

TEPAV BÜTÇE İZLEME BÜLTENİ

MAKRO GELİŞMELERİN ETKİSİ



2024 yılında enflasyon gibi büyümenin de OVP'de öngörülen hedefi tutmayacağı anlaşılmıştır. Makroekonomik göstergelerin hedeften önemli ölçüde sapması bütçe gerçekleştirmelerinde de sapmalara yol açmıştır.

MERKEZİ YÖNETİM DENGESİ



MYB açığı 2024 yılında bir önceki yıla göre yüzde 52,6 oranında artarak 2,1 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. GSYH'ye oran olarak yüzde 4,8 seviyesinde gerçekleşen bütçe açığı 2024 yılında maliye politikasının enflasyonla mücadele politikasına yeterince destek sağlamadığını teyit etmiştir.

DEPREM HARCAMALARI



Bütçe harcamaları ile nakit dışı harcamalar arasındaki ağırlıklı olarak deprem ödeneklerinin kullanımından kaynaklanan farklılaşma 2024 yılında da devam etmiştir. 2024 yılında 585 milyar TL tutarındaki deprem ödeneğinin nakit kullanımı (emanetler üzerinden) 2025 yılına aktarılmıştır.

(milyar TL)	2023	2024 Prog.	2024 Tah.	2023 - 2024 % Değişim	2023	2024 Prg	2024 Tah.
					GSYH Oranı (%)		
Harcamalar	6,588	11,089	10,777	63.6	25.1	26.9	24.4
Faiz Dışı Harcamalar	5,913	9,835	9,507	60.8	22.5	23.9	21.5
Faiz Harcamaları	675	1,254	1,270	88.3	2.6	3.0	2.9
Gelirler	5,208	8,437	8,671	66.5	19.8	20.5	19.6
Vergi Gelirleri	4,501	7,408	7,305	62.3	17.1	18.0	16.5
Vergi Dışı Gelirler	707	1,029	1,366	93.3	2.7	2.5	3.1
Bütçe Dengesi	-1,380	-2,652	-2,106	52.6	-5.3	-6.4	-4.8
Faiz Dışı Denge	-706	-1,398	-836	18.4	-2.7	-3.4	-1.9
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	-996	-1,666	-1,273	27.8	-3.8	-4.0	-2.9
Operasyonel Denge	1,399	-216	700	-49.9	5.3	-0.5	1.6
Cari Denge	4	-1,176	-546	-12721.4	0.0	-2.9	-1.2

2023-2024 DEPREM HARCAMALARI

	2023				2024					2025	
	2023 BG	2023 NK	2023 Nakit	2023'den	2024 B	2024 BG	2024 NK	2024 Nakit	2025'e	2025 B	2025 B+ 2024
	(1)	Kull. Or. (%)	2024'e Devir		(1)	(2)	Kull. Or. (%)	Devir			Devir (Toplam)
Deprem Ödenekleri (milyar TL)	960	289	30,1	671	1.028	927	343	33,4	585	440	1.025
Deprem Harc. Bütçe (% GSYH)	3,7	1,1		2,6	2,3	2,1	0,8		1,3	0,7	1,7
Mali Etki (Nakit). (% GSYH) (1)	0,70	1,20				-0,80					-0,80

BG: Bütçe Gerçekleşme; B: Bütçe; NK: Nakit Kullanımı

(1) IMF Staff Report, 2024; (2) HMB verileri ve kendi hesaplamamız 2024

TEPAV BÜTÇE İZLEME BÜLTENİ

2024 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE SONUÇLARININ DEĞERLENDİRMESİ

H. Hakan Yılmaz | M. Coşkun Cangöz

I. Bütçeyi Etkileyen Makro Değişkenlerdeki Temel Gelişmeler

2024 yılı için Orta Vadeli Programda (OVP) belirlenen yüzde 33'lük hedef yıl içinde birkaç kez revize edilmişse de son olarak belirlenmiş olan yüzde 41,5'lik tahmin de tutmamış ve enflasyon yüzde 44,4 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyonda ortaya çıkan bu sapmaya rağmen 2025 yılı bütçe açığı ve enflasyon hedefleri dikkate alınarak asgari ücret başta olmak üzere ücret ve maaş artışları beklenen enflasyona göre belirlenmiştir. Öte yandan, yılın ikinci ve üçüncü çeyreğinde ekonomide bir önceki döneme kıyasla daralma yaşanmış olması, OVP'de yüzde 4 olarak belirlenmiş olan büyüme hedefine ulaşılmasının mümkün olmayacağını ortaya koymuştur.

Uygulanmakta olan sıkı para politikasının sonucu olarak ters dolarlaşma ve yurt dışından fon girişi devam etmiştir. TCMB'nin yüklü döviz alımlarıyla uluslararası rezervler yükselirken döviz kurları da programda öngörülen seviyenin altında kalmıştır. Ekonomik faaliyetlerdeki zayıflamaya paralel olarak ithalat kayda değer bir zayıflama gösterirken cari işlemler dengesinin 10 milyar dolar civarında bir açık vermesi beklenmektedir (Tablo 1).

Tablo 1 - 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Temel Makro Varsayımları

	2023 Gerç.	2024 Prog.	2024 Gerç. (Tahmin)	Programdan Sapma (%)
GSYH (milyar TL)	26.276	41.159	44.218	7.4
Ekonomik Büyüme (%)	4.5	4.0	3.0	-25.0
Ortalama \$ Kuru (GSYH bazlı)	23,490	36,782	32.850	-4.6
Enflasyon Oranı (TÜFE yılsonuna göre, %)	64.8	33.0	44.4	34.5
Ham Petrol Fiyatı - Brent (Dolar/Varil)	82.3	86.7	74.4	-14.2
Hazine İç Borçlanma Faiz Oranı	20.6		36.7	
İşsizlik Oranı (%)	8.9	10.3	8.6	-16.5
Toplam İhracat (milyar ABD \$)	251	267	262	-1.9
Toplam İthalat (milyar ABD \$)	338	373	344	-7.8
Cari İşlemler Dengesi (milyar ABD \$)	-45.2	-34.7	-10.0	-71.2

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TEPAV hesaplamaları.

Makroekonomik göstergelerden özellikle enflasyon ve büyümenin hedeften önemli ölçüde sapması, bütçe gerçekleştirmelerinde de sapmalara yol açmıştır. Yıl içinde "Kamuda Tasarruf ve Verimlilik Paketi" açıklanmış olsa da yüksek enflasyonun da etkisiyle 2024 yılı harcamalarında bütçede yer alan rakamlara göre sadece 312 milyar TL (GSYH'nin yüzde 0,7'si) seviyesinde bir azalma sağlanmıştır. Öte yandan "Vergi Kanunları ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" ile 2024 yılında elde edilen ilave vergi geliri ve

öngörülenden yüksek gerçekleşen enflasyona rağmen ikinci ve üçüncü çeyrekte ekonomideki daralmaya bağlı olarak vergi gelirleri bütçe hedefinin altında kalmıştır. Bu gelişmeler sonucunda bütçe açığı hedefe göre 546 milyar TL düşük gerçekleşmiştir. Ancak GSYH'ye oran olarak yüzde 4,8 seviyesinde gerçekleşen bütçe açığı, 2024 yılında maliye politikasının enflasyonla mücadele politikasına yeterince destek sağlamadığını teyit etmiştir. Bütçe harcamalarındaki katılık, ertelenen kamu harcamaları ve sınır noktaya gelen vergi performansının 2024 yılında beklenenin gerisinde kalmış olması, 2025 yılında hedeflenen yüzde 3'lük açığa ulaşılması için güçlü bir mali duruş sergilenmesini zorunlu kılmaktadır.

II. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

MYB açığı 2024 yılında 2023 yılına göre yüzde 52,6 oranında artış göstererek 2,1 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. OVP'de öngörülen bütçe açığının 2,6 trilyon TL olduğu dikkate alındığında 2,1 trilyon TL'lik gerçekleşme yıllık hedefin yüzde 79,4'ü seviyesinde kalmıştır. Benzer şekilde faiz dışı açık da geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 18,4 oranında artış göstererek 836 milyar TL'ye yükselmiştir. Öte yandan bu artışa rağmen faiz dışı bütçe dengesindeki gerçekleşme yıllık hedefin yüzde 59,8'i seviyesinde kalmıştır.

2024 yılında faiz dışı harcamalar bir önceki yıla göre yüzde 60,8 oranında artarken bu oran yüzde 44,4 olan enflasyonun oldukça üzerinde bir seviyeye işaret etmektedir. Bu dönemde faiz giderleri ise yüzde 88,3 oranında artış göstermiştir. Döviz kurundaki yatay seyre bağlı olarak döviz cinsinden borçlar nedeniyle 2024 yılında ilave bir yük oluşmamış olsa da enflasyona endeksli senetler ve değişken faizli borçlar faiz bütçesi üzerinde baskı yaratmıştır. 2023 yılında yüzde 20,6 olarak gerçekleşen Hazine iç borçlanma faizinin yüzde 36,7'ye çıkması nedeniyle yıl içinde yapılan yeni borçlanmalardan kaynaklanacak faiz yükünün önümüzdeki yıllarda da faiz giderlerinin yüksek seyretmeye devam etmesi beklenmektedir.

Vergi gelirlerindeki artış yüzde 62,3 ile toplam bütçe giderlerindeki artışın (yüzde 63,6) altında gerçekleşmiştir. Öte yandan, vergi dışı gelirler ekonomideki daralmaya ve enflasyonun öngörülenin üzerinde gerçekleşmiş olmasına rağmen yüzde 93,3 gibi oldukça yüksek bir oranda artış göstermiştir. Bunun etkisiyle bütçe gelirlerindeki artış, bütçe harcamalarındaki artışın üzerinde olmuş ve bütçe dengesine olumlu yansımıştır.

Tablo 2 -Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyar TL)	2023	2024 Prog.	2024 Tah.	2023 - 2024 % Değişim	2023	2024 Prg	2024 Tah.
					GSYH Oranı (%)		
Harcamalar	6,588	11,089	10,777	63.6	25.1	26.9	24.4
Faiz Dışı Harcamalar	5,913	9,835	9,507	60.8	22.5	23.9	21.5
Faiz Harcamaları	675	1,254	1,270	88.3	2.6	3.0	2.9
Gelirler	5,208	8,437	8,671	66.5	19.8	20.5	19.6
Vergi Gelirleri	4,501	7,408	7,305	62.3	17.1	18.0	16.5
Vergi Dışı Gelirler	707	1,029	1,366	93.3	2.7	2.5	3.1
Bütçe Dengesi	-1,380	-2,652	-2,106	52.6	-5.3	-6.4	-4.8
Faiz Dışı Denge	-706	-1,398	-836	18.4	-2.7	-3.4	-1.9
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	-996	-1,666	-1,273	27.8	-3.8	-4.0	-2.9
Operasyonel Denge	1,399	-216	700	-49.9	5.3	-0.5	1.6
Cari Denge	4	-1,176	-546	-12721.4	0.0	-2.9	-1.2

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları.

Yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde operasyonel denge (faiz dışı açık + faiz ödemelerinin reel bileşeni) faiz ödemelerinin enflasyona bağlı kısmı dışarda tutularak bütçe dengesinin ölçülmesini teminen hesaplanmaktadır. 2023 yılında yüzde 64,8 olarak gerçekleşen enflasyonun 2024 yılında yüzde 44,4'e düşmesi ve buna karşılık Hazine borçlanma faizlerinin yüzde 36,7 seviyesinde gerçekleşmesine bağlı olarak operasyonel denge 1,4 trilyon TL seviyesinden 700 milyar TL'ye gerilemiştir.

Kamu yatırım ve tasarrufları arasındaki farkı ölçen geleneksel bütçe açığı hesaplamasının yanı sıra yatırım hariç gelirler ve giderler arasındaki farkı gösteren cari dengenin hesaplanmasında yatırım harcamaları ve varlık satışları gibi sermaye gelirleri hariç tutulmaktadır. Bu kapsamda MYB cari dengesi 2024 yılında 546 milyar TL açık vermiştir. 2023 yılında cari dengenin 4 milyar TL fazla verdiği dikkate alındığında 2024 yılında yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya duyulan ihtiyacın artış gösterdiği anlaşılmaktadır.

2024 Yıl Sonu Tahminlerimizin Değerlendirilmesi¹

2024 yılı için kamu maliyesi tahmin modeli kapsamında makro ekonomik gelişmeler, bütçe gelişmeleri ve alınan tedbirler çerçevesinde 2024 yılı için tahminlerimiz revize edilmiş ve yıl sonu açık tahminimiz 2,3 trilyon TL seviyesinde öngörülmüştü. Bu tahminde, 2024 yılı bütçe dengesi sınırlı harcama artışlarına ve gelirlerde enflasyonla birlikte stopaj oranlarındaki artış ile vergi uyumuna yönelik idari düzenlemelerle nominal olarak yükselmiş ama GSYH'ye oran olarak düşmüştür. Özellikle vergi tedbirlerinin ağırlıklı olarak 2025 yılına ertelenmesi nedeniyle 2024 yılına gelen mali etkinin çok sınırlı kalmasıyla bu dönemde vergilerin GSYH'ye oran olarak düşeceği tahmin edilmişti.

OVP'ye göre harcamalar 436 milyar TL, toplam gelirler ise 394 milyar TL seviyesinde düşük gerçekleşmiştir. TEPAV tahminlerine göre ise harcamalar 479 milyar daha düşük, gelirler ise

¹ Bülten kapsamında 2024 yıl sonu tahminleri gelir ve harcama detaylarında yapılmıştır. Kamu maliyesi tahmin modeli kapsamında makro parametrelerdeki revizyonlar, ilk aylık kamu harcama ve gelir gerçekleştirmeleri ile harcama ve gelirleri etkileyen politika kararları ve uygulamalar çerçevesinde geliştirilmiştir.

262 milyar TL daha düşük çıkmıştır. Cari transferlerde ve vergi gelirlerinde hedefin altında kalınması oldukça düşük sayılacak sapma sonuca neden olmuştur.

İzleyen tablodan görüleceği üzere harcamalarda yüzde 4,2, toplam gelirlerde ise yüzde 2,9 oranında tahminimiz daha yüksek seviyede çıkmıştır. Dolayısıyla eylül sonu gerçekleştirmelere göre yaptığımız tahmin yüzde 95'in üzerinde tutmuştur. Harcamalardaki gerçekleşme oranının gelirdeki gerçekleşme oranına göre daha düşük çıkması, bütçe dengesi tahminimizin de toplamda 218 milyar TL daha düşük seviyede gerçekleşmesine neden olmuştur. Bununla birlikte, deprem kaynaklı olmak üzere yaklaşık 100 milyar TL seviyesindeki ödeneğin kullanılmaması ile başta KİT görev zararlar olmak üzere cari transferlerde ödenek kullanımının bütçenin altında kalması ve vergi dışı gelirlerdeki bir defalık artışların bu farklılaşmada belirleyici olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 3 -Merkezi Yönetim Bütçe Tahminleri ve Gerçekleşmeler

(milyar TL)	2024				Gerç./ Bütçe Farkı	Gerç./ Tahmin Farkı	Tahmin/ Gerç. (%)	GSYH %	
	Bütçe	Yılsonu Tahmini (TEPAV)	Yılsonu Tahmini (OVP)	Gerç.				2024 Gerç.	2024 Tahmin
Harcamalar	11.089	11.256	11.213	10.777	-312	-479	104,4	24,4	25,5
1-Faiz Hariç Harcama	9.835	9.955	9.915	9.507	-328	-448	104,7	21,5	22,5
Personel Giderleri	2.553	2.699	2.678	2.666	112	-33	101,2	6,0	6,1
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	312	335	333	332	20	-3	100,9	0,8	0,8
Mal ve Hizmet Alımları	680	780	773	745	65	-35	104,7	1,7	1,8
Cari Transferler	4.267	4.021	4.011	3.864	-403	-157	104,1	8,7	9,1
Sermaye Giderleri	788	1.093	1.093	943	155	-149	115,9	2,1	2,5
Sermaye Transferleri	721	724	724	640	-80	-84	113,1	1,4	1,6
Borç Verme	299	303	303	317	18	13	95,9	0,7	0,7
Yedek Ödenek	215				-215			0,0	0,0
2-Faiz Harcamaları	1.254	1.302	1.298	1.270	16	-31	102,5	2,9	2,9
Gelirler	8.437	8.933	9.064	8.671	234	-262	103,0	19,6	20,2
1-Genel Bütçe Gelirleri	8.333	8.716	8.853	8.439	106	-277	103,3	19,1	19,7
Vergi Gelirleri	7.408	7.515	7.605	7.305	-103	-210	102,9	16,5	17,0
Dolaysız Vergiler	2.541	2.585	2.624	2.497	-44	-89	103,6	5,6	5,8
Dolaylı Vergiler	4.867	4.929	4.981	4.808	-59	-121	102,5	10,9	11,1
Vergi Dışı Gelirler	925	1.201	1.248	1.134	209	-67	105,9	2,6	2,7
2-Özel Bütç.&İd. Düz.Den. Kur.	104	217	211	232	128	15			
Bütçe Dengesi	-2.652	-2.324	-2.149	-2.106	546	218	110,3	-4,8	-5,3
Faiz Dışı Denge	-1.398	-1.022	-851	-836	562	186	122,3	-1,9	-2,3
Program Tanımlı Denge	-1.666	-1.347	-1.246	-1.273	392	74	105,8	-2,9	-3,0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları.

III. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

Bütçe gelirleri yıl sonunda yüzde 66,5, vergi gelirleri ise yüzde 60,6 seviyesinde artmıştır. Özellikle dolaysız vergi gelirlerinde beklenin aksine yaşanan düşük performans gelirlerdeki artış hızını yavaşlatmıştır. Buna rağmen gelirden reel artış (TÜFE'den arındırılmış) yüzde 5'ler seviyesinde gerçekleşmiştir. GSYH'ye oran olarak toplam gelirler yüzde 19,6 ile geçen yılın aynı seviyesindeyken vergi gelirleri ise 0,5 puan düşerek yüzde 16,5 seviyesine gerilemiştir.

Toplam bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı yüzde 84 olmuştur. Geçen yıla göre vergi gelirlerinin payında 2,2 puan düşme olmuştur. Gelirlerdeki artışa en büyük katkı 81 puan ile vergilerden gelirken bunu faiz, pay ve cezalar ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler

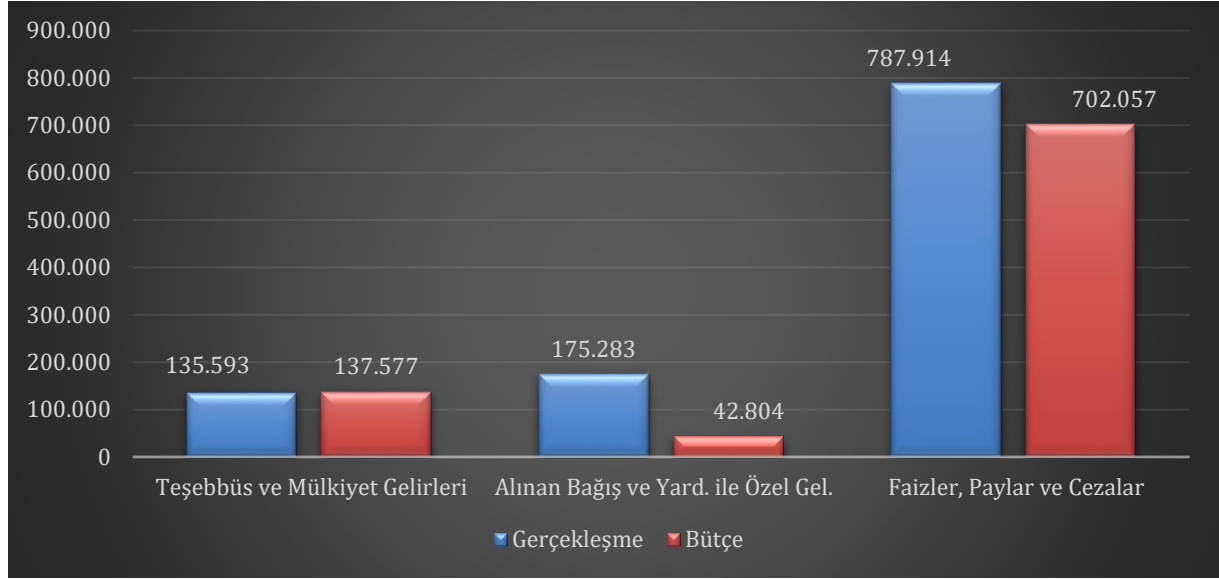
izlemiştir. Alınan bağış ve yardımlar bütçede hedeflenenin yaklaşık 4 katı daha yüksek seviyede gerçekleşmiştir (yüzde 601 seviyesinde artış olmuştur). Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde ise kamu bankaları ile Merkez Bankası'nın bütçeye kar aktarmaması nedeniyle nominal olarak yüzde 1,8 gibi oldukça düşük oranda bir artış yaşanmıştır.

Tablo 4 - 2024 Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi

(milyon TL)	2023	2024	% Artış	% Dağ.	Artışa Katkı (%)	GSYH Or. (%)	
						2023	2024
Gelirler	5.207.566	8.670.863	66,5	100,0	100,0	19,6	19,6
1-Genel Bütçe Gelirleri	5.097.258	8.439.045	65,6	97,3	96,5	19,2	19,1
Vergi Gelirleri	4.501.109	7.304.863	62,3	84,2	81,0	17,0	16,5
Dolaysız Vergiler	1.554.928	2.496.795	60,6	28,8	27,2	5,9	5,6
Dolaylı Vergiler	2.946.181	4.808.069	63,2	55,5	53,8	11,1	10,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	133.137	135.593	1,8	1,6	0,1	0,5	0,3
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gel.	24.987	175.283	601,5	2,0	4,3	0,1	0,4
Faizler, Paylar ve Cezalar	413.162	787.914	90,7	9,1	10,8	1,6	1,8
Sermaye Gelirleri	17.507	23.665	35,2	0,3	0,2	0,1	0,1
Alacaklardan Tahsilat	7.356	11.727	59,4	0,1	0,1	0,0	0,0
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gel.	85.135	187.878	120,7	2,2	3,0	0,3	0,4
3-Düzen. ve Denet. Kurum. Gel.	25.174	43.941	74,6	0,5	0,5	0,1	0,1

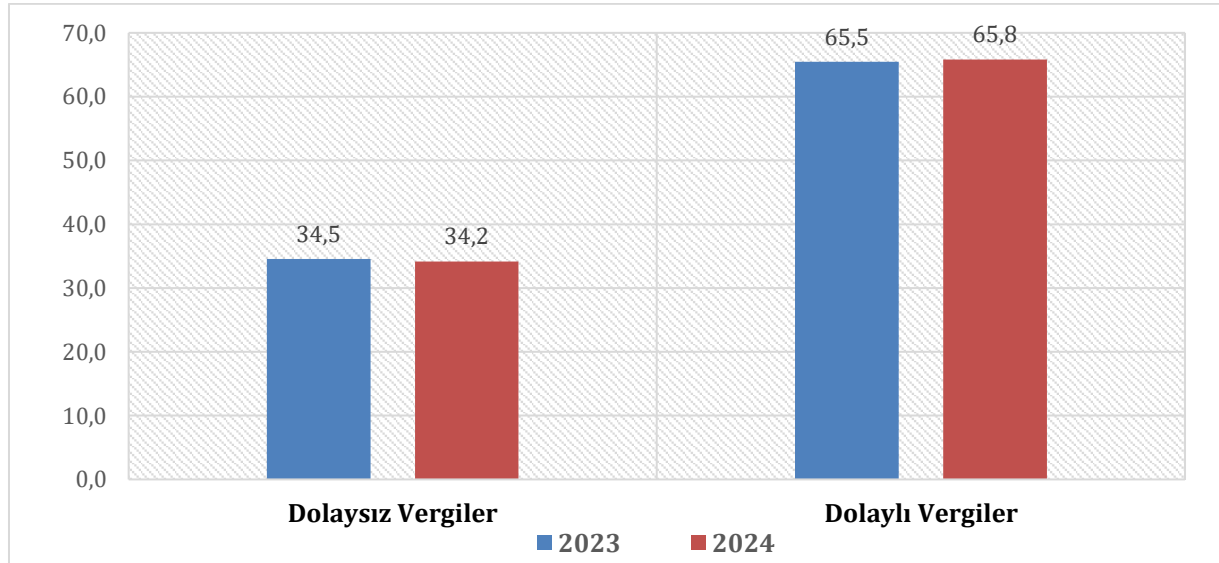
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları

Yıl içinde çıkan bültenlerde sürekli altını çizdiğimiz gibi bütçeyi gelirler tarafında kurtaran, vergi dışı kalemlerinde beklentilerin üstünde yüzde 93,4 seviyesine ulaşan artış olmuştur. “Alınan bağış ve yardımlar” ile “faiz, pay ve cezaların” gelirlerdeki artışa katkısı 15 puanı aşmıştır. Burada da öne çıkan; (i) Hazinesinin faiz gelirlerinde dönemsel olarak yaşanan yüksek artışlar (gelir niteliği tartışmalı), (ii) idari ve vergi para cezaları ile (iii) alınan bağış ve yardımların altında hizmet sunumu karşılığında (merkezi yönetim bütçesi dışından alınan hizmet sunum karşılığı sermaye gelirleri) elde edilen gelirler ile kaynaklı tahsilatlardır.

Grafik 1. Vergi Dışı Gelirlerde Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri (milyon TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerde beklenen performans artışı gerçekleşmemiş ve dolaylı vergilerde ise ithalde alınan KDV'deki düşük performansın katkısıyla geçen yıla göre oranlar hemen hemen aynı seviyede kalmıştır.

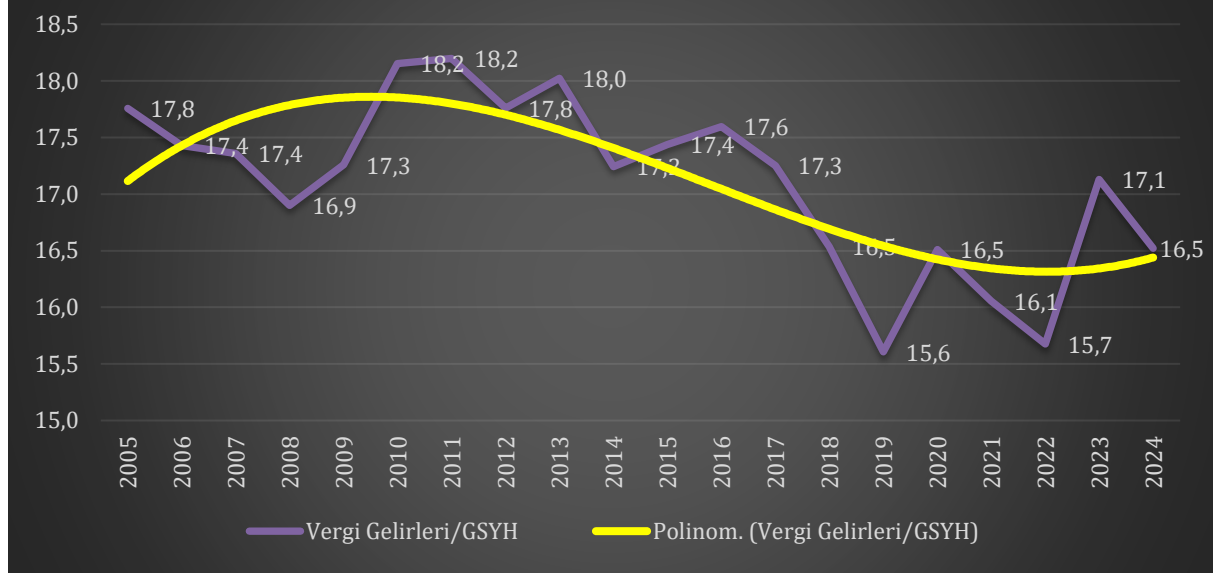
Grafik 2. Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payının Gelişimi (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Vergi gelirleri toplamı 7,3 trilyon TL ile yıl sonu hedef tutarın 210 milyar TL altında kalmıştır. Bu ise GSYH'ye oran olarak yüzde 18 seviyesinde hedeflenen vergi gelirleri tahsilatının yüzde 16,5 ile son 20 yıllık dönemde düşük performans gösteren beş yıl içinde kalmasına yol açmıştır.

Enflasyonun vergi gelirlerini artırıcı yöndeki etkisine rağmen özellikle yapısal nitelikli düzenlemelerin 2024 yılına yansımalarının oldukça sınırlı kalması ile bazı vergi kalemlerindeki düşük performans nedeniyle vergiler hem bütçe hem de OVP hedeflerinin altında kalmıştır. 2024 yılında bütün bir yıl boyunca ağırlıklı olarak maliye politikası başlığı altında vergileri konuşmamıza rağmen mali performansın hedeflenenin de altında kalması, ders alınması gereken bir dönem niteliğindedir.

Grafik 3. Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranının Gelişimi (2005-2024)

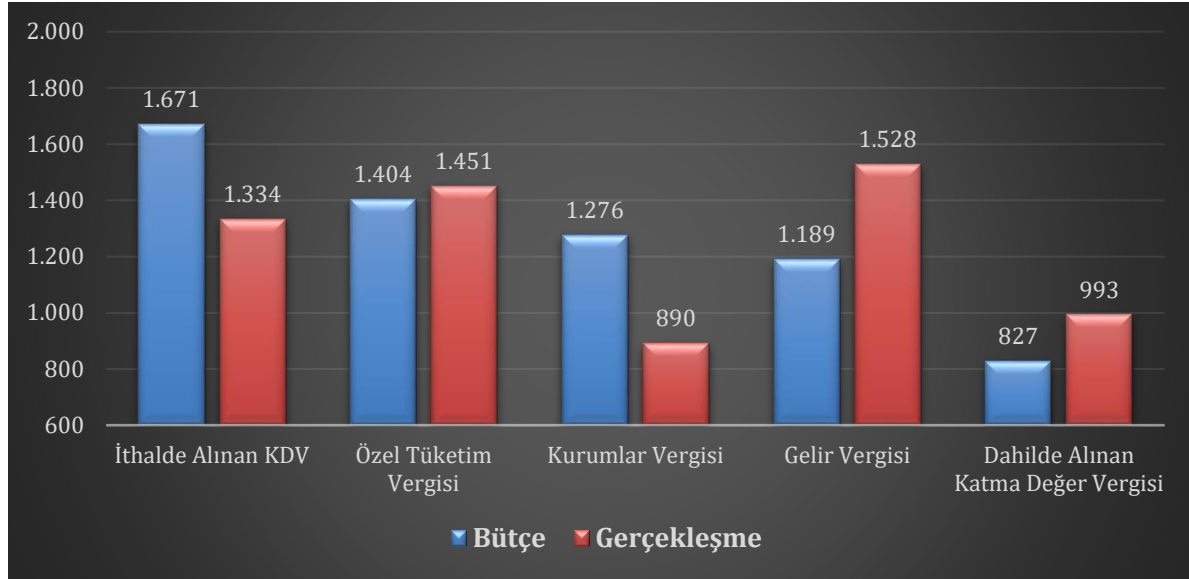


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Vergi gelirlerinde gelir vergisinde ücretler üzerinden elde edilen gelir vergisi tahsilatı ile menkul kıymetler üzerindeki stopaj oranlarının yükselmesinden kaynaklı ilave artışlar sonucunda bütçe hedefinin 338 milyar TL üzerinde gerçekleşmesine (GSYH'ye oran olarak ilave katkı 0,8 puan) yol açmıştır. Kurumlar vergisinde ise programlanan yapısal nitelikli düzenlemelerin hayata geçememesi nedeniyle tahsilat 385 milyar TL (GSYH'ye oran olarak ilave düşme 1 puan) daha düşük seviyede gerçekleşmiştir.

2024 yılında TL'nin değerlenmesi ile birlikte ithalatın düşmesi uluslararası ticaret üzerinden alınan vergi tahsilatının da programlananın oldukça gerisinde kalmasına neden olmuştur.

Kurumlar vergisindeki düşmeye uluslararası ticaretten alınan vergilerdeki düşme de eklenince dahilde alınan KDV ve Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV) gibi diğer gelir kalemlerindeki performans artışı da toplam vergi geliri hedefini yakalamaya yeterli gelmemiştir.

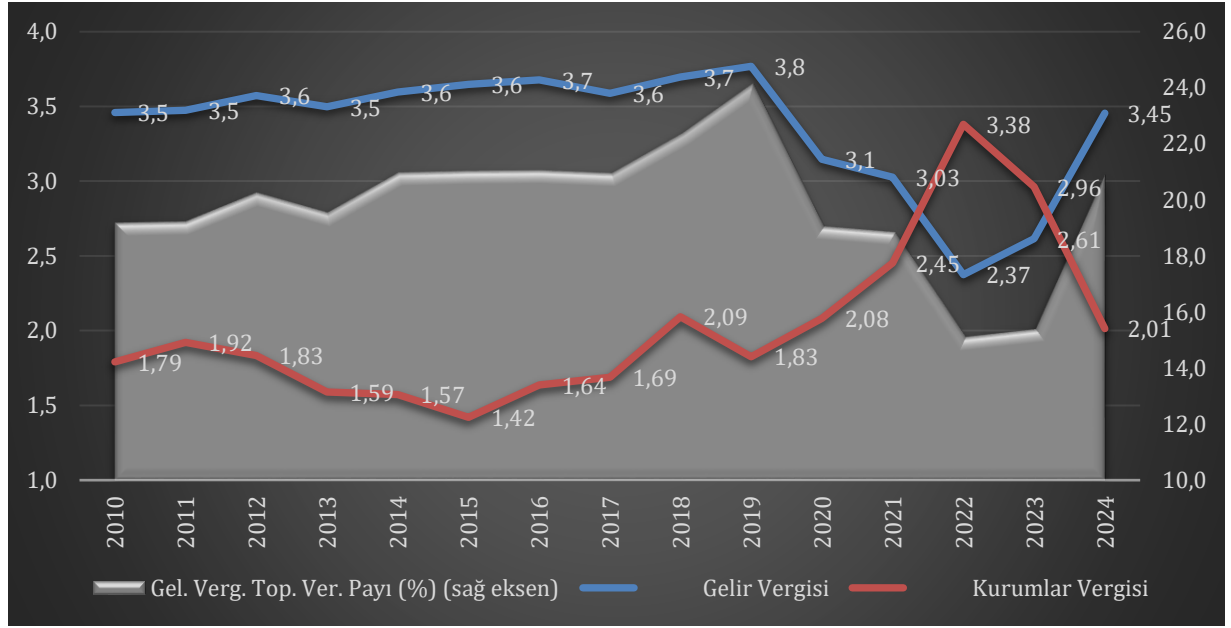
Grafik 4. Temel Vergilerde Bütçe Hedefleri ve Gerçekleşmeler (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Gelir vergisi tevkifatındaki artış %123'e ulaşırken, kurumlar vergisindeki artış oranı yüzde 10 ile sınırlı kalmıştır. Gelir vergisinde artış ağırlıklı olarak ücretlilerin vergi yükündeki reel yükselmeden kaynaklanmıştır.

Kurumlar vergisinde düzenlemelerin 2025'e bırakılması, önemli sayıda yapısal nitelikli düzenlemeden vazgeçilmesi ve enflasyon muhasebesi uygulamasındaki tereddütlerle birlikte düzenlemedeki tasarım problemine, şirket ve banka karlarındaki düşme eşlik edince kurumlar vergisi tahsilatı GSYH'ye oran olarak daha önce çıkmış olduğu yüzde 3'lü seviyelerden yüzde 2'lere düşmek suretiyle gelir vergisi tahsilatının tekrar altında kalmıştır.

Grafik 5. Gelir ve Kurumlar Vergisi Tahsilatının Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2024 yılına vergi gelirlerinde yaşanan yüzde 62,3 seviyesindeki artışa en büyük katkı 44,9 puan ile dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinden gelmiştir. Uluslararası ticaretten alınan vergiler de buna dahil edildiğinde mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin payı yüzde 60'ın üzerine çıkmaktadır. Vergilerdeki artışa dolaylı vergilerden sonra gelir vergisinin katkısı bu dönemde 29,7 puan gibi oldukça yüksek olmuştur.

Tablo 5 - 2024 Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri Tahsilatı

(milyon TL)	2023	2024	2024 % Artış	2024 % Dağ.	Art. Katkı % 2024	GSYH %	
						2023	2024
Toplam Vergi Gelirleri	4.501.109	7.304.863	62,3	100,0	100,0	17,0	16,5
1. Gelir ve Kazanç Üz. Alınan Vergiler	1.480.362	2.417.786	63,3	33,1	33,4	5,6	5,5
a) Gelir Vergisi	694.044	1.527.588	120,1	20,9	29,7	2,6	3,5
Gelir Vergisi Tevkifatı	639.539	1.426.631	123,1	19,5	28,1	2,4	3,2
b) Kurumlar Vergisi	786.318	890.198	13,2	12,2	3,7	3,0	2,0
Kurumlar Geçici Vergisi	517.978	615.114	18,8	8,4	3,5	2,0	1,4
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	74.566	79.009	6,0	1,1	0,2	0,3	0,2
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Verg.	1.628.632	2.887.113	77,3	39,5	44,9	6,1	6,5
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	505.496	992.638	96,4	13,6	17,4	1,9	2,2
b) Özel Tüketim Vergisi	928.197	1.451.259	56,4	19,9	18,7	3,5	3,3
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	172.835	398.047	130,3	5,4	8,0	0,7	0,9
Motorlu Taşıtlar (II)	441.234	537.588	21,8	7,4	3,4	1,7	1,2
Alkollü İçkiler (III-a)	69.040	104.996	52,1	1,4	1,3	0,3	0,2
Tütün Mamülleri (III-b)	176.591	309.251	75,1	4,2	4,7	0,7	0,7
Kolalı Gazozlar (III-c)	8.305	11.899	43,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	60.192	89.480	48,7	1,2	1,0	0,2	0,2
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	132.742	343.539	158,8	4,7	7,5	0,5	0,8
d) Şans Oyunları Vergisi	28.402	36.685	29,2	0,5	0,3	0,1	0,1
e) Özel İletişim Vergisi	16.650	30.271	81,8	0,4	0,5	0,1	0,1
f) Dijital Hizmet Vergisi	10.310	20.986	103,5	0,3	0,4	0,0	0,0
g) Konaklama Vergisi	6.834	11.735	71,7	0,2	0,2	0,0	0,0
4. Uluslararası Tic. ve Mua. Alınan Verg.	1.095.084	1.565.226	42,9	21,4	16,8	4,1	3,5
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	949.510	1.333.934	40,5	18,3	13,7	3,6	3,0
5. Damga Vergisi	82.602	147.813	78,9	2,0	2,3	0,3	0,3
6. Harçlar	129.718	207.041	59,6	2,8	2,8	0,5	0,5
7. Başka Yerde Sınıflan. Diğ. Verg.	10.145	876	-91,4	0,0	-0,3	0,0	0,0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Vergi kalemleri itibarıyla baktığımızda ise yaşanan artışa katkıda öne çıkan yüzde 28,1 seviyesi ile gelir vergisi tevkifatıdır (yıllık artış oranı yüzde 123,1). Vergi tevkifatında 2024 yılında ücretliler ile menkul kıymetler üzerinden elde edilen kesintiler belirleyici olmuştur. 2022-23 yılı Gelir İdaresi Başkanlığı verileri üzerinden yaptığımız hesaplamada toplam vergi gelirleri tahsilatı içinde yaklaşık yüzde 35'ler seviyesinde olan dolaysız vergilerin yüzde 41'ine ulaşan kısmı ücret nitelikli gelir elde edenler tarafından ödenmektedir. Gelir vergisi tahsilatı içinde ise ücretlilerin payı 2024 yılında tahmini olarak yüzde 65'lere çıkmıştır.

2024 yılında da enflasyon KDV, ÖTV gibi vergiler yanında gelir vergisini de içine alacak şekilde vergi gelirini artırıcı etkisini devam ettirmiştir.

Tablo 6- Dolaysız Vergilerde Ücretlilerin Ödediği Vergilerin Gelişimi (2023-2024)

(milyon TL)	2023	2024 G	2024 % Dağılım	2024 % Artış
Toplam Dolaysız Vergiler	1.554.928	2.496.795	100,0	60,6
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al. Vergiler	1.480.362	2.417.786	96,8	63,3
a) Gelir Vergisi	694.044	1.527.588	61,2	120,1
Gelir Vergisi Tevkifatı	639.539	1.426.631	57,1	123,1
b) Kurumlar Vergisi	786.318	890.198	35,7	13,2
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	74.566	79.009	3,2	6,0
Ücretli Kesimin Ödediği Dolaysız Vergi*	441.798	1.026.295		132,3
Ücretli Kesimin Ödediği Gelir Vergisi Payı*	59,9	65,4		9,1
Ücretli Kesimin Ödediği Dolaysız Vergi Payı*	28,4	41,1		44,7

* GİB Faaliyet Raporları üzerinde geçici tahminimiz

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2024 yılında vergi gelirleri tahsilatına öne çıkan bir diğer vergi kalemi Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV) olmuştur. BSMV'nin özellikle tüketici kredileri için 2022'de yüzde 100, 2023 yılında ise yüzde 50 oranında artırılmasıyla (kümülatif yüzde 200) birlikte kredi kullanımlarında enflasyon seviyesine yaklaşan genişleme nedeni ile BSMV tahsilatında belirgin bir iyileşme yaşanmıştır. Bu gelişmenin çarpıcı yanı bu dönemde BSMV'nin toplam vergi gelirlerindeki artışa katkısının hemen hemen kurumlar vergisi seviyesine çıkmasıdır. Bu artış (ilave KKDF ile) ile birlikte düşünüldüğünde aslında özellikle istisna dışında olan işletmeler ile haneler açısından önemli bir ilave finansman maliyeti anlamına gelmektedir. Bu da vergide adalet ilkesi açısından meşruiyeti sorgulayan bir politika uygulaması haline dönüşmektedir.

Tablo 7- BSMV Tahsilatındaki Gelişme (2023-2024)

(milyon TL)	2023	2024	2024 % Artış
Toplam Vergi Tahsilatı	4.501.109	7.304.863	62,3
Toplam Dolaylı Vergi Tahsilatı	2.946.181	4.808.069	63,2
BSMV Tahsilatı	132.742	343.539	158,8
BSMV/Top. Verg. (%)	2,9	4,7	
BSMV/Dolaylı Verg. (%)	4,5	7,1	

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Program kapsamında öngörülen ve kısmen kamuoyuna sızan vergisel düzenlemelerin önemli bir kısmı 2024 yılında yasalaşamamıştır. Geline nokta 2025 yılında eksik kalan düzenlemelerin tamamlanmasına yönelik bir irade görülmemektedir. Birinci vergi paketi olarak adlandırılan "Vergi Kanunları ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" Parlamento'ya 16.7.2024 tarihinde sunulmuş ve Plan Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmeler sonrasında küçük revizyonlarla 7524 sayılı kanunla ağustos başında onaylanarak yürürlüğe girmiştir.² Eğer gelir idaresinin ilk öngördüğü şekilde düzenlemeler yasalaşsaydı mali etki tahminimiz GSYH'nin yüzde 1,4 üne karşılık gelen 736,1 milyar TL seviyesinde olacaktı.

² Bu konuda kapsamlı değerlendirme ve analizler için bkz: H. Hakan, 2024, Birinci Vergi Paketinin Mali Etkisinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi (V): Gelir İdaresi Başkanlığı Önerileri Başka Bahara mı Kaldı?, TEPAV

Parlamentodan kırılarak geçen “Birinci Vergi Paketiyle” özellikle KDV ve gelir ve kurumlar vergilerine yönelik düzenlemelerin çıkarılması nedeniyle GSYH’nin yüzde 1,1’i seviyesinde daha düşük bir gelir artışına neden olmuştur. Dolayısıyla SGK düzenlemeleri nedeniyle 2024 yılı için nette eksiye düşen katkı, 2025 yılında yüzde 0,3 seviyesinde sınırlı bir katkıya yaklaşmaktadır.³

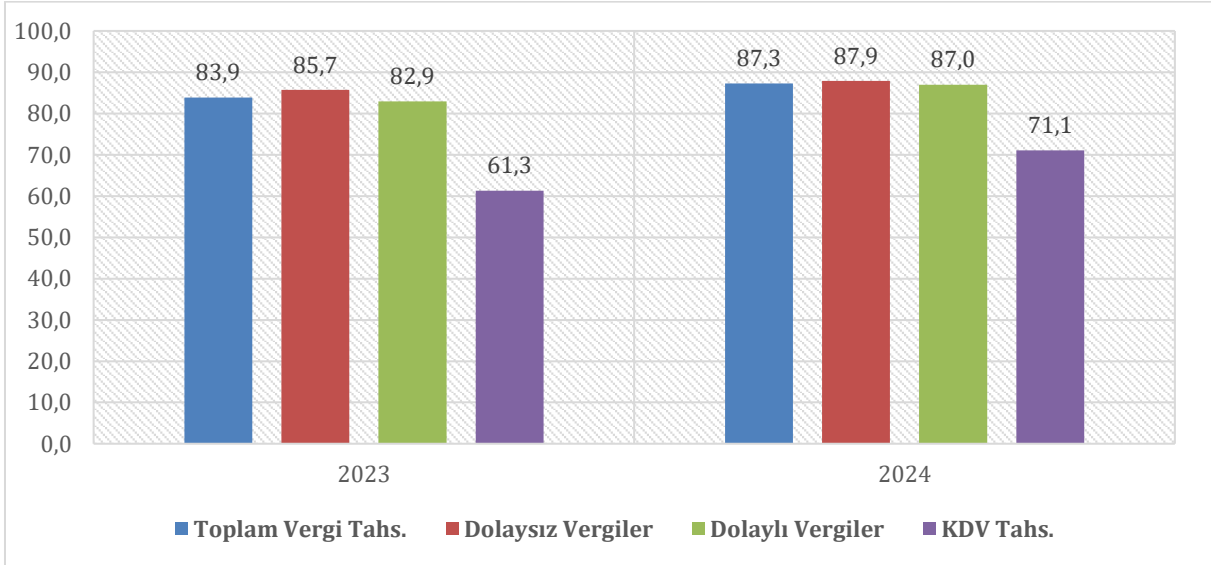
Tablo 8. Vergi Paketi ve GİB Önerilerinin Mali Etkisi (Özet)

Öneriler	GİB Önerileri	Birinci Vergi Paketi		GSYH'Ya Oranları (%)		
	Gelir Etkisi 2025 Bazlı	Gelir Etkisi 2024	Gelir Etkisi 2025	GİB Önerileri Gelir Etkisi 2025 Bazlı	Birinci Vergi Paketi Gelir Etkisi 2024	Birinci Vergi Paketi Gelir Etkisi 2025
Toplam Etki (milyar TL) (A+B+C+D)	736,1	-19,3	141,8	1,36	-0,05	0,26
Vergi Düzenlemelerinin Etkisi (A+B+C)	736,1	3,2	157,5	1,36	0,01	0,29
SGK Düzenlemelerinin Etkisi (D)		-22,6	-15,7		-0,05	-0,03

Kaynak: Yılmaz, H. Hakan, 2024, Birinci Vergi Paketinin Mali Etkisinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi (V): Gelir İdaresi Başkanlığı Önerileri Başka Bahara mı Kaldı?, TEPAV

2024 yılında tahakkuk tahsilat oranlarında performans artışı yıl sonuna kadar devam etmiştir. Toplam vergi tahsilat tahakkuk oranı kümülatif olarak yüzde 83,9’dan yüzde 87,3’e yükselmiştir. Dolaylı vergilerde özellikle KDV’den kaynaklı performans nedeniyle tahakkuk tahsilat oranlarındaki artış 4 puanın üzerine çıkmıştır. KDV tahsilatındaki performans 2025 yılında mahsuplaşma süreci ile daha net ortaya çıkacaktır.

Grafik 6 - Tahakkuk ve Tahsilat Oranları Performansı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

IV. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

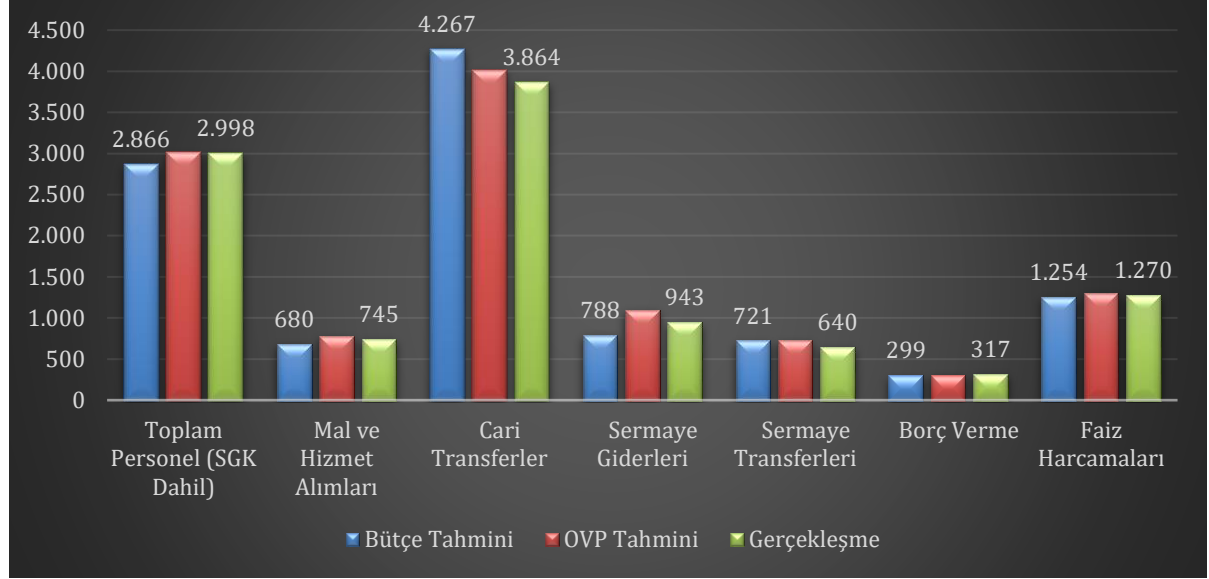
Bütçe harcamaları 2014 yılında bir önceki yıla göre yüzde 63,6 seviyesinde artarak 10,8 milyar TL tutarında gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesine göre harcamalar 312 milyar TL, OVP

³ Yılmaz, H.Hakan, “Uygulanan Ekonomik Program Çerçevesinde 2025 Yılı Devlet Bütçesinin Değerlendirilmesi”, Intes Dergisi, 52-68, Ocak 2025

tahminine göre ise 436 milyar TL daha düşük çıkmıştır. Toplamda bütçede öngörülen ödeneklerin yüzde 97,2'si kullanılmıştır.

Faiz dışı harcamalardaki artış oranı ise yüzde 60,8 seviyesinde kalmıştır. Harcamaların bütçe tahminlerinin altında kalması, cari transferler kalemi ile sermaye transferlerinin bütçe ödeneklerini altında gerçekleşmesinden kaynaklanmıştır. Özellikle yılın başında mali tedbirler kapsamında öngörülen yatırım ve mal ve hizmet alımları kalemlerinde gerek bazın düşük olması gerekse maliyetlerdeki artış nedeniyle programlananın aksine ödeneklerin üstünde bir gerçekleşme olmuştur.

Grafik 7 - Tahakkuk ve Tahsilat Oranları Performansı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Harcamalardaki artışa en büyük katkı cari transferler ile personel giderlerinden gelmiştir. Personel giderleri bütçe ödeneklerini aşarak yaklaşık 3 trilyon TL seviyesine ulaşmıştır. GSYH'ye oran olarak artış 1 puanın üzerinde çıkmıştır. Cari transferlerin katkısı ise 35,9 puan olmuştur. Bunun yaklaşık yarısı SGK'ya yapılan transferler kaynaklıdır. Faiz harcamaları ise 14,2 puan ile geçmiş yıllardan farklı olarak harcamaları artıran üçüncü büyük kalem olmuştur.

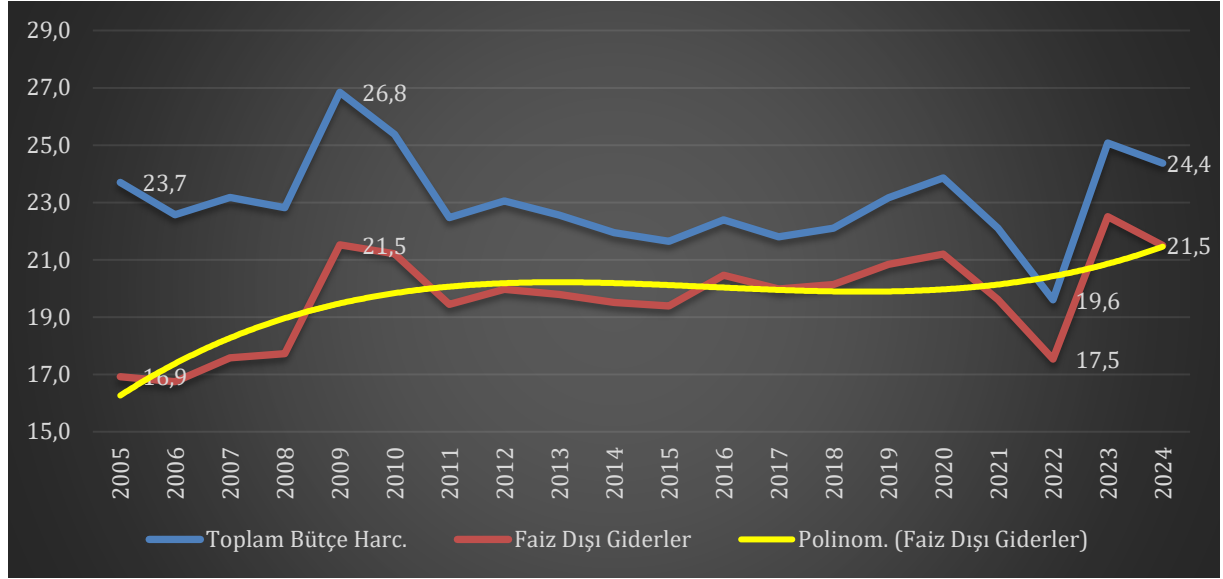
Tablo 9. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Gelişimi (2023-24)

(milyon TL)	2023	2024	2024 % Artış	2024 % Dağ.	2024 Art. Katkı %	GSYH, %	
						2023	2024
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	6.588.016	10.777.009	63,6	100,0	100,0	24,8	24,4
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	5.913.401	9.506.553	60,8	88,2	85,8	22,3	21,5
1. Personel Giderleri	1.324.584	2.665.963	101,3	24,7	32,0	5,0	6,0
2. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	185.783	332.157	78,8	3,1	3,5	0,7	0,8
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	453.895	744.865	64,1	6,9	6,9	1,7	1,7
4. Cari Transferler	2.373.847	3.863.599	62,8	35,9	35,6	8,9	8,7
a) Görevlendirme Giderleri	261.570	456.495	74,5	4,2	4,7	1,0	1,0
b) Hazine Yardımları	1.044.626	1.744.541	67,0	16,2	16,7	3,9	3,9
Sosyal Güv. Kur. Yard.	902.388	1.490.713	65,2	13,8	14,0	3,4	3,4
Diğer Hazine Yardımları	142.239	253.828	78,5	2,4	2,7	0,5	0,6
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yap. Trans.	27.829	127.073	356,6	1,2	2,4	0,1	0,3
d) Hane Halkına Yapılan Transferler	23.529	39.978	69,9	0,4	0,4	0,1	0,1
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	63.326	91.466	44,4	0,8	0,7	0,2	0,2
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Trans.	229.307	179.015	-21,9	1,7	-1,2	0,9	0,4
g) Sosyal Amaçlı Transferler	78.094	135.187	73,1	1,3	1,4	0,3	0,3
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	19.606	30.382	55,0	0,3	0,3	0,1	0,1
i) Gelirden Ayrılan Paylar	625.961	1.059.462	69,3	9,8	10,3	2,4	2,4
5. Sermaye Giderleri	544.011	943.100	73,4	8,8	9,5	2,1	2,1
6. Sermaye Transferleri	858.256	640.357	-25,4	5,9	-5,2	3,2	1,4
7. Borç Verme	173.025	316.513	82,9	2,9	3,4	0,7	0,7
B. Faiz Giderleri	674.615	1.270.455	88,3	11,8	14,2	2,5	2,9

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2009-2010 döneminde başlayan harcamalardaki reel artış eğilimi deprem harcamalarının da etkisiyle devam etmektedir. Harcamalarda yaşanan artışı belirleyen gelişmeler önceki raporlarımızda altını çizdiğimiz üzere; (i) personel maliyetlerindeki artışlar, (ii) dönemsel olarak ağırlıklı EYT kaynaklı olmak üzere sosyal güvenlik dengesindeki bozulma, (iii) programlanan ve alınan tedbirlerin aksine reel olarak artan kamu yatırım harcamaları ve (iv) faiz giderleridir.

Grafik 8. Bütçe Harcamaları ile Faiz Dışı Harcamaların Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Bütçe harcamaları ile nakit dışı harcamalar arasındaki 2023 yılında ağırlıklı deprem ödeneklerinin kullanımından kaynaklanan farklılaşma 2024 yılında da devam etmiştir. Özellikle sermaye transferleri altında yer alan deprem ödeneklerinin yıl içinde kullanılmayıp yılın son ayında emanet hesapları üzerinden bütçede giderleştirilmesi (nakit çıkışı olmadan) ve nakit kullanımının ise izleyen yıl gerçekleşmesi bütçe ve nakit dengesi arasındaki farklılaşmayı yüksek seviyeye çıkarmıştır.

Daha önce gerek IMF gerekse TEPAV raporlarında vurgulandığı şekilde deprem ödeneklerinin ve fiziki gerçekleştirmelerin düzenli raporlanması hesap verebilirlik ve saydamlık açısından önem taşımaktadır. Deprem ödenekleri ve kullanımına ilişkin aşağıdaki tahmin ve saptamaları yapabiliriz:

- Deprem ödeneklerinin 2023-24 yıllarında nakit kullanımı (harcamaya dönüşmesi) yüzde 30-33 arasında değişmektedir.
- 2023'de toplam ödeneklerin yüzde 70'i, 2024'de ise tahmini olarak yüzde 57'si ertesi yıla devredilmiştir.
- 2023 yılında 671, 2024 yılında ise 585 milyar TL seviyesinde bir ödeneğin nakit kullanımı (emanetler üzerinden) ertesi yıla aktarılmıştır.
- 2024 yılında tahmini olarak 100 milyar TL seviyesinde deprem nitelikli bir ödenek emanete alınmadan iptal edilmiş görünmektedir.
- 2023-2024 yıllarında öngörülen bütçe kaynaklarının (2024 fiyatlarıyla 2,54 trilyon TL) yüzde 57,8'i (1,47 trilyon TL) kullanılabilmektedir.
- 2024'den yılından 2025 yılına nakit kullanımı için aktarılan tutarla birlikte toplam kaynak tutarı artmaktadır (GSYH'ye oran olarak ilave 1 puan).

Tablo 10. 2023-2024 Deprem Harcamaları

	2023				2024					2025	
	2023 BG	2023 NK (1)	2023 Nakit Kull. Or. (%)	2023'den 2024'e Devir	2024 B	2024 BG (1)	2024 NK (2)	2024 Nakit Kull. Or. (%)	2025'e Devir	2025 B	2025 B+ 2024 Devir (Toplam)
Deprem Ödenekleri (milyar TL)	960	289	30,1	671	1.028	927	343	33,4	585	440	1.025
Deprem Harc. Bütçe (% GSYH)	3,7	1,1		2,6	2,3	2,1	0,8		1,3	0,7	1,7
Mali Etki (Nakit). (% GSYH) (1)	0,70	1,20				-0,80				-0,80	
BG: Bütçe Gerçekleşme; B: Bütçe; NK: Nakit Kullanımı											
(1) IMF Staff Report, 2024; (2)HMB verileri ve kendi hesaplamamız 2024											

Bütçe harcamalarındaki artışa en büyük katkı 35,6 puan ile cari transferlerden gelmiştir. Toplam bütçenin yüzde 40'ını cari transferler oluşturmaktadır. Bunun içinde de en önemli pay SGK'ya yapılan transferler, gelir payları ve KİT görev zararlarıdır.

2024 yılında özellikle hane halkına yapılan transferlerin payı azalmış, tarımsal destekleme ödemeleri de ortalama artışın ve enflasyonun altında kalmıştır.

Tablo 11. Cari Transferlerin Ana Kalemler Bazında Gelişimi (2023-2024)

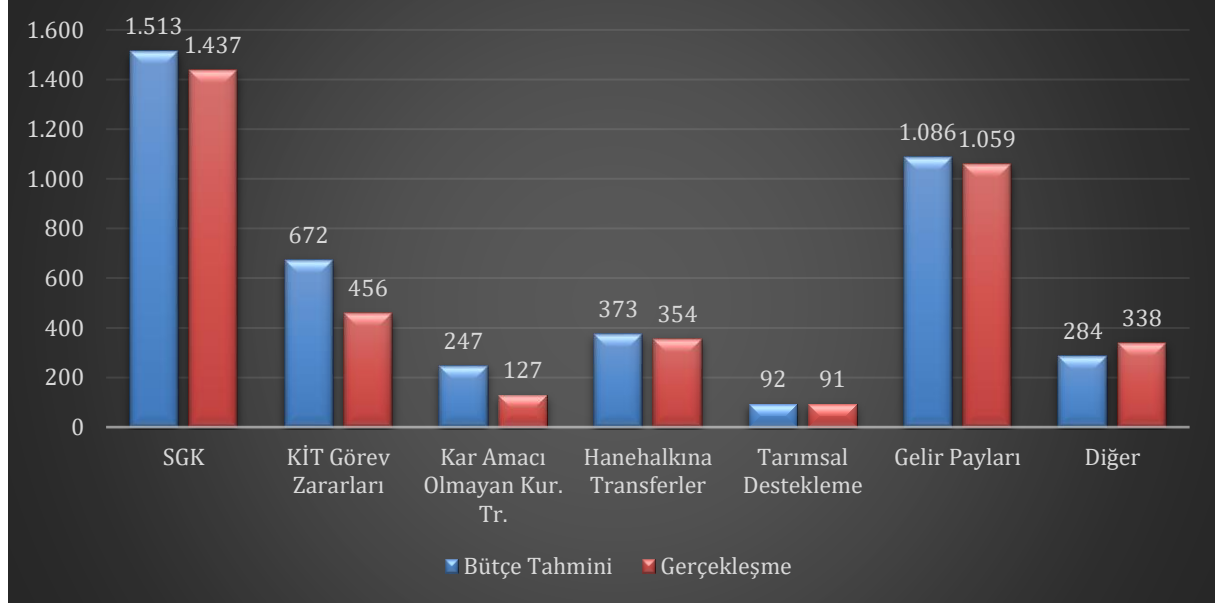
	(milyar TL)			% Pay	
	2023	2024	% Değişim	2023	2024
Cari Transferler	2.374	3.864	62,8	100,0	100,0
SGK Transferler	875	1.437	64,2	36,9	37,2
KİT Görev Zararları	262	456	74,5	11,0	11,8
Kar Amacı Olmayan Kur. Tr.	28	127	356,6	1,2	3,3
Hanehalkına Transferler	331	354	7,0	13,9	9,2
Tarımsal Destekleme	63	91	44,4	2,7	2,4
Gelir Payları	626	1.059	69,3	26,4	27,4
Diğer	189	338	78,8	8,0	8,8

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2024 yılı cari transfer kalemlerinin kullanımına ödenek ve gerçekleşme olarak baktığımızda, tasarrufun ağırlıklı olarak KİT görev zararları (216 milyar TL), kar amacı olmayan kurumlara

yapılan transferler (120 milyar TL) ile hane halkına yapılan transferlerden (19 milyar TL) geldiği görülmektedir.

Grafik 9. Cari Transfer Harcamalarının Bütçe Tahminleri ve Gerçekleşmeler (milyar TL)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Bütçede geniş tanımda sosyal koruma harcamaları için ayrılan ödeneklerin toplam bütçe ödenekleri içindeki payı yüzde 4,2 seviyesindedir. Bu oran doğrudan yoksullukla mücadele harcamalarında ise yüzde 2,5 gibi oldukça düşük seviyededir. Yıl sonunda 0,1 puan civarında bir artış olmuştur. GSYH'ye oran olarak ise sosyal koruma harcamaları yüzde 1,06'ya, yoksulluk harcamaları ise yüzde 0,62'ye gerilemiştir. Seçim sonrası dönemde sosyal koruma ve yoksullukla mücadeleye ayrılan bütçe kaynakları yukarıda hane halkına yapılan transferlerde azalmayla birlikte reel olarak düşmüştür.

Tablo 12. Sosyal Koruma Harcamaları Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri

	Milyar TL		Bütçe Payı. (%)		GSYH Or. (%)	
	2024 B	2024 G	2024 B	2024G	2024 B	2024G
Toplam Bütçe Giderleri	11.089	10.777	100,00	100,00	26,94	24,37
Sosyal Koruma ve Yoksullukla Mücadele	465	468	4,20	4,34	1,13	1,06
Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma	280	275	2,53	2,55	0,68	0,62
Çocukların Korunması ve Gelişiminin Sağlanması	27	28	0,24	0,26	0,06	0,06
Engellilerin Top. Hayata Katılımı ve Özel Eğitim	136	143	1,22	1,33	0,33	0,32
Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi	12	10	0,11	0,09	0,03	0,02
Şehit Yakını ve Gaziler	11	12	0,10	0,11	0,03	0,03

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2024 yılında bütçeye göre önemli tasarruf cari transfer kalemlerinde yer alan KİT görev zararlarından kaynaklanmıştır. Başta BOTAŞ olmak üzere enerji KİT'lerine yönelik görev zararları, sermaye transferleri ve borç verme kaleminde programlananın altında bir kullanım olmuştur. Örneğin BOTAŞ'ın bu sene görev zararı alacağının en az 180-200 milyar TL

seviyesinde olması beklenirken bütçeden 66 milyar TL aktarılmıştır. Geçen dönemlerde olduğu gibi BOTAŞ'ın hesaplarında biriken tutarların daha sonra çıkarılacak torba yasalardan birine konulacak hükümle vergi borçlarına karşılık gösterilip silinmesi geçen sene yapıldığı gibi mümkündür. Tabi bu uygulama ceza ve faiz uygulanmasına göre aslında daha maliyetli olabilmektedir. Nitekim Temmuz 2024 tarihli TEPAV Birinci Harcama Paketi Ne Getiriyor? (IV) çalışmasında bu konu ele alınmış ve BOTAŞ'ın Hazinesinden olan biriken 231 milyar TL alacağının bu şekilde bütçede gider gösterilmeden mahsup yoluyla silineceği ifade edilmiştir.⁴

Tablo 13. BOTAŞ'a Aktarılan Transferlerin Gelişimi

	2022	2023	2024
(milyon TL)			
BOTAŞ'a Akarılan Toplam	126.360	74.000	66.000
Cari Tr. Görev Giderleri (05)	5.000	74.000	66.000
Borç Verme (o8)	121.360		

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Geçen raporda değerlendirdiğimiz Temmuz 2024 tarihli 7521 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un sekiz maddesi bütçeyi doğrudan ve dolaylı bir şekilde etkilemiştir.⁵ Düzenleme kapsamındaki kamu taşıtlarının satılması, birden fazla yönetim kurulu benzeri üyeliklere yapılan ücret ödemelerinin sınırlandırılması, taşrada vergi dairesi başkanlıklarının defterdarlıklara dönüşmesi ile tasarruf tedbirlerinin uygulanmasının denetlenmesine yönelik maddeler doğrudan tasarruf tedbirleriyle ilgilidir. Bununla birlikte, BOTAŞ'ın Hazinesinden alacağı ile borçlarının mahsubu ve kamu bankalarına sermaye aktarılmasına yönelik maddeler ise bütçe saydamlığı, bütçe hakkı ve harcamalarda etkinliğin sağlanması açılarından bütçe ilkeleri ve saydamlığı olumsuz etkileyen hükümler olarak son raporumuzda değerlendirilmiştir.

⁴ Meclis plan bütçe komisyonu tutanaklarından (10.7.2024) BOTAŞ'ın Hazinesinden 230 milyar TL seviyesinde alacağı olduğu BOTAŞ'ın ise kamu kurumlarına başta vergi olmak üzere yaklaşık 181 milyar TL borcu olduğu anlaşılmaktadır. Bunun anlamı ise en az 181 milyar TL olmak üzere yaklaşık 230 milyar TL seviyesinde Hazine'nin görev zararında kaynaklı borcunun 2024 yılı bütçe hesaplarında gösterilmeyeceğidir (GSYH'ye oran olarak yüzde 0,56). Nitekim, izleyen tabloda son 3 yıl (2024 yılı Haziran sonu) BOTAŞ'a bütçeden yapılan transferler gösterilmektedir. 2022 yılında sermaye aktarımı, 2023 yılında ise cari transfer altında görev zararları aktarması olmuştur. Tutanakta ifade edilen 231 milyar TL seviyesine ulaşan BOTAŞ'ın alacağına ilişkin 2023 ve 2024 yıllarında henüz bir transfer yapılmamış gözükmektedir.

⁵ Kanunlaşan teklif içinde yer alan toplam sekiz madde tasarruf tedbirleri ve kamu maliyesiyle ilişkisi açısından doğrudan ve dolaylı şekilde kategorize edilerek değerlendirme notunda analiz edilmiştir.

(<https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/1928>)

- **Doğrudan tasarruf tedbirlerine** ilişkin olmak üzere tedbirlerin izlenmesine yönelik 13 üncü madde, kamu taşıtlarının elden çıkarılmasını düzenleyen 2 inci madde, özel veya kamu ayrımı gözetilmeksizin birden fazla kurum ve kuruluşlara ait yönetim kurulu gibi benzeri organlarda görev alanlara yapılan ödemelere sınırlama getirilmesini düzenleyen 29 uncu madde, Vergi Dairesi Başkanlıklarının Defterdarlıklara dönüşmesini düzenleyen 17 inci madde ile Damga Vergi İstisnası (3 üncü madde) ve dışardan şarj edilebilen (plug-in) hibrit elektrikli araçlarda ÖTV indirimi getirilmesi (11 inci madde) hükümleri.
- **Dolaylı tedbirler başlığı altında** ise özellikle kamu maliyesine etkisi açısından, BOTAŞ'ın borçları ile alacaklarının bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mahsubunu düzenleyen 5 inci madde, 10 uncu madde kapsamında kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesine yönelik TVF Üzerinden İkrazen Özel Tertip Devlet iç borçlanma senedi İhraç Edilmesi hükümleri

V. Merkezi Yönetim Bütçesinin Finansmanı

2024 yılında bütçe açığı 2.106 milyar TL olarak gerçekleşirken 2025 yılına devredilen emanet ve avanslar nedeniyle bütçe nakit açığı 1.992 milyar TL olmuştur. Bu açığın 1.623 milyar TL'si iç borçlanma, 120 milyar TL'lik kısmı ise dış borçlanma ile finanse edilirken 249 milyar TL tutarında da kasa ve banka kullanımı yapılmıştır.

2024 yılında bütçe açığı bir önceki yıla göre yüzde 52,6 oranında artış gösterirken nakit açığı yüzde 214,6 oranında artmıştır. Bu durum 2023 yılından 2024 yılına devrolunan 742 milyar TL tutarındaki emanet ve avans nedeniyle 2023 yılı nakit açığının olması gerekenden düşük gerçekleşmiş olmasının bir sonucudur. Nitekim 2024 yılından 2025 yılına devrolunan emanet ve avans tutarı bir önceki yıla göre yüzde 84,6 oranında düşüş göstermiş olduğu için bütçe açığı ve nakit açığı arasındaki fark da azalmıştır. Esas olarak bu iki kalem arasındaki farkın sadece yılın son günlerinde gerçekleştirilen ama nakit ödemesi yapılamamış olan harcamalarla sınırlı olması beklenir. Ancak, ilgili yılın ödeneği bir sonraki bütçe dönemine devredilemediği için, emanet uygulamasında olması gerekenin ötesinde bir kullanım görülebilmektedir.

2024 yılında, önceki yıllarda olduğu gibi, iç borçlanma temel finansman yöntemi olmuştur. Buna rağmen iç borç ödemelerinde bir önceki yıla sadece yüzde 29,6 oranında artış olurken iç borç kullanımındaki artışın yüzde 68,2 olması dikkat çekicidir. Bütçe açığının yüksek olmasına bağlı olarak borç geri ödemesinin ötesinde yeni borçlanma yapılmıştır. Öte yandan, 249 milyar TL kasa banka kullanımı yapılmış olması Hazinesinin daha fazla iç borçlanma yapmasını sınırlayıcı bir etki yapmıştır.

2024 yılı bütçesindeki 2,6 trilyon TL açığın finansmanı için yıl başında 1,3 trilyon TL net iç borçlanma, 1,3 trilyon TL kasa banka ve diğer kaynakların kullanılması öngörülmüştü. Bütçe açığının program tutarının 500 milyar TL kadar altında gerçekleşmiş olmasına rağmen net iç borçlanmanın 300 milyar TL, net dış borçlanmanın 100 milyar TL daha yüksek yapılmış olması kasa banka kullanımının nispeten düşük olmasına katkı sağlamıştır. Bununla beraber, bu durum 2025 yılına girerken Hazine kasa bakiyesinin daha düşük olmasına neden olmuştur.

Tablo 14 -Merkezi Yönetim Bütçe Finansmanı

(milyar TL)	2023	2024 Prog.	2024 Tah.	2023 - 2024 % Değişim	2023	2024 Prg	2024 Tah.
					GSYH Oranı (%)		
Bütçe Dengesi	-1,375	-2,652	-2,106	53.2	-5.4	-6.4	-4.8
Bütçe Emanetleri ve Avanslar	742	0	114	-84.6	2.9	0.0	0.3
Bütçe Nakit Dengesi	-633	-2,652	-1,992	214.6	-2.5	-6.4	-4.5
Bütçe Finansmanı	633	2,652	1,992	214.5	2.5	6.4	4.5
Dış Borçlanma (Net)	100	-30	120	20.7	0.4	-0.1	0.3
Kullanım	263	358	466	77.3	1.0	0.9	1.1
Ödeme	-163	-388	-346	111.9	-0.6	-0.9	-0.8
İç Borçlanma (Net)	861	1,358	1,623	88.5	3.4	3.3	3.7
Kullanım	1,314	2,136	2,210	68.2	5.2	5.2	5.0
Ödeme	-453	-778	-587	29.6	-1.8	-1.9	-1.3
Borçlanma Dışı Kaynaklar	2	-281	0	-111.5	0.0	-0.7	0.0
Kasa ve Banka Kullanımı	-329	1,605	249	-175.5	-1.3	3.9	0.6

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları
Negatif değerler kasa banka hesaplarında artış olduğunu ifade etmektedir.

Ek 1. Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

(milyon TL)	2023 Aralık	2024 Aralık	% Artış	% Dağılım		Artışa Katkı (%)	Bütçe % Gerç.		GSYH Or. (%)	
				2023	2024		2023	2024	2023	2024
Harcamalar	6.588.015,61	10.777.009	63,6	100,0	100,0	100,0	100,5	97,2	25,1	24,4
1-Faiz Hariç Harcama	5.913.401	9.506.553	60,8	89,8	88,2	85,8	100,0	96,7	22,5	21,5
Personel Giderleri	1.324.584	2.665.963	101,3	20,1	24,7	32,0	99,9	104,4	5,0	6,0
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	185.783	332.157	78,8	2,8	3,1	3,5	101,4	106,3	0,7	0,8
Mal ve Hizmet Alımları	453.895	744.865	64,1	6,9	6,9	6,9	108,2	109,6	1,7	1,7
Cari Transferler	2.373.847	3.863.599	62,8	36,0	35,9	35,6	94,9	90,6	9,0	8,7
Sermaye Giderleri	544.011	943.100	73,4	8,3	8,8	9,5	141,9	119,7	2,1	2,1
Sermaye Transferleri	858.256	640.357	-25,4	13,0	5,9	-5,2	164,7	88,8	3,3	1,4
Borç Verme	173.025	316.513	82,9	2,6	2,9	3,4	42,2	106,0	0,7	0,7
2-Faiz Harcamaları	674.615	1.270.455	88,3	10,2	11,8	14,2	104,4	101,3	2,6	2,9
Gelirler	5.207.566,065	8.670.863	66,5	100,0	100,0	100,0	105,6	102,8	19,8	19,6
1-Genel Bütçe Gelirleri	5.097.258	8.439.045	65,6	97,9	97,3	96,5	104,6	101,3	19,4	19,1
Vergi Gelirleri	4.501.109	7.304.863	62,3	86,4	84,2	81,0	105,4	98,6	17,1	16,5
Dolaysız Vergiler	1.554.928	2.496.795	60,6	29,9	28,8	27,2	100,0	98,3	5,9	5,6
Dolaylı Vergiler	2.946.181	4.808.069	63,2	56,6	55,5	53,8	108,5	98,8	11,2	10,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	133.137	135.593	1,8	2,6	1,6	0,1	76,8	98,6	0,5	0,3
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gel.	24.987	175.283	601,5	0,5	2,0	4,3	61,2	409,5	0,1	0,4
Faizler, Paylar ve Cezalar	413.162	787.914	90,7	7,9	9,1	10,8	113,2	112,2	1,6	1,8
Sermaye Gelirleri	17.507	23.665	35,2	0,3	0,3	0,2	93,0	71,5	0,1	0,1
Alacaklardan Tahsilat	7.356	11.727	59,4	0,1	0,1	0,1	157,1	122,9	0,0	0,0
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz. Gel.	85.135	187.878	120,7	1,6	2,2	3,0	229,3	280,8	0,3	0,4
3-Düzen. ve Denet. Kurum. Gel.	25.174	43.941	74,6	0,5	0,5	0,5	131,8	117,6	0,1	0,1
Bütçe Dengesi	-1.380.449,55	-2.106.145	52,6				84,8	79,4	-5,3	-4,8
Faiz Dışı Denge	-705.835	-835.690	18,4				72,0	59,8	-2,7	-1,9
Program Tanımlı Denge	-995.998	-1.273.157	27,8				80,8	76,4	-3,8	-2,9
Cari Bütçe Dengesi	4.310	-546.353	-12775,3							

Ek 2. Genel Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi (2023-24)

(milyon TL)	2023	2024	2024 % Artış	2024 % Dağ.	Art. Katkı % 2024	2023 GSYH %	2024 GSYH %
Genel Bütçe Gelirleri Toplamı	5.111.008	8.462.858	65,6	100,0	100,0	19,3	19,1
I-Vergi Gelirleri	4.501.109	7.304.863	62,3	86,3	83,6	17,0	16,5
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.480.362	2.417.786	63,3	28,6	28,0	5,6	5,5
a) Gelir Vergisi	694.044	1.527.588	120,1	18,1	24,9	2,6	3,5
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	40.540	72.081	77,8	0,9	0,9	0,2	0,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	639.539	1.426.631	123,1	16,9	23,5	2,4	3,2
Diğer	13.965	28.876	106,8	0,3	0,4	0,1	0,1
b) Kurumlar Vergisi	786.318	890.198	13,2	10,5	3,1	3,0	2,0
Kurumlar Geçici Vergisi	517.978	615.114	18,8	7,3	2,9	2,0	1,4
Diğer	268.340	275.084	2,5	3,3	0,2	1,0	0,6
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	74.566	79.009	6,0	0,9	0,1	0,3	0,2
a) Veraset ve İntikal Vergisi	4.238	6.440	52,0	0,1	0,1	0,0	0,0
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	40.176	66.937	66,6	0,8	0,8	0,2	0,2
c) Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	30.077	5.549		0,1	-0,7	0,1	0,0
d) Değerli Konut Vergisi	75	83	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.628.632	2.887.113	77,3	34,1	37,5	6,1	6,5
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	505.496	992.638	96,4	11,7	14,5	1,9	2,2
b) Özel Tüketim Vergisi	928.197	1.451.259	56,4	17,1	15,6	3,5	3,3
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	172.835	398.047	130,3	4,7	6,7	0,7	0,9
Motorlu Taşıtlar (II)	441.234	537.588	21,8	6,4	2,9	1,7	1,2
Alkollü İçkiler (III-a)	69.040	104.996	52,1	1,2	1,1	0,3	0,2
Tütün Mamülleri (III-b)	176.591	309.251	75,1	3,7	4,0	0,7	0,7
Kolalı Gazozlar (III-c)	8.305	11.899	43,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	60.192	89.480	48,7	1,1	0,9	0,2	0,2
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	132.742	343.539	158,8	4,1	6,3	0,5	0,8
d) Şans Oyunları Vergisi	28.402	36.685	29,2	0,4	0,2	0,1	0,1
e) Özel İletişim Vergisi	16.650	30.271	81,8	0,4	0,4	0,1	0,1
f) Dijital Hizmet Vergisi	10.310	20.986	103,5	0,2	0,3	0,0	0,0
g) Konaklama Vergisi	6.834	11.735		0,1	0,1	0,0	0,0
4. Uluslararası Ticaret ve Mua. Alınan Verg.	1.095.084	1.565.226	42,9	18,5	14,0	4,1	3,5
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	949.510	1.333.934	40,5	15,8	11,5	3,6	3,0
5. Damga Vergisi	82.602	147.813	78,9	1,7	1,9	0,3	0,3
6. Harçlar	129.718	207.041	59,6	2,4	2,3	0,5	0,5
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	10.145	876	-91,4	0,0	-0,3	0,0	0,0
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	133.137	135.593	1,8	1,6	0,1	0,5	0,3
1. KİT ve Kamu Banka Gelirleri	81.031	54.983	-32,1	0,6	-0,8	0,3	0,1
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	24.987	175.283	601,5	2,1	4,5	0,1	0,4
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	426.913	811.726	90,1	9,6	11,5	1,6	1,8
1.Faiz Gelirleri	183.501	311.085	69,5	3,7	3,8	0,7	0,7
2.Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	121.333	266.487	119,6	3,1	4,3	0,5	0,6
3.Para, Vergi ve Diğer Ceza ve Gel.	122.079	234.155	91,8	2,8	3,3	0,5	0,5
V-Sermaye Gelirleri	17.507	23.665	35,2	0,3	0,2	0,1	0,1
VI-Alacaklardan Tahsilat	7.356	11.727	59,4	0,1	0,1	0,0	0,0

Ek 3. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

						GSYH, %	
(milyon TL)	2023	2024	2024 % Artış	2024 % Dağ.	2024 Art. Katkı %	2023	2024
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	6.588.016	10.777.009	63,6	100,0	100,0	24,8	24,4
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	5.913.401	9.506.553	60,8	88,2	85,8	22,3	21,5
1. Personel Giderleri	1.324.584	2.665.963	101,3	24,7	32,0	5,0	6,0
2. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	185.783	332.157	78,8	3,1	3,5	0,7	0,8
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	453.895	744.865	64,1	6,9	6,9	1,7	1,7
a) Savunma-Güvenlik	140.856	241.653	71,6	2,2	2,4	0,5	0,5
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	313.039	503.212	60,8	4,7	4,5	1,2	1,1
4. Cari Transferler	2.373.847	3.863.599	62,8	35,9	35,6	8,9	8,7
a) Görevlendirme Giderleri	261.570	456.495	74,5	4,2	4,7	1,0	1,0
b) Hazine Yardımları	1.044.626	1.744.541	67,0	16,2	16,7	3,9	3,9
Sosyal Güv. Kur. Yard.	902.388	1.490.713	65,2	13,8	14,0	3,4	3,4
Diğer Hazine Yardımları	142.239	253.828	78,5	2,4	2,7	0,5	0,6
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yap. Trans.	27.829	127.073	356,6	1,2	2,4	0,1	0,3
d) Hane Halkına Yapılan Transferler	23.529	39.978	69,9	0,4	0,4	0,1	0,1
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	63.326	91.466	44,4	0,8	0,7	0,2	0,2
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Trans.	229.307	179.015	-21,9	1,7	-1,2	0,9	0,4
g) Sosyal Amaçlı Transferler	78.094	135.187	73,1	1,3	1,4	0,3	0,3
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	19.606	30.382	55,0	0,3	0,3	0,1	0,1
i) Gelirden Ayrılan Paylar	625.961	1.059.462	69,3	9,8	10,3	2,4	2,4
Mahalli İdare Payları	499.887	833.600	66,8	7,7	8,0	1,9	1,9
Fon Payları ve Diğer Paylar	126.075	225.862	79,1	2,1	2,4	0,5	0,5
5. Sermaye Giderleri	544.011	943.100	73,4	8,8	9,5	2,1	2,1
6. Sermaye Transferleri	858.256	640.357	-25,4	5,9	-5,2	3,2	1,4
7. Borç Verme	173.025	316.513	82,9	2,9	3,4	0,7	0,7
B. Faiz Giderleri	674.615	1.270.455	88,3	11,8	14,2	2,5	2,9