

6. Kamu Maliyesi

İktisadi büyümenin yavaşlama eğilimine girdiği 2016 yılında, maliye politikası özellikle kamu tüketim harcamaları yoluyla büyümeye destek sağlamıştır (Kutu 6.1). Ayrıca, tüketim ve yatırım teşvikleri gibi diğer maliye politikası araçları da uygulamaya koyulmuştur. Örneğin, özel tüketim talebini desteklemek amacıyla 2016 yılının son çeyreği itibarıyla otomobil ve konut alımlarını teşvik edici yönde vergi düzenlemeleri yapılmıştır. Ayrıca, 8 Aralık 2016 tarihinde kamuoyuna açıklanan EKK Kararları çerçevesinde reel sektöre finansal destek sağlamak, yatırımı, istihdamı ve ihracatı teşvik etmek amacıyla bir dizi tedbir ve teşvik açıklanmıştır. Öte yandan, büyümeyi destekleyici maliye politikası uygulamalarına bağlı olarak bütçede ortaya çıkabilecek bozulmayı sınırlamak ve mali disiplinin sürdürülmesini temin etmek amacıyla yıl sonuna doğru otomobil ve tütün gibi ürünlerin ÖTV oranları artırılmıştır. Söz konusu düzenlemeler, 2016 yılında tüketici enflasyonunu yükseltici yönde etki yapmıştır (Kutu 7.1).

Bu çerçevede, 2016 yılında merkezi yönetim bütçe açığı geçen yıla göre bir miktar artış göstermekle birlikte, Orta Vadeli Program (OVP) çerçevesinde belirlenen bütçe hedefleriyle uyumlu gerçekleşmiştir. İktisadi faaliyette ortaya çıkan yavaşlama ve turizm sektöründeki sorunlara bağlı olarak vergi gelirleri artış oranının gerilemesi ve faiz dışı harcamalarda gözlenen yükseliş bütçe açığındaki artışta belirleyici olmuştur. Bununla birlikte, vergi dışı gelirlerin yüksek oranda artması, faiz giderlerinde ortaya çıkan gerileme, özel tüketim vergilerine yönelik ayarlamalar ve 6736 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun" kapsamında elde edilen 13,7 milyar TL tutarındaki gelir, bütçe performansındaki bozulmayı sınırlayan unsurlar olmuştur.

6.1. Bütçe Gelişmeleri

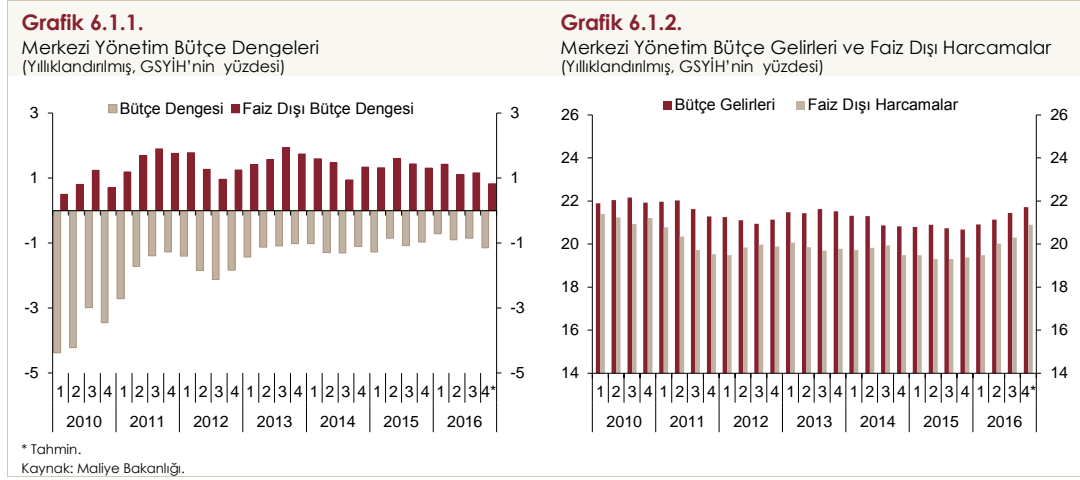
2016 yılında merkezi yönetim bütçe dengesi 29,3 milyar TL açık, faiz dışı bütçe dengesi ise 21,0 milyar TL fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). 2016 yılında vergi gelirleri, 2015 yılına göre yüzde 12,5 ile ılımlı artış kaydederken, vergi dışı gelirlerdeki yüzde 33,1'lik yüksek oranlı artışın katkısıyla 2016 yılında merkezi yönetim bütçe gelirleri yüzde 14,8 oranında yükselmiştir. 2016 yılında faiz dışı bütçe harcamalarındaki artış oranı yüzde 17,7 ile bütçe gelirlerinin oldukça üzerinde gerçekleşmiş ve bu durum faiz dışı fazlanın geçen yıla göre bir miktar azalmasına yol açmıştır. 2016 yılında faiz ödemelerinin 2015 yılına göre gerilemesi ise bütçe açığındaki artışı sınırlandıran bir unsur olmuştur.

Tablo 6.1.1.
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri
(Milyar TL)

	2015	2016	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)	Hedeflenen Yıllık Değişim Oranı (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	506,3	583,7	15,3	102,3	12,7
Faiz Giderleri	53,0	50,2	-5,2	89,7	5,7
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	453,3	533,4	17,7	103,7	13,5
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	482,8	554,4	14,8	102,5	12,0
I. Vergi Gelirleri	407,8	458,7	12,5	99,9	12,6
II. Vergi Dışı Gelirler	56,4	75,0	33,1	108,4	22,7
Bütçe Dengesi	-23,5	-29,3	-	-	-
Faiz Dışı Denge	29,5	21,0	-28,8	79,8	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2016 yılında, merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının, 2015 yılına göre yüzde 0,1 gibi oldukça sınırlı bir miktarda artarak yüzde 1,1 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.1). Aynı dönemde, faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranının ise geçen yıla göre yaklaşık olarak yarım puan azalarak yüzde 0,8 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir.



Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranının, 2016 yılında, hızlı bir artış eğilimine girdiği gözlenmekte ve bu oranın 2016 yılı itibarıyla geçen yıla göre 1,5 puan artarak yüzde 20,9 seviyesine yükselmesi beklenmektedir (Grafik 6.1.2). Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının ise, temel olarak vergi dışı gelirlerde gözlenen yüksek oranlı artışın katkısı ve vergi gelirlerine yönelik yapılan düzenlemelerin etkisi ile 2015 yılına göre 1 puan artarak 2016 yılında yüzde 21,7 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

2016 yılında, merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri 2015 yılına göre yüzde 17,7 ile oldukça yüksek miktarda artmış ve bütçe hedefinin yaklaşık olarak 4 puan üzerinde gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.2). Kamu tüketiminin önemli bir bileşeni olan personel giderleri ile mal ve hizmet alımlarında gözlenen ciddi artışlar, büyümeye kamunun tüketim yolu ile önemli katkı sunduğuna işaret etmektedir. Öte yandan, sermaye giderlerinin bütçede öngörülen hedefi aşmasına karşılık artış hızının sınırlı kalması, kamunun büyümeye yatırımlar yoluyla katkısının sınırlı olduğunu ima etmektedir.

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

	2015	2016	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Dışı Bütçe Giderleri	453,3	533,4	17,7	103,7
1. Personel Giderleri	125,1	148,9	19,0	100,7
2. SGK Devlet Primi Giderleri	21,0	24,7	17,3	99,2
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	45,6	53,9	18,4	115,0
4. Cari Transferler	182,7	224,9	23,1	103,3
a) Görev Zararları	4,8	5,8	21,0	106,8
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.G.	80,1	106,8	33,3	104,4
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	10,0	11,5	15,2	98,7
d) Gelirden Ayrılan Paylar	55,6	62,7	12,7	99,5
e) Hane Halkına Yapılan Transferler	10,0	12,6	25,8	123,0
5. Sermaye Giderleri	57,2	59,4	3,9	114,8
6. Sermaye Transferleri	10,4	8,9	-14,9	118,1
7. Borç Verme	11,3	12,8	12,6	98,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2016 yılında faiz dışı bütçe giderleri içindeki ana kalemlerden cari transferler, mal ve hizmet alım giderleri ve personel giderleri, sırasıyla, yüzde 23,1, 18,4 ve 19,0 oranlarında artmıştır. Bu dönemde, cari transferler içinde önemli bir yer tutan ve sosyal güvenlik açık finansmanı kalemini de kapsayan sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinin yüzde 33,3 oranında arttığı görülmektedir. İşverene sigorta priminin 5 puan indiriminde kamunun yüklendiği harcamadaki yıllık yüzde 92,1 düzeyindeki yüksek oranlı artış, bu gelişmede belirleyici olmuştur. Kamunun yatırım harcamaları olarak değerlendirilen sermaye giderlerindeki artışın sınırlı olması ve sermaye transferleri kaleminin belirgin bir şekilde gerilemesi, faiz dışı harcamalardaki artışı sınırlayan unsurlar olmuştur.

Gelir tarafından bakıldığında, 2016 yılında merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinin bir önceki yıla göre yüzde 15,0 oranında artarak, bütçe hedefinin yüzde 1 puan üzerinde gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 6.1.3). Söz konusu dönemde, iktisadi faaliyette görülen yavaşlamaya rağmen vergi gelirleri yüzde 12,5 oranında artmış ve bütçe hedefi tutturulmuştur. Vergi gelirlerinde hedefin tutturulmasında 6736 sayılı Kanun kapsamında vergi gelirlerine aktarılan tutarlar ile özel tüketim vergilerinde yapılan düzenlemeler etkili olmuştur. Vergi dışı gelirler ise 2016 yılında yüksek bir performans göstererek yüzde 33,1 oranında artmış ve hedefinin yüzde 8,4 puan üzerinde gerçekleşmiştir.

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

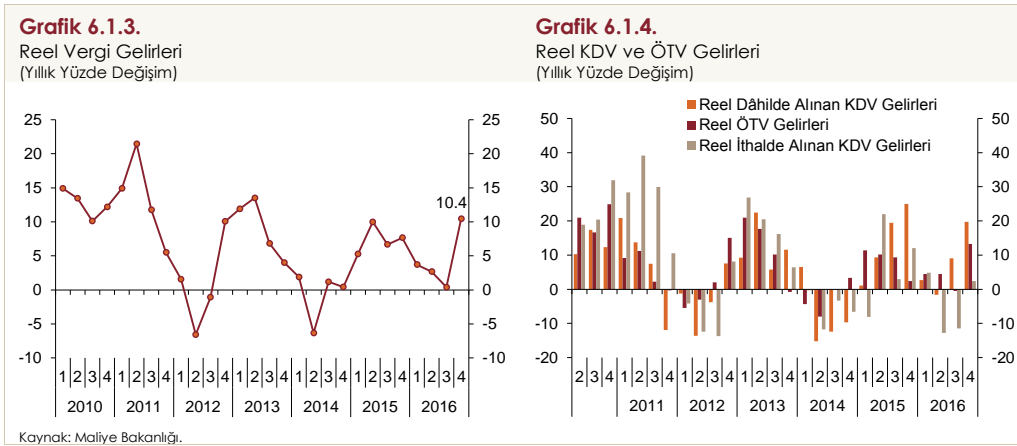
	2015	2016	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	464,2	533,7	15,0	101,0
I-Vergi Gelirleri	407,8	458,7	12,5	99,9
Gelir Vergisi	85,8	96,6	12,6	97,6
Kurumlar Vergisi	33,4	43,0	28,7	116,8
Dâhilde Alınan Katma Değer Vergisi	46,4	54,0	16,3	105,3
Özel Tüketim Vergisi	105,9	120,4	13,6	103,5
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	74,6	76,6	2,6	88,1
II-Vergi Dışı Gelirler	56,4	75,0	33,1	108,4
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,7	23,7	20,7	125,5
Faizler, Paylar ve Cezalar	26,6	34,6	30,3	101,9
Sermaye Gelirleri	7,9	12,8	61,7	105,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Vergi gelirleri alt kalemler itibarıyla incelendiğinde, 2016 yılında dolaysız vergilerin en önemli bileşeni olan gelir vergisi tahsilatında, 2015 yılına göre yüzde 12,6 oranında artış olduğu görülmektedir. Gelir vergisi tahsilatının ağırlıklı olarak ücretler üzerinden yapılan kesintilerden oluştuğu bilinmektedir. Bu çerçevede, 2016 yılında kamu ücretlerinde ve asgari ücrette yapılan yüksek oranlı artışlar gelir vergisi tahsilatını olumlu yönde etkilemiştir. Dolaysız vergilerin diğer bir bileşeni olan kurumlar vergisinde görülen yüzde 28,7'lik yüksek oranlı artışta ise vergi gelirlerinin yeniden yapılandırılması kapsamında aktarılan tutar ile bankaların yüksek kâr etmesinin etkili olduğu düşünülmektedir. Tüketime dayalı dolaylı vergilerden ÖTV ve dâhilde alınan KDV, sırasıyla, yüzde 13,6 ve yüzde 16,3 oranında artış kaydetmiştir. Dâhilde alınan KDV'nin 2016 yılında beklenen büyüme ve enflasyon oranının oldukça üzerinde artmasında, vergi gelirlerinin yeniden yapılandırılmasında bu kaleme aktarılan tutarın etkili olduğu düşünülmektedir. ÖTV artışında ise yapılan vergi düzenlemelerinin etkili olduğu tahmin edilmektedir. ÖTV altında yer alan kalemlerin gelir esnekliğinin birden düşük olması nedeniyle, vergi oranlarında artış yapılmasına karşın bu vergi kalemlerinden sağlanan tahsilatta artış yaşanmıştır. ÖTV tahsilatının ayrıntılarına bakıldığında, tütün mamulleri üzerinden yapılan tahsilatın yüzde 19,5 oranında; motorlu taşıtlar üzerinden yapılan tahsilatın yüzde 10,8 oranında; toplam ÖTV tahsilatı içinde yüksek paya sahip olan petrol ve doğalgaz ürünleri üzerinden yapılan tahsilatın ise yüzde 10,8 oranında arttığı

görülmektedir. Tütün mamullerinde görülen vergi geliri artışında vergi düzenlemesinin yanı sıra kayıp kaçak oranının azalmasının da etkili olduğu değerlendirilmektedir. İthalde alınan KDV ise geçen yıla göre yüzde 2,6 artarak birlikte bütçe hedefinin oldukça altında kalmıştır. 2016 yılında vergi dışı gelirlerde görülen yüksek artış hızında, bütçeye kaydedilen yaklaşık 11 milyar TL tutarındaki özelleştirme geliri ve 9,3 milyar TL tutarındaki TCMB kâr transferi önemli bir rol oynamıştır.

2015 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren düşme eğilimine giren reel vergi gelirlerindeki artış oranı, 2016 yılının son çeyreğinde yüzde 10,4 oranında gerçekleşmiştir (Grafik 6.1.3). Reel vergilerde 2016 yılının son çeyreğinde görülen yüksek artışta, iktisadi faaliyetteki canlanmadan çok, Eylül ayında akaryakıt, Kasım ayında otomobile ve Aralık ayında tütün mamullerine yönelik vergi oranlarında yapılan ayarlamaların ve vergi yapılandırmasından elde edilen gelirin yılın son çeyreğinde özellikle dâhilde alınan KDV'ye yansıtılmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Nitekim, söz konusu artışın alt kalemleri incelendiğinde, dâhilde alınan KDV tahsilatının 2016 yılının son çeyreğinde bir önceki yılın aynı dönemine göre reel olarak yüzde 19,8; ÖTV tahsilatının ise yüzde 13,2 oranında arttığı gözlenmektedir. Bununla birlikte, iktisadi faaliyetteki yavaşlamaya bağlı olarak ithalat talebinin gerilemesi sonucunda, ithalde alınan KDV'nin reel olarak yüzde 2,4 gibi oldukça sınırlı bir düzeyde arttığı görülmektedir (Grafik 6.1.4).

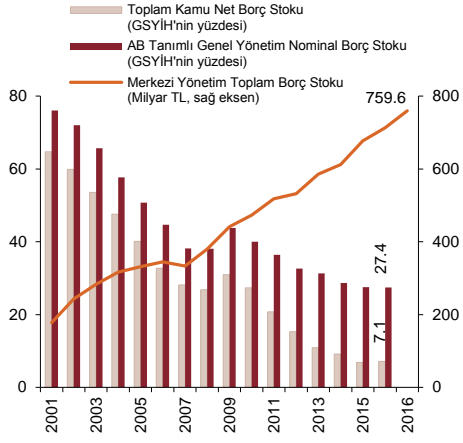


6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

Merkezi yönetim borç stoku, 2016 yılı sonunda, 759,6 milyar Türk lirası seviyesinde gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.1). Toplam kamu net borç stokunun ve AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranları, 2016 yılının üçüncü çeyreğinde, bir önceki yıl sonu ile yaklaşık olarak aynı düzeydedir (Grafik 6.2.1).

Grafik 6.2.1.

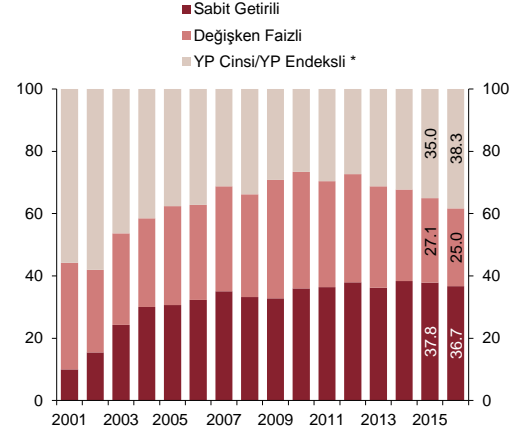
Kamu Borç Stoku Göstergeleri



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Grafik 6.2.2.

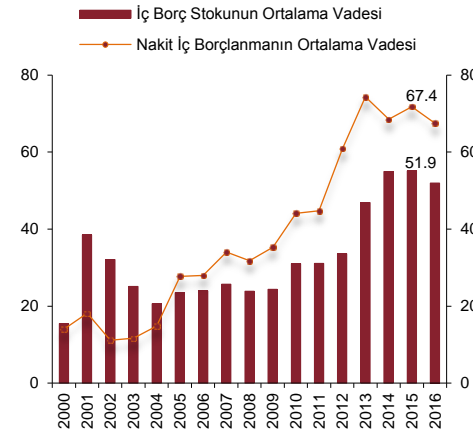
Merkezi Yönetim Borç Stokunun Kompozisyonu (Yüzde)

* YP Cinsi/YP endeksli borç stoku, dış borç stokunu kapsamaktadır.
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

2016 yılında sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı, 2015 yılına göre bir miktar azalmıştır (Grafik 6.2.2). İç borçlanmanın döviz ve faiz yapısı incelendiğinde, 2016 yılında yapılan sabit faizli borçlanmanın payının bir önceki yıla göre arttığı görülmektedir. İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi 51,9 ay düzeyindedir (Grafik 6.2.3). Tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı ise 4,5 milyar ABD doları olup, söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 16,5 yıldır (Grafik 6.2.4).

Grafik 6.2.3.

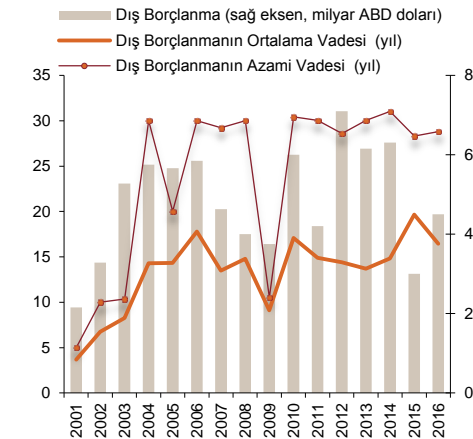
Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (Ay)



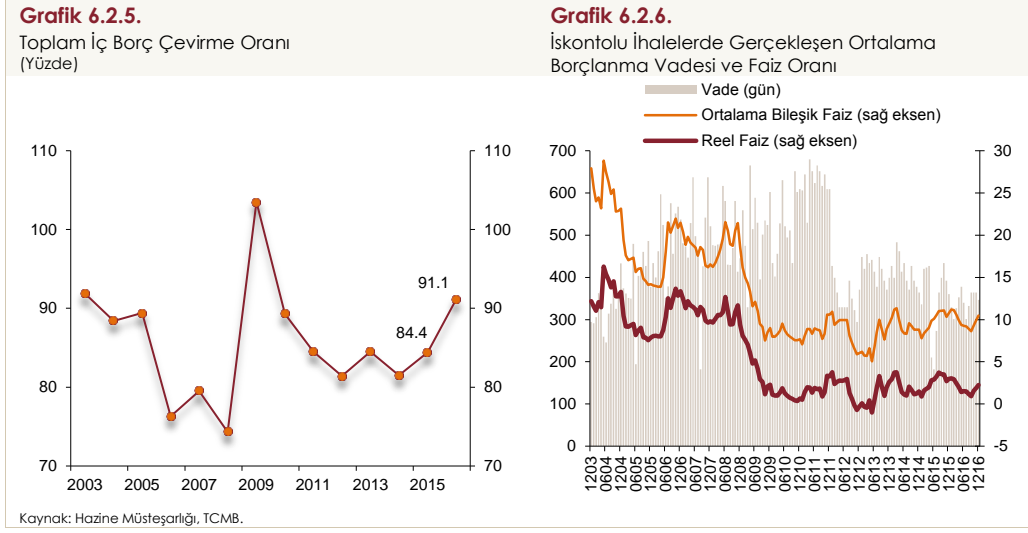
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Grafik 6.2.4.

Tahvil İhracı Yoluyla Borçlanma



İç borç çevirme oranı, 2016 yılı Kasım ayı sonunda yüzde 91,1 düzeyindedir (Grafik 6.2.5). Ortalama reel faiz oranı¹ ise, son aylarda artmaktadır (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.

Kutu
6.1

Kamu Harcama Çarpanının İş Çevrimlerine Duyarlılığı

Kamu harcama çarpanı, kamu harcamalarında meydana gelen bir birimlik dışsal değişimin milli gelir üzerinde meydana getirdiği etki olarak tanımlanmaktadır. Kamu harcama çarpanının değeri maliye politikasının ekonomik aktivite üzerindeki etkinliğinin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Akademik yazında yer alan çalışmalar maliye politikasının etkinliğini belirleyen pek çok faktör olduğunu belirtmektedir. Bu çalışmalar, mali çarpanın işaretinin ve boyutunun belirlenmesinde iş çevrimlerinin konumunun, döviz kuru rejiminin, dış ticarete açıklık derecesinin, mali şokların niteliğinin, otomatik dengeleyicilerin kapsamının, kamu mali duruşunun, para politikası uygulamalarının, finansal sistemin sağlamlılığının ve belirsizliğin önemli bir rol oynayabileceğine işaret etmektedir. Bu nedenle, maliye politikası araçları kullanılırken bu uygulamaların ekonomik aktivite üzerindeki etkisinin belirlenmesi konusunda ekonominin içinde bulunduğu durumun doğru bir şekilde değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Bu kutuda, Türkiye'de kamu harcama çarpanının 1990:ç1 – 2015:ç4 dönemi itibarıyla iş çevrimlerine duyarlılığı incelenmektedir². Bu amaçla iş çevrimleri uzun dönemli milli gelir büyümesi etrafında yüksek ve düşük büyüme rejimleri şeklinde ayrıştırılarak, her bir rejim için kamu harcama çarpanı yerel projeksiyon yöntemi (local projection method) kullanılarak tahmin edilmektedir. Farklı büyüme rejimleri itibarıyla türetilen kamu tüketim, kamu yatırım ve kamu harcama çarpanlarının aldığı değerler Tablo 1'de sunulmaktadır. Tablo 1'de üç farklı mali çarpan tanımına yer verilmiştir. Bunları etki çarpanı (impact multiplier), maksimum çarpan (peak multiplier) ve birikimli çarpan (cumulative multiplier) olarak sıralamak mümkündür. Etki çarpanı kamu harcamalarında meydana gelen bir birimlik artışın (pozitif harcama şoku) GSYİH üzerindeki ilk etkisini belirlerken, birikimli (kümülatif) çarpan ise bir birimlik kamu harcama şokunu takiben milli gelirden meydana gelen toplam değişimin kamu harcamalarında meydana gelen toplam değişime oranı olarak tanımlanmaktadır. Maksimum çarpan ise zaman içerisinde birikimli mali çarpanın aldığı maksimum değeri temsil etmektedir.

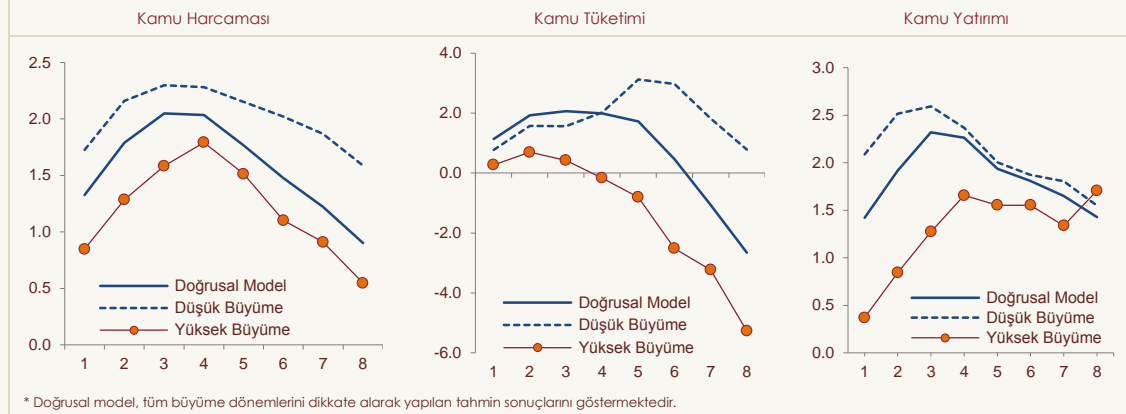
Tablo 1. Kamu Harcama Çarpanının İş Çevrimlerine Duyarlılığı

Harcama Türü	Etki Çarpanı	Bir-Yıllık Birikimli	İki-Yıllık Birikimli	Maksimum
Kamu Harcaması				
Düşük Büyüme	1,73	2,28	1,59	2,30
Yüksek Büyüme	0,85	1,79	0,55	1,79
Kamu Tüketimi				
Düşük Büyüme	0,77	2,02	0,78	3,13
Yüksek Büyüme	0,27	-0,16	-5,27	0,70
Kamu Yatırımı				
Düşük Büyüme	2,09	2,37	1,55	2,59
Yüksek Büyüme	0,37	1,66	1,71	1,71

² 1987=100 bazlı ve 1998=100 bazlı reel GSYİH serileri birleştirilmek suretiyle tahmin yapılmıştır.

Elide ettiğimiz bulgular yüksek büyüme dönemlerine göre düşük büyüme dönemlerinde maliye politikasının etkinliğinin arttığını göstermektedir (Grafik 1). Etki çarpanı düşük büyüme döneminde 1,73, yüksek büyüme döneminde ise 0,85 olarak bulunmuştur. Bir yıllık birikimli çarpan değerleri ise yüksek ve düşük büyüme dönemlerinde sırasıyla 1,79 ve 2,28 olarak bulunmuştur. Kamu harcamalarını bileşenleri itibarıyla incelediğimizde ise her iki rejimde de kamu yatırım çarpanının kamu tüketim çarpanına göre daha büyük olduğu görülmektedir. Bu bulgu kamu yatırımları yoluyla yapılacak genişleyici bir maliye politikasının kamu tüketimine göre milli gelir üzerinde daha derin bir etki oluşturacağı görüşünü desteklemektedir. Bununla birlikte, birikimli çarpan değerleri kamu tüketiminin GSYİH üzerindeki etkisinin düşük büyüme dönemlerinde göz ardı edilemeyeceği tezini de desteklemektedir (Grafik 1). Ayrıca maliye politikasının yüksek büyüme dönemlerine kıyasla düşük büyüme dönemlerinde artıyor olması mali alan var olduğu sürece düşük büyüme dönemlerinde genişleyici maliye politikası uygulamalarını destekleyici bir sonuca yol açmaktadır. Sonuç olarak, kamu harcama artışlarının büyümeye önemli bir katkı sağladığı ve bu katkının iş çevrimlerine karşı duyarlı olduğu gözlenmektedir. Bu bulgular, maliye politikasının kısa vadede etkin bir iktisat politikası aracı olduğunu ve kamu harcama çarpanının da genelde 1'den büyük değer aldığı ortaya koymaktadır.

Grafik 1. Büyüme Dönemleri ve Kamu Harcama Çarpanı *



Orta Vadeli Programda (2017-2019) ve 2017 yılı bütçesinde ortaya konulan maliye politikası, cari harcamaların kontrol altına alınacağı, büyümeyi destekleyici harcama artışlarının ise esas olarak kamu yatırımları yoluyla yapılacağı bir çerçeve sunmaktadır. Kamu yatırım çarpanının kamu tüketim çarpanına göre genel olarak daha yüksek değer aldığı ve özellikle düşük büyüme dönemlerinde kamu yatırım çarpan değerinin daha da arttığı dikkate alındığında harcama kompozisyonunda kamu yatırımları lehine yapılacak bir tercihin ekonomik aktivite üzerindeki etkisinin de daha belirgin olması beklenebilir. Ayrıca, kısa vadede toplam talebin yönetilmesinde önemli bir iktisat politikası aracı olan kamu yatırımlarının uzun vadede ekonominin arz yönünü de etkileyebilmesi nedeniyle 2017 yılı bütçesinde kamu alt yapı yatırımlarına ağırlık verilmesinin ekonominin potansiyel üretim kapasitesinin uzun vadede artırılmasına da katkı sağlaması beklenmektedir.

Kaynakça

Çebi C., ve K.A. Özdemir, 2016. Cyclical Variation of Fiscal Multiplier in Turkey. TCMB Çalışma Tebliği No: 16/19.