

TEPAV BÜTÇE İZLEME BÜLTENİ

2023 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE SONUÇLARININ DEĞERLENDİRMESİ

H. Hakan Yılmaz/ M. Coşkun Cangöz

Sayı: 1 | Şubat 2024

I. Bütçeyi Etkileyen Makro Değişkenlerdeki Temel Gelişmeler

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB), Orta Vadeli Programda (OVP) yüzde 24,9 olarak belirlenmiş olan enflasyon oranının yüzde 64,8 olarak gerçekleşmesinden önemli ölçüde etkilenmiştir. Buna paralel olarak kamu çalışanlarının maaşlarında ve asgari ücrette programda öngörülenin ötesinde artışlar yapılmıştır. Diğer taraftan her ne kadar 2023 yılının ikinci yarısında döviz kurunda önemli artışlar gözlemlenmiş olsa da ortalama kur program öngörülerinden sınırlı şekilde yukarı yönlü sapma göstermiştir. Benzer şekilde cari işlemler dengesinin de yüzde 2,5 olan program hedefinin programlananın üzerinde ve yüzde 4 seviyesinde açık vermesi beklenmektedir. Öte yandan, her ne kadar 2023 yılı büyümesinin yüzde 5 olan program hedefinin bir miktar altında gerçekleşmesi bekleniyor olsa da MYB üzerindeki etkisi özellikle enflasyon oranının yüksek gerçekleşmesine bağlı olarak vergi gelirlerinde ortaya çıkan artış ve deprem sonrasında yapılan vergi düzenlemeleri nedeniyle görece sınırlı olmuştur (Tablo 1).

Tablo 1 - 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Temel Makro Varsayımları

	2022 Gerçekleşme	2023 Program	2023 Gerç. Tahmini	Programdan Sapma (%)
GSYH (milyar TL)	15.012	18.654	25.483	36.6
Ekonomik Büyüme (%)	5,5	5,0	4,4	-12.0
Ortalama \$ Kuru (GSYH bazlı)	16.57	21,52	23,88	11.0
Enflasyon Oranı (TÜFE yılsonu, %)	64,3	24,9	64,8	160.2
Ham Petrol Fiyatı - Brent (Dolar/Varil)	100,8	88,0	82,3	-6.5
Hazine Borçlanma Faiz Oranı	16,96		20,77	
İşsizlik Oranı (%)	10,4	10,4	10,1	-2.9
Toplam İhracat (milyar ABD \$)	254,2	265	255	-3.8
Toplam İthalat (milyar ABD \$)	363,7	345	367	6.4
Cari İşlemler Dengesi /GSYH (%)	-5,3	-2,5	-4,0	60.0

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

II. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

2023 yılında MYB dengesi bir önceki yıla neredeyse 10 kat artarak 1,375 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, Şubat 2023'te yaşanan depremlere ve Mayıs 2023'teki seçimler kapsamında hayata geçirilen harcama artıcı düzenlemeler nedeniyle bütçe harcamalarının yüzde 124 oranında artmasının, buna karşılık gelirlerdeki artışın yüzde 81 seviyesinde kalmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

MYB açığının GSYH'ye oranı yüzde 5,4 ile son 20 yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Yüzde 2,7 seviyesindeki faiz dışı bütçe açığının GSYH'ye oranı ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 1977 yılından bu yana kaydedilen en yüksek açığa işaret etmektedir. Buna paralel olarak bir defalık gelirlerin ayıklanması suretiyle hesaplanan bütçe

gelirlerinden faiz dışı harcamaların çıkartılması yoluyla hesaplanan program tanımlı faiz dışı dengenin GSYH'ye oranı da yüzde 3,9 ile hesaplanmaya başlandığı 2001 yılından bu yana kaydedilen en yüksek seviyeye çıkmıştır.

2023 yılında alınan politika kararlarının yarattığı mali yükümlülükler (personel ücret ve maaş artışları, EYT gibi) kalıcı karakterde olmaları nedeniyle 2024 ve 2025 yıllarında da harcamaları reel olarak yukarı yönlü artıracaktır.

Öte yandan, ağırlıklı olarak yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde faiz ödemelerinin enflasyon karşısında değer kaybını dikkate alarak faiz ödemelerinin enflasyona bağlı kısmının bütçe açığının hesaplamasından hariç tutulduğu operasyonel açık (faiz dışı açık artı faiz ödemelerinin reel bileşeni) 2022 yılında GSYH'nin 0,6'sı oranındayken 2023 yılında yüzde 4,5'e yükselmiştir.

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 2023 yılında bir önceki yıla göre yüzde 95 oranında azalarak 8,8 milyar TL gibi oldukça düşük bir seviyeye gerilemiştir. Bu ise yatırım nitelikli harcamalar için de borçlanmanın kaçınılmaz olduğu bir duruma işaret etmektedir.

Tablo 2 -Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyar TL)	2022 Gerç.	2023 Gerç. Tah.	% Artış	2022	2023	2022	2023
				Bütçe / Gerç. (%)		GSYH Oranı (%)	
Harcamalar	2,943	6,585	123.8	104.0	117.8	19.6	25.8
Faiz Dışı Harcamalar	2,632	5,910	124.5	105.2	119.6	17.5	23.2
Faiz Harcamaları	311	675	117.0	94.5	104.5	2.1	2.6
Gelirler	2,800	5,210	86.1	109.7	105.7	18.7	20.4
Vergi Gelirleri	2,353	4,501	91.3	107.6	105.4	15.7	17.7
Vergi Dışı Gelirler	447	709	58.6	121.8	107.6	3.0	2.8
Bütçe Dengesi	-143	-1,375	861.5	51.4	208.6	-1.0	-5.4
Faiz Dışı Denge	168	-700	-516.7	329.4	5384.6	1.1	-2.7
Program Tanımlı Denge	-28	-991	3496.1	29.3	306.3	-0.2	-3.9
Operasyonel Denge	-95	-1,150	1109.2			-0.6	-4.5
Cari Denge	170	9	-94.9			1.1	0.0
GSYH	15,012	25,483					

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları.

Alınan Mali Tedbirlerin Merkezi Yönetim Bütçesinde Ortaya Çıkardığı İyileşme ve Bütçe Açığı Performansının Değerlendirilmesi

2023 yılı bütçe açığı GSYH'ye oran olarak yüzde 3,5 olarak hedeflenmiştir. Ancak deprem, seçim ve makro parametrelerdeki sapmaların yukarı yönlü etkisi ve yılın ikinci yarısında alınan tedbirlerin aşağı yönlü etkisiyle açık yüzde 5,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu veriler TEPAV tarafından Temmuz 2023'te yayımlanan [notta](#) yer alan bütçe tahminlerine yüzde 97 oranında paralellik göstermektedir.

Seçim sonrasında çıkarılan düzenlemelerle özellikle deprem ve seçim ekonomisinin yarattığı mali baskıyı azaltmaya yönelik vergisel tedbirler alınmıştır. Bu tedbirlerin mali büyüklüğü GSYH'ye oran yüzde 1,1 seviyesinde hesaplanmıştır. Bu durumda tedbirlerin olmadığı durumda bütçe açığının GSYH'ye oranı yüzde 6,5 seviyesine çıkarmaktadır. Buna KKM uygulamasındaki değişiklik eklendiğinde ise bütçe açığı yüzde 7,6 seviyesine kadar yükselmektedir. Diğer taraftan vergi düzenlemelerinin kaldığı ve sadece deprem harcamaları çıkartıldığı (deprem harcamaları düzeltilmiş) durumda bütçe açığı yüzde 1,7'ye gerilemektedir. Ancak seçim sonrasındaki tedbirler ve deprem harcamaları olmasaydı bütçe açığı yüzde 2,7, buna ilaveten KKM faiz ödemeleri bütçe içinde kalsaydı açık yüzde 3,8 olarak hesaplanmaktadır.

Bütçe Dengeleri	GSYH %
MY Bütçe Dengesi	-5,4
Deprem Harcamaları	3,7
Deprem Hariç	-1,7
KKM ve Mali Tedbirler Hariç	-3,8

Gerek şeffaflık ve hesap verilebilirlik gerekse veri tutarlılığının sağlanması bakımından deprem harcamalarının ayrı bir şekilde izlenmesinin ve raporlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Benzeri bir uygulama 2000-2001 yıllarında IMF destekli ekonomik program kapsamında yapılmış ve deprem harcamaları program tanımlı dengenin hesaplanmasında dışarda tutulmuştu.

2023 Yılı Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi (milyon TL)

	Bütçe (A)	Ek Bütçe (B)	Bütçe Tah. (C)	Gerç. (D)	Tahmin %'si (C/D*100)	Bütçe, % GSYH	Gerç., % GSYH
Merkezi Yön.Bütçe Harcamaları	4.469.570	5.589.085	6.388.606	6.585.457	97,0	24,0	25,8
Faiz Dışı Harcamalar	3.903.974	4.942.949	5.673.528	5.910.842	96,0	20,9	23,2
I. Personel Harcamaları	952.308	952.308	1.361.552	1.324.530	102,8	5,1	5,2
II. Sosyal Güv. Kur. Dev. Pr.	150.392	150.392	204.270	185.735	110,0	0,8	0,7
III. Mal ve Hizmet Alımları	318.685	419.443	475.590	452.855	105,0	1,7	1,8
IV. Faiz Harcamaları	565.596	646.136	715.077	674.615	106,0	3,0	2,6
V. Cari Transferler	1.681.997	1.940.901	2.152.212	2.373.641	90,7	9,0	9,3
VI. Sermaye Giderleri	315.848	383.278	383.278	542.997	70,6	1,7	2,1
VII. Sermaye Transferleri	37.264	521.000	521.000	858.059	60,7	0,2	3,4
VIII. Borç Verme	359.250	410.410	410.410	173.025	237,2	1,9	0,7
IX. Yedek Ödenekler	88.231	165.216	165.216			0,5	0,0
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	3.810.149	4.929.664	5.065.349	5.210.488	97,2	20,4	20,4
I. Genel Bütçe Gelirleri	3.753.913	4.873.427	4.987.356	5.097.145	97,8	20,1	20,0
A. Vergi Gelirleri	3.199.534	4.270.668	4.384.597	4.500.865	97,4	17,2	17,7
Dolaysız Vergiler	1.156.865	1.554.679	1.494.588	1.554.890	96,1	6,2	6,1
Dolaylı Vergiler	2.042.669	2.715.989	2.890.009	2.945.975	98,1	11,0	11,6
B. Vergi Dışı Gelirler	554.379	602.760	602.760	596.280	101,1	3,0	2,3
Özelleştirme	15.984	18.823	18.823	17.314	108,7	0,1	0,1
Diğer	546.922	583.937	583.937	578.966	100,9	2,9	2,3
II.Özel Bütçeli İd. Öz Gel.	37.134	37.134	58.723	88.172	66,6	0,2	0,3
III.Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	19.102	19.102	19.270	25.171	76,6	0,1	0,1
						0,0	0,0
Bütçe Dengesi	-659.420	-659.421	-1.323.257	-1.374.968	96,2	-3,5	-5,4
Bütçe Den. (Özell. Gel. Hariç)	-675.404	-678.244	-1.342.079	-1.392.282	96,4	-3,6	-5,5
Faiz Dışı Denge	-93.824	-13.285	-608.179	-700.353	86,8	-0,5	-2,7

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yılmaz, H. Hakan, 2023 Yılı Mayıs Ayı Merkezi Yönetim Bütçe ve Kamu Finansmanı Sonuçlarının Mali Tedbirler ve Ek Bütçe Çerçevesinde Değerlendirilmesi TEPAV, Temmuz 2023

III. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

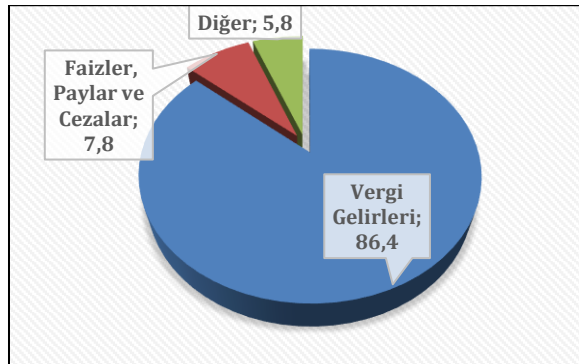
2023 yılında 3,8 trilyon TL olarak tahmin edilen toplam bütçe gelirleri Temmuz ayında yasalaşan Ek Bütçe Kanunu ile yüzde 29 artışla 4,9 trilyon liraya revize edilmiş, yıl sonunda da başlangıç seviyesine göre yüzde 37 artışla 5,2 trilyon TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Buna göre 2023 yılında bir önceki yıla göre toplam bütçe gelirleri yüzde 86,1 oranında, toplam vergi gelirleri ise yüzde 91,2 oranında artmıştır.

Tablo 3 - 2023 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi

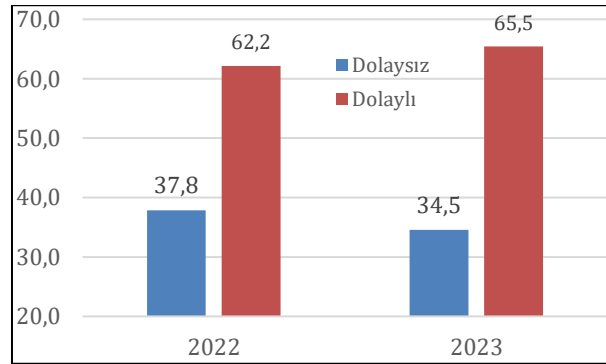
(milyon TL)	2022 Aralık	2023 Aralık	% Artış	Artışa Katkı (%)	GSYH Or. (%)	
					2022	2023
Gelirler	2.800.088	5.210.488	86,1	100,0	18,7	20,4
1-Genel Bütçe Gelirleri	2.738.809	5.097.145	86,1	97,8	18,2	20,0
Vergi Gelirleri	2.353.438	4.500.866	91,2	89,1	15,7	17,7
Dolaysız Vergiler	890.471	1.554.890	74,6	27,6	5,9	6,1
Dolaylı Vergiler	1.462.966	2.945.975	101,4	61,5	9,7	11,6
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	104.705	133.092	27,1	1,2	0,7	0,5
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gel.	28.000	29.543	5,5	0,1	0,2	0,1
Faizler, Paylar ve Cezalar	237.727	408.974	72,0	7,1	1,6	1,6
Sermaye Gelirleri	12.357	17.314	40,1	0,2	0,1	0,1
Alacaklardan Tahsilat	2.583	7.356	184,8	0,2	0,0	0,0
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gel.	48.430	88.172	82,1	1,6	0,3	0,3
3-Düzen. ve Denet. Kurum. Gel.	12.849	25.171	95,9	0,5	0,1	0,1

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TEPAV hesaplamaları

Bütçe gelirlerindeki artışa temel katkı alınan tedbirlerin etkisiyle yüzde 89,1 seviyesinde vergi gelirleri tahsilatından gelmiştir. Dolaylı vergilerdeki artış toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payını 2023 yılında bir önceki yıla göre 3,3 puan artırarak yüzde 65,5'e çıkarmıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde MYB gelirlerinin yüzde 86,4'ü vergi gelirlerinden, yüzde 7,8'i faiz, pay ve cezalardan, kalan yüzde 5,8'i ise diğer çeşitli gelir kalemlerinden kaynaklanmıştır.

Grafik 1. 2023 Yılı MYB Gelirlerinin Yüzde Payının Dağılımı

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Grafik 2. Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Gelişimi (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2023 yılında deprem ve seçim nedeniyle bütçe üzerinde artan mali baskıyı kısmen de olsa karşılayabilmek için yılın ikinci yarısında hem Cumhurbaşkanlığı kararları hem de kanuni düzenlemelerle vergi tedbirleri alınmıştır.¹

¹ Cumhurbaşkanlığı tarafından 7 Temmuz 2023 tarihinde önce KDV, BSMV ile çeşitli harçlara ilişkin artışlar ve şans oyunlarından yapılan kesintilerin artırılmasına ilişkin kararlar yayımlanmıştır. Bu kararlar kapsamında (Yılmaz, TEPAV, Temmuz 2023);

- Yüzde 18 olan genel KDV oranı yüzde 20, 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki (II) sayılı listede yer alan ve yüzde 8'e tabi mal ve hizmetlerin KDV oranı ise yüzde 10 olması.
- Deterjan ve dezenfektanlar ile kağıt ürünleri gibi temizlik maddelerinin ithal ve teslimlerinde genel KDV oranının yüzde 20'ye çıkarılması.
- Başta gıda maddeleri olmak üzere, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı eki (I) sayılı listede yer alan yüzde 1'e tabi mal ve hizmetlerin KDV oranında bir değişiklik yapılmaması
- Tüketici kredilerinde BSMV oranının yüzde 10'dan yüzde 15'e çıkarılması

Alınan bu tedbirler sonrasında toplam vergi gelirleri yüzde 91,2 oranında artarak GSYH'ye oran olarak yüzde 17,7 seviyesine çıkmıştır. Vergi gelirlerinde bir önceki yıla göre yaşanan artışın yüzde 64,4'ü vergisel tedbirlerden kaynaklı olmak üzere mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerden gelmiştir. Tedbirlerin kısa dönemli gelir etkisi de dikkate alınarak ağırlıklı olarak dolaylı vergiler üzerinde yoğunlaşması nedeniyle dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı yüzde 65 seviyesini aşmıştır (Grafik 2). Bu ise vergilerin enflasyon üzerindeki etkisinin dönemsel olarak daha hızlanmasına neden olmuştur.

Tablo 4 - Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri Tahsilatı

(milyon TL)	2022	2023	2023 % Artış	2023 % Dağ.	Art. Katkı % 2023	2022 GSYH %	2023 GSYH %
Toplam Vergi Gelirleri	2.353.438	4.500.866	91,2	100,0	100,0	15,7	17,7
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan	863.918	1.480.328	71,4	32,9	28,7	5,8	5,8
a) Gelir Vergisi	356.464	694.014	94,7	15,4	15,7	2,4	2,7
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	18.866	40.538	114,9	0,9	1,0	0,1	0,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	329.160	639.512	94,3	14,2	14,5	2,2	2,5
b) Kurumlar Vergisi	507.454	786.314	55,0	17,5	13,0	3,4	3,1
Kurumlar Geçici Vergisi	497.434	517.975	4,1	11,5	1,0	3,3	2,0
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	26.553	74.562	180,8	1,7	2,2	0,2	0,3
a) Veraset ve İntikal Vergisi	2.886	4.238	46,8	0,1	0,1	0,0	0,0
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	23.627	40.175	70,0	0,9	0,8	0,2	0,2
c) Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	0	30.074		0,7	1,4	0,0	0,1
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Verg.	678.647	1.628.599	140,0	36,2	44,2	4,5	6,4
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	175.143	505.466	188,6	11,2	15,4	1,2	2,0
b) Özel Tüketim Vergisi	419.791	928.195	121,1	20,6	23,7	2,8	3,6
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	76.765	172.835	125,1	3,8	4,5	0,5	0,7
Motorlu Taşıtlar (II)	167.142	441.232	164,0	9,8	12,8	1,1	1,7
Alkollü İçkiler (III-a)	43.702	69.040	58,0	1,5	1,2	0,3	0,3
Tütün Mamülleri (III-b)	101.275	176.590	74,4	3,9	3,5	0,7	0,7
Kolalı Gazozlar (III-c)	4.171	8.305	99,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	26.736	60.188	125,1	1,3	1,6	0,2	0,2
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	58.639	132.742	126,4	2,9	3,5	0,4	0,5
d) Şans Oyunları Vergisi	10.300	28.402	175,7	0,6	0,8	0,1	0,1
e) Özel İletişim Vergisi	9.298	16.650	79,1	0,4	0,3	0,1	0,1
f) Dijital Hizmet Vergisi	5.475	10.310	88,3	0,2	0,2	0,0	0,0
g) Konaklama Vergisi		6.834		0,2	0,3	0,0	0,0
4. Uluslararası Tic. ve Mua. Alınan Verg.	658.042	1.095.084	66,4	24,3	20,4	4,4	4,3
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	578.965	949.510	64,0	21,1	17,3	3,9	3,7
5. Damga Vergisi	41.945	82.592	96,9	1,8	1,9	0,3	0,3
6. Harçlar	76.774	129.556	68,7	2,9	2,5	0,5	0,5
7. Başka Yerde Sınıflan. Diğ. Verg.	7.558	10.145	34,2	0,2	0,1	0,1	0,0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

- Sürücü belgelerinden alınan harçlar dışındaki halihazırda uygulanmakta olan maktu harçların oranının (maktu ve nispi harçların asgari ve azami miktarlarını belirleyen hadler dahil) yüzde 50 artırılması
- Ticari mahiyette olmaksızın, yolcuların kendi kullarımları için yurt dışından getirdikleri telefonların kullanım izninden alınan maktu harç tutarının 20 bin TL'ye yükseltilmesi
- Şans Oyunları Vergisi, at yarışlarında yüzde 14'e, vergi spor müsabakalarına dayalı müşterek bahislerde yüzde 10'a ve diğer şans oyunlarında yüzde 20'ye çıkarılması

5 Temmuz 2023 tarihinde TBMM'ye sunulan ve 7456 sayılı kanunla yasalaşan "6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telifisi için Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" ile MYB'yi etkileyecek mali yönden tamamlayıcı düzenlemeler öngörülmüştür.

7456 sayılı kanunla vergiye ilişkin getirilen düzenlemeleri iki ana grupta toplamak mümkün. İlk grupta ek vergi ve vergi oranlarındaki artışla vergi tahsilatının artırılmasına yönelik düzenlemeler yer almaktadır Bunlar (Yılmaz, TEPAV, Temmuz 2023);

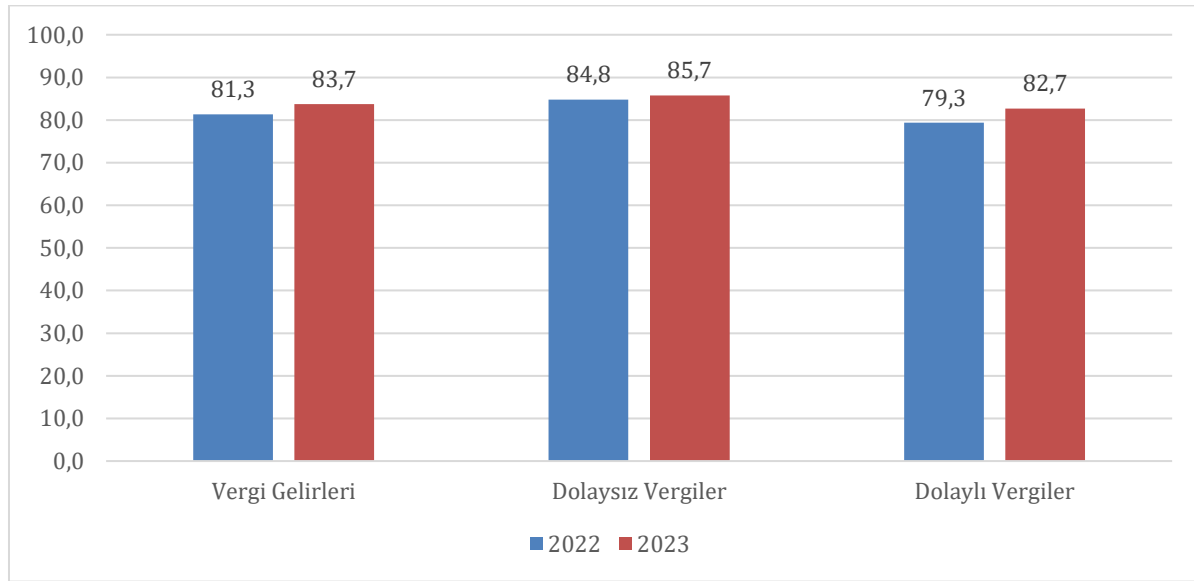
- 2023 yılı için bir defaya mahsus ek motorlu taşıtlar vergisi konulması
- Kurumlar Vergisi Oranlarının artırılması
- ÖTV Uygulamasında vergide artırım yetkisinin genişletilmesi

İkinci grupta ise özellikle son dönemde çok yaygın olarak kullanılmaya başlayan teşvik yönlü vergi düzenlemelerinin bir kısmının kaldırılmasına (vergi harcaması) yönelik ilk çabalar öne çıkmıştır.

Alınan vergi tedbirlerinin toplam vergi hasılatı üzerindeki etkisi GSYH'ye oran olarak yüzde 1,12 seviyesinde hesaplanmaktadır. Tedbirlerin olmadığı durumda vergi gelirleri tahsilatının GSYH'ye oranı son beş yılda ortalama yüzde 16,1 seviyesinin biraz üstüne çıkarak yüzde 16,5 seviyesinde tahmin edilmiştir.

Öte yandan, vergi tahakkuk tahsilat oranlarındaki düşük performans 2023 yılında devam etmekle birlikte söz konusu oran 2023 yılında 2022 yılına göre 2,4 puan artarak yüzde 83,7'ye çıkmıştır. Tahakkuk tahsilat oranlarındaki iyileşme özellikle Ağustos ayından itibaren kendini göstermiştir. İyileşme dolaylı vergilerde daha baskın görünmektedir. İzleyen dönemde vergi yükünün son beş yıllık dönemde düşme eğiliminde olduğu bir yapı içinde vergi tahsilatlarına yönelik kayıp ve kaçakları önlemeye yönelik çabalara olan ihtiyaç kendisini çok daha fazla gösterecektir.

Grafik 3 - 2023 Yılı Genel Bütçe Vergi Tahakkuk ve Tahsilat Oranları (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

IV. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

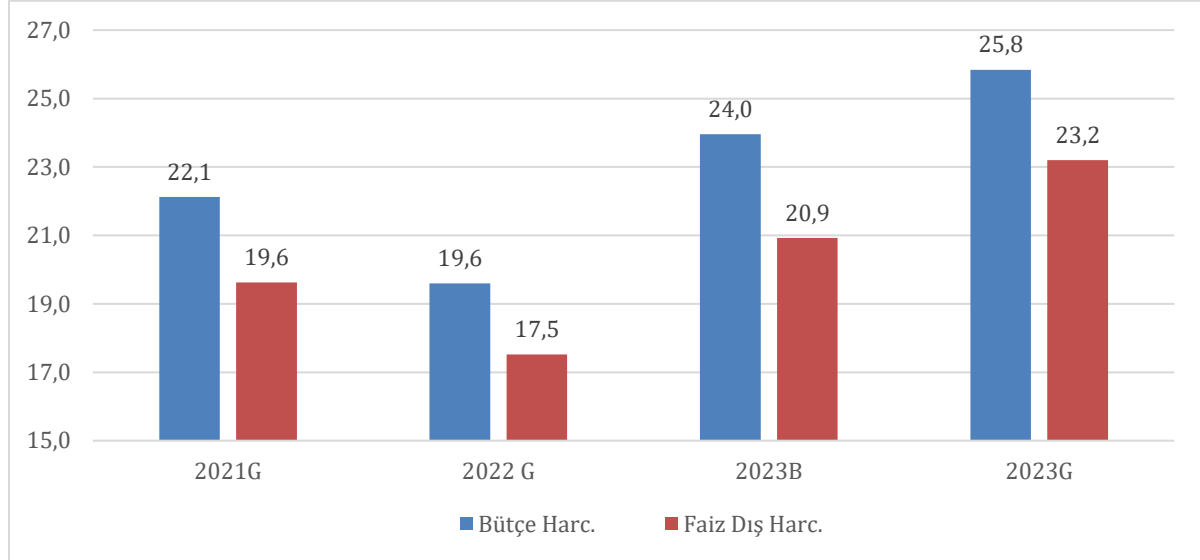
2023 yılı bütçe harcamalarını etkileyen enflasyon, kur gibi makro hedeflerde önemli sapmaların olduğu, 6 Şubat deprem felaketinin yaşandığı ve parlamento seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin gerçekleştiği bir yıl olmuştur. Bu üç temel faktör bütçe harcamalarında artışı belirleyen yapısal faktörlerin varlığında harcamaları reel olarak yukarıya çekmiş ve bütçe harcamaları önemli seviyede hedeflerden sapmıştır.²

² Harcamalardaki artışa sebep olan ve gelecek aylarda harcamalardaki artışı hızlandırması beklenen temel gelişmeler aşağıda sıralanmaktadır (Yılmaz, 2023 TEPAV):

- Enflasyonun orijinal programlananın üzerinde gerçekleşmesi nedeniyle kamuda ücret artışlarının başlangıç tahminleri üzerinde gerçekleşecek olması
- Geçmiş dönem reel maaş/ücret kayıplarını gidermek için refah payı uygulaması ile ilave artışlar
- İşçiler başta olmak üzere son dönem kamu çalışanlarına verilen reel ücret artışları
- Yılın ikinci yarısı için memur maaşlarında en düşük memur maaşlarına yönelik artış (seyyenen) ile refah payı etkisi
- Emekli aylıklarına yönelik düzenleme ve refah payı etkisi
- Düzeltilmiş net kamu personel istihdamındaki artış
- Mal ve hizmet alımlarında ise;
 - Bakanlıkların hizmet genişlemeleri
 - Girdi maliyetleri kaynaklı hizmet üretim maliyetlerinin artışı
 - Savunma ve güvenlik giderlerinde dönemsel olarak yaşanan yüksek reel artışlar
- Sosyal transferlerin seçim taahhütleriyle birlikte artış eğilimine girmesi (aile desteği, doğalgaz desteği gibi)
- EYT'nin uygulamaya girmesiyle SGK finansmanı kaynaklı ilave finansman ihtiyacındaki artış.

2023 yılı bütçesi 2021 ve 2022 yılı bütçe gerçekleştirmelerine göre önemli bir reel artış öngörüsü ile hazırlanmıştı. Özellikle kamu da harcama genişlemesi hizmet programlarındaki genişleme yarışı yanında seçimden de etkilenmiştir. Faiz dışı harcamalar program kapsamında bir önceki yıla göre GSYH'ye oran olarak 3,4 puan artarak yüzde 20,9 seviyesinde öngörülürken gerçekleşme özellikle depremin etkisiyle 5,7 puan artarak yüzde 23,2 seviyesinde çıkmıştır.

Grafik 4 - MYB Toplam Harcama ve Faiz Dışı Harcamaların Gelişimi (GSYH'ye Oran)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2023 yılında bütçe harcamaları bir önceki yıla göre enflasyon ve büyümenin üzerinde yüzde 123,8 artarak 6,59 trilyon TL tutarında gerçekleşmiştir (GSYH'ye oran olarak yüzde 25,8). Deprem harcamaları dışarda tutulsa da artış GSYH'ye oran olarak 2,5 puan daha yüksek seviyede çıkmaktadır. Harcamalardaki artışın kaynaklarına bakıldığında, temel katkı sırasıyla cari transferler, sermaye transferleri ve personel giderlerindeki artışlardan gelmiştir. Dolayısıyla kamu harcama programlarındaki verimlilik tartışmaları dikkate alınmadan deprem ve seçim etkisiyle harcamalar, 2023 yılında reel olarak belirgin bir artış içinde olmuştur.

Bütçe harcamalarındaki temel sapma, deprem harcamalarının etkisiyle kendisini özellikle sermaye transferleri kaleminde göstermiştir. Seçim kaynaklı olmak üzere giderlerdeki artış ise personel giderlerindeki program dışı artışlar ile EYT ve emekli maaşları odaklı olmak üzere sosyal güvenlik ve sosyal yardım nitelikli olmak üzere cari transfer kalemlerinde yaşanmıştır. Nitekim toplam harcamalardaki artışın 34,2 puan sosyal güvenlik ve sosyal yardım ağırlıklı cari transferlerden, 22,2 puanı ise tek başına deprem odaklı sermaye transferleri kaleminden gelmiştir.

Depremin ise harcama artışı yönlü etkisi ağır basmakla birlikte kısmi de olsa gelir azalışı etkisi de söz konusu olmuştur.

Tablo 5. MY Bütçe Harcamalarının Gelişimi

(milyon TL)	2022	2023	2023 % Artış	Art. Katkı % 2023	2022 GSYH %	2023 GSYH %
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	2.942.748	6.585.456	123,8	100,0	19,6	25,8
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	2.631.845	5.910.841	124,6	90,0	17,5	23,2
1. Personel Giderleri	615.296	1.324.530	115,3	19,5	4,1	5,2
2. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	96.864	185.735	91,7	2,4	0,6	0,7
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	257.660	452.855	75,8	5,4	1,7	1,8
a) Savunma-Güvenlik	76.352	140.851	84,5	1,8	0,5	0,6
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	181.308	312.004	72,1	3,6	1,2	1,2
4. Cari Transferler	1.126.363	2.373.641	110,7	34,2	7,5	9,3
b) Hazine Yardımları	449.696	1.044.626	132,3	16,3	3,0	4,1
Sosyal Güv. Kuruluşlarına Yard.	403.099	902.388	123,9	13,7	2,7	3,5
i) Gelirden Ayrılan Paylar	352.076	625.961	77,8	7,5	2,3	2,5
Mahalli İdare Payları	270.685	499.887	84,7	6,3	1,8	2,0
5. Sermaye Giderleri	276.896	542.997	96,1	7,3	1,8	2,1
6. Sermaye Transferleri	48.822	858.059	1657,5	22,2	0,3	3,4
7. Borç Verme	209.944	173.025	-17,6	-1,0	1,4	0,7
B. Faiz Giderleri	310.903	674.615	117,0	10,0	2,1	2,6

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

2023 yılında TBMM'ye sunulan ve 7457 sayılı kanunla yasalaşan Ek Bütçe Kanunu ve 7456 sayılı kanunla "6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telifisi için Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Hazine borçlanması, vergi gelirlerini artırma başta olmak üzere doğrudan bütçeyi etkileyen düzenlemeler yapılmıştır.

TBMM'ye sunulan ek bütçe kanunu başta personel ve sosyal güvenlik giderleri kaynaklı cari transfer kalemlerindeki artışları kapsamına almamak suretiyle kamu harcamalarının resmini tam olarak vermemektedir. Bu kalemlere yönelik ödenek düzenlemesi ise depreme ilişkin alınan mali tedbirleri ve hazine borçlanma limitini artıran 7456 sayılı kanunun konulan geçici 2. Madde ile Cumhurbaşkanına ödenek yazma yetkisi vermek suretiyle bütçe hakkını bir anlamda ihlal edecek şekilde düzenlenmiştir.

Bütçe Hakkı ve 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Ödenek Aşımı

Anayasanın 87 ve 161. maddeleri ile 5018 sayılı Kanunun 13, 18, 19 maddeleri gereğince Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin görüşülerek kabul edilmesi yetkisi, dolayısıyla bütçe hakkı Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) aittir. Buna paralel olarak 5018 sayılı Kanunun 5. maddesi kamu malî yönetimi TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesini hüküm altına almıştır. Bu kapsamda hükümetler TBMM tarafından kabul edilen ve onaylanan bütçe ile sınırlı olmak üzere gelir toplama ve harcama yapma yetkisine sahiptir. Ancak, 2023 yılında gerçekleşen MYB giderleri ek bütçe dahil TBMM tarafından onaylanan ödenek tutarının 996 milyar TL üzerinde gerçekleşmiştir. Başlangıç ödeneğinin yüzde 17,8'ini oluşturan bu tutar GSYH'nin yüzde 3,9'una karşılık gelmektedir. Bu bağlamda 7457 Sayılı Kanun'la Temmuz ayında bütçeye 1119.5 milyar TL ödenek eklenmiş olmasına rağmen bu büyüklükteki bir ödenek aşımı ile yurttaşları temsilen TBMM'ye ait olan bütçe hakkı Cumhurbaşkanına 7456 sayılı kanunun geçici birinci maddesi çerçevesinde verilen ödenek ekleme (özellikle personel giderleri ve cari transferler kalemlerine yönelik olmak üzere) ile kısmen işlevsiz bırakılmıştır.

2023 yılı bütçesinde neredeyse bütün ana harcama kalemlerinde ödenek aşımı olmuştur. Bununla beraber, başlangıç ödeneklerinin yüzde 39'u oranında aşım gözlenen personel giderlerinde 372 milyar TL, başlangıç ödeneklerinin 22,3 oranında aşıldığı cari transferlerde 432.7 milyar TL, başlangıç ödeneklerinin yüzde 41,7 oranında aşıldığı sermaye transferlerinde 337 milyar TL ve başlangıç ödeneklerinin yüzde 64,7 oranında aşıldığı sermaye giderlerinde ise 159.7 ödenek üstü kullanım yapılmıştır.

2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde Ödenek Aşımı

(milyon TL)	Başlangıç Ödeneği*	Gerçekleşme	Ödenek Aşımı
Bütçe Giderleri	5,589,084	6,585,455	996,371
Personel Giderleri	952,308	1,324,529	372,221
SGK Prim Ödemeleri	150,392	185,735	35,343
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	419,443	452,885	33,442
Faiz Giderleri	646,136	674,614	28,478
Cari Transferler	1,940,901	2,373,641	432,740
Görevlendirme Giderleri	540,721	755,853	215,132
Hazine Yardımları	436,481	550,344	113,863
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transfer	22,242	27,828	5,586
Hane Halkı ve İşletmelere Transfer	303,984	394,141	90,157
Yurtdışına Transfer	20,365	19,513	(852)
Gelirden Ayrılan Paylar	617,129	625,961	8,832
Sermaye Giderleri	383,278	542,996	159,718
Sermaye Transferleri	521,000	858,059	337,059
Kurum, İşletme ve Hanehalkına Transfer	499,301	830,981	331,680
Yurtdışı Sermaye Transferleri	3,527	1,095	(2,432)
Hazine Yardımları	18,172	25,983	7,811
Borç Verme	410,410	173,024	(237,386)
Yedek Ödenekler	165,216		(165,216)

* 27.07.2023 tarih ve 32261 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7457 Sayılı Kanunda yer alan ek bütçe tutarları dahildir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TEPAV hesaplamaları

Ek 1. Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

(milyon TL)	2022 Aralık	2023 Aralık	% Artış	Artışa Katkı (%)	Bütçeye Göre Gerç. (%)		GSYH Or. (%)	
					2022	2023	2022	2023
Harcamalar	2.942.748	6.585.456	123,8	100,0	103,9	117,8	19,6	25,8
1-Faiz Hariç Harcama	2.631.845	5.910.841	124,6	90,0	105,2	119,6	17,5	23,2
2-Faiz Harcamaları	310.903	674.615	117,0	10,0	94,3	104,4	2,1	2,6
Gelirler	2.800.088	5.210.488	86,1	100,0	109,7	105,7	18,7	20,4
1-Genel Bütçe Gelirleri	2.738.809	5.097.145	86,1	97,8	108,5	104,6	18,2	20,0
Vergi Gelirleri	2.353.438	4.500.866	91,2	89,1	107,7	105,4	15,7	17,7
Dolaysız Vergiler	890.471	1.554.890	74,6	27,6	108,1	100,0	5,9	6,1
Dolaylı Vergiler	1.462.966	2.945.975	101,4	61,5	107,4	108,5	9,7	11,6
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	104.705	133.092	27,1	1,2	125,0	76,8	0,7	0,5
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gel.	28.000	29.543	5,5	0,1	196,9	72,4	0,2	0,1
Faizler, Paylar ve Cezalar	237.727	408.974	72,0	7,1	106,2	112,0	1,6	1,6
Sermaye Gelirleri	12.357	17.314	40,1	0,2	89,0	92,0	0,1	0,1
Alacaklardan Tahsilat	2.583	7.356	184,8	0,2	143,2	157,1	0,0	0,0
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gel.	48.430	88.172	82,1	1,6	246,8	237,4	0,3	0,3
3-Düzen. ve Denet. Kurum. Gel.	12.849	25.171	95,9	0,5	127,7	131,8	0,1	0,1
Bütçe Dengesi	-142.660	-1.374.968	863,8		51,2	208,5	-1,0	-5,4
Faiz Dışı Denge	168.243	-700.353	-516,3		327,2	5271,8	1,1	-2,7
Program Tanımlı Denge	-27.559	-991.053	3496,1		29,3	306,3	-0,2	-3,9

Ek 2. Genel Bütçe Gelirleri Gerçekleşme

(milyon TL)	2022	2023	2023 % Artış	Art. Katkı % 2023	2022 GSYH %	2023 GSYH %
Genel Bütçe Gelirleri Toplamı	2.747.758	5.110.895	86,0	100,0	18,3	20,1
I-Vergi Gelirleri	2.353.438	4.500.866	91,2	90,9	15,7	17,7
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	863.918	1.480.328	71,4	26,1	5,8	5,8
a) Gelir Vergisi	356.464	694.014	94,7	14,3	2,4	2,7
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	18.866	40.538	114,9	0,9	0,1	0,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	329.160	639.512	94,3	13,1	2,2	2,5
Diğer	8.438	13.964	65,5	0,2	0,1	0,1
b) Kurumlar Vergisi	507.454	786.314	55,0	11,8	3,4	3,1
Kurumlar Geçici Vergisi	497.434	517.975	4,1	0,9	3,3	2,0
Diğer	10.020	268.338	2.578,0	10,9	0,1	1,1
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	26.553	74.562	180,8	2,0	0,2	0,3
a) Veraset ve İntikal Vergisi	2.886	4.238	46,8	0,1	0,0	0,0
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	23.627	40.175	70,0	0,7	0,2	0,2
c) Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi		30.074		1,3	0,0	0,1
d) Değerli Konut Vergisi	40	75	85,8	0,0	0,0	0,0
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	678.647	1.628.599	140,0	40,2	4,5	6,4
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	175.143	505.466	188,6	14,0	1,2	2,0
b) Özel Tüketim Vergisi	419.791	928.195	121,1	21,5	2,8	3,6
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	76.765	172.835	125,1	4,1	0,5	0,7
Motorlu Taşıtlar (II)	167.142	441.232	164,0	11,6	1,1	1,7
Alkollü İçkiler (III-a)	43.702	69.040	58,0	1,1	0,3	0,3
Tütün Mamülleri (III-b)	101.275	176.590	74,4	3,2	0,7	0,7
Kolalı Gazozlar (III-c)	4.171	8.305	99,1	0,2	0,0	0,0
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	26.736	60.188	125,1	1,4	0,2	0,2
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	58.639	132.742	126,4	3,1	0,4	0,5
d) Şans Oyunları Vergisi	10.300	28.402	175,7	0,8	0,1	0,1
e) Özel İletişim Vergisi	9.298	16.650	79,1	0,3	0,1	0,1
f) Dijital Hizmet Vergisi	5.475	10.310	88,3	0,2	0,0	0,0
g) Konaklama Vergisi		6.834		0,3	0,0	0,0
4. Uluslararası Ticaret ve Mua. Alınan Verg.	658.042	1.095.084	66,4	18,5	4,4	4,3
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	578.965	949.510	64,0	15,7	3,9	3,7
5. Damga Vergisi	41.945	82.592	96,9	1,7	0,3	0,3
6. Harçlar	76.774	129.556	68,7	2,2	0,5	0,5
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	7.558	10.145	34,2	0,1	0,1	0,0
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	104.705	133.092	27,1	1,2	0,7	0,5
1. KİT ve Kamu Banka Gelirleri	79.152	81.031	2,4	0,1	0,5	0,3
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	28.000	29.543	5,5	0,1	0,2	0,1
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	246.676	422.725	71,4	7,4	1,6	1,7
1.Faiz Gelirleri	110.893	183.488	65,5	3,1	0,7	0,7
2.Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	65.929	121.336	84,0	2,3	0,4	0,5
3.Para, Vergi ve Diğer Cezaları	69.854	117.901	68,8	2,0	0,5	0,5
V-Sermaye Gelirleri	12.357	17.314	40,1	0,2	0,1	0,1
VI-Alacıklardan Tahsilat	2.583	7.356	184,8	0,2	0,0	0,0

Ek 3. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

(milyon TL)	2022	2023	2023 % Artış	Art. Katkı % 2023	2022 GSYH %	2023 GSYH %
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	2.942.748	6.585.456	123,8	100,0	19,6	25,8
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	2.631.845	5.910.841	124,6	90,0	17,5	23,2
1. Personel Giderleri	615.296	1.324.530	115,3	19,5	4,1	5,2
2. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	96.864	185.735	91,7	2,4	0,6	0,7
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	257.660	452.855	75,8	5,4	1,7	1,8
a) Savunma-Güvenlik	76.352	140.851	84,5	1,8	0,5	0,6
d) Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	181.308	312.004	72,1	3,6	1,2	1,2
4. Cari Transferler	1.126.363	2.373.641	110,7	34,2	7,5	9,3
a) Görevlendirme Giderleri	48.387	261.570	440,6	5,9	0,3	1,0
b) Hazine Yardımları	449.696	1.044.626	132,3	16,3	3,0	4,1
Sosyal Güv. Kuruluşlarına Yard.	403.099	902.388	123,9	13,7	2,7	3,5
Diğer Hazine Yardımları	46.597	142.239	205,3	2,6	0,3	0,6
c) Kar Amacı Gütmeyen Kur. Yap. Transferler	9.310	27.829	198,9	0,5	0,1	0,1
d) Hane Halkına Yapılan Transferler	14.231	23.414	64,5	0,3	0,1	0,1
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	39.642	63.326	59,7	0,7	0,3	0,2
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	157.880	229.307	45,2	2,0	1,1	0,9
g) Sosyal Amaçlı Transferler	44.385	78.094	75,9	0,9	0,3	0,3
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	10.757	19.513	81,4	0,2	0,1	0,1
i) Gelirden Ayrılan Paylar	352.076	625.961	77,8	7,5	2,3	2,5
Mahalli İdare Payları	270.685	499.887	84,7	6,3	1,8	2,0
Fon Payları ve Diğer Paylar	81.391	126.075	54,9	1,2	0,5	0,5
5. Sermaye Giderleri	276.896	542.997	96,1	7,3	1,8	2,1
6. Sermaye Transferleri	48.822	858.059	1657,5	22,2	0,3	3,4
7. Borç Verme	209.944	173.025	-17,6	-1,0	1,4	0,7
B. Faiz Giderleri	310.903	674.615	117,0	10,0	2,1	2,6
a) İç Borç Faiz Ödemeleri	195.528	373.602	91,1	4,9	1,3	1,5
b) Dış Borç Faiz Ödemeleri	79.565	130.448	64,0	1,4	0,5	0,5
c) Dış Borç Faiz Ödemeleri	35.811	170.565	376,3	3,7	0,2	0,7