

## 6. Kamu Maliyesi

Maliye politikası, 2019 yılı genelinde mali teşvik ve tedbirlerin yanı sıra kamu harcamaları kanalıyla iktisadi faaliyetlerdeki toparlanmaya katkıda bulunmuştur. Bu doğrultuda 2019 yılında faiz dışı harcamalar ve faiz giderlerinde reel olarak artış gözlenirken, dolaylı vergilerde daha belirgin olmak üzere, vergi gelirlerinde görece düşük bir artış gözlenmiştir. Yurt içi talep görünümüne bağlı olarak vergi gelirlerinde gözlenen zayıf seyre karşılık, Merkez Bankası kâr transferi ve ihtiyat akçesinin aktarımıyla olumlu bir performans sergileyen vergi dışı gelirler bütçe açığındaki artışı sınırlamıştır. Merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı bütçe dengesi 2019 yılında sırasıyla 123,7 milyar Türk lirası ve 23,8 milyar Türk lirası açık vermiştir. Bütçe açığındaki artış net dış borçlanmadaki azalışla birlikte büyük ölçüde iç borçlanmayla finanse edilirken, kamu mevduat birikimleri de kısmen finansman ihtiyacının karşılanmasında kullanılmıştır. 2018 yılında sırasıyla yüzde 98,1 ve yüzde 70,4 olan iç ve dış borç çevirme oranları, 2019 yılında artan borçlanmayla sırasıyla yüzde 132,4 ve yüzde 106 olarak gerçekleşmiştir.

### 6.1 Bütçe Gelişmeleri

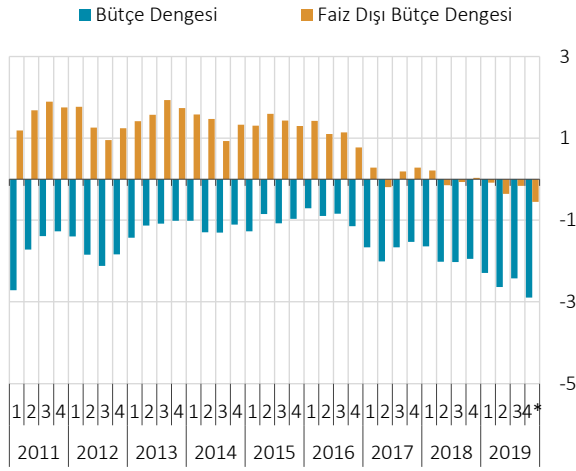
Merkezi yönetim bütçe dengesi 2019 yılında 123,7 milyar Türk lirası açık vermiştir. Vergi dışı gelirlerin güçlü performansı bütçe dengesini olumlu etkilerken, vergi gelirlerindeki artış harcamalardaki artışın oldukça gerisinde kalmıştır. 2018 yılında 1,1 milyar TL fazla veren faiz dışı denge, 2019 yılında 23,8 milyar Türk Lirası açık vermiştir (Tablo 6.1.1).

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

|                                 | 2018         | 2019          | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/<br>Bütçe Hedefi (%) |
|---------------------------------|--------------|---------------|-----------------|----------------------------------|
| Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri | 830,8        | 999,5         | 20,3            | 104,0                            |
| Faiz Giderleri                  | 74,0         | 99,9          | 35,1            | 85,2                             |
| Faiz Hariç Bütçe Giderleri      | 756,8        | 899,5         | 18,9            | 106,6                            |
| Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri | 758,0        | 875,8         | 15,5            | 99,5                             |
| I. Vergi Gelirleri              | 621,5        | 673,3         | 8,3             | 89,0                             |
| II. Vergi Dışı Gelirler         | 136,5        | 202,5         | 48,4            | 163,5                            |
| <b>Bütçe Dengesi</b>            | <b>-72,8</b> | <b>-123,7</b> | -               | -                                |
| <b>Faiz Dışı Denge</b>          | <b>1,1</b>   | <b>-23,8</b>  | -               | -                                |

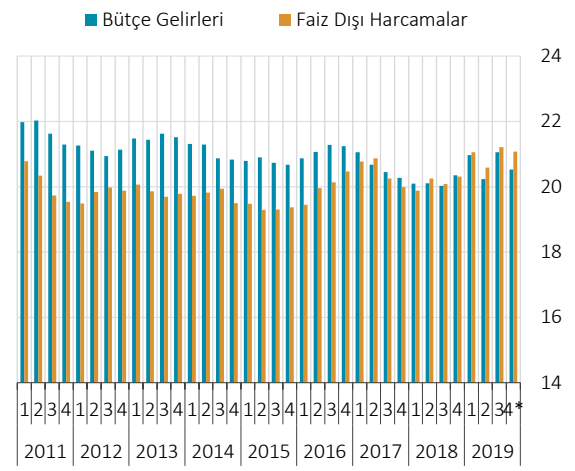
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2019 yılında yıllıklandırılmış bütçe açığının GSYİH'ye oranının yüzde 2,9; faiz dışı bütçe açığının GSYİH'ye oranının ise yüzde 0,6 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir (Grafik 6.1.1). Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranının 2019 yılında önceki yıla göre 0,2 puan artarak yüzde 20,5 seviyesinde gerçekleşeceği öngörülmektedir. Merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranının ise 2018 yılına göre 0,8 puan artarak yüzde 21,1 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Grafik 6.1.2).

**Grafik 6.1.1: Merkezi Yönetim Bütçe Dengeleri**  
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

\*Tahmin.

**Grafik 6.1.2: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri ve Faiz Dışı Harcamalar**  
(Yıllıklandırılmış, GSYİH'ye Oran, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

\*Tahmin.

Merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderleri, 2019 yılında önceki yıla göre yüzde 18,9 oranında artarak 899,5 milyar Türk lirası olmuştur. Cari transferler ile personel ve SGK devlet primi giderlerindeki artışlar faiz dışı harcamalardaki yükselişte belirleyici olurken, mal ve hizmet alım giderleri görece düşük bir artış kaydetmiştir. Kamu yatırımlarını gösteren sermaye giderleri ve transferlerindeki nominal daralma kamunun yatırım kanalıyla büyümeye desteğinin bir önceki yıla göre belirgin ölçüde azaldığına işaret etmiştir (Tablo 6.1.2).

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

|  | 2018         | 2019         | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/<br>Bütçe Hedefi (%) |
|--|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| <b>Faiz Dışı Bütçe Giderleri</b>           | <b>756,8</b> | <b>899,5</b> | <b>18,9</b>     | <b>106,6</b>                     |
| 1. Personel Giderleri                      | 200,9        | 249,9        | 24,4            | 101,0                            |
| 2. SGK Devlet Primi Giderleri              | 34,4         | 43,0         | 25,2            | 99,2                             |
| 3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri            | 71,9         | 84,1         | 16,9            | 124,5                            |
| 4. Cari Transferler                        | 322,9        | 400,3        | 24,0            | 102,3                            |
| a) Görev Zararları                         | 7,4          | 8,0          | 8,2             | 99,8                             |
| b) Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Gid. | 148,4        | 197,1        | 32,8            | 106,4                            |
| c) Tarımsal Destekleme Ödemeleri           | 14,6         | 17,0         | 16,6            | 105,6                            |
| d) Gelirden Ayrılan Paylar                 | 95,9         | 100,6        | 4,9             | 88,0                             |
| e) Hanehalkına Yapılan Transferler         | 23,5         | 25,2         | 7,4             | 113,3                            |
| 5. Sermaye Giderleri                       | 88,3         | 80,5         | -8,9            | 147,8                            |
| 6. Sermaye Transferleri                    | 16,7         | 16,3         | -2,6            | 162,4                            |
| 7. Borç Verme                              | 21,7         | 25,4         | 17,4            | 117,0                            |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Merkezi yönetim genel bütçe gelirleri, 2019 yılında önceki yıla göre yüzde 16,4 oranında artarak 848,4 milyar Türk lirası olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6.1.3). Genel bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan vergi gelirleri yüzde 8,3 oranında sınırlı bir artış kaydederken, vergi dışı gelirlerdeki artış yüzde 62,8'dir. Bu

gelişmede, Merkez Bankasının 37,5 milyar Türk lirası tutarındaki kâr transferinin yanı sıra Temmuz ve Ağustos aylarında Hazine'ye aktardığı toplam 40,8 milyar Türk lirası tutarındaki ihtiyat akçesi önemli bir rol oynamıştır. Buna ilaveten, 2019 yılında 7143, 7020 ve 6736 sayılı yeniden yapılandırma yasaları çerçevesinde 17,1 milyar Türk lirası, imar barışı kapsamında ise 8,5 milyar Türk lirası bütçeye aktarılmıştır. Doğrudan vergi kalemleri incelendiğinde, gelir vergisinin görece yüksek bir hızda arttığı; kurumlar vergisindeki artış hızının ise düşük düzeyde kaldığı gözlenmektedir. Tüketime dayalı dolaylı vergilerden dâhilde alınan KDV tahsilatının önceki yıla göre sınırlı bir oranda azaldığı, ÖTV tahsilatının ise bir miktar yükseldiği görülmektedir. İthalde alınan KDV tahsilatı, ithalat talebindeki görece zayıf seyre bağlı olarak yataya yakın gerçekleşmiştir.

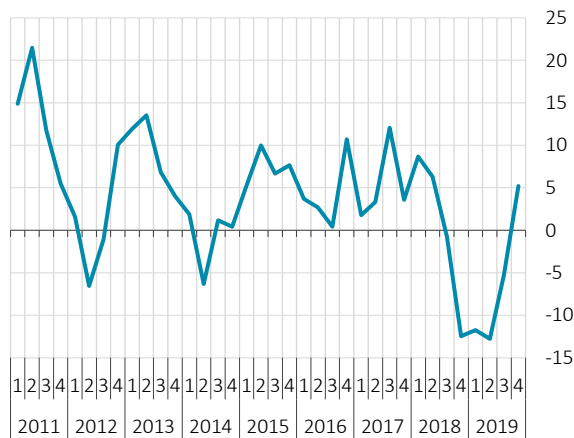
**Tablo 6.1.3: Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri (Milyar TL)**

|                                | 2018         | 2019         | Artış Oranı (%) | Gerçekleşme/<br>Bütçe Hedefi (%) |
|--------------------------------|--------------|--------------|-----------------|----------------------------------|
| <b>Genel Bütçe Gelirleri</b>   | <b>729,1</b> | <b>848,4</b> | <b>16,4</b>     | <b>98,3</b>                      |
| <b>I-Vergi Gelirleri</b>       | <b>621,5</b> | <b>673,3</b> | <b>8,3</b>      | <b>89,0</b>                      |
| Gelir Vergisi                  | 139,0        | 162,7        | 17,1            | 94,7                             |
| Kurumlar Vergisi               | 78,7         | 78,8         | 0,2             | 106,3                            |
| Dâhilde Alınan KDV             | 56,4         | 55,4         | -1,6            | 78,5                             |
| ÖTV                            | 133,9        | 147,1        | 9,9             | 90,5                             |
| İthalde Alınan KDV             | 122,3        | 124,9        | 2,1             | 75,3                             |
| <b>II-Vergi Dışı Gelirler</b>  | <b>107,5</b> | <b>175,1</b> | <b>62,8</b>     | <b>164,8</b>                     |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 26,1         | 93,7         | 258,6           | 275,7                            |
| Faizler, Paylar ve Cezalar     | 71,8         | 63,3         | -12,0           | 115,9                            |
| Sermaye Gelirleri              | 7,8          | 6,9          | -11,7           | 51,0                             |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2019 yılının son çeyreğinde reel vergi gelirlerinde, yurt içi talepteki toparlanmaya bağlı olarak artış gözlenmektedir (Grafik 6.1.3). Bu artışın temel sürükleyicileri dâhilde alınan KDV ile ÖTV gelirleri olmuştur (Grafik 6.1.4).

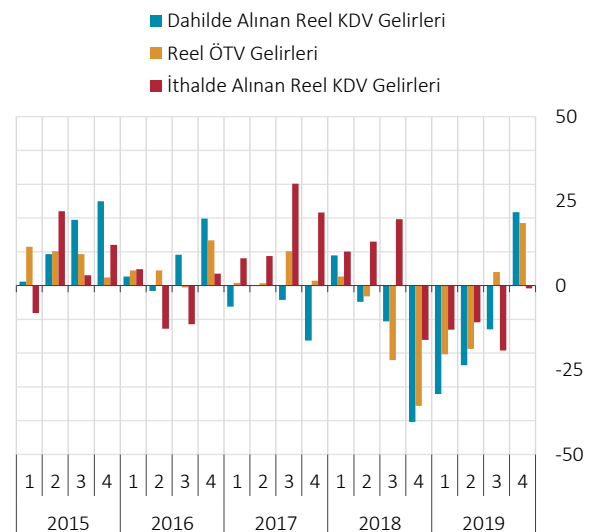
**Grafik 6.1.3: Reel Vergi Gelirleri\* (Yıllık % Değişim)**



\*Reelleştirme TÜFE ile yapılmıştır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

**Grafik 6.1.4: Reel KDV ve ÖTV Gelirleri\* (Yıllık % Değişim)**



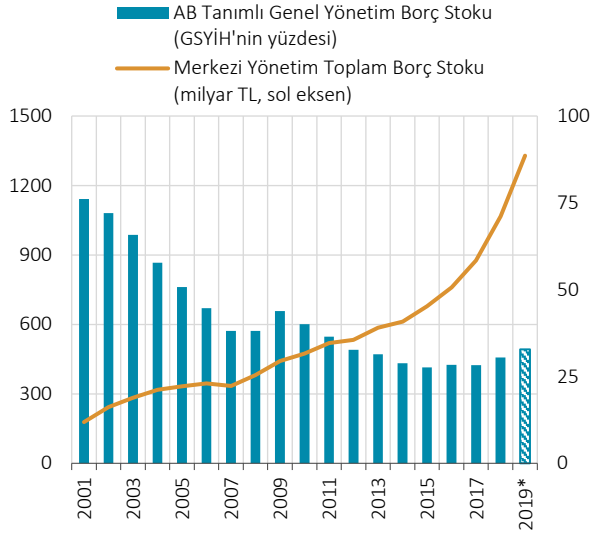
\*Reelleştirme TÜFE ile yapılmıştır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

## 6.2 Kamu Borç Stokundaki Gelişmeler

30 Eylül 2019 tarihinde açıklanan Yeni Ekonomi Programı'nda (YEP) 2019 yılı gerçekleşme tahmini yüzde 32,8 olarak verilen AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYİH'ye oranı, 2019 yılının üçüncü çeyreğinde bir önceki yıla göre 1,7 puan artarak yüzde 32,1 seviyesine ulaşmıştır (Grafik 6.2.1).

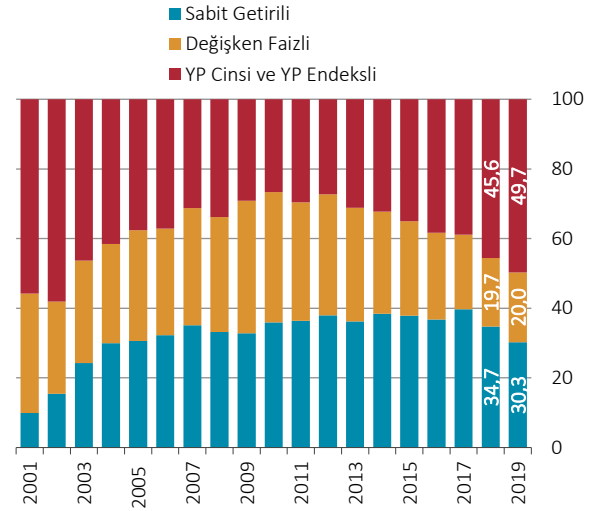
Grafik 6.2.1: Kamu Borç Stoku Göstergeleri



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

\* Merkezi yönetim toplam borç stoku için 2019 yılı Aralık ayı gerçekleşmesi, AB tanımlı genel yönetim borç stoku için YEP 2019 yılı gerçekleşme tahmini kullanılmıştır.

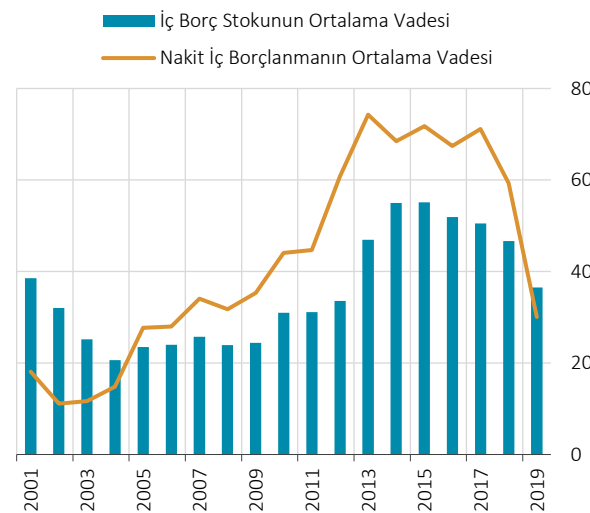
Grafik 6.2.2: Merkezi Yönetim Borç Stokunun Kompozisyonu (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

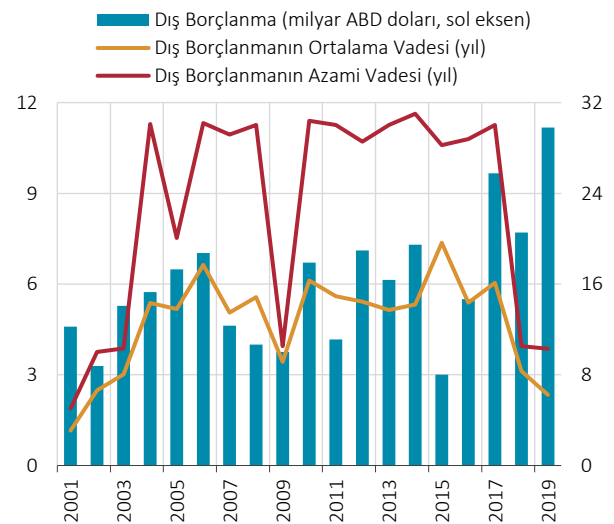
2019 yılında sabit getirili borç senetlerinin toplam borç stoku içindeki payları 2018 yılına göre azalırken, değişken faizli borç senetleri ile yabancı para cinsi ve yabancı paraya endeksli borç senetlerinin payı artmıştır (Grafik 6.2.2). Söz konusu dönemde iç borçlanma, ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla gerçekleştirilmiştir. Öte yandan 2018 yılı Ocak-Kasım döneminde döviz cinsi iç borçlanmanın toplam iç borçlanma içindeki payı yüzde 0,9 iken, 2019 yılının aynı döneminde bu oran yüzde 24,1 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 6.2.3: Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve İç Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (Ay)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Grafik 6.2.4: Tahvil İhracı Yoluyla Dış Borçlanma

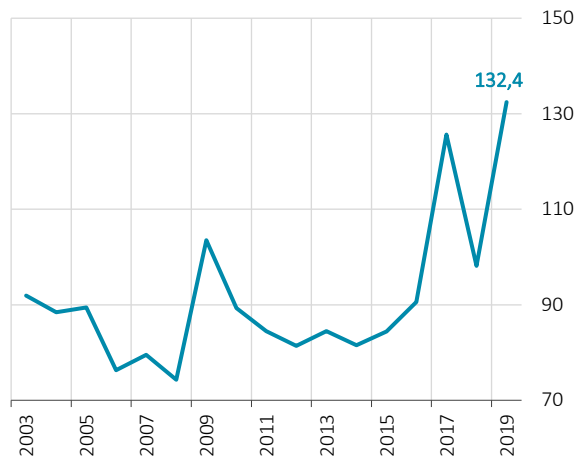


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

İç borç stokunun vadeye kalan ortalama süresi 2019 yılı Aralık ayı itibarıyla 36,5 ay düzeyindedir (Grafik 6.2.3). 2019 yılında tahvil ihracı yoluyla gerçekleştirilen dış borçlanma tutarı 11,2 milyar ABD doları olmuştur. Söz konusu borçlanmanın ortalama vadesi 6,2 yıl olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.4). Dış borç çevirme oranı ise 2019 yılında yüzde 106 düzeyindedir.

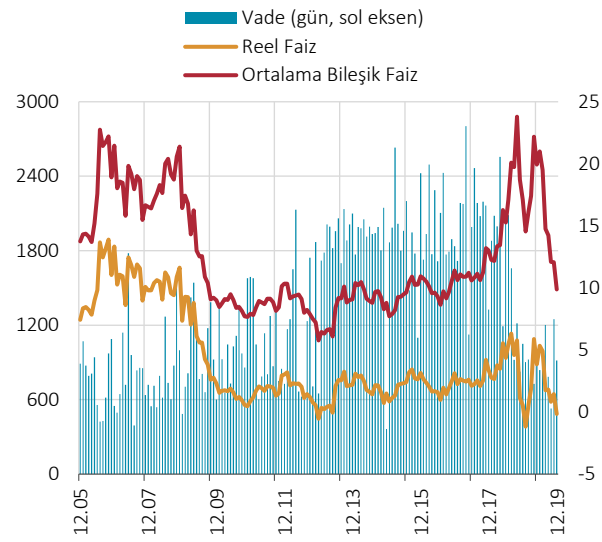
İç borç çevirme oranı, 2019 yılında yüzde 132,4 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 6.2.5). Bu dönemde kamu finansman ihtiyacı iç borçlanma ağırlıklı olmak üzere hem iç hem de dış borçlanma yoluyla karşılanmıştır. Ortalama iç borçlanma reel faiz oranı<sup>1</sup> ise son aylarda borçlanma maliyetlerinin görece düşük olması nedeniyle bir miktar azalmış, Aralık ayı itibarıyla da negatife dönmüştür (Grafik 6.2.6).

**Grafik 6.2.5: Toplam İç Borç Çevirme Oranı (%)**



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

**Grafik 6.2.6: Hazine İhaleleri Faiz Oranı ve Vade Yapısı**



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

<sup>1</sup> Reel faizler, Hazine ihalelerinde gerçekleşen nominal faiz oranlarının TCMB Beklenti Anketi'nden alınan gelecek 12 aylık TÜFE beklentisinden arındırılması yoluyla hesaplanmıştır.

