

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu

Son Altı Yıllık Görünüm
ve 2018 Bütçesi





**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**



TÜSİAD

EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU ÇALIŞMA RAPORLARI SERİSİ

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU

**MALİYE POLİTİKASININ SON ALTI YILLIK GÖRÜNÜMÜ
(2012-2017) VE 2018 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ**

**Koç Üniversitesi -TÜSİAD
EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU**

**Mayıs 2018
(Yayın No: EAF-RP/18-01)**

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

**Mayıs 2018
(Yayın No: TÜSİAD-T/2018-05-596)**

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

© 2018, TÜSİAD

© 2018, EAF

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmazdan 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 978-605-165-030-2

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 İşadamları Derneği'nin ortak girişimleri sonucu kurulmuşkar 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" başlıklı çalışma, Ferhat Emil tarafından EWA Kurumsal Danışmalık'ın katkılarıyla hazırlanmış ve Ekonomik Araştırma Forumu Çalışma Raporu olarak yayımlanması kararlaştırılmıştır.

Mayıs 2018

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’de, 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 Yönetimi ve Performans Yönetimi konularında da dersler vermiştir.

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

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

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

Ferhat Emil evli ve bir kız çocuğu babasıdır.

İÇİNDEKİLER

BAŞLARKEN	17
1. TEMEL BÜTÇE KAVRAMLARI	17
2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEKİ GELİŞMELER (2012-2017)	27
2.1. Klasik Bütçe Açığı Performansı Açısından Genel Görünüm	28
2.2. Diğer Bütçe Dengesi Kavramları Açısından Görünüm	28
2.2.1. Faiz Dışı Denge	28
2.2.2. Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	30
2.2.3. Cari Bütçe Dengesi	30
2.2.4. Yurtiçi Bütçe Dengesi	30
2.2.5. Bütçe Nakit Açığı ve Hazine Nakit Açığı	31
2.3. Harcama Kalemlerindeki Gelişmeler	31
2.3.1. Ekonomik Sınıflama Açısından Bütçe Harcamalarının Analizi	32
2.3.2. Fonksiyonel Harcama Kodu Bazında (FKOD) Merkezi Yönetim Bütçe Kalemlerinin Analizi	40
2.3.3. Çapraz Sınıflama (EKO-FONK) Yöntemine Göre Harcamaların Analizi	43
2.3.4. Yedek Ödeneklerin Dağılımı Konusunda Bazı Gözlemler	44
2.4. Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Gelişmeler	44
2.4.1. Gelir Kalemlerinin Kompozisyonu Açısından Analiz	44
2.4.2. Vergi Gelirlerinin Artış Hızları, Esneklikleri ve Tahsilat/Tahakkuk Açısından Analiz - Vergi Sistemi ve Mükellef Davranışları	46
2.5. Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	49
2.5.1. Merkezi Yönetim Nakit Açıklarının Finansmanındaki Gelişmeler ve Kamu Hazinesdarlığı	49
2.5.2. Hazine Borç Göstergelerindeki Gelişmeler	54
2.5.3. Ülkemizin Toplam Dış Borç Stokundaki Gelişmeler	56
2.6. Bütçe Politikaları Açısından Önem Taşıyan Diğer Konular	58
2.6.1. Kamu Yatırım Programı	58
2.6.2. Kamu Özel İş birlikleri (KÖİ) ve Bütçesel Yükleri	62
2.6.3. Vergi Harcamaları	66
3. 2018 MALİ YILI BÜTÇESİNİN ÖZET GÖRÜNÜMÜ VE OCAK 2018 BÜTÇE	
UYGULAMA SONUÇLARI	69
3.1. 2018-2020 Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Makroekonomik Büyüklükler: ...	69
3.2. Merkezi Yönetim Bütçesi Tahminleri	71
3.3. Ocak 2018 Bütçe Uygulama Sonuçları ve 2018 Bütçesinin Maliye Politikaları Hakkında Kısa Değerlendirme	73
3.3.1. Mali Disiplin Açısından	73
3.3.2. Harcama Politikaları	75
3.4. Bütçe ve Nakit Açıklarının Finansmanı Konusunda Bazı Gözlemler	80

TABLÖLAR

Tablo 1: 2012-2017 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri	27
Tablo 2: Yeniden Yapılandırma Kanunları (000 TL)	29
Tablo 3: Yeniden Yapılandırmanın Etkisi.....	29
Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Dönemler İtibariyle Yıllık Ortalama Artış Oranı. 32	
Tablo 5: Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının Toplam İçindeki Payları %.....	33
Tablo 6: Ödenek Üstü Harcamalar (Aşma Oranları).....	34
Tablo 7: Belli Başlı Harcama Kalemlerinin Gelişimi (000 TL)-2012-2017 Yıllık Ortalama Artış	37
Tablo 8: Genel Bütçe Kuruluş Bazında Harcamalar	39
Tablo 9: Seçilmiş Kamu Hizmetleri Bazında Bütçe Harcama Kompozisyonu	41
Tablo 10: 2012 Çapraz Sınıflama Toplam İçindeki Paylar	43
Tablo 11: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Dağılımı (%)	45
Tablo 12: Dolaysız Vergilerin Kompozisyonu.....	46
Tablo 13: Vergi Oynaklığı	47
Tablo 14: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları (%)	48
Tablo 15: Merkezi Yönetim Bütçe Nakit Dengesi ve Finansman (000 TL)	50
Tablo 16: Finansman ve Borç Göstergeleri	54
Tablo 17: Türkiye'nin Toplam Dış Borcu-Borçluya Göre (Milyon USD).....	56
Tablo 18: Borç Stokunda Değişime Katkı (%).....	58
Tablo 19: Kamu Yatırımlarının 2018 Yılı İçindeki Sektörel Bazda Dağılımını.....	59
Tablo 20: Kamu Yatırımlarının Bütçe Türlerine Göre Dağılımını.....	61
Tablo 21: Vergi Harcamaları (TL, %GSYH ve % Vergi Olarak)	66
Tablo 22: Temel Makro Ekonomik Büyüklükler (OVP Tahmini)	69
Tablo 23: OVMP Tahminleri.....	71
Tablo 24: Merkezi Yönetim Bütçesi 2017-2018	71
Tablo 25: Merkezi Yönetim Bütçesi 2018 Ocak Ayı Gerçekleşmeleri.....	74
Tablo 26: Belli Başlı Harcama Kalemlerinin Gelişimi (000 TL) 2017-2018 Karşılaştırmalı.....	76
Tablo 27: Seçilmiş Kalemler Bazında Fonsiyonel Harcamalar 2017-2018 Ocak (000 TL).....	77
Tablo 28: Ocak Ayı Bütçe, Nakit Açıkları ve Finansman	80

ŞEKİLLER

Grafik 1: Bütçe Dengeleri GSYH (%)	28
Grafik 2: Bütçe Dengesi ve Nakit Dengeleri GSYH (%)	31
Grafik 3: Harcama Katılığı.....	33
Grafik 4: Genel Bütçe Kurum Payları (%)	40
Grafik 5: Bütçe Finansman İhtiyacı ve Net Borçlanma (000 TL)	51
Grafik 6: İç Borç Artış Hızı - İç Borçlanma Maliyeti	55
Grafik 7: Borçlanmanın Vade Yapısı (Vadeye Kalan Yıl)	56
Grafik 8: Kamu Yatırımları Ortalama Tamamlama Süreleri (Yıl)	60

KISALTMALAR

ABS	: Analitik Bütçe Sınıflama Sistemi
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
COFOG	: Classification of Functions of Government-Devlet Fonksiyonlarının Sınıflandırılması
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
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KGF	: Kredi Garanti Fonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KFBYK	: Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KÖİ	: Kamu Özel İşbirlikleri
OVP	: Orta Vadeli Program
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurumu
SAI	: Supreme Audit Institution-Yüksek Denetim Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

YÖNETİCİ ÖZETİ

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu vatandaşlardan toplanan vergilerle yapılan kamu harcamalarının sadece Parlamento tarafından değil vatandaşlar ve Sivil Toplum Örgütleri tarafından da izlenmesini ve denetlenmesini sağlamak ve bu konularda farkındalık yaratmak amacı ile yayımlanmaktadır.

Rapor esas olarak **üç bölümden** oluşmaktadır. **Birinci bölüm** Rapor boyunca kullanılacak bütçe terimlerinin açıklanmasına yöneliktir. Böylece Rapor'un konunun yabancıları olanlar tarafından anlaşılması ve değerlendirilmesi, güç ve karmaşık gibi gözüken bütçe takibinin olabildiğince kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Bu bölümde çeşitli bütçe dengesi kavramları (klasik açık, faiz dışı denge, program tanımlı faiz dışı denge, cari bütçe açığı, yurtiçi bütçe açığı, bütçe ve Hazine nakit dengeleri), ödenek, yedek ödenek, tahakkuk-nakit muhasebesi, kamu harcama sınıflamaları, kamu yatırım programları, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi kavramlar tanıtılmaktadır. **İkinci bölüm** 2012-2017 yılları arasında Merkezi Yönetim Bütçesi'nde gözlemlenen eğilimler ve maliye politikalarına ayrılmıştır. Bu bölümde harcamalar ve gelirler ile kamu borçlanması ayrıntılı bir analize tabi tutularak maliye politikalarının ileriye yönelik olarak taşıyabileceği olası riskler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Yine bu bölümde kamu yatırım stokunun sektörel ve bütçesel ayrımlar ve tamamlanma süreleri açısından özet bir değerlendirmesi yer almaktadır. Ayrıca vergi harcamalarının amacı ve yıllar itibarıyla gelişiminin ve dağılımının değerlendirilmesi de bu bölümde ele alınmıştır. **Üçüncü bölüm** ise 2018 Mali Yılı Bütçesi ile ilgili değerlendirmeleri kapsamaktadır.

Raporda detaylı olarak ele alınan bu hususları özetlemek gerekirse;

- 2012-2017 yılları arasında mali disiplin açısından iki dönemi ayırt etmek gerekmektedir. Birinci dönem 2012-2015 arasında bütçede mali disiplinin tesis edildiği, 2016-2017 yılları ise belirgin bir mali gevşemenin başladığı dönemlerdir. Mali gevşeme sadece bütçe açığında değil onun üzerinde gerçekleşen nakit açıklarında da kendisini göstermektedir. Bu anlamda genişlemeci politikaların, bütçe açıklarından çok nakit yönetim aracı olması gereken nakit dengesi üzerinden gerçekleştirilmeye başlandığı dikkat çekmektedir. Son iki yılda harcamalardaki ortalama artış gelirlerdeki ortalama artışın üzerinde gerçekleşmiştir.
- Gelir politikaları, vergi iadeleri, KDV indirimleri, yeniden yapılandırma kolaylıkları gibi araçlarla uygulanmakta ve mali genişlemeye katkıda bulunmaktadır.
 - Bunların sonucunda her dönem değişen vergi uygulamalarının da etkisi ile ekonomik büyümenin sağlıklı ve üretken bir vergi tahsilatına imkân vermediği değerlendirilmektedir. Vergi tahakkuk ve tahsilatları arasındaki farklar son beş yılda artmaya başlamış olup, bu özellikle yurtiçi KDV tahsilatında kendisini göstermektedir. Yurtdışı muamelelerden alınan vergiler, vergi sisteminin en istikrarlı vergisi olma özelliğini göstermekte ve ironik olarak kendisi bir risk unsuru olan dış açık arttıkça vergi tahsilatı da artmaktadır.
 - Toplanan vergi gelirlerinin ortalama %67'si dolaylı vergiler olup bu oran vergi adaleti açısından olumsuz bir duruma işaret etmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu durumun tersi söz konusudur. Dolaysız vergi tahsilatında da yükün çok büyük bölümü ücretlilerin üzerinde kalmaktadır. Bu nedenle kalıcı ve eşitlikçi bir vergi reformuna ihtiyaç vardır.
 - Başlangıçta bütçe gelir tahminlerine kısmen eklenen yeniden yapılandırmalardan yıl içinde toplanan gelirlerin olumlu etkileri hariç tutulduğunda bütçe açıklarının yaklaşık %20 civarında artacağı tahmin edilmektedir.

- Vergi harcamaları yoluyla sağlanan imkanlar 2017 ve 2018’de önceki yıllara göre KDV ağırlıklı olarak hızla artmaya başlamıştır. Geçen yıl teşvik, indirim vb. politikalarla vazgeçilen gelirin toplam vergi gelirleri içindeki payı %19’a yaklaşmıştır. Aynı eğilimin 2018 yılında da devam edeceği anlaşılmaktadır.
- Harcama politikalarındaki eğilimler de aşağıda özetlenmiştir.
 - Bütçe harcamalarında mali katılık söz konusudur. Harcamaların en az %75’inin üzerinde yapısal, siyasal ve sosyal nedenlerle fazla değişiklik yapma imkânının bulunmadığı tahmin edilmektedir.
 - Bütçe harcamaları arasında yıllar içinde değişen dağılımın niteliğini belirleyen en önemli kalem faiz harcamalarıdır. Faiz harcamaları azalırken elde edilen tasarruf, “cari transferler” kaleminin bütçe içindeki payının artması şeklinde sonuç vermiştir. Diğer harcama kalemlerinin 2012-2017 döneminde bütçe içindeki payları ciddi bir değişim göstermemiştir.
 - Cari transferler içinde ise sosyal yardımlar, tarımsal transferler ve sosyal güvenlik açıklarının kapatılması için yapılan harcamalar ağırlığı oluşturmaktadır. Bu katılık kırılmadıkça ya da bunu finanse edecek adil ve gelir arttırıcı bir vergi reformu yapılmadıkça, kamu yatırımlarını, istihdamı ve teknolojik gelişmeyi teşvik edici yeni politikaları uygulayabilme esnekliği kalmamaktadır.
 - Ödenek üstü harcama alışkanlığı yıllardır devam etmektedir. Bütçe hakkının TBMM tarafından kullanılmasının önünde ciddi bir sakınca oluşturan ve TBMM’yi emrivaki altında bırakan bu uygulama nedeni ile 2016 yılında 21,2 milyar TL civarında bir ödenek aşımı olduğu Sayıştay tarafından tespit edilmiştir. Bu miktarın 2017 yılında kesin olmamakla beraber 30 milyar TL’yi bulabileceği tahmin edilmektedir.
 - Bunun dışında miktarı henüz bilinmeyen ve bütçeye gider kaydedilmeyerek bir sonraki yıla devredilen yükümlülükler nedeni ile de bütçe açığı olduğundan küçük hesaplanmaktadır. Daha da önemlisi bu uygulamaların getirdiği yükün miktarı ne olursa olsun mali saydamlık zedelenmektedir. Zira bütçe harcamalarının ait oldukları yılda ödenmeyerek bir sonraki yıla aktarılımları hem bütçelerin yıllık olma ilkesini hem de mali saydamlığı zedelemektedir.
 - Kurum bazında en çok ödeneği Maliye Bakanlığı kullanmakta, onu Millî Eğitim Bakanlığı ve borç ödemelerini yapan Hazine Müsteşarlığı izlemektedir. Genel bütçe içindeki payı %1’in üzerinde çıkan sonuncu kuruluş Diyanet İşleri Başkanlığıdır. Bu kurumun altında Turizm ve Kültür Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı gibi bakanlıklar ve diğer kurumlar gelmektedir.
 - Harcamaların tahsis edildiği hizmet alanları (fonksiyonlar) açısından en fazla payı içinde borç ödeme hizmetlerinin de yer aldığı genel idare hizmetleri almakta (%27), bunu Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri izlemekte (%21), üçüncü sırada ise Eğitim Hizmetleri gelmektedir (%16). Adalet hizmetleri hariç iç güvenlik ve askeri savunma hizmetlerinin payı %11 civarındadır. Sağlık Hizmetlerinin bütçe içindeki payı %5 civarında olup, koruyucu sağlık hizmetlerinin payı yıllar itibarıyla ortalama sadece %1 civarındadır.

- Bu hizmetlere yapılan harcamalar kadar bu kaynakların nasıl kullanıldığı ve uluslararası karşılaştırmalar açısından eğitimde, sağıkta ve diğer alanlarda nerede durduğumuz da önemlidir. Bu konulara daha sonraki raporlarda değinilmesi planlanmaktadır.
- Bu yıl Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri kapsamında doğan yükümlölükleri ödemek üzere; şehir hastaneleri için iki kalemden toplam 2,6 Milyar TL, Karayolları Köprü Geçiş ücretleri için 3,5 Milyar TL ve ayrıca Kredi Garanti Fonu ödemeleri için de 3 milyar TL olmak üzere yaklaşık 9 milyar TL ödenek ayrılmıştır. Kredi Garanti Fonu için konulan ödenek haricinde diğerlerinin mevcut bütçe tablolarından yıl içinde izlenmesi imkânı bulunmamaktadır. Bu ödemelerin de bütçe tablolarında Kredi Garanti Fonu Ödemeleri gibi ayrı kalemler halinde gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca kira ödemeleri hariç garanti unsuru içeren ödemelerin prensip olarak ayrı ayrı Bakanlık/Kurum bütçelerinden değil Hazine bütçesinden karşılanması ve raporlanması da mali saydamlık açısından bir gereklilik olarak görölmektedir.
- KÖİ projeleri nedeni ile devletin aldığı risklerin ve yükümlölüklerin devlet muhasebesi sistemi içinde takibi açısından bazı adımlar atılmış olmakla beraber, şarta bağı yükümlölükler tablolarının mali raporlama sisteminin gerektirdiğı kamuoyunca anlaşılabilir ve yorum yapılabilir; bir başka deyişle, gelecekte toplumun ne gibi bir yükümlölük altına girebileceğı konusunda kapsamlı, aydınlatıcı ve bilgi verici bir özelliğı bulunmamaktadır. Bu nedenle KÖİ projelerinin envanterinin, muhasebesinin, risk hesabının ve bütçelenmesinin kamuoyuna anlaşılabilir bir formatta sunulması hesap verilebilirlik açısından büyük önem taşımaktadır.
- Kamunun yatırım stoku 2017 yılı itibariyle 3240 adet projeden oluşmaktadır. Bunların ortalama tamamlama süresi 4,4 yıldır. Bu projelerin güncellenmiş fiyatlarla değeri 208 milyar dolar olup, 2018 yılında kamu sektörü toplam olarak 23 milyar dolar civarında yatırım harcaması yapacaktır. Yatırımların ağırlığı ulaştırma sektöründe olup eğitim sektörü ikinci sırada gelmektedir.
- Bütçe açıklarının finansmanı açısından dikkat çeken eğilimlere bakılacak olursa;
 - Bütçe açıkları ağırlıklı olarak iç borçlanma ile finanse edilmiştir.
 - İç borçlanmada da ağırlık tahvil satışlarındadır.
 - Toplam Hazine borç stokunun (iç + dış) vadesi 2017 yılı sonu itibariyle 6,4 yıl olmuş, iç borçlanma ortalama maliyeti de %11 civarında gerçekleşmiştir. Ancak 2016 ve 2017 yıllarında başlayan mali gevşeme ile nakit açıklarının çok üzerinde yapılan borçlanmalar sonrasında Hazine borçlanma faizlerinde yukarı yönlü bir hareketlenmenin başladığı anlaşılmaktadır. Zayıflayan faiz dışı fazla performansı nedeni ile kısa vadede olmasa bile, orta vadede bir borç sürdürülebilirliğı problemi ile karşılaşılması için dikkatli olunması gerekmektedir. Bu husus özellikle bu raporun yazımı sonrasında gündeme gelen seçim ortamı ve devamındaki süreç dikkate alındığında daha da önem kazanmaya başlamıştır.
 - Geçtiğimiz birkaç yılda, ancak özellikle 2017 yılında nakit açıklarının üzerinde borçlanma yapılarak 2018 yılının ilk aylarında ortaya çıkan yüklü ödemeler için tahkimat yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçeve içinde Kamu Haznedarlığı sisteminin

geniştirilerek Hazinesinin kamu kurumlarının nakit varlıkları üzerinde tasarruf yetkisine sahip olmasına yönelik olarak yapılan resmî açıklamalar soru işaretleri doğurmuştur. Modern nakit yönetimi açısından olumlu karşılanabilecek bir sistem düzenlemesinin çok iyi yapılması ve burada oluşacak havuzdan bütçe açıklarının finanse edilmesi gibi bir yola gidilmemesinin sağlanması gerekmektedir.

- Henüz yürürlüğe giren 2018 Mali Yılı Bütçesinin de harcama kompozisyonu açısından önceki bütçelerden fazla bir farkı bulunmamaktadır. Ancak, 2018 bütçesi için temel alınan 2017 yılı tahmini bütçesi ile 2017 yılı gerçekleşen bütçesi arasında farklar bulunmaktadır. Aynı zamanda 2017 enflasyonunun orta vadeli programda tahmin edilen enflasyonun üzerine çıkması ve bütçelenip bütçelenmediği belli olmayan ancak yetkililerce dile getirilen bazı yeni harcama kalemleri, kurlarda son dönemde görülen hareketlilik nedeni ile 2018 bütçesinde gelir ve özellikle harcamalar açısından yukarı yönlü bir revize beklenebileceğini not etmek gerekmektedir. Erken seçim kararının da bütçe üzerindeki yükleri arttırması da bu çerçevede değerlendirilmelidir.
 - Ocak 2018 bütçesi fazla, ancak Hazine nakit dengesi açık vermiştir. Yılın ilk ayı olmasına rağmen yatırım harcamaları ve tarımsal transferlerde geçen yıla oranla artış bulunmaktadır. Öte yandan, geçen yıl gözlenen nakit açıklarının çok üzerinde borçlanma yapılması, bu yılın ilk ayında da devam etmiştir.
 - Bu nedenle sadece bütçe dengesi değil nakit dengesinin de yakından izlenmesi önem arz etmeye başlamıştır. Altını çizdiğimiz gibi nakit açıklarının öneminin artması nedeniyle artık sadece tablo olarak sunulmayıp, bu açıkların nereden kaynaklandığı, hangi emanet ve avans kalemleri tarafından etkilendiği gibi hususları da içeren raporlamalar şeklinde kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir.
 - Bütçenin ilk üç ayına ilişkin gelişmeler müteakip raporumuzda daha detaylı bir biçimde ele alınmaktadır.

Mayıs 2018

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU

MALİYE POLİTİKASININ SON BEŞ YILLIK GÖRÜNÜMÜ (2012-2017) VE 2018 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ

Başlarken,

Genel bir kavram olarak bütçeyi devletin vatandaşlarına yönelik kamu hizmetlerini yerine getirmek için kullandığı bir kaynak tahsis mekanizması olarak tanımlamak mümkündür. Bu özellikleri ile bütçeler eski tarihlerden bu yana vergi isyanları ile özdeşleştirilebilecek sosyal mücadelelerin konusu olmuştur. Bunun sonucunda da toplumların siyasi iktidarların istedikleri gibi vergi koyma ve harcama yapma gücünü sınırlama ve denetleme mücadelesi sınıf mücadeleleri tarihinin önemli bir dönemecini oluşturmuştur. Siyasi iktidarların istedikleri gibi vergi koyamayacakları ve bunun için halk temsilcilerinden oluşan parlamentodan yetki almaları ilkesi (temsilsiz vergi olmaz-notaxation without representation) daha sonra yapılacak harcamaların da parlamentoların iznine bağlanması ile pekiştirilmiştir. Bunun sonucunda da; halkın temsilcilerinin siyasi iktidarların kaynak kullanma biçimleri üzerinde bir denge ve denetleme mekanizması kurması gündeme gelmiştir. Bu mekanizma “**bütçe hakkı**” kavramı (right to budget - power of the purse) ile tanımlanmaktadır. Bütçe hakkı kısaca vatandaşın vergi toplanması ve bu vergilerin harcanması hak ve yetkisinin parlamentoda olmasını ve daha sonra bu yetkinin devredildiği siyasi iktidar tarafından nasıl kullanıldığının hesabının da yine parlamento tarafından sorulması anlamına gelmektedir.

Bu hakkın günümüzde ülkemiz dahil parlamentolar tarafından yeterli etkinlikte kullanılıp kullanılmadığı da tartışılmakta ve bütçe hakkının artık sadece parlamentolar tarafından değil aynı zamanda doğrudan vatandaşlar veya onların oluşturduğu sivil toplum kuruluşları tarafından kullanılması ve bütçenin bu amaca yönelik olarak izlenmesi uygulamaları yaygınlık kazanmaktadır.

Koç Üniversitesi - TÜSİAD Ekonomik Araştırma Forumu bünyesinde bu noktadan hareketle başlatılan “Bütçe Takip Çalışması” da bütçeyi periyodik dönemler itibarıyla izleyip kamuoyunu ve TÜSİAD üyelerini bilgilendirmek amacını taşımaktadır.

1. TEMEL BÜTÇE KAVRAMLARI

Bütçe ve devlet muhasebesi kavramları genellikle konunun uzmanı olmayanlar açısından anlaşılması güç ve sıkıcı olarak algılanabilecek özellikler taşımaktadır. O nedenle raporlarımızda kullanılan terminolojiyi olabildiğince basit ve anlaşılabilir kılmak açısından bazı temel kavramlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Bütçe:

Hükümetin söz verdiği kamu politikalarını yerine getirmek için Meclisten aldığı gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin somutlaştırıldığı hukuki dokümanının genel ifadesidir.. Merkezi Yönetim Bütçesi **genel yönetim** olarak bilinen daha geniş bir kavramın en önemli alt kalemidir. **Genel Yönetim** şemsiyesi altında Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SGK) yer alır. Bunların arasında sadece Merkezi Yönetim bütçesi **bir kanun tasarısı** olarak TBMM’de görüşülür, onaylanır ve kanunlaşarak yürürlüğe girer. Diğerleri kendi yönetim organlarında (belediye meclislerinde, SGK

yönetim kurullarında) görüşülür. Bu kurumların bütçeleri toplulaştırılmış bir biçimde Meclisin bilgisine sunulur. **Merkezi Yönetim** bütçesinin önemi devletin en temel fonksiyonlarının (eğitim, sağlık, adalet, sosyal koruma, savunma, iç güvenlik, düzenleyici ve denetleyici hizmetler) yerine getirildiği kurumları bünyesinde barındırmasından gelir. Merkezi Yönetim Bütçesi de kendi içinde üç alt bölüme ayrılır. Bu anlamda merkezi yönetim bütçesi “**devlet**”i çağırır.

1. **Genel Bütçe;** faaliyetleri esas olarak devletin topladığı vergi ve benzeri gelirlerden finanse edilen temel devlet hizmetlerinin görüldüğü birimlerin bütçelerinden oluşur. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Yargı Kuruluşları, Bakanlıklar, Diyanet İşleri Başkanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği gibi kurumlar bu kategori içinde yer alır. Hâlihazırda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun (KMYKK) ekinde yer alan I. Sayılı cetvel, Genel Bütçe kuruluşlarının listesini ihtiva etmekte olup, bu kurumların sayısı 47’dir.
2. **Özel Bütçe;** faaliyetlerini yerine getirirken hizmetlerini bir ölçüde fiyatlandırarak elde ettikleri gelirlerle finanse edebilen ancak harcamalarını karşılamak için her halükarda genel bütçeden destek alan kurumların bütçelerinden oluşur. KMYKK’nın II. sayılı cetveli bu kuruluşların listesini ihtiva eder. Kamu üniversiteleri (YÖK dahil), özel bütçeli kurumların büyük çoğunluğunu oluşturur. Bunun dışında Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, TÜBİTAK, Adalet Akademisi gibi kurumlar da özel bütçeli kurum statüsündedir. Sayıları 140 civarındadır. Genel ve Özel Bütçeli kurumların bütçeleri Maliye Bakanlığına sunulur ve orada konsolide edildikten sonra TBMM’de görüşülerek kabul edilir. Bunun istisnası TBMM ve Sayıştay’dır. Bu kurumlar bütçelerini doğrudan TBMM’ye gönderirler.
3. **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar;** BDDK, Enerji Piyasası Kurumu, RTÜK, SPK, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Kamu İhale Kurumu gibi kurum bütçelerinden oluşur. Sayıları 9’adettir. Kendilerine ayrılan gelir kalemleri ile harcamalarını finanse eden bu kurumların varsa gelir fazlaları mali yıl sonunda bütçeye irat (gelir) kaydolunur. Belli bir yönetsel özerklikleri olduğu için kendi bütçelerini doğrudan TBMM’ye sunarlar ve bir örneğini de Maliye Bakanlığına bilgi için gönderirler.

Merkezi Yönetim Bütçesinin ağırlığını oluşturan Genel Yönetim bütçesi içinde Maliye Bakanlığı kendi bütçesi içindeki yedek ödenekler ve diğer transfer kalemleri ile hem genel bütçeli kuruluşlara ve özel bütçeli kuruluşlara hem de yerel yönetimler ile sosyal güvenlik kurumlarına kaynak aktarır. Bu nedenle Genel Yönetim kurumları içerisinde **Maliye Bakanlığı** bütçe kaynaklarının dağıtımında teknik açıdan son söz sahibi olarak belirleyici bir rol oynar. Ortaya çıkan açığın finansmanı için borçlanma yapmak, vadesi gelen borçların anapara ve faizini ödemek, kurumların ihtiyaç duyduğu nakdi yerinde ve zamanında temin etmek görevi ise nakit ve borç yönetim hizmetleri olarak bilinir ve genelde devletin mali yönden tüzel kişiliğini temsil eden **Hazine Müsteşarlığı** tarafından yerine getirilir. Hazine bu anlamda kamu yükümlülüklerinin faturasının (yaratıcısı ve yüklenicisi hangi kamu kurumu olursa olsun) kesildiği yerdir. Hazine bu nedenle “vergi mükellefi vatandaş” adına bu faturayı öder.

Yukarıda da belirtilen Merkezi Yönetim Kurumlarına Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SGK-Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu) ile yerel yönetimler (her kademedeki belediyeler ve il özel idareleri) eklendiğinde **Genel Yönetim (Genel Devlet) Kurumları** ortaya çıkar.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri-(KİT’ler) Genel Yönetim sisteminin dışında yer alırlar. İşletmeci (TCDD gibi) ya da finansal (kamu bankaları gibi) KİT’ler ile **Genel Yönetim Kurumları** bir arada **Kamu Sektörünü** oluştururlar. Genel Yönetim bütçesinden işletmeci ve finansal KİT’lere de kaynak transfer edilir. Kamu Sektörü kurumları içinde aynı zamanda **döner sermayeler, bütçe dışı fonlar** (Savunma Sanayi Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi) da yer alır ve tüm bu kurumların birbirleri ile olan finansal ilişkileri Kalkınma Bakanlığı tarafından konsolide edilerek yıllık bazda **“Kamu Sektörü Borçlanma Gereği-KSBG”** hesaplanır.¹KSBG’nin en önemli bileşeni yine Merkezi Yönetim Bütçesidir. Borçlanma esas olarak Merkezi Yönetim Bütçesi için yapılır.

Orta Vadeli Program (OVP) ve Vadeli Mali Plan (OVMP):

Orta Vadeli Program, Kalkınma Planlarının genel yönlendiriciliğinde üç yıllık bir dönemde ekonominin makroekonomik gidişatı, öncelikli yatırım ve hizmet alanlarının neler olacağı, büyüme, dış denge, enflasyon, dış ödemeler dengesi, kamu dengesi (Kamu Sektörü Borçlanma Gereği) gibi konularda hükümet, iş dünyası, işçi sendikaları ve toplumun diğer kesimleri için gerekli olabilecek bilgileri ve politika parametrelerini verir. OVP bu kapsamda kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğindedir. Uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikleri tespit eder. Uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenecek dinamik bir yapı arz eder. Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman **Orta Vadeli Mali Plandır**. 5018 sayılı KMYKK’ya göre Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Merkezi Yönetim kapsamındaki kurumlar bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlayacaklardır.

Ödenek:

Merkezi yönetim kurumları bütçelerinin değişik harcama kalemleri bazında harcanabilecek üst sınırlarını gösteren tutarlardır. Ödenek bu açıdan TBMM’ce kamu kurumlarına tanınan ***harcama hakkını*** ifade eder. Ödenek ancak Hazine tarafından temin edilecek nakit ile desteklenirse bir anlam taşır. Bu nedenle ödenek hazır para anlamına gelmez. Genel kural bütçeden bir harcama yapılabilmesi için o harcama ile ilgili mutlaka yasal bir temel ve ödenek bulunmasıdır.

Yedek Ödenek:

Herhangi bir kuruma tahsis edilmeyen ancak ihtiyaç duyulduğunda kullanılabilecek ödeneklerdir. Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan ve yıl içinde diğer genel ve özel bütçeli kurumlara dağıtılmak üzere tahsis edilmiş birden fazla yedek ödenek kalemi bulunmaktadır.

- **Personel Yedeği:** Yapılacak maaş artışları, fark ödemeleri vb. nedenlerle personel ödeneklerinin yetersiz kalması halinde kullanılabilecek ödeneklerdir.
- **Yatırımları Hızlandırma Ödeneği:** Yatırım programında yer alan veya yıl içinde yeni ilave edilen projeler ile ilgili olarak kullanılmak üzere, hâlihazırda ayrılan yatırım ödeneklerinin yetersiz kalması halinde kullanılırlar.

¹ **Kamu sektörünün kapsamının belirlenmesi** kamu maliyesinde önemli bir sorundur. Kapsamı iyi belirlenmemiş, bazı mali işlemlerin dışarıda bırakıldığı bir kamu sektöründe toplam talebi etkileyen kamu açığı doğru hesaplanamaz. Resmi açık rakamı eksik görülmektedir. Doğru ölçülemeyen kamu açığı yanlış politikalar uygulanmasına yol açar. Bu sorun geçmişte bütçeye yansıtılmayan görev zararları nedeni ile ülkemizde de yaşanmıştır. KMYKK ile yapılan düzenlemelerle bu tür harcamalar bütçe içine alınarak bu sorun bir ölçüde giderilmiştir. Ancak günümüzde Toplu Konut Ortaklığı (TOKİ) gibi kuruluşların kamu sektörü kapsamı içinde yer almaması, bunların hesaplarının kamu hesapları ile ilişkisinin bala kurulmaması burada biriken ve Hazine’nin ileride üstlenmek durumunda kalabileceği yükler barındırıp barındırmadığı da ayrı bir sorunu işaret eder.

- **Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği;** Genel ve Özel Bütçeli kurumların doğal afetler nedeni ile yapacakları yatırım harcaması ihtiyacını karşılamak üzere kullanılır.
- **Kur Farklarını Karşılama ödeneği, Göçmen ve Mülteci Giderlerini Karşılama Ödeneği, İlama (Mahkeme Kararına) dayalı Borçları karşılama Ödeneği, Özellikli Giderleri Karşılama Ödeneği, Yeni Kurulacak Dairelerin İhtiyaçlarını Karşılama Ödeneği** adı altında da daha birçok yedek ödenek kalemi bulunmaktadır.
- **Genel Yedek:** Yukarıdaki durumlar dışında genel amaçlar için kullanılırlar.

Maliye Bakanlığı her yıl Ocak ayı içinde bir önceki yıl yedek ödeneklerinin hangi kurumlara ve harcama kalemlerine tahsis edildiğini kamuoyuna açıklamak zorundadır. Bu ödenekler yıl içinde diğer kalemlere tahsis edildikleri için inceleyeceğimiz aylık tablolarda bu ödenğin hizasında herhangi bir değer yer almaz.

Örtülü Ödenek:

Resmi adı **“Gizli Hizmet Giderleridir”**. Bu ödenek özellikle devletin muhtelif istihbarat faaliyetleri ile yeri geldiğinde sosyal ve kültürel alanlarda kullanılır. Önceden sadece Başbakanlık bütçesinde yer alan bu ödenek 2015 yılında yapılan bir yasa değişikliği ile Başbakanlık bütçesinin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı bütçesine de konulmuş bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki yedek ödenek Cumhurbaşkanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından bir “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çerçevesinde kullanılır. Örtülü ödenğin kullanımının denetimi harcama belgelerinin Sayıştay Birinci Başkanının (aynı zamanda Sayıştay Başkanı olarak da bilinir) gözetiminde bir Sayıştay denetçisi tarafından gözden geçirilmesi suretiyle yapılmakla beraber, bu denetim sonuçlarının herhangi bir raporunun veya belgesinin tutulup tutulmadığı konusunda bilgi edinmek mümkün olmamaktadır. Gizli Hizmet Giderleri *cari harcamalar ve yatırım harcamaları* olarak iki başlık altında takip olunabilmektedir. Örtülü ödenek toplamının ait olduğu yıl bütçesinin toplam başlangıç ödeneklerinin **binde beşini** geçmemesi gerekir. (KMYKK, Md.24).

Ödenek Üstü Harcama ve Tamamlayıcı (Mütemmim) Ödenek:

Tamamlayıcı ödenek aslında ayrı bir ödenek türü niteliği taşımamaktadır. Bu adı almasının hükümetin yıl içinde Meclis’in verdiği yetkinin üzerine çıkarak ödenek üstü harcama yapması durumunun Sayıştay tarafından Genel Uygunluk Bildiriminde saptanması halinde bu durumu Meclisin dikkatine sunması ile ilgili bulunmaktadır. Normal olarak, Meclis’in Bütçe Kanunu ile başta verdiği yetkinin aşılması halinde bunun hesabını hükümetten sorması gerekir. Meclisteki Kesin Hesap kanunu görüşmeleri sırasında ödenek aşımının tamamı veya bir kısmı eğer “elde olmayan” nedenlerle ortaya çıkmışsa Meclisin aşan kısım için “tamamlayıcı-mütemmim” ödenek vermesi ve böylece olan biten bir yetki aşımı olayını kapatması söz konusu olur. Ancak günümüz uygulamalarında bu husus daha çok Meclis’in bu türden bir sorgulama yapmadan çoğunluk kararı ile bu tür yetki aşımının tümüne tamamlayıcı ödenek vermesi ile konunun kapatılması şeklinde çözümlenmektedir. Bunun “bütçe hakkı” bağlamında ve demokratik gelenekler açısından yarattığı sakınca Meclis’in başta vermediği bir yetkiyi hükümetin aşırı harcama eğilimleri sonucu oluşan bir emrivakisi ile mali yılsonunda vermek durumunda kalması olarak ortaya çıkmaktadır.

Sayıştay, Kesin Hesap Kanunu ve Genel Uygunluk Bildirimi:

Sayıştay TBMM adına bütçeyi denetleyen bağımsız bir denetim kurumudur. Dünyada Yüksek Denetim Kurumu (Supreme Audit Institutions-SAI) genel adı ile bilinen kurumların ülkemizdeki

karşılığı olan Sayıştay aynı zamanda yargı kurumu kimliği taşıyan bir hesap mahkemesidir (Eski adı ile Divan-ı Muhasebat). Kesin Hesap Kanunu ise Bütçe Kanununun uygulama sonuçlarını gösteren ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve devlet kurumlarının nereye ne harcadığının hesabının verildiği bir kanundur. Bütçe Kanun tasarısının TBMM’de onaylanması ile bütçe uygulamaya konduktan sonra, bu uygulama sonuçları da Kesin Hesap Kanunu ile tekrar TBMM’nin onayına sunulur. İşte bu aşamada Sayıştay aynı özel sektördeki bağımsız denetim kurumlarının yaptığı denetime benzer bir biçimde devlet hesaplarının usulüne uygun olup olmadığı, ödeneklerin aşıp aşılmadığı konusunda ayrı bir çalışma yürütür ve bunun sonuçlarını “Genel Uygunluk Bildirimi- Statement of Conformity” isimli rapor ile TBMM’nin bilgisine sunar. Burada Sayıştay saptadığı hususlar hakkında soruşturma açılıp açılmaması, uygunluk verilmeyen işlemler hakkında ne tarzda hareket edilmesi gerektiği, yukarıda açıklandığı üzere ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi konusunda TBMM’ye “tavsiyede” bulunur. Bu tavsiyenin daha çok “durumun TBMM’nin takdirine sunulması” şeklinde tecelli ettiği görülmektedir.

Bütçe Dengesi:

Kamunun toplam talep üzerindeki baskısını (excess demand) gösteren bütçe dengesinin² analiz amacına göre birden fazla tanımı bulunmaktadır. Bu çalışma boyunca izlemeye tabi tutulacak bütçe açıkları aşağıda tanımlanmıştır.

- **Klasik (Muhasebe Bazlı) Denge - (Açık/Fazla):** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan bütçe uygulama sonuçlarına göre hesaplanan ve merkezi yönetim bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki artı veya eksi farkı gösteren büyüklüktür. Bu büyüklük kamuoyunda kısaca bütçe açığı/fazlası olarak bilinir.
- **Faiz Dışı Denge - (Açık/Fazla):** Klasik bütçe dengesinden faiz ödemelerinin çıkarılması ile bulunur. Borç sözleşmeleri gereği ödenmesi gereken ve devletin bu anlamda üzerinde kontrolünün bulunmadığı faiz ödemelerinin hariç tutularak bütçenin dengesinin hesaplanması mantığına dayanır. Faiz dışı dengenin fazla vermesi vadesi gelen borçların piyasadan daha az borçlanılarak finanse edilmesi anlamına geldiği için (zira faizlerin bir kısmı artık devletin faiz dışı harcamaları için kullanılan normal gelirlerinden artı kalan gelirleri ile de finanse edilebilecektir) faiz dışı açık/fazla borç sürdürülebilirliği açısından yakından takip edilen bir göstergedir.
- **Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (Açık/Fazla):** Bu kavram IMF ile yapılan stand-by düzenlemeleri nedeni ile 1999-2008 arasında izlenen istikrar programları sırasında performans kriteri olarak belirlenen bütçe dengesinin takip edilmesinde kullanılan bir göstergedir. IMF programları son bulmakla beraber Hazine Müsteşarlığı tarafından hesaplanmaya devam edilmekte ve web sitesinde ilan edilmektedir. Bu tanıma göre faiz dışı denge hesaplanırken geçici özellik taşıyan, devletin normal ve sürekli faaliyetlerinin ve politikalarının sonucu olmayan mali işlemler (özellikle gelir kalemleri) dışarıda bırakılarak devletin gerçek mali pozisyonu izlenmeye çalışılır. Örneğin her yıl Nisan ayında TCMB’nin genel kurulunu müteakip, bankanın varsa bilanço karı Hazineye gelir olarak devredilir. Bu gelir gerçek bir kamusal faaliyetten değil de Maliye Politikası uygulaması ile kurumsal bir bağlantısı bulunmayan TCMB’nin bankacılık faaliyetinden elde edildiği için program tanımlı faiz dışı denge hesabında yer almaz. Benzer şekilde diğer kamu bankalarından Hazineye aktarılan temettü gelirleri, özelleştirme gelirleri vb. program tanımlı faiz dışı denge hesabında dikkate alınmaz. Amaç geçici ve bir defalık özellikler

² Bu çalışma boyunca bütçe dengesikavramı bütçenin denkleme olması, açık vermesi (- işaret taşıması) veya fazla vermesi (+ işaret taşıması) anlamlarına gelecek şekilde kullanılacaktır.

taşıyan, bir kamu politikası uygulaması sonucu oluşmayan işlemler dışarıda bırakıldığında devletin gerçek mali durumunu ve bütçe dengesini görmektir.

- **Cari Bütçe Dengesi (Açık/Fazla)³:** Yatırım harcamalarının bütçe dengesi hesaplanırken dikkate alınmaması amaçlanır. Yatırım harcamalarının ileride kendisini geri ödeyebileceği bu nedenle yatırım harcamaları için borçlanılabileceği (altın kural) şeklinde bir mantığa dayanır. Cari harcamalar ise böyle özellik taşımadığı için cari harcamaların borçlanma ile finanse edilmesi tercih edilmez. Devletin bir yılda topladığı normal gelirleri ile cari harcamalarını finanse edebilmesi beklenir. Cari bütçenin fazla vermesi bu açıdan olumlu bir göstergedir. Zira bir de cari bütçe açığı kadar borçlanmak borç yükünü daha da artıran olumsuz bir durum yaratıldığı anlamına gelir.
- **Yurtiçi Bütçe Dengesi (Açık/Fazla):** Daha çok tek bir gelir kaynağına (petrol, doğalgaz, tek bir emtia ihracatı gibi) bağlı olan ülkelerde bu gelir kaynağının olmaması durumunda ortaya çıkacak açık/fazlanın hesaplanması suretiyle elde edilen dengedir. Bizim gibi ülkelerde ise dışa açıklık derecesine göre ithalattan alınan vergilere bağımlılık yüksek olabilir. Dolayısı ile bu açığın büyük olması dış muamelelerden (temel olarak ithalattan) alınan vergi gelirlerine bağımlılık derecesini gösterir.
- **Bütçe Nakit Dengesi:** Devlet muhasebe sistemimiz bütçe uygulaması açısından gelirlerin nakit, giderlerin ise tahakkuk bazında kaydedildiği “uyarlanmış nakit esaslı –modified cash accounting” bir kayıt sistemine dayanmaktadır⁴. Aynı zamanda devlette bir ödemenin tahakkuk etmesi ve daha sonra da nakden ödenebilmesi açısından, bir malın alınması veya hizmetin bitmesi ve kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada tahakkuk etmiş bir ödemenin nakden ödenmemesi (nakit yokluğu, ödeme geciktirme politikaları gibi) ya da henüz başlamamış bir iş için de “avans ödemesi” yapılması gibi işlemler de söz konusu olmaktadır. Bu durumda bütçe açığı kamunun ekonomideki talep baskısının tam bir ölçüsü olmayabilir. Onun yerine gerçekte nakit işlemlerin ekonomiyi nasıl etkilemiş olabileceğine odaklanmak gerekir. **Merkezi yönetim bütçesine** ait bir kavram olarak bütçe nakit dengesi, tahakkuk ettikleri ve ödenmek üzere bütçeye gider yazıldıkları halde henüz nakden ödenmemiş (**emanete alınmış**)⁵ ödemeler ile bütçeye gider yazılmamakla beraber nakden avans olarak yapılmış ödemelerin hesaba katılması suretiyle hesaplanır. Emanet (ertelenmiş ödemeler-deferred payments) stokunun bir dönemden diğer döneme artması yani pozitif işaret taşıması devletin yükümlülüklerini yerine getirmeyip harcamalarını geciktirdiğini (bütçe açığına oranla nakit açığının azaldığı) gösterir. Avans

3 Cari bütçe dengesini (current balance) , dış ödemeler dengesi kavramı olarak hesaplanan dış cari denge (current account balance) ile karıştırmamak gerekmektedir.

4 Devlet muhasebe sistemimiz 2000’li yılların başında tahakkuk bazlı muhasebe sistemine adım atmış ve devlet bilançosu büyüklüklerinin (varlık ve yükümlülüklerin) yani “stok değişkenlerin” tahakkuk bazında kaydına ve yayınlanmasına başlanmış bulunmaktadır. Ancak; “akım” değişken özelliği taşıyan bütçenin “tahakkuk bazlı” bir sisteme dönüştürülmesi çeşitli nedenlerle mümkün olmamıştır. Onun yerine pratikte tahakkuk ve nakit arası bir yöntem olan “uyarlanmış nakit bazlı” bir kayıt sistemi kullanılmaktadır.

5 Bunun dışında bir de bütçe gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeyen “bütçe dışı emanetler” sistemi bulunmaktadır. Burada da sahibi belli olmayan devlete intikal etmiş paralar, sendika aidatları gibi çok sayıda mali işlem ile özellikle KDV ve diğer vergi iadelerine ilişkin işlemler yer alır. KDV ve benzeri vergi iadeleri aslında bir bütçe politikası fonksiyonu olarak gider kaydedilmesi gereken ve bütçe açığını etkilemesi beklenen işlemler iken bütçe dışı emanet kaleminden ödenmesi de bir mali saydamlık sorunudur. Son uygulamalara göre bu tür vergi iadeleri bütçeye gider yazılmadan doğrudan vergi toplamlarından düşülmekte, ödemeleri ise bütçe dışı emanet hesaplarından yapılmaktadır. Bunun sonucunda da bütçenin önemli bir ilkesi olan gayrisafilik (hiçbir gelir ve giderin birbirinin arkasına saklanmadan ve netleştirme yapılmadan bütçeye kayıt edilmesi) ilkesi zedelenmiş olmaktadır. Her ay ne kadar vergi iadesi yapıldığı ise Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde “genel bütçe gelirleri” ile ilgili sayfada ilan edilmektedir. Ancak bu veriye sıradan bir vatandaşın ulaşması ve yorumlamasının da kolay olmadığına altını çizmek gerekmektedir.

hesabında iki dönemdeki değişmelerin pozitif işaret taşıması ise daha önceden verilen avansların nakden ya da mahsuben tahsil edildiğini (bütçe açığına oranla nakit açığının azaldığını) ifade eder. Buna karşılık genellikle yılsonlarına doğru emanette tutulan yükümlülüklerin karşılığı olan ödemelerin gelen baskılar nedeni ile yapılmaya başlanması (emanetlerin çözülmesi) eksi işaret taşır ve nakit açığını artırırken, girişilecek işler için yüklenicilere avans ödemelerinin yapılması (avans hareketlerinin eksi işaret taşıması) da yine nakit açığını artıran unsurlardır. Bütçe dengesi ile nakit dengesinin genelde birbirine yakın olması beklenen bir durum iken; bu iki büyüklük arasındaki farkın genişlemesi devletin emanet biriktirme yolu ile ödeme geciktirmesi, bunları bir sonraki yıla taşıması ve böylece dikkatlerin daha çok yoğunlaştığı bütçe açığını düşük tutmaya çalışması gibi muhtemel manipülasyonların ve saydam olmayan uygulamaların varlığına dikkat çektiği için, bütçe nakit dengesi dikkatle takip edilmesi gereken bir göstergedir. Bütçe nakit dengesi, bütçe verilerinin Maliye Bakanlığınca her ayın 15’inde açıklanmasını takiben, aynı ayın 20’sinde Hazine Müsteşarlığı tarafından Hazine web sitesinde ilan edilir. Merkezi Yönetim Bütçesinin yanı sıra Genel Bütçenin de gelir gider dengesi ve nakit açığı aynı şekilde hesaplanır.

- **Hazine Nakit Dengesi:** Hazine nakit dengesi sadece “**genel bütçe**” kurumlarını kapsayan ve Hazinenin, kasalarına giren nakit gelirler ve ödemeleri için kasalarından çıkan nakit giderler üzerinden günlük olarak takip ettiği bir göstergedir. Örneğin nakden yapılmayan ve emanete alınan harcama yükümlülükleri nakit harcamalar içinde yer almaz. Buna karşılık nakden ödenen avanslar yer alır. Devletin memur maaşlarını öderken yaptığı stopaj (kaynakta kesinti-tevkifat) devletin bir cebinden çıkıp öteki cebine giden ve nakit giriş ve çıkışı yaratmayan işlemler olarak kabul edilir. Hazine Nakit dengesi nakden yapılan borçlanmanın da takibine yarayan bir özellik taşır. Zira piyasadaki nakden yapılan Hazine borçlanmasının faizler ve likidite üzerindeki etkisi nakit açığının büyüklüğüne bağlıdır. Bunun yanı sıra, **Aylık Hazine Nakit Dengesi** verileri bütçe verilerinden en az 10 gün önce yayına hazır hale geldikleri ve Hazine tarafından web sitesinde ilan edildikleri için bütçe açığının ve bütçe nakit dengesinin tahmininde araştırmacılara ipucu vermesi açısından faydalıdır. Kısaca Hazine nakit dengesi; hem bütçe dengesi hem de bütçe nakit dengesi için öncü gösterge niteliğini taşıyan bir veridir. Normal olarak genel bütçe nakit dengesi ile hazine nakit dengesinin, kayıt zamanları ve kapsadıkları kurumlar nedeni ile farklılıklar gösterse de birbirine yakın sonuçlar vermesi beklenir. Ancak ülkemizde zaman zaman bu tür nakit açıkları arasında açıklanmaya muhtaç farklılıklar da oluşmaktadır. Bunlar özellikle ait olduğu yılda ödenmeyip bir sonraki yıla sarkıtılan ödemelerden kaynaklanır. Raporlarımızın ileride yayınlanacak bölümlerinde bu hususa da açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması:

Özellikle 2006 yılında yürürlüğe giren KMYKK sonrasında bütçe harcamalarının analitik bazda incelenmesine imkân veren Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi (ABS) uygulanmaya başlamıştır. Bu sistem harcamaların değişik amaçlara göre uluslararası sınıflama standartları dikkate alınarak tanımlanmasını sağlamakta ve merkezi yönetim bütçesinin değişik boyutları ile değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır. Buna göre kamu harcamaları üç şekilde sınıflandırılmaktadır.

- **Ekonomik Sınıflama:** Uygulamada Ekonomik Kod (EKOD) olarak da bilinen bu ayrıma göre kamu harcamaları GSYH’nin oluşumuna katkı veren kamu yatırımı, tüketimi ve transfer harcamaları temelinde sınıflandırılır. Bir diğer deyişle ekonomik sınıflama kodları bize kamu hizmetlerini yerine getirirken devletin hangi girdileri (insan kaynakları, mal ve hizmet alımları, yatırım harcamaları gibi) kullandığını ve bu hizmetlerin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini (transfer harcamaları) anlamamıza

yardımlar eder. Bu noktadan hareketle ekonomik sınıflamaya göre merkezi yönetim harcamaları aşağıdaki şekilde sınıflandırılır.

- **Cari Giderler (01-05 Kodları):** Bir yıl içinde yapılan ve genelde her yıl tekrarlanan (recurrent) harcama türleridir.
 - **Personel Harcamaları (01 Kodu),**
 - **Sosyal Güvenlik Primleri (02 Kodu),**
 - **Mal ve Hizmet Alımları (03 Kodu) (Örn. Milletvekili tedavi giderleri, askeri lojman alımları haricinde savunma harcamaları, temsil ağırlama, bakım onarım, ısınma gibi),**
 - **Borç Faizi Ödemeleri (04 Kodu),**
 - **Cari Transferler (05 Kodu) (Örn. Görev zararları, destekleme alımları, belediyelere ve sosyal güvenlik kurumlarına hazine yardımları, hane halkına yardım gibi harcamalar)**
- **Sermaye Giderleri (06 Kodu):** Bu kod ile merkezi yönetimin fiziki yatırım harcamaları takip edilmektedir. Faydalı ömürleri bir yıldan uzun olan (geleceğe sâri) harcamalardır.
- **Sermaye Transferleri (07 Kodu):** Bir başka kuruma sermaye malı alması için yapılan transferler bu bölümde yer alır. Örneğin Hazine'den KİT'lere yapılan sermaye katkısı, burada gösterilir. Benzer şekilde doğal afetlerden zarar gören vatandaşlara ev yapmaları için sağlanan imkânlar da bu kategori içinde yer alır.
- **Borç Verme ve Geri Ödeme (08 Kodu):** Muhtelif kamu ve özel sektör kurumlarına verilen borçlar bu kod altında takip edilir. Bu borçlardan tahsil olunanları ise gelir kaleminde izlenir. Nispeten yeni bir bütçe kalemi olan bu işlemlerden kaynaklanan “borç verme-geri ödeme” olarak da bilinen fark bir anlamda değişik kurumlara aktarılan transfer harcaması özelliği taşır. **Kredi garanti fonuna yapılacak garanti** ödemeleri yurt içi borç verme kalemi altında izlenmektedir.

Bu harcamaların her biri daha toplulaştırılmış rakamlardan oluşan ve I. Düzey tabir edilen aşamadan başlayarak IV. Düzeye kadar yayılan detay kalemler düzeyinde takip edilir.

- **Fonksiyonel Sınıflama:** Burada kamu harcamasının hangi kamu hizmetini (fonksiyonu) ifa etmek için yapıldığı dikkate alınır. Dolayısı ile devletin işlevlerine ne kadar kaynak tahsis edildiği ve bunların ne kadarını harcadığı konusu bu sınıflama sayesinde takip edilir. Fonksiyonel sınıflama içine girecek olan harcama kategorileri, Birleşmiş Milletlerin hazırladığı COFOG (Classification of Functions of Government) kısaltması ile bilinen sınıflamayla belirlenir. Burada eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi harcama kategorileri yer alır. Fonksiyonel sınıflama içinde yer alan harcama kategorileri COFOG standartlarına göre 10 ana başlık altında toplanmıştır.
 1. Genel Kamu Hizmetleri: (Ekonomi politikası, yasama, borç yönetimi, gümrük, örn. Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, TBMM, Maliye Bakanlığı)
 2. Savunma Hizmetleri: (TSK, sivil savunma,)

3. Kamu düzeni ve güvenlik: (Polis, sahil koruma, yargı, özel **güvenlik**, cezaevleri)
4. Ekonomik iş ve hizmetler: (Tarım, enerji, dış ticaret, ulaşım)
5. Çevre Koruma
6. İskân, Toplum Refahı
7. Sağlık
8. Dinlenme, kültür, din işleri
9. Eğitim
10. Sosyal Güvenlik

Bu kategorilerden Sağlık, Eğitim ve Sosyal Güvenlik fonksiyonlarına yapılan harcamalar toplamı “Sosyal Harcamalar” olarak da nitelendirilir. Fonksiyonel sınıflama III. Ayrıntı düzeyinde aylık olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanır.

Ekonomik ve fonksiyonel sınıflamanın bir araya getirildiği tablolar ise **çapraz sınıflama** (cross classification) tabloları olarak adlandırılır. Çapraz sınıflamada girdi kullanımını gösteren ekonomik sınıflama ile kabaca çıktı kullanımını (hangi hizmetlere ne harcadığı) gösteren fonksiyonel sınıflama birbirini ile ilişkilendirilmektedir. Böylece örneğin savunma hizmetleri için, eğitim ve sağlık hizmetleri için ne kadar personel harcaması, yatırım harcaması yapıldığı gibi oransal analizler yapılabilir ve kamu kaynaklarının (girdilerin) hangi hizmetlere tahsis edildiği yani maliye politikasının arz yönünü (hizmet sunumu açısından) değerlendirmek imkânı olabilir.

İdari Sınıflama: Burada harcamayı yapan kurum Enerji Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı, vb. esas alınır. Ülkemizde genellikle bütçenin meclise sunulduğu Ekim ortasından itibaren kamuoyu hangi bakanlığa ne kadar bütçe ayrıldığı bu sınıflama sayesinde öğrenir. İdari sınıflama hangi devlet dairesine ne kadar harcama yetkisi verildiğinin bilinmesi açısından da önemlidir. İdari sınıflama o idarenin stratejik planında ve performans programında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmakta kullanılacak harcama tavanlarını da gösterdiği için bu açıdan da takip edilmesine yarar olan bir bilgi seti sunar.

İdari sınıflama devletin yerine getirdiği fonksiyonlara ne harcadığı konusunda sınırlı bilgi verir. İdari sınıflama o idarenin stratejik planında ve performans programında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmakta kullanılacak harcama tavanlarını da gösterdiği için bu açıdan da takip edilmesine yarar olan bir bilgi seti sunar. Ancak, bu sınıflandırma sadece **genel bütçe** kuruluşları bazında yayınlanmaktadır. Yayınlanan veriler de genel bütçe kurumlarının toplu hale getirilmiş bütçe verileridir. Bu açıdan idari sınıflama devletin yerine getirdiği fonksiyonlara ne harcadığı konusunda büyük ölçüde ancak yine de sınırlı bilgi verir. Bunun için yani eğitime, sağlığa ne harcadığını bilmek için Fonksiyonel Harcama Sınıflamasına bakmak gerekir.

Koşullu (Şarta Bağlı) Yükümlülükler ve Hazine Garantileri:

Bu tarz yükümlülükler koşullu yükümlülükler denmesinin nedeni ileride gerçekleşme olasılığı (riski) taşımaları ve gerçekleşmesine bağlı olarak da devletin bu yükümlülükleri ödemeyi garanti etmesi koşuluna bağlı olmalarıdır. Şarta bağlı yükümlülükler yüklenicisi -sürekli tekrarladığımız gibi- kim olursa olsun son tahlilde Hazine Müsteşarlığı tarafından ödenmesi garanti altına alınan yükümlülüklerdir. KÖİ modeli çerçevesinde veya dışında yürütülen bu işlemler ilerleyen bölümlerde daha detaylı olarak ele alınmaktadır.

Kamu Yatırım Programı:

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan ve ilgili mali yıl içinde yapılması planlanan kamu yatırımlarının yer aldığı kapsamlı dokümandır. Beş yıllık kalkınma planlarının yıllık dilimleri olan programların önemli bir bileşeni olan Yatırım Programı'nda hem merkezi yönetim bütçe kurumlarının hem de KİT'ler, döner sermayeler gibi diğer kurumların yapmakta oldukları ve yeni yapacakları yatırımlara ilişkin bilgiler ve tutarlar (karakteristikler) yer alır. Mali Yıl Bütçe Kanunu tasarısının TBMM de görüşülüp kabul edilmesini müteakip Bütçe Kanunu ile aynı tarihte (31 Aralık) Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girer. KÖİ kapsamında yapılan yatırımlar kamu yatırım programında yer almaz.

Vergi Harcamaları:

Vergi harcamaları, çeşitli yasal düzenlemelerle getirilen istisna, ayrıcalık ve muafiyetler olarak tanımlanabilir. Vazgeçilen gelirler olarak harcama şeklinde değerlendirilen bu işlemlerin amacı ekonomik (yatırımların teşviki) veya sosyal (Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince yapılan bağışlar) politika uygulamalarına destek vermektir. Her yıl bütçe kanunlarında vergi harcamalarına esas teşkil eden yasal düzenlemeler ile belli başlı kalemler itibariyle vazgeçilen gelirlerin *tabmini* tutarları yer alır. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü bu konuda Ekim 2007 ve son olarak Eylül 2016 tarihlerinde iki rapor yayınlamıştır. Vergi harcamalarının parasal boyutu ileride ele alınmaktadır.

Raporlarımızın takip eden bölümlerinde yeri geldikçe diğer kamu maliyesi kavramları hakkında da kısa bilgilendirici açıklamalarda bulunulacaktır.

2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEKİ GELİŞMELER (2012-2017)⁶

Bu bölümde son altı yıllık dönemde merkezi yönetim bütçesinde gözlemlenen başlıca gelişmeler değerlendirilecektir. Bu çerçevede önce bütçe dengesindeki gelişmeler ele alınacak, daha sonra harcama ve gelir politikalarındaki eğilimler incelenecek ve son olarak bütçe finansmanı ve kamu borçlanmasına ilişkin tespitlerde bulunulacaktır. Aşağıdaki tablo bundan sonraki açıklamalarımızda da referans olarak kullanılmak üzere hazırlanmıştır.

Tablo 1: 2012-2017 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Nominal Tutarlar Milyon TL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Önceki Yıla Göre % Değişme					Yıllık Or. Artış %	2013-2015 Yıllık Artış	2016-2017 Yıllık Artış
							2013	2014	2015	2016	2017			
Harcamalar	361.886.686	408.224.560	448.752.337	506.305.093	584.071.431	677.722.317	13%	10%	13%	15%	16%	0,13	12%	16%
1-Faiz Hariç Harcama	313.470.639	358.238.510	398.839.020	453.300.854	533.824.894	621.010.514	14%	11%	14%	18%	16%	0,15	13%	17%
Personel Giderleri	86.462.710	96.235.367	110.370.088	125.051.412	148.864.123	162.139.045	11%	15%	13%	19%	9%	0,13	13%	14%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	14.728.208	16.306.461	18.928.941	21.044.781	24.699.191	27.266.938	11%	16%	11%	17%	10%	0,13	13%	14%
Mal ve Hizmet Alımları	32.893.602	36.386.232	40.800.579	45.563.391	54.100.121	63.469.539	11%	12%	12%	19%	17%	0,14	11%	18%
Cari Transferler	129.477.019	148.742.593	162.282.182	182.671.028	224.847.098	270.962.128	15%	9%	13%	23%	21%	0,16	12%	22%
Sermaye Giderleri	34.365.315	43.767.278	48.200.817	57.199.129	59.676.903	70.541.087	27%	10%	19%	4%	18%	0,16	19%	11%
Sermaye Transferleri	6.006.362	7.665.522	7.706.603	10.438.226	8.881.418	13.341.262	28%	1%	35%	-15%	50%	0,20	21%	18%
Borç Verme	9.537.423	9.135.057	10.549.810	11.332.887	12.756.040	13.290.515	-4%	15%	7%	13%	4%	0,07	6%	8%
Yedek Ödenekler	-	-	-	-	-	-	0%	0%	0%	0%	0%	0,00	0%	0%
2-Faiz Harcamaları	48.416.047	49.986.050	49.913.317	53.004.239	50.246.537	56.711.803	3%	-0,1%	6%	-5%	13%	0,03	3%	4%
Gelirler	332.474.895	389.681.985	425.382.787	482.779.900	554.139.502	630.349.066	17%	9%	13%	15%	14%	0,14	13%	14%
1-Genel Bütçe Gelirleri	320.535.674	375.563.758	408.675.837	464.187.530	533.202.564	607.215.045	17%	9%	14%	15%	14%	0,14	13%	14%
Vergi Gelirleri	278.780.848	326.169.164	352.514.457	407.818.455	459.001.741	536.047.658	17%	8%	16%	13%	17%	0,14	14%	15%
Dolaysız Vergiler	92.520.061	100.441.606	114.421.721	128.527.906	150.180.300	176.846.409	9%	14%	12%	17%	18%	0,14	12%	17%
Dolaylı Vergiler	186.260.787	225.727.558	238.092.736	279.290.549	308.821.441	359.201.249	21%	5%	17%	11%	16%	0,14	15%	13%
Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.986.088	14.311.681	16.125.358	19.662.165	23.747.644	19.755.030	2%	13%	22%	21%	-17%	0,08	12%	2%
Alınan Başvı ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.651.698	1.095.571	1.281.115	1.240.649	1.121.939	2.162.614	-34%	17%	-3%	-10%	93%	0,13	-7%	42%
Faizler, Paylar ve Cezalar	22.707.958	23.651.345	28.301.735	26.559.583	34.909.844	35.431.909	4%	20%	-6%	31%	1%	0,10	6%	16%
Sermaye Gelirleri	2.053.986	10.105.296	9.548.532	7.933.030	12.827.655	11.672.678	392%	-6%	-17%	62%	-9%	0,84	123%	26%
Alacaklardan Tahsilat	1.355.096	230.701	904.640	973.648	1.593.741	2.145.156	-83%	292%	8%	64%	35%	0,63	72%	49%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	9.621.690	11.445.166	13.524.159	15.083.319	17.011.998	18.931.882	19%	18%	12%	13%	11%	0,15	16%	12%
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	2.317.531	2.673.061	3.182.791	3.509.051	3.924.940	4.202.139	15%	19%	10%	12%	7%	0,13	15%	9%
Bütçe Açığı/-Fazlası +	- 29.411.791	- 18.542.575	- 23.369.550	- 23.525.193	- 29.931.929	- 47.373.251	-37%	26%	1%	27%	58%			
Faiz Dışı Açık - /Fazla +	19.004.256	31.443.475	26.543.767	29.479.046	20.314.608	9.338.552	65%	-16%	11%	-31%	-54%			
PROGRAM TANIMLI FAİZ DIŞI / Açık- /Fazla +	3.880.244	14.483.230	7.736.798	8.485.902	- 14.345.634	- 14.586.829	273%	-47%	10%	-269%	2%			
Cari Bütçe Açığı - /Fazla +	4.953.524	25.224.703	24.831.267	33.673.936	29.744.974	23.167.836	409%	-2%	36%	-12%	-22%			
Yurtiçi Açık-/Fazla+	- 84.722.229	- 86.811.709	- 94.513.329	- 23.525.193	- 116.180.419	- 146.930.677	2%	9%	13%	9%	26%			
BÜTÇE NAKİT DENGESİ /Açık- / Fazla +	- 28.854.727	- 12.372.036	- 20.984.864	- 19.367.110	- 37.399.519	- 53.372.615	-57%	70%	-8%	93%	43%			
HAZİNE NAKİT DENGESİ / Açık- /Fazla +	- 24.685.700	- 12.365.230	- 21.700.480	- 17.171.643	- 38.220.560	- 60.453.080	-50%	75%	-21%	123%	58%			
GSYİH (000 TL)	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.104.907.000								
Enflasyon (12 Aylık Ortalamalara Göre)	8,89%	7,49%	8,85%	7,67%	7,78%	11,14%								
Reel Büyüme		8,5%	5,2%	6,1%	3,2%	7,4%								
	GSYİH %													
Bütçe Açığı-/Fazlası +	-1,87%	-1,02%	-1,14%	-1,01%	-1,15%	-1,53%								
Faiz Dışı Açık - /Fazla +	1,21%	1,74%	1,30%	1,26%	0,78%	0,30%								
PROGRAM TANIMLI FAİZ DIŞI / Açık- /Fazla +	0,25%	0,80%	0,38%	0,36%	-0,55%	-0,47%								
Cari Bütçe Açığı - /Fazla +	0,32%	1,39%	1,21%	1,44%	1,14%	0,75%								
Yurtiçi Açık-/Fazla+	-5,40%	-4,80%	-4,62%	-1,01%	-4,45%	-4,73%								
BÜTÇE NAKİT DENGESİ /Açık- / Fazla +	-1,84%	-0,68%	-1,03%	-0,83%	-1,43%	-1,72%								
HAZİNE NAKİT DENGESİ / Açık- /Fazla +	-1,57%	-0,68%	-1,06%	-0,73%	-1,47%	-1,95%								

6 Bu çalışmada bütçe gelir ve gider istatistikleri için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesi, vergi harcamaları için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sitesi, Bütçe ve Hazine Nakit dengeleri ile borçlanma istatistikleri için Hazine Genel Müdürlüğü web sitesi, Yatırım Programı istatistikleri için Kalkınma Bakanlığı web sitesi kaynaklarından yararlanılmıştır.

Bütçe Dengesi

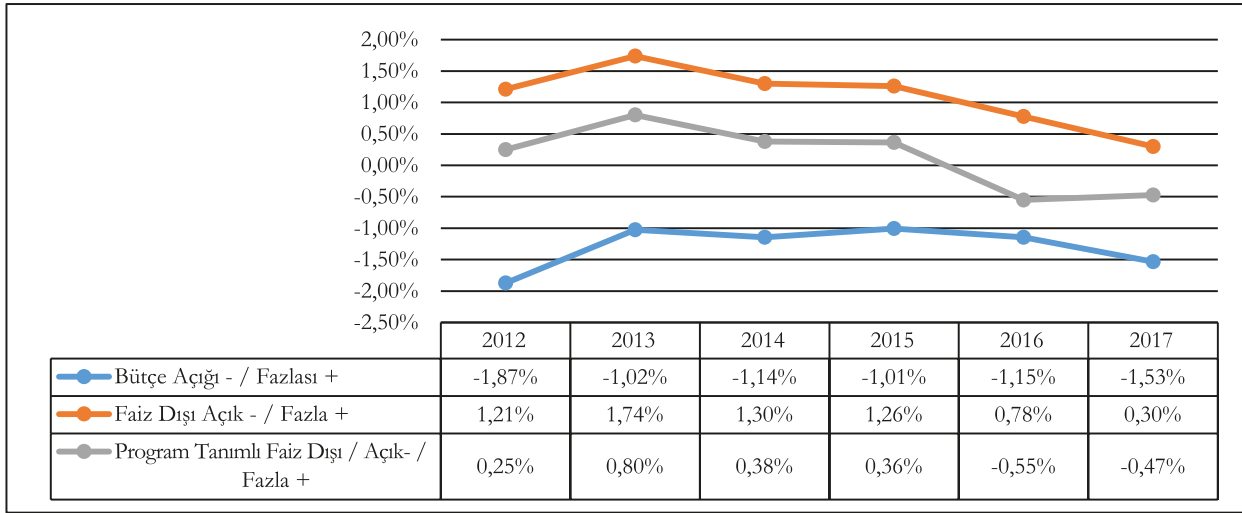
2.1. Klasik Bütçe Açığı Performansı Açısından Genel Görünüm

Son beş yılın bütçe dengesi performansına bakıldığında zaman esas olarak iki farklı dönem dikkati çekmektedir. 2012-2015 dönemi, merkezi yönetim bütçe açığının nispeten kontrol altında tutulduğuna ve açığın Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya⁷ (GSYH) oran olarak 2012'de %1,87 den 2014 sonu itibariyle %1,01 düzeyine indiğine işaret etmektedir. Bunu aynı dönemde gelir performansının yıllık artış ortalamaları olarak %13 düzeyinde gerçekleşmesine karşılık harcama performansının %12 olması ile de ilişkilendirmek mümkündür. Buna karşılık 2016-2017 döneminde mali disiplinde nisbî bir gevşeme gözlenmektedir. Son iki yılda harcamalardaki yıllık ortalama artış hızı vergilerdeki yıllık artış hızının iki puan kadar üzerinde kalmıştır. Bunun sonucunda da bütçe açığı GSYH'nin 2016 yılında %1,15'ine, 2017 yılında ise %1,53'süne çıkarak 2012'deki seviyesine doğru bir dönüş gerçekleştirmiştir. Bütçe dengesindeki bu dönüşüm şu aşamada ilerideki bölümlerde tartışacağımız gibi kamu borç göstergeleri açısından kısa vadede çok fazla alarm verici bir özellik göstermemekle beraber, bu durumun 2018 yılında dikkatle izlenmesi gerektiğinin de altı çizilmelidir.⁸

2.2. Diğer Bütçe Dengesi Kavramları Açısından Görünüm

Önceki bölümde açıklandığı gibi sadece bütçe açığındaki değişimlere bakılarak merkezi yönetimin mali pozisyonunu değerlendirmek mümkün olmayabilir. Onun yerine alternatif ölçüm yöntemleri ile de bütçe performansının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Grafik 1: Bütçe Dengeleri GSYH (%)



2.2.1. Faiz Dışı Denge

Merkezi yönetim bütçesinin borç sürdürülebilirliği açısından faiz dışı denge rakamlarına bakıldığında, 2012-2015 yılları arasında bütçede sürekli olarak faiz dışı fazla verildiği görülmektedir. Faiz dışı fazla pozitif yönde hareketini 2014 yılındaki ivme kaybı dışında 2015 yılı sonuna kadar ortalama olarak

⁷ Bu çalışmada TÜİK tarafından yayımlanan yeni millî gelir serileri kullanılmıştır. Bu serilerin üretim yöntemleri ve varsayımları konusunda süregelen bir tartışmanın da varlığı gözde uzak tutulmamalıdır.

⁸ Raporumuzun yayına hazırlanma aşamasında gündeme gelen erken seçim kararlarının bütçe üzerindeki muhtemel etkileri bu doğrultuda değerlendirilmelidir.

%20 civarında bir değişim hızı ile sürdürmüştür. Ancak 2016 yılından itibaren faiz dışı fazla verilmekle beraber bu göstergenin artış ivmesi giderek düşmüş ve 2017 yılında nominal olarak 2012 seviyesinin dahi çok altına inilmiştir. Bu açıdan 2016 ve özellikle 2017 yılı bütçe dengesindeki göreceli bozulmanın yanı sıra faiz dışı fazla performansı açısından da hızlı bir ivme kaybının yaşandığı bir yıl olmuştur. Faiz dışı fazladaki bu bozulma GSYH'ye oran açısından ise 2013 yılından bu yana sürekli düşüş eğilimi ile kendisini göstermektedir. Bu oran 2013 yılında %1,74 iken, sonraki yıllarda aşağı yönlü bir seyir izleyerek 2017 yılında %0,30 seviyesine gerilemiştir.

Bütçe Dengelerinin Performansını değerlendirirken bir hususun daha altını çizmek gerekmektedir. Özellikle zamanında tahsil olunamayan vergi ve benzeri yükümlülüklerin tahsili için 2011 yılından bu yana sık sık Yeniden Yapılandırma Kanunları çıkarılmaktadır. Bu kanunlar çerçevesi içinde her yıl tahsil olunan gelirler hesaplanarak aşağıdaki tabloya yansıtılmıştır.

Tablo 2: Yeniden Yapılandırma Kanunları (000 TL)

Yeniden Yapılandırma Kanunları	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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
7020 (Mayıs 2017)							2.039.550
Kümülatif Toplam	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265	8.284.739	13.726.894	28.191.279
Yıl İçi Tahsilat Olarak Fark		7.590.954	4.034.299	1.437.521	8.284.739	5.442.155	14.464.385

Maliye Bakanlığı yeniden yapılandırma gelirlerinin bütçenin başlangıç gelir tahminleri içinde yer aldığını ifade etmektedir. Bu gelirlerin geçmiş yıllarda tahakkuk ettikleri halde o dönemde tahsil edilemedikleri ve inceleme konusu yıllarda tahsil edildikleri dikkate alındığında yıl içinde gelir kaydedilen bu tutarlar hariç tutulduğunda bütçe gelirlerinin ve dolayısı ile bütçe açığının performansı oldukça farklı eğilim izlemektedir.

Tablo 3: Yeniden Yapılandırmanın Etkisi

Yeniden Yapılandırmanın Etkisi	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yeniden Yapılandırma Gelirleri -Yıl İçi Tahsilat (000 TL)	7.590.954	4.034.299	1.437.521	8.284.739	5.442.155	14.464.385
Yeniden Yapılandırma Hariç Merkezi Yönetim Gelirleri	324.883.941	385.647.686	423.945.266	474.495.161	548.697.347	615.884.681
Bütçe Dengesi (Yeniden Yapılandırma Dahil)	-29.411.791	-18.542.575	-23.369.550	-23.525.193	-29.931.929	-47.373.251
Bütçe Dengesi (Yeniden Yapılandırma Hariç)	-37.002.745	-22.576.874	-24.807.071	-31.809.932	-35.374.084	-61.837.636
Bütçe Dengeleri Açısından Sapma (Etki)	25,8%	21,8%	6,2%	35,2%	18,2%	30,5%

Kaynak: www.muhsat.gov.tr verilerinden kendi hesaplamalarımız

Yukarıdaki tabloya göre, yeniden yapılandırma gelirlerinin bütçe açıkları üzerindeki etkisi olumlu bir görünüm sergilemektedir. Buna göre yeniden yapılandırma gelirleri hariç tutulduğunda 2012-2017 arasında bütçe dengeleri ortalama %20 civarında bozulma göstermektedir. İlginç bir husus da 2017 bütçe dengesi açısından belirtilebilir. Maliye Bakanlığının 2017 yılı ortasında yaptığı bütçe açığı tahmini 61 milyar TL civarında iken, yıl sonunda bütçe açığı yeniden yapılandırma gelirlerinin de etkisi ile 47 milyar TL civarında ve başlangıç bütçe açığı tahminine oldukça yakın bir seviyede gerçekleşmiştir. Buna karşılık yeniden yapılandırma gelirleri hariç tutulduğunda bütçe açığı yıl ortasında yapılan tahmine yaklaşmaktadır. Buradan da anlaşılabacağı gibi yıl ortası ve yılsonu bütçe açığı tahmin ve gerçekleştirmeleri arasındaki bu sapmayı yıl içinde ve o yıla ait gelirlerin performansındaki beklenmeyen olumlu artışlara bağlamak bu açıdan gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

2.2.2. Program Tanımlı Faiz Dışı Denge

İstikrar Programlarının performans kriteri olarak kullanılan bu gösterge pozitif görünümünü değişim hızındaki belli ivme kayıplarına rağmen 2012-2015 yılları arasında sürdürebilmiştir. Bir diğer deyişle özelleştirme gelirleri, TCMB karları, taşınmaz satışları gibi devletin normal kamu maliyesi araçları arasında sayılmayan gelir kalemleri dışta bırakılsa dahi devletin normal gelirlerinin performansı ile faiz dışı harcamaların kontrolü sayesinde, bu yıllar arasında mali disiplin sürdürülebilmiştir. Ancak 2016 ve 2017 yılında uzun bir aradan sonra (2009 yılı hariç) program tanımlı denge açık vermiştir⁹. Bu anlamda son iki yılda gözlemlenen nispeten gevşek maliye politikası kendisini program tanımlı faiz dışı denge yönünden de göstermektedir.

2.2.3. Cari Bütçe Dengesi

Merkezi Yönetim Bütçesi harcamalarından yatırım harcamalarını çıkararak elde ettiğimiz Cari Bütçe dengesi 2012-2017 döneminde her yıl pozitif bir görüntü vermektedir. Bunun anlamı devletin cari gelirleri ile cari harcamalarını finanse etmesi ve hatta bir miktar fazla vermesidir. Bu denge de benzer bir eğilim göstermekte ve 2016 yılından itibaren pozitif yapısı giderek bozulmaktadır. Bir diğer ifade ile, devlet özellikle cari dengede sağladığı fazlayı son iki yılda artan bir biçimde tüketmekte ve tükettiği miktar kadar ilave borçlanma yapmak durumunda kalmaktadır.

2.2.4. Yurtiçi Bütçe Dengesi

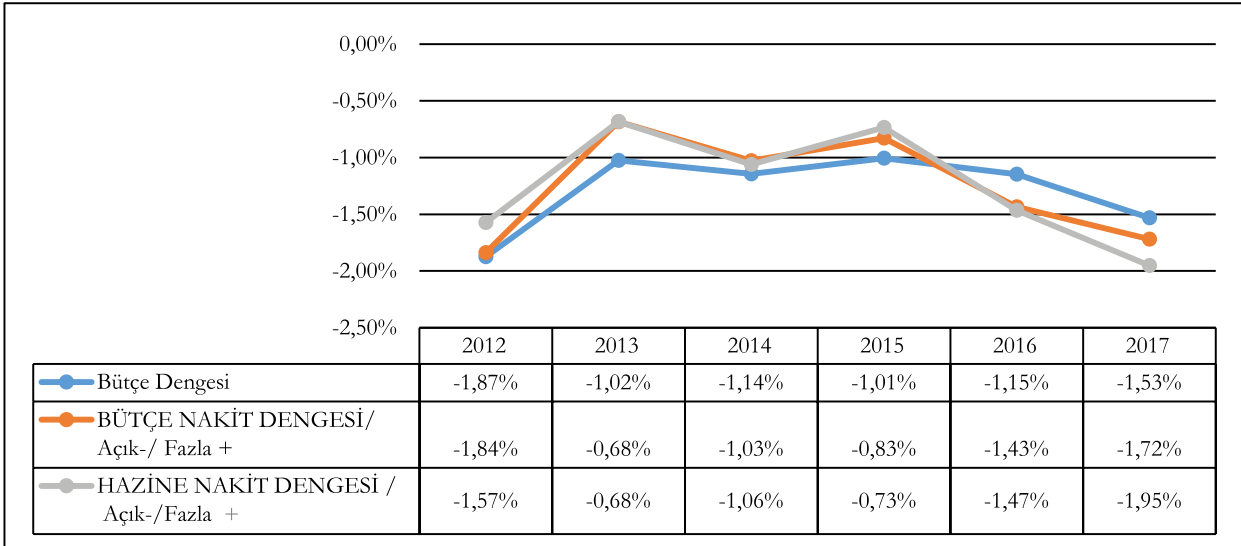
Devletin mali pozisyonunun dış alem gelirlerine bağımlılık derecesini ölçen bu göstergiyi elde etmek için tanımlar kısmında da açıklandığı üzere “Uluslararası Muamelelerden Alınan Vergiler” (İthalde Alınan KDV, Gümrük Vergisi, ÖTV...) gibi vergileri gelir kalemlerinden çıkardıktan sonra elde edilen bütçe açığına bakılmaktadır. (Bkz. Tablo 1). Buna göre hesaplanan merkezi yönetim bütçesi dengesi, diğer yöntemlerle hesaplanan bütçe dengeleri ile karşılaştırılamayacak şekilde açık vermektedir. Bunun da anlamı daha önce de ifade edildiği gibi ülkemizin dış dünya ile olan entegrasyonu ve ithalata olan aşırı bağımlılığının ithalattan elde edilen vergilerin bütçe dengesinin daha da bozulmasının önünde fren görevi görme özelliğini taşımasına yol açmasıdır. Buradan çıkarabileceğimiz sonuç, bu durumun dış ticaret işlemlerinden alınan vergilerin olmadığı bir durumda, devletin aynı harcama potansiyelini sürdürmek istemesi halinde, yurtiçi açığın GSYH’ye oranının %5’ler civarında olacağına işaret etmesidir. (Bkz Tablo 1).

⁹ Program tanımlı denge 2007 yılından beri Hazine Müsteşarlığının <https://hazine.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri/sayfasinda> yayınlanmaktadır.

2.2.5. Bütçe Nakit Açığı ve Hazine Nakit Açığı

Bütçe nakit açığı belirtildiği gibi emanet ve avans ödemeleri dikkate alınarak hesaplandığı için bütçe açığından farklı sonuçlar verebilmektedir. Bu açığın son beş yıldaki eğilimini izlediğimizde daha önceki gözlemlerimiz ile paralel bir biçimde 2012-2015 yılları arasında GSYH'ye oran olarak; devletin bütçe açığına eşit veya onun altında bir görüntü sergilediğini görmekteyiz. Bir başka deyişle devlet bütçe açığı verdiği halde uygulamada net bazda emanet biriktirmesi yaparak yani nakit harcamaları sonraki yıllara erteleyerek aslında daha daraltıcı bir politika izlemiştir. Hatta Hazine nakit dengesi bazı yıllarda bütçe nakit dengesinin de altında kalarak bu daraltıcı politikalara katkıda bulunmuştur. Ancak 2016 yılında gelindiğinde hem bütçe açığı artmaya başlamış hem de bütçe nakit açığı ile hazine nakit açığı GSYH'ye oran olarak artmaya başlamıştır. Bunda o yıla kadar biriktirilen emanetlerin çözülmesi, geçen yıllardan devralınan diğer türlü ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmeye başlanması da etkili olmuştur. Bu şekilde hem bütçe politikası hem de özellikle nakit yönetim politikası daha genişlemeci bir çizgi izlemeye başlamıştır.

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



2.3. Harcama Kalemlerindeki Gelişmeler

Merkezi Yönetim Bütçesinin harcama kalemleri üzerindeki eğilimleri dört başlık altında ele almak mümkün bulunmaktadır. Bu değerlendirme;

- Bütçe harcamalarının kullanıldığı kaynaklar (girdiler) açısından ekonomik sınıflama (EKOD),
- Bu kaynakların kullanılması suretiyle hangi devlet fonksiyonlarının veya hizmetlerin (çıktılar) yerine getirildiğini takip etmek açısından fonksiyonel sınıflama (FKOD),
- Kullanılan girdilerin hangi hizmetlere tahsis edildiğini değerlendirmek üzere çapraz sınıflama kodu (EKO-FONK) ve
- Bütçenin hangi kurumlara tahsis edildiğini görmek açısından da kurumsal sınıflama

üzerinden yapılabilir.

2.3.1. Ekonomik Sınıflama Açısından Bütçe Harcamalarının Analizi

2.3.1.1. Değişim oranları üzerinden harcama analizi

Ekonomik kod üzerinden yapılacak analizleri Tablo 1 üzerinden önceki dönemlere göre değişim ivmelerine bakarak ele almak mümkündür. Buna göre 2012-2015 arasında yıllık ortalama artış hızları açısından bakıldığında, merkezi yönetim harcamaları %12 artarken, 2016-2017 arasında bu artış %16 civarında olmuştur. Harcama kalemleri itibarıyla bakıldığında ise 2012-2015 arasında artışa katkı veren belli başlı ödenek kalemleri, sermaye giderleri (yatırım harcamaları) ile diğer kurumlara (başta il özel idareleri ve TCDD olmak üzere)¹⁰ aktarılan yatırım ve sermaye katkısı amaçlı işlemlerin izlendiği sermaye transferleri kalemleri olmuştur. Buna karşılık 2016-2017 döneminde sermaye giderlerinin artışının hız kestiğini onun yerine merkezi yönetimin cari mal ve hizmet alımları ile cari transferlerin (görev zararları ve hazine yardımları gibi) harcama ivmesinin arttığı dikkati çekmektedir. Devletin çalıştırdığı memur ve işçilere yapılan ödemelerde dönemsel olarak ciddi bir ivme değişikliği gözlemlenmemektedir.

Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Dönemler İtibarıyla Yıllık Ortalama Artış Oranı

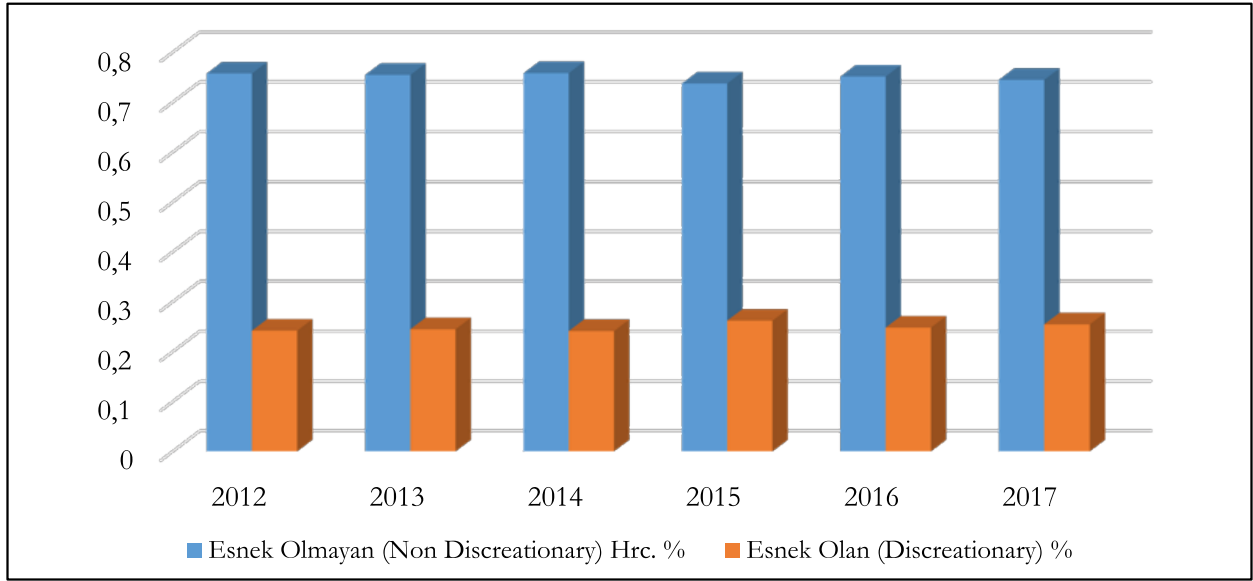
	2012-2015 Arası Artış Oranı %	2016-2017 Arası Artış Oranı %
Harcamalar	12	16
1-Faiz Hariç Harcama	13	17
Personel Giderleri	13	14
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	13	14
Mal ve Hizmet Alımları	11	18
Cari Transferler	12	22
Sermaye Giderleri	19	11
Sermaye Transferleri	21	18
Borç Verme	6	8
2-Faiz Harcamaları	3	4

2.3.1.2. Harcamaların kompozisyonu açısından analiz - Bütçe ne kadar esnek?

Maliye Politikası terminolojisinde bütçe harcamaları iradi (esnekliği olan-discretionary) ve gayri iradi (esnekliği olmayan-nondiscretionary) harcamalar olarak da sınıflandırılmaktadır. İradi harcamalar hükümetlerin üzerinde oynayabilecekleri ve politika geliştirebilecekleri (artırıp azaltabilecekleri) harcamalardır. Buna karşılık bir kısım harcamalar yasal zorunluluktan, yapısal sorunlardan ve siyasal nedenlerden dolayı üzerinde pek oynama yapılması istenmeyen daha doğrusu istenemeyen ve aşağı doğru esnekliği olmayan harcamalardır. Esnek olmayan harcamalara ülkemiz uygulaması açısından personel harcamaları, sosyal güvenlik prim ödemeleri, faiz ödemeleri, tarımsal transferler, sosyal güvenlik kurumuna ödenen görev zararları ve hazine yardımları, mahalli idarelere vergi gelirlerinden ayrılması gereken paylar, devam eden yatırımlara yapılan harcamalar örnek gösterilebilir. Bu tür esnek olan ve olmayan harcamaların toplam harcamalar içindeki payı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.

¹⁰ İl Özel İdarelerine illerde merkezi yönetim kuruluşlarının (özellikle Millî Eğitim Bakanlığının okul inşaatları gibi) yapacakları yatırım harcamaları için merkezi yönetim bütçesinden sermaye transferi yapılmaktadır.

Grafik 3: Harcama Katılığı



Tablonun da işaret ettiği üzere bu eğilim son altı yıl boyunca değişmemiştir.

Bu çerçevenin de yardımı ile harcama kompozisyonunu, aşağıdaki tablo yardımı ile değerlendirecek olursak; bazı ilave gözlemler yapmamız da mümkün bulunmaktadır.

Tablo 5: Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının Toplam İçindeki Payları %

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

Bu tabloda en fazla dikkati çeken husus 2000’li yılların başından itibaren faiz ödemelerinin bir yandan dünyadaki likidite bolluğu, bir yandan da alınan istikrar tedbirlerinin bir parçası olarak faiz dışı fazla performansının da etkisi ile bütçe içindeki payının yıllar itibariyle düşmüş olmasıdır. Nitekim son beş yıl içinde faiz harcamalarının bütçe içindeki payı %13,4’den %8,4’e inmiştir. Bunun doğal sonucu olarak faiz dışı harcamaların payının ise 2012 yılından itibaren artarak 2017 sonu itibariyle %87’den %92’ye çıktığını görüyoruz. Öte yandan, son beş yılda faizlerden yapılan tasarrufun sağladığı hareket imkânının bir başka deyişle kullanım alanının (mali alan-fiscal space) hemen hemen tamamı (bir puanlık kısmı sermaye giderlerine ait olmak üzere) “cari transferler” kaleminin bütçe içindeki

payının artması şeklinde sonuç vermiştir. Diğer harcama kalemlerinin yıllar içinde bütçedeki payları ciddi dönüşümler göstermemiştir. Bunun önemi özellikle bazı harcama kalemlerinin bütçenin diğer harcama kalemlerine baskın çıkması ve bunun da sağlanan mali alanın harcama alanları açısından farklı kalemlere dağıtılamamasına yol açmasıdır. Bu açıdan ülkemizde maliye politikasının harcama kanadının fazla bir esnekliği bulunmamaktadır.

Yukarıdaki Grafik 3’den de anlaşılacağı gibi merkezi yönetim bütçesi harcamalarının yaklaşık %75’i, hem siyasi hem yasal zorunluluklardan dolayı üzerlerinde hükümetlerin fazla oynama şansı olmayan harcamalardır. Son beş yılda bu oranın hemen hemen hiç değişmemesi de bu durumun bir yansıması olarak düşünülmelidir. Bu harcamaların da yarısından fazlasını içinde sosyal güvenlik sistemine aktarılan kaynakların da yer aldığı cari transferler oluşturmaktadır. Sonuç olarak son beş yılda faiz ödemelerinden yapılan her tasarruf, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan yapısal sorunlar başta olmak üzere bu tür harcamaların getirdiği yukarı yönlü baskıları finanse edebilmek için kullanılmak durumunda kalmıştır. Bir diğer deyişle faiz harcamalarının payının azalması ile yaratılan mali alan, ağırlıklı olarak sosyal güvenlik ve yardım sistemindeki sorunların getirdiği artışları finanse etmek için kullanılmıştır. Dolayısı ile yıllar itibariyle harcama katılığının kompozisyonu değişmemiştir. Bunun sonucunda da kamu kesimi faizden sağlanan tasarrufları, örneğin yeni kamu yatırımlarına tahsis ederek istihdam yaratmak ya da araştırma – geliştirme ve teknoloji geliştirme alanlarına kaydırmak yerine, getirilen prim afları ve ek yükler ile giderek mali bir tıkanıklığa giden sosyal güvenlik sistemini ayakta tutmaya yönelik olarak harcamak durumunda kalmaktadır. Kısa vadede yapılan tasarrufun belki de tek olumlu yanı faizden tasarruf olmaması halinde sosyal güvenlik açığının bütçe açığını daha da artırmasının önüne geçilmiş olmasıdır. Ancak burada önemli olan husus %75’lik esnek olmayan harcama bloku içinde yer alan faiz ödemelerinden yapılan tasarrufun, aynı blok içinde kullanılması ve böylece yapısal sorunların ertelenmesidir.

2.3.1.3. Harcama yetkisinin kullanımı açısından analiz:

Ödenekler üstü harcama var mı?

Ekonomik sınıflamaya göre harcamaların analizinde üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise Meclisin verdiği harcama yetkisinin uygulamada aşıp aşılmadığıdır.

Tablo 6: Ödenek Üstü Harcamalar (Aşma Oranları)

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

Bu tablodan görüleceği üzere son beş yılda gerçekleşen harcamaların büyük bölümü, bu harcamalar için öngörülen başlangıç ödeneklerini aşmış bulunmaktadır. Kavramlar bölümünde belirttiğimiz gibi bir harcamanın bütçeden yapılabilmesi için yasal temelinin ve ödeneğinin olması gerekmektedir. Ödeneklerin yetersiz kalması durumunda ise yedek ödeneklerden veya diğer kalemlerden ödenek aktarmak suretiyle ödeneği yetersiz kalan bir harcama için ödenek temin edilebilmesi mümkündür. Ancak her halükarda Meclisin bu işler için tahsis ettiği ödeneklerin toplamının aşılması gerekmektedir. Zorunlu hallerde ise ödeneği yetmeyen kalemler için TBMM’den ek ödenek talep edilmesi gerekmektedir.

KMYK’nin bütçe ödeneklerinin kullanılmasında uyulacak esasları belirleyen “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır...”,

hükmü bulunmasına rağmen Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle ödenek aşımaları usul haline getirilmiş olup, bu durum yaklaşık olarak son on yıldan beri süregelmektedir. Bu uygulamayı tespit ederek TBMM’yi uyarma görevi Sayıştay’a aittir. Nitekim Sayıştay Eylül 2017 tarihinde yayınlamış olduğu “2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi” raporunda aşağıdaki saptamayı yapmış bulunmaktadır;

*“2016 Yılı Merkezî Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 21.255.601.867,78 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 3.672.129,14 Türk Lirası olmak üzere, merkezî yönetim toplamında **21.259.273.996,92** Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri çerçevesinde **tamamlayıcı (mütemmim) ödenek verilip verilmemesi hususu**, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir.”*

Bu saptamanın sonucunda herhangi bir yaptırım uygulanmadığı ve tamamlayıcı ödeneğin verildiği anlaşılmaktadır. Sayıştay’ın 2017 Mali Yılı Bütçesi kesin hesabının uygunluk bildirimini 2018 yılı Eylül ayında verecektir. Kesin rakamı o zaman belli olacak olmakla beraber, Tablo 1 rakamlarından hareketle kabaca 30 Milyar TL civarında bir ödenek aşımı olabileceğini tahmin etmek mümkündür.¹¹ Ödenek aşımaları ayrıntı bazında en çok cari transferler, mal ve hizmet alımları ile borç verme kalemlerinde gözlemlenmektedir.

Bütçede ödenek üstü harcamalar yapılabildiği gibi, bazı durumlarda da yılı içinde ödeneği yetmediği için gider yazılmayan işlemlerin de emanet hesaplarından farklı bir biçimde “Ödeneğine Mahsup edilecek Harcamalar Hesabı” adı altında tutulduğu bir diğer uygulama daha bulunmaktadır. Burada ödeneği yetmeyen, yedek ödenekten de faydalanamayan bir işlemin, ödenek temin edilene¹² kadar bu hesap adı altında takip edilmesi öngörülmüştür. Hesabın işlemin ait olduğu yılsonuna kadar ödenek temin edilerek, böylece o giderin ilgili yıl harcaması içinde gösterilerek kapatılması gerekirken, bu kurala uyulmamakta ve ait olduğu yıla gider yazılmayıp bir sonraki yıla devreden harcamalar nedeni ile ilgili yılın bütçe açığı küçük, sonraki yılın bütçe ve nakit açığı da gereksiz bir biçimde büyük gözükme riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Bunun önüne geçmek için bu sefer benzer uygulama bir sonraki yıl bütçesinde tekrarlanmakta ve bu durum da aynı emanet hesapları gibi, ödeneği temin edilemeyen farklı yılların iş ve işlemlerinin iç içe geçmesini ve analiz yapılmasını güçleştirmektedir. Sayıştay 2016 yılı

¹¹ Bu oldukça kaba bir tahmin olup, kesin hesabın çıkarılması sırasında üzerinde değişiklikler olması muhtemeldir.

¹² Bu gibi durumlarda normal olarak TBMM’den ek ödenek temin edilmesi gerekirken bu yol hükümetler tarafından tercih edilmemekte bu tür muhasebe işlemleri ile bütçe açığının daha küçük gösterilmesi yoluna başvurulmaktadır.

Genel Uygunluk Bildiriminde bu konuya aşağıdaki şekilde dikkat çekmektedir;

*“... Bir taahhüde ve harcama talimatına dayanmayan giderlere ilişkin olup, Maliye Bakanlığınca belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan ve bütçede ödenęi öngörülmüş olmakla birlikte oluştuğu yer ve zamanda ödenęinin bulunmaması nedeniyle ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılan 323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabı ile 831-Ödenęine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabının, yılsonu itibarıyla ödenek temin edilerek kapatılması ve ertesi yıla devir vermemesi öngörülmüşüne karşın, uygulamada bunun sağlanamadığı görülmektedir. Bu durum, **1.209.033,19 Türk Liralık giderin bütçenin yıllık olması ilkesine aykırı olarak, 2016 yılı kayıtlarına ve 2016 yılı merkezi yönetim konsolide bütçe ağıına dahil edilememesine, ancak 2017 veya sonraki yıl kayıtlarında gösterilmesine yol açmaktadır.**”*

Bu kapsamda 2017 bütçesinden de henüz miktarı bilinemeyen bir tutarın bütçeye gider kaydedilmeyerek ve bütçe ağıı hesabına dahil edilmeyerek, 2018 yılı hesaplarına aktarılmış olabileceğine dikkat çekmek gerekmektedir.

2.1.3.4. Kamuoyunun ilgisini çekebilecek belli başlı harcama kalemleri açısından analiz

Aşağıdaki Tablo 7 de ekonomik sınıflamanın değişik harcama kalemleri arasında yer alan ve zaman zaman kamuoyunun gündemine de gelen bazı “popüler” harcamalara ait 2012-2017 dönemi için yıllık ortalama artışlar bazında hesaplanmış değişim oranları yer almaktadır.

Tablo 7: Belli Başlı Harcama Kalemlerinin Gelişimi (000 TL)-2012-2017 Yıllık Ortalama Artış

	2012	2017	Yıllık Ortalama Artış	2018 KOİ ve KGF Ödemeleri (Bilgi İçin)
Milletvekilleri (Zam, Tazminat, Sosyal Haklar,Ödenekler)	92.472	126.535	6,5%	
Cumhurbaşkanı Ödeneği	402	640	9,8%	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri (Seçilmiş Alt Kalemler)				
Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	693.558	1.055.464	8,8%	
Enerji Alımları (Isınma, Elektrik vb.)	4.764.679	7.917.698	11,0%	
Gizli Hizmet Giderleri-Örtülü Ödenek Toplam	1.536.821	3.028.389	14,5%	
Gizli Hizmet Giderleri (Cari Hrc.)	1.175.363	1.977.013	10,9%	
Gizli Hizmet Giderleri (Yatırım Hrc.)	361.458	1.051.376	23,8%	
Müşavir Firma ve Kişilerden Hizmet Alımı				
Temizlik Hizmeti Alım Giderleri	1.140.723	3.253.014	23,3%	
Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	534.578	1.877.333	28,6%	
Yap Kirala Devret Hastane Hizmet Alım Bedelleri	0	0		1.269.633
Hava Taşıtı Kiralaması Giderleri	104.206	253.919	19,4%	
Temsil ve Tanıtma Giderleri (Tören,Ağırlama)	127.724	254.860	14,8%	
Yol Bakım ve Onarım Giderleri	1.612.801	915.629	-10,7%	
Cari Transferler (Seçilmiş Alt Kalemler)				
KİT'lere Ödenen Görev Zararları Toplamı	1.943.837	3.403.888	11,9%	
TCDD'ye	351.681	533.011	8,7%	
TMO'ya	1.523.290	1.550.118	0,4%	
Ziraat Bankasına Ödenen Görev Zararı	1.299.980	2.107.105	10,1%	
Halk Bankasına Ödenen Görev Zararı	368.529	1.098.802	24,4%	
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Görev Zararı	18.391.512	57.155.702	26,1%	
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Hazine Yardımları	45.890.399	76.715.218	10,6%	
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	2.778.601	1.709.872	-9,3%	
Hane Halkına Yapılan Transferler Toplamı	18.784.588	41.397.344	17,1%	
Köprü Geçiş Garanti Ücretleri (Karayolları)	-	-		3.491.000
Tarımsal Amaçlı Transferler (Destekleme Ödemeleri)	7.557.371	12.742.455	11,0%	
Mahalli İdarelere Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar	27.713.410	60.703.825	17,0%	
Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)	34.365.315	70.541.087	15,5%	
Müşavirlik Ödemeleri	2.873.618	6.595.421	18,0%	
Menkul Sermaye Üretim Giderleri İçin (Etüt, Proje vb.)	204.188	750.531	35,2%	
Gayri Menkul Sermaye Üretim Giderleri İçin	2.669.430	5.844.890	17,0%	
Müteahhitlik Giderleri	21.570.740	38.180.140	12,5%	
Yap Kirala Devret Hastane Kiralama Bedelleri	-	-		1.274.684
Kara Taşıtı Alımları (Zırhlı Araç Dahil)	392.971	711.668	12,6%	
Hava Yolu Taşıtı Alım Giderleri	174.758	150.128	-2,9%	
Yurtiçi Borç Verme				
TCDD'ye	3.580.031	2.736.252	-5,2%	
Kredi Garanti Fonuna (Hazine Garantisi)	-	500.000	-	3.000.000

Bu tablodan aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün bulunmaktadır;

- Kamuoyunda merak uyandıran konuların başında gelen **“örtülü ödenek harcamaları”** son beş yılda yıllık bazda ortalama %14,5 civarında artarak 1,5 milyar TL’den 3,0 Milyar TL’ye çıkmıştır. Bu artışta örtülü ödenek yatırım harcamalarının 2017 yılındaki hızlı artışı özellikle etkili olmuştur.
- Merkezi yönetim bütçesinin taşeron kullanarak yaptırdığı **temizlik hizmetlerindeki** yıllık ortalama artış hızı %23,3 ve **özel güvenlik hizmeti alımlarında** %28,6 mertebesine ulaşarak yıllık enflasyon ve büyüme oranlarının oldukça üzerinde artışlar göstermiştir.
- Devletin **temsil ve ağırlama** giderleri yıllık ortalama %15 oranında artarak son beş yıl içinde 127 milyon TL’den 255 milyon TL’ye yükselmiştir.
- Muhtelif kurumlara ödenen görev zararları içinde en yüksek artış Halk Bankasına yapılan ödemeler (%24,4) ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına ödenen görev zararları (%26,1) kaleminde gözükmeştir.
- Devletin yapmış olduğu yatırım harcamaları yıllık olarak %15,5 civarında nispeten makul sayılabilecek bir artış trendi izlerken; **müteahhitlik** ödemelerindeki artış bunun biraz altında, %12 civarında kalmıştır. **Etüt, proje, mühendislik** gibi yatırım öncesi hazırlık mahiyetindeki işler için ise devletin yıllık bazda %18 gibi genel ortalamanın üzerinde artışlara varan ödemeler yaptığı dikkat çekmektedir.
- Buna karşılık yatırım harcamaları içinde kara taşıtları alımları (zırhlı araç, makam aracı, hizmet amaçlı taşıtlar vb.) %12 civarında yıllık ortalama bir artış hızı göstermiştir. Öte yandan hava taşıtı alım giderlerinde de yıllık ortalama bazda bir azalış dikkat çekmektedir. Ancak her iki alım kaleminde ortalamalara istisna teşkil eden harcamalar 2016 yılında görülmüştür. Bu yılda diğer yılların eğilimlerinin aksine oldukça yüksek miktarda kara ve havayolu taşıtı alımları yapılmıştır. Kara taşıtları alım tutarı 2016 yılında ani bir artışla 2,3 milyar TL’ye, havayolu taşıtı alımları is 1 milyar TL’ye ulaşmıştır. Tablo 7’de aynı zamanda ayrı bir sütunda kamuoyu gündeminde yer alan KÖİ Projeleri ve KGF nedeni ile 2018 Bütçesinde üstlenilecek yaklaşık 9 milyar TL boyutundaki ödemelerin de hangi bütçe kalemlerin üzerinden izlenebileceğine dair bilgiler de yer almaktadır. Bu ödemelere KÖİ ve garantili ödemeleri değerlendirdiğimiz bölümde tekrar değinilecektir.

2.1.3.5. Kurum bazında harcamaların dağılımı açısından analiz: Kim ne harcadı?

Kamu harcamalarının kurumlar bazında analizi hangi kurumun ne kadar kaynak kullandığı konusunda bir fikir vermekte ve bir ölçüde de olsa hükümetin kaynak tahsis ederken yaptığı tercihler konusunda da yol göstermektedir. Ancak bu tercihler konusunda kesin karar vermekle ilgili olarak biraz dikkatli olmak gerekmektedir. Örneğin kamuoyunda bazen Diyanet İşleri Başkanlığının Enerji Bakanlığından daha fazla kaynak kullandığı ifade edilmektedir. Aşağıdaki Tablo 8’den de görüleceği üzere bu rakamsal bir saptama olarak doğru gözükmele beraber, Enerji Bakanlığının tek başına bir yatırımcı bakanlık olmadığı ve büyük enerji yatırımlarının Enerji Bakanlığı tarafından değil, esasen ağırlıklı olarak örneğin DSI gibi bir diğer merkezi yönetim kurumu veya KÖİ projeleri aracılığı ile özel sektör tarafından yapıldığı gözden uzak tutulmamalıdır. Hükümetlerin bu tercihi Enerji Bakanlığını sadece koordine edici bir rol almaya dolayısı ile daha az ödenek kullanmaya yönlendirmektedir. Diğer taraftan yayınlanan veriler sadece genel bütçeli kuruluşları kapsadığı için, kurumsal tasnif önemli harcamaların yapıldığı özel bütçeli kurumları (DSİ, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi) kapsamamaktadır. Sonuç olarak; bu tür bir analiz hükümetin kurumsal kaynak tercihlerinin tamamını değil ancak önemli bir kısmını kapsamaktadır.

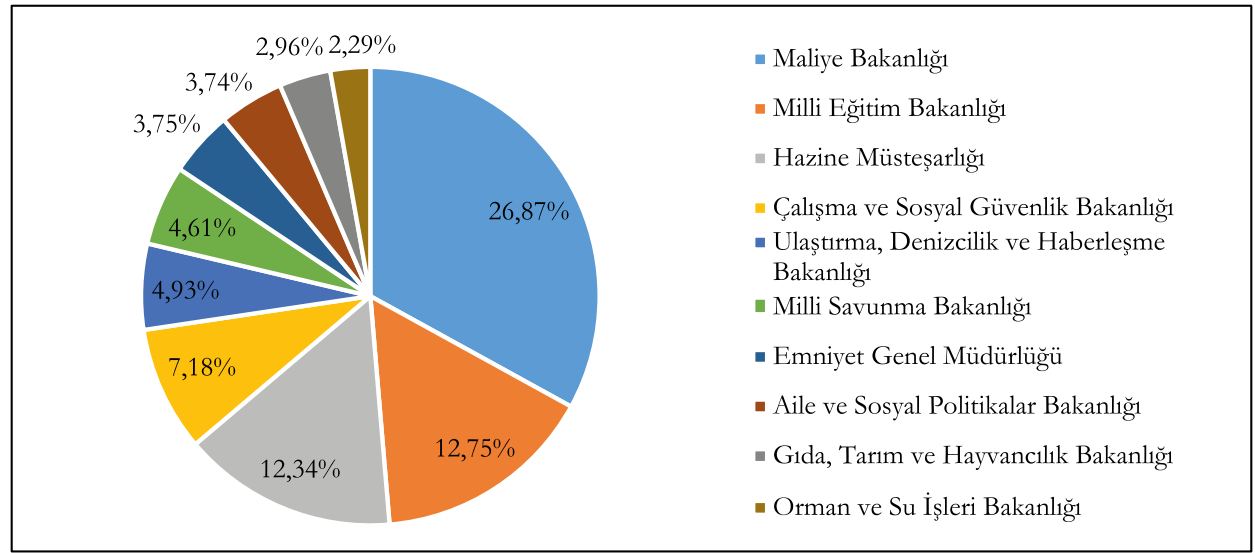
Tablo 8: Genel Bütçe Kuruluş Bazında Harcamalar

	2015-2017 Ortalama % Pay
Genel Bütçeli İdareler	100,00%
Maliye Bakanlığı	26,87%
Milli Eğitim Bakanlığı	12,75%
Hazine Müsteşarlığı	12,34%
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	7,18%
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	4,93%
Milli Savunma Bakanlığı	4,61%
Emniyet Genel Müdürlüğü	3,75%
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	3,74%
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	2,96%
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	2,29%
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu	2,07%
Adalet Bakanlığı	1,99%
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1,69%
Jandarma Genel Komutanlığı	1,59%
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu	1,44%
İçişleri Bakanlığı	1,33%
Sağlık Bakanlığı	1,24%
Diyanet İşleri Başkanlığı	1,16%
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	0,79%
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	0,58%
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	0,53%
Gelir İdaresi Başkanlığı	0,49%
Kültür ve Turizm Bakanlığı	0,49%
Dışişleri Bakanlığı	0,47%
Ekonomi Bakanlığı	0,45%
Başbakanlık	0,41%
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	0,29%
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	0,28%
Kalkınma Bakanlığı	0,20%
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	0,17%
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	0,16%
TBMM	0,14%
Cumhurbaşkanlığı	0,14%
Sahil Güvenlik Komutanlığı	0,09%
Avrupa Birliği Bakanlığı	0,08%
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	0,05%
Meteoroloji Genel Müdürlüğü	0,05%
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	0,05%
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	0,05%
Sayıştay	0,03%

Yargıtay	0,03%
Danıştay	0,02%
Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	0,01%
Anayasa Mahkemesi	0,01%
Devlet Personel Başkanlığı	0,00%
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	0,00%
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	0,00%
Not: Önceki yılların kurum sıralaması farklı olduğu için daha türdeş olan son üç yıl seçilmiştir.	

Yukarıdaki tabloda ilk üç sırada yer alan kurumlardan Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı bütçe ödeneklerinin yaklaşık %40'ını harcamaktadır. Önceki bölümde değindiğimiz gibi faiz harcamalarının bütçe içindeki payı azaldığı için Hazine Müsteşarlığının payında da bununla orantılı olarak bir düşüş olmuştur. Buna karşılık Milli Eğitim Bakanlığının son beş yıl içinde toplam bütçe içindeki payı artmış ve bunun sonucunda da en çok harcama yapan ikinci kurum haline gelmiştir. Maliye Bakanlığı her zaman olduğu gibi harcamaların yaklaşık üçte birini yapmakta ve birinci sırada yer almaktadır. Dördüncü sırada Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı beşinci sırada ise halen yatırımcı kuruluş olma özelliğini taşıyan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yer almaktadır. Genel bütçe içindeki payı %1'in üzerinde çıkan sonuncu kuruluş Diyanet İşleri Başkanlığıdır. Bu kurumun altında Turizm ve Kültür Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı gibi kurumlar gelmektedir.

Grafik 4: Genel Bütçe Kurum Payları (%)



Ancak siyasal iktidarların bütçe tercihleri hakkında daha somut bilgi edinmek açısından izlenmesi gereken veriler fonksiyonel harcamalar sınıflamasında yer almaktadır.

2.3.2. Fonksiyonel Harcama Kodu Bazında (FKOD) Merkezi Yönetim Bütçe Kalemlerinin Analizi

Fonksiyonel harcamalar açısından 2012-2017 yılları arasındaki bütçe harcamalarının durumuna baktığımız zaman aşağıdaki gözlemler yapılabilir;

Tablo 9: Seçilmiş Kamu Hizmetleri Bazında Bütçe Harcama Kompozisyonu (Fonksiyonel Kod-000 TL)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2012-2017	
	Harcama	%	Harcama	%	Harcama	%	Harcama	%	Harcama	%	Harcama	%	Yıllık Ortalama Pay %	%
Toplam Bütçe Harcaması	361.886.686	100%	408.224.560	100%	448.752.337	100%	506.305.093	100,0%	584.071.431	100%	677.722.317	100%	100,0%	100,0%
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	105.237.027	29,1%	114.485.919	28,04%	125.847.032	24,9%	141.513.376	28,0%	150.615.423	25,8%	170.567.904	25,2%	26,8%	26,8%
Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hiz	9.637.267	2,7%	10.042.623	2,46%	12.328.225	2,4%	15.114.372	3,0%	17.162.112	2,9%	16.148.375	2,4%	2,6%	2,6%
Borç Yönetimi Hizmetleri (Devlet Borcu Faizi Ödemeleri ve ilgili hizmetler)	48.868.718	13,5%	48.868.718	11,97%	50.369.311	9,9%	53.245.342	10,5%	50.522.337	8,7%	57.082.737	8,4%	10,5%	10,5%
Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler	34.849.772	9,6%	40.316.158	10%	47.546.859	11%	55.986.902	11%	62.954.667	11%	73.239.437	11%	10,5%	10,5%
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	18.446.646	5,1%	19.784.158	4,85%	21.255.644	4,2%	22.876.604	4,5%	26.550.460	4,5%	30.784.762	4,5%	4,6%	4,6%
Askeri Savunma Hizmetleri	18.217.028	5,0%	19.476.021	4,77%	20.895.020	4,1%	22.155.915	4,4%	25.564.000	4,4%	29.427.184	4,3%	4,5%	4,5%
Sivil Savunma Hizmetleri	202.246	0,1%	306.688	0,08%	177.595	0,0%	81.179	0,0%	66.754	0,0%	66.962	0,0%	0,0%	0,0%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	26.875	0,0%	0	0,00%	60.018	0,0%	39.500	0,0%	48.750	0,0%	53.032	0,0%	0,0%	0,0%
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	26.370.975	7,3%	29.716.619	7,28%	33.789.754	6,7%	38.842.950	7,7%	46.858.569	8,0%	53.409.925	7,9%	7,5%	7,5%
Güvenlik Hizmetleri	18.544.482	5,1%	20.691.495	5,07%	23.324.462	4,6%	26.930.458	5,3%	32.601.693	5,6%	36.017.817	5,3%	5,2%	5,2%
Genel Güvenlik Hizmetleri (Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik)	17.961.087	5,0%	19.909.349	4,88%	22.377.031	4,4%	25.738.923	5,1%	30.815.546	5,3%	34.010.806	5,0%	4,9%	4,9%
Mahkeme Hizmetleri	4.576.033	1,3%	2.802.777	0,69%	6.005.526	1,2%	6.128.546	1,2%	7.182.426	1,2%	7.852.342	1,2%	1,1%	1,1%
Cezai İdaresi Hizmetleri	2.382.227	0,7%	2.802.777	0,69%	3.261.414	0,6%	4.382.626	0,9%	5.231.475	0,9%	6.788.057	1,0%	0,8%	0,8%
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	50.121.545	13,9%	57.767.527	14,15%	62.228.203	12,3%	73.418.061	14,5%	77.730.878	13,3%	90.976.537	13,4%	13,6%	13,6%
Tarım, Ormanlık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	16.325.384	4,5%	17.922.996	4,39%	18.485.710	3,7%	20.973.549	4,1%	22.703.606	3,9%	26.561.273	3,9%	4,1%	4,1%
Tarım Hizmetleri	14.296.241	4,0%	15.703.566	3,85%	16.001.827	3,2%	17.884.337	3,5%	19.351.222	3,3%	22.949.750	3,4%	3,5%	3,5%
Ulaştırma Hizmetleri	20.257.465	5,6%	24.224.122	5,93%	24.179.787	4,8%	29.936.365	5,9%	30.189.938	5,2%	36.193.668	5,3%	5,5%	5,5%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	12.418.432	3,4%	13.585.738	3,33%	15.244.155	3,0%	21.704.476	4,3%	20.360.961	3,5%	24.485.673	3,6%	3,5%	3,5%
Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	5.572.047	1,5%	8.104.359	1,99%	6.578.938	1,3%	6.827.912	1,3%	8.571.112	1,5%	9.702.026	1,4%	1,5%	1,5%
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	351.128	0,1%	445.285	0,11%	546.414	0,1%	552.911	0,1%	524.612	0,1%	619.402	0,1%	0,1%	0,1%
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHİ HİZMETLERİ	5.484.417	1,5%	7.115.998	1,74%	5.714.714	1,1%	5.975.631	1,2%	5.844.015	1,0%	9.101.472	1,3%	1,3%	1,3%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	15.580.883	4,3%	19.569.560	4,79%	21.481.791	4,2%	25.047.602	4,9%	28.500.136	4,9%	35.212.779	5,2%	4,7%	4,7%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	4.169.327	1,2%	4.071.240	1,00%	4.540.923	0,9%	4.893.263	1,0%	5.783.166	1,0%	6.436.337	0,9%	1,0%	1,0%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	8.569.974	2,4%	12.033.864	2,95%	12.795.940	2,5%	15.334.451	3,0%	16.898.889	2,9%	18.873.264	2,8%	2,8%	2,8%
Halk Sağlığı Hizmetleri	2.690.642	0,7%	3.305.508	0,9%	3.944.458	1,1%	4.589.865	0,9%	5.557.444	1,0%	9.272.915	1,4%	1,0%	1,0%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	7.450.861	2,1%	8.874.432	2,17%	10.147.258	2,0%	11.021.509	2,2%	11.913.097	2,0%	13.855.151	2,0%	2,1%	2,1%
Dinlenme ve Spor Hizmetleri	1.288.352	0,4%	1.677.205	0,41%	1.730.681	0,3%	1.950.935	0,4%	2.020.562	0,3%	2.320.855	0,3%	0,4%	0,4%
Kültür Hizmetleri	1.554.248	0,4%	1.860.956	0,46%	2.237.088	0,4%	2.237.088	0,4%	2.795.329	0,5%	3.614.166	0,5%	0,5%	0,5%
Din Hizmetleri	4.287.275	1,2%	5.008.190	1,23%	5.709.927	1,1%	6.056.940	1,2%	6.529.897	1,1%	7.261.706	1,1%	1,2%	1,2%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	56.742.716	15,7%	64.884.951	15,89%	75.712.018	15,0%	86.857.612	17,2%	104.147.410	17,8%	113.681.820	16,8%	16,4%	16,4%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	22.762.337	6,3%	25.084.580	6,14%	28.694.919	5,7%	31.637.776	6,2%	37.337.113	6,4%	40.418.732	6,0%	6,1%	6,1%
Ortaöğretim Hizmetleri	11.976.515	3,3%	14.750.749	3,61%	17.444.658	3,4%	19.949.358	3,9%	24.346.147	4,2%	27.226.635	4,0%	3,7%	3,7%
Yükseköğretim Hizmetleri	13.069.165	3,6%	14.944.475	3,66%	17.394.336	3,4%	20.603.736	4,1%	24.895.767	4,3%	27.123.136	4,0%	3,8%	3,8%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	76.100.488	21,0%	85.580.111	20,96%	92.029.509	18,2%	100.198.837	19,8%	131.386.831	22,5%	159.512.565	23,5%	21,0%	21,0%
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	3.271.388	0,9%	3.721.274	0,91%	4.291.458	0,8%	4.764.661	0,9%	5.819.379	1,0%	6.705.188	1,0%	0,9%	0,9%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	3.317.117	0,9%	3.479.514	0,85%	3.619.366	0,7%	4.245.694	0,8%	5.207.626	0,9%	5.435.116	0,8%	0,8%	0,8%
Sınıflandırılmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (SGK Görev Zararı+AçıkFinansmanı+Diğer)	67.205.194	18,6%	75.571.275	18,51%	80.935.253	16,0%	87.131.789	17,2%	115.148.284	19,7%	141.306.636	20,9%	18,5%	18,5%

- Toplam merkezi yönetim bütçe harcamalarının yaklaşık %27'si **genel idare hizmetlerinin** yerine getirilmesi için kullanılmaktadır. Bunların içinde borç faizi hizmetleri 2012 yılında toplam harcamaların yarısına yakın (%13,5) bir yer kaplarken, 2017 sonu itibariyle üçte biri seviyesine inmiş bulunmaktadır. Bu harcama kaleminde genel nitelikte transferler başlığındaki ödemeler ise faiz ödemelerine yakın bir orandadır. Bu ödemeler genel idareden üniversitelere, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bazı transferleri kapsamaktadır.
- **Savunma Hizmetlerine** ayrılan kaynaklar bütçenin %5'ine yakın bir orandadır. Bunun bekleneceği üzere en önemli payı askeri savunma hizmetlerine ayrılmaktadır. Savunma harcamaları sadece merkezi yönetim bütçesinden yapılmamaktadır. Bütçe dışı bir fon olan Savunma Sanayii Fonu üzerinden yapılan harcamalar da bulunmaktadır. Ancak harcamanın önemli bir bölümü merkezi yönetim bütçesi üzerinde kalmaktadır.
- **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri** hem iç güvenlik hizmetlerini (polis, jandarma, sahil güvenlik) hem de yargı ve cezaevi hizmetlerini kapsamaktadır. Son beş yıl içinde bütçe harcamaları içindeki payı yıllık ortalamalar esas alındığında %7,5'in seviyesindedir. Yargı hizmetleri (adalet) ayrı tutulacak olursa 2017 sonu itibariyle iç ve dış güvenlik kurumları (savunma hizmetleri + kamu düzeni ve güvenlik) toplam olarak merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık %11'i civarında kaynak kullanmaktadır. Adalet hizmetlerine ayrılan pay yıllık ortalamalar olarak %1,1 civarındadır.
- **Çevre Koruma ve İskân** ile ilgili hizmetler daha çok şehircilik faaliyetleri ile ilgili olup, belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Bu nedenle bu kalemler merkezi yönetim bütçesinde önemli bir paya sahip değildir.
- **Ekonomik İşler ve Hizmetler başlığı altında sunulan hizmetlerin payı %13,6 olup,** burada karayolları yol-köprü inşaatları, tarımsal faaliyetler (%5) ağırlığı oluşturmaktadır.
- **Sağlık Hizmetlerinin** merkezi yönetim bütçesindeki payı ortalama %4,7'dir. Bunun yarısına yakın bir bölümü yataklı hasta ve hastane hizmetlerine harcanmaktadır. Buna karşılık son yıllarda ayrılan ödenek miktarı artmasına rağmen halk sağlığına giden payın ise sadece ortalama %1 olduğunu belirtmemiz gerekmektedir.¹³
- **Eğlence, Kültür ve Din Hizmetlerinin** payı yıllar itibariyle %2 civarında kalmıştır. Bunun da yarısına yakın bölümü din hizmetlerine ayrılırken, kültür hizmetlerine yarım puan civarında bir pay düşmüştür.
- **Eğitim Hizmetleri** bütçeden %16,4 civarında bir pay almaktadır. Bunun da önemli bir bölümü (%9,8) okul öncesi, ilköğretim ve orta öğretim hizmetlerine gitmektedir.
- **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri** merkezi yönetim bütçesinden en fazla payı alan hizmetlerden birisi olma özelliği taşımaktadır. Bu hizmetler bütçede %21 civarında bir pay sahibidir.
- Bu bilgiler doğrultusunda devletin yerine getirdiği fonksiyonlar itibariyle;

¹³ Halk sağlığı hizmetleri koruyucu sağlık hizmetleri (aşılama, erken tanı ve tarama, bilgilendirme) olarak da tanımlanan hizmetlerdir. Tedavi edici sağlık hizmetlerine oranla daha ucuz maliyetli hizmetlerdir. O nedenle bütçe payları açısından tedavi edici hizmetlere oranla daha düşük pay sahibi olabilirler. Ancak bu hizmetler devlet bütçesi içindeki payı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük kalmaktadır. Ülkemizde toplam sağlık harcamaları içinde koruyucu sağlık harcamalarının payı %1 civarında iken Kanada'da %6, İtalya'da %4, G. Kore'de %3,8 civarındadır. Koruyucu sağlık hizmetlerine daha fazla kaynak verilmesi ve bunların etkin kullanılması halinde tedavi edici sağlık hizmetleri ve ilaç maliyetlerinde de önemli tasarruflar sağlanması beklenmektedir. (Veriler F. Emil ve Dr. Hakan Yılmaz; Social Expenditures at Different Layers of Government, Background paper for World Bank (2008) verilerinin OECD Sağlık harcamaları 2015 verileri ile güncellenmesi ile oluşturulmuştur.)

- Kamu Yönetimi Hizmetleri %27
- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri %21
- Eğitim Hizmetleri %16
- Ekonomik İşler ve Hizmetler %14
- Adalet Hizmetleri hariç İç Güvenlik ve Savunma Hizmetleri toplamda %11 civarında pay almaktadır.

Burada altı çizilmesi gereken husus devletin bu tür fonksiyonlarını izlerken, yapılan faaliyetlerin sonuçlarının da izlenmesi ve diğer ülkeler ile karşılaştırmalarının yapılması gerekliliğidir. Böylelikle ulaşılan sonuçlar açısından da (eğitim, sağlık, sosyal yardımlar) bu hizmetlerin hangi etkinlik düzeyinde verildiği konusunda toplumun bilgi ve farkındalık sahibi olmasına katkıda bulunulmuş olur. Bütçe Takip Raporlarının ilerideki bölümlerinde bu konudaki uluslararası verilerden de hareketle karşılaştırmaların yapılacağı özel bölümlerin yer alması planlanmaktadır.

2.3.3. Çapraz Sınıflama (EKO-FONK) Yöntemine Göre Harcamaların Analizi

Bütçe harcamalarının izlenmesinde kullanılan bir başka yöntem de devletin kullandığı girdilerin (personel, mal ve hizmet alımları, yatırımlar gibi), hangi hizmetlere tahsis edildiğini incelemektir. Bu analiz sonrasında kullanılan kaynak ile üretilen kamu hizmetleri arasındaki ilişkiler konusunda fikir edinmek mümkün olabilir.

Tablo 10: 2012 Çapraz Sınıflama Toplam İçindeki Paylar

FONK/EKON	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödemeler	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	10,83%	9,34%	11,67%	100,00%	28,16%	5,64%	30,76%	20,91%	29,08%
Savunma Hizmetleri	9,91%	10,99%	24,26%	0,00%	0,16%	0,20%	0,06%	0,00%	5,10%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	19,04%	18,23%	17,35%	0,00%	0,02%	4,26%	0,38%	0,00%	7,29%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	7,04%	7,30%	9,77%	0,00%	10,01%	61,02%	12,20%	53,32%	13,85%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,06%	0,06%	0,04%	0,00%	0,02%	0,21%	2,92%	0,00%	0,10%
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,06%	0,05%	0,06%	0,00%	2,08%	2,19%	32,18%	0,26%	1,52%
Sağlık Hizmetleri	8,69%	11,99%	15,07%	0,00%	0,02%	3,85%	0,01%	0,00%	4,31%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,75%	4,67%	1,69%	0,00%	0,74%	2,74%	3,33%	0,07%	2,06%
Eğitim Hizmetleri	39,21%	36,97%	17,75%	0,00%	2,17%	19,13%	1,30%	22,00%	15,68%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	0,41%	0,41%	2,33%	0,00%	56,62%	0,76%	16,85%	3,44%	21,03%
TOPLAM	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Genel Kamu Hizmetleri	9,70%	9,55%	12,65%	100,00%	28,93%	6,47%	24,63%	9,43%	25,17%
Savunma Hizmetleri	9,39%	9,92%	19,72%	0,00%	0,02%	0,37%	0,06%	0,00%	4,54%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	19,27%	18,52%	19,22%	0,00%	0,05%	6,77%	0,00%	0,00%	7,88%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	6,13%	6,68%	5,71%	0,00%	10,01%	53,46%	35,88%	44,88%	13,42%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,04%	0,04%	0,02%	0,00%	0,02%	0,29%	1,92%	0,00%	0,09%
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,05%	0,05%	1,94%	0,00%	0,74%	2,23%	31,09%	0,26%	1,34%
Sağlık Hizmetleri	9,30%	12,49%	13,96%	0,00%	0,08%	10,84%	0,05%	0,00%	5,20%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,29%	4,46%	1,79%	0,00%	0,78%	2,94%	1,82%	0,91%	2,04%
Eğitim Hizmetleri	41,23%	37,70%	21,31%	0,00%	2,12%	15,82%	1,98%	44,04%	16,77%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	0,59%	0,59%	3,69%	0,00%	57,23%	0,81%	2,56%	0,47%	23,54%
TOPLAM	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Yukarıdaki tabloda dikkat çeken önemli hususları aşağıdaki şekilde değerlendirmek mümkündür.

- Hem 2012 hem de 2017 yılı çapraz sınıflama tablolarında devletin üretimleri için en çok **personel harcaması yaptığı** fonksiyonlar Eğitim Hizmetleri (%39 ve %41) , İç Güvenlik ve Savunma Hizmetleri (Toplam olarak %29 ve %28) olarak göze çarpmaktadır. Bir başka deyişle devletin bütçeden ayırdığı personel harcamalarının %70'ine yakın kısmı bu üç hizmet alanına tahsis edilmiştir. İstihdam edilen öğretmen ve güvenlik personeli sayısından kaynaklanan bu durumun doğal sonucu olarak **sosyal güvenlik prim ödemeleri** de ağırlıklı bu hizmet alanları için yapılmıştır.
- Güvenlik hizmetleri (iç ve dış) **mal ve hizmet alımlarının** en yoğun olduğu alanlardır. 2012 de %41, 2017 yılında ise iki puanlık düşüşle %39'luk paylarla bu sektörler her iki yılda da önde gelmektedirler. Bu fonksiyonların ardından Eğitim hizmeti için yapılan mal ve hizmet alımları (%18 ve %21) gelmektedir. Eğitimi, sağlık hizmetleri (%15 ve %14'lük paylarla) takip etmektedir.
- **Cari transferler** bu yıllar arasında Kamu Yönetimi Hizmetleri (Maliye Bakanlığı ağırlıklı olarak %28 ve %29) ve Sosyal Güvenlik hizmetlerine (her iki dönemde de %57) tahsis edilmiş bulunmaktadır.
- **Sermaye giderleri** bu yıllarda tahmin edilebileceği gibi Ekonomik İş ve Hizmetler için (%61 ve %53) yapılmıştır. Bunu %19 ve %16'lık paylarla Eğitim hizmetleri izlemiştir. Her iki hizmet alanındaki yatırım harcamalarının bütçe paylarında düşüş gözlemlenmektedir. Buna karşılık sağlık hizmetleri için yapılan yatırım harcamaları 2012 yılında %4'lük bir paya sahipken bütçeden alınan pay 2017 yılında hızlı bir artışla %11'e ulaşmıştır.

2.3.4. Yedek Ödeneklerin Dağılımı Konusunda Bazı Gözlemler

Daha önce yedek ödenekler konusunda kavramsal açıklamalarda bulunurken belirtildiği gibi, Maliye Bakanlığı 2017 yılı yedek ödenek dağılımını KMYKK gereği 2018 yılının Ocak ayında açıklamış bulunmaktadır.¹⁴ Bu açıklamalardan edinilen bilgilere göre;

- Genel Yedek Ödenegindeki 3,6 milyar TL'nin %70'i Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, KOSGEB gibi kuruluşa tahsis edilmiştir. Bu kuruluşlar da bu ödenegi ağırlıklı olarak, mal ve hizmet alımları ve cari transferlere harcamıştır.
- Personel Yedek Ödenegindeki 1,6 Milyar TL'lik tutarın %62 si Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığına ayrılmıştır. Geri kalanı ağırlıklı olarak mevcut ve yeni kurulan üniversitelere gitmiştir.
- Yatırımları Hızlandırma Ödeneginde yer alan 452 milyon TL'lik ödenegin %58'i Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ile Ulaştırma Bakanlığı tarafından kullanılmıştır.

2.4. Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Gelişmeler

2.4.1. Gelir Kalemlerinin Kompozisyonu Açısından Analiz

Gelir kalemleri açısından ele alınacak hususlardan ilki yıllar itibariyle merkezi yönetim bütçesini oluşturan kurumların (genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar) gelir tahsilatları içindeki paylarıdır.

¹⁴ <http://www.bumko.gov.tr/TR,8165/2017-yili-merkezi-yonetim-butce-kanunundaki-yedek-odeneklerin-kullanimi.html>

Tablo 11: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Dağılımı (%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1-Genel Bütçe Gelirleri	96,4%	96,4%	96,1%	96,2%	96,3%	96%
Vergi Gelirleri	83,9%	83,7%	82,9%	82,8%	85,0%	85%
Dolaysız Vergiler (Vergi Gelirleri %)	33,2%	30,8%	32,5%	32,7%	33,0%	33%
Dolaylı Vergiler (Vergi Gelirleri %)	66,8%	69,2%	67,5%	67,3%	67,0%	67%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4,2%	3,7%	3,8%	4,3%	3,1%	3,1%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,5%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0%
Faizler, Paylar ve Cezalar	6,8%	6,1%	6,7%	6,3%	5,6%	6%
Sermaye Gelirleri	0,6%	2,6%	2,2%	2,3%	1,9%	2%
Alacaklardan Tahsilat	0,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	2,9%	2,9%	3,2%	3,1%	3,0%	3%
3-Düzenleme ve Denetleme Kurumların Gelirleri	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	1%

Yukarıdaki tablodan izleneceği gibi vergi ve diğer gelirleri toplayan esas otorite olarak Genel Bütçe toplam gelirlerin %96'sını tahsil etmektedir. Özel Bütçeli kuruluşlar ile Düzenleyici Kurumların kendi faaliyetlerini sürdürebilmek için topladıkları gelirlerin payı sadece %4'dür. Genel Bütçe'nin (daha doğru bir deyimle özellikle vergi gelirlerini toplayan Maliye Bakanlığının) tahsil ettiği gelirlerin %84'ü vergi gelirleridir. Geride kalan vergi dışı gelirlerin içinde devletin KİT, Merkez Bankası gibi kuruluşlarından elde ettiği temettü gelirleri, mal varlıklarından sağladığı kira bedelleri gibi gelirler %4 gibi bir paya sahiptir. Devletin özelleştirme gelirlerinin de kaydedildiği sermaye gelirleri kaleminin toplam gelirler içindeki payı ise %3 civarındadır¹⁵. Buna karşılık faizler, devletin bazı kaynakların işletilmesinden elde ettiği (petrol üretiminde devlet hakkı gibi) paylar, cezalar vb. gelir kalemlerinin toplam gelirler içindeki payı yaklaşık olarak %6'dır.

Toplam gelirler arasında vergi gelirlerinin kendi içindeki oransal dağılımı daha dikkat çekicidir. Dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2012-2017 döneminde ortalama olarak %32, dolaylı vergilerin payı ise %68 civarındadır. Bu tür bir vergi dağılımı bizim gibi gelir dağılımı problemi olan ülkelerde bu sorunu daha da artırmaktadır. Aynı mal grubunu düşük gelirli ve yüksek gelirli grupların aynı vergi oranları üzerinden satın alması vergi adaleti açısından eşitlikçi olmayan bir duruma işaret etmektedir. Buna karşılık diğer OECD ülkelerinde dolaylı ve dolaysız vergilerin payı ülkelere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu oran dolaysız vergiler ağırlıklı bir seyir izlerken, diğer ülkelerde dolaylı vergilerin ağırlığı daha fazladır. Dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu ülkelere İngiltere (%64), İspanya (%60), İsveç (%60), Avustralya (%58), Norveç (%65), Danimarka (%68) örnek olarak verilebilir. Buna karşılık dolaylı vergilerin payı Polonya'da %59, Şili'de %63, Slovenya'da %62'dir.¹⁶

Bu duruma ek olarak, aşağıdaki tablodan dolaysız vergiler içindeki bir diğer eşitsiz duruma dikkat çeken başka bazı gözlemler de yapmak mümkündür.

¹⁵ Örneğin Hazine Müsteşarlığı verilerine göre nakden tahsil edilen özelleştirme gelirlerinin toplamı 2017 yılında 12,8 milyar TL olmuştur. Bu miktarın içinde Özelleştirme İdaresi tarafından aktarılan tutarlar ile 4,5 G lisans bedeli, 2B arazi satış gelirleri ve diğer hisse satış gelirlerinden oluşan gelirler yer almaktadır.

¹⁶ OECD 2009-2010 verilerinden derlenmiştir. Ayrıca bakınız: <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2017/02/Turkiyede-dolayli-ve-dolaysiz-vergi.pdf>

Tablo 12: Dolaysız Vergilerin Kompozisyonu

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

Bu tabloda ilk göze çarpan husus toplam vergi gelirlerinin %32'sini oluşturan dolaysız vergiler içinde gelir vergisinin payının yüksekliğidir. Yıllar içinde bu pay %66'dan %68'e çıkmıştır. Buna paralel olarak Kurumlar vergisinin payı %34'den %32'ye düşmüştür. Ödenen gelir vergisi içinde ise beyana dayalı gelir vergisinin ve peşin verginin payı son altı yılda ayrı ayrı %3 civarında seyrederken ücretlilerden kesilen gelir vergisi stopajının payı %60'ların altına düşmemiştir. Bu rakamlar vergi gelirlerinde toplumsal adaleti gerçekleştirecek bir vergi reformunun gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

2.4.2. Vergi Gelirlerinin Artış Hızları, Esneklikleri ve Tahsilat/Tahakkuk Açısından Analiz Vergi Sistemi ve Mükellef Davranışları

Tablo 1'den de izleneceği gibi Bütçe gelirleri 2013-2017 yılları arasında yıllık bazda ortalama %14 civarında bir artış göstermiştir. Benzer bir eğilim vergi gelirleri toplamı açısından da gözlemlenmektedir. 2013-2015 ve 2016-2017 dönemi olarak ayrıştırarak bakıldığında vergi gelirlerinin ilk dönemde %14 ikinci dönemde ise yıllık olarak %15 civarında arttığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, vergi gelirlerinin artış hızının sadece nominal olarak ne kadar değiştiğini değil, enflasyon ve büyüme karşısında nasıl tepki verdiğini görmek de sistemin ekonomik değişkenlere olan duyarlılığını test etmek açısından önemlidir. Bu esas olarak vergi esnekliği (tax elasticity) kavramı ile açıklanan bir konudur (Bkz. Kutu 1).

Kutu 1: Vergi Esnekliği ve Vergi Oynaklığı

Reel büyümede bir birim artışın vergi gelirlerini ne kadar artıracığı ekonomideki dönemsel bareketlerin olumsuz etkisinin yumuşatılması açısından önem taşır. Bir vergi sisteminde esneklik ne kadar fazla ise yani bir birim gelir artışından ne kadar fazla vergi alınıyorsa (esneklik 1'den ne kadar büyükse) ekonomi büyürken daha fazla vergi alınacağı için aşırı ısınma önlenmiş olur. Daralma dönemlerinde de bunun tersi beklenir. Vergi esnekliğinin sağlıklı olarak ölçülmesi için uzun bir veri serisi ve vergi tahsilatının muhtelif mevzuat değişikliklerinin etkisinden arındırılması gerekir. Bunun yerine ham veri ile yani mevzuat etkileri de dikkate alınarak benzer hesaplar yapılabilir. Bu durumda yapılan esneklik hesabına da Vergi Oynaklığı (TaxBuoyancy) adı verilmektedir. Elde yeterli veri olmadığında bu hesap sayesinde vergi sisteminin esnekliği ve vergi mükelleflerinin davranışları hakkında bir fikir sahibi olunabilir. Vergi oynaklığı bir yıldan diğerine tahsil edilen vergi miktarının reel olarak hesaplanmış değerinin o yılın reel gelir artışına bölünmesi ile elde edilir.

Bu açıklamalardan hareketle ülkemizde 2011 yılında uygulamaya konulan 6111 sayılı Kanunla başlayan daha sonra benzer kanunlarla uygulanmaya devam edilen vergi ve benzeri kamu alacaklarının yapılandırılmasına yönelik kamusal kararların vergi oynaklığına etkisi konusu aşağıdaki Tablo 13 yardımı tartışılmaktadır.

Tablo 13: Vergi Oynaklığı

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Reel Büyüme	4,80%	8,50%	5,20%	6,10%	3,20%	7,40%
Enflasyon (12 Aylık Ortalama)	8,89%	7,5%	8,9%	7,7%	7,8%	11,1%
Reel Büyüme * Enflasyon (Nominal Büyüme)		16,6%	14,5%	14,2%	11,2%	19,4%
Toplam Vergi Gelirlerinde % Değişme		17,0%	8,1%	15,7%	12,6%	16,8%
Dolaysız vergi % Değişme		8,6%	13,9%	12,3%	16,8%	17,8%
Dolaylı Vergilerin % Değişimi		21,2%	5,5%	17,3%	10,6%	16,3%
Toplam Vergi Reel Artış		8,8%	-0,7%	7,4%	4,4%	5,1%
Reel Büyüme %		8,5%	5,2%	6,1%	3,2%	7,4%
Oynaklık		1,04	-0,14	1,22	1,38	0,69
Dolaysız Vergiler Reel Artış %		1,0%	4,7%	4,3%	8,4%	6,0%
Reel Büyüme %		8,5%	5,2%	6,1%	3,2%	7,4%
Oynaklık		0,12	0,90	0,71	2,63	0,80
Dolaylı Vergiler Reel Artış %		12,7%	-3,1%	8,9%	2,6%	4,7%
Reel Büyüme %		8,5%	5,2%	6,1%	3,2%	7,4%
Oynaklık		1,50	-0,60	1,47	0,81	0,63

Kaynak: Kendi Hesaplamalarımız

Bu tabloda 2013-2017 yılları arasında toplam, dolaylı ve dolaysız vergi ayırımında, yapılan vergi tahsilatlarının reel artışları hesaplanmış, bu oranlar reel büyüme oranlarına bölünerek Kutu 1'deki yöntem izlenerek vergi oynaklıklarına ulaşılmıştır. Kısa bir zaman aralığına ait verilerin kullanılması nedeni ile sonuçların dikkatle yorumlanması hususu dikkate alınarak aşağıdaki hususların tartışılmaya değer olduğu düşünülmektedir.

- Son beş yılda vergi oynaklık katsayısı yıllar itibariyle büyüme ile anlamlı bir ilişki göstermeden inişli çıkışlı bir eğilim göstermektedir. Bunu vergi sistemimizin ekonomideki büyümeye tutarlı tepki vermediği şeklinde yorumlamak mümkündür. Örneğin 2013 yılında %8,5 gibi yüksek bir büyümeye sadece 1,04'lük bir oynaklık katsayısı karşılık gelirken, büyümenin sadece %3,2 olduğu 2016 yılında oynaklık katsayısı 1,34 gibi oldukça güçlü bir tepki vermekte, 2017 yılında ise güçlü bir büyüme tahminine rağmen oynaklık katsayısı 1'in altına düşmektedir. Benzer eğilimleri dolaylı ve dolaysız vergi oynaklıklarında da gözlemlemek mümkündür.
- Sık sık çıkarılan vergi afları, vergi indirimleri, sonra yeniden yapılandırma gibi vergi kararları mükelleflerin eski borçlarını öderken yeni doğan vergi yükümlülüklerini erteleme, ödememe şeklinde tepki vermesinin, vergi sisteminin büyüme ile orantılı sağlıklı ve verimli bir vergi tahsilatı yapmasının önünde bir engel teşkil edip etmediği de bu açıdan sorgulanması gerekli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu değerlendirmeler paralelinde vergi ödeme konusunda belli bir isteksizliğin varlığının bir diğer göstergesi de Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde yayınladığı tahakkuk tahsilat oranları tablosudur¹⁷. Bu verilerden hareketle hazırlanan aşağıdaki tablodan bu konu ile ilgili bazı gözlemler yapmak mümkündür.

Tablo 14: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları (%)

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

- Genel olarak ilk göze çarpan husus toplam gelirlerin 2012'de %70 olan tahsilat/tahakkuk oranının 2017'de %65'e düşmesidir.
- Bu düşüş aşağı yukarı aynı oranda vergi gelirlerinde de gözlemlenmektedir.
- **Gelir vergisindeki tahsilat oranı düşüşü** 4 puan civarındadır. Dikkat edileceği gibi beyan üzerinden alınan gelir vergisinde tahsilat/tahakkuk oranı çok daha düşük gerçekleşmekte, buna karşılık bu düşüş bir ölçüde tevkifat yolu ile ağırlıklı olarak ücret gelirleri üzerinden telafi edilmektedir.

¹⁷ Bu tablo vergi gelirleri genel bütçe (Maliye Bakanlığı) tarafından tahsil olunduğu için www.muhasabat.gov.tr web sitesinden Genel Bütçeye ait gelir tahsilatları sayfasında yer almaktadır.

- **Kurumlar vergisinde** ise tahsilat/tahakkuk oranı 8 puana yakın düşüşler göstermektedir.
- **Dolaylı Vergilerde** genel olarak oran düşüşü 7 puan civarındadır.
 - **Dâhilde Alınan KDV**'de tahsilat/tahakkuk oranı 2012-2017 arasında 15 puana yakın düşüş göstermiştir. Bir alt kalem olarak beyana dayalı KDV'de bu oranın düşüşü yaklaşık 17 puan olarak gerçekleşmiştir.
 - **Dahilde Alınan ÖTV'deki** düşüş daha sınırlı ve 2 puan civarında gerçekleşmiştir.
 - **Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler** ise en iyi performansı gösteren vergi türü olmuştur. Tahsilat/tahakkuk oranları %100 olmuş ve herhangi bir düşüş göstermemiştir. Bunun sonucunda bu vergi türünün toplam vergiler oranı içindeki payı da yaklaşık %20 olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle ülkemizde vergi gelirlerinin istikrarı ve performansı büyük ölçüde ithalde alınan vergilere bağımlı kalmıştır.

2.5. Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Devlet Harcamaları ve Gelirlerindeki son beş yıllık gelişmelerin analizi sonrasında, ortaya çıkan bütçe açıklarının ne şekilde finanse edildiği ve bunun sonucunda borç stokunun durumu konusunda son beş yıldaki gelişmeler bu bölümde gözden geçirilecektir.

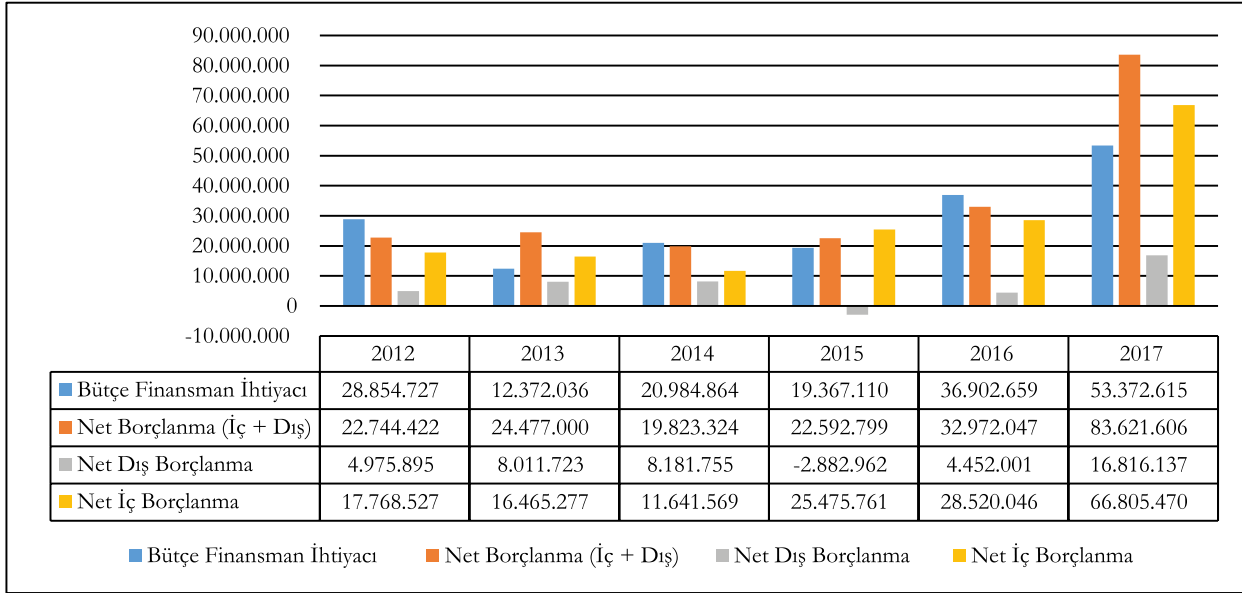
2.5.1. Merkezi Yönetim Nakit Açıklarının Finansmanındaki Gelişmeler ve Kamu Hazinesdarlığı

Merkezi Yönetim bütçesinin nakit açıklarının finansmanındaki gelişmeler aşağıda Tablo 15 'de yer almaktadır.

Tablo 15: Merkezi Yönetim Bütçe Nakit Dengesi ve Finansman (000 TL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bütçe Dengesi	-29.411.791	-18.542.575	-23.369.550	-23.525.193	-29.931.929	-47.373.251
Bütçe Emanetleri (Ödeme - / Birikim +)	360.533	3.309.767	1.078.194	4.894.096	-5.258.599	-2.092.166
Diğer Emanetler (Ödeme - / Birikim +)	1.701.276	2.152.730	2.144.775	1.611.226	-180.349	25.020
Avanslar (Ödeme - / Avans Tahsilatları +)	-1.504.745	708.042	-838.282,6	-2.347.239	-1.531.783	-3.932.218
BÜTÇE NAKİT AÇIĞI	-28.854.727	-12.372.036	-20.984.864	-19.367.110	-36.902.659	-53.372.615
FİNANSMAN	28.854.727	12.372.036	20.984.864	19.367.110	36.902.659	53.372.615
BORÇLANMA (NET)	22.744.422	24.477.000	19.823.324	22.592.799	32.972.047	83.621.606
DIŞ BORÇLANMA (NET)	4.975.895	8.011.723	8.181.755	-2.882.962	4.452.001	16.816.137
Kullanım	16.947.699	16.691.685	20.751.728	10.304.921	19.136.157	42.471.076
Ödeme	-11.971.804	-8.679.963	-12.569.973	-13.187.883	-14.684.155	-25.654.939
İÇ BORÇLANMA (NET)	17.768.527	16.465.277	11.641.569	25.475.761	28.520.046	66.805.470
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	3.684.149	-3.684.149	0	0	1.025	-50.458
Satış	3.684.149	0	0	2.591.065	3.639	2.482.098
Ödeme	0	-3.684.149	0	-2.591.065	-2.615	-2.532.555
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	17.823.839	20.149.426	11.641.569	25.475.761	27.495.350	66.855.927
Satış	98.215.110	144.527.766	129.429.783	90.239.971	88.428.093	124.766.052
Ödeme	-80.391.271	-124.378.339	-117.788.214	-64.764.210	-60.932.743	-57.910.125
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	-3.739.461	0	0	0	0	0
Satış	0	0	0	0	0	0
Ödeme	-3.739.461	0	0	0	0	0
NET BORÇ VERME (-)	-1.922.911	-997.265	-1.197.470	-896.249	-911.782	-249.963
ÖZELLEŞTİRME GELİRİ	0	0	0	0	0	0
TMSF GELİR FAZLA-LARI	606.758	719.564	0	0	0	0
KASA/BANKA VE DİĞER İŞLEMLER (-İşaret Finansman Fazlası Olarak Hazine Hesaplarına Giren Nakdi Gösterir)	3.580.636	-13.821.793	-35.930	-4.121.939	3.018.830	-30.498.955

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



Bu tablodaki verilerden yararlanarak hazırlanan Grafik 5'ten de hareketle aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkündür;

- Ortaya çıkan bütçe nakit açığının finansmanında (Net Finansman İhtiyacı) ağırlıklı olarak net iç borçlanma kullanılmıştır.
- Hazinesinin iç borçlanması artık tamamen uzun vadeli devlet tahvili satışlarından oluşmaktadır
- Buna karşılık son beş yılda sadece 2014 ve 2016 için yapılan iç ve dış net borçlanma toplamı net finansman ihtiyacının bir miktar altında kalmış ve aradaki fark Hazine kasalarından karşılanmıştır. Nakit açığının üzerinde yapılan net borçlanma özellikle 2017 yılında dikkat çeken boyutlara ulaşmaktadır.
- 2013 yılında nakit açığı 12 milyar TL civarında iken yapılan net borçlanma bunun yaklaşık bir katı kadar daha fazla (toplam 24 milyar TL) olmuş ve fazla borçlanmadan elde edilen hasılat bir sonraki yılın ödemelerinde kullanılmıştır.
- Benzer şekilde 2017 yılında da net finansman ihtiyacının çok üstünde bir net borçlanmaya gidilmiştir. Bütçe nakit açığı 53 milyar TL civarında hesaplandığı halde yaklaşık 83 milyar TL net borçlanma yapılmış ve fazla borçlanılan tutar nakit rezerv olarak bir sonraki yıla aktarılmıştır. Bu boyuttaki bir nakdin 2018 yılından itibaren ödemeleri başlayacak köprü geçişleri için verilen garantilerin, Kredi Garanti Fonuna yapılacak garanti ödemelerinin, şehir hastaneleri için yapılacak kira ve hizmet ödemelerinin, yılın ilk üç ayına yığılan iç ve dış borç servisinin ve özellikle 2017 yılı sonuna kadar ödeneği temin edilemediği için 2017 yılı bütçe açığı hesabına dahil edilmeyip 2018 yılına devrettirilen ve tutarı şu anda bilinmeyen ödemeler dahil olmak üzere özellikle yılın ilk aylarındaki finansman ihtiyacına destek olmak üzere kullanılabileceği tahmin edilmektedir.¹⁸ Öte yandan yetkililerin raporumuzun hazırlandığı dönemlerde basına yansıyan beyanlarından mazot fiyatlarının yarısının bütçeden ödeneceğine dair açıklamalarının 2018 yılı

¹⁸ Raporumuzun yayına hazırlandığı dönemde açıklanan Ocak 2018 Hazine nakit dengesi verilerinden de benzer eğilimin sürdüğü anlaşılmaktadır. Ocak 2018'de hazine nakit açığı 1,5 milyar TL iken yapılan net borçlanma 11,7 milyar TL olmuştur.

bütçesinde öngörülüp öngörülmediği konusu açıklık kazanmamıştır. Dolayısı ile yıl içinde bu tür harcama artırıcı kararlar da bütçe açığını dolayısı ile nakit açığını ve borçlanmayı artırıcı riskler taşımaktadır. Bu durumun yarattığı ilave nakit ihtiyacının gerektirdiği borçlanmadaki artışların frenlenmesi açısından, son günlerde çıkarılması planlanan KHK ile Kamu Haznedarlığı sisteminin genişletilmesi konusunda düzenlemeler yapılacağına dair basında bazı haberler ve tartışmalar yer almıştır.¹⁹ Bu hususa aşağıda açıklık getirilmeye çalışılmıştır. (Bkz. Kutu 2)

Kutu 2: Kamu Haznedarlığı Sisteminde Yapılması Düşünülen Değişiklikler

Devlet bütçesinin uygulanması sırasındaki önemli ilkelerden birisi devletin bütün gelirlerinin ve giderlerinin tek bir hesapta toplanmasıdır. Klasik bir ilke olarak günümüze kadar gelen bu yaklaşım hazine nakit yönetiminin de temelini oluşturmaktadır. Ancak geçmişte devletin faaliyetlerinin tek bir elden yürütülmesi söz konusu iken günümüzde kamu hizmetlerini veren kurumlar çeşitlenmiş, Hazinesin bu kurumlara aktardığı kaynakların ve/veya bu kurumların kendi kaynakları ile elde ettiği gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmesi ve harcanması söz konusu olmuştur. Bu tür bir fonksiyon ve hesap çeşitlenmesi zaman içinde kuruluşların aslında kasalarında nakit olduğu halde Hazine’den nakit talep etmesi gibi durumlara yol açmış ve Hazinesin gereksiz borçlanması ve faiz hadlerinin artması gibi olumsuzluklar da söz konusu olmuştur. Bu nedenle devletin, kurum ve kuruluşlarının banka hesapları üzerinde kontrolünün sağlanması ve kamunun sahip olduğu tüm nakdi izleyebilmesi ve gereksiz maliyetlerden kaçınılması modern nakit yönetiminin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bunu sağlamanın bir yolu olarak; kamu kurumlarının tüm bankacılık işlemlerinin nakit girişi ve çıkışlarının Hazine tarafından izlenip yönetildiği Tek Hazine Hesabı (Single Treasury Account) geliştirilmiştir. Bu mekanizma ülkemizde Kamu Haznedarlığı Sistemi olarak bilinmektedir.

Ülkemizde geçmişte de Kamu Ortak Hesabı gibi bazı mekanizmalar ile kamu mevduatlarının kamu bankalarında toplanması ve bunların piyasa koşullarının altında faizlerle Hazine’nin kullanımına verilmesini sağlayan bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bunun sonucunda kamu bankalarında toplanan mevduatların sahibi olan kamu kurumları, nakde ihtiyaç duyduğunda ve bunu da kamu bankalarından talep ettiklerinde kamu bankaları piyasadan borçlanarak bu ihtiyacı karşılamaya yönelmiş ve bu sefer bu bankaların finansman sorunları büyümüştür. Bunun üzerine bu uygulamaya son verilmiştir.²⁰

Daha sonra, en son 8 Aralık 2016 tarihinde çıkarılan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği ile sadece Genel Bütçe kapsamındaki kuruluşların değil, özel bütçeli kurumların, SGK ve İŞKUR, belediyeler, üst kurumlar, KİT’ler gibi kuruluşların banka hesaplarını kurumların özelliğine göre TCMB veya muhabirleri ile kamu bankalarında tutmaları zorunluluğu getirilmiştir. Bu uygulama ile Hazine artık günlük olarak hangi kurumun hangi bankada hangi tutarda hesabı olduğunu kontrol etmekte ve kendisine gelen nakit taleplerini bu hesapların durumuna göre karşılayarak bu kurumların elinde gereksiz nakit birikmesinin ve Hazinesin fazladan borçlanmasının önüne geçmeye çalışmaktadır. Ancak; bu uygulamada Hazine sadece genel bütçeli kurumların hesaplarının kontrolü ve gereksiz nakit fazlalarının birikmemesi konusunda tam bir kontrole sahiptir. Örneğin nakit ihtiyacı içinde olan genel bütçeli bir kuruma (herhangi bir bakanlığa) tahsis edilen nakit aynı gün saat 15:30’a kadar kullanılmazsa otomatik olarak o bakanlığın hesap bakiyesi sıfırlanmakta ve nakit tekrar Hazine hesaplarına dönmektedir.

Buna karşın, mevcut uygulamada Özel Bütçeli Kuruluşlar (örneğin herhangi bir kamu üniversitesi) bu türden bir hesap sıfırlama sistemine tabi değildir. Bir diğer deyişle, bu kurum kendi öz gelirlerini herhangi bir kamu bankası hesabında tutmakta, bir proje nedeni ile sağladığı nakdi yine bir kamu bankasında proje özel hesabında tutabilmektedir. Hatta üniversite bu tür nakdini vadeli hesaplarda da değerlendirebilmektedir. Bu durumun uygulamada yarattığı bir sıkıntı, kurumun bir ödeme ihtiyacı ortaya çıktığı zaman vadeli hesaplarında tuttuğu nakdi çözmek yerine Hazine’den nakit talep etmesidir.

¹⁹ <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/2094798-simsek-ten-teke-hazine-besabi-aciklamasi>

²⁰ Bu konuda kapsamlı bir çalışma için Gonca Erdener, Seçil Çiçek “Hazine Nakit Yönetiminin Modernizasyonu: Türkiye Deneyimi” Dr. Coşkun Cengöz, Dr. Emre Balıbek (Editörler): Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi içinde. Seçkin Yayınları 2012 s.243-277

Bu duruma ek katkı yapan bir husus ise Maliye Bakanlığının koyduğu kurallar gereği bir üniversitenin personelinin maaşını kendi öz gelirlerinden ödeyememesi ve sonuçta bunun için Hazineden nakit talep etmesidir. Bütün bunların sonucunda Hazine gereksiz yere daha fazla borçlanma yapmak zorunda kalmaktadır. Bazen de bir başka kurum nakde sıkışmış ve kendi bankasında da hiç nakdi yokken, nakit fazlası olan ve kısa vadede bu nakde ihtiyacı olmayan kurumun nakdini bu amaçla kullanma imkânı da uygulamada öngörülmemiştir. Bu uygulamalar sırasında ortaya çıkan diğer bir sorunun ise Kamu Bankalarının birbirleri ile rekabet içinde olmaları ve kötüye kullanılmaya müsait promosyonlar teklif etmek suretiyle genel bütçe dışındaki kurumların nakit fazlalarını kendi bankalarına çekmek istemeleri olduğu tahmin edilmektedir.

Yapılması düşünülen yeni düzenleme ile görülebildiği kadarı ile bu tür sorunlara bir çözüm getirmek amacı ile “Tek Hazine Hesabının genel bütçe kapsamındaki kurumların tabsilat ve ödeme işlemleri dışında diğer kurumların nakdini de yönetecek şekilde” kademeli olarak genişletileceği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede yapılan açıklamaya göre ilk aşamada Özel Bütçeli kurumların, Düzenleyici ve Denetleyici kurumların, SGK, İŞKUR, Özelleştirme ve Tanıtma Fonu gibi bütçe dışı fonların yaklaşık 40 milyar TL’lik bir kaynağının Hazine hesapları altında açılacak ayrı bir havuz hesabında toplanması öngörülmektedir. Bu durumda genel bütçe dışında sisteme dahil olacak kurumlar da artık vadeli hesap tutamayacaklardır. Bir diğer deyişle, Hazine diğer kurumların nakdini sadece izlemekle kalmayacak aynı zamanda bunlar üzerinde tasarruf sahibi de olacaktır. Havuz hesabı sayesinde Hazinesinin daha fazla borçlanmaya gitmesine gerek kalmadan nakit fazlası veren kurumların parası ile kısa vadede nakit ihtiyacı çeken kurumların fon ihtiyacını karşılaması amaçlanmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında ilk bakışta modern hazine nakit yönetiminin gereklerini yerine getiriyor olması açısından olumlu gibi gözüken bu hususun kendi içinde taşıdığı risklere de dikkat çekmek gerekmektedir. Bunların başında bu türlü bir nakit imkanının ileride kapsamının daha da genişleyeceği düşünüldüğünde, Hazine tarafından oluşturulan bu havuzun kolay bir borçlanma yöntemi olarak algılanması ya da siyasetçilerin bu imkânı bu şekilde değerlendirmesi gelmektedir. Sürekli ve devamlı bir nitelik arz eden bütçe ve nakit açıklarının, kısa vadeli etkin bir nakit kullanım yöntemi olarak kalması gereken Tek Hazine Hesabı Sisteminin araçları ile finanse edilmesinin sürdürülebilir olmayacağının altını çizmek önem taşımaktadır.

Diğer taraftan Tek Hazine Hesabı sadece kapsam içindeki kurumların nakit dengelemesini yapmak için kullanılsa bile kurumlar arası bütünleşmiş bir nakit planlaması sistemi kurulamaması halinde, alacaklı ve borçlu kurumların hesaplarının karşılıklı sıfırlanması mümkün olmayabilir ve aradaki farkı Hazinesinin karşılamak zorunda kalması ise bu sefer borçlanma piyasalarına ani girişler yapılmasına yol açabilir.

Bu nedenle sistemin işleyişinin de iyi tasarlanması ve yetkililerin bu gibi risklerin en aza indirilmesi konusunda ne gibi önlemler öngördükleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi büyük önem taşımaktadır.

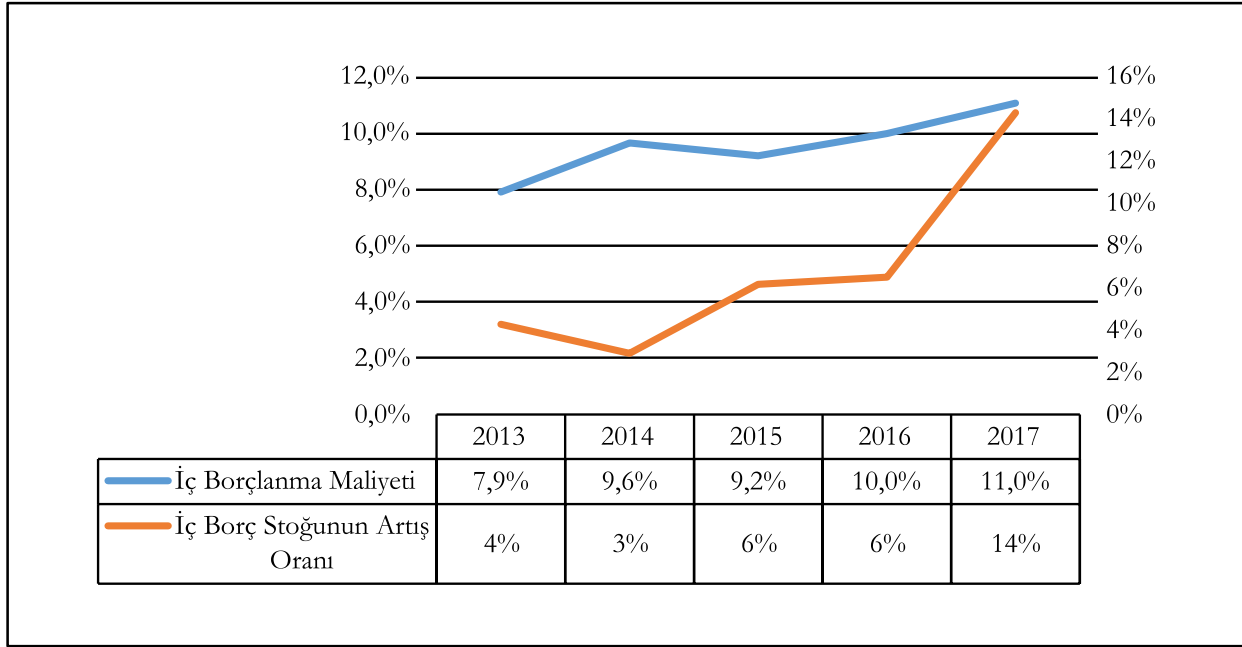
2.5.2. Hazine Borç Göstergelerindeki Gelişmeler

Tablo 16 Hazine iç ve dış borç stokunun genel görünümünü vermektedir.

Tablo 16: Finansman ve Borç Göstergeleri

							Önceki Yıla Göre % Artış				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Hazine Borç Stoku (Milyon TL)	532.901	586.192	612.516	678.245	759.951	876.486	10%	4%	11%	12%	15%
Hazine İç Borç Stoku (Milyon TL)	386.542	403.007	414.649	440.124	468.644	535.448	4%	3%	6%	6%	14%
Hazine Dış Borç Stoku (Milyon TL)	146.359	183.185	197.868	238.121	291.306	341.038	25%	8%	20%	22%	17%
Hazine İç Borç Stoku/GSYH	25%	22%	20%	19%	18%	17%					
Hazine Dış Borç Stoku/GSYH	9,3%	10,1%	9,7%	10,2%	11,2%	11,2%					
Hazine Toplam Borç Stoku/GSYH (Yeni Seri)	34%	32,4%	30,0%	29,0%	29,1%	28,2%					
Hazine Borç Göstergeleri											
Hazine İç Borçlanmasının Ortalama Vadesi (Nakit Borçlanma-Ay)	60,8	74,7	68,5	71,8	67,4	71,2					
Hazine İç Borçlanma Maliyetleri (Yıllık Kümülatif Maliyet-%)	8,8%	7,9%	9,6%	9,2%	10,0%	11,0%					
Hazine İç Borç Çevrim Oranları - (Yıllık Borçlanma / Yıllık Borç Servisi)	81%	85%	82%	84%	91%	126%					
Hazine İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	2,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,2					
Hazine Dış Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	9,4	9,3	9,5	9,5	9,4	9,9					
Toplam Hazine Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (yıl)	4,6	5,6	6,1	6,3	6,3	6,4					

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



İç borç stokunun son yıllardaki artış hızı özellikle 2017 yılında ciddi bir ivme kazanmıştır. Bunda yukarıda dikkat çekildiği üzere 2017 yılında bütçe nakit açığı için yapılan borçlanmanın nakit açığının da üzerine çıkması etkili olmuştur. Grafik 6'dan görüleceği üzere iç borçlanma maliyetleri de buna paralel bir seyir izlemektedir. Ek olarak; 2017 yılı içinde gözlemlenen enflasyondaki artışın da borçlanma maliyetlerinin yukarıya doğru hareketinde etkili olduğunu da belirtmek gerekmektedir.

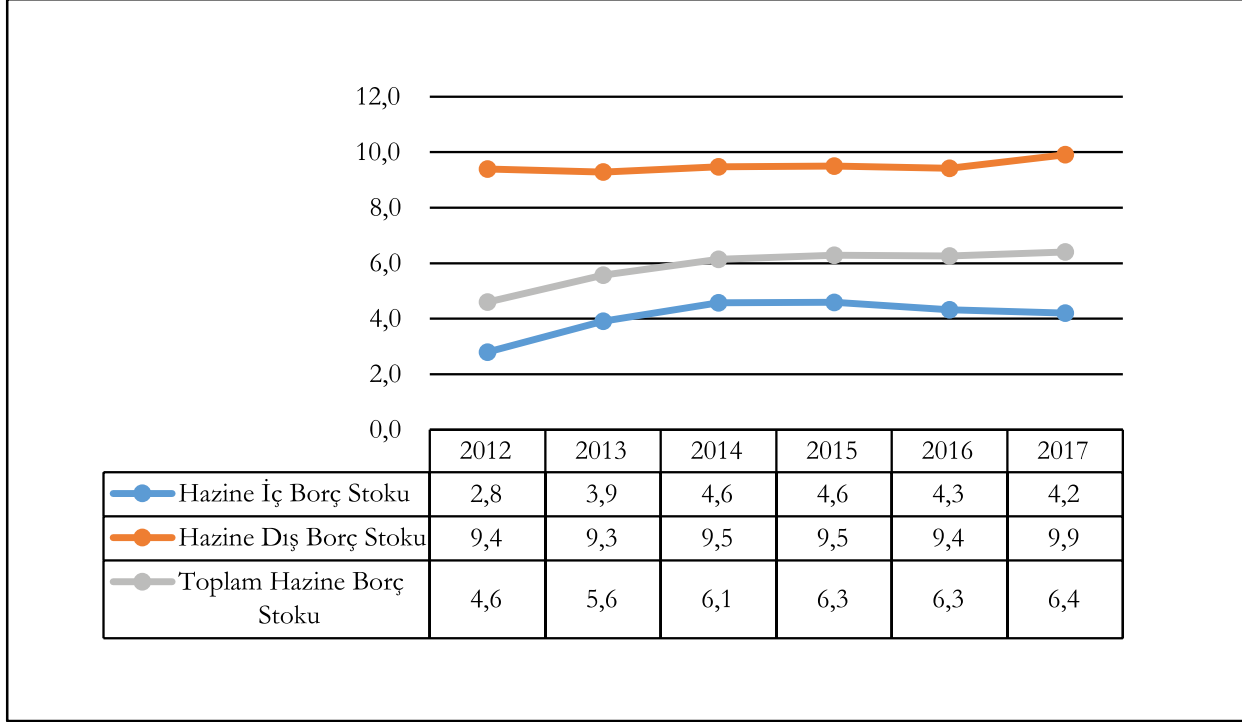
Buna rağmen toplam borç stokunun GSYH'ye oranı istikrarlı bir seyir izlemiş hatta iç borç stokunun GSYH'ye oranı faiz dışı fazla performansındaki düşüşe rağmen azalmaya devam etmiştir. İç Borç stokunun azalmasında en önemli etken faiz dışı fazlanın borç stokunu azaltıcı etkisi zayıflarken, iç borçlanma maliyetlerinin dönem içindeki enflasyon karşısındaki reel değerinin, potansiyel büyümenin üzerinde gerçekleşen reel büyümenin oldukça altında kalmış olması ve bu durumun sonucu olarak GSYH içindeki borç stokunun payında bir artış gözlemlenmemesidir.²¹

Aynı tablodaki iç borç çevrim oranlarına baktığımızda 2017 yılına kadar iç borç servisinin (anapara + faiz) iç borçlanma ile karşılanan kısmının %80 mertebelerinde seyrettiği anlaşılmaktadır. Ancak, 2016'da bu oran %91'e, 2017'de ise %126'ya çıkmıştır. Bir diğer deyişle vadesi gelen borçların ödenmesi için son iki yılda daha fazla borçlanma yapılmıştır. Aşağıdaki dip notta belirtildiği gibi mali disiplin açısından bu gibi olumsuzlukların kısa vadede borç stoku üzerinde aşırı bir baskı yaratması beklenmese de bu yıldan itibaren mali disiplinden verilecek tavizler, bölgemizde yaşanan çatışma ortamının yol açacağı riskler, garantili borç ödemelerinde beklenen artış gibi faktörlerin bütçe ve borçlanma üzerindeki etkilerinin daha dikkatle takip edilmesi gereken bir döneme girildiği de gözden uzak tutulmamalıdır.

²¹ Borç Dinamikleri olarak bilinen bu olgu en basit anlatımı ile diğer şartlar aynı kalmak üzere bir ekonomide faiz dışı açık varsa ve reel faizler reel büyümenin üzerinde ise borç stokunun GSYH içindeki payının artacağını; faiz dışı fazla varsa ve reel faizler reel büyümeden küçükse borç stokunun GSYH içindeki payının azalacağını öngörür. İki durumun arasında ise reel faizler, reel büyüme ve faiz dışı denge birbirlerine zıt yönde hareket edebilir ve bu değişkenlerin birbirlerine üstünlüğüne göre borç stoku/GSYH azalır veya artar. Hâlihazırda ülkemizde azalarak da olsa devam eden faiz dışı fazla ve özellikle iç borçlanma reel faizlerinin reel büyümenin çok altında kalması gibi olgular nedeni ile kısa vadede borç stokunun GSYH'ye oranının hızla artması beklenmemektedir. Ancak %7 civarında ve potansiyel büyümesinin üzerinde büyüyen bir ekonomide bu performansın ne kadar sürdürülebileceği ve harcama artışları da dikkate alındığında borç stoku/GSYH oranının istikrarına ne kadar katkı sağlayabileceği de gözden uzak tutulmaması gereken bir risk faktörüdür.

Borçlanmanın vade yapısına baktığımızda (Grafik 7), toplam borç stokunun vadeye kalan sürelerinde 2012 - 2013 arasında daha belirgin olan artışın 2014 yılından sonra 6 yıl civarında istikrar kazandığını görüyoruz.

Grafik 7 Borçlanmanın Vade Yapısı (Vadeye Kalan Yıl)



2.5.3. Ülkemizin Toplam Dış Borç Stokundaki Gelişmeler

Ülke dış borç stoku verilerinin orta ve uzun vadeli dış borçlarına ilişkin istatistikleri Hazine Müsteşarlığı tarafından tutulmaktadır. Kısa vadeli dış borçlar ise TCMB tarafından izlenmekte ve daha sonra her iki veri Hazine tarafından birleştirilerek Aylık ve Yıllık olarak yayınlanan Borç Yönetim raporları ile kamuoyuna açıklanmaktadır.

Bu veriler ile ilgili göstergeler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 17: Türkiye'nin Toplam Dış Borcu-Borçluya Göre (Milyon USD)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	339.616	389.879	401.945	396.412	405.135	437.996
Kısa Vadeli Borç Stoku (1 Yıldan Az)	100.155	130.291	131.565	101.877	98.049	110.466
Kamu Sektörü	11.040	17.605	17.866	14.550	16.279	17.177
Genel Yönetim (Hazine Borcu Dahil)	0	0	0	0	0	0
TCMB	1.036	833	342	176	110	97
Özel Sektör	88.079	111.853	113.357	87.151	81.660	93.192

ORTA VE UZUN VADELİ Borç Stoku (2-5 Yıl ve 5 Yıdan Fazla)	239.461	259.588	270.380	294.535	307.086	327.530
Kamu Sektörü	92.983	89.325	99.821	98.595	103.568	112.261
Genel Yönetim(Hazine Borcu Dahil)	85.481	85.663	88.213	84.446	85.528	92.959
TCMB	6.052	4.401	2.142	1.151	711	607
Özel Sektör	140.426	156.847	168.417	194.789	202.807	214.663

Bu tablonun devamında analiz yapmamıza imkân verecek oransal veriler yer almaktadır.

	Önceki Yıla Göre % Artış					Toplam Stok % Pay				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Türkiye'nin Toplam Dış Borcu	15%	3%	-1%	2%	8%	100%	100%	100%	100%	100%
Kısa Vadeli Borç Stoku (1 Yıdan Az)	30%	1%	-23%	-4%	13%	29%	33%	33%	26%	25%
Kamu Sektörü	59%	1%	-19%	12%	6%	3%	5%	4%	4%	4%
Genel Yönetim (Hazine Borcu Dahil)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TCMB	-20%	-59%	-49%	-38%	-12%	0%	0%	0%	0%	0%
Özel Sektör	27%	1%	-23%	-6%	14%	26%	29%	28%	22%	21%
ORTA VE UZUN VADELİ Borç Stoku (2-5 Yıl ve 5 Yıl dan Fazla)	8%	4%	9%	4%	7%	71%	67%	67%	74%	75%
Kamu Sektörü	-4%	12%	-1%	5%	8%	27%	23%	25%	25%	26%
Genel Yönetim (Hazine Borcu Dahil)	0%	3%	-4%	1%	9%	25%	22%	22%	21%	21%
TCMB	-27%	-51%	-46%	-38%	-15%	2%	1%	1%	0%	0%
Özel Sektör	12%	7%	16%	4%	6%	41%	40%	42%	49%	49%

Kısa vadeli dış borç stoku 2012 yılından itibaren inişli çıkışlı bir değişim hızı ile 2017 yılı sonu itibariyle 100,5 milyar ABD Dolarından 110,4 milyar ABD dolarına çıkmıştır. Özel sektörün kısa vadeli dış borç stoku içindeki payı kamu sektörüne göre daha fazla olduğu kısa vadeli dış borç stokunun dalgalı seyri kısa vadede borçlanma piyasalarındaki değişimlerin anlık etkileri ile açıklanabilir. Orta ve Uzun vadeli dış borç stoku ise aynı dönemde 239,4 milyar dolardan sürekli olarak artış göstermek suretiyle 2017 yılında 327,5 milyar dolara çıkmıştır.

Bunun sonucunda toplam borç stoku 339,6 milyar dolardan 438 milyar dolara yükselmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 2017 yılı sonu itibariyle kısa vadeli borçların toplam stok içindeki payı %29'dan %25'e inerken orta ve uzun vadeli borçların payı %71'den %75'e çıkmıştır. Toplam borç stoku içinde 2017 yılında kamu kesiminin payı %4'ü kısa vadeli %26'sı orta ve uzun vadeli olmak üzere toplam %30, özel sektörün payı ise %21'i kısa vadeli ve %49'u orta ve uzun vadeli olmak üzere toplam %70'tir. Kısa vadeli kamu borcu ağırlıklı olarak kamu bankalarının kullandığı ticaret finansmanı ile ilgili kredilerden kaynaklanmaktadır.

Dış Borç stokunun artışına hangi bileşenlerin katkı verdiğini de aşağıdaki tablodan görmek mümkündür.

Tablo 18: Borç Stokunda Değişime Katkı (%)

	2012	2017	Fark	% Artış	Katkı %
Toplam Borç Stoku	339.616	437.996	98.380	28,97%	100%
Kısa Vadeli	100.155	110.466	10.311	10,3%	10%
Kamu	11.040	17.177	6.137	55,6%	6%
TCMB	1.036	97	-939	-90,6%	-1%
Özel	88.079	93.192	5.113	5,8%	5%
Orta ve Uzun Vadeli	239.461	327.530	88.069	36,8%	90%
Kamu	92.983	112.261	19.278	20,7%	20%
TCMB	6.052	607	-5.445	-90,0%	-6%
Özel	140.426	214.663	74.236	52,9%	75%

Bu tabloya göre 2012-2017 yılları arasında dış borç stokunda kaydedilen %29 civarındaki artışın içinde kısa vadeli borçların artışa katkısı %10'dur. Artışın %90'lık bölümü ise orta ve uzun vadeli borçlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Kısa vadeli borçların artışına kamu ve özel sektör kabaca eşit katkı yaparken, orta ve uzun vadeli borçların artışına katkı büyük ölçüde özel sektörden gelmektedir. Bir diğer deyişle dış borç stokunda 2000'li yıllar öncesinde görülen kamu ağırlıklı pay azalırken bu sefer dış borçlanmanın ağırlığını ve kur riskini ise özel kesimin üstlendiği görülmektedir.

2.6. Bütçe Politikaları Açısından Önem Taşıyan Diğer Konular

Bu bölümde bütçe politikaları açısından önem taşıyan ve I. Bölümde kısaca bahsettiğimiz üç konuda bazı açıklayıcı bilgiler verilecektir. Bunlar Kamu Yatırım Programı, Hazine Garantileri ve Vergi Harcamalarıdır.

2.6.1. Kamu Yatırım Programı

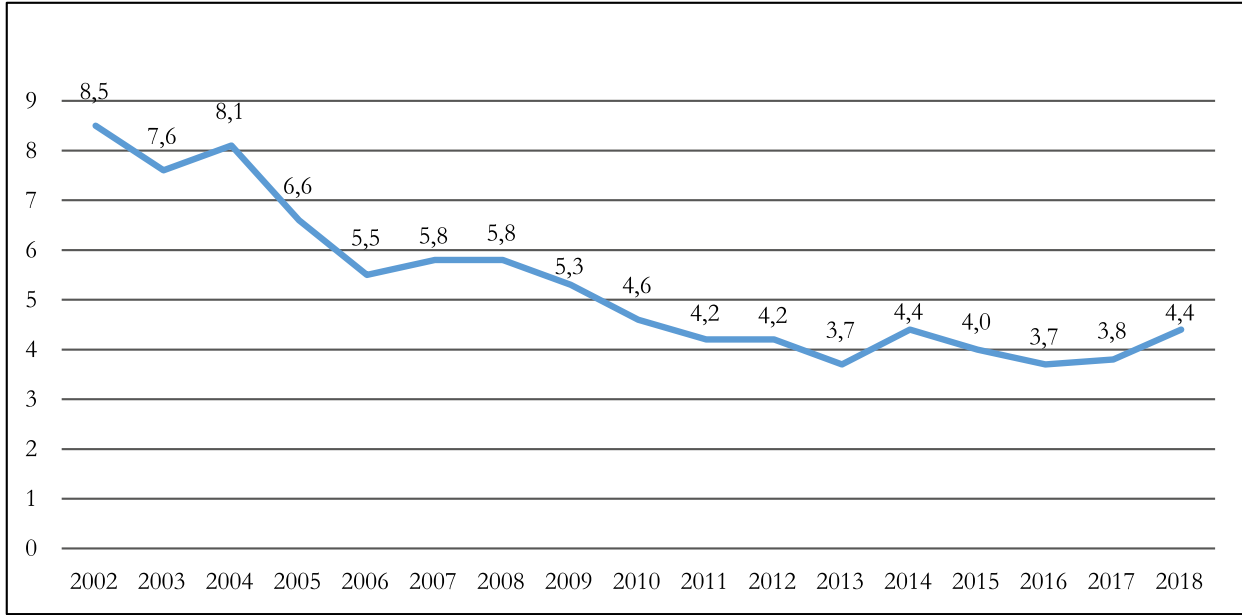
Kalkınma Bakanlığı tarafından her yıl hazırlanan Kamu Yatırım Programı, Merkezi Yönetim Bütçesi'ne bağlı birimler ile birlikte kamu sektörünün diğer bileşenlerini oluşturan kuruluşlarca yapılan ve yapılacak olan yatırımlar ile ilgili kapsamlı bilgiler verir. Bu doküman Bakanlar Kurulu Kararı olarak yürürlüğe girer. Aşağıda yer alan Tablo 19, kamu yatırımlarının 2018 yılı için sektörel bazda dağılımını vermektedir.

Tablo 19: Kamu Yatırımlarının 2018 Yılı İçindeki Sektörel Bazda Dağılımını

SEKTÖRLER	PROJE SAYISI	PROJE TUTARI		2017 SONU KÜMÜLATİF HARCAMA		ETÜD PROJE		DEVAM EDEN PROJELER		YENİ PROJELER		2018 YATIRIMI		Tamamlanma Süresi (Yıl)	% Pay
		DİŞ KREDİ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM	DİŞ KREDİ	TOPLAM		
TARIM	319	2.988.444	151.265.813	2.822.213	61.715.278		493.990	57.705	8.082.494	1.600	1.533.428	59.305	10.109.912	7,86	11,51%
MADENCİLİK	57	1.153.440	6.004.393	742.440	2.164.120		61.998	411.000	783.302		1.960.490	411.000	2.805.790	0,37	3,19%
İMALAT	94		4.497.435		1.252.607		11.375		615.415		394.530		1.021.320	2,18	1,16%
ENERJİ	158	7.156.753	33.808.677	5.694.127	13.768.500		103.951	640.222	5.311.415		290.851	640.222	5.706.217	2,51	6,50%
ULAŞTIRMA-HABERLEŞME	494	43.893.799	371.857.592	24.030.646	156.957.300		557.737	3.351.280	24.847.100	116.320	3.495.866	3.467.600	28.900.703	6,44	32,91%
TURİZM	63		2.340.613		854.599		17.143		261.764		225.989		504.896	1,94	0,57%
KONUT	148		1.753.650		382.114		2.757		125.493		461.753		590.003	1,32	0,67%
EĞİTİM	945		69.142.791		23.418.973		111.284		11.269.444		2.564.810		13.945.538	2,28	15,88%
SAĞLIK	124	384.000	29.452.655	91.730	5.167.660			140.404	4.394.327		2.854.315	140.404	7.248.642	2,35	8,25%
DİĞER KAMU HİZMETLERİ	838	1.489.214	100.715.094	844.598	30.682.502		200.341	105.618	12.173.229		4.619.020	105.618	16.992.590	3,12	19,35%
DKH-İKTİSADİ	204		45.031.158		10.250.054		61.598		8.392.527		2.531.438		10.985.563	2,17	12,51%
DKH-SOSYAL	634	1.489.214	55.683.936	844.598	20.432.448		138.743	105.618	3.780.702		2.087.582	105.618	6.007.027	4,87	6,84%
TOPLAM	3.240	57.065.650	770.838.713	34.225.754	296.363.653		1.560.576	4.706.229	67.863.983	117.920	18.401.052	4.824.149	87.825.611	4,40	100,00%

Bu tabloya göre kamu sektörünün yıl içinde yeni başlanacak yatırımlarla birlikte toplam 3240 adet yatırım projesi bulunmaktadır. Bu yatırımların proje büyüklüğü güncellenmiş rakamlarla 770,8 milyar TL'dir (cari kurlarla 208 milyar Dolar). Bu projeler için şimdiye kadar kümülatif olarak 296,3 milyar TL (80 milyar Dolar) harcanmıştır. Yeni yapılacak yatırımlar ile birlikte bu projeler için 2018 yılında kamu sektörünün toplam olarak 87,8 milyar TL (23 milyar Dolar) harcaması planlanmaktadır. 2018 yılında kamu yatırımları içindeki en büyük payı ulaştırma ve haberleşme sektörü almakta onu diğer kamu hizmetleri (DKH) sınıflamasına giren ve toplulaştırılmış yatırımlar olarak sınıflanan yatırım grubu izlemekte, eğitim sektörü yatırımları da üçüncü sırayı almaktadır. Aşağıdaki Grafikte ise 2002 yılından bu yana kamu yatırımlarının ortalama tamamlama sürelerini yıl olarak gösterilmektedir.

Grafik 8: Kamu Yatırımları Ortalama Tamamlama Süreleri (Yıl)



Kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma sürelerinin uzunluğu 2000'li yılların başında önemli bir sorun olarak ele alınmıştır. O dönemde 4000'in üzerindeki kamu yatırımının eldeki mevcut ödeneklerle ve başka hiçbir yeni yatırım ilave edilmemesi halinde ancak 7,8 yılda bitirileceği hesaplanmıştır. Bunun üzerine uygulanan istikrar programlarının bir parçası olarak mevcut proje stokunda ayıklama (rasyonalizasyon) yapılmış ve yatırımların tamamlanma sürelerinde azalış sağlanmaya başlamıştır. Grafikten izleneceği gibi yatırım tamamlanma süreleri 2018 itibariyle 4 yıl civarına inmiştir.²² Tamamlanma süresi en uzun olan sektör 7,8 yıl ile tarım sektörüdür. Buna karşılık en kısa tamamlama süresinin 0,37 yıl ile madencilik ve 1,32 yıl ile konut sektörüne ait olduğu dikkati çekmektedir.

2018 yılında kamu yatırımlarının bütçe türlerine göre dağılımı ise Tablo 20'de yer almaktadır.

²² Yatırım tamamlanma süreleri Kalkınma Bakanlığı web sitesindeki özet tablolardan hareketle tarafımızdan hesaplanmıştır. (Kaynak: <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/index.html>). Bu sayfada kamu yatırımlarının geçmiş yıllar itibari ile istatistikleri de yer almaktadır.

Tablo 20: Kamu Yatırımlarının Bütçe Türlerine Göre Dağılımı

KAYNAKLAR	TARIM	MADENCİLİK	İMALAT	ENERJİ	ULAŞTIRMA - HABERLEŞME	TURİZM	KONUT	EĞİTİM	SAĞLIK	DİĞER KAMU HİZMETLERİ		
										İKTİSADİ	SOSYAL	TOPLAM
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ *	9.604.284		98.392	1.779.357	16.122.472	481.896		13.878.966	7.128.870	10.924.520	5.665.934	66.735.352
GENEL BÜTÇE	1.713.787	16.907	66.162	41.146	6.534.835	320.024	582.467	8.307.255	5.715.212	9.941.246	2.104.925	35.343.966
ÖZEL BÜTÇE	7.890.497	450.706	32.230	1.738.211	9.587.637	161.872	581	5.571.711	1.413.658	665.413	3.561.009	31.073.525
DÜZENLEYİCİ VE DENET.KUR.										317.861		317.861
DÖNER SERMAYE ve SGK	333.620		2.598		138.847	23.000		147.337	119.782	61.043	449.772	1.275.999
DÖNER SERMAYE	333.620		2.598		138.847	23.000		147.337	119.782	61.043	68.139	894.366
SOSYAL GÜVENLİK KUR.											381.633	381.633
KİT	168.508		803.630	3.926.800	12.656.618						17.434	19.918.122
ÖZELLEŞTİRME KAPS. KUR.	3.500		116.700	60	3.766							124.026
TOPLAM	10.109.912		1.021.320	5.706.217	28.921.703	504.896		14.026.303	7.248.652	10.985.563	6.133.140	88.053.499
MAHALLİ İDARELER	1.124.751		818	24.697	18.020.329	20.621		755.021	33.925	5.335.958	20.150.958	46.723.504
GENEL TOPLAM	11.234.663	2.813.581	1.022.138	5.730.914	46.942.032	525.517		14.781.324	7.282.577	16.321.521	26.284.098	134.777.003
												100%

Bu tabloyu kısaca gözden geçirdiğimizde, merkezi bütçenin toplam kamu yatırımları içindeki payının 2018 yılı içinde %50 civarına ulaştığı ve genel eğilime paralel olarak merkezi yönetim bütçesinin içinde yine ulaştırma ve haberleşme sektörünün başı çektiği, onu toplulaştırılmış yatırım grubunun izlediğini ve eğitim sektörünün de bu iki grubu takip ettiği anlaşılmaktadır. Merkezi yönetim kurumları ve KİT'ler toplam kamu sektörü yatırımlarının %65'ini gerçekleştirirken, yerel yönetimlerin de %35'lik bir paya sahip olduğu dikkati çekmektedir. Ayrıca devam etmekte olan yatırımların toplam yatırımlar içindeki payı da yıllar itibarıyla değişkenlik gösterse de ortalama olarak %70'in üzerindedir. Bir diğer deyişle her yıl toplam yatırımların %30'una yakın kısmı yeni yatırım olarak yatırım stokuna dahil edilmektedir.

2.6.2. Kamu Özel İş Birlikleri (KÖİ) ve Bütçesel Yükleri

Kamu sektörünün kendi imkânları ile sürdürdüğü yatırım faaliyetleri ve bunların merkezi yönetim bütçesi içindeki payları ile ilgili durumu yukarıda özetledikten sonra bu bölümde kamu hizmeti verme (altyapı, sağlık, enerji gibi) amacına yönelik olarak projelendirilen, ancak özel sektör tarafından gerçekleştirilen KÖİ modeli ile yapılan yatırımlar ve bunların bütçesel yükleri konusu incelenmektedir. KÖİ projeleri kamuoyunun gündemine daha çok köprü geçiş ücretleri ve şehir hastaneleri tartışmaları ile gelmeye başlamıştır. Aslında KÖİ modeli ile finanse edilen projeler 1990'lı yılların başından itibaren enerji başta olmak üzere muhtelif sektörlerde faaliyet göstermektedirler. KÖİ ve şarta bağlı yükümlülükler konusunda raporumuzun başında özet bilgi verilmiş olup, KÖİ projelerinin gerekliliği, toplumsal faydası, kamunun bu yatırımları özel sektör yerine kendi imkanları ile yapması gibi hususlar sadece ülkemizde değil dünyada da giderek daha fazla tartışma konusu olmaya başlamıştır. Daha detaylı bir araştırma konusu olması gereken bu hususlara diğer raporlarımızda değinmeyi planlıyoruz.

KÖİ yatırımlarının Merkezi Yönetim bütçesine olan yükü iki şekilde ele alınabilir. Bunlardan birincisi bu projeleri yürüten kurumlara sağlanan hazine garantileri ve olası yükümlülüklerin üstlenilmesi, diğeri ise bu projelerin ileride kamu sektörüne devir zamanı geldiğinde devir sırasında ödenecek bedellerdir. Burada öncelikle birinci husus ele alınacaktır.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi (KFBYK) Hakkındaki 4749 sayılı yasaya göre Hazine Garantileri aşağıdaki kategorilerden oluşur;

- **Hazine Geri Ödeme Garantisi:** En bilinen garanti türü olup muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarının aldıkları dış borçları geri ödeyememeleri halinde bu ödemenin Hazine Müsteşarlığının verdiği garanti kapsamında TC Merkez Bankası nezdinde tutulan Risk Hesabından ödenmesidir. Dolayısı ile ödenmesi söz konusu olan garantiler bütçede yer almaz.²³ Ancak risk hesabında yeterli kaynak yoksa aradaki farkın Hazinenin bütçesinden ödenmesi söz konusudur. Şimdiye kadar böyle bir durum ile karşılaşılmamıştır. Hazine Müsteşarlığı Borç Yönetim raporlarına göre, 2017 Yılı'nın üçüncü çeyreği itibarıyla, Hazine garantisi kapsamında bulunan kredilerin dış borç stoku 13,5 milyar dolardır. Bu garantili borçların 8,4 milyar doları Kamu Bankalarına, 3,1 milyar doları ise Türkiye Sınai Kalkınma Bankasına aittir. Mahalli İdarelerin de 300 milyon dolarlık kredisine garanti verilmiştir. Buna karşılık 2007-2017 yılları arasında bu tür garantili kredilere ait toplam 9,8 milyar dolarlık borç ödemesi yapılmıştır. Bu ödemelerin 9 milyar dolarını borçlu kuruluşlar kendileri ödemiş, Hazinenin üstlendiği miktar ise Mahalli İdareler ve KİT'ler ağırlıklı olmak üzere 800 milyon dolar civarında olmuştur.

²³ İstisnai olarak TCMB Risk hesabı yerine devlet bütçesinden ödenen garantilerin en bilinen örneği Yuvacık Barajı ödemeleridir. KFBYK yürürlüğe girmeden 1990'lı yılların sonuna doğru Hazine bütçesinden ödenmeye başlayan bu garantiler, KFBYK'nin yürürlüğe girmesi ile TCMB risk hesabından karşılanmaya başlanmış ve 2010 yılında bitirilmiştir.

- **Hazine Yatırım Garantisi:** Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili kanun hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantileri kapsar. Esas olarak 1990'lı yıllarda enerji projeleri için verilmiştir. Bunun yanı sıra dipnotta belirtilen garantili proje de bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu garantiler fiyat garantileri, satın alma garantileri gibi garantileri kapsar. Bu garantilerin de Hazine tarafından üstlenilmesi halinde, ödenmesi yine Risk Hesabından yapılır. Şimdiye kadar yatırım garantisi olarak Hazine tarafından verilen garantilerden doğan bir üstlenim vukuu bulunmamıştır.
 - Yatırım garantilerinin Hazine yerine bir başka kamu kuruluşu tarafından ödenmesi gibi durumlar da söz konusu olmaktadır. Bunun şimdilik en somut örneği kamuoyunun gündeminde de yer alan köprü geçiş ücretlerinin garanti bedellerinin ödenmesidir. Geçiş garantileri, Hazine tarafından KFBYK çerçevesinde değil, ilgili kamu kuruluşu (Karayolları Genel Müdürlüğü) tarafından kendi mevzuatına yerleştirilen hükümler çerçevesinde verilmekte ve ödenmektedir. Ancak son tahlilde yani fiiliyatta bu garantinin bedeli Hazinesin sağladığı nakitle karşılandığı için aslında Hazine tarafından ödenmiş olmaktadır. Bu doğrultuda ilk defa 2018 Mali Yılı bütçesinde bu ödemeler için gereken **3,49 milyar TL**'lik ödenek diğer garantilerden farklı olarak Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinde "Cari Transferler - Hane Halkına Transferler" kalemine konmuş bulunmaktadır. Bu miktar 2017 yılında geçişi garanti edilen araç sayısı ile ilgili olarak hesaplanan tutara karşılık gelmek üzere 2018 yılının Nisan ayı sonuna kadar bir defada ödenecektir.
- **Hazine Karşı Garantileri ve Ülke Garantileri:** Henüz uygulama örneği bulunmamakla beraber Hazine tarafından yurtdışında bir dış finansman kaynağının garantisi ile kredi kullanan kurumlar nedeni ile Hazine tarafından garanti veren kuruluşa karşı verilen garantiler ile bir yabancı ülkenin aldığı kredilere karşı yine Hazine tarafından verilen ülke garantileri bu kategoriye girer. Buradan yapılacak ödemeler de yine risk hesabından yapılır.
- **Borç Üstleniminden Doğan Yükümlülükler:**KFBYK'nin ilgili hükümleri gereğince yap-işlet, yap-kirala-devret (şehir hastaneleri) gibi finansman modelleri çerçevesinde, özel sektör tarafından yapılmakta olan yatırımların yüklenici tarafından sürdürülememesi halinde devletin ilgili kurumu tarafından yapım işinin üstlenilmesi ve o ana kadar ortaya çıkan dış finansman yükümlülüklerinin (alınan dış krediler) karşılanması konusunda verilen garantilerdir. Bu garanti çerçevesinde yatırımın kalan kısmı ile ilgili harcamalar Maliye Bakanlığının yedek ödenek tertibinden ilgili kamu kuruluşunun bütçesine aktarılır. Hazine şimdiye kadar beş projeye borç üstlenim garantisi vermiştir.²⁴ Bu projelerin sözleşme maliyeti toplam olarak **14,6** milyar dolardır. Borç üstlenimine temel olabilecek toplam dış kredi miktarı ise **11,3** milyar dolardır. Borç üstleniminden kaynaklanan herhangi bir yükümlülük henüz bulunmamaktadır.
- **Şehir Hastaneleri Kira ve Hizmet Bedelleri:** Bu ödemeler de KFBYK hükümlerine tabi olmadan Sağlık Bakanlığı bütçesinden yapılmaktadır. Bunlar inşaat işi bittikten sonra yap-kirala-devret modeli çerçevesinde devletin hastaneyi kiralaması ve işi yapan özel sektör kuruluşunun bu sefer hastanenin işletilmesi sürecinde devlete bazı hizmetleri (görüntüleme, laboratuvar, çevre-temizlik-bakım vb.) vermesi karşılığında yapılan ödemelerdir. Yap-kirala-devret modelinde kiralama koşullu yükümlülük kategorisine girmemekle beraber, devletin kiralama taahhüdünde

²⁴ Bunlar *Avrasya Tüneli Projesi*, *K. Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü dahil Odayeri-Paşaköy Kesimi inşaatı)*, *Gebze Orhangazi İzmir Otoyolu (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları)*, *K. Marmara Otoyolu (Kınalı-Odayeri Geçişi)*, *K.Marmara Otoyolu (Kurtköy-Akyazı Kesimi)* projeleridir. Son iki proje için borç üstlenimi garantisi Kasım 2017'de verilmiştir.

bulunduğu açık bir yükümlülük olarak değerlendirilmektedir. Bu bedellerin ödenmesi için ilk defa Sağlık Bakanlığının 2018 yılı bütçesi içinde “**Sermaye Giderleri-Kira Bedelleri**” kod adı altında **1,27 milyar TL’lik** ödenek konulmuş bulunmaktadır. Öte yandan, hastanelerin işletilmesi sırasında ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin sözleşmeleri gereği hastaneyi inşa eden ve devlete kiralayan özel sektörden satın alınmasında kullanılmak üzere **1,27milyar TL’lik bir ödenek** daha yer almaktadır.

- Sağlık Bakanlığından edinilen bilgilere göre; 2017 yılında dört adet şehir hastanesi hizmete girmiştir. 2018 yılında beş adet şehir hastanesi daha faaliyete başlayacaktır. Daha sonraki yıllarda ise on adet şehir hastanesinin işletmeye alınması planlanmaktadır. Dolayısı ile kira bedelleri 2018 yılından itibaren katlanarak artmaya başlayacaktır. Kira bedellerinin ödemelerinin üçer aylık dönemler itibariyle (Ocak, Nisan, Temmuz, Ekim) yapılması gerekmektedir.
- Şehir hastaneleri ile ilgili tartışma konusu ise hasta garantisi verilip verilmediği konusunda yoğunlaşmaktadır. Bu konuda bilgisine başvurulmuş Sağlık Bakanlığında yüklenici firmaların sağlayacağı 7 kalem miktarı ölçülebilir hizmet bedelleri için garanti miktarının %70 olarak belirlendiği, genel sağlık hizmeti sunumunda herhangi bir garantinin bulunmadığı şeklinde bir yanıt alınmıştır.²⁵ Bu yanıtta ve dip notta belirtilen açıklamadan edinilen izlenim sözü edilen %70’lik hizmet bedeli garantisinin belli bir tarih (2012) esas alınarak saptanan hizmet miktarının (örneğin görüntüleme sayısının) %70’inin altında kalması halinde aradaki farkın yükleniciye ödenmesi şeklinde olacağı yönündedir. Bu anlamda bir hasta garantisi yerine miktar garantisi verilmiş olduğu sonucuna varılabilir. Diğer taraftan şehir hastaneleri işletmeye alındıkça kamu hastanelerinin (Ankara’da Numune, Yüksek İhtisas gibi) faaliyetine son verilmesi beklenmektedir. Kamu hastaneleri halen %100’e varan doluluk oranları ile çalışmaktadır. Bu durumda hastaların doğrudan şehir hastanelerine yönlendirilmiş olacağı düşünüldüğünde miktar garantilerinin işlerlik kazanma riskinin düşük olacağı da öngörülebilir. Zira mevcut durumdaki hastane doluluk oranları başlı başına miktar garantisinin işlememesinin “garantisiz” olmaktadır. Öte yandan böyle bir risk gerçekleşirse bunun nasıl ödeneceği konusunda henüz bir açıklık bulunmamakta olup, muhtemelen köprü geçiş ücretlerinin Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinden ödenmesi gibi bunların da Sağlık Bakanlığı bütçesinden ödenmesi söz konusu olacaktır.
- Bu türden garanti ihtiva eden garanti ödemelerinin hem devletin mali yükümlülüklerini tek elden takip edebilmek, hem de vergi mükelleflerinin altına girdiği yükümlülüklerin daha saydam bir biçimde görülmesini sağlamak üzere, kira ödemeleri hariç Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer almasının daha doğru olacağı düşünülmektedir. Sonuç olarak, daha önceden de tekrarladığımız üzere devletin mali yönden tüzel kişiliğinin yani bilançosunun sorumlusu

²⁵ Bu konuya ilişkin olarak 17 Kasım 2017 tarihli Anadolu Ajansı kaynaklı bir haber yayımlanmıştır. Habere göre TBMM Sağlık, Sosyal İşler ve Aile Komisyonu Başkanı Vural Kırancı tarafından yapılan açıklamada, “Şehir Hastanelerinde hasta garantisi değil, işlem ve hizmet var. Garanti nedeni ile devletin, milletin cebinden para çıkması olası değil. Bu da çok yanlış bilinen bir konu. Yatak doluluk oranına göre yatmayan hasta sayısı ya da polikliniğe gelmeyen hasta kadar tamamlanmış bir ödemenin yapılması mümkün değil. Yüzde 70 işlem hacmi garanti verilenler görüntüleme, laboratuvar, fizik tedavi gibi tıbbi hizmetler ile çamaşır, sterilizasyon gibi destek hizmetleri. Bu garanti sayısı da nihai ihale sözleşmesinin imzalandığı tarihte o hastanede gerçekleşen tetkik ve hizmet miktarının yüzde 70’i olarak belirleniyor. Bugün inşaatı devam eden Ankara Şehir Hastanelerinde yüzde 70 garantiye esas alınan sayı 2012’de o hastanelerde gerçekleşen sayı. O tarihten bu yana nüfusun artışı da dikkate alırsak günümüzde bu rakamın altında kalınması, devletin cebinden boşuna bir para çıkması olası değil. Belirli bir miktarda tıbbi tetkik veya hizmet garantisi bugünkü hizmet alımlarında da zaten uygulanıyor.” ifadesi kullanılmaktadır. “<http://aa.com.tr/tr/saglik/sehir-hastanelerinde-garanti-nedeniyle-devletten-para-cikmayacak/968025>

tek tek Karayolları veya Sağlık Bakanlığı değil, Hazine Müsteşarlığıdır. Kamu kurumlarının giriştikleri işlerde kendi başlarına bu tür yükümlülükler yaratmaları ve bunların sonradan Hazinesinin üzerinde kalması hususunun, bu bilançonun sağlıklı bir biçimde yönetilmesi açısından yeniden düşünülmesi gerekmektedir.

- **Kredi Garanti Fonuna Verilen Hazine Garantileri:** Kredi Garanti Fonu özel hukuk tüzel kişiliği statüsünde bir kurumdur. Bankaların ve diğer kredi kurumlarının KOBİ'lere verdikleri kredilerin geri dönüşlerinin borçlu tarafından ödenememesi halinde ödenemeyen tutarın Kredi Garanti Fonunca ödenmesi gerekmektedir. Kredi Garanti Fonunun bu garantisinin yerine getirilmesi ise Hazine karşı garantisi altındadır. Bu yükümlülükler KFBYK hükümleri dışında kendi özel mevzuatı çerçevesinde ödenirler. Bu ödemeler için 2018 yılında Hazine Müsteşarlığı bütçesine bu türden yükümlülükler için **3 milyar TL** ödenek konmuş bulunmaktadır. Bu fon için 2017 yılında da Hazine 500 milyon TL civarında bir ödeme yapmıştır.²⁶
- **Varlık Fonu Yükümlülükleri:** Varlık Fonunun henüz uygulama anlamında görünen bir faaliyeti bulunmamakla beraber, bu kurumun gireceği yükümlülüklerin de son tahlilde Hazine tarafından ödenmesi söz konusudur. Nitekim Kasım 2017'de çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmündeki kararname ile Fonun veya bağlı kuruluşlarının sağlayacakları dış borçlara Hazinesinin geri ödeme garantisi vermesi hüküm altına alınmıştır.
- **Bütçe Kanunu'nda Yer Alan Dış Borcun Garanti ve İkras ve Borç Üstlenim Limitleri:** Her yıl bütçe kanunlarına Hazine tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının alacağı dış borçlara verilecek garantiler ile Hazine tarafından alınan ve kamu kurumlarına borç olarak verilen (dış borcun ikrazı) krediler için üst limitler belirlenir. 2018 Mali Yılı Bütçesi'nde bu tutarlar (garanti ve ikraz limiti) 4,5 milyar USD olarak belirlenmiştir. Borç üstlenim limiti ise 4 milyar USD olarak saptanmıştır.²⁷ Hazine dışındaki kamu kurumların bütçelerinde yer alan (köprü geçiş garantileri, şehir hastaneleri hizmet alım garantileri gibi) garantiler ile Hazine'nin Kredi Garanti Fonu'na vereceği garantiler bu limit içinde yer almamaktadır.

Tüm bu yükümlülüklerin geleceğe yönelik olarak ne gibi riskler ihtiva ettiğinin takibi açısından yukarıda açıkladığımız hususlara ek olarak bunların devlet muhasebesinde de kaydının tutulması ve takibinin yapılmasının büyük önem taşıdığını vurgulamak gerekmektedir. Bu tür şarta bağlı yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesi için Muhasebat Genel Müdürlüğü içinde bazı çalışmalar yapılmakta olup, 2015 yılında çıkarılan bir tebliğ ile bu yükümlülüklerin muhasebe kayıtları hakkında bazı esaslar getirilmiş bulunmaktadır. Bu doğrultuda hazırlanan şarta bağlı yükümlülükler tabloları Genel Müdürlüğün web sitesinde yer almaktadır. Ancak Sayıştay tarafından da eleştiri konusu yapıldığı gibi²⁸; bu veriler yükümlülüklerin stok değerleri hakkında bilgi vermemekte, sadece akım değerlerin artı veya eksi değişimlerini ifade etmektedir. Bunlara ilişkin muhasebe kayıtları nazım hesaplarda izlenmektedir. Bu yönü ile şarta bağlı yükümlülükler tablolarının mali raporlama sisteminin gerektirdiği kamuoyunca anlaşılabilir ve yorum yapılabilir; bir başka deyişle gelecekte toplumun ne gibi bir yükümlülük altına girebileceği konusunda kapsamlı, aydınlatıcı ve bilgi verici bir özelliği bulunmamaktadır.

²⁶ Köprü Geçiş Ücretleri, Şehir Hastaneleri Ödemeleri, Kredi Garanti Fonu Ödemelerinin bütçenin hangi tertiplerinden izlenebileceği için bkz. Tablo 7.

²⁷ Hazine garantilerine ilişkin ayrıntılı bilgiler Hazine Müsteşarlığı web sitesinde Aylık ve Yıllık olarak yayınlanan Kamu Borç Yönetim Raporlarından izlenebilmektedir.

²⁸ Sayıştay'ın değerlendirmesi için bkz. Sayıştay Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/mali_istatistik/2016_Mali.pdf. Sayfa 47.

2.6.3. Vergi Harcamaları

Vergi harcamaları hakkında genel bir bilgi başlangıç bölümünde verildiği için bu kısımda vergi harcamalarının parasal boyutları üzerine bazı gözlemlerde bulunulacaktır. Vergi harcamaları, Maliye Bakanlığınca “vazgeçilen gelir yöntemi” ile belli başlı vergi kalemleri açısından getirilen istisna ve muafiyetler nedeni ile mahrum kalınan tutarların hesaplanması suretiyle “tahmin edilmektedir”. Dolayısı ile daha sonradan kesinleştirilmiş bir muhasebe bilgisine dayanmamaktadır. Tahmin edilen vergi harcamalarının takip edileceği bilgi kaynağı bütçe kanunlarıdır. Bütçe kanunlarının sonunda yer alan vergi harcamaları tablosu hem bu konudaki vergi istisna ve muafiyetleri konusundaki mevzuatı listelemekte hem de o yıl ve takip eden iki yıl için tahmin olunan harcama tutarlarını göstermektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sitesinden de (www.bumko.gov.tr) yıllar itibariyle tahmin olunan vergi harcamaları ile bunların dayandığı mevzuat listesine ulaşmak mümkün bulunmaktadır. Bu bilgi kaynaklarından hareketle düzenlenen aşağıdaki tablo vergi harcamaları konusundaki eğilimler ve hükümet politikaları hakkında bir fikir vermektedir.

Tablo 21: Vergi Harcamaları (TL, %GSYH ve % Vergi Olarak)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vergi Harcamaları (TL)	17.917.738.341	22.416.848.762	23.888.412.239	26.112.614.049	29.962.636.948	102.215.991.015	132.141.880.923
GELİR VERGİSİ KANUNU	12.714.760.086	14.017.491.922	16.314.789.884	18.097.241.447	20.493.744.275	37.714.098.685	54.249.756.561
KURUMLAR VERGİSİ KANUNU	2.156.117.728	4.776.549.213	4.313.189.286	4.130.958.993	4.448.174.768	15.110.237.008	17.654.341.086
KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU	896.579.106	1.242.492.468	1.246.855.828	1.805.452.851	2.280.479.951	23.493.419.497	32.820.811.634
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU	339.419.712	375.730.301	410.059.028	462.714.337	525.112.861	14.711.310.211	18.862.690.711
DİĞER KANUNLAR	1.810.861.709	2.004.584.857	1.603.518.213	1.616.246.422	2.215.125.093	11.186.925.613	8.554.280.931
Vergi Harcamaları(%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
GELİR VERGİSİ KANUNU	71%	63%	68%	69%	68%	37%	41%
KURUMLAR VERGİSİ KANUNU	12%	21%	18%	16%	15%	15%	13%
KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU	5%	6%	5%	7%	8%	23%	25%
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU	2%	2%	2%	2%	2%	14%	14%
DİĞER KANUNLAR	10%	9%	7%	6%	7%	11%	6%
GSYH (TL)	1.569.672.000.000	1.809.713.086.703	2.044.465.875.822	2.338.647.493.683	2.608.525.749.333	3.104.907.000.000	3.446.000.000.000
Vergi Hrc/GSYH	1,14%	1,24%	1,17%	1,12%	1,15%	3,29%	3,83%
Toplam Vergi Gelirleri	278.780.848.000	326.169.164.000	352.514.457.000	407.818.455.000	459.001.741.000	536.047.658.000	696.829.000.000
Vergi Hrc/Toplam Vergi Gelirleri	6,4%	6,9%	6,8%	6,4%	6,5%	19,1%	20,1 %

Bu tabloya göre 2016 yılına kadar Gelir Vergisi istisna ve muafiyetleri ile yaratılan vergi harcamalarının toplam vergi harcamaları içindeki payı %60'ların üzerindedir. Buna karşılık 2017 yılında bu oran keskin bir düşüşle %40 civarına inmektedir. Buna rağmen gelir vergisi istisnaları, vergi harcamalarının en önemli kalemini oluşturmaktadır. Kurumlar Vergisi'nin vergi harcamaları içindeki payı 2016 yılına kadar ikinci sırada yer almaktadır. KDV ve ÖTV 2016'ya kadar listede alt sıralarda yer alırken, her ikisinde de 2017 itibariyle çok ciddi sıçramalar görülmekte ve KDV, Kurumlar Vergisi'ni geride bırakarak Gelir Vergisi'nden sonra ikinci sıraya yerleşmektedir. Bu çerçevede vergi istisnaları ile vazgeçilen gelirler içinde en önemli politika değişikliği, KDV istisna ve indirimleri yolu ile ekonomiye satın alma gücü enjekte edilmesi olmuştur diyebiliriz. Konut, beyaz eşya, mobilyave araç alım satımlarında KDV ve ÖTV indirimleri gibi düzenlemelerin de etkisi ile 2016 yılına kadar vergi harcamalarının GSYH'ye oranı %1,2 ve vergi tahsilatına oranı da %6,5 civarında iken 2017 yılında bu oranlar sırası ile %3,3 ve %19,1 gibi ciddi sıçramalar göstermiştir. Aynı eğilimin 2018 yılında da devam edeceği anlaşılmaktadır. Bir diğer deyişle, devlet topladığı vergi gelirlerinin %19'u kadar bir miktardan vazgeçerek ilk bakışta harcama politikalarından çok vergi politikaları ile ekonomide bir canlanma sağlamaya çalışıyor görünmektedir. Öte yandan yeniden yapılandırmadan elde edilen gelirler ile de vazgeçilen gelirlerin yerine çok az bir bölümünü koyup, bütçe açığını kontrol etmeye çalışmak gibi bir çaba sergilendiği anlaşılmaktadır.

3. 2018 MALİ YILI BÜTÇESİNİN ÖZET GÖRÜNÜMÜ VE OCAK 2018 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI

2018 Mali Yılı Bütçesi, 31 Aralık 2017’de TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bu bölümde 2018 Mali Yılı Bütçesi üzerinde kısa bir değerlendirmede bulunulacaktır. Değerlendirmelerimiz Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan Temel Ekonomik Hedefler ve Büyüklükler, Maliye Bakanlığı Bütçe Sunuş Konuşmaları, Orta Vadeli Program ve Mali Plan dokümanları üzerinden yapılacaktır. Daha sonra Ocak 2018 Bütçesi’nin yayınlamış olması sayesinde yılın ilk ayı içindeki uygulama sonuçları kullanılarak 2018 Mali Yılı Bütçesi’nin detay tabloları üzerinden 2018 maliye politikaları, 2017 yılı politikaları ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

3.1. 2018-2020 Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Makroekonomik Büyüklükler

Tablo 22: Temel Makro Ekonomik Büyüklükler (OVP Tahmini)

	2017	2018	2019	2020
Reel Büyüme %	5,5	5,5	5,5	5,5
GSYH (Milyar TL)	3.035	3.446	3.872	4.321
GSYH Milyar Dolar	847	923	988	1074
Kişi Başına Gelir (Dolar)	10.579	11.409	12.100	13.024
İşsizlik Oranı (%)	10,8	10,5	9,9	9,6
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	-65,5	-68	-71	-77
Turizm Gelirleri(Milyar Dolar)	20	23	26	29
Cari İşlemler Dengesi (Milyar Dolar)	-39,2	-40	-40,9	-41,9
Cari İşlemler Dengesi / GSYH (%)	-4,6	-4,3	-4,1	-3
Enflasyon (Yıl onu Gerçekleşme Tahmin)*	9,5	7	6	5
* Enflasyon 2017 Yılı Gerçekleşme	11,9			

Yukarıdaki rakamlar Eylül 2017 itibarıyla bütçe hazırlıklarına esas olan tahminleri göstermektedir. Buna göre ekonomi her yıl %5,5 büyüyecek ve enflasyon tek haneli rakamlara düşecektir. Buna paralel olarak cari işlemler dengesinin GSYH’ye oranı %4,6’dan plan dönemi sonunda %3’e inecektir.

Bu parametreler esas alınarak hazırlanan orta vadeli mali plana göre; harcamalarda ve gelirlerde önümüzdeki üç yıl için dikkate alınacak ilkelerden önemli görülenleri ve yorumlarımız özet olarak aşağıda yer almaktadır;

- “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçilmesine yönelik çalışmalar tamamlanacaktır.*” Bununla amaçlanan çalışmaları uzun süredir devam eden ancak henüz hayata geçirilemeyen “program bütçe” çalışmalarının uygulamaya geçirilmesidir. Aslında olması gereken ancak gerçekleşmesi tamamen uygulama niyetine ve sonuçlarının izlenmesine dayalı bir yönetim mantığı ile mümkün olan program bütçenin bu dönem boyunca da hayata geçirilip geçirilmeyeceği soru işaretidir. Aynı ifadeler 2016 yılı OVMP’inde de yer almaktadır.
- “*Yapılan değerlendirmeler sonucunda verimli olmadığı belirlenen harcama programları kaldırılacaktır.*” Daha önceki OVMP’ler ile karşılaştırıldığında bu tür bir tedbire yer verildiği bilgisi edinilememiştir. Bu açıdan genellikle temenni düzeyinde kalan bu gibi hedeflerin yakından izlenmesi ve uygulama

sonuçlarından kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir. Aksi halde bu çerçevede herhangi bir harcama programının kaldırılıp kaldırılmadığı sorusu açıkta kalacaktır.

- “*Mevcut hizmet binalarının ekonomik ömürlerini ve kullanım verimliliğini artıracak önlemler alınacak, çok zorunlu haller dışında kamu hizmet binası yapımına izin verilmeyecektir.*” Bu yönde temennilerin ilk kez yer aldığı görülmektedir. Ancak sonuçta kamu kurumlarının özel sektörün yaptığı binaları kiralaması yolu ile kamu kaynaklarının kullanılmasına devam edildiği de not edilmelidir.
- “*Kamu yatırımları; özel sektörün yenilikçi, üretken ve ticari faaliyetlerinin desteklenmesi ile vatandaşlarımızın yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik altyapı alanlarına yönlendirilecek, kamu yatırımlarının finansmanında bütçe kaynaklarının yanı sıra mevcut tecrübeler de dikkate alınarak Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modeli kullanılacaktır.*” KÖİ modelleri bu bağlamda tartışılmış olup yükleri konusundaki endişeler önceki bölümde belirtilmiştir. Bu konunun önümüzdeki yıllarda da kamuoyunun gündeminde yer almaya devam edeceği anlaşılmaktadır.
- “*Kamu yatırım programı kapsamındaki projelerin, analiz edilerek rasyonel olmayanların program kapsamından çıkarılması ve yatırımların ortalama tamamlanma süresinin kısaltılması amacıyla teknik çalışmalar yapılacaktır.*” Bu konuda esas sorun rasyonel olmadığı düşünülen projelerin zamanında yatırım programına nasıl konulduğudur. Buna rağmen böyle bir gözden geçirme ve bu temelde proje ayıklaması temel olarak doğru bir yaklaşımdır. Sorun bu noktada ortaya çıkacak siyasal baskılarla baş etme noktasında düğümlenmektedir. Bu açıdan yapılan ayıklama sonuçlarının yıl içinde Kalkınma Bakanlığına kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.
- “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak mali analiz teknikleri rehberi ve mali analiz raporu ile uluslararası standartlara uygun mali istatistiklere ilişkin usul ve esasların yer alacağı ayrı bir yönetmelik hazırlanacaktır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler için ise vatandaş kesin hesap raporu hazırlanarak yayımlanacaktır.*” Kanımızca bu konuya ayrı bir yer verilmesi olumlu bir gelişmedir. Özellikle şarta bağlı yükümlülöklere ilişkin mali tabloların anlaşılması amacı ile yapılan çalışmaların yakından izlenmesi önemlidir. Kesin Hesap Kanunu için de bir vatandaş rehberi hazırlanması ilkesinin burada yer alması olumlu bir adım olup yıl içinde bunun da takibinin yapılması gerekmektedir.
- “*İstisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle oluşan vergi harcamalarının mali etkilerinin analiz edilmesi ve sonuca göre gerekli düzenlemelerin yapılması ile vergi harcamaları konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi çalışmaları sürdürülecektir.*” Temenni anlamında olumlu ancak henüz tam anlamı ile gerçekleştirilememiş bir uygulamadır. Vergi harcamaları konusunda kamuoyunu bilgilendirmek açısından raporlar yayınlanmaya başlandığını not etmek gerekmektedir.
- “*Ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde vergi mevzuatının daha basit ve kolay uygulanabilir hale getirilmesini, vergilemede istikrar ve öngörülebilirliğin esas olmasını, uluslararası düzeyde rekabet gücünün artırılmasını, ülkemizin bilgi, teknoloji ve yenilik üretiminde söz sahibi ölkeler arasında yer almasını hedefleyen ve katma değeri yüksek yatırım ve nitelikli istihdamı destekleyen vergi politikalarının geliştirilmesine devam edilecektir. Bu kapsamda Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu kapsamlı bir şekilde reforma tabi tutulacaktır.*” Bu husus da çeşitli platformlarda dile getirilen ancak sürekli temenni düzeyinde kalan bir hedeftir. Uygulamasının izlenmesi gerekmektedir. Bu yönde yapısal bir adım atılmadığı zaman, daha önce de tartıştığımız gibi, günlük kararlarla ekonomiye vergi müdahaleleri yapılmakta ve mükellef davranışları etkilenmekte, vergi tahakkuk ve tahsilatları arasında genişleyen farklar oluşmaktadır.

3.2. Merkezi Yönetim Bütçesi Tahminleri

Yukarıda belirlenen makroekonomik hedefler ve maliye politikası çerçevesinde OVMP'nin 2018-2020 arasındaki merkezi yönetim bütçe tahminleri aşağıda yer almaktadır.

Tablo 23: OVMP Tahminleri

	2018	2019	2020
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-65.924	-73.240	-70.537
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,9	-1,9	-1,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	5.776	11.760	25.463
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	0,2	0,3	0,6

Tablo 24 ise 2018 Mali Yılı Bütçesi'ne ait büyüklükleri, 2017 Bütçe gerçekleştirmeleri ile karşılaştırmalı olarak göstermektedir.

Tablo 24: Merkezi Yönetim Bütçesi 2017-2018

	(Bin TL)			2018 % Artış		% Dağılım			GSYH'ya Oran		
	2017 Yılı Ortası Tahmin (T)	2017 Gerçekleşme (G)	2018 Tahmin (T)	2017 (T)' Göre	2017 (G) Göre	2017 (T)	2017 (G)	2018	2017 (T)	2017 (G)	2018 (T)
Harcamalar	673.697.000	677.722.317	762.754.000	13,2%	12,5%	100,0%	100,0%	100,0%	22,2%	21,8%	22,1%
1. Faiz Dışı Harcamalar	616.197.000	621.010.514	691.054.000	12,1%	11,3%	91,5%	91,6%	90,6%	20,9%	20,0%	20,1%
Personel Giderleri	163.064.000	162.139.045	183.127.000	12,3%	12,9%	24,2%	23,9%	24,0%	5,4%	5,2%	5,3%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	27.773.000	27.266.938	30.792.000	10,9%	12,9%	4,1%	4,0%	4,0%	0,9%	0,9%	0,9%
Mal ve Hizmet Alımları	60.781.000	63.469.539	65.935.000	8,5%	3,9%	9,0%	9,4%	8,6%	2,0%	2,0%	1,9%
Cari Transferler	267.780.000	270.962.128	299.399.000	11,8%	10,5%	39,7%	40,0%	39,3%	8,0%	8,7%	8,7%
Sermaye Giderleri	70.500.000	70.541.087	68.794.000	-2,4%	-2,5%	10,5%	10,4%	9,0%	2,3%	2,3%	2,0%
Sermaye Transferleri	12.733.000	13.341.262	15.324.000	20,3%	14,9%	1,9%	2,0%	2,0%	0,4%	0,4%	0,4%
Borç Verme	13.566.000	13.290.515	20.231.000	49,1%	52,2%	2,0%	2,0%	2,7%	0,0%	0,4%	0,6%
Yedek Ödenek	-	-	7.452.000	-	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,2%
2-Faiz Harcamaları	57.500.000	56.711.803	71.700.000	24,7%	26,4%	8,5%	8,4%	9,4%	1,9%	1,8%	2,1%
Gelirler	612.039.000	630.349.066	696.830.000	13,9%	10,5%	100,0%	100,0%	100,0%	20,2%	20,3%	20,2%
Vergi Gelirleri	520.996.000	536.047.658	600.041.000	15,2%	11,9%	85,1%	85,0%	86,1%	17,2%	17,3%	17,4%
Vergi Dışı Gelirler (Özel Bütçe, DDK Dahil)	72.823.000	78.320.960	79.277.000	8,9%	1,2%	11,9%	12,4%	11,4%	2,4%	2,5%	2,3%
Sermaye Gelirleri	12.239.000	11.672.678	12.364.000	1,0%	5,9%	2,0%	1,9%	1,8%	0,4%	0,4%	0,4%
Alınan Bağış ve Yardımlar	4.281.000	2.162.614	3.221.000	-24,8%	48,9%	0,7%	0,3%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%
Alacaklardan Tahsilatlar	1.700.000	2.145.156	1.927.000	13,4%	-10,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%
Denge Kalemleri											
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	61.658.000	47.373.251	65.924.000	6,9%	39,2%	-	-	-	-	-1,5%	-1,9%
Faiz Dışı Denge	-	9.338.552	5.776.000	-	-38,1%					0,3%	0,2%
Program Tanımlı Faiz Dışı Bütçe Dengesi	30.945.000	14.586.829	19.118.000	-38,2%	31,1%					-0,5%	-0,6%

Bu harcamaların detayına bakılmadan önce bazı hususların altının çizilmesi gerekmektedir. Daha önce değindiğimiz gibi 2018 bütçesi Ekim 2017'de TBMM'ye sunulurken esas alınan 2017 Bütçesi gerçekleşme tahminine göre bütçe açığının 61,6 milyar TL olması öngörülmüştür. Buna karşılık 2017 Bütçesi geçici sonuçlara göre 47,3 milyar TL açık vererek kapanmıştır. Bunda esas olarak vergi gelirlerinin tahmin edilenin üzerinde artışı, faiz harcamalarının ise tahminlerin altında gerçekleşmesi etkili olmuştur. Dolayısı ile yukarıdaki tablonun yorumlanması sırasında 2018 bütçesinin hem 2017 yıl ortası gerçekleşme tahminine hem de 2017 bütçesinin yılsonu gerçekleşme durumuna göre artış oranları baz alınarak, ikisi arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.²⁹

Yukarıdaki tabloda harcamalar açısından durum gözden geçirildiğinde 2017 gerçekleştirmelerine göre toplam faiz dışı harcamaların bir önceki döneme göre enflasyon ve büyüme tahmini ile paralel bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık 2017 Yıl ortası bütçe tahminine göre ise artışın yaklaşık 1 puan daha fazla olması beklenmektedir. Ortaya çıkan 1 puanlık reel kaybın uygulamada giderilip giderilmeyeceği yıl içindeki harcama politikalarına ve siyasi gelişmelere bağlı olacaktır. Ancak harcamalarda bu koşullarda artış yönlü bir baskı olacağı tahmin edilebilir. Harcama kalemleri içinde 2017 yıl ortası gerçekleşme tahminleri ile 2017 yıl sonu gerçekleşme rakamlarına göre baz farkından kaynaklanan bir diğer göze çarpıcı gelişme mal ve hizmet alımlarında gözlemlenmektedir. 2017 yıl ortası gerçekleşme tahminleri baz alındığında dahi 2018 yılı mal ve hizmet alımlarındaki artış nominal olarak %8,5 olarak³⁰ enflasyon ve büyüme eğiliminin altında tahmin edilirken, 2017 yıl sonu gerçekleşme tahmini baz alındığında 2018 yılı mal ve hizmet alımları toplam ödeneği sadece %3,9 artmış gözükmemektedir. Diğer dikkat çekici farklılık daha doğrusu politika tercihi ise kendisini yatırım harcamaları içinde göstermektedir. Hem 2017 yıl ortası gerçekleşme tahminine göre hem de 2017 yıl sonu gerçekleşme tahmini baz alınarak yapılan hesaplamada merkezi yönetim sermaye giderleri 2018 Mali Yılı ödeneği 2017 yılına göre %2,5 civarında azalma göstermektedir. Bütün bunlar bir arada değerlendirildiğinde 2018 Mali yılının tahminlerine esas alınan baz ağırlıklı olarak yukarı yönlü değiştiği için 2018 bütçesi faiz dışı ödeneklerinin kalemler itibarıyla yukarı yönlü artış baskısı ile karşılaşabileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Öte yandan faiz oranlarındaki gelişmelere ve ödeme yükümlülüklerine paralel olarak faiz harcamalarında ciddi artışlar öngörülmüştür. 2017 yıl ortası gerçekleşme tahminine göre %24,7, 2017 yılsonu gerçekleşmesine göre 2018 yılı için %26,4 olarak hesaplanan bu artışa göre faiz ödeneğinin içinde kalınabileceği beklenebilir. Zira yapılan borçlanmaların vadesi bir yıldan uzun olduğu için yeni borçlanmaların yıl içine düşebilecek faiz ödemelerinden doğan ek yüklerin oluşması beklenmemektedir.

Benzer eğilimler gelir kalemleri için de söz konusudur. Vergi gelirlerinin 2017 gerçekleşme tahminlerine göre %15 civarında artması öngörülmüş iken, 2017 gerçekleşme bazının beklenenden yüksek çıkması nedeni ile artış %10 gibi bir düzeyde öngörülmektedir. Benzer bir vergi performansı ile bu artışın biraz daha yüksek gerçekleşmesi de olasıdır. Ancak bu hesaplamalara yeniden yapılandırma gelecek gelirlerin ne ölçüde gerçekçi bir biçimde dikkate alındığı açık değildir. Tahsilat / tahakkuk oranlarında görülen düşüklük nedeni ile 2018 yılına ait vergi tahsilatlarında da bir ölçüde düşüş beklense de bunun yeniden yapılandırma gelirleri ile telafi edilebileceği ve vergi performansının buna bağlı

²⁹ 2017 Mali Yılı Bütçe tahmini Haziran 2017 sonu esas alınarak "Yıl Ortası Beklentiler ve Gerçekleşmeler Raporu" adı altında Maliye Bakanlığınca yayınlanan raporda yer almaktadır. Burada 61,6 milyar TL olarak belirlenen merkezi yönetim bütçe açığı tahmininin, aradan altı ay geçtikten sonra %29'luk bir sapma ile 47,3 Milyar TL olarak düzeltilmesinde aynı zamanda bir tahmin hatası olup olmadığı da tartışılmalıdır. Bu hususa bütçe açıklarını değerlendirdiğimiz bölümde yeniden yapılandırma gelirlerinin etkisi ile ilgili olarak değinmiş bulunmaktayız.

³⁰ Hizmet alımlarındaki artış hızındaki bu yavaşlamanın bir kısmı taşeron işçilerin kadroya geçirilmesi nedeni ile taşerona ödenen ve hizmet bedeli sayılan tutarların artık işçi ödemesi olarak devlet personel giderleri içine alınmasından kaynaklanabileceği de göz önünde tutulmalıdır. Ancak personel giderlerinin de toplam içindeki paylarında bu açıdan geçmiş yıllara oranla fazla bir değişim gözlemlenmemektedir.

olarak çok düşmeyeceği tahmin edilebilir³¹. Dolayısıyla tahmin edilen bütçe açığında yukarı yönlü bir sapma olacak ise bunun harcama yönlü olacağı düşünülebilir. Bu yönde gelecek baskıların oluşturacağı borçlanma ihtiyacının ise önceki yıllarda olduğu gibi nakit açıklarının üzerinde net borçlanma yapılarak karşılanması yoluna gidilmesi de muhtemeldir. Bu nedenle artık sadece bütçe açığının değil bütçe ve hazine nakit açıklarının da toplam talep yönetimi açısından takibi önem taşımaktadır. Muhtemel harcama artırıcı hususlara aşağıda biraz daha ayrıntılı bir biçimde değinmekteyiz.

Sonuç olarak her halükarda 2018 yılı ödenek ve gelir tahminlerinin bu değişimler de dikkate alarak yakın gelecekte revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

3.3. Ocak 2018 Bütçe Uygulama Sonuçları ve 2018 Bütçesinin Maliye Politikaları Hakkında Kısa Değerlendirme

3.3.1. Mali Disiplin Açısından

Raporumuzun yayına hazırlandığı dönemde Ocak 2018 bütçe uygulama sonuçları da yayınlanmış bulunmaktadır. Ocak ayı 2018 Bütçe rakamlarının geçen yılın aynı dönemine göre artış eğilimleri ve yılsonu gerçekleşme ve ödenek kullanım oranları hakkında aşağıdaki tablo yardımı ile fikir edinmek mümkündür. Ancak bir bütün olarak yılın ilk ayına ait bütçe uygulama verileri yılın tümü için bütçe performansı hakkında yeterli bilgiyi vermekten genel olarak uzak bulunmaktadır.

Bu tabloya göre 2018 Ocak ayı itibarıyla merkezi yönetim bütçesi 1,7 milyar TL fazla vermiştir. Geçen yılın aynı dönemine göre ilk ayın bütçe performansında %85’lik bir azalma meydana gelmiştir. Aynı dönemde ise faiz dışı fazla miktarı 7,7 milyar TL olup, geçen senenin faiz dışı fazla performansının %57 oranında altında kalmıştır.

Yılın bütünü açısından bakıldığında ise 2017 yılına kıyasla 2018 bütçe tahmininde bütçe dengesi göstergelerinde genelde bir bozulmanın öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Örneğin Ocak 2018’de **faiz dışı fazla** geçen senenin altında kalmakla beraber, 2018 yılının tümü için öngörülen faiz dışı fazla hedefinin üstünde gerçekleşmiştir. Bunda aşağıda değineceğimiz birkaç istisna dışında yılın ilk aylarında bütçe harcamalarının genelde düşük tutulmasının da etkisi olabileceğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Nitekim Ocak 2017’de de benzer bir eğilim görülmektedir. Ancak yılın tümü için faiz dışı fazla performansının geçen yıla oranla düşük tahmin edilmesi, ilerideki aylarda bu göstergede bozulmalar olacağına ve faiz dışı fazlanın azalacağına işaret etmektedir.

Benzer şekilde yatırım harcamaları dışta bırakılarak hesaplanan **cari bütçe dengesinde** de bu göstergenin son iki yıldaki eğilimini 2018 yılında sürdürerek yılın tamamında geçen yıla oranla ciddi düşüşler göstereceği öngörülmüştür. Bunun işaretleri Ocak 2017’ye göre Ocak 2018’de cari bütçe dengesinin pozitif görünümündeki %43 civarındaki azalma ile kendini göstermektedir.

Merkezi yönetim bütçe performansının asıl belirleyicisi olan **Program Tanımlı Faiz Dışı Denge**’de de son iki yılda görülen bozulma, 2018 yılının Ocak ayında daha belirgin bir hale gelmiş, geçen yılın aynı dönemine göre bu göstergedeki pozitif görünüm %70 civarında bir azalış ile 13,2 milyar TL’den 3,9 milyar TL’ye düşmüştür. Esasen 2018 yılı için Kalkınma Bakanlığının verilerine göre program tanımlı faiz dışı dengenin 2017 yılının tamamında olduğu gibi 2018 yılında da negatif bir görünüm sergileyeceği hem Tablo 24 hem de Tablo 25 verilerinden anlaşılmaktadır.

³¹ Örneğin 2018 yılı için yeniden yapılandırma gelirlerinin etkisinin bütün yıl için 3,5 milyar TL olmasının beklendiği Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) aracılığı ile edindiğimiz bilgiler arasındadır. Buna karşılık Mart 2018 sonu itibarıyla yeniden yapılandırma gelirlerinin yıl sonu tahminlerini aştığı bütçe Maliye Bakanı tarafından Mart 2018 Bütçe uygulama sonuçlarını değerlendirirken ifade edilmiş bulunmaktadır.

Tablo 25: Merkezi Yönetim Bütçesi 2018 Ocak Ayı Gerçekleşmeleri (2017 ile Karşılaştırmalı 000 TL)

	Ocak 2017	2017 Gerçekleşme (Geçici)	Ocak 2018	2018 Bütçe Ödenekleri	Ocak'17- Ocak'18 % Değişim	2017 Yıl Sonuna Göre Gerç. Oranı %	2018 Ödeneğine Göre Gerç. Oranı %
Harcamalar	47.346.954	677.722.317	56.531.462	762.753.272	19%	7,0%	7,4%
1-Faiz Hariç Harcama	40.759.384	621.010.514	50.504.484	691.053.272	24%	7%	7%
Personel Giderleri	16.271.716	162.139.045	18.297.991	183.127.279	12%	10%	10%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	2.806.667	27.266.938	3.185.200	30.792.221	13%	10%	10%
Mal ve Hizmet Alımları	1.950.938	63.469.539	2.743.897	66.068.658	41%	3%	4%
Cari Transferler	18.264.705	270.962.128	19.170.154	299.398.527	5%	7%	6%
Sermaye Giderleri	360.981	70.541.087	5.001.926	68.794.000	1286%	1%	7%
Sermaye Transferleri	7.385	13.341.262	587.712	15.323.723	7858%	0,1%	4%
Borç Verme	1.096.992	13.290.515	1.517.604	20.230.859	38%	8%	8%
Yedek Ödenekler	0	0	0	7.318.005	0%	0%	0%
2-Faiz Harcamaları	6.587.570	56.711.803	6.026.978	71.700.000	-9%	12%	8,4%
Gelirler	58.777.911	630.349.066	58.204.764	696.829.321	-1,0%	9,3%	8,4%
1-Genel Bütçe Gelirleri	56.696.444	607.215.045	56.389.506	681.349.805	-1%	9%	8%
Vergi Gelirleri	48.420.673	536.047.658	51.995.609	599.425.100	7%	9%	9%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.040.101	19.755.030	1.039.881	20.150.216	0%	5%	5%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	468.496	2.162.614	270.936	2.769.201	-42%	22%	10%
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.366.437	35.431.909	2.927.961	46.471.460	24%	7%	6%
Sermaye Gelirleri	4.343.680	11.672.678	154.826	12.082.256	-96%	37%	1%
Alacaklardan Tahsilat	57.057	2.145.156	293	451.572	-99%	3%	0%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	1.540.578	18.931.882	1.661.797	10.870.759	8%	8%	15%
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	540.889	4.202.139	153.461	4.608.757	-72%	13%	3%
Bütçe Dengesi	11.430.957	-47.373.251	1.673.302	-65.923.951	-85%		
Bütçe Faiz Dışı Denge	18.018.527	9.338.552	7.700.280	5.776.049	-57%		
Cari Bütçe dengesi	11.791.938	23.167.836	6.675.228	2.870.049	-43%		
Yurtiçi Bütçe Dengesi	4.608.145	-159.776.751	-5.832.283	-188.212.479	-		
Program Tanımlı Faiz Dışı Bütçe Dengesi	13.221.000	-14.586.829	3.961.000	-19.118.000	-70%		

Uluslararası ticaretten alınan vergiler hariç tutularak hesapladığımız **yurtiçi denge** göstergesi açısından da durum değerlendirildiğinde 2017 Ocak ayı içinde bu göstergenin pozitif olduğu, 2018 yılı Ocak ayı içinde ise bu dengeğin önceki yılın aynı ayına oranla hızla bozularak negatife dönüştüğü dikkat çekmektedir. Her iki yılın tamamında da yurt içi denge beklendiği gibi negatif görünümünü artırarak devam ettirmektedir.

Görüleceği üzere her ne kadar resmi verilere göre 2018 yılında merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'nin %2'sinin biraz altında gerçekleşeceği tahmin edilse de 2018 Ocak ayına ilişkin çeşitli bütçe açığı göstergeleri maliye politikalarında son iki yılda gözlemlenen gevşemenin 2018 yılında da devam

edeceğine dair işaretler vermektedir. Geçtiğimiz yıl içinde bir yandan vergi ve benzeri teşvikler bir yandan Kredi Garanti Fonu aracılığı ile yapılan kredilendirmenin de etkisiyle 2017 yılında potansiyelinin üzerinde büyüyen ekonomiye, benzer şekilde, 2018 yılında da destek olunacağı anlaşılmaktadır. Buna göre, asgari ücret destekleri, KOSGEB faiz destekleri, SGK prim ödemeleri ertelemeleri, müteahhitlik döviz kredilerine faiz desteği gibi desteklerin yanı sıra, yatırım teşvik sistemine getirilen yeni uygulamalar ile sağlanan vergi indirimleri (kurumlar vergisi oranının sıfıra indirilmesi vb.), KDV iadelerinin hızlandırılması, konut ve işyeri satışlarında KDV istisnası ve benzeri uygulamaların, Merkezi Yönetim Bütçesi üzerine 2017 yılında 10,3 milyar TL, 2018 yılında ise 8,3 milyar TL'lik bir yük getireceği tahmin edilmektedir.³²

Bu tür teşviklerin ileride de devam etmesi olasılığı son zamanlarda yetkililerin benzeri harcama artırıcı beyanatları ile bir arada değerlendirilecek ve aynı zamanda bir ekonominin potansiyeli üzerinde büyümesinin kalıcı olmayacağı da göz önüne alınacak olursa, bütçe açıklarının dolayısı ile borç stokunun GSYH içindeki payının artabileceği göz ardı edilmemelidir. Bunun sonucunda, önceki bölümlerde de dikkat çektiğimiz üzere, yakın gelecekte olmasa da orta vadede, bir borç sürdürülebilirliği problemi ile karşı karşıya gelinme riski bulunmaktadır.

3.3.2. Harcama Politikaları

Harcama Politikaları Açısından 2018 yılı bütçesinin Ocak ayı ile 2017 yılının aynı dönemini karşılaştırmak için Tablo 25'deki verilere biraz daha yakından göz atılacak olursa; yılın ilk ayı içinde toplam ödenek kullanımlarının geçen seneye oranla hafif hızlı (%7'ye karşılık %7,4) seyrettiği gözlemlenmektedir. Buna karşılık personel harcamaları ve prim ödemelerine ödenek kullanımı değişmemiştir. Öte yandan mal ve hizmet alımlarında ödenek kullanımlarının önceki döneme göre 1 puan arttığı, cari transferlerde ise 1 puan azaldığı anlaşılmaktadır. Ancak, geçen seneye oranla ödenek kullanımlarında çok ciddi artışlar gözlemlenen iki harcama kalemi sermaye giderleri ve sermaye transferleri kalemidir. Sermaye giderleri kaleminde normalde yatırım mevsimi sayılmayacak olan Ocak ayında yapılan ödenek kullanımına göre geçen sene %1 olan oran %7'ye çıkmıştır. Aynı şekilde sermaye transferleri kaleminde de ödenek kullanımı geçen yılın Ocak ayında sıfır düzeyinde iken bu sene %4 düzeyine çıkmıştır. Yatırım harcamalarındaki bu artışta Ocak ayında müşavir firmalara müşavirlik giderleri, kontrollük giderleri gibi yapılan ödemeler ile makine ve teçhizat, mefruşat alımları dikkati çekmektedir. Sermaye transferleri kapsamındaki geçen yılın Ocak ayına göre hızlı ödenek kullanımı ise TCDD'ye yapılan sermaye transferinden kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak; Ocak ayında merkezi yönetim harcamaları geçen yıla oranla %19 civarında bir artış göstermiştir. Bu artışın yarısına yakın bölümü sermaye giderleri kaleminden gelmektedir. Personel giderlerinin katkısı ise toplam içindeki ağırlığı nedeni ile ikinci sırada yer almaktadır. Buna karşılık Merkezi Yönetim gelirlerinin iki ay arasındaki artış oranı 1 puan düşük gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde %7 civarında bir artış olmasına karşılık, diğer gelir kalemlerinde henüz bir tahsilat olmaması nedeni ile toplam gelir kaleminde azalma olmuştur. Buna rağmen Ocak ayında Bütçe fazla vermiştir. Ancak geçen senenin aynı dönemine göre bütçe fazlası performansı oldukça düşük kalmıştır. Bütçe açığının alacağı yön önümüzdeki aylardaki gelişmelere bağlı kalacaktır.

Hükümetin 2018 Mali yılında uygulayacağı politikaların hangi hizmet alanlarına yönelik olacağı ve bu konuda herhangi bir değişiklik olup olmayacağını değerlendirebilmek için önce ekonomik koddan yapılacak harcamalara daha sonra da fonksiyonel harcamalara bakılması gerekmektedir. Tablo 26, 2017 ve 2018 Mali yılına ait hem Ocak ayı hem de yılın bütününe ilişkin belli başlı harcama kalemleri açısından bir fikir vermek üzere hazırlanmıştır.

³² Maliye Bakanı'nın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda 24 Ekim 2017 tarihinde yaptığı bütçe sunuş konuşmasındaki bilgilerden yararlanılmıştır. <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10884,2018gokonusmasipdf.pdf?0> . Raporumuzun yayına verilmesinden sonra KDV iadelerine ilişkin düzenlemelerden vazgeçildiğine dair haberler de basına yansımış bulunmaktadır.

Tablo 26: Belli Başlı Harcama Kalemlerinin Gelişimi (000 TL)
2017-2018 Karşılaştırmalı

	2017 Ocak	2017 Yıl Sonu	2018 Ocak	2018 Bütçe Tahmin*	2017-2018 Ocak % Artış
Milletvekilleri (Zam, Tazminat, Sosyal Haklar, Ödenekler)	35.761	126.535	38.984		9,0%
Cumhurbaşkanı Ödeneği	53	640	59	708	11,3%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri (Seçilmiş Alt Kalemler)					
Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	4.346	1.055.464	19.286		343,8%
Enerji Alımları (Isınma, Elektrik vb.)	347.164	7.917.698	336.059		-3,2%
Gizli Hizmet Giderleri-Örtülü Ödenek Toplam	163.866	3.028.389	163.901		0,0%
Gizli Hizmet Giderleri (Cari Harcama)	163.866	1.977.013	163.901		0,0%
Gizli Hizmet Giderleri (Yatırım Harcaması)	0	1.051.376	0		0,0%
Müşavir Firma ve Kişilerden Hizmet Alımı					
Temizlik Hizmeti Alım Giderleri	44.385	3.253.014	46.650		5,1%
Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	22.487	1.877.333	26.675		18,6%
Yap Kirala Devret Hastane Hizmet Alım Bedelleri***	0	0		1.269.633	
Hava Taşıtı Kiralaması Giderleri	0	253.919	0		0,0%
Temsil ve Tanıtma Giderleri (Tören, Ağırılama)	2.843	254.860	2.090	217.769	-26,5%
Yol Bakım ve Onarım Giderleri	0	915.629	6.141		
Cari Transferler (Seçilmiş Alt Kalemler)					
KİT'lere Ödenen Görev Zararları Toplamı	0	3.403.888	0		
TCDD'ye	0	533.011	0		
TMO'ya	0	1.550.118	0		
Ziraat Bankasına Ödenen Görev Zararı	225.281	2.107.105	213.314		-5,3%
Halk Bankasına Ödenen Görev Zararı	85.873	1.098.802	89.046		3,7%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Görev Zararı	3.557.914	57.155.702	3.911.839		9,9%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Hazine Yardımları	6.744.531	76.715.218	4.540.915		-32,7%
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	81.517	1.709.872	81.388		-0,2%
Hane Halkına Yapılan Transferler Toplamı	1.296.865	41.397.344	2.925.052	49.756.539	125,5%
Köprü Geçiş Garanti Ücretleri (Karayolları)**	0	0	0	3.491.000	0,0%
Tarımsal Amaçlı Transferler (Destekleme Ödemeleri)	145	12.742.455	1.158.793		799067,6%
Mahalli İdarelere Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar	4.497.072	60.703.825	5.374.728		19,5%
Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)	360.981	70.541.087	5.001.926	68.794.000	1285,6%
Müteahhit ve Müşavirlik Ödemeleri	251.555	44.949.600	3.943.436	45.507.238	1467,6%
Menkul Sermaye Üretim Giderleri İçin (Etüt, Proje vb.)	15	924.570	3.407		22613,3%
Gayri Menkul Sermaye Üretim Giderleri İçin	251.540	44.025.030	3.940.029	45.507.238	1466,4%
Yap Kirala Devret Hastane Kiralama Bedelleri****	0	0	318.671	1.274.684	
Kara Taşıt Alımları (Zırlıklı Araç Dahil)	65	711.668	0		-100,0%
Hava Taşıtı Alım Giderleri	0	150.128	0		0,0%
Yurt İçi Borç Verme					
TCDD'ye	371.000	2.736.252	296.219		-20,2%
Kredi Garanti Fonuna (Hazine Garantisi)	0	500.000	250.000	3.000.000	0,0%

* Detay Ödenek Dağılımları Bulunmamaktadır.

** Nisan ayı sonuna kadar ödenecektir.

*** Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri aylık ödeme bilgisi temin edilememiştir.

**** Şehir Hastaneleri Kira Bedelleri Ocak ayı taksiti tahminidir.

Bu tablodaki verilere göre Ocak 2017 ile Ocak 2018 arasında belli başlı harcama kalemleri açısından en önemli artışı gösteren harcamalar Tarımsal Destek Harcamaları, yukarıda da belirtildiği üzere Yatırım Harcamaları (özellikle Menkul ve Gayrimenkul sermaye üretim giderleri), hane halkına yapılan transferlerdir. Buna karşılık geçen senenin aynı dönemine göre temsil ve tanıtma giderleri, Sosyal Güvenlik kurumlarına hazine yardımları Ocak 2018’de azalma göstermektedir. Yılın ilk ayı olduğu için bu tür artış ve azalışların maliye politikası açısından ne anlam ifade ettiği konusunda yorum yapmak için erken olmakla beraber, daha önce belirtildiği gibi yatırım harcamaları kaleminin altındaki müteahhitlik ödemelerindeki artışların inşaat mevsimi olmamakla beraber bu boyuta ulaşması, önceki dönemden ödeneye bağlanmayıp bu döneme gider kaydedilen alacaklardan da kaynaklanmış olabileceğini aklı getirmektedir.

Bu yıl içinde izlenmesi gereken önemli harcama kalemlerinden köprü geçiş ücretleri garanti ödemeleri Nisan ayında ödenecektir. Şehir Hastanelerinin hizmet alım bedelleri için Ocak ayı içinde herhangi bir ödeme yapıp yapılmadığı bilgisine ulaşılamamıştır. Şehir Hastaneleri kira bedellerinin Ocak ayından başlamak üzere dört eşit taksitte ödeneceği bilinmektedir. Bu amaçla kullanılacak olan ödenegin dörtte birinin Ocak ayında ödenmiş olacağı varsayımı ile 319 milyon TL’nin ilk taksit olarak ödenmiş olabileceğini tahmin etmekteyiz.

Karayolları Genel Müdürlüğü ile Sağlık Bakanlığı Şehir Hastaneleri ödemeleri kendi bütçelerinde ödenek kalemi olarak belirtilmiş olmakla beraber toplulaştırılmış bütçe rakamlarında ödeme ayrıntıları mevcut değildir. Mali saydamlık açısından bunların da aynen KGF ödemeleri gibi toplulaştırılmış bütçede gösterilmesi gerekmektedir.

Harcamaların Fonksiyonel Dağılımı açısından bakıldığında ise Tablo 27’den yararlanarak aşağıdaki yorumları yapmamız mümkün gözükmemektedir.

Tablo 27: Seçilmiş Kalemler Bazında Fonsiyonel Harcamalar 2017-2018 Ocak (000 TL)

	Ocak 2017	Ocak 2018	% Artış	2017 Bütçe Gerçekleşme Tahmini	2017 Ödenek Dağılımı %	2018 Bütçe Ödenek Tahmini	2018 Ödenek Dağılımı %	Ocak 2017 Gerçekleşmeye Göre Kullanım %	Ocak 2018 Ödenek Kullanım %
Toplam Bütçe Harcaması	47.396.954	56.531.462	19%	677.722.317	100%	762.753.272	100%	7,0%	7%
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	14.559.284	15.547.992	7%	170.567.904	25,2%	214.024.074	28%	8,5%	7%
Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali işler, Dışişleri Hizmetleri	1.538.684	1.727.942	12%	16.148.375	2,4%	25.505.774	3%	9,5%	7%
Borç Yönetimi Hizmetleri (Devlet Borcu Faizi Ödemeleri ve ilgili hizmetler)	6.621.746	6.607.205	0%	57.082.737	8,4%	72.202.796	9%	11,6%	9%
Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler	5.210.397	6.204.725	19%	73.239.437	11%	90.590.607	12%	7,1%	7%
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	1.975.186	2.537.085	28%	30.784.762	4,5%	41.891.569	5%	6,4%	6%

Askeri Savunma Hizmetleri	1.907.812	2.440.287	28%	29.427.184	4,3%	40.005.473	5%	6,5%	6%
Sivil Savunma Hizmetleri	2.417	1.344	-44%	66.962	0,0%	138.054	0%	3,6%	1%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	0	-	0%	53.032	0,0%	900	0%	0,0%	0%
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	4.176.595	5.125.823	23%	53.409.925	7,9%	58.828.789	8%	7,8%	9%
Güvenlik Hizmetleri	2.947.007	3.699.389	26%	36.017.817	5,3%	41.649.453	5%	8,2%	9%
Genel Güvenlik Hizmetleri (Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik)	2.918.615	3.669.195	26%	34.010.806	5,0%	40.072.668	5%	8,6%	9%
Mahkeme Hizmetleri	651.803	744.147	14%	7.852.342	1,2%	8.167.137	1%	8,3%	9%
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	430.815	520.097	21%	6.788.057	1,0%	5.860.443	1%	6,3%	9%
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	2.544.857	8.614.575	239%	90.976.537	13,4%	97.804.612	13%	2,8%	9%
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	762.223	2.226.113	192%	26.561.273	3,9%	28.713.719	4%	2,9%	8%
Tarım Hizmetleri	614.742	2.066.595	236%	22.949.750	3,4%	25.184.392	3%	2,7%	8%
Ulaştırma Hizmetleri	572.802	3.642.391	536%	36.193.668	5,3%	35.571.349	5%	1,6%	10%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	178.500	2.545.418	1326%	24.485.673	3,6%	16.920.819	2%	0,7%	15%
Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	373.870	1.067.219	185%	9.702.026	1,4%	1.648.693	0%	3,9%	65%
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	10.277	11.651	13%	619.402	0,1%	606.293	0%	1,7%	2%
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	192.034	643.127	235%	9.101.472	1,3%	7.124.343	1%	2,1%	9%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	2.567.603	3.160.820	23%	35.212.779	5,2%	40.611.178	5%	7,3%	8%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	481.468	575.541	20%	6.436.337	0,9%	7.200.295	1%	7,5%	8%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	1.580.601	1.868.296	18%	18.873.264	2,8%	22.316.597	3%	8,4%	8%
Halk Sağlığı Hizmetleri	492.221	683.534	39%	9.272.915	1,4%	10.032.633	1%	5,3%	7%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	1.038.610	1.182.341	14%	13.855.151	2,0%	13.104.805	2%	7,5%	9%
Dinlenme ve Spor Hizmetleri	59.551	124.774	110%	2.320.855	0,3%	1.425.128	0%	2,6%	9%
Kültür Hizmetleri	191.598	229.886	20%	3.614.166	0,5%	3.231.732	0%	5,3%	7%
Din Hizmetleri	759.739	793.021	4%	7.261.706	1,1%	7.767.380	1%	10,5%	10%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	8.574.021	9.534.644	11%	113.681.820	16,8%	124.278.254	16%	7,5%	8%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	3.552.127	3.951.528	11%	40.418.732	6,0%	44.891.631	6%	8,8%	9%
Ortaöğretim Hizmetleri	2.109.537	2.389.506	13%	27.226.635	4,0%	28.168.461	4%	7,7%	8%
Yükseköğretim Hizmetleri	2.125.336	2.208.690	4%	27.123.136	4,0%	29.721.872	4%	7,8%	7%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	11.708.537	10.137.399	-13%	159.512.565	23,5%	164.779.357	22%	7,3%	6%
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	510.563	589.195	15%	6.705.188	1,0%	7.474.468	1%	7,6%	8%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	5.463	6.361	16%	5.435.116	0,8%	6.298.703	1%	0,1%	0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (SGK Görev Zararı + Açık Finansmanı + Diğer)	10.723.512	9.014.920	-16%	141.306.636	20,9%	144.440.966	19%	7,6%	6%

Yukarıdaki tabloda 2017 ile 2018 yılları arasında kamu hizmetlerinin dağılımı açısından bir karşılaştırma yapıldığında aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün gözükmemektedir.

- Genel olarak maliye politikasının kaynak tahsisi tercihlerinde öncelikler açısından iki dönem arasında göze çarpan belirgin bir farklılık bulunmamaktadır. Genel Kamu Hizmetleri hem 2017 bütçe gerçekleşme tahmininde hem de 2018 bütçe tahmininde harcamalardan en çok payı alan kalem olarak dikkati çekmektedir. İkinci sırada da benzer şekilde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri gelmektedir. Aynı şekilde üçüncü sırada Eğitim Hizmetleri'ne kaynak ayrılmış bulunmaktadır. Bu üç harcama kaleminin ayrıntılarına bakıldığında ise;
 - Genel Kamu Hizmetleri harcamalarının payının önceki yıla oranla %25,2'den %28'e çıktığı ve bunun içinde borç yönetimi hizmetlerinin artışa yarım puan katkı yaptığı anlaşılmaktadır. Devletin genel idari ve yasama hizmetlerinin yerine getirildiği diğer alt kalemlerde de benzer bir artış bulunmaktadır. Ancak daha dikkat çekici olan Genel Nitelikte Transferler³³ kaleminde önceki yıla oranla öngörülen 1 puanlık artıştır. Faiz ödemelerinin de yer aldığı borç yönetim hizmetlerinin harcamalar içindeki payından daha fazla bir paya sahip olan transfer kalemlerinden hangi tür harcamaların gerçekleştirileceği konusunda daha detaylı bir raporlama yapılmasında mali saydamlık açısından fayda vardır. Ocak 2017 – Ocak 2018 tarihleri arasında Genel Kamu Hizmetleri kalemindeki toplam artış %7 civarındadır. Ödenek kullanım oranları açısından da geçen seneye göre Ocak 2018'de 1,5 puana yakın daha az ödenek kullanıldığı anlaşılmaktadır.
 - İkinci sırada yer alan Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri kaleminin harcamalar içindeki payında önceki yıla göre 1,5 puana yakın bir düşüş tahmin edilmektedir. Bu düşüşte en büyük katkının Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (SGK Görev Zararı, SGK açık finansmanı) kaleminden geleceği tahmin edilmektedir. Ocak 2017 ve Ocak 2018 arasında bu kalemlerde harcama hızı 16 puan civarında düşüş göstermiştir. Bunun sonucunda da 2018 yılı ödenek kullanımı oranı 2017 yılının aynı dönemine göre düşmüştür.
 - Eğitim harcamalarının toplam içindeki payı 2017 yılında %16,8 iken 2018 yılında bu payın %16 civarına gerilemesi beklenmektedir. Ancak bütçe Meclise sunulurken Maliye Bakanlığınca kamuoyunun bilgilendirilmesi amacı ile "Vatandaş Bütçe Rehberi"³⁴ adı altında kamuoyuna sunulan bültende 2018'de eğitime ayrılan kaynakların bütçe içindeki payının %18 olacağı ifade edilmekte ve eğitime bütçeden ayrılan payın 134 milyar TL civarında olacağı belirtilmektedir. Buna karşılık Ocak 2018 verilerinin yayınladığı web sitesinde ise eğitime ayrılan payın 124 milyar TL civarında olduğu görülmektedir. Bu itibarla rakamlar arasındaki bu farklılığın nereden kaynaklandığı (hesap yöntemi, kapsam vb.) konusunda kamuoyuna aydınlatıcı bilgi verilmesinin de uygun olacağı düşünülmektedir.
 - Sağlık harcamalarının bütçe içindeki payı ise iki yıl arasında fazla bir değişim göstermemekte %5 civarında kalmaktadır. Eğitim harcamaları ile benzer bir biçimde Vatandaş Bütçe Rehberi'nde 2018 yılında sağlık harcamalarının bütçe içindeki payının %16 civarında olacağı

33 Analitik Bütçe Sisteminde bu kalem "Devletin farklı kademeleri arasında, genel bir karakterde olan ve belli bir fonksiyona tahsis edilmemiş olan transferler" olarak tanımlanmakta ve detay verilmemektedir.

34 Vatandaş Bütçe Rehberi (Citizen's Budget) vatandaşın bütçe hakkı doğrultusunda bilgilendirilmesini amaçlayan, basit ve anlaşılabilir bir dille yazılmış dokümanlardır. Maliye Bakanlığı da son iki yıldan bu yana bu tür rehberler hazırlamaktadır. <http://www.bumko.gov.tr/TR,8098/vatandas-butce-rehberi.html>

şeklinde açıklamalar mevcuttur. Bu tür rakam farklılıklarının da nereden kaynaklandığı konusunda vatandaşın bilgilendirilmesi önem arz etmektedir.

- Ekonomik İşler ve Hizmetler kaleminde ise bütçe payları iki yıl içinde fazla değişmemiş (%13 civarında) ancak 2018 Ocak ayında bu kalemdaki ödenek kullanım oranı geçen yılın aynı dönemine göre artış göstererek %9'a ulaşmıştır. Önceki yıllardaki eğilime paralel olarak tarım ve ulaştırma alanlarındaki harcamaların payı bu orana en fazla katkıyı yapmaktadır.
- İç ve Dış Güvenlik Hizmetleri'nin (mahkeme hizmetleri hariç) toplamının bütçe içindeki payı iki dönem arasında bir puanlık bir artış göstererek yaklaşık %11'den %12'ye çıkmıştır. Bu artışta iç güvenlik hizmetleri harcamaları ön plana çıkmıştır. Bu kalemlerdeki toplam ödenek kullanımlarında ise 2017 Ocak ayına göre 2018 Ocak ayında ödenek kullanımı açısından dikkat çekici bir artış yaşanmamıştır.

3.4. Bütçe ve Nakit Açıklarının Finansmanı Konusunda Bazı Gözlemler

Ocak ayı verilerine göre düzenlenen Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, Genel Bütçe Dengesi ve Hazine Nakit Dengesi aşağıda Tablo 28'de yer almaktadır.

Tablo 28: Ocak Ayı Bütçe, Nakit Açıkları ve Finansman

	Merkezi Yönetim	Genel Bütçe	Hazine Nakit Dengesi
Gelir	58.205	56.515	57.402
Gider	56.531	52.690	58.949
Denge	1.673	3.825	-1.548
Bütçe Emanetleri	4.258	6.597	
Diğer Emanetler	-4.680	- 2.062	
Nakit Dengesi	1.252	8.360	-1.548
Finansman	- 1.252	-8.360	1.548
Net Borçlanma	11.293	11.293	11.173
İç Borçlanma Net	4.361	4.361	4.283
Dış Borçlanma Net	6.933	6.933	6.890
Diğer Finansman Özelleştirme vb.)	-	-	
Kasa Banka Değişimi	-12.544	-19.652	-9.822

Açıklamalar kısmında da belirttiğimiz gibi Hazine Nakit Dengesi borçlanmanın esas göstergesidir. Genel Bütçe Dengesi ile nakit açığı Genel Bütçe Kuruluşlarının (örneğin bakanlıkların) bütçe açığı ile emanet ve avanslarının netleştirilmesi ile hesaplanan bir gösterge olup, esasında Hazine Nakit Dengesi'nden çok fazla sapma göstermemesi gereken bir özellik taşıması beklenirken, son zamanlarda bu niteliğinden uzaklaşmaya başlamıştır. Merkezi yönetim bütçe dengesi ve nakit açığı ise Özel Bütçeli Kuruluşlar (üniversiteler vb.) ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların hesaplarının Genel Bütçe'ye eklenmesi ile hesaplanmaktadır.

Bu doğrultuda Genel Bütçeli Kuruluşlar'ın bütçe dengesi 3,8 milyar TL fazla vermişken, gider yazılan ödemelerin yapılmaması (bütçe emaneti biriktirilmesi) buna karşılık Diğer Emanet kaleminden bir miktar ödeme yapılması sonucunda 8,3 milyar TL nakit fazlası verilmiştir. Buna karşılık Özel Bütçeli Kuruluşlar ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların hesapları eklendiğinde merkezi yönetim bütçe açığı 1,6 milyar TL'ye düşmüş, bu kesimde de bütçe harcamalarının bir kısmı ödenmeyerek

emanet biriktirilmesine çalışılmış, ancak diğer emanetlerden yapılan ödemeler daha fazla olunca bu nakit dengesine 0,4 milyar TL daha az bir fazla olarak yansımıştır. Bir diğer deyişle, Ocak ayında Genel Bütçeli Kuruluşlar deyim yerinde ise “tasarrufa zorlanmış”, Özel Bütçeli Kuruluşlar’ın verdikleri açık ise bu tasarrufun bir kısmını kullanarak merkezi yönetim bütçe fazlasını 1,6 milyar TL’ye düşürmüştür.

Burada diğer emanetler kaleminin rolü ile ilgili bir hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Bütçe emanetlerinden farklı olarak bu kalem bütçenin gelir gider hesapları ile ilişkisi kurulmayan (sendika aidatları, niteliği belli olmayan paralar, ödenmesi gerektiği halde hak sahibinin belli olmadığı tahakkuklar ve özellikle KDV iadeleri gibi) çok sayıda işlemi barındırmaktadır. Bu hesaptan yılbaşında 4,6 milyar TL net çıkış olması fazla rastlanan bir durum olmamakla beraber, bir bölümünün KDV iadelerinin hak sahiplerine ödenmesi işlemlerinin hızlandırılmasına yönelik karardan kaynaklanmış olabileceği değerlendirilmektedir. Bu çıkışın getireceği nakit baskısı ise belirtildiği gibi bütçe emanetlerinin artırılması ile dengelenmeye çalışılmıştır.

Hazine nakit dengesi ise diğer nakit dengelerinden bağımsız olarak 1,5 milyar TL açık vermiştir. Bunda nakit girişi yaratmayan bütçe emanetleri artarken diğer emanetlerden nakit çıkışı olması ve tahakkuk eden bütçe gelirlerinin bir kısmının zamanlama nedeni ile henüz Hazine hesaplarına girmemiş olmasının etkisi olduğu tahmin edilmektedir.

Yukarıda hareketlerini izah etmeye çalıştığımız dengelerin ortak özelliği, yapılan net borçlanmanın hem hazine nakit açığının hem de genel bütçe ve merkezi yönetim bütçe fazlalarının çok üzerinde olmasıdır. Bunun olası nedenlerine önceki bölümlerde değinildiği için burada tekrar etmeye gerek duyulmamıştır. Ancak 2017’de daha da belirgin hale gelen ileriye yönelik yükümlülükler için şimdiden nakit tahkimatı yapılması ve bunun bir parçası olarak emanet ve avans işlemlerinin kullanılmasının, borç yönetimi ile nakit yönetimi arasında net bir çizgi çizilememesinin ve Kamu Hazinesdarlığı sisteminin bu belirsizliği artıracak biçimde kullanılma olasılığının yaratacağı risklerin tekrar altını çizmek gerekmektedir. Bu konu ile bağlantılı olarak son bir hususun daha belirtilmesi gerekmektedir. Bütçe Nakit Açıkları ile Hazine Nakit Açıkları, Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı arasında ortak veri paylaşımı sonrasında Hazine Bakanlığı’nın web sitesinde yayınlanmaktadır. Nakit açıklarının raporumuzda altını çizdiğimiz gibi öneminin artması nedeniyle artık sadece tablo olarak sunulmayıp, bu açıkların neden kaynaklandığı, hangi emanet ve avans kalemleri tarafından etkilendiği gibi hususları da içeren raporlamalar şeklinde kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir.



**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**



TÜSİAD



ISBN 978-605-165-030-2