

## 6. Kamu Maliyesi

Maliye politikası, 2017 yılının ilk dokuz aylık döneminde gerek kamu harcamaları gerekse mali tedbir ve teşvikler yoluyla büyümeyi desteklerken, yıl içinde gerçekleştirilen vergi ayarlamalarının enflasyona katkısı geçmiş yıllar ortalamasının altında kalmıştır. Bu çerçevede, 2017 yılının Ocak-Eylül döneminde, temel olarak faiz dışı harcamalardaki artış, kısmen de vergi dışı gelirlerde ortaya çıkan düşüş nedeniyle, 2017 yılında, bütçe açığında belirgin bir artış meydana gelmiştir. 2017 yılının Eylül ayında ise, faiz dışı harcamaların artış hızının yavaşladığı, KGF uygulaması ve büyümeyi destekleyici tedbir ve teşviklerle iktisadi faaliyette ortaya çıkan canlanmaya bağlı olarak vergi gelirlerinin belirgin bir şekilde iyileştiği gözlenmektedir. 2017 yılının son çeyreğinde, yatırım ödeneklerinin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, maliye politikasının kamu yatırımları aracılığıyla büyümeye verdiği desteğin artacağı öngörülmektedir.

2017 yılının ilk dokuz ayında kamunun artan harcamaları ve uygulanan geçici tedbirler sonucunda hızlı bir şekilde artan bütçe açığının finansmanı, daha çok iç borçlanma yoluyla sağlanmıştır. 2017 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla, iç borç çevirme oranının, geçen yıllara göre belirgin bir şekilde yükselerek yüzde 126,6 seviyesine çıkmasına karşın, bu dönemde küresel risk iştahının yüksek olması ve yabancıların iç borç stoku içindeki payının büyümesi sonucunda, iç borçlanma faiz oranlarındaki artış sınırlı kalmıştır.

Eylül ayı sonunda 2018-2020 dönemini kapsayan OVP kamuoyuna açıklanmıştır. OVP döneminde, kamu gelirlerinin ve harcamalarının milli gelir içindeki payının sınırlandırılması, kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin payının artırılması suretiyle sağlıklı ve sürekli kaynaklardan kamu geliri elde edilmesi, etkinliğin artırılması ve kamu kesimi borçlanma gereğinin kontrol altında tutulması hedeflenmektedir. Buna ilaveten OVP'de, maliye politikasının para politikası hedefleri ile uyumu gözeterek şekilde potansiyel büyümenin artırılmasına, ekonomik istikrarın sağlanmasına, cari işlemler açığının sürdürülebilir seviyede tutulmasına, yurt içi tasarrufların ve yatırımların teşvikine katkı sunacak şekilde uygulanacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede, OVP dönemi boyunca mali disiplinin devam ettirileceği ve kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının kademeli olarak düşmeye devam edeceği öngörülmektedir (Tablo 6.1). OVP'de öngörülen mali uyum, faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranının OVP dönemi boyunca kademeli olarak azaltılacağı ve vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranının yaklaşık olarak aynı seviyede tutulacağı bir çerçeve sunmaktadır.

Yeni OVP'ye göre 2017 yılında merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının bir önceki yıla göre belirgin bir şekilde yükselerek yüzde -2 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Tablo 6.1). Yeni açıklanan OVP'de 2017 yılına ilişkin gerçekleşme tahminlerine bakıldığında, 2017 yılında faiz dışı harcamaların hedefin önemli ölçüde üzerinde kalacağı görülmektedir. Bunun yanı sıra, vergi gelirlerinin hedefle uyumlu bir seviyede gerçekleşeceği, vergi dışı gelirlerin ise geçen yıla göre bir miktar azalmakla birlikte, olumlu bir performans sergileyerek bütçe açığındaki saptmayı sınırlayacağı beklenmektedir.

**Tablo 6.1.**Merkezi Yönetim ve Genel Devlet Bütçe Dengesi  
(GSYİH'ye Oran, Yüzde)

	2016	2017*	2018**	2019**	2020**
Harcamalar	22,4	22,2	22,1	21,7	21,1
Faiz Dışı Harcamalar	20,5	20,3	20,1	19,5	18,9
Faiz Giderleri	1,9	1,9	2,1	2,2	2,2
Gelirler	21,2	20,2	20,2	19,8	19,5
Vergi Gelirleri	17,6	17,1	17,4	17,1	16,9
Diğer Gelirler	3,6	3,0	2,8	2,6	2,6
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,6</b>
<b>Faiz Dışı Denge</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
<b>Genel Devlet Dengesi</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,3</b>
<b>Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>
<b>AB Tanımlı Nominal Borç Stoku</b>	<b>28,1</b>	<b>28,5</b>	<b>28,5</b>	<b>28,0</b>	<b>27,5</b>

\* Gerçekleşme Tahmini.

\*\* Program.

Kaynak: OVP (2018-2020).

### 6.1. Bütçe Gelişmeleri

2017 yılının Ocak-Eylül döneminde, merkezi yönetim bütçe dengesi, 31,6 milyar Türk lirası açık verirken, faiz dışı bütçe dengesi 15 milyar Türk lirası fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). Bu dönemde, bütçe açığı, faiz dışı bütçe harcamalarının hızlanması ve vergi dışı gelirlerin gerilemesinin toplam bütçe gelirlerindeki artış sınırlaması nedeniyle, geçen yılın aynı dönemine göre belirgin olarak yükselmiştir.

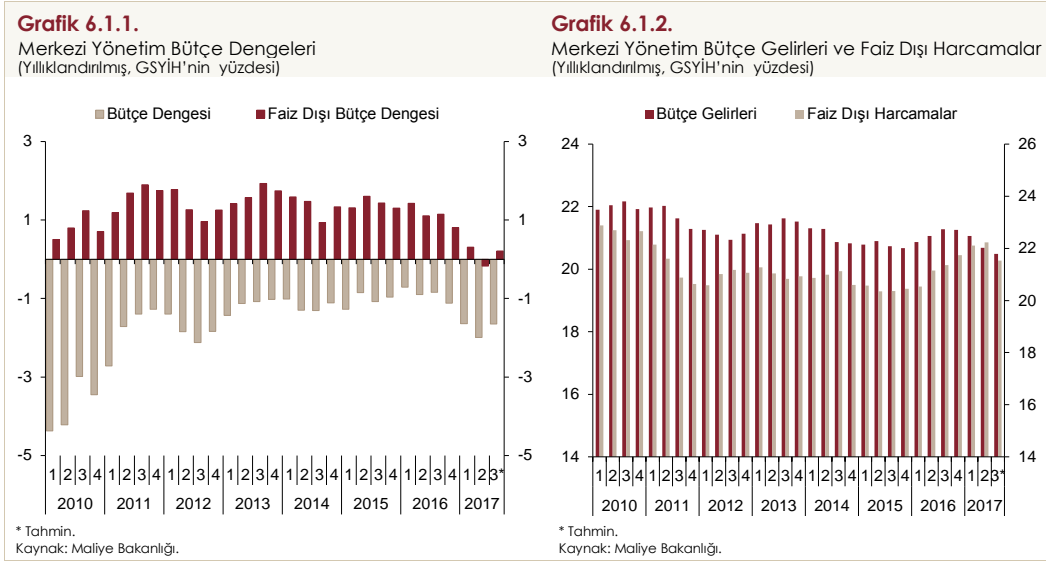
Söz konusu dönemde, vergi gelirleri, 2016 yılının aynı dönemine göre yüzde 17,1 oranında yüksek bir artış kaydederken, vergi dışı gelirlerdeki yüzde 9,7 oranındaki gerilemenin etkisiyle merkezi yönetim bütçe gelirleri artışı yüzde 12,9 oranında kalmıştır. Öte yandan, 2017 yılının ilk dokuz ayında, faiz dışı bütçe harcamaları yüzde 17,8 oranında artarak bütçe gelirlerindeki artışın oldukça üzerinde gerçekleşmiş ve faiz dışı fazlanın geçen yıla göre önemli oranda azalmasına yol açmıştır.

**Tablo 6.1.1.**Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri  
(Milyar TL)

	Ocak-Eylül 2016	Ocak-Eylül 2017	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	416,5	488,2	17,2	75,7
Faiz Giderleri	41,7	46,6	11,8	81,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	374,8	441,6	17,8	75,2
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	404,5	456,6	12,9	76,3
I. Vergi Gelirleri	329,0	385,3	17,1	75,4
II. Vergi Dışı Gelirler	60,4	54,6	-9,7	74,5
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-12,0</b>	<b>-31,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Faiz Dışı Denge</b>	<b>29,6</b>	<b>15,0</b>	<b>-49,5</b>	<b>140,5</b>

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2017 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla, merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının, 2016 yılının aynı dönemine göre yaklaşık olarak 0,9 puan civarında artarak, yüzde 1,7 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.1). Aynı dönemde, faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH'ye oranının ise geçen yılın aynı dönemine göre 0,9 puan azalarak, yüzde 0,2 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir.



Merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranının, 2016 yılında girdiği hızlı artış eğilimi, 2017 yılının ilk yarısında da devam etmiş, ancak üçüncü çeyrekte yavaşlamaya başlamıştır. Nitekim, bu oranın, 2017 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla geçen yılın aynı dönemine göre 0,2 puan gibi sınırlı bir düzeyde artarak yüzde 20,3 seviyesine yükseleceği öngörülmektedir (Grafik 6.1.2). Söz konusu yükseliş, büyük ölçüde, cari transfer harcamalarındaki artış eğiliminden kaynaklanmıştır. Aynı dönemde, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının, vergi dışı gelirlerdeki yavaşlama ve 2016 yılı sonunda yapılan geçici vergi indirimleri ve KDV iadelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkilerine bağlı olarak geçen yılın aynı dönemine göre 0,8 puan gerilemeyle yüzde 20,5 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

2017 yılının Ocak-Eylül dönemine ilişkin veriler, merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamalarında geçen yılın aynı dönemine göre kaydedilen yüzde 17,8 oranındaki yüksek artışta, özellikle cari transfer harcamaları, sermaye giderleri ile jeopolitik gelişmelere bağlı olarak artan savunma harcamalarından kaynaklı mal ve hizmet alım giderlerindeki yükselişlerin belirleyici olduğuna işaret etmektedir (Tablo 6.1.2). Cari transferlerde gözlenen yüksek artış hızında, sosyal güvenlik açık finansmanı, firmalara sağlanan teşviklerin yer aldığı hane halkına yapılan transferler ve işveren sigorta primindeki 5 puan indirim etkili olmuştur. Cari harcamaların en önemli bileşeni olan personel giderlerinin artış hızının ise görece olarak düşük kaldığı gözlenmektedir. Yatırım harcamaları olarak değerlendirilen harcama kalemlerinden sermaye giderleri ve sermaye transferlerinin geçen yılın aynı dönemine göre artış hızları ise, sırasıyla, yüzde 29,5 ve yüzde 75,5 olarak gerçekleşmiştir. 2017 yılının ilk dokuz ayında kullanılmayan yatırım ödeneklerinin yılın geri kalan döneminde kullanılmasıyla birlikte, maliye politikasının, özellikle yatırımlar kanalıyla büyümeye verdiği katkının artması beklenmektedir.

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

	Ocak-Eylül 2016	Ocak-Eylül 2017	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
<b>Faiz Dışı Bütçe Giderleri</b>	<b>374,8</b>	<b>441,6</b>	<b>17,8</b>	<b>75,2</b>
1. Personel Giderleri	113,6	122,7	8,0	75,5
2. SGK Devlet Primi Giderleri	18,6	20,2	8,7	74,4
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	33,6	40,6	20,8	77,8
4. Cari Transferler	167,5	204,1	21,8	81,9
a) Görev Zararları	4,2	4,7	12,5	65,4
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Gid.	82,4	103,9	26,0	89,0
c) Tanımsal Destekleme Ödemeleri	9,3	10,0	7,3	77,9
d) Gelirden Ayrılan Paylar	46,1	52,8	14,4	75,3
e) Hane Halkına Yapılan Transferler	7,4	11,7	58,3	86,7
5. Sermaye Giderleri	28,9	37,4	29,5	56,5
6. Sermaye Transferleri	4,2	7,4	75,5	68,0
7. Borç Verme	8,5	9,3	9,9	72,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2017 yılının Ocak-Eylül döneminde, merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinin bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 13,0 oranında arttığı görülmektedir (Tablo 6.1.3). Söz konusu dönemde, vergi gelirleri yüzde 17,1 oranında yüksek bir artış göstermiştir. Bu artışta, 2017 yılının ilk dokuz ayında büyümeyi destekleyici önlemlerin etkisiyle birlikte, 6736 sayılı Kanun kapsamında vergi gelirlerine aktarılan tutarlar ile ÖTV'de yapılan düzenlemeler etkili olmuştur. Vergi dışı gelirlerin yüzde 9,7 oranında gerilemesinde, özelleştirme gelirlerinin geçen yılın aynı dönemine göre azalması rol oynamıştır.

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

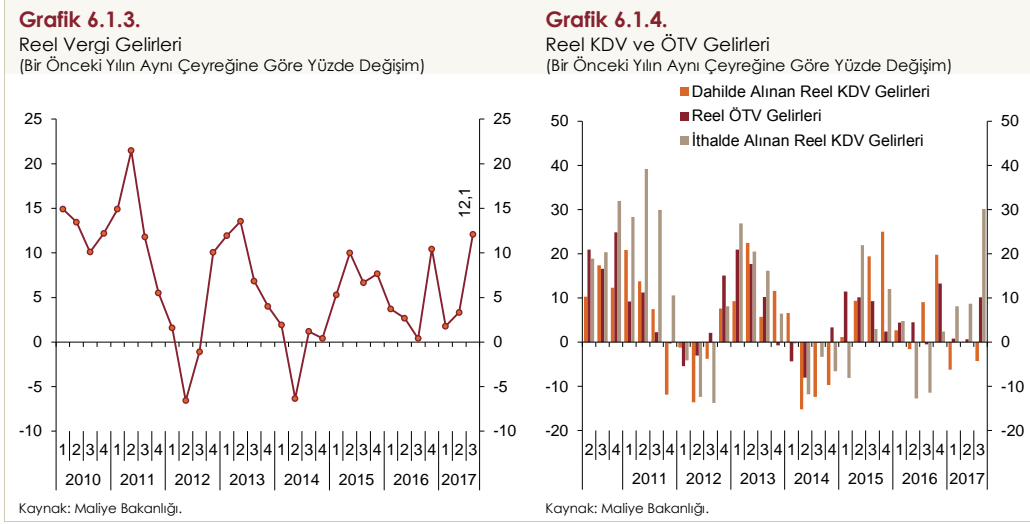
	Ocak-Eylül 2016	Ocak-Eylül 2017	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
<b>Genel Bütçe Gelirleri</b>	<b>389,4</b>	<b>439,9</b>	<b>13,0</b>	<b>75,3</b>
<b>I-Vergi Gelirleri</b>	<b>329,0</b>	<b>385,3</b>	<b>17,1</b>	<b>75,4</b>
Gelir Vergisi	69,4	79,5	14,6	73,0
Kurumlar Vergisi	31,0	39,9	28,8	86,5
Dâhilde Alınan KDV	38,6	41,1	6,5	72,0
ÖTV	85,7	98,8	15,3	72,4
İthalde Alınan KDV	53,5	68,2	27,6	81,5
<b>II-Vergi Dışı Gelirler</b>	<b>60,4</b>	<b>54,6</b>	<b>-9,7</b>	<b>74,5</b>
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19,4	16,7	-13,7	97,8
Faizler, Paylar ve Cezalar	26,2	25,8	-1,6	68,7
Sermaye Gelirleri	12,1	9,0	-25,1	58,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Alt kalemler itibarıyla incelendiğinde, vergi gelirlerinde gözlenen yüksek artışta, dolaylı vergilerde, ithalde alınan KDV'nin, dolaysız vergilerde de kurumlar vergisinin etkili olduğu gözlenmektedir. Buna karşılık, dolaylı vergilerde ÖTV'nin, dolaysız vergilerde de gelir vergisinin ılımlı artış kaydettiği görülmektedir. Diğer taraftan, ekonomideki canlanmaya rağmen dahilde alınan KDV'deki artışın sınırlı bir seviyede kalmasında, ekonomiyi canlandırmaya yönelik olarak uygulamaya konan vergi tedbirleri ve KDV iadeleri ile tahsilat ve tahakkuk oranında gözlenen düşüş eğiliminin etkili olduğu düşünülmektedir. İthalde alınan KDV, özellikle döviz kurundaki yükselişe bağlı olarak, 2017 yılının ilk dokuz ayında geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 27,6 oranında yüksek bir artış kaydetmiştir.

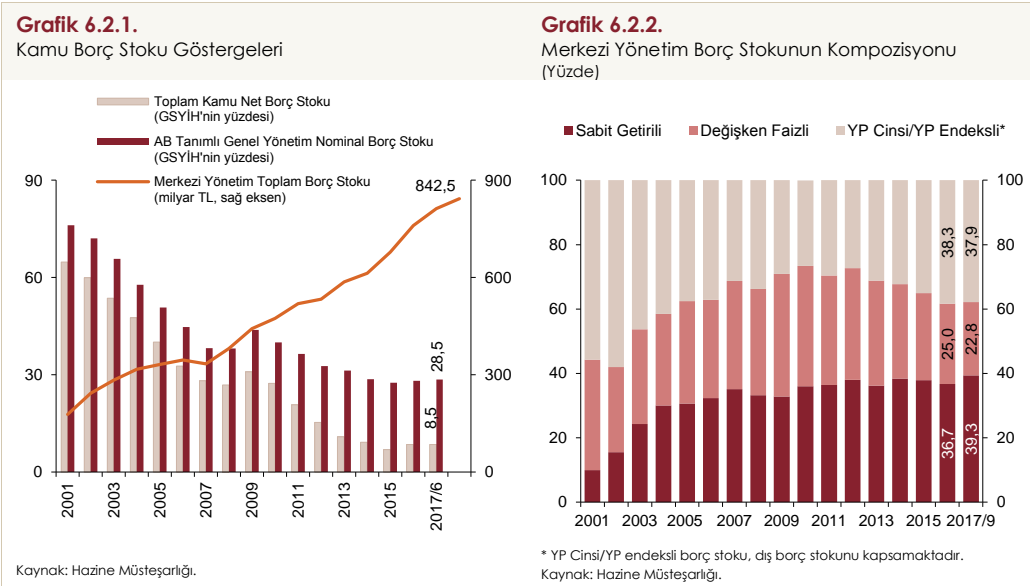
Yıllık değişim oranları incelendiğinde, reel vergi gelirlerinin 2016 yılı son çeyreğindeki yükselişin ardından 2017 yılının ilk çeyreğinde hız kaybettiği, 2017 yılının ikinci çeyreğinde toparlanma eğilimine girdiği ve üçüncü çeyrekte hız kazanarak yüzde 12,1 oranında arttığı görülmektedir (Grafik 6.1.3). Bu

artışta, başta KGF uygulaması ve diğer büyümeyi destekleyici önlemlerle ortaya çıkan iktisadi faaliyetteki canlanmanın yanı sıra geçen yılın son aylarında bazı vergi oranlarında yapılan ayarlamaların<sup>1</sup> ve 6736 sayılı Kanun çerçevesinde elde edilen tahsilatın etkili olduğu düşünülmektedir. Alt kalemler itibarıyla bakıldığında, 2017 yılının üçüncü çeyreğinde ithalde alınan KDV tahsilatının, reel bazda oldukça güçlü bir performans sergilediği gözlenmektedir (Grafik 6.1.4).



## 6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

Toplam kamu net borç stoku ve AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranları, 2017 yılı ilk yarısında bir önceki yıla göre yatay seyretmiştir (Grafik 6.2.1). 2017 yılı ilk yarısı itibarıyla, AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranı yüzde 28,5 seviyesindedir.



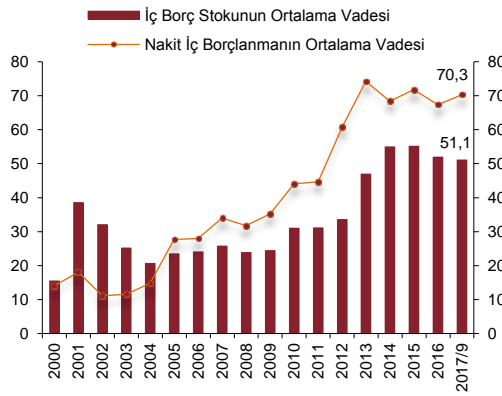
<sup>1</sup> 2016 yılı Eylül ayında akaryakta, Kasım ayında otomobile ve Aralık ayında tütün mamullerine yönelik vergi ayarlamaları yapılmıştır.

2017 yılı Eylül ayında, sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı 2016 yılına göre artarken, yabancı para cinsi ve yabancı paraya endeksli borç senetleri ile değişken faizli borç senetlerinin payı bir miktar düşmüştür. Bu gelişmede, bahsi geçen dönemde iç borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla yapılması etkili olmuştur. Ayrıca, bu dönemde iç borçlanmanın dış borçlanmaya göre oldukça yüksek olması, merkezi yönetim borç stokunun kompozisyonun belirlenmesinde etkili olmuştur.

İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi 51,1 ay düzeyinde olup 2016 yılına göre yatay seyretmektedir (Grafik 6.2.3). 2017 yılı Ocak-Eylül döneminde, tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı 9,2 milyar ABD doları olmuştur. Söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi bir miktar artış kaydederek 17,1 yıl olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.4).

**Grafik 6.2.3.**

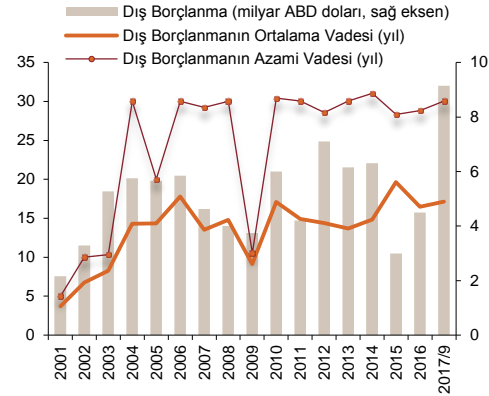
Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (Ay)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

**Grafik 6.2.4.**

Tahvil İhracı Yoluyla Borçlanma

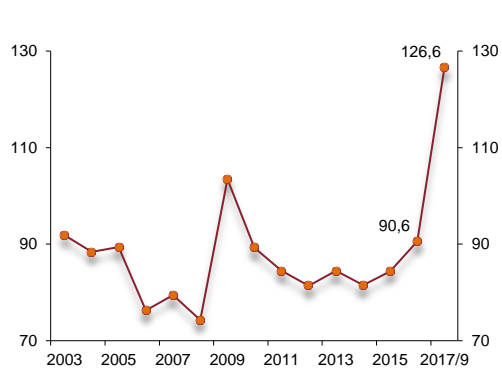


Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

İç borç çevirme oranı, 2017 yılı Eylül ayı sonunda 2016 yılına göre belirgin şekilde artarak yüzde 126,6 düzeyine ulaşırken, dış borç çevirme oranı yüzde 101 düzeyindedir (Grafik 6.2.5). Eylül ayı itibarıyla, ortalama iç borçlanma bileşik ve reel faiz oranlarında<sup>2</sup> bir miktar yükseliş gözlenmektedir (Grafik 6.2.6).

**Grafik 6.2.5.**

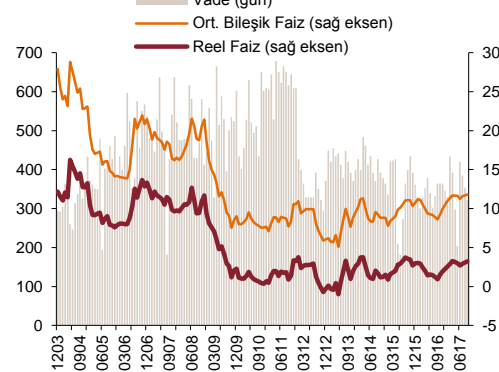
Toplam İç Borç Çevirme Oranı (Yüzde)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB.

**Grafik 6.2.6.**

İskontolu İhalelerde Gerçekleşen Ortalama Borçlanma Vadesi ve Faiz Oranı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB.

<sup>2</sup> Reel faizler, nominal faiz oranlarının (Hazine'nin yaptığı TL cinsi kuponsuz senet ihalesinde kabul edilen ortalama yıllık bileşik faiz oranı) TCMB Beklentisi Anketinden alınan gelecek 12-aylık TÜFE beklentisinden arındırılması suretiyle hesaplanmıştır.