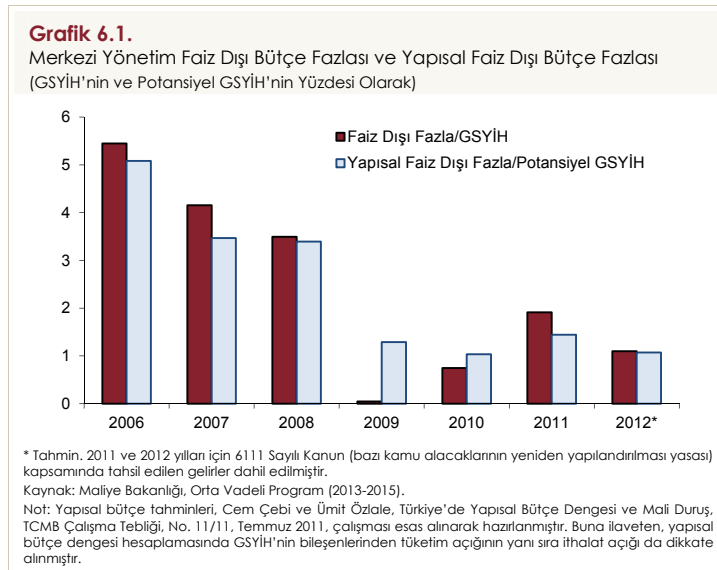


6. Kamu Maliyesi

2012 yılının ilk üç çeyreği itibarıyla, bütçe performansında olumsuz bir seyir gözlenmiştir. Bu seyrinde, iktisadi faaliyette gözlenen dengelenme sürecine bağlı olarak vergi gelirlerinin artış hızında izlenen belirgin yavaşlama, “Kamu Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması Kanunu” kapsamında sağlanan gelirlerin bir önceki yıla göre azalmasının sebep olduğu olumsuz baz etkisi ve faiz dışı harcamalarda temel olarak personel giderlerindeki hızlanmanın neden olduğu artışlar etkili olmuştur. Bununla birlikte, Eylül ayında gelirleri artırmaya yönelik olarak uygulamaya konulan mali önlemler çerçevesinde motorlu taşıtlara uygulanan ÖTV oranlarının, akaryakıt ve alkollü içeceklerdeki maktu vergi tutarlarının ve tapu harcı bedellerinin artırılmasının yılın son çeyreğinde bütçe gelirlerini olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir.

2013 - 2015 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) Ekim ayında kamuoyuna açıklanmıştır. Buna göre, 2012 yılında merkezi yönetim faiz dışı fazlasının GSYİH'ye oranının 2011 yılına göre 0,8 puan gerileyeceği tahmin edilmektedir. Buna ilaveten, konjonktürel etkilerden arındırılmış olarak hesaplanan yapısal faiz dışı fazlasının potansiyel GSYİH'ye oranının 2012 yılında bir önceki yıla göre 0,3 puan düşeceği öngörülmektedir (Grafik 6.1). Bu çerçevede, OVP öngörülerinin gerçekleşmesi halinde 2012 yılına ilişkin olarak genişleyici bir maliye politikası söz konusu olacaktır.



Kamu maliyesine ilişkin olarak OVP'de sunulan çerçeve, iktisadi faaliyetteki yavaşlamanın da etkisiyle bütçe performansında 2012 yılında 2011 yılına göre bir miktar kötüleşme öngörmekle birlikte, kötüleşmenin boyutu izleyen yıllarda tedrici olarak azalmaktadır (Tablo 6.1). OVP'ye göre, faiz dışı bütçe harcamalarının 2012 ve 2013 yıllarında 2011 yılına göre bir miktar artış göstermesi öngörülmekte, ancak 2014 yılından itibaren faiz dışı harcamaların kademeli olarak azaltılması hedeflenmektedir. Bunun yanı sıra OVP'de, yasal ve idari düzenlemelerle vergi gelirlerinin artırılması ve 2013 yılından itibaren kamu kesimi borçlanma gereğinin aşamalı olarak azaltılması amaçlanmaktadır. Toplam kamu kesimi finansman gereğindeki azalmayla birlikte kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının 2010 yılından itibaren başlayan düşüş eğiliminin orta vadede devam edeceği öngörülmektedir (Tablo 6.1).

Tablo 6.1.

Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve AB Tanımlı Borç Stoku
(GSYİH'nin Yüzdesi Olarak)

	2009	2010	2011	2012*	2013**	2014**	2015**
Bütçe Gelirleri	22,5	23,1	22,8	22,9	23,6	23,1	22,6
Bütçe Giderleri	28,0	26,8	24,1	25,3	25,7	25,1	24,4
Bütçe Dengesi	-5,5	-3,6	-1,3	-2,3	-2,2	-2,0	-1,8
Bütçe Gelirleri (Program Tanımlı)	21,0	21,8	22,2	22,0	22,8	22,5	22,1
Faiz Dışı Harcamalar (Program Tanımlı)	22,5	22,2	20,9	21,9	22,3	21,9	21,4
Faiz Dışı Denge (Program Tanımlı)	-1,5	-0,5	1,3	0,2	0,5	0,6	0,7
Kamu Kesimi Genel Dengesi	-5,1	-2,3	-0,1	-1,7	-1,5	-1,1	-0,9
AB Tanımlı Nominal Borç Stoku	46,1	42,4	39,2	36,5	35,0	33,0	31,0

* Tahmin.

** Hedef.

Kaynak: Orta Vadeli Program (2013-2015).

OVP hedefleri, kamu maliyesinde 2012 yılındaki bozulmanın ardından, izleyen yıllarda maliye politikasında sınırlı bir sıkılaşmaya ve kamu borç stokundaki azalma eğiliminin devam edeceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte, orta vadede mali disiplinin tekrar kalıcı bir şekilde sağlanabilmesi açısından mali çerçevenin OVP'de öngörülen kurumsal ve yapısal iyileştirmelerle güçlendirilmesinin kritik önemini koruduğu vurgulanmalıdır.

6.1. Bütçe Gelişmeleri

Merkezi yönetim bütçesi 2012 yılının ilk üç çeyreği itibarıyla 14,4 milyar TL açık, faiz dışı denge ise 25,2 milyar TL fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). Yurt içi iktisadi faaliyette gözlenen yavaşlama ve 6111 sayılı "Kamu Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması Kanunu" çerçevesinde ortaya çıkan baz etkisi, vergi gelirlerindeki artış hızının yavaşlamasına neden olarak bütçe performansının önceki yılın aynı dönemine göre bozulmasında önemli bir rol oynamıştır. Faiz dışı

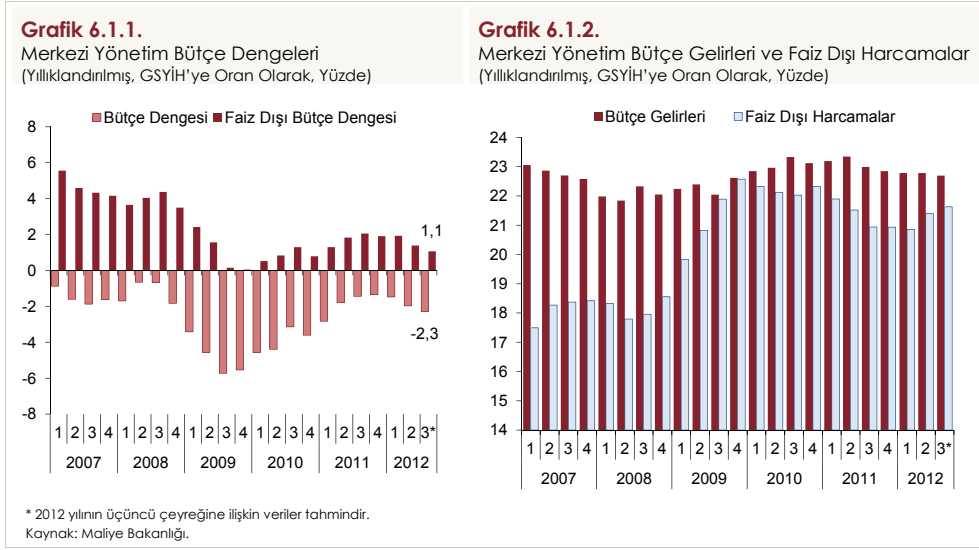
bütçe harcamalarında ortaya çıkan artış eğilimi de söz konusu bozulmaya katkıda bulunmuştur.

Tablo 6.1.1.
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri
(Milyar TL)

	Ocak-Eylül 2011	Ocak-Eylül 2012	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme / Bütçe Hedefi (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	220,9	258,0	16,8	73,5
Faiz Giderleri	34,8	39,5	13,7	78,7
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	186,1	218,5	17,4	72,7
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	221,1	243,7	10,2	73,9
I. Vergi Gelirleri	188,4	201,9	7,2	72,7
II. Vergi Dışı Gelirler	25,8	33,2	28,7	75,4
Bütçe Dengesi	0,2	-14,4	-	68,0
Faiz Dışı Denge	35,0	25,2	-28,0	86,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2011 yılının sonunda yüzde 1,3'e gerileyen merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranı, 2012 yılında iç ve dış talep arasındaki dengelenmenin vergi gelirleri üzerinde neden olduğu olumsuz etki ve faiz dışı harcamalardaki hızlanma eğilimi neticesinde 2012 yılının ilk çeyreğinden itibaren artış eğilimine girmiş ve yılın üçüncü çeyreği itibarıyla yüzde 2,3'e çıkmıştır (Grafik 6.1.1). 2009 yılında küresel ekonomik krizin Türkiye ekonomisine olumsuz yansımaları sınırlamak amacıyla hayata geçirilen mali önlemlerin etkisiyle belirgin olarak artan merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYİH'ye oranının izleyen yıllarda azalma eğilimine girmekle birlikte halen kriz öncesi seviyesinin üzerinde seyrettiği görülmektedir. 2012 yılında ise merkezi yönetim faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranının tekrar artış eğilimine girdiği gözlenmektedir. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranı, 2011 yılının ikinci çeyreğinde son yıllardaki en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra vergi gelirlerindeki yavaşlamayla birlikte 2011 yılının ikinci yarısından itibaren azalma eğilimine girmiş ve 2012 yılı itibarıyla yaklaşık olarak geçen yıl sonundaki seviyesini korumuştur. 2012 yılında vergi gelirlerindeki yavaşlamaya karşın bütçe gelirlerinin görece istikrarlı bir seyir izlemesinin arkasında vergi dışı gelirlerde gözlenen yüksek artışlar yatmaktadır (Grafik 6.1.2).



Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri 2012 yılının Ocak-Eylül döneminde önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 17,4 oranında artmıştır. Faiz dışı harcamalar içindeki ana kalemlerden cari transferler ve personel giderleri sırasıyla yüzde 21,4 ve yüzde 18,8 oranında artarken, mal ve hizmet alım giderleri ise yüzde 0,9 düzeyinde gerilemiştir. Mal ve hizmet alım giderlerindeki gerileme esas olarak yeşil kartlıların sağlık giderlerinin büyük ölçüde genel sağlık sigortası kapsamına alınmasıyla birlikte sağlık giderlerinde ortaya çıkan hızlı düşüşten kaynaklanmıştır. Genel sağlık sigortası çerçevesinde yapılan sağlık giderleri ise mal ve hizmet alım giderleri altında değil cari transferler altında yer almaktadır. Cari transfer giderlerindeki yüksek oranlı artışta sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerindeki yüzde 25,6 oranındaki yükseliş belirleyici olmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bütçe açığının finansmanı sağlık, emeklilik ve sosyal yardım gideri olarak muhasebeleştirilmektedir. SGK bütçe performansı 2011 yılına göre, 6111 Sayılı Kanun çerçevesinde prim borçlarının yeniden yapılandırılması neticesinde elde edilen gelirin azalması ve yeşil kartlıların sağlık harcamalarının 2012 yılının başından itibaren SGK'ya aktarılmasına bağlı olarak kötüleşmiştir. Söz konusu kötüleşme sonucunda SGK'ya merkezi yönetim bütçesinden açık finansmanı olarak aktarılan transfer tutarı 2012 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla yüzde 55,2 oranında artmıştır. 2012 yılının ilk dokuz ayında personel giderlerinde ortaya çıkan yükselişte ise temel olarak memur maaşlarına yönelik zamlar ve tazminatlardaki artışlar etkili olmuştur. Eylül ayı itibarıyla personel giderlerinin yıl sonu hedefine göre gerçekleşme oranının yüzde 80,7 seviyesine ulaşması yıl sonu hedefinin üzerine çıkılacağına işaret etmekte kalmayıp, esnekliği olmayan bir harcama kalemi olan personel giderlerinin sonraki yıllarda da merkezi yönetim

bütçesi gerçekleşmeleri açısından bir risk unsuru olarak dikkatle takip edilmesi gerektiğini göstermektedir (Tablo 6.1.2).

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

	Ocak-Eylül 2011	Ocak-Eylül 2012	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	186,1	218,5	17,4	72,7
1. Personel Giderleri	55,5	65,9	18,8	80,7
2. SGK Devlet Primi Giderleri	9,4	10,9	15,4	76,3
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20,5	20,4	-0,9	70,6
a) Savunma-Güvenlik	6,0	6,8	13,3	64,6
b) Sağlık Giderleri	4,0	0,4	-89,3	46,7
4. Cari Transferler	80,0	97,2	21,4	74,6
a) Görev Zararları	1,2	2,1	69,1	48,3
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.G.	39,9	50,2	25,6	72,6
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	5,8	6,8	18,1	95,2
d) Gelirden Ayrılan Paylar	22,8	25,1	10,2	74,2
5. Sermaye Giderleri	14,5	15,6	7,5	56,0
6. Sermaye Transferleri	2,7	2,6	-3,2	60,8

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

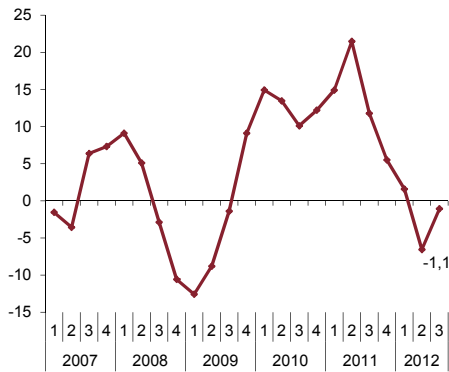
2012 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla merkezi yönetim genel bütçe gelirleri önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 9,8 oranında yükselmiştir. Söz konusu dönemde vergi gelirleri yüzde 7,2 oranında, vergi dışı gelirler ise Merkez Bankası'nın yüksek düzeyde gerçekleşen kâr transferine bağlı olarak yüzde 28,7 oranında artış göstermiştir (Tablo 6.1.3). 6111 sayılı "Kamu Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması Kanunu" çerçevesinde yapılan tahsilatın önceki yıla göre gerilemesi vergi gelirleri artışını sınırlayan bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Kurumlar vergisi, 2011 yılındaki yüksek büyümeye paralel olarak artan şirket kârlarıyla birlikte 2012 yılının ilk beş ayı itibarıyla yüksek bir artış eğilimi gösterirken, sonraki aylarda "Yeniden Yapılandırma" yasasının neden olduğu baz etkisinden kaynaklı olarak yılın ilk dokuz ayında yüzde 6,3 gibi ılımlı bir oranda artmıştır. Gelir vergisi, kayıtlı istihdamda bir süredir devam etmekte olan yükseliş neticesinde yüzde 14,7 oranında artmıştır. Bu durum, toplam vergi gelirlerinde dolaylı vergilerdeki görece düşük orandaki artışlardan kaynaklanan yavaşlamayı bir miktar telafi etmiştir. Diğer yandan, tüketime dayalı vergilerin artış oranlarının iktisadi faaliyetteki yavaşlamaya bağlı olarak azaldığı gözlenmektedir. Yılın ilk dokuz ayı itibarıyla ÖTV yüzde 7,5 oranında artarken, dahilde alınan KDV artış oranı yüzde 2,7 ile sınırlı bir düzeyde gerçekleşmiştir. ÖTV artış oranındaki yavaşlama esas olarak petrol ve doğalgaz ürünleri ile motorlu taşıtlar üzerinden sağlanan ÖTV tahsilatında geçen yılın aynı dönemine göre gözlenen olumsuz performanstan kaynaklanmaktadır. İthalde alınan KDV ise ithalattaki yavaşlamaya paralel olarak 2011 yılındaki seviyesine göre bir miktar gerilemiştir.

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

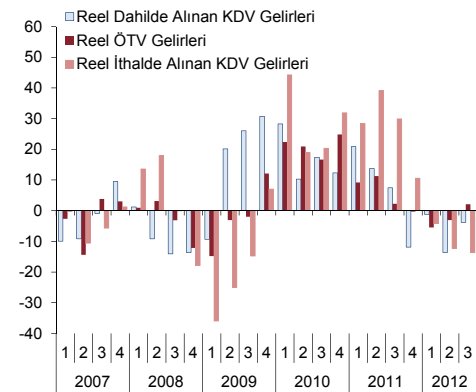
	Ocak-Eylül 2011	Ocak-Eylül 2012	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	214,2	235,1	9,8	73,1
I-Vergi Gelirleri	188,4	201,9	7,2	72,7
Gelir Vergisi	35,8	41,0	14,7	76,3
Kurumlar Vergisi	19,7	21,0	6,3	77,2
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	23,4	24,0	2,7	71,6
Özel Tüketim Vergisi	46,7	50,3	7,5	71,2
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	35,8	35,1	-1,9	65,1
II-Vergi Dışı Gelirler	25,8	33,2	28,7	75,4
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7,5	12,4	65,7	134,1
Faizler, Paylar ve Cezalar	14,7	16,2	10,2	74,1
Sermaye Gelirleri	2,4	1,9	-19,0	16,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2011 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yavaşlamaya başlayan reel vergi gelirlerindeki yıllık artış oranı, son dönemde iç ve dış talep arasında yaşanan dengelenme ve baz etkisiyle birlikte on çeyreklik bir dönemin ardından negatif bir değer almış ve 2012 yılının ikinci çeyreği itibarıyla yüzde 6,6 oranında geriledikten sonra 2012 yılının üçüncü çeyreğinde de geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 1,1 oranında azalmıştır (Grafik 6.1.3). İç ve dış talep arasındaki dengelenmeden olumsuz yönde etkilenen vergi kalemlerinin başında tüketime dayalı vergiler gelmektedir. Bu çerçevede, vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahip olan ÖTV'nin 2012 yılının üçüncü çeyreğinde önceki yılın aynı dönemine göre reel olarak yüzde 2,1 oranında arttığı, dahilde alınan KDV ve ithalde alınan KDV'nin ise sırasıyla yüzde 3,8, ve yüzde 13,7 oranında gerilediği gözlenmektedir (Grafik 6.1.4).

Grafik 6.1.3.Reel Vergi Gelirleri
(Yıllık Yüzde Değişim)

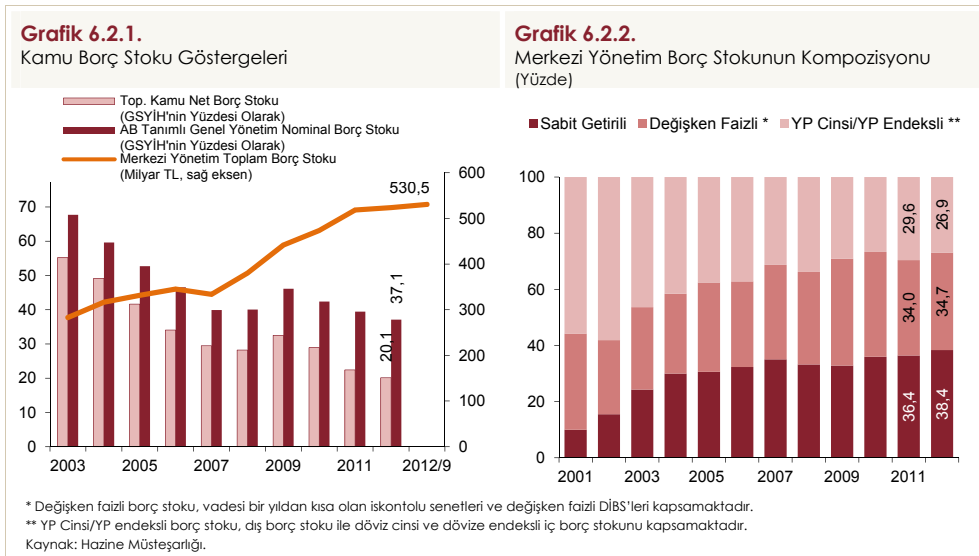
Kaynak: Maliye Bakanlığı.

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

6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

Kamu borç stoku göstergelerindeki iyileşme eğilimi, 2012 yılı Eylül ayı itibarıyla devam etmektedir. Kamu borç oranları azalmaya devam etmiş, borçlanmanın reel maliyeti düşük seviyelerde gerçekleşmiş, borç stokunun ortalama vadesi uzamış, borç stoku içinde faiz ve döviz kuruna duyarlı borç senetlerinin payı azalmış ve iç borç çevirme oranı gerilemiştir.

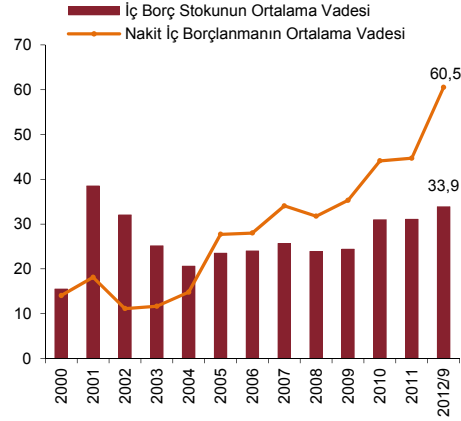
2012 yılının ilk yarısında, toplam kamu net borç stoku ve AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranları, bir önceki yıl sonuna göre 2,3'er puan azalarak, sırasıyla yüzde 20,1 ve 37,1 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.1). Merkezi yönetim borç stoku ise, 2012 yılı Eylül ayı sonunda, 2011 yılındaki seviyesini korumuştur (Grafik 6.2.1).



Hazine'nin, borç stokunun likidite, faiz oranı ve döviz kuruna olan hassasiyetini azaltma yönündeki borçlanma stratejisi, 2012 yılının Eylül ayı itibarıyla devam etmektedir. Bu bağlamda, sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payında artış olduğu görülmektedir (Grafik 6.2.2). Kamu mevduatının aylık ortalama borç servisini karşılama oranı ise yüzde 293,7 düzeyindedir. Nakit iç borçlanmanın ortalama vadesinin 2011 yılı ortalamasına göre belirgin olarak artmasıyla birlikte, toplam iç borç stokunun vadeye kalan süresi 33,9 aya çıkmıştır (Grafik 6.2.3). Tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı ise, 4,6 milyar ABD doları olup, söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 14,4 yıl ile geçen yılki düzeyinde bulunmaktadır (Grafik 6.2.4).

Grafik 6.2.3.

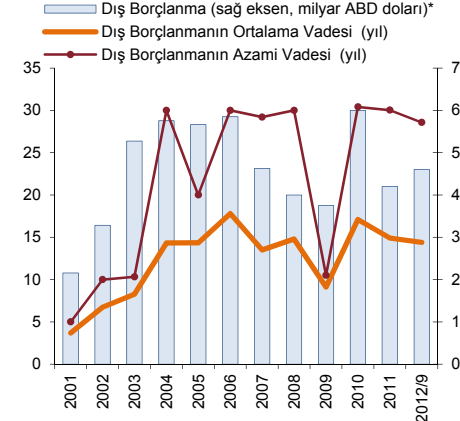
Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Ay)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Grafik 6.2.4.

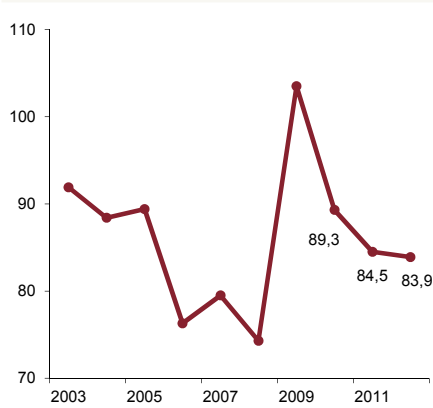
Tahvil İhracı Yoluyla Borçlanma

* İlgili yılda yapılan toplam dış borçlanma miktarını göstermektedir.
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

İç borç çevirme oranı, 2012 yılının ilk sekiz ayı sonunda yüzde 83,9 düzeyindedir (Grafik 6.2.5). Ancak, Hazine Müsteşarlığı'nın Ekim-Aralık 2012 dönemi için açıklamış olduğu iç borçlanma stratejisine göre, bu oranın yıl sonunda yüzde 84,1 olacağı öngörülmektedir. 2009 yılının başından 2011 yılının başına kadar hızlı bir düşüş eğilimi gösteren iskontolu hazine bonosu ihalelerinde gerçekleşen ortalama reel faiz oranı ise düşük seviyelerde seyretmektedir (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

