

6. Kamu Maliyesi

2015 yılında faiz hariç bütçe giderleri artış hızında başlangıçta hedeflenen yavaşlama gerçekleşmemiştir. Kamu yatırım harcamaları başlangıç ödeneklerini önemli oranda aşmıştır. Diğer yandan, vergi gelirlerinde özellikle de dahilde alınan KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergiler kaynaklı olmak üzere yüksek ve yıl sonu hedefinin üzerinde bir performans sergilenmiştir. Söz konusu performans sayesinde merkezi yönetim faiz dışı fazlası 2014 yılına göre bir miktar artmıştır. Faiz giderlerindeki artışın da görece olarak sınırlı oranda kalmasıyla birlikte merkezi yönetim bütçe açığı bir önceki yıla kıyasla sınırlı miktarda düşüş kaydetmiş ve başlangıç hedefine yakın büyüklükte gerçekleşmiştir.

2015 yılı Ekim ayında açıklanan ve 2016-2018 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) 2016 yılı Ocak ayında revize edilmiştir. OVP'de maliye politikasının ekonomik istikrarın desteklenmesine, büyüme potansiyelinin yukarı çekilmesine, yurt içi tasarrufların artırılarak cari açığın kontrol altında tutulmasına ve fiyat istikrarına yardımcı olacak şekilde uygulanacağı belirtilmektedir. Maliye politikasının söz konusu hedeflere destek sağlaması için, kamu harcamalarındaki artış hızının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin kontrol altında tutularak maliye politikasının sürdürülebilirliğinin gözetileceği ve kamu tasarruf-yatırım açığının tedrici olarak azaltılacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarında büyümeyi destekleyecek altyapı yatırımlarına, eğitime ve Ar-Ge desteklerine öncelik verileceğine işaret edilmektedir. Diğer yandan, kamu gelirlerinin kalitesinin artırılabileceği ve bu çerçevede süreklilik arz etmeyen gelirlerin orta ve uzun vadede kamu harcama seviyesini kalıcı olarak yükseltecek politikaların finansmanında kullanılmayacağına altı çizilmektedir. Bu çerçevede, OVP dönemi boyunca mali disiplinin devam ettirileceği ve borç stokunun GSYİH'ye oranının da kademeli olarak düşmeye devam edeceği öngörülmektedir (Tablo 6.1). 2017 ve 2018 yıllarında öngörülen mali uyumun faiz dışı harcamalardaki artış hızını yavaşlatmak suretiyle sağlanacağı ve bu gelişmeye paralel olarak da vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranının bir miktar azalacağı gözlenmektedir.

Tablo 6.1.
Merkezi Yönetim ve Genel Devlet Bütçe Dengesi
(GSYİH'nin Yüzdesi Olarak)

	2014	2015*	2016**	2017**	2018**
Harcamalar	25,7	25,8	25,9	24,9	24,2
Faiz Dışı Harcamalar	22,8	23,1	23,3	22,5	21,9
Faiz Giderleri	2,9	2,7	2,5	2,4	2,3
Gelirler	24,3	24,6	24,5	23,9	23,3
Vergi Gelirleri	20,2	20,8	20,8	20,5	20,5
Diğer Gelirler	4,2	3,9	3,7	3,3	2,9
Bütçe Dengesi	-1,3	-1,2	-1,3	-1,0	-0,8
Faiz Dışı Denge	1,5	1,5	1,2	1,4	1,4
Genel Devlet Dengesi	-0,6	0,0	-0,7	-0,7	-0,4
Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi	2,3	2,8	2,0	1,8	2,0
AB Tanımlı Nominal Borç Stoku	33,5	32,6	31,7	30,5	29,5

* Gerçekleşme Tahmini.

** Program.

Kaynak: Orta Vadeli Program (2016-2018).

6.1. Bütçe Gelişmeleri

Merkezi yönetim bütçe dengesi 2015 yılında 22,6 milyar Türk lirası açık vermiş, faiz dışı bütçe fazlası ise 30,4 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.1). Faiz hariç bütçe giderleri artış hızında 2015 yılı için hedeflenen yavaşlamadan uzak kalınmasına karşın, vergi gelirlerinde yüksek ve yıl sonu hedefinin üzerinde bir performans sergilenmiştir. Söz konusu performans sayesinde merkezi yönetim faiz dışı fazlası 2014 yılına göre bir miktar artmıştır. Faiz giderlerindeki artışın da görece olarak sınırlı oranda kalmasıyla birlikte merkezi yönetim bütçe açığı bir önceki yıla kıyasla sınırlı bir düşüş kaydetmiştir.

Tablo 6.1.1.

Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri
(Milyar TL)

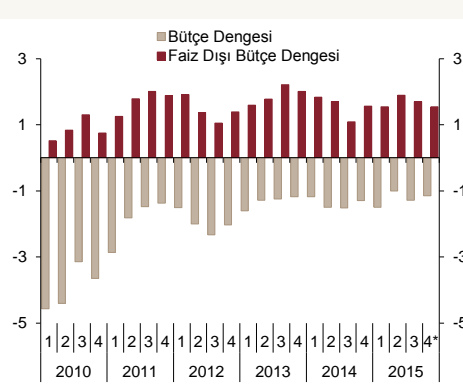
	2014	2015	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	448,8	506,0	12,8	107,0
Faiz Giderleri	49,9	53,0	6,2	98,2
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	398,8	453,0	13,6	108,1
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	425,4	483,4	13,6	106,9
I. Vergi Gelirleri	352,5	407,5	15,6	104,6
II. Vergi Dışı Gelirler	56,2	57,3	2,0	111,3
Bütçe Dengesi	-23,4	-22,6	-	-
Faiz Dışı Denge	26,5	30,4	14,5	92,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2014 yılında bir önceki yıla göre bir miktar yükselerek yüzde 1,3 oranında gerçekleşen merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının, 2015 yılında yüzde 1,2 seviyesine gerileyeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.1). Faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranı ise, 2012 yılının üçüncü çeyreğinde gördüğü yüzde 1,1 oranındaki düşük seviyeden sonra artmaya başlamış ve 2013 yılını yüzde 2 seviyesinde kapatmıştır. 2014 yılında yüzde 1,6'yagerilemiş bulunan söz konusu oranın 2015 yılında da bir miktar düşerek yüzde 1,5 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

Grafik 6.1.1.

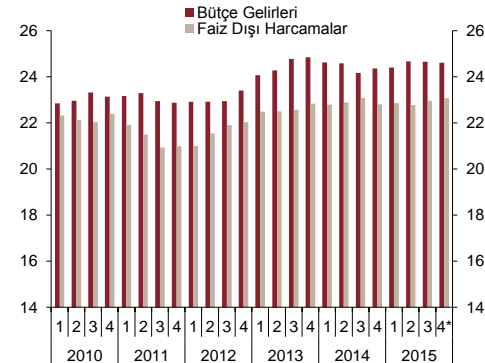
Merkezi Yönetim Bütçe Dengeleri
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran Olarak, Yüzde)



* 2015 yılının son çeyreğine ilişkin veriler tahmindir.
Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Grafik 6.1.2.

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri ve Faiz Dışı Harcamalar
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran Olarak, Yüzde)



2012 yılından itibaren belirgin bir artış eğilimine giren ve 2013 yılı sonunda yüzde 22,8 olarak gerçekleşen merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYİH'ye oranı, 2014 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla 2008 yılından bu yana en yüksek seviyesi olan yüzde 23,1 oranına ulaşmıştır. 2014 yılı sonunda yüzde 22,8 seviyesine gerileyen söz konusu oranın 2015 yılında tekrar yüzde 23,1 seviyesine çıkması beklenmektedir (Grafik 6.1.2). Diğer yandan, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranı, 2012 yılı

Eylül ayında ve 2013 yılı Ocak ayında gerçekleştirilen vergi düzenlemelerinin ve iktisadi faaliyetteki görece hızlanmanın etkisiyle, 2013 yıl sonu itibarıyla yüzde 24,8 oranına çıkmıştır. 2014 yılında, özellikle iç talebe dayalı vergi gelirlerindeki yavaşlamanın etkisiyle yüzde 24,4 seviyesine gerileyen söz konusu oranın, 2015 yılında bir miktar artarak yüzde 24,6 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Merkezi yönetim faiz hariç bütçe giderlerinin 2012 yılının ikinci yarısından itibaren gösterdiği yüksek artış eğiliminin 2015 yılında da sürdüğü gözlenmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim faiz hariç bütçe giderleri 2015 yılında bir önceki yıla göre yüzde 13,6 oranında artmıştır (Tablo 6.1.2).

Tablo 6.1.2.

Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Milyar TL)

	2014	2015	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	398,8	453,0	13,6	108,1
1. Personel Giderleri	110,4	125,0	13,3	104,9
2. SGK Devlet Primi Giderleri	18,9	21,0	11,2	103,5
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	40,8	45,4	11,4	110,4
4. Cari Transferler	162,3	182,8	12,6	103,6
a) Görev Zararları	3,8	4,8	25,7	109,2
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.C.	77,3	80,1	3,6	99,3
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	9,1	10,0	9,0	99,7
d) Gelirden Ayrılan Paylar	47,3	55,8	17,9	102,5
5. Sermaye Giderleri	48,2	56,9	18,0	138,9
6. Sermaye Transferleri	7,7	10,5	35,7	153,9
7. Borç Verme	10,5	11,3	7,4	107,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2015 yılında faiz hariç bütçe giderleri içindeki ana kalemlerden personel giderleri, cari transferler ve mal ve hizmet alım giderleri sırasıyla yüzde 13,3, yüzde 12,6 ve yüzde 11,4 oranında artmıştır. Sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerindeki yüzde 3,6 oranındaki sınırlı yükseliş cari transferlerdeki artışı bir miktar sınırlamıştır. 6552 sayılı Kanun çerçevesinde kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması prim tahsilatını artırmış olduğundan sosyal güvenlik açığı azalmıştır. Buna paralel olarak da sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri içinde önemli bir unsur olan sosyal güvelik açığı için yapılan bütçe transferi azalmıştır. Merkezi yönetim gelirlerinden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ayrılan paylarda ise yüzde 17,9 seviyesinde yüksek oranlı artış kaydedilmiştir. Söz konusu artışta 2015 yılındaki yüksek merkezi yönetim vergi geliri performansı kadar, yerel idarelerin borçlarına mahsup edilmek üzere kesinti yapılması uygulamasının kaldırılması da etkili olmuştur. Kamu yatırım gideri olarak değerlendirilebileceğimiz sermaye giderleri ve sermaye transferlerinde ise sırasıyla yüzde 18 ve yüzde 35,7 oranında yüksek artışlar kaydedilmiştir. Söz konusu iki kalemden yıl sonu gerçekleşmelerinin hedefin çok üzerine çıktığı da göze çarpmaktadır.

2015 yılında merkezi yönetim genel bütçe gelirleri bir önceki yıla göre yüzde 13,7 oranında yükselmiştir (Tablo 6.1.3). Söz konusu dönemde vergi gelirleri yüksek bir performans göstererek yüzde 15,6 oranında artmış iken, vergi dışı gelirlerdeki artış sınırlı kalmış ve yüzde 2 oranında gerçekleşmiştir.

Vergi gelirleri incelendiğinde, 2015 yılında bir önceki yıla göre tüketime dayalı vergiler ve gelir vergisinde yüksek oranlı artışlar olduğu gözlenmektedir. Asgari ücret artışlarının 2015 yılında yüksek tutulması, gelir vergisi büyük ölçüde maaş ve ücretler üzerinden kesilen stopajlardan sağlandığından tahsilatı olumlu yönde etkilemiştir. Tüketime dayalı olan vergi türlerinden dahilide alınan KDV, ÖTV ve ithalde alınan KDV sırasıyla yüzde 21,8, yüzde 16,3 ve yüzde 15,5 oranında artmıştır. ÖTV tahsilatının ayrıntıları incelendiğinde ise, motorlu taşıtlar üzerinden yapılan tahsilatın yüzde 32,5 gibi yüksek bir oranda arttığı göze çarpmaktadır. ÖTV tahsilatı içinde yüksek paya sahip olan, petrol ve doğalgaz

ürünleri üzerinden yapılan tahsilattaki artışın ise görece olarak düşük kalarak yüzde 11,4 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Dahilde alınan KDV tahsilatındaki yüksek oranlı artışta ise, 4.5G lisans satışından tahakkuk eden katma değer vergisinin Ekim ayında bütçeye girmesi ilave bir faktör olarak etkili olmuştur.

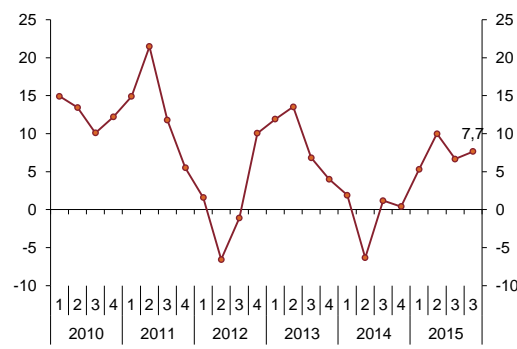
Tablo 6.1.3.Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri
(Milyar TL)

	2014	2015	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	408,7	464,8	13,7	105,4
I-Vergi Gelirleri	352,5	407,5	15,6	104,6
Gelir Vergisi	73,9	85,8	16,0	104,1
Kurumlar Vergisi	32,3	33,4	3,4	92,4
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	38,1	46,4	21,8	105,0
Özel Tüketim Vergisi	91,1	105,9	16,3	112,7
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	64,4	74,4	15,5	99,0
II-Vergi Dışı Gelirler	56,2	57,3	2,0	111,3
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16,1	19,7	21,9	207,4
Faizler, Paylar ve Cezalar	28,3	26,5	-6,2	92,0
Sermaye Gelirleri	9,5	7,9	-16,9	76,0

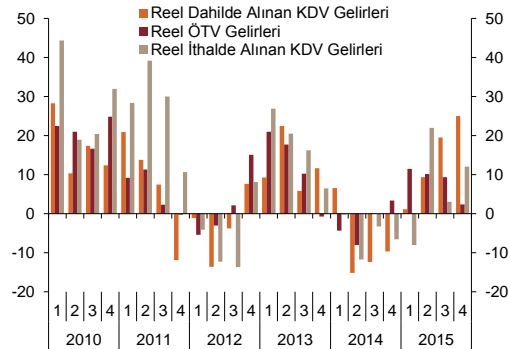
Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2015 yılında vergi dışı gelirlerdeki artış görece olarak düşük kalmasına karşın yıl sonu hedefi hesaba katıldığında yüksek bir performans sergilendiği göze çarpmaktadır. Bu çerçevede, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki hedefin iki katı düzeyindeki yüksek gerçekleşme oranı dikkat çekmektedir. Söz konusu yüksek performansta, ikinci tip telekomünikasyon ruhsatı ve genel izin gelirleri (4.5 G ihalesi) kalemi altında yapılan 4,6 milyar TL tutarındaki tahsilat etkili olmuştur. Diğer yandan, 2015 yılı için özelleştirme hedefi 8,7 milyar TL iken, bu kalemden 6,1 milyar TL gelir sağlanmış olması sermaye gelirleri performansının hedefin gerisinde kalmasında etkili olmuştur.

2012 yılının Eylül ayında bazı vergi oranlarında gerçekleştirilen artışlar ve baz etkisiyle birlikte pozitif değerler almaya başlayan reel vergi gelirlerindeki yıllık değişim oranı, 2013 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yavaşlamaya başlamıştır. 2014 yılının son çeyreği itibarıyla vergi gelirleri reel olarak bir önceki yıl seviyesinde kalırken 2015 yılı son çeyreğinde yüzde 7,7 oranında bir artış göstermiştir (Grafik 6.1.3). Söz konusu artışın alt kalemleri incelendiğinde, tüketime dayalı vergilerden dahilde alınan KDV, ithalde alınan KDV ve ÖTV tahsilatlarının reel olarak sırasıyla yüzde 25, yüzde 12 ve yüzde 2,4 oranında yükseldiği görülmektedir (Grafik 6.1.4).

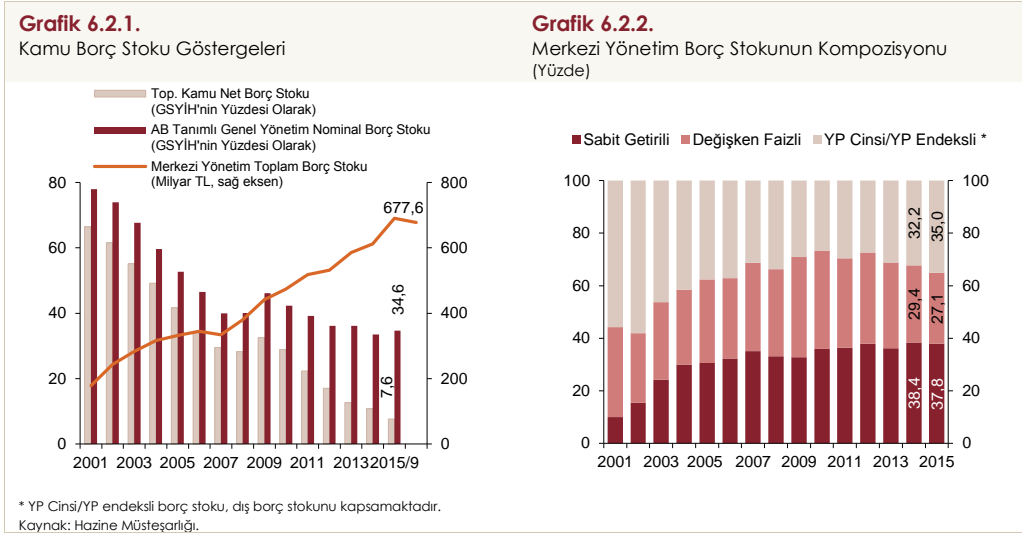
Grafik 6.1.3.Reel Vergi Gelirleri
(Yıllık Yüzde Değişim)

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

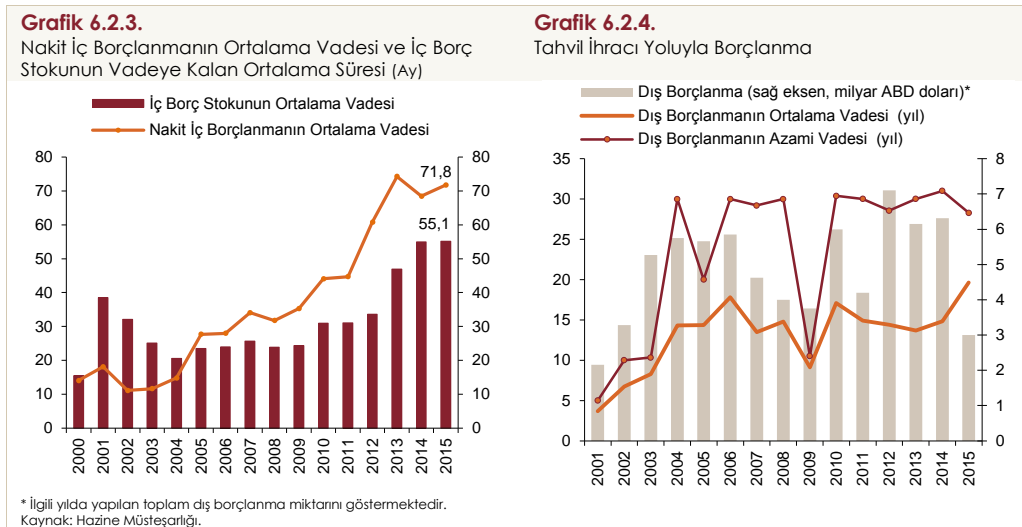
Grafik 6.1.4.Reel KDV ve ÖTV Gelirleri
(Yıllık Yüzde Değişim)

6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

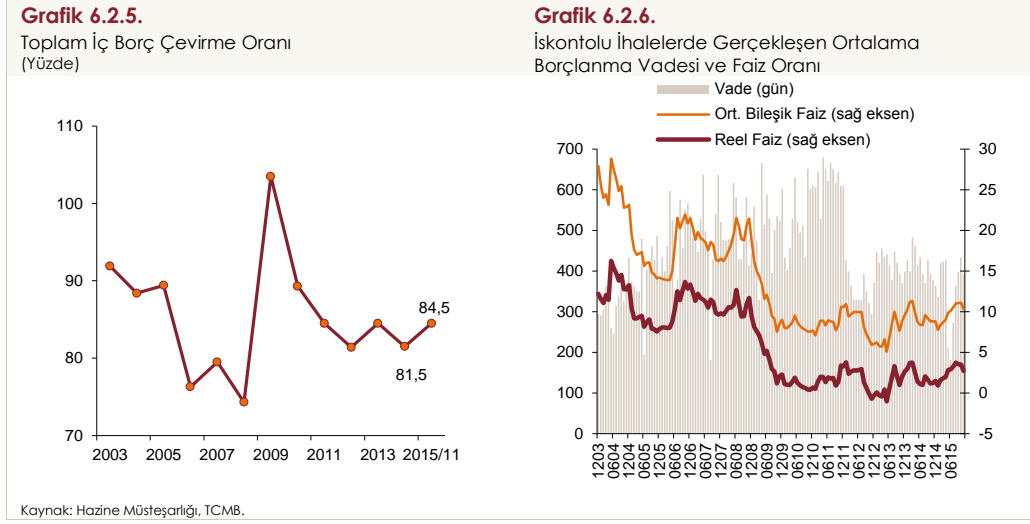
Merkezi yönetim borç stoku, 2015 yılı itibarıyla 677,6 milyar Türk lirası seviyesinde gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.1). Toplam kamu net borç stokunun GSYİH'ye oranı, 2015 yılının üçüncü çeyreğinde bir önceki yıl sonuna göre 3,1 puan azalırken, AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranı 1,1 puan artış kaydetmiştir (Grafik 6.2.1).



2015 yılı sonunda, sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı, 2014 yılına kıyasla bir miktar azalmıştır (Grafik 6.2.2). İç borçlanmanın döviz ve faiz yapısını incelediğimizde ise, 2015 yılı Ocak-Kasım döneminde sabit faizli borçlanmanın payının bir önceki yıla göre arttığı görülmektedir. Kamu mevduatının aylık ortalama borç servisini karşılama oranı yüzde 488,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi ise 55,1 ay düzeyindedir (Grafik 6.2.3). Tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı ise 3 milyar ABD doları olup, söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 19,7 yıl olmuştur (Grafik 6.2.4).



İç borç çevirme oranı, 2015 yılı Kasım ayı sonunda yüzde 84,5 düzeyindedir (Grafik 6.2.5). Ortalama reel faiz oranı¹ ise, 2015 yılı başından itibaren artış eğilimi sergilemiştir (Grafik 6.2.6).



¹ Reel faizler, nominal faiz oranlarının (Hazine'nin yaptığı TL cinsi kuponuz senet ihalesinde kabul edilen ortalama yıllık bileşik faiz oranı) gelecek on iki aylık TÜFE beklentisinden (TCMB Beklenti Anketi) arındırılması suretiyle hesaplanmıştır.