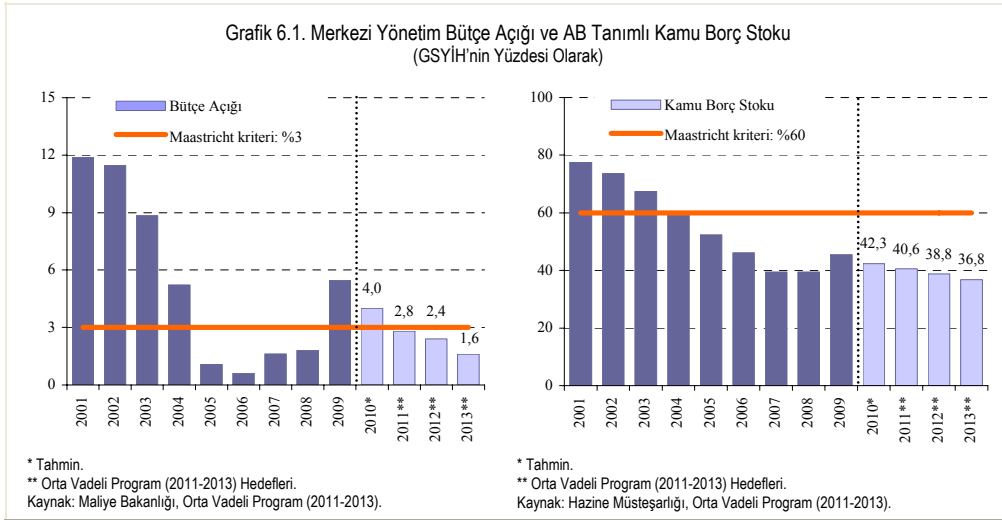


6. Kamu Maliyesi

Küresel ekonomik krizin iktisadi faaliyette neden olduğu daralma, gelişmiş ülkelerde daha belirgin olmak üzere, kamu mali açığının ve borç stokunun küresel ölçekte artmasına neden olmuştur. Aralarında Türkiye'nin de yer aldığı çok sayıda yükselen piyasa ekonomisi ise, temel olarak iktisadi faaliyetteki toparlanmanın daha hızlı gerçekleşmesi ve kriz sürecinde uygulanan mali teşvik programlarının görece olarak daha dar kapsamlı olması nedeniyle kamu maliyesi dengeleri açısından daha olumlu bir görünüm sergilemektedir. Bu çerçevede ülkemizde de esas olarak iktisadi faaliyetin öngörülenden daha hızlı toparlanması ve faiz giderlerindeki düşüşler kamu maliyesi dengelerini olumlu yönde etkilemektedir (Grafik 6.1).

2010 yılında bütçe performansındaki iyileşmenin temel kaynağını ekonomideki hızlı büyüme eğilimine bağlı olarak artan vergi gelirleri oluşturmuştur. Bunun yanı sıra, faiz dışı harcamaların artış hızının görece olarak yavaşlaması ve iç borçlanma faiz oranlarındaki gerilemeye bağlı olarak faiz giderlerinde ortaya çıkan düşüş de kamu maliyesi dengelerine olumlu katkıda bulunmuştur.



2010 yılının Ekim ayında kamuoyuna açıklanan ve 2011-2013 dönemini kapsayan OVP'de kamu maliyesine ilişkin olarak belirlenen hedefler, maliye politikasında önümüzdeki dönemde sınırlı bir sıkılaşmaya işaret etmektedir. Bu bağlamda, Rapor'un son bölümünde yer alan orta vadeli tahminler oluşturulurken, maliye politikasının kademeli olarak sıkılaştırılacağı ve kamu

harcamalarının iç talebe yaptığı katkının tedrici olarak azalacağı bir çerçeve esas alınmıştır. Bununla birlikte, mali disiplinin kalıcılığının sağlanması ve Türkiye'nin diğer yükselen piyasa ekonomilerinden olumlu yönde ayrılmaya devam edebilmesi açısından OVP çerçevesinde belirlenen kurumsal ve yapısal iyileştirmelerin hayata geçirilmesi önemini korumaktadır.

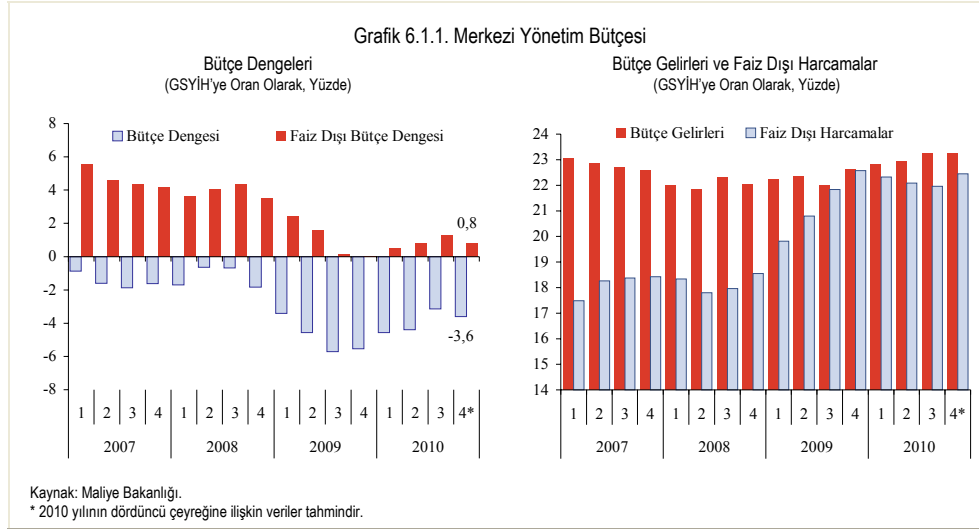
6.1. Bütçe Gelişmeleri

Merkezi yönetim bütçesi 2010 yılında 39,6 milyar TL açık verirken, faiz dışı denge 8,7 milyar TL fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). İktisadi faaliyetlerdeki canlanmaya ve yapılan vergi ayarlamalarına bağlı olarak artan vergi gelirlerinin yanı sıra faiz giderlerindeki düşüş, bütçe performansındaki iyileşmenin temel kaynağını oluşturmaktadır. Buna ilaveten, faiz dışı harcamalardaki artış hızının da görece yavaşlaması, bütçe açığındaki düşüşe olumlu yönde katkıda bulunmuştur.

	2009	2010	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme / Bütçe Hedefi (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	268,2	293,6	9,5	102,3
Faiz Giderleri	53,2	48,3	-9,2	85,1
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	215,0	245,3	14,1	106,6
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	215,5	254,0	17,9	107,3
I. Vergi Gelirleri	172,4	210,5	22,1	108,9
II. Vergi Dışı Gelirler	36,2	35,6	-1,5	97,2
Bütçe Dengesi	-52,8	-39,6	-	78,9
Faiz Dışı Denge	0,4	8,7	-	132,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2010 yılının ilk üç çeyreğinde iyileşme eğilimi gösteren Merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH'ye oranları, yılın son çeyreğinde faiz dışı harcamalardaki artışa bağlı olarak bir miktar bozulmuştur (Grafik 6.1.1). Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranında, vergi gelirlerindeki yüksek performansa bağlı olarak 2009 yılının son çeyreğinden itibaren istikrarlı bir şekilde süren artış eğiliminin, yılın son çeyreğinde duraksadığı gözlenmektedir. Öte yandan, merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYİH'ye oranı ise, 2010 yılının ilk üç çeyreğinde sınırlı düşüş eğilimi göstermekle birlikte, yılın son çeyreğinde belirgin bir artış sergilemiştir (Grafik 6.1.1).



Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri 2010 yılında geçen yıla göre yüzde 14,1 oranında artmıştır. Faiz dışı harcamalar içindeki ana kalemlerden cari transferler ve personel giderleri sırasıyla yüzde 10,8 ve yüzde 11,4 oranında artarken, mal ve hizmet alım giderleri yüzde 3,3 oranında azalmıştır. Bu azalışta, kamu personeli sağlık giderlerinin genel sağlık sigortası kapsamından karşılanması nedeniyle sağlık giderlerinde oluşan azalma ile yeşil kartlıların sağlık giderlerinde ortaya çıkan düşüş etkili olmuştur. Diğer yandan, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'na devlet primi giderlerinde gerçekleşen yüzde 53,4 oranındaki yüksek oranlı artış dikkat çekmektedir. Söz konusu artışta, 2010 yılı Ocak ayından itibaren genel sağlık sigortası kapsamına alınan kamu personelinin genel sağlık sigortası ödemelerinin başlatılması etkili olmuştur. Sermaye giderlerinde gözlenen yüzde 29,1 düzeyindeki artış ise, 2010 yılında kamu yatırımlarının GSYİH büyümesine olumlu katkı yaptığına işaret etmektedir (Tablo 6.1.2).

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

	2009	2010	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	215,0	245,3	14,1	106,6
1. Personel Giderleri	55,9	62,3	11,4	103,2
2. SGK Devlet Primi Giderleri	7,2	11,1	53,4	99,5
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29,8	28,8	-3,3	114,4
a) Savunma-Güvenlik	9,7	9,4	-2,3	103,5
b) Sağlık Giderleri	8,8	5,8	-34,6	119,8
4. Cari Transferler	92,0	101,9	10,8	99,7
a) Görev Zararları	4,1	3,3	-20,3	76,5
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.G.	52,7	55,0	4,5	95,4
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	4,5	5,8	29,4	103,8
d) Gelirden Ayrılan Paylar	21,5	26,4	22,6	110,2
5. Sermaye Giderleri	20,1	25,9	29,1	136,9
6. Sermaye Transferleri	4,3	6,7	56,0	196,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

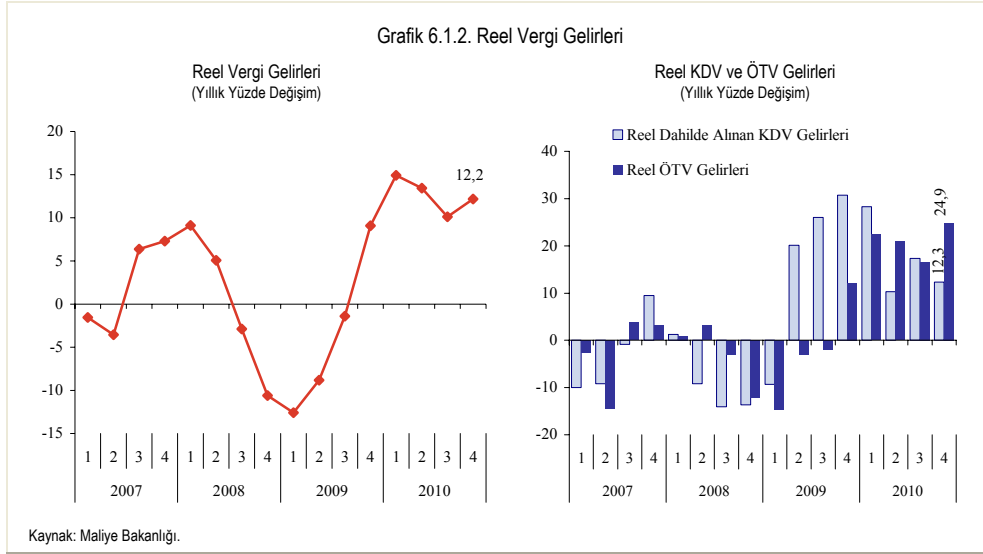
2010 yılında merkezi yönetim genel bütçe gelirleri önceki yıla göre yüzde 18 oranında yükselmiştir. Söz konusu dönemde vergi gelirleri yüzde 22,1 oranında artarken, vergi dışı gelirlere, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faizler, paylar ve cezalardaki düşüşler nedeniyle yüzde 1,5 oranında bir düşüş yaşanmıştır (Tablo 6.1.3). Özellikle tüketime dayalı vergilerde görülen yüksek oranlı artışlar tüketim talebinin güçlü olduğuna işaret etmektedir.

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

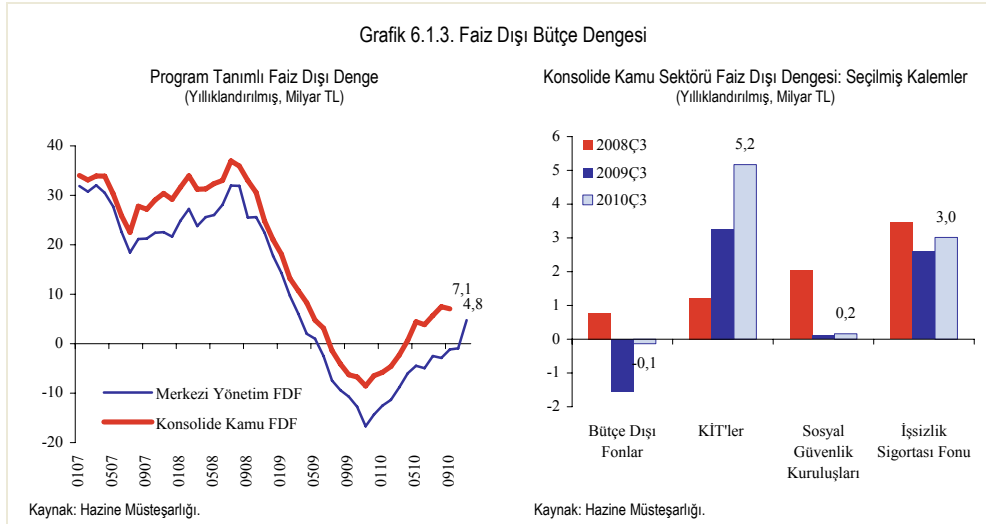
	2009	2010	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	208,6	246,1	18,0	107,0
I-Vergi Gelirleri	172,4	210,5	22,1	108,9
Gelir Vergisi	38,4	40,4	5,1	97,3
Kurumlar Vergisi	18,0	20,9	16,1	116,5
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	20,9	26,3	26,2	116,3
Özel Tüketim Vergisi	43,6	57,3	31,3	104,9
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	26,1	36,2	38,5	120,3
II-Vergi Dışı Gelirler	36,2	35,6	-1,5	97,2
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9,9	9,8	-1,6	144,9
Faizler, Paylar ve Cezalar	23,1	21,0	-8,9	117,9
Sermaye Gelirleri	2,0	3,4	65,1	31,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2008 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren daralmaya başlayan reel vergi gelirleri, özel tüketim talebindeki canlanmayla birlikte 2009 yılının dördüncü çeyreğinden bu yana belirgin bir artış eğilimine girmiştir. 2010 yılının ilk çeyreğinde yüksek oranda gerçekleşen reel vergi gelirlerinin yıllık artış oranı, 2010 yılının sonraki çeyreklerinde baz etkisinin zayıflamasıyla birlikte bir miktar yavaşlamıştır. (Grafik 6.1.2). Reel vergi gelirlerinde gözlenen artışta 2010 yılının başında akaryakıt ve tütün ürünlerinden alınan maktu vergi oranlarına yapılan zamlar da etkili olmuştur. Bu çerçevede, 2010 yılının son çeyreğinde, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ve dahilde alınan Katma Değer Vergisi (KDV) tahsilatı, önceki yılın aynı dönemine göre reel olarak sırasıyla yüzde 24,9 ve yüzde 12,3 oranında yükselmiştir (Grafik 6.1.2).



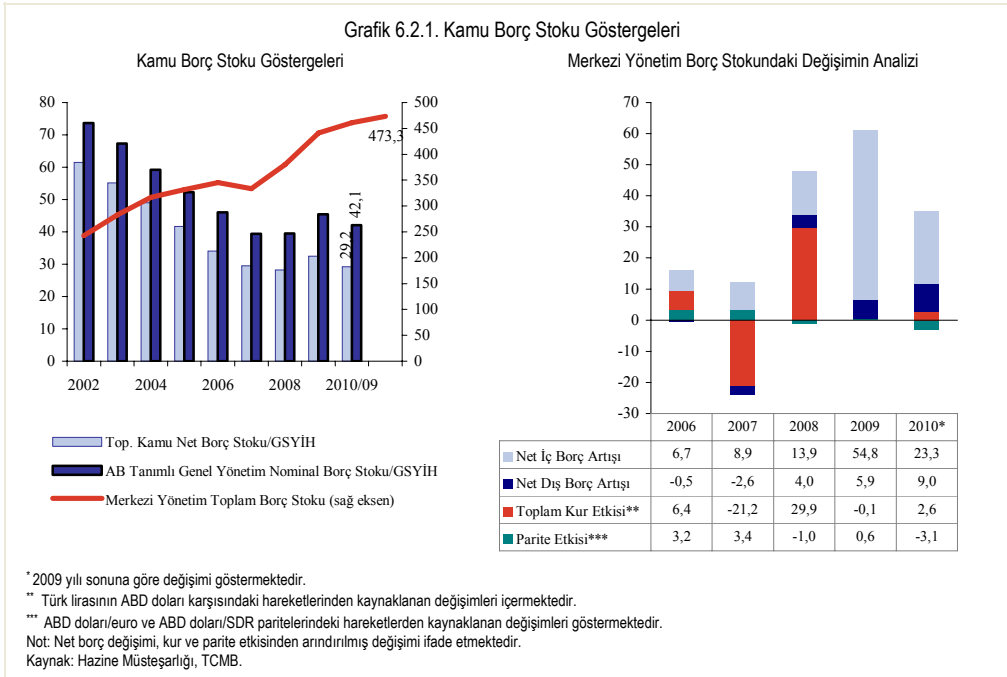
Program tanımlı konsolide kamu sektörü ve merkezi yönetim faiz dışı dengesinde 2009 yılının son çeyreğinden itibaren başlayan iyileşme eğilimi 2010 yılının ilk üç çeyreği itibarıyla devam etmiştir (Grafik 6.1.3). Öte yandan, bütçe dışı fonların, Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT)'nin, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun faiz dışı dengesinin 2010 yılının üçüncü çeyreğinde önceki yılın aynı dönemine göre iyileştiği dikkat çekmektedir (Grafik 6.1.3).



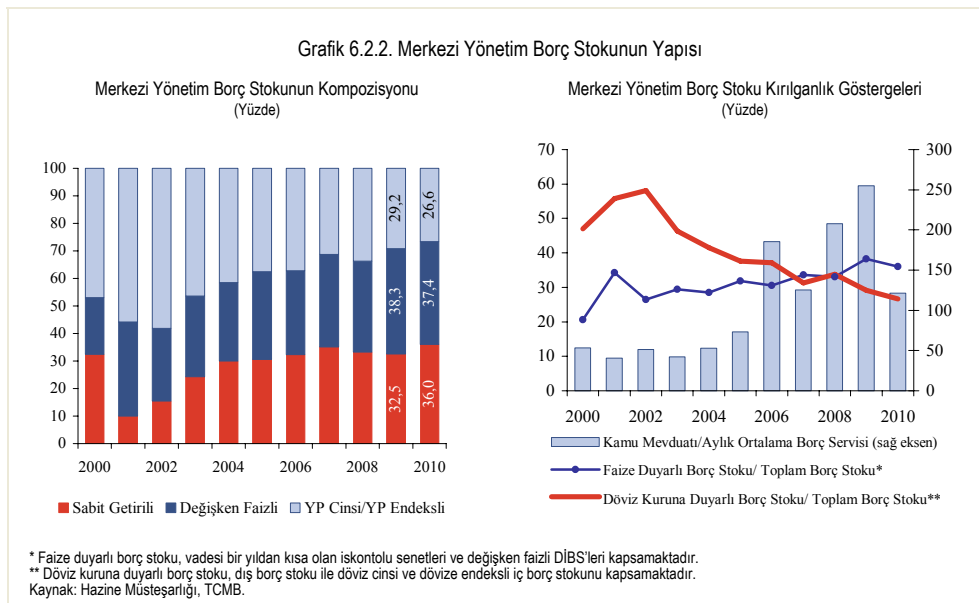
6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

2010 yılında uygulanan basiretli para politikası ile uyumlu maliye ve borç yönetimi politikalarının yanı sıra, 2009 yılının son çeyreğinden itibaren iktisadi faaliyetin öngörülenden daha hızlı toparlanmasının kamu maliyesi dengeleri üzerinde yarattığı iyileştirici etki, hızla düşen reel faizlerle beraber kamu sektörünün borçlanma ihtiyacını önemli oranda azaltmış ve bu durum kamu borç stoku göstergelerini olumlu yönde etkilemiştir. Diğer taraftan, gerek kamu borç yönetiminin yasal ve idari çerçevesinin de geliştirilmiş olmasına, gerekse uzun vadeli bir bakış açısıyla oluşturulan borçlanma stratejilerine bağlı olarak, borç stokunun yapısında kayda değer bir iyileşme sağlanmış, kamu borcunun makroekonomik şoklara karşı duyarlılığı önemli ölçüde azalmıştır. Bu çerçevede, 2010 yılı genelinde kamu borç oranlarında iyileşme yaşandığı, borçlanmanın reel maliyetinin önemli oranda düştüğü, borcun ortalama vadesinin uzadığı ve borç stoku içinde TL cinsinden borcun payının arttığı görülmektedir.

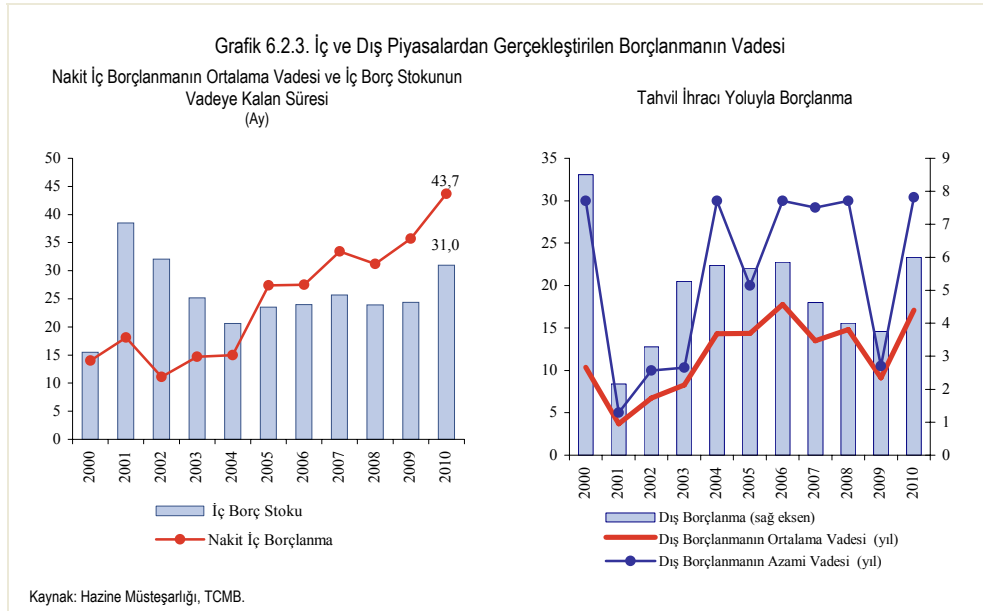
2010 yılı sonu itibarıyla, merkezi yönetim borç stoku 2009 yılı sonuna göre yüzde 7,2 oranında artış göstererek 473,3 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim borç stokundaki değişimin alt bileşenleri incelendiğinde, net iç borç ve net dış borç değişimlerinin merkezi yönetim borç stokunu sırasıyla, 23,3 milyar TL ve 9 milyar TL tutarında artırdığı görülmektedir. Diğer yandan, 2010 yılında ABD dolarının euro karşısında değer kazanması ile beraber parite değişimleri merkezi yönetim borç stokunu 3,1 milyar TL azaltıcı yönde etkilemiştir (Grafik 6.2.1). Bu gelişmeler çerçevesinde, 2010 yılının üçüncü çeyreğinde borç oranları gerilemeye devam etmiştir. Toplam kamu net borç stokunun GSYİH'ye oranı 2009 yılı sonuna göre 3,3 puan düşerek yüzde 29,2'ye, AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranı ise 3,4 puan düşerek yüzde 42,1'e inmiştir (Grafik 6.2.1).



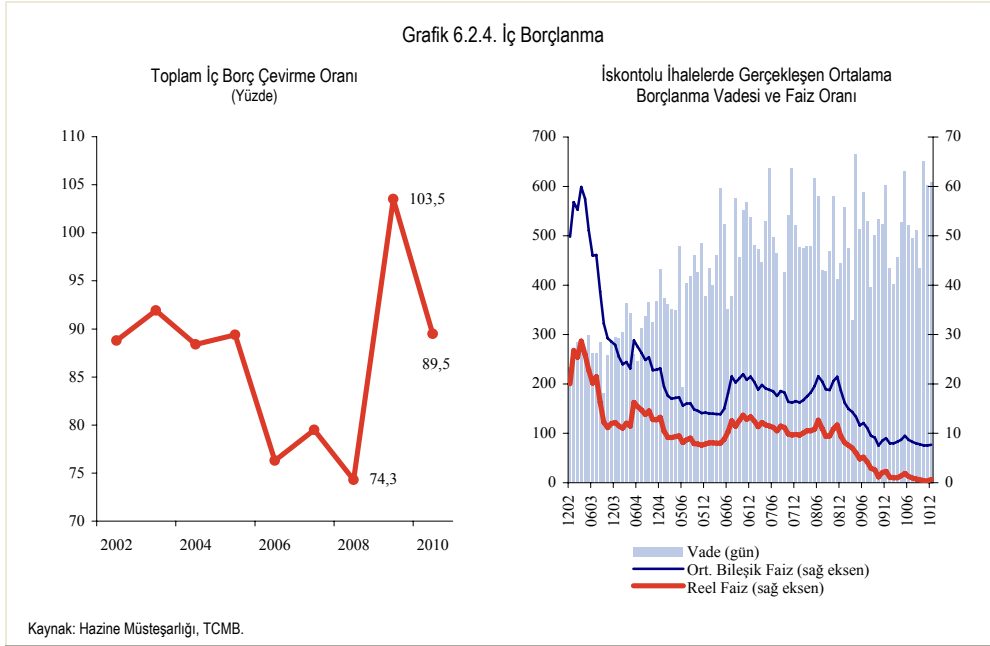
2010 yılı Hazine finansman programına göre, piyasa koşullarına bağlı olarak, döviz cinsi iç borç itfalarının azami yüzde 50'si oranında döviz cinsi iç borçlanma yapılması ve TL cinsi borçlanmanın daha çok sabit faizli enstrümanlarla gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu strateji çerçevesinde, 2010 yılı sonu itibarıyla merkezi yönetim borç stoku içinde döviz kuruna duyarlı (döviz cinsinden ve dövizle endekli) borç senetlerinin payı 2009 yıl sonuna göre azalırken, sabit faizli borç senetlerinin payı artmıştır (Grafik 6.2.2).



Likidite riskinin azaltılması yönünde uygulanan finansman stratejisine bağlı olarak, kamu mevduatının aylık ortalama borç servisini karşılama oranı 2010 yılında yüzde 121,5 oranında gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.2). Nakit iç borçlanmanın ortalama vadesinin 2009 yılı ortalamasına göre uzamasına paralel olarak toplam iç borç stokunun vadeye kalan süresi 2010 yılı sonu itibarıyla 31 aya çıkmıştır (Grafik 6.2.3). Ayrıca, 2010 yılında tahvil ihracı yoluyla 6 milyar ABD doları tutarında uzun vadeli dış borçlanma gerçekleştirilmiş ve söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 2009 yılına göre 8 yıl artarak 17,1 yıl olmuştur (Grafik 6.2.3).



İskontolu Hazine bonusu ihalelerinde aylık ağırlıklı ortalama reel faizler 2009 yılının başından itibaren hızlı bir şekilde gerileyerek 2010 yılının Aralık ayında yüzde 0,7'ye düşmüştür (Grafik 6.2.4). İç borçlanmanın gerek ortalama vadesindeki artış, gerekse maliyetinin tarihsel düşük seviyelerine gerilemiş olması kamu borcunun sürdürülebilirliği ile ilgili endişeleri büyük ölçüde geri plana itmiştir.



2009 yılında oluşan yüksek bütçe açığının büyük ölçüde iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi ile beraber yüzde 100'ün üzerine çıkan toplam iç borç çevirme oranı, 2010 yılında yüzde 89,5'e kadar gerilemiştir (Grafik 6.2.4). Aralık ayı iç borçlanma ve iç borç servisi rakamları iç borç çevirme oranının söz konusu ayda yüzde 100'ün üzerine çıktığına işaret etse de, 2011 yılının ilk çeyreğinde bu oranın tekrar düşmesi beklenmektedir. Nitekim, Hazine Müsteşarlığı'nın Ocak-Mart 2011 dönemine yönelik olarak açıkladığı iç borçlanma stratejisine göre iç borç çevirme oranının yılın ilk çeyreğinde yüzde 88,2 olacağı öngörülmektedir.