

6. Kamu Maliyesi

Maliye politikası, 2019 yılının ilk çeyreğinde mali teşvik ve tedbirlerin yanı sıra, kamu harcamaları kanalıyla iktisadi faaliyetteki toparlanmaya katkıda bulunmuştur. Takip eden dönemde ise özellikle yatırım kanalıyla kamunun destekleyici duruşu zayıflamıştır. Yılın ilk dokuz ayında faiz dışı harcamalar ve faiz giderlerinde artış gözlenirken; dolaylı vergilerde daha belirgin olmak üzere, vergi gelirlerinin artış hızında yavaşlama söz konusu olmuştur. Bununla birlikte, yüksek seviyede gerçekleşen Merkez Bankası kâr transferi ve ihtiyat akçesinin aktarımının katkısıyla olumlu bir performans sergileyen vergi dışı gelirler, bütçe açığındaki artışı sınırlandırmıştır.

2018 yılında bütçe açığındaki artış net dış borçlanmadaki azalışla birlikte büyük ölçüde iç borçlanmayla finanse edilirken, kamu mevduat birikimleri de kısmen finansman ihtiyacının karşılanmasında kullanılmıştır. 2018 yılında iç borç çevirme oranı yüzde 98,1, dış borç çevirme oranı ise yüzde 70,4 olmuştur. 2019 yılının Ocak-Eylül döneminde ise kamu finansman ihtiyacının karşılanmasında başta iç borçlanma olmak üzere hem iç hem de dış borçlanma önemli bir rol oynamış; bu dönemde iç borç çevirme oranı yüzde 125,4, dış borç çevirme oranı ise yüzde 112,5 olarak gerçekleşmiştir.

2020-2022 dönemini kapsayan Yeni Ekonomi Programı (YEP) 30 Eylül 2019 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. YEP'te yer alan maliye politikası çerçevesinde, döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesine ilişkin bir değerlendirme Kutu 6.1'de sunulmaktadır.

6.1 Bütçe Gelişmeleri

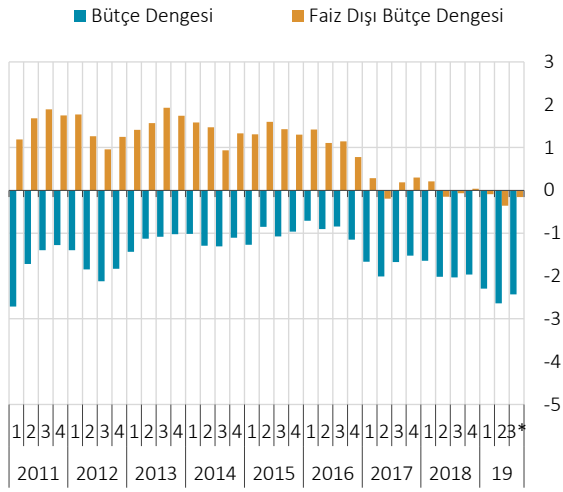
Merkezi yönetim bütçe dengesi 2019 yılının Ocak-Eylül döneminde 85,8 milyar Türk lirası açık vermiştir. Vergi dışı gelirlerin güçlü performansı bütçe dengesini olumlu etkilerken, yurt içi talepteki zayıf seyir nedeniyle vergi gelirlerindeki artış harcamalardaki artışın oldukça gerisinde kalmıştır. 2018 yılının ilk dokuz ayında 3,7 milyar TL fazla veren faiz dışı denge, 2019 yılının aynı döneminde 4,3 milyar Türk Lirası açık vermiştir (Tablo 6.1.1).

Tablo 6.1.1: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (Milyar TL)

	Ocak-Eylül 2018	Ocak-Eylül 2019	Artış Oranı (%)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (%)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	603,5	739,6	22,5	77,0
I. Faiz Giderleri	60,4	81,5	34,9	69,5
II. Faiz Hariç Bütçe Giderleri	543,1	658,1	21,2	78,0
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	546,8	653,8	19,6	74,3
I. Vergi Gelirleri	459,4	485,3	5,6	64,2
II. Vergi Dışı Gelirler	87,5	168,5	92,7	136,0
Bütçe Dengesi	-56,7	-85,8	51,3	106,5
Faiz Dışı Denge	3,7	-4,3	-217,3	-11,8

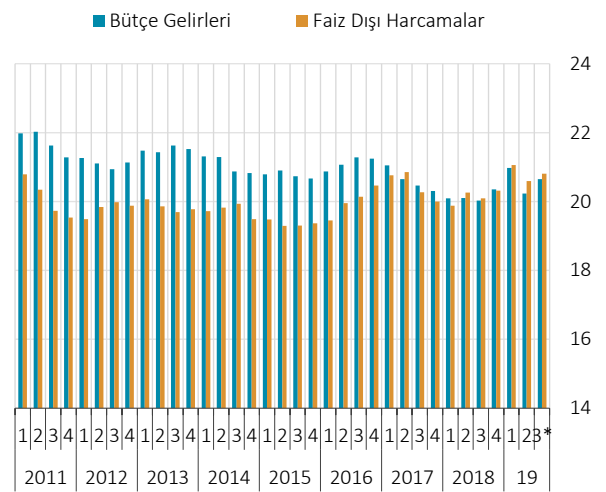
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2019 yılı üçüncü çeyreğinde yıllıklandırılmış bütçe açığının GSYİH'ye oranının yüzde 2,4; faiz dışı bütçe açığının GSYİH'ye oranının ise 0,2 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir (Grafik 6.1.1). Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının 2019 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla geçen yılın aynı dönemine göre 0,6 puan artarak yüzde 20,6 seviyesinde gerçekleşeceği öngörülmektedir. Merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranının ise geçen yılın aynı dönemine göre 0,7 puan artarak yüzde 20,8 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.2).

Grafik 6.1.1: Merkezi Yönetim Bütçe Dengeleri
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Tahmin.

Grafik 6.1.2: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri ve Faiz Dışı Harcamalar
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Tahmin.

Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri, 2019 yılı Ocak-Eylül döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 21,2 oranında artarak 658,1 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir. Cari transferler ile personel ve SGK devlet primi giderlerinde ortaya çıkan artışlar faiz dışı harcamalardaki yükselişte belirleyici olurken mal ve hizmet alım giderleri görece daha düşük bir artış kaydetmiştir. Yılın ilk dokuz ayında kamu yatırımlarını gösteren sermaye giderleri ve transferlerinin seyri kamunun yatırım kanalıyla büyümeye desteğinin geçen yılın aynı dönemine göre daha düşük olduğuna işaret etmektedir (Tablo 6.1.2).

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

	Ocak-Eylül 2018	Ocak-Eylül 2019	Artış Oranı (%)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (%)
Faiz Dışı Bütçe Giderleri	543,1	658,1	21,2	78,0
1. Personel Giderleri	150,6	188,9	25,4	76,4
2. SGK Devlet Primi Giderleri	25,0	32,2	28,7	74,2
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	46,4	50,7	9,3	75,1
4. Cari Transferler	242,6	306,1	26,2	78,2
a) Görev Zararları	5,6	5,9	4,7	73,1
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Gid.	114,9	156,0	35,8	84,2
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	10,8	13,7	27,1	85,4
d) Gelirden Ayrılan Paylar	69,9	73,4	4,9	64,2
e) Hanehalkına Yapılan Transferler	17,3	18,9	9,5	85,1
5. Sermaye Giderleri	52,2	50,8	-2,7	93,3
6. Sermaye Transferleri	10,7	11,2	4,8	112,0
7. Borç Verme	15,5	18,2	17,5	83,8

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Merkezi yönetim genel bütçe gelirleri, 2019 yılı Ocak-Eylül döneminde önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 20,3 oranında artarak 633,9 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.3). Genel bütçe gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan vergi gelirleri yüzde 5,6 oranında sınırlı bir artış kaydederken, vergi dışı gelirlerdeki artış yüzde 119,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu gelişmede, Merkez Bankasının 37,5 milyar Türk lirası tutarındaki kâr transferinin yanı sıra Temmuz ve Ağustos aylarında Hazine'ye aktardığı toplam 40,8 milyar Türk lirası tutarındaki ihtiyat akçesi önemli bir rol oynamıştır. Buna ilaveten, yılın ilk dokuz ayında yeniden yapılandırma yasaları (7143, 7020 ve 6736 sayılı Yasalar) çerçevesinde 14,6 milyar Türk lirası, imar barışı kapsamında ise 7,6 milyar Türk lirası bütçeye aktarılmıştır. Doğrudan vergi kalemleri incelendiğinde, gelir vergisinin görece daha yüksek bir hızda arttığı görülürken, kurumlar vergisindeki artış hızının düşük düzeyde kaldığı gözlenmektedir. Tüketime dayalı dolaylı vergilerden dâhilde alınan KDV tahsilatı gerilemiş, ÖTV tahsilatı ise sınırlı düzeyde artmıştır. İthalde alınan KDV'deki değişim Türk lirasındaki değer kaybına karşılık ithalat talebindeki yavaşlamaya bağlı olarak yataya yakın gerçekleşmiştir.

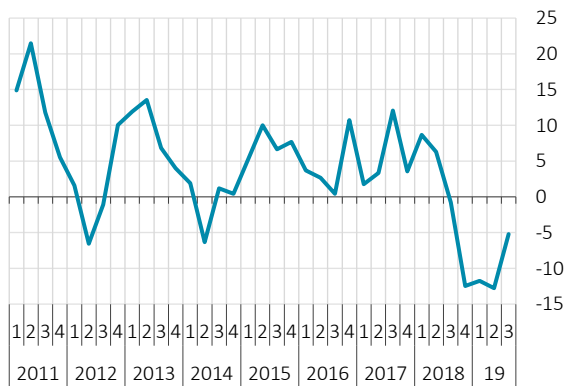
Tablo 6.1.3: Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri (Milyar TL)

	Ocak-Eylül 2018	Ocak-Eylül 2019	Artış Oranı (%)	Gerçekleşme/Bütçe Hedefi (%)
Genel Bütçe Gelirleri	527,0	633,9	20,3	73,5
I-Vergi Gelirleri	459,4	485,3	5,6	64,2
Gelir Vergisi	99,8	116,9	17,2	68,0
Kurumlar Vergisi	52,9	55,4	4,9	74,7
Dâhilde Alınan KDV	45,7	41,2	-9,8	58,3
ÖTV	102,8	106,4	3,5	65,4
İthalde Alınan KDV	89,4	89,0	-0,4	53,7
II-Vergi Dışı Gelirler	67,6	148,6	119,7	139,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	22,3	89,7	301,3	263,9
Faizler, Paylar ve Cezalar	37,8	45,2	19,4	82,7
Sermaye Gelirleri	5,8	4,6	-20,4	34,2

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

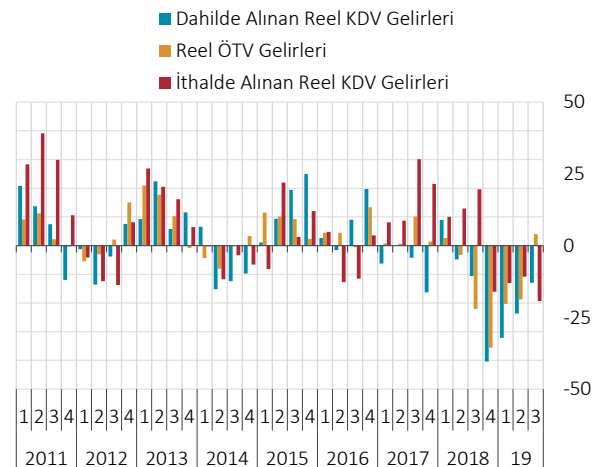
2019 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla reel vergi gelirlerindeki daralmanın bir miktar hız kestiği görülmektedir (Grafik 6.1.3). Reel olarak incelendiğinde, dâhilde alınan KDV gelirlerindeki yavaşlamanın azalarak devam ettiği, ÖTV gelirlerinde ise, tütün ürünlerindeki fiyat artışının da desteğiyle, sınırlı da olsa artış olduğu görülmektedir (Grafik 6.1.4).

Grafik 6.1.3: Reel Vergi Gelirleri (Yıllık % Değişim)*



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
* Reelleştirme TÜFE ile yapılmıştır.

Grafik 6.1.4: Reel KDV ve ÖTV Gelirleri (Yıllık % Değişim)*

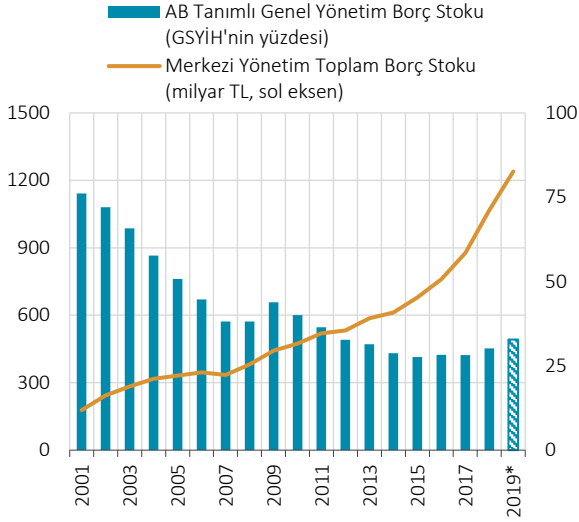


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
* Reelleştirme TÜFE ile yapılmıştır.

6.2 Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

30 Eylül 2019 tarihinde açıklanan Yeni Ekonomi Programı'nda (YEP'te) 2019 yılı gerçekleşme tahmini yüzde 32,8 olarak verilen AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYİH'ye oranı, 2019 yılının ilk yarısında bir önceki yıla göre 2,1 puan artarak yüzde 32,2 seviyesine ulaşmıştır (Grafik 6.2.1).

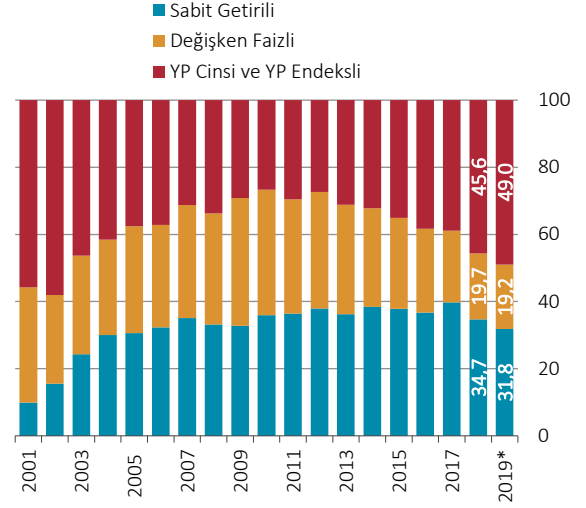
Grafik 6.2.1: Kamu Borç Stoku Göstergeleri



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Merkezi yönetim toplam borç stoku için 2019 yılı Eylül ayı gerçekleşmesi, AB tanımlı genel yönetim borç stoku için YEP 2019 yılı gerçekleşme tahmini kullanılmıştır.

Grafik 6.2.2: Merkezi Yönetim Borç Stokunun Kompozisyonu (%)

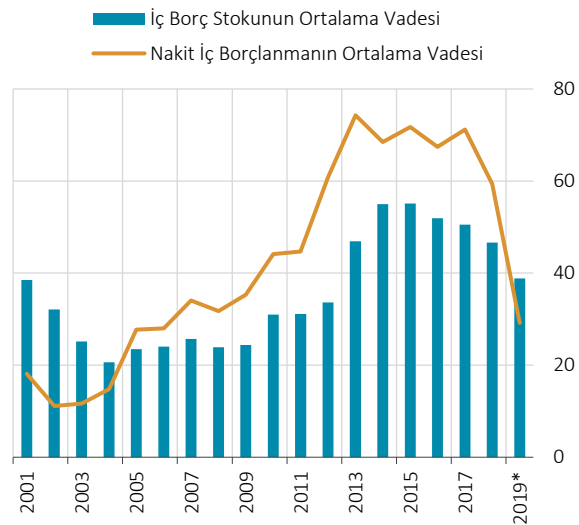


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Eylül ayı itibarıyla.

2019 yılı Eylül ayı itibarıyla, sabit getirili ve değişken faizli borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payları 2018 yılına göre azalırken, yabancı para cinsi ve yabancı paraya endeksli borç senetlerinin payı artmıştır (Grafik 6.2.2). Söz konusu dönemde iç borçlanma, ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla gerçekleştirilmiştir. Öte yandan 2018 yılı Ocak-Ağustos döneminde döviz cinsi iç borçlanma yapılmazken, 2019 yılının aynı döneminde yapılan toplam iç borçlanmanın yüzde 24,1'i döviz cinsidir.

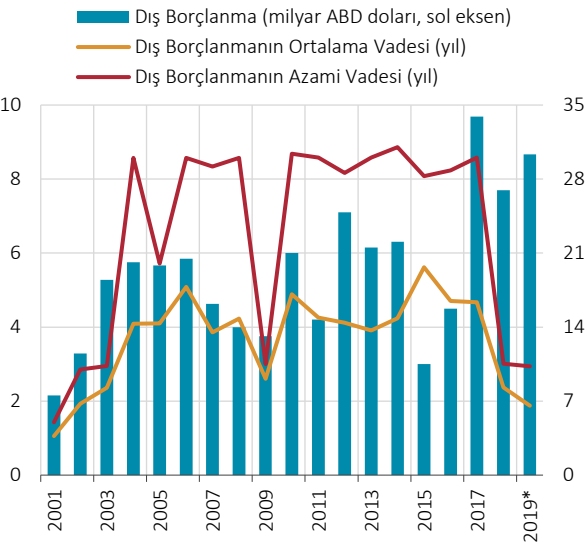
Grafik 6.2.3: Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (Ay)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Eylül ayı itibarıyla.

Grafik 6.2.4: Tahvil İhracı Yoluyla Dış Borçlanma



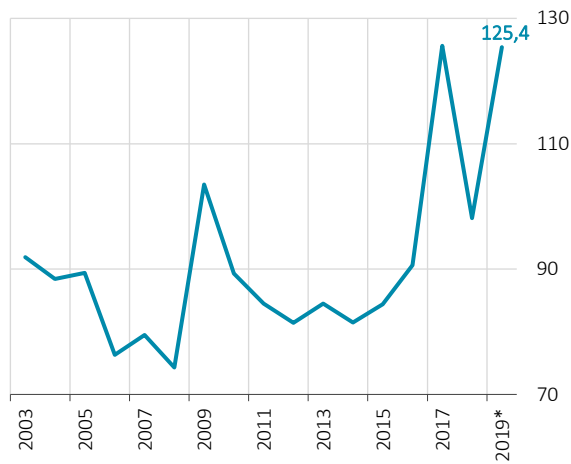
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Eylül ayı itibarıyla.

İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi 2019 yılı Eylül ayı itibarıyla 38,8 ay düzeyindedir (Grafik 6.2.3). 2019 yılının ilk dokuz ayında, tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanma tutarı 8,7 milyar ABD doları olmuştur. Söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 6,6 yıl olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.4). Dış borç çevirme oranı ise 2019 yılı Eylül ayı itibarıyla yüzde 112,5 düzeyindedir.

İç borç çevirme oranı, 2019 yılı Ocak-Eylül döneminde yüzde 125,4 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.5). Bu dönemde kamu finansman ihtiyacı iç borçlanma ağırlıklı olmak üzere hem iç hem de dış borçlanma yoluyla karşılanmıştır. Ortalama iç borçlanma reel faiz oranı¹ ise son aylarda borçlanma maliyetlerinin görece düşük olması nedeniyle bir miktar azalmıştır (Grafik 6.2.6).

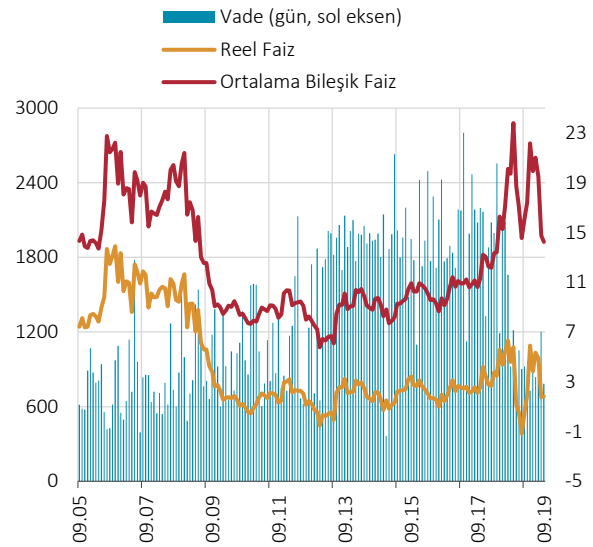
Grafik 6.2.5: Toplam İç Borç Çevirme Oranı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Eylül ayı itibarıyla.

Grafik 6.2.6: Hazine İhaleleri Faiz Oranı ve Vade Yapısı



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

¹ Reel faizler, Hazine ihalelerinde gerçekleşen nominal faiz oranlarının TCMB Beklenti Anketi'nden alınan gelecek 12 aylık TÜFE beklentisinden arındırılması yoluyla hesaplanmıştır.

Kutu 6.1

Yeni Ekonomi Programı Çerçevesinde Maliye Politikası Duruşu

2020-2022 dönemini kapsayan Yeni Ekonomi Programı (YEP) 30 Eylül 2019 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. YEP'te fiyat istikrarı, finansal istikrar ve cari işlemler dengesinde elde edilen kazanımların korunup geliştirilmesinin amaçlandığı; bu çerçevede üretim ve verimlilik odaklı, sürdürülebilir büyüme ile adaletli paylaşımaya yönelik ekonomik dönüşüm ve değişimin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Önümüzdeki üç yıllık dönemde mali disipline kararlılıkla devam edileceği, kaynakların verimli kullanımını ve belirlenen alanlarda tasarrufu sağlayacak yapısal değişikliklere hız verileceği, kamu borçluluğunun düşük düzeylerde tutulacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede, bu kutuda, YEP'teki maliye politikasına ilişkin genel büyüklükler sunulduktan sonra, mali duruşun daha iyi anlaşılmasını sağlamak üzere döngüsel etkilerden arındırılmış olarak hesaplanan faiz dışı bütçe dengesinin seyrine dair değerlendirmelere yer verilecektir.

Programda, bütçe dengesi ve faiz dışı bütçe dengesine ilişkin göstergelerde iyileşme sağlanacağı ve buna bağlı olarak da borç stoku / GSYİH oranının kademeli olarak azaltılacağı bir çerçeve esas alınmıştır. Mali uyumun vergi artışlarından ziyade faiz dışı harcamaların azaltılması yoluyla sağlanacak olması enflasyon ile mücadele kapsamında para ve maliye politikalarının koordinasyonu açısından önem arz etmektedir. Nitekim faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranının 2020 yılında 1,2 puan azalarak yüzde 19,6'ya; bu düşüş eğiliminin YEP dönemi boyunca devam etmesiyle de 2022 yılında yüzde 18,4'e gerilemesi öngörülmektedir (Tablo 1, Grafik 1). 2019 yılında iktisadi faaliyetlerdeki zayıf seyre ek olarak destekleyici vergi indirim ve teşvikleri sebebiyle düşüş kaydeden vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranının 2020 yılında yükselmesi ve program dönemi boyunca ortalama yüzde 16 düzeyinde istikrarlı bir görünüm arz etmesi hedeflenmektedir (Tablo 1, Grafik 1). Bu çerçevede program döneminde bütçe açığının GSYİH'ye oranının yüzde 3'ün altında kalması, faiz dışı dengenin GSYİH'ye oranının ise kademeli bir iyileşme sergileyerek 2022 sonunda yüzde 0,3 olarak gerçekleşmesi hedeflenmektedir.

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçesi (GSYİH'ye Oran, %)

	2018	2019*	2020**	2021**	2022**
Harcamalar	22,3	23,2	22,5	21,8	21,3
Faiz Dışı Harcamalar	20,3	20,8	19,6	18,9	18,4
Faiz Harcamaları	2,0	2,4	2,9	2,9	2,9
Gelirler	20,4	20,3	19,6	19,0	18,7
Vergi Gelirleri	16,7	15,6	16,1	15,9	15,9
Vergi Dışı Gelirler	3,7	4,7	3,5	3,0	2,8
Bütçe Dengesi	-2,0	-2,9	-2,9	-2,9	-2,6
Faiz Dışı Denge	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,3
AB Tanımlı Borç Stoku	30,4	32,8	33,2	32,5	32,3

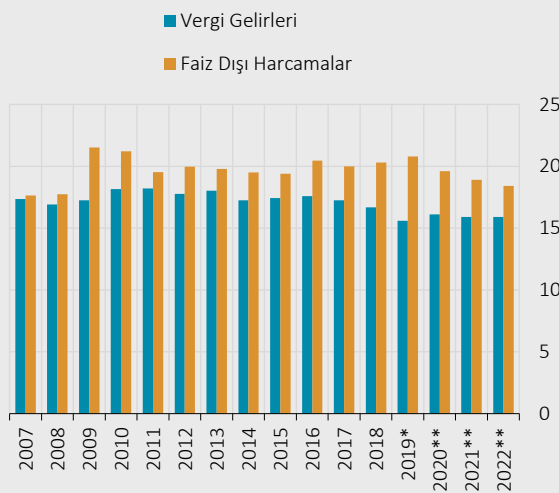
Kaynak: YEP (2020-2022).

* YEP (2020-2022) gerçekleşme tahmini.

** YEP (2020-2022) program.

Bazı vergi ve harcama kalemleri konjonktürel dalgalanmalara oldukça duyarlıdır. Bu sebeple, özellikle cari üretim seviyesinin potansiyel üretim seviyesinden belirgin olarak farklılaştığı dönemlerde, bütçe dengesi gibi geleneksel ölçütlerin maliye politikası duruşuna dair bilgi içeriği sınırlı kalabilmektedir. Dolayısıyla mali duruş değerlendirilirken iktisadi faaliyetteki dalgalanmaların bütçe dengesi üzerinde otomatik mali istikrar sağlayıcılar aracılığıyla meydana getirdiği döngüsel etkilerin ayrıştırılması önem taşımaktadır. Bu çerçevede, döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi, küresel finansal kriz sonrası dönemde (2010-2015) görece olarak istikrarlı bir görünüm sergilerken, uygulamaya konulan tedbir ve teşvikler ile genişletici maliye politikaları doğrultusunda 2016 yılından itibaren azalma eğilimine girmiştir (Grafik 2). 2018 yılının ikinci yarısında alınan tedbirler neticesinde ise döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin toparlanmaya başladığı ve bu eğilimini vergi dışı gelirlerin de katkısıyla 2019 yılında da sürdürdüğü gözlenmektedir. Vergi dışı gelirler hariç tutulduğunda ise, iktisadi faaliyetin zayıf seyrettiği 2019 yılında maliye politikasının döngü karşıtı bir yaklaşımla bir önceki yıla göre bir miktar daha genişletici bir duruş sergilediği görülmektedir. Öte yandan Türkiye ekonomisi için önemli bir çıpa niteliğindeki mali disiplinin 2020 yılında korunacağı bir program çerçevesinde faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranında öngörülen azalış sonucunda, döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin (vergi dışı gelirler hariç tutulduğunda dahi) 2019 yılına göre iyileşme kaydetmesi beklenmektedir (Grafik 2).

Grafik 1: Faiz Dışı Harcamalar ve Vergi Gelirleri
(GSYİH'ye Oran, %)

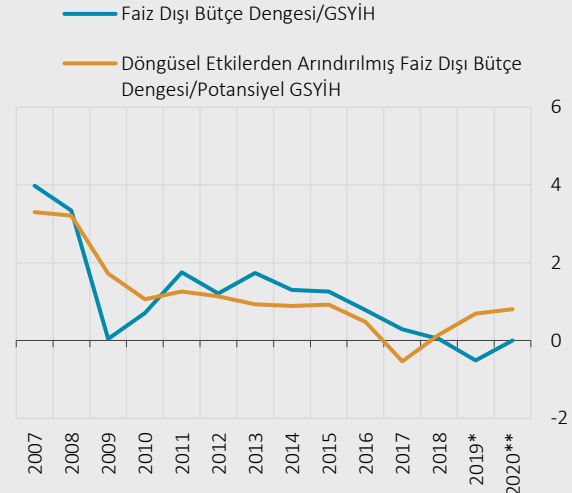


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* YEP(2020-2022) gerçekleşme tahmini.

** YEP (2020-2022) program.

Grafik 2: Faiz Dışı Bütçe Dengesi ve Döngüsel Etkilerden Arındırılmış Faiz Dışı Bütçe Dengesi (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TCMB hesaplamaları.

* YEP (2020-2022) gerçekleşme tahmini.

** YEP (2020-2022) program.

Para ve maliye politikalarının enflasyondaki düşüşü önceliklendiren bir eşgüdüm içinde hareket etmesi, risk primindeki iyileşme kanalıyla ekonominin sağlıklı ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına yönlendirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu çerçevede, YEP'te ortaya koyulan çerçeveyi esas alan döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinde öngörülen seyir söz konusu eşgüdümlü destekler niteliktedir.

