

## KAMU FİNANSMANI VE BORÇ GÖSTERGELERİ

HAZIRLAYAN

21.05.2014

Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ

Araş.Gör. Sinan ATAER

### RAPOR

#### 1. KAMU FİNANSMANI

Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, 2013 yılı sonunda 18.849 milyon TL açık vermiştir. Bu düzey, 2011 yılındaki 17.783 milyon TL'lik düzeye yakın olmakla beraber, 2012 bütçesindeki yaklaşık 30 milyar TL'lik açıktan daha düşüktür. Bütçe emanetleri, diğer emanetler ve avanslar dikkate alınarak hesaplanan Merkezi Yönetim Nakit Dengesi, 2013 yılı sonunda 14.681 milyon TL olarak gerçekleşmiş olup, 2011 yılında gerçekleşen nakit dengesi ile aynı düzeydedir. Söz konusu Merkezi Yönetim Nakit Dengesi, aynı zamanda merkezi yönetim finansmanını oluşturacaktır.

2013 yılı kamu finansmanına yönelik net borçlanma tutarı 24.232 milyon TL'dir. 2013 finansmanının zorlayıcı yönü, esasen, 2012 yılına oranla yarı yarıya azalan finansman ihtiyacına rağmen, 2012 yılı net borçlanma tutarı olan 22.475 milyon TL'lik düzeyi dahi aşmasında kendini göstermiştir.

24.232 milyon TL'lik net borçlanmanın içerisinde dış borçlanmanın kullanım tutarı, yıl içinde Ocak, Nisan ve Ekim aylarında 2.500 milyon TL seviyelerini aşarak 16,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Yıl boyunca gerçekleştirilen ödemeler dikkate alındığında net dış borç kullanımı, 7.767 milyon TL düzeyine inmiştir. Ancak dış borçlanmada 2013 yılı boyunca ulaşılan bu seviye, 2012 yılındaki 4.594 milyon TL'lik seviyenin yaklaşık yüzde 70 fazlasına işaret etmektedir.

**Tablo 1. Kamu Finansmanı (Milyon TL)**

	2011	2012	2013
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi</b>	-17.783	-29.412	-18.849
<b>Bütçe Emanetleri</b>	68	361	2.586
<b>Diğer Emanetler</b>	4.363	1.701	1.384
<b>Avanslar</b>	-1.543	-1.505	-203
<b>Merkezi Yönetim Nakit Dengesi</b>	-14.895	-28.855	-14.681
<b>Merkezi Yönetim Finansmanı</b>	14.895	28.855	14.681
<b>Borçlanma (Net)</b>	17.468	22.475	24.232
<b>Dış Borçlanma (net)</b>	2.469	4.594	7.767
<b>İç Borçlanma (net)</b>	14.999	17.881	16.465

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

24.232 milyon TL'lik net borçlanmanın içinde iç borçlanmanın kullanımı ise, 16.465 milyon TL'ye ulaşmıştır. Bir başka deyişle 2013 yılında Hazine 16.465 milyon TL tutarında iç borçlanmaya imza atmıştır. 2012 yılında iç borçlanma tutarı, 17.881 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak 2013 yılı üç çeyreklik iç borçlanmada kullanım yerine ödeme artışı nedeniyle yüzde 25'lik gerileme gerçekleşmiştir. İç borç stokundaki artışa iç borçlanma rakamları 2013 yılı son çeyrekte eşlik etmeyerek, borcun çevrilebilirliği yönündeki kaygıları azaltmıştır.

## 2. MERKEZİ YÖNETİM TOPLAM BORÇ STOKU

Merkezi Yönetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinden oluşmaktadır.

Merkezi Yönetim İç Borç Stoku; Hazine Müsteşarlığı tarafından yurt içinde ihraç edilen DİBS kapsamında ve senede bağlı olup olmadığına bakılmaksızın yurt içinde Müsteşarlıkça üstlenilen tüm mali yükümlülüklerin toplamı, Merkezi Yönetim Dış Borç Stoku da, Merkezi Yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların herhangi bir dış finansman kaynağından sağlamış oldukları her türlü mali yükümlülüklerin toplamıdır. Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku ise, merkezi yönetim iç ve dış borç stokunun toplamıdır.

Merkezi Yönetim İç Borç Stoku, 2011 yılında 368.778 milyon TL, 2012 yılında 386.541,6 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle 2011-2012 yılları arası iç borç stokunda yaklaşık yüzde 5'lik artış ortaya çıkmıştır. 2013 yılında iç stoku da 403.006,9 milyon TL'yi aşmış olup, 2012 yılından 2013 yılına dek artış oranı, yine aynı düzeyde gerçekleşmiş ve stokta azalışa gidilmemiştir.

Merkezi Yönetim Dış Borç Stoku, 2011 yılında 149.972 milyon TL, 2012 yılında 145.657 milyon TL, 2013 yılında da 182.829 milyon TL'ye tırmanmıştır. Buna göre 2012 yılından bu yana artış oranı yüzde 25 olarak gerçekleşmiştir. Dış borç stoku artış hızı, iç borç stoku artış hızından daha fazladır.

Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku 2012 yılında 532.197,8 milyon TL olarak gerçekleşirken, 2013 yılında bir önceki yıla göre yüzde 10 artarak, 585.835 milyon TL düzeyine çıkmıştır.

**Tablo 2. Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku (Milyon TL)**

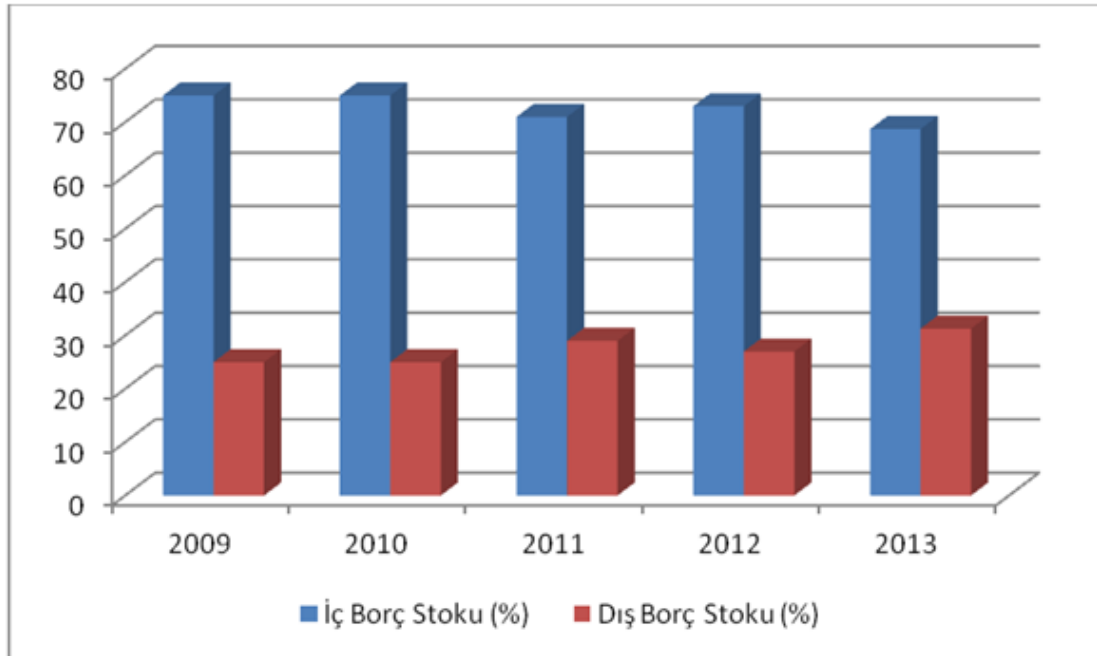
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Toplam Borç Stoku</b>	441.508	473.561	518.350	532.197,8	585.835
<b>İç Borç Stoku</b>	330.005	352.841	368.778	386.541,6	403.006,9
<b>Dış Borç Stoku</b>	111.504	120.720	149.572	145.657,2	182.829,1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

## 2. BORÇ STOKUNUN UNSURLARI : İÇ BORÇ STOKU VE DIŞ BORÇ STOKU

Merkezi Yönetim Toplam Borç Stokunun iç ve dış borç açısından dağılımında, iç borçların belirgin bir şekilde dış borçlardan fazla olduğu dikkat çekmektedir. Ancak 2013 yılında toplam borç stoku içinde dış borç stokunun payı geçmiş yıllara göre artış göstermiş, 2012’de toplam stokun yüzde 27’si iken, 2013’de söz konusu oran, yüzde 31’e çıkmıştır.

**Grafik 1. Merkezi Yönetim Toplam Borç Stokunun Unsurları**



### 2.1. İç Borç Stoku

#### 2.1.1. İç Borç Stokunun Alacaklılara Göre Dağılımı

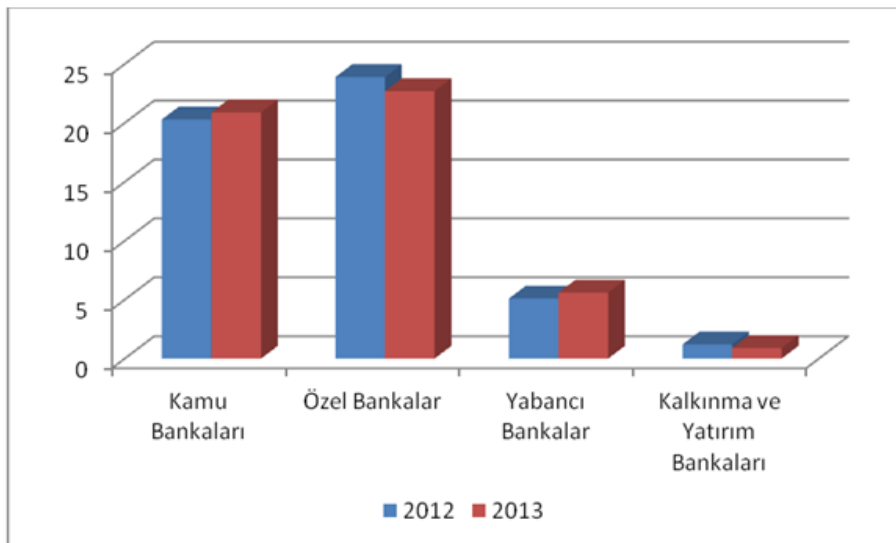
İç borç stokunun alacaklıları arasında en önemli pay, bankacılık kesimine aittir. 2002 yılından bu yana piyasa yapıcılığı sisteminin hayata geçmesiyle, devlet iç borçlanma senetlerinin satışında aracılık edecek kuruluşlar, sektörün önde gelen bankalarından seçilmektedir. Ancak 2009 yılından bu yana bankacılık kesiminin payı, belirgin şekilde azalmıştır. Söz konusu azalış, yurtdışı yerleşiklerin payında yaşanan artış ile telafi edilmiştir.

**Tablo 3. İç Borçlanmanın Alacaklılara Göre Dağılımı - I**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Bankacılık Kesimi</b>	<b>63,4</b>	<b>62,9</b>	<b>56,7</b>	<b>50,5</b>	<b>50,1</b>
<b>Gerçek Kişiler</b>	<b>2,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
<b>Tüzel Kişiler</b>	<b>18,5</b>	<b>17</b>	<b>18,7</b>	<b>19,8</b>	<b>20,6</b>
<b>Menkul Kıymet Yatırım Fonları</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,7</b>
<b>TCMB (*)</b>	<b>2,3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>
<b>Yurtdışı Yerleşikler</b>	<b>8,6</b>	<b>12,5</b>	<b>17,3</b>	<b>23,2</b>	<b>21,5</b>

(\*)Nakit dışı DİBS'ler ile açık piyasa işlemlerinden kaynaklanan tutarları kapsamaktadır.  
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

DİBS'lere birincil piyasada sahiplik bakımından yaklaşık yüzde 50'lik paya sahip olan bankaların arasında, kamu bankaları ve özel bankalar açık farkla öndedir. 2013 yılında kamu bankalarının payı yüzde 20,3'den 21'e çıkarken, özel bankaların payı yüzde 24'den 22,7'ye gerilemiştir. Aynı dönem içerisinde yurtdışı yerleşiklerin DİBS sahipliği yüzde 24,2'den 23'e inmiştir.

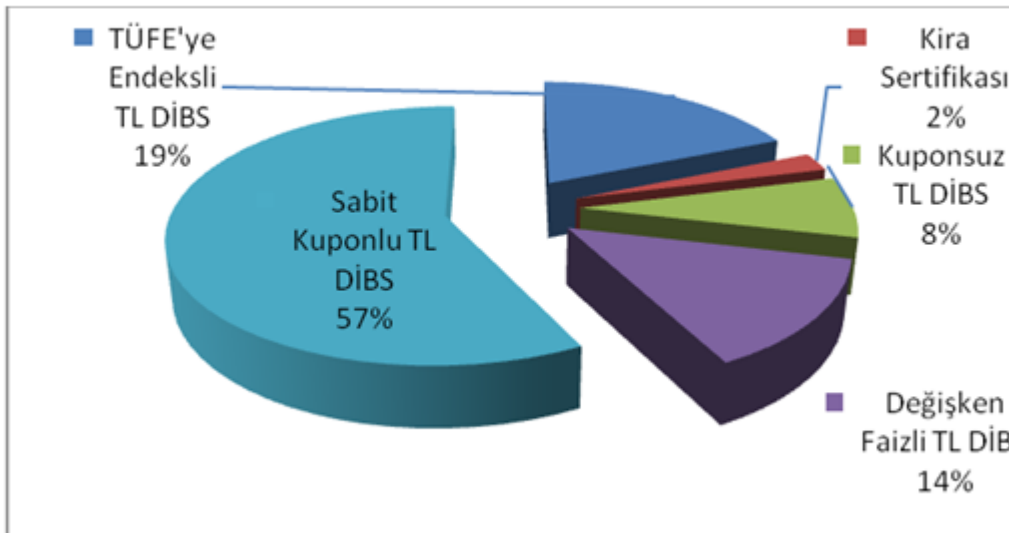
**Grafik 2. İç Borçlanmanın Alacaklılara Göre Dağılımı –II (Bankacılık Kesimi)**


### 2.1.2. İç Borçlanmanın Döviz-Faiz Yapısı

2004 yılından bu yana Hazine'nin borçlanma risk ve maliyetini minimize etmesi ve daha rantabl, verimli borçlanabilmesi için geliştirdiği stratejik ölçüt uygulaması ile nakit iç borçlanmanın, daha çok sabit getirili ve TL cinsinden gerçekleştirilmesi ve vadenin uzatılması hedeflenmektedir.

Hazine, borçlanma ihtiyacını karşılariken çeşitli risklerle karşı karşıya kalmaktadır. İç borçlanma ile özellikle faiz riskini yüklenen Hazine, piyasa faiz oranlarının yüksekliği karşısında vadeyi kısaltarak, uzun vadeli maliyetlerinde bir düşüş gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ancak sabit faizli tahviller ile vadeyi uzatan Hazine'nin, faiz oranları düştüğünde reel maliyetlerinde artış olurken, faiz oranları yükseldiğinde reel maliyetlerinde bir azalma olmaktadır. 2012 yılında iç borçlanmanın yüzde 80,2'si sabit faizli, yüzde 19,8'i ise değişken faizli DİBS'lerden oluşmuştur. 2013 yılında ise sabit faizlilerin payı yüzde 67'ye inmiştir.

**Grafik 3. İç Borçlanmanın Döviz-Faiz Yapısı**



Hazine'nin uyguladığı stratejik ölçütlere göre nakit iç borçlanmada dövize endeksli iç borçlanma yapılmaması ve döviz cinsinden iç borçlanmanın sınırlandırılması hedeflenmektedir. Bu şekilde Hazine döviz kurundaki hareketliliğin maliyetinden kurtulmuş olmaktadır. 2012 yılındaki stratejik ölçüt uygulaması ile beraber döviz cinsi (gerek sabit faizli, gerekse değişken faizli) iç borçlanma sıfırlanmış, bu alandaki aynı gelişim 2013 yılında da gözlenmiştir. Dolayısıyla gerek 2012 yılında gerekse 2013 yılında iç borçlanma tamamen TL cinsinden gerçekleşmiştir.

## 2.2. Dış Borç Stoku

### 2.2.1. Dış Borç Stokunun Unsurları : Kamu Ve Özel Sektör Borcu

Kamu sektörü dış borç stoku, iç borç stokuna oranla daha düşük hızla artmaktadır. Dış borçlanma ise son yıllarda özellikle yüksek reel faiz ve düşük kur uygulamasında özel sektöre kaymaktadır.

**Tablo 4. Brüt Stokunun (Milyon ABD**

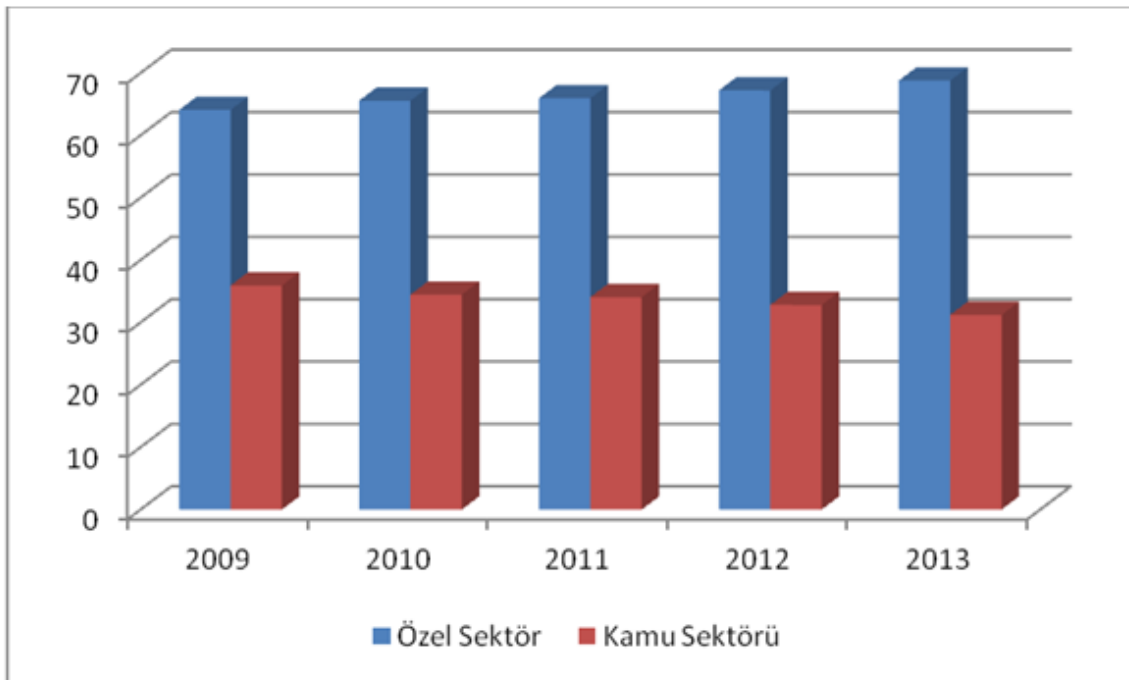
	<b>KAMU SEKTÖRÜ DİŐ BORÇ STOKU (1)</b>	<b>TCMB DİŐ BORÇ STOKU (2)</b>	<b>ÖZEL SEKTÖR DİŐ BORÇ STOKU (3)</b>	<b>TOPLAM DİŐ BORÇ STOKU (1+2+3)</b>
<b>2009</b>	<b>83.482</b>	<b>13.162</b>	<b>172.409</b>	<b>269.053</b>
<b>2010</b>	<b>89.081</b>	<b>11.565</b>	<b>191.204</b>	<b>291.849</b>
<b>2011</b>	<b>94.281</b>	<b>9.334</b>	<b>200.634</b>	<b>304.269</b>
<b>2012</b>	<b>104.035</b>	<b>7.088</b>	<b>227.641</b>	<b>338.765</b>
<b>2013</b>	<b>115.976</b>	<b>5.234</b>	<b>267.033</b>	<b>388.243</b>

**Dış Borç Unsurları (Doları)**

### 2.2.2. Özel Sektör Dış Borç Stoku

Ülkemizde uzun yıllar toplam dış borç stokunun önemli bir kısmı, son yıllarda payı düşmekle beraber kamu veya kamuya ait kuruluşların borçlarından oluşmuştur. Türkiye'nin toplam borçluluğu göz önüne alındığında, aslında kamu sektörünün dışarıdan borçlanmak yerine, daha çok iç borçlanma yoluna gittiği anlaşılmaktadır.

**Grafik 4. Dış Borçların Borçlulara Göre Dağılımı**



Ülkemizde dış kaynak kullanımı daha önce kamu açıkları ya da kamu kesiminin tasarruf açığının kapatılması için kullanılırken son yıllarda yoğun bir şekilde özel sektör tasarruf açığının kapatılması için kullanılabilir hale gelmiştir. Bu durum toplam borç stokunun içerisinde kamu sektörü yerine özel sektör dış borçlarının artmasına neden olmaktadır.

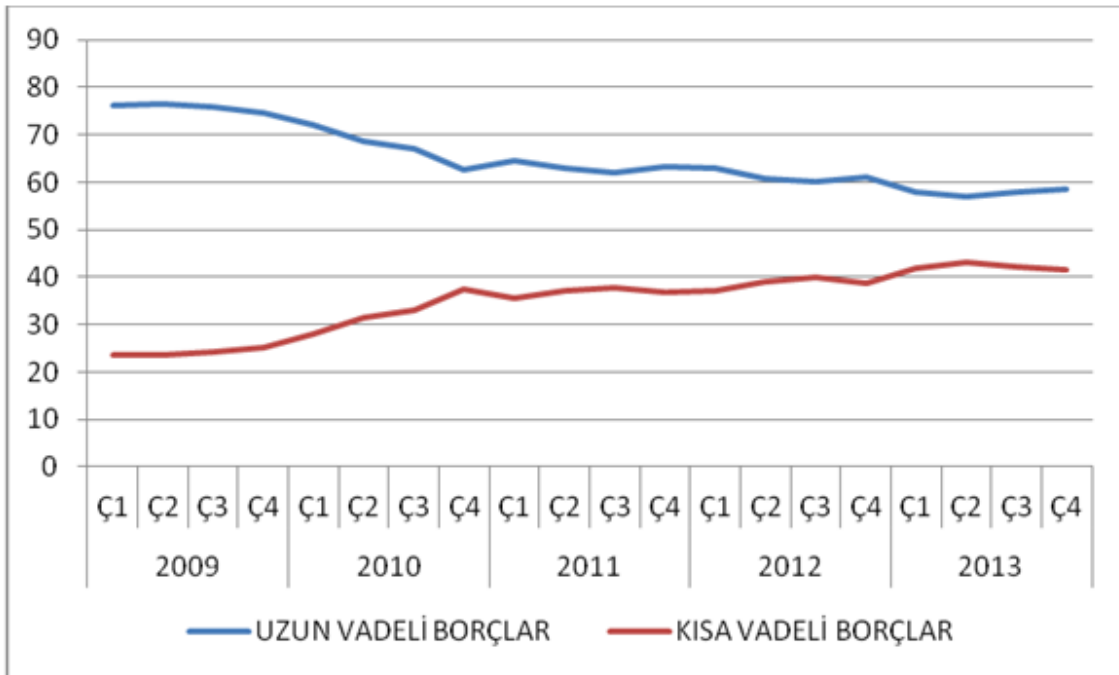
### 2.2.3. Özel Sektör Dış Borç Stokunun Vade Yapısı

Özel sektör dış borç stokunun içerisinde 2009 yılı ile beraber kısa vadeli dış borçların payı artarken, uzun vadeli dış borçların payı azalmaya başlamıştır. Bu gelişme 2013 yılında da devam etmiş, 2011 yılından bu yana genel seyir, özel sektör dış borçlarında vadelerin kısalması



şeklini almıştır. Kamu sektörü dış borç stokunda görülen uzun vade eğilimi, özel sektör dış borçları için artık geçerliliğini yitirmekte olup, günümüzde toplam özel sektör dış borçlarının yüzde 42'lik payı uzun, yüzde 58'lik payı ise kısa vadeli hale gelmiştir.

**Grafik 5. Özel Sektör Dış Borç Stokunun Vade Yapısı**

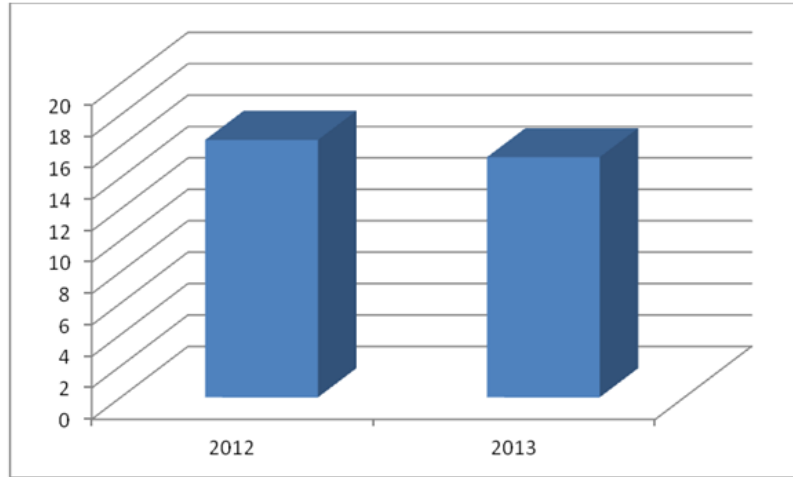


### 3. BORÇ SERVİSİ

Borç servisi, borç anapara taksiti ve borç faiz ödemesini kapsamaktadır. Borç faiz ödemeleri, iç ve dış faize ilişkin yapılan ödemelerden oluşmaktadır. Bir bütçe gideri olan bu gider kalemi, bütçe gelirleri ile finanse edildiğinden, faiz ödemelerinin gerçekleştirildiği kaynak, bütçe gelirlerinin en önemli ve temel gelir kalemi olan vergi gelirleridir.

2013 yılında vergi gelirleri bir önceki yıla göre yüzde 17 oranında artarak 326,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Yine 2013 yılında faiz giderleri bir önceki yıla göre yüzde 3,5 oranında artmış ve 49,9 milyar TL'ye çıkmıştır. Bu nedenle 2013 yılında faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı, yüzde 16 civarında gerçekleşmiş, 2012 yılına göre artış yaşanmamıştır.

**Grafik 6. Faiz Giderleri / Vergi Gelirleri**



2013 yılında bütçe giderleri, 2012 yılına göre yüzde 12,7 oranında artarak 361,9 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bir bütçe gideri kalemi olan faiz giderlerinin bütçe giderlerine oranlanması ile bulunan, faiz giderlerinin bütçede yarattığı yük, 2012 yılında yüzde 13,3, 2013 yılında ise yüzde 12,3 olarak gerçekleşmiştir.

**Grafik 7. Faiz Giderleri / Bütçe Giderleri**

