

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu IV

Ocak - Eylül 2018 Merkezi Yönetim
Bütçe Uygulama Sonuçları

- Özel Bütçeli Kurumlar
- Sayıştay Raporları
- 2018 Mali Yılı Sonuçları
Ön Değerlendirme



EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU ÇALIŞMA RAPORLARI SERİSİ

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU IV

**2018 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE UYGULAMASI
SONUÇLARI (OCAK-EYLÜL 2018)**

ÖZEL BÖLÜM:

- **ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLARIN ÖZ GELİR
TAHMİNLERİNDEKİ SAPMALAR ÜZERİNE GÖZLEMLER**
- **SAYIŞTAY RAPORLARI KURUMLARIN HESAP VERME
SORUMLULUĞUNU NE ÖLÇÜDE ETKİLİYOR?**
- **2018 MALİ YILI SONU MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE
UYGULAMA SONUÇLARI İLE İLGİLİ ÖN DEĞERLENDİRME**

**Koç Üniversitesi -TÜSİAD
EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU**

**Şubat 2019
(Yayın No: EAF-RR/19-01)**

Rumelifeneri Yolu 34450 Sarıyer / İstanbul
Tel: (0212) 338 18 34 • Faks: (0212) 338 18 37

**Şubat 2019
(TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T /2019,02-603)**

Meşrutiyet Caddesi, No: 46 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0 212) 249 07 23 • Telefax: (0 212) 249 13 50

www.tusiad.org

© 2019, TÜSİAD
© 2019, EAF

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmadan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak,
çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN 978-605-165-037-1

Dizgi ve Sayfa Uygulama: Kamber Ertem

Grafik Tasarım:
SİS MATBAACILIK PROM. TANITIM HİZ. TİC. LTD. ŞTİ.
Eğitim Mah. Poyraz Sok. No:1/14 Kadıköy - İSTANBUL
Tel: (0216) 450 46 38 Basım CB Basımevi: (0212) 612 65 22

ÖNSÖZ

Koç Üniversitesi-TÜSİAD Ekonomik Araştırma Forumu (EAF) 2004 yılında Koç Üniversitesi ve TÜSİAD-Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği'nin ortak girişimleri sonucu kurulmuş, kar amacı gütmeyen ve tarafsız bir araştırma kuruluşudur.

Koç Üniversitesi-TÜSİAD Ekonomik Araştırma Forumu, Türkiye'nin sürdürülebilir bir büyüme ortamında dengeli bir şekilde kalkınmasına katkıda bulunacak kısa ve uzun vadeli ekonomi politikaları alanında bilimsel bir araştırma platformu olmayı hedeflemektedir. Forum, küreselleşme ve AB'ye yakınsama sürecinde Türkiye'nin önündeki ekonomi politikası seçeneklerini değerlendiren, kısa ve uzun dönemli öngörülerde bulunmayı amaçlayan araştırmaları destekler. Yayımladığı kapsamlı araştırma raporlarıyla ekonomik politikalara ilişkin çeşitli görüş açılarını yansıtmayı ve ekonomik politikaların belirlenmesi sürecine katkıda bulunmayı amaçlar.

Bu amaç doğrultusunda "MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU IV" başlıklı çalışma, Ferhat Emil tarafından EWA Kurumsal Danışmanlık'ın katkılarıyla hazırlanmış ve Ekonomik Araştırma Forumu Çalışma Raporu olarak yayımlanması kararlaştırılmıştır.

Ocak 2019

ÖZGEÇMİŞ

Ferhat Emil

Ferhat Emil 1954 yılında Ankara’da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat ve Maliye Bölümünden 1977 yılında mezun oldu. 1978’de girdiği Hazine’den 2003 yılında emekli olana kadar Müsteşar Yardımcılığı dâhil muhtelif pozisyonlarda çalıştı. Bu dönem boyunca Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, hazine borç ve nakit yönetimi, IMF-Dünya Bankası ilişkileri, ekonomik araştırmalar devlet teşvikleri gibi bölümlerin yöneticiliğinde bulundu. Northeastern Üniversitesinde (ABD) 1982-1984 yılları arasında devlet bursu ile iktisadi kalkınma alanında master yaptı.

Ferhat Emil, 1996’dan bu yana Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümünde yarı zamanlı öğretim görevlisi olarak Kamu Maliyesi, 20. Yüzyılda Türk ve Dünya Ekonomisi, Kamu Sektörü Yönetişimi konularında dersler vermektedir. Aynı zamanda 1996-2014 tarihleri arasında Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye) Maliye Bölümünde Bütçe ve Kamu Finansmanı Analizi, Kamu Kurumlarında Kalite ve Performans Yönetimi konularında da dersler vermiştir.

TEPAV-Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı’nda Bütçe İzleme projesi kapsamında Mali İzleme Raporları hazırlayan ekibin bir üyesi olarak 2005-2012 tarihleri arasında Aylık Bütçe İzleme Raporlarının hazırlanmasında görev almıştır.

Bu çalışmalarının yanı sıra UNDP adına Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2005-2007 ve 2009-2011 tarihleri arasında belediyelerin ve yerel yönetim birliklerinin mali yönetiminin ve kurumsal yapılarının iyileştirilmesine ilişkin alanlarda danışman (key expert) olarak çalışmıştır.

Aynı zamanda, İsveç Belediyeler Birliği ve ABD’de yerleşik Financial Services Volunteer Corps adına Ürdün, Tunus (halen devam ediyor), Arnavutluk, Afganistan gibi ülkelerde merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarına örgütsel gelişim, bütçe raporlaması, il düzeyinde planlama ve bütçeleme, vatandaş bütçelerinin hazırlanması, sivil toplumun bütçe süreçlerine katılımı konularında danışmanlık yapmış ve el kitapları hazırlamıştır.

Ferhat Emil evli ve bir kız çocuğu babasıdır.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ.....	13
1. BÜTÇE DENGESİ.....	17
1.1. Klasik Bütçe Dengesi Açısından 2018 Yılı'nın Çeyrekler İtibariyle Dönemsel Analizi.....	17
1.2. Geçen Yılın Aynı Dönemine Göre İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları	22
2. BÜTÇE GİDERLERİ.....	27
2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler.....	27
2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi	30
2.2.1. Ödenek Kullanım Oranları ve Detay Harcama Katkıları Açısından Analiz	30
2.3. Bütçede Yer alan KÖİ Ödemelerine ve Diğer Garantili Ödemelere İlişkin Harcamalar Bütçe Dokümanlarından Nasıl İzlenebilir? Neler Yapılabilir?.....	35
2.3.1. Nasıl İzlenebilir?.....	35
2.3.2. Ne Yapılmalı?	38
3. KURUM BAZINDA ÖDENEK KULLANIMLARI	45
4. BÜTÇE GELİRLERİ.....	47
4.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler	47
4.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler	51
4.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı.....	54
4.4. Gelirlerden Red ve İadeler	55
4.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu.....	56
5. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER	57
5.1. Nakit Dengelerindeki Gelişmeler ve Nakit Pozisyonu	57
5.2. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri.....	59
5.3. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler.....	62
6. ÖZEL BÖLÜM.....	65
6.1. Özel Bütçeli Kurumlarda Gelir Tahminlerindeki Sapmalar ve Arkasında Yatan Motivasyonlar.....	65
6.2. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim Sonuçlarının Kamuoyuna Açıklanması ve Denetim Sonuçlarının Takibi Sorunu - Bazı Öneriler	67
6.3. 2018 Mali Yılı Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ile İlgili Ön Değerlendirme	73

TABLolar

Tablo 1: 2018 Mali Yılı İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm	18
Tablo 1: 2018 Mali Yılı İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm	18
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Eylül Dönemi Karşılaştırmalı- Ekim Ayı İlaveli)*	23
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Eylül Dönemi Karşılaştırmalı- Ekim Ayı İlaveli)*	23
Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ayrıntılı Gider Kalemleri (Ocak-Eylül 2017-2018 Karşılaştırmalı).....	28
Tablo 4: Kamu Özel İşbirliği Projeleri ve Diğer Garantili İşlemlere İlişkin Rehber Tablo	36
Tablo 4: Kamu Özel İşbirliği Projeleri ve Diğer Garantili İşlemlere İlişkin Rehber Tablo	36
Tablo 5: Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı (2017-2018 Ocak-Eylül Karşılaştırmalı).....	40
Tablo 6: 2018 Yılı Ekim Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı % (Ekim 2018 Kümülatif ve 2017 Tüm Yıl)	43
Tablo 7: Genel Bütçe Kurumları Ödenek-Harcama Oranları (2018 Çeyrekler İtibariyle Karşılaştırma)	46
Tablo 7: Genel Bütçe Kurumları Ödenek-Harcama Oranları (2018 Çeyrekler İtibariyle Karşılaştırma)	46
Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Eylül 2018 Karşılaştırmalı ve Ekim İlaveli).....	48
Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Eylül 2018 Karşılaştırmalı ve Ekim İlaveli).....	48
Tablo 9: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları %	52
Tablo 10: Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Olunan Gelirler	54
Tablo 11: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler	55
Tablo 12: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu.....	56
Tablo 13: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Eylül Kümülatif)	57
Tablo 14: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Eylül Kümülatif)	59
Tablo 15: Hazine Borç Göstergeleri.....	60
Tablo 15: Hazine Borç Göstergeleri.....	60
Tablo 16: Hazine İhale Sonuçları.....	63
Tablo 17: Özel Bütçeli Kurumların Gelir Gerçekleşme ve Tahminleri	66
Tablo 18: Daireler İtibariyle Verilen Yargısal Kararlar	71
Tablo 19: 2018 Mali Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm.....	73
Tablo 20: 2013-2018 Aralık Ateşi Gerçekleşmeleri.....	74

GRAFİKLER

Grafik 1: Aralık Ateşi.....	20
Grafik 2: Bütçe Dengeleri/GSYH	25
Grafik 3: Fonksiyonel Harcamalar- Ekim 2018.....	44
Grafik 4: İç Borçlanma Ortalama Vade	61
Grafik 5: Borç Stoklarının Değişim Hızı Bir Önceki Döneme Göre	61
Grafik 6: Hazine İhaleleri Teklif, Kabul Edilen Ortalama Faizleri ve Gösterge Faiz.....	62
Grafik 7: Özel Bütçe Öz Gelirleri	66
Grafik 8: Aralık Ateşi (Aralık 2018 dahil).....	74

ŞEKİL

Şekil 1: Sayıştay Denetimi ve Denetim Raporları	69
---	----

KUTU

Kutu 1: Kamu Zararı Nedir? Nasıl Belirlenir?.....	70
---	----

KISALTMALAR

ABS	: Analitik Bütçe Sınıflama Sistemi
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BELDES	: Belediyelerin Altyapılarının Desteklenmesi Projesi
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
COFOG	: Classification of Functions of Government – Devlet Fonksiyonlarının Sınıflandırılması
DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EKOD	: Ekonomik Kod Harcama Sınıflaması
EKO-FONK	: Ekonomik ve Fonksiyonel Kod Bazında Çapraz Harcama Sınıflaması
FKOD	: Fonksiyonel Kod Harcama Sınıflaması
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İHD	: İşletme Hakkı Devri
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KDV	: Katma Değer Vergisi
KGF	: Kredi Garanti Fonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KFBYK	: Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KÖİ	: Kamu Özel İşbirlikleri
OVP	: Orta Vadeli Program
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
ROT	: Rekabetçi Olmayan Teklif
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurumu
SAI	: Supreme Audit Institution – Yüksek Denetim Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TCK	: Türkiye Cumhuriyeti Karayolları Genel Müdürlüğü
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
Yİ	: Yap İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret
YKD	: Yap Kirala Devret
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

YÖNETİCİ ÖZETİ

- Yılın ilk altı ayında gözlemlenen mali genişleme sonrası özellikle Ağustos ayında finans sektöründe belirginleşen ve reel sektörü derinden etkileyen kriz sonrası Hükümet tarafından açıklanan Yeni Ekonomi Programı'nın (YEP) odak noktalarından birisi de mali disiplinin yeniden tesisi için getirilen tedbirler olmuştur.
- Yeni Ekonomi Programı'nda Merkezi Yönetim Bütçe Açığı için yılın bütününde 72,2 milyar TL'lik bir büyüklük tahmin edilmektedir. Yılın ilk dokuz ayındaki bütçe açığı ise 56,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu durumda revize edilen başlangıç bütçe açığı tahminine göre ilk dokuz ayda bütçe açığının %78,5'u gerçekleşmiş bulunmaktadır. Kasım sonu itibariyle ise bütçe açığı 54,4 milyar TL olmuştur.
- Özellikle yılın üçüncü çeyreğinde harcama kontrolleri, yeniden yapılandırma, bedelli askerlik, daha sonra imar affı gibi kriz sonrası gelir arttırıcı tedbirler ve başta yatırım harcamaları ve cari harcamalara getirilen kısıntılar nedeni ile ilk altı ayda görülen mali genişleme üçüncü çeyrekte itibaren hız kesmeye başlamıştır.
- Bunun bir sonucu olarak üçüncü çeyrekte faiz dışı fazla verilmiş, program tanımlı faiz dışı denge de yine fazla vermiştir.
- Harcamacı kuruluşların ödeneklerini yeni bütçe yılı gelmeden hızla kullanıp bitirme amacı ile hareket etmeleri ve harcama yapmaları anlamına gelen ve geçmiş yıllarda bütün yılın bütçe açığının çok önemli bir miktarının sadece Aralık ayında verilmesi şeklinde kendisini gösteren "Aralık ateşinin" tekrarlanmasına izin verilmemesi ve harcama kontrollerinin devam etmesinin sağlanması halinde 2018 Mali Yılı merkezi yönetim bütçe açığının YEP'te öngörülen miktar civarında gerçekleşmesi beklenmektedir.¹
- Buna karşılık geçen yılın ilk dokuz ayına göre bu yılın ilk dokuz ayında bütçe dengelerindeki bozulma devam etmiş ve
 - o Faiz dışı fazla Ocak-Eylül 2018'de bir önceki yılın aynı dönemine göre %75 azalmış,
 - o Cari bütçe açığı aynı dönemde %178 artmış,
 - o Yurtiçi bütçe açığı yine aynı dönem itibariyle %36 artmış,
 - o Program tanımlı faiz dışı açık ise %65 oranında artmıştır.
- Sonuç olarak yukarıda bahsettiğimiz yılın ikinci yarısında gözlemlenen olumlu gelişmeler, bu bozulmanın sadece hızının kesilmesine yardımcı olmuştur. Benzer eğilim yılın sonunda da geçerliliğini korumuştur. (Bkz. Dipnot 1)
- Bütçe açığının önceden yapılan tahminlerin altında veya civarında gerçekleşmesine sistematik bir biçimde katkı veren önemli ancak genellikle gözden kaçırılan olgu "**Özel Bütçeli Kuruluşlar**"ın **öz gelirlerinde görülen sapsmalardır**. Sürekli olarak başlangıç tahminlerinin çok üzerinde elde edilen bu gelirler, geçmiş yıllarda olduğu gibi bu yıl da bütçe açığının hızını kesici bir etki yapmıştır. Yılın tümü için bu kalemden tahmin edilen gelir 10,8 milyar TL iken yıl sonunda ise bu 23,5 milyar TL'ye ulaşmıştır.

¹ Nükeim raporumuzun yazım süreci içinde açıklanan yıl sonu bütçe sonuçları da bu tahminimize benzer sonuçlar vermiştir. Yıl sonu bütçe gerçekleşmelerine ait bir özet bu özel bölümünde yer almakta olup, takip eden raporumuzda bu konuda daha ayrıntılı değerlendirmeler yer alacaktır.

- Özel bütçeli kuruluşların öz gelirlerinde² gözlemlenen sürekli sapmaların nedenleri ve arkasında yatan motivasyonlar konusu bu raporumuzun özel bölümünde ele alınmış bulunmaktadır.
- Raporumuzun hazırlanma süreci içerisinde sürdürülmekte olan 2019 Mali Yılı bütçe görüşmelerinde KÖİ Ödemelerinin miktarı konusu tartışmalara neden olmuş ve **bütçe labirentinde ödenek aramak** konusu basında da yer almıştır. Bu labirentte bu tür ödemelerin izlenmesine yönelik olarak bu Raporumuzda ışık tutucu bir bölüm de yer almış bulunmaktadır.
- Kamu otoritesinin konunun uzmanı olmayan vatandaşlar için KÖİ ödemelerinin raporlanmasını aşağıda önerilen çerçevede yapması mali saydamlığın ve yürütmenin hesap verebilirliğinin bir gereği olarak görülmektedir:
 - o Her yıl Merkezi Yönetim bütçesinde garantili ödemelerin ve diğer KÖİ ödemelerinin ayrı ve kolayca tespit edilebilir bir ödenek kalemi olarak yer almasının sağlanması (böylece, örneğin köprü geçişlerinin Hane Halkına Transferler adı altında yer almaması, bir başka deyişle vatandaşlarımızın bütçe labirentinde ödenek aramak gibi bir durumla karşılaşmak zorunda bırakılmaması);
 - o Bu ödemelerin aynı zamanda bütçe TBMM'ye sunulurken ayrı bir bütçe cetvelinde Bütçe Kanunu'na ek olarak yayımlanıp detayları hakkında bilgi verilmesi (örneğin vergi harcamalarında olduğu gibi bu tür ödemeler için de Bütçe Kanunu eki olarak ayrı bir cetvel hazırlanması);
 - o Hatta bu tür garanti ödemelerinin kurum bütçelerinden alınıp Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konularak ödemelerinin bu bütçeden yapılması, böylece kamuoyunca birden fazla kuruma dağıtılmış ödemelerin tek bir kaynaktan saydam bir biçimde takip edilmesinin sağlanması;
 - o Yukarıdaki öneriye alternatif olarak, bu ödemelerden sorumlu kurumların her ay ne kadar ödemede bulduklarına dair bilgileri kendi web sitelerinde yayımlayıp kamuoyunu bilgilendirmeleri;
 - o Klasik garanti ödemelerinin TCMB nezdindeki Risk Hesabı yerine doğrudan Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden ödenek tefrik edilerek yapılması;
 - o YİD ve YİK gibi uygulamalar ile firmalar tarafından devlete ne kadar işletme hakkı devir bedeli ödenmesi gerektiği ve ne kadarının ödendiği, bunların gelir cetvellerinde nerede ve nasıl muhasebeleştirildiği konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığınca kamuoyuna aylık raporlama yapılması;
 - o Tercihan, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın sadece kendi verdiği garantileri değil, diğer kurumların verdiği garantilerden doğan yükümlülükleri ve işletme hakkı devir bedelleri gibi bilgileri de toparlayarak Aylık Borç Yönetim Raporlarında yayımlaması;
 - o Uygulama sözleşmelerinin gizliliğinin kaldırılması ve altına girilen yükümlülük riski hakkında kamuoyunun bilgi edinme hakkının temini;
 - o Bu tür yükümlülüklerin kaydı, muhasebesi ve yüklenilen riskin tahmini gibi konularda hali hazırda yürütülen çalışmaların aşamaları, ne zaman sonuçlanacağı ve raporlamalarının sonuçları hakkında kamuoyunun tam, doyurucu ve anlaşılabilir bir biçimde **bilgi edinme hakkının** sağlanması.

² Özel Bütçeli Kuruluşlar başta üniversiteler olmak üzere kendi gelirlerini yaratabilen ve bunu üstüne genel bütçeden yardım alarak faaliyetlerini sürdüren kurumlardır. Öz gelirler bütçeye ödenek kaydedilerek harcanır.

- Merkezi Yönetim Bütçesinde **personel harcamaları** için en çok kaynak **Eğitim Hizmetlerinin** sunumu için ayrılmıştır. Toplam personel harcamalarının %38,8'i bu hizmete ayrılmış bulunmaktadır.
- **Mal ve hizmet alımlarında en çok kaynak savunma hizmetlerine** (%21,2) kullanılmıştır. İç güvenlik ve adalet hizmetleri için yapılan mal ve hizmet alımları da dahil edildiğinde (%18,9) bu iki fonksiyon toplam mal ve hizmet alımlarının %40'ını kullanmış gözükmektedir.
- **Vergi gelirlerinde dolaylı ve dolaysız vergiler arasındaki oransal pay** iki puan kadar dolaysız vergiler lehine düzelme göstermiştir. Bunda hem kurumlar vergisindeki oran artışı hem de gayrimenkul sermaye iradı gelirlerinde götürü oranının düşürülmesi nedeni ile sağlanan matrah genişlemesinin rol oynadığı düşünülmektedir.
- Yeniden yapılandırma kanunları çerçevesinde 2018 yılının ilk dokuz ayında toplam olarak 9,1 milyar TL'lik bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. Üçüncü Raporumuzda da belirtildiği üzere 2018 yılının tamamı için ise 3,5 milyar TL'lik bir gelir tahmini yapıldığı dikkate alındığında ilk dokuz ay sonunda yılsonu tahmininin oldukça üzerinde bir tahsilat yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu tutar yıl sonunda özellikle 7143 sayılı Kanun uygulaması ile Aralık ayında yapılan tahsilatların etkisi ile daha da artarak 21,1 milyar TL'ye ulaşmıştır.
- Elde edilebilen bilgiler çerçevesinde İmar Barışı'ndan 16 milyar TL, Bedelli Askerlik'ten 9,5 milyar TL, Özel Bütçeli Kurumlar'dan da gelir tahmin aşımı olarak 12,6 milyar TL olmak üzere yeniden yapılandırma gelirleri hariç bütçeye başlangıç tahminine göre yaklaşık 38,1 milyar TL civarında ek gelir geleceği anlaşılmaktadır. Bunun da yılın ilk altı ayındaki mali genişlemenin daha sonraki dönemlerde hız kesmesinde ve 2018 bütçesinin YEP tahminleri civarında gerçekleşmesinde rol oynadığı anlaşılmaktadır. Ancak her kriz döneminde ortaya çıkan bütçe disiplininin sağlanması sorununu bir defalık ve geçici tedbirlerle çözmeye çalışmanın ileride gelir tahsilatının kalitesini olumsuz yönde etkilemesi de kaçınılmaz görülmektedir.
- **İlk dokuz aylık nakit dengesi finansmanında temel borçlanma aracı yine iç borçlanma tahvilleri** olmuştur. Geçen seneden farklı olarak bu yıl dış borçlanma bütçenin finansmanında aktif olarak kullanılamamıştır. Yapılan dış borçlanma dış borç anapara ödemelerini bile karşılayacak boyutta olmadığı için iç borçlanma dış borçlanma açığını da finanse edecek şekilde kullanılmıştır. Bu durum daha sonraki aylarda dış borç tahvil ihracı ile bir ölçüde değişmiştir.
- Önceki Raporumuzda da dile getirildiği üzere, Hazine ihalelerinde faizlerin düşük tutulması politikasının esas olarak ihalelere verilen teklifler aracılığı ile olduğu görülürken, bir diğer uygulamanın da Kasım ayı ihalelerinde rastlanan programlanmış ve ilan edilmiş bir dizi ihalenin iptali şeklinde kendisini gösterdiği anlaşılmaktadır. Daha önce 1994 yılında karşılaşılan ihale iptallerine şekil olarak tam benzemese de doğurabileceği sonuçlar açısından benzeme endişesini bertaraf etmek açısından bu tür uygulamaların tekrarlanmayacağı kamuoyuna açıklanmasında yarar görülmektedir.
- **Raporumuzun Özel Bölümü'nde**, ilk olarak Özel Bütçeli Kuruluşlar'ın öz gelirlerindeki sapmanın nedenleri tartışılırken, ikinci olarak da kamuoyunun gündemine özellikle yayımlandıkları tarihte sıklıkla gündeme gelen **Sayıştay Raporları** hakkında bazı hususların kamuoyunun dikkatine sunulması ve denetim raporlarının takibine ilişkin sorunların ve çözüm önerilerinin tartışılmaya açılması amaçlanmıştır.

- Bu başlık altında **Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporları'nda** ele alınan ve **kamu zararına** yol açtığı değerlendirilen bir kısım işlemler **ile konusu suç teşkil eden fiiller** ile ilgili olarak daha sonra **ilgili ve sorumlular hakkında ne gibi işlem yapıldığı hususunun bu raporlarda açıklıkla belirtilmemiş olmasının** kamuoyunda bu raporların ne işe yaradığı konusunda soru işaretleri doğurabileceği düşünülerek denetim değerlendirme süreçleri ve kamu zararı konusunda bilgi verilmekte ve
 - **Düzenlilik Denetimi (Mali ve Hukuki Denetim) Raporları ile**
 - **Yargıya Esas Raporlar (Kamu Zararına Sebebiyet Verenlerin Yargılanma Süreci)** arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.
- Bu bağlamda kamuoyunun kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu konusunda Sayıştay faaliyetlerinden daha yakından haberdar olması ve farkındalığının artması açısından Raporumuzda aşağıdaki önerilerin dikkate alınması tavsiye edilmektedir:
- Sayıştay öncelikle yargısal rapor hazırlama sürecinin aşamalarını ve düzenlilik denetimi raporlarının yayınlanmasında izlenen yolları basit ve anlaşılabilir bir dil ve görseller kullanarak kamuoyuna açıklamalı; böylece yapılan tespitlerin peşinin bırakılmayacağı konusunda nasıl bir yol izlenmekte olduğu hakkında kamuoyunu bilgilendirmelidir.
- Her bir kamu idaresinin düzenlilik raporunda saptanan ve dile getirilen kamu zararı, suç teşkil eden fiil gibi hukuka aykırılıklar hakkında yargısal rapor hazırlanması sürecinin başlatıldığına dair bir açıklamaya da Düzenlilik Denetimi Raporlarında yer verilmesi sağlanmalıdır. Bir sonraki yıl Düzenlilik Raporunda da bu konudaki sürecin hangi aşamada olduğu açıklanmalı ve kamuoyunun hafızası canlı tutulmalıdır.
- Bununla paralel olarak Kamu İdarelerinin kendi faaliyet raporlarında, Sayıştay'ın tespitleri, kamu zararına yol açan ve suç teşkil eden fiiller ve sorumluları hakkında ne gibi işlemler yaptıkları konusuna yer vermelerini sağlayacak düzenlemeler de yapılmalıdır.
- Bunlara ek olarak; belki de en önemlisi, Sayıştay Uygunluk Bildirimleri ile kesin hesabın denetiminin yapıldığı yani yürütmenin siyasal hesap verme sorumluluğunun ele alındığı süreç ile düzenlilik denetimleri ile yürütmenin yönetsel sorumluluğunu yerine getirdiği süreçlerin TBMM'de Plan ve Bütçe Komisyonu dışında ayrı bir komisyon (Kesin Hesap Komisyonu gibi) marifeti ile bir arada ele alınmasıdır. Böylece hem kesin hesabın daha detaylı görüşülmesi sağlanacak hem de düzenlilik raporlarının konusu olan yönetsel hesapların sorumluluğunun ortaya çıkan kamu zararı ve varsa konusu suç teşkil eden fiillerin siyasal ayağı ile birlikte ele alınıp değerlendirilmesi mümkün olacaktır.
- Raporumuzun özel bölümünün üçüncü başlığı altında ise 2018 Mali Yılı Bütçe sonuçları konusunda özet bir değerlendirme yer almaktadır. Yılın ikinci yarısında, harcamaların belirgin bir şekilde hız kesmesi ve buna bağlı olarak Aralık Ateşi'nin yaşanmaması sayesinde 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi, YEP hedeflerinden çok az sapma ile gerçekleşmiştir. Bununla beraber, bütçe geçen seneye kıyasla reel olarak önemli ölçüde açık vermiş ve faiz dışı fazla azalmıştır. YEP hedeflerinin az bir sapma ile tutmasında ise yukarıda da belirtildiği üzere bir defalık gelirlerin (bedelli askerlik ve imar barışı gibi) katkı yaptığı gözden uzak tutulmamalıdır. Ertelenen harcamalar ile birlikte seçim dönemi olduğu da dikkate alındığında 2019 yılının ilk üç ayında bütçe açığında artma beklenmesi ihtimal dahilindedir.

1. BÜTÇE DENGESİ

1.1. Klasik Bütçe Dengesi Açısından 2018 Yılı'nın Çeyrekler İtibariyle Dönemsel Analizi

Bu bölümde Merkezi Yönetim bütçesinde yılın ilk dokuz ayında gözlemlenen gelişmelerin bütçe dengesi üzerindeki etkileri ele alınmaktadır. Yılın ilk altı ayında gözlemlenen mali genişleme sonrası özellikle Ağustos ayında finans sektöründe yaşanan ve reel sektörü derinden etkileyen kriz sonrası Hükümet tarafından açıklanan Yeni Ekonomi Programı'nın (YEP) odak noktalarından birisi de mali disiplinin yeniden tesisi olmuştur. Dolayısı ile üçüncü çeyrek bütçe gelişmelerinin izlenmesi, maliye politikasının bu açıdan ne ölçüde uygulamaya konulduğu konusunda bir fikir edinmek açısından da önem kazanmıştır.³

Aşağıdaki Tablo 1 bu amaçla hazırlanmış olup, önceki raporlarımızdan farklı olarak yılın birinci, ikinci, ilk altı aylık, üçüncü çeyrek sonuçlarını ayrı ayrı vermektedir. Buradaki amacımız üçüncü çeyrek uygulamalarının bu yılın birinci ve ikinci çeyrek uygulamalarından ne ölçüde ayrıştığını daha yakından analiz etmektir.

³ İleride açıklayacağımız gibi bu konuda bazı ipuçlarına üçüncü çeyrek itibariyle ulaşmak mümkün olmakla beraber asıl gelişmelerin yılın son üç ayında daha da belirginleşmesi beklenmektedir.

Tablo 1: 2018 Mali Yılı İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm

(bin TL)	Ocak- Mart 2018 I.Çeyrek	Nisan- Haziran 2018 II.Çeyrek	Ocak- Haziran 2018 I.Yarı Yıl	Temmuz- Eylül 2018 III.Çeyrek	Ocak-Eylül 2018 İlk Dokuz Ay	2018 Bütçe Başlangıç Ödeneği*	2018 YEY'e Göre Tahmin	Ocak- Mart 2018/ Baş. Öd. Göre	Nis.- Haz. 2018/ Baş. Öd. Göre	Tem.- Eyl. 2018/ Baş. Öd. Göre	Ocak- Haz. 2018/ Baş. Öd. Göre	Ocak- Eyl. 2018/ Baş. Öd. Göre	I.Çeyrek- II.Çeyrek % Artış	Artışa Katkı %	II.Çeyrek- III.Çeyrek % Artış	II.Çeyrek- III.Çeyrek Artış (bin TL)	Artış Katkı %*	Kabınım Yönü (II-III)
Harcamalar	187.859.121	211.832.090	399.691.211	203.852.655	603.543.866	762.753.272	821.800.000	25%	28%	27%	52%	79%	13%	100%	-4%	-7.979.435	100%	
1-Faiz Hariç Harcama	165.581.822	200.301.995	365.883.817	177.241.258	543.125.075	691.053.272	745.400.000	24%	29%	26%	53%	79%	21%	145%	-12%	-23.060.737	289%	
Personel Giderleri	48.227.370	50.341.466	98.568.836	52.080.026	150.649.462	183.127.279		26%	27%	28%	54%	82%	4%	9%	3%	1.739.160	-22%	↑
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	8.326.072	8.062.648	16.388.720	8.622.014	25.010.734	30.792.221		27%	26%	28%	53%	81%	-3%	-1%	7%	559.366	-7%	↑
Mal ve Hizmet Alımları	13.186.588	17.526.278	30.712.866	15.726.415	46.439.281	66.108.658		20%	27%	24%	46%	70%	33%	18%	-10%	-1.799.863	23%	↓
Carî Transferler	74.338.216	90.351.107	164.689.323	77.893.203	242.582.526	299.398.527		25%	30%	26%	55%	81%	22%	67%	-14%	-12.457.904	156%	↓
Sermaye Giderleri	13.796.512	21.802.855	35.599.367	16.599.323	52.198.690	68.794.000		20%	32%	24%	52%	76%	58%	33%	-24%	-5.203.532	65%	↓
Sermaye Transferleri	3.249.754	4.817.237	8.066.991	2.668.126	10.735.117	15.323.723		21%	31%	17%	53%	70%	48%	7%	-45%	-2.149.111	27%	↓
Borç Verme	4.457.310	7.400.404	11.857.714	3.651.551	15.509.265	20.230.859		22%	37%	18%	59%	77%	66%	12%	-51%	-3.748.853	47%	↓
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	7.318.005		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	0%	
2-Faiz Harcamaları	22.277.299	11.530.095	33.807.394	26.611.397	60.418.791	71.700.000	76.400.000	31%	16%	37%	47%	84%	-48%	-45%	131%	15.081.302	-189%	↑
Gelirler	167.436.486	186.164.204	353.600.690	193.217.528	546.818.018	696.829.321	749.600.000	24%	27%	28%	51%	78%	11%	100%	4%	7.053.124	100%	
1-Genel Bütçe Gelirleri	159.778.884	179.743.188	339.522.072	187.470.762	526.992.834	681.349.805		23%	26%	28%	50%	77%	12%	107%	4%	7.727.574	110%	↑
Vergi Gelirleri	145.803.341	149.017.135	294.820.476	164.529.995	459.350.471	599.425.100		24%	25%	27%	49%	77%	2%	17%	10%	15.512.860	220%	↑
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.410.135	16.936.702	19.346.897	3.000.886	22.347.783	20.150.216		12%	84%	15%	96%	111%	603%	78%	-82%	-13.935.876	-198%	↓
Alman Bağı ve Yardımları ile Özel Gelirler	876.886	210.390	1.087.276	208.742	1.296.018	2.769.201		32%	8%	8%	39%	47%	-76%	-4%	-1%	-1.648	0,0%	
Faizler, Paylar ve Cezalar	9.970.882	9.847.529	19.818.411	17.991.040	37.809.451	46.471.460		21%	21%	39%	43%	81%	-1%	-1%	83%	8.143.511	115%	↑
Sermaye Gelirleri	602.955	3.542.902	4.145.857	1.670.999	5.816.856	12.082.256		5%	29%	14%	34%	48%	488%	16%	-53%	-1.871.903	-27%	↓
Alacaklardan Tahsilat	114.685	188.470	303.155	69.100	372.255	451.572		25%	42%	15%	67%	82%	64%	0%	-63%	-119.370	-2%	↓
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	5.602.716	5.284.946	10.887.662	4.765.525	15.653.187	10.870.759		52%	49%	44%	100%	144%	-6%	-2%	-10%	-519.421	-7%	↓
3-Düzen ve Denet Kurumların Gelirleri	2.054.886	1.136.070	3.190.956	981.041	4.171.997	4.608.757		45%	25%	21%	69%	91%	-45%	-5%	-14%	-155.029	-2%	↓
Bütçe Dengesi	-20.422.635	-25.667.886	-46.090.521	-10.635.327	-56.725.848	-65.923.951	-72.200.000	31%	39%	16%	70%	86%						
Faiz Dışı Denge	1.854.664	-14.137.791	-12.283.127	15.976.070	3.692.943	5.776.049	4.200.000	32%	-245%	277%	-213%	64%						
Yurtiçi Denge	-49.716.716	-48.970.174	-98.686.890	-49.089.612	-147.776.502	-188.212.479		26%	26%	26%	52%	79%						
Carî Bütçe Dengesi	-6.626.123	-3.865.031	-10.491.154	5.963.996	-4.527.158	2.870.049		-231%	-135%	208%	-366%	-158%						
Program Tamamı Faiz Dışı Denge	-4.844.461	-31.934.945	-36.779.406	6.582.565	-30.196.840	19.100.000		-25%	-167%	34%	-193%	-158%						

Bu tabloda ilk dikkati çeken husus yılın tümü için tahmin edilen bütçe açığının %86'sının 2018 yılının ilk dokuz ayında 56,1 milyar TL olarak gerçekleşmiş olmasıdır. Yeni Ekonomi Programı'nda ise Merkezi Yönetim bütçe açığının yılın tümü için 72,2 milyar TL'lik bir büyüklükte olacağı tahmin edilmektedir. Bu durumda revize edilen başlangıç bütçe açığı tahminine göre ilk dokuz ayda bütçe açığının %78,5'u gerçekleşmiş bulunmaktadır. Tablo 2'de daha yakından inceleneceği üzere her iki gerçekleşme oranı da geçen yılın aynı dönemine göre daha yüksektir. Bir diğer deyişle yılın ilk dokuz ayındaki açık, gerçekleşme oranları açısından geçen yılın aynı dönemine göre daha yüksektir.

Buna karşılık Tablo 1'deki dönemsel gerçekleşme oranlarına bakıldığında, birinci çeyrek bütçe açığı toplam tahmin edilen başlangıç açığının %31'ini oluştururken, ikinci çeyrekte bu oran %39 olarak gerçekleşmiştir. Üçüncü çeyrekte ise aynı oran keskin bir düşüşle %16 olmuştur. Sonuç olarak, Ağustos ayında uç noktasına çıkan ve kur ve faizlerdeki keskin yükselişle kendini gösteren kriz sonrasında üçüncü çeyrekte bütçe açığındaki artışın hız kestiği görülmektedir.

Bu eğilimi, dönemler arasında gelir ve harcama kalemlerine yapılan katkılar açısından incelediğimizde aşağıdaki saptamaları yapmak mümkün gözükmektedir.

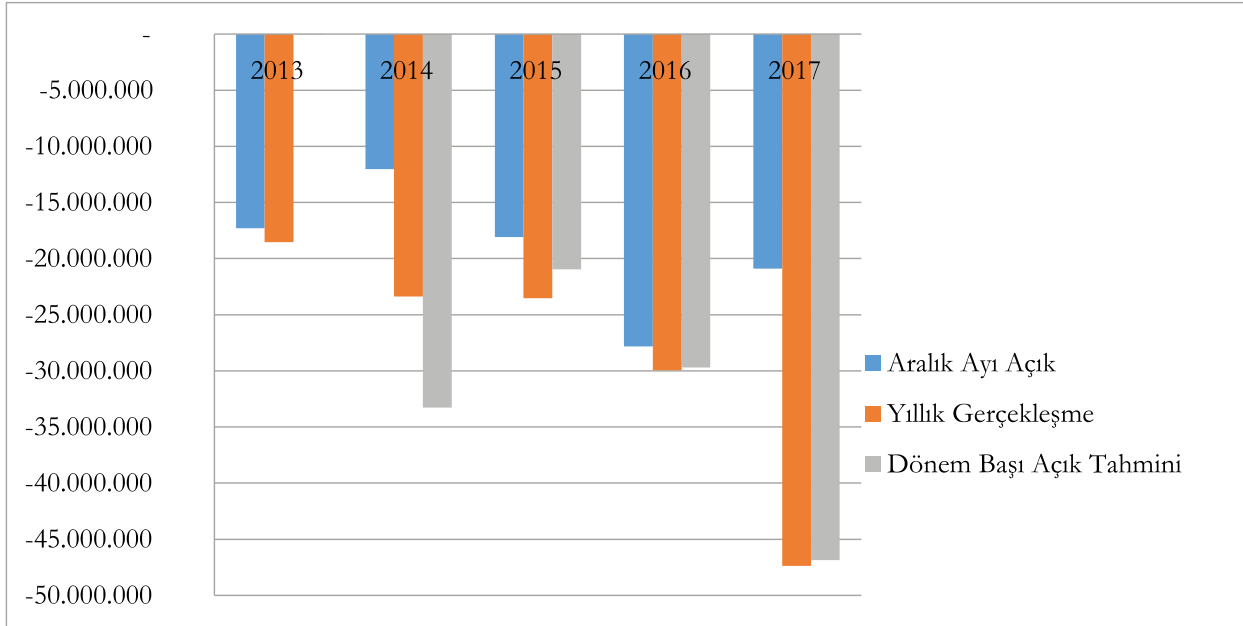
- Öncelikle I. çeyrekte II. çeyreğe geçişte maliye politikasında gözlemlenen genişlemeye dolayısı ile bütçe açığına harcama kanadından en büyük katkı (artış yönünde) cari transferler ve yatırım harcamalarından gelmiştir. Dikkat çeken bir diğer kalem “Borç Verme Kalemi” olup, bu kalem içinde Hazine'nin Kredi Garanti Fonuna yaptığı ödemeler bulunmaktadır. Faiz ödemelerinin ise harcama artışına katkısı (bütçe açığını azaltacak biçimde) azalış yönünde gerçekleşmiştir. Bu dönemde gelir kanadında bütçe açığını azaltıcı yöndeki katkılar beklendiği gibi esas olarak vergi kanadından gelmektedir. Bu dönemler arasında değişim, harcama kanadında %13, gelir kanadında ise %11 olarak dikkati çekmektedir.
- Buna karşılık II. çeyrekte III. çeyreğe geçişte bu durumun değiştiği gözlemlenmektedir. Harcamalar bu iki dönem arasında %4 azalırken, gelirler %4 artmıştır. Harcama kanadında iki dönem arasındaki azalışa (bütçe açığını azaltıcı yönde) en önemli katkı sermaye giderleri (yatırım harcamaları) kanadından gelmektedir. Bir başka deyişle, bütçe açığının bu dönemde bir önceki döneme göre azalışı yatırım harcamalarının ani bir biçimde frenlenmesi ile sağlanmış gözükmektedir.⁴ Benzer bir biçimde mal ve hizmet alımları ile cari transferler kaleminde de azalışlar gözlemlenmiştir. Katkı açısından eksi işaret taşıyan (bütçe açığını arttıran) kalemler ise personel harcamaları ve sosyal güvenlik sistemine yapılan prim ödemeleridir. Ancak Tablo 1'in son sütununda görülebileceği gibi faiz dışı harcamaların büyük çoğunluğunda III. çeyrek itibarıyla daha daraltıcı bir maliye politikası uygulanmaya başlandığı dikkati çekmektedir. Bütçe dengesinin açık vermesinde bu sefer faiz harcamalarının katkısı dikkati çekmektedir. Faiz harcamaları III. çeyrekte geçen çeyreklere göre daha yüksek gerçekleşmiş ve bütçe açığını artırıcı yönde etki yapmıştır. Gelir kanadında ise III. çeyrekte bütçe açığını kapatıcı yönde hareket eden kalem vergi gelirlerindeki artış olmuştur. İleride göreceğimiz gibi bu gelişme daha çok **dolaysız vergi tahsilatından** kaynaklanmıştır. Ayrıca gelir tahsilatında, **yeniden**

⁴ Burada harcama veya gelir değişimlerine ayrıntı kalemlerin katkılarının bir önceki döneme göre işaretinin eksi veya artı olması konusunda herhangi bir kafa karışıklığına neden olmamak açısından bir açıklama yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Toplam harcama azalışının eksi işaret taşıması nedeni ile oran işlemleri yapılırken hem toplam harcamanın hem de ayrıntı kaleminin eksi işaret (azalış) taşıması sonucu formül nedeni ile % katkı pozitif işaret taşımaktadır. Bu nedenle bu durum harcama artışına pozitif katkı anlamında değil, tersine harcamayı azaltıcı bir anlam yüklemek açısından aşağı yönlü ok işaretini gösterilmiştir. Benzer bir durum gelir değişimine katkılar açısından da söz konusudur. Ancak ok işaretlerinin yukarı yönlü olması gelir kalemlerinin ve gelir toplamlarının bu sefer pozitif işaret taşıdığı ve bu nedenle katkının yönünün bütçe açığını azaltıcı anlamda geliştiğini göstermek açısından yukarı yönlü olacak şekilde gösterilmiştir.

yapılandırma politikaları ile tahsil olunan ek gelirler⁵ de etkili olmuştur. Aynı şekilde Faizler, Paylar ve Cezalar kaleminde de bütçe açığını azaltıcı doğrultuda, **bedelli askerlik gelirlerinden** kaynaklı olduğu tahmin edilen katkılar gözlemlenmiştir. Bu arada özel bütçeli kuruluşların öz gelirlerinde bu dönem itibariyle bir azalış gözlemlenmekle beraber bu kuruluşların öz gelirleri yılın ilk dokuz ayında yılın tümü için öngörülen yılsonu tahminini hali hazırda %50 oranında aşmış bulunmaktadır. Önceki raporlarımızda da belirttiğimiz gibi bütçe açığının beklentilerin altında gerçekleşmesinde sistematik olarak önemli bir katkı yapan bu kalemdaki performans yüksekliğinin nedenlerini Raporumuzun özel bölümünde ayrıca ele almaktayız.

- Sonuç olarak, yılın III. çeyreğinde klasik bütçe dengesinin açık verme yönündeki eğiliminin önceki çeyreklere göre önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Raporumuzun yazım sürecinde açıklanan Ekim ve Kasım ayı bütçelerinde de benzer eğilimlerin sürdüğü izlenimi edinilmiştir. Ancak ileride de değinileceği gibi bu konuda kesin bir hükme varılmadan önce Aralık ayı bütçe uygulama sonuçlarını da beklemek gerekecektir. Zira “Aralık Ateşi-December Fever” olarak adlandırılan kalan ödeneklerin yıl bitmeden tüketilmesi çabası sonucunda, geçmişte yılın tümüne ait bütçe açıklarının önemli bir kısmının yılın son ayında verildiği bilinmektedir. (Grafik 1) Bu grafiğin 2018 yıl sonu itibariyle güncellenmiş hali Raporumuzun özel bölümünün sonunda yer almaktadır.

Grafik 1: Aralık Ateşi (000 TL)



Raporumuzun hazırlanma süreci içinde “*Aralık 2018’in geçmiş eğilimleri ne kadar tekrar edeceği hali hazırda yürütülen harcama kontrollerine ve bir defalık gelirlerin (veya özel bütçeli kuruluşların öz gelirlerindeki yukarı yönlü sapmaların) performansının ne kadar olumlu gerçekleşeceğine bağlıdır. Bu durumun gerçekleşme olasılığı Aralık ateşini düşürebilir ve yılsonu bütçe açığı YEP’te tahmin edilen bütçe açığı civarında gerçekleşebilir.*” şeklinde bir öngöründe bulunmuştuk. İlk dokuz aylık gelişmelerini izlediğimiz bu bölümde anlatım

⁵ Yeniden yapılandırmaların mükellefleri eski vergilerini öderken yeni vergilerini ödememe eğilimine yönelttiği bazı çalışmalarda dile getirilen bir husustur. Ancak bunun önüne geçilmesi için yeni vergilerin ödenmemesi halinde yapılandırmanın geçerli olmayacağı gibi tedbirler nedeni ile yeniden yapılandırmadan net gelir elde edilmesi de mümkündür. Ancak bu gibi önleyici tedbirlere rağmen yeniden yapılandırma kanunlarının birbiri arkasından çıkarılması da net gelir arttırıcı etkinin sürdürülebilir olmadığını da göstermektedir.

bütünlüğünün bozulmaması açısından özel bölümde ayrı bir başlık altında ele aldığımız 2018 yıl sonu bütçe gerçekleştirmelerinin bu öngörümüzle örtüştüğü görülmektedir.

- Dönemler arası bütçe dengesini diğer bütçe dengesi analiz kavramları açısından ele aldığımızda ise aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün görülmektedir.

Faiz Dışı Denge: Yılın I. çeyreğinde çok düşük bir fazlanın gerçekleştiği bu denge tanımında II. çeyrekte hatırlanacağı üzere ciddi bir açık ile karşılaşmış bulunmaktadır. Buna karşılık III. çeyrekte geçen çeyreğin aksine önemli bir faiz dışı fazla verildiği görülmektedir.

Yurtiçi Bütçe Dengesi: Bu denge bilindiği üzere gelirlerden ithalat üzerinden alınan vergilerin çıkarılması ile hesaplanmaktadır. Yılın III. çeyreğinde muhtemelen kurlarda görülen yükselmenin de etkisi ile ithalat vergilerinde bir artış gözlemlenmiş olduğu için, bu vergilerin dışta bırakıldığı yurtiçi bütçe dengesi önceki çeyreklerle benzer tutarlarda açık vermiş; bu anlamda bütçe performansının ithalat vergilerine olan bağımlılığında bir değişiklik gözlemlenmemiştir.

Cari Bütçe Dengesi: Yatırım harcamaları hariç tutulduğunda normal gelirler ile cari harcamaların ne kadarının karşılandığı konusunda fikir veren bu ölçüm yöntemine göre yılın başından bu yana sürekli olarak açık verme yönünde bir eğilim gözlemlenirken, III. çeyrekte yatırım harcamalarında gözlemlenen yavaşlamanın da etkisi ile 5,9 milyar TL kadar bir fazlalık ortaya çıkmıştır.

Program Tanımlı Faiz Dışı Denge: Bu denge devletin normal gelir akımlarından sayılmayan özelleştirme gelirleri, temettü gelirleri vb. gelirlerinin, gelir toplamından düşülmesi suretiyle hesaplanmaktadır. Yılın ilk yarısında, özellikle II. çeyreğinde TCMB tarafından ödenen Hazine payı temettü gelirlerinin katkısı çıkarıldığında Program Tanımlı Faiz Dışı Denge açık vermiştir. Buna karşılık, III. çeyrekte program tanımlı dengeye etki eden önemli bir gelir tahsilatının olmaması ve faiz dışı harcamalara getirilen kontroller nedeni ile 6,5 milyar TL fazla verilmiş ve yılbaşında tahmin edilen 19,1 milyar TL'lik fazlanın %35'ine III. çeyrekte ulaşılmıştır.

Sonuç olarak, diğer bütçe dengesi ölçüm yöntemleri ile bütçe performansı değerlendirildiğinde III. çeyrek bu yılın önceki dönemlerine göre daha iyi bir görünüm sergilemiş bulunmaktadır.

1.2. Geçen Yılın Aynı Dönemine Göre İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları

Merkezi Yönetim Bütçesi dengesinde III. Çeyrekteki gözlemlenen olumlu gelişmelere rağmen yılın ilk dokuz ayında bütçe açığı geçen senenin aynı dönemine göre oldukça yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle III. Çeyrekte gözlemlenen olumlu performans yılın ilk iki çeyreğindeki mali genişlemeyi telafi edecek boyutta olmamıştır. İlk dokuz aylık dönemler itibariyle 2017 ve 2018 bütçe uygulama sonuçlarının karşılaştırması Tablo 2'de verilmiştir. Rapor yazım sürecinde Ekim 2018 Bütçe Uygulama sonuçları da açıklandığı için, bir fikir vermesi açısından ilk 10 aylık sonuçlar da Tablo 2'de yer almaktadır.

Bu yıl ve geçen yılın ilk dokuz aylık bütçe uygulama sonuçları gözden geçirildiğinde, yılın ilk dokuz ayında verilen açığın, geçen senenin aynı döneminde verilen açığa göre %79 oranında daha yüksek gerçekleştiği dikkat çekmektedir. Bu oran ilk altı aylık dönemler itibariyle %83 idi. Buna karşılık, 2017 yılının ilk dokuz ayında verilen açığın 2017 yılının tamamında verilen açığa oranı %66 olarak gerçekleşmiş iken 2018 yılının ilk dokuz ayında verilen açığın 2018 yılının tamamı için tahmin edilen başlangıç bütçe açığına oranı yukarıda da değinildiği gibi %86 gibi yüksek bir oranda olmuştur. Bu anlamda geçen yıla oranla bütçe açığında reel olarak ciddi artışların gerçekleşmesi durumu devam etmektedir. Merkezi Yönetim Bütçesi harcamaları aynı dönemler arasında %24 artmıştır. Gelir tahsilatındaki artış ise %20 olmuştur. Üçüncü raporumuzda belirtildiği gibi ilk altı aylık dönemler arasında gider artışının %23, gelir artışının ise %18 olduğu dikkate alındığında ilk dokuz aylık sonuçlar itibariyle aradaki artış hızı farkında net bazda bir puanlık bir azalış dikkati çekmektedir.

Sonuç olarak, Ocak-Eylül dönemi itibariyle klasik bütçe dengesi açısından yaptığımız analiz mali genişlemenin ilk altı aylık sonuçlarda karşılaşılan yüksek hızının ilk dokuz ayda nispeten yavaşladığına, harcama kısmında frene basıldığına ve gelir kanadında da bir miktar tahsilat iyileşmesi yaşandığına işaret etmektedir.

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Eylül Dönemi Karşılaştırmalı-Ekim Ayı İlaveli)*

	İLK 10 AY													
	2017 Ocak-Eylül	2018 Ocak-Eylül	Önceki Döneme Göre Değişim	2017 Başlangıç Öd.	2017 Yıl Sonu Gerç.	Ocak-Eylül 2017 Ödenğe Göre Gerç. Oranı	Ocak-Eylül 2017 Yıl Sonu Gerç. Göre %	2018 Bütçe Ödenekleri	Ocak-Eylül 2018 Ödenğe Göre Gerç. Oranı	Artışa Katkılar Fark	Ocak-Eylül 2017-2018 Artışa Katkı %	Ocak - Ekim 2017	Ocak - Ekim 2018	Ekim 2017-2018 Önceki Döneme Göre % Değişim
Harcamalar	488.220.686	603.543.866	24%	645.124.278	678.269.193	76%	72%	762.753.272	79%	115.323.180	100%	544.402.679	671.069.595	23%
1-Faiz Harıç Harcama	441.643.394	543.125.075	23%	587.624.278	621.557.390	75%	71%	691.053.272	79%	101.481.681	88%	494.280.705	606.424.906	23%
Personel Giderleri	122.711.289	150.649.462	23%	162.638.925	162.145.555	75%	76%	183.127.279	82%	27.938.173	24%	136.774.716	168.268.619	23%
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	20.201.819	25.010.734	24%	27.138.075	27.272.452	74%	74%	30.792.221	81%	4.808.915	4%	22.537.817	27.951.698	24%
Mal ve Hizmet Alımları	40.551.107	46.439.281	15%	52.119.062	63.600.358	78%	64%	66.068.658	70%	5.888.174	5%	46.259.060	52.325.484	13%
Carî Transferler	204.054.243	242.582.526	19%	249.265.903	270.924.366	82%	73%	299.398.527	81%	38.528.283	33%	225.074.917	267.943.569	19%
Sermaye Giderleri	37.399.209	52.198.690	40%	66.243.000	70.982.601	56%	53%	68.794.000	76%	14.799.481	13%	44.474.653	60.807.840	37%
Sermaye Transferleri	7.399.427	10.735.117	45%	10.881.283	13.341.541	68%	53%	15.323.723	70%	3.335.690	3%	9.183.150	12.087.655	32%
Borç Verme	9.326.300	15.509.265	66%	12.917.108	13.290.517	72%	70%	20.230.859	77%	6.182.965	5%	9.976.392	17.040.041	71%
Yedek Ödenekler	0	0	0%	6.420.922	0	0%	0%	7.318.005	0%	0	0%	0	0	0%
2-Faiz Harcamaları	46.577.292	60.418.791	30%	57.500.000	56.711.803	81%	82%	71.700.000	84%	13.841.499	12%	50.121.974	64.644.689	29%
Gelirler	456.607.507	546.818.018	20%	598.273.690	630.489.857	76%	72%	696.829.321	78%	90.210.511	100%	509.441.843	608.959.612	20%
1-Genel Bütçe Gelirleri	439.908.438	526.992.834	20%	584.309.762	607.137.658	75%	72%	681.349.805	77%	87.084.396	96,5%	490.779.035	586.954.198	20%
Vergi Gelirleri	385.349.325	459.350.471	19%	511.085.194	536.617.206	75%	72%	599.425.100	77%	74.001.146	82%	430.908.740	507.854.606	18%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.743.376	22.347.783	33%	17.124.643	19.762.105	98%	85%	20.150.216	111%	5.604.407	6%	17.869.862	23.313.469	30%
Alman Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.789.912	1.296.018	-28%	1.488.699	1.373.120	120%	130%	2.769.201	47%	-493.894	-1%	1.931.115	1.460.902	-24%
Faizler, Paylar ve Cezalar	25.809.558	37.809.451	46%	37.545.356	35.560.027	69%	73%	46.471.460	81%	11.999.893	13%	28.858.101	47.838.054	66%
Sermaye Gelirleri	9.046.876	5.816.856	-36%	15.405.461	11.680.027	59%	77%	12.082.256	48%	-3.230.020	-4%	9.251.520	6.089.908	-34%
Alacaklardan Tahsilat	1.169.391	372.255	-68%	1.660.409	2.145.173	70%	55%	451.572	82%	-797.136	-1%	1.959.697	397.259	-80%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	13.076.394	15.653.187	20%	9.777.075	19.148.319	134%	68%	10.870.759	144%	2.576.793	2,9%	14.837.374	17.490.203	18%
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	3.622.675	4.171.997	15%	4.186.853	4.203.880	87%	86%	4.608.757	91%	549.322	0,6%	3.825.434	4.515.211	18%
Bütçe Dengesi	-31.613.179	-56.725.848	79%	-46.850.588	-47.779.336	67%	66%	-65.923.951	86%			-34.960.836	-62.109.983	78%
Faiz Dışı Denge	14.964.113	3.692.943	-75%	10.649.412	8.932.467	141%	1,68%	5.776.049	64%			15.161.138	2.534.706	-83%
Carî Bütçe Dengesi	5.786.030	-4.527.158	-178%	19.392.412	23.203.265	30%	25%	2.870.049	-158%			9.513.817	-1.302.143	-114%
Yurtiçi Bütçe Dengesi	-108.867.082	-147.776.502	36%	-143.615.941	-159.776.751	76%	68%	-188.212.479	79%			-123.245.672	-175.938.746	43%
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (2018 OVP Tahmini)	-18.301.679	-30.196.840	65%		14.586.829		-1,25%	-19.100.000	158%			-8.713.461	-36.728.040	322%

* 2017 Rakamları Kesin Hesap Kanununa Göre Hazine ve Maliye Bakanlığınca Reviziz Edilmiştir.

Tablo 2’de Ekim 2018 itibariyle de bütçe uygulama sonuçları yer almaktadır. Buradan da görüleceği üzere 2017 ve 2018 yılı ilk on aylık sonuçlarında da harcamaların artış hızının Eylül sonuna göre, %24’den %23’e düştüğü, buna karşılık gelir tahsilatında artış hızının aynı kaldığı (%20) görülmektedir. Bunun sonucunda da bütçe açığındaki artış hızının ilk 10 ay sonunda %78 olarak gerçekleştiği bunun da Eylül sonu itibariyle kümülatif bütçe açığında görülen artış hızının (%79) bir puan altında bir gerçekleştiği görülmektedir. Bir diğer deyişle, harcama artışının hız kesmeye devam ettiği gelir tahsilatında ise %20’lik artış hızında herhangi bir değişiklik olmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer bütçe dengesi ölçüm yöntemlerine göre ilk dokuz aylık gerçekleştirmeler açısından aşağıdaki sonuçlara varmak mümkün gözükmemektedir:

Bütçe finansmanının sürdürülebilirliği açısından önem taşıyan **faiz dışı denge** Ocak-Eylül 2017 döneminde **14,9 milyar TL açık** vermişken, 2018 yılının ilk dokuz ayının faiz dışı dengesi ilk altı aylık sonuçlara göre önemli bir düzeltme ile **3,7 milyar TL fazla** ile sonuçlanmıştır. Nitekim ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçlarına göre **faiz dışı giderlerin toplam gelir tahsilatına oranı**⁶ geçen yılın aynı döneminde %99 olarak gerçekleşmişken, bu yılın ilk altı ayının sonunda aynı oran 4 puanlık artış ile %103 olmuştur. İlk dokuz ayda ise bu durumda önceki bölümde açıklandığı üzere harcama kontrolü ağırlıklı politikalar sonucunda değişiklik olmuştur. Geçen yılın ilk dokuz ayında bu oran %97 civarında gerçekleşmişken bu yılın Ocak-Eylül döneminde %99 olmuştur. Bir başka deyişle, Haziran 2018 sonu ile Eylül 2018 sonu arasında gelirlerin faiz dışı fazla yaratma kapasitesinde olumlu yönde dört puanlık bir azalış söz konusudur. İlk 10 aylık sonuçlar karşılaştırıldığında da faiz dışı denge oranının Eylül sonu değerlerini (%99) koruduğu görülmektedir. Ancak yine de bu oran geçen yılın aynı dönemine kıyasla (%97) biraz yüksek bir seviyede bulunmaktadır.

Bu gözlemden hareketle bütçe gelir sisteminin yılın ilk altı ayı sonuçlarından farklı olarak ilk dokuz ayda faiz ödemelerinde kullanılabilecek şekilde geçen seneye oranla az da olsa (3,7 milyar TL) faiz dışı fazla yaratmaya doğru bir eğilim gösterdiği sonucuna ulaşmak mümkündür.

Yatırım harcamaları hariç tutularak hesaplanan **cari bütçe dengesi** ise geçen yılın aynı döneminde 5,7 milyar TL fazla vermiş iken, 2018 yılının ilk dokuz aylık döneminde bu denge cari bütçe açığına dönüşmüş ve %178’lik bir artış ile 4,5 milyar TL’ye çıkmıştır. Bir diğer deyişle, devletin cari gelirlerinin cari giderlerini karşılama kapasitesinde son iki yılda gözlemlenen zafiyetin 2018 yılının ilk dokuz ayında da devam ettiği görülmektedir. Ancak bir önceki bölümde bahsettiğimiz gibi bu yılın III. çeyreğinde cari bütçe dengesinde görülen fazlalık, ilk dokuz ayda gözlemlenen bu zafiyetin daha da büyük olmasının önüne geçmiştir.

Daha önceki Bütçe Takip Raporlarımızda da üzerinde durmuş olduğumuz **program tanımlı faiz dışı denge** sürekliliği olmayan, devletin kendi politikalarının bir ürünü özelliği taşımayan özelleştirme gelirleri, TCMB dâhil diğer kamu bankalarının Hazine’ye aktardıkları kar ve temettü gelirleri gibi gelir kalemleri ve faiz ödemeleri hariç tutularak hesaplanmakta olup, devletin gerçek mali durumunun izlenmesi açısından yararlı bir gösterge olma özelliğini taşımaktadır. Program tanımlı faiz dışı dengenin yılın diğer çeyreklerine göre üçüncü çeyrekte daha olumlu bir görünüm sergilemiş olduğuna önceki bölümde değinmiş bulunuyoruz. Önceki yılın ilk dokuz ayında 18,3 milyar TL olan program tanımlı faiz dışı açık, 2018 yılının ilk dokuz ayında %65’lik bir artışla 30,8 milyar TL’ye çıkmış bulunmaktadır.

⁶ Bu oran devletin normal gelirlerinin faiz dışı fazla yaratma potansiyelini değerlendirirken kullanılmaktadır. Bu oranın %100’den büyük olması faiz dışı harcamaların gelir toplamından daha büyük gerçekleştiği, dolayısı ile gelirlerin faiz dışı fazla yaratamadığı anlamına gelmektedir.

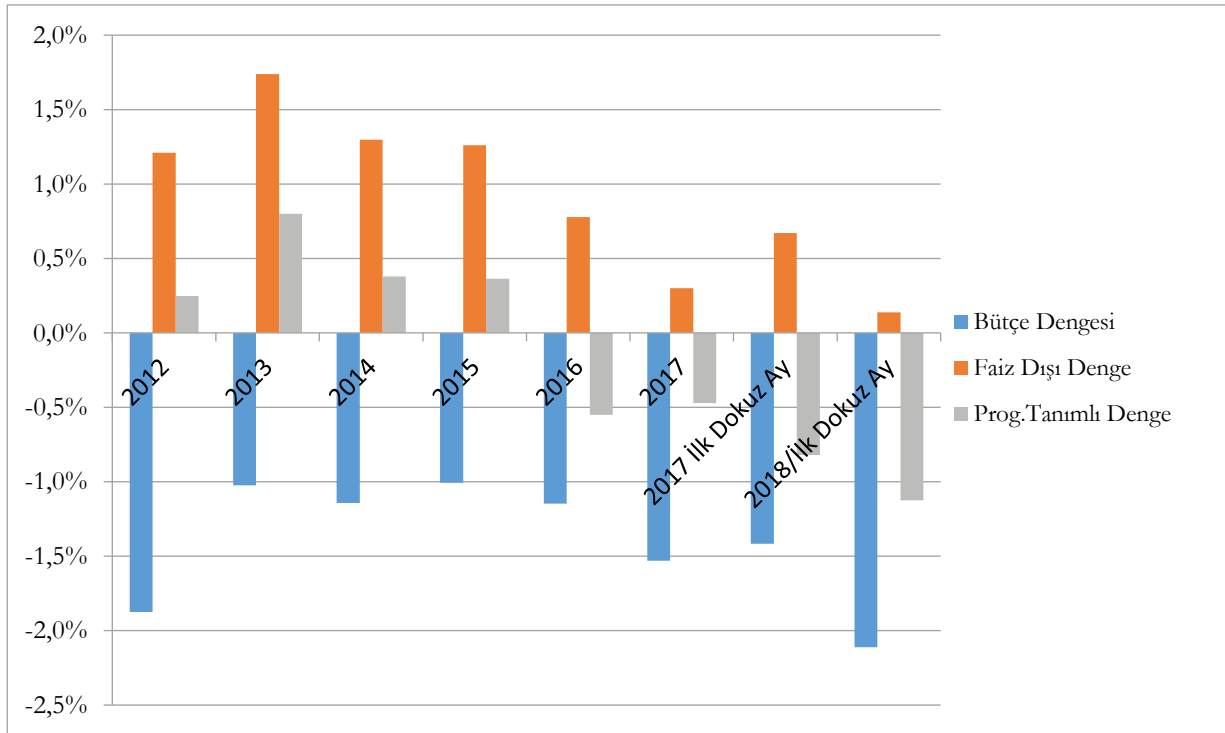
Özetlemek gerekirse Tablo 2'nin son satırlarından da izleneceği üzere;

- Faiz dışı fazla Ocak-Eylül 2018'de bir önceki yılın aynı dönemine göre %75 azalmış,
- Cari bütçe açığı aynı dönemde %178 artmış,
- Yurtiçi bütçe açığı yine aynı dönemler itibariyle %36 artmış,
- Program tanımlı faiz dışı açık ise %65 oranında artmıştır.

Sonuç olarak, değişik bütçe dengesi ölçüm yöntemlerine göre hesaplanan bütçe performansında son iki yılda gözlemlenen gevşeme, 2018 yılının ilk dokuz ayında da ilk altı aylık dönem kadar olmasa da bütün göstergelerin hızla bozulmaya devam etmesi şeklinde kendisini göstermiştir. Daha önce üzerinde durduğumuz gibi bu göstergelerdeki bozulmanın bir ölçüde hız kesmesi III. çeyrekte bütçede sağlanan göreceli düzelmeden kaynaklanmıştır. Bu da kendisini özellikle faiz dışı dengenin fazlaya dönüşmesi şeklinde göstermiştir.

Yukarıdaki saptamalarımıza destek olması açısından dönemler itibariyle muhtelif bütçe dengesi kavramlarının GSYH oran olarak gelişimini aşağıdaki Grafik 2 aracılığı ile de izlemek mümkündür.

Grafik 2: Bütçe Dengeleri/GSYH



Bu grafikte dikkati çeken nokta, Ocak-Eylül 2018 bütçe açığının GSYH'ye oranının dokuz aylık veriler üzerinden %2,1 olmasıdır. YEP'ye göre 2018 yılının tümü için merkezi yönetim bütçesinin GSYH'ye oranının %2'yi geçmemesi öngörülmektedir.⁷

⁷ GSYH değeri, 10 Aralık 2018 'de ilan edilen 2018 üçüncü çeyrek verileri dikkate alınarak revize edilmiştir.

2. BÜTÇE GİDERLERİ

2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler

İlk dokuz ayda bütçe giderlerindeki artışa katkı yapan kalemlerin gelişimini Tablo 3'ten izlemek mümkün bulunmaktadır. Bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine kıyasla %23,2 artmıştır. İki dönem arası 12 aylık ortalamalara göre enflasyonun %13,75 civarında hesaplandığı göz önüne alınınca giderlerdeki reel artış %8,7 olmuştur.

Gider artışına katkı yapan kalemlere bakılacak olursa, aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün bulunmaktadır.

- **Faiz dışı harcamaların toplam harcama artışına katkısı ilk altı ayda %91 iken bu katkı ilk dokuz ayda %88'e düşmüştür.** Diğer bir ifadeyle, ilk altı ayda bir önceki yılın ilk altı aylık dönemine göre toplam harcama artışının %91'i faiz dışı harcamalardaki artıştan kaynaklanırken bu oran ilk dokuz ay verilerine göre %88'e düşmüş bulunmaktadır. Bu düşüşte, önceki bölümlerde değindiğimiz üzere yılın III. çeyreği itibariyle harcamalar üzerine getirilen göreceli kontrol ön plana çıkmaktadır. Faiz dışı harcamalardaki reel artış %8,1 olmuştur.
- Yılın ilk dokuz aylık sonuçları ele alındığında **cari transferlerin artışa katkı açısından (%33,4) başat konumunu devam ettirdiği dikkati çekmektedir.** Cari transferler toplamda %18,9 civarında nominal bir artış göstermiştir. Bu oran reel bazda %4,5'e tekabül etmektedir.
- **Personel harcamaları** ise cari transferlerden sonra artışa en çok katkı veren gider kalemidir. Ocak-Eylül 2018 dönemindeki merkezi yönetim bütçe giderlerinde görülen artışa personel giderlerinin katkısı önceki dönemlere oranla biraz daha yukarıda, %24 civarında gerçekleşmiştir. Bu oran I.ve II. çeyreklerde %22 civarında olmuştur.
- **Gelirden ayrılan paylar (mahalli idarelere ve fonlara vergi gelirlerinden ayrılan paylar)** ilginç bir biçimde harcama artışına en fazla katkı veren (%14,9) üçüncü harcama kalemi olmuştur. Üçüncü Raporumuzdan hatırlanacağı üzere Eylül ayından itibaren belediyelere ayrılan paylarda genel vergi gelirlerinde ekonomik daralmaya bağlı düşüş nedeni ile %30 civarında bir kesinti olacağı duyurulmuştu. Ancak çıkarılan kararnamelerle belediyelere ayrılan vergi paylarından borçlarına karşılık yapılacak kesintilerin sıfırlanması nedeni ile böyle bir kesintinin etkisinin yıldıan yıla yapılan pay transferlerinden fazla olmadığı değerlendirilmektedir.
- **Sermaye giderleri** kalemi ise ilk dokuz ay sonuçlarına göre önceki dönemlerdeki yerini kaybederek dördüncü sıraya düşmüştür. Sermaye giderlerinin toplam harcama artışına katkısı Ocak-Haziran 2018'de %19,4 iken, Ocak-Eylül döneminde %12,8 olmuştur. Sermaye giderlerindeki harcama kısıntısının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durum, yerel yönetimlere ayrılan paylardan da bir kesintiye gidilmemesi nedeni ile sermaye giderlerinin bir basamak aşağıya inmesine yol açmıştır.

Bir sonraki bölümde bu eğilimlerin taşıdığı özellikler detay bazında analiz edilmektedir.

Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ayrıntılı Gider Kalemleri (Ocak-Eylül 2017-2018 Karşılaştırmalı)

(bin TL)	2017 Ocak-Eylül Harcama	2017 Yıl Sonu Harcama	2018 Ocak-Eylül Harcama	2018 Başlangıç Ödenegi	2017 Yıl Sonu Görev Gerç. %	2018 Öde. Görev Gerç. %	2018/2017 Nominal Değişim %	12 Aylık Ortalama Enf. Reel Değişim %	Eylül 2017 Sonu Top. Harcama İçindeki Pay %	Eylül 2018 Sonu Top. Harcama İçindeki Pay %	Artış Miktarı	Artış Pay %
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	488.220.686	678.269.193	603.343.866	762.753.272	72,0%	79,1%	23,6%	8,7%	100,0%	100,0%	115.323.180	100,0%
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	441.643.394	621.557.390	543.125.075	691.053.272	71,1%	78,6%	23,0%	8,1%	90,5%	90,0%	101.481.681	88,0%
1. Personel Giderleri	122.711.289	162.145.555	150.649.462	183.127.279	75,7%	82,3%	22,8%	7,9%	25,1%	25,0%	27.938.173	24,2%
2. SGK'ya Devlet Primi Giderleri	20.201.819	27.272.452	25.010.734	30.792.221	74,1%	81,2%	23,8%	8,8%	4,1%	4,1%	4.808.915	4,2%
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	40.551.107	63.600.358	46.439.281	66.068.658	63,8%	70,3%	14,5%	0,7%	8,3%	7,7%	5.888.174	5,1%
a) Savunma-Güvenlik	11.018.219	18.222.150	14.354.086	26.405.223	60,5%	54,4%	30,3%	14,5%	2,3%	2,4%	3.335.867	2,9%
<i>Bilgi İçin: Silah, Araç Gereç, Savaş Teçhizatı Mühimmat Gibi Harcamalar</i>	4.742.625	8.073.664	6.028.030	n.a	58,7%	-	27,1%	11,7%	1,0%	1,0%	1.285.405	1,1%
b) Sağlık Giderleri (Kamu Personeli)	225.323	345.078	278.928	468.621	65,3%	59,5%	23,8%	8,8%	0,0%	0,05%	53.605	0,0%
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	162.333	237.078	184.153	354.592	68,5%	51,9%	13,4%	-0,3%	0,0%	0,03%	21.820	0,0%
Genel İlaç Giderleri	62.990	108.000	94.775	114.029	58,3%	83,1%	50,5%	32,3%	0,0%	0,03%	31.785	0,0%
c) Borçlanma Genel Giderleri	301.661	369.735	300.519	478.800	81,6%	62,8%	-0,4%	-12,4%	0,1%	0,02%	-1.142	0,0%
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29.005.904	44.663.395	31.505.748	38.716.014	64,9%	81,4%	8,6%	-4,5%	5,9%	5,2%	2.499.844	2,2%
<i>Bilgi İçin : Gizli Hizmet Giderleri (Örtülü Ödenek Carisi)</i>	1.457.451	1.977.013	1.307.997	n.a	75,3%	-	-10,3%	-21,1%	0,3%	0,2%	-149.454	-0,1%
4. Cari Transferler	204.054.243	270.924.366	242.582.526	299.398.527	63,7%	80,4%	18,9%	4,5%	41,8%	40,2%	38.528.283	33,4%
a) Görev Zaranları (Önemli Alt Kalemler Aşağıdadır)	4.696.115	7.371.036	5.607.215	6.970.381	63,7%	80,4%	19,4%	5,0%	1,0%	0,9%	911.100	0,8%
KİT Görev Zaranları	1.891.056	3.420.306	1.753.435	2.106.487	55,3%	83,2%	-7,3%	-18,5%	0,4%	0,3%	-137.621	-0,1%
Halk Bankası	812.267	1.098.802	963.423	1.471.795	73,9%	65,5%	18,6%	4,3%	0,2%	0,2%	151.156	0,1%
Ziraat Bankası	1.391.172	2.107.106	1.575.860	2.649.419	66,0%	59,5%	13,3%	-0,4%	0,3%	0,3%	184.688	0,2%
Diğer Görev Zaranları	601.620	577.181	1.314.497	742.680	104,2%	177,0%	118,5%	92,1%	0,1%	0,2%	712.877	0,6%
b) Hazine Yardımları	111.737.045	143.524.561	123.823.692	147.724.928	77,9%	83,8%	10,8%	-2,6%	22,9%	20,5%	12.086.647	10,5%
SGK'ya Hazine Yardımları (Sandıklara Prim Dest., İşsizlik Fonuna Öd.)	3.177.908	4.316.802	3.615.670	4.855.244	73,6%	74,5%	13,8%	0,0%	0,7%	0,6%	437.762	0,4%
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri (Önemli Alt Kalemler)	103.856.120	132.466.237	114.868.212	135.683.800	78,4%	84,7%	10,6%	-2,8%	21,3%	19,0%	11.012.092	9,5%
-Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	38.431.061	51.767.066	39.055.509	53.130.166	74,2%	73,5%	1,6%	-10,7%	7,9%	6,5%	624.448	0,5%
-Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	24.609.368	24.609.368	15.347.508	34.045.400	100,0%	45,1%	-37,6%	-45,2%	5,0%	2,5%	-9.261.860	-8,0%
-Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi	5.844.625	7.743.980	6.406.459	8.218.251	75,5%	78,0%	9,6%	-3,6%	1,2%	1,1%	561.834	0,5%
- İşveren Sigorta Primi 5 Puanlık İndirim (Devletçe Ödenen)	19.580.452	27.741.392	15.391.673	20.272.738	70,6%	75,9%	-21,4%	-30,9%	4,0%	2,6%	-4.188.779	-3,6%
- Faturlu Ödemeler (Emeklilik İhtiyacı Dahil)	6.690.049	9.621.388	28.958.241	7.694.777	69,5%	376,3%	332,9%	280,5%	1,4%	4,8%	22.268.192	19,3%
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları (Denkleştirme Ödenegi + Özel. İdare Ücret Öd.)	1.213.340	1.514.327	1.374.396	1.529.622	80,1%	89,9%	13,3%	-0,4%	0,2%	0,2%	161.056	0,1%
Diğer Hazine Yardımları (DİİF İhrc. Dest. + Diğer)	3.489.677	5.227.195	3.965.414	5.656.262	66,8%	70,1%	13,6%	-0,1%	0,7%	0,7%	475.737	0,4%
c) Kar Amacı Gütme Kuruluşlarına Yapılan Transferler	2.233.414	3.400.864	2.967.043	2.243.592	65,7%	132,2%	32,8%	16,8%	0,5%	0,5%	733.629	0,6%
Siyasi Partilere Yardım	234.678	234.682	821.284	273.762	100,0%	300,0%	250,0%	207,7%	0,0%	0,1%	586.606	0,5%
Diğer Kuruluşlar (Demek, Birlik, Sandık, Ulusal Fon, Avrupa Gençlik Merkezi, T. Maarif Vakfı vb.)	1.998.736	3.166.159	2.145.759	1.969.830	63,1%	108,9%	7,4%	-5,6%	0,4%	0,4%	147.023	0,1%
d) Hane Halkına Yapılan Transferler (Burs, Eğitim, Yiyecek, Sağlık, Barınma)	4.026.799	6.279.220	4.839.727	7.463.789	64,1%	64,8%	20,2%	5,7%	0,8%	0,8%	812.928	0,7%
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	9.999.456	12.721.748	10.808.640	14.514.042	78,6%	74,5%	8,1%	-5,0%	2,0%	1,8%	809.184	0,7%
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	2.582.144	2.634.831	3.348.120	3.644.720	98,0%	91,9%	29,7%	14,0%	0,5%	0,6%	765.976	0,7%

f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	7.678.913	10.173.485	12.458.889	13.754.843	75,5%	90,6%	62,2%	42,6%	1,6%	2,1%	4,1%
Ekonomi Bakanlığı Teşvik Ödemeleri	514.395	757.631	741.306	799.973	67,9%	92,7%	44,1%	26,7%	0,1%	0,1%	0,2%
Turizm Teşvik Ödemeleri	336.372	469.222	613.681	876.529	71,7%	70,0%	82,4%	60,4%	0,1%	0,1%	0,2%
KOSGEB (Kobi Destegi)	1.276.339	1.559.352	1.374.742	1.505.135	81,9%	91,3%	7,7%	-5,3%	0,3%	0,2%	0,1%
Tabii Afetten Zaman Gören Çiftçilere Yardım	125	125	0	16.730	100,0%	0,0%	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı	2.455.291	3.258.619	2.709.806	4.000.000	75,3%	67,7%	10,4%	-3,0%	0,5%	0,4%	0,2%
Diğer (Köprü Garantü Geçiş Ödemeleri Dahil)	3.096.391	4.128.536	7.019.354	6.556.476	75,0%	107,1%	126,7%	99,3%	0,6%	1,2%	3,4%
g) Sosyal Amaçlı Transferler (SHÇEK Yardımları, Engelli Aylığı Gibi)	9.048.829	12.225.517	9.888.131	14.023.865	74,0%	50,1%	6,0%	-6,8%	1,9%	0,4%	0,5%
h) Yurt dışına Yapılan Transferler (Önemli Alt Kalemler)	1.879.790	2.633.473	2.570.547	2.843.521	71,4%	90,4%	36,7%	20,2%	0,4%	0,4%	0,6%
Kıbrıs	190.000	315.000	150.000	300.000	60,3%	50,0%	-21,1%	-30,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı	1.689.790	1.477.255	876.958	1.560.133	114,4%	56,2%	-48,1%	-54,4%	0,3%	0,1%	-0,7%
i) Gelirden Ayrılan Paylar	52.753.882	72.594.485	69.918.642	89.859.566	72,7%	77,8%	32,5%	16,5%	10,8%	11,6%	14,9%
Vergi Gelirlerinden Ayrılan Mahalli İdare Payları	43.956.277	60.703.826	52.915.990	68.359.934	72,4%	77,4%	20,4%	5,8%	9,0%	8,8%	7,8%
Fon Payları (Sav. San. Des. Fonu ve Sos. Yard. Day. Teşvik Fonu)	8.449.932	11.557.570	16.453.028	21.317.894	73,1%	77,2%	94,7%	71,2%	1,7%	2,7%	6,3%
Gelirden Ayrılan Diğer Paylar	347.673	333.089	549.624	181.738	104,4%	302,4%	58,1%	39,0%	0,1%	0,1%	0,2%
- Toplu Konut İdaresine Aktarılan	77.119	102.779	0	120.344	75,0%	0,0%	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
5. Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)	37.399.209	70.982.601	52.198.690	68.794.000	52,7%	75,9%	39,6%	22,7%	7,7%	8,6%	12,8%
Mamul Mal Alımları	3.128.845	8.300.321	2.952.390	9.369.057	37,7%	31,5%	-5,6%	-17,0%	0,6%	0,5%	-0,2%
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması	4.194.763	6.765.553	5.092.109	3.455.495	62,0%	147,4%	21,4%	6,7%	0,9%	0,8%	0,8%
Gayrimenkul Sermaye ve Üretim Giderleri	25.888.014	47.187.274	38.519.699	45.507.238	54,9%	84,6%	48,8%	30,8%	5,3%	6,4%	11,0%
Gayrimenkul Büyük Onam Giderleri	2.017.765	4.432.627	2.647.443	4.526.165	45,5%	58,5%	31,2%	15,3%	0,4%	0,4%	0,5%
Diğer Sermaye Giderleri	2.170.122	4.296.826	2.987.049	5.936.045	50,5%	50,3%	37,6%	21,0%	0,4%	0,5%	0,7%
Bilgi İçin: Gizli Hizmet Giderleri (Örtülü Ödenek Yatırım Harcamaları)	745.740	1.051.376	2.701	n.d	70,9%	n.a	-99,6%	-99,7%	0,2%	0,0%	-0,6%
6. Sermaye Transferleri	7.399.427	13.341.541	10.735.117	15.323.723	55,5%	70,1%	45,1%	27,5%	1,5%	1,8%	2,9%
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	7.158.232	12.888.099	10.573.817	14.868.268	55,5%	71,1%	47,7%	29,9%	1,5%	1,8%	3,0%
KÖY-DİS Projesi	900.000	900.000	1.500.000	900.000	100,0%	166,7%	66,7%	46,5%	0,2%	0,2%	0,5%
BEDES	0	0	719.270	719.270	-	100,0%	-	-	0,0%	0,1%	0,6%
TÜBİTAK AR-GE Ödenegi	987.226	1.468.652	1.199.614	1.360.000	67,2%	88,2%	21,5%	6,8%	0,2%	0,2%	0,2%
Kalkınma Ajansları	24.250	531.956	0	451.941	4,6%	0,0%	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SODES	10.000	177.895	0	281.395	5,6%	0,0%	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kalkınma Bankası(Cazibe Merkezleri)	300.000	0	0	2.000.000	-	0,0%	-100,0%	-100,0%	0,1%	0,0%	-0,3%
Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı	0	0	4.311.849	6.868.483	-	62,8%	-	-	0,0%	0,7%	3,7%
Diğer	4.936.756	9.809.596	2.843.084	2.287.179	50,3%	124,3%	-42,4%	-49,4%	1,0%	0,5%	-1,8%
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	241.195	147.812	161.300	455.455	163,2%	35,4%	-33,1%	-41,2%	0,0%	0,0%	-0,1%
Kıbrıs	209.284	135.404	117.073	360.000	154,6%	32,5%	-44,1%	-50,8%	0,0%	0,0%	-0,1%
Diğer	31.911	12.408	44.227	95.455	257,2%	46,3%	38,6%	21,8%	0,0%	0,0%	0,0%
7. Borç Verme	9.326.300	13.290.517	15.509.265	20.230.859	70,2%	76,7%	66,3%	46,2%	1,9%	2,6%	5,4%
a) Yurtiçi Borç Verme	9.123.389	12.538.860	15.323.166	18.202.660	72,8%	84,2%	68,0%	47,7%	1,9%	2,5%	5,4%
KİT	3.923.706	4.902.767	4.987.471	7.071.319	80,0%	70,5%	27,1%	11,7%	0,8%	0,8%	0,9%
Risk Hesabı	0	0	0	10.000	-	0,0%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%
Öğrenim ve Harç Kredisi	4.319.799	5.853.495	4.640.641	7.209.000	73,8%	64,4%	7,4%	-5,6%	0,9%	0,8%	0,3%
Kredi Garantü Fonuna	125.000	500.000	2.126.218	3.000.000	25,0%	70,9%	160,1%	1395,4%	0,0%	0,4%	1,7%
Diğer (Dış Borç Garantü Ödemeleri Risk Hesabı Dahil)	754.884	1.282.598	3.568.836	912.341	58,9%	391,2%	372,8%	315,6%	0,2%	0,6%	2,4%
b) Yurtdışı Borç Verme (Kıbrıs için kredi ve teşvikler)	202.911	751.657	186.099	2.028.199	27,0%	9,2%	-8,3%	-19,4%	0,0%	0,0%	0,0%
B. Faiz Giderleri (Başlıca kalemler itibarıyla)	46.577.292	56.711.803	60.418.791	71.700.000	82,1%	84,3%	29,7%	14,0%	9,5%	10,0%	12,0%
a) İç Borç Faiz Ödemeleri	32.632.090	39.309.853	40.409.452	50.600.000	83,0%	79,9%	23,8%	8,9%	6,7%	6,7%	6,7%
b) Dış Borç Faiz Ödemeleri	12.085.534	14.552.006	15.548.070	16.023.000	83,1%	97,0%	28,7%	13,1%	2,5%	2,6%	3,0%
c) Diğer Giderler (İskonto, Türev Ürün, Kira Sert.)	1.859.668	2.849.944	1.508.210	5.077.000	65,3%	29,7%	-18,9%	-28,7%	0,4%	0,2%	-0,3%

2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi

2.2.1. Ödenek Kullanım Oranları ve Detay Harcama Katkıları Açısından Analiz

- Faiz hariç bütçe giderlerinde ödenek kullanımı bu yılın ilk dokuz aylık döneminde önceki yılın ilk dokuz aylık döneminin gerçekleşme sonuçlarına göre 7,5 puan daha fazla gerçekleşmiştir. Geçen yılın aynı döneminde %71,1 olan oran bu yıl %78,6 olmuştur.
- **Personel harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na devlet katkısı** olarak ödenen primler açısından bu yılın ilk dokuz ayında önceki yılın aynı dönemine göre 7 puana yakın daha fazla ödenek kullanma eğilimi görülmektedir. Harcama artışına katkı açısından personel harcamalarının durumuna yukarıda değinilmiştir. İki dönem arasında personel giderlerindeki değişim oranı nominal bazda %23 olarak hesaplanmıştır. Personel giderlerindeki reel artış ise iki dönem arasında ortalama 12 aylık enflasyonun %13,7 olduğu hesabı ile %8 olarak bulunmuştur. Ancak, İkinci Bütçe İzleme Raporu'nda da belirtildiği gibi geçici işçilerin kadroya alınması ve diğer ilave alımlar hakkında bir fikir verecek olan yılın ilk dokuz ayına ait kadro istatistikleri henüz yayımlanmadığı için iki dönem arasında merkezi yönetim kadrolarında çalışan sayısındaki artış hakkında bir bilgi mevcut değildir. Ancak böyle bir artışın katkısı da dikkate alındığında ve hesabı çalışan başına personel gideri üzerinden yaptığımızda çalışan başına personel giderindeki artışın yukarıda hesaplanan %23'lük nominal artışın daha aşağısında gerçekleşeceği tabiidir.

Bir fikir vermesi açısından yeni yayımlanan kadro istatistiklerine dayanılarak merkezi yönetim kurumlarında çalışan kadrolu, sözleşmeli, işçi ve diğer personelin sayısında Haziran ayı itibarıyla 2018'de 2017'ye göre artış (sırasıyla 3,2 milyon ve 2,9 milyon) 300 bin kişi olarak hesaplanmıştır. Personel sayısının Eylül 2017/2018'de de aynı kaldığı varsayımı ile kişi başına personel giderinde ilk dokuz ayda yaşanan artış bir önceki yılın aynı dönemine göre %12,3 civarındadır. Bu durumda personel giderlerindeki gerçek artış %23 yerine %12,3 olacaktır. Aynı dönemde enflasyonun %13,75 olarak hesaplandığı göz önüne alınınca bunun çalışanlara yapılan personel ödemelerinde yaklaşık %1,2'lik bir reel kayıp anlamına geleceği anlaşılmaktadır.

- Buna karşılık **mal ve hizmet alım giderlerinde** ödenek kullanımı ilk dokuz aylık dönemler itibarıyla toplamda %63,8 den %70,1'e çıkmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinin iki dönem arasındaki toplam harcama artışına katkısı ise %5,1'dir. Bu harcama kategorisinin inceleme konusu iki dönem arasında değişim hızı ise nominal olarak %14,3, reel bazda ise %0,7 olmuştur. Bir diğer deyişle, toplamda mal ve hizmet alım giderlerinin artışı aşağı yukarı dönemsel enflasyon oranı kadar olmuştur. Dolayısı ile yılın III. çeyreğindeki reel bir artış olmaması açısından mal ve hizmet alımları kategorisinde de bir sıkılaşmaya gidildiği belirtilebilir. Bu harcamaların kamuoyunca takibine yardımcı olmak üzere bu harcama grubunu *savunma ve güvenlik, kamu personelinin (milletvekilleri dâhil) sağlık giderleri ve diğer mal ve hizmet giderleri* olarak üç kategoriye ayırdığımızda aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün gözükmektedir. Tablo 3'den izlenebileceği üzere;

o **Savunma ve güvenliğe yönelik mal ve hizmet** alımlarında ödenek kullanım oranı ilk altı aylık verilerde olduğu gibi ilk dokuz aylık verilerin karşılaştırmasında da geçen seneye kıyasla daha düşük (%60,5'e karşılık %54,4) gerçekleşmiştir. Yılın tümü için savunma ve güvenliğe yönelik mal ve hizmet alımlarına ayrılan ödenek ise geçen yılın fiili ödenek kullanımına göre %45 oranında daha fazladır. Bu reel anlamda savunma ve güvenliğe bütçeden ciddi bir

ödenek tahsisi yapılmakla beraber bu ödeneklerin hızlı bir biçimde kullanılmadığı anlamına gelmektedir. Yılın ilk aylarında hız kazanan sınır ötesi operasyonlara karşılık ödeneklerin diğer raporlarımızda da belirtildiği gibi daha az kullanılmasının güvenlik lojistiği açısından ihtiyaç duyulan alımların önceki yıllar stoklarından karşılanması ile açıklanabileceği ve bunun bu yılın ikinci çeyreğinde olduğu gibi üçüncü çeyreğinde de devam ettiği düşünülmektedir. Öte yandan harcama grubunun bir alt kalemi olarak gösterdiğimiz “silah, mühimmat alımlarında” ise geçen senenin aynı dönemine göre artış oranının %27,7 (reel bazda %11,7) seviyesine ulaştığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan İkinci raporumuzdaki hızlı dönemsel artışın (%33 reel artış) III. çeyrekte önemli ölçüde hız kestiği görülmektedir. İkinci Raporumuzda beklentimiz yılın geri kalan kısmında kalan ödeneklerin daha fazla kullanılabilmesi şeklinde oluşmuş iken III. çeyrekte yaşanan kriz sonrası getirilen harcama kontrolleri nedeni ile savunma ve güvenlik harcamalarında ödenek kullanımının sınırlı kalacağı beklenebilir. Nitekim bu harcama grubunun genel harcama artışına katkısı yılın ilk altı ayında %2,5 iken III. çeyreğin etkisi ile ilk dokuz aydaki genel harcama artışına katkısı %1,1 olmuştur.

o **Kamu personelinin sağlık ve tedavi giderlerine ilişkin mal ve hizmet alımları** için yılın ilk iki çeyreğindeki eğilime benzer bir biçimde, alt kaleminde yer alan ilaç giderlerindeki ödenek kullanım oranının bu yıl artmasına rağmen (%58,3’ten %83,1’e), genel tedavi giderlerindeki ödenek kullanımındaki yavaşlama nedeni ile geçen seneye oranla toplamda daha az ödenek kullanılmıştır. Bu harcama kaleminin de toplam harcama artışına katkısı çok sınırlı olmuştur.

o Buna karşılık ödenek kullanımı açısından esas artış her zaman olduğu gibi **diğer mal ve hizmet giderleri** olarak toplulaştırılan gider başlığında görülmektedir. Bu başlık altındaki harcama toplamında geçen senenin Ocak-Eylül 2017 döneminde %65 olan ödenek kullanımı bu yılın ilk dokuz ayında %81 olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu kalemin toplam harcama artışına katkısı ilk altı ayda %3,1 olarak gerçekleşmiş iken ilk dokuz ayda katkı azalarak %2,2 olmuştur.

Kendi içinde de oldukça fazla sayıda alt başlıktan oluşan bu kategori için tablodaki detaylara bakıldığında ve hacim nedeni ile raporda yer veremediğimiz detay kodlara ilişkin Maliye ve Hazine Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri incelendiğinde, “diğer” mal ve hizmet alımlarında ödenek kullanımındaki bu artışta payı olan harcama kalemleri ve ödenek kullanımları şu şekilde sıralanabilir:

- Cari dönemde yapıp bitirilen **gayrimenkul bakım ve onarım giderlerinde** ödenek kullanım oranı yılın ilk dokuz ayında %99 olmuştur. Bu oran ilk altı ayda %54 olarak gerçekleşmişti. Yol yapım ve onarım giderlerinin bu artışta önemli payı olduğu anlaşılmaktadır. Bu eğilim ile bu ödeneğin aşılabacağı kesinleşmiş bulunmaktadır.
- Aynı şekilde Tablo 3’te gösterilmemekle beraber **diğer mal ve hizmet alımları** kalemleri arasında yer alan ve içinde **örtülü ödenek hizmet alımlarının (örtülü ödenek carisi)** da yer aldığı **görev giderleri** kaleminde bu yılın ilk çeyreğinde %56 ilk altı ayın sonunda %132 olan ödenek kullanımında görülen hızlı artış sonucu ödenek miktarı aşılmış ve iki katına ulaşmıştır. Geçen senenin aynı döneminde de benzer bir ödenek aşımı gözlemlenmiştir. Görev giderleri kaleminin yarısına yakın kısmı gizli hizmet giderlerinden oluştuğu için örtülü ödenek harcamalarının ödenek aşımında

katkısı olduğu açıktır. Ancak örtülü ödenek carisi geçen yıla oranla bu yılın ilk dokuz ayında nominal olarak %8,6 artmış ve reel anlamda azalma göstermiştir. Bir diğer deyişle bu kalemden de III. çeyrekte harcama hızında bir azalma söz konusu olmuştur.

▪ Mal ve hizmet alımları kaleminde yer alan ve **şehir hastaneleri hizmet bedeli** olarak belirlenen ödenek tutarından yapılan harcamalar kamuoyunda diğer KÖİ ödemeleri gibi güncelliğini korumaya devam etmektedir. Özellikle 2019 mali yılı bütçesinin Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmelerinde dile getirilen bu tür ödemelerin bütçeye getirdiği yükler hakkında okuyucuya daha derli toplu bir bilgilendirme yapılması açısından hazırladığımız tablo bu bölümün sonunda yer almaktadır.

- **Cari transferler** kaleminde ödenek kullanımı birinci çeyrek itibariyle toplamda geçen yılın aynı dönemine göre bir puandan biraz daha fazla bir düşüş göstermişken ikinci çeyrekteki gelişmelerin sonucunda yılın ilk altı ayında bu görünüm tersine dönmüş ve ödenek kullanımı önceki yılın ilk altı ayına göre iki puana yakın artmıştır. Aynı şekilde, bu kalemden yapılan harcamaların önceki seneye göre artışa katkısı **ilk çeyrekte %10,5** iken, **ilk altı ayın sonunda** hızlı bir artış göstererek %27,8'e ulaşmıştır. Yılın ilk altı ayındaki bu artış trendine karşılık **ilk dokuz aylık verilere** baktığımızda, ödenek kullanımının geçen senenin aynı dönemine göre %75,3'ten %81'e çıktığı dikkati çekmektedir. Dolayısı ile ödenek kullanımı açısından ilk altı aylık veriler itibari ile gözlemlenen hızlı kullanım, dokuzuncu ay sonuçlarına göre hız kesmeye başlamıştır. Nitekim geçen yılın ilk dokuz aylık döneminde cari transferlerin toplam harcama içindeki payı %41,8 iken bu yılın ilk dokuz ayında bu pay %40,8'e düşmüştür. İlk dokuz aylık veriler itibariyle dönemsel artış, nominal bazda %18,9 reel bazda ise %4,5 olmuştur. Cari transfer harcamalarında görülen göreceli yavaşlamaya rağmen cari transferlerin bu dönemde toplam harcama artışına katkısı başta da ifade edildiği gibi başat konumunu koruyarak %33,4 olmuştur. Bu oranın ilk altı aylık dönemde %27,8 civarında olduğu dikkate alındığında harcama kanadında gözlemlenen sıkılaştırma eğiliminin üçüncü çeyrekte itibaren bu kalemin artışa katkı yapma hızını da yavaşlattığı sonucuna varmak mümkündür. Bu çerçevede bu kalemin bazı önemli alt ayrıntıları hakkındaki gözlemlerimiz aşağıda yer almaktadır.

o **Görev zararları** kaleminde ödenek kullanım oranı geçen senenin ilk dokuz ayına göre 17 puan artarak %80 olmuştur. Bu oran ilk altı ay sonuçları ile aynı seviyededir. Bu konuda en büyük katkı Diğer Görev Zararları kaleminden gelmiştir. Görev zararları ödeneğinin toplam harcama artışına katkısı ise ilk altı ayda %1,4 iken ilk dokuz ayda 1 puanın altına (%0,8) düşmüştür. Bunun 0,6 puanı diğer görev zararlarından kaynaklanmaktadır. Bu ödenek kaleminde ödenek aşımı olduğu da gözlemlenmektedir. Halk Bankası ve Ziraat Bankası görev zararları ise artışa, sırasıyla binde bir ve binde 2 mertebesinde katkı yapmışlardır.

o **Hazine yardımları** kaleminde yılın ilk altı ayındaki ödenek kullanım oranı geçen senenin aynı döneminin iki puan kadar altında kalmıştır. İki dönem arasında harcama artış hızında ise %0,4 (binde dört) civarında bir azalış vardır. Bu kategori, toplam harcama artışına da binde dört civarında negatif katkı yapmıştır. Buna karşılık ilk dokuz ayda Hazine yardımları bir bütün olarak önceki yılın aynı dönemine göre daha hızlı ödenek kullanmış ve ödenek kullanımı 5 puana yakın artmıştır. Hazine yardımlarının ilk dokuz ayda harcama artışına katkısı ilk altı aylık dönemin aksine pozitif yönde %10,5 olmuştur. Tablo 3'ün ilgili kalemlerinden görüleceği üzere Hazine yardımlarının belli başlı kalemlerindeki dönemsel artış oranlarına bakılacak olursa işveren sigorta prim desteğinde önceki dokuz aylık döneme

göre %21 civarında azalış olduğu dikkati çekmektedir. Benzer şekilde, dönemsel artışlar itibariyle sosyal güvenlik sisteminin açık finansmanı kaleminde önceki döneme göre azalış %37 olmuştur. Daha önceki raporlarımızda bunun belli başlı nedeninin prim ertelemelerinin süresinin dolması nedeni ile merkezi yönetimin SGK'nın bu nedenle doğan finansman ihtiyacını karşılama zorunluluğunun ortadan kalkması olduğuna değinilmiştir.

o Ayrıca, yılın ikinci çeyreğindeki 24 Haziran seçim sürecinde ortaya çıkan, Haziran ayında bayram nedeni ile yapılan ve **Faturalı Ödemeler** başlığı altında yer alan **emekli ikramiyeleri** ödemelerinin ikinci taksitinin Kurban Bayramı öncesinde ödenmesinin de etkisi ile bu harcama kalemi hem nominal hem de reel olarak ödenek aşımı ile birlikte önemli bir tutara ulaşmış ve tek başına toplam harcama artışına %19 civarında katkıda bulunmuştur. Bu dönem boyunca sosyal güvenlik açık finansmanı kaleminin harcama artışına katkısı negatif yönde %8 ve işveren prim ödemelerine 5 puanlık devlet katkısı yine negatif yönde %3,6 olurken, Faturalı Ödemeler kaleminin emekli ikramiyeleri nedeni ile harcama artışına toplam katkısı bu azalışları telafi edecek şekilde pozitif yönde olmuştur. İşveren prim ödemelerinin 5 puanının devletçe ödenmesinin hem ilk altı ayda hem de ilk dokuz ayda önceki yıla oranla azalış eğiliminde olmasının sigortalı işçi çalıştırma eğilimindeki azalma ile açıklanabileceği de düşünülmektedir.

o **Tarımsal destek ödemeleri** için ayrılan ödeneklerin kullanımının bu yılın ilk altı ayında 2017'deki %64,7 oranından 2018'in ilk altı aylık bölümünde %73'e yükselmesi dikkat çekerken, bu yılın ilk dokuz ayı itibariyle kullanım oranlarında düşüş gerçekleşmiştir. Geçen senenin aynı döneminde ödenekler %78,6 oranında kullanılmışken, bu yılın ilk dokuz ayında bu oran %74,5 olmuştur. Aynı zamanda tarımsal destekler için yapılan transfer harcamaları, toplam harcamaların iki dönem arasındaki artış tutarı içinde %0,7 gibi düşük bir paya sahiptir. Bu anlamda maliye politikası öncelikleri arasında yılın ilk üç ayı içinde tarımsal desteklerin payı diğer harcamalara göre daha fazla ön plana çıkmışken toplam harcamalara katkı açısından ilk altı aylık sonuçlarda olduğu gibi ilk dokuz aylık sonuçlarda da alt sıralara düşmüştür.

o **Hane Halkına Yapılan Transfer** (Burs, Eğitim, Sağlık, Barınma gibi) ödeneklerinin kullanımında ilk altı aylık dönem itibariyle 2017'ye kıyasla 2018'de önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. Geçen seneye göre daha az transfer yapılmış olması nedeni ile bu kalemin toplam bütçe harcamalarının artışına katkısı -%2,5 olmuştur. Bu yılın ilk dokuz ayında III. çeyrekteki harcama artışının etkisi ile dokuz aylık dönemde bu kalemden yapılan transferler geçen seneye kıyasla %20 civarında (reel olarak %5) artmıştır.

o **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** kategorisinde ise ödenekten yapılan harcamalar 2017 ve 2018'in ilk dokuz aylık dönemleri arasında %62'ye yakın (reel %42) bir artış göstermiş ve bu harcama kaleminde ödenek kullanım oranı aynı dönemler itibariyle %75'ten %91 gibi bir orana çıkmıştır. Ödenek kullanım oranındaki artışa en çok **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** altındaki **Diğer** kalemi için yapılan ödemelerin katkı verdiği anlaşılmaktadır. Bu kalem içinde Karayolları Genel Müdürlüğü Bütçesi'nde yer alan **Köprü Geçişleri Garanti Ödemeleri** kapsamındaki sözleşmelere göre yapılan ödemeler yer almakta olup yılın ilk dokuz ayında bu başlık altındaki ödenekler aşılarak toplam ödeneğin üzerinde, %107'lik bir orana ulaşılmıştır. **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** kaleminin toplam harcama artışına katkısı ilk dokuz ayın sonunda 4,1 puan

olurken bunun yaklaşık 3 puanı köprü geçiş garantisi ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu ödemelerin bütçe dokümanlarından nasıl takip edileceğine dair değerlendirmeler de diğer KÖİ ödemeleri ile birlikte bu bölümün sonunda ele alınmıştır.

o Cari Transferler içinde ilk dokuz ayda ödenek kullanımı ve harcama artışına önemli katkı veren diğer bir alt kalem de **Gelirden Ayrılan Paylar** başlığı altında yapılan ödemelerdir. Bu başlık altında merkezi yönetim gelirlerinden (esas olarak vergi gelirlerinden) mahalli idarelere belli bir paylaşım formülü ile dağıtılan vergi payları ile Savunma Sanayii Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna tahsis edilen gelirler yer almaktadır. Bu başlık altında yapılan ödenek kullanımı önceki yıla göre Ocak-Eylül döneminde 5 puan civarında bir artış göstermiştir. Bu kalemden yapılan harcamaların iki dönem arasındaki harcama artışına katkısı ise %14,9 gibi oldukça önemli bir orana karşılık gelmektedir.

o Buna karşılık yılın ilk dokuz ayı sonuçlarına göre **Mahalli İdarelere Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların** artış hızı (%20) ve harcama artışına katkıları (%7,8) ile ilk altı ay sonuçlarına kıyasla hemen hemen aynı kalmıştır. Yaşanan kriz nedeni ile vergi gelirlerinde bir tahsilat azalması, dolayısı ile belediyelere vergi tahsilatından ayrılan paylarda bu yılın üçüncü çeyreğinde Ağustos ayından itibaren bir azalma olması beklendiği konusuna III. Raporumuzda değinilmişti. Bu konuda belediyelerden aldığımız duyumlar da vergi paylarından aktarılan miktarlarda Ağustos ayından itibaren bir miktar azalma olduğu şeklindedir. Ancak, ilk dokuz aylık sonuçlar açısından karşılaştırdığımızda ayrılan paylarda reel bazda %5 civarında bir artış olduğu da dikkati çekmektedir. Başta da belirttiğimiz gibi planlanan %30'luk azaltmanın, bu paylardan belediyelerin borçlarından yapılacak kesintilerin sürekli olarak sıfırlanması nedeni ile mahalli idarelere aktarılan paylar üzerinde fazla bir etkisinin henüz görülmediği anlaşılmaktadır. Bu durumun son çeyrekte daha bir kesinlik kazanması beklenmektedir.

- **Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)** kalemindeki artış yılın ilk üç ayında İkinci Raporumuzdan da hatırlanacağı gibi, harcama artışına en güçlü katkıyı vermiştir. Yılın ikinci çeyreğinde ise bu katkı yavaşlayarak da olsa devam etmiş ve yatırım harcamaları harcama artışına cari transferler ve personel harcamalarından sonra en önemli katkıyı veren üçüncü harcama kalemi olmuştur. Yılın ilk dokuz ayı sonuçlarının önceki yılın aynı dönemi sonuçları ile karşılaştırılması durumunda ise ödenek kullanım oranının %52,7'den %75,9'a çıktığı, iki dönem arasında yatırım harcamalarının %40 (reel bazda %22,7) arttığı ve yatırım harcamalarının bu dönemdeki toplam harcama artışına katkısının %12,8 olduğu görülüyor. Ancak yatırım harcamalarının bu performansı, gelirden ayrılan payların performansının yine de gerisinde kalmış ve yatırım harcamalarının katkısı yılın ilk çeyreğindeki birincilik pozisyonundan dördüncülüğe gerilemiştir. Yılın ilk iki çeyreğindeki duruma benzer bir biçimde, sermaye giderlerinin alt kalemlerinde toplam artışa en güçlü katkı **gayrimenkul sermaye üretim giderleri**⁸ kaleminden gelmiştir. Bu kalemdaki ödenek kullanımı yılın ilk dokuz ayında geçen senenin aynı dönemine kıyasla önemli ölçüde (%55'den %85'e) artmış bulunmaktadır. Bu performansın büyük ölçüde yılın ilk iki çeyreğinde olduğu gibi **yol yapım giderleri ve bu amaçla yapılan kamulaştırmalardan** kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Öte taraftan yatırım giderlerindeki bu performans daha çok yılın ilk altı ayındaki harcamalardan etkilenmiş olup son çeyrekte, yatırım harcamalarında nominal bazda çok fazla bir değişiklik olmamıştır.

⁸ Bu gider kalemi "gayrimenkulün ilgili kamu kurumu tarafından üretilmesi" aşamasında katlanılan muhtelif giderleri (müşavirlik, müteahhütlik, yaka, ihtiyaç duyulan makine teçhizat kiralaması, ara malı alımı vb.) kapsamaktadır. Dolayısı ile fiziki yatırım harcamalarının önemli bir bölümüne tekabül etmektedir.

- Merkezi Yönetim Harcamalarının ana kalemlerinden birisini oluşturan **Sermaye Transferleri** başlıklı harcama kaleminin, merkezi yönetim tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yatırım harcamaları için aktarılan bütçe kaynaklarından oluştuğunu önceki raporlarımızda belirtmiştik. Bu kalemin genel toplamına bakıldığında yılın ilk dokuz ayındaki ödenek kullanımının geçen seneye kıyasla %55,5 den %70'ye çıktığı dikkati çekmektedir. Bu kalemin genel harcama artışına katkısı %3 olup, bu artışta en önemli pay, geçen sene bütçede yer almayan, ancak bu senenin bütçesine konulan “Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı” ödeneğindeki kullanımlara aittir. Bu yıl bu tür yatırımlar için ilk defa 6,8 milyar TL’lik bir ödenek konmuş olup, bu ödenekten bu yılın ilk dokuz ayında 4,3 milyar TL’lik kullanım yapıldığı, yani ödeneğin %62’sine yakın kısmının kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak Sermaye Transferleri ödeneği, toplam harcama artışına ilk altı ayda 4,8 puanlık bir katkı vermiş iken bu katkı ilk dokuz ayda %2,9’a düşmüştür. Demiryolları programının katkısı 3,7 iken diğer kalemlerdeki harcama katkısı hız kestiği için toplam katkı %2,9 da kalmıştır.
- Faiz Dışı Giderlerdeki son harcama kalemi olan **Borç Verme** kategorisi, merkezi yönetimin muhtelif kurum ve kuruluşlara açtığı krediler için kullanılmaktadır. Bu kategoride geçen seneye göre daha fazla ödenek kullanılan harcama kalemi “Kredi Garanti Fonuna Verilen Borçlar” kalemidir. Bu yılın ilk dokuz ayında 3 milyar TL’lik ödeneğin %70’ine yakın kısmı kullanılmıştır. Bu oran ilk altı ayda %47 olmuştur. Hazine tarafından üstlenilen bu miktarın ileride borçlusu olan Kredi Garanti Fonu tarafından geri ödenip ödenmeyeceğinin ayrıca takip edilmesi gereken bir konu olduğunun tekrar belirtilmesinde fayda görmekteyiz. Kredi Garanti Fonu ödemelerinin durumu da diğer KÖİ ödemeleri ile birlikte aşağıda yer almaktadır.
- **Faiz giderleri** daha önce de belirttiğimiz gibi toplam harcamaların 2017 ve 2018’in ilk altı aylık iki dönemi arasındaki artış miktarı içinde %9,1’lik bir paya sahiptir. İlk altı aydaki ödenek kullanım oranı ise bir önceki yılın aynı dönemi ile aynı (%47) oranda gerçekleşmiştir. Buna karşılık ilk dokuz aylık sonuçlar incelendiğinde faiz giderleri ödeneğinin 2018 yılının ilk dokuz ayında %82,1 den %84,3’e çıktığı, bu arada dış borç faiz ödeneğinin neredeyse tamamının (%97) kullanıldığı dikkati çekmektedir. Bu durumda kurlarda görülen beklenmeyen artışların, ödeneklerin tamamına yakın kısmının kullanılmasına yol açtığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan dış borç faiz ödeneğinin yılın geri kalan kısmına yetmeyeceği anlaşılmaktadır.⁹
- Faiz giderleri kalemindeki harcama gruplarının (iç borç faiz, dış borç faiz, türev ürünler vb.) harcama artışına katkısının ise %12’ye ulaştığı ve bunun içinde de en yüksek katkıyı iç borç faizlerinin (%6,7) verdiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık toplam harcamalar içinde faiz harcamalarının payında bir miktar yükselme olduğu (%9,5’ten %10’a) görülmektedir.

2.3. Bütçede Yer alan KÖİ Ödemelerine ve Diğer Garantili Ödemelere İlişkin Harcamalar Bütçe Dokümanlarından Nasıl İzlenebilir? Neler Yapılabilir?

2.3.1. Nasıl İzlenebilir?

Hatırlanacağı üzere Birinci Mali İzleme Raporu’nda Kamu Özel İş Birlikleri’ne ait ve devlet kuruluşları tarafından ödenmesi söz konusu olan muhtelif garanti ve hizmet bedellerinin bütçe hesaplarında nasıl gösterildiğine dair bazı bilgiler verilmişti. Bu işlemler yıl içinde de basında ve TBMM’de gündeme gelmiş ve özellikle köprü geçiş ücretleri, şehir hastaneleri hizmet ve kira bedelleri

⁹ İç ve Dış Borç Faiz Ödemeleri ödenekleri kalmasa dahi ödeneksiz olarak yapılmaya devam etmektedir. Bu konuda TBMM’den ek ödenek yetkisi alınmasına gerek olmadığı hususunu önceki raporlarımızda incelemiş bulunmaktayız.

Tablo 4: Kamu Özel İşbirliği Projeleri ve Diğer Garantili İşlemlere İlişkin Rehber Tablo (milyon TL)

Nerede? Harcama Kodu (Kurumsal/Elko)	Kim? (Hangi Kurum Bütçesinde Yer Alıyor?)	Resmi Adı (Harcamanın Bütçe Sınıflamasındaki Adı)	Ne İçin? (Niteliği)	2017 Ödenek	2017 Harcama	2018 Ödenek	2018 Ağustos Sonu Ödenek Kullanımı	2019 Bütçe Ödenek Tahmini	2020 Tahmin	2021 Tahmin
16.1.06.05	Sağlık Bak.	Sermaye Giderleri-Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri-Yapı Kira Devret Modeli İle Yapılan Hastane Kira Bedelleri	Şehir Hastaneleri Kira Bedelleri - Üçer aylık dönemlerle (Ocak-Nisan-Temmuz-Ekim) peşin ödenmektedir. Yatırım Harcaması (Sermaye Gideri) olarak işlem görmektedir. Avans olarak ödendiği için 2018 ödenek kullanımının ne kadarının tım ödemesi içerdiği belli değildir.	0	124,7	1.275	508	3.680	7.575	9.290
17.1.03.5	Sağlık Bak.	Mal ve Hizmet Alımları-Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri	Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri (7 kalem ölçülebilir hizmetin yükleniciden alınması - bakiye bakım, görüntüleme sayısı, diğer benzeri tıbbi hizmetler gibi)	0	186	1.269	523	2.470	6.500	7.670
32.05. 4	T.C Karayolları (İşletmeler Daire Başkanlığı Bütçesi)	Cari Transferler-Hane Halkına Transferler	Köprü Geçiş Garantili Ücretleri - Bir yıl öncesinin garanti ücretleri o yıl sonuna doğru hesaplanıp gelecek yıl bütçesine konulmakta, gelecek yılın Nisan ayı sonuna kadar ödenmektedir.	793	1.127	3.491	3.403	3.549	6.210	6.496
8.1.6.80	Maliye ve Hazine Bak.	Borç Verme-Yurtiçi Borç Verme-Kamu Kurumlarına Fonlara, Mali Kurumlara-Kredi Garantili Fonuna	Kredi Garantili Fonuna (KGF) Ödemeler - KOBİ ve benzeri kuruluşların bankalardan aldığı ve KGF'nin ödenmesini garanti ettiği kredi yükümlülüklerini KGF'nin ödeyememesi halinde Hazine'nin devreye girerek ödediği bedellerdir. (Hazine kontr garantisini niteliğindedir.)			3.000	1.880	4.000	4.472	4.749
8.1.9.90 (Muhasebat Gn. Md. tablolarının harcamalara ilişkin 2. kademe ayrımı kodunda Yurt İçi Borç Verme kalemi altında isim olarak yer alır.)	Maliye ve Hazine Bak.	Muhasebat tablolarının dördüncü kademe ayrımı kodunda Borç Verme-Yurtiçi Borç Verme-Diğer Yurt İçi Borç Verme kaleminin "Diğer" alt kalemi içinde yer alır. O nedenle görülmeyen. Görmek için ayrı bir tablo olan "2. Kademe Ayrıntı Harcama Kodları Tablosu"na bakılması gerekir. Şimdiye kadar herhangi bir ödeme yapılmamıştır.	Hazine dış borç geri ödeme garantileri (klasik garantiler) için bütçeden ödenek kullanılmamaktadır. Bu ödemeler T.C Merkez Bankası nezdindeki risk hesabından ödenir. Hesap yetersiz kalırsa gerekli miktar Hazine tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçesi'ne Risk Hesabı için konulan iz ödeneginden karşılanır. Bu ödemeler Hazine'nin kamu borç yönetimi raporlarında ayrıca belirtilir. Şimdiye kadar risk hesabına Merkezi Yönetim Bütçesi'nden katkı yapılmasını gerektirecek bir hareket gözlemlenmemiştir.							
Borç Üstlenimleri (Henüz ödemesi olmadığı için kod verilmemiştir.)	Muhlif (TCK, Sağlık Bakanlığı vb.)	Henüz uygulaması yoktur.	Hala devam eden projelerinin yarım kalmaması durumunda Hazine'nin üstleneceği borçlar							
Bütçe Harcama Sistemine ve Kodlamasına Dahil Olmayan Havaalanı Yolcu Garantili Ücretleri	Devlet Hava Meydanları İşletmesi	-	Havaalanı garanti ödemeleri DHMİ tarafından yapılır. DHMİ KİT olduğu için bu ödemeleri Merkezi Yönetim Bütçesi'nden izlemek mümkün değildir. DHMİ uygulama sözleşmelerinin gizliliği gerektisi ile bu bilgileri vermemektedir.	?	?	?	?	?	?	?
			Toplam	793	1.438	9.035	6.314	13.699	24.757	28.205

Kaynak: Kurumların TBMM'ye sundukları 2019 Bütçe Kanunu tekliflerinde yer alan bilgilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

gibi yüklenici şirketlere ödenen bedeller tartışma konusu olmuştur. Ancak bu harcamaların sistematığı, bütçe hesaplarında gösteriliş sınıflamaları ve ödemedenden sorumlu kurum ve kuruluşlar hakkında tam bilgi sahibi olunmadan yapılan değerlendirmelerin, konuya ilgi duyan vatandaşların yeterli fikir sahibi olmasına yardımcı olamayacağı düşüncesi ile bu tür ödemelerin takibinde yardımcı olması açısından Tablo 4 hazırlanmıştır.

Tablo 4'te görüleceği üzere halen bütçede KÖİ ödemeleri için ayrılan kaynaklar Köprü Geçiş Garantileri, Şehir Hastaneleri Hizmet Bedelleri ve Şehir Hastaneleri Kira Bedellerinin ödenmesine yöneliktir. Tablonun ilgili kısımlarında bunların nitelikleri hakkında gerekli bilgiler verilmiştir. Buna ek olarak Kredi Garanti Fonu'nun kendisinin garanti ettiği ancak ödeyemediği kredi geri dönüşleri için de ayrı bir Hazine garantisi mevcuttur. Bunun dışında Tablo 4'te yer alan Klasik Garantiler, Hazine'nin kamu kurumlarının aldığı dış borçlara verdiği geri ödeme garantileri olup bunlar Tablo 4'ün ilgili kısmında açıklandığı üzere doğrudan bütçeden ödenmezler. Onun yerine TCMB'de tutulan Risk Hesabı'ndan yani bütçe dışından ödenirler. Hesapta para yetersiz kalırsa bütçeden bu amaç için ayrılan ödenek devreye girer. Bir de halen inşaatı devam eden YİD ve YİK projelerini devletin ilgili kurumunun (TCK, Sağlık Bakanlığı) devralması halinde kalan borçların devlet tarafından üstlenilip ödenmesini kapsayan borç üstlenim anlaşmaları vardır. Bunlardan şimdiye kadar herhangi bir üstlenim gerçekleşmemiş ve bütçe ile ilişkilendirilmemiştir. Tablo içinde ayrıntılı olarak açıklandığı gibi KİT statüsündeki DHMİ'nin yaptığı yolcu garantisi ödemeleri için bütçeden herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. DHMİ bir KİT olarak bunları kendi hesaplarından (bütçe dışından) ödemekte ancak bunların miktar ve detayları hakkındaki bilgileri yüklenici ile imzalanan ödeme koşul ve hesaplarının yer aldığı "uygulama sözleşmeleri hükümleri gereği" açıklayamayacağını ifade etmektedir.¹⁰

Bu tür ödemeleri doğrudan izlemek isteyen okuyucular ve basın mensupları için aşağıdaki hususların yardımcı olabileceği düşünülmektedir:

- **Şehir Hastaneleri'ne** ne kadar ödenek (kira ve hizmet bedeli karşılığı) ayrıldığı ancak yılbaşında yeni bütçe TBMM'ye sunulduğunda ve bunun ardından Sağlık Bakanlığı kurum bütçesini Meclis'e ilettiğinde ulaşılabilecek bir bilgidir. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu metni ve eklerinde bu bilgiler mevcut değildir. Bu bilgiye Sağlık Bakanlığı kurum bütçesinde yer alan tablolardan ulaşmak gerekmektedir. İlgilenenlerin bu metni Bakanlık'tan veya Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan elektronik ortamda talep etmeleri ve içinde yer alan ödenek cetvellerinden yukarıdaki tablodaki ödenek isimlerini aratarak (Ör. Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri veya Hastane Kira Bedelleri gibi.) ödenek tahminlerine ulaşmaları mümkündür. Buna karşılık bu bilgilere yıl içinde (hangi ayda ne kadar ödenek kullanıldığını öğrenmek açısından) ulaşmak özel çaba gerektirmekte olup, bu bilgiler kamuya açık değildir. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde yayımlanan ayrıntılı gider kalemleri tablolarında da (Ekonomik Kod 4 Kategorisi) bu bilgiler yer almamaktadır.
- **Köprü Geçiş Ücretleri** için de bütçe TBMM'ye sunulduğunda TCK kurum bütçesinin elektronik ortamda temin edilmesi ve ödenek cetvelleri içinde TCK İşletmeler Dairesi Başkanlığı altında yer alan Cari Transferler veya Hane Halkına Ödemeler başlığına ulaşarak bu bilginin edinilmesi mümkün bulunmaktadır. Aylık olarak bu verilere de yukarıda sözü edilen Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinden ulaşmak mümkün değildir.
- **Kredi Garanti Fonu'ndan** ne kadar ödeme yapıldığına ulaşmak göreceli olarak daha kolaydır. Bütçe yılı başında ödenek tahsislerine Hazine ve Maliye Bakanlığı kurum bütçesinden doğrudan

¹⁰ Bu konuda DHMİ'den CİMER aracılığı ile talep ettiğimiz bilgilere bu yönde yanıt alınmıştır.

ulaşmak mümkündür. Her ayın 15'inde yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesindeki merkezi yönetim bütçe harcama istatistiklerinden de Ekonomik Kod 4 kategorisindeki tabloya ulaşım Kredi Garanti Fonu ismi ile arama yapıldığında aylık bazda da bu verilere ulaşılabilir.

- **Risk Hesabı'na** ilişkin ise aynı web sitesinde bu sefer Ekonomik Kod 2 kategorisindeki tablodan Risk Hesabı adı ile arama yapılarak bilgi alınabilir.

Ancak, görüleceği gibi bu bilgilere ulaşmak yine de uzun zaman ve özel çaba isteyen bir uğraş gerektirmektedir. Yaptığımız bu açıklamalar bir ölçüde yardımcı olabilsede kamuoyunda ilgi uyandıran bu ödemelerin vatandaşların bilgisine anlaşılabilir bir biçimde sunulması açısından kamu otoritesine düşen görevler bulunmaktadır.

2.3.2. Ne Yapılmalı?

Hem Parlamento üyelerinin hem basın mensupları ve sivil toplum kuruluşlarının ve onlar aracılığı ile vatandaşların bu bilgilere ulaşımının mali saydamlık ve bütçe hakkının bir gereği olduğu bilincinden hareketle¹¹ aşağıdaki önerilerin tartışmaya açılmasında yarar olduğu düşünülmektedir. Bu sebeplerle,

- Her yıl Merkezi Yönetim Bütçesi'nde garantili ödemelerin ve diğer KÖİ ödemelerinin ayrı ve kolayca tespit edilebilir bir ödenek kalemi olarak yer almasının sağlanması, dolayısı ile örneğin köprü geçişlerinin Hane Halkına Transferler adı altında yer almaması, (bir başka deyişle vatandaşlarımızın bütçe labirentinde ödenek aramak gibi bir durumla karşılaşmak zorunda bırakılmaması.)
- Bu ödemeleri aynı zamanda bütçe TBMM'ye sunulurken ayrı bir bütçe cetvelinde Bütçe Kanunu'na ek olarak yayımlayıp detayları hakkında bilgi verilmesi, (örneğin vergi harcamalarında olduğu gibi bu tür ödemeler için de Bütçe Kanunu eki ayrı bir cetvel hazırlanması)
- Hatta bu tür garanti ödemelerinin kurum bütçelerinden alınıp Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konularak ödemelerinin bu bütçeden yapılması, dolayısı ile kamuoyunca birden fazla kuruma dağıtılmış ödemelerin tek bir kaynaktan saydam bir biçimde takip edilmesinin kolaylaştırılması,
- Yukarıdaki öneriye alternatif olarak, bu ödemelerden sorumlu kurumların her ay ne kadar ödemede bulduklarına dair bilgileri kendi web sitelerinde yayımlayıp kamuoyunu bilgilendirmeleri,
- Klasik garanti ödemelerinin TCMB nezdindeki Risk Hesabı yerine doğrudan Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden ödenek tefrik edilerek yapılması,
- YİD ve YİK gibi uygulamalar ile firmalar tarafından devlete ne kadar işletme hakkı devir bedeli ödenmesi gerektiği ve ne kadarının ödendiği, bunların gelir cetvellerinde nerede ve nasıl muhasebeleştirildiği konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca kamuoyuna aylık raporlama yapılması,
- Tercihan, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın sadece kendi verdiği garantileri değil, diğer kurumların verdiği garantilerden doğan yükümlülükleri ve işletme hakkı devir bedelleri gibi bilgileri de toparlayarak Aylık Borç Yönetim Raporları'nda yayımlaması,

¹¹ Bu konuda benzeri talepler açısından gazeteci Sayın Çiğdem Toker'in 2 Kasım 2018 tarihli *Sözçü Gazetesi*'nde yer alan "Bütçeyi Bulmaca Gibi Hazırlamak" başlıklı köşe yazısı örnek verilebilir.

- Uygulama sözleşmelerinin gizliliğinin kaldırılması ve altına girilen yükümlülük riski hakkında kamuoyunun bilgi edinme hakkının temini,
- Bu tür yükümlülüklerin kaydı, muhasebesi ve yüklenilen riskin tahmini gibi konularda hali hazırda yürütülen çalışmaların aşamaları, ne zaman sonuçlanacağı ve raporlamalarının sonuçları hakkında kamuoyunun tam, doyurucu ve anlaşılabilir bir biçimde **bilgi edinme hakkının** sağlanması önerilmektedir.

Bu gibi hususlara bir çözüm getirilmemesi durumunda, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi konularda mesafe kaydetmek mümkün olmayacak ve spekülasyonların önüne geçilemeyecektir.

2.4. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi

Merkezi yönetimin yılın ilk dokuz ayında yapmış olduğu harcamaların fonksiyonlar bazında geçen yılın aynı dönemine göre önemli farklar gösterip göstermediğini aşağıda yer alan Tablo 5 aracılığı ile izlemek mümkündür.

Bu tabloya göre devletin yerine getirmeyi amaçladığı fonksiyonlar açısından yılın ilk dokuz ayındaki ödenek kullanımları ve harcama artış hızına olan katkıları konusunda dikkat çeken hususlar aşağıda yer almaktadır.

- Devlet borçlarının faizleri, dış ilişkiler ve diğer genel idare hizmetlerinin takip edildiği **Genel Kamu Hizmetleri** kategorisinde ödenek kullanımı geçen senenin ilk dokuz ayına göre 5 puan artmış gözükmemektedir. Diğer yandan bu kategorideki hizmetler için yapılan harcamalardaki artışın toplam harcama artışına katkısı %37 ile önceki dönemlerde olduğu gibi ilk sırada yer almaktadır. Aynı şekilde Genel Kamu Hizmetleri kategorisi toplam harcamalar içindeki payını da önceki döneme göre yaklaşık 2,2 puan arttırmış bulunmaktadır. Bunda faiz ödemelerinin hız kazanmasının etkisi olduğu düşünülmektedir.¹²
- **Savunma Hizmetleri'nde** ödenek kullanımı geçen senenin aynı dönemine göre önceki çeyreklerdeki eğilimini sürdürmüş ve 2 puan azalmış gözükmemektedir. Bu kategorinin toplam harcama artışına katkısı ise savunma harcamalarının iki dönem arasında %32 oranında artmasının da etkisi ile yine önceki çeyreklik dönemlere benzer şekilde %6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buradaki katkı tahmin edilebileceği gibi Askeri Savunma Hizmetleri'nden gelmiştir. Buna karşılık, savunma harcamalarının toplam içindeki payı geçen senenin aynı dönemine göre 0,30 puan artmıştır.
- **İçinde iç güvenlik** (polis, jandarma, özel güvenlik) ve mahkeme ile cezaevi hizmetlerinin yer aldığı Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, yılın ilk üç ve altı aylık sonuçlarına göre aynı artış hızına ulaşmasa da harcama kategorileri arasında önceki döneme göre göstermiş olduğu hızlı artış ile (%27) dikkat çekmektedir. Bu artışın toplam harcama artışına katkısı %9 olup, bu orana en büyük katkı da yine iç güvenlik hizmetlerinden gelmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri kaleminde ödenek kullanım oranları geçen senenin aynı dönemine kıyasla 11 puan daha fazla gerçekleşmiş, toplam harcamalar içindeki payı da 0,30 puan daha fazla olmuştur.

¹² Faiz ödemelerinin bir kamu hizmeti sayılmayacağı, dolayısı ile Genel Kamu Hizmetleri kategorisi içinde yer almaması gerektiği konusunda basında bazı yorumlara tesadif edilmektedir. Fonksiyonel harcamalar OECD tarafından geliştirilen COFOG (Classification of Functions of Government) adı ile bilinen uluslararası sınıflama çerçevesi içinde 10 hizmet kategorisine ayrıştırılmaktadır. Genel Kamu Hizmetleri, diğer hizmet kategorilerine oturtulamayan Parlamento, Dışişleri, finansal ve "mali (fiscal-public debt transactions)" vb. işlemleri kapsamakta olup, faiz ödemeleri de bu nedenle Genel Kamu Hizmeti sınıflaması içinde yer almaktadır. Aksi halde, yani faiz ödemelerinin kamu hizmeti sayılmamasının sonucunda diğer hizmet kategorileri ile de ilişkilendirilmesi mümkün olmayacağı için devlet hesaplarında nasıl gösterileceği sorusu açıkta kalmaktadır. Zira aynı faiz ödemeleri bütçede ekonomik sınıflama kod sistemi içinde yer almaktadır. Bu tür değerlendirmelerin faizin bir bölüştürme kategorisi olarak ekonomideki anlamı ile bir harcama sınıflaması olarak devlet hesaplarındaki gösterimi arasındaki farkın değerlendirilmesinde yapılan hatalardan kaynaklandığı tahmin olunmaktadır.

Tablo 5: Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı (2017-2018 Ocak-Eylül Karşılaştırmalı)* (bin TL)

	Ocak - Eylül 2017	2017 Gerçekleşme	Ocak - Eylül 2018	2018 Ödenek	2017 Eylül Sonu/ Gerç. %	2018 Eylül Sonu/ Ödenek %	2017 Eylül Sonu/ 2018 % Değ.	İki Dönem Arası Artış Miktarı	Artışa Katkı %	Toplam Harcama İçindeki % Pay 2017 Eylül	Toplam Harcama İçindeki % Pay 2018 Eylül
HARCAMALAR	488.220.686	678.269.193	603.543.866	762.753.272	72%	79%	24%	115.323.180	100%	100,00%	100,00%
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	126.382.522	171.044.878	169.404.190	214.024.074	74%	79%	34%	43.021.668	37%	25,89%	28,07%
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	21.339.680	30.779.685	28.185.559	41.891.569	69%	67%	32%	6.845.879	6%	4,37%	4,67%
Askeri Savunma Hizmetleri	20.464.071	29.422.100	26.604.794	40.005.473	70%	67%	30%	6.140.723	5%	4,19%	4,41%
Sivil Savunma Hizmetleri	25.008	66.962	15.250	138.054	37%	11%	-39%	-9.758	0%	0,01%	0,00%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	0	53.032	119.150	90.000	0%	132%	-	119.150	0%	0,00%	0,02%
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	850.601	1.237.591	1.446.365	1.658.042	69%	87%	70%	595.764	1%	0,17%	0,24%
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	37.520.529	53.416.407	47.472.853	58.528.789	70%	81%	27%	9.952.324	9%	7,69%	7,87%
Güvenlik Hizmetleri	25.210.439	36.023.281	31.978.477	41.649.453	70%	77%	27%	6.768.038	6%	5,16%	5,30%
Yangından Korunma Hizmetleri	0	0	37	n.a	-	-	-	37	0%	0,00%	0,00%
Mahkeme Hizmetleri	5.745.027	7.852.556	7.171.670	8.167.137	73%	88%	25%	1.426.643	1%	1,18%	1,19%
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	4.633.549	6.788.797	5.609.716	5.860.443	68%	96%	21%	976.167	1%	0,95%	0,93%
Diğer (ARGE ve Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzenliği)	1.931.514	2.430.441	2.712.953	2.985.722	79%	91%	40%	781.439	1%	0,40%	0,45%
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	59.838.941	90.983.209	77.252.931	97.804.612	66%	79%	29%	17.413.990	15%	12,26%	12,80%
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	5.674.820	7.978.233	6.885.834	13.289.514	71%	52%	21%	1.211.014	1%	1,16%	1,14%
Tarım, Ormanlık, Bahçılık ve Avelik Hizmetleri	18.964.689	26.561.552	20.577.964	28.713.719	71%	72%	9%	1.613.275	1%	3,88%	3,41%
Yakıt ve Enerji Hizmetleri (Kömür, Petrol, Elektrik, Enerji)	1.936.704	2.967.455	1.968.300	2.900.909	65%	68%	2%	31.596	0%	0,40%	0,33%
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri	2.531.732	3.367.230	2.988.409	3.609.983	75%	83%	18%	456.677	0%	0,52%	0,50%
Ulaştırma Hizmetleri	21.059.919	36.193.650	34.238.523	35.571.349	58%	96%	63%	13.178.604	11%	4,31%	5,67%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	13.807.407	24.485.654	21.914.324	16.920.819	56%	130%	59%	8.106.917	7%	2,83%	3,63%
Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri	640.366	1.045.560	1.242.013	948.264	61%	131%	94%	601.647	0,5%	0,13%	0,21%
Suyolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizmetleri	180.047	431.641	445.599	612.013	42%	73%	147%	265.552	0,2%	0,04%	0,07%
Suyolu Taşımacılığı İşletme İşleri ve Hizmetleri	83.935	149.988	96.375	190.711	56%	51%	15%	12.440	0,0%	0,02%	0,02%
Demiryolu İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	6.215.973	9.702.026	10.278.797	16.486.930	64%	62%	65%	4.062.824	3,5%	1,27%	1,70%
Havayolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	67.198	291.175	196.665	304.277	23%	65%	193%	129.467	0,1%	0,01%	0,03%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri	64.993	87.606	64.750	108.335	74%	60%	0%	-243	0,0%	0,01%	0,01%
İletişim Hizmetleri	283.068	689.092	200.045	497.202	41%	40%	-29%	-83.023	-0,1%	0,06%	0,03%
Diğer Endüstriler (Dağıtım, Ticaret, Turizm, Çok Amaçlı Geliştirme Projeleri)	9.075.900	12.746.701	10.122.654	12.641.154	71%	80%	12%	1.046.754	0,9%	1,86%	1,68%
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	281.727	437.106	241.304	526.925	64%	46%	-14%	-40.423	0,0%	0,06%	0,04%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler	30.382	42.190	29.898	53.857	72%	56%	-2%	-484	0,0%	0,01%	0,00%

V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ (Atık Yönetim, Atık Su, Çevre Koruma vb.)	222.068	619.402	277.421	606.293	36%	46%	25%	55.353	0,0%	0,05%	0,05%
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	5.799.969	9.101.472	8.026.697	7.124.343	64%	113%	38%	2.226.728	1,9%	1,19%	1,33%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	24.498.977	35.220.918	28.969.682	40.611.178	70%	71%	18%	4.470.705	3,9%	5,02%	4,80%
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	42.667	74.721	52.512	74.746	57%	70%	23%	9.845	0,0%	0,01%	0,01%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	4.686.603	6.436.337	5.600.515	7.200.295	73%	78%	20%	913.912	0,8%	0,96%	0,93%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	13.524.443	18.879.911	15.554.415	22.316.597	72%	70%	15%	2.029.972	1,8%	2,77%	2,58%
Halk Sağlığı Hizmetleri	6.089.993	9.274.407	7.386.393	10.032.633	66%	74%	21%	1.296.400	1,1%	1,25%	1,22%
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	3.201	13.429	5.244	27.527	24%	19%	64%	2.043	0,0%	0,00%	0,00%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri	152.070	542.113	370.603	959.380	28%	39%	144%	218.533	0,2%	0,03%	0,06%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	9.557.909	13.857.204	11.424.397	13.104.805	69%	87%	20%	1.866.488	1,6%	1,96%	1,89%
Din Hizmetleri	5.574.344	7.261.708	6.455.574	7.767.380	77%	83%	16%	881.230	0,8%	1,14%	1,07%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	79.926.941	113.728.047	94.862.617	124.278.254	70%	76%	19%	14.935.676	13,0%	16,37%	15,72%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	29.362.990	40.429.065	34.383.712	44.891.631	73%	77%	17%	5.020.722	4,4%	6,01%	5,70%
Ortaöğretim Hizmetleri	19.035.796	27.227.753	22.248.836	28.168.461	70%	79%	17%	3.213.040	2,8%	3,90%	3,69%
Yükseköğretim Hizmetleri	19.448.630	27.127.384	23.035.321	29.721.872	72%	78%	18%	3.586.691	3,1%	3,98%	3,82%
Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri	2.136.366	3.114.502	3.820.502	5.400.124	69%	71%	79%	1.684.136	1,5%	0,44%	0,63%
Eğitime Yardımcı Hizmetleri	5.301.761	9.009.931	6.457.917	8.674.194	59%	74%	22%	1.156.156	1,0%	1,09%	1,07%
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	595.123	1.216.767	737.769	871.872	49%	85%	24%	142.646	0,1%	0,12%	0,12%
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	4.046.275	5.602.645	4.178.560	6.550.100	72%	64%	3%	132.285	0,1%	0,83%	0,69%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	123.133.150	159.517.971	137.667.519	164.779.357	77%	84%	12%	14.534.369	12,6%	25,22%	22,81%
Hastalık ve Malullük Yardımı Hizmetleri	4.912.130	6.705.188	5.830.902	7.474.468	73%	78%	19%	918.772	0,8%	1,01%	0,97%
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	415.357	635.077	542.430	574.016	65%	94%	31%	127.073	0,1%	0,09%	0,09%
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	1.109.161	1.535.510	1.327.613	1.526.422	72%	87%	20%	218.452	0,2%	0,23%	0,22%
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	2.865.963	3.895.068	3.394.568	4.464.782	74%	76%	18%	528.605	0,5%	0,59%	0,56%
İskan Yardımı Hizmetleri	0	0	0	0	-	-	-	0	0,0%	0,00%	0,00%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	4.043.160	5.439.145	4.275.806	6.298.703	74%	68%	6%	232.646	0,2%	0,83%	0,71%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	109.787.379	141.307.983	122.296.200	144.440.966	78%	85%	11%	12.508.821	10,8%	22,49%	20,26%

- Bir önceki bölümde incelenen ekonomik sınıflama içinde yılın ilk üç ayında dikkat çeken merkezi yönetim yatırım harcamaları, kendisini özellikle fonksiyonel sınıflama içindeki **Ekonomik İşler ve Hizmetler** kategorisinde yansıtmaktadır. Geçtiğimiz yılın dokuz aylık dönemine göre bu kategorideki harcamalar ilk altı aydaki %51’lik artış sonrası keskin bir düşüşle %27 oranında artmış bulunmaktadır. Ödenek kullanım oranında da ilk altı aydaki kullanım (%43’ten %60’a) hız keserek %66’dan sadece 13 puan artışla %79’a çıkmıştır. İlk altı ayda “Ekonomik İşler ve Hizmetler”, “Genel Kamu Hizmetleri” kategorisinden sonra toplam harcama artışına en büyük katkıyı yaparak (%26,1) diğer fonksiyonel harcamalara kıyasla yine ön plana çıkmakla beraber ilk dokuz aydaki katkı payı sadece %15 olmuştur. Alt kategorilere göz atıldığında ise bu artışta ve ödenek kullanımlarında en büyük payın Ulaştırma Hizmetleri (%11), Karayolu İnşaat Hizmetleri (%7) ve Demiryolu İnşaat Hizmetleri’ne (%3,5) ait olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, yılın ilk iki çeyreğinde olduğu gibi üçüncü üç aylık döneminde de hükümetin harcama öncelikleri karayolu ve demiryolu inşaatları olarak kendisini göstermektedir. Ancak bu harcamaların artışa katkısı önceki dönemlerdeki katkılarının aşağısında kalmıştır. Bu da yılın üçüncü çeyreğindeki yatırım ve hizmet ağırlıklı ödenek kullanım ve harcama hızlarının yavaşladığı ile ilgili tespitlerimiz ile uyumludur.
- Bu yılın ilk dokuz ayında eğitim ve sağlık hizmetleri geçen senenin aynı dönemine göre toplam harcama artışına sırasıyla %13 ve %3,9’luk katkı vermişler, ödenek kullanımlarında da 6 ve 1 puanlık artışlar gözlemlenmiştir. Bu anlamda yılın ilk dokuz ayında sağlık sektöründe dikkat çeken bir hareketlilik gözlemlenmemişken, eğitim sektörü harcamalarında bir canlanma olduğu ifade edilebilir.
- Diğer taraftan **Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri** kategorisinde hem ödenek kullanımı hem de harcama artış hızı anlamında yılın ilk dokuz ayında geçen senenin aynı dönemine göre sırasıyla 7 puan ve 19 puanlık artışlar gözlemlenmiştir. Harcama artışında emeklilere bayram ikramiyesi ödemelerinin, “Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Yardım ve Güvenlik Hizmetleri” alt başlığında yer alan sosyal güvenlik açığının ve işveren prim katkısının 5 puanının devletçe finanse edilmesine yönelik ödemelerdeki azalışı bir ölçüde dengelemesi de rol oynamıştır. Nitekim iki bayram ikramiyesinin (yaklaşık 22 milyar TL) bu dönemde yapılan ödemeleri ile bu kategori, harcama artışına %10 gibi bir katkı sağlamıştır.

Bu kategorideki harcamaların hangi ekonomik sınıflamadaki harcamalar ile ilişkilendirilebileceği konusunda bir fikir edinmek açısından aşağıda yer alan Tablo 6’yı incelemek gerekmektedir. Daha önceki Bütçe Takip Raporlarımızda da değinildiği gibi Tablo 6 çapraz sınıflama tablosu olarak tanımlanmakta ve devletin yerine getirmek durumunda olduğu fonksiyonlar için kullandığı kaynakların (personel, mal ve hizmet alımı, yatırımlar, transferler) dağılımını göstermektedir.

Tablo 6: 2018 Yılı Ekim Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı % (Ekim 2018 Kümülatif ve 2017 Tüm Yıl)

	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödemeler	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Ocak-Ekim 2018 Toplam	2017 Tüm Yıl
Genel Kamu Hizmetleri	9,9%	10,0%	11,9%	100,0%	30,8%	8,4%	15,7%	31,9%	27,6%	25,2%
Savunma Hizmetleri	10,3%	10,7%	21,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	4,7%	4,5%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	20,4%	17,4%	18,9%	0,0%	0,1%	6,4%	0,0%	0,1%	7,9%	7,9%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	5,9%	6,3%	5,9%	0,0%	10,2%	53,6%	46,9%	36,7%	12,9%	13,4%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	0,4%	0,1%	0,1%
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,1%	0,1%	2,3%	0,0%	0,6%	3,0%	33,4%	0,1%	1,3%	1,3%
Sağlık Hizmetleri	9,4%	12,4%	16,2%	0,0%	0,1%	7,8%	0,2%	0,0%	4,9%	5,2%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,2%	4,4%	1,7%	0,0%	0,7%	3,0%	1,2%	0,8%	1,9%	2,0%
Eğitim Hizmetleri	38,8%	37,4%	19,1%	0,0%	1,9%	16,9%	1,0%	29,6%	15,8%	16,8%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	1,1%	1,2%	2,8%	0,0%	55,5%	0,5%	0,8%	0,4%	22,8%	23,5%
TOPLAM	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

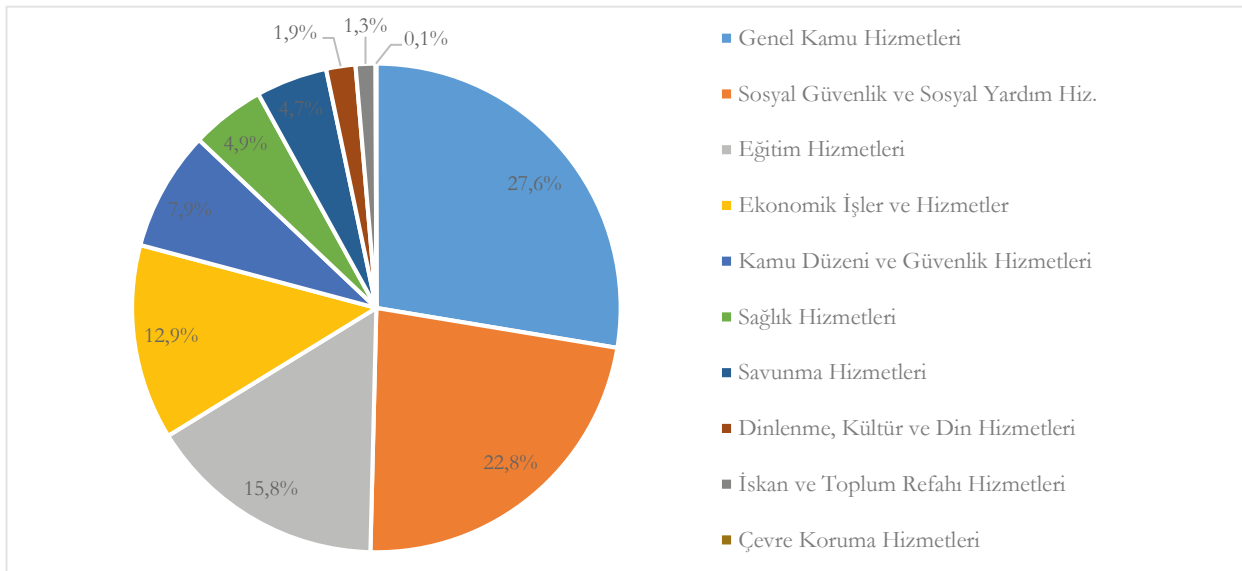
Bu tablodaki fonksiyonel harcama kategorilerini, ekonomik sınıflama kategorileri ile ilişkilendirdiğimizde aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün gözükmektedir.

- Yılın ilk on ayında¹³ Merkezi Yönetim Bütçesi'nde **personel harcamaları** için en çok kaynak **Eğitim Hizmetleri**'ne ayrılmıştır. Toplam personel harcamalarının %38,8'i bu hizmete ayrılmış bulunmaktadır. Özellikle öğretmen maaşları bunun en önemli nedenidir. Bu eğilim geçen yıllardan bu yana fazla değişmemiştir. Eğitim hizmetleri Merkezi Yönetim Bütçesi'nin %15,8 ini oluşturmaktadır. Geçen senenin tümü için bu oran Tablo 6'dan da görüleceği üzere %16,8'dir. Yılın tümü açısından karşılaştırma yapmak için yılsonu rakamlarını beklemek gerekecektir. Buna göre son çeyrek değerlerinin belli olmasından sonra eğitim bütçesinde geçen yıla kıyasla bir tasarruf yapıp yapılmadığı daha belirgin olarak ortaya çıkacaktır.

¹³ Rapor yazım sürecinde Eylül ayı yerine Ekim ayı verilerinin kullanılması, fonksiyonel harcamaların takibinin diğer harcamalar gibi aylık bazda yapılamıyor olmasından kaynaklanmaktadır.

- **Mal ve hizmet alımlarında en çok kaynak savunma hizmetleri için (%21,2) kullanılmıştır.** İç güvenlik ve adalet hizmetleri için yapılan mal ve hizmet alımları da dahil edildiğinde (%18,9) bu iki fonksiyon toplam mal ve hizmet alımlarının %40'ını kullanmış gözükmektedir.
- **Cari Transferler,** ağırlıklı olarak sosyal yardım hizmetleri ile diğer genel nitelikli kamu hizmetleri için yapılmakta ve bu iki kalem toplam harcamaların %88'ini oluşturmaktadır. Cari transfer harcamaların %10,2'luk kısmı ise Ekonomik İş ve Hizmetler (tarımsal destekler, görev zararları vb.) için harcanmaktadır.
- **Yatırım Harcamaları (Sermaye Giderleri)** beklendiği gibi (**ulaştırma başta olmak üzere**) en çok (%53,6) **Ekonomik İş ve Hizmetler** fonksiyonu için kullanılmaktadır. Yatırım Harcamaları'nın tahsis edildiği ikinci hizmet kategorisi ise %16,8 ile Eğitim Hizmetleri olup, bunu %7,8 ile Sağlık Hizmetleri takip etmekte, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri'nin yatırımlardan aldığı pay da %6,4 olarak dikkati çekmektedir.
- **Sermaye Transferleri** de (diğer kurumlara yatırım için merkezi bütçeden ayrılan paylar) en çok (%53,6) (**demiryolu inşa gibi**) **Ekonomik İş ve Hizmetler**'e gitmektedir. Aynı şekilde (konut inşası gibi) İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri'ne de merkezi yönetim bütçesi sermaye katkısında bulunmaktadır.
- Sonuç olarak, aşağıda Grafik 3'ten daha yakından izlenebileceği gibi, Ekim 2018 itibariyle Merkezi Yönetim Bütçesinin
 - %27,6'sı kamu yönetiminin genel nitelikteki hizmetlerinin yerine getirilmesine,
 - %22,8'i sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerine,
 - %15,8'i eğitim hizmetlerine,
 - %12,9'u ekonomik iş ve hizmetlere,
 - %12,6'sı iç ve dış güvenlik ve adalet hizmetlerine, kalanı da diğer fonksiyonlara tahsis edilmiş bulunmaktadır.

Grafik 3: Fonksiyonel Harcamalar- Ekim 2018



3. KURUM BAZINDA ÖDENEK KULLANIMLARI

Bu kısımda daha önceki Raporlarımızda da değindiğimiz gibi idari kurumlar bazında bütçenin ödenek kullanımını yılın ilk dokuz ayı açısından inceleyeceğiz. Bunun için aşağıda yer alan Tablo 7 analizimize yardımcı olacaktır. Ancak önceki raporlarımızdan farklı olarak bu raporumuzda, kurum ödenek kullanımını önceki yıl ile karşılaştırma imkânımızın bulunmadığının altını çizmemiz gerekmektedir. Zira yılın III. çeyreğinde kamu yönetiminde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi çerçevesinde kurumsal değişiklikler yapılmış ve bazı kurumlar başka kurumlara devredilmiş, bazı kurumlar birleştirilmiş, hatta bazı genel müdürlükler bir bakanlıktan alınıp diğer bir bakanlık bünyesine katılmıştır.¹⁴ Bu nedenle analizlerimiz bu yılın ilk üç çeyreği arasındaki oransal dağılımlar ve dönemsel değişimler üzerinden yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo 7'de ödenek dağılımlarına bakıldığı zaman yılın ilk üç çeyreğinde ödenek dağılımlarında önemli bir değişiklik gözlemlenmemektedir. Aslında önceki yıllardaki eğilime uygun olarak ilk üç sırayı Maliye Bakanlığı (Transfer Bütçesi ödeneklerinin sahibi olarak), Hazine Müsteşarlığı (faiz ödemelerini yapan kurum olarak) ve Eğitim Bakanlığı almaktadır.

Bu arada kamuoyunda dikkat çeken kurumlar açısından bakıldığında aşağıdaki saptamaları yapmak mümkün bulunmaktadır.

- Diyanet İşleri Başkanlığı Genel Bütçe Kurumları arasında toplam harcamaların %1,1'ini yapmaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı Bütçesi toplam harcamalarının %0,1'ini oluşturmakta ancak yıl içinde başlangıç ödeneğinin bir katı kadar daha fazla harcama yapacağı tahmin edilmektedir. Aylık ortalamalar olarak ilk dokuz ayda yaklaşık 717 milyon TL harcama yapan Cumhurbaşkanlığı, sadece Ekim ayında 411 milyon TL civarında bir harcama ile dikkat çekmektedir.
- Kurumlar arasındaki değişiklikler nedeni ile üçer aylık dönemler itibarıyla kurumların bütçe harcamalarında açıklanması güç değişimler gözlemlenmektedir. Bu nedenle genel bütçe harcamalarının toplamı üzerinden değişimlere bakıldığında birinci çeyrekte ikinci çeyreğe harcamalar toplamda %8 artarken, ikinci çeyrekte üçüncü çeyreğe harcamaların %2 hız kestiği görülmektedir. Ancak her halükarda genel bütçe ödeneklerinin yılsonu itibarıyla başlangıç ödeneğini 30 milyar TL'ye yakın bir miktarda aşacağı anlaşılmaktadır.

¹⁴ Bu değişiklikler arasında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın kurulması, Kalkınma Bakanlığı'nın bölgesel kalkınma ile ilgili birimlerinin Sanayi Bakanlığı'na (yeni adı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı), diğer fonksiyonlarının ise Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni kurulan Strateji ve Bütçe Dairesi Başkanlığı'na devredilmesi, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütçe fonksiyonlarının da bu başkanlığa devredilmesi sayılabilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı içindeki yapılanma tamamlanana kadar bu yıl için Bütçe fonksiyonları yine Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilecektir. Önemli bir değişiklik de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurumsal yapısına dahil edilmesidir.

Tablo 7: Genel Bütçe Kurumları Ödenek-Harcama Oranları (2018 Çeyrekler İtibariyle Karşılaştırma)

(bin TL)	2018 Ocak - Mart (I.Çeyrek)	2018 Nisan - Mayıs (II.Çeyrek)	2018 Temmuz- Eylül (III.Çeyrek)	2018 Ocak-Eylül Toplam	2018 Başlangıç Ödenği	2018 Revize Ödenek Tahmini	I.Çeyrek Ödenek % Dağılım	II.Çeyrek Ödenek % Dağılım	III.Çeyrek Ödenek % Dağılım	I.Çeyrek- II.Çeyrek % Değişim	II.Çeyrek- III.Çeyrek % Değişim	Bilgi İçin Ekim 2018 Harcama
Cumhurbaşkanlığı	101.011	216.026	399.912	716.949	845.365	1.550.746	0,1%	0,1%	0,1%	114%	85%	411.057
Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı	782.272	817.856	516.977	2.117.085	2.335.535	2.664.726	0,4%	0,4%	0,4%	5%	-37%	157.018
Millî Savunma Bakanlığı	0	0	0	0	0	16.726	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%	0
Strateji ve Bütçe Başkanlığı	0	0	6.302	6.302	44.128	44.128	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%	5.975
İçişleri Bakanlığı	0	0	0	0	67.274	67.274	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%	26.618
TBMM	244.627	258.280	273.387	776.294	1.255.124	1.238.451	0,1%	0,1%	0,1%	6%	6%	117.651
Anayasa Mahkemesi	9.878	15.032	11.980	36.890	68.448	66.110	0,0%	0,0%	0,0%	52%	-20%	4.799
Yargıtay	49.601	53.566	56.683	159.850	460.437	460.437	0,0%	0,0%	0,0%	8%	6%	21.758
Danıştay	42.565	39.067	40.982	122.614	148.972	155.362	0,0%	0,0%	0,0%	-8%	5%	13.577
Sayıp	62.122	58.868	70.245	191.235	276.701	276.701	0,0%	0,0%	0,0%	-5%	19%	23.091
Başbakanlık	585.864	741.927	217.805	1.345.596	1.610.543	1.852.667	0,3%	0,4%	0,3%	27%	-71%	74.992
Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	6.090	7.147	6.088	19.325	29.158	29.158	0,0%	0,0%	0,0%	17%	-15%	3.118
Başın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	52.868	97.137	97.360	247.365	315.069	247.796	0,0%	0,0%	0,0%	84%	0%	854
Hazine Müsteşarlığı	26.970.606	16.871.451	32.032.728	75.894.785	97.893.775	99.072.502	14,7%	8,5%	13,1%	-37%	90%	5.942.564
Diyadin İşleri Başkanlığı	2.050.464	1.991.787	2.335.227	6.377.478	7.774.183	5.142.496	1,1%	1,0%	1,1%	-3%	17%	715.394
Ayır ve Acl Durum Yönetimi Başkanlığı	616.339	701.196	492.274	1.809.809	2.265.864	3.395.245	0,3%	0,4%	0,3%	14%	-30%	820.055
Adalet Bakanlığı	3.658.840	4.106.041	4.138.938	11.903.819	13.714.405	13.329.916	2,0%	2,1%	2,1%	1%	1%	1.736.412
Millî Savunma Bakanlığı	6.775.419	10.744.612	9.829.105	27.349.136	40.402.239	52.035.810	3,7%	5,4%	4,7%	59%	-9%	3.253.077
İçişleri Bakanlığı	1.630.303	2.629.291	2.118.051	6.377.645	7.300.918	8.352.700	0,9%	1,3%	1,1%	61%	-19%	932.056
Janardana Genel Kurumları	3.047.695	3.905.894	4.198.247	11.151.746	13.311.208	13.971.896	1,7%	2,0%	1,9%	28%	7%	1.417.994
Emniyet Genel Müdürlüğü	6.529.245	6.803.413	7.168.617	20.501.275	27.792.655	21.006.942	3,6%	3,6%	3,5%	4%	5%	2.512.700
Sahil Güvenlik Komutanlığı	148.815	179.550	211.540	539.905	682.700	757.451	0,1%	0,1%	0,1%	21%	18%	75.926
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	3.610	3.750	2.299	9.659	18.373	10.761	0,0%	0,0%	0,0%	4%	-39%	0
Çöp İdaresi Genel Müdürlüğü	109.046	240.255	200.853	550.154	430.326	595.858	0,1%	0,1%	0,1%	120%	-16%	109.491
Dişçileri Bakanlığı	704.171	730.674	830.942	2.265.787	3.310.380	3.691.316	0,4%	0,4%	0,4%	4%	14%	370.000
Maliye Bakanlığı	45.559.025	64.734.894	62.586.581	172.880.500	203.779.785	235.218.386	24,8%	32,6%	29,9%	42%	-3%	16.707.609
Genç İdaresi Başkanlığı	835.562	780.393	881.989	2.497.944	3.221.518	3.363.543	0,5%	0,4%	0,4%	-7%	13%	311.039
Millî Eğitim Bakanlığı	22.188.969	24.717.212	23.431.768	70.337.949	92.528.652	64.648.416	12,1%	12,4%	12,2%	11%	-5%	8.833.975
Sağlık Bakanlığı	8.549.314	8.707.268	9.655.824	26.912.406	37.571.386	29.912.537	6,7%	6,4%	4,7%	2%	2%	3.618.658
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12.317.342	12.749.312	10.219.852	35.286.506	59.738.565	57.692.945	4,7%	4,4%	4,7%	4%	-20%	4.514.620
Devlet Personel Başkanlığı	6.995	7.137	7.183	21.315	31.978	32.056	0,0%	0,0%	0,0%	2%	1%	2.579
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	559.143	528.192	539.335	1.626.670	2.386.508	2.318.548	0,3%	0,3%	0,3%	-6%	2%	212.025
Kültür ve Turizm Bakanlığı	678.284	1.249.328	943.571	2.871.183	3.997.003	4.657.345	0,4%	0,6%	0,5%	84%	-24%	782.491
Hakimler ve Savcılar Kurulu	16.118	14.552	15.809	46.279	64.966	64.966	0,0%	0,0%	0,0%	10%	10%	5.201
Alle ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	6.632.080	7.411.866	6.331.723	20.375.669	26.690.506	27.137.175	3,6%	3,7%	3,3%	12%	-15%	2.844.681
Avrupa Birliği Bakanlığı	289.102	366.995	15.656	671.813	346.861	695.088	0,2%	0,2%	0,1%	27%	-90%	5.948
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1.246.530	1.560.985	1.255.392	4.062.907	5.793.391	6.528.253	0,7%	0,8%	0,7%	25%	-20%	783.257
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	490.073	1.388.528	1.121.857	3.000.458	1.922.753	4.623.894	0,3%	0,7%	0,5%	183%	-19%	676.253
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	245.889	255.318	273.044	774.251	987.240	1.136.775	0,1%	0,1%	0,1%	4%	7%	97.206
Ekonomi Bakanlığı	789.814	926.171	1.039.046	2.755.031	4.413.914	4.340.088	0,4%	0,5%	0,5%	17%	12%	86.105
Gençlik ve Spor Bakanlığı	3.555.336	640.826	2.169.774	6.365.936	14.111.212	14.471.680	1,9%	0,3%	1,1%	-82%	239%	1.129.696
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	8.478.499	5.191.332	1.811.509	15.481.340	21.676.673	21.096.896	4,6%	2,6%	2,7%	-39%	-65%	1.680.405
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	266.484	291.970	336.974	895.428	1.238.558	1.292.518	0,1%	0,1%	0,1%	10%	15%	115.882
Kalkınma Bakanlığı	102.809	37.728	53.876	194.413	1.764.378	1.163.579	0,1%	0,0%	0,0%	-63%	43%	2.131
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	64.146	81.562	75.543	221.251	392.171	382.252	0,0%	0,0%	0,0%	27%	-7%	27.373
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	4.710.747	5.275.005	951.248	10.337.000	14.723.756	17.819.977	2,6%	2,7%	1,9%	12%	-82%	2.629.095
Meteoroloji Genel Müdürlüğü	135.250	102.319	71.463	309.032	337.477	407.254	0,1%	0,1%	0,1%	-24%	-30%	21.137
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	11.952.831	10.402.208	5.961.726	28.316.765	31.338.036	41.381.814	6,5%	5,2%	4,9%	-13%	-43%	5.321.108
Genel Bütçe İdaresleri	183.851.853	198.633.611	195.027.285	577.512.749	751.299.665	770.428.060	100,0%	100,0%	100,0%	8%	-2%	69.154.651
Özel Bütçe İdaresleri	25.079.781	33.299.606	24.088.902	82.468.289	88.528.812	114.240.852						9.668.979
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	1.623.519	1.130.699	1.072.691	3.826.909	4.673.105	4.843.305						146.087
Hazine Yardımları ve Düzeyleyici Denetleyici Kurumların Gelir Fazlası ()	-22.696.032	-21.231.826	-16.336.223	-60.264.081	-81.48.310	-93.664.285						-11.443.988
Merkezi Yönetim Bütçesi	187.859.121	211.832.090	203.852.655	603.543.866	762.753.272	795.847.932						67.525.729

4. BÜTÇE GELİRLERİ

Bu bölümde yılın ilk dokuz ayında bütçe gelirlerindeki dikkat çeken eğilimler ele alınacak, daha sonra gelir kompozisyonuna ve tahsilat-tahakkuk oranlarına ilişkin değerlendirmelerde bulunulacak, son olarak da 7143 Sayılı Kanun'un ilavesi ile yeniden yapılandırma gelirlerinin yılın ilk dokuz ayındaki durumu gözden geçirilecektir.

4.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler

Bütçe gelirlerinin Ocak-Eylül 2018 sonuçlarının, geçen yılın aynı dönemine göre değerlendirmesi için Tablo 8'den yararlanılmıştır.

Bu tablo hem her iki dönemdeki gelir gerçekleştirmeleri, hem de bu gerçekleştirmelerin yılsonu rakamlarına göre oranları ile iki dönem arasındaki gelir tahsilatı farkına katkıda bulunan gelir kalemleri hakkında gözlemlerde bulunmamıza yardımcı olmaktadır.

- Merkezi Yönetim Bütçesi içinde tahsil olunan gelirler bir bütün olarak geçen senenin Ocak-Eylül dönemine göre %20 civarında bir artış göstermiştir. Yukarıda belirtildiği gibi bu dönemde harcama artışı bunun yaklaşık 4 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile bütçe gelirleri harcama artışının gerisinde bir performans sergilemeye devam etmiştir.
- Buna karşılık vergi gelirleri ortalama gelir artışı ile (%20) aynı hızda (%20) artmıştır. Vergi gelirleri içinde ise Gelir ve Kurumlar Vergisi başta olmak üzere Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler (**doğrudan vergiler**) bir önceki yıla göre gelir vergisinde %28, kurumlar vergisinde %32 civarında bir artışla vergi gelirlerinin artış hızına doğrudan katkı yapmışlardır. Bu artış oranları ilk altı aylık sonuçların da üzerindedir. Dolaysız vergilerdeki bu performans esas olarak kurumlar vergisi oranlarının artırılması ve bu oranların bu yıldan geçerli olmak üzere önceki yıl matrahlarına uygulanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Kurumlar vergisi oranları %20'den %22'ye çıkmış bulunmaktadır. Gelir vergisinde ise gayri menkul sermaye iradına uygulanan götürü gider indirim oranının düşürülmesi sonucu sağlanan matrah genişlemesinin payı olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir.

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Eylül 2018 Karşılaştırılmalı ve Ekim İlaveli)*

(bin TL)	Ocak-Eylül 2017	2017 Yılı somu Geçiş	2017 Başlangıç Bütçe Tablının	Ocak-Eylül 2018 Tahsilat	2018 Yılı Somu Başlangıç Bütçe Tah.	Eylül 2017-2018 Değişim	Eylül 2017 Geçiş Görecelik %	Eylül 2018 Tah. Görecelik %	Ocak-Eylül 2017/2018 Arış Miktarı	Artışa Katkılar %	Ocak-Ekim 2017	Ocak-Ekim 2018	Ekim 2017-2018 Değişim	Ocak-Ekim 2017-2018 Arış Miktarı %	Artışa Katkılar %
Merkezi Yönetim Gelirleri	456.607.507	630.489.857	598.273.690	546.818.018	696.829.321	19,8%	72%	78%	90.210.511	100,0%	509.441.843	608.959.612	20%	99.517.769	100%
Genel Bütçe Gelirleri	439.908.438	607.137.658	584.309.762	526.992.834	681.349.805	19,8%	72%	77%	87.084.396	96,5%	490.279.035	586.954.198	20%	96.175.163	97%
1-Vergi Gelirleri	385.349.325	536.617.206	511.085.194	459.350.471	599.425.100	19%	72%	77%	74.001.146	82,0%	430.908.740	507.854.606	18%	76.945.866	77%
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	119.452.244	165.306.426	155.063.498	152.653.035	188.514.165	28%	72%	81%	33.200.791	36,8%	131.235.839	167.757.785	28%	36.521.946	37%
a) Gelir Vergisi	79.534.339	112.400.679	108.905.145	99.802.556	122.734.032	25%	71%	81%	20.268.217	22,5%	90.867.913	113.817.561	25%	22.949.648	23%
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	4.620.053	5.038.328	4.702.182	6.507.406	6.340.344	41%	92%	103%	1.887.353	2,1%	4.773.745	6.763.821	42%	1.990.076	2%
Basit Usulde Gelir Vergisi	183.841	226.016	155.618	175.942	256.034	-4%	81%	69%	7.899	0,0%	205.760	189.205	-8%	-16.555	0%
Geçir Vergisi Tevkifatı	73.110.278	104.847.073	101.840.738	91.258.445	113.531.344	25%	70%	80%	18.148.167	20,1%	84.209.188	104.965.057	25%	20.755.869	21%
b) Kurumlar Vergisi	1.620.167	2.289.262	2.206.607	1.860.763	2.606.310	15%	71%	71%	240.596	0,3%	1.679.220	1.899.478	13%	220.258	0%
3. Dahilde Alınan Kurumlar Vergisi	39.917.905	52.905.747	46.158.353	52.850.479	65.780.133	32%	75%	80%	12.932.574	14,3%	40.367.926	53.940.224	34%	13.572.298	14%
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	2.142.140	2.279.721	909.332	3.281.558	1.226.417	53%	94%	268%	1.139.418	1,3%	2.247.602	3.783.948	68%	1.536.346	2%
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	199.271	238.927	234.384	189.752	328.798	-5%	83%	58%	9.519	0,0%	222.641	256.257	2%	3.616	0%
Kurumlar Geçici Vergisi	37.576.494	50.387.099	45.014.637	49.379.169	64.224.918	31%	75%	77%	11.802.675	13,1%	37.897.683	49.930.019	32%	12.032.336	12%
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	10.190.468	11.542.537	11.949.989	12.272.993	14.707.093	20%	88%	83%	2.082.525	2,3%	10.045.461	12.777.296	20%	2.131.835	2%
a) Varsalet ve İnkısal Vergisi	473.995	717.629	651.725	561.217	1.147.098	18%	66%	49%	87.222	0,1%	518.436	620.280	20%	101.844	0%
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	9.716.473	10.824.908	11.298.264	11.711.776	13.559.995	21%	90%	86%	1.995.303	2,2%	10.127.025	12.157.016	20%	2.029.991	2%
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	153.139.644	212.001.287	212.279.788	164.691.078	232.818.278	8%	72%	71%	11.551.434	12,8%	172.829.468	181.157.050	5%	8.827.582	9%
a) Dahilde Alınan Kama Değer Vergisi	41.073.592	55.583.786	57.072.310	45.728.120	66.015.000	11%	74%	69%	4.654.528	5,2%	46.018.422	50.841.575	10%	4.823.153	5%
Beyana Dayanan KDV	38.038.698	51.032.877	52.923.447	42.115.733	61.071.158	11%	75%	69%	4.077.035	4,5%	42.599.841	46.896.349	10%	4.296.508	4%
Tevkifat Suretiyle Kesilen KDV	3.034.894	4.550.909	4.148.863	3.612.387	4.943.842	19%	67%	73%	577.493	0,6%	3.418.581	3.945.226	15%	526.645	1%
b) Özel Tüketim Vergisi	98.775.279	138.339.229	136.355.358	102.755.670	146.523.673	4%	71%	70%	3.980.391	4,4%	111.024.493	111.583.475	0%	158.982	0%
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	46.970.571	63.602.587	65.622.803	44.027.584	67.724.940	-6%	74%	65%	-2.942.987	-3,3%	52.546.380	46.966.105	-11%	-5.580.275	-6%
Motorlu Taşıtlar (II)	14.445.936	22.017.408	19.774.159	13.474.376	23.299.732	-7%	66%	58%	-971.560	-1,1%	16.608.376	14.093.319	-15%	-2.515.057	-3%
Alkollü İçecekler (III-a)	7.051.682	10.012.631	8.687.565	8.808.528	10.549.991	25%	70%	83%	1.756.846	1,9%	7.995.731	10.083.565	26%	2.087.834	2%
Tütün Mamulleri (III-b)	26.897.364	37.426.851	36.597.305	31.960.738	37.762.453	19%	72%	85%	5.063.394	5,6%	30.313.986	35.497.480	17%	5.183.494	5%
Kolalı Gazozlar (III-c)	3.916.651	4.027.715	3.849.927	6.322.611	9.864.813	91%	82%	64%	301.610	0,3%	357.483	746.350	109%	388.867	0%
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	3.079.099	4.877.178	5.288.599	3.851.227	6.199.744	25%	63%	62%	772.128	0,9%	3.002.696	4.195.719	16%	593.023	1%
6111.S.K.(S-8) Md. Kapsamında Tahsil Olunan ÖTV	-24	26	0	936	0	-4000%	-92%	0%	960	0,0%	-24	936	-4000%	960	0%
e) Banka ve Sigorta Muvameleleri Vergisi	9.672.613	13.269.526	13.027.466	12.828.487	15.249.585	33%	73%	84%	3.155.874	3,5%	10.972.630	14.928.781	36%	3.956.151	4%
d) Şans Oyunları Vergisi	714.236	992.881	1.028.522	844.460	1.030.020	18%	72%	82%	130.224	0,1%	793.094	935.199	18%	142.105	0%
e) Özel İhtisam Vergisi	2.904.843	3.816.853	4.796.132	2.534.821	4.000.000	-13%	76%	63%	-370.022	-0,4%	3.121.803	2.868.996	-8%	-253.207	0%
f) Damlatı Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	-919	-988	0	-480	0	-48%	93%	-	439	0,0%	-974	-576	-41%	398	0%

4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	77.253.903	112.932.462	96.765.353	101.156.219	122.288.528	122.288.528	31%	68%	83%	23.882.316	26,5%	88.284.836	113.828.763	29%	25.543.927	26%
a) Gümrük Vergileri	8.703.327	12.328.535	12.599.685	11.257.027	13.999.880	13.999.880	29%	71%	80%	2.553.700	2,8%	9.908.607	12.682.093	28%	2.773.486	3%
b) İhalede Alınan Kamu Diğer Vergisi	68.198.831	100.057.716	83.715.566	89.372.376	107.774.037	107.774.037	31%	68%	83%	21.173.545	23,5%	77.980.907	100.574.827	29%	22.593.920	23%
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	351.745	508.211	450.102	506.816	514.611	514.611	44%	69%	98%	155.071	0,2%	395.322	571.843	45%	176.521	0%
5. Damga Vergisi	11.289.901	15.596.133	15.194.347	12.523.195	17.760.062	17.760.062	11%	72%	71%	1.233.294	1,4%	12.707.538	14.023.198	10%	1.315.660	1%
6. Harçlar	14.022.252	19.237.047	19.830.880	16.011.094	23.335.635	23.335.635	14%	73%	69%	1.988.842	2,2%	15.794.493	18.129.851	15%	2.425.358	2%
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	903	1.314	1.339	62.857	1.339	1.339	6785%	69%	4694%	61.944	0,1%	1.105	180.663	16250%	179.558	0%
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.743.376	19.762.105	17.124.643	22.347.783	20.150.216	20.150.216	33%	85%	111%	5.004.407	6,2%	17.869.862	23.313.469	30%	5.443.607	5%
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	2.373.811	3.299.509	3.214.832	2.687.759	3.929.085	3.929.085	13%	72%	68%	313.948	0,3%	2.634.97	3.006.092	13%	352.595	0%
a) Mal Satış Gelirleri	1.888.038	2.638.115	2.562.896	2.145.677	3.150.287	3.150.287	14%	72%	68%	257.639	0,3%	2.083.928	2.395.131	15%	311.203	0%
b) Hizmet Gelirleri (Vol, Köprü, Tünel Ücretleri)	485.773	661.394	651.936	542.082	778.798	778.798	12%	73%	70%	56.309	0,1%	569.569	610.961	7%	41.392	0%
2. KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	8.731.237	9.781.900	7.958.959	16.082.192	11.614.857	11.614.857	84%	89%	138%	7.350.955	8,1%	9.293.637	16.390.631	76%	7.096.994	7%
3. Kurumlar Karları	1.233.485	1.523.867	1.530.000	1.493.598	1.660.000	1.660.000	21%	81%	90%	260.113	0,3%	1.324.662	1.615.549	22%	290.887	0%
4. Kıra Gelirleri	1.566.329	2.169.271	1.598.309	1.647.853	2.180.000	2.180.000	5%	72%	76%	81.524	0,1%	1.723.145	1.829.553	6%	106.408	0%
5. Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.838.514	2.987.558	2.822.543	436.381	766.274	766.274	-85%	95%	57%	-2.402.133	-2,7%	2.874.921	471.644	-84%	-2.403.277	-2%
III-Alınan Bağlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.789.912	1.373.120	1.488.699	1.296.018	2.769.201	2.769.201	-28%	130%	47%	-493.894	-0,5%	1.931.115	1.460.902	-24%	-470.213	0%
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	25.809.558	35.560.027	37.545.356	37.809.451	46.471.460	46.471.460	46%	73%	81%	11.999.893	13,3%	28.858.101	47.838.054	66%	18.979.953	19%
1. Faiz Gelirleri	5.621.839	7.038.539	2.320.159	4.698.019	3.999.610	3.999.610	-16%	80%	117%	-923.820	-1,0%	6.121.964	5.300.594	-13%	-821.370	-1%
2. Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Devlet Payları, KKDF Kesintisi, GSM Hazine Payı vb.)	10.915.335	14.696.328	14.297.124	13.594.013	16.451.504	16.451.504	25%	74%	83%	2.678.678	3,0%	12.056.500	15.304.059	27%	3.247.559	3%
3. Para Cezaları	6.264.071	9.122.440	10.119.619	7.063.413	11.030.729	11.030.729	13%	69%	64%	798.742	0,9%	7.252.937	8.152.522	12%	899.585	1%
Vergi Cezaları	2.865.312	4.366.832	4.798.088	3.196.898	2.757.249	2.757.249	12%	66%	116%	331.586	0,4%	3.372.902	3.732.416	11%	359.514	0%
4. Diğer Gelirler (Bedelli Askerlik Dahil)	3.007.713	4.705.720	10.808.454	12.454.006	14.989.617	14.989.617	314%	64%	83%	9.446.293	10,5%	3.426.700	19.080.879	457%	15.654.179	16%
V-Sermaye Gelirleri	9.046.876	11.680.027	15.405.461	5.816.856	12.082.256	12.082.256	-36%	77%	48%	-3.230.020	-3,6%	9.251.520	6.089.908	-34%	-3.161.612	-3%
1. Tasarruflar	1.679.923	2.348.817	2.401.961	1.439.485	2.078.456	2.078.456	-14%	72%	69%	-240.438	-0,3%	1.883.293	1.711.492	-9%	-171.801	0%
2. Tasarruflar	4.193	18.500	3.500	4.171	3.800	3.800	-1%	23%	110%	-22	0,0%	5.467	5.216	-5%	-251	0%
3. Diğer Sermaye Satış Gelirleri (Özetleme Gelirleri)	7.362.760	9.312.710	13.000.000	4.373.200	10.000.000	10.000.000	-41%	79%	44%	-2.989.560	-3,3%	7.362.760	4.373.200	-41%	-2.989.560	-3%
4. Diğer Gelirler (Bedelli Askerlik)	3.007.713	4.705.720	10.808.454	12.454.006	14.989.617	14.989.617	314%	64%	83%	9.446.293	10,5%	3.426.700	19.080.879	457%	15.654.179	16%
VI-Alacaklardan Tahsilat	1.169.391	2.145.173	1.660.409	372.255	451.572	451.572	-68%	55%	82%	-797.136	-0,9%	1.959.697	397.259	-80%	-1.562.438	-2%
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	13.076.394	19.148.319	9.777.075	15.653.187	10.870.759	10.870.759	20%	68%	144%	2.576.793	2,9%	14.837.374	17.490.203	18%	2.652.829	3%
Dışişleri ve Denetçiler Kurumların Gelirleri	3.622.075	4.203.880	4.186.853	4.171.997	4.608.757	4.608.757	15%	86%	91%	549.322	0,6%	3.825.434	4.515.211	18%	689.777	1%

* 2017 Yılı Verileri Kesin Hesap Sonuçlarına Göre Revize Edilmiştir

- Ancak, yılın ilk altı ayında gözlemlenen tahsilat sonuçlarında olduğu gibi ilk dokuz ayda da yurt içinden tahsil olunan **dolaylı vergilerin** bir önceki yıla göre artış oranı, doğrudan vergiler kadar olmamış ve %8 gibi nominal bir artış ile reel açıdan gerilemeye devam etmiştir. Önceki yılın ilk altı ayına göre 2018 yılı ilk altı ayında tahsil edilen yurtiçi dolaylı vergilerin artış hızının %12 civarında olduğu dikkate alındığında ilk dokuz ayda dolaylı vergilerdeki bu performans oldukça düşündürücüdür. Yurt içi dolaylı vergilerin payı doğrudan vergilerin payının üzerinde olduğu için sonuçta toplam vergi gelirlerinin artışı dolaysız vergilerin hızı kadar olmamıştır ve vergi gelirlerindeki artış bu nedenle sınırlı kalmıştır. Dolaylı vergilerdeki tahsilat performansının düşüşünde, ekonomide daralmayı önleme beklentisi ile KDV ve ÖTV’de yapılan indirimler de etkili olmuş gözükmemektedir. Ancak asıl nedenin ekonomide yaşanan daralma olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Yurtdışı bağlantılı işlemlerden (gümrük vergileri ve ithalde alınan KDV gibi) alınan vergilerde ilk dokuz ayda dış ticaret açığındaki artış ve kur artışı nedeni ile genişleyen matrahın sonucunda geçen yılın aynı dönemine göre %31 civarında daha fazla tahsilat yapıldığı dikkati çekmektedir. Ancak, bu artış da yurt içi KDV’ye oranla yurtdışı KDV’nin vergi gelirleri içindeki payının daha düşük olması nedeni ile toplam dolaylı vergi tahsilatının merkezi yönetim bütçesindeki harcama artışını telafi edecek kadar artmasını sağlayamamıştır. Bu gözlemlerimiz geniş ölçüde yılın ilk altı ayı için yaptığımız gözlemler ile paralellik göstermektedir. Öte yandan dış ticarettten alınan vergilerin yaşanan kriz sonrası daralan ithalat nedeni ile düşmeye devam edip etmeyeceği de dikkatle izlenmesi gereken bir husus olarak karşımızda durmaktadır. Nitekim Ekim ayı sonuçlarında, dış ticarettten alınan vergilerin ilk on aylık değişim hızında ilk dokuz aylık %31 oranındaki artışa göre 2 puanlık bir azalma olduğu (%29) dikkati çekmektedir.
- Merkezi Yönetim Bütçesi’nde gelir artışına en çok katkıyı hangi kalemlerin verdiği ise Tablo 8’nin son sütununda gösterilmiştir. İki dönem arasındaki gelir artışına en büyük katkıyı vergi gelirleri sağlarken (%82), bu artışın yarısından fazlası ilk altı ayda olduğu gibi gelir, kurumlar ve mülkiyet vergilerinden gelmiştir. Buna karşılık ilk on aylık sonuçlara göre vergi gelirlerinin gelir artışına katkısı %77’ye gerilemiştir.
- İlk dokuz aylık sonuçlara göre dâhilde alınan mal ve hizmet vergilerinin gelir tahsilatı artışındaki payı ise %12,8’ye gerilemiştir. İlk altı aylık sonuçlara göre yıllık artış %21,8 olarak gerçekleşmişti. Bunun da ötesinde ilk 10 aylık sonuçlara göre yurtiçi dolaylı vergilerin artışa katkısı daha da gerileyerek %9’a inmiştir.
- Diğer taraftan yukarıda belirtildiği gibi artan cari açık ve yabancı paraların Türk Lirası karşısında değer kazanmasının da etkisi ile uluslararası ticarettten tahsil edilen gelirlerin gelir artışına katkısı ilk altı ayda %22,7 den, ilk dokuz ayda %26,5’a çıkmış ancak ithalattaki azalmanın etkisi ile ilk on ayda bu hızı sürdürümemeyerek %26’da kalmıştır.
- Buna karşılık toplam gelirlerin yaklaşık %16’sını oluşturan vergi dışı gelirler (Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri; Alınan Bağış ve Yardımlar, Faizler, Paylar ve Cezalar; Sermaye Gelirleri) ile Özel Bütçeli Kurumlar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum gelirlerine göz atacak olursak;
 - o Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri’nin **yılın ilk dokuz ayında gelir artışına verdiği katkı, %6,2’den ilk on ay sonuçlarına göre %5’e inmiştir.**

o Vergi Dışı Gelirler içinde en büyük katkıyı veren ikinci başlık Paylar ve Cezalar kalemidir. İlk 6 ayda burada GSM satış gelirlerinin de yer aldığı “Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar”daki hareketlilik ile birlikte gelir artışına katkı 2,7 puan olmuştur. Buna karşılık bu gelir kaleminde ilk dokuz ayda bu katkı 3 puana yükselmiş ancak ilk on aylık katkı yine %3 de kalmıştır.

o Aynı başlık altında yer alan “Diğer Gelirler” kaleminde ise III. çeyrekten itibaren önemli artışlar gözlemlenmiştir. Bilindiği gibi 21 Ağustos 2018’de çıkarılan 7146 Sayılı Yasa ile “bedelli askerlik uygulaması” başlatılmış bulunmaktadır. Askerlik hizmeti bedeli karşılığı olarak 15.000 TL yatıranların 21 günlük askerlik görevi sonunda bu hizmeti yerine getirmiş sayılacakları hüküm altına alınmıştır. Buradan elde edilecek gelirler genel bütçeye gelir kaydedildikten sonra Cumhurbaşkanı’nın kararı ile Savunma Sanayii’ne aktarılmak üzere Maliye ve Hazine Bakanlığı bütçesine ödenek kaydedilecektir.¹⁵ Bu gelir bütçe gelir tablolarında “Diğer Gelirler Başlığı” altında izlenmektedir. Bu gelir kaleminde dikkat edileceği gibi Ocak-Eylül 2017 ile Ocak-Eylül 2018 arasında toplam artış %314 olmuş ve toplam gelir artışına katkısı %10,5 olarak gerçekleşmiştir. Ocak-Ekim döneminde ise bu artış önceki yılın aynı dönemine göre %456, toplam gelir artışına katkı ise %16 olmuştur.

o Yılın ilk çeyreğinde durgun bir seyir izleyen “Diğer Sermaye Satış Gelirleri” başlığı altında muhtelif özelleştirme gelirleri yer almakta olup, bu kalemde ikinci çeyrekten itibaren bir tahsilat artışı gözlemlenmiştir. Edinilen bilgilerden bu özelleştirmelerin kurumsal yeni özelleştirmelerden çok, daha önce özelleştirme kapsamına alınan kurumların arsa, arazi ve tesislerinin satışından sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu tür özelleştirme gelirlerine rağmen bu kalem geçen seneki performansının altında kalmış ve yılın ilk altı ayında önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında toplam gelir artışına negatif (-4,9 puan) bir katkı yapmıştır. Buna karşılık ilk dokuz ve on aylık katkılar açısından bakıldığında da bu kalemin gelir artışına katkı anlamında performansı negatif (-%3) olarak gerçekleşmiştir.

o Daha önceden de altını çizdiğimiz gibi Özel Bütçeli Kuruluşlar’ın öz gelirleri, başlangıç bütçesi gelir tahminlerini Eylül sonu itibariyle %44 ve Ekim sonu itibariyle %60 civarında aşmıştır. Özel bütçe öz gelirleri, ilk dokuz ve on aylık dönemler itibariyle geçen senenin aynı dönemleri ile karşılaştırıldığında gelir artışına %3 civarında katkı yapmıştır. Özel bölümde bu hususa ayrıca değineceğimizi belirtmiş bulunmaktayız.

4.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler

Bundan önceki raporumuzda vergi tahsilat/tahakkuk oranlarındaki gelişmeler gözden geçirilmiş ve bu oranların zaman içinde düştüğü ve mükelleflerin belirgin bir vergi ödememe eğilimi içine girdiği saptamasında bulunmuştuk. Aşağıdaki Tablo 9, 2012 yılından bu yana belli başlı vergilerde ve alt kalemlerinde gözlemlenen tahsilat/tahakkuk oranları ile bu yılın ilk altı ve dokuz ayında gerçekleşen oranları göstermektedir.

¹⁵ Bedelli Askerlik ile ilgili yapılan başvuru sayısı ve tahsil edilen tutarlar ile ödenek kaydı suretiyle harcanan miktarlar hakkında Mubasebat Genel Müdürlüğü web sitesindeki bütçe gelir tablolarında herhangi bir ayrıntı yer almadığı için, CİMER kanalı ile bilgi talep edilmiştir. Yanıt alındığında raporlarımıza yansıtılacaktır. Ancak bu gelirlerin Bütçe’nin Mubasebat Genel Müdürlüğü İstatistiklerine yansıtılmamış daha ayrıntılı alt gelir kodlarından 05.09.01.33 Kodu altında izlenmekte olduğu, Savunma Sanayii tarafından harcanmak üzere bu gelir başlığından bu kuruma aktarma yapmak üzere şimdye kadar herhangi bir ödenek kaydının yapılmadığı bilgisine de ulaşılmıştır. Merkezi Yönetim Bütçesi’nin durumu dikkate alınarak bu yıl içinde böyle bir ödenek aktarmasının yapılmasının çok da olası olmayacağını değerlendirmekteyiz. Yıl sonu itibariyle bedelli askerlik ve imar barışı gelirleri ile ilgili olarak raporun özel bölümünde daha ayrıntılı bir değerlendirme yapılmaktadır.

Tablo 9: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ocak- Mart 2018 (I)	Ocak- Haziran 2018 (II)	Ocak- Ekim 2018 (III)	Değişim I-II	Değişim II-III
Genel Bütçe Gelirleri	70,1	70,5	69,2	67,9	64,6	65,4	31,3	48,5	59,2	17,2	10,7
I-Vergi Gelirleri	84,9	85,4	83,5	82,9	78,9	79,9	48,4	64,7	74,9	16,3	10,2
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	82,0	81,6	80,0	78,9	74,4	76,5	45,0	62,4	72,5	17,4	10,1
a) Gelir Vergisi	81,7	81,5	80,1	79,4	76,7	77,6	44,1	62,0	73,8	17,9	11,8
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	48,2	45,8	39,9	40,0	35,1	35,9	15,5	21,9	37,9	6,4	16,0
Basit Usulde Gelir Vergisi	53,3	51,4	47,3	49,3	48,3	39,1	18,9	25,6	36,5	6,7	10,9
Gelir Vergisi Tevkifatı	85,9	85,8	84,6	83,9	82,1	82,7	54,4	70,5	79,0	16,1	8,5
Gelir Geçici Vergisi	69,0	68,0	66,7	63,6	62,9	65,7	31,9	61,4	63,0	29,5	1,6
b) Kurumlar Vergisi	82,4	81,7	79,6	77,6	69,8	74,5	46,7	63,0	70,0	16,3	7,0
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	25,8	31,3	9,6	6,1	15,8	13,8	4,3	9,7	17,0	5,4	7,3
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	72,7	61,4	67,9	75,7	70,4	71,7	31,2	53,5	66,6	22,3	13,1
Kurumlar Geçici Vergisi	94,0	93,6	92,6	91,8	91,9	92,9	75,4	89,0	91,6	13,6	2,7
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	70,8	70,7	69,1	67,9	66,5	66,7	29,2	35,4	63,9	6,2	28,5
a) Veraset ve İntikal Vergisi	54,6	63,3	62,2	51,7	47,4	53,7	13,7	38,7	42,2	25,0	3,5
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	71,7	71,1	62,2	68,9	68,2	67,7	29,8	35,2	65,6	5,4	30,4
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	83,0	84,3	81,7	81,2	76,4	75,9	42,3	58,2	67,6	15,9	9,4
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	64,6	64,7	59,0	59,0	52,0	49,5	21,1	31,3	40,8	10,2	9,5
Beyana Dayanan KDV	63,6	63,6	57,5	57,5	50,4	47,4	19,8	29,4	38,9	9,6	9,5
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	88,9	92,5	92,7	94,8	95,1	95,8	86,9	92,6	94,7	5,7	2,1
b) Özel Tüketim Vergisi	95,1	95,3	94,7	94,4	93,1	93,2	74,1	85,3	90,1	11,2	4,8
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	92,5	93,3	92,6	91,6	89,6	89,8	64,0	78,4	84,4	14,4	6,0
Motorlu Taşıtlar (II)	99,2	99,0	98,4	98,2	97,0	96,3	82,6	90,2	91,9	7,6	1,7
Alkollü İçkiler (III-a)	93,3	92,5	91,8	92,0	91,0	92,1	70,7	83,4	91,2	12,7	7,9
Tütün Mamulleri (III-b)	99,4	99,5	98,9	99,0	98,8	98,5	94,0	96,9	98,2	2,9	1,3
Kolalı Gazozlar (III-c)	97,0	95,6	88,5	90,1	92,2	89,0	49,0	84,8	92,6	35,8	7,8
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	90,1	89,7	89,1	89,4	88,8	91,0	71,3	80,5	85,5	9,2	5,0
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

Geçen yılın aynı dönemine ait tahsilat/ tahakkuk oranları Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde yer almadığı için geçen yılların tümü ile cari yılın ilk üç çeyreğini karşılaştırmak çok anlamlı olmamakla beraber, ilk on ayın yayınlanmış bulunan oranları ile yılın son çeyreğindeki olası oran gerçekleştirmeleri konusunda çeşitli varsayımlar yaparak 2018 yılının tümü için bazı öngörülerde bulunabiliriz.

- **Genel bütçe gelirleri tahsilat/ tahakkuk oranı** ilk 10 ayda %59,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu anlamda yıllık ortalama oranlara daha erken yaklaşılmıştır. Ancak ikinci çeyrekteki katkının (17,2 puan), (Ekim dahil) üçüncü çeyrektekinden (10,7 puan) daha yüksek olduğunu görmekteyiz. Reel sektörde gözlemlenen gelişmelere bağlı olarak dördüncü çeyrekte tahsilatların hız kesmesi halinde yılsonu itibarıyla tahsilat/ tahakkuk oranının en iyimser tahminle 2017 seviyesinde gerçekleşeceğini, hatta bunun biraz altında kalacağını öngörebiliriz. Bedelli askerlik gelirlerinin

ise genel bütçe gelirlerinin tahsilat/tahakkuk oranlarını ortalamalara doğru çekmede yardımcı olacağı düşünülebilirse de bu konuda yıl sonu gerçekleştirmelerini beklemek daha doğru olacaktır.

- Buna karşılık, **vergi gelirlerinin tahsilat/tahakkuk oranının** ilk on aydaki gerçekleşmesi %75 olmuştur. Bu oran hem 2017 yılının hem de ortalamaların altındadır. Birinci çeyrekte ikinci çeyreğe artış 16,3 puan civarında iken ikinci çeyrekte Ekim sonuna kadar artış ise 10,1 puana gerilemiştir. Dördüncü çeyrekte ekonomideki daralma ve konkordato eğiliminin daha da artabileceği varsayımı altında bu durum, vergi gelirlerinde tahsilat/tahakkuk oranlarının daha da düşük gerçekleşebileceği ve 2017 düzeyinin de altında kalılabileceğine işaret etmektedir.
- Vergi gelirlerinde tahsilat/tahakkuk oranlarındaki muhtemel gerilemeye **iki alt vergi kategorisinden** hangisinin daha çok katkı yapabileceği konusuna baktığımızda;
 - o Gelir ve kazanç vergilerinin yani **dolaysız vergilerin** tahsilat/tahakkuk oranı ilk on ayda %72,5 olmuştur. Bu oran hem 2017 yılının hem de ortalamalarının bir miktar altındadır. Benzer şekilde bu oran birinci çeyrekte ikinci çeyreğe 17,4 puan artmışken ikinci çeyrekte Ekim sonuna kadar artışın 10,1 puana indiği görülmektedir. Yılın kalan kısmında esasen taksit dönemleri geride kaldığı için tahsilatlarda fazla bir değişim olmayabileceğini varsayarsak dolaysız vergilerin yılın tümü için 2017 yılı seviyelerinde bir tahsilat/tahakkuk oranına yaklaşabileceğini öngörebiliriz. Burada katkı faktörü olarak dolaysız vergilerin tahsilat/tahakkuk oranlarının son çeyrekte geçmiş yıl ortalamalarını yeniden yapılandırmadan elde edilecek tahsilatlarla tutturabileceği öngörüsünde de bulunabiliriz. **Sonuç olarak**, dolaysız vergi gelirleri tahsilat/tahakkuk oranlarının vergi gelirlerinin genel tahsilat/tahakkuk oranlarını geriletici etkisinin daha az olabileceğini öngörebiliriz. Buna bir katkının da Tablo 8'de yer alan Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler'in bir alt kalemi olan Motorlu Taşıtlar Vergisi'nde son çeyrekte görülen yüksek performanstan gelebileceği anlaşılmaktadır.
 - o Yılın ilk on ayında dolaylı vergiler arasında yer alan Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri kategorisindeki tahsilat/tahakkuk oranına bakıldığında ise bunun ilk on ay sonunda %67,6 olduğu ve hem son altı yılın ortalama oranının (%80,4) hem de 2017 yılı oranının (%75,9) oldukça altında kaldığı dikkati çekmektedir. Burada tahsilat tahakkuk oranını aşağı çeken alt kategori Dahilde Alınan KDV'dir. Dahilde Alınan KDV'nin tahsilat/tahakkuk oranı ilk on ayda %40,8 gibi bir oran olup, hem yıllık ortalamaların (%58,1), hem de 2017 yılının (%49,5) oldukça altındadır. Bu kategorinin vergi gelirleri içindeki ağırlığı dikkate alındığında ekonomik durgunlukla beraber vergi tahsilat/tahakkuk oranlarını aşağıya çeken en önemli vergi kalemi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. ÖTV'de görülen %90 oranındaki tahsilat/tahakkuk oranının yılın geri kalan kısmında da aynı kalacağı ancak Dahilde Alınan KDV oranındaki gerilemeyi telafi edecek boyutta olmayacağı tahmin edilmektedir.
- Uluslararası Muamelelerden Alınan Vergiler ise her zaman olduğu gibi yılın on ayında diğer yıllardaki %100'lük tahsilat/tahakkuk oranını tutturmuş bulunmaktadır.
- Tahsilat/Tahakkuk oranlarından genel bir sonuç çıkaracak olursak, vergi gelirlerinde tahsilat düşüklüğünün toplam Merkezi Yönetim bütçe gelirlerindeki tahsilatı olumsuz etkileyebileceği ve bütçe açığını da bu açıdan beklentilerin üzerine çıkarabileceği beklenebilir. Ancak bu olasılığı hafifletme ve YEP hedeflerine ulaşma potansiyeli taşıyan muhtemel iki gelişmenin birisi başta da belirttiğimiz gibi Özel Bütçe Öz Gelirlerinin başlangıç tahminlerinin çok üzerine çıkması, diğeri de bedelli askerlik, özellikle imar barışı vb. gelirlerdir.

4.3.Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı

Önceki raporlarımızda belirttiğimiz gibi 2018 yılının tümü için önceki yıllarda çıkarılan kanunlarla tahsil edilen yeniden yapılandırma gelirlerine Mayıs ayında yürürlüğe giren 7143 sayılı yasa ile elde edilen gelirler de dahil edilmiş bulunmaktadır. Bu şekilde hazırlanan Tablo 10 aşağıda yer almaktadır.

Tablo 10: Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Olunan Gelirler

(bin TL)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Ocak-Mart	2018 Ocak-Haziran	2018 Ocak-Eylül
6311 (Şubat 2011)	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265	-	-	-	-	-	-
6552 (Eylül 2014)	-	-	-	-	8.284.739	-	-	-	-	-
6736 (Ağustos 2016)	-	-	-	-	-	13.726.894	26.151.729	29.419.212	31.117.825	33.709.405
7020 (Mayıs 2017)	-	-	-	-	-	-	2.039.550	2.742.818	3.104.099	3.618.495
7143 (Mayıs 2018)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.899
Kümülatif Toplam	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265	8.284.739	13.726.894	28.191.279	32.162.030	34.221.924	37.327.900
Yıl İçi Tahsilat Olarak Fark	13.303.491	7.590.954	4.034.299	1.437.521	8.284.739	13.726.894	14.464.385	3.970.751	6.030.645	9.136.621
Yıl Sonu Tahmini(*)	-	-	-	-	-	-	-	3.500.000	3.500.000	3.500.000

* Yılsonu tahmini bilgisi BİMER aracılığı ile edinilmiş olup, sadece 2018 Yılı İçin mevcuttur.

Tablo 10'dan yeniden yapılandırma kanunları çerçevesinde 2018 yılının ilk dokuz ayında toplam olarak 9,1 milyar TL'lik bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. Üçüncü Raporumuzda da belirtildiği üzere 2018 yılının tamamı için 3,5 milyar TL'lik bir gelir tahmini yapıldığı dikkate alındığında ilk dokuz ay sonunda yılsonu tahmininin oldukça üzerinde bir tahsilat yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak 7143 Sayılı Yasa kapsamında yapılan tahsilat nedeni ile üçüncü çeyrekteki tahsilatın ikinci çeyrekteki tahsilattan daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Her halükarda yılsonu hedefini aşmış bulunan yeniden yapılandırma gelirlerinin bütçe dengesine olumlu bir katkısı olacağını kestirmek zor değildir. Diğer bir ifade ile tahsilat/tahakkuk oranları açısından bakıldığında, ekonomide beklenen daralmanın vergi gelirlerini olumsuz olarak etkilediği bir ortamda, yeniden yapılandırma gelirleri durumun daha da olumsuz olmasını önleyebilmektedir.

Ayrıca 7143 Sayılı Yeniden Yapılandırma Kanunu'na eklenen bir madde ile "İmar Barışı" adı altında yeni bir düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Buna göre 31 Ekim 2018 tarihine kadar başvuru yapılması ve 31.12.2018'e kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde imar barışından faydalanılabilecektir.¹⁶ Bu başlık altında 13 Aralık 2018 tarihi itibarı ile 8,3 milyar TL toplandığı ifade edilmektedir.¹⁷

Bunların yanı sıra bedelli askerlik ve özel bütçeli kurumların öz gelirlerindeki artış gibi daha önce de değindiğimiz yeni tedbirler de bütçe açığının daha da artmasının önüne geçme potansiyeli taşıyan,

¹⁶ İmar Barışı uygulaması ile halihazırda tahsil edilen gelirler konusunda Mühasebat Genel Müdürlüğü'nce yayımlanan gelir tablolarında açık bir bilgi yer almamaktadır. Bu gelirler de muhtemelen bedelli askerlik gelirleri gibi çeşitli gelirler kalemi içinde toplulaştırılmış bulunmaktadır.

¹⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın aynı tarih itibarıyla yapmış olduğu açıklamadan edinilen bilgidir. (<https://www.memurlar.net/haber/795688/bakan-kurum-dan-imar-barisi-aciklamasi.html>) Bu konuda daha detay bilgi için Özel Bölüm'deki açıklamalara bakılabilir.

ancak geçici tedbirler olarak gündeme geldiği gözden uzak tutulmaması gereken tedbirlerdir. Daha önceki bölümlerde de açıkladığımız gibi 2018 yılı bütçe uygulama sonuçları yeni yayınlanmış olup, raporun sonunda yer alan özel bölüm içinde yaptığımız özet değerlendirmede bu tür gelirlerin son durumuna değinilmektedir.

4.4. Gelirlerden Red ve İadeler

Bu yılın ve geçen yılın ilk dokuz ayında yapılan vergi iadeleri ve ödenen asgari geçim indirimlerine ait tutarların yılsonu gerçekleşme oranları da dâhil olmak üzere görünümü aşağıda, Tablo 11’de yer almaktadır.

Tablo 11: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler

(bin TL)	Ocak- Eylül 2017	2017 İade Tahmini	Ocak Eylül 2018	2018 İade Tahmini*	2017 Gerç./ Tahmin %	2018 Gerç./ Tahmin %	2017 Eylül % Pay	2018 Eylül % Pay
Red ve İadeler İle Asgari Geçim İndirimi (Genel Toplam)	63.989.565	-	81.374.194	-	-	-	100,0%	100,0%
A) Genel Bütçe İadeleri	43.137.131	55.149.573	57.341.849	69.317.493	78,2%	82,7%	67,4%	70,5%
Vergi Gelirleri	42.513.688	53.661.464	56.173.821	67.894.441	79,2%	82,7%	66,4%	69,0%
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	5.833.938	6.919.167	6.801.626	9.464.016	84,3%	71,9%	9,1%	8,4%
Gelir Vergisi	2.790.131	2.994.114	3.091.695	4.537.648	93,2%	68,1%	4,4%	3,8%
Kurumlar Vergisi	3.043.807	3.925.053	3.709.931	4.926.368	77,5%	75,3%	4,8%	4,6%
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	40.985	84.779	62.660	57.733	48,3%	108,5%	0,1%	0,1%
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	36.090.042	45.802.956	48.294.748	57.502.825	78,8%	84,0%	56,4%	59,3%
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	35.348.129	44.797.940	47.524.216	56.411.614	78,9%	84,2%	55,2%	58,4%
İhracatta KDV	22.631.210	-	31.559.772	0	-	-	35,4%	38,8%
Özel Tüketim Vergisi	674.988	980.212	755.153	1.022.699	68,9%	73,8%	1,1%	0,9%
B) Asgari Geçim İndirimi	20.852.434	0	24.032.345	0	-	-	32,6%	29,5%

Bu yılın ilk dokuz ayında yapılan iadeler geçen yılın aynı dönemine göre 17 milyar TL civarında daha fazla olup, kalemlerin çoğunda yılsonuna göre iade oranlarında meydana gelen değişiklikleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkün gözükmektedir:

- Bu yılın ilk dokuz ayında Asgari Geçim İndirimi hariç genel bütçeden yapılan iadelerin o yıla ait tahminlere oranı %82,7 olup bu oran 2017 yılının aynı dönemine göre daha 4,5 puan daha fazladır.
- Genel Bütçe İadeleri’nin toplam iadeler içindeki payının 2018’in ilk dokuz ayında 2017’nin aynı dönemine göre **üç puan civarında arttığı asgari geçim indiriminin payının ise üç puan azaldığı görülmektedir.**
- Sonuç olarak muhtemelen yaşanan krizin de etkisi ile yılın üçüncü çeyreğinde iadelerin hızlandırılması yoluna gidilmiştir.
- Vergi iadeleri içindeki en büyük pay KDV iadelerine ait olup (2017 % 55,2 – 2018 %58,4) bu kalemden 47,5 milyar TL ödeme yapılmıştır. KDV iadelerinden yılbaşında birikmiş tutarların tahminen 190 milyar TL olduğu göz önüne alındığında bu tutarın Eylül 2018 itibarıyla %25’inin ödendiği anlaşılmaktadır.

Ancak yukarıda açıklandığı üzere yeniden yapılandırma gelirlerinden bu yılın ilk dokuz ayında 9,1 milyar TL elde edilmişken aynı dönemde yapılan vergi iadeleri bunun hemen hemen 6 katından fazla (57,3 milyar TL) olmuştur. İlk altı ayda yapılan vergi iadeleri ise 36,7 milyar TL'dir. Dolayısı ile yapılan iadeler III. çeyrekte önemli ölçüde arttırılmıştır.

4.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin özet bir görünümünü ve gelir kalemlerinin toplam tahsilata oranlarını veren Tablo 12 aşağıda yer almaktadır.

Tablo 12: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

(milyon TL)	Ocak-Eylül 2017	Ocak-Eylül 2018	2017 % Pay	2018 % Pay	Eylül 2017-2018 % Değişim
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	456.608	546.818	100,0%	100,0%	19,8%
I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	439.908	526.993	96,3%	96,4%	19,8%
Vergi Gelirleri	385.349	459.350	84,4%	84,0%	19,2%
Dolaysız Vergiler	129.643	164.926	28,4%	30,2%	27,2%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı</i>	<i>33,6%</i>	<i>35,9%</i>	-	-	6,7%
Dolaylı Vergiler	255.707	294.424	56,0%	53,8%	15,1%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı</i>	<i>66,4%</i>	<i>64,1%</i>	-	-	-3,4%
Diğer	54.559	67.642	11,9%	12,4%	24,0%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.743	22.348	3,7%	4,1%	33,5%
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1.790	1.296	0,4%	0,2%	-27,6%
Faizler, Paylar ve Cezalar	25.810	37.809	5,7%	6,9%	46,5%
Sermaye Gelirleri	9.047	5.817	2,0%	1,1%	-35,7%
Alacaklardan Tahsilatlar	1.169	372	0,3%	0,1%	-68,2%
II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ	13.076	15.653	2,9%	2,9%	19,7%
III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KURUM GELİRLERİ	3.623	4.172	0,8%	0,8%	15,2%

Kaynak: www.bazine.gov.tr

Bu tablo, daha önceki tespitlerimiz ile paralel bir biçimde ve beklendiği gibi ilk dokuz ayın sonunda da vergi sistemimizin temel sorunlarından birisi olan dolaylı vergiler lehine, dolaysız vergiler aleyhine olan dengesizliğin aynen devam ettiğini göstermektedir. Ancak daha önceki Raporlarımızda dikkat çektiğimiz gibi önceki yıllar eğiliminden farklı olarak, dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının geçen senenin aynı dönemine göre artma hususunun devam ettiği ve ilk dokuz aylık sonuçlar açısından dolaylı ve dolaysız vergiler kompozisyonunda dolaysız vergiler lehine yaklaşık 2,3 puanlık bir düzelme olduğu anlaşılmaktadır. İlk dokuz ayda dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2017 yılına göre %33,6'dan %35,9'a çıkmış bulunmaktadır. Dolaylı vergilerde ise oran %66,4'ten %64,1'e inmiştir. Daha önce açıkladığımız gibi Kurumlar Vergisi'ndeki 2 puanlık artış ve Gelir Vergisi'nde gayrimenkul sermaye iradı matrah genişletmesi gibi nedenlerle dolaysız vergiler artarken, dolaylı vergiler hem ekonomik daralma hem de bu daralmayı hafifletmek için getirilen KDV ve ÖTV indirimleri nedeni ile hız kesmiş bulunmaktadır. Sonuç olarak, geleneksel dolaylı/dolaysız vergi ayrımında az da olsa dolaysız vergiler lehine bir değişim yaşanmıştır.

5. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER

5.1. Nakit Dengelerindeki Gelişmeler ve Nakit Pozisyonu

Bütçe gelir ve giderlerinde yılın ilk dokuz ayındaki gelişmeleri gözden geçirdikten sonra bu bölümde Bütçe ve Nakit Açıkları ve aralarındaki ilişkilere ve nakit açığının finansmanına ilişkin gelişmeler ele alınacaktır.

Daha önceki Raporlarımızda da belirttiğimiz hususları hatırlayacak olursak, Merkezi Yönetim ve Genel Bütçe nakit dengeleri nakden gerçekleşen dolayısı ile Hazine'nin finansman gereğini belirleyen parametrelerdir. Hazine Nakit Dengesi, genel bütçenin topladığı nakit gelirler ile nakit giderler üzerinden hesaplanır ve esasında devletin nakit borçlanma yükünün (faturanın boyutunun) görüldüğü önemli bir göstergedir.

Tablo 13: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Eylül Kümülatif)

(milyon TL)	MERKEZİ YÖNETİM		GENEL BÜTÇE	
	2017	2018	2017	2018
BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ	14.964	3.693	19.248	12.407
BÜTÇE DENGESİ	-31.613	-56.726	-27.330	-48.011
BÜTÇE EMANETLERİ	3.855	-2.041	9.359	-1.509
DIĞER EMANETLER	-74	5.207	1.033	4.284
AVANSLAR	2.880	-1.708	3.037	-1.776
BÜTÇE NAKİT DENGESİ	-24.952	-55.268	-13.901	-47.013
BÜTÇE FİNANSMANI	24.952	55.268	13.901	47.013
İÇ+DIŞ BORÇLANMA (NET)	70.525	48.704	70.525	48.704
DIŞ BORÇLANMA (NET)	15.659	-2.570	15.659	-2.570
Kullanım	36.574	18.642	36.574	18.642
Ödeme	-20.915	-21.212	-20.915	-21.212
İÇ BORÇLANMA (NET)	54.866	51.274	54.866	51.274
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	1.457	6.985	1.457	6.985
Satış	2.482	7.959	2.482	7.959
Ödeme	-1.025	-974	-1.025	-974
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	53.408	44.289	53.408	44.289
Satış	98.221	97.488	98.221	97.488
Ödeme	-44.813	-53.199	-44.813	-53.199
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	0	0	0	0
Satış	0	0	0	0
Ödeme	0	0	0	0
NET BORÇ VERME (-)	32	-600	-21	-673
BORÇ VERME	529	68	529	68
GERİ ÖDEME (-)	497	668	551	741
ÖZELLEŞTİRME GELİRİ	0	0	0	0
TMSF GELİR FAZLALARI	0	0	0	0
KASA/BANKA VE DIĞER İŞLEMLER	-45.540	5.964	-56.645	-2.364

Bu tablo incelendiğinde ilk altı aylık sonuçlar ile benzer bir biçimde Eylül ayı sonunda Genel Bütçe'nin (bakanlıklar, TBMM gibi kurumların bütçesi) bütçe açığının ve faiz dışı açığının, Merkezi Yönetim Bütçesi (genel bütçe ile üniversiteler, TCK gibi kurum bütçeleri ile düzenleyici ve denetleyici kurumların konsolide bütçesi) bütçe açığı ve faiz dışı açığından daha az olduğu dikkati çekmektedir. Bu durum, toplam merkezi yönetim bütçesi açığına önemli miktarda bir katkının özel bütçeli kuruluşlardan (TCK ve DSİ gibi) geldiğine işaret etmektedir. Nitekim Genel Bütçe'nin faiz dışı fazlası 12,4 milyar TL iken Merkezi Yönetim'in faiz dışı fazlası daha az (3,7 milyar TL) olmuştur.

Dokuz aylık Genel Bütçe sonuçlarına göre, bütçe emanetlerinde biriken yükümlülüklerin bir kısmı ödenmekle beraber aralarında vergi iadelerinin de bulunduğu diğer emanetler ilk altı aylık dönemde olduğu gibi artmaya devam etmiş ve bu anlamda nakit harcamalarda kısıntıya gidilmeye çalışılmıştır. Bu dönem yapılan avans ödemeleri de hesaba katıldığında bütçe açığından 1 milyar TL civarında daha az bir nakit açığı verilerek piyasaya olan borçlar artırılmıştır. Merkezi Yönetim Bütçesi'nde ise bütçe emanetlerinde özel bütçeli kurumlardan kaynaklanan bir birikim olmuştur. Bu da özel bütçeli kurumlar ağırlıklı olmak üzere müteahhitlere olan borçların ödemesinin yavaşlatıldığına işaret etmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak merkezi yönetim bütçesi nakit açığı, bütçe açığından 1,5 milyar TL civarında düşük gerçekleşmiştir. Merkezi yönetimin artan bütçe açığına karşılık nakit açığının bunun az da olsa altında kalması, piyasaya enjekte edilen satın alma gücünün cüzi bir miktarının kontrol altına alınmaya çalışılması anlamına gelmektedir.

Hazine nakit dengesinin ilk dokuz aylık finansmanını ve nakit hareketlerini 2017 yılı Eylül ayı sonu verileri ile karşılaştırmak suretiyle borçlanma araçlarının kullanılma eğilimleri ile genel bütçenin kasa pozisyonu hakkında da bilgi edinmek mümkün bulunmaktadır (Tablo 14).

İlk dokuz aylık nakit dengesi finansmanında temel borçlanma aracı yine iç borçlanma olmuştur. Geçen seneden farklı olarak bu yılın ilk dokuz ayında dış borçlanma bütçenin finansmanında aktif olarak kullanılamamıştır. Yapılan dış borçlanma, dış borç anapara ödemelerini bile karşılayacak boyutta olmadığı için iç borçlanma, dış borçlanma açığını da finanse edecek şekilde kullanılmıştır. Elde edilen iç ve dış borçlanma hasılatından anapara ödemeleri çıktıktan sonra kalan kısım net borçlanma hasılatı olarak nakit açığının finansmanında kullanılmaktadır. Dikkat edileceği gibi ilk dokuz ayda yapılan net borçlanma nakit açığının altındadır. Geçen yılın Eylül ayı itibarıyla Hazine kasalarında 30 milyar TL civarında nakit girişi olduğu görülmektedir. Yine geçen yılın sonuna doğru nakit açığının çok üstünde yapılan borçlanmaların 2018 yılının ilk üç ayına yoğunlaşan ödemeler için kullanıldığı hatırlanacak olursa, aynı durumun bu yılın ikinci ve üçüncü çeyrekleri için de geçerli olduğu ve artan faiz baskısı nedeni ile Hazine'nin daha az borçlanıp, açığın finansmanını kasa mevcutları ile karşılamaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu durumun sonucunda da ilk dokuz ayda Hazine'nin kasa mevcutlarından 5,5 milyar TL civarında bir çıkış gerçekleşmiş ve nakit açığının net borçlanma ile karşılanamayan kısmı bu şekilde finanse edilmiştir.

Tablo 14: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Eylül Kümülatif)

(milyon TL)	2017*	2018**
1. GELİRLER (2)	452,532	560,109
2. GİDERLER	503,728	614,566
FAİZ DIŞI GİDERLER	457,871	557,366
FAİZ ÖDEMELERİ	45,857	57,200
3. FAİZ DIŞI DENGE	-5,339	2,743
4. ÖZELLEŞTİRME ve FON GELİRLERİ (2,3)	10,715	5,002
5. NAKİT DENGESİ (1+4-2)	-40,481	-49,455
6. FİNANSMAN (7+8+9+10+11)	40,481	49,455
7. BORÇLANMA (NET)	67,363	43,137
DIŞ BORÇLANMA (NET)	12,838	-5,404
Kullanım	33,791	16,074
Ödeme	20,953	21,478
İÇ BORÇLANMA (NET)	54,526	48,541
Kullanım	100,305	102,500
Ödeme	45,779	53,960
8. ÖZELLEŞTİRME GELİRİ (3,4)	0	0
9. TMSF'DEN AKTARIMLAR	923	123
10. DEVİRLİ - GARANTİLİ BORÇ GERİ DÖNÜŞLERİ	1,471	730
11. BANKA KULLANIMI (5) -(5+7+8+9+10)	-29,277	5,466
12. KUR FARKLARI (6)	960	4,781
13. KASA/BANKA NET (5) (11-12)	-30,237	685
Açıklamalar 2017*		
(1) Şubat ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 11,6 milyar TL'lik kısmı Mart ayında Hazine hesaplarına girmiştir.		
(2) Özelleştirme İdaresi tarafından aktarılan tutarlar ile 4,5 G lisans bedeli, 2B arazi satış gelirleri ve diğer hisse satış gelirlerinden oluşan ve Kamu Hesapları Bülteni'nde (KHB) bütçe gelir kalemleri arasında yer alacak tutarı göstermektedir.		
(3) Borç servisinde kullanılmak üzere Hazine'ye aktarılan tutarları göstermektedir.		
(4) Pozitif tutar kasa/banka hesaplarında meydana gelen azalışları, negatif tutar artışları göstermektedir.		
(5) Kur farkları Kasa/Banka hesabına ilişkin kur hareketlerinden kaynaklanan farkları göstermektedir. Pozitif tutar Kasa/Banka hesabında artışı, negatif tutar azalışı işaret etmektedir.		
Açıklamalar 2018**		
(1) Geçici		
(2) Şubat ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 15,2 milyar TL'lik kısmı Mart ayında, Nisan ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 17,1 milyar TL'lik kısmı Mayıs ayında Hazine hesaplarına girmiştir.		
(3) Özelleştirme İdaresi tarafından aktarılan tutarlar ile 4,5 G lisans bedeli, 2B arazi satış gelirleri ve diğer hisse satış gelirlerinden oluşan ve Kamu Hesapları Bülteni'nde (KHB) bütçe gelir kalemleri arasında yer alacak tutarı göstermektedir.		
(4) Borç servisinde kullanılmak üzere Hazine'ye aktarılan tutarları göstermektedir.		
(5) Pozitif tutar kasa/banka hesaplarında meydana gelen azalışları, negatif tutar artışları göstermektedir.		
(6) Kur farkları Kasa/Banka hesabına ilişkin kur hareketlerinden kaynaklanan farkları göstermektedir. Pozitif tutar Kasa/Banka hesabında artışı, negatif tutar azalışı işaret etmektedir.		

5.2. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri

Yukarıda açıklandığı üzere 2018 yılının ilk on ayında bütçe nakit açıklarının ağırlıklı olarak iç borçlanma ile finansmanı sonucunda Hazine'nin borç stoklarındaki gelişmeler ile yıl içinde yaptığı borçlanmanın temel göstergeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 15: Hazine Borç Göstergeleri

	Önceki Yıl Sonuna Göre % Artış (2017-2018 İlk Dokuz Ay)													
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 İlk Dokuz Ay	2018 İlk Dokuz Ay	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2018 Değişim (İlk Dokuz Ay)
Hazine Borç Stoku (milyon TL)	532.901	586.192	612.516	678.245	759.951	876.486	842.885	1.121.172	10%	4%	11%	12%	15%	33%
Hazine İç Borç Stoku (milyon TL)	386.542	403.007	414.649	440.124	468.644	535.448	523.510	586.988	4%	3%	6%	6%	14%	12%
Hazine Dış Borç Stoku (milyon TL)	146.359	183.185	197.868	238.121	291.306	341.038	319.375	534.184	25%	8%	20%	22%	17%	67%
Hazine İç Borç Stoku/GSYH	25%	22%	20%	19%	18%	17%								
Hazine Dış Borç Stoku/GSYH	9,3%	10,1%	9,7%	10,2%	11,2%	11,0%								
Hazine Toplam Borç Stoku/GSYH	34,0%	32,4%	30,0%	29,0%	29,1%	28,2%								
Hazine İç Borçlanmasının Ortalama Kümülatif Vadesi (Nakit Borçlanma-Ay)	60,8	74,7	68,5	71,8	67,4	71,2	70,3	63,8						
Hazine Nakit İç Borçlanma Aylık Ortalama Maliyet (Dönem Sonu Ay İtibarıyla-Yıllık Bileşik %)*	5,8%	9,1%	8,8%	10,9%	11,4%	13,0%	10,62%	19,73%						
Hazine Nakit İç Borçlanma Maliyetleri (Yıllık Kümülatif Maliyet - Bileşik %)	8,8%	7,9%	9,6%	9,2%	10,0%	11,0%	10,83%	15,56%						
Hazine İç Borç Çevrim Oranları (Yıllık Borçlanma/Yıllık Borç Servisi)**	81%	85%	82%	84%	91%	125,6%	119,3%	101,8%						
Hazine İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	2,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,2	4,3	4,1						
Hazine Dış Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	9,4	9,3	9,5	9,5	9,4	9,9	10,1	9,8						
Toplam Hazine Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (yıl)	4,6	5,6	6,1	6,3	6,3	6,4	6,4	6,8***						

* Eylül Ayı İçin

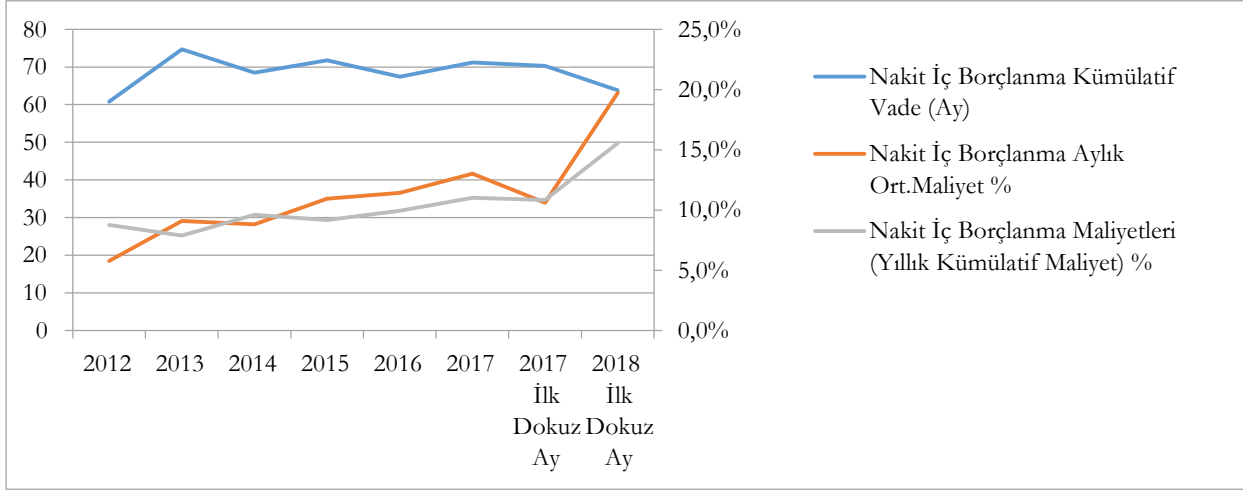
** 2017 ve 2018 İlk Altı Aylık Ortalamaları

*** İç ve Dış borç stokunun vadelerinde ortaya çıkan vade uzaması dış borç stokunun TL karşılığında ortaya çıkan kur farkından kaynaklanmaktadır.

Bu tabloda ilk dikkati çeken özellik Hazine borçlanmalarında önceki yılın ilk dokuz ayına kıyasla görülen vade kısalmasıdır. Hazinenin nakit iç borçlanmasının (akım değişken olarak) ortalama vadesi 2017 yılının tamamında 71,2 ay, ilk dokuz ayında 70,3 ay iken 2018 yılının ilk dokuz ayında vade 63,8 aya inmiştir. (Grafik 4) 2018 yılının özellikle son çeyreğinde piyasalarda ortaya çıkan sert hareketler ve söz konusu krizin de etkisi ile iç borçlanma maliyetleri aylık borçlanmalarda %20 seviyelerine, yıllık kümülatif maliyet olarak da buna paralel bir şekilde %15 seviyelerine yükselmiştir.

Grafik 4: İç Borçlanma Ortalama Vade

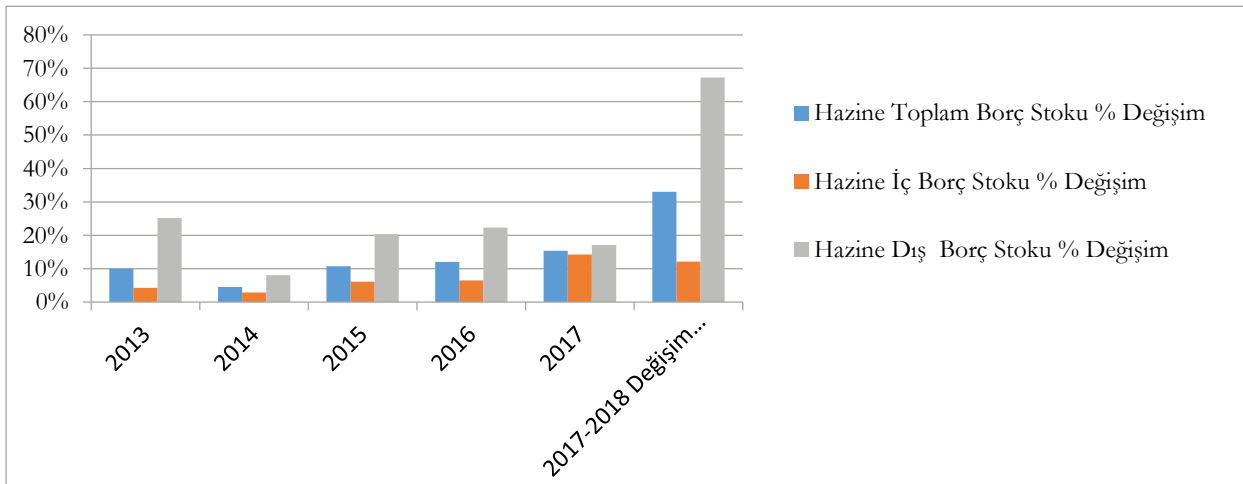
(Ay) Sol Eksen, İç Borçlanma Maliyetleri (%) Sağ Eksen



Hazine İç Borç Çevrim Oranı ise (İç Borç Anapara+Faiz Ödemeleri/Yeni İç Borçlanma) yılın ilk dokuz ayında nakit borçlanmanın anapara ve faiz ödemelerini karşılayabilecek düzeyde olması nedeni ile geçen yılın aynı dönemine göre düşerek başa baş seviyeye gerilemiştir. (Tablo 15)

Aynı dönemde borç stoklarında (stok değişkenler) vadeleri itibariyle çok büyük değişiklikler gözlemlenmemiştir. Ancak 2017-2018 ilk dokuz ayda görüldüğü üzere, ağırlıklı olarak dış borç stokunun parasal büyüklüğünün kurdaki ani yükselmeler sonucunda artması nedeniyle, borç stoklarındaki % değişim, önemli oranlara yükselmiştir. (Grafik 5)

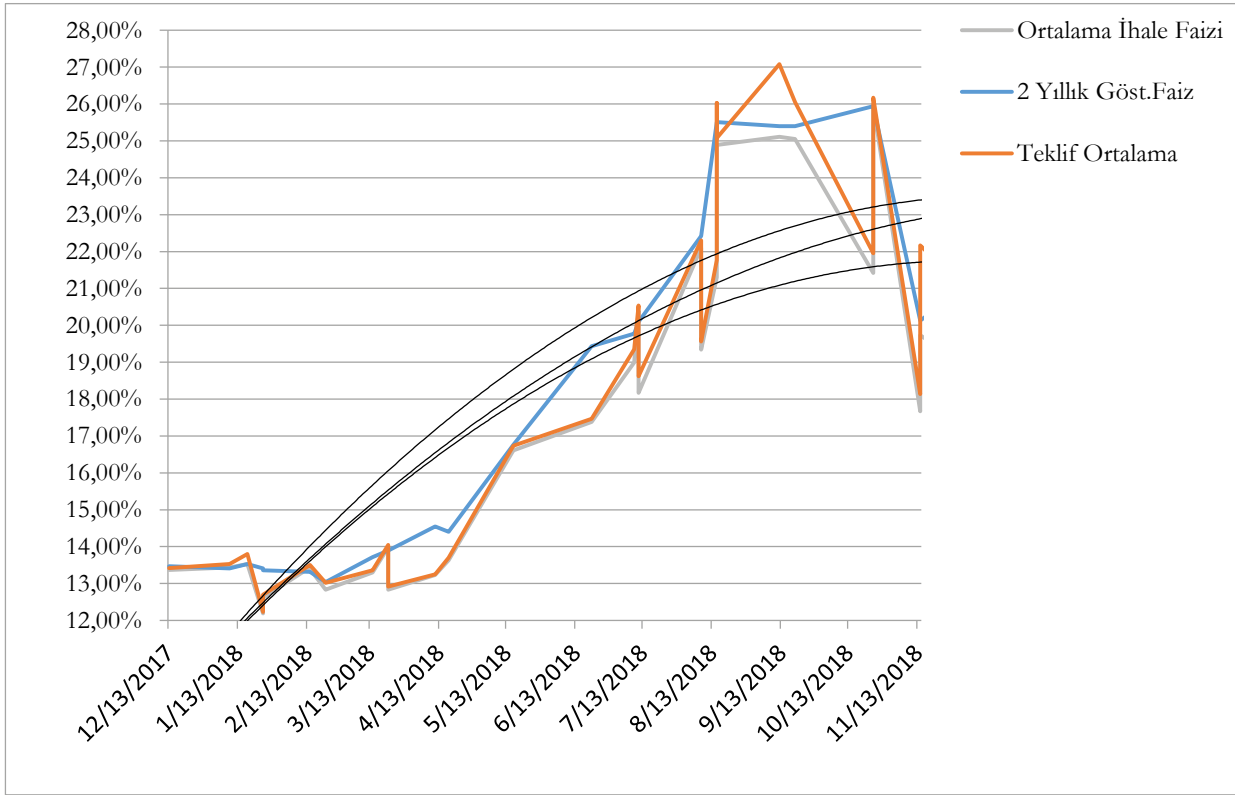
Grafik 5: Borç Stoklarının Değişim Hızı Bir Önceki Döneme Göre



5.3. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler

Hatırlanacağı üzere, üçüncü raporumuzda yılın ilk altı ayı için Merkezi Yönetim Bütçesi ve Borçlanması'na ilişkin değerlendirmeler yaparken kullanmış olduğumuz ihaleler tablosu verilerinden yararlanarak Hazine ihalelerine birincil piyasada verilen teklifler ile ikinci piyasa faiz hadleri arasında görülen ayrışmaya ilişkin tespitlerde bulunmuş ve bunun ihale kâğıtlarını birincil piyasadan alan yatırımcılar açısından taşıdığı risklere dikkat çekmeye çalışmıştık. Aynı raporda hem ihaleden hem de ROT (rekabetçi olmayan teklif) satışlarından alınan kâğıtların yaklaşık %68'inin üç piyasa yapıcısı tarafından satın alındığını, birincil piyasada böylelikle ortalama ihale faizinin daha düşük seviyede oluşmasına katkıda bulduklarını da belirtmiş ve piyasa oyuncularının bu alımların kamu bankaları üzerinden yapıldığı konusunda tahminleri bulunduğuna da değinmiştik. Özellikle 2018 yılında iç borçlanma maliyetlerinin artışına, aylar itibariyle Hazine İhalelerinde gerçekleşen faiz hadleri açısından bakıldığında bu konuda bazı ilginç saptamalar yapmak mümkün bulunmaktadır. Aşağıdaki Grafik 6, geçen senenin sonundan itibaren 18 Aralık 2018'e kadar yapılan değişik vadelerdeki ihale verilerinden derlenmiş olup, ihalede teklif ve kabul edilen yıllık ortalama bileşik faizler ile ikincil piyasada oluşan gösterge tahvillerin eğilimi hakkında bilgi vermektedir.¹⁸

Grafik 6: Hazine İhaleleri Teklif, Kabul Edilen Ortalama Faizleri ve Gösterge Faiz



Not: Grafikteki eğilim çizgilerinden en üstteki, 2 yıllık devlet tabvili gösterge faizinin, ortada yer alan ihalede teklif edilen faizin, en altta yer alan ise ihalede kabul edilen ortalama faizin eğilim çizgisini temsil etmektedir.

¹⁸ Bu grafikteki ve aşağıda yer alan açıklamalardaki veriler Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yapılan ihale sonuçlarını duyurduğu basın açıklamalarının taranması sonucu oluşturulmuştur. Üçüncü Raporumuzda söz konusu veriler bir Tablo halinde yayımlanmış bulunmaktadır. Ancak Tablo büyüklüğü nedeni ile bu verilerin bu Raporumuza yerleştirilmesi teknik olarak mümkün olmamıştır.

Grafik 6'dan da takip edilebileceği gibi özellikle krizin zirve noktası sayılabilecek olan Ağustos ayı ortasından itibaren ihalede teklif edilen faizler ile kabul edilen faizler arasında belirgin bir ayrışma yaşanmaktadır. İkincil piyasadaki gösterge faizler daha yüksek seyrederken aynı dönemlere tekabül eden ihalelerde teklif edilen faizler onun altında, Hazine tarafından kabul edilen faizler ise daha da aşağıda teşekkül etmeye başlamıştır.

Birincil piyasada daha düşük faizle kabul edilen ihale tekliflerinin ikincil piyasada sürekli yükselen gösterge faizler karşısında kağıdı elinde tutanlar için bir zarar kaynağı olabileceği basit bir finans kuralıdır. Bu anlamda özellikle Mayıs ayı ortalarından itibaren belirginleşen bu ayrışma, Ağustos ortasında daha da artmıştır. Bu üç faize ait eğilim çizgileri arasındaki farkın giderek açıldığı, ancak Ekim ortasındaki siyasi gelişmeler sonrası piyasada belli bir istikrar sağlandığında eğilim çizgilerinin yukarı yönlü hareketinde bir yumuşama olduğu gözlemlenmektedir. Bununla beraber, birincil piyasadaki ihalede kabul edilen ortalama faizin aşağı yönlü baskılanmaya çalışılmasına devam edildiği anlaşılmaktadır. Nitekim piyasa yapıcısı konumundaki üç bankanın, Hazine ihalelerinde ve ROT'da, toplam satışların %69'unu karşıladığı ihale verilerinin takibinden ortaya çıkmaktadır. (Dipnot 17'ye bakınız).

Hazine ihalelerinde faizlerin düşük tutulması politikasının esas olarak ihalelere verilen teklifler aracılığı ile yapıldığı görülürken, Kasım ayı ihalelerinde rastlanan bir diğer uygulamanın da programlanmış ve ilan edilmiş bir dizi ihalenin iptali şeklinde kendisini gösterdiği anlaşılmaktadır¹⁹.

Tablo 16: Hazine İhale Sonuçları

2018 Aylar	Öngörülen İhale Sayısı			Fiiilen Yapılan İhale Sayısı	İptal Edilen İhale Sayısı
	I.Duyuru	II.Duyuru	III.Duyuru		
Ocak	6	6	6	6	0
Şubat	7	7	7	7	0
Mart	3	3	3	3	0
Nisan	2	2	2	2	0
Mayıs	2	2	2	2	0
Haziran	7	7	7	7	0
Temmuz	6	6	6	6	0
Ağustos	6	6	6	6	0
Eylül	4	5*	4**	4	0
Ekim	2	2	2	2	0
Kasım	7	7	7	4	3***
Aralık					

* 10 Yıl Vadeli İhale Eklemeli
** İki adet 10 yıl vadeli ihale çıkıyor, yerlerine 12 ay ve 5 yıl vadeli iki yeni ihraç konuyor
*** 9 Kasım 2018 Duyurusu ile 12 Kasım'da yapılacağı önceden duyurulan 3 ihale (10 yıl, 7 yıl ve 10 yıl vadeli) iptal edilip aynı tarihte 3 ihale (13 ay, 5 Yıl, 2 Yıl) + 20 Kasım'da 1 Kira Sertifikası İhracı olmak üzere önceden ilan edilen 7 ihraç (6 DİBS + 1 Kira sertifikası) yerine 4 satış yapılıyor.

Bu tablodan görüleceği gibi Hazine'nin üçer aylık borçlanma programları ihale yapılacak aydan önceki üç ay boyunca duyurulmakta ve genellikle yapılacağı duyurulan ihale sayıları gerçekleştirilmektedir. Uzun yıllardır uygulanan bu yöntemle borçlanma piyasalarında öngörülebilirlik sağlanması mümkün olmuştur. Ağustos sonrası piyasalarda görülen dalgalanmalar sonrasında Eylül ayında yapılacağı önceden duyurulan ihalelerde bir vade kısaltmasına gidilmiş ancak ilan edilen dört ihale öngörüldüğü şekilde yapılmıştır. Buna karşılık, Kasım ayı için önceden duyurulan muhtelif vadelerdeki 7 ihaleden

¹⁹ Bu konuya ilk olarak dikkat çeken bir yazı için bkz. Uğur Gürses, "Bu filmi görmüş müydünüz?" 16.11.2018 (ugurses.net)

dördü, 9 Kasım'da yapılan bir basın açıklaması ile iptal edilmiş bulunmaktadır. İhale iptal gerekçesi o tarihlerde yapılan dış borç tahvil ihracından yeterince hasılat sağlanması ve “borçlanma maliyetinin düşürülmesi” olarak açıklanmıştır.

İptal edilen ihaleler sonrasında piyasaya yapılan satışlarda teklif kabul oranı yıl içinde yapılan ihalelerdeki en düşük oran (%3,85) olarak gerçekleşmiş, ihale ortalama faizi de %17,65 olmuştur. Nitekim yukarıdaki Grafik 6'dan da izlenebileceği gibi yatay eksenin sağına doğru ihale faizlerindeki keskin düşüş bu duruma işaret etmektedir. Sonuç olarak, muhtemelen çok az sayıda piyasa yapıcısı bankanın teklif ettiği, yine çok az bir teklif ile piyasada ihale faizi çok düşük belirlenmiş ve ROT satışları bu miktar üzerinden yapılmıştır. Bu tür bir faiz düşürme operasyonu çok uzun ömürlü olmamış ve Aralık ayı ihalelerinde Hazine'nin kabul ettiği ortalama faiz tekrar %19-20 bandına çıkmıştır. Ancak bu ihalelerden alınan kâğıtların ikincil piyasadaki getirileri daha yüksek (fiyatları daha düşük) olduğu için sonuçta birincil piyasada alınan bu kâğıtları ikincil piyasada satanlara zarar yazdırmaya devam etmiştir. Bu tür operasyonların banka bilançolarında daha fazla tahribat yaratmasının önüne geçilmesi açısından içinde bulunduğumuz dönemde çok dikkatli olunması ve bu tür faiz düşürme girişimlerine daha fazla başvurulmaması gereğinin altını çizmek gerekmektedir.²⁰

20 Yukarıda izah edilen Hazine borçlanma ihalelerinin iptali doğal olarak akıllara 1994 krizine de kapı açan borçlanma ihaleleri iptallerini getirmektedir. Önceden belirlenmiş ve ilan edilmiş ihalelerinin yarattığı öngörülebilirlik ve kredibilitenin, faiz düşürme adına yapılan ihale iptalleri sonrasında daha yüksek faiz artışına yol açtığı yakın iktisat tarihimizde yaşanmış bir olgudur. İki durum arasında tek fark 1994 yılındaki ihale iptalleri, ilan edilmiş ihalelerin yapıldıktan sonra iptal edilmesi şeklinde gerçekleşirken, 14 Kasım 2018 ihalelerinin en azından 3 gün önceden haber verilme suretiyle iptal edilmesidir. Ancak her iki durumda da sonuçlar açısından yoğunluğu farklı dahi olsa benzerlikler bulunduğunu not etmek gerekmektedir.

6. ÖZEL BÖLÜM

Bu bölümde kamu mali yönetimini içinde bulunduğumuz dönemde etkileyen bazı hususlar hakkında okuyucuları aydınlatmaya ve kurumsal hafıza yaratmaya yönelik değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu amaçla iki konu ele alınacaktır.

6.1. Özel Bütçeli Kurumlarda Gelir Tahminlerindeki Sapmalar ve Arkasında Yatan Motivasyonlar

Bütçe gelir tahminlerinin eğilimi analiz edilirken genellikle vergi ve vergi dışı normal gelirler üzerinde durulmaktadır. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri içinde en önemli payı bu gelir grupları topladığı için bu durum bir bakıma normal karşılanmaktadır. Ancak üzerinde çok durulmayan fakat gelir gerçekleştirmelerini önemli ölçüde tahminlerden saptıran bir kalem de **Özel Bütçeli Kurumların Öz Gelirleri** başlığı altında izlenen gelir türüdür. Özel Bütçeli Kurumlar önceki raporlarımızdan hatırlanacağı gibi Merkezi Yönetim Kurumları içinde yer alan ve sayıları 140'ı aşan kurumlar olup, bir yandan kendi sunduğu kamu hizmetlerinin bir kısmını ücret karşılığı yerine getirirken diğer taraftan temel amaçları kar maksimizasyonu olmadığı için, bu gelirlerinin yeterli olmaması nedeni ile genel bütçeden de yardım alırlar. Bu kuruluşların Özel Bütçeli Kurumlar olarak nitelendirilmesi de hizmetlerini fiyatlayabilmeleri ve varlıklarını değerlendirebilmeleri yoluyla kendi öz gelirlerini yaratabilmeleri ve bu kaynakları ödeneklerine aktarmak suretiyle hizmetlerinde (giderlerinde) kullanabilmeleri, yani bir nevi “kendi özel bütçeleri” olmasından kaynaklanmaktadır.

Özel bütçeli kurumların halihazırda en önemli grubunu ülkemizde yükseköğretim kurumları olan üniversiteler oluşturmaktadır. Üniversiteler çeşitli faaliyetlerinden (araştırma, proje gelirleri, öğrenci harçları, gayrimenkullerin kiraya verilmesi vb.) elde ettikleri gelirleri kendi hizmetleri için kullanmaktadır.

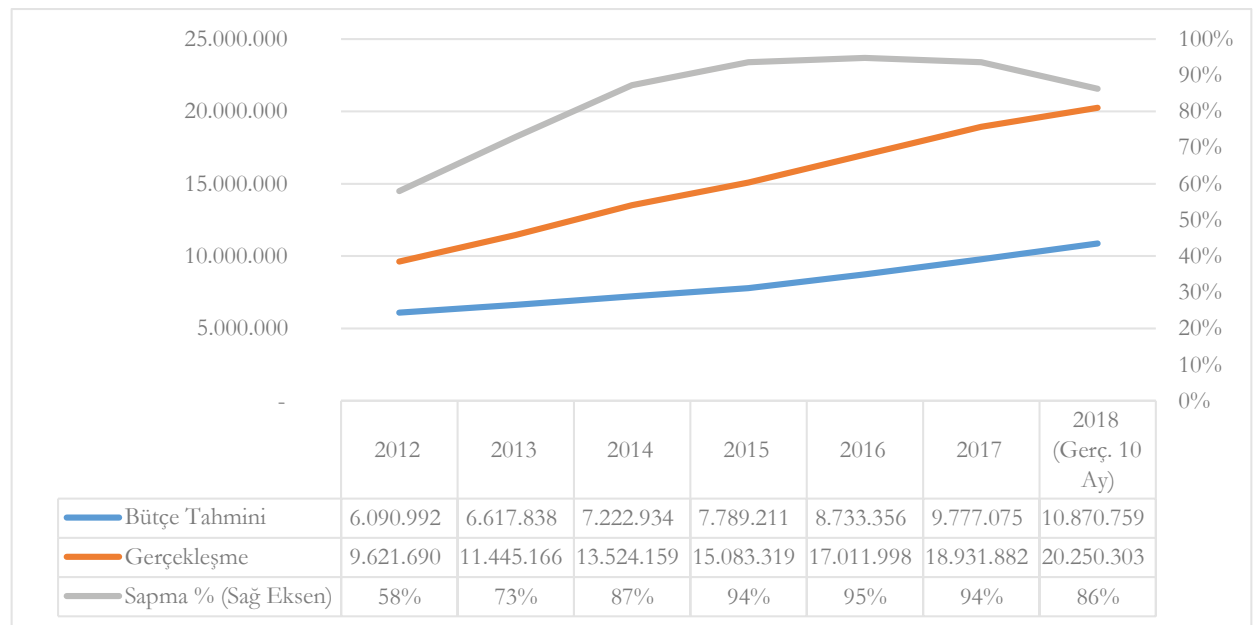
Devlet muhasebesi uygulaması ve bütçeleme tekniği açısından bu gelirlerin tahsil edilip gelir kaydedildikten sonra, harcama yapıldıkça ödenek kaydedilerek elde edilen gelirin kullanılma amacı ile uyumlu olarak gider yazılması ve harcanması gerekmektedir. Bu çerçevede bütçe yılı başında özel bütçeli kurumlar belli bir gelir tahmini yapmakta ve bütçelerine de onunla orantılı ödenek koymaktadırlar.

Aşağıdaki Tablo 17 bu kurumların yapmış olduğu öz gelir tahminleri ile bunların gerçekleştirmelerini 2012-2018 yılları için vermektedir.

Tablo 17: Özel Bütçeli Kurumların Gelir Gerçekleşme ve Tahminleri (bin TL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (10 Aylık Gerç.)
Tahmin	6.090.992	6.617.838	7.222.934	7.789.211	8.733.356	9.777.075	10.870.759
Gerçekleşme	9.621.690	11.445.166	13.524.159	15.083.319	17.011.998	18.931.882	20.250.303
Sapma %	58%	73%	87%	94%	95%	94%	86%

Grafik 7'den de açıkça belli olduğu gibi öz gelir gerçekleştirmeleri sistematik olarak tahminlerin oldukça üzerinde sapmalar göstermektedir. Özellikle 2015-2017 döneminde gerçekleşmenin tahminden sapma oranları %90 ve üstü seviyelere çıkmıştır. Gerçekleşmelerin tahminlerin çok üzerinde olması, bütçe açığının geçen yıl olduğu gibi revize edilmiş yıl ortası tahminlerinin yıl sonunda beklenenden az bütçe açığı ile sonuçlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Buna benzer sayılabilecek bir durum bu yıl sonu itibarıyla de yaşanmıştır.

Grafik 7: Özel Bütçe Öz Gelirleri (000 TL)

Tahminlerde bu kadar büyük boyut sapmaların olmasının arkasında yatan nedenlerden birisinin tahmin yanılığı olduğu ileri sürülebilir. Ancak olağanüstü bir durum olmadığı sürece çok yüksek sapma oranlarının sistematik bir biçimde tekrarlanması, başka bir ifadeyle hata teriminin normal dağılım göstermemesi bütçenin bu gelir grubundaki tahminlerin samimiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Klasik bir bütçe prensibi olarak “bütçe samimiyeti” iki anlama gelmektedir. “Objektif samimiyet” eldeki teknik ve beşeri imkan kısıtı altında bütçenin gelir ve gider kalemlerinin gerçekçi bir biçimde tahmininde gösterilen çabayı ifade eder. “Sübjektif samimiyet” ise bütçeyi hazırlayanların teknik ve beşeri açıdan her türlü imkâna sahip olsalar dahi bütçeyi gerçekçi bir biçimde hazırlamama niyetleri ile ilgili bir durumdur. Bütçede gelir tahminlerinin daha yukarıda gerçekleşeceği bilinmekle beraber, muhafazakâr yapılması ve tahmin aşımalarının bir başarı olarak gösterilmesi “sübjektif samimiyet(sızlık)” ilkesinin tipik bir örneğidir. **Özel Bütçeli Kurumların Öz Gelirleri** ile ilgili de böyle

bir “samimiyetsizlikten” söz edilebilir. Başta da belirttiğimiz gibi bütçe açıklarının beklendiğinden daha düşük gerçekleşmesinde bu tür muhafazakar tahmin yapma eğiliminin rolü olduğu açıktır.

O zaman Özel Bütçeli Kurumların Öz Gelirleri’nde sürekli olarak tahminleri aşan gelir elde edilmesindeki “motive edici faktörün” ne olabileceği sorusu akla gelmektedir. Çünkü tahminin üstünde elde edilen gelir “likit kaynak” anlamına gelmekte ve bu kaynağın ödeneklere nasıl ekleneceği önemli bir konu olmaktadır. Bu konuda uygulamada yer almış ilgililerle yapmış olduğumuz temaslar sonucunda, bunun arkasında yatan faktörün tahmin farkları ne kadar yüksek olursa aradaki farkın kurum üst yönetimine “takdiri yetki kullanımı” için o kadar fazla alan açma potansiyeli olduğu şeklinde bir izlenim edinilmiştir. Bu açıklamayı biraz daha açacak olursak, başlangıç gelir tahmini ne kadar düşük tutulursa, tahminlerin üzerinde sağlanan gelirin kurum üst yöneticisi tarafından bir “iktidar aracı” olarak elde tutulması ve “takdir edilen proje ve bölüm yöneticilerine ödenek olarak tahsis edilerek” kullanılması o kadar mümkün olmaktadır.²¹ Bunun sonucunda da öz gelirlerin daha düşük tahmin edilme eğilimi yıldan yıla artmaktadır. Tahmin aşımaları konusunda getirilen bir başka açıklama da özel bütçeli kurumların bütçe görüşmelerinde genel bütçeden daha fazla pay alabilmek için başlangıç gelir tahminlerini düşük tuttukları şeklindedir. Nedeni ne olursa olsun, gelir fazlası artıp bunun elde edilmesi ile harcamaya dönüşmesi arasında bir zaman farkı da olunca Özel Bütçeli Kurumların Öz Gelirleri, net bazda başlangıç tahminlerinin çok üzerinde gerçekleşmekte ve bütçe açığının azaltılmasına olumlu katkı vermektedir. Bunun nakit yönetimi açısından yarattığı sakınca, özel bütçeli kurumların nakit fazlalarını çoğu kez vadeli banka hesaplarında tutarken (geçmiş dönemde aracı hesaplarda kullanılmak suretiyle kamu hesaplarına da yansıtılmadığı yaygın uygulamalar olmuştur) acil nakit ihtiyaçları için Hazine’den nakit talebinde bulunmaları ve borçlanma ihtiyacının artmasıdır. Yeni getirilen Tek Hazine Hesabı’nın bu hususa ne ölçüde çare üretebileceği ise ayrı bir tartışma konusudur. **Sonuç olarak, Özel Bütçeli Kurumların öz gelirlerinde devamlı olarak gözlemlenen bu tahmin aşımalarının nedenleri konusunda kamu otoritesinin kamuoyuna daba tatminkar bir açıklama yapması ve “bütçenin samimiyeti ilkesine” aykırılık anlamına gelen bu uygulamalara son verilmesi, hesap verilebilirliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır.**

6.2. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim Sonuçlarının Kamuoyuna Açıklanması ve Denetim Sonuçlarının Takibi Sorunu - Bazı Öneriler

Bu bölümde kamuoyunun gündemine özellikle yayımlandıkları tarihte sıklıkla gündeme gelen Sayıştay Raporları hakkında bazı hususların kamuoyunun dikkatine sunulması ve denetim raporlarının takibine ilişkin sorunların ve çözüm önerilerinin tartışılmaya açılması amaçlanmaktadır.

Bu raporlar aslında merkezi ve yerel kamu idareleri için hazırlanmakla beraber, özellikle yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilişkin hususları içeren ve içerdikleri bu hususlar nedeni ile de kamuoyunda ilgi ve tartışma yaratan belgeler özelliği taşımaktadır. Ancak aynı zamanda bu raporlarda dile getirilen hususlar kamuoyunun hafızasında birkaç günlüğüne yer almakta ve sonra unutulmaktadır.

İşte bu noktadan hareketle bu raporların niteliği, Sayıştay sistemi içinde bu raporların nereye oturduğu, denetim sonuçlarına göre hangi işlemlerin yapıldığı ve burada rastlanan sorun alanlarının neler olduğu konusu bu bölümün ana temasını oluşturacaktır. Bu açıdan öncelikle Birinci Raporumuzda kısmen üzerinde durulan Sayıştay denetiminin anlamını açıklamak ve bazı hatırlatmalarda bulunmak istiyoruz.

²¹ Örneğin öğrencilerden elde edilen bir gelirin öğrenci ihtiyacı olan bir alana gider kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde elde edilen gelir fazlaları o yıl içinde harcanmayıp bir sonraki yıla devredilmekte (dolayısı ile tahsil edildiği yılın bütçe açığını azaltmakta), sonraki yılda ise böyle bir zorunluluk olmadığı için gelir fazlasının bu sefer tahsis edildiği alana değil ihtiyacı bir biçimde başka alanlara harcanmasının yolu açılmaktadır.

Kamu kurumlarının harcamalarının toplanan vergi ve benzeri yükümlülükler ile yani kamu fonları ile yapılıyor olması, kamu mali yönetiminde bu fonların nasıl harcandığı konusunun her dönemde güncelliğini korumasına neden olmuştur. Bu aynı zamanda ulus adına TBMM tarafından kullanılan “bütçe hakkı”nın da bir gereğidir. Bu açıdan kamu fonlarının kullanımının denetimi bütçe sürecinin önemli bir köşe taşıdır. Geleneksel olarak bu denetim, örgütsel yapılanmaları ülkeden ülkeye değişmekle beraber adlarına yüksek denetim kurumları (Supreme Audit Institutions-SAI) denilen kurumlar tarafından yapılan dış denetimler şeklinde yerine getirilmektedir. Burada dikkat edileceği gibi Sayıştay bir yüksek denetim kurumu olarak bütçe hakkının TBMM’ce kullanılmasının bir sonucu olarak bu denetimi “yasama organı” adına yapmaktadır. Bu açıdan bir yüksek denetim kurumunca yapılan dış denetimin kilit kavramı “**dış denetimin siyasi otoriteden yani yürütmeden bağımsızlığı**” olmalıdır. Bir diğer deyişle Sayıştay denetimi yasalarda öngörüldüğü şekilde ve yürütmenin engeli ve/veya etkisi olmadan yerine getirilmesi gereken bir denetimdir.

Bir kamu kurumunun kullandığı fonlar ve bu fonlar sonucunda yaratılan değerın dış denetim kurumu tarafından denetimi konusu zaman içinde değişimler göstermiştir.

İlk başlarda dış denetim, ağırlıklı olarak yapılan harcamaların yasalara ve mevzuata uygunluğu üzerine odaklanmıştır diyebiliriz. Bu suretle parlamentonun yürütmeye verdiği yetkilerin uygulamada nasıl kullanıldığı daha çok işin hukuki yönüne bakılarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu tür denetim genelde “**uygunluk (= legality veya compliance) denetimi**” şeklinde tanımlanmaktadır.

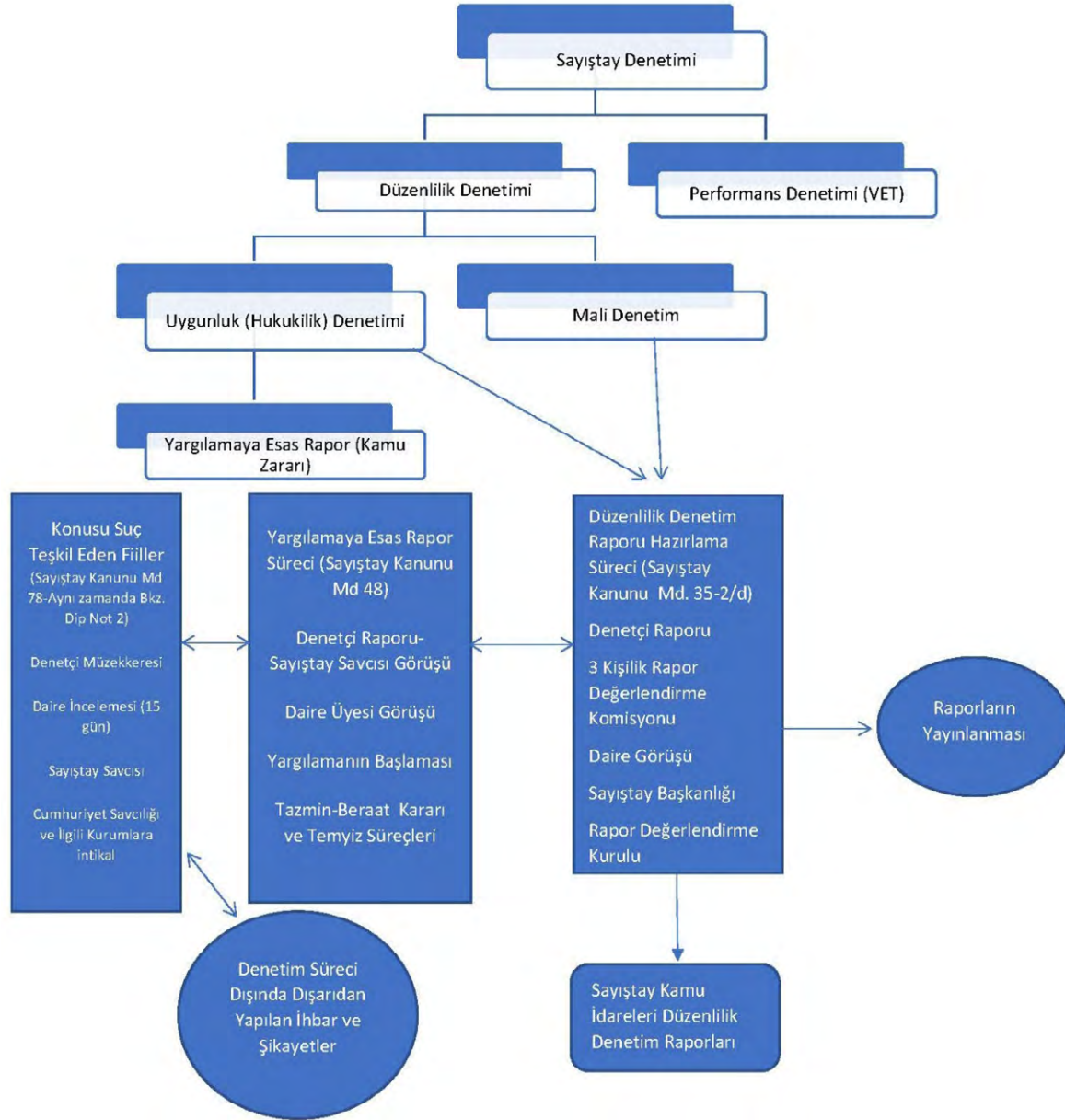
Uygunluk denetimi ile ilintili olan bir diğer denetim türü ise “**mali denetim**”dir. Bir kamu fonunun kullanımının sadece mevzuata uygunluğu açısından değil aynı zamanda kayıtlara doğru geçirilip geçirilmediği, doğru raporlanıp raporlanmadığı, bir başka deyişle o kurumun mali durumunu doğru yansıtıp yansıtmadığı açısından ele alınıp değerlendirilmesi, en az uygunluk denetimi kadar önem taşımaktadır.

Ülkelerin yüksek denetim kurumları uzunca bir süre dış denetimlerini uygunluk ve mali denetim üzerinden sürdürmüş olmakla beraber bir noktanın daha altını çizmekte yarar vardır. Bu denetimler esas olarak kamu hizmetinin sunulmasında kullanılan kaynaklara, yani **girdilere** odaklanmaktadır. Buna karşılık dış denetimin, kullanılan bu kaynaklarla ne gibi **sonuçlara** ulaşıldığı, yani kurumların bu kaynakları toplumun yaşam kalitesini yükseltecek bir biçimde kullanıp kullanmadıkları konusu üzerine de odaklanması giderek önem arz eden bir husus olmaya başlamıştır. Bu şekilde yapılan denetimin adı esas olarak “**performans denetimi**” olarak bilinmektedir. Performans denetimi, bir kurumun faaliyetlerinin tutumlu (economic), verimli (efficient) ve etkin (effective) bir biçimde yürütülüp yürütülmediğine yönelik olarak yapılan bir denetimdir. İngilizce baş harfleri ile kısaca 3E denetimi olarak bilinen bu kavram, Türkçe denetim jargonunda VET (Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk) denetimi olarak da kullanılmaktadır. Biz burada konumuz açısından sadece “**Düzenlilik Denetim Raporları**” ile, onunla ilintili olarak ortaya çıkan ve Sayıştay Hesap Yargılaması’nın konusuna giren “**Yargılamaya Esas Rapor**” ve yine düzenlilik denetimi ile ilgili olsun veya olmasın Sayıştay tarafından dikkate alınması gerekli olan “**Konusu Suç Teşkil Eden Fiiller**” kavramını inceleyeceğiz.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız hususları şema haline getirecek olursak²²:

²² Şemadaki çift yönlü oklar ilişki anlamına gelmektedir.

Şekil 1: Sayıştay Denetimi ve Denetim Raporları



Bu şemaya göre kamuoyuna açıklanan raporlar hem uygunluk denetimi hem de mali denetim unsurlarını içeren, **“Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporları”** olarak ifade edilmektedir. Dolayısı ile tek başlarına sadece mali denetim raporu olma özelliği taşımazlar. Bu rapordaki **uygunluk denetimi** konusu olan hususlar, maddi bulgulara dayalı olmak durumundadır. Bu nitelikleri ile konumuz açısından önem taşıyan “kamu zararının” tespitinde önemli rol oynamaktadırlar. Buna karşılık **mali denetim**, bir işlemde kamu zararı tespit etmiş olsa da bunu kendisine konu etmez. Mali denetim için önemli olan, o işlemin kendisi hukuka aykırı olsa ve bir kamu zararı doğursa da, yapılan işleme konu teşkil eden hesap kayıtlarının doğru bir biçimde tutulup tutulmadığı ile ilgilidir²³. Ancak denetçiler bir kamu kurumuna gittikleri zaman hem mali denetim hem de hukukilik denetimini eşanlı yaptıkları için

²³ Ancak, hukuka aykırılık aynı zamanda mali tabloların güvenilirliğini etkilemişse o zaman Mali Denetim bu hususu da dikkate alır, gerekli hesap düzeltmelerinin yapılmasını, bu işlem yapılana kadar mali tablolara uygunluk verilmemesini de kapsar.

ister istemez bir işlemin hem hukuka uygun olmayan boyutlarına hem de mali denetim konusu olan hesap ve işlemlerin doğru bir biçimde yansıtılıp yansıtılmadığına aynı anda bakmak durumundadırlar. Düzenlilik Denetim Raporları'nın son haline getirilip yayımlanması yukarıdaki şemada çok özet olarak yer alan rapor değerlendirme sürecinin sonunda gerçekleşir.

Ancak yukarıdaki şemadan da görüleceği gibi eğer bir işlemde hukuka aykırılık veya bu anlamda **“kamu zararı”** doğmuşsa (**Kutu 1**) bunun sonucunda denetçinin **“Yargılamaya Esas Rapor”** adı altında bir başka rapor hazırlaması gerekmektedir²⁴. Bu raporun Sayıştay Yargısına intikali de bazı aşamalara tabidir. Bu aşamalar da ilgili kutu içerisinde çok özet olarak verilmiştir.

Kutu 1: Kamu Zararı Nedir? Nasıl Belirlenir?

Kamu zararı kavramı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun aşağıdaki hükümlerinde tanımlanmaktadır. Buna göre;

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kalmış mercilere hesap vermek zorundadır.” denilmekte,

“Kamu zararı” başlıklı 71'inci maddesinde ise;

“Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

...

d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

...

esas alınır.” hükmü yer almaktadır.

Bu genel çerçevede içinde Sayıştay'ın kamuoyuna açıklanan Düzenlilik Denetimi Raporları'nda sözü edilen ve medyada sıklıkla yer alan saptamalarda en göze çarpan işlemler, kamu idarelerinin “piyasada geçerli fiyatların çok üzerinde bedellerle mal ve hizmet satın alması” veya “işin sözleşme bedelinin altında yaptırılmasına rağmen yükleniciye sözleşme bedelinin ödenmesi” gibi uygulamalardır. Kamuoyu bu ifadelerden ortada bir yolsuzluk olduğu, “milletin parasının çarçur edildiği” anlamını çıkarmakta, ancak bunun sonucunda ne gibi bir işlem uygulandığı ve “sorumlulardan hesap sorulup sorulmadığı” hususu açıkta kalmakta ve spekülasyon konusu yapılmaktadır. Zira bu raporlarda konuya değinilmekte fakat sonucunun ne olduğu konusunda herhangi bir açıklamada bulunulmamaktadır.

²⁴ Sayıştay denetimleri sırasında sadece kamu zararı değil aynı zamanda konusu suç teşkil eden fiillerin (ihaleye fesat karıştırma, evrakta sahtecilik, zimmet, rüşvet vb.) de saptanması söz konusu olabilir. Bu durumların varlığı halinde denetçinin gerekli belgeleri toplayarak durumu bildiren bir raporu (müzekkere) Sayıştay Başkanlığı'na göndermesi, sonrasında bu müzekkere Sayıştay Başkanı'nca saptanacak bir Dairede 15 gün içinde incelenmesi ve bir kamu davasının açılmasının gerekli olduğu sonucuna varılırsa konunun ilgili kamu idaresi ile Cumhuriyet Savcılığı'na iletilmesi şeklinde işlem yapılır. Bazen gecikmesinde sakınca olan hallerde konu vakit geçirilmeden doğrudan Cumhuriyet Savcılığı'na ve sorumluların bağlı oldukları kurumlara intikal ettirilir. Suç teşkil eden fiillerin mutlaka denetimler sırasında, denetçiler tarafından farkına varılıp işlem yapılması gerekmez. Bazen de üçüncü şahısların ibhar ve şikayetleri Sayıştay'ın bilgisi dahilinde olduğu zaman yukarıda ilgili kutu içinde açıklanan süreç başlatılır.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere kamu zararı niteliği taşıyan bu tür işlemlerin hesabının sorulması ve gerçeğin ortaya çıkarılması açısından asıl önemli olan ve yukarıda süreçlerini kısaca açıkladığımız **“Yargıya Esas Rapor Hazırlanması”** düzenlilik denetimi raporlarından daha uzun süreçler gerektirmekte (yargılama, temyiz, yargılamanın iadesi gibi) dolayısı ile düzenlilik denetimindeki tespitlerle, bunlar hakkında yapılan işlemler arasındaki ilişkinin kurulması kamuoyunun ilgisi ve bilgisi dışında kalmaktadır. Aslında bu konularda yani Sayıştay yargılaması sonucunda karara bağlanan işlemler hakkında da Sayıştay web sitesinde bilgiler yer almaktadır. Bu bilgiler iki başlık altında ele alınabilir. Bunlardan birincisi Sayıştay’ın Daire, Temyiz Kurulu ve Genel Kurul Kararlarının yer aldığı <https://sayistay.gov.tr/tr/kararlar/dk/> adresindeki sayfalarıdır. Burada geçmiş yıllarda alınan her bir karar hakkında bilgiler mevcut bulunmaktadır. Ancak buradaki raporlarda ilgili kurum ve sorumluların isimleri yer almamaktadır. İkincisi ise Sayıştay’ın Faaliyet Raporları’nda yer alan aşağıdaki tablo olup, Sayıştay dairelerince alınan kararları toplu bir şekilde vermektedir.

Tablo 18: Daireler İtibariyle Verilen Yargısal Kararlar

Daireler	Geçmiş Yıllar Denetimlerine İlişkin Rapor Sayısı		2016 Yılı Denetimlerine İlişkin Rapor Sayısı		Yargılanan Rapor Sayısı (*)	Yargılama Öncesi Sorgu Üzerine Yapılan Tahsilat (TL)	Yargılama Sonrası Tazminine Hükmedilen Toplam Kamu Zararı (TL)	Mevzuatına Uygun Bulunan Tutar (TL)	Suç Teşkil Eden Fiiller
	Yargılamaya Esas Rapor	Ek Rapor	Yargılamaya Esas Rapor	Ek Rapor					
1. DAİRE	6	34	20	-	59	1.254.908	4.893.832	15.615.768	2
2. DAİRE	3	29	18	-	67	6.143.713	11.841.035	23.064.492	1
3. DAİRE	-	10	1	-	13	112.455	8.487	7.289.677	-
4. DAİRE	-	12	3	-	18	3.596.814	5.602.894	12.140.648	-
5. DAİRE	12	28	24	1	74	8.720.191	35.594.784	39.028.815	1
6. DAİRE	12	80	31	-	128	23.354.229	30.565.541	52.836.685	21
7. DAİRE	-	32	26	-	96	4.462.510	19.217.522	45.656.817	6
8. DAİRE	5	20	10	-	38	2.790.828	12.100.825	5.084.081	-
TOPLAM	38	245	133	1	493	50.435.648	119.824.920	200.716.983	31

*Yargılanan rapor sayısına önceki yıllarda daireye intikal etmiş ancak yargılaması 2017 yılında yapılmış raporlar dahildir.
Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2017 Faaliyet Raporu, s.57 den alınmıştır.

Bu kaynaklar Sayıştay’ın yargısal faaliyetleri konusunda kamuoyunu bilgilendirmeyi amaçlayan faydalı olabilecek bazı verileri içermekle beraber, takdir edileceği gibi bunlar kamuoyunun pek azının bilip de ulaşmayı deneyeceği, konunun uzmanlarının bile fazla haberdar olmadığı bilgilerdir. Bu da kamuoyunun bu gibi konularda yeterince aydınlatılmadığı, “zaten bunların hesabının da sorulmadığı” gibi bir izleniminin doğmasına uygun bir ortam yaratmaktadır. Bunun sonucunda da Sayıştay’ın ortaya bir Rapor koyup sonra bunun ile ilgili ne gibi bir işleme tevessül edildiği konusunu açık bıraktığına, yani yapmış olduğu denetiminin etkinliğini yitirdiğine dair eleştirilere maruz kalmak gibi bir durumla karşılaşması riski ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, kamuoyunun hassasiyet gösterdiği (*milletin parasının çarçur edilip edilmediği, yetim bakki yenilip yenmediği söylemleri ile dile getirilen*) konular hakkında kamu vicdanının tatmin edilmesi açısından başka birtakım adımlar atılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

Bu bağlamda kamuoyunun kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu konusundaki Sayıştay faaliyetlerinden daha yakından haberdar olması ve farkındalığının artması açısından aşağıdaki önerilerin dikkate alınmasında fayda görülmektedir:

- Sayıştay öncelikle yargısal rapor hazırlama sürecinin aşamalarını ve düzenlilik denetimi raporlarının yayımlanmasında izlenen yolları, basit ve anlaşılabilir bir dil ve görseller kullanarak kamuoyuna açıklamalı; böylece yapılan tespitlerin peşinin bırakılmayacağı konusunda nasıl bir yol izlenmekte olduğu hakkında kamuoyunu bilgilendirmelidir.

- Her bir kamu idaresinin düzenlilik raporunda saptanan ve dile getirilen kamu zararı, suç teşkil eden fiil gibi hukuka aykırılıklar hakkında yargısal rapor hazırlanması sürecinin başlatıldığına dair bir açıklamaya da Düzenlilik Denetimi Raporları'nda yer verilmesi sağlanmalıdır. Bir sonraki yıla ait Düzenlilik Raporu'nda da bu konudaki sürecin hangi aşamada olduğu açıklanmalı ve kamuoyunun hafızası canlı tutulmalıdır.

- Bununla paralel olarak kamu idarelerinin kendi faaliyet raporlarında da Sayıştay'ın tespitleri ile kamu zararına yol açan ve suç teşkil eden fiiller ve sorumluları hakkında ne gibi işlemler yaptıkları konusuna yer vermelerini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

- Bunlara ek olarak, belki de en önemlisi, Sayıştay uygunluk bildirimleri ile kesin hesabın denetiminin yapıldığı, yani yürütmenin siyasal hesap verme sorumluluğunun ele alındığı süreç ile düzenlilik denetimleri ve yürütmenin yönetsel sorumluluğunu yerine getirdiği süreçlerin, TBMM'de Plan ve Bütçe Komisyonu dışında ayrı bir komisyon (Kesin Hesap Komisyonu gibi) marifeti ile bir arada ele alınmasıdır. Böylece hem kesin hesabın daha detaylı görüşülmesi sağlanacak hem de düzenlilik raporlarının konusu olan yönetsel hesapların sorumluluğunun ortaya çıkan kamu zararı ve varsa konusu suç teşkil eden fiillerin siyasal ayağı ile birlikte ele alınıp değerlendirilmesi mümkün olacaktır.

6.3. 2018 Mali Yılı Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ile İlgili Ön Değerlendirme

Bu bölümde dördüncü raporumuzun yazım sürecinde açıklanan 2018 Mali Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları konusunda ön bir bilgi sahibi olunması amacı ile dikkati çeken hususlar ele alınmıştır. 2018 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi 72,6 milyar TL civarında bir açık ile sonuçlanmıştır.

Tablo 19: 2018 Mali Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm

	2017 Tüm Yıl	2018 Başlangıç	2018 YEP	2018 Gerç.	2017/ 2018 %	2018 Ödenek Aşımı %	YEP- Gerç. Farkı %
Harcamalar	678,269,193	762,753,272	821,800,000	830,449,520	22.4%	8.9%	1.05%
1-Faiz Hariç Harcama	621,557,390	691,053,272	745,400,000	756,488,308	21.7%	9.5%	1.49%
Personel Giderleri	162,145,555	183,127,279		200,888,505	23.9%	9.7%	
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	27,272,452	30,792,221		34,369,302	26.0%	11.6%	
Mal ve Hizmet Alımları	63,600,358	66,068,658		71,728,243	12.8%	8.6%	
Cari Transferler	270,924,366	299,398,527		323,099,174	19.3%	7.9%	
Sermaye Giderleri	70,982,601	68,794,000		87,985,672	24.0%	27.9%	
Sermaye Transferleri	13,341,541	15,323,723		16,745,533	25.5%	9.3%	
Borç Verme	13,290,517	20,230,859		21,671,879	63.1%	7.1%	
Yedek Ödenekler		7,318,005			-	-	
2-Faiz Harcamaları	56,711,803	71,700,000	76,400,000	73,961,212	30.4%	3.2%	-3.19%
						2018 Tahmin Aşımı %	
Gelirler	630,489,857	696,829,321	749,600,000	757,834,311	20.20%	8.75%	1.10%
1-Genel Bütçe Gelirleri	607,137,658	681,349,805		729,116,968	20.09%	7.01%	
Vergi Gelirleri	536,617,206	599,425,100	630,500,000	621,310,598	15.78%	3.65%	-1.46%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,762,105	20,150,216		26,122,594	32.19%	29.64%	
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,373,120	2,769,201		2,064,609	50.36%	-25.44%	
Faizler, Paylar ve Cezalar	35,560,027	46,471,460		71,267,921	100.42%	53.36%	
Sermaye Gelirleri	11,680,027	12,082,256		7,800,581	-33.21%	-35.44%	
Alacaklardan Tahsilat	2,145,173	451,572		550,665	-74.33%	21.94%	
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	19,148,319	10,870,759		23,542,796	22.95%	116.57%	
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	4,203,880	4,608,757		5,174,547	23.09%	12.28%	
Diğer Gelirler - YEP ve 2018 Gerç.			119,100,000	136,523,713			14.63%
Bütçe Dengesi	-47,779,336	-65,923,951	-72,100,000	-72,615,209	51.98%	10.15%	0.71%
Faiz Dışı Denge	8,932,467	5,776,049	4,300,000	1,346,003	-84.93%	-76.70%	-68.70%

Bu açık;

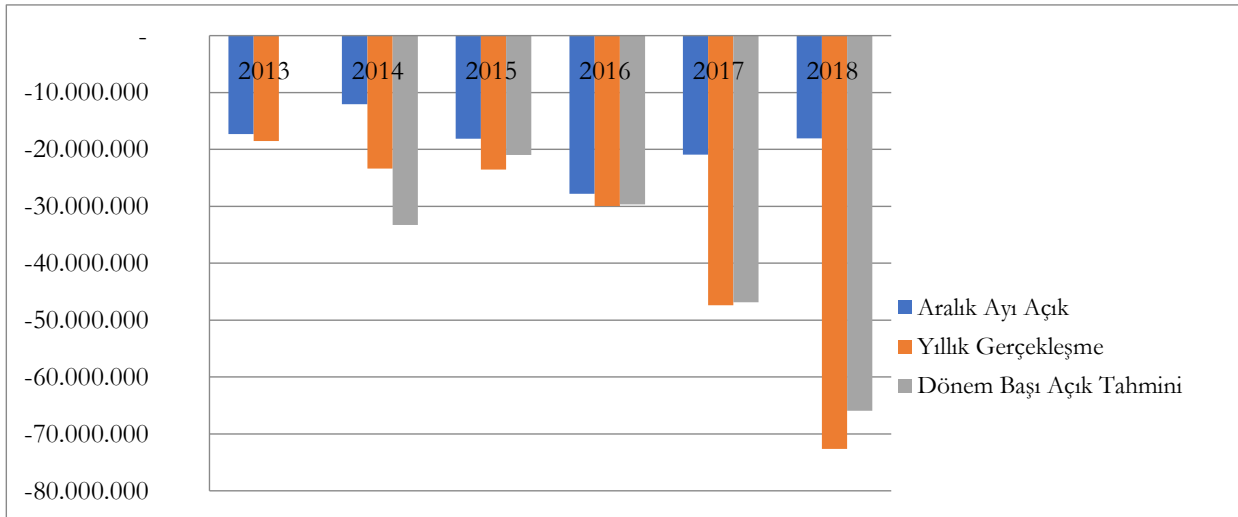
- Başlangıç bütçe tahmininde 65,9 milyar TL olarak öngörülen açığa göre %10 civarında daha fazla gerçekleşmiş;
- Buna karşılık YEP tahmini olarak hesaplanan 72,6 milyar TL'lik açığa çok yakın bir seviyede ve bu açığın %0,71 oranında üzerinde oluşmuştur.
- Bu durum Ocak-Eylül dönemi bütçe gelişmelerini izlediğimiz bu raporumuzda yukarıda değinilen ve yıl sonu bütçe açığının Aralık aylarında rastlanan harcama artışı (Aralık ateşi) kaynaklı bir durum olmaz ise, YEP'de öngörülen bütçe açığının yakınında belki de biraz altında gerçekleşeceği şeklindeki öngörümüzle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.
- Bu raporumuzun esas metninde bahsettiğimiz gibi 2018 yılında da bütçe açığının yaklaşık %25'i Aralık ayına aittir. Bu oran diğer yıllarla karşılaştırıldığında Aralık ateşinin daha düşük gerçekleştiğine işaret etmektedir. Aşağıdaki Tablo ve Grafik esas metin içinde yer alan Grafik 1'in 2018 yılının tamamını kapsayacak şekilde güncellenmiş halini yansıtmaktadır.

Tablo 20: 2013-2018 Aralık Ateşi Gerçekleşmeleri

(bin TL)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aralık Ayı Açık	- 17,301,000	- 12,030,000	- 18,096,000	- 27,812,000	- 20,889,000	- 18,071,000
Yıllık Gerçekleşen Açık	- 18,542,000	- 23,369,000	- 23,525,000	- 29,931,000	- 47,373,000	- 72,615,000
Dönem Başı Tahmin Edilen Açık	- 33,951,000	- 33,258,000	- 20,963,000	- 29,688,000	- 46,850,000	- 65,920,000
Aralık/Yıllık Gerçekleşme	93%	51%	77%	93%	44%	25%
Aralık/Dönem Başı Tahmin Edilen Açık	51%	36%	86%	94%	45%	27%

- Bu durum özellikle yılın geri kalan kısmında bir defalık gelirlerden kaynaklanan (imar barışı, bedelli askerlik, özel bütçeli kurumların gelir tahmin aşırıları) gelir artışları ağırlıklı olmak üzere harcama kısıntıları yolu (sermaye gelirleri ve cari harcamalar kaynaklı) ile Aralık ateşinin alevinin bir ölçüde kontrol altına alındığını göstermektedir.

Grafik 8: Aralık Ateşi (Aralık 2018 dahil) (000 TL)



- Yıl sonu sonuçlarını YEP tahmini ile karşılaştırdığımızda;
 - o Vergi gelirleri gerçekleştirmelerinin YEP tahmininin %1,46 oranında altında kaldığı, ancak vergi dışı gelirlerin YEP tahminine göre %14,6 daha fazla gerçekleşmesi nedeni ile toplam gelirlerin sonuçta YEP tahmininin %1,1 kadar üzerinde gerçekleştiği,
 - o Faiz harcamalarının YEP tahmininin %3,1 oranında aşağısında kalmasına rağmen faiz dışı giderlerin YEP tahmininin %1,49 oranında üzerinde gerçekleşmesi nedeni ile toplam harcamaların yıl sonunda YEP tahminini %1,05 oranında geçtiği, bu anlamda faiz dışı harcamalarda özellikle yılın son ayı ağırlıklı olmak üzere tasarruf yerine artış görüldüğü,
 - o Sonuç olarak hem gelir hem de gider gerçekleştirmelerinin benzer oranlarda revize tahminleri aşması nedeni ile bütçe açığının aşağı yukarı YEP tahmini ile aynı seviyede gerçekleştiği anlaşılmaktadır.
- Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bütçe performansının YEP tahminine çok yakın gerçekleşmesinde ağırlıklı olarak vergi dışı gelirlerin rolü olduğu düşünülmektedir. Bu gelirlerin gerçek tutarlarını öğrenmek üzere CİMER'e yaptığımız başvurular şu ana kadar ilgisiz birimlere aktarılmakta veya yanıt verilmemektedir. Kendi imkanlarımızla yaptığımız araştırmalardan ve 2018 yıl sonu gelir tablolarından edinilen bilgiler temelinde 2018 sonu itibarıyla yaklaşık olarak;
 - o Bedelli askerlik geliri olarak **9,5 milyar TL**,
 - o İmar barışından **16 milyar TL**,
 - o Özel Bütçeli Kuruluşlar'ın gelir tahmini aşımından **12,6 milyar TL** civarında olmak üzere yaklaşık **38,1 milyar TL** ek gelir elde edilmiş olabileceği tahmin edilmekte ve bunun da bütçe performansının arkasında yatan en önemli faktör olduğu düşünülmektedir.
 - o Bunun dışında yeniden yapılandırmadan elde edilen gelirlerin toplamının esas metninde belirtildiği gibi **21 milyar TL** olacağı hesaplanmakla beraber, buradan elde edilen vergi gelirlerine rağmen vergi tahsilatının YEP tahminlerinin altında kalmasının da ekonomik daralmanın boyutunu göstermesi açısından dikkat çekici olduğunun altını da tekrar çizmemiz gerekmektedir.
- Dikkatlerden kaçmaması gereken diğer hususlar ise, 2018 yıl sonu bütçe açığının 2017'ye göre;
 - o %52 daha fazla,
 - o Faiz dışı fazlanın ise %77 daha az gerçekleşmesidir.
 - o Bir diğer deyişle, bütçe geçen yıla kıyasla reel anlamda önemli ölçüde açık vermiş, faiz dışı fazla reel olarak azalmış bulunmaktadır.

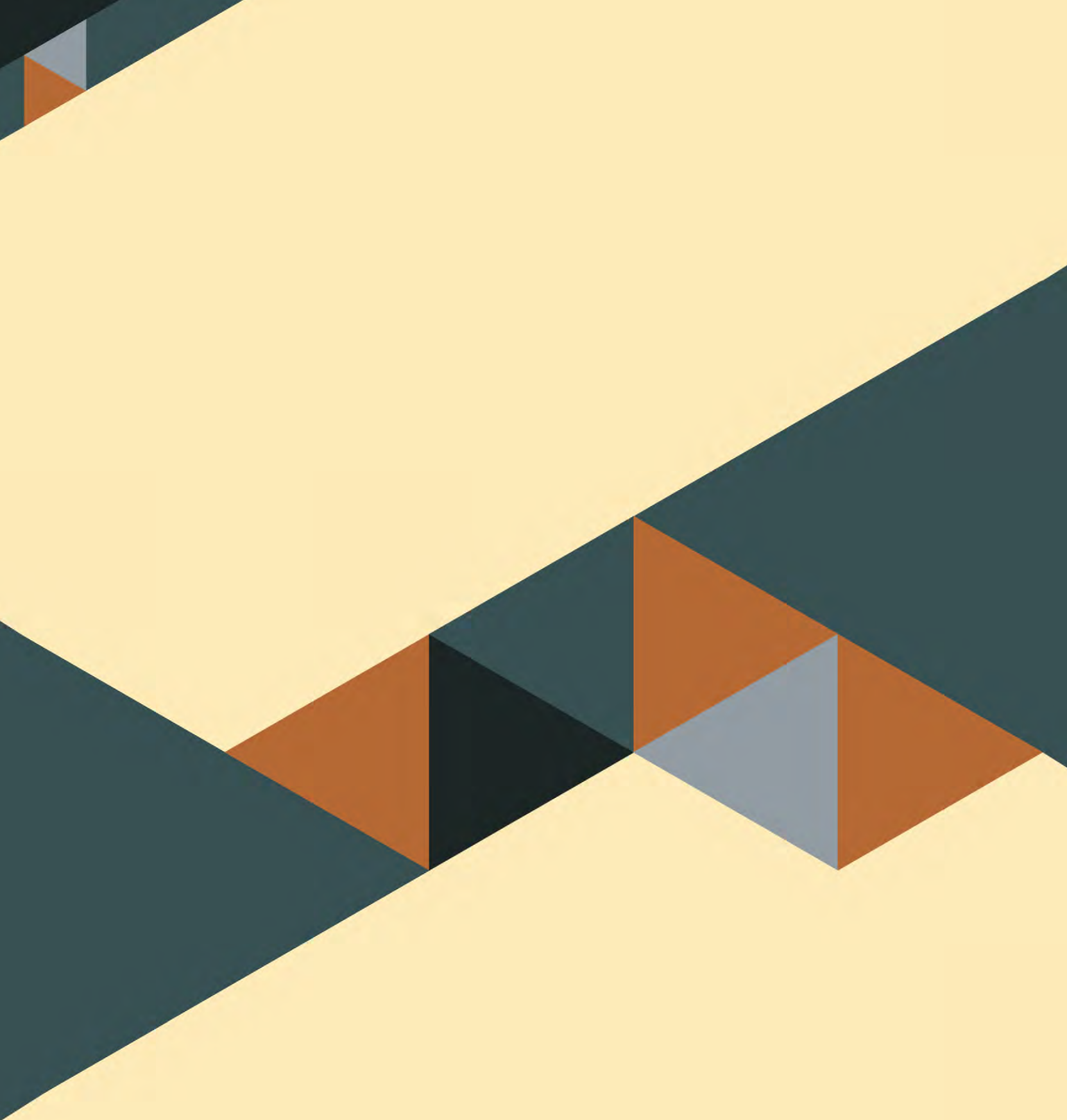
- o Söz konusu krizle birlikte yapılan revizyonla, hatırlanacağı üzere btgede 30 milyar TL civarında bir tasarruf sağlanacağı ve böylece btge aığıının 72,1 milyar TL (GSYH'nin %1,9'u) civarında tutulacağı öngörülmüştür. Bu zımnı olarak yıl sonu btge aığıının hiçbir tedbir alınmaması durumunda 100 milyar TL civarında gerçekleşmesi anlamına gelmektedir.
 - o Dolayısı ile yılın ikinci yarısında btge aığıında görülen düzelmenin ve öngörülen 72,1 milyar TL'lik açığa yakın bir gerçekleşme sağlanmasının sadece daha fazla artacak bir açığın hızının kesilmesi çabası olduğunun altını çizmemiz gerekmektedir. Yılın son çeyreğinde YEP'te ngrlen GSYH büyümesini aşağı çekecek bir daralma olması halinde %2'nin üzerinde bir btge açığı/GSYH oranı ile karşılaşılması ihtimal dahilindedir.
 - o Btgede revize hedefin tutturulması ağırlıklı olarak teknik jargonda bir defalık tedbirler (one-off measures) olarak tanımlanan kalitesi kuşkulu vergi dışı gelir tedbirleri ile sağlanmış olup, btge aığıının yılbaşındaki beklentileri buna rağmen %52 oranında aştığı görülmektedir.
 - o Harcamalarda son ayda artış olduğu tahmin edilmekle beraber, bunun yanı sıra büyük ölçüde Karayolları gibi yatırımcı kuruluşların ödemelerinin geciktirilmesi yolu ile göreli bir kontrol sağlanmaya çalışıldığı da yaptığımız temaslar sonunda anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, Ocak ayından itibaren yaklaşan seçimlerin de etkisi ile ertelenen ödemelerin yapılmaya başlanacağı ve yılın ilk  ayında btge açıklarının buna paralel olarak geçen yılın aynı dönemine göre artacağı beklenmektedir.
- Yıl sonu btge gerçekleşmelerinin daha detaylı analizi Ocak-Aralık 2018 Btge Uygulamalarını inceleyeceğimiz Beşinci Raporumuzda ele alınacaktır.



**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**

*ekonomik araştırma
forumu*
EAF

TUSİAD



ISBN 978-605-165-037-1