

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu II

Ocak-Mart 2018 Merkezi Yönetim
Bütçe Uygulama Sonuçları

Özel Bölüm: Kamu Özel İşbirlikleri
ve Devletin Borç ve Alacakları





**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**



TÜSİAD

EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU ÇALIŞMA RAPORLARI SERİSİ

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU II

**OCAK-MART 2018 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE
UYGULAMA SONUÇLARI**

**ÖZEL BÖLÜM: KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ VE DEVLETİN
BORÇ VE ALACAKLARI**

**Koç Üniversitesi -TÜSİAD
EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU**

**Temmuz 2018
(Yayın No: EAF-RP/18-02)**

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

**Temmuz 2018
(TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2018,07-598)**

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 978-605-165-032-6

Dizgi ve Sayfa Uygulama: Kamber Ertem

Grafik Tasarım:

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

ÖNSÖZ

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

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

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

Temmuz 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’den 2003 yılında emekli olana kadar Müsteşar Yardımcılığı dâhil muhtelif pozisyonlarda çalıştı. Bu dönem boyunca Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, hazine borç ve nakit yönetimi, IMF-Dünya Bankası ilişkileri, ekonomik araştırmalar devlet teşvikleri gibi bölümlerin yöneticiliğinde bulundu. Northeastern Üniversitesinde (ABD) 1982-1984 yılları arasında devlet bursu ile iktisadi kalkınma alanında master yaptı.

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

1. BÜTÇE DENGESİ	19
1.1. Genel Görünüm.....	19
1.2. Diğer Bütçe Dengesi Ölçüm Yöntemleri ile Analiz	20
1.3. Aylık Gerçekleşmeler Bazında Bütçe Uygulamaları ve Bütçe Dengesi.....	21
2. BÜTÇE GİDERLERİ.....	23
2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler	23
2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi.....	24
2.2.1. Ödenek Kullanım Oranları ve Detay Harcama Katkıları Açısından Analiz.....	24
2.2.2. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi.....	32
3. BÜTÇE GELİRLERİ.....	37
3.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler.....	37
3.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler.....	40
3.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı.....	41
3.4. Gelirlerden Ret ve İadeler	43
3.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu	45
4. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER	47
5. BÜTÇENİN FİNANSMANI VE BORÇLANMA GÖSTERGELERİ.....	51
5.1. Hazine Borç Stokundaki Gelişmeler.....	51
5.2. Hazine Borçlanmasındaki Gelişmeler	52
6. ÖZEL BÖLÜM - KÖİ PROJELERİ VE DEVLET BORÇ VE ALACAKLARI ÜZERİNE BAZI GÖZLEMLER	53
6.1. KÖİ Projeleri	53
6.1.1. Genel Olarak KÖİ	53
6.1.2. Türkiye’de ve Dünya’da KÖİ Projeleri	54
6.1.2.1. Dünya’da KÖİ Projelerine Genel Bir Bakış.....	54
6.1.2.2. Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri, Modeller- Mevzuat ve KÖİ Envanteri	56
6.1.2.3. Ülkemizdeki KÖİ Uygulamaları ve KÖİ Envanteri	57
6.1.2.4. KÖİ Projeleri ve Diğer Projeler Nedeniyle Karşılaşılan Mali Riskler.....	60
6.1.2.5. Şimdiye Kadar Verilen Garantilerin Envanteri.....	62
6.1.2.6. Sonuç	65
6.2. Devlet Kuruluşlarının Alacak ve Borçlarına Özet Bir Bakış	66
6.2.1. Devlet Kuruluşlarının Alacakları.....	67
6.2.2. Devletin Borçları.....	69

TABLÖLAR

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Mart Dönemi Karşılaştırmalı)	19
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçesi Aylık Gerçekleşmeleri (2018 ilk Üç Ay)	21
Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Özet Sunum (Mart 2018 Sonu İtibarıyla ve Mart 2017 Sonu İtibarıyla Karşılaştırmalı)	24
Tablo 4: Fonsiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı.....	32
Tablo 5: Çapraz Sınıflama Bazında Harcamaların % Dağılımı (Mart 2018 Kümülatif ve 2017 Tüm Yılı).....	35
Tablo 6: Bütçe Gelirleri	37
Tablo 7: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları %	40
Tablo 8: Yeniden Yapılandırma Kanunları ile Tahsil Olunan Gelirler (Bin TL)	41
Tablo 9: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler - Seçilmiş Kalemler	44
Tablo 10: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu	45
Tablo 11: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Mart Kümülatif).....	47
Tablo 12: Hazine Nakit Dengesi - Ocak-Mart Kümülatif (Milyon TL).....	48
Tablo 13: Hazine Borç Göstergeleri.....	51
Tablo 14: KÖİ Modelleri - Uygulamalar - Mevzuat.....	57
Tablo 15: Yapım Aşamasındaki KÖİ Projeleri	58
Tablo 16: 2019-2020 Yıllarında Hizmete Girecek Sağlık Projeleri	59
Tablo 17: Mali Risk Matrisi (KÖİ ve Diğer Garantiler İçin)	61
Tablo 18: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri	62
Tablo 19: Hazine Yatırım Garantisi Sağlanan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Projeleri	63
Tablo 20: Borç Üstlenimine Tabi Kredi Anlaşmaları	65
Tablo 21: Devlet Kuruluşlarının Alacakları.....	67
Tablo 22: Genel Bütçe Faaliyet Alacakları.....	68
Tablo 23: Genel Bütçenin Vergi, Faiz ve Cezalardan Alacakları (Bin TL)	68
Tablo 24: Genel Yönetim Toplam Faaliyet Borçları (Bin TL)	69
Tablo 25: Mahalli İdareler (Bin TL)	70
Tablo 26: Sosyal Güvenlik Kurumları (Bin TL)	71
Tablo 27: Merkezi Yönetim (Bin TL)	71

GRAFİKLER

Grafik 1: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Projelerinin Gelişimi (1990-2017 Yarı Yıl)	54
Grafik 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarlarının Sektörel Dağılımı (1990-2017)	55
Grafik 3: Avrupa'daki KÖİ Projeleri (Yatırım Tutarı-Proje Sayısı)	55
Grafik 4: Avrupa'daki KÖİ Projelerinin Ülkelere Dağılımı, Yatırım Tutarı ve Proje Sayısı 2013-2016 (Milyar Avro)	56

KISALTMALAR

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

YÖNETİCİ ÖZETİ

Merkezi Yönetim Bütçesi'nde bu yılın Ocak-Mart Dönem'inde aşağıdaki gelişmeler gözlemlenmiştir. Ayrıca bu raporumuzun özel bölümünde, KÖİ projeleri ile devletin borç ve alacakları konusu ele alınmış bulunmaktadır.

- **Bütçe Açığı'ndaki genişleme devam etmektedir.** Son iki yılda kamu maliyesinde görülen gevşeme bu yılın ilk üç ayında da devam etmiştir. Yılın ilk üç ayında verilen açık geçen senenin aynı döneminde verilen açığa kıyasla %37 daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu açığın tamamına yakın kısmı Mart ayında verilmiştir. Aynı eğilim faiz dışı bütçe dengesinde, cari bütçe dengesinde ve program tanımlı faiz dışı bütçe dengesinde de gözlemlenmektedir.
- **Bütçe açığındaki artışta giderlerin gelirlere göre iki puan daha fazla gerçekleşmesi rol oynamıştır.** Bu durumun 2018 yılı için sadece bu aylara mı özgü bir durum olduğu, yoksa daha temelli bir bozulma eğilimine mi işaret ettiği; önümüzdeki aylarda yeniden yapılandırma gelirlerinin tahsilâtına, dış ticaret dengesindeki özellikle petrol fiyatlarından kaynaklanan artışların gelir etkisine, kur hareketlerine, harcama mevsimine girilmiş olmasına ve öne alınmış seçimler nedeni ile bütçe ödeneklerinde gözlemlenecek kullanım eğilimlerine bağlı olacaktır. Bu anlamda seçim sürecinde verilen vaatlerin seçim sonrasında ne ölçüde yerine getirileceği de bütçe açığının alacağı yön hakkında ayrı bir soru işaretidir.
- **İki dönem arasında harcama artışında faiz dışı giderlerin katkısı %87,2'dir.**
- **Faiz dışı harcamalar içinde harcama artışına en büyük katkı geçen yıllardan farklı olarak yatırım harcamalarından gelmiştir. Yatırım harcamaları tek başına ilk üç aydaki harcama artışının %25'ini açıklamaktadır.** Geçen yıllardaki eğilimin aksine cari harcamaların katkısı daha düşük kalmıştır. Yatırım harcamalarındaki artışta, geçen seneden kalan ancak ödenek kaydedilemeyen ve bu yıla aktarılan müteahhit alacaklarının da payı olduğu düşünülmekle beraber; artışların ağırlıklı olarak karayolları yol yapımları için yapılan harcamalardan kaynaklandığı dikkati çekmektedir. Bu harcamalar da esas olarak “**gayrimenkul sermaye üretim giderleri**”¹ “**müteahhitlik giderleri**” ve “**yol yapım giderleri**” olarak kendisini göstermektedir. Yatırım harcamaları içinde “**gayri menkul sermaye alımları ve kamulaştırma giderleri**” de artışa katkı vermiştir. Bunun dışında **BELDES** (Belediyelerin Altyapılarının Desteklenmesi Projesi) ödenekleri de harcama artışına katkı yapan bir diğer unsur olmuştur.
 - *KÖİ kapsamında olup 1,3 Milyar TL ödenek ayrılan ve Yatırım Harcamaları içinde yer alan Şehir Hastaneleri Kira Bedelleri için ne kadar ödeme yapıldığına dair bir bilgi edinilememiştir. Bu ve buna benzer KÖİ harcamalarının da bütçede ayrı kalemler olarak kamuoyuna açıklanması büyük bir zaruret haline gelmiştir.*
- **Yatırım harcamalarından sonra harcama artışına en büyük katkı personel harcamalarından gelmiştir.** Bunda taşeron işçilerin kadroya alınmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Yılın ilk üç ayında kamu sektöründe toplam 112 bin kişilik bir kadro genişlemesi gözlemlenmekte olup bunun yarısından fazlasının merkezi yönetim bütçesine ait olduğu tahmin edilmektedir.

¹ Bu gider kalemi “gayrimenkulün ilgili kamu kurumu tarafından üretilmesi” aşamasında katılan muhtelif giderleri (müşavirlik, müteahhitlik, yakıt, ihtiyaç duyulan makine teçhizat kiralaması, ara malı alımı vb.) kapsamaktadır. Dolayısı ile fiziki yatırım harcamalarının önemli bir bölümüne tekabül etmektedir.

- **Harcama artışında katkısı olan üçüncü önemli kalem cari yıl mal ve hizmet giderleri kalemidir.** Bu kalem içinde yol yapım, bakım ve onarım giderleri; müşavir firmalara yapılan ödemeler; tüketime yönelik yapılan harcamalar (yakıt, ısınma vb.) dikkati çekmektedir. İçinde örtülü ödenek kaleminin de yer aldığı Hizmet Giderleri kaleminde ise bu yıl için ayrılan ödenğin %33'ü kullanılmış bulunmaktadır.
 - *KÖİ kapsamındaki “Yap Kirala Devret Modeli İle Yaptırılan Şehir Hastaneleri Hizmet Bedelleri” için ayrılan toplam 1,3 milyar TL tutarındaki ödenğin ilk taksitinin Ocak ayında ödendiği anlaşılmaktadır. Ödeme peşin (avans olarak) yapıldığı için bütçe giderlerinin içinde yer almamaktadır. İkinci taksit avans ödemesinin ise Nisan ayında yapılması söz konusudur.*
- **Cari transferler içinde harcama artışına katkı yapan en önemli kalemlerin başında KİT Görev Zararları Ödenği gelmektedir.** KİT'lere ödenen görev zararları hem ödenek kullanımı hem de artışa katkı açısından geçen senenin üzerinde bir büyüme kaydetmiştir. Cari Transferler kalemi altında yer alan **Hane Halkına Transferler Bölümü**'nde ise ödenek kullanımı önceki yıla göre artmıştır. Bu artışta Kalkınma Bakanlığı Teşvik Ödemeleri dikkati çekmektedir.
 - *Ayrıca KÖİ kapsamında olan ve “Hane Halkına Transferler” kalemi içinde yer alan “Köprü Geçiş Garanti Ücretleri”nin tamamını oluşturan 3,5 milyar TL Nisan ayı içinde iki taksit olarak yüklenicilere ödenmiştir.*
- **Sermaye Transferleri Kaleminde (Merkezi Yönetimin Diğer Kamu Kurumlarına Yatırım Yapması İçin Aktardığı Kaynaklar) “Demiryolları Yapım Projesi” olarak yeni bir ödenek konmuştur.** Bu tür yatırımlar için bu yıl ilk defa konulan 6,8 milyar TL'lik ödenekten ilk üç ayda 2,1 milyar TL'lik kullanım yapıldığı görülmektedir.
- **Kredi Garanti Fonu için ayrılan 3 Milyar TL'lik ödenğin %24'ü yılın ilk üç ayı içinde harcanmıştır.** Borç olarak verilen bu miktarın KGF tarafından gelecek yıllarda geri ödemesinin yapılıp yapılamayacağı da takip edilmesi gereken bir konudur.
- **Savunma Hizmetleri'nde** ödenek kullanımı geçen senenin aynı dönemine göre 2 puan azalmış görülmektedir. İçinde iç güvenlik (polis, jandarma, özel güvenlik) ve mahkeme ve cezaevi hizmetlerinin yer aldığı **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri** ise harcama kategorileri arasında önceki döneme göre daha hızlı artış (%27) göstermiş olması ile dikkat çekmektedir.
- **Hükümetin fonksiyonel harcamaları içinde Ekonomik İş ve Hizmetler önemli yer tutmaktadır.** Karayolu ve Demiryolu Yatırımları'na yönelik harcamalar, ilk üç ayda harcama öncelikleri içinde ağırlık taşıyan kalemler olarak ön plana çıkmaktadır.
- **Genel eğilimin aksine Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri'nde harcamalar geçen döneme göre düşük kalmıştır.** Özellikle Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı ödemelerindeki düşüş bunda etkili olmuştur.
- **Bütçe gelirleri reel olarak harcama artışının gerisinde bir performans sergilemiştir.**
- **Buna karşılık özellikle dolaysız vergi tahsilatında bir toparlanma gözükmemektedir.** Gelir ve Kurumlar vergisi başta olmak üzere Gelir ve Kazançlar üzerinden alınan vergiler bir önceki yıla göre %26 civarında artışla bu performansın belirleyicisi olmuşlardır. Kadroya alınan taşeron işçilere ait stopajların bunda pay sahibi olduğu değerlendirilmektedir.

- **Dolaylı vergilerin bir önceki yıla göre artış oranı doğrudan vergiler kadar olmamış ve %15,6 civarında kalmıştır.** Dolaylı vergilerin payı doğrudan vergilerin çok üzerinde olduğu için vergi gelirlerinin artış hızı dolaysız vergilerin hızı ile orantılı olarak artmamıştır
- **İki dönem arasındaki gelir artışına en büyük katkıyı vergi gelirleri sağlamıştır.** Bu artışın da yarısından fazlası Gelir, Kurumlar ve Mülkiyet Vergileri’nden gelmiştir. Dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin artıştaki payı %31’dir.
- **Vergi Dışı Gelirler yılın ilk üç aylık döneminde geçen senenin aynı dönemine göre önemli ölçüde azalış göstermiştir.** Örneğin devlet alacaklarından tahsilat %21 oranında azalmış, içinde özelleştirme gelirlerinin de yer aldığı sermaye gelirleri kategorisindeki azalış ise %87 seviyesine ulaşmıştır.
- **Yeniden yapılandırma gelirlerinden yapılan tahsilat beklentileri aşmıştır. Ancak yapılan vergi iadeleri ile karşılaştırıldığında devlet net olarak vergi indirimleri ile ekonomiye yeni satın alma gücü enjekte etmeyi sürdürmektedir.** Bu çerçevede yeniden yapılandırma kanunları çerçevesinde 2018 yılının ilk ayında toplam olarak 3,9 milyar TL’lik bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu Maliye Bakanlığının yılın tümü için tahmin ettiği rakamın tamamını oluşturmaktadır. Buna karşılık aynı dönemde asgari geçim indirimi hariç, 16 milyar TL’ye yakın vergi iadesi yapılmıştır.
- **Yapılan çalışmalar ve literatür vergi iadesi, af ve benzeri uygulamaların uzun vadedeki etkisinin olumsuz olduğuna vurgu yapmaktadırlar.** Özellikle bu tür uygulamalara sıklıkla başvurulması mükellef davranışlarına olumsuz etki yapmaktadır. (Bkz. Kutu 1)
- **Yılın ilk üç ayında Merkezi Yönetim Bütçe Nakit Dengesi, Bütçe Dengesi’nin üzerinde gerçekleşmiştir.** Bunda Bütçe dışı emanetlerdeki ödemelerin, bütçe emanetlerindeki birikimin üzerinde olması etkili olmuştur.
- **Bütçe Finansmanı’nın kompozisyonu değişmemiştir. Ancak borçlanma maliyetleri artmaya devam etmektedir.** Hazine dış borçta net geri ödeyici konumunda kalmış, borçlanma ağırlıklı olarak yurtiçi tahvil satışları üzerinden gerçekleşmiştir. Buna karşılık borç stokunun ve borçlanmanın vade yapısında büyük bir değişiklik olmamıştır. Ancak; ortalama borçlanma maliyeti %12,4’e yükselmiş ve son iki ayda yapılan ihalelerde kabul edilen maksimum borçlanma faizi üç puan yukarı çıkmıştır. İhale faizlerindeki yukarı doğru hareketin kur ve enflasyondaki hareketlenmeye paralel olarak artması beklenmektedir.
- **Merkezi Yönetim Bütçe Takip Raporu’nda KÖİ uygulamaları ile devletin borç ve alacakları iki ayrı başlık altında ele alınmıştır.**
- **Bu bölümün KÖİ Projeleri başlıklı birinci bölümünde esas olarak Türkiye’deki KÖİ projelerinin envanteri ve karşı karşıya gelinen riskler konusundaki değerlendirmeler yer almaktadır.**
 - Mayıs ayı içinde yayınlanan Kalkınma Bakanlığı 2017 KÖİ Raporu verilerine göre, 1990-2017 döneminde gelişmekte olan ülkelerde toplam 5.800 adet KÖİ projesi gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin toplam yatırım tutarı 1 trilyon 430 milyar ABD Doları olmuştur. Yatırımlar daha çok enerji sektöründe yoğunlaşmıştır. Türkiye Avrupa Bölgesi’nde İngiltere’den sonra yatırım tutarı açısından ikinci sırada gelmektedir.

- 1986-2017 yılları arasında ülkemizde toplam 225 adet KÖİ uygulama projesi imzalanmış bulunmaktadır. Bu projelerden 191 adedi halen işletmede olup, 34 adedinin ise finansal kapanışının yapıldığı veya yapımına devam edildiği anlaşılmaktadır. Bu rakama KİT'lerin ve özellikle belediyelerin giriştiği ve sayısı ve miktarı bilinmeyen KÖİ projeleri dahil değildir.
- KÖİ modeli ile girişilen yatırımlar özellikle son beş yılda hızlı bir artış göstermiştir.
- Yine aynı raporun verilerine göre, sözkonusu 225 projenin sözleşme değeri olarak tanımlanan (yatırım tutarı + kamuya işletme hakkı devri bedeli) değeri, 62 milyar doları yatırım, 73 milyar doları ise işletme hakkı devir bedeli olmak üzere toplam 135 milyar ABD doları olup, bunun içinde en büyük pay yaklaşık 70 milyar ABD doları ile havaalanı projelerine aittir. Enerji projeleri ikinci sırada yer alırken (28 milyar ABD doları), otoyollar ve hizmet tesisleri (19 milyar ABD doları) üçüncü sırayı almaktadır. KÖİ projelerinde en çok Yap-İşlet-Devret Modeli uygulanmaktadır. Şehir Hastaneleri ise Yap-Kirala-Devret modeli ile yapılmaktadır.
- Bu projelerin bir kısmına Hazine veya diğer kamu kurumları (Karayolları Gn. Md., Sağlık Bakanlığı) garantör olmuştur.
- Hazinesinin 1996 yılından bu yana garantör olduğu enerji projelerinde sona gelinmiş olup, şimdiye kadar herhangi bir garanti bedeli ödenmemiştir. Ödeme gerçekleşen tek proje Yuvacık Barajı Projesidir. Kamu kurumlarına verilen ödeme garantilerinden ise sadece belediyelere ait geri ödemeler cüzi miktarları bulmaktadır.
- Buna karşılık Hazine yaklaşık 14 milyar dolarlık otoyol projelerinde borç üstlenim kefaleti vermiştir. Öte yandan ödeme sorumluluğu başka kurumlarda olsa bile sonuçta KÖİ projelerinin riski Hazine üzerindedir. Bu riski özellikle kurlardaki yukarı yönlü hareketin ve olası bir ekonomik durgunluğun arttıracacağı tahmin edilmektedir.
- Nitekim IMF – 4. Madde Gözden Geçirme Raporu'nda kısıtlı veri kullanarak mevcut KÖİ portföyündeki projelere verilmiş olan minimum gelir garantisinin bir kur şoku ve ekonomik yavaşlama sonucunda aktive olması halinde bütçenin faiz dışı harcamalarının yıllık olarak GSYH'nin %0,2'si ile %0,25'i civarında artacağına işaret etmektedir.²
- **Bu gibi risklerin ölçümü ve kamu bütçesine ne gibi yükler getirebileceği konusunda bütünlüklü bir analiz yapılması imkanı bulunmamaktadır.** KÖİ mevzuatının çok dağınık olması, KÖİ sözleşmelerinin garanti koşulları hakkında ticari sır olduğu gerekçesi ile yeterli bilginin verilmemesi, Kalkınma Bakanlığı envanterinin KİT'ler ve belediyeler eli ile girişilen ve bu 225 proje dışında kalan KÖİ projelerini kapsamaması gibi nedenlerle toplam KÖİ envanteri hakkında yeterli bilgi edinilememekte ve Hazine'nin dolayısı ile vatandaşın karşı karşıya kaldığı mali riskler konusunda belirsizlik bulunmaktadır.
- Bu konuda yetkililerin, hem devlet muhasebesi uygulamaları açısından gerekli düzenlemeleri bir an önce bitirmeleri hem de toplanan bilgi ve yapılan analizleri **sade vatandaşın da anlayabileceği şekilde raporlamaları ve kamuoyunu daha saydam bir biçimde bilgilendirmeleri son derece önem taşımaktadır.**

- **Özel bölümün ikinci kısmı, “Devlet Alacakları ve Borçları”** başlığı altında, 2016 yılına kadar geri giden üç yıllık süre içinde devlet muhasebesi mali analiz verilerine dayalı olarak yapılan bir çalışma olup, devlet alacakları ve borçlarının gelişimini ele almaktadır.
- **2016 yılı sonu itibarıyla devlet alacakları 451 milyar TL’ye ulaşmış olup, bu tutar 2017 yılı gelirlerinin %67’sine eşittir.**
 - *Genel Bütçeli İdareler’in kişi ve kuruluştan olan alacakları toplamı 393,6 milyar TL olup, bunun 223,3 milyar TL’si takipteki alacaklardır.*
 - *Öte yandan Genel Bütçe alacaklarının 171 milyar TL’si vergi cezaları ile diğer ceza ve faiz kalemlerinden oluşmaktadır.*
- **Aynı dönem itibarıyla devletin borçları da artmış ve 848 milyar TL olmuştur.**
 - En borçlu kurum doğal olarak borçların sahibi olan Genel Bütçe’dir.
 - Merkezi Yönetim’in ve yerel yönetimlerin piyasaya olan borçlarını ifade eden emanet stoku, (ödemesi geciktirilen işlemler) belediyelerin payı ağırlıklı olmak üzere 20 milyar TL’ye ulaşmıştır.
- Devlet bir yandan alacaklarını tahsil etmekte yavaş davranmakta bir yandan da piyasaya olan borçlarını ödemede gecikmektedir. Sonuçta;

Devlete iş yapan yüklenicilerin alacaklarını zamanında tahsil edememeleri, onların da maliyeye, sosyal güvenlik kurumuna ve çalışanlarına olan borçlarını zamanında ödeyememelerine ve piyasanın işleyişinin bozulmasına sebep olmaktadır. Dolayısı ile devletin alacaklarını zamanında tahsil edememesi ve borçlarını zamanında piyasaya ödememesi zincirleme bir etki yaratmakta ve bu sefer konu mali aflar, indirimler, mahsuplaşmalar ile çözülmeye çalışılmaktadır. Olumsuz etkileri zaman içinde görülen bu uygulamalar, mükellef davranışlarını etkileyerek borç alacak ilişkilerini kısır bir döngünün içine itmektedir. Bütçe hesaplarına tümü ile yansıtılmayan ve en yetkili ağızlar tarafından 190 milyar TL civarında olduğu telaffuz edilen KDV iadelerinden doğan özel sektör alacakları da eklendiğinde devletle özel sektör arasındaki ödenmeyen borçlar ve tahsil edilmeyen alacaklar ilişkisinin önemli miktarlara ulaşacağı ve bu ilişkinin önümüzdeki dönemde ekonomi politikalarının belirlenmesinde önemli bir gündem maddesi olacağı düşünülmektedir.

MERKEZİ YÖNETİM 2018 MALİ YILI BİRİNCİ ÜÇ AYLIK BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI

1. BÜTÇE DENGESİ

1.1. Genel Görünüm

Mart ayı sonu itibarı ile merkezi yönetim bütçesi, Tablo 1'den ve özellikle Tablo'2 den izlenebileceği gibi, Ocak ayında verdiği 1,6 milyar TL'lik bütçe fazlasına rağmen, Şubat ayında 1,8 milyar TL, Mart ayında ise 20,2 milyar olarak gerçekleşen açıkların negatif katkısı nedeni ile, ilk üç ayda 20,4 milyar TL'lik kümülatif bir açıkla sonuçlanmıştır.

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Mart Dönemi Karşılaştırmalı)

Bin TL	Ocak-Mart 2017 Toplam	Ocak - Mart 2018 Toplam	Önceki Döneme Göre Değişim	2017 Yıl Sonu Gerç.	Ocak-Mart 2017 Yıl Son. Göre Gerç. Oranı	2018 Ödenek	Ocak-Mart 2018 Öde. Göre Gerç. Oranı	Artışa Katkılar - Fark	Katkı %
Harcamalar	159.656.847	187.859.121	17,7%	677.722.317	23,6%	762.753.272	24,6%	28.202.274	100,0%
1-Faiz Hariç Harcama	140.832.426	165.581.822	17,6%	621.010.514	22,7%	691.053.272	24,0%	24.749.396	87,8%
Personel Giderleri	41.903.757	48.227.370	15,1%	162.139.045	25,8%	183.127.279	26,3%	6.323.613	22,4%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	6.991.674	8.326.072	19,1%	27.266.938	25,6%	30.792.221	27,0%	1.334.398	4,7%
Mal ve Hizmet Alımları	11.052.584	13.186.588	19,3%	63.469.539	17,4%	66.068.658	20,0%	2.134.004	7,6%
Cari Transferler	71.426.412	74.338.216	4,1%	270.962.128	26,4%	299.398.527	24,8%	2.911.804	10,3%
Sermaye Giderleri	4.991.404	13.796.512	176,4%	70.541.087	7,1%	68.794.000	20,1%	8.805.108	31,2%
Sermaye Transferleri	1.117.468	3.249.754	190,8%	13.341.262	8,4%	15.323.723	21,2%	2.132.286	7,6%
Borç Verme	3.349.127	4.457.310	33,1%	13.290.515	25,2%	20.230.859	22,0%	1.108.183	3,9%
Yedek Ödenekler	-	-	-	-	-	7.318.005	0,0%	-	-
2-Faiz Harcamaları	18.824.421	22.277.299	18,3%	56.711.803	33,2%	71.700.000	31,1%	3.452.878	12,2%
Gelirler	144.734.727	167.436.486	15,7%	630.349.066	23,0%	696.829.321	24,0%	22.701.759	100,0%
1-Genel Bütçe Gelirleri	138.063.229	159.778.884	15,7%	607.215.045	22,7%	681.349.805	23,5%	21.715.655	95,7%
Vergi Gelirleri	121.616.313	145.803.341	19,9%	536.047.658	22,7%	599.425.100	24,3%	24.187.028	106,5%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.435.107	2.410.135	-1,0%	19.755.030	12,3%	20.150.216	12,0%	- 24.972	-0,1%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.062.773	876.886	-17,5%	2.162.614	49,1%	2.769.201	31,7%	-185.887	-0,8%
Faizler, Paylar ve Cezalar	8.049.414	9.970.882	23,9%	35.431.909	22,7%	46.471.460	21,5%	1.921.468	8,5%
Sermaye Gelirleri	4.753.736	602.955	-87,3%	11.672.678	40,7%	12.082.256	5,0%	-4.150.781	-18,3%
Alacaklardan Tahsilat	145.886	114.685	-21,4%	2.145.156	6,8%	451.572	25,4%	-31.201	-0,1%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	4.468.533	5.602.716	25,4%	18.931.882	23,6%	10.870.759	51,5%	1.134.183	5,0%
3-Düzen. ve Denet. Kurumlarının Gelirleri	2.202.965	2.054.886	-6,7%	4.202.139	52,4%	4.608.757	44,6%	-148.079	-0,7%
Bütçe Dengesi	-14.922.120	-20.422.635	36,9%	-47.373.251	31%	-65.923.951	31,0%		
Faiz Dışı Denge	3.902.301	1.854.664	-52,5%	9.338.552	42%	5.776.049	32,1%		
Cari Bütçe Dengesi	9.930.716	6.626.123	-33,3%	-23.167.836	-	-2.870.049	-		
Yurtiçi Bütçe Dengesi	-39.246.021	-49.716.716	26,7%	-159.776.751	25%	-188.212.479	26,4%		
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (2018-OVP Tahmini)	-2.616.695	-4.844.460	85,1%	-14.586.829	18%	-19.100.000	25,4%		

Yılın ilk üç ayında verilen açık geçen senenin aynı döneminde verilen açığa kıyasla %37 daha yüksek olmuştur. Buna karşılık geçen yılın ilk üç ayında verilen açığın 2017 yılının tamamında verilen açığa oranı ile bu yılın ilk üç ayında verilen açığın 2018 yılının tamamı için tahmin edilen açığa oranı aynı düzeyde, %31 olarak gerçekleşmiştir. Bu yılın ilk üç ayında verilen bütçe açığının tamamına yakın bölümü ise Mart ayında gerçekleşmiştir. (Tablo 2)

Bütçe açığındaki artış, 2018 yılının ilk üç ayında geçen yılın aynı dönemine göre harcamaların artış hızının (%17,7) bütçe gelirlerinin artış hızının (%15,7) iki puan üzerinde gerçekleşmesi sonucunda oluşmuştur. Yine faiz dışı giderlerin toplam gelir tahsilatına olan oranı bir önceki yıl Mart ayı sonu itibarıyla %97 iken, 2018 yılında aynı dönemde 2 puan artarak %99'a çıkmıştır. Bir diğer deyişle bu durum, bütçe gelirlerinin daha fazla oranda faiz dışındaki harcamaları finanse etmek için kullanılması ve faiz ödemeleri için daha fazla borçlanma yapılması anlamına gelmektedir.

1.2. Diğer Bütçe Dengesi Ölçüm Yöntemleri ile Analiz

Bütçe finansmanının sürdürülebilirliği açısından önem taşıyan **faiz dışı denge** Ocak-Mart 2017 döneminde 3,9 milyar TL fazla vermişken, 2018 yılının ilk üç ayında bu miktar %53'lük bir azalış ile 1,9 milyar TL'ye düşmüş bulunmaktadır. Bu gözlemden hareketle bütçe sisteminin yılın ilk üç ayında borç ödemeleri için geçen seneye kıyasla yeterli faiz dışı fazlayı sağlayamadığı ve borçlanma ihtiyacının artmaya devam ettiği sonucuna ulaşmak mümkündür. Önceki Bütçe Takip Raporumuzda da belirttiğimiz gibi son iki yılda bütçenin faiz dışı fazla performansında görülen gevşemenin bu yılın ilk üç ayında da devam ettiği anlaşılmaktadır.

Yatırım harcamaları hariç tutularak hesaplanan **cari bütçe fazlası ise** aynı dönemlerde 9,9 milyar TL'den %33,3'lük bir azalış ile 6,6 milyar TL'ye inmiştir. Bir diğer deyişle devletin cari gelirlerinin cari giderlerini karşılama kapasitesinde son iki yıldır gözlemlenen zafiyetin 2018 yılının ilk üç ayında da devam ettiği anlaşılmaktadır.

Daha önceki Bütçe Takip Raporumuzda da üzerinde durmuş olduğumuz **program tanımlı faiz dışı denge** sürekliliği olmayan, devletin kendi politikalarının bir ürünü özelliği taşımayan özelleştirme gelirleri, TCMB dahil diğer kamu bankalarının Hazine'ye aktardığı kar ve temettü gelirleri gibi gelir kalemleri ve faiz ödemeleri hariç tutularak hesaplanmakta olup, devletin gerçek mali durumunun izlenmesi açısından yararlı bir gösterge olma özelliğini taşımaktadır. Program tanımlı faiz dışı denge son iki yılda negatif bir görünüm sergilemekte ve 2017 yılının ilk üç ayında 2,6 milyar TL olan program tanımlı faiz dışı açık, 2018 yılının ilk üç ayında %85,1 lik bir artışla 4,8 milyar TL'ye çıkmış bulunmaktadır.

Sonuç olarak, değişik bütçe dengesi ölçüm yöntemlerine göre hesaplanan bütçe performansında son iki yılda gözlemlenen gevşeme 2018 yılının ilk üç ayında da devam etmektedir. Bu durumun 2018 yılı için sadece bu aylara özgü bir durum mu olduğu, yoksa daha temelli bir bozulma eğilimine mi işaret ettiği; önümüzdeki aylarda yeniden yapılandırma gelirlerinin tahsilatına, dış ticarete özellikle petrol fiyatlarından kaynaklanan artışların gelir etkisine, kur hareketlerine ve harcama mevsimine girilmiş olması ve öne alınmış seçimler nedeni ile bütçe ödeneklerinde gözlemlenecek kullanım eğilimlerine bağlı olacaktır. Özellikle seçim sürecinde verilen sözlerin (vergi affı, yeniden yapılandırma, emekli ikramiyeleri düzenlemeleri, ÖTV'de KDV indirimi) bütçe üzerine getireceği muhtemel yüklerin izlenmesi bu açıdan oldukça önem taşımaktadır.

1.3. Aylık Gerçekleşmeler Bazında Bütçe Uygulamaları ve Bütçe Dengesi

Tablo 2, 2018 yılının Ocak, Şubat ve Mart aylarındaki bütçe uygulamaları ile bütçe dengeleri konusunda fikir vermek üzere hazırlanmıştır. Böylece yukarıda kümülatif veriler bazında değerlendirmeye tabi tuttuğumuz bütçenin genel görünümünü aylar bazında incelemek ve bütçe gelir ve giderlerinin bütçe dengelerini hangi aylarda, nasıl etkilediği konusunda daha net bir fikir edinmek mümkün olacaktır.

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçesi Aylık Gerçekleşmeleri (2018 ilk Üç Ay)

Bin TL	Ocak	Şubat	Mart	Yıl Sonu Ödenek	Ocak Gerçekleşme % Pay	Şubat Gerçekleşme % Pay	Mart Gerçekleşme % Pay	Ocak-Şubat % Artış	Şubat-Mart % Artış
Harcamalar	56.531.462	62.888.194	68.439.465	762.753.272	7,4%	8,2%	9,0%	11%	9%
1-Faiz Hariç Harcama	50.504.484	56.225.916	58.851.422	691.053.272	7,3%	8,1%	8,5%	11%	5%
Personel Giderleri	18.297.991	15.124.322	14.805.057	183.127.279	10,0%	8,3%	8,1%	-17%	-2%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	3.185.200	2.605.200	2.535.672	30.792.221	10,3%	8,5%	8,2%	-18%	-3%
Mal ve Hizmet Alımları	2.743.897	4.819.758	5.622.933	66.068.658	4,2%	7,3%	8,5%	76%	17%
Cari Transferler	19.170.154	27.275.736	27.892.326	299.398.527	6,4%	9,1%	9,3%	42%	2%
Sermaye Giderleri	5.001.926	4.112.920	4.681.666	68.794.000	7,3%	6,0%	6,8%	-18%	14%
Sermaye Transferleri	587.712	978.559	1.683.483	15.323.723	3,8%	6,4%	11,0%	67%	72%
Borç Verme	1.517.604	1.309.421	1.630.285	20.230.859	7,5%	6,5%	8,1%	-14%	25%
Yedek Ödenekler	0	0	0	7.318.005	0,0%	0,0%	0,0%	-	-
2-Faiz Harcamaları	6.026.978	6.662.278	9.588.043	71.700.000	8,4%	9,3%	13,4%	11%	44%
Gelirler	58.204.764	61.014.377	48.217.345	696.829.321	8,4%	8,8%	6,9%	5%	-21%
1-Genel Bütçe Gelirleri	56.389.506	57.953.546	45.435.832	681.349.805	8,3%	8,5%	6,7%	3%	-22%
Vergi Gelirleri	51.995.609	52.558.220	41.249.512	599.425.100	8,7%	8,8%	6,9%	1%	-22%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.039.881	658.514	711.740	20.150.216	5,2%	3,3%	3,5%	-37%	8%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	270.936	419.348	186.602	2.769.201	9,8%	15,1%	6,7%	55%	-56%
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.927.961	4.100.064	2.942.857	46.471.460	6,3%	8,8%	6,3%	40%	-28%
Sermaye Gelirleri	154.826	203.282	244.847	12.082.256	1,3%	1,7%	2,0%	31%	20%
Alacaklardan Tahsilat	293	14.118	100.274	451.572	0,1%	3,1%	22,2%	4718%	610%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	1.661.797	2.001.285	1.939.634	10.870.759	15,3%	18,4%	17,8%	20%	-3%
3-Düzen. ve Denet. Kurumlarının Gelirleri	153.461	1.059.546	841.879	4.608.757	3,3%	23,0%	18,3%	590%	-21%
Bütçe Dengesi	1.673.302	-1.873.817	-20.222.120	-65.923.951	-2,5%	2,8%	30,7%		
Faiz Dışı Denge	7.700.280	4.788.461	-10.634.077	5.776.049	133,3%	82,9%	-184,1%		
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	3.961.326	2.485.152	-11.291.000	-19.100.000	-20,7%	-13,0%	59,1%		

Merkezi Yönetim Bütçesi Ocak ayında 1,6 milyar TL civarında fazla vermiştir. Aynı dönemde de faiz dışı dengede 7,7 milyar TL fazlalık bulunduğu gibi, program tanımlı faiz dışı denge de olumlu bir görünüm vermektedir. Bu durumun yılın ilk ayları için olağan karşılanması gereken bir özellik olduğunu belirtmek gerekmektedir. Zira harcama süreçlerinin henüz başlamadığı buna karşılık gelir tahsilatlarının hesaplara daha çabuk girdiği ilk aylarda bütçelerin ya çok küçük açıklar vermesi ya da denk veya fazla olarak sonuçlanması genel olarak rastlanan bir durumdur. Buna karşılık bu eğilim Şubat ayında bozulmuş ve bütçe bu sefer 1,8 milyar TL açık vermiş ancak sonuçta ilk iki ayın kümülatif açığı 0,2 milyar TL gibi küçük bir rakama ulaşmıştır. Bu dönemde faiz dışı fazla pozitif görünümünü korumuş ancak azalarak 4,7 milyar TL'ye inmiştir. Mart ayına gelindiğinde ise bütçe açığında çok ciddi bir artış ortaya çıkmış, açık 20,2 milyar TL olmuştur. Benzer şekilde azalarak da olsa önceki iki ayda olumlu görünümünü koruyan faiz dışı fazlada görünüm ise negatife dönüşmüştür.

Mart ayı bütçe dengesinde görülen ani bozulmanın nedeni bütçe giderlerinin aylık değişimler itibarıyla ortalama %10 civarında artış göstermesine karşılık; başta genel bütçe vergi gelirleri olmak üzere toplam gelir tahsilatında Şubat ayında Ocak ayına kıyasla yaşanan %11'lik artışın, Şubat ayına kıyasla Mart ayında %21'lik bir azalışa dönüşmüş olmasıdır. Bunun yanı sıra aylık harcama yapma ve gelir toplama sonuçlarının yılsonu tahminlerine göre oranlarına bakıldığında da benzer sonuçlar elde edilmektedir. Harcama kanadında ödenek kullanımı her üç ayda da aylık %10 civarında düzenli bir artış gösterirken, gelir kanadında yılsonu tahminleri içinde Mart ayı gelir performansının payı %6,5'e gerilemiştir. Bunun sonucunda da merkezi yönetim bütçesinin ilk üç aylık bütçe açığının tamamına yakın kısmı Mart ayı içinde ortaya çıkmıştır. Bütçe açığındaki bu eğilime Mart ayına yoğunlaşmış olan faiz harcamalarının da katkıda bulunduğuna dikkat çekmemiz gerekmektedir.

2. BÜTÇE GİDERLERİ

2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler

İlk üç ayda bütçe giderlerindeki artışa katkı yapan kalemlerin gelişimini yine Tablo 1'den izlemek mümkün bulunmaktadır. Bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine kıyasla %17,7 artmıştır. İki dönem arası ortalama enflasyondaki artış %10,2 civarında olup, giderlerdeki reel artış bunun yaklaşık %6 puan kadar üzerindedir.

Bu artışa katkı yapan kalemlere bakılacak olursa, aşağıdaki tespitleri yapmak mümkün bulunmaktadır.

- Faiz dışı harcamaların toplam harcama artışına katkısı %87,8'dir. Faiz dışı harcamalar içinde **sermaye giderleri (yatırım harcamaları)** artışa en fazla katkı yapan (%31,2) gider kalemi olarak göze çarpmaktadır. Tablo 3'te daha detaylı bir biçimde ele alacağımız gibi yatırım harcamalarında yılın ilk üç ayında bu boyutta bir harcama artışı çok olağan bir durum değildir. Tablo 1'de yer almamakla beraber, örneğin Ocak-Mart 2016 ile Ocak-Mart 2017 arasındaki harcama artışları açısından, benzer bir hesaplama yapıldığında gider artışına en çok katkı veren kalemin cari transferler kalemi (%61) olduğu, sermaye giderlerinin katkısının ise sadece %6 olduğu görülmektedir. Sermaye giderleri kaleminde 2018'in birinci çeyreğinde gözlemlenen bu hızlı artışın muhtelif nedenleri olabileceği gibi, bir nedeninin de geçen yıl bütçeye gider kaydedilmeyip bu yılın ilk üç ayında bütçe gideri yazılan müteahhit alacaklarından kaynaklanmış olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.
- **Personel harcamaları** yatırım harcamalarından sonra artışa en çok katkı veren gider kalemidir. Ocak-Mart 2016/Ocak-Mart 2017 dönemi arasında personel harcamalarının artışa katkısı %12 iken, Ocak-Mart 2017/Ocak-Mart 2018 dönemleri arasında bu katkı %22,4 olmuştur. Aynı dönemlerde ise **Cari transferlerin** artışa katkısı sırasıyla %61'den %10 seviyesine inmiştir. Personel harcamalarının artışa katkısının artmasının, bir nedeninin de taşeron işçilerin kadroya alınması sebebi ile taşeron işçi ödemelerinin personel harcamaları kalemine aktarılması olduğu da düşünülebilir.³ Nitekim TÜİK tarafından yayınlanan işgücü istatistiklerine göre genelde kamu istihdamının (Merkezi Yönetim+KİT'ler+Kamu Bankaları+Yerel Yönetimler) Ocak-Mart 2018'de bir önceki yılın aynı dönemine göre %4,4 artarak 3,7 milyon kişiye ulaştığı anlaşılmaktadır. Geçen yılın sonuna kıyasla bu yılın ilk üç ayında kaydedilen 112 bin kişilik bu artışın ne kadarının taşeron işçilerin kadroya alınmasından kaynaklandığı henüz kesinlik kazanmamıştır. Ancak bu rakamın yarısının oldukça üzerinde bir kısmının taşeron işçilerden kaynaklandığını ve bunun da yine oldukça yüksek bir oranının merkezi yönetim bütçesine yansıtacağını öngörmekteyiz. Yetkililerle yaptığımız temaslarda buradan gelecek ek yükün 2018 Mali yılı başlangıç bütçe tahminlerinde yer aldığı ifade edilmiştir.

³ Taşeron işçilerin kadroya alınması 24 Aralık 2017 tarihli ve 692 sayılı KHK ile düzenlenmiş olup, kadroya alın işlemleri 2018 yılı başından itibaren başlatılmış ve 2 Nisan 2018 itibarıyla sonlandırılmıştır.

2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi

2.2.1. Ödenek Kullanım Oranları ve Detay Harcama Katkıları Açısından Analiz

Aşağıdaki Tablo 3'te belli başlı harcama kalemleri için yılın ilk üç ayındaki ödenek kullanım oranlarının önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırması yer almaktadır. Ödenek kullanım oranlarının yanı sıra detay bazdaki harcama kalemlerinin iki dönem arasındaki harcama artışına olumlu veya olumsuz katkıları da yine Tablo 3'te yer almaktadır.

Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Özet Sunum (Mart 2018 Sonu İtibarıyla ve Mart 2017 Sonu İtibarıyla Karşılaştırmalı)

Bin TL	2017 Ocak Mart Hrc	2017 Yıl Sonu Gerç	2018 Ocak- Mart Hrc	2018 Başlangıç Ödeneği	2017 Yıl Son. Göre Gerçek- leşme %	2018 Öde. Göre Gerçek- leşme %	2018/ 2017 % Değişim	Mart 2018 Sonu Top. Hrc. İçinde- ki Pay %	Mart 2018 Sonu Top. Hrc. İçinde Pay %	Artış Miktarı	Artışta % Pay
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	159.656.847	677.722.317	187.859.121	762.753.272	23,6%	24,6%	17,7%	100,0%	100,0%	28.202.274	100,00%
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	140.832.426	621.010.514	165.581.822	691.053.272	22,7%	24,0%	17,6%	88,2%	88,1%	24.749.396	87,76%
1. Personel Giderleri	41.903.757	162.139.045	48.227.370	183.127.279	25,8%	26,3%	15,1%	26,2%	25,7%	6.323.613	22,42%
2. SGK'ya Devlet Primi Giderleri	6.991.674	27.266.938	8.326.072	30.792.221	25,6%	27,0%	19,1%	4,4%	4,4%	1.334.398	4,73%
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	11.052.584	63.469.539	13.186.588	66.068.658	17,4%	20,0%	19,3%	6,9%	7,0%	2.134.004	7,57%
a) Savunma- Güvenlik	2.532.556	18.227.816	2.653.029	26.405.223	13,9%	10,0%	4,8%	1,6%	1,4%	120.473	0,43%
<i>Bilgi İçin : Silah, Araç Gereç,Savaş Teçhizatı Mühimmat Gibi Harcamalar</i>	632.875	8.075.841	601.129	n.a	7,8%	-	-5,0%	0,4%	0,3%	-31.746	-0,11%
b) Sağlık Giderleri	53.206	343.957	48.276	468.621	15,5%	10,3%	-9,3%	0,0%	0,0%	-4.930	-0,02%
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	36.803	235.979	23.829	354.592	15,6%	6,7%	-35,3%	0,0%	0,0%	-12.974	-0,05%
Genel İlaç Giderleri	16.403	107.978	24.447	114.029	15,2%	21,4%	49,0%	0,0%	0,0%	8.044	0,03%
c) Borçlanma Genel Giderleri	95.085	369.734	96.582	478.800	25,7%	20,2%	1,6%	0,1%	0,1%	1.497	0,01%
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.371.737	44.528.032	10.388.701	38.716.014	18,8%	26,8%	24,1%	5,2%	5,5%	2.016.964	7,15%
<i>Bilgi İçin : Gizli Hizmet Giderleri(Örtülü Ödenek Carisi)</i>	682.458	1.977.013	543.559	n.a	34,5%	-	-20,4%	0,4%	0,3%	-138.899	-0,49%
4. Cari Transferler	71.426.412	270.962.128	74.338.216	299.398.527	26,4%	24,8%	4,1%	44,7%	39,6%	2.911.804	10,32%
a) Görev Zararları	1.033.175	7.371.036	1.338.491	6.970.381	14,0%	19,2%	29,6%	0,6%	0,7%	305.316	1,08%
KİT Görev Zararları	146.418	3.420.306	281.408	2.106.487	4,3%	13,4%	92,2%	0,1%	0,1%	134.990	0,48%

Halk Bankası	266.502	1.098.802	290.014	1.471.795	24,3%	19,7%	8,8%	0,2%	0,2%	23.512	0,08%
Ziraat Bankası	455.351	2.107.105	533.288	2.649.419	21,6%	20,1%	17,1%	0,3%	0,3%	77.937	0,28%
b) Hazine Yardımları	40.753.162	143.524.561	33.304.126	147.724.928	28,4%	22,5%	-18,3%	25,5%	17,7%	-7.449.036	-26,41%
SGK'ya Hazine Yardımları	1.012.549	4.316.802	1.131.168	4.855.244	23,5%	23,3%	11,7%	0,6%	0,6%	118.619	0,42%
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	38.198.199	132.466.237	30.544.279	135.683.800	28,8%	22,5%	-20,0%	23,9%	16,3%	-7.653.920	-27,14%
-Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	11.691.717	51.767.066	12.364.099	53.150.166	22,6%	23,3%	5,8%	7,3%	6,6%	672.382	2,38%
-Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	13.331.507	24.609.368	4.782.000	34.045.400	54,2%	14,0%	-64,1%	8,4%	2,5%	-8.549.507	-30,31%
-Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi	1.883.734	7.743.980	2.080.752	8.218.251	24,3%	25,3%	10,5%	1,2%	1,1%	197.018	0,70%
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları (Denkleştirme Ödenği+Özel.İd.Ücret Öd.)	484.300	1.514.327	549.330	1.529.622	32,0%	35,9%	13,4%	0,3%	0,3%	65.030	0,23%
Diğer Hazine Yardımları (DFİF İhrc. Dest+ Diğer)	1.058.114	5.227.195	1.079.349	5.656.262	20,2%	19,1%	2,0%	0,7%	0,6%	21.235	0,08%
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	693.557	3.400.864	1.005.745	2.243.592	20,4%	44,8%	45,0%	0,4%	0,5%	312.188	1,11%
Siyasi Partilere Yardım	234.678	234.682	273.761	273.762	100,0%	100,0%	16,7%	0,1%	0,1%	39.083	0,14%
d) Hane Halkına Yapılan Transferler (Burs,Eğitim, Yiyecek,Sağlık,Barınma)	1.224.781	6.251.420	1.402.835	7.463.789	19,6%	18,8%	14,5%	0,8%	0,7%	178.054	0,63%
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	4.902.629	12.721.748	7.063.853	14.514.042	38,5%	48,7%	44,1%	3,1%	3,8%	2.161.224	7,66%
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	2.335.000	2.634.879	3.343.000	3.644.720	88,6%	91,7%	43,2%	1,5%	1,8%	1.008.000	3,57%
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	1.624.885	10.175.453	3.230.358	13.754.843	16,0%	23,5%	98,8%	1,0%	1,7%	1.605.473	5,69%
Ekonomi Bakanlığı Teşvik Ödemeleri	159.671	757.632	265.548	799.973	21,1%	33,2%	66,3%	0,1%	0,1%	105.877	0,38%
Turizm Teşvik Ödemeleri	69.127	464.934	122.344	876.529	14,9%	14,0%	77,0%	0,0%	0,1%	53.217	0,19%
KOSGEB (Kobi Desteği)	322.978	1.559.350	200.917	1.505.135	20,7%	13,3%	-37,8%	0,2%	0,1%	-122.061	-0,43%
Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı	817.412	3.258.621	907.402	4.000.000	25,1%	22,7%	11,0%	0,5%	0,5%	89.990	0,32%
Diğer	255.697	4.134.791	1.734.147	6.556.476	6,2%	26,4%	578,2%	0,2%	0,9%	1.478.450	5,24%
g) Sosyal Amaçlı Transferler (SHÇEK Yardımları,Engelli Aylığı Gibi)	2.905.841	12.225.517	3.037.033	14.023.865	23,8%	21,7%	4,5%	1,8%	1,6%	131.192	0,47%
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	630.818	2.618.906	739.944	2.843.521	24,1%	26,0%	17,3%	0,4%	0,4%	109.126	0,39%
Kıbrıs	65.000	315.000	0	300.000	20,6%	0,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	-65.000	-0,23%
Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı	411.231	1.477.255	579.282	1.560.133	27,8%	37,1%	40,9%	0,3%	0,3%	168.051	0,60%
i) Gelirden Ayrılan Paylar	17.657.564	72.672.623	23.215.831	89.859.566	24,3%	25,8%	31,5%	11,1%	12,4%	5.558.267	19,71%

Vergi Gelirlerinden Ayrılan Mahalli İdare Payları	14.763.223	60.703.825	17.522.572	68.359.934	24,3%	25,6%	18,7%	9,2%	9,3%	2.759.349	9,78%
Fon Payları (Sav. San.Des.Fonu ve Sos.Yard. Day. Teşvik Fonu)	2.696.163	11.557.571	5.316.305	21.317.894	23,3%	24,9%	97,2%	1,7%	2,8%	2.620.142	9,29%
Gelirden Ayrılan Diğer Paylar	198.178	411.227	376.954	181.738	48,2%	207,4%	90,2%	0,1%	0,2%	178.776	0,63%
-Toplu Konut İdaresine Aktarılan	21.960	102.778	26.733	120.344	21,4%	22,2%	21,7%	0,0%	0,0%	4.773	0,02%
5. Sermaye Giderleri (Yatırım Hrc)	4.991.404	70.541.087	13.796.512	68.794.000	7,1%	20,1%	176,4%	3,1%	7,3%	8.805.108	31,22%
Mamul Mal Alımları	429.589	8.215.773	399.896	9.369.057	5,2%	4,3%	-6,9%	0,3%	0,2%	-29.693	-0,11%
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması	1.027.544	6.764.155	2.253.323	3.455.495	15,2%	65,2%	119,3%	0,6%	1,2%	1.225.779	4,35%
Gayrimenkul Sermaye ve Üretim Giderleri	3.004.027	46.863.739	9.983.269	45.507.238	6,4%	21,9%	232,3%	1,9%	5,3%	6.979.242	24,75%
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	272.608	4.407.304	420.457	4.526.165	6,2%	9,3%	54,2%	0,2%	0,2%	147.849	0,52%
Diğer Sermaye Giderleri	257.636	4.290.116	739.567	5.936.045	6,0%	12,5%	187,1%	0,2%	0,4%	481.931	1,71%
<i>Bilgi İçin: Gizli Hizmet Giderleri (Örtülü Ödenek Yatırım Hrc.)</i>	311.961	1.950.665	721	n.a	16,0%		-99,8%	0,2%	0,0%	-311.240	-1,10%
6. Sermaye Transferleri	1.117.468	13.341.262	3.249.754	15.323.723	8,4%	21,2%	190,8%	0,7%	1,7%	2.132.286	7,56%
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	1.088.544	12.887.820	3.241.182	14.868.268	8,4%	21,8%	197,8%	0,7%	1,7%	2.152.638	7,63%
KÖY-DES Projesi	0	900.000	0	900.000	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,00%
BELDES	0	0	719.270	719.270	-	100,0%	-	0,0%	0,4%	719.270	2,55%
TÜBİTAK AR-GE Ödeneği	199.537	1.468.652	219.924	1.360.000	13,6%	16,2%	10,2%	0,1%	0,1%	20.387	0,07%
Kalkınma Ajansları	0	531.956	0	451.941	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,00%
SODES	0	177.895	0	281.395	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,00%
Kalkınma Bankası (Cazibe Merkezleri)	300.000	0	0	2.000.000	-	0,0%	-	0,2%	0,0%	-300.000	-1,06%
Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı	0	0	2.111.849	6.868.483	-	30,7%	-	0,0%	1,1%	2.111.849	7,49%
Diğer	589.007	9.809.317	190.139	2.287.179	6,0%	8,3%	-67,7%	0,4%	0,1%	-398.868	-1,41%
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	28.924	453.442	8.572	455.455	6,4%	1,9%	-70,4%	0,0%	0,0%	-20.352	-0,07%
Kıbrıs	24.426	388.740	6.017	360.000	6,3%	1,7%	-75,4%	0,0%	0,0%	-18.409	-0,07%
Diğer	4.498	64.702	2.555	95.455	7,0%	2,7%	-43,2%	0,0%	0,0%	-1.943	-0,01%
7. Borç Verme	3.349.127	13.290.515	4.457.310	20.230.859	25,2%	22,0%	33,1%	2,1%	2,4%	1.108.183	3,93%
a) Yurtiçi Borç Verme	3.198.717	12.538.859	4.383.652	18.202.660	25,5%	24,1%	37,0%	2,0%	2,3%	1.184.935	4,20%

KİT	1.357.016	4.902.767	1.666.275	7.071.319	27,7%	23,6%	22,8%	0,8%	0,9%	309.259	1,10%
Risk Hesabı	0	0	0	10.000	-	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,00%
Öğrenim ve Harç Kredisi	1.644.314	5.853.496	1.748.194	7.209.000	28,1%	24,3%	6,3%	1,0%	0,9%	103.880	0,37%
Kredi Garanti Fonuna	0	500.000	708.748	3.000.000	0,0%	23,6%	-	0,0%	0,4%	708.748	2,51%
Diğer	197.387	1.282.596	260.435	912.341	15,4%	28,5%	31,9%	0,1%	0,1%	63.048	0,22%
b) Yurtdışı Borç Verme (Kıbrıs için kredi ve teşvikler)	150.410	751.656	73.658	2.028.199	20,0%	3,6%	-51,0%	0,1%	0,0%	-76.752	-0,27%
B. Faiz Giderleri	18.824.421	56.711.803	22.277.299	71.700.000	33,2%	31,1%	18,3%	11,8%	11,9%	3.452.878	12,24%
a) İç Borç Faiz Ödemeleri	12.889.800	39.309.853	15.920.953	50.600.000	32,8%	31,5%	23,5%	8,1%	8,5%	3.031.153	10,75%
b) Dış Borç Faiz Ödemeleri	5.098.034	14.552.006	5.347.180	16.023.000	35,0%	33,4%	4,9%	3,2%	2,8%	249.146	0,88%
c) Diğer Giderler (İskonto, Türev Ürün, Kıra Sert.)	836.587	2.849.944	1.009.166	5.077.000	29,4%	19,9%	20,6%	0,5%	0,5%	172.579	0,61%

Bütçe ödeneklerinin kullanım oranlarının iki yılın aynı dönemleri açısından karşılaştırılması, harcama öncelikleri açısından incelenen dönemler arasında önemli sapmalar olup olmadığı konusunda bilgi verebilir. Aynı zamanda ödenek kullanım hızlarının yavaşlaması/hızlanması gelecek dönemlerde ödenek kullanımlarının hız kazanabileceği (ya da tersi) konusuna da ışık tutabilir. Hatta ödeneklerin hızla kullanılmasının diğer kalemlerden ödenek aktarılması yolu ile tamamlanması veya ödenek üstü harcama yapma yollarının kullanılmasına dair ipuçları da verebilir. Ancak yılın ilk aylarına ilişkin ödenek kullanım oranları bu konuda tam bir fikir verme potansiyelinden genellikle uzak bulunmakla beraber, önceki yıllara kıyasla bazı kalemlerde görülen yüksek kullanım oranlarının yine de bu çerçevede dikkate alınması gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır. Ödenek kullanım oranları ile beraber, detay harcama kalemlerinin dönemler arası artışa katkılarının da değerlendirilmesi, analizi daha gerçekçi temellere oturabilir. Zira çok yüksek ödenek kullanım oranlarına sahip ama artışa katkısı küçük olan harcamaların toplamda harcama kompozisyonunun değişimine önemli bir etkisi olmayacağı hususu da dikkate alınmalıdır.

Bu genel çerçeveden hareketle temel harcama kategorileri başlıkları itibarıyla ödenek kullanım oranları ve iki dönem arası yapılan harcamaların artışa katkıları konusunda aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün bulunmaktadır:

- **Faiz Hariç Bütçe Giderleri'nde** ödenek kullanımı önceki yılın aynı dönemine göre bir puan daha fazla gerçekleşmiştir. Geçen yılın aynı döneminde %23 olan oran bu yıl %24 olmuştur. Bu açıdan iki dönem arasında ödenek kullanım oranları açısından ciddi bir fark bulunmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu dönemde harcama artışına en büyük katkı Faiz Hariç Bütçe Giderleri kaleminden gelmiştir. Ancak aşağıda belirtildiği gibi bazı kalemlerde ödeneklerin daha hızlı kullanıldığı görülmektedir.
- **Personel Harcamaları'nda ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na Devlet Katkısı** olarak ödenen primler açısından iki dönemde de benzer ödenek kullanma eğilimi görülmektedir. Harcama artışına katkı açısından Personel Harcamaları'nın durumuna yukarıda değinilmiştir.
- Buna karşılık; **Mal ve Hizmet Alım Giderleri'nde** ödenek kullanımı toplamda %17,4'ten %20'ye çıkmıştır. Mal ve Hizmet Alım Giderleri'nin iki dönem arasındaki toplam harcama

artışına katkısı ise %7,57'dir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri'nin kamuoyunca takibinde yardımcı olmak üzere bu harcama grubunu *Savunma ve Güvenlik, Kamu Personelinin (milletvekilleri dahil) Sağlık Giderleri ve Diğer Mal ve Hizmet Giderleri* olarak üç kategoriye indirgediğimizde aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün gözükmemektedir. Tablo 3'ten izlenebileceği üzere;

- **Savunma ve Güvenliğe Yönelik Mal ve Hizmet Alımları**'nda ödenek kullanım oranı geçen seneye kıyasla daha düşük gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle bu kalemtaki mal ve hizmet ödenekleri geçen seneye kıyasla daha az kullanılmıştır. Bu aylarda hız kazanan sınır ötesi operasyonlara karşılık ödeneklerin daha az kullanılmasının güvenlik lojistiği açısından ihtiyaç duyulan alımların önceki yıllar stoklarından karşılanması ile açıklanabileceği düşünülmektedir. Benzer şekilde bu harcama kaleminin artışa katkısı da düşük kalmıştır.
- Aynı şekilde **Kamu Personelinin Sağlık ve Tedavi Giderleri**, alt kaleminde yer alan ilaç giderlerindeki ödenek kullanım oranı bu yıl artmakla beraber geçen seneye göre toplamda daha az ödenek kullanılmıştır. Bu harcama kaleminin de toplam harcama artışına katkısı çok sınırlı olmuştur.
- Buna karşılık esas artış **Diğer Mal ve Hizmet Giderleri** olarak toplulaştırılan gider başlığında görülmektedir. Bu başlık altındaki harcama toplamında geçen senenin Ocak-Mart döneminde %19 olan ödenek kullanımı, bu yılın ilk çeyreğinde %27 olarak gerçekleşmiştir. Bu kalemin toplam olarak harcama artışına katkısı ise %7,1 olarak gerçekleşmiş ve mal ve hizmet alım giderlerindeki artışta en büyük katkıyı yapan alt kalemi oluşturmuştur. Kendi içinde de oldukça fazla sayıda alt başlıktan oluşan bu kategori için tablodaki detaylara bakıldığında ve hacim nedeni ile raporda yer veremediğimiz detay kodlara ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri incelendiğinde “diğer” mal ve hizmet alımlarındaki ödenek kullanımındaki bu artışta payı olan harcama kalemleri şu şekilde sıralanabilir:
 - Cari dönemde yapıp bitirilen **gayrimenkul bakım ve onarım giderlerinde** bu oran %3'ten ani bir artışla %46'ya çıkmıştır. Bunda yol yapımı ve onarım giderleri önemli yer tutmaktadır. İnşaat mevsimi olmamasına rağmen hava koşullarının iyi gitmesi ile yol bakımlarına erken başlanmasının bunda payı olabileceği gibi, önceden de muhtelif vesilelerle belirttiğimiz gibi geçen yıllarda bütçeye gider kaydedilmeyen müteahhit alacaklarının bu yıl ödeneğe bağlanarak ödenmesinin de rolü olduğu tahmin edilmektedir.
 - Aynı şekilde **diğer mal ve hizmet alımları** kalemleri arasında yer alan ve içinde **örtülü ödenek** hizmet alımlarının da yer aldığı **görev giderleri** kaleminde bu yılın ilk çeyreğinde ödenek kullanımı %56 gibi yüksek bir orana çıkmıştır. Örtülü ödenek kullanımı bu kalemden yapılan harcamaların yarısına yakın bir kısmını oluşturmaktadır. Bu oran geçen senenin aynı döneminde, yılsonu itibarıyla gerçekleşen fiili kullanıma göre %33'tür. Buna karşılık geçen sene ilk üç ayda başlangıç ödeneğinin %80'i civarında bir harcama yapılmıştır. Dolayısı ile sene içinde ayrılan ödenek yetmemiş ve yılsonu itibarıyla ödenek üstü harcama yapılmıştır. Bu yıl da başlangıç ödeneğinin %56'sı ilk üç ayda kullanıldığı için hizmet giderleri kaleminde örtülü ödenek ağırlıklı bir ödenek aşımı olması yadırganmamalıdır. Görev giderlerindeki ödenek kullanımındaki

artışa rağmen, bu kalemin toplam harcamaya katkısı negatiftir. Bunun da nedeni geçen senenin aynı döneminde ödenek kullanımının daha yüksek oranda gerçekleşmesidir.

- Bu kategoride yer alan harcamalar arasında “Yap Kirala Devret Modeli İle Yaptırılan Şehir Hastaneleri Hizmet Bedelleri” de yer almaktadır. Ödenek tutarı 1.269.633.000 TL. olan bu kalemden Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim dönemlerinde peşin ödemelerin (bütçe muhasebesinde “avans” olarak tanımlanan) yapılması planlanmaktadır. Bu ödemeler ilk aşamada ödenek kullanılmaksızın yapıldığı için bütçe açığını etkilememekte ancak nakit açığını arttırmaktadır. Daha sonraki bir zamanda bu ödemeler belgeye bağlandıkça bütçe gideri olarak kaydedilmektedir.
- Bunun dışında diğer mal ve hizmet alım giderleri kategorisindeki birçok harcama kaleminde 2018 yılına ait detay ödenekler Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinde yer almadığı için ödenek kullanım oranlarının hesaplanması ve 2017 yılı ile karşılaştırılması mümkün olmamaktadır. Ancak analize yardımcı olması açısından belli başlı bazı alt kalemlerde toplam harcama artışına katkı yapan harcamaları, müşavir firmalara yapılan ödemeler, tüketime yönelik yapılan harcamalar (yakıt, ısınma vb) olarak belirtmek mümkündür.
- **Cari Transferler** kaleminde ödenek kullanımı toplamda geçen yılın aynı dönemine göre bir puandan biraz daha fazla düşüş göstermiştir. Buna karşılık bu kalemden yapılan harcamaların önceki seneye göre artışa katkısı %10,5 olmuştur. Alt kalemler itibarıyla bakıldığında artış ve azalış yönünde hareket eden belli başlı kalemleri, artışa katkı oranları ışığında aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:
 - **Görev Zararları** kaleminde ödenek kullanım oranı geçen senenin 5 puan üzerine çıkarak %19 olmuştur. Bu konuda en büyük katkı KİT'lere verilen görev zararları ödeneğinin kullanımından kaynaklanmaktadır. Halk Bankası ve Ziraat Bankası'nın görev zararları için ödenek kullanımları 2017'in aynı dönemine göre 2018'in ilk üç ayında düşüş kaydetmiştir. Görev zararları ödeneğinin toplam harcama artışına katkısı ise %1,07'dir.
 - **Hazine Yardımları** kaleminde yılın ilk üç ayında ödenek kullanım hızı geçen senenin aynı döneminin üç puan altında kalmış olup, bu kategori harcama artışına tek başına negatif katkı yapan (bir diğer deyişle harcama artış hızını frenleyen) bir rol üstlenmiştir. Bu başlık altında bu duruma katkı veren en önemli kalem **sosyal güvenlik sisteminin açık finansmanı** kalemidir. Bu kalemden ödenek kullanımının geçen senenin aynı döneminin oldukça altında kalması dikkat çekmektedir.
 - **Siyasi Partilere Yapılan Yardım** ödeneğinin tamamı geçen sene ile paralel bir biçimde yılın ilk üç ayında kullanılmıştır.
 - **Tarımsal Destek Ödemeleri** için ayrılan ödeneklerin kullanım oranının yılın ilk üç ayı için 2017'deki %39 oranından 2018'in ilk üç aylık bölümünde %49'a yükselmesi dikkat çekmektedir. Alan bazlı tarımsal desteklerde ise ayrılan ödeneğin %92'si yılın ilk üç ayında kullanılmıştır. Geçen sene de bu oran bunun biraz altında olmakla beraber %89

gibi yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir. Aynı zamanda tarımsal destekler için yapılan transfer harcamalarının iki dönem arasındaki toplam harcamaların artış tutarları içinde katkısı %7,57 gibi yüksek bir paya sahiptir. Bu anlamda Maliye Politikası öncelikleri arasında yılın ilk üç ayı içinde tarımsal desteklerin payı diğer harcamalara göre aşağıda açıkladığımız şekilde yatırım harcamaları ile birlikte daha fazla öne çıkmıştır.

- **Hane Halkına Yapılan Transfer (Burs, Eğitim, Sağlık, Barınma gibi)** ödeneklerinin kullanımında iki yılın ilk üç aylık dönemi itibarıyla 2018’de bir puanlık bir düşüş vardır.
- **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** kategorisinde ise ödenekten yapılan harcamalar iki dönem arasında %100’e yakın artış göstermiş ve bu harcama kaleminde ödenek kullanım oranı aynı dönemler itibarıyla %16’dan %23’e çıkmıştır. Ödenek kullanım oranındaki artış en çok Kalkınma Bakanlığı Teşvik Ödemeleri (%21’den %33’e) ile Diğer kaleminde (%6’dan %26’ya) gerçekleşmiştir. Bu kalem içinde ve Karayolları Genel Müdürlüğü Bütçesi’nde yer alan **“Köprü Geçişleri Garanti Ödemeleri”** için ise ilk üç ay içinde herhangi bir ödeme yapılmamış olup, sözleşmesine göre Nisan ayı içinde bu iş için ayrılan yaklaşık 3,5 milyar TL’lik ödeneğin tamamının iki taksit halinde yapılan ödeme ile kullanıldığı bilgisine ulaşılmıştır.
- Cari Transferler İçinde ilk üç ayda ödenek kullanımı ve harcama artışına katkı veren diğer önemli bir alt kalem de **“Gelirden Ayrılan Paylar”** başlığı altında yapılan ödemelerdir. Bu başlık altında merkezi yönetim gelirlerinden (esas olarak vergi gelirlerinden) mahalli idarelere belli bir paylaşım formülü ile dağıtılan vergi payları ile Savunma Sanayii Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’na tahsis edilen gelirler yer almaktadır. Bu başlık altında yapılan ödenek kullanımı önceki yıla göre Ocak-Mart 2018’de yaklaşık 1,5 puan artış göstermiştir. Bu kalemden yapılan harcamaların iki dönem arasındaki harcama artışındaki katkı payları ise %19 gibi oldukça yüksek bir orana karşılık gelmektedir. Gelir paylarının harcama artışına katkısı muhtemelen yılın ilk aylarında vergi tahsilatının beklentilerin üzerinde gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle yeniden yapılandırma gelirlerinde tahminlerin üzerinde olduğu ifade edilen artışların gelir paylarında da artışlara yol açmış olduğunu göz önünde bulundurmamak gerekmektedir. Bu hususa aşağıda değinilmektedir.
- **Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)** kalemindeki artış ise daha önce de ifade edildiği gibi harcama artışına en güçlü katkıyı vermiştir. Genel toplamda sermaye giderleri için yapılan ödenek kullanımı geçen seneye göre 13 puan civarında artmış ve bu kaleme ayrılan ödeneklerin %20’si yılın ilk üç ayında kullanılmıştır. Sermaye giderlerinin toplam harcama artışına katkısı ise %31 civarındadır. Sermaye giderlerinin alt kalemlerinde, bu artışa en güçlü destek **“gayrimenkul sermaye üretim giderleri”**⁴ kaleminden gelmiştir. Bu kalemdeki ödenek kullanımı geçen seneye kıyasla önemli ölçüde artmış (%6,4’ten %22’ye) bulunmaktadır. Ayrıca bu dönemdeki harcama artışına bu alt kalemin katkı payı %25’e yakındır. Bir başka deyişle, merkezi yönetim toplam bütçe harcamaları artışının %25’i tek başına bu alt kalemden kaynaklanmaktadır. Bu alt kalemin de detayına inildiği zaman artışın özellikle %23’lük payla **“müteahhitlik giderlerinden”** kaynaklandığı görülmektedir. Bu gider kaleminin katkısı da

⁴ Bu gider kalemi “gayrimenkulün ilgili kamu kurumu tarafından üretilmesi” aşamasında katılan muhtelif giderleri (müşavirlik, müteahhitlik, yakıt, ihtiyaç duyulan makine teçhizat kiralama, ara malı alımı vb.) kapsamaktadır. Dolayısı ile fiziki yatırım harcamalarının önemli bir bölümüne tekabül etmektedir.

önemli ölçüde “**yol yapım giderleri**” olarak kendisini göstermektedir. Yatırım harcamaları içinde “**gayrimenkul sermaye alımları ve kamulaştırma giderleri**” kaleminde de ödenek kullanımı %15,2’den %65,2’ye çıkmıştır. Bu kalemin de iki dönem arasındaki harcama artışına katkısı %4,3’tür. Benzer şekilde bu kalemin detayları gözden geçirildiğinde ise “**yol yapım giderleri için kamulaştırma**” giderlerinin bu artışın içinde ağırlıklı bir yer kapladığı görülmektedir. Sonuç olarak; iki dönem arasında hem ödenek kullanım hızı hem de artışa katkı açısından en dikkati çeken kalem yatırım harcamaları olarak göze çarpmaktadır. Bu performansın ise büyük ölçüde *yol inşaatları ile bu amaçla yapılan kamulaştırmalardan* kaynaklandığı gözden kaçırılmamalıdır. Bu harcamaların seçim ortamında daha fazla yapılması durumunda ise bu kalemlerde ödenek yetersizliği ile karşılaşabileceği beklenmelidir. Bu arada bir alt bilgi olarak “*örtülü ödenek kapsamında yapılan yatırım harcamalarının*” bu yılın ilk üç ayında geçen senenin aynı dönemine göre azaldığı dikkati çekmektedir. Geçen senenin toplamında ise bu kalemden önemli artışlar gözlemlenmiştir. Dolayısı ile bu yılın geri kalan kısmında da örtülü ödenekten ne kadar yatırım harcaması yapılacağıın izlenmesi önem taşımaktadır. Yine bu kategoride ödeneginin tümü yılın ilk üç ayı içinde kullandırılan **BELDES** (Belediyelerin Altyapılarının Desteklenmesi Projesi) ödenekleri de harcama artışına katkı yapan bir diğer unsur olmuştur.

- Merkezi Yönetim Harcamaları’nın ana kalemlerinden birisini oluşturan **Sermaye Transferleri** başlıklı harcama kalemi merkezi yönetim tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yatırım harcaması yapmak üzere aktarılan bütçe kaynaklarından oluşmaktadır. Bu kalemin genel toplamına bakıldığında, ödenek kullanımının geçen seneye kıyasla %8,4’ten %21,2’ye çıktığı dikkati çekmektedir. Bu artışta en önemli pay, geçen sene bütçede yer almayan, ancak bu senenin bütçesine konulan “**Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı**” ödenegindeki kullanımlara aittir. Bu yıl bu tür yatırımlar için ilk defa 6,8 milyar TL’lik bir ödenek konmuş olup, bu ödenekten bu yılın ilk üç ayında 2,1 milyar TL’lik kullanım yapıldığı görülmektedir.
- Faiz dışı giderlerdeki son harcama kalemi olan “**Borç Verme**” kategorisi, merkezi yönetimin muhtelif kurum ve kuruluşlara açtığı krediler için kullanılmaktadır. Bu kategoride geçen seneye kıyasla daha fazla ödenek kullanılan harcama kalemi “**Kredi Garanti Fonuna Verilen Borçlar**” kalemidir. Geçen sene toplamda 500 milyon TL ödenek verilen bu harcama kaleminde, bu sene 3 milyar TL’lik bir garanti ödemesi ödenegi yer almaktadır. Bir önceki raporumuzda işleyiş mekanizmasını özetlediğimiz bu ödenek küçük ve orta ölçekli esnafın aldığı kredilerin geri ödenememesi riskine karşılık Kredi Garanti Fonu’nun kaynaklarının yeterli olmaması halinde bankalara yönelik “Hazine’ce üstlenilen bir karşı garanti” mekanizmasıdır. Bu yılın ilk üç ayında 3 milyar TL’lik ödenegın %24’üne yakın kısmı kullanılmıştır. Hazine tarafından üstlenilen bu miktarın ileride borçlusu olan Kredi Garanti Fonu tarafından geri ödenip ödenmeyeceği ayrıca takip edilmesi gereken bir konudur.
- Faiz giderleri, daha önce belirttiğimiz gibi, toplam harcamaların iki dönem arasındaki artış miktarı içinde %12’lik bir katkı payına sahiptir. Buna karşılık ilk üç aydaki ödenek kullanım oranı önceki seneye kıyasla daha düşük gerçekleşmiştir.

2.2.2. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi

Merkezi yönetimin yılın ilk üç ayında yapmış olduğu harcamaların fonksiyonlar bazında geçen yılın aynı dönemine göre önemli bir değişiklik gösterip göstermediğini aşağıda yer alan Tablo 4 aracılığı ile izlemek mümkündür.

Tablo 4: Fonsiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı

Bin TL	Ocak-Mart 2017	2017 Gerç.	Ocak -Mart 2018	2018 Ödenek	2017 Mart Sonu Gerç. %	2018 Mart Sonu Öden. Göre Gerç. %	Mart Sonu 2017/ 2018 % Değ.	İki Dönem Arası Artış Miktarı	Artışa Katkı %
HARCAMALAR	159.656.847	677.722.317	187.859.121	762.753.272	24%	25%	18%	28.202.274	100,0%
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	45.252.792	170.567.904	56.146.123	214.024.074	27%	26%	24%	10.893.331	38,6%
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	5.982.223	30.784.762	7.154.336	41.891.569	19%	17%	20%	1.172.113	4,2%
Askeri Savunma Hizmetleri	5.792.849	29.427.184	6.751.032	40.005.473	20%	17%	17%	958.183	3,4%
Sivil Savunma Hizmetleri	8.685	66.962	5.050	138.054	13%	4%	-42%	-3.635	0,0%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	0	53.032	4.000	90.000	0%	4%	0%	4.000	0,0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	180.689	1.237.584	394.254	1.658.042	15%	24%	118%	213.565	0,8%
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	11.593.524	53.409.925	14.698.425	58.528.789	22%	25%	27%	3.104.901	11,0%
Güvenlik Hizmetleri	8.027.890	36.017.817	9.837.584	41.649.453	22%	24%	23%	1.809.694	6,4%
Mahkeme Hizmetleri	1.836.746	7.852.342	2.318.640	8.167.137	23%	28%	26%	481.894	1,7%
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	1.342.554	6.788.057	1.634.832	5.860.443	20%	28%	22%	292.278	1,0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	385.963	2.750.470	907.011	2.849.221	14%	32%	135%	521.048	1,8%
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	15.263.981	90.976.537	27.487.137	97.804.612	17%	28%	80%	12.223.156	43,3%
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	1.751.843	7.973.023	1.559.305	13.289.514	22%	12%	-11%	-192.538	-0,7%
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	6.970.161	26.561.273	10.032.152	28.713.719	26%	35%	44%	3.061.991	10,9%
Yakıt ve Enerji Hizmetleri	604.478	2.967.258	615.838	2.900.909	20%	21%	2%	11.360	0,0%
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri	679.036	3.366.288	638.657	3.609.983	20%	18%	-6%	-40.379	-0,1%
Ulaştırma Hizmetleri	3.684.206	36.193.668	11.255.628	35.571.349	10%	32%	206%	7.571.422	26,8%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	1.920.657	24.485.673	6.584.456	16.920.819	8%	39%	243%	4.663.799	16,5%
Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri	36.772	1.045.559	662.933	948.264	4%	70%	1703%	626.161	2,2%
Suyolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizmetleri	4.788	431.641	155.979	612.013	1%	25%	3158%	151.191	0,5%
Suyolu Taşımacılığı İşletme İşleri ve Hizmetleri	19.143	149.988	20.326	190.711	13%	11%	6%	1.183	0,0%
Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	1.675.799	9.702.026	3.796.096	16.486.930	17%	23%	127%	2.120.297	7,5%
Havayolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	11.912	291.175	18.906	304.277	4%	6%	59%	6.994	0,0%

Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri	15.135	87.606	16.932	108.335	17%	16%	12%	1.797	0,0%
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	94.724	437.050	32.903	526.925	22%	6%	-65%	-61.821	-0,2%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler	8.568	42.190	9.305	53.857	20%	17%	9%	737	0,0%
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	45.333	619.402	94.329	606.293	7%	16%	108%	48.996	0,2%
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	1.003.412	9.101.472	2.337.805	7.124.343	11%	33%	133%	1.334.393	4,7%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	7.457.645	35.212.779	9.138.649	40.611.178	21%	23%	23%	1.681.004	6,0%
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	14.440	74.721	17.355	74.746	19%	23%	20%	2.915	0,0%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	1.506.686	6.436.337	1.806.763	7.200.295	23%	25%	20%	300.077	1,1%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	4.264.962	18.873.264	5.041.256	22.316.597	23%	23%	18%	776.294	2,8%
Halk Sağlığı Hizmetleri	1.623.333	9.272.915	2.069.878	10.032.633	18%	21%	28%	446.545	1,6%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	2.867.568	13.855.151	3.385.205	13.104.805	21%	26%	18%	517.637	1,8%
Din Hizmetleri	1.879.617	7.261.706	2.082.363	7.767.380	26%	27%	11%	202.746	0,7%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	26.111.391	113.681.820	29.776.928	124.278.254	23%	24%	14%	3.665.537	13,0%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	9.788.325	40.418.732	10.976.387	44.891.631	24%	24%	12%	1.188.062	4,2%
Ortaöğretim Hizmetleri	6.056.590	27.226.635	6.895.333	28.168.461	22%	24%	14%	838.743	3,0%
Yükseköğretim Hizmetleri	6.510.692	27.123.136	7.387.536	29.721.872	24%	25%	13%	876.844	3,1%
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	179.801	1.214.436	169.149	871.872	15%	19%	-6%	-10.652	0,0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	1.236.988	5.602.395	1.292.680	6.550.100	22%	20%	5%	55.692	0,2%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	44.078.978	159.512.565	37.640.184	164.779.357	28%	23%	-15%	-6.438.794	-22,8%
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	1.570.037	6.705.188	1.838.123	7.474.468	23%	25%	17%	268.086	1,0%
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	132.520	635.047	144.909	574.016	21%	25%	9%	12.389	0,0%
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	358.639	1.535.510	397.715	1.526.422	23%	26%	11%	39.076	0,1%
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	921.113	3.895.068	1.062.211	4.464.782	24%	24%	15%	141.098	0,5%
İskan Yardımı Hizmetleri	0	0	0		0%	0%	0%	0	0,0%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	1.297.131	5.435.116	1.509.716	6.298.703	24%	24%	16%	212.585	0,8%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	39.799.538	141.306.636	32.687.510	144.440.966	28%	23%	-18%	-7.112.028	-25,2%

Bu tabloya göz atıldığında devletin yerine getirmeyi amaçladığı fonksiyonlar için yılın ilk üç ayında yaptığı ödenek kullanımları ve bunların harcama artış hızına olan katkılarının, ekonomik sınıflama kategorisindeki harcamalar ile paralel bir seyir izlediği dikkat çekmektedir.

- Devletin borç faizleri, dış ilişkiler ve diğer genel idari hizmetlerinin dahil olduğu **Genel Kamu Hizmetleri** kategorisinden ödenek kullanımı, geçen seneye göre bir puan artmış gözükmektedir. Diğer yandan bu kategorideki harcama artışının toplam harcama artışına katkısı %39 civarındadır.

- **Savunma Hizmetleri**'nde ödenek kullanımı geçen senenin aynı dönemine göre 2 puan azalmış gözükmektedir. Bu kategorinin toplam harcama artışına katkısı da buna paralel olarak %3,4 düzeyinde kalmıştır. Bu kategorinin altında yer alan ve yılın ilk üç ayında büyük bir hızla artan "*sınıflandırmaya girmeyen savunma hizmetleri*" harcama kaleminin detayları hakkında bilgi edinmek mümkün olmamıştır.
- İçinde iç güvenlik (polis, jandarma, özel güvenlik) ile mahkeme ve cezaevi hizmetlerinin yer aldığı **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri**, harcama kategorileri arasında önceki döneme göre daha hızlı artış (%27) göstermiş olması ile dikkat çekmektedir. Bu artışın toplam harcama artışına katkısı %11 olup, bu orana en büyük katkı da iç güvenlik hizmetlerinden gelmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri kaleminde ödenek kullanım oranları geçen senenin aynı dönemine kıyasla 2 puan daha fazla gerçekleşmiştir.
- Bir önceki bölümde incelenen ekonomik sınıflama içinde dikkat çeken yılın ilk üç ayındaki merkezi yönetim yatırım harcamaları, fonksiyonel sınıflama bazında kendisini özellikle **Ekonomik İşler ve Hizmetler** kategorisinde yansıtmaktadır. Geçen yılın aynı dönemine göre bu kategorideki harcamalar %80 oranında artmış bulunmaktadır. Ödenek kullanım oranı da %17'den %28'e çıkmış ve toplam harcama artışına "*Ekonomik İşler ve Hizmetler Kategorisi*" en büyük katkıyı yaparak (%43,3) diğer fonksiyonel harcamalara kıyasla ön plana çıkmıştır. Alt kategorilere göz atıldığında ise bu artışta ve ödenek kullanımlarında en büyük payın Karayolu İnşaat Hizmetleri (%16,5) ve Demiryolu İnşaat Hizmetleri'ne (%7,5) ait olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle yılın ilk üç ayında hükümetin harcama öncelikleri kara ve demiryolu inşaatları olarak kendisini göstermektedir. Alt kategori içindeki bir diğer harcama grubu olarak "*Tarım Ormanlık Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri Grubu*" önceki bölümde incelediğimiz gibi tarımsal desteklerin katkısı ile harcama artışına %10 civarında bir katkı vermiştir.
- Bu yılın ilk üç ayında **Eğitim ve Sağlık** hizmetleri geçen senenin aynı dönemine göre toplam harcama artışına sırasıyla %13 ve %6'lık katkı vermişler, buna karşılık ödenek kullanımlarında ise sırasıyla 1 ve 2 puanlık artışlar gözlemlenmiştir. Bu anlamda yılın ilk üç ayı bazında her iki alanda da henüz dikkati çeken bir hareketlilik gözlemlenmemiştir.
- Buna karşılık **Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri** kategorisinde hem ödenek kullanımı hem de harcama artış hızı anlamında belirgin değişimler gözlemlenmektedir. Ödenek kullanımı geçen seneye kıyasla 5 puan azalmış, toplam harcama artışına katkı ise negatif (-%22,8) olmuştur. Harcama artışındaki bu gerilemede "*Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Yardım ve Güvenlik Hizmetleri*" alt başlığında yer alan sosyal güvenlik açığının devletçe finanse edilmesine yönelik ödemelerde geçen senenin aynı döneminin oldukça altında kalınması rol oynamaktadır.

Bu kategorideki harcamaların hangi ekonomik sınıflamadaki harcamalar ile ilişkilendirilebileceği konusunda bir fikir edinmek açısından aşağıdaki Tablo 5'i incelemek gerekmektedir. Bir önceki Bütçe Takip Raporumuzda da değinildiği gibi Tablo 5 çapraz sınıflama tablosu olarak tanımlanmakta ve devletin yerine getirmek durumunda olduğu fonksiyonlar için kullandığı kaynakları (personel, mal ve hizmet alımı, yatırımlar, transferler) göstermektedir.

Tablo 5: Çapraz Sınıflama Bazında Harcamaların % Dağılımı (Mart 2018 Kümülatif ve 2017 Tüm Yılı)

	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödemeler	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Ocak-Mart 2018 Toplam	2017 Tüm Yıl
Genel Kamu Hizmetleri	9,7%	9,4%	11,5%	100,0%	34%	5,7%	6,9%	20,9%	29,9%	25,2%
Savunma Hizmetleri	9,6%	9,7%	12,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	4,5%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	20,6%	18,1%	18,9%	0,0%	0,1%	5,2%	0,0%	0,0%	7,8%	7,9%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	5,5%	5,7%	7,1%	0,0%	13,6%	68,3%	66,9%	38,5%	14,6%	13,4%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,3%	0,1%	0,1%
İşkan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,1%	0,0%	2,7%	0,0%	0,6%	4,8%	25,2%	0,0%	1,2%	1,3%
Sağlık Hizmetleri	10,2%	13,1%	16,7%	0,0%	0,2%	5,4%	0,0%	0,0%	4,9%	5,2%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,3%	4,5%	1,0%	0,0%	0,6%	2,2%	0,9%	0,0%	1,8%	2,0%
Eğitim Hizmetleri	39,3%	38,8%	24,6%	0,0%	2,0%	8,2%	0,1%	39,2%	15,9%	16,8%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0,6%	0,6%	4,7%	0,0%	49,3%	0,1%	0,0%	0,0%	20,0%	23,5%
TOPLAM	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%

Tablo 5 yakından incelendiğinde;⁵

- Genel Yönetim Hizmetleri için Mart 2018 sonu itibarıyla toplam ödenegin %30'unun kullanıldığı, bu kategoriyi %20'lik payla Sosyal Güvenlik Hizmetleri'nin takip ettiği, Eğitim Hizmetleri'nin payının da %16 olduğu görülmektedir. Ekonomik İş ve Hizmetler ise %15 civarında bir paya sahiptir.
- Aynı harcama kategorilerinin 2017 yılında sırasıyla %25, %24 ve %17 civarında olan paylarını Ekonomik İş ve Hizmetler grubu %13,4 ile takip etmektedir.
- Bu anlamda 2018 yılının ilk üç ayında 2017 yılının tamamına kıyasla fonksiyonların ödenek kullanım sıralamasındaki yerlerinin değişmediği, ancak ödenek kullanım oranlarının 2018 yılının ilk üç ayında Genel Kamu Hizmetleri ile Ekonomik İş ve Hizmetler'de arttığı, Sosyal Güvenlik Hizmetleri ile Eğitim Hizmetleri'nde ise azaldığı dikkati çekmektedir.
- Bu yılın ilk üç ayı itibarıyla Eğitim Hizmetleri beklendiği gibi personel harcamalarının %40'ına yakın bir kısmını yapmakta, aynı şekilde Mal ve Hizmet Alımları'nın da %25'ini gerçekleştirerek kaynak kullanımında bu iki harcama kategorisinde ilk sırada gelmektedir. Eğitim Hizmetleri aynı zamanda Borç Verme kaleminden de en çok katkı sağlayan fonksiyon olarak dikkat çekmektedir. Borç Verme kalemi daha çok hane halklarına yönelik eğitim amaçlı (öğrenim ve harç kredileri) desteklerden oluşmaktadır.

⁵ Mühasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde diğer tablolardan farklı olarak çapraz sınıflama tablolarında, Ocak-Mart 2017 kümülatif değerleri verilmediği için Ocak-Mart 2018 oranları 2017 yılı sonu oranları ile sadece bir fikir vermesi amacı ile karşılaştırılmıştır.

3. BÜTÇE GELİRLERİ

Bu bölümde yılın ilk üç ayında bütçe gelirlerindeki dikkat çeken eğilimler ele alınacak, daha sonra gelir kompozisyonuna ve tahsilat/tahakkuk oranlarına ilişkin değerlendirmelerde bulunulacak, son olarak da yeniden yapılandırma gelirlerinin yılın ilk üç ayındaki durumu gözden geçirilecektir.

3.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler

Bütçe gelirlerinin Ocak-Mart 2018 sonuçlarını, geçen yılın aynı dönemine göre Tablo 6 yardımı ile değerlendirmek mümkündür.

Tablo 6: Bütçe Gelirleri

Bin TL	Ocak-Mart 2017	2017 Yılı sonu Gerç.	Ocak-Mart 2018	2018 Yıl Sonu.Tah	Mart 2017-2018 % Değişim	Mart 2017 Gerç. Göre %	Mart 2018 Tah. Göre %	Ocak-Mart 2017/2018 Artış Miktarı	Artışa Katkılar %
Merkezi Yönetim Gelirleri	144.734.727	630.349.066	167.436.486	696.829.321	15,7%	23,0%	24,0%	22.701.759	100,0%
Genel Bütçe Gelirleri	138.063.229	607.215.045	159.778.884	681.349.805	15,7%	22,7%	23,5%	21.715.655	95,7%
I-Vergi Gelirleri	121.616.313	536.047.658	145.803.341	599.425.100	19,9%	22,7%	24,3%	24.187.028	106,5%
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	37.583.735	165.304.096	47.310.929	188.514.165	25,9%	22,7%	25,1%	9.727.194	42,8%
a) Gelir Vergisi	24.971.685	112.398.675	30.536.838	122.734.032	22,3%	22,2%	24,9%	5.565.153	24,5%
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	2.534.891	5.038.284	2.548.535	6.340.344	0,5%	50,3%	40,2%	13.644	0,1%
Basit Usulde Gelir Vergisi	91.704	225.996	95.611	256.034	4,3%	40,6%	37,3%	3.907	0,0%
Gelir Vergisi Tevkifatı	21.718.412	104.845.195	27.151.641	113.531.344	25,0%	20,7%	23,9%	5.433.229	23,9%
Gelir Geçici Vergisi	626.678	2.289.200	741.051	2.606.310	18,3%	27,4%	28,4%	114.373	0,5%
b) Kurumlar Vergisi	12.612.050	52.905.421	16.774.091	65.780.133	33,0%	23,8%	25,5%	4.162.041	18,3%
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	387.366	2.279.528	615.715	1.226.417	58,9%	17,0%	50,2%	228.349	1,0%
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	85.767	238.928	53.161	328.798	-38,0%	35,9%	16,2%	-32.606	-0,1%
Kurumlar Geçici Vergisi	12.138.917	50.386.965	16.105.215	64.224.918	32,7%	24,1%	25,1%	3.966.298	17,5%
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	4.507.770	11.542.313	5.557.511	14.707.093	23,3%	39,1%	37,8%	1.049.741	4,6%
a) Veraset ve İntikal Vergisi	101.481	717.629	109.550	1.147.098	8,0%	14,1%	9,6%	8.069	0,0%
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	4.406.289	10.824.684	5.447.961	13.559.995	23,6%	40,7%	40,2%	1.041.672	4,6%
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	45.950.257	211.989.139	53.109.729	232.818.278	15,6%	21,7%	22,8%	7.159.472	31,5%
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	13.500.660	55.582.592	16.243.737	66.015.000	20,3%	24,3%	24,6%	2.743.077	12,1%
Beyana Dayanan KDV	12.577.523	51.032.089	14.912.046	61.071.158	18,6%	24,6%	24,4%	2.334.523	10,3%
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	923.137	4.550.503	1.331.691	4.943.842	44,3%	20,3%	26,9%	408.554	1,8%
b) Özel Tüketim Vergisi	28.079.921	138.328.315	31.831.678	146.523.673	13,4%	20,3%	21,7%	3.751.757	16,5%
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	12.879.430	63.602.587	14.186.912	67.724.940	10,2%	20,2%	20,9%	1.307.482	5,8%
Motorlu Taşıtlar (II)	3.606.788	22.017.408	4.627.920	23.299.732	28,3%	16,4%	19,9%	1.021.132	4,5%

Alkollü İçkiler (III-a)	1.918.066	10.012.631	2.262.302	10.549.991	17,9%	19,2%	21,4%	344.236	1,5%
Tütün Mamülleri (III-b)	8.459.230	37.426.818	9.305.100	37.762.453	10,0%	22,6%	24,6%	845.870	3,7%
Kolalı Gazozlar (III-c)	78.667	402.715	81.599	986.813	3,7%	19,5%	8,3%	2.932	0,0%
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	1.137.764	4.866.297	1.367.845	6.199.744	20,2%	23,4%	22,1%	230.081	1,0%
ÖTV Yeniden Yapılandırma Tahsilatı (6111, 6736)	-24	-167	0	0	-100,0%	14,4%	0,0%	24	0,0%
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	3.162.556	13.269.486	3.916.265	15.249.585	23,8%	23,8%	25,7%	753.709	3,3%
d) Şans Oyunları Vergisi	268.471	992.881	325.870	1.030.020	21,4%	27,0%	31,6%	57.399	0,3%
e) Özel İletişim Vergisi	939.569	3.816.853	792.319	4.000.000	-15,7%	24,6%	19,8%	-147.250	-0,6%
f) Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	-920	-988	-140	0	-84,8%	93,1%	-	780	0,0%
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	24.323.901	112.403.500	29.294.081	122.288.528	20,4%	21,6%	24,0%	4.970.180	21,9%
a) Gümrük Vergileri	2.833.902	12.258.955	3.184.476	13.999.880	12,4%	23,1%	22,7%	350.574	1,5%
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	21.377.258	99.638.009	25.962.363	107.774.037	21,4%	21,5%	24,1%	4.585.105	20,2%
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	112.741	506.536	147.242	514.611	30,6%	22,3%	28,6%	34.501	0,2%
5. Damga Vergisi	3.838.356	15.594.155	4.268.228	17.760.062	11,2%	24,6%	24,0%	429.872	1,9%
6. Harçlar	5.412.086	19.213.141	6.262.343	23.335.635	15,7%	28,2%	26,8%	850.257	3,7%
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	208	1.314	520	1.339	150,0%	15,8%	38,8%	312	0,0%
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.435.107	19.755.030	2.410.135	20.150.216	-1,0%	12,3%	12,0%	-24.972	-0,1%
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	803.100	3.294.216	799.509	3.929.085	-0,4%	24,4%	20,3%	-3.591	0,0%
a) Mal Satış Gelirleri (Değerli Kağıt Satışları)	627.451	2.632.946	686.292	3.150.287	9,4%	23,8%	21,8%	58.841	0,3%
b) Hizmet Gelirleri (Yol-, Köprü, Tunel Vb)	175.649	661.270	113.217	778.798	-35,5%	26,6%	14,5%	-62.432	-0,3%
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	258.477	9.781.900	321.003	11.614.857	24,2%	2,6%	2,8%	62.526	0,3%
3. Kurumlar Karları (Döner Sermaye vb)	652.713	1.523.861	682.886	1.660.000	4,6%	42,8%	41,1%	30.173	0,1%
4.Kira Gelirleri (Taşınmaz ve Taşınır Mal Kira Gelirleri)	561.982	2.167.495	476.498	2.180.000	-15,2%	25,9%	21,9%	-85.484	-0,4%
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	158.835	2.987.558	130.239	766.274	-18,0%	5,3%	17,0%	-28.596	-0,1%
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.062.773	2.162.614	876.886	2.769.201	-17,5%	49,1%	31,7%	-185.887	-0,8%
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	8.049.414	35.431.909	9.970.882	46.471.460	23,9%	22,7%	21,5%	1.921.468	8,5%
1.Faiz Gelirleri (Vergi Resim Harç Gecikme Faizleri, Primli DİBS satışları)	1.643.400	7.035.462	1.359.541	3.999.610	-17,3%	23,4%	34,0%	-283.859	-1,3%
2.Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar(KKDF Kesintisi, GSM Payları)	3.472.551	14.692.482	3.960.933	16.451.504	14,1%	23,6%	24,1%	488.382	2,2%
3.Para Cezaları (İdari, Adli, Vergi)	1.886.715	9.121.057	2.598.311	11.030.729	37,7%	20,7%	23,6%	711.596	3,1%

Vergi Cezaları	805.144	4.366.140	1.305.142	2.757.249	62,1%	18,4%	47,3%	499.998	2,2%
V-Sermaye Gelirleri	4.753.736	11.672.678	602.955	12.082.256	-87,3%	40,7%	5,0%	-4.150.781	-18,3%
1.Taşınmaz Satış Gelirleri	554.982	2.341.445	600.413	2.078.456	8,2%	23,7%	28,9%	45.431	0,2%
2.Taşınır Satış Gelirleri	1.854	18.473	2.542	3.800	37,1%	10,0%	66,9%	688	0,0%
3.Diğer Sermaye Satış Gelirleri (Özelleştirme)	4.196.900	9.312.760	0	10.000.000	-100,0%	45,1%	0,0%	-4.196.900	-18,5%
VI-Alacaklardan Tahsilat	145.886	2.145.156	114.685	451.572	-21,4%	6,8%	25,4%	-31.201	-0,1%
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	4.468.533	18.931.882	5.602.716	10.870.759	25,4%	23,6%	51,5%	1.134.183	5,0%
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	2.202.965	4.202.139	2.054.886	4.608.757	-6,7%	52,4%	44,6%	-148.079	-0,7%

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

- Merkezi Yönetim Bütçesi içinde tahsil olunan gelirler bir bütün olarak geçen senenin Ocak-Mart dönemine göre %15,7 civarında bir artış göstermiştir. Yukarıda belirtildiği gibi bu dönemde harcama artışı bunun 2 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile bütçe gelirleri reel olarak harcama artışının gerisinde bir performans sergilemiştir.
- Buna karşılık vergi gelirleri hem ortalama gelir artışından (%15,7) hem de harcama artışından (%17,7) daha hızlı (%20) artmıştır. Vergi gelirleri içinde ise Gelir ve Kurumlar Vergisi başta olmak üzere Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler (doğrudan vergiler) bir önceki yıla göre %26 civarında artışla bu performansın belirleyicisi olmuşlardır.
- Öte yandan dolaylı vergilerin bir önceki yıla göre artış oranı doğrudan vergiler kadar olmamış ve %15,6 civarında kalmıştır. Dolaylı vergilerin payı doğrudan vergilerin çok üzerinde olduğu için vergi gelirlerinin artış hızı doğrudan vergilerin hızı kadar olmamıştır.
- Merkezi Yönetim gelirlerindeki artışa en çok katkıyı hangi kalemlerin verdiği ise Tablo 6'nın son sütununda gösterilmiştir. İki dönem arasındaki gelir artışına en büyük katkıyı vergi gelirleri sağlarken (%106), bu artışın da yarısından fazlası Gelir, Kurumlar ve Mülkiyet Vergileri'nden gelmiştir. Dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin artıştaki payı %31'dir. Bunun içinde de artışa katkı veren en önemli kalem ÖTV'dir. Dövizin TL karşılığındaki artışların da etkisiyle petrol ürünlerine yapılan zamlar dolaylı vergilerin gelir artışına katkı vermesinde belirleyici olmuştur. Benzer şekilde İthalde Alınan KDV de artan cari açık ve yabancı paraların Türk Lirası karşısında değer kazanmasının da etkisi ile uluslararası ticaretten tahsil edilen gelirlerin vergi artışına verdiği katkıda en büyük pay (%20) sahibidir.
- Buna karşılık toplam gelirlerin yaklaşık %16'sını oluşturan vergi dışı gelirler (Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri; Alınan Bağış ve Yardımlar; Faizler, Paylar ve Cezalar; Sermaye Gelirleri) vergi gelirlerinin aksine ilk üç aylık dönemde geçen senenin aynı dönemine göre önemli ölçüde azalış göstermişlerdir. Örneğin, devlet alacaklarından tahsilat %21 oranında azalmış, içinde özelleştirme gelirlerinin de yer aldığı sermaye gelirleri kategorisindeki azalış %87 seviyesine ulaşmıştır. Bu kategorilerde artış yönünde hareket gösteren en dikkat çekici kalem ise geçen senenin aynı dönemine göre %62 oranında artış gösteren Vergi Cezaları kalemidir. Öte yandan toplam merkezi yönetim gelirlerinin vergi gelirlerinin artış hızının gerisinde kalmasında önemli sayılabilecek bir rol oynayan kalemlerden birisi de Sermaye Gelirleri kalemidir. Bu kalemin

toplam gelir artışına katkısı eksi %18,5 olmuştur. Henüz dönem başında olunması nedeni ile vergi dışı gelirlerdeki bu performans düşüklüğü konusunda daha fazla gözlemde bulunmak mümkün gözükmemekle beraber özellikle özelleştirme uygulamalarından sağlanacak gelirlerin performansı, bu kalemlerdeki hareketi etkileyecek en önemli unsur olarak gözükmektedir.

3.2. Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler

Bir önceki raporumuzda vergi tahsilat/tahakkuk oranlarındaki gelişmeler gözden geçirilmiş ve bu oranların zaman içinde düştüğü ve mükelleflerin belirgin bir vergi ödememe eğilimi içine girdiği saptamasında bulunmuştuk. Tablo 7, 2012 yılından bu yana belli başlı vergilerde ve alt kalemlerinde gözlemlenen tahsilat/tahakkuk oranları ile bu yılın ilk üç ayında gerçekleşen oranları göstermektedir.

Tablo 7: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları %

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

Geçen yılın aynı dönemine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranları Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde yer almadığı için geçen yılların tümü ile cari yılın ilk üç ayını karşılaştırmak çok anlamlı olmamakla beraber bazı dikkat çeken hususları aşağıdaki şekilde ifade etmek mümkün gözükmemektedir.

- İlk üç ayın tahsilat/tahakkuk oranları genel olarak henüz yıllık gerçekleşmelerin çok altındadır.
- Buna karşılık Gelir Vergisi tevkifatında⁶ ve Geçici Kurumlar Vergisi'nde ilk üç ayın oranları yıllık oranlara en çok yakınsayan oranlar olarak dikkat çekmektedir. Benzer şekilde dolaylı vergiler kategorisinde Tevkif Suretiyle Kesilen KDV ile ÖTV yıllık oranlara yakınsama açısından diğer kalemlere göre önde gelmektedir. ÖTV'nin alt kaleminde Motorlu Taşıt ÖTV'si ve Tütün Mamulleri ÖTV'si bu yakınsamada ön planda bulunmaktadır.
- Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler ise her zaman olduğu gibi yılın ilk üç ayında da diğer yıllardaki %100'lük tahsilat/tahakkuk oranını tutturmuş bulunmaktadır.

3.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı

Tablo 7, 2011 yılından bu yana çıkarılan yeniden yapılandırma kanunları ile elde edilen bütçe gelirlerini göstermektedir. Söz konusu yasalar son yıllarda başta vergi gelirleri olmak üzere zamanında tahsil edilemeyen kamu alacaklarının tahsilatını teşvik etmek üzere çıkarılmakta olup 2011 yılından bu yana dört adet yasa çıkarılmış bulunmaktadır.

Tablo 8: Yeniden Yapılandırma Kanunları ile Tahsil Olunan Gelirler (Bin TL)

Yeniden Yapılandırma Kanunları	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Ocak-Mart
6311 (Şubat 2011)	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265				
6552(Eylül 2014)					8.284.739			
6736 (Ağustos 2016)						13.726.894	26.151.729	29.419.212
7020 (Mayıs 2017)							2.039.550	2.742.818
Kümülatif Toplam	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265	8.284.739	13.726.894	28.191.279	32.162.030
Yıl İçi Tahsilat Olarak Fark		7.590.954	4.034.299	1.437.521	8.284.739	5.442.155	14.464.385	3.970.751
Yıl Sonu Tahmini(*)								3.500.000

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

Raporumuzun yazıldığı sırada bu yasalara ek olarak getirilen düzenlemeler ile (varlık barışı, yeniden yapılandırma vb.) kamu bütçesine ilave gelir elde etme girişimleri sürdürülmektedir. Bu yeniden yapılandırma kanunları çerçevesinde 2018 yılının ilk 3 ayında toplam olarak 3,9 milyar TL'lik bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. Bundan bir önceki raporumuzun hazırlıkları sırasında yeniden yapılandırma gelirlerinin bütçe tahminlerinin içinde yer alıp almadığı hususunda BİMER aracılığı ile bilgi talep edilmiş ve gelen yanıtta bu tür gelirlerin tahminler içinde yer aldığı ifade edilmiştir. Aynı

⁶ Bunda kadroya alınan taşeron işçiler nedeni ile yapılan tevkifatların da rolü olduğu tahmin edilmektedir.

yanıtta 2018 yılının tamamı için ise 3,5 milyar TL'lik bir gelir tahmini yapıldığı ifadesi de yer almaktadır. Bu durumda yılın ilk üç ayında yılın tamamı için yapılan 3,5 milyar TL'lik tahminin 0,4 milyar TL daha üzerinde bir gelir tahsil edildiği, bir başka deyişle yılsonu tahminine şimdiden ulaşıldığı hatta aşıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim Maliye Bakanı Mart 2018 Bütçe Uygulama sonuçlarını değerlendirdiği açıklamasında bu durumu;

“Diğer taraftan yeniden yapılandırma kanunları kapsamında Mart ayında 1,7 milyar TL, yılbaşından itibaren ise 4 milyar TL gelir elde edilmiş olup, yapılan ödeme tutarı esas alındığında yeniden yapılandırmaya uyum yüksek seviyede seyretmektedir. Böylelikle 2018 yılı için öngörülen yapılandırma gelir bedelini 3 aya aşmış bulunmaktayız.” şeklinde açıklamıştır⁷. Yılın tümü için yapılan tahminin yılın daha ilk üç ayında aşılmasının performans yüksekliğinin yanı sıra bir tahmin yanılgısı olup olmadığı hususunun da ayrıca sorgulanması gerekmektedir.

Bu tür vergi kolaylıklarının uzun vadede vergi gelirleri üzerinde ne gibi etkiler yarattığı hususu literatürde de ele alınan bir konu olup, bu husustaki kısa bir değerlendirme Kutu 1'de yer almaktadır.⁸

Kutu 1: Vergi Af ve Kolaylıkları ve Ekonomiye Etkileri: Kısa bir Değerlendirme

Vergi afları ve kolaylıkları dünyada yaygın bir biçimde kullanılan politika araçlarıdır. Bu tür araçlardan beklenen en önemli fayda kayıt dışı kaynakların ekonomiye kazandırılması, yurt dışına çıkarılmış servetlerin geriye döndürülmesi ve böylece geçmişte ödenmemiş vergilerin ödenmesi suretiyle vergi gelirlerinde artış sağlanmasıdır. Buna karşılık iyi tasarlanmamış ve çok sıklıkla gündeme getirilen vergi af ve kolaylıklarının vergi tahsilatını arttırmak yerine orta vadede vergi ödeme isteksizliğine yol açtığı genel olarak kabul görmektedir. Bu gibi uygulamaların dürüst vergi mükelleflerini cezalandırmak gibi tersine sonuç doğurması, sıklıkla çıkarılan vergi aflarının hükümetlerin vergi kanunlarını eşit ve kararlı bir biçimde uygulama konusundaki yetersizliklerini de gündeme getirmesi ve kredibilite kaybı yaratması gibi olumsuzlukları da bulunmaktadır.⁹ Sonuçta vergi tabanını genişletmeye yönelik vergi afları, daha çok sayıda mükellefi sistem dışına iterek hem vergi kaybına hem de ekonomideki yapısal problemlerin çözümü yerine aflar yolu ile vergi tahsilatını arttırmak gibi geçici çözümlerin kolaycılığına kaçılmasına yol açmaktadır. Bu açıdan bakıldığında bir vergi affının istenen sonuçları vermesinin bu affın bir kerelik bir uygulama olduğuna dair toplumda güven duygusunun uyandırılmasına bağlı olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Bunun yanı sıra vergi idaresini daha etkin kılmadan ve bu konuda siyasi kararlılık göstermeden girilen vergi af ve kolaylıklarının istenmeyen sonuçlara yol açması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sıkça karşılaşılan bir durumdur.

Vergi af ve kolaylıkları hükümetler tarafından uygulamaya konulduğunda ortaya çıkan başka sorunlar da bulunmaktadır. Vergi aflarının amacı hem beyan edilmemiş eski gelirlerinin beyanı ve ödenmemiş eski vergilerin ödenmesinin sağlanması hem de bu mükelleflerin halihazırda tahakkuk eden yeni vergilerini ödemelerini sağlayacak bir beyan sistemini uygulamaya koymak olmalıdır. Ancak yapılan çalışmalar vergi aflarının sadece eski gelirlerin beyan edilmesi ama bu sefer mükelleflerin yeni vergilerini ödememeleri (ya da bunun tersi) şeklinde sonuçlar doğurduğunu

⁷ <http://www.bumko.gov.tr/TR,8312/maliye-bakani-sayin-naci-agbalin-2018-yili-mart-ayi-butce-degerlendirmesi.html> (Erişim 4 Mayıs 2018)

⁸ Raporumuzun yazım süreci içinde çıkarılan ve Vergi Barışı olarak adlandırılan 7143 sayılı Yasa 11 Mayıs 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

⁹ Elliott Uchitelle, *The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries*, Federal Reserve Bank of New York, *Quarterly Review*, Autumn 1989, ss. 53-48

göstermektedir.¹⁰ Daha açık bir ifade ile mükellefler, örneğin eski borçlarını beyan ederken, yeni doğan borçlarını beyan etmemekte ve vergi ödememektedirler. Bu durum aslında daha önceki raporumuzda belirttiğimiz gibi, vergi af ve kolaylıkları sıklıkla gündeme getirildiğinde ortaya çıkan tahsilat/tahakkuk oranlarındaki gerilemeler açısından Türk vergi sisteminde yaşanan sorunlara da açıklama getirebilecek bir argümanı içinde barındırmaktadır. Yapılan araştırmalar ayrıca;

- Vergi oranlarının yüksek olduğu ülkelerde vergi affına başvurma olasılığının diğer ülkelere göre daha yüksek olduğuna;
- Kamunun finansman ihtiyacı arttıkça vergi affına başvurma olasılığının arttığına ve
- Vergisini ödeyen dürüst mükelleflerin seçim dönemlerinde vergi affına başvuran siyasetçilere oy vermediğine,

işaret etmektedir.¹¹

Ülkemizde de 1924 yılından bu yana vergi afları ve benzeri kolaylıklar sıklıkla uygulamaya konulmuş, ancak özellikle neo-liberal ekonomi politikalarının uygulanmaya başladığı 1980 yılından günümüze kadar bu tür uygulamalar daha önceki dönemlere kıyasla çok daha fazla gündeme getirilmiştir. Bu dönemde aşağı yukarı her iki veya iki buçuk yılda bir vergi affı uygulanmıştır.

Vergi afları ve benzeri kolaylıkların vergi gelirlerini arttırıp arttırmadığı konusunda muhtelif ampirik çalışmalar ülkemizde de son yıllarda yoğunluk kazanmış olup, bu konuda yapılan ekonometrik bir çalışmanın bulgularına göre¹²; vergi afları ilk anda vergi gelirlerinde önce azaltıcı sonraki dönemde arttırıcı ancak daha sonra tekrar azaltıcı bir yönde harekete yol açmaktadır. Söz konusu araştırmadan çıkan sonuç son tahlilde vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisinin olumsuz olduğu şeklindedir.

3.4. Gelirlerden Ret ve İadeler¹³

Türk bütçe sisteminde başta KDV olmak üzere ekonomi politikaları gereği yapılan vergi iadelerinin de takibinin yapılması gerekmektedir. Söz konusu iadeler “Genel Bütçe Gelirleri Ret ve İadeler” başlıklı tablodan izlenebilmekte ve Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde “Genel Bütçe Gelirleri” kategorisi içinde yer almaktadır. Bu veriler arasında bu yılın ve geçen yılın ilk üç ayında yapılan vergi iadeleri ve ödenen asgari geçim indirimlerine ait tutarların yıl sonu gerçekleşmelerine oranları da dahil olmak üzere görünümü aşağıda Tablo 9’da yer almaktadır.

10 James Alm ve Victor Beck, *Tax Amnesties and Tax Revenues*, *Public Finance Quarterly*, Vol.18, No: 4, 1990, 433-450

11 Ayşe Kaya, Yrd. Doç. Dr, *Vergi Aflarının Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi; Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz*, Maliye Dergisi, Sayı 167 Temmuz-Aralık 2014

12 Ayşe Kaya, a.g.e

13 İade teşvik amaçlı vergi iadelerinin yanısıra daha çok usulüne göre tahsil edilmiş ancak sonradan ilgili yasal düzenlemelere göre, yersiz veya fazla tahsil edilmesi nedeniyle iade edilen vergiler için kullanılan bir terimdir. «Ret» kelimesi ise eski bir maliye terimi olup, bir şekilde tahsil edilen ancak sonradan yasal bir dayanağı olmadığı veya olması gerekenden fazla tahakkuk ettirilip tahsil edilen tutarlar için kullanılmaktadır.

Tablo 9: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler - Seçilmiş Kalemler

Bin TL	Ocak-Mart 2017	2017 İade Tahmini	Ocak Mart 2018	2018 İade Tahmini *	2017 Tahmin Gerç. %	2018 Tahmin Gerç. %
Red ve İadeler İle Asgari Geçim İndirimi (Genel Toplam)	19.732.361		23.863.883			
A) Genel Bütçe İadeleri	12.883.291	55.149.573	16.145.137	69.317.493	23,4%	23,3%
Vergi Gelirleri	12.701.784	53.661.464	15.785.009	67.894.441	23,7%	23,2%
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.521.351	6.919.167	1.426.162	9.464.016	22,0%	15,1%
a) Gelir Vergisi	1.025.185	2.994.114	935.923	4.537.648	34,2%	20,6%
b) Kurumlar Vergisi	496.166	3.925.053	490.239	4.926.368	12,6%	10,0%
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	17.427	84.779	24.008	57.733	20,6%	41,6%
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	10.981.888	45.802.956	13.959.736	57.502.825	24,0%	24,3%
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	10.732.923	44.797.940	13.757.228	56.411.614	24,0%	24,4%
İhracatta KDV	6.916.450		9.283.447	0	-	-
b) Özel Tüketim Vergisi	230.430	980.212	198.541	1.022.699	23,5%	19,4%
B) Asgari Geçim İndirimi	6.849.070	0	7.718.746	0	-	-

Bu yılın ilk üç ayında yapılan iadeler geçen yılın aynı ayına göre 4 milyar TL daha fazla olup, kalemlerin çoğunda yılsonuna göre iade oranlarında büyük bir değişim gözlemlenmemektedir. Ancak yukarıda açıklandığı üzere yeniden yapılandırma gelirlerinden bu yılın ilk üç ayında 3,9 milyar TL elde edilmişken aynı dönemde yapılan vergi iadeleri bunun hemen hemen 4 katı (16 milyar TL) büyüklükte olmuştur. Bir anlamda özel sektör ve hane halkına enjekte edilen satın alma gücü, yeniden yapılandırma ile özelden kamuya aktarılan vergi gelirlerinin çok daha üzerinde olmuş ve genişlemeci politikalara katkıda bulunmuştur.

Bu tür iadeler, bütçe giderleri içinde yer alan bir ödenekten yapılmamakta yani bütçede gider olarak gösterilmemektedir. Dolayısı ile bu işlemleri bütçe giderleri içinde izleme imkanı bulunmamaktadır. Tersine, bu iadeler bütçe gelirlerinden indirim olarak değerlendirilmekte ve bu şekilde muhasebeleştirilmektedir. Bir diğer ifade ile vergi iadeleri bütçe gelirlerinden düşülmek sureti ile gelir kalemleri net olarak bütçe gelir tablolarına yansıtılmaktadır. Klasik bir bütçe ilkesi olarak kabul edilen ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda da belirtilen kamu mali işlemlerinin devlet hesaplarına "*gayrisafilik ilkesi - yani gelir ve giderlerin birbirlerinin arkasına saklanmadan ve netleştirme yapılmadan-*" kaydolması ilkesine uygun olmayan bu uygulama, bir ölçüde yapılan iadelerin ayrı bir tabloda yayınlanması sureti ile telafi edilmektedir. Ancak bu tabloların konunun detayına vakıf olmayan araştırmacılar veya konuya ilgi duyan normal vatandaşlar tarafından takibinin ve yorumlanmasının kolay olmadığı da açıktır.

3.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri'nin özet bir görünümünü ve gelir kalemlerinin toplam tahsilata oranlarını veren Tablo 10 aşağıda yer almaktadır.

Tablo 10: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

Milyon TL	Ocak-Mart 2017	Ocak-Mart 2018	2017 % Pay	2018 % Pay
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	144.735	167.436	100,0%	100,0%
I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	138.063	159.779	95,4%	95,4%
Vergi Gelirleri	121.616	145.803	84,0%	87,1%
Dolaysız Vergiler	42.092	52.868	29,1%	31,6%
Vergi Gelirleri İçindeki Payı	34,6%	36,3%	-	-
Dolaylı Vergiler	79.525	92.935	54,9%	55,5%
Vergi Gelirleri İçindeki Payı	65,4%	63,7%	-	-
Diğer	16.447	13.976	11,4%	8,3%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.435	2.410	1,7%	1,4%
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1.063	877	0,7%	0,5%
Faizler, Paylar ve Cezalar	8.049	9.971	5,6%	6,0%
Sermaye Gelirleri	4.754	603	3,3%	0,4%
Alacaklardan Tahsilatlar	146	115	0,1%	0,1%
II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ	4.469	5.603	3,1%	3,3%
III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KUR. GELİRLERİ	2.203	2.055	1,5%	1,2%

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Bu tablo beklendiği gibi vergi sistemimizin temel sorunlarından birisi olan dolaysız vergi aleyhine dengesizliğin aynen devam ettiğini göstermektedir. Burada tek dikkati çeken nokta dolaysız vergilerin toplam vergi gelirlerinin içindeki payının geçen senenin aynı dönemine göre yaklaşık 1,7 puan daha yüksek gerçekleşmesidir. Bunda dönemsel olarak tahsilat/tahakkuk oranlarında gelir vergisi başta olmak üzere dolaysız vergilerin tahsilat oranlarının, dolaylı vergilere kıyasla nispeten daha yüksek gerçekleşmesinin payı olduğu değerlendirilmektedir. Bu durumun yapısal bir dönüşüme yol açıp açmayacağını, alınan bazı vergi kararlarının da ışığında (kurumlar vergisi oranlarında 2 puanlık artış gibi) önümüzdeki dönemlerde takip edilmesi gerekmektedir.

4. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER

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

Birinci raporumuzda açıklandığı gibi bütçenin nakit dengeleri nakden gerçekleşen dolayısı ile Hazine'nin finansman gereğini belirleyen parametrelerdir. Hazine nakit dengesi ise genel bütçenin topladığı nakit gelirler ile nakit giderler üzerinden hesaplanır ve esasında devletin nakit borçlanma yükünün (faturanın boyutunun) görüldüğü önemli bir göstergedir.

Tablo 11: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Mart Kümülatif)

Milyon TL	MERKEZİ YÖNETİM		GENEL BÜTÇE	
	2017	2018	2017	2018
BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ	3.902,30	1.854,66	497,83	-1.331,08
BÜTÇE DENGESİ	-14.922,12	-20.422,64	-18.326,59	-23.608,38
BÜTÇE EMANETLERİ	2.364,60	3.846,80	7.963,58	6.360,60
DİĞER EMANETLER	-390,13	-5.315,28	-638,82	- 2.980,01
AVANSLAR (2018 Bilgileri Henüz Girilmemiştir)	3.837,66	-	3.337,80	-
BÜTÇE NAKİT DENGESİ	-9.109,99	-21.891,12	-7.664,04	-20.227,79
BÜTÇE FİNANSMANI	9.109,99	21.891,12	7.664,04	20.227,79
İÇ+DIŞ BORÇLANMA (NET)	21.475,21	7.010,09	21.475,21	7.010,09
DIŞ BORÇLANMA (NET)	6.771,73	-7.889,39	6.771,73	-7.889,39
Kullanım	14.038,45	8.305,35	14.038,45	8.305,35
Ödeme	-7.266,72	-16.194,74	-7.266,72	-16.194,74
İÇ BORÇLANMA (NET)	14.703,48	14.899,48	14.703,48	14.899,48
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	844,94	969,37	844,94	969,37
Satış	844,94	969,37	844,94	969,37
Ödeme	-	-	-	-
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	13.858,54	13.930,11	13.858,54	13.930,11
Satış	36.816,25	34.980,76	36.816,25	34.980,76
Ödeme	-22.957,71	-21.050,65	-22.957,71	-21.050,65
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	-	-	-	-
Satış	-	-	-	-
Ödeme	-	-	-	-
NET BORÇ VERME (-)	-81,96	-262,26	-81,96	-262,26
BORÇ VERME	0,71	13,61	0,71	13,61
GERİ ÖDEME (-)	82,68	275,87	82,68	275,87
ÖZELLEŞTİRME GELİRİ	-	-	-	-
TMSF GELİR FAZLALARI	-	-	-	-
KASA/BANKA VE DİĞER İŞLEMLER	-12.447,18	14.618,77	-13.893,14	12.955,44

Bu tablo incelendiğinde genel (bakanlıklar, TBMM gibi kurumların bütçesi) bütçe açığının merkezi yönetim (genel bütçe ile üniversiteler, TCK gibi kurum bütçeleri ile düzenleyici ve denetleyici kurumların konsolide bütçesi) bütçe açığından daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. Bu gelişme dönem başında merkezi yönetimin harcamalarını (transferler başta olmak üzere) gelirlerinden daha fazla arttırmak durumunda kaldığına işaret etmektedir. Buna karşılık özel bütçeli kurumlar yılın ilk üç ayında bütçe fazlası vermişlerdir. Dolayısı ile toplam merkezi yönetim bütçe dengesi daha az açık vermiştir.

Öte yandan hem 2017 Ocak-Mart döneminde hem de bu yılın aynı döneminde genel bütçe kurumlarının yaptığı harcamaların sırası ile yarısı (2017) ile dörtte birine yakın kısmı (2018) nakden ödenmemiş (bütçe içi emanete alınmış) ve bütçe dışı emanet hesaplarından yapılan ödemelerden gelen nakit baskısı bu şekilde hafifletilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2018 yılının ilk üç ayında bütçe dışı emanet hesaplarından yapılan ödemelerin önemli ölçüde KDV iadeleri gibi iadelerden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Bunun sonucunda Hazine'nin finanse edeceği nakit açığı hem merkezi yönetim hem de genel bütçe açığının altında gerçekleşmiştir. Emanet hesapları harcamaları kontrol etmek yönünde çalışırken, avans hesaplarının ne yönde çalıştığını dolayısı ile nihai nakit açığının durumunu yorumlamamıza imkân verecek veriler 2018 yılı için henüz yayınlanmamış bulunmaktadır. Bu konuda aşağıdaki yer alan Hazine Nakit Dengesinden bir fikir edinmek mümkün bulunmaktadır.¹⁴

Tablo 12: Hazine Nakit Dengesi - Ocak-Mart Kümülatif (Milyon TL)

	2017	2018
1. GELİRLER (2)	139.096	170.878
2. GİDERLER	166.222	190.985
FAİZ DIŞI GİDERLER	147.834	169.562
FAİZ ÖDEMELERİ	18.387	21.423
3. FAİZ DIŞI DENGİ	-8.739	1.316
4. ÖZELLEŞTİRME ve FON GELİRLERİ (3)	4.535	354
5. NAKİT DENGESİ (1+4-2)	-22.591	-19.753
6. FİNANSMAN (7+8+9+10+11)	22.591	19.753
7. BORÇLANMA (NET)	20.370	5.862
DIŞ BORÇLANMA (NET)	5.925	-8.833
Kullanım	13.116	7.579
Ödeme	7.191	16.412
İÇ BORÇLANMA (NET)	14.445	14.695
Kullanım	37.346	35.689
Ödeme	22.901	20.994
8. ÖZELLEŞTİRME GELİRİ (4)	0	0
9. TMSF'DEN AKTARIMLAR	581	108
10. DEVİRLİ - GARANTİLİ BORÇ GERİ DÖNÜŞLERİ	168	146
11. BANKA KULLANIMI (5) -(5+7+8+9+10)	1.471	13.637
12. KUR FARKLARI (6)	413	749
13. KASA/BANKA NET (5) (11-12)	1.059	12.888

¹⁴ İlk üç aylık veriler ile yaptığımız bu analize ek olarak, raporumuz yayımlanmadan önce Nisan ayı nakit dengesi de açıklanmış bulunmaktadır. Buna göre Ocak-Nisan 2018 arasında merkezi yönetim bütçe açığı 23,1 milyar TL olmuştur. Buna karşılık Nisan ayında hem bütçe emanetlerinden hem de bütçe dışı emanetlerden yapılan toplam 6,6 milyar TL'lik ödeme nedeni ile merkezi yönetimin nakit açığı bütçe açığının yeniden üzerine çıkarak 29,7 milyar TL olmuştur. Bir diğer ifade ile yılın ilk üç ayında bütçe dengesine yakın seyreden nakit açığı, Ocak-Nisan ayında emanet çözümlerinin etkisi ile (piyasaya olan borçların ödenmeye başlaması ile) yeniden ekonomiyi satın alma gücü enjekte etmeye başlamıştır.

Yukarıdaki tablo daha önce belirtildiği gibi Hazine nakit dengesi olarak da bilinen genel bütçe kurumlarının nakit durumunu vermektedir. Hazine nakit dengesinin özelliği gelir ve giderlerinin içinde emanetlerden ve avanslardan yapılan nakit ödemelerin de yer almasıdır. Bu tabloya bakıldığında 2018 yılının ilk üç ayında Hazine nakit açığının aşağı yukarı Genel Bütçe nakit dengesi ile aynı düzeyde gerçekleştiği görülmektedir. Genelde beklenen bir durum olan Hazine nakit dengesinin Genel Bütçe nakit dengesine oldukça yakın çıkması, avans hesaplarından net olarak önemli bir çıkış olmayabileceğine de işaret etmektedir. Buna karşılık 2017 yılının ilk üç ayında Hazine nakit dengesi, genel bütçe nakit dengesinin yaklaşık iki katı kadar açık vermiştir. Çok sık rastlanmayan ve açıklanmaya muhtaç bu durum ile ilgili olarak 2017 yılının bu döneminde bütçe hesaplarına yansımayan bir nakit ödeme yapılmış olabileceği akla gelmekle beraber, bir önceki dönemde bütçeye gelir kaydedildiği halde nakit olarak hesaplara girmesi ay sonu olduğu için bir sonraki döneme aktarılan vergi gelirleri tahsilatı nedeni ile geçen yılın ilk üç ayında nakit hesaplarda gözükmeyen gelir işlemlerinden dolayı böyle bir sapma yaşanması daha büyük bir olasılıktır. Bu hususun açıklığa kavuşturulması için çaba gösterilmektedir. Fazla teknik detay gibi gözüken bu sapsmalar hakkındaki açıklamalarımızın asıl önemi, devletin dönem içindeki nakit durumunun gerçek boyutlarının sağlıklı bir izlemesinin yapılamamasında yatmaktadır.

Hazine Nakit Dengesi bize aynı zamanda nakit açığının hangi borçlanma araçları ile finanse edildiğine ilişkin bilgileri de vermektedir. Buna göre 2018 yılının ilk üç ayındaki açığın finansmanı, son yıllardaki eğilime uygun olarak iç borçlanma ağırlıklı olarak yapılmıştır. İç borçlanmada da tahvil satışları diğer enstrümanlardan önce gelmektedir. Dış borçlanmaya geçen seneye kıyasla çok daha az başvurulduğu dikkati çekmektedir. Geçen senenin aynı dönemine göre bu yılın ilk üç ayında Hazine dış borçta “net geri ödeyici” konuma geçmiştir. Bunun sonucunda dış borç ödemeleri için de iç borçlanmaya ağırlık verildiği dikkat çekmektedir. Geçen senenin son dönemlerinde rastlanan nakit açığının çok üzerinde borçlanma yapılması uygulaması yılın ilk üç ayında devam etmemiş ve yapılan net borçlanma (iç+ dış) nakit açığının altında kalmıştır. Dolayısı ile bir önceki raporumuzda da belirtildiği gibi geçen senenin son dönemlerinde açığın çok üzerinde yapılan borçlanma ile sağlanan kasa mevcutları yılın ilk aylarında yoğunlaşan ödemeler için kullanılmıştır.

5. BÜTÇENİN FİNANSMANI VE BORÇLANMA GÖSTERGELERİ

5.1. Hazine Borç Stokundaki Gelişmeler

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

Tablo 13: Hazine Borç Göstergeleri

								Önceki Yıla Göre % Artış				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I.Çeyrek	2013	2014	2015	2016	2017
Hazine Borç Stoku (Milyon TL)	532.901	586.192	612.516	678.245	759.951	876.486	913.080	10%	4%	11%	12%	15%
Hazine İç Borç Stoku (Milyon TL)	386.542	403.007	414.649	440.124	468.644	535.448	550.374	4%	3%	6%	6%	14%
Hazine Dış Borç Stoku (Milyon TL)	146.359	183.185	197.868	238.121	291.306	341.038	362.706	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%	11,0%						
Hazine Toplam Borç Stoku/GSYH (Yeni Seri)	34%	32,4%	30,0%	29,0%	29,1%	28,2%						
Hazine İç Borçlanmasının Ortalama Vadesi (Nakit Borçlanma-Ay)	60,8	74,7	68,5	71,8	67,4	71,2	70,8					
Hazine İç Borçlanma Maliyetleri (Yıllık Kümülatif Maliyet %)	8,8%	7,9%	9,6%	9,2%	10,0%	11,0%	12,4%					
Hazine İç Borç Çevrim Oranları (Yıllık Borçlanma / Yıllık Borç Servisi *)	81%	85%	82%	84%	91%	125,6%	97,8%					
Hazine İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	2,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,2	4,2					
Hazine Dış Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	9,4	9,3	9,5	9,5	9,4	9,9	9,8					
Toplam Hazine Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	4,6	5,6	6,1	6,3	6,3	6,4	6,4					

* Ocak-Nisan 2018 Ortalaması

Bu tablodaki verilere göre Mart 2018 sonu itibarıyla Hazine iç ve dış borç stoku geçen yılın sonuna göre %6 civarında artmıştır.¹⁵ Hazine borç stokunun ortalama vadesi yıllar içinde çok büyük değişiklikler göstermeden 6 yılın biraz üzerinde seyretmektedir. Nisan ayı rakamlarına göre ise ortalama vade 6,5

¹⁵ Raporumuzun hazırlık süreci içinde açıklanan Nisan 2018 verilerine göre ise Hazine borç stoku 553 milyar TL'si iç, 368 milyar TL'si dış borç olmak üzere toplam olarak 921 milyar TL civarına çıkmış ve Mart sonuna göre bir ay içinde 8 milyar TL artmıştır.

yıl olmuştur. Özellikle 2012 den sonra dünyadaki likidite bolluğu ve piyasa koşullarının elverişliliğinin de etkisi ile oluşan ortamda özellikle iç borç stokunun iki yılın biraz üzerinde olan vadesinin uzatılması ve dört yılın üzerine çıkarılması mümkün olmuş ve bunun sonucunda dış borçlanmadaki uzun vadeli tahvil satışları ile birlikte 9 yılın üzerinde seyreden hatta son zamanlarda on yıla yaklaşan dış borç stokunun vade etkisi ile toplam borç stoku ortalama vadesi 6,4 yıl civarında istikrar kazanmıştır. Son yıllarda iç borç stokunun vadesinde 2014 yılında erişilen en üst seviyeden (4,6 yıl) aşağı doğru hafif bir eğilim gözlemlenmekte ancak dış borçlanmanın olumlu etkisi bu azalışı telafi ettiği için toplam borç stokunda henüz bir vade bozulması göze çarpmamaktadır. Bundan sonra borç stokunun vadesi esas olarak Kredi Derecelendirme Kuruluşları'nın negatif yönde not değiştirmesinin sonuçlarından, seçim sürecinde artabilecek bütçe açıkları ve borçlanma ihtiyacından, seçim sonrası oluşabilecek siyasi durumdaki belirsizliklerden ve özellikle enflasyon karşısında hazinenin mevcut faiz oranlarından arzu ettiği vadede borçlanma yapma olanaklarından etkilenecektir. Mevcut veriler çerçevesinde borç stokunun vadesinin bu durumdan radikal bir geri dönüş olmaması haricinde olumsuz yönde etkilenebileceği tahmin edilmektedir.

5.2. Hazine Borçlanmasındaki Gelişmeler

Tablo 13 aynı zamanda Hazine'nin yıl içinde yaptığı iç borçlanmaya ilişkin göstergeleri de içermektedir. Buna göre Hazine'nin yapmış olduğu iç borçlanmanın ortalama vadesi 2012'den itibaren 5 yıldan 6 yıl civarına (72 ay) uzamaya başlamıştır. Buna karşılık Hazine'nin birincil piyasadan yaptığı borçlanma maliyetleri yıldan yıla artmaya başlamış ve en son Mart 2018 itibarıyla %12,4 civarına çıkmıştır. Ancak son dönemlerde Hazine borçlanma ihalelerinde gerçekleşen ihale faizleri, yıllık ortalama maliyetlerin de üzerinde seyretmektedir. Örneğin 18 Mayıs 2018 tarihinde yapılan ihalede, kabul edilen en yüksek faiz %16,06 olmuştur.¹⁶ Buna karşılık 18 Nisan 2018 tarihinde yapılan ihalede kabul edilen faiz %13,63'tür.¹⁷ İkincil piyasada işlem gören ve işlem hacmi nedeni ile gösterge faiz olarak nitelendirilen iki yıllık tahvillerinin ikincil piyasa yıllık bileşik faizi ise bir yıl önceki %11 seviyesinden Mayıs ayının son günlerinde %17,03 düzeyine çıkmıştır.¹⁸ Dolayısı ile ikincil piyasada faizler birincil piyasa faizlerinin bir miktar üzerinde seyretmekte ve bu da Hazine'nin ileride birincil piyasada satacağı kağıtların faizlerinin yükselme eğiliminin süreceğine dair bir işaret oluşturmaktadır.

¹⁶ 18 Mayıs İhalesinde piyasanın teklif ettiği maksimum faiz %16,23, Hazinesinin ise tekliflerin ancak %64'ünü kabul ederek ödemeye hazır olduğunu belirttiği maksimum faiz %16,05 olmuştur.

¹⁷ 18 Nisan ihalesinde piyasanın teklif ettiği maksimum faiz 13,94 olup, teklif edilen alım miktarının sadece %23'ü Hazine tarafından kabul edilmiş ve ödenen maksimum faiz %13,63 olmuştur.

¹⁸ <http://www.bloomberght.com/tahvil/gosterge-faiz> Erişim Tarihi : 21 Mayıs 2018

6. ÖZEL BÖLÜM - KÖİ PROJELERİ VE DEVLET BORÇ VE ALACAKLARI ÜZERİNE BAZI GÖZLEMLER

Raporumuzun bu bölümünde önce birinci raporumuzda değinilen KÖİ projelerine ağırlıklı olarak ülkemiz uygulamaları açısından daha yakından bakılacak, daha sonra kamuoyunda çok tartışılmayan ancak önümüzdeki süreçte dikkate alınmasında fayda olduğuna inandığımız devlet borç ve alacaklarına ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır.

6.1. KÖİ Projeleri

6.1.1. Genel Olarak KÖİ

KÖİ yöntemi 1990'lı yılların başından dünyada egemen olan neo-liberal düzenin devletin ekonomideki rolünün azaltılması gerektiği konusundaki düşüncesinden hareketle yaygınlık kazanan ve kamu altyapı yatırımlarında (enerji, içme suyu, ulaştırma, haberleşme) ve kamu hizmetlerinin üretilmesinde özel sektörün¹⁹ varlığının ve ağırlığının arttırılması amacıyla yönelik bir finansman ve hizmet sunum biçimidir. Bu finansman ve hizmet sunum biçimini diğer kamu veya özel sektör hizmet sunumu biçimlerinden ayıran özellik, kamu ve özel sektörün hizmetin sunumu ve finansmanında “işbirliği” yapmasıdır.

Özellikle 1980'lerde popüler olan özelleştirmelerin daha sonra çeşitli nedenlerle hız kesmesinden sonra gündeme gelen KÖİ yönteminde esas olarak devlet, kendisine ne türde bir kamu hizmetinin üretilmesi gerektiğini tanımlar ve bu hizmetin üretilmesi için gerekli yatırımın yapılması, finansmanının sağlanması ve daha sonra bunun üretilmesini özel sektörden talep eder. Bu hizmetlerin ve yatırımların doğrudan kamu tarafından yapılması yerine özel sektör tarafından yerine getirilmesinde genellikle savunulan görüş, özel sektörün finansmana daha kolay erişebilmesi ve belli koşullar altında daha etkin çalışma kapasitesine sahip olmasıdır. KÖİ modelinin kamu tarafından cazip bulunmasının nedeni ise bütçeye gelecek yatırımın finansmanı yükünden kurtulunması ve bundan doğacak bütçe açıklarına maruz kalınmaması olarak açıklanabilir. Ayrıca aşağıda görüleceği üzere özellikle devletin KÖİ projelerine sağladığı garantilerden doğacak yükümlülüklerin ileride gündeme gelme olasılığı söz konusu olduğu için bu gibi projelerin politik rantından bugünkü hükümetin yararlanması, olası yüklerinin ise gelecekteki hükümetlere kalması da KÖİ yönteminin rağbet görmesine katkı yapmaktadır. Ayrıca Yap Kırala Devret gibi modellerde (ülkemizde şehir hastanelerinde söz konusu olan kira ödemeleri gibi) gündeme gelen kira ödemelerinin tahakkuk muhasebesi esaslarına göre devlet borcu olarak kaydedilmesi gerekirken böyle bir kayıt yapılmadığı, dolayısı ile devlet borcunun daha küçük gösterildiği, bunun da KÖİ projelerinin devlet tarafından rağbet görmesine neden olduğuna dair görüşler de bulunmaktadır.²⁰

KÖİ modellerinde özel sektör kamu ile yaptığı sözleşme kapsamında bu yükümlülüğünü yerine getirirken karşılığında da kamu, özel sektöre karşı bazı taahhütlerde bulunur. Bu taahhüt temelde özel sektörün ürettiği hizmetin satın alınmasıdır. Bu hizmet satın alması genelde önceki paragrafta da değinildiği gibi devletin sağladığı alım garantileri, fiyat garantileri gibi minimum gelir ağırlıklı garanti

¹⁹ KÖİ projeleri ile ilgili değerlendirmeler için yararlanılan kaynaklar: “Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliğine İlişkin Gelişmeler Raporu 2017”, Kalkınma Bakanlığı, Mayıs 2018; “Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk”, (by a team led by Richard Hemming), IMF Publication, 2006; “Government Guarantees and Fiscal Risk”, IMF Publication, 2005; Prof.Dr Uğur Emek-Blogspot ve “Private Participation in Infra Structure Projects Database Half Year Update-2017”, by World Bank, 2017

²⁰ Bu konuda bir değerlendirme için bkz. Prof. Dr. Uğur Emek-Blogspot <http://uemek.blogspot.com.tr/2016/11/devlet-borclarin-gizleme-nin-bir-arac.html>, Erişim: 21 Mayıs 2018

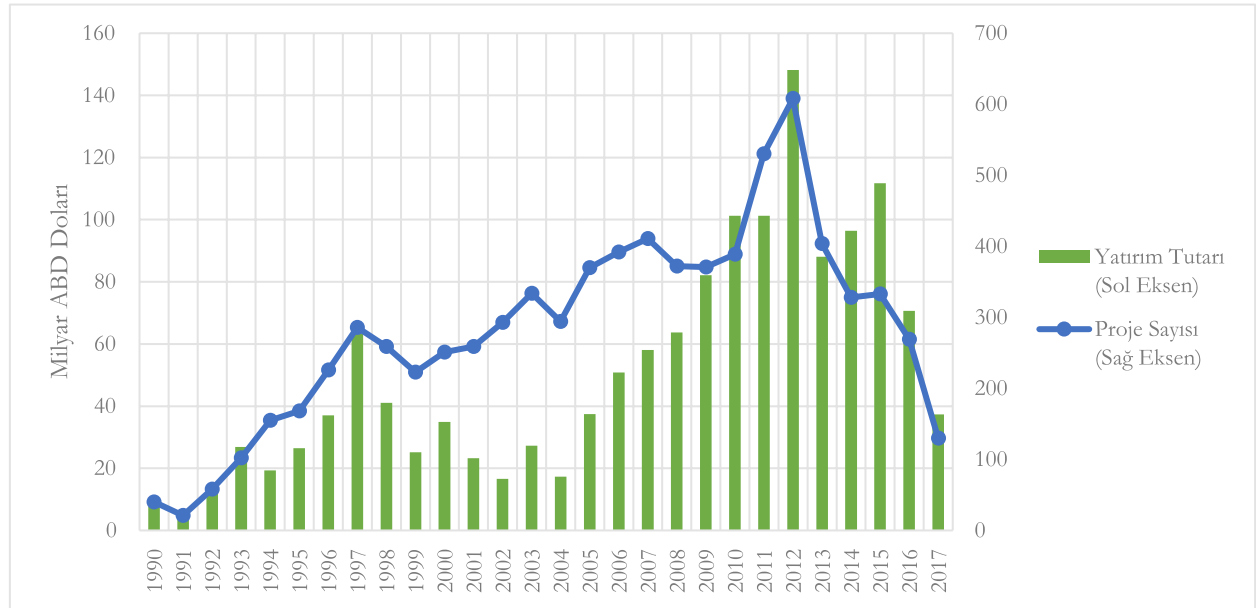
mekanizmaları ile desteklenir. Örneğin, son zamanlarda kamuoyunun gündemine gelen “köprü geçiş ücretleri” mekanizmasında olduğu gibi hizmeti doğrudan vatandaşa sunan işletmecinin kârını güvence altına alacak şekilde köprülerden geçecek araç sayısını belli bir fiyat üzerinden garanti edebilir ve bunun altında kalınması durumunda aradaki geçiş ücret farkları işletmeciye ödenir.

6.1.2. Türkiye’de ve Dünya’da KÖİ Projeleri

6.1.2.1. Dünya’da KÖİ Projelerine Genel Bir Bakış

KÖİ Projeleri ile ilgili önemli bir bilgi kaynağı Dünya Bankası’nın “Private Participation in Infrastructure Projects Database Half Year Update-2017” isimli raporudur. Bu rapor aynı zamanda Kalkınma Bakanlığı tarafından en son olarak 2018 Mayıs ayında yayımlanan “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2017” belgesine de önemli ölçüde kaynak teşkil etmektedir. Aşağıdaki açıklamalarımız ve istatistiki veriler bu iki rapordan alıntılanmıştır.

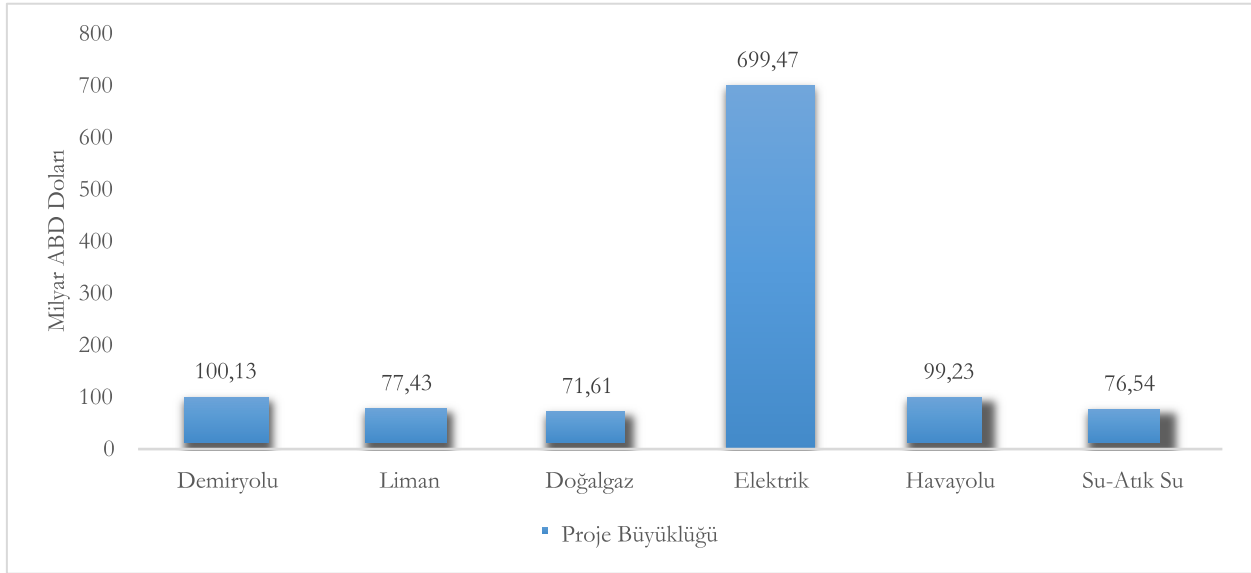
Grafik 1: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Projelerinin Gelişimi (1990-2017 Yarı Yıl)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu 2017.

Kalkınma Bakanlığı Raporu’ndan edinilen bilgilere göre 1990-2017 İlk Yarı Yıl Dönemi zarfında gelişmekte olan ülkelerde toplam 5800 adet KÖİ projesi gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin toplam yatırım tutarı 1 trilyon 430 milyar ABD Doları olmuştur. **Grafik 1**’den izlenebileceği gibi KÖİ projeleri hem sayı hem de yatırım tutarı açısından en yüksek değerlerine 2012 yılında ulaşmış, daha sonra proje tutar ve sayılarında aşağı doğru bir eğilim gözlemlenmiştir. Bu projelerin sektörler arası dağılımı ise aşağıda **Grafik 2**’de yer almaktadır.

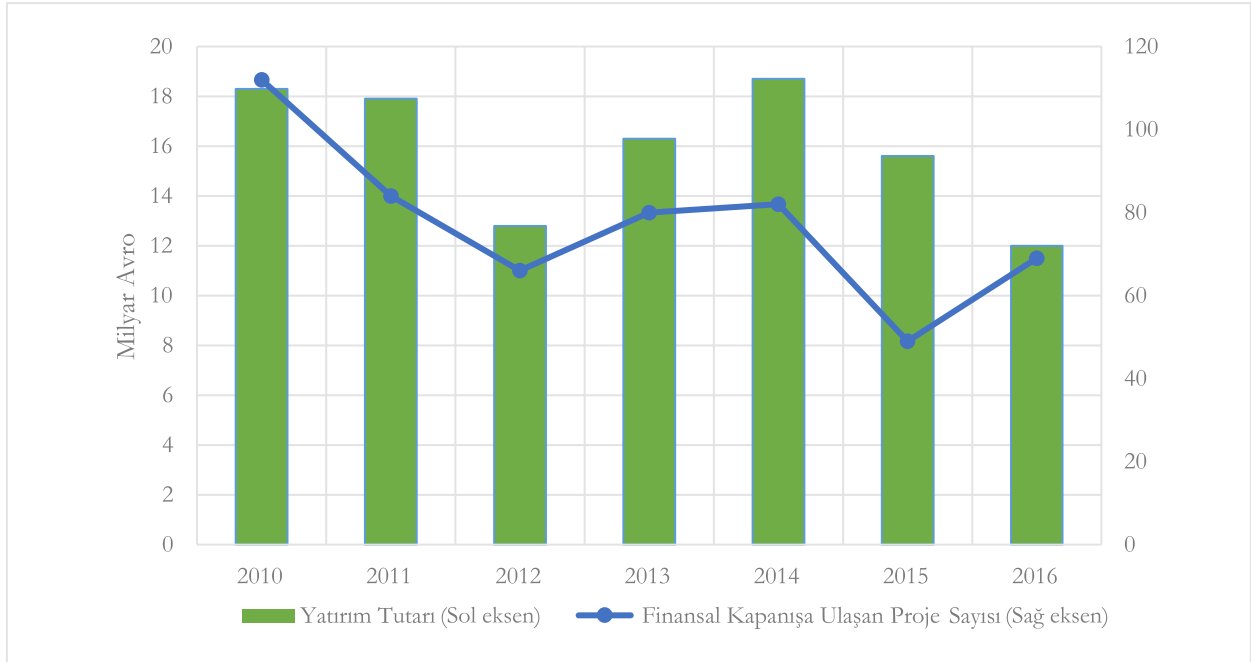
Grafik 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarlarının Sektörel Dağılımı (1990-2017)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ 2017 Raporu

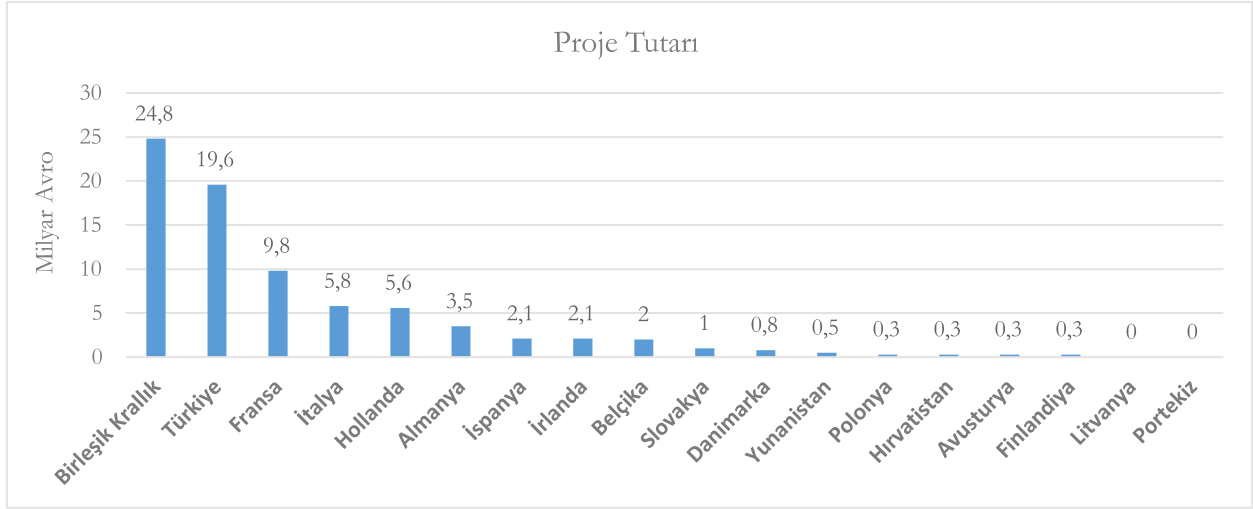
Bu grafikten izlenebileceği gibi gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projeleri en çok enerji sektöründe yoğunlaşmış bulunmaktadır. Proje sayısı bakımından enerji sektöründeki yatırımların bu dönem boyunca toplam proje sayısının yarısına yakını (2793 adet) oluşturduğu anlaşılmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler arasında proje sayısı açısından Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri 1936 proje ile ilk sırada gelmektedir. Avrupa ülkelerinde de KÖİ projeleri yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. Avrupa’da KÖİ projelerinde İngiltere başı çekmektedir. (Grafik 3,4)

Grafik 3: Avrupa’daki KÖİ Projeleri (Yatırım Tutarı-Proje Sayısı)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ 2017 Raporu

Grafik 4: Avrupa'daki KÖİ Projelerinin Ülkelere Dağılımı, Yatırım Tutarı ve Proje Sayısı 2013-2016 (Milyar Avro)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ 2017 Raporu

Grafik 4'e göre İngiltere'nin toplam KÖİ yatırım portföyü 25 milyar Avro olup, İngiltere'yi izleyen ikinci ülke 19,6 milyar Avro'luk yatırım tutarı ile Türkiye'dir.

6.1.2.2. Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri, Modeller- Mevzuat ve KÖİ Envanteri

KÖİ modellerinin dünyada uygulanan birçok çeşidi bulunmakla beraber, Kalkınma Bakanlığı KÖİ raporu ülkemizde bunlar arasında en çok uygulananlarını Yap İşlet Devret (YİD), Yap Kirala Devret (YKD), Yap İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) şeklinde kategorize etmektedir. Bu modeller ve ülkemizde hangi sektörlerde uygulandıkları konusu ve tabi oldukları mevzuat ve devletin üstlendiği yükümlülükler aşağıda özetlenmiştir. (Tablo 14)

Tablo 14: KÖİ Modelleri - Uygulamalar - Mevzuat²¹

Model - Açıklama	Sektör (en çok uygulamanın yapıldığı)	Mevzuat ⁵	Devletin Yükümlülüğü-Hazine Garantileri
Yap İşlet Devret (YİD) Özel sektör kamuya ait araziye yatırım yapmakta, tesisi işletmekte belli bir süre sonra kamuya devretmektedir.	Ulaştırma Sektörü Otoyol, Havaalanları, Liman, Köprü, Tünel Yapımları Enerji Projelerinin bazıları Bunun dışında tabiat parkı yapımından toptancı hali yapımına birçok alan	<ul style="list-style-type: none"> 3996 Sayılı YİD Kanunu, 3096 sayılı Kanun 3465 Sayılı Kanun 	Hazine tarafından Enerji Sektörü İçin Alım ve Fiyat Garantileri verilir.(Tablo: 19) - Bütçe Dışında TCMB nezdindeki Hazine Risk Hesabı Yolu ile Ödenir Karayolları Köprü Geçiş Ücret Garantileri-Karayolları Genel Müdürlüğüne kendi bütçesinden (3996 sayılı Kanun 8.md) ödenir
Yap Kirala Devret (YKD) Özel Sektör tesisi yapar. Kamuya kiralar. Kamu kira bedeli öder. Aynı yüklenici tesisin kamu tarafından işletilmesi sırasında tesisin bakım ve idaresi ile ilgili hizmetleri verir. Kamu buna ilişkin de hizmet bedeli ödemesi yapar.	Sağlık Sektörü Şehir Hastaneleri ve Sağlık Kampüsleri Uygulamaları Eğitim Sektörü Kiralama Karşılığı Eğitim Tesisleri Yapıtırılması	<ul style="list-style-type: none"> 6428 sayılı Kanun 652 Sayılı Kanun ve Yönetmeliği 4749 Sayılı KFBYK 	Kira Ödemeleri ve Hizmet Bedelleri Sağlık Bakanlığınca karşılanmaktadır. Muhtemel garanti ödemeleri de yine Sağlık Bakanlığı bütçesinden ödenecektir.(3996 sayılı Kanun-8.md) Hazine bunun dışında borç üslenim garantisi verebilir. 4749Md. 8/a ve (Tablo 20)
Yap İşlet (Yİ) Özel Sektöre mülkiyeti kendilerinde kalmak üzere tesis kurma ve işletme izni verilmektedir.	Enerji Sektörü Özel sektöre termik santral kurma ve işletme yetkisi verilmektedir.	<ul style="list-style-type: none"> 4283 sayılı kanun 	Hazine tarafından alım-fi-yat garantisi verilmektedir. (Tablo:19)
İşletme Hakkı Devri (İHD) Devletin mevcut bir tesisinin işletme hakkının özel sektöre devredilmesi yöntemidir.	Enerji Sektörü Ör. Çayırhan Termik Santrali Ulaştırma Sektörü Havaalanı İHD Gümrük Kapıları İHD	<ul style="list-style-type: none"> 4046 Sayılı Kanun 5335 Sayılı Kanun (33. md) 4458 sayılı Kanun 	Hazine Tarafından Alım ve Fiyat Garantisi Verilmektedir. (Tablo: 19)

6.1.2.3. Ülkemizdeki KÖİ Uygulamaları ve KÖİ Envanteri

Kalkınma Bakanlığının 2017 Yılı KÖİ raporuna göre 1986 -2017 yılları arasında ülkemizde toplam 225 adet KÖİ projesinin uygulama projesi imzalanmış bulunmaktadır. Bu projelerden 191 adedi halen işletmede olup, 34 adedinin ise finansal kapanışı yapılmış veya yapımına devam edildiği anlaşılmaktadır. Bu projelerin sözleşme değeri olarak tanımlanan (yatırım tutarı + kamuya işletme hakkı devri bedeli)

²¹ 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hk. Kanun 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletişimi Hk. Kanun 3645 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Oto Yol Yapım, İşletmesi Hk. Kanun 6428 Sayılı Kanun Sağlık Bakanlığınca KÖİ Modeli ile Tesis Yapımı, Hizmet Alımı Hk. Kanun 652 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Kanunu ve Eğitim ve Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması Hk. Yön. 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesisleri Tekerulması ve İşletilmesi Hk. Kanun 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun 5335 Sayılı Kanun (33.Md -Havaalanı İHD) 4485 Sayılı Gümrük Kanunu (Gümrük Kapılarının İH Devri) 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

tutarı ise 135 milyar ABD Doları olup bunun içinde en büyük pay yaklaşık 70 milyar ABD Doları ile havaalanı projelerine aittir. Enerji projeleri ikinci sırada yer alırken (28 milyar ABD Doları), otoyollar ve hizmet tesisleri (19 milyar ABD Doları) üçüncü sırayı almaktadır.

Tablo 14’de hukuki durum ve sektörler açısından genel çerçevesi çizilmiş bulunan 225 adet projenin;

- %47’si (106 Proje) YİD modeline göre yapılan projelerdir.
- YİD modelini %42 (93 Proje) ile İHD projeleri izlemektedir.
- YKD Projeleri toplam proje sayısının %9’unu (21 Proje) oluşturmaktadır.
- Bunları %2 pay ile (5 Proje) İH modeli izlemektedir.

IMF’nin Şubat 2018’de yayınladığı Türkiye Ülke Raporu’ndaki verilere göre²² KÖİ portföyü son beş yılda hızla artmış olup toplam yatırım tutarı 61 milyar ABD Dolarına ulaşmıştır. Bu miktarın %65’ine tekabül eden kısmı (40,5 milyar Dolar) halen inşa halindeki KÖİ yatırımlarıdır. Mevcut KÖİ envanteri konusunda bir fikir vermesi açısından inşa halindeki projeler aşağıda yer almaktadır. (Tablo 15)²³

Tablo 15: Yapım Aşamasındaki KÖİ Projeleri

No	Projeler	Yatırım Tutarı* (ABD Doları) (2018 Yılı Fiyatları)
1	İstanbul Yeni Havaalanı Projesi	14.556.237.502
2	Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Projesi	7.083.400.439
3	Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale-Balıkesir Otoyolu	2.870.743.805
4	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü dahil) (Kurtköy-Akyazı Kesimi)	1.976.686.408
5	İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	1.518.769.593
6	Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	1.254.949.571
7	Ankara-Niğde Otoyolu	1.147.128.831
8	Etilik Entegre Sağlık Kampüsü	1.135.980.344
9	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü dahil) (Kınalı-Odayeri Kesimi)	1.181.718.024
10	Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	864.687.346
11	Ulusal Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu	797.394.268
12	Haliç Yat Limanı ve Kompleksi	745.073.500
13	Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri	678.206.050
14	İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	597.799.447
15	Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	485.085.220
16	Menemen-Aliaga-Çandarlı Otoyolu	396.774.782
17	Şanlıurfa Şehir Hastanesi	394.696.188
18	Eskişehir Şehir Hastanesi	390.822.132
19	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	389.023.290
20	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	380.539.556
21	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	385.492.330

²² IMF Article IV-Turkey Consultation Report, s.22-Box 3

²³ Tablo 15’te yer alan projelerin nitelikleri konusunda daha detaylı bilgiler söz konusu raporda ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır.

22	Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	262.382.268
23	Tekirdağ Devlet Hastanesi	245.203.914
24	Manisa Eğitim Araştırma Hastanesi	212.184.323
25	Kütahya Şehir Hastanesi	182.100.172
26	Yassıada-Sivriada Projesi**	136.797.635
27	Karasu Limanı Projesi	79.414.905
28	İzmir-Bayraklı C Tipi Otoyol Hizmet Tesisi	63.050.160
29	Hamzabeyli Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	41.200.502
30	Kapıköy Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	22.825.765
31	Dalaman Yat Limanı ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri	21.992.037
32	Muğla-Datça Yat Limanı	15.867.791
33	Gazipaşa Yat Limanı	9.878.999
34	Tekirdağ Yat Limanı	6.831.237
TOPLAM		40.530.938.334

* Projelerin yatırım tutarları olup, devlete ödenecek kira bedeli dahil edilmemiştir.

** Yassıada-Sivriada projesi ihaleden muaftır.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu 2017 S .33

Yapımı devam etmekte olan projelerden 2018-2020 arasında hizmete açılması beklenen ve kamuoyunda sıkça tartışılan sağlık projeleri de aşağıda listelenmiştir.

Tablo 16: 2019-2020 Yıllarında Hizmete Girecek Sağlık Projeleri

Proje Adı	Planlanan Açılış Tarihi	Yatak Sayısı
Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	01.07.2018	1.583
Manisa Entegre Sağlık Kampüsü	01.10.2018	560
Eskişehir Şehir Hastanesi	01.10.2018	1.081
Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü 1. Aşama	30.04.2018	3.660
Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü 2. Aşama	30.07.2018	
Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü 3. Aşama	30.10.2018	
Elazığ Şehir Hastanesi	01.10.2018	1.038

Proje Adı	Planlanan Açılış Tarihi	Yatak Sayısı
Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	01.07.2019	838
Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	01.05.2019	3.566
Tekirdağ Şehir Hastanesi	01.06.2019	480
Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	01.07.2019	1.355
Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri	01.09.2019	2.400
Türkiye Ulusal Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu	01.10.2019	--
Kütahya Şehir Hastanesi	03.12.2019	600

Proje Adı	Planlanan Açılış Tarihi	Yatak Sayısı
Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü	01.01.2020	1.875
İstanbul (İkitelli) Başakşehir Entegre Sağlık Kampüsü	01.01.2020	2.682
Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	01.02.2020	1.180
İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	01.03.2020	2.060
Şanlıurfa Entegre Sağlık Kampüsü	01.09.2020	1.700

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu 2017

Görüleceği gibi yatırım toplamaları milyarlarca doları bulan birçok proje önümüzdeki yıllarda tamamlanacak olup, yüklenici kurumların yatırım için katlanmak durumunda oldukları maliyetin yanı sıra devlete işletme hakkı devir bedeli olarak da yüklü bedeller ödemesi söz konusudur. Buna karşılık yatırımcılar karşılaştıkları muhtelif riskleri en aza indirebilmek açısından devletten muhtelif garantiler talep etmekte ve bunun yanı sıra devreye giren sağlık projeleri için Yap Kirala Devret Modeli çerçevesinde kira bedeli ödemesi söz konusu olmaktadır. Bu noktada da devletin bu projeler nedeni ile karşılaştığı mali riskler ve bunun bütçesel yükleri tartışma ve ilgi odağı olmaya devam etmektedir.

6.1.2.4. KÖİ Projeleri ve Diğer Projeler Nedeniyle Karşılaşılan Mali Riskler

KÖİ projelerinin yanı sıra devletin diğer yatırım projeleri nedeni ile de yüklenmek durumunda olduğu mali risklere birinci raporumuzda değinmiş bulunuyoruz. Raporun bu bölümünde ise bütün bu riskleri daha genel bir çerçeveye oturtmak ve okuyucuya ileride devleti bekleyen ne gibi yükümlükler ve maliyetler doğacağına dair bir fikir vermesi açısından bazı hususların altını çizmek istiyoruz.

Devletin muhtelif nedenlerle karşı karşıya kalabileceği mali riskleri sistematik bir temele oturtmak açısından önce “koşullu yükümlülük - vukuu muhtemel yükümlülükler (contingent liabilities)” kavramını bir kez daha hatırlamakta yarar olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu yükümlülükler koşullu yükümlülükler denmesinin nedeni bu yükümlülüklerin gerçekleşmelerinin ileride belli bir olayın (Hazine garantili borçlanmalarda asıl borçlunun borcunu ödeyememesi, KÖİ karayolu ve köprü geçişlerinde garanti edilen araç geçiş sayısının altında kalınması gibi) ortaya çıkmasına bağlı olmasıdır. Bazı yükümlülüklerin ise (maaş ödemeleri gibi) ileride ne zaman gerçekleşecekleri şimdiden bilinmekte olup ödenmeleri herhangi bir koşula bağlı değildir. Devletin karşı karşıya bulunduğu risklerin bir diğer boyutu da yasalıktır. Bazı yükümlülükler açıkça yasal olarak üstlenilirken, bazı yükümlülükleri üstlenmek için yasal temel olmasa bile siyasi, ahlaki ve ekonomik nedenlerle bu yükümlülükleri de zımnen devletin üstlenmesi beklenir.

Bu çerçevede mali risklerin dört boyutu bulunmaktadır;

- Koşula Bağlı Yükümlülükler (Ne zaman olacağı bilinmeyen)
- Doğrudan Yükümlülükler (Ne zaman olacağı bilinen)
- Açık Yükümlülükler (Yasal mevzuata dayanan)
- Zımni (Örtük) Yükümlülükler (Yasalarda öngörülmemekle birlikte ödenmeleri beklenen)

Bu dört boyutu birbiri ile ilişkilendirmek suretiyle oluşturulan Mali Risk Matrisi bize yukarıda izah ettiğimiz mali risklerin sistematik bir görünümünü verecektir.

Tablo 17: Mali Risk Matrisi (KÖİ ve Diğer Garantiler İçin)

Yükümlülüğün Kaynağı (Sıra)/ Koşulluluk (Sütun)	Doğrudan (Koşula Bağlı Olmayan)	Vukuu Muhtemel (Koşullu)
Açık (Yasal)	- Şehir Hastaneleri Kira Bedelleri (Sağlık Bakanlığı Bütçesinden)	<p>KÖİ Mevzuatı Dışında</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hazine Geri Ödeme Garantileri (Ör. Belediye Dış Borçları) (TCMB Risk Hesabından) (Tablo 18) - Kredi Garanti Fonu Ödemeleri (Hazine Bütçesinden) - Varlık Fonu Garantileri (Risk Hesabından) <p>KÖİ Mevzuatı Çerçevesinde</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hazinece Verilen Fiyat ve Miktar Alım Garantileri (YİD ve İHD ile Yapılan Enerji Projeleri (TCMB Risk Hesabından) - Köprü Geçiş Ücretleri (Karayolları Gn.Md Bütçesinden) - Yatırıma devam edemeyecek KÖİ işletmecisinin borç üstlenimi için verilen Hazine Garantileri (Hazine tarafından ödenir. Gider kaydı Maliye Bakanlığı tarafından yedek ödenek tertibinden ilgili kamu kurumunun bütçesine aktarılan tutardan yapılır. 4749 KFBYK Md 8/A – Bu garanti şu anda sadece Şehir Hastaneleri ve Eğitim KÖİ'leri ile 1 Milyar TL üzerindeki YİD Projeleri içi geçerlidir) - Şehir hastaneleri hizmet bedelleri için verilen ve verilen hizmet miktarının 2012 deki seviyesinin %70'inin altına düşmesi halinde üstlenilecek garantiler (Sağlık Bakanlığı Bütçesinden)
Örtük		Hazinenin şimdiye kadar verdiği KÖİ garantileri dışında kalan ve özellikle Kalkınma Bakanlığınca takip edilme imkanı olmayan, KİT'ler ve özellikle belediyeler tarafından yürütülen KÖİ projelerinden doğabilecek ve miktarı ile içerdiği garanti hükümleri hakkında kamuya açık net bir bilginin verilemediği yükümlülükler

Bu matriks gözden geçirildiğinde vurgulanması gereken ilk husus, hangi kurumun bütçesinden çıkarsa çıksın bunların Hazine, dolayısı ile vatandaş tarafından ödenecek olmasıdır. Hazine tarafından ödenecek yükümlülüklerden ödenmesi koşula bağlı olmayan, bir diğer deyişle ödeme günü ve zamanı belli olan tek yükümlülüğün Şehir Hastaneleri kira bedelleri olduğu, diğer yükümlülüklerin hepsinin vukuu muhtemel yükümlülükler olduğu da dikkate alınması gereken bir diğer husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu matriksin sağ alt kutusu (örtük-koşullu) raporlarda çok yer almayan, tam olarak hakkında bilgi sahibi olunmayan (Ankara Büyükşehir Belediyesinin özel bir şirkete işlettiği ve karşılığında muhtemelen minimum gelir garantisi ile hizmet aldığı Mamak Çöplüğü Geri Dönüşüm Tesisi gibi) KÖİ projeleri yer almaktadır. Buralardan ileride Hazine ve bütçe üzerine ne kadar ve hangi koşullarda ne gibi yükümlülükler gelebileceği konusunda da detaylı bilgi edinmek mümkün olmamaktadır. **Bu tür yükümlülüklerin envanterinin de kamuoyunun bilgisine ve denetimine sunulması zaruret haline gelmiştir.**

6.1.2.5. Şimdiye Kadar Verilen Garantilerin Envanteri

Birinci raporumuzun ilgili bölümlerinde genel olarak bahsettiğimiz koşullu yükümlüklere ilişkin girişilen taahhütler ile ilgili mevcut durumu aşağıdaki tablolardan izlemek mümkündür.

Tablo 18: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri ⁽¹⁾

(Milyon ABD Doları)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam
KAMU	458	459	418	402	462	569	641	751	898	288	5.347
MAHALLİ İDARELER	159	173	152	136	132	139	130	137	106	24	1.287
Hazinece Ödenen	50	57	47	41	32	32	28	27	11	1	324
Kuruluşça Ödenen	109	116	105	95	100	107	103	109	96	24	963
FONLAR	56	49	33	15	2	0	0	0	0	0	155
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	56	49	33	15	2	0	0	0	0	0	155
FİNANSAL KURULUŞLAR	31	52	57	80	102	194	308	458	663	206	2.150
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	31	52	57	80	102	194	308	458	663	206	2.150
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR	214	185	176	171	226	237	203	156	129	58	1.755
Hazinece Ödenen	121	6	1	0	0	0	0	0	0	0	128
Kuruluşça Ödenen	92	180	176	171	226	237	203	156	129	58	1.627
ÖZEL	316	301	322	372	358	374	357	350	372	115	3.236
FİNANSAL KURULUŞLAR ⁽²⁾	202	207	263	345	346	373	357	350	372	115	2.931
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	202	207	263	345	346	373	357	350	372	115	2.931
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR ⁽³⁾	113	94	59	27	11	1	0	0	0	0	305
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	113	94	59	27	11	1	0	0	0	0	305
TOPLAM	774	760	739	774	820	943	998	1.100	1.270	403	8.583
Hazinece Ödenen	171	62	47	41	32	32	28	27	11	1	452
Kuruluşça Ödenen	603	698	692	734	788	911	970	1.073	1.259	402	8.131

⁽¹⁾30.04.2018 itibarıyla

⁽²⁾ Özel Sermayeli Yatırım ve Kalkınma Bankalarını içermektedir.

⁽³⁾ Özelleştirilen kuruluşları kapsamaktadır.

Yukarıdaki tablo Hazine'nin KÖİ projeleri dışında muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarına vermiş olduğu dış borç geri ödemelerine ilişkin klasik olarak nitelendirebileceğimiz ödeme garantilerinden yapılan ödemeleri kapsamaktadır. Tablonun incelenmesinden görüleceği üzere Hazine garantileri esas olarak belediyelerin dış borçları için kullanılmış bulunmaktadır. Diğer kurumlar ise dış borç geri ödemelerini kendi kaynaklarından yaptıkları için bu garantilerin Hazine'nin risk portföyünde şu aşamada büyük bir tehdit oluşturmadığı görülmektedir.

Tablo 19: Hazine Yatırım Garantisi Sağlanan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Projeleri ⁽¹⁾

	Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	KÖİ Modeli	Yatırım Tutarı (Milyon USD)	İşletmeye Giriş Tarihi	Yatırım Dönemi Hazine Garantisi	İşletme Dönemi Hazine Garantisi	İşletme Süresi	Hazine Tarafından Üstlenilen Tutar (Milyon USD)
1	Ankara Doğalgaz Çevrim Santrali	Baymina Enerji A.Ş.	Yİ	478	04.02.2004	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Botaş'ın gaz temini taahhüdü	16 yıl	-
2	İskenderun Termik Santrali	İskenderun Enerji Üretim ve Ticaret A.Ş.	Yİ	1.370	22.11.2003	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü	16 yıl	-
3	İzmir Doğalgaz Çevrim Santrali	İzmir Elektrik Üretim LTD. ŞTİ.	Yİ	747	28.03.2003	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Botaş'ın gaz temini taahhüdü	16 yıl	-
4	Gebze Doğalgaz Çevrim Santrali	Gebze Elektrik Üretim LTD. ŞTİ.	Yİ	733	25.10.2002	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Botaş'ın gaz temini taahhüdü	16 yıl	-
5	Adapazarı Doğalgaz Çevrim Santrali	Adapazarı Elektrik Üretim LTD. ŞTİ.	Yİ	407	09.10.2002	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Botaş'ın gaz temini taahhüdü	16 yıl	-
6	Çayırhan Termik Santrali	Park Termik Elektrik Sanayi ve Ticaret A.Ş.	İHD	185	I. ve II. Üniteler için: 30.06.2000 III. ve IV. üniteler için: 04.10.2001	- EEF'nin Ödeme Yüklülüğü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - EEF'nin kredi üstlenim taahhüdü	20 yıl	-
7	Unimar Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombineli Çevrim Santrali	Uni-Mar Enerji Yatırımları A.Ş.	YİD	629	13.06.1999	- EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - BOTAS'ın gaz temini taahhüdü - Fesih halinde EEF'nin satın alma taahhüdü	20 yıl ²	-
8	Trakya Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombineli Çevrim Santrali	Trakya Elektrik Üretim ve Tic. A.Ş.	YİD	530	05.06.1999	- EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - BOTAS'ın gaz temini taahhüdü - Fesih halinde EEF'nin satın alma taahhüdü	20 yıl ²	-
9	Tohma-Medik Hidroelektrik Santrali	Altek Alarko Elektrik Santralleri Tesis, İşletme ve Ticaret A.Ş.	YİD	10	23.12.1998	- EEF'nin Ödeme Yüklülüğü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Kredi üstlenim taahhüdü ³	20 yıl	-
10	Gönen Hidroelektrik Santrali	Gönen HES Elektrik Üretim A.Ş.	YİD	6	08.03.1998	- EEF'nin Ödeme Yüklülüğü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Kredi üstlenim taahhüdü	20 yıl	-

11	Esenyurt Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Doğa Enerji Üretim San. Ve Tic. Ltd. Şti.	YİD	168	22.05.1999	- EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - BOTAS'ın gaz temini taahhüdü - Fesih halinde EEF'nin satın alma taahhüdü	20 yıl	-
TOPLAM				5.263					0

Hazine Yatırım Garantisi Sona Eren Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Projeleri ¹									
	Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	KÖİ Modeli	Yatırım Tutarı (Milyon USD)	İşletmeye Giriş Tarihi	Yatırım Dönemi Hazine Garantisi	İşletme Dönemi Hazine Garantisi	İşletme Süresi	Hazine Tarafından Üstlenilen Tutar (Milyon USD)
1	Fethiye Hidroelektrik Santrali	Fethiye Enerji ve Ticaret.A.Ş.	YİD	21	20.12.1999	- EEF'nin Ödeme Yükümlülüğü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Kredi üstlenim taahhüdü	15 yıl	-
2	İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi (Yuvacık)	İzmit Su A.Ş.	YİD	865	18.01.1999	-	- Belediyenin su alım taahhüdü - Belediyenin kredi üstlenimi	15 yıl	2.036
3	Çamlıca I Hidroelektrik Santrali	12.12.2013 tarihi itibarıyla EÜAŞ işletiyor	YİD	165	12.12.1998	-	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü	15 yıl	-
4	Suçatı Hidroelektrik Santrali	EnerjiSA Suçatı Elektrik Üretim A.Ş.	YİD	12	18.01.2000	- EEF'nin Ödeme Yükümlülüğü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Kredi üstlenim taahhüdü	15 yıl	-
5	Birecik Barajı ve Hidroelektrik Santrali	Birecik Baraj ve HES Tesis İşletme A.Ş.	YİD	904	04.10.2001	- EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Kredi üstlenim taahhüdü	15 yıl	-
6	Gebze-Dilovası Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Ova Elektrik A.Ş.	YİD	235	20.01.1997	- EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	- TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü - Botaş'ın gaz temini taahhüdü	20 yıl	-
TOPLAM				2.202					2.036

¹ 31/12/2017 tarihi itibarıyla

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı web sitesi

Yukarıdaki Tablo 19 ve devamındaki tabloda ise Hazine'nin muhtelif tarihlerde KÖİ projeleri için verdiği garanti türleri gösterilmektedir. Bu listeden görüleceği üzere geçmişte verilen enerji sektörü ağırlıklı KÖİ garantilerinden Hazine tarafından üstlenilen tek proje Yuvacık Barajı Projesi'dir. Diğer projelerin bir kısmının yatırım dönemleri sona ermiş ve işletme dönemlerinin bitmesine de az kaldığı için Hazine'ye vermiş olduğu mevcut garantiler nedeni ile herhangi bir yük gelmesi zayıf ihtimal olarak değerlendirilmektedir.

Bu garantilerin dışında Hazine yukarıda değinildiği gibi fiyat veya miktar garantisi verdiği yeni bir proje henüz bulunmamaktadır. Buna karşılık aşağıda Tablo 20'den izleneceği gibi yeni yapılmakta olan otoyol projelerine ise Hazine 14,1 milyar Dolarlık borç üstlenim garantisi vermiş bulunmaktadır.

Tablo 20: Borç Üstlenimine Tabi Kredi Anlaşmaları

Proje Adı	KÖİ Modeli	Borç Üstlenim Anlaşması Tarihi	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı	Kredi Tutarı (ABD Doları Karşılığı)
Avrasya Tüneli Projesi	Yap-İşlet-Devret	11.12.2012	\$1.239.863.000	\$960.000.000	\$960.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri-Paşaköy (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Kesimi	Yap-İşlet-Devret	13.05.2014	\$3.456.244.239	\$2.318.000.000	\$2.318.000.000
		11.03.2016		\$420.000.000	\$420.000.000
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu	Yap-İşlet-Devret	06.06.2015	\$6.312.392.047	\$4.956.312.328	\$4.956.312.328
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	Yap-İşlet-Devret	22.12.2017	\$1.334.675.727	\$1.040.000.000	\$1.040.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	Yap-İşlet-Devret	22.12.2017	\$2.212.342.572	\$1.634.000.000	\$1.634.000.000
Çanakkale-Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil)	Yap-İşlet-Devret	16.03.2018	€3.159.721.036	€2.265.000.000	\$2.799.993.000
				TOPLAM	\$14.128.305.328

6.1.2.6. Sonuç

Hazine'nin KÖİ projeleri için verdiği tüm bu garantilerin özelliği yükleniciye minimum bir gelir garantisi sağlaması ve/veya kredi geri ödemelerinin garanti altına alınmasıdır. Ekonomik durgunluktan kaynaklanan talep azalması ve günümüzde özellikle kurlarda ortaya çıkan ve TL'nin ciddi değer kayıplarından doğan riskler nedeni ile bu yükümlülüklerin gerçekleşmesi ve ileride KÖİ'lerin bütçesel yüklerinin artma ihtimali bulunmaktadır. Bunları kısaca sıralayacak olursak;

- Özellikle köprü geçiş ücretlerine verilen garantilerin artan kurlar nedeni ile öngörülenden yüksek çıkması ve gelecek yılın Karayolları bütçesine daha fazla yük getirmesi söz konusu olacaktır.
- Şehir Hastaneleri'nin kira ve hizmet alım bedellerinin kura endeksli olması nedeni ile 2018 yılında devreye alınan ve alınacak olan hastanelere ilişkin bu ödemelerde artışlar olması muhtemel olup, bütçe ödeneklerinde aşım olması beklenmelidir.
- Mevcut durumda kura duyarlı olup da Hazine tarafından borç üstlenimi yapılmış olan Tablo 20'deki projeler ile ilgili olarak ekonomik durumda belirgin bir düzelme olmaması halinde projelerin üstlenim riskinin maliyetleri TL cinsinden artabilecektir.
- Daha da önemlisi yukarıdaki mali risk matriksi içinde sağ alt kutuda yer alan projelerden ne gibi yükümlülüklerin doğacağı açık değildir.

Nitekim bu gibi olasılıklardan hareketle IMF, Türkiye Raporu'nda kısıtlı veri kullanarak mevcut KÖİ portföyündeki projelere verilmiş olan minimum gelir garantisinin bir kur şoku ve ekonomik yavaşlama ile aktive olması halinde bütçenin faiz dışı harcamalarının yıllık olarak GSYH'nin %0,2'si ile %0,25'i civarında artacağına işaret etmektedir.²⁴

KÖİ projelerinin bu gibi riskleri, aslında diğer ülkeler için de tartışma konusu yapılmaya başlanmıştır. Genel olarak ülkemizde verilen bu tür garantilerin diğer ülkelerde de verildiği bilinmektedir. Benzer şekilde KÖİ projelerinin taşıdıkları riskler nedeniyle maliyetli projeler olduğu, bunların kamu eli ile yapılması durumunda daha az maliyetle yapılabileceği şeklindeki tezler de son zamanlarda KÖİ

²⁴ IMF Article IV-Turkey Consultation Report, s.22-Box 3

projeleri konusunda soru işaretlerinin çoğaldığını göstermektedir. Raporumuzun hacmini daha fazla genişletmemek açısından bu uygulamalara ve değişik ülkelerdeki garanti mekanizmalarına ilerideki raporlarımızda daha fazla yer vermek amacındayız. Ancak konunun güncelliği açısından yılın başında meydana gelen ülkemiz gündeminde fazla yer almayan İngiliz Carrilion Firmasına ilişkin bir KÖİ vakasına aşağıda kısaca değinmekte yarar görüyoruz (Kutu 2).

Kutu 2: Carillion Olayı - Ocak 2018 - Kısa Bir Bilgilendirme

Carillion Firması İngiltere'nin önde gelen kamu sektörü taşeron firmalarından olup, kamu sektörünün büyük bölümünde destek hizmetleri (taşıma, temizlik, bakım idame), kamu inşaatları (özellikle sorunlu iki hastane inşaatı) ve KÖİ alanında faaliyet göstermektedir. Firma uzun süredir yönetim sorunları, borçlanma ve artan maliyetler nedeni ile zor günler geçirdikten sonra Ocak 2018'de iflas etmiştir. Bu iflas İngiliz basınında ve düşünce kuruluşlarında KÖİ tipi projelerin mantığına ve bu kadar büyük hacimlerde taşeron çalıştırmanın risklerine dikkat çeken yayınların artmasına yol açmıştır. Carrilion'un iflası ile birlikte 300'ün üzerindeki işçisinin işine son verilmiş, 900 civarındaki işçi de iflas eden şirketin işini devralan yüklenicilerin yanında iş bulmuştur. Ancak iflastan asıl etkilenenler Carillion'a iş yapan küçük ve orta ölçekli alt taşeronlar olmuştur. Bankalardan kolay kredi bulamayan ve Carillion'dan vadeleri gelen alacaklarını tahsil edemeyen bu şirketler de zincirleme olarak borçlarını ödeyemez duruma gelince İngiliz Hükümeti bu firmaların bankalardan yeni borç almasını sağlamak üzere 100 milyon Sterlin tutarında yeni banka borcuna garanti vermek durumunda kalmıştır. Bu anlamda Carillion vakası ülkemizde özellikle KÖİ projelerde verilen "borç üstlenim garantileri" açısından dikkat çekici dersler içermektedir.

Son olarak KÖİ projelerinin bundan sonra getirebileceği risklere ilişkin detaylı değerlendirmeler ve hesaplamalar yapmanın veri kısıtları nedeni ile mümkün olamadığının altını çizmek istiyoruz. IMF Raporu'nda da belirtildiği gibi Kalkınma Bakanlığı Raporu'nda yer alan KÖİ projeleri içinde KİT'lerin, belediyelerin, enerji ve limanlarda başlatılan PPI (Private Participation in Infrastructure) yatırımlarının tümü yer almamaktadır. Ayrıca yapılan raporlamalar, verilen tüm garantiler hakkında detaylı bilgi de içermemektedir. KÖİ mevzuatının yukarıdaki tablolarda da izlenebileceği üzere çok dağınık olması ve KÖİ sözleşmelerinin garanti koşulları hakkında ticari sır gerekçesi ile yeterli bilginin verilmemesi yapılan analizlerin sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Bunu gidermenin bir yolu KÖİ sözleşmelerinin muhasebe kayıtlarının düzgün tutulması suretiyle vatandaşın ve araştırmacıların analiz yapmasına yardımcı olacak basit ve anlaşılabilir raporlamaların kamu otoritesi tarafından üretilerek topluma sunulmasıdır. Bu konuda Muhasebat Tebliği'nde bazı olumlu düzenlemeler yapılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın da yatırımların gelecekteki yükleri konusunda bir çalışma yaptığı duyuları alınmaktadır. Ancak Sayıştay'ın da kendi raporlarında işaret ettiği ve birinci raporumuzda altını çizdiğimiz gibi KÖİ projelerinin kayıt ve raporlama usulleri konusunda geliştirilen düzenlemelerin dili, konunun uzmanı olmayan sade vatandaşın anlayabileceği seviyeye getirilmeden devlet muhasebesi verilerinden bilgi ve fikir edinmek edinmek konusunda iyimser olmak güçleşmektedir.

6.2. Devlet Kuruluşlarının Alacak ve Borçlarına Özet Bir Bakış

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu'nun odak noktası devletin fon akımlarını izlemek olmakla beraber, bu işlemler sonucunda ortaya çıkan alacak ve yükümlülüklerini yani devlet bilançosunun mali yönünü de ele almak analizlerimizi daha kapsamlı kılacaktır. Bu açıdan raporumuzun bu bölümünde iş alemini de yakından ilgilendiren devletin kişilerden olan alacakları ve borçları konusunda Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenleri'ndeki verilerden yararlanmak suretiyle bazı gözlemlerde bulunulacaktır.

6.2.1. Devlet Kuruluşlarının Alacakları

Birinci raporumuzdan anımsanacağı gibi devlet kurumları olarak nitelendirdiğimiz kurumlar, Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Mahalli İdareler'den oluşmakta ve "Genel Yönetim" olarak da adlandırılmaktadır. Bu kuruluşların alacakları yıllar itibarıyla aşağıda gösterilmektedir.²⁵

Tablo 21: Devlet Kuruluşlarının Alacakları

Bin TL	2014	2015	2016	2016-2014 Yılına Göre Değişim %	2016-2015 Yılına Göre Değişim %
GENEL YÖNETİMİN ALACAKLARI					
12 FAALİYET ALACAKLARI (Kısa Vadeli)	192.408.480	231.931.094	302.815.800	57	31
13 KURUM ALACAKLARI	13.077.387	20.410.225	26.981.429	106	32
14 DİĞER ALACAKLAR	791.501	936.872	1.114.380	41	19
22 FAALİYET ALACAKLARI (Uzun Vadeli)	27.108.283	11.938.111	23.598.358	-13	98
TOPLAM	233.385.652	265.216.302	354.509.967	52	34
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN ALACAKLARI					
12 FAALİYET ALACAKLARI (Kısa Vadeli)	26.112.904	34.727.542	52.709.338	102	52
13 KURUM ALACAKLARI	9.479.176	11.258.873	10.920.285	15	-3
14 DİĞER ALACAKLAR	3.829.785	4.119.372	4.149.126	8	1
22 FAALİYET ALACAKLARI (Uzun Vadeli)	0	0	2.630.791	-	-
TOPLAM	39.421.865	50.105.787	70.409.540	79	41
MAHALLİ İDARELERİN ALACAKLARI					
12 FAALİYET ALACAKLARI (Kısa Vadeli)	16.222.296	19.427.187	20.899.254	29	29
13 KURUM ALACAKLARI	788.253	2.328.618	2.798.174	255	20
14 DİĞER ALACAKLAR	845.096	802.886	930.052	10	10
22 FAALİYET ALACAKLARI (Uzun Vadeli)	1.483.189	1.359.677	1.910.416	29	29
TOPLAM	19.338.835	23.918.368	26.537.896	37	10
GENEL TOPLAM	292.146.351	339.240.458	451.457.403	55	33

Tablo 21 verilerine göre, kişi ve kuruluşların yani özel sektörün 2016 yılı itibarıyla devlete olan borçlarının toplamı:

- Merkezi Yönetim'e 354,5 milyar TL,
- Sosyal Güvenlik Kurumu'na 70,4 milyar TL, ve
- Mahalli idarelere 26,5 milyar TL,

olmak üzere toplam 451,5 milyar TL'ye ulaşmış olup yıldan yıla da artmaktadır. Bir diğer deyişle 2017 bütçe gelirleri tahmini olan 671 milyar TL ile karşılaştırıldığında devletin alacakları bir yıllık merkezi yönetim bütçe gelir tahmininin %67'sine ulaşmış bulunmaktadır. Devlete olan borçların 236 milyar TL'si icralık yani takipteki devlet alacaklarıdır.

²⁵ Alacak ve Borç Kalemleri'nin yanlarında yer alan sayılar muhasebe kaydına esas olan hesap kodları ve alt kodlarıdır. Bu verilerin kaynağı metin içinde de belirttiğimiz gibi ilgili yıllara ait Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenleri'dir.

Bu toplam içinde başta Maliye Bakanlığı olmak üzere Genel Bütçe Kurumlarının alacaklarına biraz daha yakından bakmamız yararlı olacaktır. Zira bu alacaklar vergi alacakları, cezalar gibi önemli kalemleri içermektedir.

Tablo 22: Genel Bütçe Faaliyet Alacakları

Bin TL	2013	2014	2015	2016	2016-2013'e Göre % Değişim	2016-2013'e Göre % Değişim	2016-2013'e Göre % Değişim
12-FAALİYET ALACAKLARI	157.525.553	183.428.439	221.205.432	302.815.800	92	65	37
GELİRLERDEN ALACAKLAR	21.797.068	22.100.169	33.003.991	73.374.851	237	232	122
GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR	131.954.205	156.848.807	183.414.198	223.333.785	69	42	22
GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR	3.275.779	3.195.697	3.509.054	4.251.223	30	33	21
DİĞER FAALİYET ALACAKLARI	480.744	1.247.555	1.226.724	1.643.869	242	32	34
13 KURUM ALACAKLARI	10.507.075	13.077.387	20.410.225	26.981.429	157	106	32
14 DİĞER ALACAKLAR	390.764	791.501	936.872	1.114.380	185	41	19
22 FAALİYET ALACAKLARI	2.114.176	27.108.283	11.938.111	23.598.358	1016	-13	98
23 KURUM ALACAKLARI	23.961.185	36.757.825	36.921.160	39.188.450	64	7	6
TOPLAM	194.498.753	261.163.436	291.411.800	393.698.417	102	51	35

Genel Bütçeli idarelerin kişi ve kuruluşlardan olan alacakları toplamı 393,6 milyar TL olup, bunun 223,3 milyar TL'si takipteki alacaklardır.

Öte yandan Genel Bütçe'nin alacakları içinde Tablo 23'ten görüleceği üzere 171 milyar TL'si vergi cezaları ile diğer ceza ve faiz kalemlerinden oluşmaktadır.

Tablo 23: Genel Bütçenin Vergi, Faiz ve Cezalardan Alacakları (Bin TL)

GELİR TÜRÜ	2016			Ocak-Ağustos 2017		
	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk %	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat /Tahakkuk %
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	28.492.739	448.240	1,57	30.258.601	101.850	0,3
Yargı Para Cezaları	41.743.326	461.646	1,11	41.666.856	270.741	0,6
Vergi Cezaları	92.164.129	5.233.787	5,68	99.030.372	2.478.639	2,5
Trafik Para Cezaları	199.064	100.709	50,59	113.378	25.400	22,4
TOPLAM	162.599.258	6.244.382	3,84	171.069.207	2.876.630	1,7

Bu tabloda en dikkat çeken husus devletin tahakkuk ettirdiği vergi cezalarının ancak %2,5'ini nakden tahsil edebildiği, toplam olarak da tahsilat/tahakkuk oranının %1,7 gibi çok küçük bir rakamda kalmasıdır. Bir diğer ifade ile devletin hem alacakları artmakta hem de bu alacakları tahsil için gerekli irade gösterilememektedir. Daha önce belirtildiği gibi bu yılın bütçesinin ilk üç ayında vergi cezaları tahsilatındaki artışın önümüzdeki aylarda devam edip etmeyeceği bu açıdan önemlidir.

6.2.2. Devletin Borçları

Merkezi yönetim, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumundan oluşan genel yönetim sektörünün borçları yıldan yıla artmaktadır. Tablo 24'e göre;

- Mahalli idarelerin 2014 yılında toplam 45,6 milyar TL olan kısa ve uzun vadeli borçlarının 2016 yılında %29 oranında artarak 58,9 milyar TL'ye,
- Sosyal Güvenlik Kurumunun 2014 yılında toplam 5,5 milyar TL olan kısa ve uzun vadeli borçlarının 2016 yılında %41 oranında artarak 7,8 milyar TL'ye,
- Merkezi yönetimin 2014 yılında 626,4 milyar TL olan kısa ve uzun vadeli borçlarının 2016 yılında %25 oranında artarak 781,9 milyar TL'ye,
- Devletin toplam borçlarının da 848,7 Milyar TL'ye,

ulaştığı görülmektedir.

Tablo 24: Genel Yönetim Toplam Faaliyet Borçları (Bin TL)

Faaliyet Borçları	2014	2015	2016	2016-2014'e	2016-2015'e
				göre % değişim	göre % değişim
MAHALLİ İDARELER	45.642.610	50.610.642	58.936.517	29	17
KISA VADELİ BORÇLAR	22.767.537	26.031.202	27.654.311	22	6
UZUN VADELİ BORÇLAR	22.875.072	24.579.441	31.282.206	37	27
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	5.546.940	7.043.695	7.825.671	41	11
KISA VADELİ BORÇLAR	5.539.740	7.033.867	7.817.237	41	11
UZUN VADELİ BORÇLAR	7.200	9.828	8.434	17	-14
MERKEZİ YÖNETİM	626.375.553	699.236.323	781.932.506	25	12
KISA VADELİ BORÇLAR	87.015.200	78.290.196	99.816.669	15	28
UZUN VADELİ BORÇLAR	539.360.353	620.946.127	682.115.838	27	10
GENEL YÖNETİM TOPLAMI	677.565.103	756.890.661	848.694.694	25	12

Aşağıda mahalli idarelerin toplam borçlarını gösteren Tablo 25'te özellikle mahalli idarelerin piyasaya olan borçlarını gösteren bütçe emanetleri kaleminin 13 milyar TL'yi aştığı dikkati çekmektedir.

Tablo 25: Mahalli İdareler (Bin TL)

Faaliyet Borçları			2014	2015	2016
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		22.767.537	26.031.202	27.654.311
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR		3.539.148	4.303.993	5.413.065
	300	BANKA KREDİLERİ	2.536.705	3.066.027	3.871.564
	303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	983.376	1.222.220	1.529.152
	309	KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR	19.067	15.746	12.349
31	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR		788.322	1.039.600	1.171.681
	310	CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR	788.322	1.039.600	1.171.681
32	FAALİYET BORÇLARI		10.132.044	11.450.412	13.224.574
	320	BÜTÇE EMANETLERİ	10.093.711	11.404.819	13.165.621
	322	BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR	34.174	36.669	53.886
	329	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR	4.159	8.925	5.067
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		8.308.024	9.237.196	7.844.991
	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	1.404.211	1.577.549	1.267.402
	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ	1.855.941	2.022.930	1.484.669
	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAH.	940.480	1.091.840	1.018.086
	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI	472.983	414.557	399.499
	368	VADESİ GEÇMİŞ ERT. VEYA TAK. VERGİ VE DİĞ. YÜKÜMLÜLÜKLER	3.634.409	4.130.321	3.675.334
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		22.875.072	24.579.441	31.282.206
40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR		17.335.507	18.524.356	22.699.918
	400	BANKA KREDİLERİ	10.337.808	10.940.831	13.976.624
	403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	6.970.813	7.559.310	8.696.573
	409	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR	26.886	24.215	26.721
41	UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR		5.496.437	6.016.749	8.041.839
	410	DIŞ MALİ BORÇLAR	5.496.437	6.016.749	8.041.839
42	FAALİYET BORÇLARI		0	0	439.000
	429	DİĞER FAALİYET BORÇLARI	0	0	439.000
49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		43.128	38.336	101.448
	499	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	43.128	38.336	101.448
TOPLAM			45.642.610	50.610.642	58.936.517

Sosyal Güvenlik Kurumları'nın da borçları yıllar itibarıyla artış göstermektedir. Özellikle kurumun kendisinden olan nakit tahsis taleplerini biriktirdiği dikkati çekmektedir. (Tablo 26)

Tablo 26: Sosyal Güvenlik Kurumları (Bin TL)

FAALİYET BORÇLARI			2014	2015	2016
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		5.539.740	7.033.867	7.817.237
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR		209.640	318.212	283.520
	303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	209.640	318.212	283.520
32	FAALİYET BORÇLARI		4.643.186	5.887.544	6.944.380
	320	BÜTÇE EMANETLERİ	3.867	3.862	154.324
	325	NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ	4.639.319	5.883.682	6.790.056
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		686.914	828.111	589.338
	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	65.356	76.128	64.874
	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAH.	621.558	751.983	524.463
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		7.200	9.828	8.434
40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR		7.200	9.828	8.434
	403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	7.200	9.828	8.434
TOPLAM			5.546.940	7.043.695	7.825.671

Tahmin edilebileceği gibi merkezi yönetim kurumları iç ve dış borç stokunun da sahibi olarak en fazla borç biriktiren kurumlar olmuşlardır. Aşağıdaki Tablo 27 bu konuda bazı ipuçları vermektedir. Öncelikle son üç yılda merkezi yönetimin kısa ve uzun vadeli borçlarının arttığı gözlemlenmektedir. Merkezi yönetim piyasaya olan borçlarının bir göstergesi olan emanet biriktirmesi de yapmaktadır. Faaliyet borçları emanetler ve diğer borçlar ile birlikte 16 milyar TL'ye çıkmıştır. Son üç yılın²⁶ rakamlarında dikkat çeken bir özellik piyasaya olan borçların (sadece emanetler toplamı olarak) belediyeler ile birlikte ele alındığında 20 milyar TL'ye çıkmasıdır. Bunda da yerel yönetimlerin piyasaya biriktirdiği borçların merkezi yönetimin biriktirdiği borçlardan daha fazla olması etkili olmaktadır.

Tablo 27: Merkezi Yönetim (Bin TL)

FAALİYET BORÇLARI			2014	2015	2016
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		87.015.200	78.290.196	99.816.669
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR		66.062.496	55.081.085	56.901.916
	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI		584.290	485.524	1.494
	CARİ YILDA ÖDENECEK TAHVİLLER HESABI		64.763.335	53.881.267	55.161.169
	BONOLAR		0	0	1.024.696
	KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR		714.871	714.295	714.557
31	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR		11.973.568	7.342.711	24.305.253
	CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR		11.973.568	7.342.711	24.305.253
32	FAALİYET BORÇLARI		7.875.087	14.511.121	16.257.887
	BÜTÇE EMANETLERİ		2.193.191	7.369.210	7.414.416
	BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR		3.857	3.089	1.209
	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR		5.678.039	7.138.822	8.842.262
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		1.104.048	1.355.280	2.351.613

²⁶ 2017 yılının tamamını kapsayan mali tablolar henüz yayınlanmadığı için 2016 yılı sonuna kadar olan dönem ele alınmıştır.

	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ	216.297	243.136	296.145
	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAH.	15.349	26.808	56.825
	KAMU İDARELERİ PAYLARI	868.921	1.081.933	1.979.612
	VADESİ GEÇMİŞ ERT. VEYA TAK. VERGİ VE DİĞ. YÜKÜMLÜLÜKLER	3.482	3.402	19.031
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	539.360.353	620.946.127	682.115.838
40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	352.587.767	389.375.774	414.801.857
	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	379.987	463.140	89.443
	TAHVİLLER HESABI	349.871.145	386.243.016	412.458.465
	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR	2.336.635	2.669.618	2.253.950
41	UZUN VADELİ DİŞ MALİ BORÇLAR	186.767.148	231.464.735	267.264.644
	DİŞ MALİ BORÇLAR	186.767.148	231.464.735	267.264.644
42	FAALİYET BORÇLARI	487	102.532	46.322
	DİĞER FAALİYET BORÇLARI	487	102.532	46.322
49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	4.951	3.086	3.015
	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	4.951	3.086	3.015
TOPLAM		626.375.553	699.236.323	781.932.506

Devletin piyasaya olan cari borçlarını gösteren bütçe emanetlerindeki bu artışlar bir taraftan devletin piyasaya olan borçlarının arttığı ama asıl olarak devlete iş yapan yüklenicilerin alacaklarını zamanında tahsil edemedikleri anlamına gelmektedir. Bu durum yüklenicilerin de Maliye'ye, Sosyal Güvenlik Kurumu'na ve çalışanlarına olan borçlarını zamanında ödeyememelerine yol açmakta ve piyasanın işleyişinin bozulmasına sebep olmaktadır. Dolayısı ile devletin alacaklarını zamanında tahsil edememesi ve borçlarını zamanında piyasaya ödememesi zincirleme bir etki yaratmakta; bunun sonucunda bu sefer konu sıklıkla gündeme getirilen mali aflar, indirimler, yeniden yapılandırmalar, mahsuplaşmalar ile çözülmeye çalışılmakta ve önceki bölümlerde ele aldığımız gibi olumsuz etkileri zaman içinde görülen bu uygulamalar mükellef davranışlarını etkileyerek borç alacak ilişkilerini kısır bir döngünün içine itmektedir.

Bu döngüye katkı yapan ancak yukarıdaki hesaplar içinde yer almayan önemli bir kalem de daha önce “vergi gelirlerinden red ve iadeler” konusunu incelerken de değinilen ve bir ara kamuoyu gündemine de gelen KDV iadeleridir. Birikmiş tutarının 190 milyar TL olduğu en yetkili ağızlardan telaffuz edilen bu devlet yükümlülüğünün belgeleri vergi dairelerinde tutulmakta ancak devlet muhasebesi kayıtlarına olduğu gibi yansıtılmamaktadır. Bunların muhasebe kayıtlarına geçirilmesi sadece gerekli incelemeler yapıp ödenmesine karar verilen miktar kadar olmaktadır. Bir başka deyişle yukarıdaki tablolardaki emanet hesapları iade edilecek tutarlardan doğan devlet yükümlülüklerinin tamamını kapsamamaktadır. Bu nedenle yukarıdaki analizimize bu yükümlülükler de eklendiğinde devlet ile özel sektör arasındaki borç alacak ilişkisinin sanıldığından daha karmaşık ve büyük boyutlu olduğu anlaşılacaktır. Bu borç ve alacağın karşılıklı olarak ne şekilde tasfiye edileceği konusunun önümüzdeki dönemde ekonomi politikaları gündemine damgasını vurması şaşırtıcı olmayacaktır.



**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**



TÜSİAD



ISBN 978-605-165-032-6