

# Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu V

Merkezi Yönetim 2018 Mali Yılı Bütçe  
Uygulama Sonuçları

2019 Mali Yılı Bütçesinin Politika  
Çerçevesi ve İlk Beş Aylık Sonuçlar







EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU ÇALIŞMA RAPORLARI SERİSİ

# MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU V

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

2019 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN POLİTİKA  
ÇERÇEVESİ ve İLK BEŞ AYLIK SONUÇLAR

ÖZEL BÖLÜM: Kamu Bankalarına İkrazen (Borç Olarak) Verilen Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetleri: Devlet Muhasebesinde Ve Bütçe Tablolarında Nasıl Ele Alınabilir? Dünya Uygulamaları ve Alternatif Öneriler

**Koç Üniversitesi -TÜSİAD  
EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU**

**Eylül 2019  
(Yayın No: EAF-RR/19-02)**

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

**Eylül 2019  
(TÜSİAD Yayın No: T/2019,10-606)**

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

[www.tusiad.org](http://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 978-605-165-041-8

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 V" başlıklı çalışma, Ferhat Emil tarafından EWA Kurumsal Danışmanlık'ın katkılarıyla hazırlanmış ve Ekonomik Araştırma Forumu Çalışma Raporu olarak yayımlanması kararlaştırılmıştır.*

*Ekim 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. Halen aynı Projelerin devamı niteliğindeki Yerel Yönetim Reformu Projesi’nin III. Aşamasında Baş Teknik Danışman olarak görev yapmaktadır.

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. Önceki Yıllar ile Karşılaştırmalı 2018 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları .....	22
2. BÜTÇE GİDERLERİ.....	25
2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler.....	25
2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi .....	30
2.2.1. Ödenek Aşımaları Açısından Analiz .....	30
2.2.2. Bazı Detay Harcama Kalemlerinin Katkıları Açısından Analiz.....	31
2.3. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi.....	32
3. KURUM BAZINDA ÖDENEK KULLANIMLARI .....	39
4. BÜTÇE GELİRLERİ.....	43
4.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler .....	43
4.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler .....	47
4.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları ile Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı .....	50
4.4. Gelirlerden Red ve İadeler .....	51
4.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu .....	52
5. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER .....	55
5.1. Nakit Dengelerindeki Gelişmeler ve Nakit Pozisyonu .....	55
5.2. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri.....	59
5.3. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler.....	61
6. 2019 MALİ YILI BÜTÇE POLİTİKALARI VE İLK UYGULAMA SONUÇLARI (5 AYLIK) HAKKINDA KISA GÖZLEMLER.....	63
6.1. 2019 Yılı Başlarken Bütçe Hazırlama Varsayımları .....	63
6.2. YEP/OVP'de 2019 Bütçe Politikaları ile İlgili Öneriler .....	65
6.3. Ocak-Mayıs 2019 İlk Beş Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları .....	68
7. ÖZEL BÖLÜM – KAMU BANKALARINA İKRAZEN (BORÇ OLARAK) VERİLEN ÖZEL TERTİP DEVLET İÇ BORÇLANMA SENETLERİ: DEVLET MUHASEBESİNDE VE BÜTÇE TABLOLARINDA NASIL ELE ALINABİLİR? DÜNYA UYGULAMALARI VE ALTERNATİF ÖNERİLER .....	73
7.1. Giriş ve Kavramsal Bir Çerçeve.....	73
7.2. Bütçede Kayıt Usulleri-Ülke Uygulamaları ve Türkiye .....	74
7.3. Hazine tarafından İkrazen Kamu Bankalarına İhraç Edilen 24 Haziran 2019 Tarihli Devlet Tahvilleri Bütçe'de Nasıl Gösterilmektedir? .....	76

## TABLolar

Tablo 1: 2018 Mali Yılı İlk Dokuz Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm .....	20
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Dengesi .....	21
Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Aralık Dönemi Karşılaştırmalı) .....	23
Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ayrıntılı Gider Kalemleri (Ocak-Aralık 2017-2018 Karşılaştırmalı) .....	26
Tablo 5: Ödenek Üstü Harcamalar (Aşma Oranları).....	30
Tablo 6: Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı (2017-2018 Ocak-Aralık Karşılaştırmalı).....	32
Tablo 7: 2018 Yılı Ocak-Aralık Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı (2017 - 2018 Tüm Yıl Karşılaştırmalı) .....	35
Tablo 8: Genel Bütçe Ödenek Dağılımları (2018 Çeyrekler İtibariyle Karşılaştırma ve Yıl).....	40
Tablo 9: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Aralık 2017- 2018 Karşılaştırmalı) .....	44
Tablo 10: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları.....	48
Tablo 11: Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Olunan Gelirler .....	50
Tablo 12: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler .....	51
Tablo 13: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu.....	52
Tablo 14: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Aralık Kümülatif).....	56
Tablo 15: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Aralık Kümülatif).....	58
Tablo 16: Hazine Borç Göstergeleri.....	59
Tablo 17: Temel Ekonomik Büyüklükler.....	63
Tablo 18: 2018-2019 Mali Yılı Ocak-Mayıs Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm .....	67
Tablo 19: Bütçe ve Hazine Nakit Dengeleri .....	72
Tablo 20: Devlet Tarafından Sorunlu Bankalar için Yapılan Mali Yardımların Bütçede Gösterim Biçimleri.....	75

## **GRAFİKLER**

Grafik 1: Bütçe Kalemleri (Dönemler Arası-% Değişim).....	19
Grafik 2: Bütçe Dengeleri/GSYH .....	22
Grafik 3: Fonksiyonel Harcamalar (2018 Ocak - Aralık) .....	37
Grafik 4: İç Borçlanma Ortalama Vade.....	60
Grafik 5: Borç Stoklarının Değişim Hızı (Bir Önceki Döneme Göre).....	61
Grafik 6: Hazine İhalelerinde Teklif ve Kabul Edilen Ortalama Faizler ile Gösterge Faiz .....	62

## 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 Safı Yurt İçi Hasıla
İHD	: İşletme Hakkı Devri
IMF-GFS	: Uluslararası Para Fonu (IMF), Kamu Maliyesi İstatistikleri El Kitabı (Government Finance Statistics Manual)
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 İş birlikleri
OVP	: Orta Vadeli Program
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PİDF	: Piyasa İstikrar ve Dengeleme Fonu
ROT	: Rekabetçi Olmayan Teklif
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurumu
SAI	: Supreme Audit Institution – Yüksek Denetim Kurumu (Türkiye’de Sayıştay)
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
TVF	: Türkiye Varlık Fonu
Yİ	: Yap İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret
YKD	: Yap Kirala Devret
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

# YÖNETİCİ ÖZETİ

Merkezi Yönetim Bütçesinin 2018 yılsonu, 2019 Yılı Bütçe Politikaları ve ilk beş aylık sonuçlarının değerlendirildiği ilk bölümde dikkati çeken husus, 2018 yılında Bütçe dengesinin bütün bütçe açığı yöntemlerine göre önceki yıla kıyasla ciddi bir bozulma gösterdiği'dir.

- 2018 yılının 3. çeyreğinde ortaya çıkan döviz krizi sonrasında yürürlüğe konulan YEP'ye rağmen bütçe açığı tahmin edilenin üzerinde gerçekleşmiş olup, öngörülen bütçe sıkışması sadece üçüncü çeyrekte yatırım harcamaları açısından gerçekleşmiş, ancak dördüncü çeyrekte harcamalar tekrar artış göstermiştir.
- Faiz dışı harcamaların toplam harcama artışına katkısı ilk altı ayda %91 iken bu katkı ilk dokuz ayda %88'e düşmüş, yılın tamamında ise düşüş ivmesi durmuş ve katkı %89 olmuştur.
- Yılın tamamında cari transferlerin artışa katkı açısından (%34,3) başat konumunu önceki çeyreklere benzer biçimde devam ettirdiği dikkati çekmektedir. Bunu personel harcamaları takip etmektedir. Yatırım harcamaları harcama kontrolünde en fazla başvurulmuş kalemdir.
- Buna karşılık bütçe açığının YEP tahminlerine yakın gerçekleşmesinde bütçe tablolarında "Faizler, Paylar, Cezalar" kaleminde takip edilen İmar Barışı, Bedelli Askerlik gibi gelirlerde, özellikle Aralık ayında yaşanan artışların etkili olduğu görülmektedir.
- Bunun yanı sıra Özel Bütçeli Kuruluşlar'ın gelirlerde tahminlerin üzerinde gerçekleşen artış da açığın daha yüksek olmasının önüne geçmiştir.
- Bütün bunların sonucunda harcamalarda son çeyrekte gözlemlenen artışa rağmen bütçe açığının yine de YEP tahminleri civarında gerçekleşmesinin, YEP'de öngörülen tasarruf tedbirleri yerine daha önceki Raporlarımızda değindiğimiz gibi ağırlıklı olarak bir defalık tedbirlerle sağlanan gelirler sayesinde mümkün olduğu anlaşılmaktadır.
- Merkezi Yönetim Bütçesi 2018 yılı sonunda da ödenek üstü harcamaların devam ettiği bir yıl olma özelliğini korumuştur. Aşağıdaki Tablo 5'ten de izleneceği üzere 2018 Mali Yılı geçici sonuçlarına göre ödenek aşımı başlangıç bütçe ödeneklerini 9 puan aşmıştır. Bu aşım son 6 yıl içinde en yüksek ödenek üstü harcamaya karşılık gelmektedir.
- Önceki yıllarda genel olarak başlangıç ödeneğinin altında gerçekleşen faiz ödemeleri ise 2018 yılında ilk kez ayrılan ödeneğin %3 üzerinde gerçekleşmiştir.
- Sonuç olarak, 2018 Mali yılı bütçe başlangıç ödenekleri yaklaşık olarak 68 milyar TL kadar aşmıştır.
- Yıl sonu itibariyle Merkezi Yönetim Bütçesi'nin;
  - o %27,2'si kamu yönetiminin genel nitelikteki hizmetlerinin (faiz dahil) yerine getirilmesine,
  - o %21,8'i Sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerine,
  - o %16,2'si eğitim hizmetlerine,
  - o %13,5'i ekonomik iş ve hizmetlere,

o %13,1'i iç ve dış güvenlik ve adalet hizmetlerine, kalanı da diğer fonksiyonlara tahsis edilmiş bulunmaktadır. Bu açıdan geçen yılların maliye politikası tercihlerinden kayda değer bir farklılaşma gözlemlenmemiştir.

- Vergi gelirleri bir bütün olarak, geçen yıla oranla %16 civarında artmış ve reel artış yaşanmamıştır. Ancak vergi gelirlerinin merkezi yönetimin toplam gelirleri içindeki payının 2017'de %85,1 iken 2018 sonu itibariyle %82,7'ye gerilemiş olduğu dikkati çekmektedir.
- Vergi gelirlerinin tahsilat/tahakkuk oranının 2018 yılı gerçekleşmesi %78,7 olmuştur. Bu oran hem 2017 yılının hem de 2012-2017 ortalamasının (%82,6) altındadır.
- 2018 yılı vergi gelirleri açısından diğer yıllara kıyasla en olumsuz performansın sergilendiği yıl olmuştur.
- 2018 yılında da vergi sistemimizin temel sorunlarından birisi olan dolaylı vergiler lehine, dolaysız vergiler aleyhine olan dengesizliğin aynen devam ettiği görülmektedir. Ancak daha önceki raporlarımızda dikkat çektiğimiz gibi dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının geçen senenin aynı dönemine göre artma hususunun devam ettiği ve 2018 yılında dolaylı ve dolaysız vergiler kompozisyonunda dolaysız vergiler lehine yaklaşık dört puanlık bir düzelleme olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2017 yılına göre 2018 yılında %33'ten %37'ye çıkmış bulunmaktadır. Dolaylı vergilerde ise oran %67'den %63'e inmiştir.
- Ancak bu durum gelir dağılımını düzeltmeye yönelik bilinçli bir maliye politikası sonucu değil, iktisadi daralmanın etkisinin dolaylı vergilerde kendisini daha çok hissettirmesinin bir sonucudur.
- 2018 yılı sonunda toplam yeniden yapılandırma gelirleri tahsilatı 25,2 milyar TL'ye ulaşmıştır.
- Burada dikkat çekmek istediğimiz nokta, yeniden yapılandırma kanunlarının çıkartılması ve üzerlerinde değişiklik yapılmasının sıklığıdır. Şubat 2011'de çıkartılan 6311 Sayılı Kanun'u yaklaşık üç buçuk yıl sonra Eylül 2014 tarihli 6552 Sayılı Kanun takip etmiş, Ağustos 2016 tarihinden başlamak üzere önce 6736 Sayılı Kanun, yaklaşık bir yıldan az bir süre sonra Mayıs 2017 tarihinde 7020 Sayılı Kanun, aradan bir yıl geçtikten sonra ise Mayıs 2018'de 7143 Sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Böylece son üç yılda her yıl bir tane yeniden yapılandırma kanunu yürürlüğe sokulmuş olmaktadır.
- 2018 yılında muhtelif adlar altındaki yeniden yapılandırmalardan toplam 25,2 milyar TL elde edilmişken aynı dönemde yapılan vergi iadeleri (asgari geçim indirimi hariç) bunun hemen hemen 2,5 katı kadar daha fazla (85,8 milyar TL) olmuştur.
- 2018 yılının sonuna gelindiğinde, Genel Bütçeden yapılan avans ödemelerinin 14,5 milyar TL olduğu, Merkezi Yönetim Bütçesi'nden ise toplamda 14,6 milyar TL'lik avans ödendiği görülmektedir. Özellikle yılın son aylarında ekonomik daralma sonucu nakit ihtiyacı içinde olan müteahhitlere muhtemelen giriştikleri taahhütlere bir an önce başlamaları, özel sektöre de KDV alacakları için oldukça yüklü miktarda avans ödemesi yapıldığı değerlendirilmektedir. Emanet hesaplarından da yapılan ödemeler dikkate alındığında bütçe açığından yaklaşık 17-18 milyar TL daha fazla nakit açığı verildiği görülmektedir. Ancak bütçe nakit açığı ile hazine nakit açığında, bu gelişmelerle uyumlu olmayan tutarsızlıklar olduğu da dikkat çekmektedir. Bunlara kamu otoritesinin açıklama getirmesi gerekmektedir.

- **2019 Yılı Bütçesi** belirsizlik ortamında yapılmıştır. Bu nedenle geçmiş yılların öngörülleri, sonradan YEP ile getirilen öngörülerden büyük sapmalar göstermiştir.
- Parametrelerdeki sapma oranlarının yüksekliği, bütçenin hem iç hem de dış ekonomik ve politik gelişmelerden (sık sık yapılan seçimler, siyasi kutuplaşma, iş ortamının bozulması, küresel belirsizlikler) önemli ölçüde etkilenmesinin bir sonucudur.
- Sonuç olarak, sadece kamuda değil özel sektörde de karar alıcıların merkezi yönetim bütçesini kendi planlamaları açısından bir nirengi noktası olarak almaları yaşanan belirsizlik ortamında olası gözükmemekte ve iktisadi birimler bütçe ile öngörülen maliye politikalarının gerçekçiliği konusunda kuşkuya kapılmakta ve kendi fiyatlama davranışlarını OVP verilerine göre değil, kendi beklentilerine göre oluşturmaktadırlar. Bu nedenle kamu bütçesinin özel sektöre yön gösterme özellikleri de giderek ortadan kalkmaktadır.
- **Bütçe açığı, her türlü tanım açısından 2019 yılının Ocak-Mayıs döneminde de ciddi bir bozulma göstermiştir.**
  - o Klasik bütçe açığı yılın tümü için 80,6 milyar TL olarak tahmin edilmiş, buna karşılık Ocak-Mayıs döneminde bu açık 66,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütün yıl için öngörülen bütçe açığının yaklaşık %83'ü sadece ilk beş ayda gerçekleşmiştir. İlginç olan bu yıl Ocak ayına çekilen, bütçeye gelir olarak kaydolunan ve 33,5 milyar TL olarak hesaplanan TCMB kârının geçen yılın aynı dönemine kıyasla yaklaşık 2 misli (12,3 milyardan 33,5 milyar TL'ye) artmasına rağmen bu bozulmanın gerçekleşmesidir. Merkez Bankası'nın ihtiyat akçesinin, Temmuz ayında yapılan yasal düzenlemeyle Hazine'ye aktarılmasının da bu performansın giderek kötüleşeceğine dair endişeden kaynaklandığı açıktır.
  - o Nitekim Raporumuzun yazılma sürecinde açıklanan ilk altı aylık sonuçlara göre bütçe açığı 78,5 milyar TL'ye ulaşmış olup, yılın tümü için öngörülen bütçe açığının yine yaklaşık olarak %97'sine ilk altı ayda ulaşılmıştır.
  - o **Bütçe performansına Gelir ve Gider Kalemleri açısından bakıldığında harcamalarda görülen reel artışlara karşılık gelir tahsilatında reel anlamda gerilemeler gözlemlenmektedir.**
  - o Bu yılın ilk beş ayında merkezi yönetimin toplam **bütçe giderleri** geçen yılın aynı ayına göre %28,4 (%7,4 reel), faiz dışı harcamalar ise %26,3 (%5,6 reel) artmıştır. Buna karşılık faiz harcamaları geçen yılın ilk beş ayına göre ciddi bir artış göstererek %47,6'ya ulaşmıştır. Bu da %23,5 civarında reel bir artış anlamına gelmektedir.
  - o **Bütçe gelirleri** açısından ise olumsuz performans devam etmiştir. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri %15 civarında artmış olup bu artış reel anlamda %3,8 civarında bir gerilemeye karşılık gelmektedir. Genel Bütçe tarafından tahsil olunan gelirlerdeki artış ise %15,9 (reel artış eksi %3,1) olmuştur. Gelir performansının, harcamaların hem nominal hem de reel olarak gerisinde kalmasının ve bütçe açıklarının artmasının en önemli nedeni vergi gelirlerinde geçmiş yıllara kıyasla tahsilat gerilemesi yaşanmasıdır. Toplam vergi tahsilatı geçen yılın aynı dönemine göre nominal bazda sadece %4,3 artmış olup reel anlamda %12,8 gibi bir gerileme göstermiştir.

- 2019'un ilk beş ayındaki düşük performans karşısında, yılın geri kalanında içinde bulunulan ekonomik daralma dönemine bağlı olarak vergi gelirlerinin daha da azalacağını ve harcama kanadında disiplin sağlanmasına yönelik bir değişiklik olmadığı sürece bütçe açığının öngörülenin oldukça üzerinde gerçekleşeceğini tahmin etmek zor olmayacaktır. Yukarıda belirtildiği gibi yılın ilk altı aylık sonuçları da bu öngörü çerçevesinde gerçekleşmiştir.
- **Bütçe nakit açığının finansmanına bakıldığında,** en dikkat çeken husus 2019'un ilk beş ayında son yıllarda fazla başvurulmayan döviz cinsinden borçlanmanın tekrar başlamasıdır. Hazine döviz cinsinden hem hazine bonosu hem de tahvil ihracı yolu ile önemli bir finansman sağlamıştır. Toplam net iç borçlanmanın yarısından fazlasının döviz cinsi tahvil üzerinden yapıldığı dikkat çekmektedir. Açığın finansmanında ayrıca dış borçlanmanın da önemli bir yer tuttuğu gözlemlenmektedir.
- Buna karşılık, emanet ve avans işlemleri geçen sene olduğu gibi bu yılın ilk beş ayında da açıklanmamıştır. Bu nedenle bu dönem boyunca devletin gerçek nakit açığını hesaplamak mümkün olmamaktadır. Bunun bir diğer sonucu da emanet ve avanslardan yapılan ödemelerin veya ödeme geciktirmelerinin toplam talep üzerindeki etkisinin saydam bir biçimde ele alınamamasıdır.
- **Raporumuzun özel bölümünde,** Hazine'nin nakit borçlanmasının yanı sıra özellikle **nakit dışı borç yaratma (non-cash debt generation)** eğilimi ile bunun bütçe hesaplarında nasıl gösterileceğine dair bir bölüm yer almaktadır. Kamu bankalarına, Türkiye Varlık Fonu (TVF) bünyesinde oluşturulan Piyasa İstikrar ve Dengeleme Fonu (PIDF) üzerinden bir dizi karmaşık işlem sonucu aktarılan devlet tahvilleri yolu ile bilanço düzeltme imkanı sağlayan bu uygulamanın teorik çerçevesi ele alınmakta; ülkemizde kamu maliyesinin az bilinen bir boyutu olan bu tür operasyonların, Türkiye'de ve diğer ülkelerdeki uygulamaları ve en önemlisi bütçe hesaplarını ve açığını nasıl etkilediği konusuna açıklık getirmeye çalışılmaktadır.
- Genel olarak ülke uygulamalarında bu tür tahvil ihraçlarının faiz ödemeleri bütçeden yapılmakta, anapara ödemeleri ise bütçe dışına çıkarılmaktadır. Tahvilin asıl değeri ise karşılığında tahvilin verildiği kurumdan bir borç senedi alındığında bütçe dışında bir bilanço işlemi olarak takip edilmektedir. IMF-GFS pratiğine uygun olan bu işlem ülkemizde de benzer şekilde uygulanmaktadır.
- Ancak IMF-GFS pratiğinin eksiklikleri olduğu, nakit dışı tahvil ihracının bizzat kendisinin aynen nakit işlemler gibi toplam talep üzerinde etki yarattığı, dolayısı ile kamu açığını etkileyen bir işlem olarak alternatif bir **“artırılmış / genişletilmiş açık (augmented deficit)”** kavramı altında takip edilmesi gerektiği de güçlü bir argüman olarak ileri sürülmektedir. Örneğin, arttırılmış açık Türk kamu maliyesi sistemi içinde uygulanan ve raporlanan bir açık ölçüm biçimi olsaydı 24 Nisan 2019'da ihraç edilen 24,5 milyar TL'lik tahvil de borç verme – geri ödeme kalemi içinde çizgi üstü bir harcama unsuru olarak yer alacak ve klasik açık Mayıs sonunda bu miktarın da eklenmesi ile 66,5 milyar TL'den 91 milyar TL'lik arttırılmış açığa dönüşecektir.
- Bu nedenle bu tür operasyonların mali etkisinin mali raporlarda klasik açığın yanına eklenecek **“artırılmış açık”** tablosu ile tamamlanması toplumun üzerine yıkılması muhtemel yüklerin sorun ortaya çıktığında bilinmesi açısından mali saydamlığa uygun bir tercih olacaktır.



# 1. BÜTÇE DENGESİ

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

Bu bölümde Merkezi Yönetim Bütçesi'nde 2018 yılının tamamında gözlemlenen gelişmelerin bütçe dengesi üzerindeki etkileri ele alınmaktadır.

Aşağıdaki Tablo 1 bu amaçla hazırlanmış olup, bu tablo yardımı ile 2018 yılı içindeki üçer aylık dört dönem arasındaki değişim oranları aracılığı ile özellikle yılın ikinci yarısından sonra YEP kapsamında uygulanan maliye politikalarının analizi yapılacaktır.

Dördüncü raporumuzda yaptığımız özet değerlendirmeden hatırlanacağı üzere YEP ile ekonomik krize getirilen önlemler arasında mali disiplin vurgusu ön plana çıkarılmış ve yılın son altı ayında yaklaşık 30-35 milyar TL civarında bir tasarruf yapılması sureti ile bütçe açığının GSYH'nin %2'sinin altında tutulmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Bu açıklamalardan beklenen, yılın son iki çeyreğinde harcama ağırlıklı bir mali disiplin sağlanması idi. Nitekim bu amaçla kamu kurumlarına gönderilen talimatlar ile bütçe harcamalarında kısıntılar yapılması da istenmişti. Bu önlemlerin bir sonucu olarak da dördüncü raporumuzda üçüncü çeyrekte bu doğrultuda bir harcama kısıtlamasına gidildiğine dikkat çekilmiş ve dördüncü çeyrek için de benzer bir eğilim beklenebileceği konusunda bir değerlendirmede bulunulmuştu.

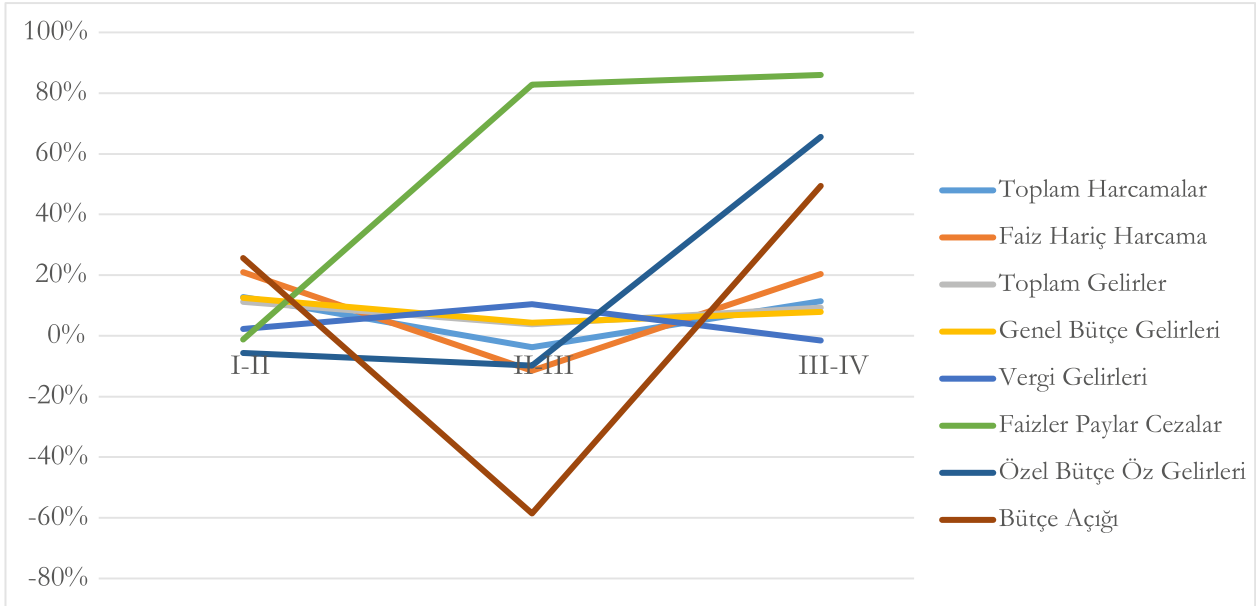
**Tablo 1: 2018 Mali Yılı 12 Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm (bin TL)**

	Ocak- Mart 2018 I.Çeyrek	Nisan- Haziran 2018 II.Çeyrek	Ocak- Haziran 2018 I.Yarı Yılı	Temmuz- Eylül 2018 III.Çeyrek	Ocak-Eylül 2018 İlk Dokuz Ay	2018 Bütçe Başlangıç Ödeneği*	2018 YE P'e Göre Tahmin	Ocak- Mart 2018 Baş- Öd. Göre	Nis.- Haz. 2018/ Baş- Öd. Göre	Tem- Haz. 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 (bin TL)	Artışa Katkı %*	III.Çeyrek- IV.Çeyrek % Artış (bin TL)	Artışa Katkı %*
Harcemalar	187.859.121	211.832.090	399.691.211	203.852.655	603.543.866	762.753.272	821.800.000	28%	28%	27%	52%	79%	13%	100%	-7.979.435	100%	23.052.999	100%
1-Faiz Harç Harcaması	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%	-23.060.737	289%	36.121.975	157%
Personel Giderleri	48.227.370	50.341.466	98.568.836	52.080.626	150.649.462	183.127.279		26%	27%	28%	54%	82%	4%	9%	1.739.160	-2.2%	-1.841.583	-8%
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%	559.366	-7%	736.554	3%
Mal ve Hizmet Alımları	13.186.588	17.526.278	30.712.866	15.726.415	46.439.281	66.068.658		20%	27%	24%	46%	70%	33%	18%	-1.799.863	23%	9.562.547	41%
Can Transferleri	74.338.216	90.351.107	164.689.323	77.893.203	242.582.526	299.398.527		25%	31%	26%	55%	81%	22%	67%	-12.457.904	156%	2.623.445	11%
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%	-5.203.532	65%	19.187.659	83%
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%	-2.149.111	27%	3.342.290	14%
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%	-3.748.853	47%	2.511.063	11%
Yatık Ödenekler	0	0	0	0	0	7.318.005		0%	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%	15.081.302	-189%	-13.068.976	-57%
Gelirler	167.436.486	186.164.204	353.600.690	193.217.328	546.818.018	696.829.321	749.600.000	24%	27%	28%	51%	78%	11%	100%	7.063.124	100%	17.798.965	
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%	7.727.574	110%	14.653.372	
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%	15.512.860	221%	-2.569.868	77%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.410.135	16.936.762	19.346.897	3.000.886	22.347.783	20.150.216		12%	84%	15%	96%	111%	603%	78%	-13.938.876	-198%	773.925	64%
Alman Bağış ve Yardımları İle Özel	876.886	2.103.390	1.087.276	208.742	1.296.018	2.769.201		32%	8%	8%	39%	47%	-76%	-4%	-1.648	0,0%	559.849	-11%
Faizler, Baylar 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%	8.143.511	115%	15.467.430	3%
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%	-1.871.903	-27%	312.726	2%
Alacaklardan Tahsilat	114.685	188.470	303.155	69.100	372.255	451.572		25%	42%	15%	67%	82%	64%	0%	-119.370	-2%	109.310	67%
2-Özel Bütçeli İşletelerin Öy. 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%	-519.421	-7%	3.124.084	1%
3-Düzen. ve Değer. Kurumların	2.054.886	1.136.070	3.190.956	981.041	4.171.997	4.608.757		45%	25%	21%	69%	91%	-45%	-5%	-155.029	-2%	21.509	0%
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%						49%
Faiz Dışı Dengesi	1.854.664	-14.137.791	-12.283.127	15.976.070	3.692.943	5.776.049	4.200.000	32%	-24%	277%	-213%	64%						-115%
Yurtiçi Dengesi	-49.716.716	-48.970.174	-98.686.890	-49.089.612	-147.776.502	-188.212.479		26%	26%	26%	52%	79%						8%
Carri 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%						234%
Program Fannül Faiz Dışı Dengesi	-4.844.461	-31.934.945	-36.779.406	6.582.565	-30.196.840	19.100.000		-25%	-167%	34%	-193%	-158%						-486%

Tablo 1'deki Klasik Bütçe Dengesi bu doğrultuda ele alındığında aşağıdaki saptamaları yapmamız mümkün bulunmaktadır.

- Söz konusu denge yılın tümü için YEP tahmininin biraz üzerinde 72,6 milyar TL civarında gerçekleşmiştir.
  - o Ancak yılın ilk altı ayında gözlemlenen mali genişlemeyi yılın üçüncü çeyreğinde YEP'in de etkisi ile sınırlayan bir bütçe performansı sergilendiği, fakat aynı performansın yılın son çeyreğinde gösterilemediği anlaşılmaktadır.
  - o Nitekim I. ve II. çeyrek arasında klasik bütçe açığı %26 artarken, II. çeyrek ile III. çeyrek arasında bu açık %59 azalmış, ancak III. çeyrek ile IV. çeyrek arasında bütçe açığı bu sefer %49'luk bir artış göstermiştir.
  - o Benzer eğilimler diğer bütçe açığı ölçüm yöntemleri (faiz dışı açık, yurtiçi açık, cari bütçe açığı ve program tanımlı faiz dışı denge) açısından da gözlemlenmektedir. (Grafik 1)
  - o Bu nedenle yılın tümü için YEP tahminlerine çok yakın bir bütçe açığına (72,2 milyar TL'lik YEP tahminine karşılık 72,6 milyar TL'lik gerçekleşme) ulaşılmasında harcama ve gelir kanadındaki ne gibi gelişmelerin yol açtığı hususunun ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

### Grafik 1: Bütçe Kalemleri Dönemler Arası % Değişim



Öncelikle Tablo 1 ve Grafik 1 bir arada incelendiğinde diğer bütçe açığı ölçüm yöntemleri açısından aşağıdaki saptamaları yapmak mümkün bulunmaktadır.

**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 II. çeyreğin aksine önemli bir faiz dışı fazla verildiği görülmektedir. Buna karşılık faiz dışı denge yılın IV. çeyreğinde III. çeyreğe göre %115'lik bir artışla tekrar açık vermiştir. Bunun sonucunda 2018 yılının tümü için faiz dışı denge sadece 1,3 milyar TL civarında fazla vererek sonuçlanmıştır. Tablo 1'den izlenebileceği gibi yılın başında faiz dışı fazlanın 5,7 milyar TL olması programlanmış, YEP ile

bu miktar 4,2 milyar TL'ye çekilmiş, ancak toplam faiz dışı fazla sadece 1,3 milyar TL olarak YEP tahmininin de oldukça altında sonuçlanmıştır.

**Yurtiçi Bütçe Dengesi:** Bu denge bilindiği üzere gelirlerden ithalat üzerinden alınan vergilerin çıkarılması ile hesaplanmaktadır. Yılın III. çeyreğinde muhtemelen kurlarda görülen yükselişin 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. Son çeyrekte ise ithalatta daralma olmakla beraber kurlardaki yükselişin devam eden etkisi ile ithalattan alınan vergi kalemlerinde daha fazla tahsilat yapılmış, dolayısı ile yurt içi bütçe dengesi daha yüksek bir tutarda açık vererek yıl sonunda yılbaşındaki tahminin üzerinde bir açıkla sonuçlanmıştır. Yılın son çeyreğinde ithalat vergileri çıkarıldığında geride kalan bütçe açığının daha fazla olması, bütçe dengesi performansının ithalat gelirlerine bağımlılığının daha da artması ile aynı anlama gelmektedir.

**Cari Bütçe Dengesi:** Yatırım harcamaları hariç tutulduğunda normal gelirler ile cari harcamaların ne kadarının karşılandığı konusunda fikir veren bu yöntemle göre ölçülen cari dengede 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. Bu eğilim yılın son çeyreğinde de devam ederek yatırım harcamalarındaki artışa rağmen özellikle vergi dışı bir defalık gelirler sayesinde Cari Bütçe Dengesi fazla vermiş ve başlangıç tahmininin üzerinde bir fazla ile sonuçlanmıştır.

**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 payının da temettü gelirlerine 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 III. çeyrekte yılbaşında tahmin edilen 19,1 milyar TL'lik fazlanın %35'ine ulaşılmıştır. Buna karşılık aynı performans yılın son çeyreğinde gösterilememiştir.

Tablo 2'den görüleceği üzere son çeyrekte tahsil edilen imar barışı, bedelli askerlik gibi gelirlerin etkisi çıkarıldığında program tanımlı faiz dışı denge tekrar açık vermeye başlamış ve yıl sonunda program tanımlı faiz dışı açık 55,6 milyar TL'ye ulaşmıştır. Sonuç olarak, Program tanımlı Faiz Dışı denge başlangıç tahmini olan 19,1 milyar TL'lik fazla yerine ciddi bir bozulma göstererek 55,6 milyar TL açık ile sonuçlanmıştır.

**Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Dengesi (\*) 2018 (milyon TL)**

	<b>Toplam</b>
<b>1. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Kamu Hesapları Bülteni)</b>	<b>757,834</b>
a. (-) Özelleştirme Gelirleri	5,523
b. (-) Faiz Gelirleri	7,917
c. (-) TCMB Kâr Transferi & Yeniden Değerleme	12,357
d. (-) Kamu Bankalarından Temettü Gelirleri	5
e. (-) Darphane Para Basım Gelirleri	371
f. (-) KKS Borç Verme - Geri Ödeme	0
g. (-) Taşınmaz Satışları	1,192
h. (-) İşsizlik Sigortası Fonu Transferi (GAP)	0
i. (-) 4.5G GSM Satış Gelirleri	0
j. (-) Karayolları Arazisi ve Limanlar	0
k. (-) TMSF'den Bütçeye Yapılan Aktarımlar	141
l. (-) 3194 S.K. Geçici 16. Maddesi Kapsamında Tahsil Edilen Yapı Kayıt Belgesi Gelirleri	16,333
m. (-) Bedelli Askerlik Gelirleri	9,529
<b>2. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Program Tanımlı) (1-a-b-c-d-e-f-g-h-i-j-k-l-m)</b>	<b>704,466</b>
<b>3. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Kamu Hesapları Bülteni)</b>	<b>756,488</b>
n. (-) Risk Hesabı	0
o. (+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı)	3,602
p. (+) KKS Borç Verme - Geri Ödeme	0
<b>4. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Program Tanımlı) (3-n+o+p)</b>	<b>760,091</b>
<b>Faiz Dışı Denge (Kamu Hesapları Bülteni) (1-3)</b>	<b>1,346</b>
<b>Faiz Dışı Denge (Program Tanımlı) (2-4)</b>	<b>-55,624</b>
* Geçici	

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, www.hmb.gov.tr

Tüm bu gelişmelerin sonucunda, diğer bütçe dengesi ölçüm yöntemleri ile bütçe performansı değerlendirildiğinde III. çeyrek bu yılın önceki dönemlerine göre daha iyi bir görünüm sergilemiş ancak, cari bütçe dengesi hariç diğer bütçe dengesi tanımlarına göre ölçülen bütçe açıkları yılın IV. çeyreğinde tekrar bozulma eğilimine girmiştir.

Yılın son çeyreğinde bütçe performansındaki bu bozulmanın nedenlerine Tablo 1 ve Grafik 1 üzerindeki veriler yardımı ile kısaca bakılacak olursa bunlar arasında;

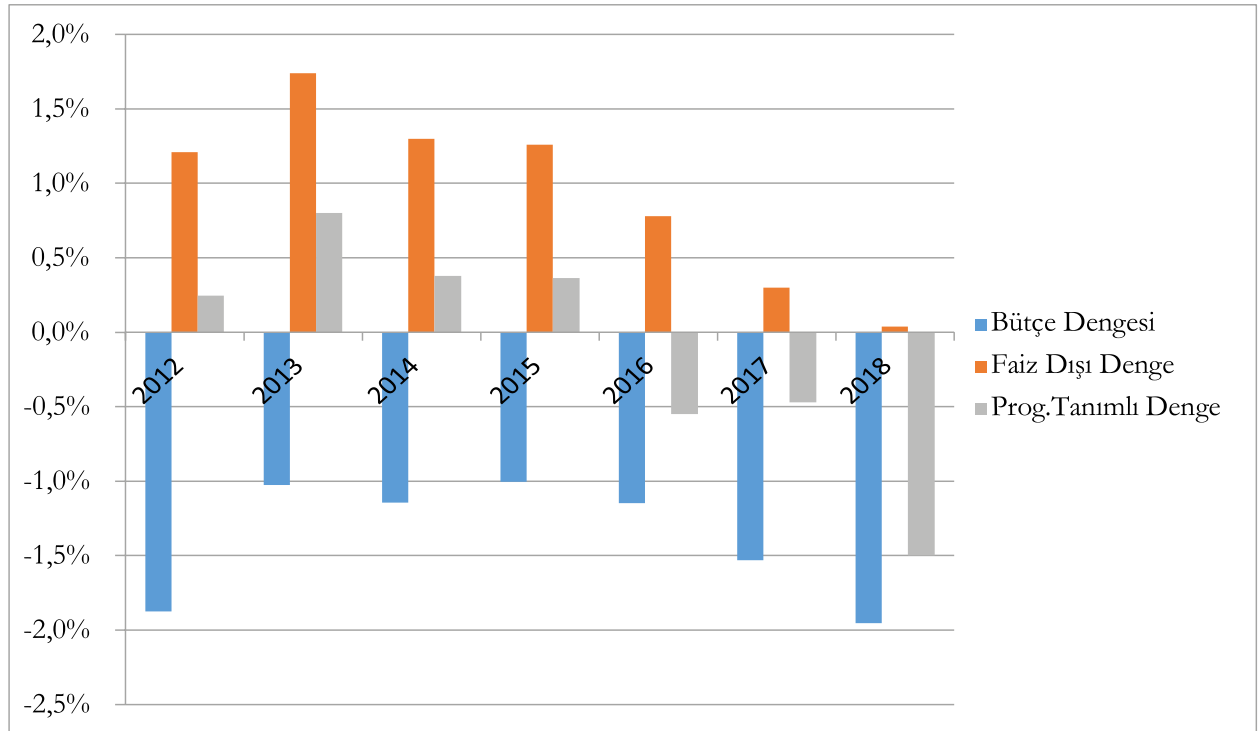
- Yılın üçüncü çeyreğinde gerileme eğilimine giren yatırım harcamalarının son çeyrekte tekrar hız kazanması (III. çeyreğe göre %165 artış) ve
- Mal ve hizmet alımlarındaki artış (III. çeyreğe göre %61) bozulmaya en çok katkıyı yapan kalemler olmuştur.

- Buna karşılık bütçe açığının YEP tahminlerine yakın gerçekleşmesinde ise bütçe tablolarında “Faizler, Paylar ve Cezalar” kaleminde takip edilen ve Tablo 2’de detayları verilen İmar Barışı, Bedelli Askerlik gibi gelirlerde özellikle Aralık ayında gözlemlenen artışların etkili olduğu görülmektedir.
- Öte yandan vergi gelirlerinde yılın son çeyreğinde tahsilat düşüklüğü olduğu dikkate alındığında gelir kanadında en önemli katkının “Faizler, Paylar ve Cezalar” kaleminden geldiği anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra Özel Bütçeli Gelirler’de tahminlerin üzerindeki artış da açığın daha fazla artmasının önüne geçmiştir.
- Bütün bunların sonucunda harcamalarda son çeyrekte gözlemlenen artışa rağmen, bütçe açığının yine de YEP tahminleri civarında gerçekleşmesinin, YEP’de öngörülen tasarruf tedbirleri yerine daha önceki Raporlarımızda değindiğimiz gibi ağırlıklı olarak bir defalık tedbirlerle sağlanan gelirler sayesinde mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

## 1.2. Önceki Yıllar ile Karşılaştırmalı 2018 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları

Yukarıdaki saptamalarımıza destek olması açısından son altı yılda muhtelif bütçe dengesi kavramlarının GSYH’ye oran olarak gelişimini aşağıda yer alan Grafik 2 aracılığı ile de izlemek mümkündür.

**Grafik 2: Bütçe Dengeleri/GSYH**



Bu grafikte dikkati çeken nokta, Ocak-Aralık 2018 bütçe açığının GSYH’ye oranının yıl sonu itibarıyla %2’yi geçmemiş olmasıdır. Bu açıdan YEP’ye göre 2018 yılının tümü için merkezi yönetim bütçesinin GSYH’ye oranının %2’yi geçmemesi şeklindeki hükümet öngörüsü gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Buna karşılık yine aynı grafikten izleneceği üzere; 2018 yılının klasik tanımlı bütçe açığının 2012'den bu yana kaydedilen en yüksek bütçe açığı olduğu dikkati çekmektedir. Benzer şekilde faiz dışı fazla da 2018 yılında son altı yılın en düşük seviyesinde gerçekleşmiştir. Mali dengelerdeki önceki yıllara göre gözlemlenen bu bozulmanın en dikkat çekici yönü ise program tanımlı faiz dışı dengenin son yıllarda gözlemlenen açık verme yönündeki artış eğiliminin en yüksek seviyesine ulaşmasıdır.

GSYH'ye oran olarak yaptığımız bu kısa analiz bize her ne kadar yıl içinde YEP hedefinin tutturulduğu sonucuna götürse de; bütçe geçmiş yıllarla karşılaştırıldığında son altı yılın en düşük performansı olduğunu göstermektedir. Nitekim Tablo 3 bize bu konuda önemli ipuçları vermektedir.

**Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Aralık Dönemi Karşılaştırmalı-bin TL.)**

	2017 Gerç.*	2018 Gerç.	Önceki Döneme Göre Değişim (%)	2017 Başlangıç Ödenekleri	2017 Öde. Göre Gerç. Oranı %	2018 Başlangıç Ödenekleri	2018 Öde. Göre Gerç. Oranı %	Artışa Katkıları Fark	2017-2018 Artışa Katkı %
<b>Harcamalar</b>	<b>678,269,193</b>	<b>830,449,520</b>	<b>22.4%</b>	<b>645,124,278</b>	<b>105%</b>	<b>762,753,272</b>	<b>109%</b>	<b>152,180,327</b>	<b>100%</b>
<b>1-Faiz Hariç Harcama</b>	<b>621,557,390</b>	<b>756,488,308</b>	<b>21.7%</b>	<b>587,624,278</b>	<b>106%</b>	<b>691,053,272</b>	<b>109%</b>	<b>134,930,918</b>	<b>89%</b>
Personel Giderleri	162,145,555	200,888,505	24%	162,638,925	100%	183,127,279	110%	38,742,950	25%
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	27,272,452	34,369,302	26%	27,138,075	100%	30,792,221	112%	7,096,850	5%
Mal ve Hizmet Alımları	63,600,358	71,728,243	13%	52,119,062	122%	66,068,658	109%	8,127,885	5%
Cari Transferler	270,924,366	323,099,174	19%	249,265,903	109%	299,398,527	108%	52,174,808	34%
Sermaye Giderleri	70,982,601	87,985,672	24%	66,243,000	107%	68,794,000	128%	17,003,071	11%
Sermaye Transferleri	13,341,541	16,745,533	26%	10,881,283	123%	15,323,723	109%	3,403,992	2%
Borç Verme	13,290,517	21,671,879	63%	12,917,108	103%	20,230,859	107%	8,381,362	6%
Yedek Ödenekler	0	0	0%	6,420,922	0%	7,318,005	0%	0	0%
<b>2-Faiz Harcamaları</b>	<b>56,711,803</b>	<b>73,961,212</b>	<b>30%</b>	<b>57,500,000</b>	<b>99%</b>	<b>71,700,000</b>	<b>103%</b>	<b>17,249,409</b>	<b>11%</b>
<b>Gelirler</b>	<b>630,489,857</b>	<b>757,834,311</b>	<b>20%</b>	<b>598,273,690</b>	<b>105%</b>	<b>696,829,321</b>	<b>109%</b>	<b>127,344,454</b>	<b>100%</b>
<b>1-Genel Bütçe Gelirleri</b>	<b>607,137,658</b>	<b>729,116,968</b>	<b>20%</b>	<b>584,309,762</b>	<b>104%</b>	<b>681,349,805</b>	<b>107%</b>	<b>121,979,310</b>	<b>95.8%</b>
Vergi Gelirleri	536,617,206	621,310,598	16%	511,085,194	105%	599,425,100	104%	84,693,392	67%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,762,105	26,122,594	32%	17,124,643	115%	20,150,216	130%	6,360,489	5%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,373,120	2,064,609	50%	1,488,699	92%	2,769,201	75%	691,489	1%
Faizler, Paylar ve Cezalar	35,560,027	71,267,921	100%	37,545,356	95%	46,471,460	153%	35,707,894	28%
Sermaye Gelirleri	11,680,027	7,800,581	-33%	15,405,461	76%	12,082,256	65%	-3,879,446	-3%
Alacaklardan Tahsilat	2,145,173	550,665	-74%	1,660,409	129%	451,572	122%	-1,594,508	-1%
<b>2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri</b>	<b>19,148,319</b>	<b>23,542,796</b>	<b>23%</b>	<b>9,777,075</b>	<b>196%</b>	<b>10,870,759</b>	<b>217%</b>	<b>4,394,477</b>	<b>3.5%</b>
<b>3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri</b>	<b>4,203,880</b>	<b>5,174,547</b>	<b>23%</b>	<b>4,186,853</b>	<b>100%</b>	<b>4,608,757</b>	<b>112%</b>	<b>970,667</b>	<b>0.8%</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-47,779,336</b>	<b>-72,615,209</b>	<b>52%</b>	<b>-46,850,588</b>	<b>102%</b>	<b>-65,923,951</b>	<b>110%</b>		
<b>Faiz Dışı Denge</b>	<b>8,932,467</b>	<b>1,346,003</b>	<b>-85%</b>	<b>10,649,412</b>	<b>84%</b>	<b>5,776,049</b>	<b>23%</b>		
<b>Cari Bütçe Dengesi</b>	<b>23,203,265</b>	<b>15,370,463</b>	<b>-34%</b>	<b>19,392,412</b>	<b>120%</b>	<b>2,870,049</b>	<b>536%</b>		
<b>Yurtiçi Bütçe Dengesi</b>	<b>-160,711,798</b>	<b>-210,656,084</b>	<b>31%</b>	<b>-143,615,941</b>	<b>112%</b>	<b>-188,212,479</b>	<b>112%</b>		
<b>Program Tanımlı Faiz Dışı Denge</b>	<b>-14,663,430</b>	<b>-55,624,080</b>	<b>279%</b>			<b>-19,100,000</b>	<b>291%</b>		

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

Bu tabloya göre;

- Bütçe dengesi 2018 yılında 2017 yılına göre %52 daha fazla gerçekleşmiş ve **klasik bütçe açığı** reel olarak artmıştır. Bir önceki yılın (2017) tamamında klasik tanımlı bütçe açığı, başlangıç tahmininin %2 üzerinde gerçekleşmiş, buna karşılık 2018 yılında gerçekleşen bütçe açığı başlangıç tahmininden %10 daha fazla olmuştur.
- Benzer bir bozulma faiz dışı fazlada da gözlemlenmektedir. İki dönem arasında **faiz dışı fazla** %85 civarında azalma göstermiştir. Bir diğer deyişle, faiz dışı fazla performansı reel anlamda da gerilemiştir. 2017 yılında faiz dışı fazla başlangıç bütçesi tahmininin %84'ü civarında gerçekleşirken, 2018 yılında gerçekleşme oranı sadece %23 olmuştur.



## **2. BÜTÇE GİDERLERİ**

### **2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler**

2018 Yılı'nın tamamında bütçe giderlerindeki artışa katkı yapan kalemlerin gelişimini Tablo 4'ten izlemek mümkün bulunmaktadır. Bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine kıyasla %22,4 artmıştır. İki dönem arası 12 aylık ortalamalara göre enflasyonun %16,33 civarında hesaplandığı göz önüne alınca giderlerdeki reel artış %5,2 olmuştur.

**Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ayrıntılı Gider Kalemleri(Ocak-Aralık 2017-2018 Karşılaştırması-bin TL)**

	2017 Ocak-Aralık	2017 Ocak-Aralık	2018 Ocak-Aralık	2018 Öde. Göre Gerçekleşme %	2018/2017 Nominal Değişim %	12 Aylık Ort. Enf. Göre % Reel Değişim	2017 Sonu Top. Hrc. İçindeki Pay %	2018 Sonu Top. Hrc. İçindeki Pay %	Aruş Miktarı	Eylül 2018 Sonu Top. Harcamaya İçindeki Pay %	Artışta Pay %
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)</b>	678,269,193	830,449,520	762,753,272	108.9%	22.4%	5.2%	91.6%	91.1%	152,180,327	100.0%	100.0%
<b>A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri</b>	621,557,390	756,488,308	691,053,272	109.5%	21.7%	4.6%	91.6%	91.1%	134,930,918	90.0%	88.7%
1. Personel Giderleri	162,145,555	200,888,505	183,127,279	109.7%	23.9%	6.5%	23.9%	24.2%	38,742,950	25.0%	25.5%
2. SGK'ya Devlet Primi Giderleri	27,272,432	34,369,302	30,792,221	111.6%	26.0%	8.3%	4.0%	4.1%	7,096,850	4.1%	4.7%
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	63,600,358	71,728,243	66,068,658	108.6%	12.8%	-3.1%	9.4%	8.6%	8,127,885	7.7%	5.3%
a) Savunma-Güvenlik	18,222,150	23,441,875	26,405,223	88.8%	28.6%	10.6%	2.7%	2.8%	5,219,725	2.4%	3.4%
Bilgi İçin : Silah, Araç Gereç, Savaş Teçhizatı Mühimmat Gibi Harcamalar	8,073,664	10,203,171	n.a	-	26.4%	8.6%	1.2%	1.2%	2,129,507	1.0%	1.4%
b) Sağlık Giderleri (Kamu Personeli)	345,078	505,447	468,621	107.9%	46.5%	25.9%	0.1%	0.06%	160,369	0.05%	0.1%
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	237,078	377,641	354,592	106.5%	59.3%	36.9%	0.0%	0.05%	140,563	0.03%	0.1%
Genel İlaç Giderleri	108,000	127,806	114,029	112.1%	18.3%	1.7%	0.0%	0.05%	19,806	0.03%	0.0%
c) Borçlanma Genel Giderleri	369,735	418,745	478,800	87.5%	13.3%	-2.6%	0.1%	0.02%	49,010	0.02%	0.0%
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	44,663,395	47,362,176	38,716,014	122.3%	6.0%	-8.8%	6.6%	5.7%	2,698,781	5.2%	1.8%
<i>Bilgi İçin : Gizli Hizmet Giderleri(Örtülü Ödenek Carisi)</i>	1,977,013	1,714,178	n.a	-	-13.3%	-25.5%	0.3%	0.2%	-262,835	0.2%	-0.2%
<b>4. Cari Transferler</b>	270,924,366	323,099,174	299,398,527	107.9%	19.3%	2.5%	39.9%	38.9%	52,174,808	40.2%	34.3%
a) Görev Zararları	7,371,036	7,406,674	6,970,381	106.3%	0.5%	-13.6%	1.1%	0.9%	35,638	0.9%	0.0%
KİT Görev Zararları	3,420,306	2,207,591	2,106,487	104.8%	-35.5%	-44.5%	0.5%	0.3%	-1,212,715	0.3%	-0.8%
Halk Bankası	1,098,802	1,362,566	1,471,795	92.6%	24.0%	6.6%	0.2%	0.2%	263,764	0.2%	0.2%
Ziraat Bankası	2,107,106	2,319,147	2,649,419	87.5%	10.1%	-5.4%	0.3%	0.3%	212,041	0.3%	0.1%
Diğer Görev Zararları	744,822	1,517,370	742,680	204.3%	103.7%	75.1%	0.1%	0.2%	772,548	0.2%	0.5%
b) Hazine Yardımları	143,524,562	161,034,537	147,724,928	109.0%	12.2%	-3.6%	21.2%	19.4%	17,509,975	20.5%	11.5%
<b>İşsizlik Fonuna(Öd.)</b>	4,316,802	4,985,490	4,855,244	102.7%	15.5%	-0.7%	0.6%	0.6%	668,688	0.6%	0.4%
<b>Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri</b>	132,466,236	148,388,147	135,683,800	109.4%	12.0%	-3.7%	19.5%	17.9%	15,921,911	19.0%	10.5%
-Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	51,677,065	57,560,199	53,150,166	108.3%	11.2%	-4.4%	7.6%	6.9%	5,793,134	6.5%	3.8%
-Faturalı Ödemeler (2018 Emekli İkrarıyeleri Dahil)	9,621,388	31,467,866	7,694,777	409.0%	227.1%	181.1%	1.4%	3.8%	21,846,478	2.5%	14.4%
-Ek Karşılıklar	2,265,571	2,493,546	2,493,547	100.0%	10.1%	-5.4%	0.3%	0.3%	227,975	1.1%	0.1%
-Emeklilere Ek Ödeme	8,717,472	9,914,123	9,808,921	101.1%	13.7%	-2.2%	1.3%	1.2%	1,196,651	2.6%	0.8%
-İşveren Sigorta Primi 5 Puan İndirimi	27,741,392	20,280,911	20,272,738	100.0%	-26.9%	-37.2%	4.1%	2.4%	-7,460,481	4.8%	-4.9%
<b>-Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı</b>	24,609,368	17,697,509	34,045,400	52.0%	-28.1%	-38.2%	3.6%	2.1%	-6,911,859	0.2%	-4.5%
<b>-Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi</b>	7,743,980	8,973,993	8,218,251	109.2%	15.9%	-0.4%	1.1%	1.1%	1,230,013	0.7%	0.8%

<b>Mahalli İdarelere Hazine Yardımları (Denkleştirme Ödeneği + Özel İdare Ücretleri)</b>	1,514,328	1,740,446	1,529,622	113.8%	14.9%	-1.2%	0.2%	0.2%	226,118	0.5%	0.1%
Dİğer Hazine Yardımları (DFİP İhracatı Dest + Diğcr)	5,227,196	5,920,454	5,656,262	104.7%	13.3%	-2.6%	0.8%	0.8%	693,258	0.1%	0.5%
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	3,400,841	3,475,159	2,243,592	154.9%	2.2%	-12.2%	0.5%	0.4%	74,318	0.4%	0.0%
<b>Siyasi Partilere Yardım</b>	234,682	821,286	273,762	300.0%	250.0%	200.8%	0.0%	0.1%	586,604	0.8%	0.4%
<b>Dİğer Kuruluşlar (Dernek, Birlik, Sandık, Ulusal Fon, Avrupa Gençlik Mirkı, T. Maarif Vakfı vb.)</b>	3,166,159	2,653,873	1,969,830	134.7%	-16.2%	-27.9%	0.5%	0.3%	-512,286	1.8%	-0.3%
d) Hane Halkına Yapılan Transferler (Burs, Eğitim, Yiyecek, Sağlık, Barınma)	6,279,220	7,263,818	7,463,789	97.3%	15.7%	-0.6%	0.9%	0.9%	984,598	0.6%	0.6%
<b>e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri Önemli Kalemler)</b>	12,721,747	14,552,453	14,514,042	100.3%	14.4%	-1.7%	1.9%	1.8%	1,830,706	2.1%	1.2%
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	2,634,881	3,544,719	3,644,720	97.3%	34.5%	15.6%	0.4%	0.4%	909,838	0.1%	0.6%
Fark Ödemesi Destekleme Hizmetleri	3,887,906	3,622,839	3,548,440	102.1%	-6.8%	-19.9%	0.6%	0.4%	-265,067	0.1%	-0.2%
Hayvancılık Destekleme Hizmetleri	3,848,427	3,831,997	4,035,533	95.0%	-0.4%	-14.4%	0.6%	0.5%	-16,430	0.2%	0.0%
Kırsal Kalkınma Amaçlı Tarımsal Destekler	795,405	1,397,442	1,723,714	81.1%	75.7%	51.0%	0.1%	0.2%	602,037	0.0%	0.4%
f) Hane Halkına Yapılan Diğcr Transferler	10,173,485	16,237,915	13,754,843	118.1%	59.6%	37.2%	1.5%	2.0%	6,064,430	0.4%	4.0%
<b>Ekonomi Bakanlığı Teşvik Ödemeleri</b>	757,631	799,831	799,973	100.0%	5.6%	-9.2%	0.1%	0.1%	42,200	1.2%	0.0%
Turizm Enerji Teşvik Ödemeleri	469,222	1,159,804	876,529	91.2%	147.2%	112.5%	0.1%	0.1%	690,582	1.2%	0.5%
<b>KOSGEB (Kobi Desteđi)</b>	1,559,352	1,808,397	1,505,135	120.1%	16.0%	-0.3%	0.2%	0.2%	249,045	0.4%	0.2%
Tabii Afetten Zarar Gören Çiřçilere Yardım	125	0	16,730	0.0%	-100.0%	-100.0%	0.0%	0.0%	-125	0.0%	0.0%
Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı	3,258,619	3,553,124	4,000,000	88.8%	9.0%	-6.3%	0.5%	0.4%	294,505	0.1%	0.2%
<b>Dİğer (Köprü Geçiş Ücret Garantileri Dahil)</b>	4,128,536	8,916,759	6,556,476	136.0%	116.0%	85.7%	0.6%	1.1%	4,788,223	11.6%	3.1%
<b>g) Sosyal Amaçlı Transferler (SHÇEK Yardımları, Engelli Aylığı Gibi)</b>	12,225,517	13,781,302	14,023,865	98.3%	12.7%	-3.1%	1.8%	1.7%	1,555,785	8.8%	1.0%
<b>h) Yurtdışına Yapılan Transferler (Önemli Kalemler)</b>	2,633,473	3,238,032	2,843,521	113.9%	23.0%	5.7%	0.4%	0.4%	604,559	2.7%	0.4%
Kıbrıs	315,000	150,000	300,000	50.0%	-52.4%	-59.1%	0.0%	0.0%	-165,000	0.1%	-0.1%
Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı	1,477,255	1,902,915	1,560,133	122.0%	28.8%	10.7%	0.2%	0.2%	425,660	0.0%	0.3%
<b>i) Gelirden Ayrılan Paylar</b>	72,594,485	96,109,284	89,859,566	107.0%	32.4%	13.8%	10.7%	11.6%	23,514,799	8.6%	15.5%
Vergi Girdilerinden Ayrılan Mahalli İdare Payları	60,703,826	72,484,886	68,359,934	106.0%	19.4%	2.6%	8.9%	8.7%	11,781,060	0.5%	7.7%
Fon Payları (Sav. San. Des. Fonu ve Sos. Yard. Day. Teşvik Fonu)	11,557,570	22,995,463	21,317,894	107.9%	99.0%	71.0%	1.7%	2.8%	11,437,893	0.8%	7.5%
Gelirden Ayrılan Diğcr Paylar	333,089	628,935	181,738	346.1%	88.8%	62.3%	0.0%	0.1%	295,846	6.4%	0.2%
-Toplu Konut İdaresine Aktarılan	102,779	105,115	120,344	87.3%	2.3%	-12.1%	0.0%	0.0%	2,336	0.4%	0.0%
5. Sermaye Giderleri	70,982,601	87,985,672	68,794,000	127.9%	24.0%	6.6%	10.5%	10.6%	17,003,071	0.5%	11.2%
<b>Mamul Mal Alımları</b>	8,300,321	7,716,508	9,369,057	82.4%	-7.0%	-20.1%	1.2%	0.9%	-583,813	0.0%	-0.4%
<b>Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması</b>	6,765,553	7,248,382	3,455,495	209.8%	7.1%	-7.9%	1.0%	0.9%	482,829	1.8%	0.3%
<b>Gayrimenkul Sermaye ve Üretim Giderleri</b>	47,187,274	62,926,987	45,507,238	138.3%	33.4%	14.6%	7.0%	7.6%	15,739,713	1.8%	10.3%

Diger Sermaye Giderleri	4,296,826	5,216,893	5,936,045	87.9%	-	-	0.6%	0.6%	920,067	0.1%	0.6%
Bilgi için: Gizli Hizmet Giderleri (Örütülü Ödenek Yatırım Harcamaları)	1,051,376	8,298	n.a	-	-99.2%	-99.3%	0.2%	0.0%	-1,043,078	0.2%	-0.7%
6. Sermaye Transferleri	13,341,541	16,745,533	15,323,723	109.3%	25.5%	7.9%	2.0%	2.0%	3,403,992	0.0%	2.2%
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	12,888,099	16,451,450	14,868,268	110.6%	27.6%	9.7%	1.9%	2.0%	3,563,351	0.0%	2.3%
KÖY-DES Projesi	900,000	1,500,000	900,000	166.7%	66.7%	43.3%	0.1%	0.2%	600,000	0.0%	0.4%
BELDES	0	719,270	719,270	100.0%	-	-	0.0%	0.1%	719,270	0.7%	0.5%
TÜBİTAK AR-GE Ödeneği	1,468,652	1,761,482	1,360,000	129.5%	19.9%	3.1%	0.2%	0.2%	292,830	0.5%	0.2%
Kalkınma Ajansları	531,956	451,941	451,941	100.0%	-15.0%	-27.0%	0.1%	0.1%	-80,015	0.0%	-0.1%
SODES	177,895	0	281,395	0.0%	-100.0%	-100.0%	0.0%	0.0%	-177,895	0.0%	-0.1%
Kalkınma Bankası(Cazibe Merkezleri)	0	0	2,000,000	0.0%	-	-	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
<b>Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı</b>	<b>0</b>	<b>6,361,849</b>	<b>6,868,483</b>	<b>92.6%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.8%</b>	<b>6,361,849</b>	<b>2.6%</b>	<b>4.2%</b>
<b>Diger</b>	<b>9,809,596</b>	<b>5,656,908</b>	<b>2,287,179</b>	<b>247.3%</b>	<b>-42.3%</b>	<b>-50.4%</b>	<b>1.4%</b>	<b>0.7%</b>	<b>-4,152,688</b>	<b>2.5%</b>	<b>-2.7%</b>
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	453,442	294,083	455,455	64.6%	-35.1%	-44.2%	0.1%	0.0%	-159,359	0.8%	-0.1%
Kıbrıs	388,740	200,971	360,000	55.8%	-	-	0.1%	0.0%	-187,769	0.0%	-0.1%
Diger	64,702	93,112	95,455	97.5%	43.9%	23.7%	0.0%	0.0%	28,410	0.8%	0.0%
7. Borç Verme	13,290,517	21,671,879	20,230,859	107.1%	63.1%	40.2%	2.0%	2.6%	8,381,362	0.4%	5.5%
a) Yurtiçi Borç Verme	12,538,860	20,879,175	18,202,660	114.7%	66.5%	43.1%	1.8%	2.5%	8,340,315	0.6%	5.5%
<b>KİT</b>	<b>4,902,767</b>	<b>7,682,319</b>	<b>7,071,319</b>	<b>108.6%</b>	<b>56.7%</b>	<b>34.7%</b>	<b>0.7%</b>	<b>0.9%</b>	<b>2,779,552</b>	<b>0.0%</b>	<b>1.8%</b>
<b>Risk Hesabı</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10,000</b>	<b>0.0%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0</b>	<b>10.0%</b>	<b>0.0%</b>
<b>Öğrenim ve Harç Kredisi</b>	<b>5,853,495</b>	<b>6,373,794</b>	<b>7,209,000</b>	<b>88.4%</b>	<b>8.9%</b>	<b>-6.4%</b>	<b>0.9%</b>	<b>0.8%</b>	<b>520,299</b>	<b>6.7%</b>	<b>0.3%</b>
<b>Kredi Garanti Fonuna</b>	<b>500,000</b>	<b>2,997,471</b>	<b>3,000,000</b>	<b>99.9%</b>	<b>499.5%</b>	<b>415.3%</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.4%</b>	<b>2,497,471</b>	<b>2.6%</b>	<b>1.6%</b>
<b>Diger</b>	<b>1,282,598</b>	<b>3,825,591</b>	<b>912,341</b>	<b>419.3%</b>	<b>198.3%</b>	<b>156.4%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.5%</b>	<b>2,542,993</b>	<b>0.2%</b>	<b>1.7%</b>
b) Yurtdışı Borç Verme (Kıbrıs için kredi ve teşvikler ve diger)	751,657	792,704	2,028,199	39.1%	5.5%	-9.3%	0.1%	0.1%	41,047		0.0%
8. Yedek Ödenekler	0	0	7,318,005	0.0%	-	-	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
B. Faiz Giderleri (Başlıca kalemler itibarıyla)	56,711,803	73,961,212	71,700,000	103.2%	30.4%	12.1%	8.4%	8.9%	17,249,409		11.3%
a) İç Borç Faiz Ödemeleri	39,309,853	49,201,710	50,600,000	97.2%	25.2%	7.6%	5.8%	5.9%	9,891,857		6.5%
b) Dış Borç Faiz Ödemeleri	14,552,006	19,418,772	16,023,000	121.2%	33.4%	14.7%	2.1%	2.3%	4,866,766		3.2%
c) Diger Giderler (Iskonto, Türev Ürün, Kira Sert.)	2,849,944	5,340,730	5,077,000	87.4%	87.4%	61.1%	0.4%	0.6%	2,490,786		1.6%

**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 düşmüş yılın tamamında ise düşüş ivmesi durmuş ve katkı %89 olmuştur.** 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. Buna karşılık yılın tamamında faiz dışı harcamaların artışa katkısının %89 olduğu görülmektedir. Bunda da yılın son çeyreğinde harcama kontrollerinin gevşemesi önemli olmuştur. Faiz dışı harcamalardaki reel artış ise yılın tümünde %4,6 olarak gerçekleşmiştir.
- Yılın tamamında **cari transferlerin artışa katkı açısından (%34,3) başat konumunu önceki çeyreklere benzer biçimde devam ettirdiği dikkati çekmektedir.** Cari transferler toplamda %18,9 civarında nominal artış göstermiştir. Bu oran reel bazda %4,5'lik bir artışa tekabül etmektedir. Cari transferlerin toplam harcamalar içindeki payında ise bir önceki döneme göre bir puanlık bir düşüş (%18,8) dikkati çekmektedir.
- **Personel harcamaları** ise cari transferlerden sonra artışa en çok katkı veren gider kalemidir. Ocak-Aralık 2018 dönemindeki merkezi yönetim bütçe giderlerinde görülen artışa personel giderlerinin katkısı önceki dönemlere oranla biraz daha yukarıda, %25,5 civarında gerçekleşmiştir. Bu oran I.ve II. çeyreklerde %22, III. çeyrekte ise %24 civarında olmuştur. Yılın tümünde personel giderleri bir önceki yıla göre reel bazda %6,5 civarında bir reel artış göstermiştir. Personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise önceki yıla oranla çok küçük bir artışla %24,2 olmuştur.
- **Gelirden ayrılan paylar (mahalli idarelere ve fonlara vergi gelirlerinden ayrılan paylar)** önceki dönemlerde olduğu gibi harcama artışına en fazla katkı veren (%15,5) üçüncü harcama kalemi olmuştur. Bu kalem içinde harcama artışına en fazla katkı mahalli idarelere genel bütçe gelirlerinden yapılan aktarımlardan kaynaklanmıştır. Bu kalemin toplam harcamalar içindeki payında ise geçen yılın tamamına göre az da olsa bir azalma gözlemlenmektedir. Bunda büyük ihtimalle genel bütçe vergi gelirlerindeki gerileme ve tahsilat/tahakkuk oranlarındaki yavaşlamanın etkili olduğu düşünülmektedir.
- **Hazine yardımları kalemi** ise katkı açısından yılın tümünde dördüncü sırada yer almıştır. Toplamda harcama artışına %11,5'lik bir katkı veren bu kalemin alt ayrımında emeklilere verilen bayram ikramiyeleri %14,4'lük katkı ile önemli yer tutmaktadır. Ancak prim ödemelerinde 5 puanlık devlet katkısının kaldırılması ile birlikte bu kalemdeki azalmanın sonucu olarak sosyal güvenlik açığına hazine katkısında da azalma meydana geldiği için bayram ikramiyelerinin toplam kalem üzerindeki katkısı sınırlı olmuştur.
- **Faiz harcamaları** ise harcama artışındaki katkısı açısından (%11,3) beşinci sırada yer almıştır. Faiz harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise geçen yıla oranla yarım puanlık bir artış ile %8,9 olarak gerçekleşmiştir. Artışa katkı iç borç faiz ödemeleri ağırlıklı olarak gerçekleşmiştir.
- **Sermaye giderleri** kalemi ise önceki raporlarımızda belirttiğimiz gibi ilk dokuz ay sonuçlarına göre önceki dönemlerdeki yerini kaybederek altıncı sıraya düşmüştür. Yılın tamamında sermaye

giderlerinin toplam harcama artışına katkısı, Ocak-Haziran 2018'de %19,4 iken, Ocak-Eylül döneminde %12,8, Ocak-Aralık döneminde ise %11,2 olmuştur. Böylece sermaye giderlerinin harcama artışına katkısı, bu kalemden yapılan harcamaların son çeyrekte üçüncü çeyreğe göre önemli bir sıçrama göstermesine rağmen az bir farkla yıl sonunda altıncı sırada yer almıştır. Sermaye giderlerinin toplam harcamalardaki payı ise geçen yılın tamamına oranla fazla bir değişiklik göstermemiş ve %10,6 olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki bölümde bu eğilimlerin taşıdığı özellikler yine Tablo 4 ve ayrıca Tablo 5 yardımı ile yardımcı ile detay bazında analiz edilmektedir.

## 2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi

### 2.2.1. Ödenek Aşımaları Açısından Analiz

Daha önceki raporlarımızda belirttiğimiz şekilde Merkezi Yönetim Bütçesi, çeyrekler itibariyle olduğu gibi 2018 yılı sonunda da ödenek üstü harcamaların devam ettiği bir yıl olma özelliğini korumuştur. Aşağıdaki Tablo 5'ten de izleneceği üzere 2018 Mali Yılı geçici sonuçlarına göre ödenekler, başlangıç bütçe ödeneklerini 9 puan aşmıştır. Bu aşım son yedi yılın en yüksek ödenek üstü harcamasına karşılık gelmektedir.

**Tablo 5: Ödenek Üstü Harcamalar (Aşma Oranları)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Harcamalar</b>	103%	101%	103%	107%	102%	105%	108.9%
<b>1-Faiz Hariç Harcama</b>	104%	102%	104%	108%	104%	106%	109.5%
<b>Personel Giderleri</b>	106%	99%	100%	105%	101%	100%	109.7%
<b>Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi</b>	103%	97%	100%	104%	99%	100%	111.6%
<b>Mal ve Hizmet Alımları</b>	114%	109%	109%	111%	115%	122%	108.6%
<b>Cari Transferler</b>	99%	98%	99%	104%	103%	109%	107.9%
<b>Sermaye Giderleri</b>	123%	131%	131%	140%	115%	106%	127.9%
<b>Sermaye Transferleri</b>	142%	150%	118%	154%	118%	123%	109.3%
<b>Borç Verme</b>	111%	82%	138%	107%	99%	103%	114.7%
<b>Yedek Ödenekler</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>2-Faiz Harcamaları</b>	96%	94%	96%	98%	90%	99%	103.2%

Faiz dışı harcamalar açısından bakıldığında da 2018 yılı ödenek aşımı açısından en yüksek oranın gerçekleştiği (%10) yıl olarak göze çarpmaktadır. Ödenek aşımında en başta gelen kalem %28 oranı ile yatırım harcamaları kalemidir. Ancak yatırım harcamalarındaki ödenek aşımının önceki dönemlerde daha fazla olduğu yıllar da bulunmaktadır. Buna karşılık mal ve hizmet alımlarında ödenek aşımı geçen yıl gözlemlendiği kadar olmamış ve daha önceki yıllar seviyesinde gerçekleşmiştir. Önceki yıllarda genel olarak başlangıç ödeneğinin altında gerçekleşen faiz ödemeleri ise 2018 yılında ilk kez ayrılan ödeneğin %3 üzerinde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, 2018 Mali Yılı bütçe başlangıç ödenekleri yaklaşık

olarak 68 milyar TL kadar aşılmıştır.<sup>1</sup> Bu miktar kesin hesap sonuçlarına göre 2017 yılında oluşan 27 milyar TL civarındaki ödenek aşımının yaklaşık olarak 1,5 katı kadar daha fazladır. Bütçe ödeneklerinin sürekli bir biçimde aşılması bütçe hakkını zedelemekte ve başlangıçta maliye politikası uygulaması için ayrılan kaynaklarda görülen bu tür harcama değişiklikleri bütçenin samimiyeti (ödeneklerin mevcut teknik beceriler çerçevesinde gerçekçi tahmini) ilkesini, dolayısı ile bütçe uygulamasının kredibilitelerini zedelemektedir.

Detay harcama kalemlerindeki ödenek aşım oranlarına bakıldığında ise dikkat çeken kalemler aşağıda belirtilmiştir.

- Diğer görev zararları kaleminde ödeneğin bir katı kadar daha fazla ödenek kullanıldığı görülmektedir.
- Emeklilere verilen bayram ikramiyelerinin de yer aldığı Faturalı Ödemeler kaleminde başlangıç ödeneğinin yaklaşık üç katı daha fazla ödenek kullanılmıştır.
- 24 Haziran Referandumu'nun da etkisi ile Siyasi Partilere Yardım kalemine ayrılan ödenekten yaklaşık iki katı kadar daha fazla ödenek kullanılmıştır.
- Aynı şekilde Tablo 4'te gösterilmemekle beraber **diğer mal ve hizmet alımları** kalemleri arasında yer alan ve içinde **örtülü ödenek hizmet alımlarının da (örtülü ödenek carisi)** yer aldığı **görev giderleri** kaleminde 1,5 milyar TL olan başlangıç ödeneği 1,7 kat aşılı olarak 4 milyar TL olmuştur. Örtülü ödenek bu kaleminde gerçekleşen toplam miktarın yaklaşık %42'sine karşılık gelmek üzere 1,7 milyar TL olmuştur. Örtülü ödenek kalemine başlangıçta ayrılan miktar açıklanmadığı için net bir karşılaştırma yapılması mümkün olmamakla beraber, bu ödenekte de önemli bir aşım olduğunu tahmin etmek güç değildir.
- Hane halkına yapılan transferler kaleminde yer alan köprü geçiş ücretlerinin de yer aldığı kaleminde ödenek aşımı başlangıç ödeneğinin %36'sı kadar olmuştur.
- Sermaye Giderleri kalemi altında yer alan gayrimenkul kamulaştırmalarında ödenek aşımı başlangıç ödeneğinin bir katı daha fazladır.
- Sermaye Transferleri kaleminin altında yer alan "diğer kalemi" için ayrılan ödeneğin 1,5 katı kadar daha fazla harcama yapılmıştır.<sup>2</sup>

## 2.2.2. Bazı Detay Harcama Kalemlerinin Katkıları Açısından Analiz

Yine Tablo 4 üzerinden analizimize devam edeceğiz olursak, 2018 yılında harcama kompozisyonu ve geçen yıla kıyasla gözlemlenen artışlara bazı detay harcama kalemlerinin yaptığı katkıları açısından da aşağıdaki ilave gözlemleri yapmak mümkün bulunmaktadır.

- **Mal ve hizmet alım giderlerinin** 2017 – 2018 yılları arasında harcama artışına katkısı %5 civarındadır. Bu artışın 3,4 puanı savunma ve güvenlik alanına yönelik mal ve hizmet alımlarına yönelik harcamalardan kaynaklanmaktadır. Buna karşılık savunma ve güvenlik alımlarına yönelik harcamaların toplam harcamalar içindeki payı geçen yıla oranla fazla değişmemiştir.

<sup>1</sup> Ödenek aşımının tam olarak ne kadar olduğu Sayıştay tarafından yapılacak olan kesin hesap denetimleri sonrasında Eylül/Ekim ayları civarında belli olacaktır.

<sup>2</sup> Üçüncü raporumuzda değinildiği gibi harcama kalemlerinin detayında yer alan ve toplam harcamaların yaklaşık %10'unu oluşturan "diğer" kaleminin alt detaylarının ayrı bir tabloda açıklanması mali saydamlık açısından gerekli görülen bir husus olarak değerlendirilmektedir.

- **Hane halkına yapılan transferlerin** harcama artışına katkısı %4'tür. Bu artışın 3,1 puanı ise içinde köprü geçiş garanti ücretlerinin de yer aldığı "diğer" kaleminden kaynaklanmaktadır. Hane halkına transferler kaleminin toplam harcamalar içindeki payı ise geçen seneye göre yarım puan artış göstererek %1,5 den %2'ye çıkmıştır.
- **Sermaye giderlerinin** harcama artışına katkı (%11,2) açısından önceki yıllara kıyasla geride kaldığına yukarıda değinmiştik. Bu artışın 10 puan civarındaki kısmı Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri olarak tanımlanan fiziki yatırım harcamalarından kaynaklanmaktadır. Gayrimenkul sermaye üretim giderlerinin toplam harcamalar içindeki payı önceki yıla göre yarım puandan biraz fazla (0,6) artış göstermiştir.
- **Sermaye Transferleri** merkezi yönetim bütçesinden KİT'lere (başta TCDD olmak üzere), yerel yönetimlere (BELDES, KIRDES gibi), kalkınma ajanslarına yatırım yapmaları için verilen destekleri ifade etmektedir. Bu kalem genel toplamda harcama artışına %2,2'lik cüz'i bir katkı vermiştir. Sermaye transferlerinin alt kalemi olan **Demiryolları Destekleme Projesi** tek başına toplam harcama artışına %4,4'lük bir katkı verirken, diğer kalemlerdeki gerileme toplam katkının daha düşük gerçekleşmesine neden olmuştur. Sermaye transferlerinin toplam harcamalar içindeki payı ise geçen yıla kıyasla fazla bir değişiklik göstermemiştir.
- **Borç Verme** kalemi 2017'den 2018'e önemli bir sıçrama göstermiş (reel artış %40) ve toplam harcama artışına 5,5 puanlık bir katkı yapmıştır. Toplam harcamalar içindeki payı geçen yılın sonuna göre %1,8'den %2,7'ye çıkan bu harcama kalemi içinde Kredi Garanti Fonu'na yapılan ödemelerin harcama artışına olan katkısı %1,6 olmuştur.

### 2.3. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi

Merkezi yönetimin 2018 yılında yapmış olduğu harcamaların fonksiyonlar bazında geçen yılın aynı dönemine göre önemli farklar gösterip göstermediğini aşağıda yer alan Tablo 6 aracılığı ile izlemek mümkündür.

**Tablo 6: Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı (2017-2018 Ocak-Aralık Karşılaştırmalı-bin TL.)**

	2017 Ocak-Aralık Gerç. (*)	2018 Ocak-Aralık Gerç. (**)	2018 Başlangıç Ödeneği	2018 Yıl Sonu/ Öd. Göre Gerç. %	2017/ 2018 Yıl Sonu % Değ.	İki Dönem Arası Artış Miktarı	Artışa Katkı %	Toplam Harc. İçindeki % Pay 2017 Yıl Sonu	Toplam Harc. İçindeki % Pay 2018 Yıl Sonu
<b>HARCAMALAR</b>	678,269,193	830,449,520	762,753,272	109%	22%	152,180,327	100%	100%	100%
<b>I-GENEL KAMU HİZMETLERİ</b>	171,044,878	226,179,909	214,024,074	106%	32%	55,135,031	36%	25.22%	27.24%
<b>II-SAVUNMA HİZMETLERİ</b>	30,779,685	41,494,586	41,891,569	99%	35%	10,714,901	7%	4.54%	5.00%
Askeri Savunma Hizmetleri	29,422,100	38,778,752	40,005,473	97%	32%	9,356,652	6%	4.34%	4.67%
Sivil Savunma Hizmetleri	66,962	25,991	138,054	19%	-61%	-40,971	0%	0.01%	0.00%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	53,032	152,000	90,000	169%	187%	98,968	0%	0.01%	0.02%
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	1,237,591	2,537,843	1,658,042	153%	105%	1,300,252	1%	0.18%	0.31%
<b>III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ</b>	53,416,407	67,277,130	58,528,789	115%	26%	13,860,723	9%	7.88%	8.10%
Güvenlik Hizmetleri	36,023,281	45,352,539	41,649,453	109%	26%	9,329,258	6%	5.31%	5.46%
Yangından Korunma Hizmetleri	0	86	0	-	-	86	0%	0.00%	0.00%
Mahkeme Hizmetleri	7,852,556	9,714,558	8,167,137	119%	24%	1,862,002	1%	1.16%	1.17%
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	6,788,797	8,362,129	5,860,443	143%	23%	1,573,332	1%	1.00%	1.01%
Diğer (ARGE ve Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzenliği)	2,751,773	162,190	162,190	100%	-94%	-2,589,583	-2%	0.41%	0.02%
<b>IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER</b>	90,983,209	111,846,398	97,804,612	114%	23%	20,863,189	14%	13.41%	13.47%
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	7,978,233	9,443,804	13,289,514	71%	18%	1,465,571	1%	1.18%	1.14%



Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	26,561,552	28,408,050	28,713,719	99%	7%	1,846,498	1%	3.92%	3.42%
Yakıt ve Enerji Hizmetleri (Kömür, Petrol, Elektrik, Enerji)	2,967,455	3,813,821	2,900,909	131%	29%	846,366	1%	0.44%	0.46%
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri	3,367,230	4,129,033	3,609,983	114%	23%	761,803	1%	0.50%	0.50%
Ulaştırma Hizmetleri	36,193,650	49,831,162	35,571,349	140%	38%	13,637,512	9%	5.34%	6.00%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	24,485,654	32,006,836	16,920,819	189%	31%	7,521,182	5%	3.61%	3.85%
Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri	1,045,560	1,450,118	948,264	153%	39%	404,558	0.3%	0.15%	0.17%
Suyolu Taşımacılığın Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizt.	431,641	589,671	612,013	96%	37%	158,030	0.1%	0.06%	0.07%
Suyolu Taşımacılığın İşletme İşleri ve Hizmetleri	149,988	129,712	190,711	68%	-14%	-20,276	0.0%	0.02%	0.02%
Demiryolu İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	9,702,026	15,197,040	16,486,930	92%	57%	5,495,014	3.6%	1.43%	1.83%
Havayolu Taşımacılığın Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	291,175	365,656	304,277	120%	26%	74,481	0.0%	0.04%	0.04%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri	87,606	92,129	108,335	85%	5%	4,523	0.0%	0.01%	0.01%
İletişim Hizmetleri	689,092	895,008	497,202	180%	30%	205,916	0.1%	0.10%	0.11%
Diğer Endüstriler (Dağıtım, Ticaret, Turizm, Çok Amaçlı Geliştirme Projeleri)	12,746,701	14,907,675	12,641,154	118%	17%	2,160,974	1.4%	1.88%	1.80%
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	437,106	381,190	526,925	72%	-13%	-55,916	0.0%	0.06%	0.05%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler	42,190	36,655	53,857	68%	-13%	-5,535	0.0%	0.01%	0.00%
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ (Atık Yönetim, Atık Su, Çevre Koruma vb.)	619,402	816,972	606,293	135%	32%	197,570	0.1%	0.09%	0.10%
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	9,101,472	10,749,807	7,124,343	151%	18%	1,648,335	1.1%	1.34%	1.29%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	35,220,918	40,209,062	40,611,178	99%	14%	4,988,144	3.3%	5.19%	4.84%
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	74,721	74,094	74,746	99%	-1%	-627	0.0%	0.01%	0.01%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	6,436,337	7,701,574	7,200,295	107%	20%	1,265,237	0.8%	0.95%	0.93%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	18,879,911	21,731,172	22,316,597	97%	15%	2,851,261	1.9%	2.78%	2.62%
Halk Sağlığı Hizmetleri	9,274,407	10,208,811	10,032,633	102%	10%	934,404	0.6%	1.37%	1.23%
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	13,429	7,781	27,527	28%	-42%	-5,648	0.0%	0.00%	0.00%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri	542,113	485,630	959,380	51%	-10%	-56,483	0.0%	0.08%	0.06%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	13,857,204	16,141,314	13,104,805	123%	16%	2,284,110	1.5%	2.04%	1.94%
Din Hizmetleri	7,261,708	8,438,665	7,767,380	109%	16%	1,176,957	0.8%	1.07%	1.02%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	113,728,047	134,696,357	124,278,254	108%	18%	20,968,310	13.8%	16.77%	16.22%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	40,429,065	48,370,291	44,891,631	108%	20%	7,941,226	5.2%	5.96%	5.82%
Ortaöğretim Hizmetleri	27,227,753	31,206,367	28,168,461	111%	15%	3,978,614	2.6%	4.01%	3.76%
Yükseköğretim Hizmetleri	27,127,384	32,054,332	29,721,872	108%	18%	4,926,948	3.2%	4.00%	3.86%
Seviyeye Göre Sınıflandırlmayan Eğitim Hizmetleri	3,114,502	5,464,498	5,400,124	101%	75%	2,349,996	1.5%	0.46%	0.66%
Eğitime Yardımcı Hizmetleri	9,009,931	10,479,065	8,674,194	121%	16%	1,469,134	1.0%	1.33%	1.26%
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	1,216,767	1,252,441	871,872	144%	3%	35,674	0.0%	0.18%	0.15%
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	5,602,645	5,869,363	6,550,100	90%	5%	266,718	0.2%	0.83%	0.71%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	159,517,971	181,037,985	164,779,357	110%	13%	21,520,014	14.1%	23.52%	21.80%
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	6,705,188	7,965,836	7,474,468	107%	19%	1,260,648	0.8%	0.99%	0.96%
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	635,077	788,084	574,016	137%	24%	153,007	0.1%	0.09%	0.09%
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	1,535,510	1,848,005	1,526,422	121%	20%	312,495	0.2%	0.23%	0.22%
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	3,895,068	4,625,963	4,464,782	104%	19%	730,895	0.5%	0.57%	0.56%
İskan Yardımı Hizmetleri	0	0	-	-	-	0	0.0%	0.00%	0.00%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	5,439,145	6,452,221	6,298,703	102%	19%	1,013,076	0.7%	0.80%	0.78%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (Emekli İkramiyeleri, SGK Açık Finansmanı vb.)	141,307,983	159,357,876	144,440,966	110%	13%	18,049,893	11.9%	20.83%	19.19%

\* 2017 Yılı Kesin Hesaba Göre Revize Edilmiştir.

\*\* Geçici

Bu tabloya göre devletin yerine getirmeyi amaçladığı fonksiyonlar açısından yılın tamamındaki 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** kategorisindeki hizmetler için yapılan harcamalardaki artışın toplam harcama artışına katkısı, %36 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.
- **Savunma Hizmetleri'nde** ödenek kullanımı geçen senenin aynı dönemine göre önceki çeyreklerdeki eğilimini sürdürmüş ve bu fonksiyon için yapılan harcamalar yıl sonunda başlangıç ödeneğinin bir puan altında kalmıştır. Bu kategorinin toplam harcama artışına katkısı ise savunma harcamalarının iki dönem arasında %35 oranında artmasının da etkisi ile %7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buradaki katkı tahmin edilebileceği gibi Askeri Savunma Hizmetleri'nden (%6) gelmiştir. Buna karşılık, savunma harcamalarının toplam içindeki payı geçen yılın tamamına göre yarım puan kadar fazla olmuştur.
- İçinde iç güvenlik (polis, jandarma, özel güvenlik) ve mahkeme ile cezaevi hizmetlerinin yer aldığı **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri** kaleminde ödenek kullanımının önceki yıl sonuna göre göstermiş olduğu artış %26'dır. Bu artışın toplam harcama artışına katkısı askeri savunma hizmetlerinden daha fazla (%9) olup, bu orana en büyük katkı da yine iç güvenlik hizmetlerinden gelmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri kalemine ait ödenek kullanımında askeri harcamaların tersine 15 puanlık bir aşım gözlemlenmektedir. İç güvenlik hizmetlerinin toplam harcamalar içindeki payı da önceki döneme göre 0,30 puan daha fazla olmuştur.
- Merkezi yönetim bütçesinden yapılan **İç ve Dış Güvenlik Harcamaları** bir arada ele alındığında güvenlik hizmetlerinin toplam harcamalar içindeki payı 2017 yılındaki %12,4'lük payından 0,68 puanlık artışla 2018 yılında %13,1'e çıkmıştır.
- **Ekonomik İşler ve Hizmetler** ekonomik kodlamadaki yatırım harcamaları kalemi ile en yakından ilintili hizmet alanı olup, bu kategori içinde ilk altı ayda ulaşılan %51'lik artış yılın üçüncü çeyreğinde sürdürülememiş ve keskin bir düşüşle üçüncü çeyrekte artış hızı sadece %27 olmuştur. Buna karşılık yıl sonunda bu kategoride önceki yıl sonuna göre harcama artışı %23 mertebesine inmiştir. Bir diğer deyişle, yılın son çeyreğinde yatırım harcamalarındaki nispi hız kazanma yılın tümündeki artışın daha aşağıya düşmesinin önüne geçmiştir. Bu kategorinin toplam fonksiyonel harcamaların artışına katkısı Tablo 6'nın ilgili sütunlarından izleneceği gibi %14 olmuştur. Bu artışa katkı veren dolayısı ile hükümetin yatırım harcama önceliklerini gösteren alt kategoriler karayolu ve demiryolu inşaatları olarak ön plana çıkmaktadır. Bu kalemlerin toplamda %14 lük katkının içindeki payı 9 puandır.
- Bu yılın tamamında **Eğitim ve Sağlık Hizmetleri** geçen senenin tamamına göre toplam harcama artışına sırasıyla %13,8 ve %3,3'lük katkı vermişler, yıl sonunda ise eğitim hizmetlerine ayrılan ödenek 8 puan aşılmış, sağlık hizmetleri ödeneği ise başlangıç ödeneğinin bir puan altında kalmıştır. Eğitim sektöründeki ödenek aşımaları her yıl tekrarlanmakta olup öğretmen maaşları ile yakından ilgilidir.

- Diğer taraftan **Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri** kategorisinde yıl sonu itibariyle toplam harcama artışına katkı %14,1 olurken bunun önemli bir bölümü sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik harcamalarından (emekliye bayram ikramiyeleri, SGK açık finansmanı gibi) kaynaklanmıştır. Artışın 12 puana yakın bölümü bu alt kategoriye aittir. Ancak sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerinin toplam harcamalar içindeki payı 2017 yılına göre 2018 yıl sonu itibariyle 1,8 puana yakın bir azalma göstermiştir.

Bu kategorideki harcamaların hangi ekonomik sınıflamadaki harcamalar ile ilişkilendirilebileceği konusunda bir fikir edinmek açısından aşağıda yer alan Tablo 7'yi incelemek gerekmektedir. Daha önceki Bütçe Takip Raporlarımızda da değinildiği gibi Tablo 7 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 7: 2018 Yılı Ocak-Aralık Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı % (2017 - 2018 Tüm Yıl Karşılaştırmalı)**

	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödemeler	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harc.	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	9.8%	9.7%	11.5%	100.0%	31.7%	8.8%	24.3%	30.7%
Savunma Hizmetleri	10.1%	12.7%	22.7%	0.0%	0.1%	0.3%	0.2%	0.1%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	20.0%	18.3%	19.2%	0.0%	0.1%	7.7%	0.0%	0.0%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	5.9%	6.3%	5.7%	0.0%	10.3%	51.0%	43.3%	38.3%
Çevre Koruma Hizmetleri	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	2.0%	0.3%
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0.1%	0.0%	2.1%	0.0%	0.6%	3.0%	27.4%	0.1%
Sağlık Hizmetleri	9.2%	11.8%	15.1%	0.0%	0.1%	7.3%	0.1%	0.0%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4.1%	4.1%	1.9%	0.0%	0.7%	2.9%	1.2%	0.6%
Eğitim Hizmetleri	39.6%	35.8%	19.3%	0.0%	2.1%	17.9%	0.8%	29.4%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	1.2%	1.3%	2.4%	0.0%	54.3%	0.9%	0.7%	0.4%
<b>TOPLAM</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Bu tablodaki fonksiyonel harcama kategorilerini, ekonomik sınıflama kategorileri ile ilişkilendirdiğimizde aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün gözükmemektedir. Daha önceki raporlarımızdaki saptamalarımızın yıl sonu itibariyle çok fazla değişmediği bu açıklamalarımızdan da anlaşılacaktır.

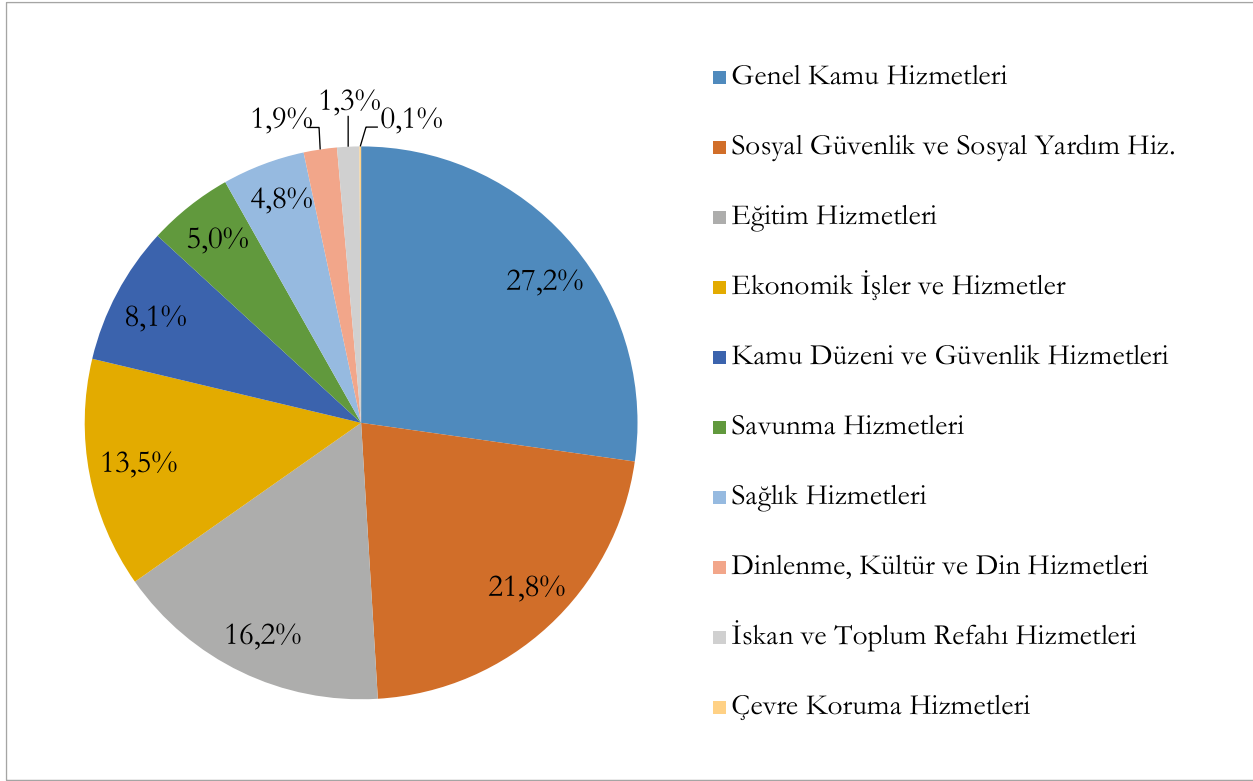
- Yıl sonu itibariyle Merkezi Yönetim Bütçesi'nde **Personel Giderleri** için en çok kaynak **Eğitim Hizmetleri**'ne ayrılmıştır. Toplam personel harcamalarının %40'a yakın bir kısım bu hizmete ayrılmış bulunmaktadır. Özellikle öğretmen maaşları bunun en önemli nedenidir. Bu eğilim geçen yıllardan bu yana fazla değişmemiştir. Eğitim hizmetleri Merkezi Yönetim Bütçesi'nin

%16,2'sini oluşturmaktadır. Geçen senenin tümü için bu oran Tablo 6'dan da görüleceği üzere %16,8'dir. Diğer bir deyişle geçen yıla göre eğitim bütçesinde 0,6 puanlık bir azalma söz konusudur.

- **Mal ve Hizmet Alımları**'nda en çok kaynak **Savunma Hizmetleri** için (%22,7) kullanılmıştır. **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri** için yapılan mal ve hizmet alımları da dahil edildiğinde (%19,2) bu iki fonksiyon toplam mal ve hizmet alımlarının %40'ından fazlasını kullanmış gözükmektedir. Bu durum önceki dönemlerde de gözlemlenen eğilimin değişmediğini göstermektedir.
- **Cari Transferler**, ağırlıklı olarak Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri ile genel kamu hizmetleri için yapılmakta ve cari transferlerin %86'sı bu iki hizmet kalemine tahsis edilmektedir. Cari transfer harcamalarının %10,3'lük kısmı ise Ekonomik İşler ve Hizmetler (tarımsal destekler, görev zararları vb.) için harcanmaktadır.
- **Yatırım Harcamaları (Sermaye Giderleri)** beklendiği gibi (**ulaştırma başta olmak üzere**) en çok (%51) **Ekonomik İşler ve Hizmetler** fonksiyonu için kullanılmaktadır. Yatırım Harcamaları'nın tahsis edildiği ikinci hizmet kategorisi ise %17,9 ile Eğitim Hizmetleri olup Sağlık Hizmetleri'nin yatırım içindeki payı %7,3'tür. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri'nin yatırımlardan aldığı payın %7,7 ile Sağlık Hizmetleri payının önüne geçtiği dikkati çekmektedir.
- **Sermaye Transferleri** de (diğer kurumlara yatırım için merkezi bütçeden ayrılan paylar) en çok (%43,3) (**demiryolu inşası gibi**) **Ekonomik İşler ve Hizmetler**'e gitmektedir. Aynı şekilde (konut inşası gibi) İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri'ne de merkezi yönetim bütçesi sermaye katkısında bulunmaktadır.
- **2017 ve 2018 yılları arasında** gözlemlenen en önemli fark, fonksiyonlara kullandırılan kaynakların genel kamu hizmetleri (faiz, dış politika, genel idare gibi) ile iç ve dış güvenlik hizmetleri alanlarına kaydırıldığı; eğitim ve sağlığa ayrılan paylarda toplamda bir puana yakın düşüş olduğu; sosyal güvenlik ve yardımlar kategorisinde de kullanılan kaynakların geçen yıla göre 1,7 puanlık bir azalış gösterdiği<sup>3</sup> bir tablonun ortaya çıkmasıdır.
- Sonuç olarak, aşağıda yer alan Grafik 3'te daha yakından izlenebileceği gibi, yıl sonu itibarıyla Merkezi Yönetim Bütçesi'nin;
  - o %27,2'si kamu yönetiminin genel nitelikteki hizmetlerinin yerine getirilmesine,
  - o %21,8'i sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerine,
  - o %16,2'si eğitim hizmetlerine,
  - o %13,5'i ekonomik işler ve hizmetlere,
  - o %13,1'i iç ve dış güvenlik ile adalet hizmetlerine, geri kalanı da diğer fonksiyonlara tahsis edilmiş bulunmaktadır.

<sup>3</sup> Daba önce de altı çizildiği gibi sosyal güvenlik kategorisinde işverene ait primlerde indirim uygulamasına son verilmesinin bu kategorinin payını azaltmada önemli bir rol oynadığını (bayram ikramiyelerine rağmen) hatırlatmakta fayda görülmektedir.

**Grafik 3: Fonksiyonel Harcamalar (2018 Ocak - Aralık)**





### 3. KURUM BAZINDA ÖDENEK KULLANIMLARI

Bu kısımda daha önceki raporlarımızda da değindiğimiz gibi idari kurumlar bazında bütçenin ödenek kullanımını yılın tamamı açısından inceleyeceğiz. Bunun için aşağıda yer alan Tablo 8 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 devlet daireleri başka kurumlara devredilmiş, bazı kurumlar birleştirilmiş, hatta bazı genel müdürlükler bir bakanlıktan alınıp diğer bir bakanlık bünyesine katılmıştır.<sup>4</sup> Bu nedenle analizimiz bu yılın ilk dört çeyreği arasındaki dönemsel değişimler üzerinden yapılmaya çalışılmıştır. En son sütunda ise 2018 yıl sonu itibarıyla genel bütçe kurumlarının harcama dağılımlarının yüzde olarak payları verilmiştir.

---

<sup>4</sup> 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 Teknoloji 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 tamamlanmaya kadar 2018 yılı 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 Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında dahil edilmesidir.

**Tablo 8: Genel Bütçe Ödenek Dağılımları (2018 Çeyrekler İtibariyle Karşılaştırma ve Yıl-bin TL.)**

	2018 Ocak-Mart (I.Çeyrek)	2018 Nisan-Haziran (II.Çeyrek)	2018 Temmuz-Eylül (III.Çeyrek)	2018 Ekim-Aralık (IV.Çeyrek)	2018 Tüm Yıl	2018 Başlangıç Ödenegi	2018 Revize Ödenek Tahmini	2019 Bütçe Başlangıç Ödenekleri (BİLGİ İçin)*	2018 I.Çeyrek Ödenek % Dağılım	2018 II.Çeyrek Ödenek % Dağılım	2018 III.Çeyrek Ödenek % Dağılım	2018 IV.Çeyrek Ödenek % Dağılım	I.Çeyrek II.Çeyrek % Değişim	II.Çeyrek III.Çeyrek % Değişim	III.Çeyrek IV.Çeyrek % Değişim	Yıl Sonu % Paçlar	
Cumhurbaşkanlığı	101,011	216,026	399,912	930,438	1,647,387	845,365	1,719,066	2,818,899	0.1%	0.1%	0.2%	0.4%	114%	85%	133%	0.20%	
Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı	782,272	817,836	516,977	767,538	2,884,623	2,335,535	2,902,909	2,157,761	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	5%	-37%	48%	0.36%	
Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı	0	0	0	22,601	22,601	0	27,436	120,257	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%	0%	-	0.00%	
Strateji ve Bütçe Başkanlığı	0	0	6,302	39,213	45,515	0	69,836	260,584	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0%	0%	522%	0.01%	
İletişim Başkanlığı	0	0	0	114,306	114,306	0	127,034	344,531	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0%	0%	-	0.01%	
TBMM	244,627	258,280	273,387	308,220	1,084,514	1,255,124	1,282,338	1,816,197	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	6%	6%	13%	0.13%	
Anayasa Mahkemesi	9,878	15,032	11,980	18,708	55,598	68,448	69,081	69,959	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	52%	-20%	56%	0.01%	
Yargıtay	49,601	53,566	56,683	63,234	223,084	460,437	465,597	595,593	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8%	6%	12%	0.03%	
Danıştay	42,565	39,067	40,982	37,698	160,312	148,972	162,413	183,320	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-8%	5%	-8%	0.02%	
Sayıştay	62,122	58,868	70,245	68,144	259,379	276,701	276,701	367,378	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-5%	19%	-3%	0.03%	
Başbakanlık	585,864	741,927	217,805	154,564	1,700,160	1,610,543	1,792,942	-	0.3%	0.4%	0.1%	0.1%	27%	-71%	-29%	0.21%	
Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	6,090	7,147	6,088	9,719	29,044	29,158	29,364	32,341	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	17%	-15%	60%	0.00%	
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	52,868	97,137	97,360	854	248,219	315,069	248,219	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	84%	0%	-99%	0.03%	
Hazine Müsteşarlığı	26,970,606	16,871,451	32,052,728	20,551,195	96,445,980	97,893,775	99,456,930	-	14.7%	8.5%	16.4%	9.1%	-37%	90%	-36%	11.99%	
Diyanet İşleri Başkanlığı	2,050,464	1,991,787	2,335,227	1,978,820	8,356,298	7,774,183	5,168,005	10,445,979	1.1%	1.0%	1.2%	0.9%	-3%	17%	-15%	1.04%	
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	616,339	701,196	492,274	1,720,676	3,530,485	2,265,864	3,646,303	1,406,671	0.3%	0.4%	0.3%	0.8%	14%	-30%	250%	0.44%	
Adalet Bakanlığı	3,658,840	4,106,041	4,138,938	5,179,787	17,083,606	13,714,405	16,768,983	18,035,989	2.0%	2.1%	2.1%	2.3%	12%	1%	25%	2.12%	
Millî Savunma Bakanlığı	6,775,419	10,744,612	9,829,105	12,294,282	39,643,418	40,402,239	52,235,001	46,602,303	3.7%	5.4%	5.0%	5.4%	59%	-9%	25%	4.93%	
İçişleri Bakanlığı	1,630,303	2,629,291	2,118,051	3,783,292	10,160,937	7,300,918	9,364,400	8,572,166	0.9%	1.3%	1.1%	1.7%	61%	-19%	79%	1.26%	
Jandarma Genel Komutanlığı	3,047,695	3,905,804	4,198,247	5,102,065	16,253,811	13,311,208	1,238,028	19,604,133	1.7%	2.0%	2.2%	2.2%	28%	7%	22%	2.02%	
Emniyet Genel Müdürlüğü	6,529,245	6,803,413	7,168,617	8,415,838	28,917,113	27,792,655	21,381,841	33,676,247	3.6%	3.4%	3.7%	3.7%	4%	5%	17%	3.59%	
Sahil Güvenlik Komutanlığı	148,815	179,550	211,540	273,030	812,935	682,700	875,147	869,313	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	21%	18%	29%	0.10%	
Karar Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	3,610	3,750	2,299	0	9,659	18,373	10,781	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4%	-39%	-100%	0.00%	
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	109,046	240,255	200,853	340,041	890,195	430,326	942,031	2,307,541	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	120%	-16%	69%	0.11%	
Dışişleri Bakanlığı	704,171	730,674	830,942	1,123,056	3,388,843	3,310,380	3,784,192	4,635,760	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	4%	14%	35%	0.42%	
Maliye Bakanlığı	45,559,025	64,734,894	62,586,581	63,779,287	236,659,787	203,779,785	237,223,303	-	24.8%	32.6%	32.1%	28.1%	42%	-3%	2%	29.42%	
Hazine ve Maliye Bakanlığı	-	-	-	-	-	-	-	419,857,267	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gelir İdaresi Başkanlığı	835,562	780,393	881,989	864,453	3,362,397	3,221,518	3,473,847	3,770,394	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	-7%	13%	-2%	0.42%	
Millî Eğitim Bakanlığı	22,188,969	24,717,212	23,431,768	29,108,852	99,446,801	92,528,652	70,441,868	113,813,013	12.1%	12.4%	12.0%	12.8%	11%	-5%	24%	12.36%	
Sağlık Bakanlığı	8,549,314	8,707,268	9,655,824	10,125,033	37,037,439	37,571,386	30,548,325	48,437,276	4.7%	4.4%	5.0%	4.5%	2%	11%	5%	4.60%	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	12,317,342	12,749,312	10,219,852	8,710,578	43,997,084	59,738,565	45,780,164	-	6.7%	6.4%	5.2%	3.8%	4%	-20%	-15%	5.47%	
Devlet Personel Başkanlığı	6,995	7,137	7,183	6,671	27,986	31,978	33,143	36,020	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2%	1%	-7%	0.00%	
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	559,143	528,192	539,335	722,099	2,348,769	2,386,508	2,528,169	2,863,608	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	-6%	2%	34%	0.29%	



Kültür ve Turizm Bakanlığı	678,284	1,249,328	943,571	1,618,123	4,489,306	3,097,003	5,338,320	5,664,701	0.4%	0.6%	0.5%	0.7%	84%	-24%	71%	0.50%	
Hakimler ve Savcılar Kurulu	16,118	14,352	15,809	14,520	60,799	64,966	76,849	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-11%	10%	-8%	0.01%	
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	6,632,080	7,411,866	6,331,723	8,388,569	28,704,238	26,690,506	28,632,383	-	3.6%	3.7%	3.2%	3.7%	12%	-15%	32%	3.58%	
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	-	-	-	-	-	-	-	103,091,801	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avrupa Birliği Bakanlığı	289,162	366,995	15,656	17,094	688,907	346,861	695,088	-	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	27%	-96%	9%	0.09%	
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1,246,530	1,560,985	1,255,392	2,712,553	6,775,460	5,793,391	7,242,191	-	0.7%	0.8%	0.6%	1.2%	25%	-20%	116%	0.84%	
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	-	-	-	-	-	-	-	7,784,793	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	490,073	1,388,528	1,121,857	1,750,432	4,750,890	1,922,753	5,096,658	2,573,286	0.3%	0.7%	0.6%	0.8%	183%	-19%	56%	0.59%	
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	245,889	255,318	273,044	295,976	1,070,227	987,240	1,283,381	1,113,861	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	4%	7%	8%	0.13%	
Ekonomi Bakanlığı	789,814	926,171	1,039,046	1,108,957	3,863,988	4,413,914	4,365,651	-	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	17%	12%	7%	0.48%	
Gençlik ve Spor Bakanlığı	3,555,336	640,826	2,169,774	6,838,911	13,204,847	14,111,212	14,630,345	16,474,681	1.9%	0.3%	1.1%	3.0%	-82%	239%	215%	1.64%	
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	8,478,499	5,191,332	1,811,509	5,467,876	20,949,216	21,676,673	21,790,517	-	4.6%	2.6%	0.9%	2.4%	-39%	-65%	202%	2.60%	
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	266,484	291,970	336,974	394,578	1,290,006	1,238,558	1,428,508	-	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	10%	15%	17%	0.16%	
Kalkınma Bakanlığı	102,809	37,728	53,876	6,633	201,046	1,764,378	610,657	-	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	-63%	43%	-88%	0.02%	
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	64,146	81,562	75,543	105,395	326,646	392,171	381,152	408,907	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	27%	-7%	40%	0.04%	
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	4,710,747	5,275,005	951,248	6,387,569	17,324,569	14,723,756	18,167,057	-	2.6%	2.7%	0.5%	2.8%	12%	-82%	571%	2.15%	
Tarım ve Orman Bakanlığı	-	-	-	-	-	-	-	33,743,778	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meteoroloji Genel Müdürlüğü	135,250	102,319	71,463	67,844	376,876	337,477	408,634	416,750	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	-24%	-30%	-5%	0.05%	
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	11,952,831	10,402,208	5,961,726	15,088,463	43,405,228	31,338,036	47,700,097	-	6.5%	5.2%	3.1%	6.7%	-13%	-43%	153%	5.40%	
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	-	-	-	-	-	-	-	27,770,926	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Genel Bütçeli İdareler	183,851,853	198,633,611	195,027,285	226,877,785	804,390,534	751,299,665	784,908,962	949,025,615	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	8%	-2%	16%		
Özel Bütçeli İdareler	25,079,781	33,299,606	24,088,902	38,262,007	120,730,296	88,528,812	127,714,170	73,771,848					33%	-28%	59%		
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	1,623,519	1,130,699	1,072,691	768,416	4,595,325	4,673,105	5,167,821	6,536,982					-30%	-5%	-28%		
Hazine Yardımları ve Düzenleyici Denetleyici Kurumların Gelir Fazlası (-)	-22,696,032	-21,231,826	-16,336,223	-39,002,554	-99,266,635	-81,748,310	-102,023,250	-88,358,762					-6%	-23%	139%		
Merkezi Yönetim Bütçesi	187,859,121	211,832,090	203,852,655	226,905,654	830,449,520	762,753,272	815,758,703	960,975,683					13%	-4%	11%		

\* Temmuz 2018'de gerçekleştirilen kurumsal değişiklikleri göstermek amacıyla eklenmiştir. Bazı kurumlar açısından geçmiş dönem ile karşılaştırma yapmak yanlıştır.

Bu tablodaki ödenek dağılımlarına bakıldığı zaman yılın ilk dört çeyreğindeki ödenek dağılımlarında önceki dönemlere göre önemli bir değişiklik gözlemlenmemektedir. Aslında önceki yıllardaki eğilime uygun olarak ilk üç sırayı (Transfer Bütçesi ödeneklerinin sahibi olarak) Maliye Bakanlığı (%29,4), Eğitim Bakanlığı (%12,3) ve (faiz ödemelerini yapan Kurum olarak) Hazine Müsteşarlığı (%11,9) 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 %0,2'ini oluşturmakta ancak yıl içinde başlangıç ödeneğinin bir katı kadar daha fazla harcama yapacağı tahmin edilmektedir. Üçer aylık dönemler olarak 2018 yılında yaklaşık her çeyrekte 411 milyon TL harcama yapması beklenen yapan Cumhurbaşkanlığı, sadece özellikle son çeyrekte yapılan 933 milyon TL civarında harcama ile dikkat çekmektedir.
- Kurumlar arasındaki değişiklikler nedeni ile üçer aylık dönemler itibariyle kurumların bütçe harcamalarında açıklanması güç değişimler gözlemlenmektedir. Bu nedenle genel bütçe harcamalarının toplamı üzerinden değişimlere bakıldığında I. çeyrekte II. çeyreğe harcamalar toplamda %8 artarken, II. çeyrekte III. çeyreğe harcamaların %2 hız kestiği görülmektedir. Buna karşılık, III. çeyrekte IV. çeyreğe geçerken, genel bütçe harcamalarının %16 arttığı anlaşılmaktadır. Bu durumda genel bütçe ödeneklerinin yıl sonu itibariyle başlangıç ödeneğini 50 milyar TL'ye yakın bir miktarda aşacağı anlaşılmaktadır.

## 4. BÜTÇE GELİRLERİ

Bu bölümde 2018 yılının tamamı için bütçe gelirlerinde dikkat çeken eğilimler ele alınacak, daha sonra gelir kompozisyonuna ve tahsilat-tahakkuk oranlarına ilişkin değerlendirmelerde bulunulacak, son olarak da 7143 Sayılı Kanun'un ilavesi ve sonrasında yeniden yapılandırma gelirleri ile imar barışı ve bedelli askerlik gelirlerinin gelir artışına katkısı gözden geçirilecektir.

### 4.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler

Bütçe gelirlerinin 2018 yılı tahsilat sonuçlarının, 2017 yılı ile karşılaştırılması aşağıdaki Tablo 9'da yer almaktadır.

**Tablo 9: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Aralık 2017- 2018 Karşılaştırması\*-bin TL)**

	2017 Yılı Sonu Gerçekleşme	2017 Toplam İçindeki % Pay	2017 Başlangıç Bütçe Tahmin	2018 Yılı Sonu Gerçekleşme	2018 Toplam İçindeki % Pay	2018 Başlangıç Bütçe Tahmin	2017-2018 % Değişim	12 Aylık Ort. Enf. Göre Reel % Değ.**	2018 Yıl Sonu / Tahmin %	Ocak-Aralık 2017/2018 Artış Miktarı	Artışa Katkı %
<b>Merkezi Yönetim Gelirleri</b>	630,489,857	100%	598,273,690	757,834,311	100%	696,829,321	20%	3%	109%	127,344,454	100.0%
<b>Genel Bütçe Gelirleri</b>	607,137,658	96.3%	584,309,762	729,116,968	96.2%	681,349,805	20%	3%	107%	121,979,310	95.8%
<b>I-Vergi Gelirleri</b>	536,617,206	85.1%	511,085,194	621,310,598	82.0%	599,425,100	16%	0%	104%	84,693,392	66.5%
<b>1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler</b>	165,306,426	26.2%	155,063,498	217,658,462	28.7%	188,514,165	32%	13%	115%	52,352,036	41.1%
<b>a) Gelir Vergisi</b>	112,400,679	17.8%	108,905,145	138,985,968	18.3%	122,734,032	24%	6%	113%	26,585,289	20.9%
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	5,038,328	0.8%	4,702,182	7,114,504	0.9%	6,340,344	41%	21%	112%	2,076,176	1.6%
Basit Usulde Gelir Vergisi	226,016	0.0%	155,618	205,983	0.0%	256,034	-9%	-22%	80%	-20,033	0.0%
Gelir Vergisi Tevkifatı	104,847,073	16.6%	101,840,738	129,096,688	17.0%	113,531,344	23%	6%	114%	24,249,615	19.0%
Gelir Geçici Vergisi	2,289,262	0.4%	2,206,607	2,568,793	0.3%	2,606,310	12%	-4%	99%	279,531	0.2%
<b>b) Kurumlar Vergisi</b>	52,905,747	8.4%	46,158,353	78,672,494	10.4%	65,780,133	49%	28%	120%	25,766,747	20.2%
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	2,279,721	0.4%	909,332	4,238,089	0.6%	1,226,417	86%	60%	346%	1,958,368	1.5%
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	238,927	0.0%	234,384	259,299	0.0%	328,798	9%	-7%	79%	20,372	0.0%
Kurumlar Geçici Vergisi	50,387,099	8.0%	45,014,637	74,175,106	9.8%	64,224,918	47%	27%	115%	23,788,007	18.7%
<b>2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler</b>	11,542,537	1.8%	11,949,989	13,765,534	1.8%	14,707,093	19%	3%	94%	2,222,997	1.7%
a) Veraset ve İhtikal Vergisi	717,629	0.1%	651,725	921,211	0.1%	1,147,098	28%	10%	80%	203,582	0.2%
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	10,824,908	1.7%	11,298,264	12,844,323	1.7%	13,559,995	19%	2%	95%	2,019,415	1.6%
<b>3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri</b>	212,001,287	33.6%	212,279,788	213,030,752	28.1%	232,818,278	0%	-14%	92%	1,029,465	0.8%
<b>a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi</b>	55,583,786	8.8%	57,072,310	56,352,678	7.4%	66,015,000	1%	-13%	85%	768,892	0.6%
Beyana Dayanan KDV	51,032,877	8.1%	52,923,447	51,459,644	6.8%	61,071,158	1%	-13%	84%	426,767	0.3%
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	4,550,909	0.7%	4,148,863	4,893,034	0.6%	4,943,842	8%	-8%	99%	342,125	0.3%
<b>b) Özel Tüketim Vergisi</b>	138,339,229	21.9%	136,355,358	133,901,088	17.7%	146,523,673	-3%	-17%	91%	-4,438,141	-3.5%
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	63,602,587	10.1%	65,622,803	55,593,469	7.3%	67,724,940	-13%	-25%	82%	-8,009,118	-6.3%
Motorlu Taşıtlar (II)	22,017,408	3.5%	19,774,159	17,327,830	2.3%	23,299,732	-21%	-32%	74%	-4,689,578	-3.7%
Alkollü İçkiler (III-a)	10,012,631	1.6%	8,687,565	12,401,893	1.6%	10,549,991	24%	6%	118%	2,389,262	1.9%
Tütün Mamulleri (III-b)	37,426,851	5.9%	36,597,305	42,724,573	5.6%	37,762,453	14%	-2%	113%	5,297,722	4.2%
Kolalı Gazozlar (III-c)	402,715	0.1%	384,927	859,208	0.1%	986,813	113%	83%	87%	456,493	0.4%
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	4,877,178	0.8%	5,288,599	4,993,086	0.7%	6,199,744	2%	-12%	81%	115,908	0.1%
Tahsil Olunan ÖTV	0	0.0%	0	2	0.0%	0	0%	-14%	0%	2	0.0%
<b>c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi</b>	13,269,526	2.1%	13,027,466	18,183,978	2.4%	15,249,585	37%	18%	119%	4,914,452	3.9%
<b>d) Şans Oyunları Vergisi</b>	992,881	0.2%	1,028,522	1,155,079	0.2%	1,030,020	16%	0%	112%	162,198	0.1%
<b>e) Özel İletişim Vergisi</b>	3,816,853	0.6%	4,796,132	3,440,421	0.5%	4,000,000	-10%	-23%	86%	-376,432	-0.3%
<b>f) Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri</b>	-988	0.0%	0	-2,492	0.0%	0	152%	117%	-	-1,504	0.0%

4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	112,932,462	17.9%	96,765,353	138,040,875	18.2%	122,288,528	22%	5%	113%	25,108,413	19.7%
a) Gümrük Vergileri	12,328,535	2.0%	12,599,685	15,244,553	2.0%	13,999,880	24%	6%	109%	2,916,018	2.3%
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	100,095,716	15.9%	83,715,566	122,113,509	16.1%	107,774,037	22%	5%	113%	22,017,793	17.3%
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	508,211	0.1%	450,102	682,813	0.1%	514,611	34%	15%	133%	174,602	0.1%
5. Damga Vergisi	15,596,133	2.5%	15,194,347	16,959,043	2.2%	17,760,062	9%	-7%	95%	1,362,910	1.1%
6. Harçlar	19,237,047	3.1%	19,830,880	21,659,414	2.9%	23,335,635	13%	-3%	93%	2,422,367	1.9%
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	1,314	0.0%	1,339	196,518	0.0%	1,339	14856%	12756%	14676%	195,204	0.2%
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,762,105	3.1%	17,124,643	26,122,594	3.4%	20,150,216	32%	14%	130%	6,360,489	5.0%
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	3,299,509	0.5%	3,214,832	3,748,848	0.5%	3,929,085	14%	-2%	95%	449,339	0.4%
a) Mal Satış Gelirleri (Değerli Kağıt Gelirleri)	2,638,115	0.4%	2,562,896	2,927,522	0.4%	3,150,287	11%	-5%	93%	289,407	0.2%
b) Hizmet Gelirleri (Yol, Köprü Tünel Ücretlerinden)	661,394	0.1%	651,936	821,326	0.1%	778,798	24%	7%	105%	159,932	0.1%
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri (TCMB Bilanço Karı Dahil)	9,781,900	1.6%	7,958,959	16,993,022	2.2%	11,614,857	74%	49%	146%	7,211,122	5.7%
3.Kurumlar Karları	1,523,867	0.2%	1,530,000	1,839,785	0.2%	1,660,000	21%	4%	111%	315,918	0.2%
4.Kira Gelirleri	2,169,271	0.3%	1,598,309	3,025,829	0.4%	2,180,000	39%	20%	139%	856,558	0.7%
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2,987,558	0.5%	2,822,543	515,110	0.1%	766,274	-83%	-85%	67%	-2,472,448	-1.9%
III-Alınan Başlıklar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,373,120	0.2%	1,488,699	2,064,609	0.3%	2,769,201	50%	29%	75%	691,489	0.5%
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	35,560,027	5.6%	37,545,356	71,267,921	9.4%	46,471,460	100%	72%	153%	35,707,894	28.0%
1.Faiz Gelirleri	7,035,539	1.1%	2,320,159	6,865,650	0.9%	3,999,610	-2%	-16%	172%	-169,889	-0.1%
2.Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Devlet Payları, KKDF Kesintisi, GSM Hazine payı vb.)	14,696,328	2.3%	14,297,124	19,118,309	2.5%	16,451,504	30%	12%	116%	4,421,981	3.5%
3.Para Cezaları	9,122,440	1.4%	10,119,619	10,174,912	1.3%	11,030,729	12%	-4%	92%	1,052,472	0.8%
Vergi Cezaları	4,366,832	0.7%	4,798,088	4,709,438	0.6%	2,757,249	8%	-7%	171%	342,606	0.3%
4. Diğer Gelirler (Bedelli Askerlik, İmar Banşı Dahil)	4,705,720	0.7%	10,808,454	35,109,050	4.6%	14,989,617	646%	541%	234%	30,403,330	23.9%
V-Sermaye Gelirleri	11,680,027	1.9%	15,405,461	7,800,581	1.0%	12,082,256	-33%	-43%	65%	-3,879,446	-3.0%
1.Taşınmaz Satış Gelirleri	2,348,817	0.4%	2,401,961	2,271,649	0.3%	2,078,456	-3%	-17%	109%	-77,168	-0.1%
2. Taşınır Satış Gelirleri	18,500	0.0%	3,500	5,732	0.0%	3,800	-69%	-73%	151%	-12,768	0.0%
3.Diğer Sermaye Satış Gelirleri	9,312,710	1.5%	13,000,000	5,523,200	0.7%	10,000,000	-41%	-49%	55%	-3,789,510	-3.0%
VI-Alacaklardan Tahsilat	2,145,173	0.3%	1,660,409	550,665	0.1%	451,572	-74%	-78%	122%	-1,594,508	-1.3%
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	19,148,319	3.0%	9,777,075	23,542,796	3.1%	10,870,759	23%	6%	217%	4,394,477	3.5%
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	4,203,880	0.7%	4,186,853	5,174,547	0.7%	4,608,757	23%	6%	112%	970,667	0.8%

\* 2017 Yılı Verileri Kesin Hesap Sonuçlarına Göre Revize Edilmiştir

\*\* 12. Aylık Ortalamalara Göre Enflasyon Oranı TÜFE %16.33 olarak hesaplanmıştır

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

- **2018 Merkezi Yönetim Bütçesi** içinde tahsil olunan gelirler bir bütün olarak 2017 yılına göre %20 civarında bir artış göstermiştir. Yukarıda belirtildiği gibi bu dönemde harcama artışı %22,4 olmuş ve gelir artışının 2,4 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile bütçe gelirleri harcama artışının gerisinde bir performans sergilemeye devam etmiştir.
- **Genel bütçe** gelirleri de merkezi yönetim toplam gelirlerinin artış hızı ile aynı oranda (%20) artmıştır.
- **Vergi gelirleri** bir bütün olarak, geçen yıla kıyasla %16 civarında artmış ve reel bir artış yaşanmamıştır. Ancak vergi gelirlerinin merkezi yönetimin toplam gelirleri içindeki payının 2017'de %85,1 iken 2018 sonu itibarıyla %82'ye inmiş olduğu dikkati çekmektedir. Vergi gelirlerindeki gelişmeleri dolaysız ve dolaylı vergiler ayırımında inceleyecek olursak;
  - o **Dolaysız vergiler** kategorisindeki gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler bir bütün olarak nominal bazda %32, reel olarak ise %13 civarında artmış ve dolaysız vergilerin toplam gelirler içindeki payı %26,2'den %28,7'ye çıkmıştır. Dolaysız vergiler iki dönem arasında merkezi yönetim gelirlerindeki artışa en yüksek katkıyı (%41,1) vermiştir.
  - o Ancak, yıl boyunca gözlemlenen tahsilat sonuçlarında olduğu gibi yılın tamamında da yurt içinden tahsil olunan dolaylı vergilerin bir önceki yıla göre artış oranı, doğrudan vergiler kadar olmamış, bu gelirler geçen yıla göre yıl sonu itibarıyla nominal bir artış göstermemiş ve reel açıdan gerilemeye (-%14) devam etmiştir. Yurt içi dolaylı vergilerin payı dolaysız vergilerin payının üzerinde olduğu için sonuçta toplam vergi gelirlerinin artışı dolaysız vergilerin hızı kadar olmamıştır ve vergi gelirlerindeki artış bu nedenle sınırlı kalmıştır. Hatta reel açıdan herhangi bir ilerleme gözlemlenmemiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi dolaylı vergilerdeki tahsilat performansının düşüşünde, ekonomide daralmayı önlemeye yardımcı olacağı düşüncesi ile KDV ve ÖTV'de yapılan indirimlerin yılın son çeyreğinde devam etmesi gibi nedenlerin de etkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak ekonomide yaşanan daralmanın bu teşviklere rağmen devam ettiği, dolayısı ile tahsilatın bu durumdan etkilendiği gözden uzak tutulmamalıdır.
  - o Yurtdışı bağlantılı işlemlerden (**gümrük vergileri ve ithalde alınan KDV gibi**) alınan vergilerde ise yılın tamamında dış ticaret açığında yaşanan hız kesmeye rağmen kur artışı nedeni ile ortaya çıkan matrah genişlemesi sonucunda geçen yılın aynı dönemine göre %22 civarında (reel olarak %5) 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. Dış ticaretten alınan vergilerin gelir artışına katkısı %19,7 civarında olmuştur.
- Buna karşılık 2017 yılında toplam gelirlerin yaklaşık %15'ini 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 Gelirleri 2018 yılında toplam gelirlerin %18'ine ulaşmıştır. Bir diğer deyişle, vergi dışı gelirlerin hem toplam içindeki

payı artmış hem de bu gelirler içinde bazı kalemlerin gelir artışına olan katkısı dikkat çekici bir boyuta ulaşmıştır. Bu kalemlere kısaca göz atacak olursak;

- o Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri'nin yılın tamamında gelir artışına verdiği katkı, yıl içinde giderek düşüş göstermiş ve %5 civarında gerçekleşmiştir. Bu katkının en büyük bölümü T.C. Merkez Bankası bilanço karının da yer aldığı Kit ve Kamu Bankaları kaleminden gelmiştir.
- o Vergi Dışı Gelirler içinde en büyük katkıyı veren kalem Faizler, Paylar ve Cezalar kalemidir. Bu kalemin toplamda gelir artışına verdiği katkı %28 oranında olup, bu gelir türü 2017 yılında toplam gelirlerin %5,6'sını oluştururken, 2018 yılında payı %9,4'e çıkmıştır. Böylece bu gelir kategorisi toplam gelirler içindeki payı açısından birçok vergiyi (BSMV, tütün mamullerinden alınan ÖTV, akaryakıttan alınan ÖTV gibi) geride bırakmıştır.
- o Bu performans önceki raporlarımızda da dikkat çekildiği gibi aynı başlık altında yer alan "Diğer Gelirler" kaleminden kaynaklanmaktadır. 2018 yılında III. çeyrekte başlamaya üzere ve özellikle yılın IV. çeyreğinden itibaren uygulamaya konulan bedelli askerlik ve imar barışı düzenlemeleri sayesinde "Diğer Gelirler" kategorisindeki vergi dışı gelir tahsilatları hızlanmış ve bir önceki yıla göre 6 kat (reel olarak 5 kat) artış göstermiştir. Bunun sonucunda da "Diğer Gelirler" kaleminin bütçe gelirleri içindeki payı %0,7'den 2018 yılında %4,6'ya çıkmış olup, gelir artışına katkısı %23,9 ile birçok vergi kaleminin katkısını geride bırakmıştır.
- o "Diğer Sermaye Satış Gelirleri" başlığı altında muhtelif özelleştirme gelirleri yer almakta olup, bu kaleminde yıl içinde dikkat çeken performans düşüklüğü yıl sonu itibariyle de gözlemlenmiş olup, toplamda tahmin edilenin ancak yarısı kadar gelir elde edilen bu kalemin gelir artışına negatif katkı yaptığı anlaşılmaktadır. Özelleştirme gelirleri, kurumsal yeni özelleştirmelerden çok, daha önce özelleştirme kapsamına alınan kurumların arsa, arazi ve tesislerinin satışından sağlanmış, bunun sonucunda da elde özelleştirilecek fazla bir kamu malı kalmamasının da etkisi ile bu kalemden herhangi bir katkı gelmemiştir.
- o Daha önceden de altını çizdiğimiz gibi Özel Bütçeli Kuruluşlar'ın öz gelirleri, başlangıç bütçesi gelir tahminlerini Aralık ayı sonu itibariyle 2 kat aşmış ve toplam gelir artışına katkısı %3,5 olmuştur. Bu gelir kalemindeki sistematik tahmin aşımalarının nedenlerini önceki raporumuzda açıklamış bulunmaktayız.

## 4.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler

Bundan önceki raporumuzda vergi tahsilat/tahakkuk oranlarındaki gelişmeleri gözden geçirmiş ve bu oranların zaman içinde düştüğü ve mükelleflerin belirgin bir vergi ödememe eğilimi içine girdiği saptamasında bulunmuştuk. Aşağıdaki Tablo 10, 2012 yılından bu yana belli başlı vergilerde ve alt kalemlerinde gözlemlenen tahsilat/tahakkuk oranları ile 2018 yılının çeyrekleri itibariyle gerçekleşen oranları göstermektedir.

**Tablo 10: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları (%)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ocak- Mart 2018 (I)	Ocak- Haziran 2018 (II)	Ocak- Ekim 2018 (III)	Ocak- Aralık 2018 (IV)	Değişim I-II	Değişim II-III	Değişim III-IV
<b>Genel Bütçe Gelirleri</b>	70.1	70.5	69.2	67.9	64.6	65.4	31.3	48.5	59.2	64.2	17.2	10.7	5.0
<b>I-Vergi Gelirleri</b>	84.9	85.4	83.5	82.9	78.9	79.9	48.4	64.7	74.9	78.7	16.3	10.2	3.7
<b>1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler</b>	82.0	81.6	80.0	78.9	74.4	76.5	45.0	62.4	72.5	77.6	17.4	10.1	5.1
<b>a) Gelir Vergisi</b>	81.7	81.5	80.1	79.4	76.7	77.6	44.1	62.0	73.8	77.8	17.9	11.8	4.0
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	48.2	45.8	39.9	40.0	35.1	35.9	15.5	21.9	37.9	39.9	6.4	16.0	1.9
Basit Usulde Gelir Vergisi	53.3	51.4	47.3	49.3	48.3	39.1	18.9	25.6	36.5	39.4	6.7	10.9	2.9
Gelir Vergisi Tevkifatı	85.9	85.8	84.6	83.9	82.1	82.7	54.4	70.5	79.0	82.6	16.1	8.5	3.6
Gelir Geçici Vergisi	69.0	68.0	66.7	63.6	62.9	65.7	31.9	61.4	63.0	64.0	29.5	1.6	0.9
<b>b) Kurumlar Vergisi</b>	82.4	81.7	79.6	77.6	69.8	74.5	46.7	63.0	70.0	77.3	16.3	7.0	7.4
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	25.8	31.3	9.6	6.1	15.8	13.8	4.3	9.7	17.0	19.5	5.4	7.3	2.5
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	72.7	61.4	67.9	75.7	70.4	71.7	31.2	53.5	66.6	71.4	22.3	13.1	4.8
Kurumlar Geçici Vergisi	94.0	93.6	92.6	91.8	91.9	92.9	75.4	89.0	91.6	93.1	13.6	2.7	1.5
<b>2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler</b>	70.8	70.7	69.1	67.9	66.5	66.7	29.2	35.4	63.9	67.4	6.2	28.5	3.5
a) Veraset ve İhtikal Vergisi	54.6	63.3	62.2	51.7	47.4	53.7	13.7	38.7	42.2	50.7	25.0	3.5	8.4
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	71.7	71.1	62.2	68.9	68.2	67.7	29.8	35.2	65.6	69.0	5.4	30.4	3.5
<b>3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri</b>	83.0	84.3	81.7	81.2	76.4	75.9	42.3	58.2	67.6	71.1	15.9	9.4	3.5
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	64.6	64.7	59.0	59.0	52.0	49.5	21.1	31.3	40.8	43.4	10.2	9.5	2.6
Beyana Dayanan KDV	63.6	63.6	57.5	57.5	50.4	47.4	19.8	29.4	38.9	41.2	9.6	9.5	2.3
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	88.9	92.5	92.7	94.8	95.1	95.8	86.9	92.6	94.7	95.7	5.7	2.1	0.9
<b>b) Özel Tüketim Vergisi</b>	95.1	95.3	94.7	94.4	93.1	93.2	74.1	85.3	90.1	91.5	11.2	4.8	1.5
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	92.5	93.3	92.6	91.6	89.6	89.8	64.0	78.4	84.4	86.4	14.4	6.0	2.0
Motorlu Taşıtlar (II)	99.2	99.0	98.4	98.2	97.0	96.3	82.6	90.2	91.9	93.0	7.6	1.7	1.1
Alkollü İçkiler (III-a)	93.3	92.5	91.8	92.0	91.0	92.1	70.7	83.4	91.2	93.1	12.7	7.9	1.9
Tütün Mamulleri (III-b)	99.4	99.5	98.9	99.0	98.8	98.5	94.0	96.9	98.2	98.4	2.9	1.3	0.3
Kolalı Gazozlar (III-c)	97.0	95.6	88.5	90.1	92.2	89.0	49.0	84.8	92.6	93.3	35.8	7.8	0.7
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	90.1	89.7	89.1	89.4	88.8	91.0	71.3	80.5	85.5	88.1	9.2	5.0	2.7
<b>4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0



- **Genel bütçe gelirleri tahsilat/tahakkuk oranı** 2017’de %65,4 olarak gerçekleşmişti. Bu oran 2018 yılında %64,2 olmuştur. Önceki raporumuzda çeyrekler itibariyle bu oranın izlenmesi yapılırken aşağıdaki tahminde bulunmuştuk.

“...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 yıl sonu itibariyle 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.”

Nitekim yıl sonu tahsilat tahakkuk oranları bu tahminimizle uyumlu bir gelişme göstermiştir.

- Buna karşılık, **vergi gelirlerinin tahsilat/tahakkuk oranının** 2018 yılı gerçekleşmesi %78,7 olmuştur. Bu oran hem 2017 yılının hem de 2012-2017 ortalamasının (%82,6) altındadır. Burada da önceki raporumuzdaki öngörülerimiz doğrultusunda vergi gelirleri tahsilat/tahakkuk oranlarının önceki yıllara oranla daha düşük gerçekleştiğini görmekteyiz
- Vergi gelirlerinde tahsilat/tahakkuk oranlarındaki muhtemel gerilemeye **iki alt vergi kategorisinden** hangisinin daha çok katkı yapmış olabileceği noktasından konuyu incelediğimizde;
  - o Gelir ve kazanç vergilerinin yani **dolaysız vergilerin** tahsilat/tahakkuk oranı 2018 yılında %77,6 olmuştur. Bu oran 2017 yılının 1 puan üstünde olmakla beraber 2012-2017 ortalamasının bir puandan biraz fazla altındadır. Önceki raporumuzda 2018 yılında 2017 yılı seviyelerinde bir tahsilat/tahakkuk oranına yaklaşabileceğini öngörmüşken gerçekleşme bunun üzerinde olmuştur. Burada katkı faktörü olarak, dolaysız vergilerin tahsilat/tahakkuk oranlarının son çeyrekte geçmiş yıl ortalamalarını yeniden yapılandırmadan elde edilecek tahsilatlarla tutturabileceği konusundaki öngörümüzün de ötesinde gerçekleşmiş olduğunu düşünmekteyiz. **Sonuç olarak**, dolaysız vergi gelirleri tahsilat/tahakkuk oranlarının, vergi gelirlerinin genel tahsilat/tahakkuk oranlarını geriletici etkisinin daha az olabileceğini öngörebiliriz. Gelir bölümünde açıkladığımız gibi dolaysız vergilerde önceki yıla göre gerçekleşen gelir performansının bunda etkisi olduğu anlaşılmaktadır.
  - o 2018 yılının tümünde dolaylı vergiler arasında yer alan Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri kategorisindeki tahsilat/tahakkuk oranına bakıldığında ise bunun %71,1 olarak gerçekleştiği ve hem son altı yılın ortalama oranının (%80,4) hem de 2017 yılı oranının (%75,9) oldukça altında kaldığı dikkati çekmektedir.
  - o Burada tahsilat tahakkuk oranını aşağı çeken alt kategori Dahilde Alınan KDV’dir. Dahilde Alınan KDV’nin tahsilat/tahakkuk oranı 2018 yılında %43,4 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. Önceki raporlarımızda, ÖTV’de görülen %90 oranındaki tahsilat/tahakkuk oranının yılın geri kalan kısmında da aynı kalacağını (%91,5) ancak Dahilde Alınan KDV oranındaki gerilemeyi telafi edecek boyutta olmayacağını tahmin etmiştik. Bu öngörümüz doğrultusunda, ÖTV tahsilatındaki %91,5’luk orana rağmen (yapılan indirimlerle tahsilat/

tahakkuk oranının geçen yıl ortalamalarının altında kaldığı da dikkate alındığında) dahilde alınan KDV'deki düşük performans telafi edilememiştir.

- Önceki raporumuzda,

*“Tahsilat/Tabakkuk oranlarından 2018 yılı için genel bir sonuç çıkaracak olursak, vergi gelirlerinde tahsilat düşüklüğünün toplam Merkezi Yönetim bütçe gelirlerindeki tahsilatı olumsuz etkileyebileceği ve bütçe açığı 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.”*

şeklinde bir öngöründe bulunmuştuk. Nitekim gelişmeler de bu yönde olmuş ve önceki bölümlerde ele aldığımız gibi bütçe açığı, özellikle dolaylı vergiler kaynaklı tahsilat/tahakkuk oranlarında son yıllarda görülen performans düşüklüğüne rağmen, bir defalık gelirlerin etkisi ile YEP hedefleri doğrultusunda gerçekleşmiştir.

### 4.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları ile 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 11 aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 11: Yeniden Yapılandırma Kanunları ile Tahsil Olunan Gelirler (bin TL)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Ocak-Mart	2018 Ocak-Haziran	2018 Ocak-Eylül	2018 Ocak-Aralık
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	35,630,238
7020 ( Mayıs 2017)	-	-	-	-	-	-	2,039,550	2,742,818	3,104,099	3,618,495	3,952,909
7143 (Mayıs 2018)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,899	13,775,117
<b>Kümülatif Toplam</b>	<b>13,303,491</b>	<b>20,894,445</b>	<b>24,928,744</b>	<b>26,366,265</b>	<b>8,284,739</b>	<b>13,726,894</b>	<b>28,191,279</b>	<b>32,162,030</b>	<b>34,221,924</b>	<b>37,347,799</b>	<b>53,358,264</b>
<b>Yıl İçi Tahsilat Olarak Fark</b>	<b>13,303,491</b>	<b>7,590,954</b>	<b>4,034,299</b>	<b>1,437,521</b>	<b>8,284,739</b>	<b>13,726,894</b>	<b>14,464,385</b>	<b>3,970,751</b>	<b>6,030,645</b>	<b>9,156,520</b>	<b>25,166,985</b>
<b>Yıl Sonu Tahmini(*)</b>								<b>3,500,000</b>	<b>3,500,000</b>	<b>3,500,000</b>	<b>3,500,000</b>

\* Yıl sonu Tahmini bilgisi BİMER aracılığı ile edinilmiş olup, sadece 2018 Yılı İçin mevcuttur.

Bundan önce yayımladığımız Bütçe Takip Raporlarımızda yeniden yapılandırma gelirleri konusunda ayrıntılı açıklamalarda bulunulmuştur. Tablo 11'deki verilere göre yılın ilk dokuz ayında yeniden yapılandırma kapsamında tahsil olunan gelirler yılın son çeyreğinde getirilen yeni düzenlemeler nedeni ile hızlı bir artış göstermiş ve 2018 yıl sonunda toplam yeniden yapılandırma gelirleri tahsilatı 25,2 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Burada dikkat çekmek istediğimiz nokta, yeniden yapılandırma kanunlarının çıkartılması ve üzerlerinde değişiklik yapılmasının sıklığıdır. Tablo 11'de görüleceği üzere Şubat 2011'de çıkarılan 6311 Sayılı Kanun'u yaklaşık üç buçuk yıl sonra Eylül 2014 tarihli 6552 Sayılı Kanun takip etmiş, Ağustos 2016 tarihinden başlamak üzere önce 6736 Sayılı Kanun, yaklaşık bir yıldan az bir süre sonra Mayıs

2017 tarihli 7020 Sayılı Kanun, aradan bir yıl geçtikten sonra ise Mayıs 2018 tarihinde 7143 Sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Böylece son üç yılda her yıl bir tane yeniden yapılandırma kanunu yürürlüğe sokulmuştur. 2019 yılının Ağustos ayında ise bu sefer 7143 Sayılı Kanun'a eklenen bir değişiklik ile imar barışı ile ilgili bir düzenleme yapılmıştır. Vergi ve benzeri gelirlerin zamanında tahsil edilmeyip bu tür yasalarla düzenlenmesinin vergi mükellefleri nezdinde haksızlık yarattığı ve genel olarak vergi ödememe eğilimini güçlendirdiğine ilk raporumuzda dikkat çekmiştik. Buna ek olarak İmar Barışı, Bedelli Askerlik gibi uygulamalar ile gelir arayışı içine girilmesinin de benzer şekilde adalet duygularını sarstığı, devletin düzenli ve istikrarlı bir biçimde vergi geliri toplama politikalarına olan güveni zedelediği ve maliye politikalarının kalitesini bozduğuna burada bir kez daha dikkat çekme gereği duymaktayız.

#### 4.4. Gelirlerden Red ve İadeler

Bu yılın ve geçen yılın tamamında yapılan vergi iadeleri ve ödenen asgari geçim indirimlerine ait tutarların yıl sonu gerçekleşme oranları da dâhil olmak üzere görünümü aşağıda, Tablo 12'de yer almaktadır.

**Tablo 12: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler (bin TL.)**

	Ocak-Aralık 2017	2017 İade Tahmini	Ocak- Aralık 2018	2018 İade Tahmini *	2017 Ger./ Tahmin %	2018 Ger./ Tahmin %	2017 % Pay	2018 % Pay
Red ve İadeler ile Asgari Geçim İndirimi (Genel Toplam)	90,362,256	-	118,339,182	-	-	-	100.0%	100.0%
<b>A) Genel Bütçe İadeleri</b>	<b>62,442,460</b>	<b>55,149,573</b>	<b>85,885,828</b>	<b>69,317,493</b>	<b>113.2%</b>	<b>123.9%</b>	<b>69.1%</b>	<b>72.6%</b>
<b>I-Vergi Gelirleri</b>	<b>61,545,413</b>	<b>53,661,464</b>	<b>84,190,318</b>	<b>67,894,441</b>	<b>114.7%</b>	<b>124.0%</b>	<b>68.1%</b>	<b>71.1%</b>
<b>1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler</b>	<b>8,604,925</b>	<b>6,919,167</b>	<b>9,433,134</b>	<b>9,464,016</b>	<b>124.4%</b>	<b>99.7%</b>	<b>9.5%</b>	<b>8.0%</b>
a) Gelir Vergisi	3,642,464	2,994,114	3,974,293	4,537,648	121.7%	87.6%	4.0%	3.4%
b) Kurumlar Vergisi	4,962,461	3,925,053	5,458,841	4,926,368	126.4%	110.8%	5.5%	4.6%
<b>2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler</b>	<b>49,723</b>	<b>84,779</b>	<b>89,993</b>	<b>57,733</b>	<b>58.7%</b>	<b>155.9%</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.1%</b>
<b>3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri</b>	<b>52,098,960</b>	<b>45,802,956</b>	<b>73,253,339</b>	<b>57,502,825</b>	<b>113.7%</b>	<b>127.4%</b>	<b>57.7%</b>	<b>61.9%</b>
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	50,989,915	44,797,940	72,005,175	56,411,614	113.8%	127.6%	56.4%	60.8%
İhracatta KDV	32,778,319	-	48,259,104	-	-	-	36.3%	40.8%
b) Özel Tüketim Vergisi	1,031,452	980,212	1,227,347	1,022,699	105.2%	120.0%	1.1%	1.0%
<b>B) Asgari Geçim İndirimi</b>	<b>27,919,796</b>	<b>-</b>	<b>32,453,354</b>	<b>1,022,699</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>30.9%</b>	<b>27.4%</b>

2018 yılının tamamında yapılan iadeler (85,8 milyar TL) 2017 yılına göre 28 milyar TL civarında daha fazla olup, kalemlerin çoğunda yıl sonuna göre iade oranlarında meydana gelen değişiklikleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkün gözükmektedir:

- 2018 yılının tamamında Asgari Geçim İndirimi hariç genel bütçeden yapılan iadelerin o yıla ait tahminlere oranı %123,9 olup bu oran 2017 yılının aynı dönemine göre yaklaşık 10 puan daha yüksek gerçekleşmiştir.
- Genel Bütçe İadelerinin toplam iadeler içindeki payının 2017 yılına göre 2018'de üç buçuk puan civarında arttığı, dolayısıyla asgari geçim indiriminin payının azaldığı görülmektedir.
- Sonuç olarak, muhtemelen yaşanan krizin de etkisi ile yılın üçüncü ve dördüncü çeyreğinde

vergi iadelerinin hızlandırılması yoluna gidildiği ve geçen yıl ile karşılaştırıldığında asgari geçim indirimi hariç vergi iadelerinin yukarıda da belirtildiği gibi 10 puana yakın bir artış kaydettiği anlaşılmaktadır.

- Vergi iadeleri içinde en büyük pay KDV iadelerine ait olup (2017’de %56,4 – 2018’de %60,8) bu kalemden tahmin edilen miktarın oldukça üzerinde 73,5 milyar TL ödeme yapılmıştır. 2018 yıl başı itibariyle KDV iadelerinden birikmiş tutarların tahminen 190 milyar TL olduğu göz önüne alındığında yıl sonu itibariyle bu tutarın %39’una yakın bir kısmının ödendiği düşünülebilir. Ancak 190 milyar TL olarak telaffuz edilen ve 2017 yıl sonu itibariyle devreden birikmiş KDV iadelerinin 2018 yılı içindeki tutarı açıklanmadığı için 2019 yılına devredilen miktar konusunda fikir edinmek mümkün olmamıştır. O nedenle bu oranın dikkatli yorumlanması gerekmektedir.

Ancak yukarıda açıklandığı üzere yeniden yapılandırma uygulamalarından 2018 yılında muhtelif adlar altında toplam 25,1 milyar TL gelir elde edilmişken aynı dönemde yapılan vergi iadeleri (asgari geçim indirimi hariç) bunun hemen hemen 2,5 katı kadar daha fazla (85,8 milyar TL) olmuştur. İlk altı ayda yapılan vergi iadeleri ise 36,7 milyar TL’dir. Dolayısı ile yapılan iadeler III. ve IV. çeyrekte ilk altı aylık döneme göre önemli ölçüde arttırılmıştır.

Sonuç olarak, kamu otoritesi bir yandan özel sektörün ödemediği vergileri ödemesi için yeniden yapılandırma kanunları getirirken, diğer taraftan bu şekilde elde edilen gelirlerin çok üzerinde vergi iadeleri yaparak maliye politikasını gevşetmiş, ancak buna rağmen 2018’de ve 2019 yılının ilk üç ayında ekonomideki daralmanın önüne geçilememiştir.

## 4.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri’nin özet bir görünümünü ve gelir kalemlerinin toplam tahsilata oranlarını veren Tablo 13 aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 13: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu (milyon TL.)**

	Ocak-Aralık 2017	Ocak-Aralık 2018	2017 % Pay	2018 % Pay	2017-2018 %	2017-2018 Reel % Değişim
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ</b>	<b>630,490</b>	<b>757,834</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>20.2%</b>	<b>3.3%</b>
<b>I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ</b>	<b>607,138</b>	<b>729,117</b>	<b>96.3%</b>	<b>96.2%</b>	<b>20.1%</b>	<b>3.2%</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>536,617</b>	<b>621,311</b>	<b>85.1%</b>	<b>82.0%</b>	<b>15.8%</b>	<b>-0.5%</b>
Dolaysız Vergiler	176,849	231,424	28.0%	30.5%	30.9%	12.5%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı %</i>	33.0%	37.2%	-	-	-	-
Dolaylı Vergiler	359,768	389,887	57.1%	51.4%	8.4%	-6.8%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı %</i>	67%	63%	-	-	-	-
<b>Diğer</b>	<b>70,520</b>	<b>107,806</b>	<b>11.2%</b>	<b>14.2%</b>	<b>52.9%</b>	<b>31.4%</b>
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,762	26,123	3.1%	3.4%	32.2%	13.6%
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1,373	2,065	0.2%	0.3%	50.4%	29.3%
Faizler, Paylar ve Cezalar	35,560	71,268	5.6%	9.4%	100.4%	72.3%
Sermaye Gelirleri	11,680	7,801	1.9%	1.0%	-33.2%	-42.6%
Alacaklardan Tahsilatlar	2,145	551	0.3%	0.1%	-74.3%	-77.9%
<b>II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ</b>	<b>19,148</b>	<b>23,543</b>	<b>3.0%</b>	<b>3.1%</b>	<b>22.9%</b>	<b>5.7%</b>
<b>III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KURUM GELİRLERİ</b>	<b>4,204</b>	<b>5,175</b>	<b>0.7%</b>	<b>0.7%</b>	<b>23.1%</b>	<b>5.8%</b>

Bu tablo, daha önceki tespitlerimiz ile paralel bir biçimde ve beklendiği gibi 2018 yılının 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 dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının geçen senenin aynı dönemine göre artma hususunun devam ettiği ve 2018 yılında dolaylı ve dolaysız vergiler kompozisyonunda dolaysız vergiler lehine yaklaşık dört puanlık bir düzelme olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 13'ten anlaşılacağı üzere dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2017 yılına göre 2018 yılında %33'den %37'e çıkmış bulunmaktadır. Dolaylı vergilerde ise oran %67'den %63'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 azalmış bulunmaktadır. Sonuç olarak, geleneksel dolaylı/dolaysız vergi ayırımında 2018 yıl sonu itibarıyla dolaysız vergiler lehine önemli sayılabilecek bir değişim yaşanmıştır. Ancak bunun gelir dağılımını radikal bir biçimde düzeltmeye yönelik iradi bir maliye politikası kararı olmaktan çok ekonomideki küçülmenin otomatik etkisinden kaynaklanan bir durum olması daha olasıdır.



## 5. BÜTÇE VE HAZINE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER

### 5.1. Nakit Dengelerindeki Gelişmeler ve Nakit Pozisyonu

Daha önceki raporlarımızdan hatırlanacağı üzere Bütçe Dengesi merkezi yönetimin uyarlanmış nakit muhasebesi mantığı içinde giderlerin tahakkuk, gelirlerin ise nakit esaslı üzerine kaydedildiği devlet muhasebe sisteminden üretilen bir dengedir. Buna karşılık merkezi yönetimin mali işlemlerinin borç yaratması esas olarak hem gelirlerin hem de giderlerin nakit olarak hesaplanması sonucu ortaya çıkan ve adına Bütçe Nakit Açığı denilen kavram üzerinden incelenir. Bütçe dengesinden bütçe nakit dengesine geçişte emanet ve avans hareketleri önem taşır. Bütçede tahakkuk etmiş ancak nakit olarak ödenmemiş giderler, devletin bir yükümlülüğü (bütçe emanetlerinde artış) haline dönüşmekle beraber aynı zamanda Hazine'nin de o an için nakit olarak yapacağı borçlanma ihtiyacını azaltırlar. Buna karşılık devletin bir işi başlatması için müteahhitlere verdikleri avanslar da bütçe dışında izlenir, gider yazılmazlar. Ancak nakden yapılan bir ödeme oldukları için (avans ödemeleri) nakit ihtiyacını arttırlar. Dolayısı ile avans ödemeleri de devletin nakit borçlanmasını arttıran özellikler taşırlar. Emanet ve avanslar her zaman bu şekilde tek yönlü çalışmazlar. Devlet emanet biriktirdiği gibi bazen bu emanetlerden ödeme de yapar. Örneğin müteahhitler sık sık devletten alacaklarını alamadıklarından şikayet ederler. Bu şikayetler arttığında devlet emanette bekleyen müteahhit alacaklarından ödemede bulunur. Bu da devletin nakit açığını arttırır. Aynı şekilde avans ödemesi yaptığı gibi, iş bitiminde hak ediş bütçe gideri olarak muhasebeleştirilir ve avans ödemesi ters işlem yapılarak (gelir kaydedilerek) mahsup edilir. Bu tür işlemler de nakit açığını azaltır.

Sonuç olarak, sadece bütçe açığına bakarak devletin mali pozisyonunu anlamak yeterli olmayabilir. Bütçe nakit dengesi, devletin kısa dönemde nakit borçlanma ve kasa/banka pozisyonunu göstermesi açısından dikkatle izlenmesi gereken bir parametredir.

Bu kısa hatırlatmadan sonra<sup>5</sup> Tablo 14 yardımı ile 2018 yılı nakit dengesinin 2017 yılına kıyasla ne şekilde sonuçlandığına ilişkin bazı gözlemlerde bulunabiliriz.

---

<sup>5</sup> Bütçe nakit açıkları, emanet ve avans uygulamaları konusunda Birinci Raporumuzda kapsamlı olarak bilgi verilmektedir.

**Tablo 14: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Aralık Kümülatif-milyon TL.)**

	MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ		GENEL BÜTÇE	
	2017	2018	2017	2018
<b>BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ</b>	8,932	1,346	7,412	1,875
<b>BÜTÇE DENGESİ</b>	-47,779	-72,615	-49,300	-72,086
BÜTÇE EMANETLERİ	-4,469	-1,472	57	-1,551
DİĞER EMANETLER	-395	450	99	1,335
AVANSLAR	-2,196	-14,631	-2,067	-14,459
<b>BÜTÇE NAKİT DENGESİ</b>	<b>-54,839</b>	<b>-88,267</b>	<b>-51,212</b>	<b>-86,760</b>
<b>BÜTÇE FİNANSMANI</b>	<b>54,839</b>	<b>88,267</b>	<b>51,212</b>	<b>86,760</b>
<b>İÇ+DIŞ BORÇLANMA (NET)</b>	<b>83,621</b>	<b>60,108</b>	<b>83,621</b>	<b>60,108</b>
<b>DIŞ BORÇLANMA (NET)</b>	<b>16,816</b>	<b>9,619</b>	<b>16,816</b>	<b>9,619</b>
Kullanım	42,471	41,354	42,471	41,354
Ödeme	-25,655	-31,735	-25,655	-31,735
<b>İÇ BORÇLANMA (NET)</b>	<b>66,805</b>	<b>50,489</b>	<b>66,805</b>	<b>50,489</b>
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	-50	4,521	-50	4,521
Satış	2,482	7,959	2,482	7,959
Ödeme	-2,533	-3,439	-2,533	-3,439
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	66,856	41,309	66,856	41,309
Satış	124,766	111,400	124,766	111,400
Ödeme	-57,910	-70,090	-57,910	-70,090
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	-	4,658	-	4,658
Satış	-	4,688	-	4,688
Ödeme	-	-30	-	-30
<b>NET BORÇ VERME (-)</b>	<b>-247</b>	<b>-938</b>	<b>-363</b>	<b>-1,099</b>
BORÇ VERME	617	68	617	68
GERİ ÖDEME (-)	863	1,006	980	1,167
<b>ÖZELLEŞTİRME GELİRİ</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TMSF GELİR FAZLALARI</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>KASA/BANKA VE DİĞER İŞLEMLER</b>	<b>-29,029</b>	<b>27,221</b>	<b>-32,773</b>	<b>25,553</b>

Bu tablo incelendiğinde Merkezi Yönetim Bütçesi'nin de, Genel Bütçe'nin de faiz dışı fazlasının 2017 yılına göre 2018 yılında önemli ölçüde azaldığı dikkati çekmektedir. Bunun anlamı faiz dışı fazlanın önceki yıllardan farklı olarak Hazine'nin borçlanma ihtiyacını azaltma fonksiyonunun zayıflamasıdır. Buna ek olarak, 2018 yılında hem Merkezi Yönetim Bütçesi'nin hem de Genel Bütçe'nin bütçe dengeleri önceki yıla kıyasla daha fazla açık ile kapanmıştır. Genel bütçe açığının toplam merkezi yönetim bütçe açığının hemen hemen tamamını oluşturduğuna da dikkat çekmek gerekmektedir. Bir diğer deyişle, genel bütçe dışında kalan özel bütçeli kuruluşların tahmin edilenin üzerinde tahsil ettikleri gelirler sayesinde merkezi yönetim bütçesi üzerinde bu kuruluşlardan kaynaklanan ek bir artış gözlemlenmemiştir.

Bu şekilde oluşan bütçe dengelerinden nakit dengelerine geçişte emanet ve avanslardaki hareketlere bakılacak olursa;



- **Bütçe emanetlerinde** 2017 yılında 4 milyar TL civarında bir çözüme (ödeme) gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle, devlet geçmişten gelen müteahhit borçlarının (piyasaya olan borçlar olarak da nitelendirilmektedir) bir kısmını ödeyerek yılı bitirmiştir. Bu ödemelerin Merkezi Yönetim Bütçesi'nde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Zira 2017 yılında Genel Bütçe'de çok az miktarda emanet (piyasaya borç) biriktirilmiştir. Bu açıdan emanet ödemelerinin net bazda merkezi yönetim bütçesinde yer alan özel bütçeli kuruluşlardan kaynaklandığı sonucuna varılabilir. Buna karşılık, 2018 yılında genel bütçeli kuruluşların emanetten yaptıkları ödemeler 1,5 milyar TL olmuştur. Merkezi Yönetim Bütçesi'nde özel bütçeli kuruluşların emanet biriktirmesi sonucunda ise toplam emanet ödemesi (piyasaya olan borçların ödenmesi) 1,4 milyar TL olmuştur. Bir diğer deyişle, merkezi yönetim bütçesi daralan ekonomide daha önce ödemeyerek biriktirdiği borçlarını azaltarak piyasayı rahatlatmayı amaçlamıştır.
- **Avans hareketlerine** bakıldığı zaman devletin piyasayı (müteahhitler başta olmak üzere özel sektörü) asıl olarak avans ödemeleri ile rahatlatmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. 2017 yılında genel bütçeli kuruluşların avans ödemeleri 2 milyar TL civarında olmuş, benzer bir durum Merkezi Yönetim Bütçesi açısından da gözlemlenmiştir. Ancak 2018 yılı sonuna gelindiğinde Genel Bütçe'den yapılan avans ödemelerinin 14,5 milyar TL olduğu, Merkezi Yönetim Bütçesi'nden ise toplamda 14,6 milyar TL'lik avans ödendiği görülmektedir. Özellikle yılın son aylarında, ekonomik daralma sonucu nakit ihtiyacı içinde olan müteahhitlere muhtemelen giriştikleri taahhütlere bir an önce başlamaları, özel sektörün diğer bileşenlerine de KDV alacakları için oldukça yüklü miktarda avans ödemesi yapıldığı değerlendirilmektedir.<sup>6</sup>
- **Emanet ve avans ödemelerine birlikte bakıldığında ise** her iki kalemde de 2017 yılına kıyasla hızla ve ödeme yönünde artan işlemler sonucunda nakit borçlanma ihtiyacı bütçe açığının oldukça üzerine çıkmış ve toplamda merkezi yönetim bütçe nakit dengesi ile genel yönetim bütçe nakit dengesi 72 milyar TL civarındaki bütçe açıklarına karşılık 88 milyar TL civarında nakit açıkları ile karşılaşmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Birinci Bütçe Raporumuzda da dile getirdiğimiz gibi devletin maliye politikasını değerlendirebilmek için sadece bütçe dengesine değil nakit dengesine de bakılması gerektiği, 2018 yılı için bir kez daha kendisini göstermiştir. Zira merkezi yönetim bütçe açığı 72 milyar TL civarında iken nakit açığı %22 daha fazla ve 88 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve 72 milyar TL yerine 88 milyar TL'lik daha yüksek bir açık finanse edilmek durumunda kalmıştır.

Merkezi yönetimin nakit dengesi sadece Hazine borçlanmasını değil, genel bütçe dışındaki kurumların da nakit hareketlerini gösterdiği için, Hazine'nin piyasadaki yaptığı borçlanmaları ve kasa durumunu bir diğer kavram olarak Hazine nakit dengesinden daha net olarak görmek mümkündür. Hazine nakit dengesi, genel bütçe nakit dengesinin bir yansıması olmakla beraber, sadece nakit işlemler üzerinden piyasalara olan borçlanma baskısını gösterdiği ve yayınlanma tarihi olarak bütçe nakit dengelerinden en az iki hafta önce kamuoyunun bilgisine sunulduğu, dolayısıyla bütçenin ve borçlanmanın gidişatı konusunda bir erken uyarı göstergesi niteliği taşıdığı için önemlidir.

**Hazine nakit dengesinde** yer alan nakit hareketlerini 2018 ve 2017 yılı sonu verileri açısından karşılaştırmak suretiyle borçlanma araçlarının kullanılma eğilimleri ile genel bütçenin kasa pozisyonu hakkında da bilgi edinmek mümkün bulunmaktadır (Tablo 15).

<sup>6</sup> Avans ödemeleri kendi içinde "bütçe içi avanslar" ve "bütçe dışı avanslar" olarak ikiye ayrılmaktadır. Bütçe içi avanslar müteahhit ödemeleri için kullanılırken, bütçe dışı avanslar KDV iadesi gibi alacaklarının ödenmesi için kullanılmaktadır. Bu iki alt avans kaleminin bütçe finansman tablosunda tek bir başlık altında gösterilmesi avans politikalarının hangi kaleme yönelik olduğu hakkında bir fikir edinilmesini güçleştirmektedir.

**Tablo 15: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Aralık Kümülatif)**

	2017*	2018**
<b>1. GELİRLER <sup>(1)</sup></b>	<b>623,709</b>	<b>773,692</b>
<b>2. GİDERLER</b>	<b>697,148</b>	<b>850,548</b>
FAİZ DIŞI GİDERLER	641,673	780,018
FAİZ ÖDEMELERİ	55,475	70,529
<b>3. FAİZ DIŞI DENGE</b>	<b>-17,964</b>	<b>-6,326</b>
<b>4. ÖZELLEŞTİRME ve FON GELİRLERİ <sup>(2)</sup></b>	<b>12,967</b>	<b>6,503</b>
<b>5. NAKİT DENGESİ (1+4-2)</b>	<b>-60,472</b>	<b>-70,352</b>
<b>6. FİNANSMAN (7+8+9+10+11)</b>	<b>60,472</b>	<b>70,352</b>
<b>7. BORÇLANMA (NET)</b>	<b>78,380</b>	<b>52,736</b>
<b>DIŞ BORÇLANMA (NET)</b>	<b>12,398</b>	<b>4,869</b>
Kullanım	38,085	36,834
Ödeme	25,687	31,965
<b>İÇ BORÇLANMA (NET)</b>	<b>65,982</b>	<b>47,868</b>
Kullanım	126,327	121,112
Ödeme	60,344	73,245
<b>8. ÖZELLEŞTİRME GELİRİ <sup>(3)</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>9. TMSF'DEN AKTARIMLAR</b>	<b>926</b>	<b>138</b>
<b>10. DEVİRLİ - GARANTİLİ BORÇ GERİ DÖNÜŞLERİ</b>	<b>2,637</b>	<b>1,132</b>
<b>11. BANKA KULLANIMI <sup>(4)</sup> -(5+7+8+9+10)</b>	<b>-21,470</b>	<b>16,346</b>
<b>12. KUR FARKLARI <sup>(5)</sup></b>	<b>1,718</b>	<b>2,669</b>
<b>13. KASA/BANKA NET <sup>(4)</sup> (11-12)</b>	<b>-23,188</b>	<b>13,676</b>
<b>Açıklamalar - 2017*</b>		
(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.		
<b>Açıklamalar - 2018**</b>		
(1) 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.		
(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.		

Hazine nakit dengesi 2018 yılında 70 milyar TL civarında açık vermiştir. Aslında yukarıda değinmiş olduğumuz ve 86,7 milyar TL açık veren genel bütçe nakit dengesi ile 70,3 milyar TL açık veren Hazine nakit dengesi arasında 16,4 milyar TL civarında bir fark oluşması izaha muhtaçtır.<sup>7</sup> Devletin en önemli bütçesi olan genel bütçenin nakit ihtiyacını gösteren, yine devlete ait iki birim tarafından

7 Bu farkın nereden kaynaklandığı Hazine nezdinde araştırılmaya çalışılmış olup, tatmin edici bir yanıt alınmamıştır.

(Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü) yayımlanan veriler arasındaki **bu farkın nereden kaynaklandığının kamuoyuna tatminkar bir açıklamasının yapılması gerektiğine inanılmaktadır**. Zira bu fark, Hazine'nin gerçekte ne kadar nakit açığı verdiği ve ne kadar borçlandığı yanında kasa mevcutlarının durumu hakkında da bu hali ile bilgi vermekten uzak bulunmaktadır. Aşağıdaki açıklamalarımız bu husus dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

Nakit açığının temel borçlanma aracı yine iç borçlanma olmuştur. Ancak yıl sonu itibariyle dikkati çeken husus net iç borçlanmanın 2018 yılına oranla daha az kullanılmasıdır. Yine 2017 yılından farklı olarak 2018 yılında net dış borçlanma bütçenin finansmanında geçen yılın kullanımına kıyasla nominal (TL bazında) olarak üçte bir seviyesinde kalmıştır. Hazine 2017 yılını önceki raporlarımızdan hatırlanacağı üzere nakit açığının çok üzerinde borçlanarak yıl sonu itibariyle 21 milyar TL civarında kasa mevcudu artışı ile kapatmıştır. Yine 2017 yılının sonuna doğru nakit açığının çok üstünde yapılan borçlanmaların 2018 yılının ilk üç ayına yoğunlaşan ödemeler için kullanıldığı hatırlanacak olursa, aynı durumun yılın geri kalan dönemlerinde 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 sonunda da Hazine'nin 2018 yılında kasa mevcutlarından yaklaşık 16 milyar TL civarında bir çıkış gerçekleşmiş ve 2018 yılı sonunda Hazine'nin TCMB nezdindeki mevduatı en az bu tutar kadar azalmıştır.

## 5.2. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri

Yukarıda açıklandığı üzere 2018 yılında yapmış olduğu iç ve dış borçlanmanın sonucunda Hazine'nin borç stoklarındaki gelişmeler ile yıl içinde yaptığı borçlanmanın temel göstergeleri aşağıda bulunan Tablo 16'da yer almaktadır.

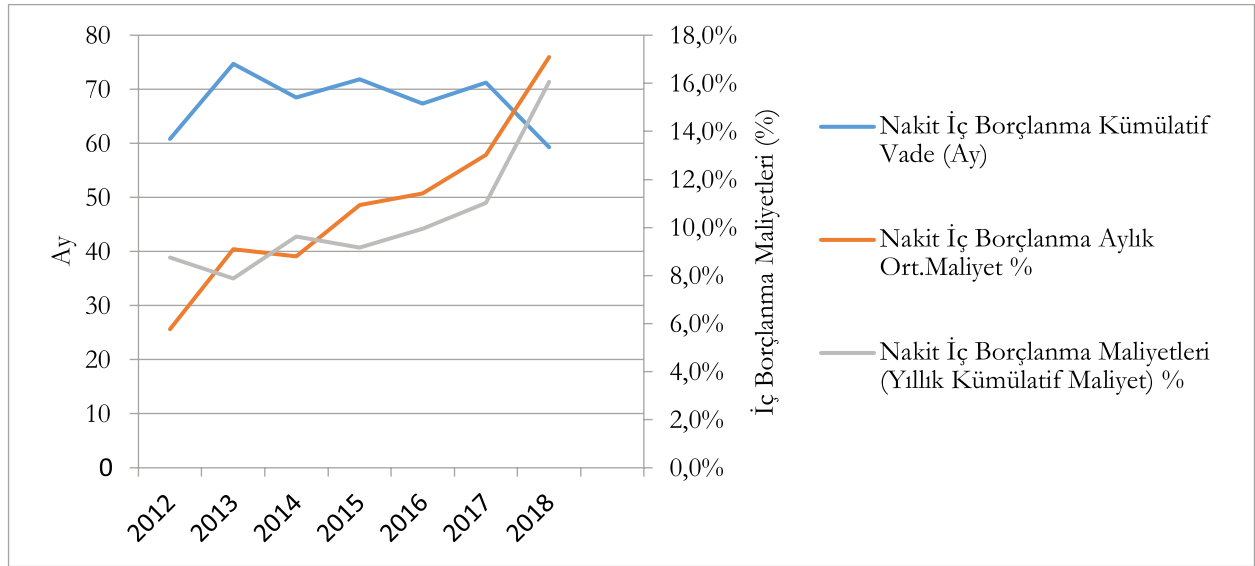
**Tablo 16: Hazine Borç Göstergeleri**

	Önceki Yıl Sonuna Göre % Artış												
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hazine Borç Stoku (milyon TL)	532,901	586,192	612,516	678,245	759,951	876,486	1,067,113	10%	4%	11%	12%	15%	22%
Hazine İç Borç Stoku (milyon TL)	386,542	403,007	414,649	440,124	468,644	535,448	586,142	4%	3%	6%	6%	14%	9%
Hazine Dış Borç Stoku (milyon TL)	146,359	183,185	197,868	238,121	291,306	341,038	480,971	25%	8%	20%	22%	17%	41%
Hazine İç Borç Stoku/GSYH	25%	22%	20%	19%	18%	17%	16%						
Hazine Dış Borç Stoku/GSYH	9.3%	10.1%	9.7%	10.2%	11.2%	11.0%	9.2%						
Hazine Toplam Borç Stoku/GSYH	34%	32.4%	30.0%	29.0%	29.1%	28.2%	28.8%						
Hazine İç Borçlanmasının Ortalama Kümülatif Vadesi (Nakit Borçlanma-Ay)	60.8	74.7	68.5	71.8	67.4	71.2	59.3						
Hazine Nakit İç Borçlanma Aylık Ortalama Maliyet (Dönem Sonu Ay İtibariyle-Yıllık Bileşik %) *	5.8%	9.1%	8.8%	10.9%	11.4%	13.0%	17.09%						
Hazine Nakit İç Borçlanma Maliyetleri (Yıllık Kümülatif Maliyet - Bileşik %)	8.8%	7.9%	9.6%	9.2%	10.0%	11.0%	16.06%						
Hazine İç Borç Çevrim Oranları - (Yıllık Borçlanma/ Yıllık Borç Servisi)**	81%	85%	82%	84%	91%	125.6%	98.1%						
Hazine İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	2.8	3.9	4.6	4.6	4.3	4.2	3.9						
Hazine Dış Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	9.4	9.3	9.5	9.5	9.4	9.9	9.6						
Toplam Hazine Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	4.6	5.6	6.1	6.3	6.3	6.4	6.4						

\* Aralık

Bu tabloda ilk dikkati çeken özellik, Hazine borçlanmalarında önceki raporumuzda 2018 yılının ilk dokuz ayı için saptadığımız vade kısalmasının yılın sonunda da artarak devam etmiş olmasıdır. Hazinesinin açıkları finanse ederken daha az borçlanma yapmaya çalışması sonucunda stok içinde yeni ve daha uzun vadeli borçların payının azalması nedeni ile mevcut stoktaki vadeye kalan gün sayısı kısaldığı için böyle bir vade kısalması yaşanması beklenen bir durumdur. Hazine'nin nakit iç borçlanmasının (akım değişken olarak) ortalama vadesi 2017 yılında 71,2 ay iken 2018 yılında 59,3 aya inmiştir. Grafik 4'te görülebileceği gibi 2018 yılının özellikle son çeyreğinde piyasalarda ortaya çıkan sert hareketler ve yaşanan krizin de etkisi ile iç borçlanma maliyetleri aylık borçlanmalarda ortalama %17 seviyelerine, yıllık kümülatif maliyet olarak da buna paralel bir şekilde %16 seviyelerine yükselmiştir.

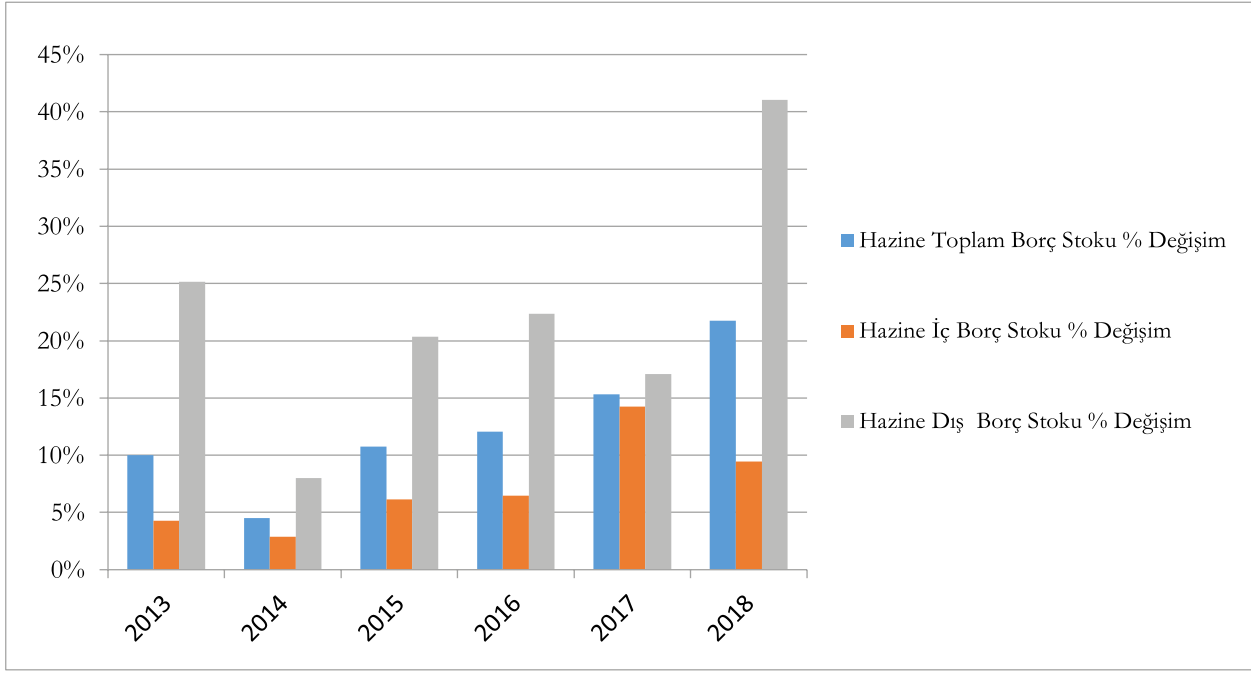
**Grafik 4: İç Borçlanma Ortalama Vade**



Hazine İç Borç Çevrim Oranı (İç Borç Anapara+Faiz Ödemeleri/Yeni İç Borçlanma) yılın tamamında nakit borçlanmanın anapara ve faiz ödemelerinin biraz altında kalması ve aradaki farkın kasa mevcutları ile karşılanması nedeni ile %98 seviyesinde gerçekleşmiştir (Tablo 16). 2017 yılında iç borç çevrim oranı %125 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Bu oranın 2017 yılında yüksek olması, yani yapılan borçlanmanın borç servisinin üstüne çıkması, yukarıda belirtildiği gibi Hazine'nin 2018 yılı için nakit yığınağı yapma amacı ile ihtiyacından daha fazla borçlanması ile ilgilidir. (Tablo 16)

Aynı dönemde borç stoklarında önemli değişiklikler gözlemlenmemiştir. Ancak 2017-2018 arasında ağırlıklı olarak dış borç stokunun Türk Lirası cinsinden parasal büyüklüğünün, kurdaki ani yükselmeler sonucunda artması nedeniyle, borç stoklarındaki yüzde değişim ciddi oranlara ulaşmıştır. (Grafik 5)

**Grafik 5: Borç Stoklarının Değişim Hızı Bir Önceki Döneme Göre**

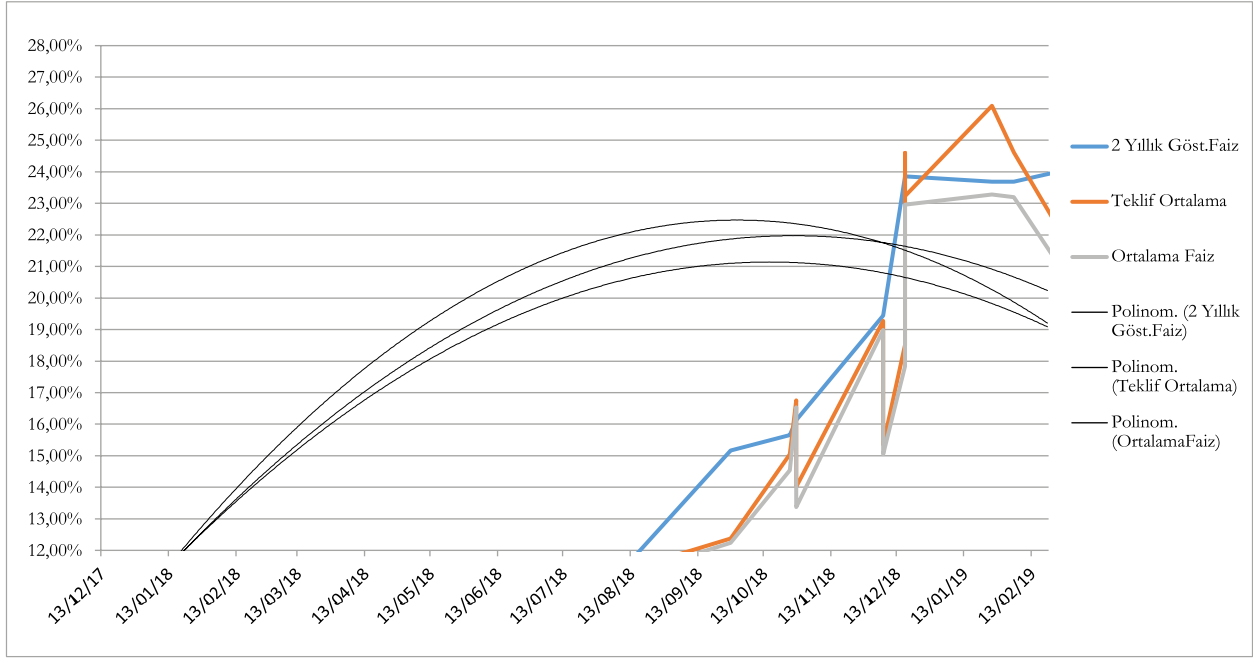


### 5.3. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler

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 ikincil piyasa faiz hadleri arasında görülen ayrışmaya ilişkin tespitlerde bulunmuş ve bunun ihale kâğıtlarını birincil piyasadan alan yatırımcılar açısından taşıdığı risklere dikkat çekmeye çalışmıştık. Özellikle 2018 yılında iç borçlanma maliyetlerinin artışına, aylar itibarıyla Hazine ihalelerinde gerçekleşen faiz hadleri açısından bakıldığında bu konuda bazı ilginç saptamalar yapmak mümkün bulunmaktadır. Aşağıdaki Grafik 6, 2017 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 faizin eğilimi hakkında bilgi vermektedir.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 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 nedeniyle bu verilerin bu Raporumuza yerleştirilmesi teknik olarak mümkün olmamıştır.

**Grafik 6: Hazine İhalelerinde Teklif ve Kabul Edilen Ortalama Faizler ile Gösterge Faiz**



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

Bundan önceki raporlarımızda yıl boyunca Hazine ihalelerine gelen tekliflerin özellikle bazı piyasa yapıcısı bankaların hem ihaleye daha düşük faiz teklifi vermesi hem de Rekabetçi Olmayan Teklifler (ROT) ile birlikte toplam satışların %69'unu karşılaması yolu ile Hazine ihale faizlerinin kontrol altına alınmaya çalışıldığı hususuna değinilmişti. Bunun sonucunda piyasalarda Ağustos 2018'de yaşanan sert hareketler sonrasında ihalede teklif edilen faizler ile kabul edilen faizler arasında belirgin bir ayrışma yaşanmış, ikincil 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. Bu durum son çeyrekte (Grafik 6'da Şubat 2019 itibariyle faizler arasında bir yakınsama olduğu noktasından hareketle) biraz ivme kaybetmeye başlamışsa da birincil piyasada daha düşük faizle kabul edilen ihale tekliflerinin ikincil piyasada daha yüksek seyreden gösterge faizler karşısında kağıdı elinde tutanlar için potansiyel bir zarar kaynağı olabileceği değerlendirilmektedir.

## 6. 2019 MALİ YILI BÜTÇE POLİTİKALARI VE İLK UYGULAMA SONUÇLARI (5 AYLIK) HAKKINDA KISA GÖZLEMLER

### 6.1. 2019 Yılı Başlarken Bütçe Hazırlama Varsayımları

Maliye politikalarının belirlenmesi süreci esas olarak ilgili Bütçe yılından önceki bütçenin Ekim ayı ortasında TBMM'ye sunulmasından önce Temmuz-Ağustos aylarında bütçe hazırlıkları ile başlamakta ve Bütçe TBMM'ye sunuluncaya kadar devam etmektedir. Bu kapsamda da bütçeye yol gösteren en önemli dokümanlar OVP ve OVMP'dir.<sup>9</sup> Buna karşılık 2018 yılı Ağustos ayında patlak veren ve sonrasında uzun süreli bir ekonomik daralma ile kendini gösteren ekonomik krizi tetikleyen döviz krizi bütçe hazırlıklarını da etkilemiş, OVP ve OVMP uzun süre çıkarılamamış ve bu süreçte devreye sokulan Yeni Ekonomi Programı (YEP) bir anlamda OVP'nin yerine geçerek 2019 Bütçe hazırlıklarına rehber olma fonksiyonunu yerine getirmiştir. Bu doğrultuda 2019 Mali Yılı Bütçesi ile ilgili ilk tahminler 2016 yılında çıkarılan 2017-2019 OVP'sinde ele alınmış, 2017 yılında 2018-2020 dönemine ait OVP ile 2019 yılı verileri revize edilmiş, 2018 yılında ise 2019-2021 OVP'si henüz çıkarılmadan patlak veren döviz krizi sonrasında yukarıda da sözü edildiği şekilde yürürlüğe giren YEP ile OVP kapsamlı bir revizyondan geçirilmiştir.

Aşağıdaki Tablo 17, 2019 bütçesi için geçmişte öngörülen ekonomik parametrelerin ekonomik kriz sırasında gösterdiği sapmalara daha yakından bakabilmek amacı ile hazırlanmıştır.

**Tablo 17: Temel Ekonomik Büyüklükler**

	Gerçekleşme 2017*	GT=Gerçekleşme Tahmini İlk OVP 2018-2020 (2017 Eylül)				YEP/OVP-GT (Ağustos 2018) 2019-2021			Mayıs 2019 İtibariyle Son Durum	
		2018 GT	2018 YEP-GT	2019	2020	2019	2020	2021	2018	2019
GSYH (milyar TL)	3,107	3,446	3,741	3,872	4,321	4,450	5,150	5,742	3,701	915**
GSYH (milyar USD)	851	923	763	988	1,074	795	858	926	784	170**
GSYH Reel Büyüme (%)	7.4 (5.5)	5.5	3.8	5.5	5.5	2.3	3.5	5.0	2,6	-2.6**
Toplam Tüketim - Reel Değişim (%)	5.9 (4.4)	3.9	3.7	4.2	4.1	1.9	2.5	3.9	1,6	-2.0**
Kamu	8.1 (2.7)	3.5	3.5	2	1.8	1.4	1.6	3	3,6	7.2**
Özel	7.8 (4.6)	4	3.8	4.6	4.5	2.0	2.6	4	1,1	-4.7**
Toplam Yatırım - Reel Değişim** (%)	4.8	5.5	1.8	5.9	5.9	-3.2	5.1	6.7	1,7	-13**
Kamu	8.1 (4.7)	2.7	1.4	0.7	-1.8	-36.1	-1.7	3.4	-	-
Özel	7.8 (4.8)	6	1.8	6.7	7	2	5.8	6.9	-	-
Toplam Tasarruf % GSYH	25.4 (25)	25.5	25.9	26.1	26.5	25.3	26.3	26.5	-	-
Zımnı Kur (USD/TL)	3.65	3.73	4.90	3.92	4.02	5.60	6.00	6.20	4.72	5.38
CİD Kümülatif (milyar USD)	-47.4 (-39.2)	-40	-36	40,9	41,9	-26	-23.5	-24.1	-27.9	-12.8***
CİD % GSYH	-5.6 (-4.6)	-4.3	-4.7	-4.1	-3.9	-3.3	-2.7	-2.6	-3.6%	
GSYH Deflatör (Ort. Enf)	10.8 (10.3)	7.6	16	6.5	5.8	16.3	11.8	6.2	-	-
TÜFE YIL Sonu (%)	11.9 (9.5)	7	20.8	6	5	15.9	9.8	6	20.30	18.71****
İşsizlik (%)	10.9 (10.8)	10.5	11.3	9.9	9.6	12.1	11.9	10.8	11	14.7*****

\* Parantez içindeki Veriler OVP 2017 -2019 Başlangıç Tahminleridir \*\* 2019 Büyüme, Tüketim ve Yatırım Verileri İlk Çeyrek İtibariyledir

\*\*\* 2019 Verileri Mart 2018-2019

\*\*\*\* TÜFE Mayıs Ayı Sonu 12 Aylık

\*\*\*\*\* 2019 İşsizlik Oranı Şubat 2019

9 Aşlında 11. Kalkınma Planı'nın (2019-2024) 2018 yılında TBMM tarafından onaylanması ve 2019 bütçesine temel olması gerekirken, 11. Plan ancak 2019 yılının Temmuz ayında bemen bemen bir yıllık gecikme ile onaylanmıştır. Bu durumda temel yol gösterici doküman olma özelliği de kaybetmiştir. Aşlında Beş Yıllık Planların 1980'den sonra ne kadar ciddiye alındıkları ve yol gösterici oldukları da ayrı bir tartışma konusudur.

Bu tablonun incelenmesi sırasında dikkat çekmek istediğimiz ilk nokta yapılan revizyonlardaki sapmaların boyutudur. Özellikle bütçe büyüklüklerinde kullanılan en önemli parametrelerden olan büyüme oranı, 2017 OVP’de 2018-2020 dönemi için önce her yıl %5,5 olarak tahmin edilmiş, 2018 Ağustos ayında piyasalardaki çalkantı sonrasında açıklanan YEP’de 2018 yılı için büyüme tahmini %3,8’e düşürülmüştür. Buna karşılık 2018’de büyüme bunun da altında, %2,6 olarak gerçekleşmiştir. Benzer şekilde, 2019 büyüme tahmini önce %5,5 olarak belirlenmiş iken YEP/OVP’de bu oran %2,3’e çekilmiş olup, 2019 yılının ilk çeyreğinde büyümenin -%2,6 olarak gerçekleşmesi bu tahminin de yılın geri kalan kısmındaki geçerliliği konusunda soru işaretleri uyandırmıştır.

Benzer şekilde, enflasyon tahminleri de bütçe hazırlanırken ve ödenek tavanları belirlenirken harcamacı kuruluşların veri olarak aldığı en önemli göstergelerden birisidir. Tablo 17’den izleneceği gibi gerek ortalama gerekse yıl sonu enflasyon tahminlerinde de önemli sapmalar gözlemlenmektedir. Bu tahminler gözden geçirildiğinde TÜFE yıl sonu tahmini 2018 yılı için 2017 Eylül ayında yayınlanan OVP’de önce %7 olarak belirlenmiş, YEP/OVP’de bu oran %20,8’e çıkarılmış, 2018 yıl sonu gerçekleşmesi ise %20,3 olarak ilan edilmiştir. Aynı şekilde 2019 için yıl sonu enflasyonu önce %6 olarak öngörülmüş, bu oran 2019 bütçe hazırlıklarında esas olmak üzere %15,9’a revize edilmiş, 2019 yılının Ocak-Mayıs gerçekleşmesi ise 12 aylık verilere göre %18,71 olmuştur.

Bütçe hazırlıklarında kullanılan parametrelerde gözlemlenen bu değişikliklerin konumuz açısından iki etkisi bulunmaktadır;

- Parametrelerdeki sapma oranlarının yüksekliği bütçenin hem iç hem de dış ekonomik ve politik (sık sık yapılan seçimler, siyasi kutuplaşma, küresel belirsizlikler) gelişmelerden önemli ölçüde etkilenmesinin bir sonucudur. Bu durumda sadece kamuda değil özel sektörde de karar alıcıların merkezi yönetim bütçesini kendi planlamaları açısından bir nirengi noktası olarak almaları, yaşanan belirsizlik ortamında olası gözükmemekte ve iktisadi birimler bütçe ile öngörülen maliye politikalarının gerçekçiliği konusunda kuşkuya kapılmakta ve kendi fiyatlandırma davranışlarını OVP verilerine göre değil kendi beklentilerine göre belirlemektedirler. Bu nedenle kamu bütçesinin özel sektöre de yön gösterme özelliği giderek ortadan kalkmaktadır.
- Konunun teknik gözüken ancak bütçenin ekonomik ve sosyal politika aracı olarak uygulanmasının önüne bu sapmalar nedeni ile çıkan önemli bir engel de, bütçe yapma tekniğinden kaynaklanmaktadır. Bütçenin **harcama kanadı**, OVP’lerde öngörülen büyüme ve enflasyon verilerine dayanılarak hazırlanmakta ve harcamacı kuruluşların ödenek tavanları buna göre belirlenmektedir. TBMM’ye sunulan bütçe esas olarak harcama kanadının ağırlık kazandığı bir belgedir. Bu nedenle Bütçe ödenekler açısından aşılmaması gereken (aşımı haline TBMM’den ayrıca izin alınması zorunludur) bir belge olup, bu belgede yazılı olan ödenekleri TBMM **onaylamaktadır**. Buna karşılık bütçenin **gelir kanadı** sadece tahmin olup gerçekleşip gerçekleşmemesi TBMM’nin onayına tabi değildir. TBMM sadece tahmin edilen bu gelirlerin toplanmasına izin verir. Dolayısı ile OVP verilerinde meydana gelen sapmalar bütçe uygulamasında kendisini iki şekilde gösterir. Birincisi enflasyonun tahmin edilenden yüksek çıkması (buna ek olarak kur hareketlerinde gözüken sapmalar) ödeneklerin yetmemesi anlamına gelmektedir. Bu durumda bütçenin harcama kanadındaki artışlar için TBMM’den Ek Bütçe Kanunu ile ek ödenek talep edilmesi gerekmekte, ancak geçmiş 10 yılda adet haline geldiği gibi bu yola pek başvurulmamakta, onun yerine önceki raporlarımızda ve bu raporumuzun ilgili bölümlerinde sıklıkla vurguladığımız gibi TBMM’ye gitmeden ödenek üstü harcamalar yolu ile ödenekler arttırılmaktadır. Bu da sonuçta bütçe açığının beklenenden yüksek çıkmasına



neden olmaktadır. Gelir kanadında ise enflasyon tahminlerinde yukarı doğru sapmalar, dolaylı vergilerin tahsilatını -diğer şartlar aynı kalmak üzere- artmasını gerektirse bile, diğer şartlar aynı kalmamakta ve ekonomide yaşanan daralmalar vergi tahsilatını olumsuz olarak etkilemektedir. Bir de bunun üstüne yaşanan daralma ile birlikte hükümetlerin ilave vergi indirimi, vergi iadeleri, ertelemeler gibi aldığı tedbirler ile gelir kanadında azalma daha da hızlanmakta ve bütçe açığında sapmalar norm haline gelmektedir. Özetle bütçe, kredibilitesi olan ve yol gösteren bir doküman olma özelliğini yitirmektedir. Bunun sonucunda da bütçede öngörülen gelir dağılımını düzenleyici politikaları uygulanma şansı giderek azalmaktadır. Nitekim bütçede faiz ödemelerinin payının artmış olduğuna, eğitim ve sağlık bütçelerinin payında önceki yıllara göre azalmalar olduğuna, savunma ve güvenlik harcamalarının payının ise arttığına önceki bölümlerde değinmiş bulunuyoruz.

Sonuç olarak, 2019 Bütçesi de bu genel eğilimden payını alacak gibi gözükmekte ve bütçe açığının beklenenden yüksek olma olasılığı bulunmaktadır.

## 6.2. YEP/OVP’de 2019 Bütçe Politikaları ile İlgili Öneriler

Genellikle OVP’lerde yer alan bütçe politikaları (harcama ve gelir politikaları) ile ilgili öneriler bir önceki OVP’lerin devamı niteliğinde olmakla beraber kurumsal hafıza oluşturması açısından dikkat çeken bazı politikalara aşağıda kısaca değinmekteyiz.

OVP’ye göre;

- *“2019-2021 döneminde kamu harcama politikasının, çok yıllık bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde, belirlenen politika öncelikleri dikkate alınarak ve kamu idarelerine tahsis edilen ödenek tavanları doğrultusunda yürütülmesi esas olacaktır.”* Bu genel ifadeye uygulamada pek uyulmamakta ve merkezi yönetim bütçe harcama politikaları, hem bu raporumuzda hem de önceki raporlarımızda değindiğimiz gibi sürekli olarak ödenek aşımaları ile yürütülmektedir.
- *“Kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğini takip etmeyi kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıracak program bazlı performans esaslı bütçeleme hayata geçirilecektir.”* Bu konudaki çalışmaların sürdüğü bilinmekte ancak uygulamaya ne zaman geçileceği konusunda kamuya açık herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. En son Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı tarafından uygulamanın başlatılacağına dair bir beyanda bulunulmuştur. Program bazlı bütçe, benzer amaçlar etrafında kümelenmiş projelerden (programlardan) oluşan ve bir veya birden fazla harcamacı kuruluş tarafından aynı amaçla yürütülen faaliyetlerin aynı harcama kodları ile takip edilmesi ve sonuçlarının izlenebilmesi esasına dayalı bir bütçeleme sistemidir. Bu sayede örneğin, dezavantajlı gruplar için ne kadar bütçe ayrıldığı, hangi ilgili kurum tarafından ne kadarının kullanıldığı konusunda daha net bilgiler elde edilebilir. Uygulaması ve muhasebesi belli zorluklar içeren bu sistemin nasıl hayata geçirileceği, bundan sonra da dikkatle takip edilmesi gereken “yapısal reform” unsurlarından birisi olacaktır.
- *“..Yapılan değerlendirmeler sonucunda verimli olmadığı belirlenen harcama programları kaldırılacaktır. Mali yükleri ve etki analizleri de dikkate alınarak yeni harcama programı oluşturulması sınırlandırılacaktır.”* Bu ibare, önceki yıl OVP’sinde yer alan benzer bir bölümün daha yeni terimlerle (mali yük ve etki analizleri) ifade edilmesidir. Aslında her yeni harcama programının Plan ve Bütçe Komisyonu’na teklif edilmesi sırasında bunun bütçeye maliyetinin hesabının da sunulması aşağı yukarı 15 yıldan bu yana 5018 sayılı KMYKK’da yer almakta, ancak bu hükme uygulamada ne kadar riayet edildiği yanıtlanmamış bir soru olarak kalmaktadır.

- “Kamu kurumlarında taşıt kullanımında maliyet etkinlik analizleri yapılarak tasarruf sağlamaya yönelik gerekli tedbirler alınacaktır. Kamu hizmeti sunumuyla doğrudan ilişkisi olmayan makam aracı, lojman ve sosyal tesislere yönelik harcamalar sınırlandırılacaktır”. Bu konuyu da temenni anlamında olumlu, ancak geçen OVP’de de yer alan bu ve benzeri ifadelerin uygulamada ne kadar gerçekleştirildiği sorusuna net açıklamaların yapılamadığı bir politika alanı olarak değerlendirmek gerekmektedir.
- “Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin genel vergi sistemi ile uyumunu sağlamaya yönelik çalışmalar yapılarak yerel yönetimlerin öz kaynak oluşturma kapasiteleri geliştirilecek, böylece genel bütçeye olan bağımlılıkları azaltılacaktır.” Bu alanda gerçekleştirilecek politikalar ile yerel yönetimlere kendi gelir kaynaklarını yaratma imkânının verilmesi olumlu bir gelişmedir. Ancak yerel yönetimlerin öz gelirlerini ne kadar artırmak istedikleri ayrı bir soru işaretidir.
- “Vergisel teşvikler gözden geçirilerek vergi harcamaları ve bunların mali etkileri hakkında kamuoyunun düzenli olarak bilgilendirilmesine devam edilecektir”. Bu konunun veri alanında belli ölçüde gelişme sağlanmıştır. Önceki raporlarımızda ayrı bir bölüm halinde incelediğimiz “red ve iadeler” konusu buna örnek olarak verilebilir.

Bu genel çerçeve içinde şimdi de 2019 Mali Yılı **Merkezi Yönetim Bütçesi**’nin ilk beş aylık uygulama sonuçlarına kısaca göz atalım.

**Tablo 18: 2018-2019 Mali Yılı Ocak-Mayıs Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm (bin TL.)**

	Ocak-Mayıs 2018 Gerç.	2018 Bütçe Başl. Ödeneği	2018 Gerç.	2019 Bütçe Başlangıç Ödeneği	Ocak-Mayıs 2019 Gerç.	2018-2019 Ocak-Mayıs % Artış	Ocak-Mayıs 12 Aylık Enf. Ort. Reel %'19,58	2018 Bütçe (Gerç. Göre) %	2019 Bütçe (Öd. Göre) %	Ocak-Mayıs 2018 Bütçe Payı %	Ocak-Mayıs 2019 Bütçe Payı %	Ocak-Mayıs 2018 Gerç. Göre % Kullanım	Ocak-Mayıs 2019 Bütçe Göre % Kullanım	2018-2019 Ocak-Mayıs Artış Miktarı (TL)	Artış Paylar %
<b>Harcamalar</b>	322,529,094	762,753,272	830,449,520	960,975,683	414,032,978	28.4%	7.4%	100.0%	100.0%	100%	100%	42%	43%	91,503,884	100%
<b>1-Faiz Hariç Harcamama</b>	291,111,692	691,053,272	756,488,308	843,658,683	367,649,455	26.3%	5.6%	91.1%	87.8%	89%	89%	42%	44%	76,537,763	84%
Personel Giderleri	81,947,900	183,127,279	200,888,505	247,302,546	106,045,234	29.4%	8.2%	24.2%	25.7%	26%	26%	45%	43%	24,097,334	26%
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	13,627,702	30,792,221	34,369,302	43,375,018	18,419,022	35.2%	13.0%	4.1%	4.5%	4%	4%	44%	42%	4,791,320	5%
Mal ve Hizmet Alımları	25,623,321	66,068,638	71,728,243	67,550,825	26,546,398	3.6%	-13.4%	8.6%	7.0%	6%	6%	39%	39%	923,077	1%
Cari Transferler	124,700,750	299,398,527	323,099,174	391,337,230	169,699,339	36.1%	13.8%	38.9%	40.7%	39%	41%	42%	43%	44,993,589	49%
Sermaye Giderleri	30,131,440	68,794,000	87,985,672	54,432,026	27,689,437	-8.1%	-23.2%	10.6%	5.7%	7%	7%	44%	51%	-2,442,003	-3%
Sermaye Transferleri	7,036,177	15,323,723	16,745,533	10,045,697	6,974,977	-0.9%	-17.1%	2.0%	1.0%	2%	2%	46%	69%	-61,200	0%
Borç Verme	8,044,402	20,230,859	21,671,879	21,749,451	12,275,048	52.6%	27.6%	2.6%	2.3%	2%	3%	40%	56%	4,230,646	5%
Yedek Ödenekler	0	7,318,005	0	7,865,890	0	0.0%	-16.4%	0.0%	0.8%	0%	0%	0%	0%	-	0%
<b>2-Faiz Harcamaları</b>	31,417,402	71,700,000	73,961,212	117,317,000	46,383,523	47.6%	23.5%	8.9%	12.2%	11%	11%	44%	40%	14,966,121	16%
<b>Gelirler</b>	302,062,507	696,829,321	757,834,311	880,359,379	347,503,258	15.0%	-3.8%	100.0%	100.0%	100%	100%	43%	39%	45,440,751	100%
<b>1-Genel Bütçe Gelirleri</b>	289,800,807	681,349,805	729,116,968	862,759,188	335,963,835	15.9%	-3.1%	96.2%	98.0%	96%	97%	43%	39%	46,163,028	102%
Vergi Gelirleri	252,070,917	599,425,100	621,310,598	756,494,735	262,866,111	4.3%	-12.8%	82.0%	85.9%	83%	76%	42%	35%	10,795,194	24%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16,969,749	20,150,216	26,122,594	33,977,562	43,894,099	158.7%	116.3%	3.4%	3.9%	6%	13%	84%	129%	26,924,350	59%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	972,666	2,769,201	2,064,609	3,430,610	5,905,338	507.1%	407.7%	0.3%	0.4%	0%	2%	35%	172%	4,932,072	11%
Faizler, Paylar ve Cezalar	16,725,333	46,471,460	71,267,921	54,584,379	21,140,628	26.4%	5.7%	9.4%	6.2%	6%	6%	36%	39%	4,415,295	10%
Sermaye Gelirleri	2,881,878	12,082,256	7,800,581	13,513,460	1,524,873	-47.1%	-55.8%	1.0%	1.5%	0%	0%	24%	11%	-1,357,005	-3%
Alacaklardan Tahsilat	180,264	451,572	550,665	758,442	632,786	251.0%	193.6%	0.1%	0.1%	0%	0%	40%	83%	452,522	1%
<b>2-Özel Bütçe İdarelerin Öz Gelirleri</b>	9,430,661	10,870,759	23,542,796	11,179,800	8,077,095	-14.4%	-28.4%	3.1%	1.3%	2%	2%	87%	72%	-1,353,566	-3%
<b>3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri</b>	2,831,039	4,608,757	5,174,547	6,420,391	3,462,328	22.3%	2.3%	0.7%	0.7%	1%	1%	61%	54%	631,289	1%
<b>Bütçe Dengesi</b>	-20,466,587	-65,923,951	-72,615,209	-80,616,304	-66,529,720	225.1%	171.8%					31%	83%		
<b>Faiz Dışı Denge</b>	10,950,815	5,776,049	1,346,003	36,700,696	-20,146,197	-284.0%	-253.8%					190%	-55%		
<b>Yurtiçi Denge</b>	-71,154,685	-188,212,479	-194,903,737	-268,009,320	-122,215,598	71.8%	43.6%					38%	46%		
<b>Cari Bütçe Dengesi</b>	9,664,853	2,870,049	15,370,463	-26,184,278	-38,840,283	-501.9%	-436.1%					37%	46%		
<b>Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (*)</b>	-10,985,692	19,100,000	-55,624,080	-2,200,000	-65,835,837	499.9%	401.2%					-58%	2993%		

\* 2019 Program Tanımlı Faiz Dışı Denge Tahmini Eylül 2018 YEP'İten alınmıştır.

### 6.3. Ocak-Mayıs 2019 İlk Beş Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları

- **Bütçe açıkları her türlü tanım açısından 2019 Ocak-Mayıs döneminde ciddi bir bozulma göstermiştir.**
  - o **Klasik bütçe açığı** yılın tümü için 80,6 milyar TL olarak tahmin edilmiş, buna karşılık Ocak-Mayıs arasında bu açık 66,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütün yıl için öngörülen bütçe açığının yaklaşık %83'ü sadece ilk beş ayda gerçekleşmiştir. İlginç olan bu yıl Ocak ayına çekilerek bütçeye gelir olarak kaydolunan ve 33,5 milyar TL olarak hesaplanan TCMB kârının geçen yılın aynı dönemine göre yaklaşık 2 misli (12,3 milyardan 33,5 milyar TL'ye) artmasına rağmen bu bozulmanın gerçekleşmesidir. Bu açık 2019 yılının yeni açıklanan ilk altı aylık sonuçlarına göre 78,5 milyar TL'ye çıkmış ve yılın tümü için tahmin edilen açığın yine yaklaşık olarak %97'sinin ilk altı ayda gerçekleşmesi gibi bir durumla karşılaşmıştır. Bütçe açığının giderek büyüme ihtimali güçlenmiş olup, yıl sonunda bu sapmanın çok önemli boyutlara ulaşması riski karşısında hükümet bu sefer TCMB yedek akçesinin de Hazine'ye gelir olarak devredilmesi için Temmuz ayında çıkartılan Torba Yasa ile yeni bir düzenleme yapmıştır.
  - o Benzer şekilde, **faiz dışı denge** 2019 yılı için 36,7 milyar TL **fazla** verecek şekilde öngörülmüş, ancak ilk beş aylık uygulama sonuçlarına göre faiz dışı denge 20,1 milyar TL civarında bir açık vermiştir. Bu performans geçen senenin aynı döneminde gerçekleşen 10,9 milyar TL civarında faiz dışı fazla ile karşılaştırıldığında 2,8 kat civarında bir azalma anlamına gelmektedir.
  - o **Yurtiçi açık**, 2019 yılının tamamı için 268 milyar TL civarında tahmin edilirken yılın ilk beş ayında bu açık 122,2 milyar TL ile yıl sonu tahmininin %46'sına ulaşmıştır. Geçen yılın aynı döneminde bu oran (%37) daha düşük olarak gerçekleşmişti. Bir diğer deyişle, vergi gelirlerinin bütçe açığını yavaşlatmadaki rolü ithalattan alınan vergiler çıkarıldığında geçen yılın dahi altında kalmıştır.
  - o **Cari denge (yatırım harcamaları hariç)** Ocak-Mayıs 2019 döneminde 38,8 milyar TL açık vermiştir. Bu açık yılın tamamı için öngörülen açıktan (26,1 milyar TL) %48 daha fazladır.
  - o **Program Tanımlı Faiz Dışı Dengeye bakıldığında**, yılın tümü için bu dengenin 2,2 milyar TL açık vereceği öngörülmüyorken, yılın ilk beş ayında bu açık TCMB kârları, TCMB ihtiyat akçesinin gelir yazılması ve çok küçük miktarlarda kalan imar barışı ve bedelli askerlik gibi gelirler dışarıda bırakıldığında 65,8 milyar TL gibi başlangıç tahmini ile karşılaştırılamayacak bir bozulma sergilemiştir.
- **Bütçe Performansına Gelir ve Gider Kalemleri açısından bakıldığında harcamalarda görülen reel artışlara karşılık gelir tahsilatında reel anlamda gerilemeler gözlemlenmektedir.**
  - o Bu yılın ilk beş ayında merkezi yönetimin toplam **bütçe giderleri** geçen yılın aynı ayına göre %28,4 (%7,4 reel), faiz dışı harcamalar ise %26,3 (%5,6) artmıştır. Buna karşılık faiz harcamaları geçen yılın ilk beş ayına göre ciddi bir artış göstererek %47,6'ya ulaşmıştır. Bu da %23,5 civarında reel bir artış anlamına gelmektedir. Esasında 2019 bütçesinin dikkat

çeken bir yönü faiz ödemelerinin geçmiş yıllarda %10'u pek geçmeyen payının (2018'de %8,9) 2019 bütçesinde %12,2 olarak tahmin edilmesidir. Nitekim bu öngörü ile paralel bir biçimde yılın ilk beş ayında faiz ödemelerinin payı %11 olmuştur. Geçen yılın aynı dönemi için bu oran %10 olarak hesaplanmıştır.

- o **Bütçe gelirlerine** göz atacak olursak, Merkezi Yönetim bütçe gelirleri %15 civarında artmış olup bu artış reel anlamda %3,8 civarında gerilemeye karşılık gelmektedir. Genel Bütçe tarafından tahsil olunan gelirlerdeki artış ise %15,9 (reel artış eksi %3,1) olmuştur. Gelir performansının harcamaların hem nominal hem de reel olarak gerisinde kalmasının ve bütçe açıklarının artmasının en önemli nedeni vergi gelirlerinde geçmiş yıllara kıyasla gözlemlenen tahsilat gerilemesidir. Toplam vergi tahsilatı geçen yılın aynı dönemine göre nominal bazda sadece %4,3 artmış olup reel anlamda %12,8 gibi bir gerileme göstermiştir. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı ise 2018'in ilk beş ayında %83,4 olarak gerçekleşmişken 2019 yılının aynı döneminde bu oran %75,6'ya düşmüştür. Hâlbuki 2018 yılının tümünde vergi gelirleri toplam gelirlerin %82'sini oluştururken 2019 yılı başlangıç bütçe tahmininde bu oranın %85,9 olması öngörülmektedir. 2019'un ilk beş ayındaki düşük performans karşısında, yılın geri kalanında içinde bulunulan ekonomik daralma dönemine bağlı olarak vergi gelirlerinin daha da azalacağını ve harcama kanadında disiplin sağlanmasına yönelik bir değişiklik olmadığı sürece bütçe açığının öngörülenin oldukça üzerinde gerçekleşeceğini tahmin etmek zor olmayacaktır.

o **Bütçe harcamalarındaki artışın kaynaklarına bakacak olursak;**

- 2019 Mali Yılı bütçe harcamalarını analiz ederken dikkat çeken en önemli hususlardan birisi önceki yıllara kıyasla ortaya çıkan bir paradigma değişikliğidir. Daha önceki yıllarda yatırım harcamalarının bütçe harcamaları içinde genellikle %10 civarında bir paya sahipken 2019 yılında bu oran başlangıç bütçesinde %5,7 olarak planlanmıştır. Bu durum, bütçede öngörülen mali disiplinin esas olarak yatırım harcamaları üzerinden sağlanmaya çalışıldığının bir işareti olarak algılanabilir.
- Bu noktadan hareketle ilk beş aylık harcama uygulamasına bakıldığında;
  - İki dönem arasındaki harcama artışına en büyük katkı **cari transferler** kaleminden gelmektedir. Cari transferler, önceki yıl bütçesinde %39 civarında bir paya sahipken 2019 bütçesinde bu pay %41 olarak öngörülmüştür. İlk beş aydaki gerçekleşme de bu civarda olmuştur. Toplam harcamalardaki artışın yaklaşık %49'u içinde sosyal nitelikteki transferlerin de yer aldığı bu harcama kaleminden kaynaklanmıştır. Cari transferler ile ilgili bir diğer ilginç saptama da geçen yılın ilk beş aylık döneminde bu harcama kaleminin %39'u kullanılmışken 2019 yılının aynı dönemi için bu oranın %53 civarında gerçekleşmesidir. Benzer eğilimlerin sürmesi halinde cari harcamalarda ödenek aşımalarının olacağını kestirmek zor değildir.
  - Buna karşılık **yatırım harcamaları** için ayrılan ödeneğin bu yılın ilk beş ayında %51'i (geçen yıl %34) kullanılmıştır. Daha yüksek ödenek kullanımına karşın yatırım harcamaları iki dönemdeki harcama artışına yine de negatif katkı vermiştir. Geçen yıl ilk beş aylık bütçede yatırım harcamaları %9'luk bir pay oluştururken bu pay 2019'da %7'ye düşmüştür. Bu verilerden hareketle ve mali disiplinin yatırım harcamaları kısılarak sağlanacağı yönündeki başlangıçtaki maliye politikası kararı çerçevesinde

bu harcama kaleminin kendi ödeneği içinde kalacağı düşünülebilir. Ancak yılın geri kalanında ortaya çıkabilecek siyasi gelişmeler sonucu bu harcama kaleminde artışlar beklenmesi de olasılık dahilindedir.

- **Personel harcamaları** maliye politikası açısından herhangi bir önceliğe sahip bulunmamaktadır. Hem geçen yılın bütçesinde hem de bu yılın bütçesinde personel harcamalarının bütçeden aldığı pay %24-26 bandında kalmaktadır. Yılın ilk beş aylık sonuçları da bu şekildedir. Personel harcamaları bu kompozisyonu ile toplam harcama artışına %26 civarında katkı vermiştir.
  - **Faiz harcamaları** maliye politikası kararlarından kısa dönemde etkilenmeyen bir özelliğe sahiptir. Yukarıda da belirtildiği üzere faiz harcamalarının bütçedeki payı ilk kez 2019 yılında son beş yılın ortalamasının üzerinde ödenekleştirilen bir kalem olmuştur. Hazine iç borçlanma faizlerinde geçen yılın ikinci yarısından itibaren gözlemlenen yükseliş, artan borçlanma gereği ve özellikle dış borç faiz ödemelerinin TL karşılıklarındaki artış, faiz harcamalarının payındaki yükselişin açıklayıcı nedenleri olarak düşünülmektedir. Faiz harcamaları için ayrılan ödeneğin %40'ının ilk beş ayda kullanıldığı anlaşılmaktadır. Geçen yılın aynı dönemi için ödenek kullanımları bu oranın üzerindedir. Bunun anlamı önümüzdeki aylarda faiz harcamalarının bütçe harcama artışına katkısının daha fazla olacağıdır.
  - **Sonuç olarak, harcama kanadında ilk beş ayda** geçmiş yıllarda olduğu gibi 2019 yılı bütçesinde de ağırlık taşıyan transfer harcamalarının, faiz ödemelerinin ve personel harcamalarının katılığı sürdürmüştür. Geçmiş yıllara kıyasla tek istisna, şimdilik yatırım harcamalarından fedakârlık edilerek artan faizlerin ve transfer harcamalarının bütçe açığı üzerindeki harcama ve ek borçlanma baskısının önlenmeye çalışılmasıdır. İleride siyasi endişelerle yatırım harcamalarına hız verilmesi harcama kanadındaki artışı daha da güçlendirebilecektir.
- o Yukarıda da belirtildiği gibi bütçe açığının esas belirleyicisi vergi performansındaki bozulmadır. Bu bozulmada dolaylı vergilerin etkisi tahmin edilebileceği gibi daha fazladır. Aşağıda yer alan Tablo 19'dan hesaplanabileceği gibi vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı 2018'in ilk beş ayında %62 olmuştur. Buna karşılık 2019 yılının ilk beş ayında dolaylı vergilerin payı %59'a düşmüştür. Bu duruma ve vergi performansındaki düşüklüğün arka planına hem 2018 Bütçe uygulama sonuçlarında hem de bu bölümün başında değinildiği için ayrıca üzerinde durulmayacaktır. Gelir kalemleri içinde Tablo 18'den takip edileceği üzere iki dönem arasındaki artışa en fazla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri katkı sağlamıştır. İki dönem arasındaki gelir artışının %59'u bu gelir kaleminden kaynaklanmıştır.
  - o **Bütçe nakit açıklarının finansmanına bakıldığında;**
    - Burada ilk dikkati çeken husus 2019 yılının ilk beş ayında geçen yıllardan bu yana fazla başvurulmayan döviz cinsinden borçlanmanın tekrar başlamasıdır. Tablo 19'da incelenebileceği gibi Hazine döviz cinsinden hem hazine bonusu hem de tahvil ihraç ederek önemli bir finansman sağlamıştır. Toplam net iç borçlanmanın yarısından fazlasının döviz cinsi tahvil üzerinden yapıldığı dikkat çekmektedir. Açığın finansmanında ayrıca dış borçlanmanın da önemli bir yer tuttuğu gözlemlenmektedir.

- Bu arada 2018 yılı bütçesi nakit açıklarının değerlendirilmesi sırasında, **emanet ve avans işlemlerinde izaha muhtaç çelişkiler olduğu** ve bunun bütçedeki açığa kıyasla nakit açıklarındaki sapmaların ve gerçekte net olarak açıkların finansmanının boyutunun anlaşılmasını engellediği yolunda bir saptamada bulunmuştuk. Buna paralel olarak, 2019 yılının ilk beş ayında da hem emanet hem de avans hareketlerindeki değişimlere ilişkin hiçbir bilginin finansman tablolarında yer almadığı anlaşılmaktadır. Hazine'nin tablolarında yer alan bu verilerin derlenmesinde sorunlar yaşandığından bahisle emanet ve avans değişimlerinin takip edilemediği anlaşılmaktadır. Geçen yılın ilk altı ayında da bu yönde ancak sadece avanslar açısından benzer bir sorunla karşılaşmış iken bu yıl hem emanetler hem de avanslarda benzer bir veri toplama sorunu yaşanması, nakit açıklarının boyutu hakkında bilgi edinilmesini ve ona göre yorumda bulunulmasını engellemektedir. Bunun bir diğer sonucu da emanet ve avanslardan yapılan ödemelerin veya ödeme geciktirmelerinin toplam talep üzerindeki etkisinin saydam bir biçimde ele alınamamasıdır.
- Son bir husus ise Hazine'nin nakit borçlanmasının yanı sıra özellikle nakit dışı (non-cash debt generation) borç yaratma eğilimidir. Kamu bankalarına, Türkiye Varlık Fonu (TVF) bünyesinde oluşturulan Piyasa İstikrar ve Dengeleme Fonu (PIDF) aracılığı ile ve bir dizi karmaşık işlem sonucu aktarılan devlet tahvilleri yolu ile bilanço düzeltme imkânı sağlayan bu uygulamayı aşağıda ayrı bir bölümde ele almaktayız.

**Tablo 19: Bütçe ve Hazine Nakit Dengeleri (milyon TL)**

	Merkezi Yönetim Bütçe Özeti: Nakit Dengesi ve Finansmanı		Genel Bütçe Özeti: Nakit Dengesi ve Finansmanı		Hazine Nakit Dengesi	
	Ocak-Mayıs 2018	Ocak-Mayıs 2019	Ocak-Mayıs 2018	Ocak-Mayıs 2019	Ocak-Mayıs 2018	Ocak-Mayıs 2019
<b>MERKEZİ YÖNETİM GELİRLERİ</b>	302,063	347,503	-	-	-	-
<b>I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ</b>	289,801	335,964	291,446	338,520	310,531	361,136
Vergi Gelirleri	252,071	262,866	252,071	262,866		
Dolaysız Vergiler	94,661	106,247	94,661	106,247		
Dolaylı Vergiler	157,410	156,619	157,410	156,619		
Diğer Gelirler	37,730	75,654	39,375	75,654		
<b>II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ</b>	9,431	8,077	-	-		
<b>III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KUR. GELİRLERİ</b>	2,831	3,462	-	-		
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI</b>	322,529	414,033	308,562	402,036	324,531	428,912
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	291,112	367,649	277,144	355,652		
Faiz Giderleri	31,417	46,384	31,417	46,384		
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ</b>	-10,951	-20,146	14,302	-17,133		
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE DENGESİ</b>	-20,467	-66,530	-17,116	-63,516		
BÜTÇE EMANETLERİ	6,964	?	4,378	?		
DIĞER EMANETLER	3,343	?	2,642	?		
AVANSLAR	287	?	- 176	?		
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE NAKİT DENGESİ</b>	-9,872	-66,530	-10,272	-63,516	-11,543	-66,741
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE FINANSMANI</b>	9,872	66,530	10,272	63,516		
<b>BORÇLANMA (NET)</b>	20,388	67,940	20,388	67,940		
<b>DIŞ BORÇLANMA (NET)</b>	-505	16,542	- 505	16,542		
Kullanım	17,166	36,077	17,166	36,077		
Ödeme	-17,671	-19,536	- 17,671	-19,536		
<b>İÇ BORÇLANMA (NET)</b>	20,893	51,398	20,893	51,398		
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	969	5,270	969	5,270		
Satış	969	5,270	969	5,270		
Ödeme	-	-	-	-		
-Döviz Cinsinden Hazine Bonosu	-	1,056	-	1,056		
Satış	-	1,122	-	1,122		
Ödeme	-	-66	-	-66		
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	19,924	15,402	19,924	15,402		
Satış	43,240	48,021	43,240	48,021		
Ödeme	-23,316	-32,619	-23,316	-32,619		
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	-	29,670	-	29,670		
Satış	-	29,831	-	29,831		
Ödeme	-	-161	-	-161		
<b>NET BORÇ VERME (-)</b>	- 497	-244	-566	-338		
BORÇ VERME	20	-	20	-		
GERİ ÖDEME (-)	517	244	587	338		
<b>ÖZELLEŞTİRME GELİRİ</b>	-	-	-	-		
<b>TMSF GELİR FAZLALARI</b>	-	-	-	-		
<b>KASA/BANKA VE DIĞER İŞLEMLER</b>	-11,013	-1,655	-10,683	-4,761		



# 7. ÖZEL BÖLÜM – KAMU BANKALARINA İKRAZEN (BORÇ OLARAK) VERİLEN ÖZEL TERTİP DEVLET İÇ BORÇLANMA SENETLERİ: DEVLET MUHASEBESİNDE VE BÜTÇE TABLOLARINDA NASIL ELE ALINABİLİR? DÜNYA UYGULAMALARI VE ALTERNATİF ÖNERİLER<sup>10</sup>

## 7.1. Giriş ve Kavramsal Bir Çerçeve

Bu bölümde devletin kamu ve özel sektör borcunu üstlenmesi halinde sorunlu bankaların ve firmaların bilançolarını düzeltme amacı ile ihraç ettiği devlet iç borçlanma senetlerinin devlet muhasebesinde ne şekilde kayıt edilip raporlanması gerektiği konusundaki uygulamalara bakacağız. Devletin değişik şekillerde sağladığı bu tür desteklerin önemli makroekonomik sonuçları olduğu açıktır. Bu sonuçları, aşağıda özetlenen borç sürdürülebilirliği ve toplam talep ile toplam arz açısından ele almak mümkündür.

- **Borç Sürdürülebilirliği:** Devletin bankacılık sektörüne sağladığı destek genellikle nakit transferler yerine iç borçlanma senedi vermek yolu ile olmaktadır. Eğer verilen senetlerin karşılığında senedin ihraç edildiği kurumun (BDDK veya TVF gibi) karşılık olarak verdiği bir geri ödeme garantisi (ikraz anlaşması ile geri ödeme sözü- effective collateral) yoksa veya sorunlu bankanın varlıklarının satışı ile bir gelir elde edilmesi söz konusu değilse, bu durum devletin borç stokunun sürdürülebilirliği üzerinde bir tehdit unsuru oluşturacaktır. Hatta kendisine ikrazen devlet tahvili verilen kurumun ileride üstlendiği borcu geri ödeme anlaşmasına rağmen, ödemede sıkıntı yaşaması halinde sürdürülebilirlik sorunu devletin vadesi gelen senetlerini ödemek için yeniden borçlanmasına yol açacağı için ağırlaşabilecektir. Dolayısı ile verilen tahvillerin borç sürdürülebilirliğine olumsuz etkisi sonucunda harcamaların kısılması ve (daha fazla faiz dışı fazla yaratılarak) bütçe disiplininin sağlanması gerekeceğinden bu durum tüm vatandaşların kamu hizmetlerinden daha kısıtlı bir biçimde faydalanması anlamına gelecektir.
- **Toplam Talep Etkisi:** Devletin vermiş olduğu bu tahviller özellikle sorunlu banka bilançolarında düzelme sağlayacağı için bankaların kredi verme kapasitesini arttıracak ve toplam talep “böyle bir desteğin olmadığı duruma göre” olumlu yönde etkilenecektir. Böyle bir destek sağlanmazsa bankacılık sistemi tek başına bu sorunun üstesinden gelemediği sürece, sisteme olan güven sarsılacak, mevduat çekilişi yaşanacak ve bunun sonucunda bankacılık sisteminin aracılık fonksiyonu ortadan kalkacaktır. Ayakta kalmak isteyen bankalar mevduat kaçışını önlemek için faizleri yükseltmek isteyecekler, bu talebi daha da daraltarak ekonomik krizi derinleştirecektir. Buna karşılık, tahvil ihracı ile bilançolara çeki düzen verilmesi faiz marjlarını daraltarak aşağı çekecektir. Tahvil ihracının toplam talep üzerinde **faiz marjları** yolu ile olumlu etkisinin aynı zamanda iktisadi büyüme yoluyla **toplumsal refahın artması** ve bunun talebi daha da artırması ile sonuçlanabileceği de ileri sürülebilir. Ancak borç artışı ile devletin varlıkları azalırken özel kesimin refahının artması tamamen tüketicilerin davranışına bağlıdır. Kamu

<sup>10</sup> Bu bölümdeki değerlendirmeler için “Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy” (Editörler: William Alexander, Jeffrey M. Davies, Liam P. Ebrill ve Carl-Johan Lindgren) –IMF Publication, 1997, Chapter 1’den; yazarın kendi mesleki tecrübelerinden ve bu konuda meslektaşları ile yaptığı görüş alışverişlerinden yararlanılmıştır. Kendilerine katkıları için teşekkür ederiz.

kesiminin borçlanması artarken özel kesim refahını arttırmakta çekingen davranıyorsa (Ricardo Denkliği'ne uygun davranıyorsa)<sup>11</sup> bu durumda banka bilançolarındaki düzelme toplam refahı arttırmayabilir. Bu tamamen mevduat sahiplerinin ve tüketicilerin devlet müdahalesinden ne beklediği ile ilgilidir. Eğer bu tür yeniden yapılandırmalar, bankacılık sektörünün tahsil edemediği alacaklarını tahsil etmesine imkan verecek kredibilitesi yüksek politikalar ile destekleniyorsa o zaman özel kesim refahı da bu yapılandırmadan olumlu etkilenenecektir. Bunun dışında devletin ihraç ettiği tahviller **para arzı** yolu ile de toplam talebi etkileyebilir. Verilen tahvillerin sağladığı bilanço düzelmesi, mevduat çekilişini önleyeceği için geniş anlamda para arzı azalmaz, hatta artabilir ve bu da toplam talebi olumlu etkileyebilir. Bankalara verilecek tahviller **ödemeler dengesi üzerinde** de etkili olur. Özellikle bankaların durumundan endişelenen dış yatırımcıların paralarını yurt dışına çıkarmaları ve yeni fonların gelmemesi gibi durumlar engellenebileceği gibi yeniden yapılandırmanın başarı derecesine bağlı olarak banka bilançolarındaki düzelme ile birlikte bankaların aracılık fonksiyonlarını yeniden kazanmaları, sermaye kaçışının durması, bankaların dışarıdaki bankalar ile kuracakları yeni kredi hatları yolu ile ticareti ve üretimi finanse etmesi mümkün olabilir. Buna karşılık yapılan tüm tahvil desteklerine rağmen bankacılık sektörü amaçlanan yapısal dönüşümü sağlayamazsa devlet bankacılık sektörünü kırtarmak için **tekrar müdahil olabilir**. Bu durumda da toplam talep olumlu yönde etkilenmeyebilir. Zira, bankacılık sektörüne yönelik sık yapılan kırtarma operasyonları “ahlaki çöküntüye”, bankaların “nasıl olsa kırtarırlar” düşüncesi ile riskli krediler vermesine ve devletin ihraç edeceği tahvillerinin miktarını, borç stokunu ve borçlanma faizlerini arttıran olumsuzlukların yaşanmasına yol açabilir.

- **Toplam Arz Üzerindeki Etkiler:** Eğer bankaların devlet tahvili ihracı yolu ile ayağa kaldırılması ve bilanço yapılarının sağlamlaştırılması, sistemi güçlü kılmışsa; buna bağlı olarak mevduat sahiplerinin paralarını tekrar bankacılık sektörüne yatırmaları, dolayısıyla bankaların özel sektöre açacakları kredilerin ve projelere verecekleri teknik desteğin artması, sonuçta ekonomide toplam arzın da toplam talebe yanıt verecek şekilde tepki vermesi mümkün olur. Dikkat edilecek olursa, bu tür tahvil operasyonlarının başarısı sadece tahvilin verilmesi ile ortaya çıkmamakta, bunu destekleyecek diğer mekanizmaların devreye sokulup sokulmayacağına da bağlı bulunmaktadır.

## 7.2. Bütçede Kayıt Usulleri-Ülke Uygulamaları ve Türkiye

- Yukarıdaki tartışmadan da anlaşılacağı üzere bankalara verilecek devlet tahvillerinin toplam talep ve arz ve kamu maliyesi üzerinde önemli makroekonomik ve bütçesel etkileri vardır. Bu etkilerin tahmin edilmesi, ona göre politikalar geliştirilmesi bu tür işlemlerin bilinmesine, devlet hesaplarına doğru ve saydam bir biçimde kaydedilmesine, politika yapıcıları ve özellikle vatandaşların devletin mali durumunun farkında olmasına bağlıdır. Aşağıda bankacılık kesimine yönelik bu tür operasyonların bütçede nasıl gösterileceğine dair IMF-GFS sistemi de dahil olmak üzere dünya uygulamalarına bakacağız. Bunu yaparken özellikle 2001 krizi sonrasında ülkemizde yapılan uygulamaları da ele alacağız.
- Öncelikle altını çizmek istediğimiz husus, bankacılık krizleri sonrasında bankalara sermayelerini güçlendirmeleri için yapılan ve yeniden sermayelendirme olarak bilinen devlet yardımlarının (re-capitalization) kamu maliyesi hesaplarında ve istatistiklerinde ne şekilde gösterilmesi gerektiğinin literatürde ve uygulamada hala tartışmalı olmasıdır. Bu nedenle önce sorun ortaya konulacak daha sonra da çözüm önerileri ele alınacaktır.

<sup>11</sup> Ricardo Denkliği: İsmi ünlü İngiliz politik iktisatçısı David Ricardo'dan alan bu görüşe göre devlet borcu vatandaşın refahını artırmaz zira bu borcun ileride kendilerinden vergi olarak tahsil edileceğini varsayan tüketiciler harcamalarını bugünden kırtarak tasarruf yaparlar.

**Tablo 20: Devlet Tarafından Sorunlu Bankalar için Yapılan Mali Yardımların Bütçede Gösterim Biçimleri**

Yöntem	Ülke	Bütçe Sınıflaması
<b>Yeniden sermayelendirme (Recap)</b>		
<b>A. Nakit ödeme</b>	Mısır (1991)	Çizgi üstü gider (Bütçe içi) – Sermaye harcaması
	Filipinler (1986)	Çizgi üstü gider (Bütçe içi) – Yeniden yapılandırma sermaye katkısı - Net borç verme kalemi
	İsveç (1991)	Çizgi üstü gider (Bütçe içi) – Banka yeniden yapılandırma ödeneği
	Türkiye (2001)	Çizgi üstü gider (Bütçe içi) – Sermaye harcaması - Görev zararları için (Halk Bank-TCZB)
<b>B. Bankalara tahvil ihracı</b>		
<b>B1 - Tahsili kabil olmayan banka alacaklarını devralma karşılığında tahvil ihracı</b>	Macaristan (1992-1993)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
	Gana (1990)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
	Sri-Lanka (1993)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
<b>B2-Karşılıksız tahvil ihracı</b>	Şili (1984)	Anapara ve faiz ödemeleri bütçe ile ilişkilendirilmiyor ve gider kaydedilmiyor
	Gana (1990)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe Dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
	Macaristan (1993-1994)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe Dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
	Türkiye (2001)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe Dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)- Görev zararları için (Halk Bank-TCZB)
<b>C. Bankaların mülkiyetinin devir alınması (take-over) karşılığı ihraç olunan tahviller</b>	Arjantin (1994-1995)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı)
	Finlandiya (1991)	Anapara ve faiz Bütçe dışından ödenir
	Moritanya (1986)	Anapara ve faiz çizgi üstü harcama olarak (Bütçe içi)
	Filipinler (1986)	Anapara - Çizgi altı (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü
	Şili (1983)	Anapara - Çizgi altı (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü
	Türkiye (2001) Hazine tarafından TMSF'ye ikrazen tahvil ihracı (TMSF bünyesine alınan, tasfiye edilen veya yeniden yapılandırılarak satılan özel sektör bankaları için)	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)
<b>D. Yukarıdaki kategorilerde yer almamakla beraber bankaların sermayelerini güçlendirmek için ikrazen ihraç olunan tahviller</b>	Türkiye (2019) - TVF-PFİD üzerinden kamu bankalarına sermayelerini güçlendirmek üzere ihraç olunan döviz tahvilleri	Anapara - Çizgi altı gider (Bütçe dışı) – Faiz - Çizgi üstü gider (Bütçe içi)

*Kaynak: Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy, IMF 1997 s. 28-29'dan alınmıştır olup Türkiye uygulaması buna göre yazar tarafından düzenlenmiştir.*

- Devletin nakit sağlama (cash injection) veya nakit hareketi yaratmayan tahvil ihracı (nakit dışı – noncash) suretiyle bankalara yardım sağlaması makroekonomik sonuçlar açısından fark yaratmasa da bunların kayıt şekilleri farklı uygulamalara tabi olmaktadır. Yukarıda yer alan Tablo 20, bu konudaki ülke uygulamaları hakkında bir fikir vermesi için hazırlanmıştır. Bu tabloyu incelemeyen önce tabloda yer alan bazı işlemlerin (ana para ve faiz kayıtlarının) anlamını belirtmek gerekmektedir. Bu da çizgi üstü ve çizgi altı üstü kayıt tanımlarıdır. Bütçe açığı terminolojisinde bütçe açığı devletin toplam talep üzerindeki net baskısını (gelir-harcama anlamında) ifade eder. Toplam talebi, dolayısı ile bütçe dengesini etkileyen işlemler mali işlemler (fiscal transactions) olarak nitelendirilerek çizgi üstüne yazılır. Personel harcamaları ve faiz ödemeleri de toplam talebe etki ederler. Buna karşılık, açığın finansmanını yani borç yönetimini etkileyen işlemler, borç yönetimi işlemleri (liability management) olarak bütçeyi finanse eden çizgi altı (bütçe dışı) işlemler olarak nitelendirilirler. Bu anlamda anapara ödemesi toplam talebi etkilemez. Zira anapara ödemesi daha önce özel sektörden alınan borcun geri ödenmesi anlamına gelir ve ek toplam talep yaratan bir işlem olarak değerlendirilmez.
- IMF-GFS metodolojisi bu mantık içinde nakit esaslı işlemler üzerinden bankalara yapılan nakit yardımları çizgi üstü işlem olarak ele alırken, nakit dışı tahvil ihraçlarında sadece ileride ödenecek faizleri zamanı geldiğinde çizgi üstüne yazmakta, buna karşılık ihraç olunan tahvillerin anapara ödemelerini diğer anapara ödemeleri gibi bütçe dışında (çizgi altı) izlemektedir. Belirttiğimiz gibi IMF metodolojisi sadece nakit işlemlerin toplam talebi etkileyeceği varsayımından hareketle karşılığında bir nakit çıkışı yaratmayan nakit dışı tahvil ihracının anapara hareketlerini bütçe dışında tutmaktadır. Yukarıdaki Tablo 20'deki işlemler bir iki istisnası (Moritanya gibi) hariç ihraç olunan nakit dışı tahvillerin anaparasını bütçe dışına atmakta ve toplam talebin sadece faiz ödemelerinden kaynaklanan kısmını ödeme yılında bütçe açığı hesabına katmaktadır. Bu durum Türkiye açısından da geçerlidir. Finansal krizin banka bilançolarını etkilediği 2001 yılında Hazine, Ziraat ve Halk bankalarının görev zararlarından kaynaklanan ihtiyaçlarının bir bölümünü nakit olarak ödemiş ve bunlar ödenek karşılığı çizgi üstü sermaye katkısı olarak aynı yıl bütçeye işlenmiştir. Ancak, miktarı çok yüksek olan görev zararlarının tamamı (20 milyar dolar civarında) bütçeden nakden ödenemediği için bankalara nakit dışı tahviller verilmiş, genel pratiğe uygun olarak anapara çizgi altından faiz ise çizgi üstünden olacak şekilde zamanı geldikçe ödeme yapılmıştır. Batan bankaların tasfiyesi ve/veya rehabilitasyonu için de TMSF'ye ikrazen verilen nakit dışı tahvillerin de diğer ülke pratikleri paralel bir biçimde aynı yöntemle bütçe kayıtları yapılmıştır.

### **7.3. Hazine tarafından İkrazen Kamu Bankalarına İhraç Edilen 24 Haziran 2019 Tarihli Devlet Tahvilleri Bütçe'de Nasıl Gösterilmektedir?**

Hazine tarafından 2001 yılında ihraç olunan ve diğer ülke pratikleri ile uyumlu bir şekilde bütçede kaydı tutulan banka operasyonlarından uzun süre sonra 22 Nisan 2019 tarihinde aşağıda alıntılanan basın bildirisi ile Hazine'nin kamu bankalarının sermaye yapılarına destek olmak üzere 3,7 milyar dolar tutarında özel tertip devlet iç borçlanma senedi ihraç edeceğine dair bir duyuru yayınlanmıştır. Buna göre;

....., kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 24 Nisan 2019 valör tarihli olmak üzere net 3,3 milyar Avro tutarında, 5 yıl vadeli, yıllık %4,61 faizli, kuponuz Devlet iç borçlanma senedi; kamu sermayeli katılım bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere nominal 400 milyon Avro tutarında 5 yıl vadeli, faiz ödemesiz Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilecektir.

Bu süreçte, Türkiye Varlık Fonu (TVF) tarafından finansal piyasalarda iyileşme ve derinleşmeyi destekleme misyonu doğrultusunda 10 Nisan 2017'de kurulmuş olan TVF Piyasa İstikrar ve Denge Fonu aracı rolü üstlenmektedir. Bakanlığımız tarafından yukarıda özellikleri verilen ikrazen özel tertip DİBS'ler Piyasa İstikrar ve Denge Fonu'na (PİDF) ihraç edilecektir. PİDF, Bakanlığımız tarafından ihraç edilen ikrazen özel tertip DİBS'leri Kamu Bankalarına satarak nakit kaynak oluşturacak, sonrasında söz konusu nakit kaynağı kamu bankaları tarafından ihraç edilecek sermaye benzeri tahvillerin satın alınması amacıyla veya sermaye benzeri kredi kullandırılması amacıyla kullanılacaktır. İkrazen ihraç edilecek DİBS'lerin karşılığında Hazine alacağı oluşacak, bununla ilgili 4749 sayılı Kanun uyarınca Piyasa İstikrar ve Denge Fonu ile Bakanlığımız arasında ikraz sözleşmesi düzenlenecektir. (<https://www.bmb.gov.tr/duyuru/kamu-bankalarına-ikrazen-ozel-tertip-dibs-verilmesine-iliskin-aciklama>)

Söz konusu basın açıklamasından anlaşıldığı kadarı ile Hazine bu tahvilleri PİDF'ye verecek, PİDF bu tahvilleri kamu bankaları ve onların katılım ortaklıklarına satarak **nakit kaynak** elde edecek sonra da bu nakit kaynağı bu bankaların ihraç edeceği **sermaye benzeri tahvilleri** alarak veya **sermaye benzeri kredi kullandırmak** suretiyle kullanılacaktır. Hazinenin ihraç edeceği tahviller karşılığında PİDF Hazine'ye borçlanacak ve bunun için bir **ikraz anlaşması** düzenlenecektir. Burada Hazine tahvilleri kamu bankalarının portföyünde tutularak bu bankaların sermaye benzeri tahvillerinin veya kullandıkları kredinin teminatı olmak gibi bir fonksiyon ifa edeceklerini bunun da ötesinde bu bankaların varsa döviz açık pozisyonlarının da bu tahviller sayesinde kapanacağı tahmin edilmektedir. Açıklamada “açık” olmayan bir nokta da PİDF'nin kamu bankalarına sattığı tahvillerin karşılığında kamu bankalarının nakit kaynağı nereden ve nasıl yaratacakları hakkında bir açıklama yapılmamış olmasıdır. Söz konusu tahviller Hazine tarafından yayınlanan borç istatistiklerinde Nakit Dışı Borç stokunun içinde 24,4 milyar TL karşılığı olarak kayıtlı bulunmaktadır.<sup>12</sup> Hazine de buna karşılık PİDF ile ikraz anlaşması imzalamıştır. Tahvillerin ödeme vadesi geldiğinde PİDF'nin aynı miktar anapara ve faizi Hazine'ye ödemesi beklenmektedir. Hazine'nin yapacağı ödemeler kadar PİDF tarafından Hazine'ye ödeme yapılamazsa aradaki farkın “borç verme geri ödeme (lending minus repayment)” olarak harcama kaydedilmesi söz konusu olacak ve Hazine'nin ödeme dönemlerindeki açığı bu miktar kadar artacaktır.

Konumuza dönecek olursak, işlem ne kadar karmaşık gibi gözükmüşse gözüksün, sonuçta Hazine tarafından verilen bu tahviller diğer uygulamalara benzer kayıt usullerine tabi olacaktır. Buna göre tahvillerin anapara ödemeleri günü geldiğinde çizgi altında bütçe dışından ödenirken faizleri diğer faizler ile birlikte çizgi üstünden ödenecektir. Bu işlemi Tablo 20'deki son satırda diğer kategoriler dışında ayrı bir kategori olarak sınıflandırılmış olarak görmek mümkündür.

Özetlemek gerekirse, devletin bankacılık sektörünün yaşadığı muhtelif sorunlara çözüm olarak ihraç ettiği nakit dışı tahviller ihraç edildikleri yıl içinde doğrudan bütçe gideri olarak işlem görmemekte, ancak bu tahvillerin ödeme dönemlerinde anaparası bütçe dışında, faizleri ise bütçe içinde kayıt edilmektedir. Bu tahvillerin ikrazen verilenleri IMF-GFS uygulamasında da ilk ihraç edildikleri andaki değerleri üzerinden devletin yükümlülüklerini arttıran, buna karşılık bir ikraz sözleşmesi ile alacak hakkı doğuran, dolayısıyla yükümlülük artışını bir alacak artışının dengelediği bir bilanço işlemi olarak değerlendirilmekte ve ilk ihraç değeri bütçeleştirilmemekle birlikte bilançoda takip edilmektedir.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Nakit dışı iç borç stoku tablosu için bkz: [https://bmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri/Nakit\\_Dışı\\_İç\\_Borç\\_Stoku\\_sekmesi](https://bmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri/Nakit_Dışı_İç_Borç_Stoku_sekmesi).

<sup>13</sup> Daha fazla bilgi için IMF-GFS 2014 Baskısı, s.298'e bakılabilir.

**Alternatif Bir Araç Olarak Artırılmış Denge (Augmented Fiscal Balance):** Önceki bölümde belirttiğimiz gibi kamu açığının ekonomi üzerinde kamudan kaynaklanan toplam talep baskısını doğru bir biçimde ölçmek, alınan kararların<sup>14</sup> maliye politikası açısından etkisini anlamak ve politika kararlarını buna göre ayarlamak çok önemlidir. Halbuki yine önceden değindiğimiz gibi IMF-GFS bu hususa daha çok nakit işlemler bazında bakmakta ve bankalara yapılan bu türden yardımları da bu çerçevede değerlendirmektedir. Bunun ne anlama geldiğini Tablo 20'deki uygulamalardan görmüş bulunuyoruz. Buna karşılık nakit olmayan işlemler devreye girdiğinde IMF-GFS yaklaşımı bu şekilde yapılan tahvil ihraçlarının toplam talep üzerindeki etkisini yansıtmakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü bu tahviller ilk ihraç anlarında ekonomiye bankalar veya TMSF, PİDF gibi aracı kuruluşlar vasıtası ile etki etmekte ve nakit ödemeler ile benzer ekonomik sonuçlar yaratmaktadır. Ancak GFS metodolojisi bu ödemeleri nakit işlem yaratmadığı için bütçeleştirmemekte ve sadece bilançoda takip etmektedir. Bu tahvillerin vadesi geldikçe anaparası bütçe dışından faizi de bütçe içinden ödenerek işlem yapılmaktadır. Bu ise tahvil operasyonunun yapıldığı yıl içinde ekonomiye etkisinin bütçe açığı yolu ile anlaşılmasına imkan vermemektedir. IMF-GFS metodolojisi geçirmiş olduğu revizyonlara rağmen hala nakit işlemler ağırlıklı bir yapı içinde olduğu ve temel amacının da ülkelerin kamu açıklarının nakit olarak tanımlanması yolu ile kısa dönemde nakit borçlanma ihtiyacının izlenmesi olduğu için bu yaklaşım ister istemez nakit dışı tahvil ihraçlarının ekonomi üzerindeki ilk etkisini göz ardı etmektedir. Oysa ki bu etkinin ölçülmesinin önemini önceki kısımlarda sık sık dile getirmiş bulunuyoruz. Bu konuda metodolojinin eksikliklerini tamamlamak üzere **“artırılmış veya genişletilmiş açık - augmented deficit”** kavramı önerilmektedir. Artırılmış açık banka operasyonlarının ölçülebilir ancak klasik GFS tanımında yer almayan maliyet unsurlarını (anapara gibi) klasik açığa ekleyerek açık tanımını genişletmekte ve devletin banka operasyonlarından sonra ortaya çıkan açığını daha net görmemize imkan sağlamaktadır. Bu tür mali işlemler bütçe harcamalarına ayrı bir kategori ve harcama kalemi olarak eklenebilirler. Örneğin, ikrazen ihraç olunmuş bir tahvilin bütçe dışında ve bilançoda takip edilmesi yerine çizgi üstünde “borç verme – geri ödeme” kaleminde bir harcama unsuru olarak takip edilmesi, “arttırılmış açık” vasıtası ile kamunun açığının gerçek boyutunu (augmented reality) görmemize yardımcı olur.

Arttırılmış açığın klasik açığın yerini almak gibi bir iddiası yoktur. Klasik açık piyasalar üzerindeki kısa dönemli nakit etkiyi, arttırılmış açık ise verilen tahvilin bugünkü değeri ile ileride getireceği yükümlülükleri görmemizi sağlar. Arttırılmış açık, politika yapıcıları aşırı harcama eğilimlerinin önüne geçilmesi ve mali disiplinin sağlanması yönünde teşvik edebileceği gibi vatandaşların da banka operasyonlarının gerçek maliyetini görmelerine, böylece ileride bu sektörün daha iyi yönetilmesi ve yanlış bankacılık kararlarının yükünün toplum tarafından omuzlanılmaması için farkındalık ve toplumsal etki sahibi olmalarına imkân yaratır. Örneğin, arttırılmış açık Türk kamu maliyesi sistemi içinde uygulanan ve raporlanan bir açık ölçüm biçimi olsaydı, 24 Nisan 2019'da ihraç edilen 24,5 milyar TL'lik tahvil de borç verme – geri ödeme kalemi içinde bir harcama unsuru olarak yer alacak ve klasik açık Mayıs sonunda bu miktarın da eklenmesi ile birlikte 66,5 milyar TL'den 91 milyar TL'lik arttırılmış açığa dönüşecekti. Bu nedenle bu tür operasyonların mali etkisinin mali raporlarda klasik açığın yanına eklenecek “arttırılmış açık” tablosu ile tamamlanması toplumun üzerine yıkılması muhtemel yüklerin bilinmesi açısından mali saydamlığa uygun bir tercih olacaktır.

<sup>14</sup> Örneğin bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve bu amaçla tahvil ibracı bir maliye politikası karardır.





ISBN 978-605-165-041-8