Kutu 6.1

Yeni Ekonomi Programı Çerçevesinde Maliye Politikası Duruşu

2019-2021 dönemini kapsayan Yeni Ekonomi Programı (YEP) 20 Eylül 2018 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. YEP'in temel amacı, kısa vadede fiyat istikrarının ve finansal istikrarın yeniden tesis edilmesi, ekonomide dengelenmenin ve bütçe disiplininin sağlanması, orta vadede sürdürülebilir büyüme ve adaletli paylaşıma yönelik ekonomik değişimin gerçekleştirilmesi olarak ifade edilmiştir. Kamu maliyesi alanında mali disiplinin, dengelenme sürecinin en temel destekleyicisi olacağı belirtilmiştir. Sıkı maliye politikası çerçevesinde kamu harcamalarının azaltılacağı ve kamu gelirlerinin artırılacağı bir görünüm ortaya koyulmuştur. Bu sayede önümüzdeki üç yıl için bütçe açığının GSYİH'ye oranının yüzde 2'nin altında olması, faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranının ise kademeli bir artış göstererek dönem sonunda yüzde 1,3 seviyesine yükselmesi hedeflenmiştir (Tablo 1).

Sıkı maliye politikası çerçevesinde faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranının 2018 yılında yüzde 19,9 olan seviyesinden 2019 yılında yaklaşık 1 puanlık azalma ile yüzde 19'a geriletilmesi; YEP dönemi boyunca bu eğilimin devam ederek 2021 yılında yüzde 18,5 seviyesine düşürülmesi planlanmaktadır (Tablo 1, Grafik 1). Aynı dönemde, faiz ödemelerinin GSYİH'ye oranının Hazine'nin artan borçlanma ihtiyacının yanı sıra faiz oranları ve kurlarda gözlenen gelişmeler neticesinde 2018 yılındaki yüzde 2'lik seviyesinden 2021 yılında 1 puanlık artışla yüzde 3 seviyesine yükseleceği öngörülmektedir. Öte yandan, maliye politikasının bir diğer önemli aracı olan vergi gelirlerinde de YEP dönemi boyunca bir artış eğilimi olduğu, 2018 yılında yüzde 16,9 oranında gerçekleşmesi beklenen vergi gelirinin GSYİH'ye oranının kademeli bir artış sergileyerek 2019 yılında yüzde 17'ye, 2021 yılında ise yüzde 17,5 seviyesine yükseleceği gözlenmektedir. Özetle YEP'de maliye politikasının, küçülen bir kamu ekonomisi ile makro dengelenme sürecine katkı sunması beklenmektedir.

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçesi (GSYİH'ye Oran Olarak, %)

	2017	2018[1]	2019[2]	2020[2]	2021[2]
Harcamalar	**21,8**	**22,0**	**21,6**	**21,6**	**21,4**
Faiz Hariç Harcamalar	20,0	19,9	19,0	18,7	18,5
Faiz Harcamaları	1,8	2,0	2,6	2,9	3,0
Gelirler	**20,3**	**20,0**	**19,8**	**19,7**	**19,7**
Vergi Gelirleri	17,3	16,9	17,0	17,2	17,5
Vergi Dışı Gelirler	3,0	3,2	2,8	2,5	2,3
Bütçe Dengesi	**-1,5**	**-1,9**	**-1,8**	**-1,9**	**-1,7**
Faiz Dışı Denge	**0,3**	**0,1**	**0,8**	**1,0**	**1,3**
AB Tanımlı Borç Stoku	**28,3**	**31,1**	**28,5**	**28,2**	**27,2**

Kaynak: YEP (2019-2021).
[1] Gerçekleşme tahmini.
[2] Program.

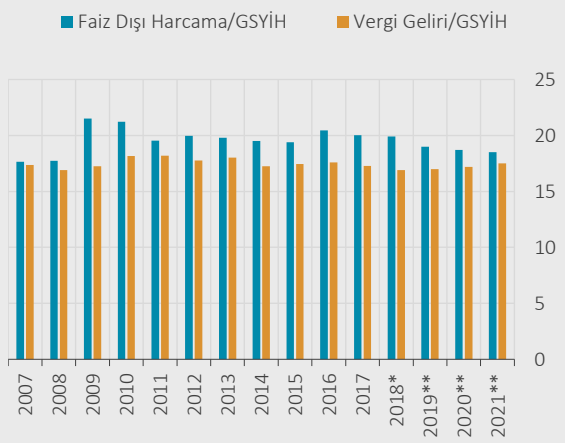
Mali konsolidasyonun en önemli bileşeninin vergi artışlarından ziyade kamu harcamalarından sağlanacak tasarrufa dayalı olması fiyat istikrarına katkı sağlama açısından olumlu bir görünüm arz etmektedir. Nitekim 2019 yılında yapılması planlanan toplam 76 milyar Türk liralık tasarruf tedbirinin 60 milyar Türk lirasının harcama kesintisi, 16 milyar Türk lirasının ise kamu gelirlerini

artırıcı önlemlerden oluşacağı ifade edilmiştir. Kamu harcamalarından yapılacak tasarrufların büyük ölçüde esnek bir harcama kalemi olarak değerlendirilen kamu yatırımlarından sağlanması ve bütçe harcama katılıkları elverdiği ölçüde cari transfer ve tüketim harcamalarından da kesinti yapılması planlanmaktadır.

Kamu mali duruşunun değerlendirilmesinde döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin kullanılması önem taşımaktadır. İktisadi faaliyetin güçlü (zayıf) olduğu dönemlerde otomatik dengeleyiciler vasıtasıyla vergi gelirlerinin yüksek (düşük) olması, faiz dışı bütçe dengesinin ima ettiği maliye politikası duruşunun okunmasını zorlaştırmaktadır. Bu çerçevede vergi gelirlerinin iş çevrimlerine duyarlı olan bölümünün ayıklanması yoluyla elde edilen döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin ihtiyari maliye politikası uygulamalarını yansıtması açısından daha sağlıklı bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir[1] Grafik 2'de 2013 yılından bu yana azalma eğilimine giren döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin 2017 yılında uygulamaya koyulan genişletici maliye politikaları sonucunda sert bir şekilde gerilediği görülmektedir. Çıktı açığının sıfıra yakın olduğu 2018 yılında faiz dışı bütçe dengesi ile döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi arasındaki farkın kapanması; çıktı açığının negatif bölgede yer alacağı ve ihtiyari olarak sıkı maliye politikasının uygulanacağı 2019 yılında ise iki tanım arasındaki farkın genişlemesi beklenmektedir. Bu çerçevede 2019 yılında döngüsel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin ima ettiği maliye politikası sıkılaşmasının faiz dışı bütçe dengesinin ima ettiği sıkılaşmaya göre yaklaşık 0,4 puan daha yüksek olacağı değerlendirilmektedir (Grafik 2). Fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik sıkı para ve maliye politikası bileşiminin risk priminin düşürülmesine katkı sağlayarak para politikasının etkinliğini artırması beklenmektedir.

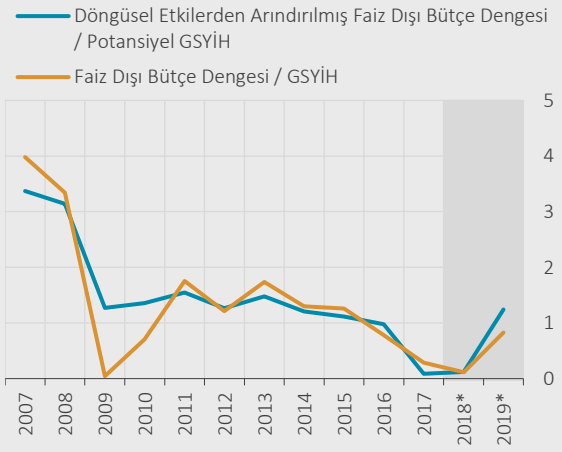
Makro dengelenme sürecinde, ılımlı büyümenin yanı sıra faiz oranlarındaki ve kurlardaki göreli artışların borç stokunu artırıcı etkisinin sıkı para politikası ve sağlanacak mali disiplin yoluyla dengeleneceği ve bu dönemde borç stokunun GSYİH'ye oranının kademeli olarak düşürülerek maliye politikasının para politikasına destek vereceği bir politika çerçevesi esas alınmıştır (Tablo 1). Etkin politika koordinasyonu için maliye politikasının yönetilen ve yönlendirilen fiyatlar ile vergi ayarlamaları kanalıyla enflasyon ile mücadeleye verdiği katkının sürdürülmesi ve maliye politikası tarafında program çerçevesinden sapmaların en aza indirilmesi önem arz etmektedir.

Grafik 1: Faiz Dışı Harcamalar ve Vergi Gelirleri (GSYİH'ye Oran Olarak, %)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
* YEP(2019-2021) gerçekleşme tahmini.
** YEP (2019-2021) program.

Grafik 2: Döngüsel Etkilerden Arındırılmış Faiz Dışı Bütçe Dengesi (Potansiyel GSYİH'ye Oran Olarak, %)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, TCMB hesaplamaları.
* Tahmin.

[1] Kamu harcamaları iktisadi dalgalanmalardan ziyade büyük ölçüde ihtiyari maliye politikaları sonucu belirlendiği için faiz dışı harcamalar için döngüsel etkilerden arındırma işlemi yapılmamıştır.