

6. Kamu Maliyesi

Maliye politikası, 2018 yılında uygulamaya koyulan mali teşvik ve tedbirlerin yanı sıra, kamu yatırım ve özellikle tüketim harcamaları kanalıyla ekonomik büyümeye katkıda bulunmuştur. Yatırım, istihdam ve ihracatı artırmaya yönelik olarak uygulanan teşvikler kapsamında yapılan harcamalar, personel ve cari transfer giderlerindeki artışlar 2018 yılında bütçe açığının artmasında etkili olmuştur. Yılın ikinci yarısında iktisadi faaliyette gözlenen yavaşlamanın vergi gelirleri üzerindeki aşağı yönlü etkisine karşın vergi dışı gelirlere ortaya çıkan olumlu performans bütçe açığındaki artışı sınırlandırmıştır.

Eylül ayında kamuoyuna açıklanan YEP çerçevesinde faiz dışı bütçe giderlerini kısımaya yönelik tedbirler ile vergi ve diğer bazı alacakların yeniden yapılandırılması; imar barışı ve bedelli askerlik kapsamında elde edilen vergi dışı gelirler bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir.

2017 yılında, iktisadi faaliyeti desteklemeye yönelik olarak uygulanan genişletici maliye politikasıyla birlikte artan kamu finansman ihtiyacı, büyük ölçüde iç borçlanma yoluyla karşılanmış; iç borç çevirme oranı yüzde 125,6 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılında ise bütçe açığındaki artış ve net dış borçlanmadaki azalış büyük ölçüde iç borçlanmayla finanse edilirken, kamu mevduatı birikimleri de kısmen finansman ihtiyacının karşılanmasında kullanılmıştır. Bu dönemde iç borç çevirme oranı yüzde 98,1; dış borç çevirme oranı ise yüzde 70,4 olmuştur.

6.1 Bütçe Gelişmeleri

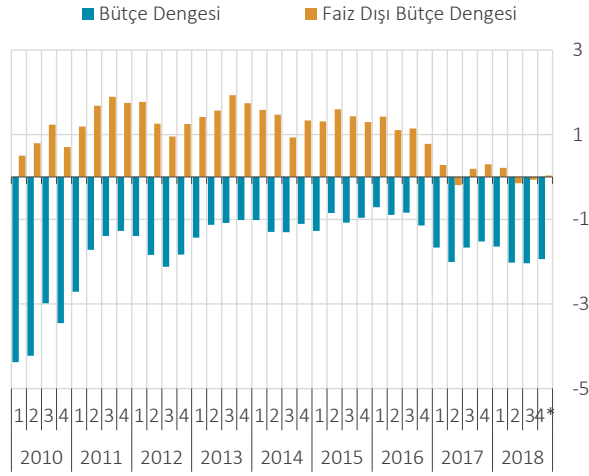
Merkezi yönetim bütçe dengesi 2018 yılında 72,6 milyar Türk lirası açık verirken, faiz dışı bütçe dengesi 1,3 milyar Türk Lirası fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). Vergi dışı gelirlerin güçlü performansı bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Faiz dışı bütçe dengesinin fazla vermeye devam ettiği görülmektedir.

Tablo 6.1.1: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (Milyar TL)

| | 2017 | 2018 | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (%) |
|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri | 678,3 | 830,4 | 22,4 | 108,9 |
| Faiz Giderleri | 56,7 | 74,0 | 30,4 | 103,2 |
| Faiz Hariç Bütçe Giderleri | 621,6 | 756,5 | 21,7 | 109,5 |
| Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri | 630,5 | 757,8 | 20,2 | 108,8 |
| I. Vergi Gelirleri | 536,6 | 621,3 | 15,8 | 103,7 |
| II. Vergi Dışı Gelirler | 93,9 | 136,5 | 45,4 | 140,2 |
| Bütçe Dengesi | -47,8 | -72,6 | 52,0 | 110,1 |
| Faiz Dışı Denge | 8,9 | 1,3 | -84,9 | 23,3 |

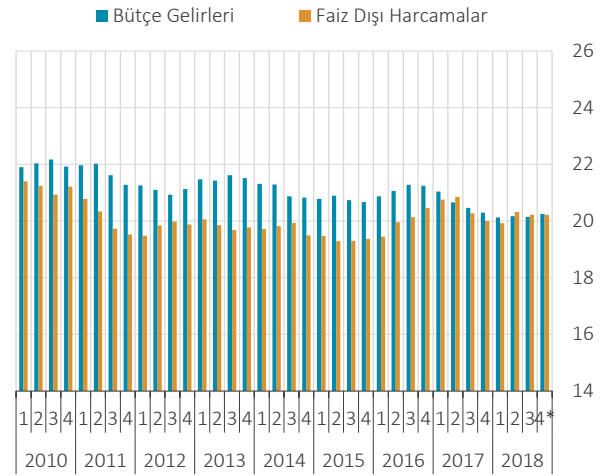
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2018 yılı sonunda yıllıklandırılmış bütçe açığının GSYİH'ye oranının yüzde 1,9; faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH'ye oranının ise sıfır seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir (Grafik 6.1.1). Buna göre, söz konusu oranların 2018 yılı için YEP'te yer alan hedeflerle uyumlu olduğu görülmektedir.

Grafik 6.1.1: Merkezi Yönetim Bütçe Dengeleri
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'nin Yüzdesi)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

*Tahmin.

Grafik 6.1.2: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri ve Faiz Dışı Harcamalar
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'nin Yüzdesi)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

*Tahmin.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının 2018 yılı son çeyreği itibarıyla geçen yılın aynı dönemine göre değişmeyerek yüzde 20,2 seviyesinde gerçekleşmesi öngörülmektedir. Merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranının ise geçen yılın aynı dönemine göre 0,2 puan artarak yine yüzde 20,2 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.2).

Merkezi yönetim faiz hariç bütçe giderleri, 2018 yılında 2017 yılına göre yüzde 21,7 oranında artarak 756,5 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.2). Faiz dışı harcamalar içindeki en önemli kalemler olan cari transferler 2018 yılında yüzde 19,3 oranında görece düşük bir artış sergilemiştir. Sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinin düşük bir artış kaydetmesi, cari transferlerdeki artışı sınırlamıştır. Gelirden ayrılan paylarda görülen yüksek artışta savunma sanayi destekleme fonuna ve mahalli idarelere aktarılan paylardaki artışlar rol oynamıştır.

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

| | 2017 | 2018 | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (%) |
|--|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| Faiz Dışı Bütçe Giderleri | 621,6 | 756,5 | 21,7 | 109,5 |
| 1. Personel Giderleri | 162,1 | 200,9 | 23,9 | 109,7 |
| 2. SGK Devlet Primi Giderleri | 27,3 | 34,4 | 26,0 | 111,6 |
| 3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 63,6 | 71,7 | 12,8 | 108,6 |
| 4. Cari Transferler | 270,9 | 323,1 | 19,3 | 107,9 |
| a) Görev Zararları | 7,4 | 7,4 | 0,5 | 106,3 |
| b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Gid. | 132,5 | 148,4 | 12,0 | 109,4 |
| c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri | 12,7 | 14,6 | 14,4 | 100,3 |
| d) Gelirden Ayrılan Paylar | 72,6 | 96,1 | 32,4 | 107,0 |
| e) Hane Halkına Yapılan Transferler | 16,5 | 23,5 | 42,8 | 110,8 |
| 5. Sermaye Giderleri | 71,0 | 88,0 | 24,0 | 127,9 |
| 6. Sermaye Transferleri | 13,3 | 16,7 | 25,5 | 109,3 |
| 7. Borç Verme | 13,3 | 21,7 | 63,1 | 107,1 |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Merkezi yönetim genel bütçe gelirleri, 2018 yılında 2017 yılına göre yüzde 20,1 oranında artarak 729,1 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.3). Genel bütçe gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan vergi gelirleri yüzde 15,8 gibi ılımlı bir oranda artarken, vergi dışı gelirlerdeki artış oranı bu rakamın üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi dışı gelirlerde gözlenen belirgin artışta vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapılan yasal düzenleme (7143 sayılı Kanun), imar affı ve bedelli askerlik çerçevesinde tahsil edilen tek seferlik gelirler önemli bir rol oynamıştır.

Doğrudan vergi kalemleri olan gelir ve kurumlar vergisi 2018 yılında görece yüksek oranlarda artmış ve yıl sonu hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir. Mayıs ayı ortasında akaryakıt ürünleri satış fiyatlarına yönelik olarak uygulamaya koyulan eşel-mobil sistemi ve Ekim ayı sonunda otomobil ve ticari araçlara yönelik olarak uygulanmaya başlanan vergi düzenlemeleri de ÖTV tahsilatında gözlenen gerilemede etkili olmuştur. İthalde alınan KDV’de gözlenen artışta ise döviz kurlarındaki yükseliş belirleyici olmuştur.

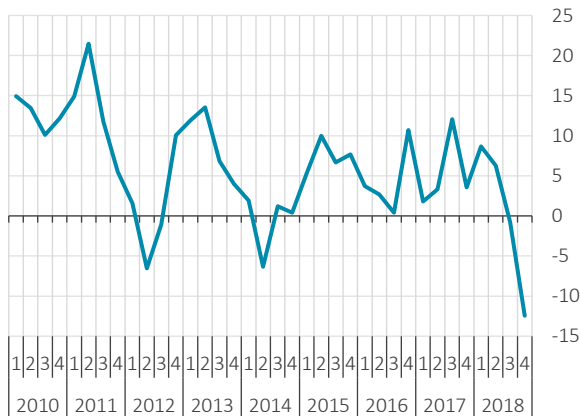
Tablo 6.1.3: Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri (Milyar TL)

| | 2017 | 2018 | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (%) |
|--------------------------------|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| Genel Bütçe Gelirleri | 607,1 | 729,1 | 20,1 | 107,0 |
| I-Vergi Gelirleri | 536,6 | 621,3 | 15,8 | 103,7 |
| Gelir Vergisi | 112,4 | 139,0 | 23,7 | 113,2 |
| Kurumlar Vergisi | 52,9 | 78,7 | 48,7 | 119,6 |
| Dâhilde Alınan KDV | 55,6 | 56,4 | 1,4 | 85,4 |
| ÖTV | 138,3 | 133,9 | -3,2 | 91,4 |
| İthalde Alınan KDV | 100,1 | 122,1 | 22,0 | 113,3 |
| II-Vergi Dışı Gelirler | 70,5 | 107,8 | 52,9 | 131,6 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 19,8 | 26,1 | 32,2 | 129,6 |
| Faizler, Paylar ve Cezalar | 35,6 | 71,3 | 100,4 | 153,4 |
| Sermaye Gelirleri | 11,7 | 7,8 | -33,2 | 64,6 |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

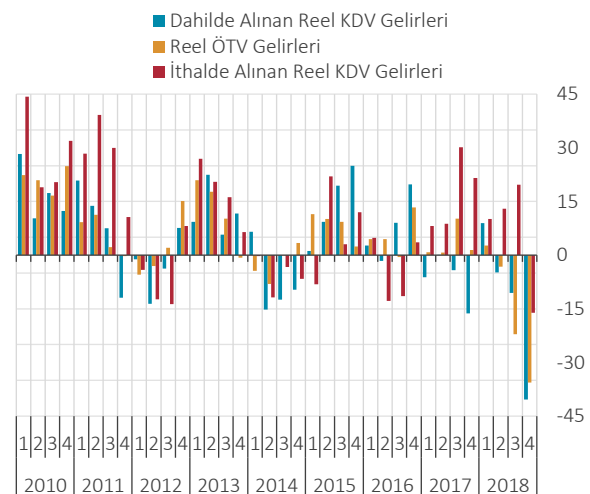
2018 yılı son çeyreği itibarıyla reel bazda tüm vergi gelirlerinin azaldığı görülmektedir (Grafik 6.1.3 ve Grafik 6.1.4).

Grafik 6.1.3: Reel Vergi Gelirleri (Bir Önceki Yılın Aynı Çeyreğine Göre % Değişim)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Grafik 6.1.4: Reel KDV ve ÖTV Gelirleri (Bir Önceki Yılın Aynı Çeyreğine Göre % Değişim)

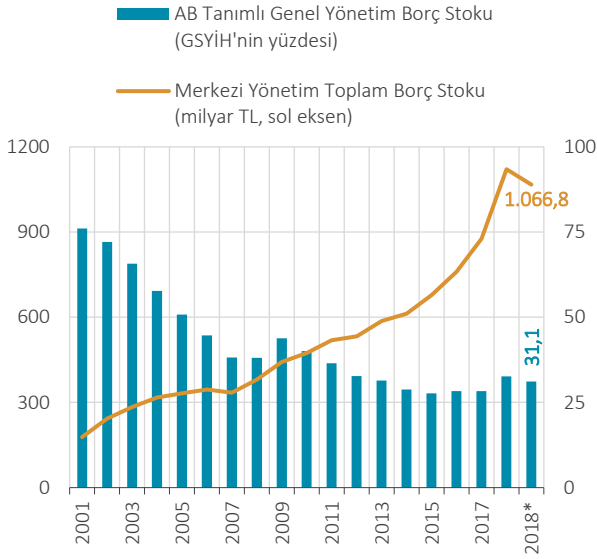


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

6.2 Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYİH'ye oranı, yüzde 32,6 seviyesindedir (Grafik 6.2.1).

Grafik 6.2.1: Kamu Borç Stoku Göstergeleri

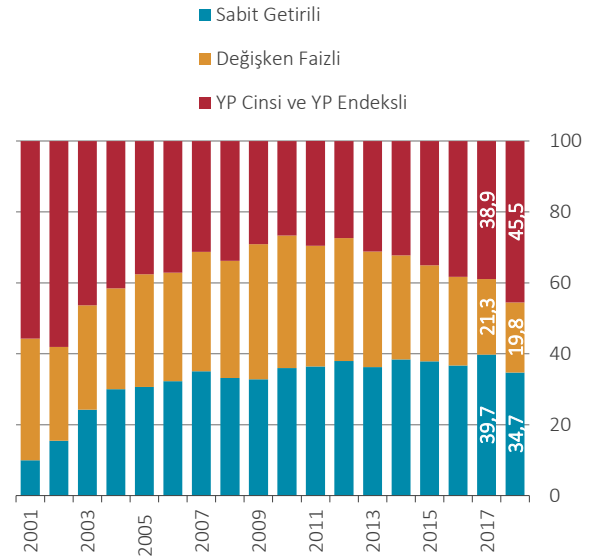


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Merkezi yönetim toplam borç stoku için 2018 yılı

Aralık ayı gerçekleşmesi, AB tanımlı genel yönetim borç stoku için YEP 2018 yılı gerçekleşme tahmini.

Grafik 6.2.2: Merkezi Yönetim Borç Stokunun Kompozisyonu* (%)

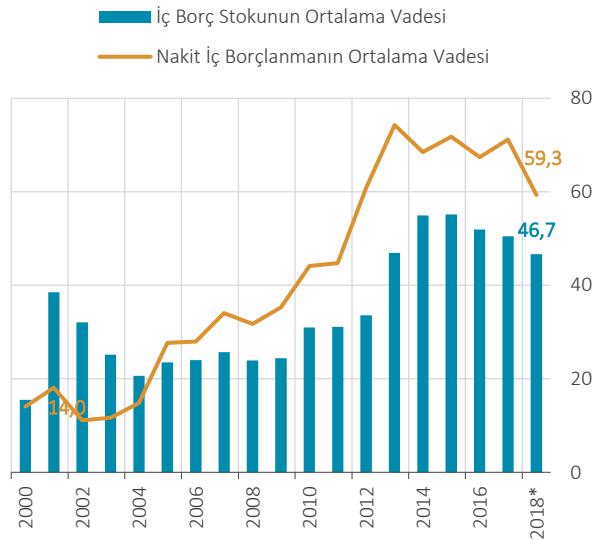


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Aralık ayı itibarıyla.

2018 yılı Aralık ayı itibarıyla, sabit getirili ve değişken faizli borç senetlerinin payı 2017 yılına göre azalırken, yabancı para cinsi ve yabancı paraya endeksli borç senetlerinin payı kurlardaki yükseliş nedeniyle artmıştır (Grafik 6.2.2). Söz konusu dönemde iç borçlanma, ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla yapılmıştır.

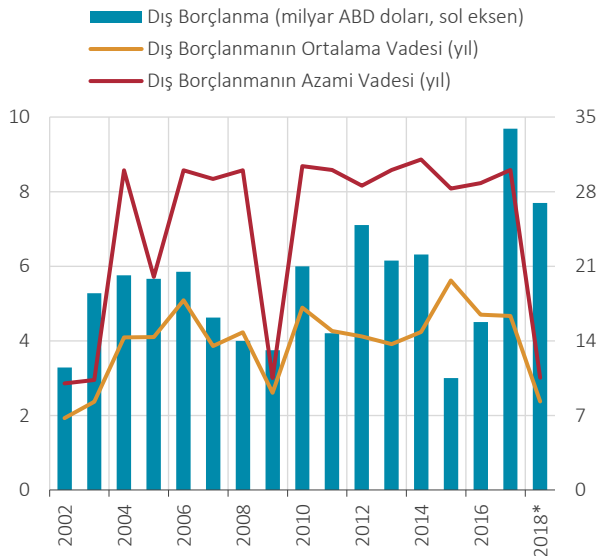
Grafik 6.2.3: Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (Ay)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Aralık ayı itibarıyla.

Grafik 6.2.4: Tahvil İhracı Yoluyla Dış Borçlanma



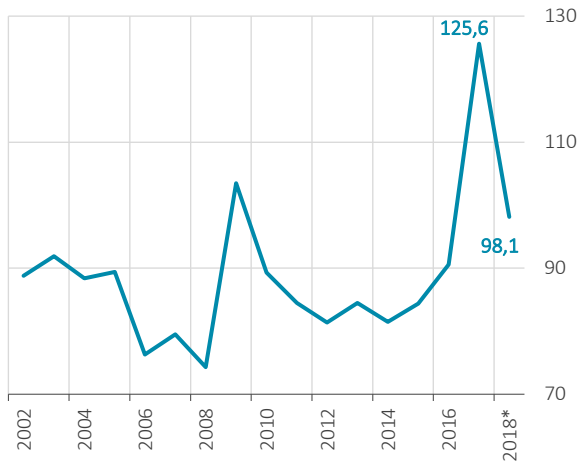
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

* Aralık ayı itibarıyla.

İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi 2018 yılı sonunda 46,7 ay düzeyindedir (Grafik 6.2.3). 2018 yılında, tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı 7,7 milyar ABD doları olmuştur. Söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 8,3 yıl olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.4). Dış borç çevirme oranı, 2018 yılında yüzde 70,4 olmuştur.

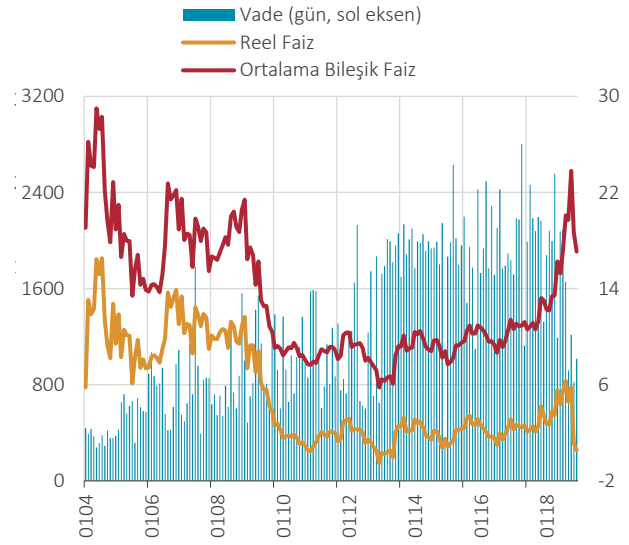
İç borç çevirme oranı, 2018 yılında yüzde 98,1 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.5). Bu dönemde kamu finansman ihtiyacı büyük ölçüde iç borçlanma yoluyla karşılanmıştır; kamu mevduatı birikimlerinin bir kısmı da finansman ihtiyacının karşılanmasında kullanılmıştır. Ortalama iç borçlanma reel faiz oranı¹ ise Ekim ayını takip eden dönemde borçlanma maliyetlerinin görece düşük olması ve enflasyon beklentilerindeki artış nedeniyle bir miktar gerilemiştir (Grafik 6.2.6).

Grafik 6.2.5: Toplam İç Borç Çevirme Oranı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
* Aralık ayı itibarıyla.

Grafik 6.2.6: Hazine İhaleleri Faiz Oranı ve Vade Yapısı*



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
* Aralık ayı itibarıyla.

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

