



**M. Coşkun Cangöz<sup>1</sup>**

*Maliye ve Para Politikası Araştırmaları Merkezi Direktörü*

## ORTA VADELİ PROGRAM VE GELECEK ÜÇ YILLIK DÖNEMDE KAMUNUN MALİ DURUŞU

### Temel Ekonomik Büyüklükler

5018 sayılı Kanununun 16. maddesi gereğince Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlık süreci en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar Resmî Gazete’de yayımlanması gereken Orta Vadeli Program (OVP) ile başlar. Nitekim 2022-2024 dönemine ilişkin OVP 5 Eylül 2021 tarihinde yayımlanmıştır. Öte yandan daha önceki üç yıllık dönemde Yeni Ekonomi Programı (YEP) olarak adlandırılan OVP 2021 yılında yeniden 5018’de belirlenen adını almıştır.

2020 yılında yayımlanan YEP’te 2021-2023 dönemine ilişkin ortalama GSYH büyümesi yüzde 5,2 olarak öngörülmüşken, 2021 yılında yayımlanan OVP’de yüzde 6,5’e yükseltilmiştir. 2020 yılı ikinci çeyreğinden başlayarak etkisini gösteren COVID-19 salgınının ekonomik büyüme üzerindeki baskısı, aşılamanın artması ve kapanma önlemlerinin kaldırılmasıyla birlikte göreceli olarak zayıflamış ve yüzde 9 olarak tahmin edilen 2021 yılı büyümesi YEP’te öngörülen yüzde 5,8’lik seviyenin üzerine çıkmıştır.

Öte yandan 2020 yılındaki YEP’te yüzde 8 olarak tahmin edilen 2021 yılı enflasyonu ağırlıklı olarak iç talep ve kur artışı kaynaklı olarak program hedeflerini önemli ölçüde aşmış ve OVP’de yüzde 16,2 olarak belirlenmiştir. Enflasyonun cari yıldaki yükselişine paralel olarak YEP’teki yüzde 4,9’luk 2023 yılı öngörüsü de OVP ile yüzde 8’e yükseltilmiştir.

Benzer şekilde cari işlemler açığının GSYH’ye oranı 2021 yılı için YEP’te programlanmış olduğu yüzde 1,9’luk seviyenin üzerine çıkmış ve OVP ile gerçekleşme tahmini yüzde 2,6 olarak güncellenmiştir. 2021 yılı gerçekleşmesinin programın üzerinde olmasının bir yansıması olarak 2023 yılı için YEP’te yüzde 0,1 oranında fazla olarak öngörülen cari işlemler dengesi OVP ile yüzde 1,5’luk bir açığa revize edilmiştir.

Bununla beraber uzun dönemli ortalamalar dikkate alındığında enflasyon ve cari işlemler dengesine ilişkin

<sup>1</sup> [https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1413/M.+Coskun+Cangoz\\_+Dr.](https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1413/M.+Coskun+Cangoz_+Dr.)

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

program öngörülerinin nispeten iyimser olduğu değerlendirilirken, büyümenin 10 ve 20 yıllık ortalamalara paralel olmakla birlikte son beş yıllık ortalamanın üzerinde olduğu dikkat çekmektedir (Tablo 1).

**Tablo 1. Makroekonomik Büyüklükler**

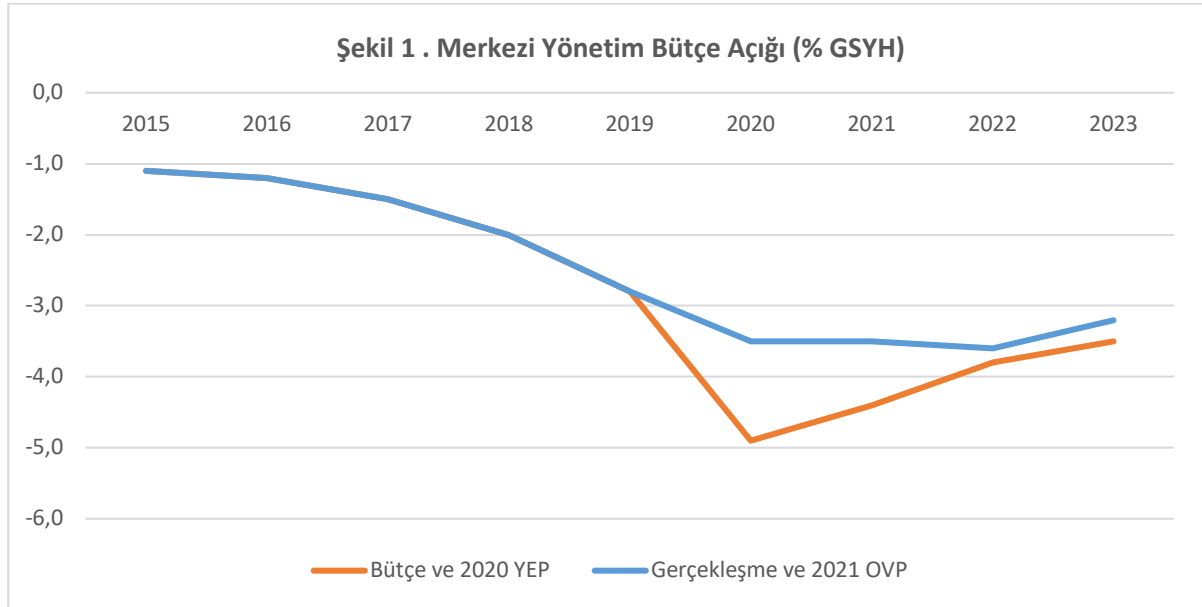
	Program							
	Son 20 yıl Ortalaması	Son 10 yıl Ortalaması	Son 5 yıl Ortalaması	Dönemi Ortalaması	2021 (Ger.Tah)	2022 (Program)	2023 (Program)	2024 (Program)
GSYH Büyümesi (%)	4,7	5,2	3,2	5,3	9,0	5,0	5,5	5,5
Enflasyon (%)	14,1	10,8	13,4	8,5	16,2	9,8	8,0	7,6
Cari İşlemler Dengesi (%GSYH)	-3,7	-4,2	-2,9	-1,6	-2,6	-2,2	-1,5	-1,0

Kaynak: OVP ve TEPAV Hesaplamaları

### Merkezi Yönetim Bütçesi

Küresel ekonomilerde olduğu gibi Türkiye’de de COVID-19 salgınının kamu maliyesi üzerinde harcama artışı ve gelir azalışı/gecikmesi gibi etkileri olmuştur. Öte yandan Kasım 2020 tarihli TEPAV Değerlendirme Notunda<sup>2</sup> da belirtildiği şekilde 2018 yılından itibaren gözlenen bütçe açığındaki artış eğilimi salgınla birlikte güçlenmiştir. Bunun bir yansıması olarak yüzde 1-1,5 bandında seyreden bütçe açığı, 2019 yılında yüzde 2,9’a, 2020 yılında ise yüzde 3,5’e yükselmiştir.

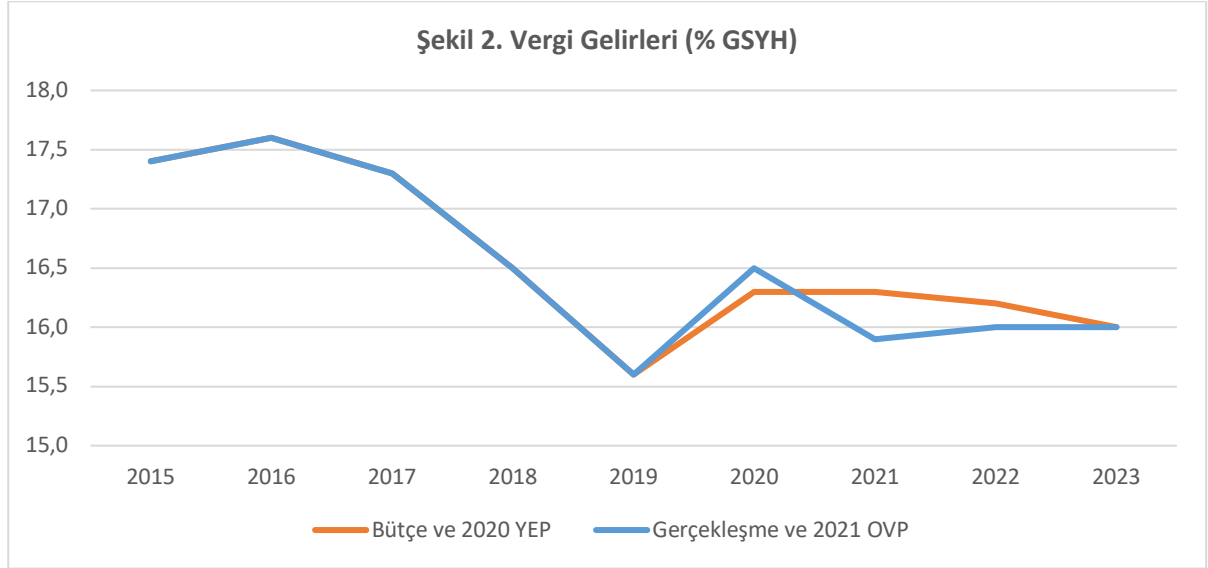
Her ne kadar YEP’te 2021 yılı bütçe açığı yüzde 4,3 olarak programlanmış olsa da artan aşılama faaliyetlerine paralel olarak kapanma önlemlerinin de aşamalı olarak kaldırılması 2021 yılında COVID-19’un kamu maliyesine etkilerini görece azaltmıştır. Bu kapsamda OVP ile bütçe açığı gerçekleşme tahmini de yüzde 3,5’e düşürülmüştür. Benzer şekilde 2022 ve 2023 yılı bütçe açıkları da aşağı yönde revize edilmiştir (Şekil 1).



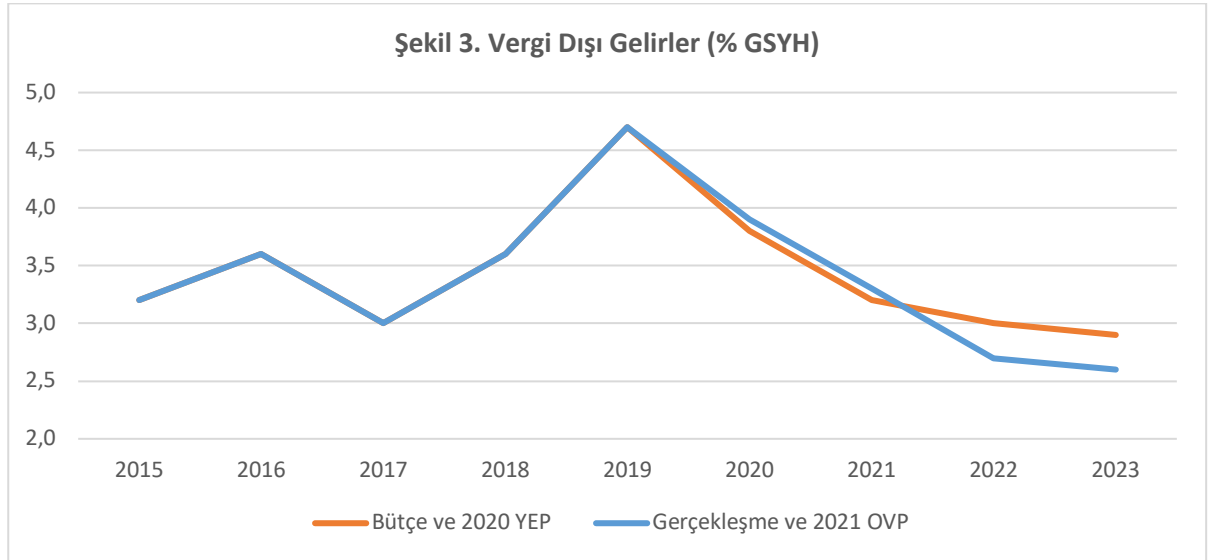
Bütçe açığının 2018 yılından başlayarak artışındaki önemli unsurlardan birisi vergi gelirlerinin GSYH’ye oranla yüzde 17-17,5 seviyesinden 2019 yılında yüzde 15,6’ya düşmesidir. Takip eden yıllarda COVID-19 salgınının da etkisiyle vergi gelirleri önceki seviyelere geri

<sup>2</sup> Cangöz, M.C. (2000). Merkezi Yönetim Bütçesinin Görünümü: COVID-19 Etkisi, 2020 ve Sonrasına Bakış. TEPAV. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10196>

dönemediği gibi OVP'deki program verilerine göre yüzde 16 seviyesinde seyretmesi öngörülmektedir. OVP ile belirlenen bu plato YEP program değerlerinin de hafif altındadır (Şekil 2).



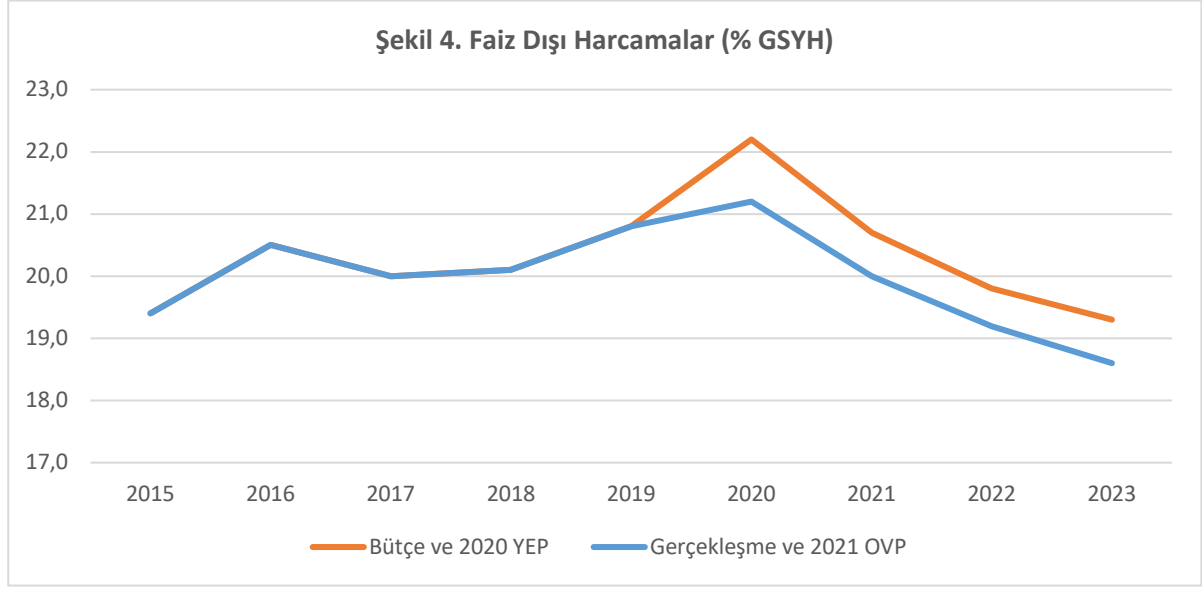
Öte yandan her ne kadar OVP'de kamu gelirlerine ilişkin tahsilat performansının artırılacağı, gelir kaynaklarının genişletileceği ve kayıt dışı ile mücadelede kapsamlı bir program uygulanacağına yönelik politika ve tedbirler yer alsa da OVP'nin vergi gelirlerine ilişkin öngörülleri dikkate alındığında önümüzdeki program döneminde vergi gelirlerini artırmaya yönelik güçlü bir adım atılması beklenmemelidir.



Vergi dışı gelirlerin GSYH'ye payı uzun yıllar yüzde 3-3,5 bandında seyretmişken, 2018 yılından itibaren başta TCMB olmak üzere kamu bankalarından kar transferleri ve imar affı, bedelli askerlik gibi diğer gelirlerle yüzde 4,5 seviyesine yükselmiştir. Bununla beraber, geçici süreli elde edilen gelirlerin azalmasıyla birlikte vergi dışı gelirler 2021 yılından itibaren uzun dönem ortalamasında programlanmıştır. 2022 ve sonrası için de OVP'de aşağı yönlü revizyon yapılmıştır (Şekil 3). Nitekim rekabetçi bir şekilde genişletici kredi politikası uygulayan kamu bankalarının azalan karlılığının<sup>3</sup> yanı sıra TCMB bilançosunda birikmiş olan

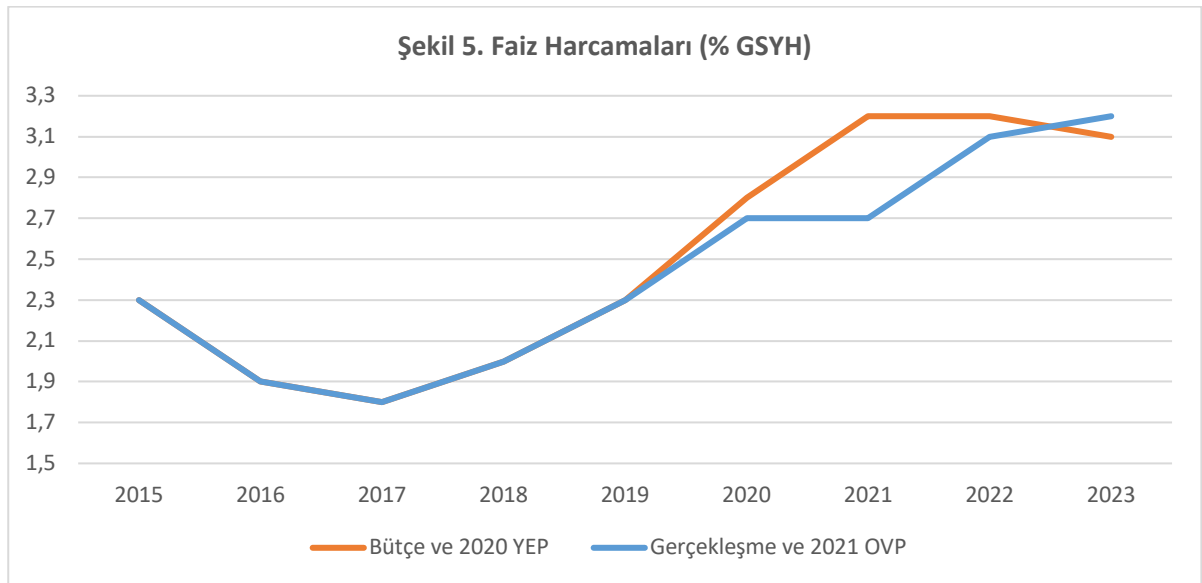
<sup>3</sup> Cangöz, M.C., Şahinbeyoğlu, G., Kurt, T., Yılmaz, E. (2021). 2001 Krizinin 20. Yılında Kamu Bankalarının Görünümü. TEPAV. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10268>

karşılıkların da önceki yıllarda bütçeye gelir kaydedilmiş olması nedeniyle önümüzdeki dönemde bu tür gelirlerin düşmesi olağandır.



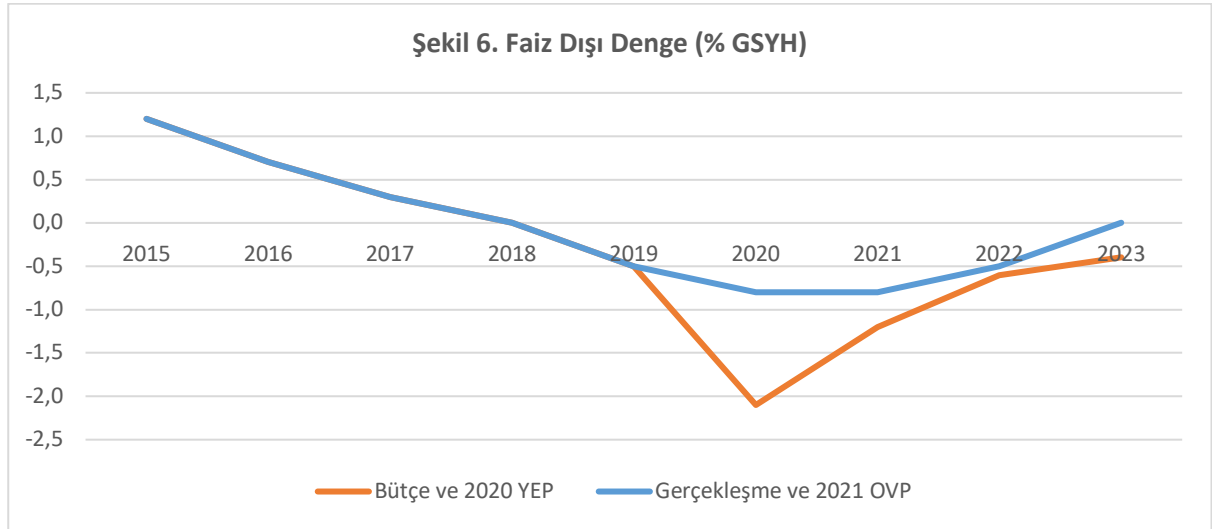
COVID-19 salgınının başta sağlık harcamaları olmak üzere cari transferler üzerinde yukarı yönlü baskı yapması, 2018 yılından itibaren gözlemlenen bütçe harcamalarındaki artış eğilimini güçlendirmiştir. Bu kapsamda 2020 yılında faiz dışı harcamaların GSYH'ye oranı yüzde 21,2'ye yükselmiştir (Şekil 4).

YEP ile öngörülen faiz dışı harcama patikası OVP ile aşağı yönde revize edilirken 2022 ve sonrasında faiz dışı harcamaların 2018 öncesi seviyelerin de altına indirilmesinin hedeflenmesi, harcama disiplininin ön plana çıkarılmasına yönelik politika ve tedbirlerin hayata geçirileceğine işaret etmektedir. Ayrıca kamu kesimi tüketiminin sınırlanmasıyla 2021 yılındaki yüksek ekonomik büyümenin ardından özel kesim tüketiminin dengelenmesi mümkün olacaktır. Bununla birlikte 2023 ve 2024 yıllarındaki seçimler dikkate alındığında bütçe disiplininin güçlü bir şekilde sürdürülmesine ilişkin zorluklar olduğu değerlendirilmektedir.



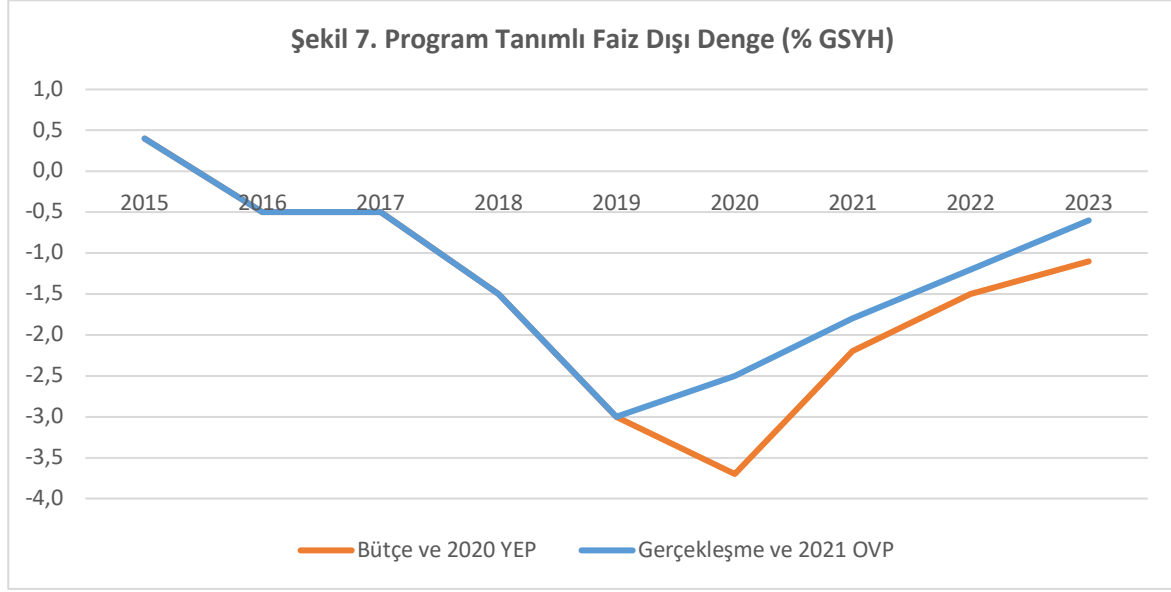
Bütçe açığındaki genişlemenin bir sonucu olarak kamunun finansman ihtiyacı artarken, yükselen enflasyon ve döviz kuru da faiz harcamalarının GSYH'ye oranla hızlı bir şekilde büyümesine yol açmıştır. Bu kapsamda 2017 yılında yüzde 1,8 olan bu oran 2020 yılında yüzde 2,7 olarak gerçekleşmiştir. Büyüyen kamu borç stokunun bütçeye yükü 2021 yılında yüzde 3,2 olarak programlanmışsa da bütçe açığının öngörülenin altında kalmasının bir sonucu olarak faiz harcamalarının yatay seyretmiş ve 2021 yılsonu gerçekleşmesi yüzde 2,7 olarak öngörülmüştür. Bununla beraber, 2017 yılında 876 milyar TL seviyesinde olan Merkezi Yönetim borç stokunun Temmuz 2021 itibarıyla 2 trilyon TL'yi aşmış olmasının bir sonucu olarak, 2022 ve sonrasında bütçe faiz harcamalarının artmaya devam edeceği programlanmıştır (Şekil 5).

OVP'de Merkezi Yönetim borç stokunun GSYH'ye oranla azaltılmasına yönelik politika ve tedbirlerin alınacağı ifade edilmektedir. Bununla birlikte gerek risk primine bağlı olarak borçlanma faizlerinin yüksek olması, gerekse döviz ve altın cinsinden Devlet İç Borçlanma Senetlerinin borç stoku içindeki payının kontrolsüz bir şekilde artmış olması borç portföyün dışsal şoklara açık olması yol açmakta ve bütçenin faiz yükünün öngörülenin ötesinde artabileceğine işaret etmektedir.



2018 sonrası dönemde uygulanan maliye politikasının yanı sıra COVID-19'un da etkisiyle bütçe gelirleri gerilerken faiz dışı harcamalar artmıştır. Bunun yansıması olarak da 2018 yılına kadar gözlemlenen bütçe faiz dışı fazlası yerini faiz dışı açığa bırakmıştır. Borçlanma dinamiklerini de olumsuz etkileyen faiz dışı açık politikasının 2022 yılında da sürdürülmesi ve 2023 yılında bütçenin faiz dışı dengeye gelmesi öngörülmektedir (Şekil 6).

Öte yandan bütçenin faiz gelir ve giderleri ile ana gelir kalemleri arasından sayılmayan, devamlılığı olmayan özeleştirme geliri, imar barışı, bedelli askerlik gibi gelirlerle kamu bankaları temettü geliri ya da TCMB karşılıkları gibi vergi dışı gelirlerin hariç tutulmasıyla hesaplanan program tanımlı faiz dışı denge 2016 yılından itibaren bütçede yapısal bozulmaya işaret etmektedir. Özellikle 2018 ve sonrasında hızlı bir şekilde artan program tanımlı faiz dışı açığın GSYH'ye oranı 2019 yılında yüzde 3 seviyesine ulaşmıştır. 2020 yılında yüzde 3,7 olarak programlansa da bütçe açığının öngörülenin altında gerçekleşmesine paralel olarak yüzde 2,5 seviyesinde oluşmuştur (Şekil 7).



Program tanımlı faiz dışı dengenin 2022 ve 2023 yıllarında da açık vermesi öngörülmektedir. OVP'nin son yılı olan 2024'te ise bütçenin program tanımlı faiz dışı dengeye gelmesi programlanmaktadır. Bu durum 2022-2024 döneminde bütçe gelir ve harcamalarında yapısal iyileştirmeler sağlanması yönünde politika ve tedbirlerin hayata geçirileceğine işaret etmekle birlikte gerek bütçe gelirleri gerekse faiz dışı harcamalarla ilgili bölümlerde belirtildiği üzere her iki alanda da güçlü reform adımları atılmasının önünde zorluklar olduğu değerlendirilmektedir.

**Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçesi**

%GSYH	Program				2021 (Ger.Tah)	2022 (Program)	2023 (Program)	2024 (Program)
	Son 20 yıl Ortalaması	Son 10 yıl Ortalaması	Son 5 yıl Ortalaması	Dönemi Ortalaması				
Gelirler	20,8	20,7	20,4	18,5	19,2	18,7	18,6	18,2
Vergi Gelirleri	16,9	17,1	16,6	16,0	15,9	16,0	16,0	16,0
Vergi Dışı Gelirler	3,9	3,6	3,8	2,5	3,3	2,7	2,6	2,2
Harcamalar	24,2	22,4	22,6	21,7	22,7	22,3	21,8	21,1
Faiz Dışı Harcamalar	18,7	20,0	20,5	18,6	20,0	19,2	18,6	18,0
Faiz Harcamaları	5,5	2,4	2,1	3,1	2,7	3,1	3,2	3,1
Faiz Dışı Denge	2,1	0,7	-0,1	-0,1	-0,8	-0,5	0,0	0,3
Bütçe Dengesi	-3,4	-1,7	-2,2	-3,2	-3,5	-3,5	-3,2	-2,9
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge (*)	1,0	-0,5	-1,6	-0,6	-1,8	-1,2	-0,6	0,0

(\*) Faiz gelirleri ve giderleri, özelleştirme gelirleri, kamu bankaları kar payları ve bazı bir defalık gelirler hariçtir.

Kaynak: OVP ve TEPAV Hesaplamaları

Öte yandan OVP ile belirlenen Merkezi Yönetim Bütçesinin temel büyüklükleri uzun dönemli ortalamalarla birlikte değerlendirildiğinde bütçe gelirlerinin ortalamasının altında kaldığı, faiz dışı harcamalarda ise GSYH'nin yüzde 2'si oranında bir düşüşün hedeflendiği gözlenmektedir. Buna karşılık faiz harcamalarında son beş yıl ortalamasının yarısı nispetinde yani GSYH'nin yüzde 1'i oranında artış beklenmektedir. Gelir ve harcamalardaki öngörüler çerçevesinde bütçe açığının program döneminde ortalama yüzde 3,2 seviyesinde olması öngörülmektedir. Ancak, bütçenin ortalamada faiz dışı açık veriyor olması borç dinamikleri üzerinde baskı yaratırken program tanımlı bütçe açığı da yapısal sorunların varlığına dikkat çekmektedir (Tablo 2).

### **Sonuç**

OVP kapsamında makroekonomik göstergelere ilişkin program rakamları 2022-2024 döneminde potansiyel büyümeyi öngörürken enflasyon ve cari işlemler dengesinin uzun dönem ortalamalar dikkate alındığında nispeten iyimser olduğu değerlendirilmektedir. Öte yandan bütçe faiz dışı harcamalarında yüzde 2 kadar daralma programlanmışken vergi gelirlerinin uzun dönemli ortalamaların altında seyredeceği öngörülmektedir. Ancak, büyüyen kamu borç stoku ve artan borçlanma maliyeti nedeniyle bütçenin faiz yükünde artış beklendiği için bütçe açığı faiz dışı harcamalardaki azalış oranında iyileşme göstermemektedir. Ayrıca bütçede faiz dışı açığın devam edecek olması borç dinamikleri üzerinde baskı yaratırken program tanımlı faiz dışı açık bütçenin gelir ve harcama tarafında reform ihtiyacına dikkat çekerken 2023 ve 2024'teki seçimler bu konuda adımlar atılmasının zorluğuna işaret etmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, OVP'de yer alan kamu maliyesine ilişkin politika ve tedbirler bütçenin orta vadede büyümeyi güçlü bir şekilde destekleyecek bir duruş göstermediğini ima etmektedir.