

# bülten



tmmob  
makina mühendisleri odası

Ocak 2021, Sayı 271 Ekidir

**Sanayinin Sorunları ve  
Analizleri (66)**

**Devletin kara  
delikleri de,  
borcu da büyüyor**

## Devletin kara delikleri de, borcu da büyüyor

Mustafa SÖNMEZ\*

### Özet

Son 3 yılda büyümenin ortalama yüzde 2'de tutulması, yakın zamana kadar benzeri görülmeyen devlet müdahaleleriyle, kamu kesiminin büyük açıklar vermesi ve geleceğe bir dizi kınlganlık taşıma bedeliyle gerçekleşebildi.

Başta merkezi bütçe olmak üzere devletin öteki kurumlarının alt bütçelerinden verilen açıklarla ekonomi canlandırılmaya çalışılırken verilen açıklar, iç ve dış borçlanma ile finanse edilmek istendi. Kamusal gelirlerden daha çok kısmını faiz ödemelerine ayırma zorunluluğu ortaya çıktı.

1990'lı yıllardaki büyük kamu maliyesi krizine gidişe benzer bir gidiş söz konusu neredeyse. Merkezi bütçenin yanında, yerel yönetimler, SGK ve İşsizlik Sigortası Fonu açıkları, KİT açıkları büyüyor, Kamu-Özel İşbirliği projelerinin bütçe yükü ağırlaşıyor. Bu durum 1990'larda dönemin Başbakanlarından Süleyman Demirel'in, "Devletin 5 kara deliği" ifadesinin yeniden geçerlilik kazanmasına yol açıyor.

2021 programında öngörülen 2020 için yüzde 6 dolayındaki genel devlet açığının GSYH'ye oranı, muhtemelen 1 puan daha aşağıda gerçekleşecek ve yüzde 5 dolayında olacak. Yine de aynı oranın 2019'da yüzde 3 olduğu anımsandığında, kamu açıklarında bir yılda 2 puanlık artış dikkat çekicidir, devlette kara delik büyümesinin önemli bir göstergesidir.

Yaşanan salgının da etkisiyle, bir önceki yılla kıyaslandığında, 2020 yılında, ekonomik dalgalanmalar, genel devlet açığını genişletici etki yarattı. Genel devlet açıkları, merkezi bütçe açığının yanı sıra, özelleştirme kapsamındakiler dahil olmak üzere KİT açıklarını, SGK açıklarını, İşsizlik Sigortası açıklarını ve Fonlar ile döner sermaye açıklarını da kapsıyor. Bunlar arasında en ağırlıklı yeri, elbette merkezi bütçe alıyor.

Merkezi bütçe harcamaları 2019'a göre yüzde 20'nin üstünde artarken gelirlerdeki artış yüzde 17,6'da kaldı ve bütçe açığı da 2019'da yaklaşık 125 milyar TL iken 2020'de 173 milyar TL'ye yaklaştı ve yüzde 38 arttı. Devlet maliyesinin bel kemiğini oluşturan merkezi bütçede kara delik büyüdü. 2020 sonunda verilen 173 milyar TL'ye yakın açık, genel devlet açıklarının dörtte üçüne yakın.

Devletin kara deliklerinden birini de yerel yönetimler oluşturuyor. 2020 yılında, mahalli idare gelirlerinin, vergi gelirlerindeki sınırlı reel artışının da katkısıyla GSYH'ya oranla yüzde 2,88 seviyesinde gerçekleşeceği, mahalli idare harcamalarının ise devam eden finansman ihtiyacına bağlı olarak GSYH'nin yüzde 3,09'u seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmişti.

2020 yılında mahalli idarelerin 10,2 milyar TL açık vermesi bekleniyor.

Devletin sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları da büyüyor ve 5 kara delikten birini oluşturuyor.

2020 yılında bütçeden SGK'ya faturalı ödemeler, ek karşılıklar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, prim teşviklerinden kaynaklanan transferler ile prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dâhil olmak üzere bütçeden yapılan transferler 2020 Kasım sonunda 402 milyar TL'yi geçti. SGK, bütçe kaynaklarını giderek daha çok kullanırken, kendi kara deliğinin yanı sıra merkezi bütçenin kara deliğini de derinleştiriyor.

\* İktisatçı-Yazar, Makina Mühendisleri Odası Danışmanı

Bir diğer sosyal güvenlik kurumu İşsizlik Sigortası Fonu'nun (İSF) da varlıkları hızla eriyor.

İSF'nin 2019'da 40 milyar TL dolayında olan gelirleri 2020 yılında 38 milyar TL dolayına düştü. Buna karşılık giderleri aynı dönemde 36,5 milyar TL'den 66,5 milyar TL'ye çıktı. Bu durum Fon varlığının da bir yılda 133 milyar TL'den 103 milyar TL'ye kadar erimesine neden oldu.

KİT varlığı bu kadar azaltılmasına karşılık, eldeki KİT'ler yine de efektif biçimde işletilemedi KİT'ler kara delik olmayı 2000'li yıllarda da sürdürdüler.

Devletin Kamu Özel İşbirliği projesi üstlenen şirketlere sözleşme süresince (çoğu 25 yıl boyunca) taahhüt ettiği 156 milyar dolarlık hizmet-enerji alım taahhütleri, ciro garantileri merkezi bütçeye ağır yükler getirmenin yanı sıra devleti, bu firmaların yaptıkları 20 milyar dolara yakın dış borçları üstlenmek zorunda bırakıyor.

Merkezi bütçede ve diğer bütçelerdeki açığın büyümesi ile devletin iç ve dış kaynaklardan borçlanma ihtiyacı da arttı ve sonuçta devletin borç stoku yeniden büyümeye başladı.

Özellikle 2020'de borç stokunda yüzde 41'e varan artış olması dikkat çekici ve alarm verici. Bu hızlı borçlanma ile birlikte devletin borç stokunun GSYH'ye oranı da yüzde 40'a tırmandı.

2019'da yaklaşık 100 milyar TL'yi bulan devletin faiz ödemeleri 2020'nin 11 ayında 129 milyar TL'yi geçti. Bu, bir yılda yüzde 35 artış demek.

Devletin içine yeniden sürüklenmekte olduğu mali kriz, ekonominin genelinin sürüklendiği krizden bağımsız değil ve ekonomik kaos da siyasal çarpıklıktan bağımsız değil. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulandığı yıllarda hem makro ekonomik göstergelerde hem de kamu maliyesi göstergelerindeki bozulma artık saklanamıyor ve iyileşme ancak siyasetten başlayan makro ekonomik politikalarda süren dengeli, adil politika adımlarıyla mümkün oluyor.

**2**018 ortalarında icrasına geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, ekonomik büyüme hızla yavaşladı. 2018'de yüzde 3'te kalan Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki (GSYH) büyüme, 2019'da yüzde 1'e düştü ve 2020'de de yüzde 1,8 olması bekleniyor. Bu, söz konusu 3 yılda ortalama büyümenin yüzde 2'de kalması demek.

Geniş tanımlısı yüzde 30'u bulan, dar tanımlısı bile yüzde 13'e yaklaşan işsizliği azaltmak, yıllık en az yüzde 5-6 oranında büyüme gerektirirken, büyüme temposunun yıllık ortalama yüzde 2'ye düşmesi ve gelecekte de olumlu bir patika vaat etmemesi, Türkiye'de iş-aş beklentileri açısından endişe vericidir.

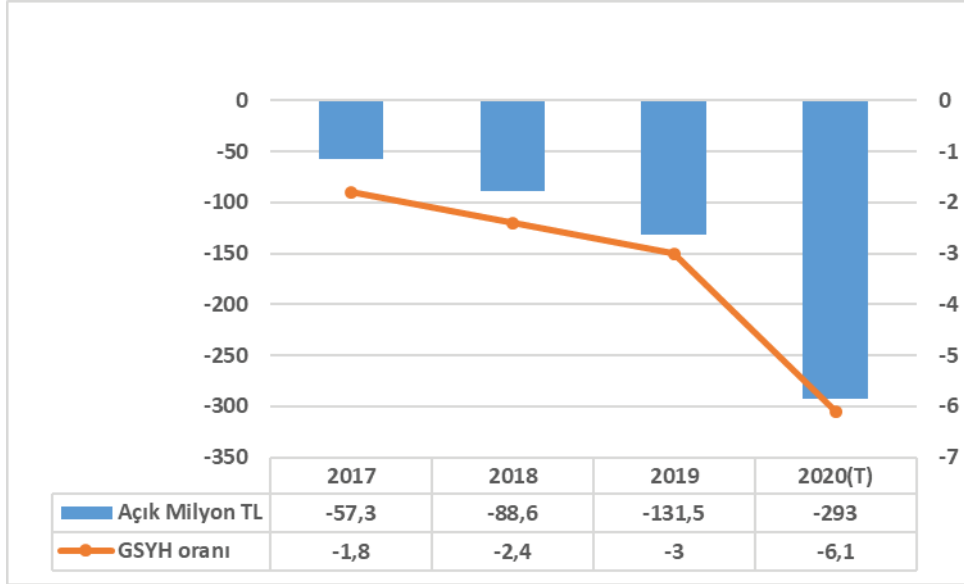
Kaldı ki, son 3 yılda büyümenin ortalama yüzde 2'de tutulması da, yakın zamana kadar benzeri görülmeyen devlet müdahaleleriyle, kamu kesiminin büyük açıklar vermesi ve geleceğe bir dizi kırılganlık taşıma bedeliyle gerçekleşebildi.

Başta merkezi bütçe olmak üzere devletin öteki kurumlarının alt bütçelerinden verilen açıklarla ekonomi canlandırılmaya çalışılırken verilen açıklar, iç ve dış borçlanma ile finanse edilmek istendi. Kamusal gelirlerden daha çok kısmını faiz ödemelerine ayırma zorunluluğu ortaya çıktı.

1990'lı yıllardaki büyük kamu maliyesi krizine gidişe benzer bir gidiş söz konusu neredeyse. Merkezi bütçenin yanında, yerel yönetimler, SGK ve İşsizlik Sigortası Fonu açıkları, KİT açıkları büyüyor, Kamu-Özel İşbirliği projelerinin bütçe yükü ağırlaşıyor. Bu durum 1990'larda dönemin Başbakanlarından Süleyman Demirel'in, "Devletin 5 kara deliği" ifadesinin yeniden geçerlilik kazanmasına yol açıyor.

### Açıklar büyüyor

2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda, merkezi bütçenin yanında diğer bütçeleri de içe-



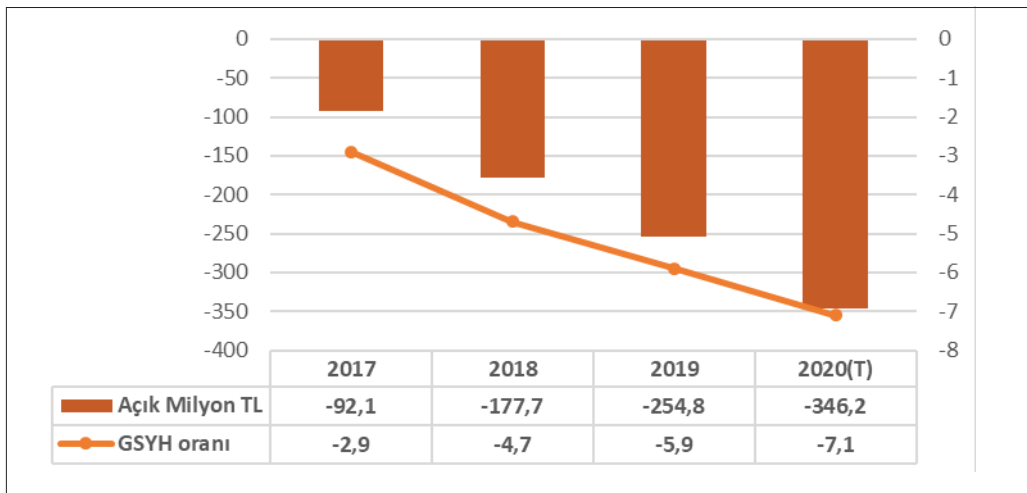
**Grafik 1.** Devlet Açıkları ve GSYH'ye Oranı (%)

Kaynak: 2021 Programı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı

ren "Genel devlet açıklarının" 2019'da GSYH'nin yüzde 3'ü iken 2020 yılında yüzde 6,1'e yükseldiği tahmin edildi. Bu, açıkların katlandığı anlamına geliyor.

Kaldı ki, açığın bu miktarda kalması, vergi ve prim yapılandırması, Merkez Bankası'ndan aktarmalar,

2B ve özelleştirme gelirleri gibi "Bir defalık gelir ve giderler" sayesinde elde edilen tutarları gösteriyor. Bir defalık gelirler dışında tutulunca, açığın daha yüksek boyutlarda olacağı, örneğin 2020'de GSYH'nin yüzde 7'sini aşacağı belirtildi.



**Grafik 2.** Devlet Açığı (1 defalık gelirler hariç) ve GSYH Oranı (%)

Kaynak: 2021 Programı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Ne var ki, 2021 Programı'nın yayınlandığı 2020 Eylül ayında öngörülen merkezi bütçe açıkları, beklediği gibi gerçekleşmedi. Programda 239 milyar TL açık öngörülürken, yılın sonunda gerçekleşen açık 173 milyar TL'de kaldı. Yine öngörülen yüzde 1'e yakın büyüme yerine yüzde 2'ye yaklaşan bir büyüme ihtimali belirdi.

Bu durum, 2020'nin son çeyreğine uzayan kredi genişlemesi ve ithalat patlamasının eşliğinde gerçekleşti. Dolayısıyla, 2021 programında öngörülen 2020 için yüzde 6 dolayındaki genel devlet açığının GSYH'ye oranı, muhtemelen 1 puan daha aşağıda gerçekleşecek ve yüzde 5 dolayında olacak. Yine de aynı oranın 2019'da yüzde 3 olduğu anımsandığında, kamu açıklarında bir yılda 2 puanlık artış dikkat çekicidir, devlette kara delik büyümesinin önemli bir göstergesidir.

Açıklar, borçlanmayı ve borç yükünü de artırdı. 2019 yılında GSYH'ye oranla yüzde 32,5 olarak gerçekleşen AB tanımlı genel yönetim borç stokunun 2020 yılında yüzde 41,1'e yükseldiği tahmin ediliyor. Kesin veri, 2021 Mart ayı sonunda GSYH'nin yıllık verilerinin açıklanmasıyla sağlanacak

Yaşanan salgının da etkisiyle, bir önceki yıla kıyaslandığında, 2020 yılında, ekonomik dalgalan-

malar, genel devlet açığını genişletici etki yarattı. Genel devlet açıkları, merkezi bütçe açığının yanı sıra, özelleştirme kapsamındakiler dahil olmak üzere. KİT açıklarını, SGK açıklarını, İşsizlik Sigortası açıklarını ve fonlar ile döner sermaye açıklarını da kapsıyor. Bunlar arasında en ağırlıklı yeri, elbette merkezi bütçe alıyor.

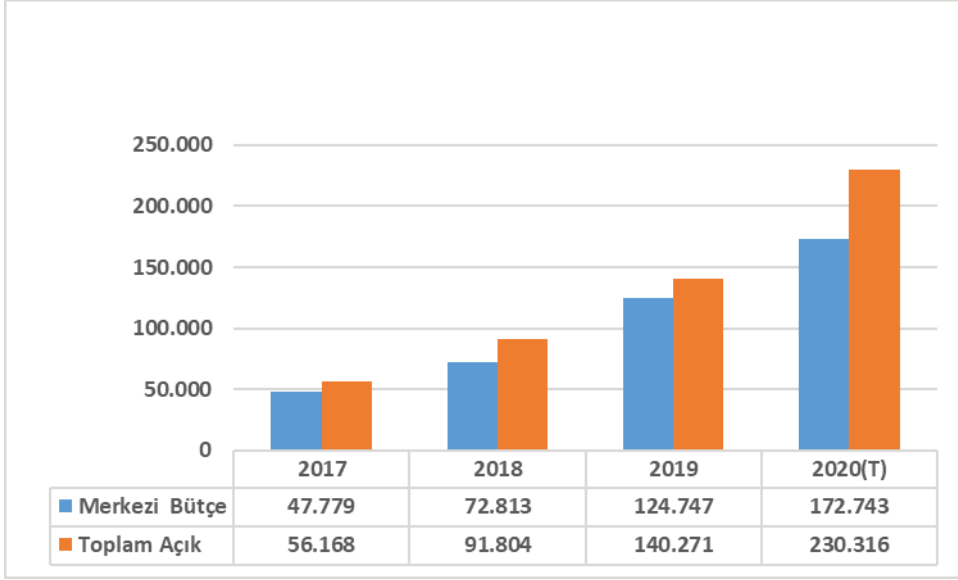
Açıkların kısa sürede devasa boyutlara ulaştığı gözleniyor. 2017'de 56 milyar TL dolayındaki açıkların 2018'de, yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilen ve ekonomik büyümenin yüzde 3'e indiği 2018'de 92 milyar TL'ye ulaştığı gözlemlendi. Kriz yılı 2019'da açıklar 140 milyar TL'yi aşarken 2020'de, 2021 Programı'nda 297 milyar TL olarak tahmin edildi. Ancak 2020 son çeyrekte ekonomideki canlanmanın vergi gelirlerini artırmış olması ve GSYH'nin öngörülenin üstünde gerçekleşecek olması, açık tahminlerini yumuşattı. Açıklarda dörtte üçlük yeri olan Merkezi Bütçe'nin 2020 açığı, Eylül'de 239 milyar TL olarak tahmin edilirken, 2021 Ocak ayında 173 milyar TL olarak açıklandı. Yine de 2020'de genel devlet açığının 230-240 milyar TL arası olması muhtemel. Bu da 2019'a göre yaklaşık 190-200 milyar TL'lik, yüzde 70'in üzerinde bir açık büyümesi demek.

**Tablo 1.** Kamu Kesimi Açığı (Borçlanma Gereği KKBG), Milyon TL

	2017	2018	2019	2020(T)
Merkezi Bütçe	47 779	72 813	124 747	172.743
KİT'ler	-1 155	3 181	8 921	2.890
Mahalli İdareler	15 963	21 758	9 298	9.973
Döner Sermaye	-70	1 554	2 329	2.020
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-1 611	-1 352	-2 105	2.105
İşsizlik Sigortası Fonu	-13 518	-10 923	-3 898	38.993
Fonlar	8 780	4 773	979	1.592
Toplam Açık	56 168	91 804	140 271	230.316

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Muhasebat GM, Merkezi Bütçe kesin, diğerleri tahminidir





**Grafik 3.** Genel Devlet Açığı ve Merkezi Bütçenin Yeri, Milyon TL

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Muhasebat GM, Merkezi Bütçe kesin, diğerleri tahminidir

### Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) kara deliği

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modeliyle 2011'den sonra hızlandırılan yatırımlar, yıllık büyüme oranının en az yüzde 5-6 dolayında olacağı, dış sermaye akışının aksamayacağı ve döviz kurunun pek dalgalanmayacağı varsayımları üstüne inşa edilmişti.

"Şehir hastaneleri" diye adlandırılan 28 sağlık kampüsünü, İstanbul Havalimanı gibi devasa bir yatırımı, köprü, tünel, otoyol, enerji santrallerini içeren bu projeler kümesi, projeleri üstlenenlere devletin arsa tahsisi, kredi kefaleti, hizmet alımı taahhüdü gibi sağladığı kolaylıkların yanı sıra, ciro garantileri ile yaşama geçti.

Bir dizi cömert teşviklerle, çoğu da AKP rejimine yakın sermaye grupları ve yabancı firmalar tarafından hayata geçirilen bu projelerin, ekonomi 2018 sonrası daralmaya başlayınca, umulan araç, yolcu geçişleri, havaalanı trafikleri hedeflerin çok altında kalmaya başladı. Pandemi süreci, bu olumsuzluğu iyice dibe çekti.

Hem son iki yılda hem de 2020'de döviz fiyatının sert yükselişleri, döviz üstünden ifade edilen karşılıklı yükümlülükleri ağırlaştırdı. Üstlenici firmalar, düşen, hatta İstanbul Havalimanı'nda olduğu gibi pandemi aylarında sıfırlanan cirolar karşısında kredi taksitlerini, devlete karşı taahhütlerini karşılayamıyorlar, kur artışlarının getirdiği ek yükler altında iyice bunalıyorlar.

Pandeminin getirdiği bilinmezlik, üstlenici firmalarının ayakta kalmalarını iyice zorlaştırıyor. Devletin bu şirketlere sözleşme süresince (çoğu 25 yıl boyunca) taahhüt ettiği 156 milyar dolarlık hizmet-enerji alım taahhütleri, ciro garantileri ise merkezi bütçeye ağır yükler getirmenin yanı sıra devleti, bu firmaların yaptıkları 20 milyar dolara yakın dış borçları üstlenmek zorunda bırakabilir.

2000'lerde Dünya Bankası'nın telkinleriyle, özellikle yükselen çevre ülkelere önerilen kamu-özel iş-

**Tablo 2.** KÖİ Sözleşme Değerleri ve Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı. 2020

SEKTÖR	Sözleşme Bedeli (Milyon\$)	%	Yatırım Tutarı ( Milyon \$)	%
Havaalanı	73.345	47,1	19.168	24,5
Enerji	37.616	24,1	18.665	23,9
Karayolu	24.092	15,5	23.329	29,9
Sağlık Tesisi	10.842	7,0	10.842	13,9
Liman	4.810	3,1	2.119	2,7
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	2.172	1,4	1.258	1,6
Endüstriyel Tesis	1.465	0,9	1.465	1,9
Gümrük Tesisi	597	0,4	590	0,8
Kültür ve Turizm Tesisi	292	0,2	292	0,4
Demiryolu	279	0,2	279	0,4
Madencilik	257	0,2	0	0,0
Katı Atık	92	0,1	92	0,1
<b>Toplam</b>	<b>155.860</b>	<b>100,0</b>	<b>78.099</b>	<b>100</b>

Kaynak: Strateji ve Bütçe Bşk veri tabanı

taahhütlere girildiği açık. Bu sözleşmelerin ABD doları üstünden yapılması ise en ağır riski oluşturuyor.

Döviz fiyatındaki sert artışlar, yatırımların döviz üstünden maliyetini, devlete kira taahhütlerini, kullanıcılara ABD doları üstünden birim hizmet fiyatının TL karşılıklarını, olağandışı artırdı. Devletin firmalara taahhütleri de döviz üstünden olduğu için, o yükler de dövizin yarattığı tahribat ölçüsünde bütçeye, dolayısıyla vergi mükelleflerine yansıtıldı ve sözleşme yılları boyunca yük oluşturmaya devam edecek.

Devletin 142 milyar dolarlık, sözleşme sürelerine yayılan yükümlülüklerinin 81 milyar dolarlık kısmını şehir hastanelerine kira ödemeleri oluşturuyor. Rusya ile yapılan Akkuyu Nükleer Santrali anlaşması ile öngörülen elektrik satın alma taahhüdü, devletin sırtında 35 milyar dolarlık ikinci ağır yük.

“Mega projelerin” tünel, köprü-otoyol yapımı ile ilgili 7 tanesi için 17,2 milyar dolarlık dış kredi anlaşması imzalandı. Devlet kreditorlere, bu dış borçları aksama olması halinde “üstlenme” sözü vermiş durumda.

Havaalanı dışında, pandemi ile araç ve yolcu trafiği sert düşüşler geçiren 3. Boğaziçi Köprüsü, Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü- İzmir otoyolu gibi dev projelerin sözleşme taahhütlerini ne kadar yerine getirebilecekleri ve kârlı işletmeler olarak hayatta kalıp kalamayacakları ise büyük bir soru işareti. Bu projelerin üstlenicilerinin Erdoğan'ın Saray'ı ile sürekli temas halinde oldukları, can simidi için yalvar yakar oldukları sır olmaktan çıkmış durumda.

birliği projelerine Türkiye, 2011 sonrası hızla ilgi gösterdi. Ağırlıkla havaalanı, köprü-otoyol, nükleer santral yatırımlarının bu model ile inşa edilmesine hız verilip, yerli-yabancı konsorsiyumlarla art arda milyarlarca dolarlık sözleşmeler imzalandı. Bugün için bu çerçevede imzalanmış sözleşmelerin tutarı 156 milyar dolar olarak ifade edilirken, bu tutarın 78 milyar dolarlık kısmı yatırım, 78 milyar dolarlık kısmı da devlete kullanım bedelini oluşturuyor. Devletin proje yapımlarını üstlenen şirketlere sözleşme süresince taahhüt ettiği kiralama, ürün-hizmet alımı ve ciro garantileri tutarları ise 142 milyar dolara ulaşıyor.

Devletin, üstlenici şirketlere havaalanı yapımı, köprü-otoyol inşası, şehir hastanesi, enerji santrali kurmak için destekler, teşvikler vererek sözleşme imzaladığı bu projelerde, yıllara uzanan büyük

### Merkezi Bütçe Açıkları

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile bütçe harcamaları için 1.096 milyar TL ödenek verilmiş, bütçe gelirlerinin 956,6 milyar TL ve bütçe açığının yaklaşık 139 milyar TL olacağı tahmin edilmişti. Ama beklendiği gibi olmadı. 2020 sonunda bütçe açığı 173 milyar TL'ye yaklaşırken, faiz dışı açık ise 38 milyar TL'nin üstüne çıktı.

Merkezi bütçe harcamaları 2019'a göre yüzde 20'nin üstünde artarken gelirlerdeki artış yüzde 17,6'da kaldı ve bütçe açığı da 2019'da yaklaşık 125 milyar TL iken 2020'de 173 milyar TL'ye yaklaştı ve yüzde 38 arttı. Devlet maliyesinin bel ke-

miğini oluşturan merkezi bütçede kara delik büyüdü.

2020 yılı bütçesinde GSYH'ye oranla yüzde 2,9 olması öngörülen bütçe açığının yılsonunda yüzde 3,5-4 dolayında gerçekleşmesi bekleniyor.

2020 yılında, merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcamaları bütçe ödeneğinin üzerine çıkarak 1.068 milyar TL'yi buldu ve GSYH'ye oranının yüzde 20 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin ediliyor.

2020 yılında personel harcamaları, başlangıç ödeneğini aşarak 288 milyar TL'yi buldu. Genel maaş artış oranı, toplu sözleşmede tespit edildiği üzere, Ocak ve Temmuz aylarında yüzde 4 olarak uygu-

**Tablo 3.** Merkezi Yönetim Bütçesi: Gelir-Gider, Açık, Milyon TL

	2019	2020	Değ. %	2020 Pay %
<b>Harcamalar</b>	<b>1.000.027</b>	<b>1.202.236</b>	20,2	100
<b>1-Faiz Hariç Harcama</b>	<b>900.087</b>	<b>1.068.274</b>	18,7	88,9
Personel Giderleri	249.892	287.769	15,2	23,9
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	43.045	48.286	12,2	4,0
Mal ve Hizmet Alımları	84.363	96.399	14,3	8,0
Cari Transferler	400.316	497.989	24,4	41,4
Sermaye Giderleri	80.717	92.911	15,1	7,7
Sermaye Transferleri	16.316	15.171	-7,0	1,3
Borç Verme	25.438	29.750	16,9	2,5
<b>2-Faiz Harcamaları</b>	<b>99.940</b>	<b>133.962</b>	34,0	11,1
<b>Gelirler</b>	<b>875.280</b>	<b>1.029.493</b>	17,6	100
<b>1-Genel Bütçe Gelirleri</b>	<b>847.692</b>	<b>1.000.039</b>	18,0	97,1
Vergi Gelirleri	673.860	833.062	23,6	80,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	93.718	59.410	-36,6	5,8
Alınan Bağış ve Yardımlar	6.993	10.430	49,1	1,0
Faizler, Paylar ve Cezalar	64.488	88.434	37,1	8,6
Sermaye Gelirleri	7.107	7.534	6,0	0,7
Alacaklardan Tahsilat	1.525	1.169	-23,4	0,1
<b>2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri</b>	<b>20.925</b>	<b>21.692</b>	3,7	2,1
<b>3-Düzen. ve Denet. Kur. Gelirleri</b>	<b>6.663</b>	<b>7.762</b>	16,5	0,8
<b>Bütçe Açığı</b>	<b>-124.747</b>	<b>-172.743</b>	38	
<b>Faiz Dışı Açık</b>	<b>-24.808</b>	<b>-38.781</b>	56	

Kaynak: Muhasebat GM veri tabanı



landı, Ocak ayında ilave 1,49 ve Temmuz ayında ilave 1,75 puan enflasyon farkı verildi. Bununla birlikte, başta sağlık personeli olmak üzere ilave istihdam kararları personel giderlerinde yaşanan artışta etkili oldu.

2020 yılı bütçesinde 451,1 milyar TL olarak programlanan cari transferler yılsonunda 500 milyar TL'ye yaklaştı. Söz konusu artıştaki en yüksek payı sağlık, emeklilik ve sosyal yardım için SGK'ya yapılan transferler oluşturdur.

Kamu yatırımlarını ifade eden "Sermaye giderleri" yıl sonunda başlangıç ödeneğinin üzerine çıkarak 93 milyar TL oldu.

Borç verme kalemi, 2020 yılı bütçesinde belirlenen tutarın 2,8 milyar TL üzerinde 30 milyar TL oldu. Söz konusu artışta, demiryolu ulaştırması alanında hizmet gören kamu sermayeli şirketlere yapılan sermaye katkıları etkili oldu. Bu çerçevede, TCDD'ye 3,8 milyar TL, TÜRASAŞ'a 0,7 milyar TL ilave ödenek aktarıldı.

Faizlerin özellikle yılın ikinci yarısında düşürülmesi ile kamunun faiz giderleri 2020 yılı bütçesinde belirlenen tutarın 1,5 milyar TL altında, 134 milyar TL olarak gerçekleşti. Yine de faiz giderlerindeki artışın yüzde 34'ü bulması dikkat çekicidir.

## 2020 Bütçe gelirleri

2020 yılında, bütçe gelirleri 1 trilyon 29 milyar TL dolayında gerçekleşti. Gelirler 2019 gelirlerine göre yüzde 17,6 arttı. Yüzde 14 dolayındaki tüketici enflasyonu düşünüldüğünde, gelirlerde küçük de olsa bir reel artıştan söz edilebilir. Gelirlerin gövdesini oluşturan vergi performansında, pandemi nedeniyle alınan birçok karar etkili oldu.

Salgının ekonomik ve sosyal alanda olumsuz etkileriyle mücadele kapsamında; 2019 yılına ilişkin Nisan ayının son gününe kadar verilmesi gereken kurumlar vergisi beyannamelerinin verilme ve ödeme süreleri 1 Haziran 2020 tarihine kadar uzatıldı. Öte yandan, salgından ciddi şekilde etkilenen sektörlerde faaliyet gösteren mükellefler ile gelir vergisi mükellefi olan yaklaşık 1,9 milyon

vatandaşın tamamı için mücbir sebep halinin varlığı kabul edilerek muhtasar ve katma değer vergisi beyannamelerinin ödeme süreleri 6 ay süreyle uzatıldı.

Dolaylı vergiler, yani KDV, ÖTV gibi vergiler, 2020 vergi gelirlerinde başat yerini korudu. Dâhilde alınan KDV tahsilatı, 2020 yılı bütçe tahmininin 13 milyar TL üzerine çıkarak 71,5 milyar TL seviyesinde gerçekleşti. Söz konusu artış, hayata geçirilen vergi indirimlerine karşın, temel olarak KDV iadelerindeki yavaşlama ile yılın ikinci yarısından itibaren ekonomik faaliyette yaşanan toparlanmadan kaynaklandı.

2020 yılı Ocak ayında mobilya ürünlerinde yüzde 18 olarak uygulanan KDV oranı kalıcı olarak yüzde 8'e düşürüldü. Salgından en çok etkilenen sektörlerden olan hava yolu ile yolcu taşımacılığı hizmetlerinde Nisan-Haziran dönemi için 3 ay süreyle KDV oranları yüzde 18'den yüzde 1'e indirildi. Yine eğitim ve öğretim hizmetlerinde 1 Eylül 2020 ila 30 Haziran 2021 tarihleri arasında uygulanmak üzere KDV oranı yüzde 8'den yüzde 1'e indirildi.

Ağustos-Aralık döneminde geçerli olmak üzere, salgının olumsuz olarak etkilediği turizm hizmetlerinde KDV oranları (konaklama ve genel orana tabi yeme-içme hizmetleri dahil) yüzde 8'den yüzde 1'e çekildi, işyeri kiralama ile eğlence, bakım onarım ve diğer birçok sektörde yüzde 18 olarak uygulanan KDV oranı ise yüzde 8'e indirildi.

2020 yılında petrol ve doğal gaz ürünlerinden elde edilen ÖTV tahsilatı, bütçe tahmininin 3,6 milyar TL üzerine çıkarak 69 milyar TL oldu.

Pandemi şartlarında kamu taşıtlarından sakınarak özel araç sahibi olma eğilimi arttı ve otomobil satışlarında adeta patlama yaşandı. 2020 yılında, motorlu araç satışlarına ilişkin ÖTV tahsilatının bütçe hedefi, 28 milyar TL üzerine çıkarak 46,6 milyar TL olarak gerçekleşti. Söz konusu artışta, vergi matrahlarında oluşan yükselme yanında düşen kredi faizlerinin de etkisiyle taşıt satışlarında yaşanan artış belirleyici oldu. Motorlu taşıtlar vergisi tahsilatı ise bütçe hedefinin 1,5 milyar TL al-

Tablo 4. 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

		(Bin TL)	
	TOPLAM	Bütçe Hedefi (*)	Fark
Merkezi Yönetim Gelirleri	1.029.493.304	956.587.613	72.905.691
Genel Bütçe Gelirleri	1.000.038.914	936.635.045	63.403.869
I-Vergi Gelirleri	833.062.294	784.601.816	48.460.478
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	263.861.661	271.513.921	-7.652.260
a) Gelir Vergisi	158.814.288	182.120.509	-23.306.221
b) Kurumlar Vergisi	105.047.373	89.393.412	15.653.961
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	17.277.015	18.619.197	-1.342.182
a) Veraset ve İntikal Vergisi	1.298.073	1.215.799	82.274
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	15.978.942	17.403.398	-1.424.456
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	314.895.012	263.969.991	50.925.021
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	71.541.597	57.804.672	13.736.925
b) Özel Tüketim Vergisi	207.283.154	175.174.787	32.108.367
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	27.067.541	24.982.290	2.085.251
d) Şans Oyunları Vergisi	3.463.727	1.876.194	1.587.533
e) Özel İletişim Vergisi	4.488.226	4.132.048	356.178
f) Dijital Hizmet Vergisi	1.060.932		1.060.932
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Vergiler	185.410.510	179.442.692	5.967.818
5. Damga Vergisi	20.961.323	21.500.053	-538.730
6. Harçlar	30.652.753	29.550.219	1.102.534
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	4.020	5.743	-1.723
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	59.409.995	64.330.972	-4.920.977
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	10.430.055	11.042.648	-612.593
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	88.434.090	62.152.069	26.282.021
V-Sermaye Gelirleri	7.533.512	13.593.677	-6.060.165
VI-Alacaklardan Tahsilat	1.168.968	913.863	255.105
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	21.692.000	12.464.193	9.227.807
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	7.762.390	7.488.375	274.015

Kaynak: Muhasebat GM

tında kalarak 16 milyar TL olarak gerçekleşti. Söz konusu gelişmede vergi tutarlarının tespitinde esas alınacak yeniden değerlendirme oranının yüzde 12 seviyesinde belirlenmesi etkili oldu.

2020 yılında tütün mamullerinden elde edilen ÖTV tahsilatı, tüketimin başlangıç tahminlerinin bir miktar altında kalması nedeniyle, bütçe tahmininin 3 milyar TL altında kalarak 61,8 milyar TL olarak gerçekleşti.

2020 yılında alkollü içkiler ve kolalı gazozlardan

elde edilen ÖTV tahsilatı, bütçe hedefinin 0,6 milyar TL altına düşerek 16,5 milyar TL olarak gerçekleşti.

2020 yılında banka ve sigorta muameleleri vergisi (BSMV) tahsilatı, kambiyo işlemlerinde geçerli BSMV oranının belirli bir süre yüzde 1'e yükselmesi sonucunda, bütçe hedefinin 2 milyar TL üzerine çıkarak 27 milyar TL seviyesinde gerçekleşti. Özel iletişim vergisi tahsilatı ise bütçe hedefinin 0,4 milyar TL üzerine çıkarak 4,5 milyar TL olarak gerçekleşti.

2020 yılında, ithalde alınan KDV tahsilatı, bütçe tahmininin 1,2 milyar TL üstünde, 159,2 milyar TL oldu. Gümrük vergisi tahsilatı ise, bütçe hedefinin 5 milyar TL üzerine çıktı, 25,46 milyar TL oldu.

2020 yılında, salgının ekonomik ve sosyal hayat üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için devreye alınan tedbir ve teşvikler kapsamında kredi faizlerindeki düşüşe bağlı olarak konut satışlarının artması nedeniyle, harç gelirleri, bütçe hedefinin 1 milyar TL üzerinde 30,6 milyar TL'yi buldu. Damga vergisi tahsilatı ise bütçe hedefinin 0,5 milyar TL altında kalarak 21 milyar TL olarak gerçekleşti.

2020 yılında vergi dışı gelirler, bütçe hedefinin 15 milyar TL üzerine çıkarak 167 milyar TL oldu. Söz konusu artışta; faiz gelirlerine ve para cezalarına ilişkin tahsilattaki artışlar da etkili oldu.

### Açıkta tırmanış

Merkezi bütçe gelirlerinin yüzde 17,6 artışla 1 trilyon 29 milyar TL'yi bulmasına karşılık, harcamaların 1,1 trilyon TL'yi geçmesiyle 172,7 milyar TL bütçe açığı verildi. Bu, 2019'da 124,7 milyar TL idi. Yani açık bir yılda 48 milyar TL, oran olarak da yüzde 38'in üzerinde arttı.

Harcamalarda, cari transferler, özellikle SGK'ya yapılan transferler, faiz ödemelerinde artışlar ve personel giderleri etkili oldu. Gelirler ayağında ise özellikle tüketimden alınan dolaylı vergiler ve Merkez Bankası'ndan temettü gelirleri etkili oldu.

2020 sonunda verilen 173 milyar TL'ye yakın açık, genel devlet açıklarının dörtte üçüne yakın.

**Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, Milyon TL**

	2019	2020	Değ. %	Fark
<b>Harcamalar</b>	<b>1.000.027</b>	<b>1.202.236</b>	<b>20,2</b>	<b>202.210</b>
<b>1-Faiz Hariç Harcama</b>	<b>900.087</b>	<b>1.068.274</b>	<b>18,7</b>	<b>168.187</b>
Personel Giderleri	249.892	287.769	15,2	37.877
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	43.045	48.286	12,2	5.240
Mal ve Hizmet Alımları	84.363	96.399	14,3	12.036
Cari Transferler	400.316	497.989	24,4	97.674
Sermaye Giderleri	80.717	92.911	15,1	12.194
Sermaye Transferleri	16.316	15.171	-7,0	-1.146
Borç Verme	25.438	29.750	16,9	4.312
<b>2-Faiz Harcamaları</b>	<b>99.940</b>	<b>133.962</b>	<b>34,0</b>	<b>34.023</b>
<b>Gelirler</b>	<b>875.280</b>	<b>1.029.493</b>	<b>17,6</b>	<b>154.214</b>
<b>1-Genel Bütçe Gelirleri</b>	<b>847.692</b>	<b>1.000.039</b>	<b>18,0</b>	<b>152.347</b>
Vergi Gelirleri	673.860	833.062	23,6	159.203
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	93.718	59.410	-36,6	-34.308
Bağış ve Yardımlar ile Özel Gel	6.993	10.430	49,1	3.437
Faizler, Paylar ve Cezalar	64.488	88.434	37,1	23.946
Sermaye Gelirleri	7.107	7.534	6,0	426
Alacaklardan Tahsilat	1.525	1.169	-23,4	-356
<b>2-Özel Bütçeli İd.Öz Gelirleri</b>	<b>20.925</b>	<b>21.692</b>	<b>3,7</b>	<b>767</b>
<b>3-Düzen. ve Denet. Kurum.Gelirleri</b>	<b>6.663</b>	<b>7.762</b>	<b>16,5</b>	<b>1.100</b>
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-124.747</b>	<b>-172.743</b>	<b>38,5</b>	<b>-47.996</b>
<b>Faiz Dışı Denge</b>	<b>-24.808</b>	<b>-38.781</b>	<b>56,3</b>	<b>-13.973</b>

Kaynak: Muhasebat GM

### Varlık Fonu Karanlığı

Türkiye'de Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan yönetiminin "buluşları" arasında yer alan Türkiye Varlık Fonu (TVF), kamu varlıklarının kullanımının karartılmasında adı sıkça geçen bir kuruluş haline geldi.

20 kamu kuruluşunu, bazı lisansları, bir dizi gayrimenkulü çatısı altında "varlık" olarak tutuyor görünen TVF, gerçekte neredeyse "varlıksız". Çatısı altındaki kuruluşların çoğu Hazine ve Maliye Bakanlığı'na ya da farklı bakanlıklara bağlı. Bu varlıklar gelir yaratırlarsa gelirleri merkezi bütçeye gidiyor, sermayeleri azalır ya da "görev gereği" zarar ederlerse de zararları merkezi bütçeden karşılanıyor. Daha da ilginç TVF, kamu denetçisi Sayıştay tarafından denetlenemiyor ama hisselerini elinde tuttuğu bu kuruluşlar, kamu bankaları Sayıştay denetiminde.

Türkiye'nin varlık fonu, daha çok petrol zengini ülkelerin cari fazlalarını değerlendirmek üzere kurdukları varlık fonlarına ismi dışında pek benzemiyor. Kronik cari açık veren ve dış kaynakla ekonomisi dönen AKP iktidarı, bir varlık fonu kuruluşuna, bir nevi öykünerek, farklı amaçlarla yöneldi. Hukuk otoritelerinin "garip" ya da "ucube" olarak nitelediği TVF'nin örgütsel mimarisinde ciddi tasarım hataları var. Bu çarpık yapı bir dizi hukuksal kaosa yol açtığı gerçeği bir yana, çeşitli komplo teorilerinin üretimine ve sağlıksız, yararsız tartışmalara da kapı aralıyor, sorun üstüne sorun üretiyor.

Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsünde olan ve TVF'ye devredilen boru hatları şirketi BOTAŞ, petrol arama şirketi TPAO, denizcilik kuruluşu TDİ, çay işleme kompleksi Çay-Kur, madencilik sektöründeki Eti Maden gibi kamu kuruluşları, 233 sayılı KİT kararnamesi çerçevesinde faaliyet gösteriyorlar ve TVF'nin bunlar üstünde her tür tasarrufta bulunması, öncelikle bu yasal çerçeveden çıkmalarına bağlı. Örneğin, özelleştirme hedefiyle bazı KİT'leri devralan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın devraldığı kuruluşlar üstündeki tasarruf yetkisi TVF'de yok. Olmadığı için, yönetim kurulu üyelerini TVF atayamıyor, kuruluşların bütçeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanıyor, kârları Hazine'ye aktarılıyor.

Fonun kuruluş yasasında "Fon, değer yarattığı şirketlerden lisans, kâr ve kira geliri elde ederek kendini finanse edebilen bir yapı oluşturmayı hedefler. Türkiye'nin vizyoner projelerine de sermaye desteği sağlamak için çalışır" deniliyor. Oysa bu şirketlerin gelirleri fona değil, yasa gereği merkezi bütçeye aktarılıyor.

Örneğin, Merkez Bankası'nın aktardıkları dışında, kamu kuruluşlarınca temettü, kâr, hâsıla payı adı altında 2018'de 4,6 milyar TL, 2019'da 4,5 milyar TL, 2020'nin ilk dokuz ayında da 2,3 milyar TL gelir TVF'ye değil, merkezi bütçeye aktarıldı.

Aynı şekilde, 2019 yılında Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın zayıflayan sermayelerini güçlendiren TVF değil Hazine oldu ve 28 milyar TL'lik (22 Nisan 2019'un kuruyla 3,7 milyar Avro) kaynak, Hazine'den bankalara aktarıldı.

Devralmış görüldüğü şirketlerin kendi özel yasalarının olması da TVF'nin bu kuruluşları "varlığa" dönüştürmesinde engel oluşturuyor.

Fon'un yapabildiği, kamu varlıklarını ipotek ettirip borçlanma. Bu da bugüne kadar ancak 1 milyar Avro'luk bir dış kaynak için olabildi. TVF, bu dış borçlanmaya girerek İstanbul Finans Merkezi'nin

inşaatını üstlenen şirketleri kurtardı. Fon, Hazine'nin garantörlüğünde borçlandı. Borçlanmayı sağlayan kreditorler Citibank N.A. London Branch ile Çin bankası ICBC liderliğindeki bir bankalar konsorsiyumuydu ve 1 milyar avroluk kredi iki yıl vadeli verilmişti.

Kısa sürede bu kaynakla ne yapılmak istendiği de anlaşıldı. Fon, batık durumdaki İstanbul Finans Merkezi projesinin üstlenici inşaat firmalarından "yükümlülük" satın almaya karar vermişti. Hem de 1,7 milyar TL'ye yakın bir meblağ tutarında. Yükümlülükleri satın alınarak kurtarılan üç firma, adı AKP dönemi ile neredeyse özdeşleşen, hızla palazlandırılan Ağaoğlu İnşaat ile İntaş ve YDA idi.

"Sermayesiz-varlıksız" TVF, kurulduğu 2016 yılından bu yana bir tasarım hatası. Yasalarla çelişiyor, kamu varlıklarını karşılık göstererek bazı tasarruflarda bulunuyor ama kamu varlıkları üstünden yapılan işler hiçbir biçimde denetlenemiyor. O zaman kamu denetiminden kaçarak devlet yönetmenin, belki de haksız servet transferinin, çıkar sağlamanın aracı hâline gelmekle eleştirilen bir Fon var ortada.

### Yerel Yönetim açıkları

Devletin kara deliklerinden birini de yerel yönetimler oluşturuyor.

Yerel yönetimler ya da resmi deyimle, "Mahalli idareler" dengesi; il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyelerine bağlı idareler, belediyelerin oluşturduğu birlikler ve İller Bankası hesaplarını kapsıyor.

2019'da mahalli idare gelirleri, vergi gelirleri ve faktör gelirlerindeki reel düzeyde gerilemekle birlikte, nominal olarak yüzde 4,4 oranında arttı ve 120,8 milyar TL olarak gerçekleşmişti. Mahalli idare harcamaları ise, yerel seçimler öncesi dönemde hızla artan açıklar sonrası ortaya çıkan yüksek finansman ihtiyacı ve gelirlerdeki reel azalmaya bağlı olarak GSYH'nin yüzde 3,01'i seviyesindeydi. Mahalli idare harcamalarının gerilemesinde en

**Tablo 6.** Mahalli İdarelerin Açıkları, Milyon TL

	2017	2018	2019	2020 (T)
<b>GELİRLER</b>	<b>115.685</b>	<b>120.779</b>	<b>139.940</b>	<b>163.553</b>
1.Vergiler	86.464	91.994	110.222	127.884
2.Vergi Dışı Norm. Gelir	10.906	13.560	14.769	17.361
3.Faktör Gelirleri (Net)	18.315	15.225	14.948	18.308
<b>GELİRLER /GSYH,%</b>	<b>3,08</b>	<b>2,8</b>	<b>2,88</b>	<b>2,9</b>
<b>HARCAMALAR</b>	<b>137.442</b>	<b>130.077</b>	<b>149.913</b>	<b>173.814</b>
1.Cari Giderler	75.084	80.354	91.987	105.599
2.Yatırım Harcamaları	55.845	38.357	43.326	51.743
3.Cari Transferler	8.770	12.336	14.015	16.167
4.Kamulaştırma ve Sabit Değer Artışı	-6.096	-4.456	-4.238	-5.314
5.Sermaye Transferi (Net)	3.840	3.487	4.823	5.620
<b>HARCAMALAR/GSYH,%</b>	<b>3,66</b>	<b>3,01</b>	<b>3,09</b>	<b>3,08</b>
<b>AÇIKLAR</b>	<b>-21.758</b>	<b>-9.298</b>	<b>-9.973</b>	<b>-10.261</b>

Kaynak: Muhasebat GM ve SBB



önemli pay, yerel seçimler öncesi dönemde tarihi yüksek seviyelere ulaşan yatırım harcamalarına aittir. Buna bağlı olarak, yatırım harcamaları 2019 yılında bir önceki yıla göre nominal düzeyde yüzde 31,3 gerileyerek mahalli idarelerde mali dengelemenin ana unsuru oldu. Böylece, 2018 yılında GSYH'nin yüzde 0,58'i düzeyinde olan mahalli idareler bütçe açığı, 2019 yılında GSYH'nin yüzde 0,22'sinde tutuldu.

2020 yılında, mahalli idare gelirlerinin, vergi gelirlerindeki sınırlı reel artışının da katkısıyla GSYH'ye oranla yüzde 2,88 seviyesinde gerçekleşeceği, mahalli idare harcamalarının ise devam eden finansman ihtiyacına bağlı olarak GSYH'nin yüzde 3,09'u seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmişti.

2020 yılında mahalli idarelerin 10,2 milyar TL açık vermesi bekleniyordu.

### Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Açıkları

Devletin sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları da büyüyor ve 5 kara delikten birini oluşturuyor. Sosyal güvenlik kuruluşları kapsamında Sosyal

Güvenlik Kurumu (SGK) ve İşsizlik Sigortası Fonu (İŞF) yer alıyor.

2020 yılında bir önceki yıla göre temelde prim gelirlerindeki düşüş nedeniyle SGK'nın toplam gelirlerinde önemli bir azalma bekleniyor. Buna karşılık, sigorta ödemeleri ve sağlık giderlerindeki artış nedeniyle SGK'nın toplam giderleri önemli artışlar gösterdi. Sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik merkezi bütçeden yapılan transferler bir önceki yıla göre hızla yükseldi.

2020 yılında bütçeden SGK'ya faturalı ödemeler, ek karşılıklar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, prim teşviklerinden kaynaklanan transferler ile prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dâhil olmak üzere 249,2 milyar TL transfer yapılması öngörüldü.

İşçi, esnaf ve çiftçi emekli aylıkları, 2020 yılı Ocak ayında yüzde 6,5; Temmuz ayında ise yüzde 5,75 oranında artırıldı. Memur maaşları ve memur emekli aylıklarında ise, 2020 yılı Ocak ayında yüzde 5,49; Temmuz ayında yüzde 5,75 oranında artış sağlandı.

Tablo 7. Sosyal Güvenlik Sistemi (Milyon TL)

	Ocak-Eylül				
	2017	2018	2019	2019	2020
<b>Toplam Gelirler</b>	<b>288.560</b>	<b>369.211</b>	<b>424.228</b>	<b>312.876</b>	<b>338.413</b>
Prim Gelirleri	203.145	246.153	290.197	207.329	223.223
SGK'ya Bütçeden Yapılan Transfer	128.183	150.530	196.798	158.082	197.941
<b>Toplam Giderler</b>	<b>312.735</b>	<b>384.962</b>	<b>464.173</b>	<b>350.073</b>	<b>402.255</b>
Finansman Açığı	24.175	15.751	39.945	39.968	70.180
<b>Akif Sigortalı Sayısı (4a, 4b.4c)</b>	<b>22.280.463</b>	<b>22.072.840</b>	<b>22.000.964</b>	<b>22.071.428</b>	<b>23.068.886</b>
<b>Pasif Sigortalı, (Aylık Alanlar; 4a, 4b, 4c) (Kişi)</b>	<b>12.154.140</b>	<b>12.613.151</b>	<b>12.977.719</b>	<b>12.896.048</b>	<b>13.216.287</b>
<b>SGK İşyeri Sayısı (Kamu+Özel; Geçici-Sürekli)</b>	<b>1.874.682</b>	<b>1.879.771</b>	<b>1.891.512</b>	<b>1.862.812</b>	<b>1.929.880</b>
<b>Sigortalı Nüfus Oranı</b>	<b>87,07</b>	<b>85,60</b>	<b>85,03</b>	<b>85,42</b>	<b>86,77</b>
<b>Genel Sağlık Sigortasını Kendileri Ödeyenler(Kişi)</b>	<b>1.889.260</b>	<b>2.322.684</b>	<b>2.393.087</b>	<b>2.511.169</b>	<b>2.433.997</b>
<b>Genel Sağlık Sig. Primleri Devletçe Ödeyenler(Kişi)</b>	<b>7.936.009</b>	<b>8.262.402</b>	<b>9.080.521</b>	<b>8.756.855</b>	<b>7.805.073</b>

Kaynak: SGK

Sosyal güvenlik prim gelirlerini etkileyen en temel parametrelerden biri olan asgari ücret, yılın tamamında geçerli olmak üzere 2020 yılı Ocak ayında yüzde 15 oranında artışla brüt 2.943 TL'ye yükseltilmişti.

Prim teşvikleri kapsamında merkezi yönetim bütçesinden SGK'ya 2019 yılında 22,3 milyar TL transfer yapılmıştı. 2020 yılında da 22,9 milyar TL transfer yapılması bekleniyor.

2019'da SGK ilaç ve tedavi harcamaları, sırasıyla 39,6 milyar TL ve 69,5 milyar TL'ye ulaşmıştı. 2020 yılında ise, söz konusu harcamaların sırasıyla 47,4 milyar TL ve 87,3 milyar TL olarak gerçekleşmesi bekleniyordu.

SGK'ya bütçeden yapılan transferler 2020 Kasım sonunda 402 milyar TL'yi geçti. SGK, bütçe kaynaklarını giderek daha çok kullanırken, kendi kara deliğinin yanı sıra merkezi bütçenin kara deliğini de derinleştiriyor.

## İşsizlik Sigortası Fonu'nda Erime

Bir diğer sosyal güvenlik kurumu İşsizlik Sigortası Fonu'nun da varlıkları hızla eriyor. Pandemi yılın- da merkezi bütçeden sosyal yardımlar 6 milyon aileye biner TL olarak açıklandı ve sosyal yardım esas olarak İşsizlik Sigortası Fonu'ndan (İSF) gitti. Böyle olunca, Fon'un varlıklarında da önemli bir erime oldu.

İSF'nin 2019'da 40 milyar TL dolayında olan gelirleri 2020 yılında 38 milyar TL dolayına düştü. Buna karşılık giderleri aynı dönemde 36,5 milyar TL'den 66,5 milyar TL'ye çıktı. Bu durum Fon varlığının da bir yılda 133 milyar TL'den 103 milyar TL'ye kadar erimesine neden oldu. 2020'de 66 milyar TL'lik Fon harcamalarından 42 milyar TL işçiler için ödenirken 24 milyar TL de işverenler için kullanıldı.

17/04/2020 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7244 sayılı Kanunla, İş Kanunu kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın bazı özel haller dışında

**Tablo 8.** İşsizlik Sigortası Fon Durumu (Bin TL)

	2018	2019	2020
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>34.628.529</b>	<b>40.365.368</b>	<b>38.270.443</b>
İşçi ve İşveren Primi (%1 işçi, %2 işveren)	13.877.888	16.547.023	16.225.243
Devlet Katkısı	4.625.963	5.515.674	5.408.411
Faiz Gelirleri	15.108.359	16.832.038	15.749.723
Diğer Gelirler	1.016.320	1.470.633	887.066
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>23.705.145</b>	<b>36.467.481</b>	<b>66.599.185</b>
İşsizlik Ödeneği*	5.865.518	10.006.403	8.384.775
Kısa Çalışma Ödeneği*	843	192.432	27.395.624
Nakdi Ücret Desteği*	-	-	6.536.049
Yarım Çalışma Ödeneği*	24.811	30.724	27.448
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	81.027	156.954	48.665
Aktif İşgücü Programları	4.904.236	6.579.273	2.955.297
İşbaşı Eğitim Programları	1.851.971	3.039.028	2.690.180
Teşvik ve Destek Ödemeleri	10.709.430	16.058.120	18.088.597
Diğer Giderler	267.308	404.546	472.548
<b>MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI **</b>	<b>127.643.906</b>	<b>131.541.793</b>	<b>103.213.050</b>

Kaynak: İŞKUR

üç ay süreyle fesih yasağı getirildi. 28/07/2020 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7252 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanına fesih yasağı ve ücretsiz izin döneminde nakdi ücret desteği uygulamasını 30/06/2021 tarihine kadar uzatma yetkisi verildi. Fesih yasağının uygulanma süresi iki kez daha uzatıldı.

17/04/2020 tarihli ve Resmi Gazete'de yayımlanan 7244 sayılı Kanunla birlikte işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneği ile işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık aylığı almamak kaydıyla ücretsiz izinde bulundukları veya işsiz kaldıkları süre kadar İşsizlik Sigortası Fonundan günlük 39,24 TL nakdi ücret desteği verilmesi kararlaştırıldı. Fon'dan 2020 boyunca 6 milyar TL, nakdi ücret olarak ödendi. 27 milyar TL ise Kısmi Çalışma Ödeneği alanlara ödendi.

Fon'dan 2020'de yapılan 66 milyar TL'lik harcama ile İSF'nin varlıkları 30 milyar TL'den fazla erimeye uğradı.

### KİT açıkları

Kamunun mal ve hizmet üretimindeki payının azaltılması yönünde izlenen piyasacı, özelleştir-

meci, anti-kamucu politikalar sonucu yıllar itibarıyla KİT'lerin ülke ekonomisi içerisindeki payı azaldı. 2000 yılında KİT'lerin ürettiği katma değer GSYH'ye oranı yüzde 3,5 seviyesindeyken 2020 yılı sonunda bu oran yüzde 0,7'ye indi. Buna paralel olarak, KİT yatırımlarının toplam kamu ve özel sektör yatırımları içerisindeki payının da 2000 yılındaki yüzde 5,8 seviyesinden 2020 yılında yüzde 2,1'e gerilediği tahmin ediliyor. Aynı dönemde 435 bin olan KİT'lerin yıllık ortalama personel sayısı, 106 bine düştü.

KİT varlığının bu kadar azaltılmasına karşılık, eldeki KİT'ler yine de efektif biçimde işletilemedi ve KİT'ler kara delik olmayı 2000'li yıllarda da sürdürdüler.

2020 yılı Ekim ayı itibarıyla 233 sayılı KHK kapsamında faaliyet gösteren KİT sayısı 19'du. Bu kuruluşlara ilaveten özelleştirme programında bulunan ve yüzde 50'den fazla kamu payı olan Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ) A.Ş., TÜRKŞEKER A.Ş. ve Sümer Holding A.Ş. KİT dengesi kapsamında izleniyor.

KİT'ler ve özelleştirme portföyünde izlenen kuruluşlar, 2019 yılında GSYH'nin yüzde 0,21'i oranında finansman açığı verdiler. 2020 yılında ise bu kuruluşların GSYH'nin yüzde 0,06'sı oranında finansman açığı vermesinin beklendiği belirtilmişti.

**Tablo 9.** 233 Sayılı KHK'ya Tabi İşletmeciler KİT Finansman Dengesi (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)

	2019	2020 (T)
<b>A. GELİRLER</b>	<b>205.998</b>	<b>195.974</b>
I. İşletme Gelirleri	176.253	167.085
II. Kurum Bünyesinde Kalan Fonlar	9.665	11.171
III. Bütçe ve Fonlar	20.080	17.719
<b>B. GİDERLER</b>	<b>213.287</b>	<b>197.666</b>
I. İşletme Giderleri	177.988	167.737
II. Yatırım Harcamaları	20.559	25.866
III. Stok Artışı	7.954	-2.288
IV. Sabit Kıymet Artışı	-828	-91
V. Dolaysız Vergiler	3.064	3.127
VI. Temettü Ödemeleri	2.637	1.579
VII. Diğer Giderler	1.912	1.734
<b>C. GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>-7.289</b>	<b>-1.691</b>

Kaynak: 2021 Programı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Bu kuruluşlara 2020 yılında 15,5 milyar TL sermaye transferi, 1,9 milyar TL görevlendirme bedeli ve 0,9 milyar TL kamu hizmeti yükümlülüğü ödemesi yapılması öngörülmüştü. Kuruluşlardan Hazine'ye 2020 yılında 1,2 milyar TL hasılat payı ve 1,6 milyar TL temettü ödemesi yapılması tahmin edilmişti. Aynı dönemde yatırım harcamalarının 26 milyar TL olarak gerçekleşeceği tahmin edildi.

### Devlet borçlarında tırmanış

Merkezi bütçede ve diğer bütçelerdeki açığın büyümesi ile devletin iç ve dış kaynaklardan borçlanma ihtiyacı da arttı ve sonuçta devletin borç stoku yeniden büyümeye başladı. Yapılan borçlanmalar için ödenen faizlerde de çok hızlı bir artış var.

Toplam devlet borçları, 2018'de 1,1 trilyona yakın iken 2019'da 1,3 trilyon TL'yi geçti ve 2020'nin 11. ayında 1,9 trilyon TL'yi buldu.

Özellikle 2020'de borç stokunda yüzde 41'e varan artış olması dikkat çekici ve alarm verici. Bu hızlı borçlanma ile birlikte devletin borç stokunun GSYH'ye oranı da yüzde 40'a tırmandı. Bu oran 2017'de yüzde 28, 2018'de yüzde 29'a yakındı ve 2019'da yüzde 31'den ibaretti.

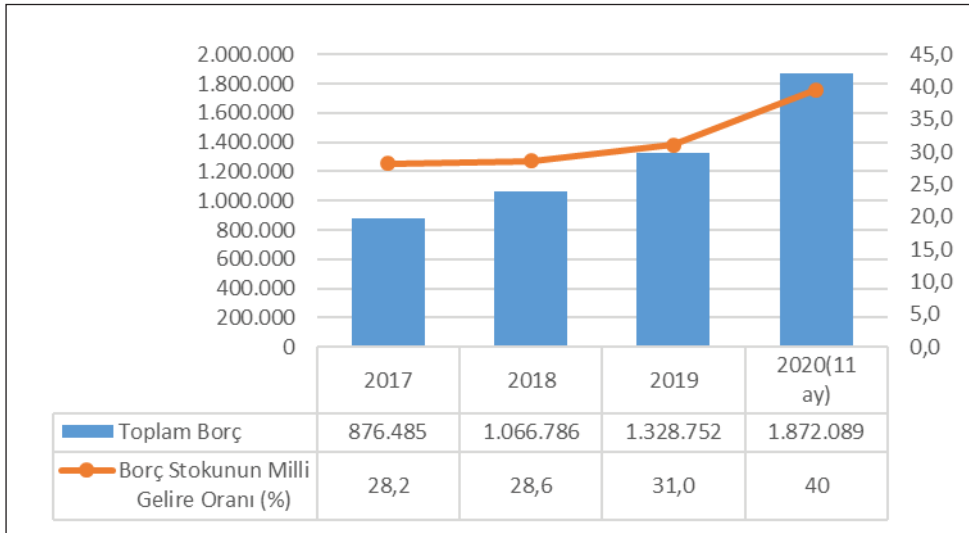
2020'nin Kasım ayı sonunda 1,9 trilyon TL'ye yaklaşan devlet borçlarının yüzde 58'e yakını iç borçlar oluşturuyor ve 1,1 trilyon TL'ye yakın iç borçların yarısından çoğu da faiz yükünden oluşuyor.

Devletin dış borçları 102 milyar doları aştı, TL karşılığı da 800 milyar TL'ye yaklaşmış durumda. Dış borç yükünün yarısına yakını faiz yükünden oluşuyor.

Devletin borçlarının yüzde 58'e yakını döviz cinsinden yapılmış borçlanma ile oluştu. Hem dışarıdan borç alındı hem de içeriden döviz üstünden borçlanıldı. Böylece borç stokunun yüzde 58'i dövizle yapılmış borçlanmadan oluştu. İç borçların yüzde 26,2'si döviz üstünden yapılan borçlanma ile gerçekleşti.

Devlet borçlarının hızlı artışı, stokun önemli bir kısmının döviz üstünden gerçekleşmesi ve kur artışlarına duyarlılığı, riskleri artırıyor. Borçlar için ödenen faizler de kamu kaynaklarından önemli tutarları götürüyor.

2019'da yaklaşık 100 milyar TL'yi bulan devletin faiz ödemeleri, 2020'nin 11 ayında 129 milyar TL'yi geçti. Bu, bir yılda yüzde 35 artış demek. Merkezi



**Grafik 4.** Devlet Borçları: 2017-2020(11 ay) Milyon TL, %

Kaynak: Hazine ve Maliye Bak. Veri tabanı

Tablo 10. Devletin Borçları (Milyon TL)

	2017	2018	2019	2020 (11 ay)
<b>Toplam Borç</b>	<b>876.485</b>	<b>1.066.786</b>	<b>1.328.752</b>	<b>1.872.089</b>
<b>Toplam Borcun Önceki Yıl Sonuna Göre Değişimi (%)</b>	15,3	21,7	24,6	41
Borç Stokunun Milli Gelire Oranı (%)	28,2	28,6	31,0	40
<b>İç Borç (Anapara)</b>	<b>535.448</b>	<b>586.142</b>	<b>755.052</b>	<b>1.075.011</b>
<b>İç Borcun Toplam Faiz Yüğü</b>	<b>309.668</b>	<b>456.743</b>	<b>426.040</b>	<b>544.544</b>
<b>Dış Borç (Anapara)</b>	<b>341.038</b>	<b>480.644</b>	<b>573.700</b>	<b>797.078</b>
<b>Dış Borç (Milyon Dolar) Ana Para</b>	<b>90.241</b>	<b>91.245</b>	<b>96.392</b>	<b>102.023</b>
<b>Dış Borcun Toplam Faiz Yüğü (Milyon Dolar)</b>	<b>46.587</b>	<b>46.294</b>	<b>46.543</b>	<b>45.580</b>
<b>TL Cinsinden Borç</b>	<b>535.059</b>	<b>580.277</b>	<b>668.538</b>	<b>792.824</b>
<b>Döviz Cinsinden Borcun TL Karşılığı (Anapara)</b>	<b>341.435</b>	<b>486.838</b>	<b>660.297</b>	<b>1.079.265</b>
<b>Döviz Cinsinden Borcun Stok İçerisindeki Payı (%)</b>	38,95	45,64	49,69	57,65
<b>İç Borç İçerisindeki Döviz Borcunun Payı(%)</b>	0,07	1,06	11,47	26,25
<b>Hazinenin Bütçeden Ödediği Toplam Faiz</b>	<b>56.712</b>	<b>73.961</b>	<b>99.940</b>	<b>129.073</b>
Bir önceki yıla göre değişim (%)	12,9	30,4	35,1	35
<b>Bütçeden Ödenen İç Borç Faizi</b>	<b>42.160</b>	<b>54.542</b>	<b>75.724</b>	<b>98.544</b>
<b>Bütçeden Ödenen Dış Borç Faizi</b>	<b>14.552</b>	<b>19.419</b>	<b>24.216</b>	<b>30.529</b>

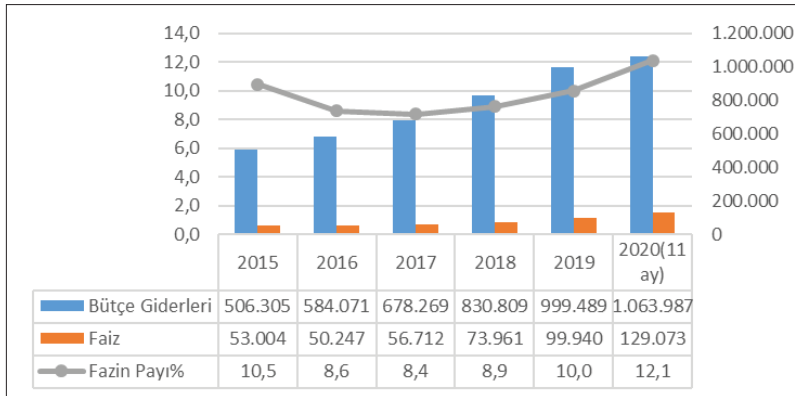
**Kaynak:** Hazine ve Maliye B. veri tabanı

bütçeden ödenen iç borç faizi 100 milyar TL'yi geçerken dış borçlar için de 30 milyar TL'den fazla faiz ödenmiş olacak. Böylece faiz giderleri, personel giderlerinin yarısına yaklaşmış durumda ve toplam bütçe harcamaları içindeki payı da yüzde 12'yi geçmiş durumda. Bu oran iki yıl önce yüzde 8-9 bandındaydı.

2020'de faizlerin düşük tutulmasına karşın gerçekleşen bu faiz faturasının, borçlanma ihtiyacı artan kamu kesiminin artacak borçlanmasıyla daha da büyüyeceği ve bütçe gelirlerinin önemli

bir kısmını götüreceği açık.

Devletin yeniden sürüklenmekte olduğu mali kriz, ekonominin genelinin sürüklendiği krizden bağımsız değil ve ekonomik kaos da siyasal çarpıklıktan bağımsız değil. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulandığı yıllarda hem makroekonomik göstergelerde hem de kamu maliyesi göstergelerindeki bozulma artık saklanamıyor ve iyileşme ancak siyasetten başlayan makroekonomik politikalarda süren dengeli, adil politika adımlarıyla mümkün gözüküyor.



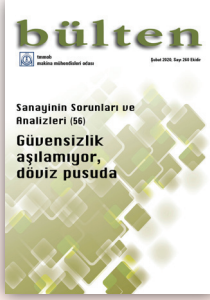
Grafik 5. Faizin Bütçe Giderlerinde Artan Payı, Milyon TL (%)

**Kaynak:** Hazine ve Maliye B. veri tabanı



# "Sanayinin Sorunları ve Analizleri" raporlarının tüm sayılarına aşağıdaki adresten ulaşabilirsiniz.

<http://www.mmo.org.tr>



**TMMOB  
Makina Mühendisleri Odası  
Haber Bülteni**

Ocak 2021  
Sayı 271 Ekidir

**MMO Adına Sahibi ve  
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü  
Yunus YENER**

**Sayfa Tasarımı  
Münevver POLAT**

**Yönetim Yeri**  
Meşrutiyet Cad. No: 19/6. Kat  
06650 Kızılay / Ankara  
Tel: (0 312) 425 21 41 Faks: (0 312) 417 86 21  
<http://www.mmo.org.tr>  
e-posta: [mmo@mmo.org.tr](mailto:mmo@mmo.org.tr)  
[basin@mmo.org.tr](mailto:basin@mmo.org.tr)