

6. Kamu Maliyesi

İktisadi faaliyetteki hızlı toparlanma ve faiz giderlerindeki düşüşler kamu maliyesi dengelerini olumlu yönde etkilemeye devam etmektedir. 2011 yılının ilk yarısı itibarıyla iç talep canlılığına bağlı olarak artan vergi gelirleri ve faiz ödemelerindeki gerileme bütçe performansındaki iyileşmenin temel kaynağını oluştururken, faiz dışı harcamaların artış hızının görece yavaşlaması da kamu maliyesi dengelerine olumlu yönde katkıda bulunmuştur.

Bütçe performansında ortaya çıkan olumlu gelişmede esas olarak özel tüketim talebindeki canlılık neticesinde, ithalde alınan katma değer vergisi başta olmak üzere, dolaylı vergilerde görülen artışların belirleyici olması, kamu maliyesi dengelerindeki iyileşmenin devresel niteliğine işaret etmektedir.¹ Buna ilaveten, 31 Mayıs 2011 tarihi itibarıyla başvuruları sona eren kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması (vergi ve sosyal güvenlik prim affı) yasası kapsamında 2011 yılı için GSYİH'ye oran olarak yaklaşık yüzde 1 düzeyinde ek bütçe geliri sağlanması beklenmektedir. Gerek konjonktürel etkilerle gerekse diğer düzenlemelerle elde edilen ek gelir artışlarının kamu borcunun azaltılmasında kullanılması, iç ve dış talebin dengelenmesine katkıda bulunacaktır. Bunun yanı sıra, mali çerçevenin OVP'de öngörülen kurumsal ve yapısal iyileştirmelerle güçlendirilmesi, mali disiplinin kalıcılığının sağlanması açısından kritik önem taşımaktadır.

6.1. Bütçe Gelişmeleri

Merkezi yönetim bütçesi 2011 yılının ilk yarısında 2,9 milyar Türk lirası, faiz dışı denge ise 25,3 milyar Türk lirası fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). 2011 yılının ilk yarısında geçen yılın aynı dönemine göre bütçe performansında görülen iyileşmede ekonomik canlanmaya paralel olarak vergi gelirlerinin artması ve faiz giderlerindeki azalma belirleyici olmuştur. Buna ilaveten, faiz dışı harcamalardaki artış hızının görece yavaşlaması da bütçe açığındaki azalmaya olumlu katkıda bulunmuştur.

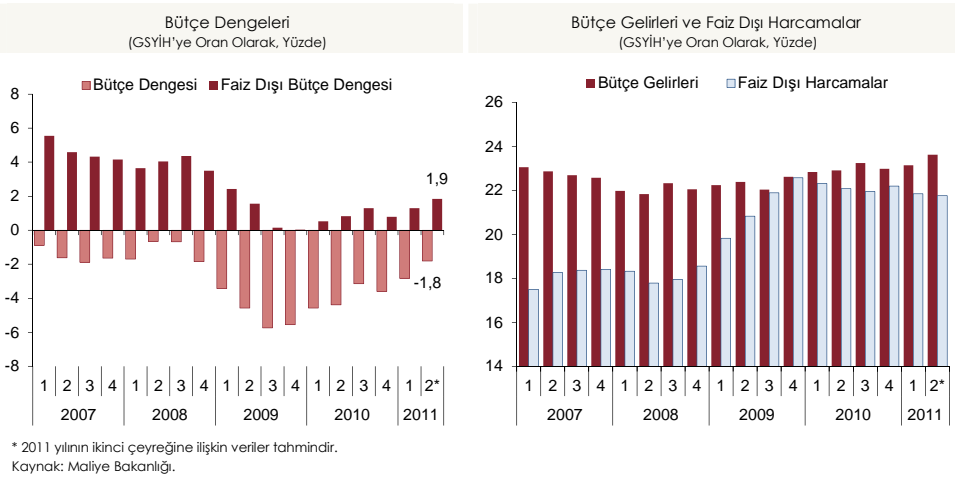
¹ Bakınız Kutu 6.1.

Tablo 6.1.1.Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri
(Milyar TL)

	Ocak-Haziran 2010	Ocak- Haziran 2011	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme / Bütçe Hedefi (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	136,5	143,2	4,9	45,8
Faiz Giderleri	27,6	22,4	-18,6	47,2
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	108,9	120,8	10,9	45,6
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	121,1	146,1	20,7	52,4
I. Vergi Gelirleri	98,6	122,7	24,4	52,9
II. Vergi Dışı Gelirler	18,2	18,5	1,3	46,8
Bütçe Dengesi	-15,4	2,9	-	-8,5
Faiz Dışı Denge	12,1	25,3	108,5	181,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2010 yılının son çeyreğinde faiz dışı harcamalarda ortaya çıkan hızlı artış sonucunda bir miktar bozulan merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH'ye oranları, bütçe performansında 2011 yılının ilk yarısı itibarıyla yaşanan olumlu gelişmelerin etkisiyle iyileşme eğilimine girmiştir (Grafik 6.1.1). Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının, 2011 yılının ilk iki çeyreği itibarıyla vergi gelirlerindeki yüksek performansa bağlı olarak 2010 yılının sonuna göre artış eğilimi sergilediği, merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYİH'ye oranının ise, 2011 yılının ilk iki çeyreğinde 2010 yılının sonuna göre sınırlı bir düşüş eğiliminde olduğu gözlenmektedir (Grafik 6.1.1).

Grafik 6.1.1.Merkezi Yönetim Bütçesi
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'nin Yüzdesi Olarak)

Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri 2011 yılının ilk yarısında geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 10,9 oranında sınırlı bir artış göstermiştir. Faiz dışı harcamalarda görülen artışın sınırlı düzeyde kalmasında faiz dışı harcamalar içinde en önemli paya sahip olan cari transferlerde meydana gelen yüzde 6,1 oranındaki sınırlı artışın etkili olduğu gözlenmektedir. Diğer yandan, faiz dışı harcamalar içindeki bir diğer ana harcama unsuru olan personel giderleri yüzde

16,1 oranında artmıştır. Sermaye giderlerinde gözlenen yüzde 24,6 düzeyindeki artış ise, 2011 yılının ilk yarısında kamu yatırımlarının GSYİH büyümesine olumlu yönde katkı yaptığına işaret etmektedir (Tablo 6.1.2).

Tablo 6.1.2.
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları
(Milyar TL)

	Ocak- Haziran 2010	Ocak- Haziran 2011	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	108,9	120,8	10,9	45,6
1. Personel Giderleri	31,7	36,8	16,1	51,0
2. SGK Devlet Primi Giderleri	5,4	6,3	18,4	49,8
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10,5	12,4	17,8	41,2
a) Savunma-Güvenlik	3,4	3,5	2,7	34,7
b) Sağlık Giderleri	2,5	2,6	4,5	52,0
4. Cari Transferler	51,8	55,0	6,1	47,5
a) Görev Zararları	1,4	0,9	-38,0	17,0
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.G.	28,4	27,2	-4,4	43,5
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	4,6	5,5	19,5	92,2
d) Gelirden Ayrılan Paylar	12,8	14,6	13,8	51,0
5. Sermaye Giderleri	5,5	6,8	24,6	31,4
6. Sermaye Transferleri	1,4	1,7	23,8	40,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

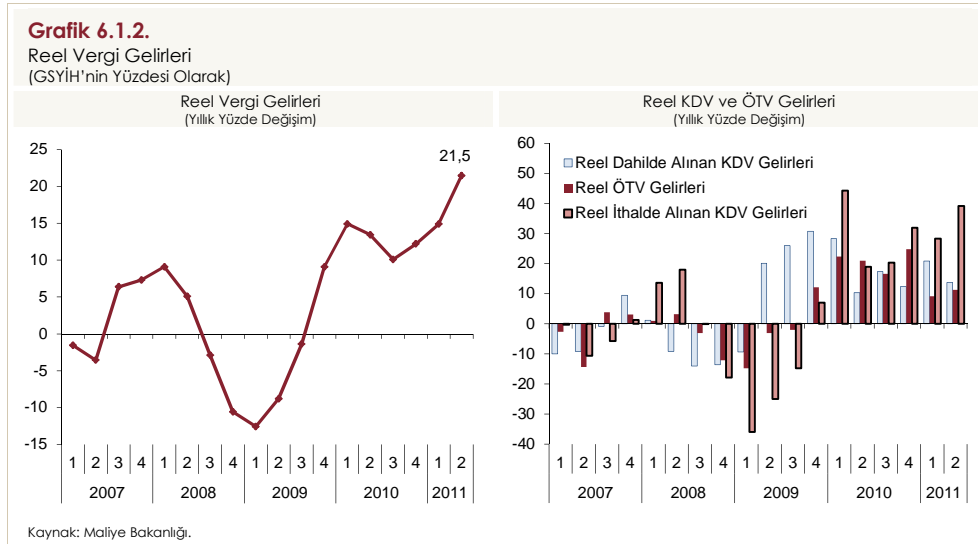
Merkezi yönetim genel bütçe gelirleri 2011 yılının ilk yarısında bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 20,8 oranında artmıştır. Söz konusu dönemde vergi gelirleri yüzde 24,4 oranında yükselirken, vergi dışı gelirler ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faizler, paylar ve cezalardaki gerilemeye karşın, sermaye gelirlerindeki hızlı artışa bağlı olarak yüzde 1,3 oranında yükselmiştir (Tablo 6.1.3). İthalde alınan katma değer vergisi başta olmak üzere tüketime dayalı vergilerde görülen yüksek oranlı artışlar, tüketim talebinin güçlü olduğuna işaret etmektedir. Buna ilaveten, Şubat ve Mayıs aylarında kurumlar vergisi geçici vergi ödemelerinin yüksek düzeyde gerçekleşmesi de vergi gelirlerindeki artışa katkıda bulunmuştur. Özel tüketim vergisindeki artış oranının görece sınırlı düzeyde kalmasında ise, petrol ve doğalgaz ürünleri ile tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin kısıtlı oranda artması etkili olmuştur.

Tablo 6.1.3.
Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri
(Milyar TL)

	Ocak- Haziran 2010	Ocak- Haziran 2011	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	116,8	141,2	20,8	52,0
I-Vergi Gelirleri	98,6	122,7	24,4	52,9
Gelir Vergisi	19,3	23,2	20,0	48,9
Kurumlar Vergisi	10,1	13,9	37,6	59,9
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	12,3	15,1	23,2	56,4
Özel Tüketim Vergisi	25,6	29,8	16,0	48,7
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	16,5	23,3	41,2	56,7
II-Vergi Dışı Gelirler	18,2	18,5	1,3	46,8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6,3	6,0	-5,2	81,9
Faizler, Paylar ve Cezalar	10,1	9,9	-1,9	47,7
Sermaye Gelirleri	0,6	1,8	191,8	18,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

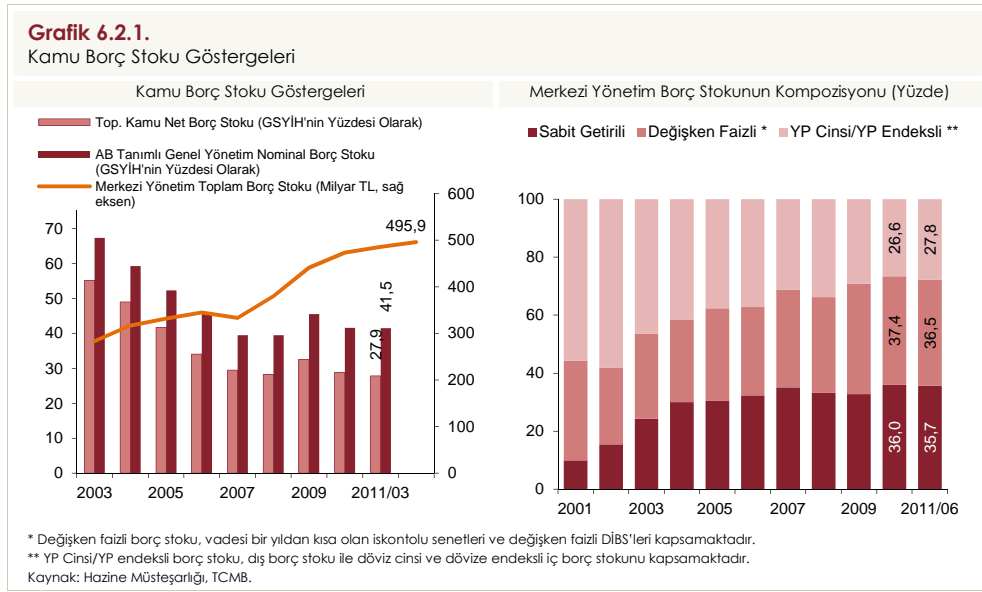
Özel tüketim talebindeki canlanmayla birlikte 2009 yılının dördüncü çeyreğinden itibaren artış eğilimine giren reel vergi gelirlerinin yıllık artış oranı, 2010 yılının ikinci ve üçüncü çeyreklerinde baz etkisinin zayıflamasıyla birlikte bir miktar yavaşlamış, ancak 2010 yılının son çeyreğinden itibaren tekrar belirgin bir yükselme eğilimine girmiştir (Grafik 6.1.2). 2011 yılının ikinci çeyreğinde reel vergi gelirlerinin artış oranı geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 21,5 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahip olan ÖTV'deki reel artış oranı önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 11,3 olurken, ithalde alınan KDV tahsilatı reel olarak yüzde 39,2 oranında yükselmiştir. Dahilde alınan KDV'deki reel artış oranı ise yine aynı dönemde yüzde 13,7 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.1.2).



6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

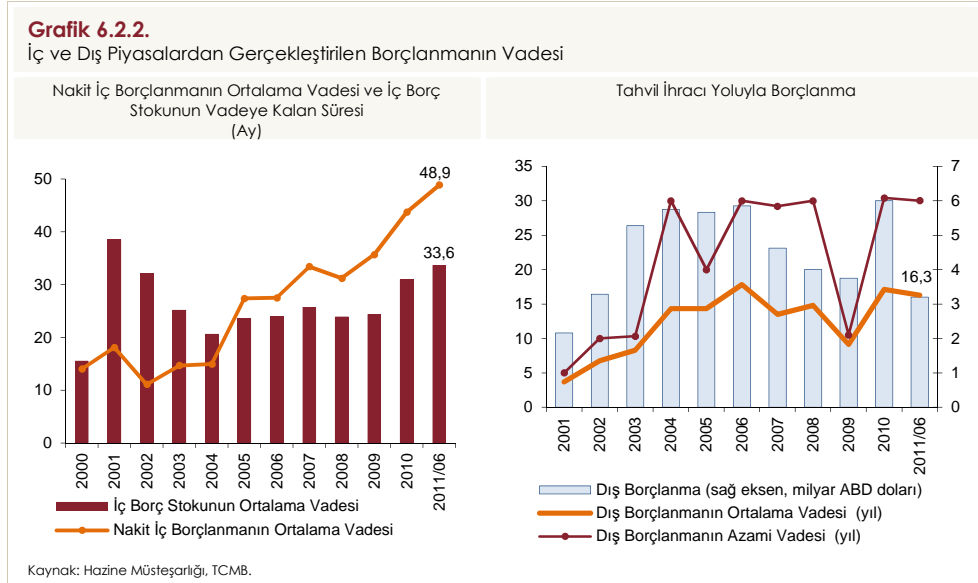
2010 yılında uygulanan basiretli para politikası ile uyumlu maliye ve borç yönetimi politikaları ve 2009 yılının son çeyreğinden itibaren iktisadi faaliyetin öngörülenden daha hızlı toparlanması, kamu maliyesi dengelerini ve dolayısıyla kamu borç stoku göstergelerini iyileştirici yönde etkilemiştir. 2010 yılında kamu borç oranları azalmış, borçlanmanın reel maliyeti önemli oranda düşmüş, borç stokunun ortalama vadesi uzamış, borç stoku içinde faiz ve döviz kuruna duyarlı borç senetlerinin payı azalmış ve iç borç çevirme oranı gerilemiştir. Bu olumlu görünümün 2011 yılının ilk altı ayı itibarıyla devam ettiği gözlenmektedir.

2011 yılının Haziran ayı itibarıyla, merkezi yönetim borç stoku, 2010 yılı sonuna göre yüzde 4,7 oranında artarak 495,9 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.1). Söz konusu artışta, net iç ve dış borç değişimlerinin sırasıyla 9,6 ve 2,3 milyar Türk lirası artırıci yönde etkisi olmuştur. Diğer yandan, ABD dolarının euro karşısında değer kaybetmesi ve Türk lirası karşısında değer kazanması nedeniyle, parite ve kur değişimlerinin etkisi sırasıyla 3,5 ve 7,2 milyar Türk lirası artırıci yönde olmuştur.



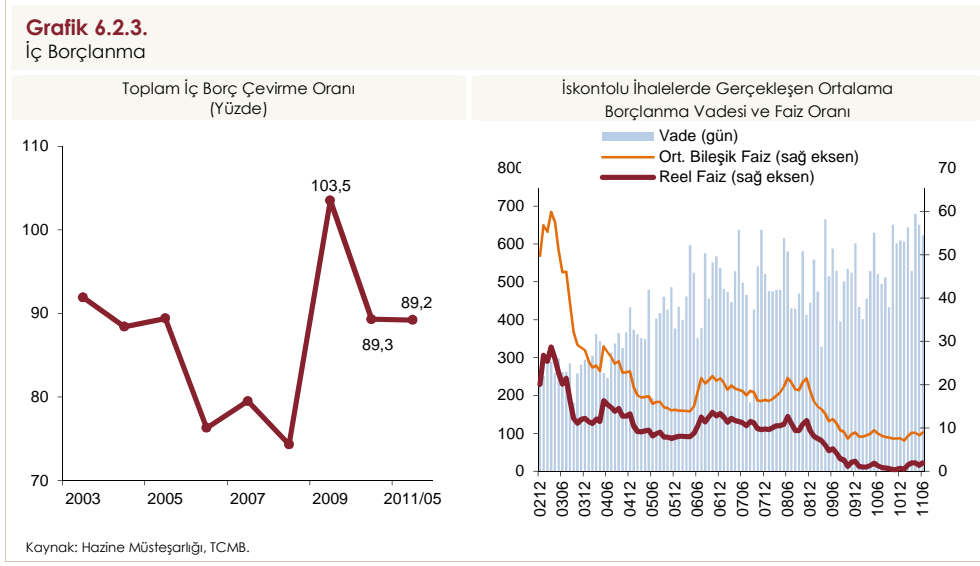
İktisadi faaliyetteki canlanma eğiliminin ve bütçe performansındaki iyileşmenin sürmesiyle, borç oranları 2011 yılının ilk çeyreğinde olumlu bir görünüm sergilemiştir. Toplam kamu net borç stokunun GSYİH'ye oranı 2010 yılı sonuna göre, 0,9 puan azalarak yüzde 27,9'a gerilemiştir. AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranı ise, 2010 yılının sonundaki seviyesinde kalmıştır (Grafik 6.2.1).

2011 yılı Hazine finansman programı, geçmiş yıllarda olduğu gibi, Hazine borç stokunun likidite, faiz oranı ve döviz kuruna olan hassasiyetini azaltmaya yönelik bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Bu bağlamda, sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı 2011 yılının Haziran ayı sonu itibarıyla, bir önceki yıla göre bir miktar azalmıştır (Grafik 6.2.1).



Likidite riskinin azaltılması yönünde uygulanan stratejinin, 2011 yılında da devam ettiği gözlenmektedir. Kamu mevduatının aylık ortalama borç servisini karşılama oranı, ilk altı ay itibarıyla yüzde 205,5 düzeyindedir. Nakit iç borçlanmanın ortalama vadesinin 2010 yılı ortalamasına göre artmasıyla birlikte, toplam iç borç stokunun vadeye kalan süresi 2011 yılı Haziran ayı itibarıyla 33,6 aya çıkmıştır (Grafik 6.2.2). Ayrıca, 2011 yılının ilk altı ayında tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen uzun vadeli dış borçlanmanın tutarı 3,2 milyar ABD doları olup, söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 2010 yılına göre bir miktar azalarak 16,3 yıl olmuştur (Grafik 6.2.2).

2009 yılının başından 2011 yılının başına kadar hızlı bir düşüş eğilimi gösteren iskontolu Hazine bonusu ihalelerinde gerçekleşen ortalama reel faiz oranının seviyesinin, son aylarda bir miktar artmakla birlikte, halen düşük seviyelerde olduğu görülmektedir (Grafik 6.2.3). İç borçlanmanın ortalama vadesindeki belirgin artış ve maliyetinin düşük olması, kamu borcunun sürdürülebilirliğine ilişkin olumlu görünümü kuvvetlendirmektedir.



İç borç çevirme oranı 2011 yılının ilk beş ayı itibarıyla yüzde 89,2 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.3). Ancak Hazine Müsteşarlığının Temmuz-Eylül 2011 dönemi için açıklamış olduğu iç borçlanma stratejisine göre, bu oranın yılın ilk dokuz ayı sonunda yüzde 83,9'a gerileyeceği öngörülmektedir.

Kutu
6.1Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş²

Maliye politikası, ekonomideki makro ve mikro dengeleri etkilemesinin yanı sıra, ekonomide meydana gelen değişimlerden de etkilenen bir niteliğe sahiptir. Maliye politikasının bu ikinci niteliği, mali performansı değerlendirmede önemli bir gösterge olan bütçe açıklarının incelenmesinde ve mali duruşun ortaya koyulmasında konjonktürel etkileri dikkate alan bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, maliye politikasının döngü karşıtı bir araç olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi için yapısal (devresel hareketlerden arındırılmış) bütçe dengesinin hesaplanması büyük önem arz etmektedir.

Yapısal bütçe dengesi, devresel dalgalanmalara duyarlı olan bütçe unsurlarının gerçekleşen bütçe dengesinden çıkarılması ile elde edilmektedir. Bir başka ifade ile yapısal bütçe dengesi, gerçekleşen milli gelirin potansiyel üretim seviyesine eşit olması durumunda oluşacak olan bütçe dengesidir. Bu kutuda da amaçlanan, yapısal faiz dışı bütçe dengesini (Merkezi Yönetim Bütçesi itibarıyla) hesaplayarak Türkiye'de 2006-2010 döneminde mali duruşu ortaya koymak ve bütçe dengesinin devresel hareketlerden ne ölçüde etkilendiğini belirlemeye çalışmaktır.

Yöntem

Yapısal bütçe dengesinin hesaplanmasına ilişkin olarak OECD, IMF ve ESCB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilmiş çeşitli yöntemler bulunmaktadır³. OECD yaklaşımının literatürde en yaygın kullanılan yöntem olması nedeniyle bu çalışmada da OECD yöntemi dikkate alınarak yapısal faiz dışı bütçe dengesi hesaplaması yapılmıştır.

Yapısal bütçe dengesinin hesaplanması konusunda yukarıda belirtilen kurumlar tarafından hazırlanan ve kullanılan yöntemler farklılık gösterse de, genel olarak üç aşamalı bir tahmin yöntemi kullanılmaktadır:

² Bu kutu Çebi ve Özlale (2011) çalışmasının sonuçlarına dayanmaktadır (Çebi,C., Ü. Özlale, Türkiye'de Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş", TCMB Çalışma Tebliği No11/11).

³ OECD yaklaşımı için Van den Noord (2000) ile Girouard & André (2005), IMF yaklaşımı için Hagemann (1999) ve Avrupa Merkez Bankası (ESCB) yaklaşımı için de Bouthevillain vd. (2001) incelenebilir.

- 1) Bütçenin harcama ve gelir kısmında devresel hareketlerden etkilenen kalemlerin tespit edilmesi ve vergi gelirlerinin milli gelire olan esnekliklerinin tahmin edilmesi,
- 2) Devresel hareketlerin tanımlanması için potansiyel üretim ve çıktı açığı serilerinin oluşturulması,
- 3) Devresel hareketlerden kaynaklanan ek gelir ve harcama kalemlerinin gerçekleşen bütçe dengesinden çıkartılması.

İlk aşamada, vergi gelirlerinin üretim seviyesine (ya da üretim açığına) olan duyarlılığını ölçen vergi esneklik katsayıları, Türkiye için dört ayrı vergi kategorisinde ayrı ayrı hesaplanmıştır. Bu kalemleri, dolaylı vergiler, ücret üzerinden alınan gelir vergisi, ücret dışı gelir unsurları üzerinden alınan gelir vergisi ve kurumlar vergisi olarak sıralamak mümkündür. Esneklik hesaplamaları yapılırken hem yasal vergi yapısından (vergi tarifesi, vergi oranı vb.) yararlanılmış hem de ekonometrik tahmin yöntemleri kullanılmıştır. Hesaplamalarda esas olarak OECD yaklaşımı benimsenmiş olmakla birlikte karşılaştırma amaçlı olarak dolaylı vergi esneklik hesaplamalarında ECB yaklaşımından da yararlanılmıştır.

İkinci aşamada potansiyel üretim serisi Hodrick Prescott (HP) düzeltmesi ile elde edilmiş ve buna bağlı olarak da üretim açığı serisi oluşturulmuştur. Son aşamada da yapısal faiz dışı bütçe dengesi aşağıda gösterilen OECD yöntemi kullanılmak suretiyle hesaplanmıştır:

$$b^* = \left[\left(\sum_{i=1}^4 T_i^* \right) - G + X \right] / Y^*$$

$$T_i^* = T_i (Y^* / Y)^{\varepsilon_{t,y}}$$

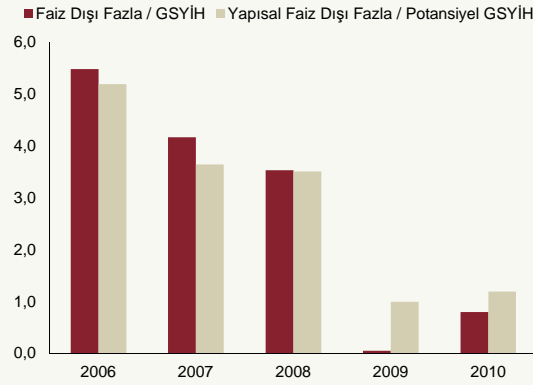
b^* yapısal bütçe dengesinin potansiyel GSYİH içindeki payını, T_i^* devresel hareketlerden arındırılmış vergi gelirlerini (i gelir türü), Y^* potansiyel üretim seviyesini, Y üretim seviyesini, $\varepsilon_{t,y}$ vergi gelirlerinin üretim açığına olan esnekliğini, G ve X ise sırasıyla faiz dışı harcamalar ile vergi dışı gelir kalemlerini temsil etmektedir.

Bulgular ve Değerlendirme: Yapısal Faiz Dışı Bütçe Dengesi ve Mali Duruş

Yapısal bütçe dengesi hesaplamalarında, dolaylı vergi esnekliği 0,94, ücret üzerinden alınan gelir vergisi esnekliği 1,5, kurumlar vergisi ve ücret dışı gelir unsurları üzerinden alınan gelir vergisi esnekliği de 1,2 olarak dikkate alınmıştır. Her bir vergi kaleminin toplam vergi gelirleri içindeki payı dikkate alınarak hesaplanan ağırlıklandırılmış vergi esneklik katsayısı ise 2009 yılı için 1,07 bulunmuştur. Tablo 1 ve Grafik 1, Türkiye'de 2006-2010 dönemi için bu esneklikler kullanılarak hesaplanan yapısal ve devresel faiz dışı bütçe dengesinin gelişimini ortaya koymaktadır.

Tablo 1. Yapısal ve Devresel Faiz Dışı Bütçe Dengesi
(Potansiyel GSYİH'ye Oran, Yüzde)

	Faiz Dışı Bütçe	Yapısal Bütçe	Devresel Bütçe
2006	5,5	5,2	0,3
2007	4,2	3,6	0,5
2008	3,5	3,5	0,0
2009	0,1	1,0	-0,9
2010	0,8	1,2	-0,4

Grafik 1: Faiz Dışı Bütçe Fazlası ve Yapısal Faiz Dışı Bütçe Fazlası
(Oran, Yüzde)

Yapısal bütçe dengesindeki değişim ile ölçülen mali duruşun ortaya koyulabilmesi ekonominin içinde bulunduğu durumun tespitini gerekli kılmaktadır. Ekonominin daraldığı (genişlediği) bir dönemde genişletici (daraltıcı) bir maliye politikasının uygulanması devresel hareketlerle ters yönlü bir maliye politikasının varlığına işaret etmektedir. Öte yandan, ekonominin daraldığı (genişlediği) bir dönemde daraltıcı (genişletici) bir maliye politikasının uygulanması ise devresel hareketlerle aynı yönlü bir maliye politikasının uygulandığını göstermektedir. Ekonominin daralma içinde olduğu 2009 yılında genişletici bir maliye politikasının uygulanması 2009 yılında devresel hareketlerle ters yönlü bir maliye politikasının uygulandığını göstermektedir. Bir başka ifade ile, 2009 yılında maliye otoritesinin, küresel krizin de etkisiyle ekonomik istikrarı ön plana çıkardığı görülmektedir.

Sonuç olarak, yapısal bütçe dengesine dair yapılan tahminler küresel kriz öncesinde sağlanan mali alanın krizi takiben büyük ölçüde kullanıldığına işaret etmektedir (Tablo 1, Grafik 1). Öte yandan, 2010 yılında maliye politikasında sınırlı bir sıkılaşıma olduğu görülmektedir. 2011 yılının ilk yarısına dair bütçe verileri ise mali duruşun daha da sıkılaşacağına ve TCMB'nin uyguladığı politikaları destekleyerek makroekonomik istikrara katkıda bulunacağına işaret etmektedir.