

Kutu 2.2

Son Dönemde Yapılan Düzenlemeler ve Ek Bütçe Kanunu

Yılın ilk yarısında yaşanan gelişmeler bütçe harcamalarını artırmıştır. Özellikle depremin ekonomik ve sosyal yaşam üzerindeki etkilerinin azaltılması ve yaşanan hasarın telafisi için yapılan kamu harcamaları bütçede önemli bir maliyet yaratmıştır. Ortaya çıkan kaynak ihtiyacı nedeniyle 15 Temmuz 2023 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalaşan ek bütçe kanunuyla harcama ödenekleri güncellenmiştir. Bununla birlikte gelir hedefleri de yükseltilmiş, böylece enflasyonla mücadelede önemli bir çipa görevi gören mali disiplinin sürdürüleceği yönünde kararlı bir duruş sergilenmiştir.

Deprem felaketlerinin getirdiği maliyete ilave olarak 2023 yılının ilk yarısında bütçe harcamalarını artırıcı birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Ocak ayında kamu çalışanları ve emeklilerin aylık ve ücretlerinde ilave refah payı verilerek yüzde 30 oranında artış uygulanmış; emekli bayram ikramiyeleri 2.000 Türk lirasına, en düşük emekli aylığı ise 7.500 Türk lirasına çıkarılmıştır. Benzer şekilde temmuz ayında da çalışan ve emeklilerin şartlarını iyileştirici düzenlemelere devam edilmiştir. 5 Temmuz 2023 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan ve 15 Temmuz 2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan kanun ile memur maaşlarına toplu sözleşme ve enflasyon farkı gereği yapılan artışa ek olarak net 8.077 Türk lirası seyyanen zam yapılmasına karar verilmiştir. Ayrıca emekli maaşları yılın ikinci yarısında toplam yüzde 25 artırılmıştır. İşverenlere 2016 yılından itibaren sağlanan asgari ücret desteğinin 2023 yılının kalan döneminde 500 Türk lirasına çıkarılarak devam etmesi planlanmıştır. Bahsi geçen desteğin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanması nedeniyle merkezi yönetim bütçesine doğrudan bir etkisi olmayacağı not edilmelidir. Kamu harcamalarına yönelik düzenlemelerin bir diğeri kur korumalı mevduata (KKM) ilişkin sistemin bütünüyle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına devredilmesi olmuştur. Böylelikle yılın ikinci yarısındaki KKM maliyeti merkezi yönetim bütçesine yansımayacaktır. Aynı kanun teklifinde, şubat ayında yaşanan deprem afetleri nedeniyle ortaya çıkan ilave finansman ihtiyacının karşılanması ve Hazine nakit rezervinin güçlü seviyede tutulabilmesi amacıyla 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında belirlenen net borç kullanımı tutarının artırılmasına yönelik düzenleme de yer almaktadır.¹

Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu çalışanlarının mali ve sosyal haklarında meydana gelen artışlardan kaynaklı olarak personel giderleri ve SGK’ya devlet primi giderlerinde ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin ilgili tertiplerine 2023 yılında ödenek ekleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçelerinin ilgili tertiplerine, emekli aylıkları ve ikramiyeleri, bayram ikramiyeleri ile sağlık sigortası ödemeleri kapsamında ortaya çıkacak ihtiyaçlarla sınırlı olmak üzere 2023 yılında ödenek ekleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Söz konusu kanun teklifinde bütçe gelirlerini artırıcı bazı tedbirler de yer almaktadır. Bir defaya mahsus ve deprem bölgesinde mücbir sebep hali ilan edilen yerler muaf olmak üzere, 2023 yılında tahakkuk ettirilen motorlu taşıtlar vergisi tutarı kadar ek motorlu taşıtlar vergisi alınması planlanmaktadır. Kurum kazancı üzerinden alınan kurumlar vergisi oranı yüzde 20’den yüzde 25’e; bankaların da dahil olduğu finansal kesim kazançları üzerinden alınan oran ise yüzde 25’ten yüzde 30’a çıkarılmıştır. Ayrıca kurumlar vergisi tahsilatında uygulanan bazı istisnalar azaltılmıştır. Akaryakıt ürünleri üzerindeki maktu ÖTV tutarlarının belirlenmesinde tütün ve alkol mamullerindeki uygulamaya benzer şekilde son 6 aylık Yİ-ÜFE artışının esas alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının akaryakıt ürünlerinden alınan maktu ÖTV tutarlarını belirleme yetkisi değiştirilmiş ve her bir mal itibarıyla yeniden belirlenmiş sayılan en yüksek vergi tutarının beş katına kadar artırma ve sifıra kadar indirme yetkisi verilmiştir². Nitekim 16 Temmuz 2023 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararıyla ilgili ürünlerin maktu ÖTV tutarları artırılmıştır.

¹ Net borç kullanımı tutarının 2023 yılı için Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının üç katı olarak uygulanmak üzere artırılması öngörülmektedir.

² Söz konusu düzenleme öncesinde Cumhurbaşkanı her bir mal itibarıyla en yüksek vergi tutarının yarısına kadar artırma ve sifıra kadar indirme yetkisi vardı.

7 Temmuz 2023 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararıyla bütçe gelirlerini artırıcı tedbirlere devam edilmiş; KDV, banka ve sigorta muameleleri vergisi, harçlar ve şans oyunları vergisi konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır. KDV genel oranı yüzde 18’den yüzde 20’ye çıkartılırken bazı mal ve hizmetler için uygulanan yüzde 8’lik oran ise yüzde 10’a yükseltilmiştir. Daha önce yüzde 8 oranında KDV alınan ürünlerin bulunduğu listede yer alan temizlik ürünleri ise listeden çıkartılarak yüzde 20’lik genel KDV oranına tabi kılınmıştır. Öte yandan temel gıda ürünleri için uygulanan yüzde 1 KDV oranı değişmemiştir. Tüketici kredilerinden alınan banka ve sigorta muameleleri vergisinin (BSMV) oranı yüzde 10’dan yüzde 15’e çıkartılmıştır. 2023 yılında uygulanan maktu harç tutarları (sürücü belgesi harçları hariç) yüzde 50 oranında artırılmıştır. Şans oyunlarından alınan vergi oranları da iki katı olacak şekilde yükseltilmiş olup, spor müsabakalarına dayalı müşterek bahislerde yüzde 5’ten yüzde 10’a, at yarışlarında yüzde 7’den yüzde 14’e, diğer şans oyunlarında ise yüzde 10’dan yüzde 20’ye çıkartılmıştır.

Mevcut düzenlemelerin bütçe açığını sınırlayarak mali disiplinin devamı hususunda destek olmakla birlikte kısa vadede enflasyon üzerinde yukarı yönlü etkiler oluşturması beklenmektedir (Mercek Altı 2.2). MTV ve BSMV oranlarının artırılmasının 2023 yılı TÜFE enflasyonuna etkisi olmazken, harç ve şans oyunlarından alınan vergi oranlarındaki artışın etkisinin sınırlı olacağı düşünülmektedir. Kurumlar vergisi artışının ise enflasyonu dolaylı olarak bir miktar yukarı yönlü etkileyeceği tahmin edilmektedir. Karyakıttaki maktu ÖTV düzenlemesinin de TÜFE üzerinde doğrudan ve dolaylı etkileri olması beklenmektedir. KDV artışının görece yüksek bir etkisi olmakla birlikte, temel gıda maddelerine uygulanan KDV oranının değiştirilmeyerek yüzde 1 olarak korunmuş olması olumlu değerlendirilmektedir.

Şubat ayında meydana gelen deprem afetlerinin ekonomik ve sosyal yaşam üzerindeki etkilerinin azaltılması için yapılan harcamalar sonucunda ortaya çıkan kaynak ihtiyacı nedeniyle 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 7 Temmuz 2023 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuş ve 15 Temmuz 2023 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalaşmıştır. Buna göre harcamalar için 1,1 trilyon Türk lirası tutarında ilave ödenek eklenmiştir. Ek bütçe ödeneklerinin meydana getireceği finansman ihtiyacının tamamen bütçe gelirlerindeki artışla karşılanacağı öngörülmüş olup bu çerçevede gelirlerin de 1,1 trilyon Türk lirası tutarında artacağı belirtilmektedir.

Bütçe harcama kalemlerinin detayları incelendiğinde en yüksek artış öngörülen harcama unsurunun 483,7 milyar Türk lirası ile sermaye transferleri olduğu görülmektedir. Kanun metninde deprem zararlarının giderilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan ödeneklerin toplamının 527,3 milyar Türk lirası olduğu ifade edilmekte olup bu ödeneğin büyük kısmı sermaye transferlerine ayrılmıştır. Sermaye transferleri kalemini 258,9 milyar Türk lirası ile cari transferler ve 100,8 milyar Türk lirası ile mal ve hizmet alım giderleri takip etmektedir. Yedek ödenekler, sermaye giderleri ve borç verme kalemlerinde ise daha sınırlı bir ödenek artışı öngörülmüştür. Personel giderleri ve SGK’ya devlet primi giderleri içinse ilave ödenek konmamıştır (Tablo 1).

Kamu harcamalarının finansmanında kullanılacak merkezi yönetim bütçe gelirleri; 2022 yılı gelir tutarlarının beklenenin üzerinde gerçekleşmesinin 2023 yılı gelirlerine olumlu etkisi, makroekonomik göstergelerde beklenen değişiklikler, "7440 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" kapsamındaki tahsilatlar ve ilk altı aylık bütçe gelir gerçekleştirmeleri de göz önünde bulundurularak yukarı yönlü güncellenmiştir. Bu çerçevede 1,1 trilyon Türk lirası tutarında bütçe geliri artışının yüzde 95,7’sinin vergi gelirlerinden, yüzde 4,3’ünün ise vergi dışı gelirlerden oluşacağı öngörülmüştür. İlave bütçe gelirleri ile birlikte 2023 yılı için toplam bütçe gelir hedefi 4,3 trilyon Türk lirasına yükselmiştir. Vergi gelirleri içinde büyük miktarda güncellemeye tabi tutulan kalemleri sırasıyla ÖTV, dahilde alınan KDV ve gelir vergisi olarak sıralamak mümkündür (Tablo 1).

2023 yılının ilk yarısında merkezi yönetim bütçe açığının hızlı artışında başat rolü deprem nedeniyle ortaya çıkan yüksek tutarlı harcamalar oynarken kamu çalışanlarının ve emeklilerin mali ve sosyal durumlarını iyileştirmek için yapılan düzenlemeler de önemli bir maliyet unsuru olmuştur. Mali disiplinin sürdürülmesi noktasında son dönemde yapılan düzenlemeler ve ek bütçe kanunu önem arz etmektedir. Bu çerçevede kısa vadede enflasyon üzerinde yukarı yönlü etkiler beklenmekle birlikte orta vadede mali disiplinin korunacağı bir görünümde kamu maliyesinin dezenflasyonist süreci desteklemeyi sürdüreceği değerlendirilmektedir.

Tablo 1. 2023 Yılı Merkezi Yönetim Başlangıç Bütçesi ve Ek Bütçesi

(Milyar TL)	Başlangıç Bütçesi	Ek Bütçe	Revize Bütçe (Başlangıç Bütçesi + Ek Bütçe)
Harcamalar	4469,6	1119,5	5589,1
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	3904,0	1039,0	4943,0
Personel Giderleri	952,3	-	952,3
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	150,4	-	150,4
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	318,7	100,8	419,5
Cari Transferler	1682,0	258,9	1940,9
Sermaye Giderleri	315,8	67,4	383,2
Sermaye Transferleri	37,3	483,7	521,0
Borç Verme	359,2	51,2	410,4
Yedek Ödenekler	88,2	77,0	165,2
Faiz Giderleri	565,6	80,5	646,1
Gelirler	3810,1	1119,5	4929,6
Vergi Gelirleri	3199,5	1071,1	4270,6
Gelir Vergisi	495,0	201,4	696,4
Kurumlar Vergisi	619,1	163,1	782,2
ÖTV	510,6	306,6	817,2
Dahilde Alınan KDV	203,6	237,3	440,9
İthalde Alınan KDV	931,4	-	931,4
Diğer Vergiler	439,8	162,7	602,5
Vergi Dışı Gelirler	610,6	48,4	659,0

Kaynak: HMB.