

Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu III

Merkezi Yönetim 2018 Mali Yılı
Birinci Yarıyıl Bütçe Uygulama
Sonuçları

Özel Bölüm: Bir Mali Saydamlık
Sorunu Olarak "Diğer Bütçe
Giderleri" Uygulamalarına
Kısa Bir Bakış





**KOÇ
ÜNİVERSİTESİ**



TÜSİAD

EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU ÇALIŞMA RAPORLARI SERİSİ

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ TAKİP RAPORU III

**MERKEZİ YÖNETİM 2018 MALİ YILI BİRİNCİ YARIYIL BÜTÇE
UYGULAMA SONUÇLARI**

**ÖZEL BÖLÜM: BİR MALİ SAYDAMLIK SORUNU OLARAK
“DİĞER BÜTÇE GİDERLERİ” UYGULAMALARINA
KISA BİR BAKIŞ**

**Koç Üniversitesi -TÜSİAD
EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU**

**Eylül 2018
(Yayın No: EAF-RP/18-03)**

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

**Eylül 2018
(TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T /2018,10-599)**

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 978-605-165-033-3

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

Eylül 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 Raporlarının hazırlanmasında görev almıştır.

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

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

Ferhat Emil evli ve bir kız çocuğu babasıdır.

İÇİNDEKİLER

1. BÜTÇE DENGESİ	17
1.1. Genel Görünüm	17
1.1.1. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin Yılın İlk İki Çeyreği Açısından Görünümü.....	17
1.1.2. Geçen Yılın İlk Altı Aylık Dönemi İle Karşılaştırmalı Bütçe Dengesi Analizi	19
1.2. Diğer Bütçe Dengesi Ölçüm Yöntemleri ile Analiz	22
2. BÜTÇE GİDERLERİ.....	25
2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler	25
2.2. Ayrıntı Bazında Gider Kalemlerinin Analizi.....	25
2.2.1. Ödenek Kullanım Oranları ve Detay Harcama Katkıları Açısından Analiz	25
2.2.2. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi	33
2.3. Kurum Bazında İlk Altı Aylık Ödenek Kullanım Durumu ve Bazı Soru İşaretleri	38
3. BÜTÇE GELİRLERİ.....	43
3.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler	43
3.2. Vergi Tahsilat ve Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler.....	46
3.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı	47
3.4. Gelirlerden Red ve İadeler.....	49
3.5. Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu	50
4. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER	51
4.1. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri	54
4.1.1. Hazine Borç Stokundaki Gelişmeler	54
4.1.2. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler.....	55
5. ÖZEL BÖLÜM - BİR MALİ SAYDAMLIK SORUNU OLARAK “DİĞER BÜTÇE GİDERLERİ” UYGULAMALARINA KISA BİR BAKIŞ	61

TABLÖLAR

Tablo 1: 2018 Mali Yılı İlk Altı Aylık Bütçe Uygulama Sonuçları - Özet Görünüm	18
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Haziran Dönemi Karşılaştırmalı)	21
Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ayrıntılı Gider Kalemleri (Ocak-Haziran 2017-2018 Karşılaştırmalı)	26
Tablo 4: Fonsiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı (2017-2018 Ocak-Haziran Karşılaştırmalı)	34
Tablo 5: 2018 Yılı Haziran Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı % (Haziran 2018 Kümülatif ve 2017 Tüm Yılı).....	37
Tablo 6: Genel Bütçe Kurumları Ödenek-Harcama Oranları (2017-2018 İlk Altı Ay Karşılaştırmalı).....	39
Tablo 7: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	43
Tablo 8: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/'Tahakkuk Oranları %	46
Tablo 9: Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Olunan Gelirler	48
Tablo 10: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler	49
Tablo 11: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu.....	50
Tablo 12: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Haziran Kümülatif)	51
Tablo 13: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Haziran Kümülatif).....	52
Tablo 14: Hazine Borç Göstergeleri.....	54
Tablo 15: Hazine İhale Sonuçları.....	56
Tablo 16: Üretime Yönelik Mal ve Hizmetler.....	62
Tablo 17: Diğer Tüketim Malzemesi Alımları (Diğerinin Diğer).....	62
Tablo 18: Yasal Giderler.....	62
Tablo 19: Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	63
Tablo 20: Diğer Hizmet Alımları	63
Tablo 21: Sosyal Amaçlı Transferler.....	64
Tablo 22: Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	64
Tablo 23: Mütcaahhitlik Giderleri	64

GRAFİKLER

Grafik 1: Bütçe Dengeleri / GSYH	23
Grafik 2: İç Borçlanmanın Değişim Hızı ve Maliyetler.....	55
Grafik 3: Hazine İhaleleri Ortalama Faizler ve Gösterge Faiz Oranları.....	58
Grafik 4: İhale Kabul/Teklif Oranları.....	59

KUTU

Kutu 1: 2017 Yılı Kesin Hesabına Göre 2017 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Yapılan Değişiklikler	20
--	----

KISALTMALAR

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

YÖNETİCİ ÖZETİ

- Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçlarına göre 2018 Mali Yılı Ocak-Haziran Dönemi Bütçe Açığı 46,1 Milyar TL'ye ulaşmıştır.
- Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayınlanan verilere dayanarak yaptığımız hesaplamalara göre birinci çeyrekte yılın tümü için tahmin edilen 65,9 Milyar TL'lik bütçe açığının %31'i gerçekleşmişken, ikinci çeyrekte giderlerde gelirlere oranla gözlemlenen hızlı artış nedeni ile bu oran %39 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak; 2018 yılının tümü için öngörülen bütçe açığının %70'i ilk altı ayın sonunda gerçekleşmiş bulunmaktadır.
- Bu oran son beş yılda aynı dönemler için gözlemlenen en yüksek oran olarak dikkati çekmektedir.
- Bakanlık bu arada 2017 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Kesin Hesap Kanunu tasarısını hazırlamış olup, 2017 yılı bütçe verilerini buna göre revize etmiştir. Bu revizyon sonucunda bütçe açığı 406 milyon TL artmıştır. Faiz dışı fazla ise aynı miktarda azalmıştır. Yapılan revizyon GSYH'ye oran olarak ihmal edilebilir düzeyde olup 2017 Yılı için daha önce yaptığımız analizleri etkileyebilecek boyutta değildir.
- Faiz Dışı Denge, Cari Bütçe Dengesi, Program Tanımlı Faiz Dışı Denge gibi değişik bütçe dengesi ölçüm yöntemlerine göre hesaplanan bütçe performansında son iki yılda gözlemlenen gevşeme 2018 yılının ilk altı ayında bütün göstergelerin açık verme yönünde hızla bozularak devam etmesi şeklinde kendisini göstermiştir.
- Kendi hesaplamalarımıza göre bu yıla ait büyüme oranının %4 ve ortalama enflasyonun yılın tümü için de %14,7 olacağı ve hiçbir tedbir alınmaması durumunda ve bütçe açığının yılın ilk altı ayındaki %2,7'lik oranını yılsonuna kadar koruyacağı gibi iyimser varsayımlar ile 2018 yılı açığının yaklaşık 100 milyar TL'ye ulaşacağı tahmin edilmektedir.
- Hazine ve Maliye bakanlığı 2018 yılının 762 milyar TL olan başlangıç bütçe ödeneklerini bazı kurumların bütçe ödeneklerinden keserek diğer kurumların bütçe ödeneklerini arttırmak suretiyle revize etmiş ve bunun sonucunda net olarak kurumların ödenek toplamı başlangıç bütçesinden 27 milyar TL daha fazla olmuştur. Bunun bir hesap konsolidasyonu mu yoksa ödenek genişletmesi mi olduğu konusunda bakanlığın kamuoyuna net bir açıklama yapması gerekli görülmektedir. Ayrıca bakanlığa verilen bu aktarma yetkilerinin Parlamento'nun bütçe hakkı konusunda ortaya çıkardığı soru işaretlerine de tekrar dikkat çekmek gerekmektedir.
- Hükümetin hazırlıkları süren yeni OVP hedefi olarak bütçe açığının GSYH oranının %2'nin altında tutulması politikasının hayata geçirilmesi için yaklaşık 35 milyar TL civarında bir tasarruf yapılması gerekmektedir.
- Yerel yönetimlerin zaten var olan açıklarının da kendilerine ayrılan gelir paylarında yapılması sözü konusu olan %30'a varan kesintiler nedeni ile daha da artmaya başlayacağına, dolayısı ile Kamu Sektörü Borçlanma Gereğinin hem merkezi yönetim açıkları hem de yaklaşan yerel seçimlere bağlı olarak ortaya çıkabilecek ilave yerel yönetim açıkları nedeni ile baskı altında kalacağına da dikkat çekmek gerekmektedir.
- Bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine oranla %23,2 artmıştır. Reel harcama artışı %10 civarında olmuştur. Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarında ikinci çeyrekte itibaren **cari transferler** ön plana çıkmıştır. Bu kalem altında ise harcama artışına katkı açısından Tarımsal Destekleme ödemeleri, Hane Halkına transferler (Özellikle Nisan ayında yapılan Köprü Geçiş Garanti Ücretleri), Mahalli İdarelere ve Fonlara Ayrılan Paylardaki artış dikkati çekmektedir. Ancak Ağustos ayından itibaren yerel yönetimlere ayrılan vergi gelirleri paylarının %30 civarında

azalacağı tahmin edilmektedir. Beklenen ekonomik durgunluk nedeni ile vergi gelirlerinde ortaya çıkabilecek tahsilat düşüklüklerinin bu gelişmede etkili olduğu düşünülmektedir.

o **Hazine Yardımları** kaleminden yapılan ödemeler, Sosyal Güvenlik Sistemi açık finansmanı prim ertelemelerinin son bulması ile bir azalma süreci içine girmiş iken, Haziran ayında yapılan birinci emeklilik ikramiyeleri ödemeleri harcamalardaki bu azalışı dengelemiş bulunmaktadır.

o Yılın ilk çeyreğinde harcama artışına en büyük katkıyı veren **sermaye giderleri** kalemi cari harcamalar ve personel harcamalarından sonra ilk altı aylık harcama artışına en yüksek katkıyı vermiştir. Bu kalemden yapılan harcamalar içinde ilk çeyrekte olduğu gibi yol yapım, bakım onarım ve kamulaştırma giderleri ağırlık taşımaktadır. Tasarruf tedbirlerinde bir gelişme olmaması halinde yatırım harcamalarında ödenek aşımı olma ihtimali güçlenmektedir.

- Bunların dışında harcama artışında dikkat çeken bazı kalemlere göz atılacak olunursa;
 - o **Örtülü Ödenek Cari Harcamalarının da içinde yer aldığı Görev Giderleri** kaleminde ödenekler %132 oranında aşılmıştır. Bu ödenek kaleminin %53'ü örtülü ödenekten oluştuğu için ödenek aşımının örtülü ödenek kullanımındaki hızlanmadan etkilendiği açıktır.
 - o **“Yap Kirala Devret Modeli İle Yaptırılan Şehir Hastaneleri Hizmet Bedelleri”** ödenek kaleminden Ocak ve Nisan aylarında yapılan ve avans niteliğinde olduğu için bütçede açıkça gözükmeyen ödemelere ilişkin bilgi talebimize bu bilgilerin verilmesinin yüklenici ile yapılan sözleşmenin gizliliği nedeni ile mümkün olmadığı şeklinde bir yanıt alınmıştır.
 - o **Sermaye Transferleri** başlıklı harcama kaleminden (merkezi yönetim tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yatırım harcaması yapmak üzere aktarılan bütçe kaynakları) yapılan “Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı” ödeneğinin yarısından fazlası yılın ilk altı ayında kullanılmıştır.
 - o **“Kredi Garanti Fonu Ödemeleri”** için tahsis edilen 3 milyar TL'lik ödeneğin %47'sine yakın kısmı kullanılmıştır. Hazine tarafından üstlenilen bu miktarın ileride borçlusu olan Kredi Garanti Fonu tarafından geri ödenip ödenmeyeceğinin ayrıca takip edilmesi gereken bir konu olduğunun tekrar belirtilmesinde fayda görmekteyiz.
- **Raporumuzda Yılın İlk Altı ayındaki ödenek kullanım ve revizyonları** hakkında da bir değerlendirme yer almıştır. Buna göre bazı kurumların ödeneklerinden kesintiler yapılarak diğer kurumların ödeneklerine Maliye Bakanlığı üzerinden aktarmalar yapılmaktadır. Bunun sonucunda merkezi yönetim bütçesinin 762 milyar TL civarındaki başlangıç ödeneği 27 milyar TL civarında aşılmış gözükmektedir. Bunun teknik bir hesap konsolidasyonu mu yoksa gerçekten bir ödenek aşımı mı olduğu hususunun Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kamuoyuna basit ve net bir dille izah edilmesinde yarar bulunmaktadır.
- **Gelir kanadındaki** gelişmelere bakıldığında; Merkezi Yönetim Bütçesi içinde tahsil olunan gelirler bir bütün olarak geçen senenin Ocak-Haziran dönemine göre %18,2 civarında bir artış göstermiştir.
 - o Vergi gelirleri ortalama gelir artışından (%18,2) daha hızlı (%20) artmıştır. Ancak yine de harcama artışının (%23) gerisinde kalmıştır.
 - o Öte yandan yurt içinden tahsil olunan dolaylı vergilerin bir önceki yıla göre artış oranı doğrudan vergiler kadar olmamış önceki yılın ilk altı ayına göre 2018 yılı ilk altı ayında tahsil edilen yurtiçi dolaylı vergilerin artış hızı %12 civarında kalmıştır.

o İki dönem arasındaki gelir artışına en büyük katkıyı vergi gelirleri sağlarken (%89,6), bu artışın da yarısından fazlası Gelir, Kurumlar ve Mülkiyet Vergilerinden gelmiştir.

o ÖTV'nin tahsilat artışına katkısında düşüş gözlemlenmektedir. Bu duruma akaryakıtta gelen zamların pompa fiyatlarının artışına yol açmaması için ÖTV'den feragat edilmesinin neden olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim bunun vergi gelirlerinde ileride yaratacağı azalma endişesinden de kaynaklı olarak Hükümet Raporumuzun yayın süreci sırasında akaryakıt ürünlerine %9 civarında zam yapmış ve ÖTV sıfırlamasını da zamlı tarife üzerinden yapmaya devam edeceğini açıklamıştır.

o **Vergi Dışı Gelirler kategorisinde yer alan** Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kaleminde özellikle yılın ikinci çeyreğinde TCMB bilanço kârlarının Hazineye aktarılmasından kaynaklanan ciddi bir tahsilat artışı dikkati çekmektedir. TCMB'den Hazinesinin elde ettiği temettü geliri 12,3 Milyar TL'dir.

o **Yeniden yapılandırma kanunları** çerçevesinde 2018 yılının ilk altı ayında toplam olarak 6,0 milyar TL civarında bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. 2018 yılının tamamı için ise 3,5 milyar TL'lik bir gelir tahmini yapıldığı dikkate alındığında ilk altı ay sonunda yılsonu tahmininin oldukça üzerinde bir tahsilat yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak ikinci çeyrekteki tahsilatın birinci çeyrekteki tahsilat kadar yüksek olmadığı da dikkati çekmektedir.

o Buna karşılık yukarıda açıklandığı üzere yeniden yapılandırma gelirlerinden bu yılın ilk altı ayında 6,0 milyar TL elde edilmişken aynı dönemde yapılan **vergî iadeleri** bunun hemen hemen 6 katı (35,9 milyar TL) büyüklükte olmuştur. Bir anlamda özel sektör ve hane halkına enjekte edilen satın alma gücü, özelden kamuya aktarılan ek vergilerin çok daha üzerinde olmuş ve genişlemeci politikalara katkıda bulunmuştur.

- Hazine yılın ilk üç ayında olduğu gibi ikinci üç ayında da **nakit açıklarının altında** net borçlanma yapmış ve geçen sene sonunda açıkların oldukça üzerinde yaptığı net borçlanmadan sağladığı imkânları kullanarak yani kasa mevcutlarını azaltarak nakit açığını finanse etmeye çalışmıştır.
- Haziran 2018 sonu itibariyle Hazine iç ve dış borç stoku geçen yılın aynı dönemine göre %19 civarında artmıştır. Hazine borç stokunun ortalama vadesi yıllar içinde çok büyük değişiklikler göstermeden 6 yılın biraz üzerinde seyretmektedir.
- Hazine borç stokunun vadesi önümüzdeki dönemin para ve maliye politikaları ile iç ve dış borçlanma piyasalarına ne ölçüde güven verileceğine paralel olarak değişim gösterecektir.
- İç borç stokunun artış hızı ile birlikte iç borç maliyetlerinin de buna paralel biçimde arttığı görülmektedir.
- Hazinesinin birinci piyasadan yaptığı borçlanmanın yıllık ortalama maliyetleri ise yıldan yıla artmaya başlamış ve en son Haziran 2018 itibariyle %13,4'e çıkmıştır. Bu göstergeyi etkileyen önemli gelişme aylık ortalama maliyetlerde aynı dönemde yükselişin daha hızlı olması ve Haziran 2018 sonu itibariyle %15,3'e yükselmesidir.
- Hazine borçlanma faizlerinde asıl değişim Mayıs ortasından başlamak üzere, Haziran da da devam eden ve Temmuz ve özellikle Ağustos ayında tepe noktasına ulaşan ihale faizlerindeki yükselmede kendisini göstermektedir.
- Nisan ayından itibaren ikincil piyasa faizleri ile birincil piyasa faizleri arasında bir ayrışmanın

yaşandığını ve ikincil piyasa faizlerinin daha yüksek seyrettiği, Mayıs ayının ikinci yarısından itibaren ise bu ayrışmanın daha da belirginleştiği görülmektedir.

- İkincil piyasa faizlerinde yaşanan yukarı yönlü ve sert hareketin, tahmin edilebileceği gibi Nisan ayında erken seçim tartışmalarının yoğunluk kazanması ve dış politika gelişmeleri ile birlikte gerginleşen siyasi ortam ve bunun sonucunda TL'nin değer kaybetme sürecinin hızlanmasından etkilendiği düşünülmektedir.
- İkincil piyasa faizlerinin ayrışması Hazine'nin ileride birincil piyasada satacağı kâğıtların faizlerinin daha da yükseleceğine dair bir işaret oluşturmuştur. Gerçekten de Nisan ayından itibaren günümüze kadar geçen sürede birincil piyasa faizleri de hızlı bir biçimde artma eğilimine girmiş ve %20 bileşikler seviyesinin üst sınırlarını zorlamaya başlamıştır.
- Hazine yılbaşından bu yana ihale yolu ile piyasadan gelen tekliflerin ortalama olarak %40-45'ine yakın bir bölümünü karşılarken, kalan ihtiyacını Rekabetçi Olmayan Teklif (ROT) olarak bilinen sistemle (yaklaşık %55-60 oranında) karşılamaktadır.
- İhaleye teklif veren ve ROT sisteminden yapılan alımların yarısından fazlası iki veya üç alıcı tarafından yapılmaktadır.
- Ortalama olarak ilk üç alıcının incelenen dönemde satılan Hazine kâğıtlarının %68'ini aldıkları anlaşılmaktadır. Bu alıcılar arasında kamu bankalarının da olduğu ve böylelikle ihale faizlerinin daha düşük gerçekleşmesi açısından bu tür bir desteğin de kamu bankaları aracılığı ile Hazine'ye sağlandığı da tahmin edilmektedir. Bu uygulamanın sadece bu dönemde değil, çok uzunca bir süredir devam ettiği de bilinmektedir.
- Raporumuzun özel bölümünde "Bir Mali Saydamlık Sorunu Olarak Diğer Bütçe Giderleri Uygulamaları" ele alınmıştır.

o Mali işlemlerin tanımlı detaylandırılmış hesaplara değil de o hesap grubundaki "diğer bütçe giderleri" hesap detaylarına atılması/kaydedilmesi onun tanımlanamamasına, ne için harcandığının bilinmemesine, gizlenmesine neden olmaktadır.

o Rakamsal olarak ele alındığında bu gider kalemine kaydolunan harcamalar toplam harcamaların %10'una karşılık gelmektedir. Bu oranın ilk bakışta yüksek olmadığı algısı oluşabilirse de, oranı ne olursa olsun bunun anlamı 2017 yılında 65 milyar TL'lik bir kamu kaynağının nereye harcandığının kamuoyunca bilinmemesi demektir.

o Bazı harcama kategorilerinde önemli oranda işlem diğer giderler başlığı altında bütçeleştirilmektedir. Örnek vermek gerekirse;

■ Cari Mal ve Hizmet Alımları Giderleri içindeki "Üretime Yönelik Mal ve Hizmetlerin" %30'u, Yasal Giderlerin %44'ü, Müşavir Firma ve Kişilere Yapılan Ödemelerin %59'u Diğer Hizmet Alımlarının Diğer Kategorisi (Diğerin Diğer) %87'si

■ Sosyal Amaçlı Transferlerin %99,8'i

■ Sermaye Giderleri (Yatırım) kategorisindeki "Müşavir Firma ve Kişilere Yapılan Ödemelerin" yaklaşık 1/5'i, Müteahhitlik Giderlerinin ise %34'ü 2017 Bütçesinde bu kategori altında muhasebeleştirilmiştir.

- *Yukarıda örnekleri ile ortaya koyduğumuz gibi bu boyutta bir harcamanın tabsis edildiği alanlara ilişkin daha ayrıntılı ve doyurucu bilgilerin vatandaşlara sunulması özellikle mali saydamlık açısından büyük önem arz etmektedir.*

MERKEZİ YÖNETİM 2018 MALİ YILI BİRİNCİ YARIYIL BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI

1. BÜTÇE DENGESİ

1.1. Genel Görünüm

1.1.1. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin Yılın İlk İki Çeyreği Açısından Görünümü

Haziran ayı sonu itibarıyla 2018 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi, Tablo 1'den izleneceği gibi yılın ilk üç ayında vermiş olduğu 20,4 milyar TL'lik açığa ek olarak, yılın ikinci üç aylık döneminde %26'lık bir artışla 25,7 milyar TL daha açık vermiştir. Sonuç olarak, Merkezi Yönetim Bütçe Açığı ilk altı ayın sonunda 46,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Aşağıdaki Tabloda ayrıca yılın birinci üç aylık dönemi ile ikinci üç aylık dönemindeki bütçe açıklarının yılın tümü için tahmin edilen bütçe açığına oranları yer almaktadır. İlgili sütunlardan izlenebileceği gibi birinci çeyrekte yılın tümü için tahmin edilen 65,9 milyar TL'lik bütçe açığının %31'i gerçekleşmişken, ikinci çeyrekte bütçe açığında gözlemlenen hızlı artışın bir sonucu olarak bu oran %39 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak. 2018 yılının tümü için öngörülen bütçe açığının %70'i ilk altı ayın sonunda gerçekleşmiş bulunmaktadır.

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

Bin TL.	Ocak	Şubat	Mart	Ocak- Mart 2018 I.Çeyrek	Nisan	Mayıs	Haziran	Nisan- Haziran 2018 II.Çeyrek	Ocak- Haziran 2018 I.Yarı Yıl	2018 Bütçe Tahmini*	Ocak- Mart 2018 / Bütçe Tahmin	Nisan - Haziran 2018/ Bütçe Tahmin	Ocak- Haziran 2018 / Bütçe Tahmini	I.Çeyrek - II.Çeyrek % Artış	I.Çeyrek - II.Çeyrek % Artış	Artışa Katkı %
Harcamalar	56.531.462	62.888.194	68.439.465	187.859.121	67.361.333	67.306.640	77.162.117	211.832.090	399.691.211	762.753.272	25%	28%	52%	23.972.969	13%	100%
1-Faiz Hariç Harcama	50.504.484	56.225.916	58.851.422	165.581.822	64.253.781	61.276.089	74.772.125	200.301.995	365.883.817	691.053.272	24%	29%	53%	34.720.173	21%	145%
Personel Giderleri	18.297.991	15.124.322	14.805.057	48.227.370	16.276.362	17.444.268	16.620.936	50.341.466	98.568.836	183.127.279	26%	27%	54%	2.114.096	4%	9%
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	3.185.200	2.605.200	2.535.672	8.326.072	2.556.918	2.744.712	2.761.018	8.062.648	16.388.720	30.792.221	27%	26%	53%	- 263.424	-3%	-1%
Mal ve Hizmet Alımları	2.743.897	4.819.758	5.622.933	13.186.588	5.488.027	6.948.106	5.089.545	17.526.278	30.712.866	66.068.658	20%	27%	46%	4.339.090	33%	18%
Cari Transferler	19.170.154	27.275.736	27.892.326	74.338.216	28.088.346	22.274.188	39.988.573	90.351.107	164.689.323	299.398.527	25%	30%	55%	16.012.891	22%	67%
Sermaye Giderleri	5.001.926	4.112.920	4.681.666	13.796.512	8.064.515	8.270.413	5.467.927	21.802.855	35.599.367	68.794.000	20%	32%	52%	8.006.343	58%	33%
Sermaye Transferleri	587.712	978.559	1.683.483	3.249.754	1.762.081	2.024.342	1.030.814	4.817.237	8.066.991	15.323.723	21%	31%	53%	1.567.483	48%	7%
Borç Verme	1.517.604	1.309.421	1.630.285	4.457.310	2.017.032	1.570.060	3.813.312	7.400.404	11.857.714	20.230.859	22%	37%	59%	2.943.094	66%	12%
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.318.005	0%	0%	0%	-	0%	0%
2-Faiz Harcamaları	6.026.978	6.662.278	9.588.043	22.277.299	3.107.552	6.032.551	2.389.992	11.530.095	33.807.394	71.700.000	31%	16%	47%	- 10.747.204	-48%	-45%
Gelirler	58.204.764	61.014.377	48.217.345	167.436.486	64.609.882	70.016.139	51.538.183	186.164.204	353.600.690	696.829.321	24%	27%	51%	18.727.718	11%	100%
1-Genel Bütçe Gelirleri	56.389.506	57.953.546	45.435.832	159.778.884	62.228.775	67.793.148	49.721.265	179.743.188	339.522.072	681.349.805	23%	26%	50%	19.964.304	12%	107%
Vergi Gelirleri	51.995.609	52.558.220	41.249.512	145.803.341	45.049.034	61.218.542	42.749.559	149.017.135	294.820.476	599.425.100	24%	25%	49%	3.213.794	2%	17%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.039.881	658.514	711.740	2.410.135	13.119.473	1.440.141	2.377.148	16.936.762	19.346.897	20.150.216	12%	84%	96%	14.526.627	603%	78%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	270.936	419.348	186.602	876.886	58.654	37.126	114.610	210.390	1.087.276	2.769.201	32%	8%	39%	-666.496	-76%	-4%
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.927.961	4.100.064	2.942.857	9.970.882	3.820.688	2.933.763	3.093.978	9.847.529	19.818.411	46.471.460	21%	21%	43%	-123.353	-1%	-1%
Sermaye Gelirleri	154.826	203.282	244.847	602.955	148.127	2.130.796	1.263.979	3.542.902	4.145.857	12.082.256	5%	29%	34%	2.939.047	488%	16%
Alacaklardan Tahsilat	293	14.118	100.274	114.685	32.799	32.780	122.891	188.470	303.155	451.572	25%	42%	67%	73.785	64%	0%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	1.661.797	2.001.285	1.939.634	5.602.716	1.947.803	1.880.142	1.457.001	5.284.946	10.887.662	10.870.759	52%	49%	100%	-317.770	-6%	-2%
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	153.461	1.059.546	841.879	2.054.886	433.304	342.849	359.917	1.136.070	3.190.956	4.608.757	45%	25%	69%	- 918.816	-45%	-5%
Bütçe Dengesi	1.673.302	-1.873.817	-20.222.120	-20.422.635	-2.751.451	2.707.499	-25.623.934	-25.667.886	-46.090.521	-65.923.951	31%	39%	70%		26%	
Faiz Dışı Denge	7.700.280	4.788.461	-10.634.077	1.854.664	356.101	8.740.050	-23.233.942	-14.137.791	-12.283.127	5.776.049	32%	-245%	-213%		-862%	
Yurtiçi Açık	-5.835.283	-11.686.608	-32.194.825	-49.716.716	-14.059.903	-9.286.337	-25.623.934	-48.970.174	-98.686.890	-188.212.479	26%	26%	52%		-2%	
Cari Bütçe Dengesi	6.675.228	2.239.103	-15.540.454	-6.626.123	5.313.064	10.977.912	-20.156.007	-3.865.031	-10.491.154	2.870.049	-231%	-135%	-366%		-42%	
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	3.961	2.485	-11.291	-4.844	-12.575	6.434	-25.794	-31.935	-36.779	19.100.000	0%	0%	0%		559%	

Bütçe açığının yılın ilk altı ayında toplam bütçe açığının %70'ine ulaşmasının arkasında yatan nedenler hakkında fikir edinebilmek için önce 2018 yılının iki çeyreğinin karşılaştırması yapılmıştır.

Tablo 1'den izlenebileceği gibi bu yılın ilk iki çeyreği karşılaştırıldığında bütçe açığına esas katkının yılın ikinci çeyreğinde geldiği anlaşılmaktadır. Merkezi Yönetim Bütçesi harcamaları ikinci üç aylık dönemde, birinci üç aylık döneme göre %13 artmış ve aynı dönemde gelir artışlarının (%11) iki puan üstünde gerçekleşmiştir. Faiz dışı harcamalarda iki dönem arasındaki artış oranı ise %21'dir. Bunda tahmin edilebileceği gibi yılın ikinci üç aylık döneminde Genel Seçimler ve Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin etkisinin yüksek olduğu değerlendirilmektedir. İki dönem arasındaki harcama artışını frenleyen harcama kalemi ise faiz harcamalarıdır. İkinci üç aydaki faiz harcamaları ilk üç aydaki faiz harcamalarının ancak yarısı kadar olmuştur. Buna rağmen faiz dışı harcamaların ilk altı ayın ikinci yarısındaki artışı, faiz harcamalarındaki düşüşü telafi ederek toplam harcama artışının gelir artış hızının önüne geçmesine neden olmuştur. Bu yüzden yılın ikinci çeyreğindeki bütçe açığı, ilk çeyrekteki bütçe açığından %26 oranında daha yüksek olmuştur. İkinci çeyrekteki artışın tamamına yakın bölümü Haziran ayında gerçekleşmiştir.

Yine bu çerçevede ilk altı ayın ikinci dönemindeki harcama artışı gözden geçirildiğinde; Tablo 1'in son sütunundan da izlenebileceği gibi, faiz dışı harcamaların merkezi yönetim bütçe harcamalarının artışına katkısının %145 gibi yüksek bir oranda gerçekleştiği dikkati çekmektedir. Faiz harcamalarının artışa katkısı ise negatif yönde %45'tir. Harcama artışına en büyük katkısı Cari Transferler (%67 ile) ve Sermaye Giderleri yani Yatırım Harcamaları kalemlerinin (%33 ile) yaptığı anlaşılmaktadır.

Gelir kalemleri arasında bütçe dengesine etki eden kalemler gözden geçirildiğinde, gelir artışına iki dönem arasında en büyük katkının %107 ile Genel Bütçe Gelirlerinden geldiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık Özel Bütçeli Kuruluş Gelirleri ile Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş Gelirleri ikinci çeyrekte azalmış ve Genel Bütçe Kurumları ile birlikte Merkezi Yönetim Bütçesini oluşturan bu iki tüzel kişiliğin gelir artışına katkısı negatif yönde %7 olmuştur. Gelir detaylarına bakıldığında ise vergi gelirlerinin gelir artışındaki payı %17 olmuştur. Gelir artışına en büyük katkı %78 ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kaleminden gelmiştir. Aşağıda tekrar ele alacağımız gibi bu artışın nedeni tahsilatı her yıl Nisan ayında yapılan TC Merkez Bankası karlarından Hazine'ye aktarılan tutarlarda görülen artıştır. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin ikinci üç aylık dönemde bir önceki döneme göre artışına katkı veren bir diğer gelir türü ise Sermaye Gelirleri kaleminde yer alan özelleştirme hasılatlarıdır. Yılın ilk üç ayında kayda değer bir gelişme göstermeyen bu kaleminde yılın ikinci çeyreğinde toplam olarak 3 milyar TL'nin üzerinde artış kaydedilmiştir. Özelleştirme gelirleri konusuna gelir kalemleri incelenirken ayrıca değinilecektir.

Gider ve gelir kalemlerinde gözlemlenen bu gelişmelerin bir sonucu olarak Merkezi Yönetim Bütçe Açığı ikinci çeyrekte, birinci çeyreğe kıyasla daha fazla büyümüş ve ilk altı aylık açığa önemli bir katkı sağlamıştır.

1.1.2. Geçen Yılın İlk Altı Aylık Dönemi İle Karşılaştırmalı Bütçe Dengesi Analizi

Bu analize başlamadan önce yeni adı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2017 yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısını hazırlamış bulunduğu belirtilmelidir, çünkü 2017 yılı gelir ve gider kalemlerinde bazı revizyonlar yapılmıştır. Buna ilişkin kısa bir değerlendirme Kutu 1'de yer almaktadır.

Kutu 1: 2017 Yılı Kesin Hesabına Göre 2017 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Yapılan Değişiklikler

Hazine ve Maliye Bakanlığı her yıl Bütçe Uygulama Sonuçlarına göre kesinleştirdiği muhasebe kayıtları üzerinden daha önce geçici olarak açıkladığı bütçe kalemlerini yıl ortasına doğru Bütçe istatistiklerine yansıtmakta ve 2017 Mali Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısını da Ekim ayının 15'ine kadar TBMM'ye sunmaktadır.

Bin TL	2017 Geçici	2017 Kesin Hesap	Fark
Harcamalar	677.722.317	678.269.193	546.876
1-Faiz Hariç Harcama	621.010.514	621.557.390	546.876
Personel Giderleri	162.139.045	162.145.555	6.510
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	27.266.938	27.272.452	5.514
Mal ve Hizmet Alımları	63.469.539	63.600.358	130.819
Cari Transferler	270.962.128	270.924.366	-37.762
Sermaye Giderleri	70.541.087	70.982.601	441.514
Sermaye Transferleri	13.341.262	13.341.541	279
Borç Verme	13.290.515	13.290.517	2
Yedek Ödenekler	-	-	-
2-Faiz Harcamaları	56.711.803	56.711.803	-
Gelirler	630.349.066	630.489.857	140.791
1-Genel Bütçe Gelirleri	607.215.045	607.137.658	-77.387
Vergi Gelirleri	536.047.658	536.617.206	569.548
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.755.030	19.762.105	7.075
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.162.614	1.373.120	-789.494
Faizler, Paylar ve Cezalar	35.431.909	35.560.027	128.118
Sermaye Gelirleri	11.672.678	11.680.027	7.349
Alacaklardan Tahsilat	2.145.156	2.145.173	17
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	18.931.882	19.148.319	216.437
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	4.202.139	4.203.880	1.741
Bütçe Açığı-/Fazlası +	-47.373.251	-47.779.336	-406.085
Faiz Dışı Denge	9.338.552	8.932.467	-406.085
GSYH*	3.104.907.000	3.104.907.000	
Bütçe Dengesi/GSYH	-1,53%	-1,54%	-0,01%
Faiz Dışı Denge	0,30%	0,29%	-0,01%

* Resmi OVP Tahmini

Tablodan görüleceği üzere yapılan değişiklikler ağırlıklı olarak harcama kanadında (547 milyon TL) artış, gelir kanadında da yine 141 milyon TL civarında bir artış şeklinde olmuştur. Harcama kanadındaki revizyonun yatırım harcamaları ile mal ve hizmet alımları kalemlerinde olduğu dikkat çekmektedir. Gelir kalemlerindeki değişiklikler ise vergi gelirleri, faizler, paylar ve cezalar ile Özel Bütçeli Kurumlar gelirlerinde artışlar ile alınan bağış ve yardımlar kalemindeki azalışlardan etkilenmiştir.

Sonuç olarak 2017 yılı Kesin Hesabına göre geçici bütçe verileri ile karşılaştırıldığında Bütçe Açığı 406 milyon TL artmıştır. Faiz dışı fazla ise aynı miktarda azalmıştır. Bu rakamlar GSYH'nin sadece on binde birine tekabül etmektedir. Bunun sonucunda da bütçe kalemlerindeki revizyonlar ve Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazlada ortaya çıkan değişiklikler ihmal edilebilir düzeyde olup, önceki raporlarımızda yapmış olduğumuz değerlendirmeleri etkileyebilecek nitelikte görülmemiştir.

Bu yıl ve geçen yılın ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları gözden geçirildiğinde, yılın ilk altı ayında verilen açığın, geçen senenin aynı döneminde verilen açığa oranla %83 oranında daha yüksek gerçekleştiği dikkati çekmektedir. Buna karşılık 2017 yılının ilk altı ayında verilen açığın 2017 yılının

tamamında verilen açığa oranı %53 olarak gerçekleşmiş iken; 2018 yılının ilk altı ayında verilen açığın 2018 yılının tamamı için tahmin edilen açığa oranı yukarıda da değinildiği gibi %70 gibi yüksek bir oranda olmuştur. Geçen beş yıl içinde sadece 2017 yılında ilk altı aylık bütçe açığı tahmin edilen bütçe açığının %53'ü gibi bir orana ulaşmış olup, diğer yıllarda bu yılın ilk altı aylık bütçe açığı/yılsonu bütçe açığı oranlarına yaklaşan başka bir yıl gözlemlenmemiştir.

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2017-2018 Ocak-Haziran Dönemi Karşılaştırmalı)*

(Bin TL)	2017 Ocak-Haziran	2018 Ocak-Haziran	Önceki Döneme Göre Değişim	2017 Başlangıç Ödeneği	2017 Yıl Sonu Gerç.	Ocak-Haziran 2017 Ödeneğe Göre Gerç.	Ocak-Haziran 2017 Yıl Sonu Gerç. %	2018 Bütçe Ödeneği	Ocak Haziran 2018 Ödeneğe Göre Gerç. Oranı	Artışa Katkılar Fark	Artışa Katkı %
Harcamalar	324.435.168	399.691.211	23%	645.124.278	678.269.193	50%	48%	762.753.272	52%	75.256.043	100%
1-Faiz Hariç Harcama	297.444.844	365.883.817	23%	587.624.278	621.557.390	51%	48%	691.053.272	53%	68.438.973	91%
Personel Giderleri	81.824.494	98.568.836	20%	162.638.925	162.145.555	50%	50%	183.127.279	54%	16.744.342	22%
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	13.365.625	16.388.720	23%	27.138.075	27.272.452	49%	49%	30.792.221	53%	3.023.095	4%
Mal ve Hizmet Alımları	26.410.680	30.712.866	16%	52.119.062	63.600.358	51%	42%	66.068.658	46%	4.302.186	6%
Cari Transferler	143.774.512	164.689.323	15%	249.265.903	270.924.366	58%	53%	299.398.527	55%	20.914.811	28%
Sermaye Giderleri	20.995.542	35.599.367	70%	66.243.000	70.982.601	32%	30%	68.794.000	52%	14.603.825	19%
Sermaye Transferleri	4.447.467	8.066.991	81%	10.881.283	13.341.541	41%	33%	15.323.723	53%	3.619.524	5%
Borç Verme	6.626.524	11.857.714	79%	12.917.108	13.290.517	51%	50%	20.230.859	59%	5.231.190	7%
Yedek Ödenekler	0	0	0%	6.420.922	0	0%	0%	7.318.005	0%	0	0%
2-Faiz Harcamaları	26.990.324	33.807.394	25%	57.500.000	56.711.803	47%	48%	71.700.000	47%	6.817.070	9%
Gelirler	299.199.720	353.600.690	18%	598.273.690	630.489.857	50%	47%	696.829.321	51%	54.400.970	100%
1-Genel Bütçe Gelirleri	287.076.646	339.522.072	18%	584.309.762	607.137.658	49%	47%	681.349.805	50%	52.445.426	96%
Vergi Gelirleri	246.070.869	294.820.476	20%	511.085.194	536.617.206	48%	46%	599.425.100	49%	48.749.607	90%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.653.691	19.346.897	32%	17.124.643	19.762.105	86%	74%	20.150.216	96%	4.693.206	9%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.423.398	1.087.276	-24%	1.488.699	1.373.120	96%	104%	2.769.201	39%	-336.122	-1%
Faizler, Paylar ve Cezalar	16.922.308	19.818.411	17%	37.545.356	35.560.027	45%	48%	46.471.460	43%	2.896.103	5%
Sermaye Gelirleri	6.964.948	4.145.857	-40%	15.405.461	11.680.027	45%	60%	12.082.256	34%	-2.819.091	-5%
Alacaklardan Tahsilat	1.041.432	303.155	-71%	1.660.409	2.145.173	63%	49%	451.572	67%	-738.277	-1%
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	9.067.754	10.887.662	20%	9.777.075	19.148.319	93%	47%	10.870.759	100%	1.819.908	3%
3-Düzen. ve Denet. Kurumlarının Gelirleri	3.055.320	3.190.956	4%	4.186.853	4.203.880	73%	73%	4.608.757	69%	135.636	0%
Bütçe Dengesi	-25.235.448	-46.090.521	83%	-46.850.588	-47.779.336	54%	53%	-65.923.951	70%	-	-
Faiz Dışı Denge	1.754.876	-12.283.127	-800%	10.649.412	8.932.467	16%	20%	5.776.049	-213%	-	-
Cari Bütçe Dengesi	-4.239.906	-10.491.154	147%	19.392.412	23.203.265	-22%	-18%	2.870.049	-366%	-	-
Yurtiçi Bütçe Dengesi	-84.767.069	-122.851.073	45%	-143.615.941	-159.776.751	59%	53%	-188.212.479	65%	-	-
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (2018 OVP Tahmini)	-18.301.679	-36.779.406	101%	-	14.586.829	-	-125%	-19.100.000	193%	-	-

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

Bütçe açığındaki artış, 2018 yılının ilk altı ayında geçen yılın aynı dönemine göre harcamaların artış hızının (%23) bütçe gelirlerinin artış hızının (%18) beş puan üzerinde gerçekleşmesi sonucunda oluşmuştur.

Sonuç olarak, klasik bütçe dengesi açısından yaptığımız analiz mali genişlemenin geçen yılın aynı dönemine göre ciddi bir biçimde devam ettiğini göstermektedir.

1.2. Diğer Bütçe Dengesi Ölçüm Yöntemleri ile Analiz

Bütçe finansmanının sürdürülebilirliği açısından önem taşıyan **faiz dışı denge** Ocak-Haziran 2017 döneminde **1,8 milyar TL fazla** vermişken, 2018 yılının ilk altı ayının faiz dışı dengesi son derece keskin bir düşüşle **12,8 milyar TL açık** vermiş bulunmaktadır. Nitekim ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçlarına göre faiz dışı giderlerin toplam gelir tahsilatına oranı geçen yılın aynı döneminde %99 olarak gerçekleşmişken, bu yılın ilk altı ayının sonunda aynı oran 4 puanlık artış ile %103 olmuştur. Bir diğer deyişle ilk altı ay sonuçlarına göre artık bütçe gelirleri faiz dışı harcamaları finanse edemez bir duruma gelmiştir. Bu gözlemden hareketle bütçe sisteminin yılın ilk altı ayında faiz ödemeleri için geçen seneye oranla yeterli faiz dışı fazlayı sağlayamadığı ve faiz ödemelerinin bir kısmını da borçlanmak durumunda kaldığı, dolayısı ile borçlanma ihtiyacının artmaya devam ettiği sonucuna ulaşmak mümkündür. Önceki Bütçe Takip raporlarında da belirttiğimiz gibi son iki yılda bütçenin faiz dışı denge performansında görülen fazlanın azalarak devam etmesi şeklinde ortaya çıkan mali gevşeme bu yılın ilk altı ayında Merkezi Yönetim Bütçesinin faiz dışı açık vermesi şeklinde kendisini göstermiştir. Esasen bütçenin faiz dışı açık vermesi geçen beş yılın ilk altı aylık dönemleri itibarıyla de ilk kez gözlemlenen bir durumdur.

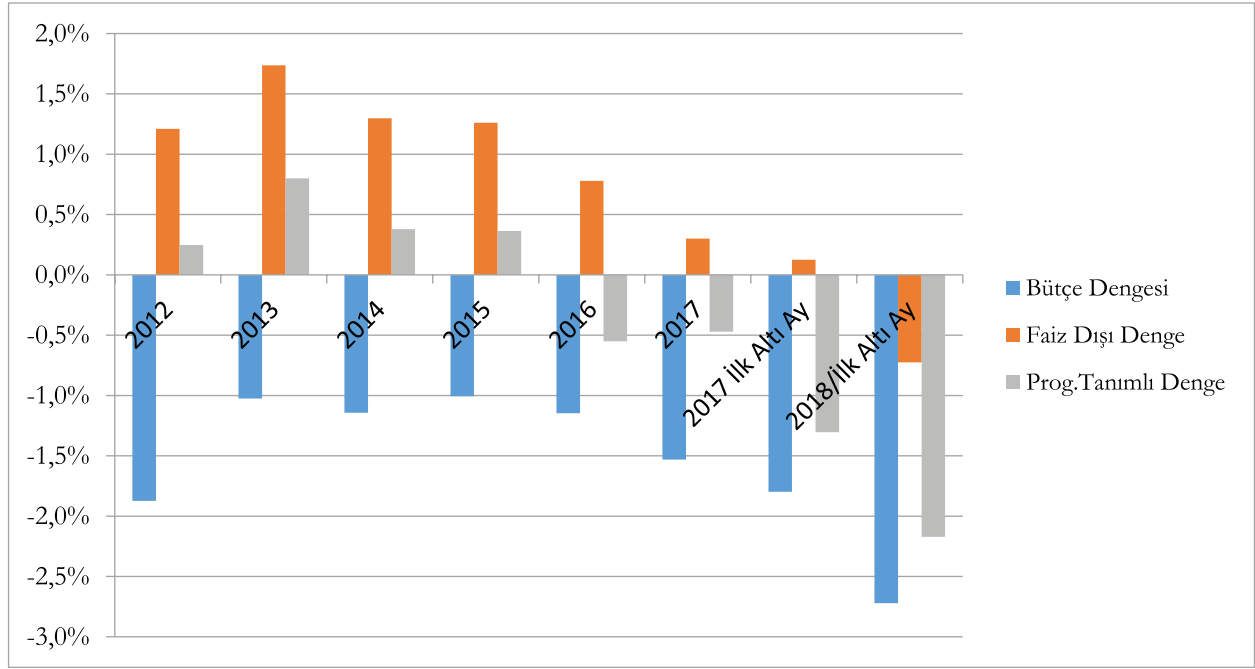
Yatırım harcamaları hariç tutularak hesaplanan **cari bütçe dengesi** ise geçen yılın aynı döneminde 4,2 milyar TL açık vermiş iken, 2018 yılının ilk altı aylık döneminde cari bütçe açığı %147'lik bir artış ile 10,5 milyar TL'ye çıkmıştır.¹ Bir diğer deyişle devletin cari gelirlerinin cari giderlerini karşılama kapasitesinde son iki yılda gözlemlenen zafiyetin 2018 yılının ilk altı ayında artarak devam ettiği görülmektedir.

Daha önceki Bütçe Takip Raporlarımızda da üzerinde durmuş olduğumuz **program tanımlı faiz dışı denge** sürekliliği olmayan, devletin kendi politikalarının bir ürünü özelliği taşımayan özelleştirme gelirleri, TCMB dâhil diğer kamu bankalarının Hazineye aktardıkları kar ve temettü gelirleri gibi gelir kalemleri ve faiz ödemeleri hariç tutularak hesaplanmakta olup, devletin gerçek mali durumunun izlenmesi açısından yararlı bir gösterge olma özelliğini taşımaktadır. Program Tanımlı Faiz dışı denge son iki yılda açık verdiği gibi, 2018 yılının ilk altı ayında da aynı görünümü sergilemeye devam etmektedir. Önceki yılın ilk altı ayında 18,3 milyar TL olan program tanımlı faiz dışı açık, 2018 yılının ilk altı ayında %101'lik bir artışla 36,8 milyar TL'ye çıkmış bulunmaktadır. Bu yılın birinci çeyreğinde 4,8 milyar TL olan program tanımlı faiz dışı açık, yılın ikinci çeyreğinde hızlı bir bozulma ile 32 milyar TL'ye ulaşmış bulunmaktadır.

Sonuç olarak, değişik bütçe dengesi ölçüm yöntemlerine göre hesaplanan bütçe performansında son iki yılda gözlemlenen gevşeme 2018 yılının ilk altı ayında bütün göstergelerin açık verme yönünde hızla bozularak devam etmesi şeklinde kendisini göstermiştir.

1 Düzeltme: İkinci Bütçe İzleme Raporumuzda cari bütçe dengesi değerlendirilirken sehven birinci çeyrekler itibarıyla "cari bütçe fazlasının azalması" şeklinde bir zafiyetten bahsedilmiştir. İşaret hatasından kaynaklanan bu değerlendirmeyi "iki dönem arasında cari bütçe açığının artması" olarak düzeltiriz.

Grafik 1: Bütçe Dengeleri / GSYH



Bu grafikten de görüleceği gibi bütçe açıklarının GSYH oranları yılın ilk altı ayında geçen yılın aynı dönemine göre çok daha belirgin olmak üzere artış göstermektedir. Geçen yılın sonunda merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı %1,5 iken geçen yılın ilk altı ayında GSYH'nin yaklaşık %1,8'i olmuştur. Bu yılın ilk yarısı² için ise bu oranın %2,7'ye yükseldiği tahmin edilmektedir. Daha da önemlisi ikinci Raporumuzdan hatırlanacağı üzere bu yılın birinci çeyreğinde az da olsa var olan faiz dışı fazlanın yılın ikinci çeyreğinde tamamen negatife dönmüş olması ve böylelikle yılın ilk altı ayında faiz dışı fazla yerine faiz dışı açık verilmesine yol açmasıdır. Bütçe açıklarında yılın ilk altı ayında görülen bu hızlı artışların mali disiplin açısından seçimler sonrası ortaya çıkan yeni siyasal tablo ve kamu yönetimi düzeninde ne şekilde ele alınacağı, TL'deki değer kaybı da göz önüne alındığında maliye politikası açısından giderek daha fazla önem taşımaya başlamış bulunmaktadır.³

Nitekim raporumuzun yazımı sırasında Hazine ve Maliye Bakanı tarafından yapılan ve "Yeni Ekonomik Model" olarak adlandırılan sunumda mali disipline vurgu yapılmış ve bütçe açıklarının GSYH'ye oranının yılbaşında açıklanan program ile paralel olarak %2'nin altında olmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Kendi hesaplamalarımıza göre bu yıla ait büyüme oranının %3,7 ve ortalama enflasyonun yılın tümü için de %15,5 olacağı ve hiçbir tedbir alınmaması durumunda bütçe açığının yılın ilk altı ayındaki %2,7'lik oranını yılsonuna kadar koruyacağı gibi varsayımlar altında 2018 yılı açığının yaklaşık 100 milyar TL'ye ulaşacağı tahmin edilmektedir. OVP'de belirtilen ve GSYH'nin %1,8'i civarında olacağı tahmin edilen bütçe açığı ise yaklaşık 66 milyar TL'dir.

² Yılın ilk yarısına ait birinci ve ikinci çeyrek GSYH tahminleri resmi olarak açıklanmış olup tahminlerimizde dikkate alınmıştır. Bu hesaba ait varsayımlar ileride izah edilmiştir.

³ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Dairesi Başkanlığı bütçenin hazırlanması, parlamentoya sunulması gibi konularda yetkili olacaktır. Bu anlamda eski Maliye Bakanlığı'nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün Bütçe ile ilgili görevleri yerine getiren bölümleri ile yine eski Kalkınma Bakanlığı'nın kalkınma planlarını ve yatırım programlarını hazırlayan kısımları yeni kurulan birim bünyesine alınmıştır. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün bütçe uygulaması ile ilgili mali kontrol fonksiyonu ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Ancak, daha sonra çıkarılan bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni yapı ile ilgili idari düzenlemelerin tamamlanmasına kadar 2019 Bütçesi ile ilgili faaliyetlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Dolayısı ile yeni ekonomik modelde hedeflenen bütçe açığının GSYH'nin %2 sinin altında tutulabilmesi için yılın geri kalan kısmında en az 34-35 milyar TL civarında bir tasarruf yapılması gerekmektedir. Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın açıklamalarında da alınacak muhtelif gelir arttırıcı ve harcama kısıcı tedbirlerle bu miktarda bir tasarruf sağlanacağı ifade edilmektedir. Burada en kritik nokta, nispeten iyimser varsayımlar ile yaptığımız bu hesaplamaların tersine reel büyümenin daha düşük gerçekleşmesi, kur hareketlerinden kaynaklanan daha yüksek enflasyon ve reel sektörün borçluluk problemlerinin harcamaların kısılması ve gelirlerin tahsili önünde daha büyük engeller çıkarmasının bir sonucu olarak merkezi yönetim bütçe açığının beklenen seviyeye indirilememesi olasılığıdır. Burada özellikle ileride gelir analizi kısmında ele alacağımız gibi, yerel yönetimlerin zaten var olan açıklarının da kendilerine ayrılan gelir paylarında yapılması söz konusu olan %30'a varan kesintiler nedeni ile daha da artmaya başlayacağına da dikkat çekmek gerekmektedir. Bu açıdan Kamu Sektörü Borçlanma Gereğini oluşturan bu iki önemli kalemden kaynaklanan kamu dengesi bozulmasına karşı hükümetin ilave ne gibi tedbirler geliştireceği önem taşımaktadır.

2. BÜTÇE GİDERLERİ

2.1. Bütçe Giderlerinin Artışına Katkı Yapan Kalemler-Genel Eğilimler

İlk altı ayda bütçe giderlerindeki artışa katkı yapan kalemlerin gelişimini Tablo 3'ten izlemek mümkün bulunmaktadır. Bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine oranla %23,2 artmıştır. İki dönem arası 12 aylık ortalamalara göre enflasyondaki artış %11,50 civarında olup, giderlerdeki reel artış bunun yaklaşık %10 puan kadar üzerindedir.

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

- **Faiz dışı harcamaların toplam harcama artışına katkısı %91'dir.** Diğer bir ifade ile toplam harcama artışının %91'i faiz dışı harcamalardaki artıştan kaynaklanmaktadır.
- Yılın ilk altı aylık sonuçları ele alındığında **cari transferlerin artışa katkı açısından (%27,8) tekrar ön plana geçtiği dikkati çekmektedir.** Hatırlanacağı gibi Ocak-Mart 2018 Bütçe gelişmelerinin ele alındığı II. Raporumuzda yılın ilk üç ayında faiz dışı harcamalar içinde sermaye giderleri kaleminin (yatırım harcamaları) artışa en fazla katkı yapan (%31,2) kalem olarak göze çarpmakta olduğu ifade edilmişti. İlk altı ayın sonunda ise cari transfer kalemi artışa katkı açısından ilk sırayı almıştır.
- **Personel harcamaları** ise cari transferlerden sonra artışa en çok katkı veren gider kalemidir. Ocak-Haziran 2018 dönemindeki merkezi yönetim bütçe giderlerinde görülen artışa Personel Giderlerinin katkısı Ocak-Mart 2018 döneminde olduğu gibi %22 civarında gerçekleşmiştir.
- Yukarıda belirtildiği gibi bu yılın ilk üç ayında harcama artışına en fazla katkıyı veren **sermaye giderleri** ise ilk altı ay sonuçlarına göre %19,4'lük katkı ile üçüncü sırada yer almaktadır.

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 detayında yılın ilk altı 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 (artış hızına pozitif katkı yapan) veya olumsuz (artış hızını negatif yönde etkileyen) katkıları da yine Tablo 3'te yer almaktadır.

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

Bin TL.	2017 Ocak- Haziran Harcama	2017 Yıl Sonu Gerç.	2018 Ocak- Haziran Harcama	2018 Başlangıç Ödeneği	2017 Yıl Son. Göre Gerç. %	2018 Öde. Göre Gerç. %	2018/2017 % Değişim	Haziran 2017 Sonu Top. Hrc. İçindeki Pay %	Haziran 2018 Sonu Top. Hrc. İçindeki Pay %	Artış Miktarı	Artışta Pay %
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	324.435.168	678.269.193	399.691.211	762.753.272	47,8%	52,4%	23,2%	100,0%	100,0%	75.256.043	100,0%
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	297.444.844	621.557.390	365.883.817	691.053.272	47,9%	52,9%	23,0%	91,7%	91,5%	68.438.973	90,9%
1. Personel Giderleri	81.824.494	162.145.555	98.568.836	183.127.279	50,5%	53,8%	20,5%	25,2%	24,7%	16.744.342	22,2%
2. SGK'ya Devlet Primi Giderleri	13.365.625	27.272.452	16.388.720	30.792.221	49,0%	53,2%	22,6%	4,1%	4,1%	3.023.095	4,0%
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.410.680	63.600.358	30.712.866	66.068.658	41,5%	46,5%	16,3%	8,1%	7,7%	4.302.186	5,7%
a) Savunma-Güvenlik	6.956.384	18.222.150	8.874.773	26.405.223	38,2%	33,6%	27,6%	2,1%	2,2%	1.918.389	2,5%
<i>Bilgi İçin: Silah, Araç Gereç, Savaş Teçhizatı Mübimmat Gibi Harcamalar</i>	2.498.584	8.073.664	3.697.248	n.a	30,9%	-	48,0%	0,8%	0,9%	1.198.664	1,6%
b) Sağlık Giderleri (Kamu Personeli)	132.761	345.078	158.049	468.621	38,5%	33,7%	19,0%	0,04%	0,04%	25.288	0,0%
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	94.619	237.078	102.715	354.592	39,9%	29,0%	8,6%	0,03%	0,03%	8.096	0,0%
Genel İlaç Giderleri	38.142	108.000	55.334	114.029	35,3%	48,5%	169,3%	0,01%	0,03%	64.573	0,1%
c) Borçlanma Genel Giderleri	182.816	369.735	214.778	478.800	49,4%	44,9%	-69,7%	0,06%	0,01%	-127.482	-0,2%
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.138.719	44.663.395	21.465.266	38.716.014	42,9%	55,4%	12,2%	5,9%	5,4%	2.326.547	3,1%
<i>Bilgi İçin: Gizli Hizmet Giderleri(Örtülü Ödenek Carisi)</i>	1.171.658	1.977.013	1.122.963	n.a	59,3%	-	-4,2%	0,4%	0,3%	-48.695	-0,1%
4. Cari Transferler	143.774.512	270.924.366	164.689.323	299.398.527	53,1%	55,0%	14,5%	44,3%	41,2%	20.914.811	27,8%
a) Görev Zararları (Önemli Alt Kalemler Aşağıdadır)	2.534.989	7.371.036	3.551.333	6.970.381	34,4%	50,9%	40,1%	0,8%	0,9%	1.016.344	1,4%
KİT Görev Zararları	603.245	3.420.306	701.641	2.106.487	17,6%	33,3%	16,3%	0,2%	0,2%	98.396	0,1%
Halk Bankası	535.866	1.098.802	609.189	1.471.795	48,8%	41,4%	13,7%	0,2%	0,2%	73.323	0,1%
Ziraat Bankası	951.545	2.107.106	1.077.159	2.649.419	45,2%	40,7%	13,2%	0,3%	0,3%	125.614	0,2%
Diğer Görev Zararları	444.333	577.181	1.163.344	742.680	77,0%	156,6%	161,8%	0,1%	0,3%	719.011	1,0%
b) Hazine Yardımları	81.075.939	143.524.561	80.783.928	147.724.928	56,5%	54,7%	-0,4%	25,0%	20,2%	-292.011	-0,4%
SGK'ya Hazine Yardımları (Sandıklara Prim Dest., İşsizlik Fonuna Öd.)	2.006.448	4.316.802	2.317.325	4.855.244	46,5%	47,7%	15,5%	0,6%	0,6%	310.877	0,4%
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri (Önemli Alt Kalemler)	76.016.203	132.466.237	74.980.998	135.683.800	57,4%	55,3%	-1,4%	23,4%	18,8%	-1.035.205	-1,4%
-Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	24.809.027	51.767.066	25.288.701	53.150.166	47,9%	47,6%	1,9%	7,6%	6,3%	479.674	0,6%
-Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	22.819.368	24.609.368	11.507.000	34.045.400	92,7%	33,8%	-49,6%	7,0%	2,9%	-11.312.368	-15,0%
-Sosyal Güvenliği Olmayanların Sağlık Primi	3.874.723	7.743.980	4.342.458	8.218.251	50,0%	52,8%	12,1%	1,2%	1,1%	467.735	0,6%
- İşveren Sigorta Primi 5 Puanlık İndirim (Devletçe Ödenen)	13.593.957	27.741.392	10.400.756	20.272.738	49,0%	51,3%	-23,5%	4,2%	2,6%	-3.193.201	-4,2%

- Faturalı Ödemeler (Emekli İkramiyeleri Dâhil)	4.452.932	9.621.388	16.340.105	7.694.777	46,3%	212,4%	267,0%	1,4%	4,1%	11.887.173	15,8%
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları (Denkleştirme Ödeneği + Özel İdare Ücret Öd.)	747.280	1.514.327	882.597	1.529.622	49,3%	57,7%	18,1%	0,2%	0,2%	135.317	0,2%
Diğer Hazine Yardımları (DFİF İhracat Dest. + Diğer)	2.306.008	5.227.195	2.603.008	5.656.262	44,1%	46,0%	12,9%	0,7%	0,7%	297.000	0,4%
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.823.080	3.400.864	2.209.826	2.243.592	53,6%	98,5%	21,2%	0,6%	0,6%	386.746	0,5%
Siyasi Partilere Yardım	234.678	234.682	821.284	273.762	100,0%	300,0%	250,0%	0,1%	0,2%	586.606	0,8%
Diğer Kuruluşlar (Dernek, Birlik, Sandık, Ulusal Fon, Avrupa Gençlik Merk., T. Maarif Vakfı vb.)	1.588.402	3.166.159	1.388.542	1.969.830	50,2%	70,5%	-12,6%	0,5%	0,3%	-199.860	-0,3%
d) Hane Halkına Yapılan Transferler (Burs, Eğitim, Yiyecek, Sağlık, Barınma)	5.398.661	6.279.220	3.520.051	7.463.789	86,0%	47,2%	-34,8%	1,7%	0,9%	-1.878.610	-2,5%
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	8.226.589	12.721.748	10.584.779	14.514.042	64,7%	72,9%	28,7%	2,5%	2,6%	2.358.190	3,1%
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	2.335.071	2.634.831	3.348.000	3.644.720	88,6%	91,9%	43,4%	0,7%	0,8%	1.012.929	1,3%
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	5.398.661	10.173.485	9.987.607	13.754.843	53,1%	72,6%	85,0%	1,7%	2,5%	4.588.946	6,1%
Ekonomi Bakanlığı Teşvik Ödemeleri	353.200	757.631	430.952	799.973	46,6%	53,9%	22,0%	0,1%	0,1%	77.752	0,1%
Turizm Teşvik Ödemeleri	273.736	469.222	565.810	876.529	58,3%	64,6%	106,7%	0,1%	0,1%	292.074	0,4%
KOSGEB (Kobi Desteği)	978.848	1.559.352	1.007.751	1.505.135	62,8%	67,0%	3,0%	0,3%	0,3%	28.903	0,0%
Tabii Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım	125	125	0	16.730	100,0%	0,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	-125	0,0%
Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı	1.649.876	3.258.619	1.831.823	4.000.000	50,6%	45,8%	11,0%	0,5%	0,5%	181.947	0,2%
Diğer (Köprü Garanti Geçiş Ödemeleri Dâhil)	2.142.876	4.128.536	6.151.271	6.556.476	51,9%	93,8%	187,1%	0,7%	1,5%	4.008.395	5,3%
g) Sosyal Amaçlı Transferler (SHÇEK Yardımları, Engelli Aylığı Gibi)	5.866.123	12.225.517	6.729.354	14.023.865	48,0%	43,9%	4,9%	1,8%	1,5%	285.148	0,4%
h) Yurtdışına Yapılan Transferler (Önemli Alt Kalemler)	1.394.183	2.633.473	1.722.675	2.843.521	52,9%	60,6%	23,6%	0,4%	0,4%	328.492	0,4%
Kıbrıs	140.000	315.000	100.000	300.000	44,4%	33,3%	-28,6%	0,0%	0,0%	-40.000	-0,1%
Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı	932.581	1.477.255	1.149.665	1.560.133	63,1%	73,7%	23,3%	0,3%	0,3%	217.084	0,3%
i) Gelirden Ayrılan Paylar	34.512.162	72.594.485	45.599.770	89.859.566	47,5%	50,7%	32,1%	10,6%	11,4%	11.087.608	14,7%
Vergi Gelirlerinden Ayrılan Mahalli İdare Payları	28.682.111	60.703.826	34.599.295	68.359.934	47,2%	50,6%	20,6%	8,8%	8,7%	5.917.184	7,9%
Fon Payları (Sav. San. Dest. Fonu ve Sos. Yar. Day. Teşvik Fonu)	5.562.542	11.557.570	10.534.592	21.317.894	48,1%	49,4%	89,4%	1,7%	2,6%	4.972.050	6,6%
Gelirden Ayrılan Diğer Paylar	267.509	333.089	465.883	181.738	80,3%	256,3%	74,2%	0,1%	0,1%	198.374	0,3%
-Toplu Konut İdaresine Aktarılan	47.403	102.779	52.735	120.344	46,1%	43,8%	11,2%	0,0%	0,0%	5.332	0,0%
5. Sermaye Giderleri (Yatırım Hrc.)	20.995.542	70.982.601	35.599.367	68.794.000	29,6%	51,7%	69,6%	6,5%	8,9%	14.603.825	19,4%
Mamul Mal Alımları	1.565.421	8.300.321	1.505.924	9.369.057	18,9%	16,1%	-3,8%	0,5%	0,4%	-59.497	-0,1%
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması	2.551.581	6.765.553	4.059.378	3.455.495	37,7%	117,5%	59,1%	0,8%	1,0%	1.507.797	2,0%

Gayrimenkul Sermaye ve Üretim Giderleri	14.504.676	47.187.274	26.617.767	45.507.238	30,7%	58,5%	83,5%	4,5%	6,7%	12.113.091	16,1%
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	1.090.587	4.432.627	1.453.537	4.526.165	24,6%	32,1%	33,3%	0,3%	0,4%	362.950	0,5%
Diğer Sermaye Giderleri	1.283.277	4.296.826	1.962.761	5.936.045	29,9%	33,1%	52,9%	0,4%	0,5%	679.484	0,9%
<i>Bilgi İçin: Gizli Hizmet Giderleri (Örtülü Ödenek Yatırım Hrc.)</i>	<i>526.192</i>	<i>1.051.376</i>	<i>2.596</i>	<i>n.a</i>	<i>50,0%</i>	<i>n.a</i>	<i>-99,5%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-523.596</i>	<i>-0,7%</i>
6. Sermaye Transferleri	4.447.467	13.341.541	8.066.991	15.323.723	33,3%	52,6%	81,4%	1,4%	2,0%	3.619.524	4,8%
a) Yurtiçi Sermaye Transferleri	4.299.655	12.888.099	7.962.506	14.868.268	33,4%	53,6%	85,2%	1,3%	2,0%	3.662.851	4,9%
KÖY-DES Projesi	900.000	900.000	750.000	900.000	100,0%	83,3%	-	0,3%	0,2%	-150.000	-0,2%
BELDES	0	0	719.270	719.270	-	100,0%	-	0,0%	0,2%	719.270	1,0%
TÜBİTAK AR-GE Ödenegi	583.175	1.468.652	835.621	1.360.000	39,7%	61,4%	43,3%	0,2%	0,2%	252.446	0,3%
Kalkınma Ajansları	19.250	531.956	0	451.941	3,6%	0,0%	-	0,0%	0,0%	-19.250	0,0%
SODES	0	177.895	0	281.395	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,0%
Kalkınma Bankası(Cazibe Merkezleri)	300.000	0	0	2.000.000	-	0,0%	-	0,1%	0,0%	-300.000	-0,4%
Demiryolu Yatırımlarını Destekleme Programı	0	0	3.611.849	6.868.483	-	52,6%	-	0,8%	0,9%	1.114.619	1,5%
Diğer	2.497.230	9.809.596	2.045.766	2.287.179	-	89,4%	-	0,0%	0,5%	1.897.954	2,5%
b) Yurtdışı Sermaye Transferleri	147.812	147.812	104.485	455.455	100,0%	22,9%	-29,3%	0,0%	0,0%	-43.327	-0,1%
Kıbrıs	135.404	135.404	92.999	360.000	100,0%	25,8%	-31,3%	0,0%	0,0%	-42.405	-0,1%
Diğer	12.408	12.408	11.486	95.455	100,0%	12,0%	-7,4%	0,0%	0,0%	-922	0,0%
7. Borç Verme	6.626.524	13.290.517	11.857.714	20.230.859	49,9%	58,6%	78,9%	2,0%	3,0%	5.231.190	7,0%
a) Yurtiçi Borç Verme	6.463.248	12.538.860	11.747.623	18.202.660	51,5%	64,5%	81,8%	2,0%	2,9%	5.284.375	7,0%
KİT	2.658.380	4.902.767	3.596.837	7.071.319	54,2%	50,9%	35,3%	0,8%	0,9%	938.457	1,2%
Risk Hesabı	0	0	0	10.000	-	0,0%	-	0,0%	0,0%	0	0,0%
Öğrenim ve Harç Kredisi	3.242.688	5.853.495	3.491.754	7.209.000	55,4%	48,4%	7,7%	1,0%	0,9%	249.066	0,3%
Kredi Garanti Fonuna	46.907	500.000	1.409.963	3.000.000	9,4%	47,0%	-	0,0%	0,4%	1.363.056	1,8%
Diğer	515.273	1.282.598	3.249.069	912.341	40,2%	356,1%	530,6%	0,2%	0,8%	2.733.796	3,6%
b) Yurtdışı Borç Verme (Kıbrıs için kredi ve teşvikler)	163.276	751.657	110.091	2.028.199	21,7%	5,4%	-32,6%	0,1%	0,0%	-53.185	-0,1%
B. Faiz Giderleri	26.990.324	56.711.803	33.807.394	71.700.000	47,6%	47,2%	25,3%	8,3%	8,5%	6.817.070	9,1%
a) İç Borç Faiz Ödemeleri	18.328.354	39.309.853	22.952.108	50.600.000	46,6%	45,4%	25,2%	5,6%	5,7%	4.623.754	6,1%
b) Dış Borç Faiz Ödemeleri	7.354.383	14.552.006	8.400.886	16.023.000	50,5%	52,4%	14,2%	2,3%	2,1%	1.046.503	1,4%
c) Diğer Giderler (İskonto, Türev Ürün, Kira Sert.)	1.307.587	2.849.944	2.454.400	5.077.000	45,9%	48,3%	87,7%	0,4%	0,6%	1.146.813	1,5%

Bütçe ödeneklerinin kullanım oranlarının iki yılın aynı dönemleri açısından karşılaştırılması, harcama öncelikleri açısından incelenen dönemler arasında önemli sapmalar olup olmadığı konusunda bilgi verebilir.

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 Giderlerinde** ödenek kullanımı bu yılın ilk altı aylık döneminde önceki yılın ilk altı aylık dönemine göre 4,5 puan daha fazla gerçekleşmiştir. Geçen yılın aynı döneminde %47,9 olan oran bu yıl %52,4 olmuştur. Bu açıdan iki dönem arasında ödenek kullanım oranları

açısından ciddi bir fark bulunmaktadır. 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 harcamalarında ve Sosyal Güvenlik Kurumuna devlet katkısı** olarak ödenen primler açısından bu yılın ilk altı ayında önceki yılın aynı dönemine göre 4 puana yakın daha fazla ödenek kullanma eğilimi görülmektedir. Harcama artışına katkı açısından Personel Harcamalarının durumuna yukarıda değinilmiştir. İki dönem arasında personel giderlerindeki değişim oranı nominal bazda %20,5 olarak hesaplanmıştır. Personel giderlerindeki reel artış ise iki dönem arasında ortalama 12 aylık enflasyonun %11,5 olduğu hesabı ile %8 olarak bulunmuştur. Ancak, İkinci Bütçe İzleme Raporunda belirtildiği gibi geçici işçilerin kadroya alınması ve diğer ilave alımlar hakkında bir fikir verecek olan yılın ilk yarısına ait kadro istatistikleri henüz yayımlanmadığı için iki dönem arasında merkezi yönetim kadrolarında çalışan sayısındaki artış hakkında bir bilgi mevcut değildir. Ancak böyle bir artışın katkısı da dikkate alındığında reel artışın yukarıda hesaplanan %8'lik reel artış oranının biraz daha aşağısında gerçekleşmesi beklenebilir.
- Buna karşılık; **Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde** ödenek kullanımı aynı dönemler itibarıyla toplamda %41,6'dan %46,5'e çıkmıştır. Mal ve Hizmet alım giderlerinin iki dönem arasındaki toplam harcama artışına katkısı ise %5,7'dir. Bu harcama kategorisinin inceleme konusu iki dönem arasında değişim hızı ise nominal olarak %16,3, reel bazda ise %4,2 olmuştur. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin kamuoyunca takibine yardımcı olmak üzere bu harcama grubunu *savunma ve güvenlik, kamu personelinin (milletvekilleri dâhil) sağlık giderleri ve diğer mal ve hizmet giderleri* olarak üç kategoriye ayırdığımızda aşağıdaki gözlemleri yapmak mümkün görülmektedir. 'Tablo 3' den izlenebileceği üzere;
 - **Savunma ve Güvenliğe yönelik mal ve hizmet** alımlarında ödenek kullanım oranı ilk üç aylık verilerde olduğu gibi ilk altı aylık verilerin karşılaştırmasında da geçen seneye oranla daha düşük gerçekleşmiştir. Yılın tümü için Savunma ve Güvenliğe yönelik mal ve hizmet alımlarına ayrılan ödenek ise geçen yılın fiili ödenek kullanımına göre %45 oranında daha fazladır. Bu reel anlamda savunma ve güvenlik sektörüne bütçeden ciddi bir ödenek tahsisi anlamına gelmektedir. Yılın ilk aylarında hız kazanan sınır ötesi operasyonlara karşılık ödeneklerin daha az kullanılmasının güvenlik lojistiği açısından ihtiyaç duyulan alımların önceki yıllar stoklarından karşılanması ile açıklanabileceği ve bunun bu yılın ikinci çeyreğinde de devam ettiği düşünülmektedir. Ancak harcama grubunun bir alt bilgi kalemi olarak gösterdiğimiz silah, mühimmat alımlarında ise geçen senenin aynı dönemine göre artış oranının %48 (reel bazda %33) seviyesine ulaşmasına da ayrıca dikkat çekmek gerekmektedir. Bu nedenle yılın geri kalan kısmında kalan ödeneklerin daha fazla kullanılması beklenebilir. Savunma ve Güvenlik Harcamalarında ödenek kullanımı geçen seneye oranla daha az olmakla beraber genel harcama artışına katkısı ise %2,5 olmuştur.
 - **Kamu personelinin sağlık ve tedavi giderleri** için, yılın ilk üç ayındaki eğilime benzer bir biçimde, alt kaleminde yer alan ilaç giderlerindeki ödenek kullanım oranının bu yıl artmasına rağmen geçen seneye oranla toplamda daha az ödenek kullanılmıştır. Bu harcama kaleminin de toplam harcama artışına katkısı çok sınırlı olmuştur.
 - Buna karşılık ödenek kullanımı açısından esas artış **diğer mal ve hizmet giderleri** olarak toplulaştırılan gider başlığında görülmektedir. Bu başlık altındaki harcama toplamında geçen senenin Ocak-Haziran döneminde %43 olan ödenek kullanımı bu yılın ilk çeyreğinde

%55,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu kalemin toplam olarak harcama artışına katkısı ise %3,1 olarak gerçekleşmiş yılın ilk çeyreğinde olduğu gibi 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 alımlarında ödenek kullanımındaki bu artışta payı olan harcama kalemleri şu şekilde sıralanabilir;

- Cari dönemde yapıp bitirilen **gayrimenkul bakım ve onarım giderlerinde** bu oran yılın ilk altı ayında geçen senenin aynı dönemine göre %15’ten %57’ye çıkmıştır. Bu eğilim esasen İkinci Merkezi Yönetim Bütçe Raporunda yılın ilk çeyreğinde gözlemlenen eğilimin devam ettiğini göstermektedir. Yılın ikinci çeyreğinde de yol yapım ve onarım giderlerinin bu artışta önemli payı olduğu anlaşılmaktadır.
- Aynı şekilde Tablo 3’te gösterilmemekle beraber **diğer mal ve hizmet alımları** kalemleri arasında yer alan ve içinde **örtülü ödenek hizmet alımlarının (örtülü ödenek carisi)** da yer aldığı **görev giderleri** kaleminde bu yılın ilk çeyreğinde %56 olan ödenek kullanımı ilk altı ayın sonunda %132 olmuştur. Dolayısı ile İkinci Raporumuzda bu ödenek kullanımına ilişkin öngörümüz paralelinde yılın ilk altı ayında söz konusu ödenek aşımı gerçekleşmiştir. Geçen senenin aynı döneminde de benzer bir ödenek aşımı gözlemlenmiştir. Görev Giderleri Kaleminin yarısından fazlası gizli hizmet giderlerinden oluştuğu için örtülü ödenek harcamalarının ödenek aşımında katkısı olduğu açıktır.
- **İkinci raporumuzda da belirtildiği gibi 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. **Önceki adı BİMER olan Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi’nden (CİMER) Ocak ve Nisan aylarında yapılan peşin ödemelerin tutarı hakkında bilgi talep edilmiştir. CİMER’den yüklenicilerle yapılan sözleşmelerin gizliliği gerekçe gösterilerek bu konuda bilgi verilemeyeceği şeklinde bir yanıt alınmıştır.** Bütçe içi avans ödemeleri ise yılın başından bu yana yayımlanmamaktadır.⁴ Bu nedenle avans ödemelerinin ne kadarının şehir hastaneleri hizmet bedellerine ait olduğu hakkında bir fikir edinmek mümkün bulunmamaktadır.
- **Cari Transferler** kaleminde ödenek kullanımı birinci çeyrek itibarıyla toplamda geçen yılın aynı dönemine göre bir puandan biraz daha fazla bir düşüş göstermişken ikinci çeyrekteki gelişmelerin sonucunda yılın ilk altı ayında bu görünüm tersine dönmüş ve ödenek kullanımı önceki yılın ilk altı ayına göre iki puana yakın artmıştır. Aynı şekilde bu kalemden yapılan harcamaların önceki seneye göre artışa katkısı ilk çeyrekte %10,5 iken, ilk altı ayın sonunda bu oran hızlı bir artış göstererek

⁴ Bu konuda da daha önce CİMER kanalı ile avans bilgileri hakkında yapmış olduğumuz bilgi talebine veri sistemindeki bazı düzenlemeler nedeni ile ilk kez bu yıl avans bilgilerinin yayımlanmadığı şeklinde bir yanıt alınmıştır.

%27,8'e ulaşmıştır. Yılın altı aylık uygulama sonuçlarına göre cari transferler başlığı altındaki kalemlerde geçen yılın aynı dönemine kıyasla aşağıdaki değişimler gözlemlenmiştir;

- **Görev zararları** kaleminde ödenek kullanım oranı geçen senenin ilk altı ayına göre 17 puan artarak %51 olmuştur. Bu konuda en büyük katkı Diğer Görev Zararları kaleminden gelmiştir. Görev zararları ödeneğinin toplam harcama artışına katkısı ise %1,4'tür. Bunun bir puanı diğer görev zararlarından kaynaklanmaktadır. Halk Bankası ve Ziraat Bankası Görev Zararları ise artışa, sırasıyla binde bir ve iki mertebesinde katkı yapmışlardır.
- **Hazine Yardımları** kaleminde yılın ilk altı ayında ödenek kullanım hızı geçen senenin aynı döneminin iki puan kadar altında kalmıştır. İki dönem arasında harcama artış hızında ise %0,4 (binde dört) civarında bir azalış vardır. Bu kategori aynı zamanda harcama artışına da binde dört civarında negatif katkı yapmıştır.
- Bu başlık altında harcama artışını azaltıcı yönde katkı veren en önemli kalem yılın ilk üç ayında olduğu gibi **Sosyal Güvenlik Sisteminin Açık Finansmanı** kalemidir. Bu kalemden ödenek kullanımının Tablo 3'ün 5'inci ve 6'ıncı sütunundan izlenebileceği gibi geçen senenin aynı döneminin oldukça altında kalması ve bu kalemden geçen seneye göre %50 daha az harcama yapılması dikkat çekmektedir. Sosyal Güvenlik Sisteminin Açık Finansmanı kaleminde bu yılın ilk altı ayında geçen yılın aynı dönemine göre gözlemlenen azalmanın en önemli nedeni 2017 yılının başında yürürlüğe giren prim erteleme uygulamasıdır. Bu nedenle geçen senenin ilk altı ayında ortaya çıkan finansman açığı merkezi yönetim bütçesinden finanse edilmiştir. Geçen yılın sonuna doğru prim erteleme süresi son bulduğu için ödenmeyen primlerin de 2018 yılında ödenmeye başlaması ile birlikte bu yılın ilk altı ayında merkezi yönetim bütçesinden finansman desteği azalmıştır. Sonuç olarak, sosyal güvenlik açıklarını kapatmak için devletin verdiği katkının geçen seneye göre düşük kalması toplam harcamaları 15 puan kadar aşağı çeken bir rol oynamıştır.
- Diğer taraftan İkinci Raporumuzdan hatırlanabileceği gibi Hazine yardımlarının toplam olarak yaptığı harcama azaltıcı negatif katkının boyutunun yılın ilk üç ayında -%26,4 olduğu dikkati çekmektedir. Buna karşılık yılın ilk altı ayında Hazine yardımlarının artışa negatif katkı yapma durumu çok az olmuştur. Bu dönemde Hazine yardımları kaleminin toplam harcama artışını azaltıcı yönde yaptığı bu katkının düşük kalmasının en önemli bir nedeni, yılın ikinci çeyreğinde ortaya çıkan, 24 Haziran seçim sürecinde Haziran ayında Bayram nedeni ile yapılan ve **“Faturalı Ödemeler Başlığı”** altında yer alan **emekli ikramiyeleri** ödemeleridir. Emekli ikramiyelerinin birincisinin Haziran ayında ödenmesi ile birlikte faturalı ödemeler tek başına harcama artışına %15,8'lik pozitif bir katkıda bulunmuştur. Bu iki temel ve zıt yönde hareket eden harcama politikası (prim ertelemesinin son bulmasının harcama azaltıcı yönde ve emekli ikramiyeleri ödemelerinin harcama arttırıcı yönde işlemesi) nedeni ile Hazine yardımlarının harcama artışını sınırlayıcı etkisi yılın ilk üç ayındaki kadar olmamış ve sadece -%0,4 düzeyinde kalmıştır.
- **Tarımsal Destek Ödemeleri için** ayrılan ödeneklerin kullanımının 2017'deki %64,7 oranından 2018'in ilk altı aylık bölümünde %73'e yükselmesi dikkat çekmektedir. Alan bazlı tarımsal desteklerde ise ayrılan ödeneğin %92'si yılın ilk altı 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 harcamaları, iki dönem arasındaki toplam harcamaların artış tutarı içinde %3,1 paya sahiptir. Bu anlamda

Maliye Politikası öncelikleri arasında yılın ilk üç ayı içinde tarımsal desteklerin payı diğer harcamalara göre daha fazla ön plana çıkmışken toplam harcamalara katkı açısından ilk altı aylık sonuçlara göre göreceli bir düşüş vardır.

- **Hane Halkına Yapılan Transfer (Burs, Eğitim, Sağlık, Barınma gibi)** ödeneklerinin kullanımında iki yıl arasında ilk altı aylık dönem itibariyle 2018'de önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. Geçen seneye oranla daha az transfer yapılmış olması nedeni ile bu kalemin toplam bütçe harcamalarının artışına katkısı -%2,5 olmuştur.
- **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** kategorisinde ise ödenekten yapılan harcamalar iki dönem arasında %85'e yakın artış göstermiş ve bu harcama kaleminde ödenek kullanım oranı aynı dönemler itibariyle %53'ten %73'e çıkmıştır. Ödenek kullanım oranındaki artış en çok "Diğer" kalemi için yapılan ödemelerde görülmüştür. Bu kalem içinde ve Karayolları Genel Müdürlüğü Bütçesi'nde yer alan **Köprü Geçişleri Garanti Ödemeleri** için sözleşmelere göre Nisan ayında bu amaçla ayrılan yaklaşık 3,5 milyar TL'lik ödenekten iki taksit halinde ödeme yapılmış ve yılın ilk altı ayında bu başlık altındaki ödeneklerin %94'ü kullanılmıştır. **Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler** kaleminin toplam harcama artışına katkısı 6,1 puan olurken bunun 5,1'i köprü geçiş garantisi ödemelerinden kaynaklanmaktadır.
- Cari Transferler İçinde ilk altı ayda ödenek kullanımı ve harcama artışına önemli katkı veren diğer bir alt kalem de **Gelirden Ayrılan Paylar** başlığı altında yapılan ödemelerdir. Bu başlık altında merkezi yönetim gelirlerinden (esas olarak vergi gelirlerinden) mahalli idarelere belli bir paylaşım formülü ile dağıtılan vergi payları ile Savunma Sanayii Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna tahsis edilen gelirler yer almaktadır. Bu başlık altında yapılan ödenek kullanımı önceki yıla göre Ocak-Haziran 2018'de yaklaşık üç puan artış göstermiştir. Bu kalemden yapılan harcamaların iki dönem arasındaki harcama artışına katkısı ise %15 gibi oldukça önemli bir orana karşılık gelmektedir. Gelir paylarının harcama artışına katkısı aşağıda açıklandığı gibi muhtemelen yılın ilk altı ayındaki vergi tahsilatının hızlı artışı ile açıklanabilir. Özellikle yeniden yapılandırma gelirlerinde tahminlerin üzerinde olduğu ifade edilen artışların yılın ikinci çeyreğinde de devam etmiş olmasının gelir paylarında da artışlara katkı yapmış olduğu düşünülmektedir. Bunun diğer bir nedeni de Nisan ayından itibaren her yıl yapıldığı gibi belediyelere ayrılan paylardan vergi ve sigorta prim borçları kesintisinin yapılmamasıdır. Böylece belediyelerin eline daha çok kaynak geçmiş olmaktadır.
- Ancak Ağustos ayından başlamak üzere **belediyelere ayrılan vergi paylarının %30 civarında azaltılacağı bilgisi** kamuoyunun gündeminde yer almaya başlamıştır. Söz konusu bilginin kaynağı İller Bankası'nın elektronik ortamda belediyelere gönderdiği ve Yerel Yönetimlere ayrılan kaynağın yaklaşık %30 civarında azalacağının tahmin edildiğine ilişkin bir bilgilendirme notudur. Bu bilgi notunun arka planı araştırıldığında, merkezi yönetim vergi gelirlerinde bir azalma beklendiği ve bu nedenle belediyelere ayrılan payların da pay hesaplama formülüne göre yaklaşık %30 civarında azalacağının tahmin edildiği bilgisi edinilmiştir. Dolayısı ile belediyelere vergi tahsilatından ayrılan paylarda bu yılın üçüncü çeyreğinde Ağustos ayından itibaren bir azalma olması beklenmektedir.
- **Sermaye Giderleri (Yatırım Harcamaları)** kalemindeki artış yılın ilk üç ayında İkinci Raporumuzdan da hatırlanacağı gibi, harcama artışına en güçlü katkıyı vermiştir. Yılın ikinci

çeyreğinde ise bu katkı yavaşlayarak da olsa devam etmiş ve yatırım harcamaları harcama artışına cari transferler ve personel harcamalarından sonra en önemli katkıyı veren üçüncü harcama kalemi olmuştur. Genel toplamda sermaye giderleri için yapılan ödenek kullanımı geçen seneye oranla 21 puan civarında artmış ve bu kaleme ayrılan ödeneklerin %52'si yılın ilk altı ayında kullanılmıştır. Sermaye giderlerinin toplam harcama artışındaki katkı payı ise %19 civarındadır. Yılın ilk çeyreğindeki duruma benzer bir biçimde, sermaye giderlerinin alt kalemlerinde toplam artışa en güçlü katkı “gayrimenkul sermaye üretim giderleri”⁵ kaleminden gelmiştir. Bu kalemdeki ödenek kullanımı yılın ilk altı ayında geçen senenin aynı dönemine kıyasla önemli ölçüde artmış (%31'den %59'a) bulunmaktadır. Bu performansın ise büyük ölçüde yılın ilk çeyreğinde olduğu gibi *yol yapım giderleri ve bu amaçla yapılan kamulaştırmalardan* kaynaklandığı gözden kaçırılmamalıdır. Altyapı yatırımlarında hızlanmanın sınırlanmaması durumunda ödenek aşımının kaçınılmaz olacağı kalemlerden bir tanesi de sermaye giderleri kalemi olacaktır.

- Merkezi Yönetim Harcamalarının ana kalemlerinden birisini oluşturan **Sermaye Transferleri** başlıklı harcama kaleminin, merkezi yönetim tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yatırım harcaması yapmak üzere aktarılan bütçe kaynaklarından oluştuğunu önceki raporlarımızda belirtmiştik. Bu kalemin genel toplamına bakıldığında yılın ilk altı ayındaki ödenek kullanımının geçen seneye kıyasla %33'ten %52'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 altı ayında 3,6 milyar TL'lik kullanım yapıldığı yani ödenegün %53'üne yakın kısmının kullanıldığı anlaşılmaktadır. Sermaye Transferleri ödenegü, toplam harcama artışına 4,8 puanlık bir katkı vermiş olup, Demiryolları programının katkısı 1,5 puan, diğer sermaye transferlerinininki ise 2,5 puandır.
- Faiz Dışı Giderlerdeki son harcama kalemi olan **Borç Verme** kategorisi merkezi yönetimin muhtelif kurum ve kuruluşlara açtığı krediler için kullanılmaktadır. Bu kategoride geçen seneye göre daha fazla ödenek kullanılan harcama kalemi “*Kredi Garanti Fonuna Verilen Borçlar*” kalemidir. Geçen sene toplamda 500 milyon TL ödenek verilen bu harcama kaleminde bu sene 3 milyar TL'lik bir garanti ödemesi ödenegü yer almaktadır. Birinci Bütçe İzleme 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 “Hazinece üstlenilen bir karşı garanti” mekanizmasıdır. Bu yılın ilk altı ayında 3 milyar TL'lik ödenegün %47'sine yakın kısmı kullanılmıştır. Hazine tarafından üstlenilen bu miktarın ileride borçlusu olan Kredi Garanti Fonu tarafından geri ödenip ödenmeyeceğinin ayrıca takip edilmesi gereken bir konu olduğunun tekrar belirtilmesinde fayda görmekteyiz.
- **Faiz giderleri** daha önce belirttiğimiz gibi toplam harcamaların 2007 ve 2008'in ilk altı aylık iki dönemi arasındaki artış miktarı içinde %9,1'lik bir paya sahiptir. İlk altı aydaki ödenek kullanım oranı ise bir önceki yılın aynı dönemi ile aynı (%47) oranda gerçekleşmiştir.

2.2.2. Fonksiyonel Sınıflama Bazında Harcama Eğilimlerinin Analizi

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

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

**Tablo 4: Fonsiyonel Sınıflama Bazında Harcamaların Dağılımı
(2017-2018 Ocak-Haziran Karşılaştırmalı)***

(Bin TL)	Ocak- Haziran 2017	2017 Gerç.	Ocak- Haziran 2018	2018 Ödenek	2017 Haziran Sonu Gerç. %	2018 Haziran Sonu Öd. Göre Gerç. %	Haziran Sonu 2017/ 2018 % Değ.	İki Dönem Arası Artış Miktarı	Artışa Katkı %
HARCAMALAR	324.435.168	678.269.193	399.691.211	762.753.272	48%	52%	23%	75.256.043	100%
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	79.457.345	171.044.878	106.095.936	214.024.074	46%	50%	34%	26.638.591	35%
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	13.717.557	30.779.685	18.178.133	41.891.569	45%	43%	33%	4.460.576	6%
Askeri Savunma Hizmetleri	13.245.121	29.422.100	17.156.982	40.005.473	45%	43%	30%	3.911.861	5%
Sivil Savunma Hizmetleri	19.246	66.962	10.016	138.054	29%	7%	-48%	-9.230	0%
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	0	53.032	81.489	90.000	0%	91%	-	81.489	0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	453.190	1.237.591	929.646	1.658.042	37%	56%	105%	476.456	1%
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	24.183.867	53.416.407	31.082.182	58.528.789	45%	53%	29%	6.898.315	9%
Güvenlik Hizmetleri	16.195.367	36.023.281	20.667.973	41.649.453	45%	50%	28%	4.472.606	6%
Yangından Korunma Hizmetleri	0	0	5	n.a	-	-	-	5	0%
Mahkeme Hizmetleri	3.753.681	7.852.556	4.714.411	8.167.137	48%	58%	26%	960.730	1%
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	2.929.346	6.788.797	3.719.130	5.860.443	43%	63%	27%	789.784	1%
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	38.684.017	90.983.209	58.596.451	97.804.612	43%	60%	51%	19.912.434	26%
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	2.949.797	7.978.233	4.643.921	13.289.514	37%	35%	57%	1.694.124	2%
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	13.205.079	26.561.552	16.531.671	28.713.719	50%	58%	25%	3.326.592	4%
Yakıt ve Enerji Hizmetleri (Kömür, Petrol, Elektrik, Enerji)	1.404.492	2.967.455	1.369.348	2.900.909	47%	47%	-3%	-35.144	0%
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri	1.740.323	3.367.230	1.995.560	3.609.983	52%	55%	15%	255.237	0%
Ulaştırma Hizmetleri	13.301.903	36.193.650	26.501.909	35.571.349	37%	75%	99%	13.200.006	18%
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri	9.034.465	24.485.654	17.704.150	16.920.819	37%	105%	96%	8.669.685	12%
Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri	138.199	1.045.560	740.672	948.264	13%	78%	436%	602.473	0,8%
Suyolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizmetleri	42.782	431.641	312.696	612.013	10%	51%	631%	269.914	0,4%
Suyolu Taşımacılığı İşletme İşleri ve Hizmetleri	59.384	149.988	49.126	190.711	40%	26%	-17%	-10.258	0,0%
Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	3.949.905	9.702.026	7.536.622	16.486.930	41%	46%	91%	3.586.717	4,8%
Havayolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri	40.329	291.175	120.497	304.277	14%	40%	199%	80.168	0,1%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri	36.839	87.606	38.146	108.335	42%	35%	4%	1.307	0,0%
İletişim Hizmetleri	186.320	689.092	162.666	497.202	27%	33%	-13%	-23.654	0,0%
Diğer Endüstriler (Dağıtım, Ticaret, Turizm, Çok Amaçlı Geliştirme Projeleri)	5.211.897	12.746.701	7.254.506	12.641.154	41%	57%	39%	2.042.609	2,7%
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	187.073	437.106	116.025	526.925	43%	22%	-38%	-71.048	-0,1%
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler	17.902	42.190	20.845	53.857	42%	39%	16%	2.943	0,0%
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ (Atık Yönetim, Atık Su, Çevre Koruma vb.)	117.642	619.402	177.171	606.293	19%	29%	51%	59.529	0,1%

VI-İSKÂN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	3.803.810	9.101.472	5.550.999	7.124.343	42%	78%	46%	1.747.189	2,3%
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	15.688.851	35.220.918	18.589.130	40.611.178	45%	46%	18%	2.900.279	3,9%
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	28.146	74.721	33.339	74.746	38%	45%	18%	5.193	0,0%
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	3.077.321	6.436.337	3.681.405	7.200.295	48%	51%	20%	604.084	0,8%
Hastane İşleri ve Hizmetleri	8.703.589	18.879.911	10.044.436	22.316.597	46%	45%	15%	1.340.847	1,8%
Halk Sağlığı Hizmetleri	3.767.409	9.274.407	4.550.722	10.032.633	41%	45%	21%	783.313	1,0%
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	2.171	13.429	4.563	27.527	16%	17%	110%	2.392	0,0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri	110.215	542.113	274.665	959.380	20%	29%	149%	164.450	0,2%
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	6.066.883	13.857.204	7.292.285	13.104.805	44%	56%	20%	1.225.402	1,6%
Din Hizmetleri	3.632.452	7.261.708	4.093.565	7.767.380	50%	53%	13%	461.113	0,6%
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	54.275.073	113.728.047	63.351.200	124.278.254	48%	51%	17%	9.076.127	12,1%
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	19.952.446	40.429.065	22.972.711	44.891.631	49%	51%	15%	3.020.265	4,0%
Ortaöğretim Hizmetleri	12.631.934	27.227.753	14.640.531	28.168.461	46%	52%	16%	2.008.597	2,7%
Yükseköğretim Hizmetleri	13.264.866	27.127.384	15.406.724	29.721.872	49%	52%	16%	2.141.858	2,8%
Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri	1.500.212	3.114.502	2.483.882	5.400.124	48%	46%	66%	983.670	1,3%
Eğitime Yardımcı Hizmetleri	3.802.009	9.009.931	4.673.200	8.674.194	42%	54%	23%	871.191	1,2%
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	372.175	1.216.767	496.310	871.872	31%	57%	33%	124.135	0,2%
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	2.751.431	5.602.645	2.677.842	6.550.100	49%	41%	-3%	-73.589	-0,1%
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	88.248.138	159.517.971	90.777.724	164.779.357	55%	55%	3%	2.529.586	3,4%
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	3.196.702	6.705.188	3.773.848	7.474.468	48%	50%	18%	577.146	0,8%
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	273.846	635.077	342.190	574.016	43%	60%	25%	68.344	0,1%
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	730.574	1.535.510	856.485	1.526.422	48%	56%	17%	125.911	0,2%
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	1.847.171	3.895.068	2.174.059	4.464.782	47%	49%	18%	326.888	0,4%
İskân Yardımı Hizmetleri	0	0	0	0	-	-	-	0	0,0%
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	2.614.240	5.439.145	3.385.093	6.298.703	48%	54%	29%	770.853	1,0%
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	79.585.605	141.307.983	80.246.049	144.440.966	56%	56%	1%	660.444	0,9%

* 2017 Yılı Kesin Hesabına Göre Revize Edilmiştir.

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

- Devlet borçlarının faizleri, dış ilişkiler ve diğer genel idare hizmetlerinin takip edildiği **Genel Kamu Hizmetleri** kategorisinde ödenek kullanımı geçen seneye göre 3 puan artmış gözükmektedir. Diğer yandan bu kategorideki hizmetler için yapılan harcamalardaki artışın toplam harcama artışına katkısı %35 civarındadır.
- Savunma Hizmetlerinde** ödenek kullanımı geçen senenin aynı dönemine göre ilk çeyrekteki duruma benzer bir biçimde 2 puan azalmış gözükmektedir. Bu kategorinin toplam harcama artışına katkısı ise savunma harcamalarının iki dönem arasında %33 oranında artmasının da etkisi ile %6 düzeyinde gerçekleşmiştir.

- İçinde iç güvenlik (polis, jandarma, özel güvenlik) ve mahkeme ile cezaevi hizmetlerinin yer aldığı **Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri**, yılın ilk üç ayındaki artış hızına ulaşmasa da harcama kategorileri arasında önceki döneme göre göstermiş olduğu hızlı artış ile (%29) dikkat çekmektedir. Bu artışın toplam harcama artışına katkısı %9 olup, bu orana en büyük katkı da yine iç güvenlik hizmetlerinden gelmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri kaleminde ödenek kullanım oranları geçen senenin aynı dönemine kıyasla 8 puan daha fazla gerçekleşmiştir.
- Bir önceki bölümde incelenen ekonomik sınıflama içinde yılın ilk üç ayında dikkat çeken merkezi yönetim yatırım harcamaları, kendisini özellikle fonksiyonel sınıflama içindeki **Ekonomik İşler ve Hizmetler** kategorisinde yansıtmaktadır. Geçtiğimiz yılın aynı dönemine göre bu kategorideki harcamalar %51 artmış bulunmaktadır. Ödenek kullanım oranı %43'ten %60'a çıkmış ve "Ekonomik İşler ve Hizmetler", "Genel Kamu Hizmetleri" kategorisinden sonra toplam harcama artışına en büyük katkıyı yaparak (%26,1) diğer fonksiyonel harcamalara kıyasla ön plana çıkmıştır. Alt kategorilere göz atıldığında ise bu artışta ve ödenek kullanımlarında en büyük payın Ulaştırma Hizmetlerine (%18), Karayolu İnşaat Hizmetlerine (%12) ve Demiryolu İnşaat Hizmetlerine (%4,8) ait olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, yılın ilk üç ayında olduğu gibi ikinci üç aylık döneminde de hükümetin harcama öncelikleri kara ve demiryolu inşaatları olarak kendisini göstermektedir. Alt kategoriler içindeki bir diğer harcama grubu olan "Tarım Ormancılık Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri", önceki bölümde incelediğimiz gibi tarımsal desteklerin katkısı ile toplam harcama artışında ilk altı ayda %4 civarında bir paya sahiptir.
- Bu yılın ilk altı ayında **Eğitim ve Sağlık** hizmetleri geçen senenin aynı dönemine göre toplam harcama artışına sırasıyla %12,1 ve %4'lük katkı vermişler, ödenek kullanımlarında da 3 ve 1 puanlık artışlar gözlemlenmiştir. Bu anlamda yılın ilk altı ayında her iki sektörde de dikkati çeken bir hareketlilik gözlemlenmemiştir.
- Diğer taraftan **Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri** kategorisinde hem ödenek kullanımı hem de harcama artış hızı anlamında yılın ilk üç ayında gözlemlenen düşüş, ikinci çeyrekte harcamalarının artması ile birlikte toparlanmış ve ilk altı ayın sonunda, bu kategori bir önceki yılın aynı dönemindekine benzer bir eğilim sergilemiştir. Ödenek kullanımı ilk altı ayda geçen yılın aynı dönemindeki performansına yaklaşmış, toplam harcama artışına katkı ise pozitif yönde (%3,4) gerçekleşmiştir. Harcama artışındaki bu toparlanmada emekli ikramiyeleri ödemelerinin, "Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Yardım ve Güvenlik Hizmetleri" alt başlığında yer alan sosyal güvenlik açığının devletçe finanse edilmesine yönelik ödemeleri bir ölçüde dengelemesi de rol oynamıştır.

Bu kategorideki harcamaların hangi ekonomik sınıflamadaki harcamalar ile ilişkilendirilebileceği konusunda bir fikir edinmek açısından aşağıda yer alan 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: 2018 Yılı Haziran Ayı Çapraz Sınıflama Bazında Harcama Dağılımı %
(Haziran 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-Haziran 2018 Toplam %	2017 Tüm Yıl
Genel Kamu Hizmetleri	9,7%	9,7%	11,5%	100,0%	30,0%	7,2%	15,7%	37,0%	26,5%	25,2%
Savunma Hizmetleri	10,2%	10,5%	20,4%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	4,5%	4,5%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	20,3%	17,4%	17,8%	0,0%	0,1%	7,3%	0,0%	0,1%	7,8%	7,9%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	5,6%	6,2%	5,5%	0,0%	12,8%	60,1%	49,2%	32,5%	14,7%	13,4%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,5%	0,0%	0,1%
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,1%	0,1%	2,5%	0,0%	0,6%	3,5%	31,0%	0,1%	1,4%	1,3%
Sağlık Hizmetleri	9,5%	12,4%	15,3%	0,0%	0,2%	6,3%	0,0%	0,0%	4,7%	5,2%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,1%	4,4%	1,2%	0,0%	0,6%	3,0%	1,3%	0,1%	1,8%	2,0%
Eğitim Hizmetleri	39,7%	38,3%	22,3%	0,0%	1,9%	12,2%	1,2%	29,4%	15,9%	16,8%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	0,9%	1,0%	3,5%	0,0%	53,7%	0,2%	1,2%	0,2%	22,7%	23,5%
TOPLAM	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tablo 5 yakından incelendiğinde;⁶

- Haziran 2018 sonu itibarıyla Genel Yönetim Hizmetlerinin toplam ödeneklerin %26,5'ini kullandığı, bu harcamaları %22'lik payla sosyal güvenlik hizmetlerinin takip ettiği, Eğitim Hizmetlerinin payının da %16 olduğu görülmektedir. Ekonomik İş ve Hizmetler ise %15 civarında bir paya sahiptir. Benzer bir dağılım yılın ilk üç ayında da gözlemlenmiştir.
- Fonksiyonel Harcama kategorileri, 2017 yılının tümünde de 2018 yılının ilk altı ayına benzer bir sıralama göstermektedir. Buna göre 2017 yılında Genel Yönetim Hizmetleri bütçenin %25,2'sini, Sosyal Güvenlik %23,5'ini, Eğitim %16,8'ini ve Ekonomik İş ve Hizmetler %13,4 ünü kullanmaktadır.
- Yılın ilk üç ayındaki eğilimlere benzer bir biçimde, 2018 yılının ilk altı ayında da 2017 yılının ilk altı ayına kıyasla fonksiyonların ödenek kullanım sıralamasındaki yerlerinin değişmediği gözlemlenmektedir. Ancak ödenek kullanım oranlarının 2018 yılının ilk altı ayında genel kamu hizmetleri ile ekonomik iş ve hizmetlerde arttığı, sosyal güvenlik hizmetleri ile eğitim hizmetlerinde ise azaldığı dikkati çekmektedir.

6 Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde diğer tablolardan farklı olarak çapraz sınıflama tabloları için Ocak-Haziran 2017 kümülatif verileri bulunmadığı için Ocak-Haziran 2018 oranları 2017 yılı sonu oranları ile sadece bir fikir vermesi amacı ile karşılaştırılmıştır.

- Bu yılın ilk altı ayı itibarıyla Eğitim Hizmetleri beklendiği gibi personel harcamalarının %40'ını yapmakta, aynı şekilde mal ve hizmet alımlarının da %25'ni yaparak kaynak kullanımında bu harcama kategorilerinde ilk sırada gelmektedir. Eğitim hizmetleri aynı zamanda borç verme kaleminden de en çok katkı sağlayan fonksiyon olarak dikkat çekmektedir. Borç vermenin daha çok hane halklarına yönelik eğitim amaçlı desteklerden (öğrenim ve harç kredileri) oluşması söz konusudur. Bu açıdan yılın ilk üç ayı ile altı aylık harcama dağılımlarında belirgin bir yapı değişikliği gözlemlenmemektedir.

2.3. Kurum Bazında İlk Altı Aylık Ödenek Kullanım Durumu ve Bazı Soru İşaretleri

Bu kısımda birinci Raporumuzda değindiğimiz gibi idari kurumlar bazında bütçenin ödenek kullanımını yılın ilk altı ayı açısından inceleyeceğiz. Bunun için aşağıda yer alan Tablo 6 analizimize yardımcı olacaktır. Ancak bu incelemeyi yapmadan önce bütçe başlangıç ödenekleri ile ödenek kullanımları arasındaki ilişkilere de bir göz atmanın yararlı ve öğretici olacağını düşünüyoruz.

Bu çerçevede aşağıdaki Tablonun yapısı ile ilgili olarak daha önceki analizlerimizde değinmediğimiz bir hususa değinerek değerlendirmelerimize başlamak istiyoruz. Bu tablonun hem 2017 hem de 2018 yılına ait sütunlarından birisi “Başlangıç Ödenekleri” ile ilgili bilgileri içerirken “Ödenek Toplamı” başlığını içeren diğer sütun başlangıç ödeneklerine göre bazı kurumlara fazla bazı kurumlara da eksik ödenek tahsis edildiği durumları yansıtmaktadır. Bu sütunlarda dikkat edileceği gibi bazı kurumların da başlangıç ödeneklerinden daha az ödeneklerinin olduğu fark edilecektir. Bunun belli başlı nedeni Maliye Bakanlığı’nın kendisine KMYKK ve Bütçe Kanunları ile verilen yetkilerle bir kuruma başta bütçe ile verilen bazı ödenek kalemlerini bir diğer kuruma aktarması uygulamasıdır. Raporumuzun hazırlık aşamasında kamuoyu gündemine gelen Diyanet İşleri Başkanlığı’nın ek ödenek talebi de aslında bu durumun yansımalarından birisidir. Tablo 6’da “başlangıç ödeneği” sütununda 7,7 milyar TL olarak yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı’nın ödeneği “ödenek toplamı” sütununda 5,1 milyar TL’ye düşürülmüştür. Muhtemelen personel ödenekleri kesilen Diyanet İşleri Başkanlığı, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu’ndan⁷ anlaşıldığı üzere kendi personel ödemelerini yapmak ve diğer ödemelerini gerçekleştirmek için ödeneklerini 8,1 milyar TL’ye çıkarmak istemektedir. Bu ödenek talebi başlangıç ödeneğini 6 puan aşmaktadır. Buna karşılık ilave ödenek talebi kesinti yapılmış ödeneğin 60 puan üzerindedir. Benzer şekilde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün ilk altı ayda yaptığı harcamalar başlangıç ödeneğine göre hemen hemen bir kat fazla iken, kendisine ek olarak tahsis edilen ödeneklerle bu oran %65’e düşmüş ve Genel Müdürlüğe yeni bir harcama alanı (özellikle personel harcamaları için) açılmıştır. Aynı şekilde Milli Savunma Bakanlığı 2018 başlangıç ödeneği 40,4 milyar TL iken, ödenek toplamı 51,9 milyar TL’ye çıkmış ve başlangıç ödeneğine göre ilk altı ayda %43’lük bir kullanım yapılmış iken, ödenekleri genişletildiği için Bakanlığın altı aylık ödenek kullanım oranı %33 olarak gözükmektedir. Bir diğer deyişle Milli Savunma Bakanlığı eklenmiş ödenekleri ile yıl içinde daha fazla harcama yapma imkânına kavuşmuştur.

⁷ Tablo 6’nın son sütununda “Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporları” yayımlanan bir kısım kurum listelenmektedir. Bu raporların arasında Diyanet İşleri Başkanlığı ve diğer bazı kurumlar yılsonu ödenek tahminlerini yayımlarken, çoğu bu konuda herhangi bir tahminde bulunmamıştır. Bunun bir nedeninin yeni yapılandırılan kurumlarda bütçe ödenek düzenlerinin henüz bu tür tahminler yapılmasına imkân vermemesi olduğu düşünülmektedir. Bir grup kurumdan kesilen ödeneklerin diğer kurumlara aktarılmasında en fazla kullanılan kalem personel ödenekleri (bilhassa Milli Eğitim Bakanlığı için) kalemidir. Zira bu kalemden ödenek olsun olmasın yapılan harcamalar gider yazılmakta ve sonuçta yılsonlarında sürekli ödenek aşımına olmaktadır. Nitekim Milli Eğitim Bakanlığı’nın Raporumuzun yazım sürecinde yayımlanan Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu’nda 2018 yılsonu itibarıyla MEB ödeneklerinde personel harcamaları ağırlıklı olmak üzere 2 milyar TL’ye yakın aşım beklenmektedir.

Tablo 6: Genel Bütçe Kurumları Ödenek-Harcama Oranları (2017-2018 İlk Altı Ay Karşılaştırmalı)

(bin TL)	2017 Ocak-Haziran Toplam	2017 Yıl Sonu Toplam	2017 Ödenek Toplamı	2017 Bütçe Başlangıç Ödenegi *	2017 Ocak-Hazirana/Başlangıç Ödenegi	2017 Ocak-Hazirana/Ödenek Toplamı	2018 Ödenek Toplamı	2018 Bütçe Başlangıç Ödenegi*	2018 Ocak-Hazirana/Başlangıç Ödenegi	2018 Ocak-Hazirana/Ödenek Toplamı	Yıl Sonu Ödenek Tahmini **	Başlangıç Od. Göre	Toplam Od. Göre	2018 Ödenek Farkı (Başlangıç-Ödenek Toplamı Olarak)
Cumhurbaşkanlığı	157.022	658.240	663.858	648.488	24%	24%	317.037	836.018	845.365	38%				-9.347
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	1.117.620	2.192.163	2.255.738	1.995.692	56%	50%	1.600.108	2.464.906	2.335.535	65%				129.371
TBMM	427.668	919.189	1.046.677	981.589	44%	41%	502.907	1.255.149	1.255.124	40%				25
Anayasa Mahkemesi	21.915	44.465	63.688	58.784	37%	34%	24.910	66.110	68.448	38%				-2.338
Yargıtay	87.307	180.086	342.400	382.750	23%	25%	103.167	462.237	460.437	22%				1.800
Danıştay	66.044	132.548	139.157	125.072	53%	47%	81.632	154.862	148.972	53%				5.890
Sayıştay	105.359	217.366	257.486	257.486	41%	41%	120.990	276.701	276.701	44%	270.203	98%	98%	0
Başbakanlık	1.286.639	2.098.353	2.227.043	1.584.358	81%	58%	1.327.791	1.847.258	1.610.543	82%				236.715
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	13.312	27.736	28.975	28.071	47%	46%	13.237	29.158	29.158	45%				0
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	154.371	310.487	315.305	297.305	52%	49%	150.005	315.070	315.069	48%				1
Hazine Müsteşarlığı	34.580.114	74.913.974	77.608.261	77.406.980	45%	45%	43.842.057	98.882.503	97.893.775	44%	Yayınlanmamıştır			988.728
Diyanet İşleri Başkanlığı	3.604.388	7.246.975	7.153.029	6.867.117	52%	50%	4.042.251	5.144.653	7.774.183	79%	8.233.113	106%	160%	-2.629.530
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	761.186	3.185.729	3.333.600	1.248.152	61%	23%	1.317.535	2.454.916	2.265.864	54%	Yayınlanmamıştır			189.052
Adalet Bakanlığı	5.858.219	13.171.963	13.296.119	12.304.365	48%	44%	7.764.881	12.442.996	13.714.405	62%	Yayınlanmamıştır			-1.271.409
Milli Savunma Bakanlığı	13.785.063	30.270.495	41.404.851	28.702.119	48%	33%	17.520.031	51.940.217	40.402.239	34%	Yayınlanmamıştır			11.537.978
İçişleri Bakanlığı	2.677.085	6.950.628	7.434.922	5.834.586	46%	36%	4.259.594	8.040.393	7.300.918	53%	Yayınlanmamıştır			739.475
Jandarma Genel Komutanlığı	4.649.919	11.270.119	11.874.908	9.374.739	50%	39%	6.953.499	13.863.491	13.311.208	50%				554.283
Emniyet Genel Müdürlüğü	11.010.931	23.421.928	17.942.944	23.537.811	47%	61%	13.332.638	20.874.942	27.792.655	48%	27.792.654	100%	133%	-6.917.713
Sahil Güvenlik Komutanlığı	217.497	580.725	747.802	649.761	33%	29%	328.365	741.159	682.700	44%				58.459
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	5.073	11.355	18.749	17.857	28%	27%	7.360	18.373	18.373	40%				0

Sahil Güvenlik Komutanlığı	217.497	580.725	747.802	649.761	33%	29%	328.365	741.159	682.700	48%	44%				58.459
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	5.073	11.355	18.749	17.857	28%	27%	7.360	18.373	18.373	40%	40%				0
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	171.895	446.303	519.156	349.852	49%	33%	349.301	516.358	430.326	81%	68%	840.704	195%	163%	86.032
Dışişleri Bakanlığı	1.317.045	3.186.406	3.248.849	2.963.645	44%	41%	1.434.845	3.514.566	3.310.380	43%	41%	Tahmin Verilmemiş			204.186
Maliye Bakanlığı	81.099.715	176.297.976	176.632.557	171.691.737	47%	46%	110.293.919	244.503.840	203.779.785	54%	45%	Yayınlanmamıştır			40.724.055
Gelir İdaresi Başkanlığı	1.520.113	3.091.677	3.239.195	3.044.626	50%	47%	1.615.955	3.251.730	3.221.518	50%	50%	3.396.033	105%	104%	30.212
Millî Eğitim Bakanlığı	39.897.125	82.941.318	68.003.742	85.048.584	47%	59%	46.906.181	64.200.038	92.528.652	51%	73%	Yayınlanmamıştır			-28.328.614
Sağlık Bakanlığı	1.946.427	12.717.057	13.037.530	5.831.124	33%	15%	17.256.582	29.835.628	37.571.386	46%	58%				-7.735.758
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu	7.727.585	12.339.399	12.328.860	15.795.066	49%	63%	n.a	n.a	n.a	-	-				-
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu	4.854.636	7.463.048	7.463.064	10.343.267	47%	65%	n.a	n.a	n.a	-	-				-
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	38.648.738	57.172.291	57.208.923	49.855.256	78%	68%	25.066.654	59.748.365	59.738.565	42%	42%	Yayınlanmamıştır			9.800
Devlet Personel Başkanlığı	12.454	27.350	30.287	29.303	43%	41%	14.132	32.056	31.978	44%	44%				78
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	1.060.731	2.007.712	2.310.590	2.333.590	45%	46%	1.087.335	2.298.508	2.386.508	46%	47%	Yayınlanmamıştır			-88.000
Kültür ve Turizm Bakanlığı	1.471.373	3.427.085	4.316.932	3.459.754	43%	34%	1.927.612	4.273.088	3.997.003	48%	45%	Yayınlanmamıştır			276.085
Hâkimler ve Savcılar Kurulu	25.843	52.225	61.236	61.236	42%	42%	30.470	64.966	64.966	47%	47%				0
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	11.784.307	24.395.988	24.679.144	24.303.358	48%	48%	14.043.946	26.634.513	26.690.506	53%	53%	Yayınlanmamıştır			-55.993
Avrupa Birliği Bakanlığı	558.397	600.404	604.820	313.525	178%	92%	656.157	695.088	346.861	189%	94%				348.227
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	2.374.737	5.848.486	5.921.746	5.147.467	46%	40%	2.807.515	5.862.083	5.793.391	48%	48%	Tahmin Verilmemiştir			68.692
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	1.515.207	5.080.751	5.474.230	1.823.914	83%	28%	1.878.601	3.301.679	1.922.753	98%	57%	3.032.368			1.378.926

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	434.443	937.198	1.172.940	919.482	47%	37%	501.207	1.144.790	987.240	51%	44%						157.550
Ekonomi Bakanlığı	1.327.911	3.287.737	3.319.432	3.948.832	34%	40%	1.715.985	4.413.914	4.413.914	39%	39%						0
Gençlik ve Spor Bakanlığı	3.433.754	11.908.131	11.920.504	11.627.263	30%	29%	4.196.162	14.286.380	14.111.212	30%	29%						175.168
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	10.825.341	19.212.268	19.690.528	19.537.920	55%	55%	13.669.831	21.099.646	21.676.673	63%	65%			Tahmin Verilmemiş			-577.027
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	495.681	1.144.344	1.262.214	1.131.320	44%	39%	558.454	1.271.242	1.238.558	45%	44%					106%	32.684
Kalkınma Bakanlığı	118.822	1.548.153	1.649.850	2.819.793	4%	7%	140.537	1.767.928	1.764.378	8%	8%						3.550
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	136.749	289.655	387.025	388.106	35%	35%	145.708	388.127	392.171	37%	38%						-4.044
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	5.433.920	14.164.631	14.845.350	14.663.074	37%	37%	9.985.752	17.428.077	14.723.756	68%	57%					119%	2.704.321
Meteoroloji Genel Müdürlüğü	178.851	321.597	330.695	277.493	64%	54%	237.569	407.254	337.477	70%	58%						69.777
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	10.257.100	31.845.255	33.755.760	24.164.820	42%	30%	22.355.039	36.415.998	31.338.036	71%	61%					111%	5.077.962
Genel Bütçeli İdareler	309.215.632	659.558.969	661.570.671	634.176.489	49%	47%	382.485.464	769.468.974	751.299.665	51%	50%						18.169.309
Özet Bütçeli İdareler	41.273.487	99.655.040	105.088.276	79.433.539	52%	39%	58.379.387	103.587.126	88.528.812	66%	56%						15.058.314
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	2.612.423	3.941.505	4.539.651	4.216.853	62%	58%	2.754.218	4.684.105	4.673.105	59%	59%						11.000
Hazine Yardımları ve Düzenleyici Denetleyici Kurumların Gelir Fazlası (-)	-28.666.374	-84.886.321	-85.862.616	-72.702.603	39%	33%	-43.927.858	-87.784.791	-81.748.310	54%	50%						-6.036.481
Merkezi Yönetim Bütçesi	324.435.168	678.269.193	685.335.982	645.124.278	50%	47%	399.691.211	789.955.414	762.753.272	52%	51%						27.202.142

* Bu tutarlar 2017 ve 2018 Yılı Bütçe Kanunu A Cetvelinde verilen ödeneklerdir.

** 2018 Mali Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporlarından tespit edilebilen kurumlara ait bilgileri içermektedir.(9 Ağustos 2018 İhbarıyla)

Tablo 6'nın son sütununda verilen 2018 yılına ait başlangıç ödeneklerine göre eklenmiş veya kesilmiş ödenek toplamaları incelendiğinde, kırmızı ile işaretli olan, yani en fazla ödenek kesilmiş kurumlar arasında Diyanet İşleri Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü dikkat çekmektedir. Kesilen ödeneklerin ağırlıklı olarak personel harcamaları ödenekleri olduğu düşünülmektedir. Buna karşılık sarı ile işaretli olan kurumların toplam ödenekleri artmış bulunmaktadır. Bunların arasında da başta aktarmaları yapan Maliye Bakanlığı olmak üzere, Milli Savunma Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Ulaştırma, Haberleşme ve Teknoloji Bakanlığı dikkat çekmektedir. Ödenekleri en çok artan Bakanlık olan Maliye Bakanlığı⁸ bu ödenekleri yukarıda değinildiği gibi 5018 sayılı KMYKK yetkilerini kullanarak başka bakanlıklara ve özel bütçeli kurumlara dağıtacaktır. Ödenekleri azalan kurumların kesilen ödeneklerinin personel ödeneği olduğu ve maaş ödemeleri ödeneksiz de yapılabildiği için yılsonunda bu kurumlara Birinci Raporumuzda belirttiğimiz yöntemlerle “mütemmim” yani tamamlayıcı ödenek verilerek ödenek üstü harcamalarının “ödeneye kavuşturulması” sağlanacaktır.

Öte yandan son sütunun son satırına bakıldığında bütün bu işlemlerin sonucunda başlangıç ödenekleri net olarak, genel bütçeli kurumlarda 18 milyar TL, merkezi yönetim bütçesi kurumlarının tamamında ise 27 milyar TL artmış gibi gözükmektedir. **Burada sorulması gereken bir soru**, bu ödenek artışının aynı zamanda başlangıç bütçe açığını diğer koşullar sabit kalmak kaydı ile 27 milyar TL daha arttırıp arttırmadığıdır. **İkincisi** ise; Parlamento'dan 2018 yılı için alınan harcama yetkisi yaklaşık 762 milyar TL iken bu tür ödenek aşırımları ile Parlamento'nun bütçe hakkının daha yılın ortasında etkisiz kılınmasının bütçe hakkı kavramına zarar verip vermediği sorusudur. Bu konuda kendi imkânlarımız ile Hazine ve Maliye Bakanlığı nezdinde yaptığımız görüşmelerde ilk soru için böyle bir durumun söz konusu olmadığı, ödenek toplamı sütunun kendi içinde bir çift saymayı içerdiği, esas olanın başlangıç bütçe ödenekleri olduğu bilgisi verilmiştir. Teknik bir içerik arz ettiği için bu hususa burada girilmeyecek olmakla beraber, bütçe hesaplarının saydam bir şekilde ve herhangi bir kafa karışıklığı yaratmadan bütçeyi analiz edenlere doğru bir istikamet göstermesi ve gereksiz spekülasyonlara yol açılmaması açısından **bu soruların yanıtının yani gerçekte bir ödenek aşımı olup olmadığının** yanıtının Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından resmi bir biçimde verilmesinde ve bütçe tablolarında bu konuda daha açıklayıcı bilgilerin yer almasında mali saydamlık açısından yarar görülmektedir.

8 Maliye Bakanlığı'nın yeni adı Hazine ve Maliye Bakanlığı olmakla beraber bu verilerin yayımlandığı tarihte adı hala Maliye Bakanlığı olduğu ve Hazine Müsteşarlığı bütçesi da ayrı takip edildiği için karışıklık yaratılmaması adına burada kurumların eski adları kullanılmıştır.

3. BÜTÇE GELİRLERİ

Bu bölümde yılın ilk altı 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 yarısındaki durumu gözden geçirilecektir.

3.1. Bütçe Gelir Kalemlerinde Gözlemlenen Eğilimler

Bütçe gelirlerinin Ocak-Haziran 2018 sonuçlarının, geçen yılın aynı dönemine göre değerlendirmesi için Tablo 7'den yararlanılmıştır.

Tablo 7: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri*

(Bin TL)	Ocak-Haziran 2017	2017 Yılsonu Gerç.	Ocak-Haziran 2018	2018 Yılsonu Tah.	Haziran 2017-2018 Değişim	Haziran 2017 Gerç. Göre	Haziran 2018 Tah. Göre	Ocak-Haziran 2017/2018 Artış Miktarı	Artışa Katkı
Merkezi Yönetim Gelirleri	299.199.720	630.489.857	353.600.690	696.829.321	18,2%	47%	51%	54.400.970	100,0%
Genel Bütçe Gelirleri	287.076.646	607.137.658	339.522.072	681.349.805	18,3%	47%	50%	52.445.426	96,4%
I-Vergi Gelirleri	246.070.869	536.617.206	294.820.476	599.425.100	20%	46%	49%	48.749.607	89,6%
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	77.360.975	165.306.426	98.166.374	188.514.165	27%	47%	52%	20.805.399	38,2%
a) Gelir Vergisi	50.317.701	112.400.679	63.436.186	122.734.032	26%	45%	52%	13.118.485	24,1%
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	2.715.688	5.038.328	3.718.956	6.340.344	37%	54%	59%	1.003.268	1,8%
Basit Usulde Gelir Vergisi	140.192	226.016	130.601	256.034	-7%	62%	51%	-9.591	0,0%
Gelir Vergisi Tevkifatı	46.376.149	104.847.073	58.325.441	113.531.344	26%	44%	51%	11.949.292	22,0%
Gelir Geçici Vergisi	1.085.672	2.289.262	1.261.188	2.606.310	16%	47%	48%	175.516	0,3%
b) Kurumlar Vergisi	27.043.274	52.905.747	34.730.188	65.780.133	28%	51%	53%	7.686.914	14,1%
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	1.608.366	2.279.721	1.740.587	1.226.417	8%	71%	142%	132.221	0,2%
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	140.860	238.927	130.749	328.798	-7%	59%	40%	-10.111	0,0%
Kurumlar Geçici Vergisi	25.294.048	50.387.099	32.858.852	64.224.918	30%	50%	51%	7.564.804	13,9%
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	5.783.648	11.542.537	6.917.512	14.707.093	20%	50%	47%	1.133.864	2,1%
a) Veraset ve İhtikal Vergisi	391.915	717.629	429.476	1.147.098	10%	55%	37%	37.561	0,1%
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	5.391.733	10.824.908	6.488.036	13.559.995	20%	50%	48%	1.096.303	2,0%
3. Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	95.502.684	212.001.287	107.353.318	232.818.278	12%	45%	46%	11.850.634	21,8%
a) Dâhilde Alınan Katma Değer Vergisi	25.862.242	55.583.786	29.506.869	66.015.000	14%	47%	45%	3.644.627	6,7%
Beyana Dayanan KDV	23.946.233	51.032.877	26.900.235	61.071.158	12%	47%	44%	2.954.002	5,4%
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	1.916.009	4.550.909	2.606.634	4.943.842	36%	42%	53%	690.625	1,3%
b) Özel Tüketim Vergisi	60.954.347	138.339.229	67.678.194	146.523.673	11%	44%	46%	6.723.847	12,4%
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	28.823.230	63.602.587	30.103.104	67.724.940	4%	45%	44%	1.279.874	2,4%
Motorlu Taşıtlar (II)	8.990.285	22.017.408	10.159.550	23.299.732	13%	41%	44%	1.169.265	2,1%
Alkollü İçkiler (III-a)	4.330.123	10.012.631	4.966.908	10.549.991	15%	43%	47%	636.785	1,2%
Tütün Mamulleri (III-b)	16.500.990	37.426.851	19.497.347	37.762.453	18%	44%	52%	2.996.357	5,5%
Kolalı Gazozlar (III-c)	181.249	402.715	341.886	986.813	89%	45%	35%	160.637	0,3%
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	2.128.494	4.877.178	2.609.304	6.199.744	23%	44%	42%	480.810	0,9%
ÖTV Yeniden Yapılandırma Tahsilatı (6111, 6736)	-24	26	95	0	-496%	-92%	0%	119	0,0%

c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	6.303.119	13.269.526	8.001.970	15.249.585	27%	48%	52%	1.698.851	3,1%
d) Şans Oyunları Vergisi	512.375	992.881	604.063	1.030.020	18%	52%	59%	91.688	0,2%
e) Özel İletişim Vergisi	1.871.526	3.816.853	1.562.438	4.000.000	-17%	49%	39%	-309.088	-0,6%
f) Dâhilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	-925	-988	-216	0	-77%	94%	-	709	0,0%
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	50.308.975	112.932.462	62.681.934	122.288.528	25%	45%	51%	12.372.959	22,7%
a) Gümrük Vergileri	5.665.380	12.328.535	7.013.412	13.999.880	24%	46%	50%	1.348.032	2,5%
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	44.414.283	100.095.716	55.349.815	107.774.037	25%	44%	51%	10.935.532	20,1%
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	229.312	508.211	318.707	514.611	39%	45%	62%	89.395	0,2%
5. Damga Vergisi	7.507.364	15.596.133	8.540.046	17.760.062	14%	48%	48%	1.032.682	1,9%
6. Harçlar	9.606.621	19.237.047	11.160.289	23.335.635	16%	50%	48%	1.553.668	2,9%
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	602	1.314	1.003	1.339	67%	46%	75%	401	0,0%
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.653.691	19.762.105	19.346.897	20.150.216	32%	74%	96%	4.693.206	8,6%
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.653.320	3.299.509	1.756.901	3.929.085	6%	50%	45%	103.581	0,2%
a) Mal Satış Gelirleri	1.318.282	2.638.115	1.416.354	3.150.287	7%	50%	45%	98.072	0,2%
b) Hizmet Gelirleri (Yol, Köprü, Tünel vb.)	335.038	661.394	340.547	778.798	2%	51%	44%	5.509	0,0%
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	8.236.555	9.781.900	14.993.699	11.614.857	82%	84%	129%	6.757.144	12,4%
3.Kurumlar Karları	992.056	1.523.867	1.183.441	1.660.000	19%	65%	71%	191.385	0,4%
4.Kira Gelirleri	1.093.448	2.169.271	1.129.678	2.180.000	3%	50%	52%	36.230	0,1%
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.678.312	2.987.558	283.178	766.274	-89%	90%	37%	-2.395.134	-4,4%
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.423.398	1.373.120	1.087.276	2.769.201	-24%	104%	39%	-336.122	-0,6%
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	16.922.308	35.560.027	19.818.411	46.471.460	17%	48%	43%	2.896.103	5,3%
1.Faiz Gelirleri	3.560.316	7.035.539	2.450.128	3.999.610	-31%	51%	61%	-1.110.188	-2,0%
2.Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar (GSM Gelirleri Hazine Payları, KKDF Kesintisi vd.)	7.345.175	14.696.328	8.822.475	16.451.504	20%	50%	54%	1.477.300	2,7%
3.Para Cezaları	3.872.820	9.122.440	4.717.874	11.030.729	22%	42%	43%	845.054	1,6%
Vergi Cezaları	1.730.312	4.366.832	2.239.025	2.757.249	29%	40%	81%	508.713	0,9%
4.Diğer Çeşitli Gelirler	2.143.997	10.808.454	3.827.934	14.989.617	79%	20%	26%	1.683.937	3,1%
V-Sermaye Gelirleri	6.964.948	11.680.027	4.145.857	12.082.256	-40%	60%	34%	-2.819.091	-5,2%
1.Taşınmaz Satış Gelirleri	1.099.502	2.348.817	962.350	2.078.456	-12%	47%	46%	-137.152	-0,3%
2.Taşınır Satış Gelirleri	3.186	18.500	3.307	3.800	4%	17%	87%	121	0,0%
3.Diğer Sermaye Satış Gelirleri (Özelleştirme Gelirleri)	5.862.260	9.312.710	3.180.200	10.000.000	-46%	63%	32%	-2.682.060	-4,9%
VI-Alacaklardan Tahsilat	1.041.432	2.145.173	303.155	451.572	-71%	49%	67%	-738.277	-1,4%
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	9.067.754	19.148.319	10.887.662	10.870.759	20%	47%	100%	1.819.908	3,3%
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	3.055.320	4.203.880	3.190.956	4.608.757	4%	73%	69%	135.636	0,2%

* 2017 Yılı Verileri Kesin Hesap Sonuçlarına Göre Revize Edilmiştir

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

- Merkezi Yönetim Bütçesi içinde tahsil olunan gelirler bir bütün olarak geçen senenin Ocak-Haziran dönemine göre %18,2 civarında bir artış göstermiştir. Yukarıda belirtildiği gibi bu dönemde harcama artışı bunun yaklaşık 5 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile bütçe gelirleri reel olarak harcama artışının gerisinde bir performans sergilemiştir.
- Buna karşılık vergi gelirleri ortalama gelir artışından (%18,2) daha hızlı (%20) artmıştır. Ancak yine de harcama artışının (%23) gerisinde kalmıştır. Vergi gelirleri içinde ise Gelir ve Kurumlar Vergisi başta olmak üzere Gelir ve Kazançlar üzerinden alınan vergiler (doğrudan vergiler) bir önceki yıla göre %27 civarında bir artışla vergi gelirlerinin artış hızına katkı yapmışlardır.
- Ancak, yılın ilk üç ayı sonuçlarında olduğu gibi yurt içinden tahsil olunan dolaylı vergilerin bir önceki yıla göre artış oranı doğrudan vergiler kadar olmamış hatta ikinci çeyrekte İkinci Bütçe Takip Raporumuzdan hatırlanacağı gibi birinci üç aylık artış hızı olan %15,6'nın da altına inmiştir. Sonuç olarak, önceki yılın ilk altı ayına göre 2018 yılı ilk altı ayında tahsil edilen yurtiçi dolaylı vergilerin artış hızı %12 civarında kalmıştır. Bilindiği üzere yurt içi dolaylı vergilerin payı doğrudan vergilerin üzerinde olduğu için toplam vergi gelirlerinin artışı dolaysız vergilerin hızı kadar artmamıştır. Yurtdışı işlemlerden (gümrük vergileri ve ithalde alınan KDV gibi) alınan vergilerde dış ticaret açığının ilk altı ayda artışı ve kur nedeni ile artan matrahların sonucunda geçen yılın aynı dönemine göre hızlı bir tahsilat yapıldığı dikkati çekmektedir. Ancak, bu artış da yurt içi KDV'ye oranla yurtdışı KDV'nin vergi gelirleri içindeki payının daha düşük olması nedeni ile dolaylı vergi tahsilatının merkezi yönetim bütçesi harcama artışını telafi edecek şekilde artmasını sağlayamamıştır.
- Merkezi Yönetim Bütçesi gelir artışına en çok katkısı hangi kalemlerin verdiği ise Tablo 7'nin son sütununda gösterilmiştir. İki dönem arasındaki gelir artışına en büyük katkısı vergi gelirleri sağlarken (%89,6), bu artışın da yarısından fazlası Gelir, Kurumlar ve Mülkiyet Vergilerinden gelmiştir. Dâhilde alınan mal ve hizmet vergilerinin artıştaki payı ise yılın ilk üç ayında kaydedilen %31'lik katkıdan ilk altı aylık sonuçlara göre %21,8'e gerilemiştir. Bunun içinde de artışa katkı veren en önemli kalem %12'lik pay ile ÖTV'dir. ÖTV'nin bu katkısı ilk üç aylık sonuçlara göre %16,5 olarak gerçekleşmişti. ÖTV'nin tahsilat artışına katkısının düşüşünde akaryakıtta gelen zamların pompa fiyatlarının artışına yol açmaması için ÖTV'den feragat edilmesinin etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim bunun vergi gelirlerinde ileride yaratacağı azalma endişesinden de kaynaklı olarak Hükümet Raporumuzun yazım sürecinde akaryakıt ürünlerine %9 civarında zam yapmış ve ÖTV sıfırlamasını da zamlı tarife üzerinden yapmaya devam edeceğini açıklamıştır. Diğer taraftan yukarıda belirtildiği gibi artan cari açık ve yabancı paraların Türk Lirası karşısında değer kazanmasının da etkisi ile uluslararası ticaretten tahsil edilen gelirlerin (katkısı %22,7) ve bunun içinde yer alan özellikle İthalde Alınan KDV'nin vergi artışına verdiği katkı (%20) da gözden uzak tutulmamalıdır.
- Buna karşılık toplam gelirlerin yaklaşık %16,6'sını oluşturan vergi dışı gelirler (Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri; Alınan Bağış ve Yardımlar; Faizler, Paylar ve Cezalar; Sermaye Gelirleri) ile Özel Bütçeli Kurumlar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum gelirlerine göz atacak olursak;
 - Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde özellikle yılın ikinci çeyreğinde TCMB bilanço kârlarının Hazine'ye aktarılmasından kaynaklanan ciddi bir tahsilat artışı dikkati çekmektedir. TCMB'den Hazine'nin elde ettiği temettü geliri 12,3 milyar TL'dir. Buna ek olarak, bu kalemin içinde KİT'lerden ve diğer kamu iştiraklerinden elde edilen 2,1 milyar TL'lik (başta Devlet Hava Meydanları İşletmesi olmak üzere) bir gelir

daha bulunmaktadır. Bu nedenle bu kalemin toplam gelir artışına katkısı 8,6 puan olmuştur. Bütün bunların sonucunda özellikle TCMB kârlarının tahminlerin üzerinde gerçekleşmesi nedeni ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri başlığı altında yılın tümü için tahmin edilen gelirin %96'sı yılın ilk altı ayında tahsil edilmiş bulunmaktadır.

- Vergi Dışı Gelirler içinde en büyük katkısı veren ikinci başlık Paylar ve Cezalar kalemidir. Burada GSM satış gelirlerinin de yer aldığı “Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar”daki hareketlilik ve gelir artışına katkı (2,7 puan) dikkat çekmektedir.
- Yılın ilk çeyreğinde durgun bir seyir izleyen “Diğer Sermaye Satış Gelirleri” başlığı altında muhtelif özelleştirme gelirleri yer almakta olup, bu kalemden ikinci çeyrekten itibaren bir tahsilat artışı gözlemlenmiştir. Edinilen bilgilerden bu özelleştirmelerin kurumsal yeni özelleştirmelerden çok, daha önce özelleştirme kapsamına alınan kurumların arsa, arazi ve tesislerinin satışından sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu tür özelleştirme gelirlerine rağmen bu kalem geçen seneki performansının altında kalmış ve yılın ilk altı ayında önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında toplam gelir artışına negatif (4,9 puan) bir katkı yapmıştır.

3.2. Vergi Tahsilat ve Tahakkuk Oranlarındaki Gelişmeler

Bir önceki raporumuzda vergi tahsilat ve tahakkuk oranlarındaki gelişmeler gözden geçirilmiş ve bu oranların zaman içinde düştüğü ve mükelleflerin belirgin bir vergi ödememe eğilimi içine girdiği saptamasında bulunmuştuk. Tablo 8, 2012 yılından bu yana belli başlı vergilerde ve alt kalemlerinde gözlemlenen tahsilat / tahakkuk oranları ile bu yılın ilk altı ayında gerçekleşen oranları göstermektedir.

Tablo 8: Belli Başlı Vergilerde Tahsilat/Tahakkuk Oranları %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ocak-Mart 2018	Ocak-Haziran 2018
Genel Bütçe Gelirleri	70,1	70,5	69,2	67,9	64,6	65,4	31,3	48,5
I-Vergi Gelirleri	84,9	85,4	83,5	82,9	78,9	79,9	48,4	64,7
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	82,0	81,6	80,0	78,9	74,4	76,5	45,0	62,4
a) Gelir Vergisi	81,7	81,5	80,1	79,4	76,7	77,6	44,1	62,0
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	48,2	45,8	39,9	40,0	35,1	35,9	15,5	21,9
Basit Usulde Gelir Vergisi	53,3	51,4	47,3	49,3	48,3	39,1	18,9	25,6
Gelir Vergisi Tevkifatı	85,9	85,8	84,6	83,9	82,1	82,7	54,4	70,5
Gelir Geçici Vergisi	69,0	68,0	66,7	63,6	62,9	65,7	31,9	61,4
b) Kurumlar Vergisi	82,4	81,7	79,6	77,6	69,8	74,5	46,7	63,0
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	25,8	31,3	9,6	6,1	15,8	13,8	4,3	9,7
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	72,7	61,4	67,9	75,7	70,4	71,7	31,2	53,5
Kurumlar Geçici Vergisi	94,0	93,6	92,6	91,8	91,9	92,9	75,4	89,0
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	70,8	70,7	69,1	67,9	66,5	66,7	29,2	35,4
a) Veraset ve İntikal Vergisi	54,6	63,3	62,2	51,7	47,4	53,7	13,7	38,7
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	71,7	71,1	62,2	68,9	68,2	67,7	29,8	35,2
3. Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	83,0	84,3	81,7	81,2	76,4	75,9	42,3	58,2
a) Dâhilde Alınan Katma Değer Vergisi	64,6	64,7	59,0	59,0	52,0	49,5	21,1	31,3
Beyana Dayanan KDV	63,6	63,6	57,5	57,5	50,4	47,4	19,8	29,4
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	88,9	92,5	92,7	94,8	95,1	95,8	86,9	92,6
b) Özel Tüketim Vergisi	95,1	95,3	94,7	94,4	93,1	93,2	74,1	85,3

Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	92,5	93,3	92,6	91,6	89,6	89,8	64,0	78,4
Motorlu Taşıtlar (II)	99,2	99,0	98,4	98,2	97,0	96,3	82,6	90,2
Alkollü İçkiler (III-a)	93,3	92,5	91,8	92,0	91,0	92,1	70,7	83,4
Tütün Mamulleri (III-b)	99,4	99,5	98,9	99,0	98,8	98,5	94,0	96,9
Kolalı Gazozlar (III-c)	97,0	95,6	88,5	90,1	92,2	89,0	49,0	84,8
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	90,1	89,7	89,1	89,4	88,8	91,0	71,3	80,5
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

- İlk altı ayın tahsilat/tahakkuk oranları ikinci çeyrekteki tahsilatlar nedeni ile yıllık gerçekleştirmelere daha fazla yakınsamışlardır.
- Buna karşılık Gelir Vergisi tevkifatında ve Geçici Kurumlar vergisinde ilk üç ayın oranları ile benze bir biçimde ilk altı aylık tahsilat/tahakkuk oranları yılsonu oranlarına en çok yakınsayan oranlar olarak dikkat çekmektedir. İkinci Raporumuzda da ifade ettiğimiz gibi kadroya alınan taşeron işçiler nedeni ile yapılan tevkifatların da bu duruma etkisinin devam ettiği tahmin edilmektedir.
- Kurumlar Vergisinin ilk altı aydaki tahsilat/tahakkuk oranının yıllık tahsilat oranına oldukça yaklaştığı dikkati çekmektedir. Geçici Kurumlar Vergisi ödeme süresinin bu yıl Mayıs ayına çekilmesinin ikinci üç aylık dönemdeki tahsilat oranlarının yükselmesinde etkisi bulunmaktadır.
- Yılın ilk üç ayındaki eğilime benzer şekilde yılın ilk altı ayında da dolaylı vergiler kategorisinde yer alan tevkif yolu ile tahsil edilen KDV ile ÖTV, yıllık oranlara yakınsama açısından diğer kalemlere göre önde gelmektedirler. ÖTV'nin alt kaleminde Motorlu Taşıtlar ÖTV'si ve Tütün Mamulleri ÖTV'si bu yakınsamada ön planda bulunmaktadır. Ancak petrol fiyatlarındaki artışı frenlemek amacı ile ÖTV tahsilatına getirilen azalmanın tahsilat/tahakkuk oranının önceki seviyelerine gelmeyebileceğine işaret ettiğine dikkat çekmek gerekmektedir.
- Uluslararası Muamelelerden Alınan Vergiler ise her zaman olduğu gibi yılın ilk üç ve altı ayında da diğer yıllardaki %100'lük tahsilat/tahakkuk oranını tutturmuş bulunmaktadır.

3.3. Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Edilen Gelirlerin Katkısı

Tablo 8, 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 Raporumuzun yazıldığı sırada bu yasalara ek olarak getirilen düzenlemeler ile (varlık barışı, yeniden yapılandırma vb.) kamu bütçesine ilave gelir elde etme girişimleri sürdürülmektedir. Nitekim 18 Mayıs 2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 7143 sayılı “Vergi ve Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun” ile birlikte **2011 yılından itibaren çıkartılan yeniden yapılandırma yasalarının sayısı beşe yükselmiştir.** Yasa hükümlerinden yararlanmak için öngörülen başvuru süresi 27 Ağustos tarihine kadar uzatılmış olup, 7143 sayılı Yasa ile;

- 31 Mart 2018 tarihi itibarıyla ödenmemiş vergi borçlarının gecikme faizi ve zamlarında Yİ-ÜFE oranında güncelleme,
- Peşin ödemelerde;
 - Yİ-ÜFE tutarından %90 İNDİRİM,
 - Trafik Para Cezaları ve diğer idari para cezaları asıllarında %25 İNDİRİM,
- Taksitli ödeme seçeneği tercih edilmesi halinde ilk taksitin süresinde ödenmesi şartıyla ikinci taksit ödeme süresi içinde geri kalan taksitlerin tamamının ödenmesi halinde;
 - Yİ-ÜFE tutarından %50 İNDİRİM,
 - Trafik Para Cezaları ve diğer idari para cezaları asıllarında %12,5 İNDİRİM,
- Vergi aslına bağlı olmayan usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarının %50'sinin silinmesi,
- Vergi ihtilaflarının sulh yoluyla sonlandırılmasında %80'e varan indirim,
- Yurt içi ve yurt dışı bazı varlıkların millî ekonomiye kazandırılması,
- İşletme kayıtlarının cezasız ve faizsiz olarak gerçek duruma uygun hale getirilmesi,
- Eczanelerde cezasız ve faizsiz stok kayıtlarının düzeltilmesi,
- Matrah ve vergi artırımında bulunan mükellefler için vergi incelemesinden muafiyet,
- İnceleme ve tarhiyat safhasındaki borçların yapılandırılması,
- Beyan edilmemiş gelirler ve kazançların pişmanlıkla cezasız ve faizsiz beyanı,
- Yapılandırılan borçların, Gelir İdaresi Başkanlığı internet adresi (www.gib.gov.tr) üzerinden anlaşmalı bankaların banka kartı/ kredi kartı, banka hesabından havale yöntemi ve yabancı ülkede faaliyet gösteren bankalara ait kartlar ile ödenmesi,
- Vadesi 31 Aralık 2013 tarihinden önce olan 100 TL ve altındaki borçların silinmesi,

gibi imkânlar getirilmiştir.⁹

Tablo 9: Yeniden Yapılandırma Kanunları İle Tahsil Olunan Gelirler

(Bin TL)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Ocak-Mart	2018 Ocak-Haziran
6311 (Şubat 2011)	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265					
6552 (Eylül 2014)					8.284.739				
6736 (Ağustos 2016)						13.726.894	26.151.729	29.419.212	31.117.825
7020 (Mayıs 2017)							2.039.550	2.742.818	3.104.099
7143 (Mayıs 2018)									
Kümülatif Toplam	13.303.491	20.894.445	24.928.744	26.366.265	8.284.739	13.726.894	28.191.279	32.162.030	34.221.924
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	6.030.645
Yıl Sonu Tahmini(*)								3.500.000	3.500.000
* Yılsonu Tahmini bilgisi BİMER aracılığı ile edinilmiş olup, sadece 2018 Yılı İçin mevcuttur.									

⁹ Gelir İdaresi Başkanlığı'nca mükelleflere yapılan duyurudan alıntılanmıştır.

Yeniden yapılandırma kanunları çerçevesinde 2018 yılının ilk altı ayında toplam olarak 6,0 milyar TL'lik bir gelir tahsilatı yapıldığı anlaşılmaktadır. İkinci Raporumuzda da belirtildiği üzere 2018 yılının tamamı için ise 3,5 milyar TL'lik bir gelir tahmini yapıldığı dikkate alındığında ilk altı ay sonunda yılsonu tahmininin oldukça üzerinde bir tahsilat yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak ikinci çeyrekteki tahsilatın birinci çeyrekteki tahsilat kadar yüksek olmadığı da dikkati çekmektedir. Ancak her halükarda yılsonu hedefini aşmış bulunan yeniden yapılandırma gelirlerinin bütçe dengesine bu açıdan olumlu bir katkısı olacağını kestirmek zor değildir. Bütçe açığının bu olumlu gelişmeden ne kadar etkileneceği ise hem yeni vergilerin tahsilat/tahakkuk oranına hem de harcama hızında ilk altı ayda gözlemlenen ivmenin ne ölçüde frenlenebileceğine bağlıdır. Aynı şekilde ekonomide beklenen daralmanın vergi gelirlerini ne ölçüde olumsuz etkileyeceği de önem taşımaktadır. Bu açıdan Hükümet yetkililerinin “mali disiplin” söylemini hangi politikalarla ve ne ölçüde gerçekleştirebilecekleri bundan sonra dikkatle izlenmesi gereken bir parametre haline gelmiştir.

3.4. Gelirlerden Red ve İadeler¹⁰

Bu yılın ve geçen yılın ilk üç ayında yapılan vergi iadeleri ve ödenen asgari geçim indirimlerine ait tutarların yılsonu gerçekleştirmelerine oranları da dâhil olmak üzere görünümü aşağıda, Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 10: Genel Bütçe Gelirleri Red ve İadeler-Seçilmiş Kalemler

(Bin TL)	Ocak-Haziran 2017	2017 İade Tahmini	Ocak Haziran 2018	2018 İade Tahmini*	2017 Tahmin Gerç.	2018 Tahmin Gerç.	2017 Haziran Pay	2018 Haziran Pay
Red ve İadeler İle Asgari Geçim İndirimi (Genel Toplam)	50.132.546		52.514.388				100,0%	100,0%
A) Genel Bütçe İadeleri	33.500.730	55.149.573	36.697.922	69.317.493	60,7%	52,9%	66,8%	69,9%
Vergi Gelirleri	33.018.210	53.661.464	35.941.680	67.894.441	61,5%	52,9%	65,9%	68,4%
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	4.642.168	6.919.167	4.193.423	9.464.016	67,1%	44,3%	9,3%	8,0%
a) Gelir Vergisi	2.338.471	2.994.114	2.132.432	4.537.648	78,1%	47,0%	4,7%	4,1%
b) Kurumlar Vergisi	2.303.697	3.925.053	2.060.991	4.926.368	58,7%	41,8%	4,6%	3,9%
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	33.315	84.779	52.873	57.733	39,3%	91,6%	0,1%	0,1%
3. Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	27.905.209	45.802.956	30.974.696	57.502.825	60,9%	53,9%	55,7%	59,0%
Dâhilde Alınan Katma Değer Vergisi	27.332.919	44.797.940	30.459.536	56.411.614	61,0%	54,0%	54,5%	58,0%
İhracatta KDV	17.595.788	-	19.740.636	0	-	-	35,1%	37,6%
b) Özel Tüketim Vergisi	532.802	980.212	503.665	1.022.699	54,4%	49,2%	1,1%	1,0%
B) Asgari Geçim İndirimi	16.631.816	0	15.816.466	0	-	-	33,2%	30,1%

Bu yılın ilk altı ayında yapılan iadeler geçen yılın aynı dönemine göre 2,5 milyar TL civarında daha fazla olup, kalemlerin çoğunda yılsonuna göre iade oranlarında büyük bir değişim gözlemlenmemektedir. Ancak yukarıda açıklandığı üzere yeniden yapılandırma gelirlerinden bu yılın ilk altı ayında 6,0 milyar TL elde edilmişken aynı dönemde yapılan vergi iadeleri bunun hemen hemen 6 katı (35,9 milyar TL) büyüklükte olmuştur. Bir anlamda özel sektör ve hane halkına enjekte edilen satın alma gücü, özelden kamuya aktarılan ek vergilerin çok daha üzerinde olmuş ve genişlemeci politikalara katkıda bulunmuştur.

¹⁰ Red ve İadeler ile bunların kayıt usullerine ilişkin detaylı bilgi İkinci Mali İzleme raporunda ele alındığı için bu raporumuzda ayrıca değinilmemiştir.

Bu tür iadeler, bütçe giderleri içinde yer alan bir ödenekten yapılmamakta yani bütçede gider olarak gösterilmemektedir. Dolayısı ile bu işlemleri bütçe giderleri içinde izleme imkânı 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 gözetilerek - yani gelir ve giderlerin birbirlerinin arkasına saklanmadan ve netleştirme yapılmadan*” kaydolması ilkesine uygun olmayan bu uygulama, yapılan iadelerin ayrı bir tabloda yayımlanması sureti ile bir ölçüde 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 Gelirlerinin özet bir görünümünü ve gelir kalemlerinin toplam tahsilata oranlarını veren Tablo 11 aşağıda yer almaktadır.

Tablo 11: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Kompozisyonu

(Milyon TL)	Ocak-Haziran 2017	Ocak-Haziran 2018	2017 Pay	2018 Pay
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	299.200	353.601	100,0%	100,0%
I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	287.077	339.522	95,9%	96,0%
Vergi Gelirleri	246.071	294.820	82,2%	83,4%
Dolaysız Vergiler	83.145	105.084	27,8%	29,7%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı</i>	<i>33,8%</i>	<i>35,6%</i>	-	-
Dolaylı Vergiler	162.926	189.737	54,5%	53,7%
<i>Vergi Gelirleri İçindeki Payı</i>	<i>66,2%</i>	<i>64,4%</i>	-	-
Diğer	41.006	44.702	13,7%	12,6%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.654	19.347	4,9%	5,5%
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1.423	1.087	0,5%	0,3%
Faizler, Paylar ve Cezalar	16.922	19.818	5,7%	5,6%
Sermaye Gelirleri	6.965	4.146	2,3%	1,2%
Alacaklardan Tahsilatlar	1.041	303	0,3%	0,1%
II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ	9.068	10.888	3,0%	3,1%
III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KUR. GELİRLERİ	3.055	3.191	1,0%	0,9%

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Bu tablo birinci altı ayın sonunda da beklendiği gibi vergi sistemimizin temel sorunlarından birisi olan dolaylı vergiler lehine, dolaysız vergiler aleyhine olan dengesizliğin aynen devam ettiğini göstermektedir. Ancak İkinci Raporumuzda dikkat çektiğimiz bir husus olan ilk üç aylık dönemde dolaysız vergilerin toplam vergi gelirlerinin içindeki payının önceki yıllar eğiliminden farklı olarak geçen senenin aynı dönemine göre yaklaşık 1,7 puan daha yüksek gerçekleşmesi olgusunun ikinci üç aylık dönemde de varlığını sürdürdüğü ve ilk altı aylık sonuçlar açısından dolaylı ve dolaysız vergiler kompozisyonunda dolaysız vergiler lehine %1,7’lik bir düzelme olduğu anlaşılmaktadır.

4. BÜTÇE VE HAZİNE NAKİT DENGELERİ İLE AÇIK FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER

Bütçe gelir ve giderlerinde yılın ilk altı 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, genel bütçenin topladığı nakit gelirler ile nakit giderler üzerinden hesaplanır ve esasında devletin nakit borçlanma yükünün (faturanın boyutunun) görüldüğü önemli bir göstergedir.

Tablo 12: Bütçe ve Nakit Dengeleri ve Finansmanı (Ocak-Haziran Kümülatif)

(Milyon TL)	MERKEZİ YÖNETİM		GENEL BÜTÇE	
	2017	2018	2017	2018
BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ	1.755	-12.283	6.984	-7.510
BÜTÇE DENGESİ	-25.235	-46.091	-20.007	-41.318
BÜTÇE EMANETLERİ	2.833	-2.140	7.559	-4.222
DİĞER EMANETLER	-274	3.424	175	2.429
AVANSLAR (2018 Bilgileri Henüz Girilmemiştir)	3.304	0	2.984	0
BÜTÇE NAKİT DENGESİ	-19.372	-44.807	-9.289	-43.111
BÜTÇE FİNANSMANI	19.372	44.807	9.289	43.111
İÇ+DIŞ BORÇLANMA (NET)	46.473	24.400	46.473	24.400
DIŞ BORÇLANMA (NET)	19.789	-1.262	19.789	-1.262
Kullanım	29.246	17.207	29.246	17.207
Ödeme	-9.457	-18.469	-9.457	-18.469
İÇ BORÇLANMA (NET)	26.684	25.662	26.684	25.662
-TL Cinsinden Hazine Bonosu	483	969	483	969
Satış	1.508	969	1.508	969
Ödeme	-1.025	0	-1.025	0
-TL Cinsinden Devlet Tahvili	26.201	24.693	26.201	24.693
Satış	60.520	61.124	60.520	61.124
Ödeme	-34.320	-36.432	-34.320	-36.432
-Döviz Cinsinden Devlet Tahvili	0	0	0	0
Satış	0	0	0	0
Ödeme	0	0	0	0
NET BORÇ VERME (-)	-191	-497	-242	-567
BORÇ VERME	28	26	28	26
GERİ ÖDEME (-)	219	524	270	593
ÖZELLEŞTİRME GELİRİ	0	0	0	0
TMSF GELİR FAZLALARI	0	0	0	0
KASA/BANKA VE DİĞER İŞLEMLER	-27.291	19.910	-37.426	18.145

Bu tablo incelendiğinde İkinci Raporumuzda gözlemlediğimiz durumun tersine olarak genel bütçenin (bakanlıklar, TBMM gibi kurumların bütçesi) bütçe açığının ve faiz dışı açığının, merkezi

yönetim bütçesi (genel bütçe ile üniversiteler, TCK gibi kurum bütçeleri ile düzenleyici ve denetleyici kurumların konsolide bütçesi) faiz dışı açığı ve bütçe açığından daha az olduğu dikkati çekmektedir. Bu gelişme özel bütçeli kuruluşların (TCK ve DSİ gibi) harcamalarının yılın ikinci çeyreğinde daha fazla olduğuna ve bunun da toplam merkezi yönetim bütçesi açığına önemli bir katkıda bulunduğuna işaret etmektedir.

Genel Bütçe buna karşılık bütçe emanetlerinde biriktirdiği yükümlülüklerinin bir kısmını ödemiş, aralarında vergi iadelerinin de bulunduğu diğer emanetleri arttırmış, ancak sonuçta bütçe açığından daha büyük bir nakit açığı vererek piyasaya olan borçlarını net bazda azaltmıştır.

Merkezi yönetimde ise bunun tersine bütçe emanetlerinde özel bütçeli kurumlardan kaynaklanan bir birikim olmuş ve merkezi yönetim toplamında bütçe emanetlerinden genel bütçeye oranla daha az ödeme yapılmıştır. Bu da özel bütçeli kurumlar ağırlıklı olmak üzere müteahhitlere olan borçların ödenmesinin yavaşlatıldığına işaret etmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak merkezi yönetim bütçesi nakit açığı, bütçe açığının 1 milyar TL altında kalmıştır. Merkezi yönetimin artan bütçe açığına karşılık nakit açığının bunun altında kalması, piyasaya enjekte edilen satın alma gücünün cüzi bir miktarının kontrol altına alınmaya çalışılması anlamına gelmektedir.

Tablo 13: Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Haziran Kümülatif)

(Milyon TL)	2017	2018	2017*	2018**
1. GELİRLER (2)	292.300	363.578	341.961	422.594
2. GİDERLER	334.547	405.477	384.849	464.336
FAİZ DIŞI GİDERLER	308.184	373.162	353.206	426.208
FAİZ ÖDEMELERİ	26.363	32.315	31.643	38.129
3. FAİZ DIŞI DENGİ	-15.884	-9.584	-11.246	-3.614
4. ÖZELLEŞTİRME ve FON GELİRLERİ (2,3)	8.886	3.612	9.357	4.189
5. NAKİT DENGESİ (1+4-2)	-33.361	-38.288	-33.531	-37.554
6. FİNANSMAN (7+8+9+10+11)	33.361	38.288	33.531	37.554
7. BORÇLANMA (NET)	44.818	21.263	45.324	30.029
DIŞ BORÇLANMA (NET)	18.428	-3.145	9.655	-3.333
Kullanım	27.795	15.593	27.795	16.074
Ödeme	9.367	18.738	18.141	19.408
İÇ BORÇLANMA (NET)	26.390	24.408	35.670	33.362
Kullanım	61.676	60.742	78.125	82.391
Ödeme	35.287	36.334	42.455	49.029
8. ÖZELLEŞTİRME GELİRİ (3,4)	0	0	0	0
9. TMSF'DEN AKTARIMLAR	790	115	793	118
10. DEVİRLİ - GARANTİLİ BORÇ GERİ DÖNÜŞLERİ	1.310	510	1.373	570
11. BANKA KULLANIMI (5) -(5+7+8+9+10)	-13.557	16.399	-13.959	6.838
12. KUR FARKLARI (6)	218	2.025	669	2.482
13. KASA/BANKA NET (5) (11-12)	-13.775	14.375	-14.629	4.356

* 2017 Ocak-Temmuz, ** 2018 Ocak-Temmuz

Açıklamalar- 2017

(1) Şubat ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 11,6 milyar TL'lik kısmı Mart ayında Hazine hesaplarına girmiştir.

(2) Özelleştirme İdaresi tarafından aktarılan tutarlar ile 4,5 G lisans bedeli, 2B arazi satış gelirleri ve diğer hisse satış gelirlerinden oluşan ve Kamu Hesapları Bülteni'nde (KHB) bütçe gelir kalemleri arasında yer alacak tutarı göstermektedir.

(3) Borç servisinde kullanılmak üzere Hazine'ye aktarılan tutarları göstermektedir.

(4) Pozitif tutar kasa/banka hesaplarında meydana gelen azalışları, negatif tutar artışları göstermektedir.

(5) Kur farkları Kasa/Banka hesabına ilişkin kur hareketlerinden kaynaklanan farkları göstermektedir. Pozitif tutar Kasa/Banka hesabında artışı, negatif tutar azalışı işaret etmektedir.

Açıklamalar 2018

(1) Geçici

(2) Şubat ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 15,2 milyar TL'lik kısmı Mart ayında, Nisan ayında tahakkuk eden vergilerin yaklaşık 17,1 milyar TL'lik kısmı Mayıs ayında Hazine hesaplanna girmiştir.

(3) Özelleştirme İdaresi tarafından aktarılan tutarlar ile 4,5 G lisans bedeli, 2B arazi satış gelirleri ve diğer hisse satış gelirlerinden oluşan ve Kamu Hesapları Bülteni'nde (KHB) bütçe gelir kalemleri arasında yer alacak tutarı göstermektedir.

(4) Borç servisinde kullanılmak üzere Hazine'ye aktarılan tutarları göstermektedir.

(5) Pozitif tutar kasa/banka hesaplarında meydana gelen azalışları, negatif tutar artışları göstermektedir.

(6) Kur farkları Kasa/Banka hesabına ilişkin kur hareketlerinden kaynaklanan farkları göstermektedir. Pozitif tutar Kasa/Banka hesabında artışı, negatif tutar azalışı işaret etmektedir.

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. Hazine nakit dengesi yılın ilk altı ayı sonunda 38,2 milyar TL açık vermiştir. Bu miktar Genel Bütçe nakit dengesinin 5 milyar TL kadar altındadır. Bu iki nakit dengesinin aşağı yukarı birbirine yakın çıkması beklenirken 5 milyar TL'lik farkın nedenleri konusunda net bir bilgi edinilememiştir. Ancak altı aydan bu yana avans hesapları Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından teknik olduğu belirtilen nedenlerle açıklanmamış olmakla beraber bu hesaplardan yapılan ödeme ve tahsilatların bu farkın ortaya çıkmasında katkısı olabileceği tahmin edilmektedir.¹¹

Hazine nakit dengesinin ilk altı aylık finansmanını ve nakit hareketlerini önceki dönemlerle karşılaştırmak suretiyle borçlanma araçlarının kullanılma eğilimleri ile genel bütçenin kasa pozisyonu hakkında da bilgi edinmek mümkün bulunmaktadır.

İlk altı aylık nakit dengesi finansmanında temel borçlanma aracı yine iç borçlanma tahvilleri olmuştur. Geçen seneden farklı olarak bu yıl dış borçlanma bütçenin finansmanında aktif olarak kullanılamamıştır. Yapılan dış borçlanma dış borç anapara ödemelerini bile karşılayacak boyutta olmadığı için iç borçlanma dış borçlanma açığını da finanse edecek şekilde kullanılmıştır. Elde edilen iç ve dış borçlanma hasılatından anapara ödemeleri çıktıktan sonra kalan kısım net borçlanma hasılatı olarak nakit açığının finansmanında kullanılmaktadır. Dikkat edileceği gibi ilk altı ayda yapılan net borçlanma nakit açığının oldukça altındadır. Geçen yılın sonunda nakit açığının çok üstünde yapılan borçlanmaların 2018 yılının ilk üç ayında yoğunlaşan ödemeler için kullanıldığı hatırlanacak olursa, aynı durumun ikinci üç ayda da devam ettiği ve artan faiz baskısı nedeni ile Hazine'nin daha az borçlanıp, açığın finansmanının kasa mevcutları ile karşılanmasına devam edildiği anlaşılmaktadır. Tahmin edileceği üzere sonuçta Hazine kasalarından ilk altı ayda 18 milyar TL'lik çıkış olmuştur. Sonuç olarak, Hazine yılın ilk üç ayında olduğu gibi ikinci üç ayında da nakit açıklarının altında net borçlanma yapmış ve geçen sene sonunda açıkların oldukça üzerinde yaptığı net borçlanmadan sağladığı imkânları kullanarak yani kasa mevcutlarını azaltarak nakit açığını finanse etmeye çalışmıştır.

11 Bu arada Raporumuzun yazım süreci içinde Hazine Nakit Dengesi'nin Ocak-Temmuz Dönemi sonuçları da açıklanmıştır. Yukarıdaki tabloya eklenmiş olan bu sonuçlara göre Temmuz ayında nakit dengesi fazla vermiştir. Benzer şekilde, 15 Ağustos tarihinde açıklanan Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi de Temmuz ayı içinde bir miktar fazla ile sonuçlanmıştır. Geçen senenin aynı döneminde de benzer eğilimler sergilendiği için bütçede bu yıl yapılması planlanan tasarrufun yılın geri kalan kısmını nasıl etkileyeceği önemli olacaktır.

4.1. Bütçenin Finansmanı ve Borçlanma Göstergeleri

4.1.1. Hazine Borç Stokundaki Gelişmeler

Yukarıda açıklandığı üzere 2018 yılının ilk iki çeyreğinde bütçe nakit açıklarının iç ve dış borçlanma ile finansmanı sonucunda Hazinesinin Borç Stoklarındaki gelişmeler ile yıl içinde yaptığı borçlanmanın temel göstergeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 14: Hazine Borç Göstergeleri

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 İlk Altı Ay	2018 İlk Altı Ay	Önceki Yıl Sonuna Göre % Artış (2017-2018 İlk Altı Ay)					
									2013	2014	2015	2016	2017	2017- 2018 Değişim
Hazine Borç Stoku (Milyon TL)	532.901	586.192	612.516	678.245	759.951	876.486	811.986	969.811	10%	4%	11%	12%	15%	19%
Hazine İç Borç Stoku (Milyon TL)	386.542	403.007	414.649	440.124	468.644	535.448	495.328	561.194	4%	3%	6%	6%	14%	13%
Hazine Dış Borç Stoku (Milyon TL)	146.359	183.185	197.868	238.121	291.306	341.038	316.658	408.616	25%	8%	20%	22%	17%	29%
Hazine İç Borç Stoku/ GSYH	25%	22%	20%	19%	18%	17%								
Hazine Dış Borç Stoku/GSYH	9,3%	10,1%	9,7%	10,2%	11,2%	11,0%								
Hazine Toplam Borç Stoku/GSYH	34%	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		69,7						
Hazine Nakit İç Borçlanma Aylık Ortalama Maliyet (Dönem Sonu Ay İtibariyle) %	5,8%	9,1%	8,8%	10,9%	11,4%	13,0%		15,3%						
Hazine Nakit İç Borçlanma Maliyetleri (Yıllık Kümülatif Maliyet %)	8,8%	7,9%	9,6%	9,2%	10,0%	11,0%		13,5%						
Hazine İç Borç Çevrim Oranları - (Yıllık Borçlanma/ Yıllık Borç Servisi)*	81%	85%	82%	84%	91%	125,6%	119,3%	101,8%						
Hazine İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	2,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,2		4,1						
Hazine Dış Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl)	9,4	9,3	9,5	9,5	9,4	9,9		10,0						
Toplam Hazine Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (yıl)	4,6	5,6	6,1	6,3	6,3	6,4		6,6						

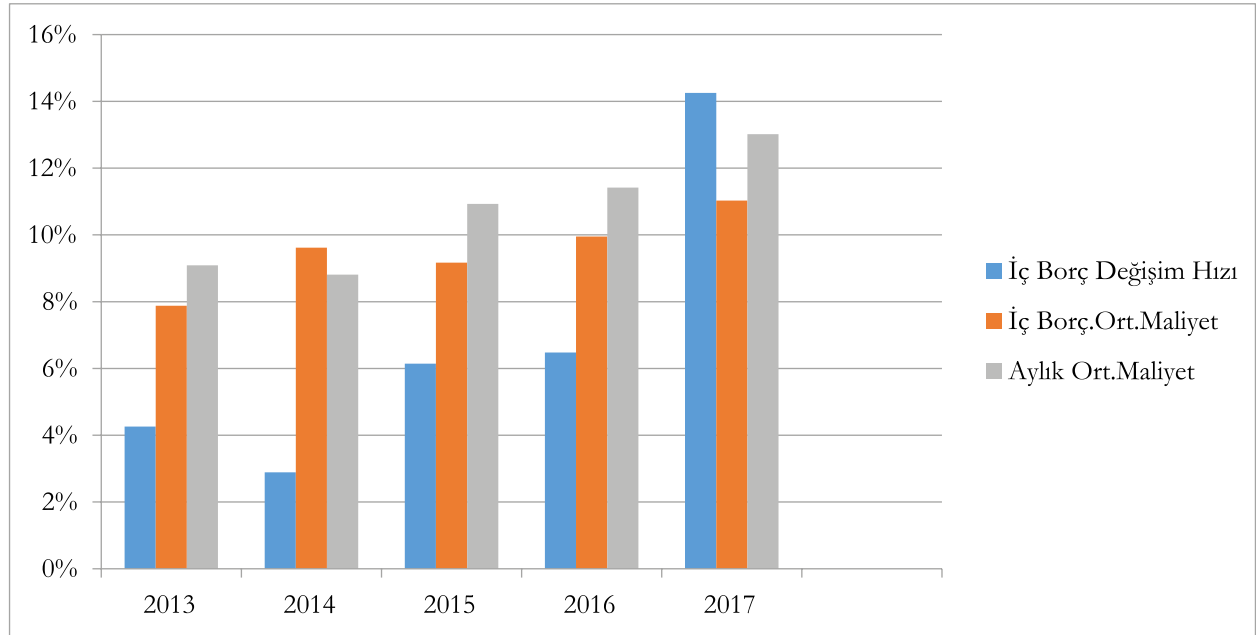
Bu tablodaki verilere göre Haziran 2018 sonu itibariyle Hazine iç ve dış borç stoku geçen yılın aynı dönemine göre %19 civarında artmıştır. Hazine borç stokunun ortalama vadesi yıllar içinde çok büyük değişiklikler göstermeden 6 yılın biraz üzerinde seyretmektedir. Haziran ayı sonu rakamlarına göre ise ortalama vade 6,6 yıl olmuştur. Henüz belirgin bir vade olumsuzluğunun görülmediği Hazine borç stokunun vadesi önümüzdeki dönemin para ve maliye politikaları ile iç ve dış borçlanma piyasalarına ne ölçüde güven verileceğine paralel olarak değişim gösterecektir.

4.1.2. Hazine İç Borçlanma Piyasasındaki Gelişmeler

Tablo 14 aynı zamanda Hazinesin yıl içinde yaptığı iç borçlanmaya ilişkin göstergeleri de içermektedir. Buna göre Hazinesin yapmış olduğu iç borçlanmanın ortalama vadesi 2012 den sonra 5 yıldan 6 yıl civarına (72 ay) uzamaya başlamıştır. Haziran 2018 sonu itibariyle ise ortalama vade kısalarak 70 ayın altına inmiştir.

Diğer taraftan Hazinesin birinci piyasadan yaptığı borçlanma maliyetleri ise yıldan yıla artmaya başlamış ve en son Haziran 2018 itibariyle %13,4 civarına çıkmıştır. Ancak Hazinesin aylık olarak ihalelerden (birincil piyasadan) yaptığı borçlanmanın maliyetleri yıllık ortalama maliyetlerin üzerinde gerçekleşmektedir. Örneğin aylık ortalama borçlanma maliyeti Haziran 2018 sonu itibariyle %15,3'e yükselmiştir. Aşağıdaki Grafik 2'de iç borç stokunun artış hızı ile birlikte iç borç maliyetlerinin de paralel biçimde arttığı görülmektedir.

Grafik 2: İç Borçlanmanın Değişim Hızı ve Maliyetler



Özellikle 2018 yılında iç borçlanma maliyetlerinin artışına, aylar itibariyle Hazine ihalelerinde gerçekleşen faiz hadleri açısından bakıldığında bazı ilginç saptamalar yapmak mümkün bulunmaktadır. Aşağıdaki Tablo 15 geçen senenin sonundan itibaren 9 Ağustos'a kadar yapılan değişik vadelerdeki ihale verileri hakkında bilgi vermektedir.

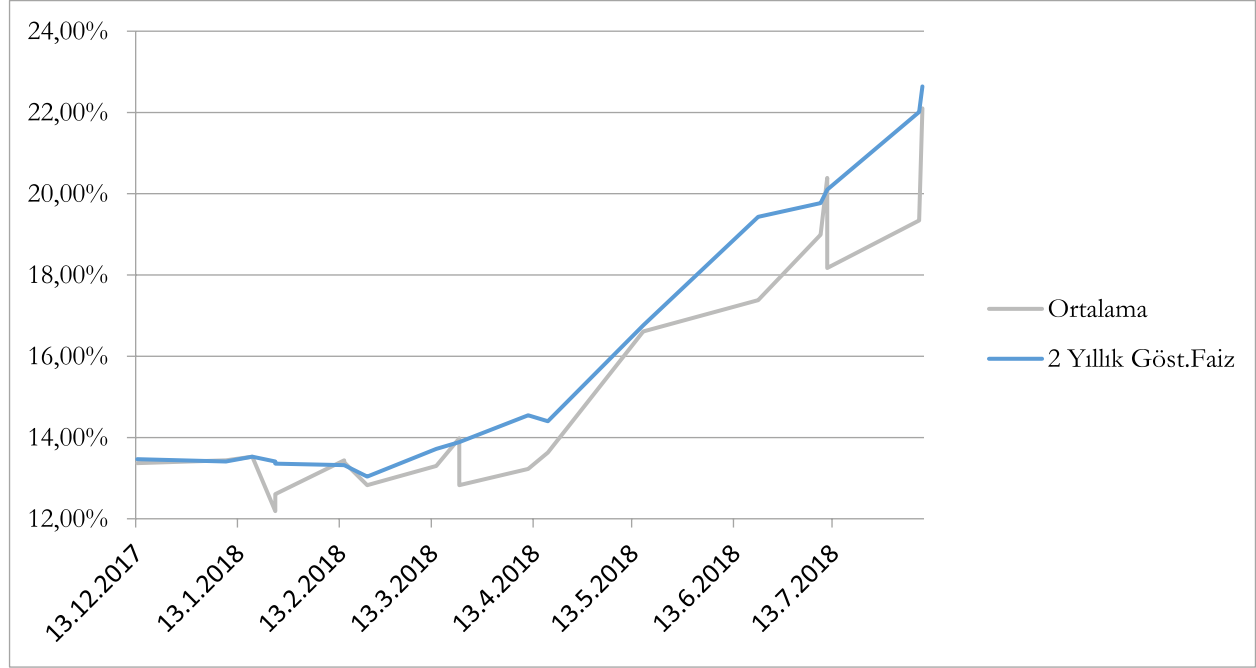
Tablo 15: Hazine İhale Sonuçları

Valor Tarihi-Vade	Teklif Verenler	Teklif (Bid) 000. TL	İhale Teklif Edilen Bileşik Faiz			Kabul (Cover) 000 TL.	İhalede Kabul Edilen Bileşik Faiz			Teklif Kabul Oranı (Bid/Cover Ratio)	2 Yıllık Gösterge Faiz	İlk Üç Alıcının Toplam Satış İçindeki Payı
			En Düşük	En Yüksek	Ortalama		En Düşük	En Yüksek	Ortalama			
09.08.2018	14.06.2023	Piyasa	1188	21,91%	22,61%	22,30%	540	21,91%	22,19%	22,10%	45%	
		ROT	2050			1437				70%	22,64%	91,00%
		Toplam	3238			1977				61%		
08.08.2018	12.06.2019	Piyasa	775	19,47%	21,94%	19,56%	568	19,47%	19,89%	19,34%	73%	
		ROT	3027			1385				0,1934	22,01%	78,80%
		Toplam	3802			1953				51%		
11.07.2018	13.11.2019	Piyasa	2467	20,20%	21,27%	20,54%	705	20,20%	20,39%	20,28%	29%	
		ROT	4867			2783				0,2028	57%	68,70%
		Toplam	7334			3488				48%		
11.07.2018	02.07.2025	Piyasa	1585	17,55%	20,38%	18,62%	632	17,55%	18,55%	18,17%	40%	
		ROT	3781			1980				0,1817	20,10%	70,40%
		Toplam	5366			2612				49%		
11.07.2018	12.06.2019	Piyasa	1228	18,88%	19,99%	19,35%	642	18,88%	19,22%	18,99%	52%	
		ROT	5001			2900				0,1899	58%	63,40%
		Toplam	6229			3542				57%		
20.06.2018	14.06.2023	Piyasa	1580	16,90%	18,81%	17,47%	834	16,90%	18,81%	17,38%	53%	
		ROT	3106			2457				0,1738	79%	73,70%
		Toplam	4686			3291				70%		
16.05.2018	13.11.2019	Piyasa	693	15,88%	16,97%	16,74%	453	15,88%	16,76%	16,61%	65%	
		ROT	1421			1066				0,1661	75%	59,50%
		Toplam	2114			1519				72%		
18.04.2018	18.01.2023	Piyasa	3046	13,50%	13,95%	13,70%	723	13,50%	13,60%	13,63%	24%	
		ROT	3088			1681				0,1363	54%	62,80%
		Toplam	6134			2404				39%		
11.04.2018	08.03.2028	Piyasa	1629	13,12%	13,44%	13,25%	961	13,12%	13,24%	13,21%	59%	
		ROT	1440			1008				0,1321	70%	48,50%
		Toplam	3069			1969				64%		
21.03.2018	13.11.2019	Piyasa	1933	13,94%	14,49%	14,05%	622	13,94%	14,00%	13,98%	32%	
		ROT	2491			1203				0,1398	48%	64,90%
		Toplam	4424			1825				41%		

21.03.2018	08.03.2028	Piyasa	3303	12,81%	13,21%	12,92%	623	12,81%	12,85%	12,83%	19%		
		ROT	2273				1312			0,1283	58%	13,89%	62,40%
		Toplam	5576				1935				35%		
14.03.2018	18.01.2023	Piyasa	2513	13,27%	13,62%	13,36%	948	13,27%	13,33%	13,30%	38%		
		ROT	2316				1707			0,133	74%	13,72%	86,90%
		Toplam	4829				2655				55%		
21.02.2018	05.06.2024	Piyasa	1583	12,51%	13,40%	13,02%	670	12,51%	12,98%	12,83%	42%		
		ROT	1870				1557			0,1283	83%	13,04%	70,10%
		Toplam	3453				2227				64%		
14.02.2018	13.11.2019	Piyasa	2060	13,32%	13,88%	13,50%	651	13,32%	13,48%	13,44%	32%		
		ROT	1750				1402			0,1344	80%	13,32%	61,40%
		Toplam	3810				2053				54%		
14.02.2018	12.12.2018	Piyasa	463	13,27%	13,71%	13,50%	119	13,27%	13,41%	13,39%	26%		
		ROT	963				850			0,1339	88%	13,32%	81,80%
		Toplam	1426				969				68%		
24.01.2018	11.08.2027	Piyasa	1637	12,15%	12,48%	12,23%	612	12,15%	12,20%	12,19%	37%		
		ROT	2393				1227			0,1219	51%	13,36%	53,40%
		Toplam	4030				1839				46%		
24.01.2018	18.01.2023	Piyasa	1869	12,55%	13,00%	12,70%	852	12,55%	12,65%	12,61%	46%		
		ROT	2390				1425			0,1261	60%	13,36%	62,40%
		Toplam	4259				2277				53%		
17.01.2018	16.01.2019	Piyasa	639	13,11%	14,00%	13,80%	96	13,11%	13,65%	13,53%	15%		
		ROT	1008				804			0,1353	80%	13,53%	81,60%
		Toplam	1647				900				55%		
09.01.2018	13.11.2019	Piyasa	1978	13,33%	15,00%	13,53%	658	13,33%	13,48%	13,44%	33%		
		ROT	1792				1217			0,1344	68%	13,45%	68,70%
		Toplam	3770				1875				50%		
13.12.2017	13.11.2019	Piyasa	457	13,20%	13,64%	13,42%	157	13,20%	13,39%	13,37%	34%		
		ROT	1046				888				85%	13,47%	53,70%
		Toplam	1503				1045				70%		
											Ortalama		
											68,21%		

Yukarıdaki tablodan türetilen Grafik 3, Raporumuzun hazırlandığı döneme kadar geçen sürede yapılan ihalelerin ortalama faizlerinin izlediği patikayı ve aynı dönemde iki yıllık gösterge tahvilin piyasadaki gelişimini göstermektedir.

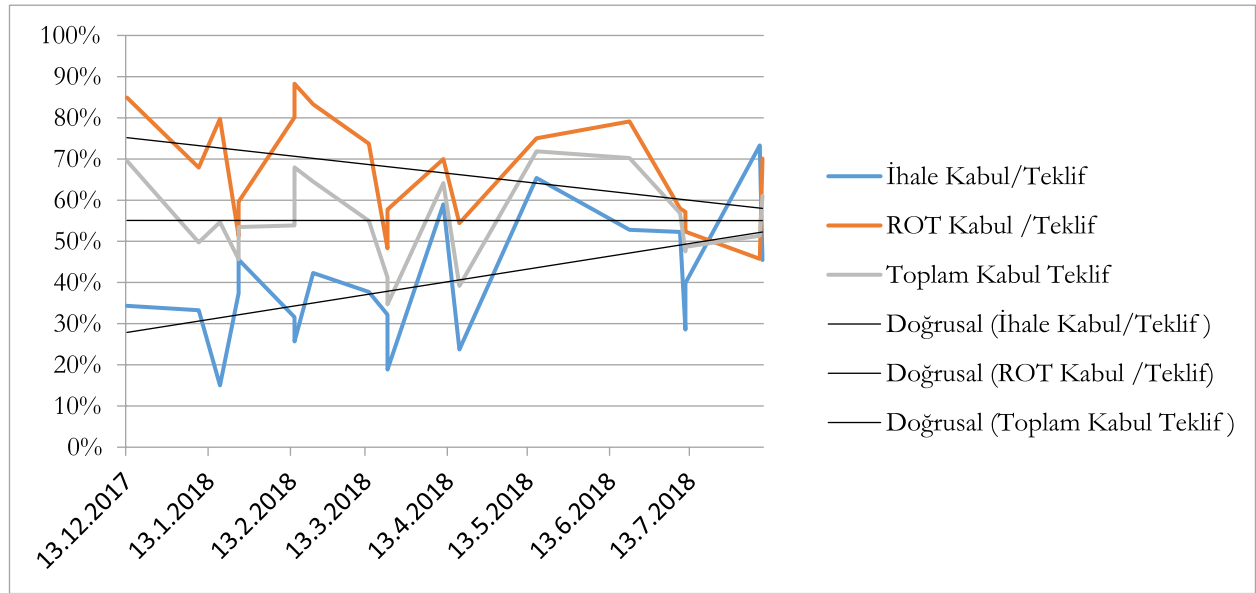
Grafik 3: Hazine İhaleleri Ortalama Faizler ve Gösterge Faiz Oranları



Bu grafiğin işaret ettiği husus, yılbaşından Nisan ayına kadar birincil piyasadaki ihalelerde kabul edilen ortalama ihale faizleri ile ikincil piyasadaki gösterge faizin (birincil piyasadaki ihale faizinden biraz daha yukarıda olmakla beraber), aşağı yukarı birbiri ile çok yakın bir seyir izlediğidir. Dolayısı ile Mart ayının ilk yarısına kadar, birincil ve ikincil piyasada gelecekteki faizler konusundaki beklentiler bir ölçüde örtüşmektedir. Grafik 3'te, Nisan ayından itibaren ikincil piyasa faizleri ile birincil piyasa faizleri arasında bir ayrışmanın başladığı ve ikincil piyasa faizlerinin daha yüksek seyrettiği, Mayıs ayının ikinci yarısından itibaren ise bu ayrışmanın daha belirginleştiği görülmektedir. İkincil piyasa faizlerindeki bu yukarı yönlü ve sert hareketin tahmin edilebileceği gibi Nisan ayında erken seçim tartışmalarının yoğunluk kazanması ve dış politika gelişmeleri ile birlikte gerginleşen siyasi ortam ve bunun sonucunda TL'nin değer kaybetme sürecinin hızlanmasından etkilendiği düşünülmektedir. İkincil piyasa faizlerindeki bu ayrışma, Hazine'nin ileride birincil piyasada satacağı kâğıtların faizlerinin daha da yükseleceğine dair bir işaret oluşturduğu için Nisan ayından itibaren günümüze kadar geçen sürede birincil piyasa faizleri de hızlı bir biçimde artma eğilimine girmiş ve %20 bileşikler seviyesini zorlamaya başlamıştır. Nitekim 9 Ağustos ihalesinde ortalama faiz %22,19 iken gün sonu gösterge faiz %22,64 olmuştur.

Hazine tahvil ihalelerinin bir diğer boyutu da teklif kabul oranlarıdır. Grafik 4, Hazine ihalelerine piyasadaki ne kadar teklif verildiği ve ne kadarının karşılandığını göstermektedir.

Grafik 4: İhale Kabul/Teklif Oranları



Hazine yılbaşından bu yana ihale yolu ile piyasadan gelen tekliflerin ortalama olarak %40'ına yakın bir bölümünü karşılarken, kalan ihtiyacını (yaklaşık %60) Rekabetçi Olmayan Teklif (ROT) olarak bilinen sistemle karşılamaktadır. Tablo 15'in son sütunu yapılan ihalelere katılan piyasa yapımcılarının aldığı kâğıtların toplam satışlara oranını¹² göstermektedir. En çok alım yapan ilk üç alıcının incelenen dönemde satılan Hazine kâğıtlarının ortalama olarak %68'ini aldıkları anlaşılmaktadır. ROT sistemi ihalede gerçekleşen ortalama faizden Kamu Kurumları (İşsizlik Fonu gibi) ile piyasa yapımcılarının almaya istekli oldukları miktarların Hazinece uygun görülen kısmının karşılanması üzerine kurulu bir sistemdir. Hazine böylece ihalede gelen tekliflerin daha azını karşılayıp ortalama faizlerin daha fazla yükselmesinin önüne geçerken teklif verenlerin de isterlerse ortalama faizden de alım yapmalarının yolunu açarak borçlanma maliyetlerini kontrol etmeye çalışmaktadır. İhaleye teklif veren piyasa yapımcılarının nispeten düşük bir faize razı olmaları ve ROT sisteminden kâğıt almalarının bir nedeni, döviz fonlaması maliyeti ucuz olduğu sürece nispeten düşük hazine ihale faizlerinin dahi karlı olmasıdır. Ancak döviz fiyatlarının giderek pahalılaşması karşısında piyasayı ROT üzerinden alıma yöneltmenin tek yolu, grafikten de izleneceği üzere ihalelerde daha yüksek faize razı olunmasıdır.

Hazine borçlanma politikaları açısından bir hususun daha altını çizmek gerekmektedir. Bu husus, ihaleye teklif veren ve ROT sisteminden yapılan alımların yarısından fazlasının iki veya üç alıcı tarafından gerçekleştirilmesidir. Tablo 15'in son sütunu yapılan ihalelerden kâğıt alan üç piyasa yapımcısının aldığı kâğıtların toplam satışlara oranını göstermektedir. Ortalama olarak ilk üç alıcının incelenen dönemde satılan Hazine kâğıtlarının %68'ini aldıkları anlaşılmaktadır. Bu alıcılar arasında kamu bankalarının da olduğu ve böylelikle ihale faizlerinin daha düşük gerçekleşmesi açısından bu tür bir desteğin kamu bankaları aracılığı ile Hazine'ye sağlanmış olabileceği piyasa oyuncuları tarafından tahmin edilmektedir. Bu açıdan bu uygulamanın sadece bu dönemde değil, çok uzunca bir süredir devam ettiği de değerlendirilmektedir.

¹² İhale katılımcılarının ihaleden ve ROT'tan aldıkları miktarların toplam satış tutarlarına oranı olarak hesaplanmaktadır.

5. ÖZEL BÖLÜM - BİR MALİ SAYDAMLIK SORUNU OLARAK “DİĞER BÜTÇE GİDERLERİ” UYGULAMALARINA KISA BİR BAKIŞ

Muhasebe sisteminde, normalde, hesaplar ana hesap gruplarının altında açılan tanımlı hesaplara, bunlar da kendi içinde belirlenmiş tanımlı alt detaylara ayrılır. Bir hesap grubunda o gruba ait olup önceden tahmin edilemediği için açılan hesaplardan hiçbirinin kapsamına girmeyen mali işlemler ise yine o grupta açılan “diğer bütçe giderleri” koduna kaydedilir. Ancak bu tutarın o hesap grubunda çok yüksek bir tutar olmaması (genel kural olarak %10’nun üzerine çıkmaması) beklenir. Eğer mevcut hesaplarda uygun bir detay yoksa ve tutar da, saydamlık ve hesap verme anlayışı gereği, yeteri kadar yüksekse bunların yeni açılacak tanımlanmış yeni bir detaya kaydedilmesi ve raporlanması gerekir. Bütçe uygulama sonuçlarının da, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun gereği olarak, bu şekilde raporlanması gerekir.

Mali işlemlerin tanımlı detaylandırılmış hesaplara değil de o hesap grubundaki “diğer bütçe giderleri” hesap detaylarına atılması/kaydedilmesi onun tanımlanamamasına, ne için harcadığının bilinmemesine, gizlenmesine neden olur. Diğer bütçe giderleri gibi tanımlanmayan hesaplara kaydedilen tutarlar yükseldikçe mali raporlardan yararlanmak mümkün olmaz, saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlamaz.

Bu konunun mali saydamlık açısından taşıdığı önemi değerlendirmek için 2016 yılı ile 2017 yılının tamamında “diğer bütçe giderleri” kaleminin toplam bütçe harcamaları içindeki payına bakılması gerekmektedir. Ayrıca bazı önemli gider grupları için harcamaların ne kadarının bu kalemden yapıldığının ortaya çıkarılması okuyucuya konunun boyutu açısından daha sağlıklı bir bilgilendirme sağlayacaktır.

2016 yılı bütçe giderlerinin detayları incelendiğinde toplam 55.100.954.000 TL’nin (55,1 milyar TL) “diğer giderler” kaleminden yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu tutar, bütçe gideri toplamı olan 584.071.431.000 TL’nin yüzde 9,4’üne denk gelmektedir. Yani bütçe giderlerinin yaklaşık %10’nu gibi bir büyüklüğün hangi giderler için yapıldığını izleme imkânı bulunmamaktadır. Benzer bir oran 2017 yılı bütçesi için de geçerlidir. Toplam Merkezi Yönetim bütçe harcamaları olan 678.269.193.000 TL’nin 65.128.715 TL’sinin yani yaklaşık %9,4’ünün çeşitli “diğer giderler” başlığı altında yapıldığı anlaşılmaktadır. İlk bakışta toplam bütçe harcamalarının %10’u civarında bir harcamanın detaylarının bilinmemesinin çok önemli olmadığı sonucuna varılabilir. Ancak sözü edilen oran 2017 yılı için 65 milyar TL civarında yeterince raporlanmamış bir kamu kaynağı kullanımına işaret etmektedir. Buna ek olarak aşağıda kamu kaynaklarının kullanımı açısından önem taşıyan bazı harcama grupları özelinde konuya yaklaşıldığında bu oranın çok üstünde çeşitli “diğer giderler” harcaması yapıldığı görülecektir.

Tablo 16: Üretime Yönelik Mal ve Hizmetler

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
3	1		Üretime Yönelik Mal ve Hizmet Alımları	1.024.975	77,4%	600.874	37,3%
3	1	1	Hammadde Alımları	159.092		283.907	
3	1	2	Gıda Ürünleri, İçecekler ve Tütün Alımları	19.054		16.978	
3	1	3	Tekstil ve Tekstil Ürünleri, Deri ve Deri Ürünleri Alımları	20.138		31.246	
3	1	4	Kereste ve Kereste Ürünleri Alımları	8.930		11.649	
3	1	5	Kâğıt ve Kâğıt Ürünleri Alımları	4.101		3.286	
3	1	6	Kimyevi ürün Alımları	4.061		4.559	
3	1	7	Kauçuk ve Plastik Ürün Alımları	4.104		5.541	
3	1	8	Metal Ürünü Alımları	12.001		19.853	
3	1	9	Diğer Mal ve Malzeme Alımları	793.494		223.855	

Yukarıdaki tablo, bu durumu örnek olarak 2016 ve 2017 mali yılı için açıkça göstermektedir. Bütçenin Cari Mal ve Hizmet Giderleri başlığı altında bulunan “3.1-Üretime Yönelik Mal ve Hizmet Alımları” kaleminin detayında üretime yönelik mal ve hizmetler teker teker kodlandığı halde bu kalemden yapılan harcamaların, 2016 yılında %77,4’ünün, 2017 yılında ise -azalmakla beraber- %37,3’ünün “3.1.9- Diğer Mal ve Hizmet Alımları” detayında muhasebeleştirildiği görülmektedir. Doğal olarak bu detaydan yapılan üretime yönelik mal ve hizmetlere ilişkin harcamaların her iki yılda da önemli bir kısmının hangi mal ve hizmetler için yapıldığı belli değildir.

Tablo 17: Diğer Tüketim Malzemesi Alımları (Diğerin Diğeri)

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğerin Diğeri	Tutar (Bin TL)	Diğerin Değeri
3	2	9	Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	1.034.374	96,7%	1.449.901	97,3%
3	2	9/1	Bahçe Malzemesi Alımları ile Yapım ve Bakım Giderleri	34.179		39.433	
3	2	9/0	Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	1.000.195		1.410.468	

Tablo 17, Tüketim Malzemeleri Gider kaleminin bir alt detayı olan 3.2.9 kaleminin dahi alt kaleminde diğer başlığı ile ayrı bir kayıt açıldığına, “Diğerin Diğeri” olarak adlandırabileceğimiz bu alt başlıkta, yaklaşık bir milyar TL’lik (%97) bir tüketim malzemesi giderinin aynı şekilde içeriğinin gösterilmediğine işaret etmektedir.

Tablo 18: Yasal Giderler

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
3	4	2	Yasal Giderler	1.234.894	43,0%	1.139.014	44,0%
3	4	2	Beyiye Aidatları	50.811		53.063	
3	4	2	Oranı Kanunla Belirlenmiş Aidat ve İkramiyeler	26.956		77.305	
3	4	2	Kusursuz Tazminatlar	119.514		95.261	
3	4	2	Mahkeme Harç ve Giderleri	500.310		404.568	
3	4	2	Ödül, İkramiye ve Benzeri Ödemeler (Kamu Personeli Hariç)	5.782		7.440	
3	4	2/90	Diğer Yasal Giderler	531.521		501.377	

Yukarıdaki Tablo 18’de, 2016 yılında 3.4.2- Yasal Giderler kalemi için de ilgili alt kalemler sıralanmış, ancak bu gruba ait bütçe giderlerinin %43’ü 3.4.2.90- Diğer Yasal Giderler detayına kaydedilmiştir. 2017 yılında da durum hemen hemen aynıdır.

Tablo 19: Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
3	5	1	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	15.575.751	61,4%	18.155.149	59,0%
3	5	1	Etüt-Proje Bilirkişi Ekspertiz Giderleri	111.902		131.858	
3	5	1	Araştırma ve Geliştirme Giderleri	41.187		68.804	
3	5	1	Bilgisayar Hizmeti Alımları (Yazılım ve Donanım Hariç)	60.474		106.372	
3	5	1	Müteahhitlik Hizmetleri (Temizlik Hizmet İhaleleri Dâhil)	1.486.612		1.878.418	
3	5	1	Harita Yapım ve Alım Giderleri	1.694		1.862	
3	5	1	Enformasyon ve Raporlama Giderleri	2.984		2.587	
3	5	1	Danışma Yönetim ve İşletim Giderleri	6.908		14.342	
3	5	1	Temizlik Hizmeti Alım Giderleri	2.702.452		3.254.777	
3	5	1	Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	1.516.726		1.882.614	
3	5	1	İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmeti Alım Giderleri	21.392		18.589	
3	5	1	Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel Yap. Kd. Taz. Öd.	58.842		80.199	
3	5	9/0	Diğer Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	9.564.578		10.714.727	

Tablo 19, Cari Hizmet Alımları kaleminin önemli bir bileşeni olan “Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler” başlığı altında 2016 ve 2017 mali yılında yapılan harcamaların, sırasıyla %61 ve %59’unun diğer müşavir firma ve kişilere yapıldığına işaret etmektedir. Bir diğer ifade ile bu önemli kalemden harcamaların yarısından fazlasının nereye yapıldığı konusunda bir fikir edinmek mümkün olmamaktadır.

Tablo 20: Diğer Hizmet Alımları

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
3	5	9	Diğer Hizmet Alımları	1.121.689	82,6%	1.615.927	87,3%
3	5	9	Yurtiçi Staj ve Öğrenim Giderleri	69.963		74.507	
3	5	9	Yurtdışı Staj ve Öğrenim Giderleri	37.000		32.640	
3	5	9	Kurslara Katılma Giderleri	67.184		77.955	
3	5	9	Öğretim Üyesi Yetiştirme Projesi Giderleri	6.552		3.139	
3	5	9	Lojman İşletme Maliyetine Katılım Giderleri	6.666		8.876	
3	5	9	Diğer Binaların İşletme Maliyetlerine Katılım Giderleri	8.128		8.338	
3	5	9	Diğer Hizmet Alımları	926.196		1.410.472	

Yukarıdaki tabloda “Diğer Hizmet Alımları” kategorisinin içinde de ayrı bir diğer hizmet alımları başlığı altında bu kategorideki harcamaların %80’inden fazlasının yapıldığı görülmektedir.

Tablo 21: Sosyal Amaçlı Transferler

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
5	4	7	Sosyal Amaçlı Transferler	10.827.781	99,8%	12.238.888	99,8%
5	4	7	Muhtağ ve Körlere Yardım	24.747		29.882	
5	4	7	Vakıf İlgilerine Yapılan Ödemeler	453		711	
5	4	7	Diğer Sosyal Amaçlı Transferler	10.802.581		12.208.295	

Tablo 21, Cari Transferler içinde 10,8 milyar TL’lik bir büyüklüğü temsil eden Sosyal Amaçlı Transferler kaleminden yapılan ödemeleri göstermektedir. Dikkat edileceği gibi bu kategorideki harcamaların tamamına yakın kısmı “Diğer Sosyal Amaçlı Transferler” olarak hesaplara alınmakta ve böylelikle bu harcamaların hangi gelir gruplarına tahsis edildiği konusunda da bilgi edinmek mümkün bulunmamaktadır.

Tablo 22: Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
6	5	1	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	4.075.712	24,9%	6.143.290	22,8%
6	5	1	Proje Giderleri	2.339.168		3.896.877	
6	5	1	Müşavirlik Giderleri	621.142		749.697	
6	5	1	Kontrol Giderleri	99.838		94.010	
6	5	1	Diğer Giderler	1.015.564		1.402.706	

Yukarıda yer alan Tablo 22’den görüleceği gibi Yatırım Harcamaları (Sermaye Giderleri) kategorisinde yer alan “Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler” kaleminden yapılan harcamaların yaklaşık beşte biri nereye yapıldığı bilinmeyen harcamalardan oluşmaktadır.

Tablo 23: Müteahhitlik Giderleri

Harcama Kodu ve İçerik				2016 Mali Yılı		2017 Mali Yılı	
				Tutar (Bin TL)	Diğer	Tutar (Bin TL)	Diğer
6	5	7	Müteahhitlik Giderleri	33.593.280	30,9%	38.205.503	34,3%
6	5	7	Hizmet Binası	9.157.551		9.193.831	
6	5	7	Hizmet Tesisleri	531.084		590.766	
6	5	7	Lojmanlar	47.532		88.961	
6	5	7	Sosyal Tesisler	64.581		51.137	
6	5	7	Gemiler	0		0	
6	5	7	Yol Yapım Giderleri	13.347.697		15.105.392	
6	5	7	İçme Suyu Tesisi Yapım Giderleri	38.223		43.688	
6	5	7	Kanalizasyon Tesisi Yapım Giderleri	18.273		17.806	
6	5	7	Diğerleri	10.388.339		13.113.922	

Tablo 23'te yer alan Yatırım Harcamaları kategorisinin önemli bir alt kalemi olan "Müteahhitlik Giderleri" kaleminde de benzer bir durum söz konusudur. Bu kalemde 2016 ve 2017 yılı içinde sırasıyla 33,6 ve 38,2 milyar TL civarında harcama yapılmış olup bu harcamaların da yaklaşık üçte biri yine diğer gider olarak kayda alınmıştır.

Sonuç olarak, bütçe muhasebe ve kayıt sisteminde 2017 yılı için toplam olarak 65 milyar TL'lik bir tutarın alt kalemlerinde, kaynakların nereye ve nasıl tahsis edildiği konusunda açık ve net bir bilgi bulunmamaktadır. Yukarıda örnekleri ile ortaya koyduğumuz gibi bu boyutta bir harcamanın tahsis edildiği alanlar açısından daha doyurucu bilgilerin vatandaşlara sunulması, özellikle mali saydamlık açısından büyük önem arz etmektedir.





ISBN:978-605-165-033-3