

6. Kamu Maliyesi

Merkezi yönetim bütçe dengesi 2014 yılında bir önceki yıla göre bir miktar zayıflasa da bütçe sürecinde belirlenen hedefin üzerinde bir performans sergilemiştir. Söz konusu performansta istikrarlı ve sürekli bir gelir kaynağı olmayan vergi dışı gelirler başat rol oynamıştır. Vergi gelirleri hedefin bir miktar üzerinde gerçekleşirken, faiz dışı bütçe harcamaları 2012 yılından itibaren sürdürdüğü yüksek artış eğilimini 2014 yılında da korumuş ve hedefin üzerinde bir artış sergilemiştir.

2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP), maliye politikasının önümüzdeki dönemde enflasyon oranının düşürülmesine, cari işlemler açığının azaltılmasına, yurt içi tasarrufların ve büyüme potansiyelinin artırılmasına destek vereceğini öngörmektedir. Bu çerçevede, OVP dönemi boyunca sıkı maliye politikası uygulamaları neticesinde mali disiplinin devam ettirileceği ve borç stokunun GSYH'ye oranının da kademeli olarak düşmeye devam edeceği varsayılmaktadır (Tablo 6.1). Ayrıca, süreklilik arz etmeyen gelirler kullanılarak orta ve uzun vadede harcama seviyesinin kalıcı olarak yükselmesine sebep olacak politikalar uygulanmayacağına işaret edilmektedir. Bu çerçevede, öngörülen mali uyumun özellikle faiz dışı harcamaları kontrol altında tutmak suretiyle sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 6.1.
Merkezi Yönetim ve Genel Devlet Bütçe Dengesi
(GSYH'nin Yüzdesi Olarak)

	2013	2014*	2015**	2016**	2017**
Harcamalar	26,1	25,4	24,3	23,6	22,8
Faiz Dışı Harcamalar	22,9	22,6	21,5	21,1	20,5
Faiz Giderleri	3,2	2,8	2,8	2,5	2,3
Gelirler	24,9	24,0	23,2	22,8	22,5
Vergi Gelirleri	20,8	19,9	20,0	19,9	19,8
Diğer Gelirler	4,1	4,1	3,2	2,9	2,8
Bütçe Dengesi	-1,2	-1,4	-1,1	-0,7	-0,3
Faiz Dışı Denge	2,0	1,5	1,7	1,8	2,0
Genel Devlet Dengesi	-0,7	-0,8	-0,5	-0,2	0,1
Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi	2,6	2,2	2,4	2,4	2,5
AB Tanımlı Nominal Borç Stoku	36,2	33,1	31,8	30,0	28,5

* Gerçekleşme Tahmini.

** Program.

Kaynak: Orta Vadeli Program (2015-2017).

OVP dönemi boyunca öngörülen faiz dışı harcamaları yavaşlatarak mali uyum sağlama çabasının, TCMB'nin öncelikli hedefleri olan fiyat istikrarını sağlama ve makroekonomik istikrara destek verme yolunda yardımcı olacağı beklenmektedir. Bu sebeple, maliye politikası uygulamalarının Orta Vadeli Programda öngörülen çerçeveye uygun olarak yürütülmesi kritik önem taşımaktadır. Diğer yandan, mali disiplinin kalıcılığının sağlanabilmesi ve mali uyum çabalarının sonuç verebilmesi açısından, mali çerçevenin OVP'de öngörülen kurumsal ve yapısal iyileştirmelerle güçlendirilmesinin önemini koruduğu vurgulanmalıdır.

6.1. Bütçe Gelişmeleri

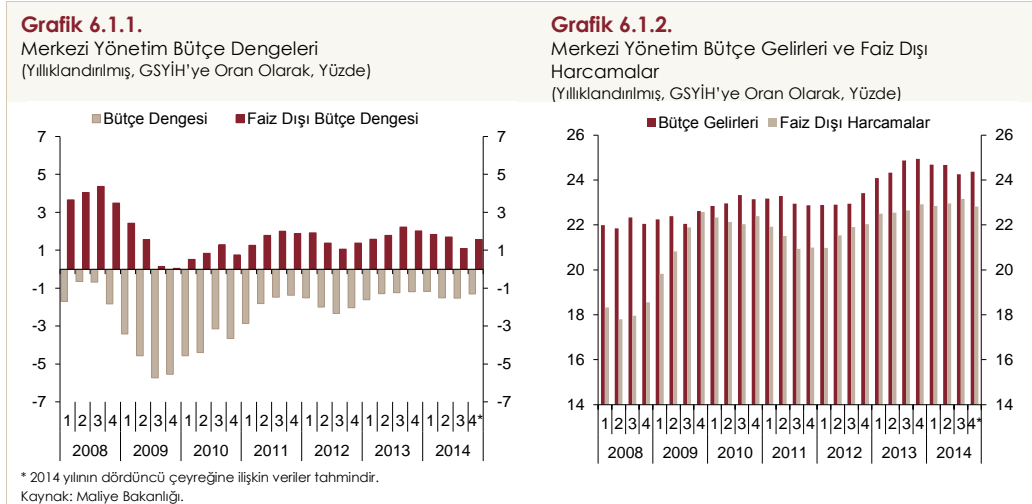
Merkezi yönetim bütçesi 2014 yılında 22,7 milyar Türk lirası açık verirken, faiz dışı bütçe dengesi 27,2 milyar Türk lirası fazla vermiştir (Tablo 6.1.1). 2013 yılı ile karşılaştırıldığında, merkezi yönetim faiz dışı bütçe fazlası ve bütçe açığı bir miktar kötüleşmekle birlikte 2014 yılında hedefin üzerinde performans göstermişlerdir. Faiz hariç bütçe giderleri 2014 yılı hedefini aşmasına karşın, vergi dışı gelirlere hedefe göre çok yüksek oranda gerçekleşme kaydedilmiştir. Faiz giderlerindeki sınırlı düşüşün de katkısıyla merkezi yönetim bütçe açığı 2014 yılı hedefinin 10,6 milyar Türk lirası altında kalmıştır.

Tablo 6.1.1.
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri
(Milyar TL)

	2013	2014	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/Bütçe Hedefi (Yüzde)	Hedeflenen Yıllık Değişim Oranı (Yüzde)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	408,2	448,4	9,8	102,7	7,0
Faiz Giderleri	50,0	49,9	-0,2	96,0	4,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	358,2	398,5	11,2	103,7	7,4
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	389,7	425,8	9,3	105,6	3,5
I. Vergi Gelirleri	326,2	352,4	8,1	101,2	6,8
II. Vergi Dışı Gelirler	49,4	56,8	14,9	127,2	-10,8
Bütçe Dengesi	-18,5	-22,7	-	68,2	-
Faiz Dışı Denge	31,4	27,2	-13,4	145,4	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2013 yılındaki yüksek bütçe performansının etkisiyle yüzde 1,2'ye düşen merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranının, 2014 yılında bir miktar yükselerek yüzde 1,3 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.1). Faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranı ise, 2012 yılının üçüncü çeyreğinde gördüğü yüzde 1,1 oranındaki düşük seviyeden sonra artmaya başlamış ve 2013 yılını yüzde 2 seviyesinde kapatmıştır. Söz konusu oranın 2014 yılında yüzde 1,6 seviyesine gerilemesi beklenmektedir.



2012 yılından itibaren belirgin bir artış eğilimine giren ve 2013 yılı sonunda yüzde 22,9 olarak gerçekleşen merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYİH'ye oranı, 2014 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla 2008 yılından bu yana en yüksek seviyesi olan yüzde 23,2 oranına ulaşmıştır. 2014 yılının son çeyreğinde ise bu oranın bir miktar düşerek yüzde 22,8 oranına gerilemesi beklenmektedir (Grafik 6.1.2). Diğer yandan, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranı, 2012 yılı Eylül ayında ve 2013 yılı Ocak ayında gerçekleştirilen vergi düzenlemelerinin ve iktisadi faaliyetteki görece hızlanmanın etkisiyle, 2013 yıl

sonu itibarıyla yüzde 24,9 oranına çıkmıştır. Söz konusu oranın 2014 yılında, özellikle iç talebe dayalı vergi gelirlerindeki yavaşlamanın etkisiyle yüzde 24,4 seviyesine gerileyeceği tahmin edilmektedir.

Merkezi yönetim faiz hariç bütçe giderlerinde 2012 yılının ikinci yarısından itibaren görülmeye başlanan yüksek artış eğiliminin 2014 yılında da sürdüğü görülmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim faiz hariç bütçe giderleri 2014 yılında önceki yıla göre yüzde 11,2 oranında artmıştır (Tablo 6.1.2).

2014 yılında faiz hariç bütçe giderleri içindeki ana kalemlerden cari transferler, personel giderleri ve mal ve hizmet alım giderleri sırasıyla yüzde 9,1, yüzde 14,7 ve yüzde 11,8 oranında artmıştır. Personel giderleri ve SGK devlet primi giderleri faiz dışı giderlerdeki hızlı artış eğiliminin ana belirleyicileri olarak ön plana çıkmaktadırlar. Diğer yandan, mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme kalemleri 2014 yılı başlangıç ödeneklerini önemli miktarda aşarak hedefin üzerinde gerçekleşmişlerdir. Borç verme kaleminde yüksek gerçekleştirme kaydedilmesinde KİT'lere verilen borçlardaki artış belirleyici olmuştur.

Tablo 6.1.2.

Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Milyar TL)

	2013	2014	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	358,2	398,5	11,2	103,7
1. Personel Giderleri	96,2	110,4	14,7	100,4
2. SGK Devlet Primi Giderleri	16,3	18,9	16,1	100,3
3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	36,4	40,7	11,8	108,2
4. Cari Transferler	148,7	162,3	9,1	99,2
a) Görev Zararları	4,1	3,8	-5,9	89,8
b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Y.G.	71,8	77,3	7,7	100,3
c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	8,7	9,1	5,3	94,6
d) Gelirden Ayrılan Paylar	39,9	47,3	18,8	100,3
5. Sermaye Giderleri	43,8	48,0	9,7	130,8
6. Sermaye Transferleri	7,7	7,7	0,2	117,9
7. Borç Verme	9,1	10,5	15,1	137,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

2014 yılında merkezi yönetim genel bütçe gelirleri bir önceki yıla göre yüzde 9 oranında yükselmiştir (Tablo 6.1.3). Söz konusu dönemde vergi gelirleri yüzde 8,1 oranında, vergi dışı gelirler ise yüzde 14,9 oranında artmıştır. Vergi gelirleri 2014 yılı hedefinin bir miktar üzerinde gerçekleşirken, vergi dışı gelirler son derece yüksek bir gerçekleştirme oranı yakalamıştır.

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

	2013	2014	Artış Oranı (Yüzde)	Gerçekleşme/ Bütçe Hedefi (Yüzde)
Genel Bütçe Gelirleri	375,6	409,2	9,0	104,1
I-Vergi Gelirleri	326,2	352,4	8,1	101,2
Gelir Vergisi	63,8	73,9	15,9	104,4
Kurumlar Vergisi	29,0	32,3	11,4	103,9
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	38,0	38,1	0,3	96,2
Özel Tüketim Vergisi	85,5	91,1	6,6	101,9
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	62,7	64,4	2,6	99,3
II-Vergi Dışı Gelirler	49,4	56,8	14,9	127,2
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14,3	16,1	12,6	198,0
Faizler, Paylar ve Cezalar	23,7	28,3	19,6	108,7
Sermaye Gelirleri	10,1	9,5	-5,5	109,1

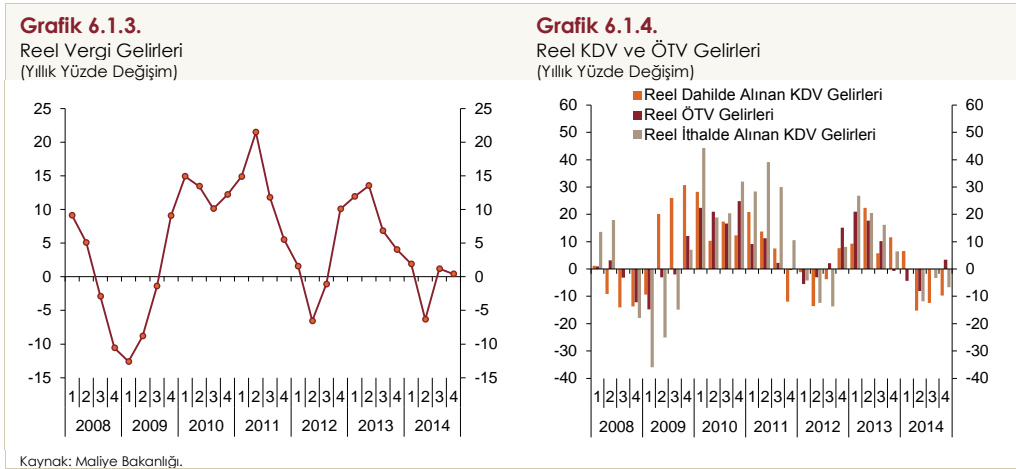
Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Vergi gelirleri incelendiğinde, 2014 yılında, gelir vergisi ve kurumlar vergisi tahsilatlarında görece olarak yüksek oranlı artışlar olduğu, gelir vergisi ve kurumlar vergisi hariç tutulduğunda ise yüzde 9 olan vergi gelirleri artış oranının yüzde 5,5'e gerilediği görülmektedir. Bu durum büyük ölçüde iç tüketime

dayalı vergi tahsilatlarındaki yavaşlamadan kaynaklanmaktadır. Tüketime dayalı olan vergi türlerinden ÖTV ve ithalde alınan KDV sırasıyla yüzde 6,6 ve yüzde 2,6 oranında artarken, dahilde alınan KDV tahsilatındaki artış hızı yüzde 0,3 ile sınırlı kalmıştır. ÖTV tahsilatının ayrıntıları incelendiğinde ise, motorlu taşıtlar ve tütün mamulleri üzerinden yapılan tahsilatların sırasıyla yüzde 21,6 ve yüzde 8 oranında artmasına karşın, toplam ÖTV tahsilatı içinde yüksek paya sahip olan petrol ve doğalgaz ürünleri üzerinden yapılan tahsilattaki artışın sadece yüzde 1 oranında kaldığı görülmektedir.

2014 yılındaki hedefe göre yüksek bütçe performansında vergi dışı gelirler ana belirleyicilerin başında gelmektedir. Vergi dışı gelirlerdeki yüksek performansta, Merkez Bankası ve kamu bankalarından bütçeye teşebbüs ve mülkiyet geliri olarak yapılan kar transferlerinin hedefin üzerinde gerçekleşmiş olması etkili olmuştur.

2012 yılının Eylül ayında bazı vergi oranlarında gerçekleştirilen artışlar ve baz etkisiyle birlikte pozitif değerler almaya başlayan reel vergi gelirlerindeki yıllık değişim oranı, 2013 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yavaşlamaya başlamış ve 2014 yılının ikinci çeyreğinde negatif değer almıştır. 2014 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla kısmen baz etkisi kaynaklı olarak, kısmen de gelir ve kurumlar vergisindeki görece yüksek tahsilat performansı kaynaklı olarak sınırlı miktarda da olsa reel artış kaydedilmiştir. 2014 yılının son çeyreği itibarıyla ise vergi gelirleri reel olarak bir önceki yıl seviyesinde gerçekleşmiştir (Grafik 6.1.3). 2014 yılının son çeyreği itibarıyla tüketime dayalı vergilerden dahilde alınan KDV ve ithalde alınan KDV tahsilatları reel olarak sırasıyla yüzde 9,7 ve yüzde 6,6 gerilerken, ÖTV tahsilatı reel olarak yüzde 3,4 oranında yükselmiştir (Grafik 6.1.4).

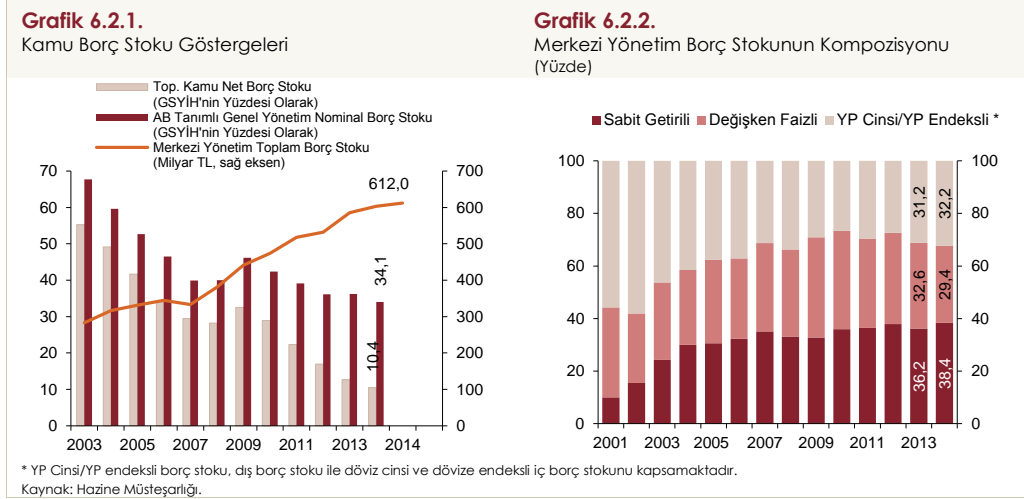


6.2. Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

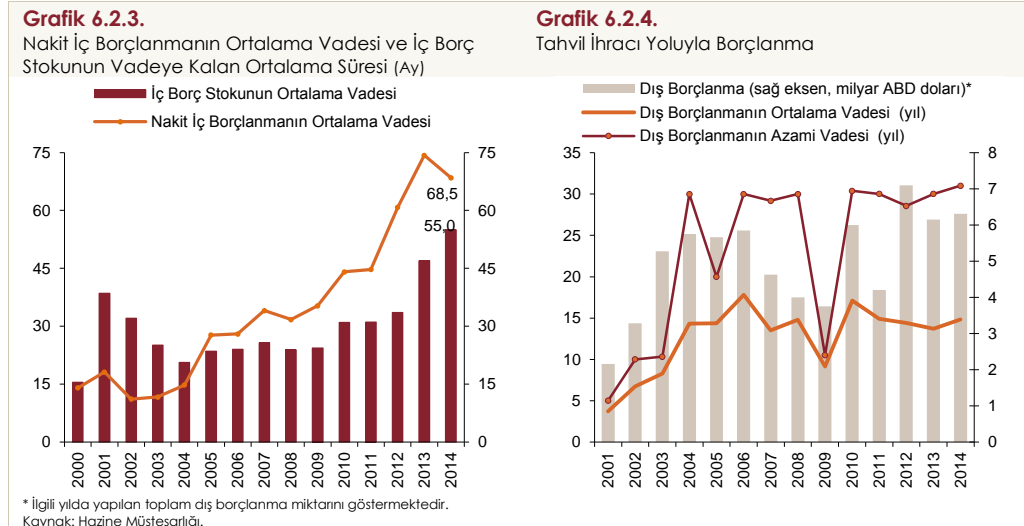
Kamu borç stoku göstergeleri, 2014 yılı itibarıyla olumlu bir görünüm sergilemektedir. Toplam kamu net borç stoku ve AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranları azalmaya devam etmiştir. Ayrıca, sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı artmış, borç stokunun ortalama vadesi uzamış ve borçlanmanın reel maliyeti son aylarda görece düşük seviyelerde gerçekleşmiştir.

Merkezi yönetim borç stoku, 2014 yılı itibarıyla 612 milyar Türk lirası seviyesindedir (Grafik 6.2.1). Toplam kamu net borç stokunun ve AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYİH'ye oranları,

2014 yılının üçüncü çeyreğinde bir önceki yıl sonuna göre sırasıyla 2,2 ve 2,1 puan azalmıştır (Grafik 6.2.1).

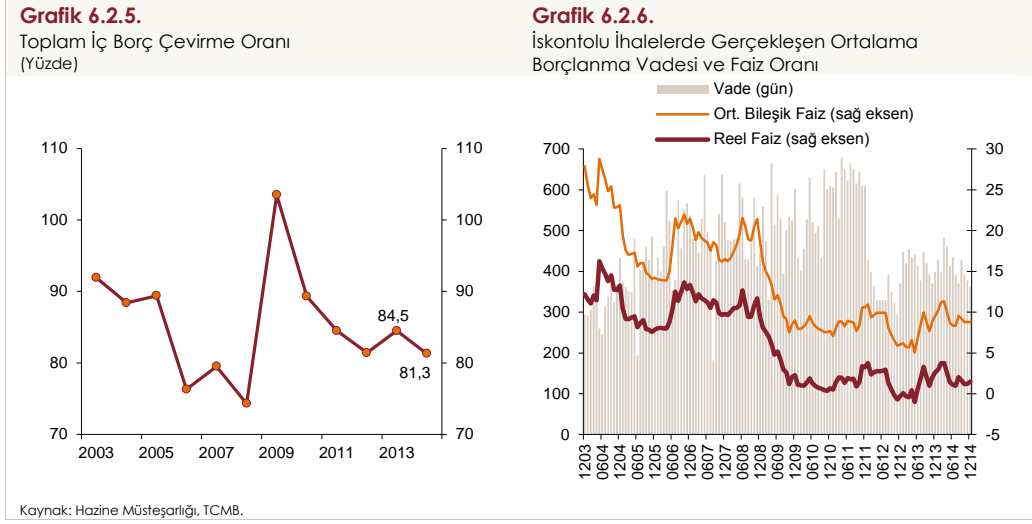


Sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payı, 2013 yılı sonuna göre bir miktar artmıştır (Grafik 6.2.2). Ayrıca, iç borçlanmanın döviz ve faiz yapısını incelediğimizde, 2014 yılının ilk on bir ayında sabit faizli borçlanmanın payının bir önceki yılın aynı dönemine göre arttığı görülmektedir. Kamu mevduatının aylık ortalama borç servisini karşılama oranı yüzde 278,9 düzeyindedir. İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi artarak 55 ay olmuştur (Grafik 6.2.3). Tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanmanın tutarı ise 6,3 milyar ABD doları olup, söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 14,8 yıl olmuştur (Grafik 6.2.4).



İç borç çevirme oranı, 2014 yılı Kasım ayı sonunda yüzde 81,3 düzeyindedir (Grafik 6.2.5). 2009 yılının başından 2011 yılının başına kadar hızlı bir düşüş eğilimi kaydettikten sonra, küresel finansal

dalgalanmalar ve temkinli para politikası duruşu nedeniyle 2013 yılı ikinci yarısında artmaya başlayan ortalama reel faiz oranı¹ ise, son aylarda daha düşük seviyelerde seyretmektedir (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.