

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ
ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

MEHMET ENGİN BAZ

İstanbul, 2006

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

İKTİSAT Anabilim Dalı İKTİSAT POLİTİKASI Bilim Dalı Yüksek Lisans
öğrencisi MEHMET ENGİN BAZ'ın TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ
ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİSİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun
13.07.2006 tarih ve 2006-7/11 sayılı kararı ile oluşturulan jüri tarafından Yüksek Lisans
Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi 27.09.2006

1) Tez Danışmanı : PROF. DR. UĞUR SELÇUK AKALIN

2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. MEHMET ŞİŞMAN

3) Jüri Üyesi : PROF. DR. GÜRBÜZ GÖKÇEN

Bağcılar Red ayı kullandım



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAMU BORÇLANMASININ
ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

MEHMET ENGİN BAZ

Danışman: PROF.DR. UĞUR SELÇUK AKALIN

İstanbul,2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
GİRİŞ.....	1
1-Türkiye’de Enflasyon ve Borçlanma ile İlgili Genel Ekonomik Gelişmeler2	2
1-1- Osmanlı İmparatorluğu’ndan Devralınan Miras.....	3
1-2- Kuruluş ve Devletçilik Yılları.....	8
1- 3- Savaş Dönemi ve Sonrası (1939-1950).....	11
1- 4- Demokrat Parti Dönemi (1950-1960).....	14
1-5- Darbeler Dönemi (1960-1980).....	16
1-6- 24 Ocak 1980-1989 arası dönem.....	22
1-7- 1989’dan Günümüze Ekonomik Gelişmeler.....	26
2- Borçlanmanın İktisadi Açıdan Anlamı.....	33
2-1- Borçlanma Gereğinin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Ekonomik Etkileri.....	34
2-2- Borçlanmanın Sürdürülebilir İmkanları ve Çözüm Yolları.....	37
2-2-1- Devlet Borçlarının Gelir Dağılım Üzerindeki Etkisi.....	40
2-2-2- Devlet Borçlarının Yatırımlar Üzerindeki Etkisi.....	45
2-2-3- Sermaye Piyasası, Para ve Kredi Politikası Üzerindeki Etkisi.....	47
2-2-4- Devlet Borçlarının Konsolide Bütçe Üzerindeki Etkisi.....	50
3- Türkiye’de Devletin Borçlanma Yolları.....	52
3-1- Devletin İç Borç Finansman çeşitleri.....	52
3-1-1- İhale Sistemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri.....	54
3-1-2- TAP sistemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri.....	58
3-1-3- Doğrudan satış yöntemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri.....	59
3-1-4- Halka Arz Yöntemiyle ihraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri.....	59
3-1-5- Bütçe Finansmanı Dışında İhraç Edilen özel Tertip Tahviller.....	61
3-2- Dış Finansman Şekilleri.....	62
3-2-1- Proje ve Program Kredileri.....	64
3-2-2- Bağlı ve Serbest Krediler.....	65
3-2-3- İhracat Kredileri	67
3-2-4- Borç Ertelemeleri ve Röfinansman Kredileri.....	68
3-2-5- Dış Borçların Hisse Senedi ile Değiştirilmesi (Debt-Equity Swap).....	69
4-Türkiye’de Kamu Borçlanmasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi.....	71

<u>4-1- Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri İle ilgili Yaklaşımlar</u>	<u>71</u>
<u>4-1-1- İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi.....</u>	<u>76</u>
<u>4-1-2- Dış Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi.....</u>	<u>79</u>
<u>4-2- Türkiye’de Kamu Borçlanmasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi.....</u>	<u>81</u>
<u>4-2-1- Türkiye’de İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki etkisi.....</u>	<u>84</u>
<u>4-2-2- Türkiye’de Dış Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi.....</u>	<u>91</u>
<u>SONUÇ.....</u>	<u>98</u>
<u>KAYNAKÇA.....</u>	<u>103</u>

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda temel sorun büyüme için gerekli olan kaynakların bulunmasıdır. Bunun içinde ülke ya tasarruf oranlarını yükseltecek, ki bu ülkenin milli gelirinin düşüklüğü nedeniyle sınırlı kalmaktadır, ya da dışarıdan kaynak kullanması yani borçlanmasını zorunlu kılmaktadır. Azgelişmiş ülkelerin ödemeler dengesinde meydana gelen açıkların finansmanı için de dış borçlanma bir zorunluluk halini almaktadır. Türkiye de gelişmekte olan bir ülke olarak kalkınmasını ve dış ticaret açıklarını finanse etmek için önemli oranda dış borçlanmaya başvurmuş; ancak yüksek borçluluk düzeyi nedeniyle son yıllarda borcun borç ile ödenmesi gibi bir kısır döngü içine girmiştir.

Türkiye’de bütçe açıkları 1986 yılına kadar T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurularak finanse edilmekte idi. Bütçe açıkları parasallaştırılarak enflasyonist bir şekilde finanse ediliyordu. 1986’dan sonra ise önemli politika değişikliklerine gidilmiş ve artan bütçe açıklarının büyük ölçüde iç borçlanma yoluyla finanse edilmesine başlanmıştır. Ancak T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurunun enflasyonist etkilere neden olduğu gerekçesiyle böyle bir politika değişikliğine gidildiği düşünülmektedir. Günümüzde, dış borçlarda olduğu gibi, iç borç stoku çok yüksek düzeylerde seyretmekte, yapılan borçlanmalar mevcut borçların finansmanında kullanılmaktadır.

Türkiye’de kronikleşmiş enflasyonun temel nedeni olarak bütçe açıkları görülmektedir. Türkiye’de özellikle 1980’li yıllardan sonra artan oranlardaki yüksek borçluluk düzeyi ve kronik hale gelmiş yüksek oranlı enflasyon görülmektedir. Tezimizde Türkiye’nin genel ekonomik gelişmeleri borçlanma ve enflasyon açısından incelenerek; bütçe açıkları nedeniyle gerçekleştirilen borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkisi incelenecektir. Borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkisinin incelenmesinde iç borçlanma ve dış borçlanma ayırımına gidilecektir.

Tezimizin birinci bölümünde; borçlanma ve enflasyon arasındaki ilişkiyi ortaya koyabilmek için öncelikle Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmeler ve Türkiye ekonomisinin genel işleyiş tarzı incelenecektir. Türkiye ekonomisindeki gelişmeler; birbirleri ile bağlantılı olmakla birlikte kendine özgü koşulları içinde barındıran yedi ayrı bölümde ele alınacaktır. İlk bölümde, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemde meydana gelen ekonomik

gelişmeler incelenecektir. Zira Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik yapısı Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda ve sonrasında uygulanan ekonomik politikalar üzerinde büyük etkileri olduğu görülmektedir. İkinci bölümde ise Kurtuluş Savaşı'ndan sonra Şubat 1923'te İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde alınan kararlar çerçevesinde gelişen ve daha sonraları devletçilik politikaları ile devam eden dönem incelenecektir. Üçüncü bölümde ise; 1939-1945 İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle uygulamaya sokulan olağanüstü ekonomik politikalar incelenecektir. Dördüncü bölümde; İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan ekonomik gelişmeler ve Demokrat Parti dönemindeki uygulamalar ele alınacaktır. Beşinci bölümde 1960-1980 döneminde askerin sık sık siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıya müdahalesiyle gelişen ekonomik yapı ve uygulamalar incelenecektir. Altıncı bölümde; ise neo-liberal iktisadi politikaların etkisiyle ortaya konan 24 Ocak 1980 kararları ve ekonomik etkileri incelenecektir. son olarak; 1989'da çıkarılan 32 sayılı Karar ile ortaya çıkan ve günümüze değin süren ekonomi politika ve uygulamaları incelenecektir.

Tezimizin ikinci bölümünde; borçlanmanın iktisadi anlamı, devletin borçlanma gereğinin ortaya çıkış nedenleri ve ekonomik etkileri, borçlanmanın sürdürülebilme imkanları ve çözüm yolları incelenecektir. Ayrıca; devlet borçlarının gelir dağılımı, yatırım, sermaye piyasası, para-kredi politikası ve konsolide bütçe üzerindeki etkisi kısaca incelenecektir.

Tezimizin üçüncü bölümünde, Türkiye'de devletin borçlanma gereksinimini karşılamak için kullandığı finansman çeşitleri ele alınacaktır. Kamu borçlanmasının finansman çeşitleri iç ve dış borçlanma ayırımına gidilerek ortaya konulacaktır.

Tezin dördüncü bölümünde ise; devlet borçlarının enflasyonist etkileri ile ilgili teorik yaklaşımlar ele alınacaktır. Teorik yaklaşımların incelenmesinde de iç ve dış borçlanmanın enflasyonist etkileri ayrı ayrı ele alınacaktır. Borçlanma ve enflasyon ilişkisi ile teorik tartışmalar ortaya konulduktan sonra; Türkiye'de kamu borçlarının enflasyon üzerindeki etkisi iç ve dış borç uygulamaları ayrı ayrı ele alınıp incelenecektir.

1-Türkiye'de Enflasyon ve Borçlanma ile İlgili Genel Ekonomik Gelişmeler

Türkiye Ekonomisindeki genel ekonomik gelişmeleri; Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki ekonomik gelişmelerden soyutlamak hem teorik hem de uygulanmış olan ekonomik politikalardan ve Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu ekonomik

durumdan soyutlamak mümkün değildir. Bu nedenle Türkiye’de meydana gelen ekonomik gelişmeleri Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden başlatmak gerekir. Aşağıda Türkiye ekonomisinde ve dolayısıyla enflasyon ve borçlanmada meydana gelen gelişmeler; birbirleriyle bağlantılı olmakla beraber iktisat politikaları uygulamalarının farklılaştığı yedi ayrı bölümde incelenecektir.

1-1- Osmanlı İmparatorluğu’ndan Devralınan Miras

Osmanlı İmparatorluğu’nda 16. yüzyılın sonlarından itibaren yaşanan ekonomik ve mali bunalım, 17. ve 18. yüzyıllarda daha da derinleşmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun 18. yüzyıla, merkezi yönetimin vergi gelirleri üzerindeki denetiminin giderek azalmasına yol açan tahsil yöntemleri, çözülen tımar sistemi ve adem-i merkeziyetçi yapıyla girmiştir. 16. yüzyılda artan nüfus, daralmaya başlayan sınırlar, teknolojideki gelişimlerin izlenememesi, gelişen ticari yolların dışında kalınması, Osmanlı İmparatorluğu’nu bu dönemde büyük bir mali bunalıma sürüklemiştir.

1683 yılında II.Viyana kuşatmasının yenilgi ile sonuçlanmasının ardından 1699 yılındaki Karlofça anlaşmasıyla ilk kez toprak kaybetmiştir. 1730 yılındaki İran Savaşı, Rusya’nın artan gücü ve sıcak denizlere serbest geçiş gayretleri, savaşların birbirini izlemesine yol açmıştır. Bu şekilde sürekli savaşlar ile tarımsal toprakların ve maden ocakları gibi çeşitli işletmelerin savaş alanı içinde kalması, savaşların Osmanlı devlet bütçesi üzerinde ağır bir yük oluşturmuştur. Osmanlı devletinin Avrupa içerisinde durdurulması sonucu asıl gelir kaynağı olan fetih gelirleri ve ganimetlerin yerini, mali yük yaratan savaşlar almıştır. Askeri birliklere üç ayda bir ödenen ve bütçe gelirlerinin hemen hemen yarısını oluşturan “mevacip” ödemeleri de bütçe üzerindeki yükü artırmıştır.

Dirlik ya da tımar düzenlemesiyle, mülkiyeti devlete ait olan tarım arazisi (miri), yıllık gelire göre has, zeamet ve tımar olarak ayrılır ve kullanımı, başlıca işlevleri vergi toplamak ve asker sağlamak olan kamu görevlilerine bırakılırdı. Bu sistemin merkezi yönetimin gelirlerini artırmak amacıyla terk edilmesiyle uygulamaya konan iltizam usulüne geçilmiş, bu da merkezi denetimin etkinliğini ve vergi gelirlerinin azalmasına yol açmıştır. İltizam

usulünde miri topraklar ya doğrudan satışa çıkarılır yada bunların üzerinde vergi toplama işini vergi taşeronlarına (mültezim) bırakmak gibi yöntemlere başvurulurdu.¹

Mali bunalımın ve sosyal çalkantılarla ortaya çıkan huzursuzluk ortamının yarattığı geçim sıkıntısı ile halk, özellikle vergiden kurtulmak amacıyla tarımı terk etmiş şehirlere göç etmeye başlamıştır. Emeğin topraktan kopması, zaten yetersiz olan tarımsal üretimi daha da azaltarak şehirlerde mal talebini artırdığından fiyatların yükselmesine yol açmıştır. Ekonomik sebeplerin yanı sıra merkezi yönetimin taşrada gücünü yitirmesi sonucu tarımdan kopan halk, zaman zaman toplum huzurunu bozucu davranışlar içerisine girmiştir. Tımar düzeninin bozulması, köylerini terk edenlerin boşalttıkları bölgelerde güvenliğin ortadan kalkmasıyla yol kesicilerin transit geçitlere darbe vurması, hazine gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Devletin “kapı Halkı” adıyla hem her an savaşa hazır asker hem de halkı eşkıyaya karşı koruyan muhafızlar olarak oluşturduğu gruplar ise, yağma ve eşkıyalık hareketlerine katılmışlar, otoritenin azaldığı zamanlarda eylemlerini artırmışlardır.²

Amerikanın keşfi, doğu sınırlarının İran savaşı sonucunda kapanması, Akdeniz egemenliğinin kaybedilmesi, doğu-batı ticaret yollarının Osmanlı devletinin kontrolünden çıkması, Osmanlı devletinin ekonomik açıdan dış dünyaya açılmasını ve yayılmasını engellemiş, değişen ticaret yolları da devletin mali, ekonomik ve sosyal yaşantısında önemli yankılar uyandırmıştır.

19. yüzyıl başlarında derinleşen bunalıma çözüm arayışları için Osmanlı devleti bir dizi önlem almaya çalışmıştır. II. Mahmut döneminde (1808-1839), yeniçeri tımarları feshedilmiş, topraklar köylüye kiraya verilmiş, silahlı kuvvetler ıslah edilmeye çalışılmıştır. Ancak söz konusu önlemler bütçeyi rahatlatacağı yerde yükü artırırken, ülkenin üretim gücünün gerektirdiği gibi geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaması da hazineyi zora sokmuş, ek vergi talepleri halkı bunalıtmıştır.

¹ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, 13.basım, İstanbul: Remzi Kitapevi, 2003, s.13.

² Binhan Elif Yılmaz, “Osmanlı İmparatorluğu’nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 2002, s.186-189.

Mali bunalıma çözüm için öncelikle paranın tağşişi yöntemi uygulamaya sokulmuştur. Paranın tağşişi uygulamasındaki amaç; paranın değeri ile oynayarak devlet hazinesine gelir aktarmaktır. Halkın elindeki altın ve gümüş eşyanın bir bedel üzerinden devlete satılmasıyla darphanede bir miktar değerli maden toplanmış, gümüş sikkeler tağşiş edilerek, gerçek değerlerinin % 20 fazlası bir değer üzerinden piyasaya sürülmüşlerdir.³

1830'lu yılların sonunda para tağşişi ile sağlanan ek gelirler bütçe açıklarını kapatmada yeterli olmayınca ve bu politika piyasalarda belirsizlik yaratınca, 1839 yılında “kaime” çıkarılmasına karar verilmiştir. Kaimeye ayrıca, Yunan İsyanı, Rus savaşının giderleri ve ödenmek zorunda kalınan ağır savaş tazminatı nedeniyle başvurulmuştur. Kaimeler uluslararası ticaret işlemlerinde kullanılacak araçlardan olmadığından ve ancak iç borçların ödenmesinde kullanıldıklarından, bunların çıkarılması ticarete karışıklıklara yol açmış, ticari yaşam üzerine ağır bir yük yüklediği gibi, devletin itibarını da zedelemiştir. Kağıt para ile tahvil arası niteliğe sahip olan, ilk çıkarıldığında bütçe üzerinde olumlu etkileri olacağı sanılan Kaime, ekonomide enflasyonist etki yaratmıştır.

Mali bunalımın aşılabilmesi için, 1840 yılında belirli bir faiz karşılığında tasarruf sahiplerinin ellerindeki fonları hazineye transfer etme amacıyla esham kavaimi çıkarılması kararlaştırılmıştır. Dolaşımdaki kavaim miktarının artması ile esham faizleri de bütçe üzerinde yük oluşturmuştur. Savaş yıllarında sadece esham kavaimi ihracı ile elde edilen fonların yeterli olmayışı, iç borçlanma ihtiyacı yaratmıştır. İç borçlanmadaki ilk örnek, 1788'de Cezayirli Hasan Paşa'dan istenen 600.000. kuruşluk borçtur. Bunu takiben sarraflardan da çok kısa süreli borçlar alınmıştır.⁴

Fetihlerin durması, savaş gelirlerinin azalıp giderlerinin artması, merkezi devlete aktarılamayan vergi gelirleri, üretim düşüşü ve çeşitli ayaklanmalar ile artan bütçe açıkları, 1841'de 4.163.000 kuruşa, 1847'de 15.263.404. kuruşa, 1848'de 38.586.642 kuruşa ve 1849'da da 88.998.000 kuruşa yükselmiştir.⁵

³ Yavuz Cezar, **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih)**, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986, s.174.

⁴ Yavuz Cezar, a.g.e. , s.186.

⁵ Tevfik Güran, **Tanzimat Dönemi Tarım Politikası, Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi (1071-1920)**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını, 1980, s.82.

1830’larda Osmanlı Hükümeti Mısır sorununu çözebilmek için Rusya ve İngiltere’den yardım almak zorunda kalmıştır. İngilizlerin bu yardım karşılığında elde ettikleri en büyük ödün, 1838 İngiliz-Osmanlı Ticaret Sözleşmesinin imzalanmasıdır. Sanayi devrimi sonrası Osmanlı İmparatorluğu ucuz üretilen mallarla dolmuş, gümrükler azalmış ve iç üretim baltalanmıştır. 1838 yılında İngiltere ile imzalanan ve giderek diğer Batı Avrupa ülkelerini de kapsayan ticaret antlaşmaları, Osmanlı ekonomisi dış etkilere açılmış, piyasa yabancı mallar ile dolmuş, yerli üretim malları yabancı üretim malları karşısında rekabet gücünü yitirmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun gümrükler üzerindeki denetimi ve yabancılar üzerindeki vergileme yetkisi büyük çapta kaybolduğundan, gelir kaybı meydana gelmiştir.

Mali yapısı uzun süreden beri kötü durumda olan Osmanlı İmparatorluğu, ilk defa Kırım Savaşı’nın masraflarını karşılamak üzere 24 Ağustos 1854 tarihinde Londra ve Paris piyasalarından borçlanma yoluna gitmiştir. 1854 tarihindeki ilk borçlanma, Mısır cizyesi karşılık gösterilerek Fransız Goldschmid ve İngiliz Dent and Palmers adlı şirketlerden alınan 3 milyon sterlinlik bir tutara tekabül etmektedir. 1854 tarihindeki ilk borçlanmayı 1855, 1858, 1859, 1860, 1862 ve 1863 yıllarında yapılan borçlanmalar izlemiştir. Özellikle, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ivme kazanmaya başlayan ve gerçekleştirilen borçlanmaların temel nedenlerinin neler olduğu irdelenirse, Osmanlı İmparatorluğu’nun karşı karşıya kaldığı iki önemli gelişmenin varlığıyla karşılaşılır. Bunlardan birincisi, Osmanlı İmparatorluğu’nun özellikle Tanzimat’la birlikte genişleyen bürokrasiye ve orduya her ay ödemek zorunda olduğu maaşlardır. İkinci gelişmeye, 1838 tarihinden itibaren Kıta Avrupa’sının değişik ülkeleriyle imzalanan serbest ticaret anlaşmalarıdır. Böylece, bir taraftan dış ticaret nedeniyle elde edilebilecek potansiyel vergi gelirlerinin azalmış olması ve diğer taraftan da dönemin iktisadi vurgusu olan merkantilizmin temel düşüncesinin aksine Osmanlı ekonomisinde ithalatın ihracatın önüne geçmesi, dış ticaret açıklarına neden olmuştur.⁶

Osmanlı devleti 1875 yılında, bütçe olanakları ve alınan yeni dış borçlarla, dış borç anapara ve faizlerini ödemeyen Osmanlı Devleti, ödemeleri durdurduğunu açıkladı. Osmanlı Devleti’nin dış borçlarını ödeyemeyeceğini açıklamasından sonra hükümet, 1879 yılında devlete iç borç sağlayan Galata Bankerleri ile alacaklılar arasında Rüsümü Sitte olarak bilinen bir antlaşmaya varmıştır. Böylece; tütün, tuz, şeker, ispiro vb. temel maddelerden sağlanacak

⁶ Uğur Selçuk Akalın, **Üç Dönem, Üç Ekonomi**, İstanbul, 2006, s.43-44.

gelirler, borçların ödenmesi amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde sermayedarlar, tehdit ve rüşvetle Osmanlı devlet adamlarını borçlanmaya da zorlamışlardır.

Osmanlı imparatorluğu, 6 Ekim 1875'de yayımladığı bir kararname ile borçlarını ödeyemeyeceğini tüm dünyaya duyurdu. Alacaklılar durumu protesto etti ve sorunu siyasi baskı yoluyla çözmeye çalıştılar. 1881 yılında İstanbul'da yapılan toplantıda, Osmanlı İmparatorluğu, borçların, alacaklılar tarafından seçilen bir kurul tarafından yönetilmesini kabul etti. Bu anlaşmaya Muharrem Kararnamesi adı verildi. Üst yönetimi İngiliz, Fransız, Alman, İtalyan, Avusturyalı, Hollandalı ve Osmanlılardan oluşan ve Muharrem Kararnamesi'nin bir gereği olarak kurulan Düyun-u Umumiye İdaresi; borç ödemelerine ayrılan devlet gelirlerini alacaklılar yararına yönetmek üzere kurulmuştu; uluslararası niteliği olan siyasal ve diplomatik bir kurum değil, bir anlamda özel bir şirketti. Osmanlı Hükümeti, Muharrem Kararnamesi'nin 8. maddesi gereği; tahsil edilmesi kolay bazı devlet gelirlerini, "mutlak ve değişmez" bir biçimde borç ödemelerine ayırıyordu. Bu gelirler şunlardı: tütün vergileri, ipek öşürü, pul ve ispirto resimleri, tütün ve tuz tekelleri, İstanbul ve civarı balık avı vergisi, Bulgaristan vergisi, Kıbrıs gelirleri, Doğu Rumeli vergisi, gümrük resimlerinde ve gelir vergisinde oluşacak gelir fazlalıkları. Bu gelirlerin en önemlilerinden olan tütün gelirleri için, Avrupalıların baskısıyla tekel oluşturmak üzere Tütün Rejisi adıyla bir şirket kuruldu. Bu şirket kurulduktan sonra, tütün üreticisi köylülerin karşısına tek alıcı olarak çıktı ve çok düşük fiyatlarla tütün almaya başladı. Reji İdaresi, daha sonra aldığı tütünün işlemlerini de kendisi yapmaya başlamıştı. Yetiştirdikleri tütünle geçinemez hale gelen köylüler, Reji İdaresi ile ilişkiye geçmeden kaçak tütün ekmeye başladılar. Reji, bunun üzerine, hükümete bir yasa kabul ettirerek tütün ekimini denetimi altına aldı ve kendi silahlı gücünü oluşturdu; yasadan aldığı güçle köylüler üzerine şiddet uygulamaya başladı. Çatışmalarda binlerce Türk köylüsü öldürüldü. Abdülhamit, Reji uygulamalarına son vermek istedi, ancak başaramadı. 1913 yılında Balkan Savaşı sırasında paraya gereksinim duyan hükümet, 1,5 milyon lira karşılığı, Reji'nin sahip olduğu ayrıcalıkları 1928 yılına dek uzattı. Reji İdaresi ancak, Kurtuluş Savaşı'ndan sonra kurulan Cumhuriyet Hükümeti tarafından ortadan kaldırıldı.⁷

⁷ Metin Aydoğan, "Türkiye Üzerine Notlar", http://www.1001kitap.com/Guncel/Metin_Aydogan/turkiye_uzerine_notlar/turkiye13dogalsonucborclanma.html (02.02.2006)

Duyunu Umumiye idaresinin kurulması ile pek çok iş kolu, vergi alanı ve denetim görevi ile birlikte devlet gelirlerinin nerede ise % 40'ı bu idareye tahsis edilmiştir. Zaman içinde de Duyunu Umumiye idaresi devletten bağımsız 5000 çalışanı olan büyük bir organizasyon haline gelmiştir.⁸

1-2- Kuruluş ve Devletçilik Yılları

Kurtuluş Savaşı'ndan sonra ekonominin alacağı biçim ve yön, Lozan Barış görüşmelerinin kesintiye uğradığı bir dönemde, Şubat 1923'te İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde temel nitelikleriyle belirlendi. İktisat Kongresinin başlıca iki amaçla toplandığı söylenebilir. Birincisi, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini bir bütünlük içinde belirlemek; bu isteklerin siyasal yönetim tarafından bilinmesini sağlamak. İkincisi de, yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı biçimi ya da niteliği açıklamak. Bir başka açıdan bakıldığında, kongre ile yönetici kadronun iç ve dış sermaye kesimlerine güvence vermek istediği sonucuna varılabilir. İktisat Kongresi'nde özel girişimciliğin canlandırılması ve bunun için, kredi olanaklarının ve eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı ve teknik hizmetlerin hükümetçe sağlanması; gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülüyordu. Bütün bu istemleri her grup kendi çıkarları açısından dile getirmişti. Kısaca İktisat Kongresi'nde Osmanlı'dan devir alınan ekonomik yapı, ulusalcı bir anlayışla onaylanıyor ve ekonomik faaliyetlerin etkinlik kazanması için yasal ve kurumsal düzenlemeler öngörülüyordu.⁹

1923-1931 yılları arası iktisadi büyümeyi sürükleyen temel sektör tarım olmuştur. Tarımsal üretimin artmasına neden olan fiyat ve vergi temelli uygulamalar, dönemde bu sektöre yönelik olarak kullanılan iktisat politikalarının özünü oluşturmaktadır. Özellikle şer'i bir vergi olan âşâr vergisinin kaldırılması yarattığı iktisadi ve bölüşüm ilişkileri açısından önemlidir. Ayrıca, tarımsal fiyatlardaki artış da bir başka değişle iç ticaret oranlarının tarım lehine gelişmiş olması da bölüşüm ilişkilerini belirleyen diğer bir husus olarak değerlendirilmelidir. Bunun yanında savaş sonrası nüfusun topraklarına geri dönmesi de, tarımsal üretimin artışını tetikleyen bir unsur olarak kendini göstermektedir. Zaten bu

⁸ Muhammet Akdiş, "Borçlanmanın Görünmeyen Maliyetleri", <http://makdis.pamukkale.edu.tr/Borc.htm> (01.02.2006).

⁹ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, a.g.e. , s.32-34.

dönemde tarım sektöründe görülen yıllık ortalama % 16 civarındaki artış da söz konusu gelişmelerin bir göstergesi olma özelliğine sahiptir.¹⁰

Cumhuriyetin ilânından 1929 yılına kadar geçen 6 yıllık dönem kimi iktisatçılar tarafından liberal iktisat politikalarının uygulandığı bir dönem olarak değerlendirilmektedir. Ancak, ekonominin sürdürülmesine dair müdahaleci olarak ifade edilebilecek kimi uygulamaların devletçilik politikası anlamında değil ama mevcut iktisadi gidişata müdahaleler biçiminde kendini göstermiş olduğu tefrik edilmesi gereken bir husustur. 1923-1929 yılları arasında ekonomiye yapılan kimi müdahalelerin niteliği, gerçekleştirilen müdahale biçiminin ve niteliğinin özel sektör lehine nasıl işletilmiş olduğunu gösterecek özellikleri taşımaktadır. Bu dönemde devlet tarafından özel sektör lehine sürdürülen hamlelerin, sınıf temeline dayanmadan kurulan bir Cumhuriyet yönetiminin uzun dönemde sermayeye dayalı ve bağlı bir yapıda varlığını sürdürmek için 1923 yılında Türkiye İktisat Kongresi'yle başlatılan girişimlerinin bir devamı niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür. Bir başka deyişle, bir taraftan ilan edilen Cumhuriyet'e karşı sürdürülen karşı devrimci olarak nitelenen girişimlerin önlenmesi ve diğer taraftan Cumhuriyet'in sürekliliğinin sağlanması gereğinin 1925 yılından başlayarak tarım kesimine verilen tavizlerle uzun soluklu olarak sürdürülemeyeceği gerçeğinin anlaşılması sonucunda, hem kapitalist dünya sistemine entegrasyon ve hem de güçlü bir sınıf temeline dayalı bir devlet yapılanması gereği için seçilmesi ve desteklenmesi gereken sınıfın sermaye sınıfı olması gerçeği, Cumhuriyet Hükümeti'yle özel sektör arasında ittifak kurma zorunluluğunu kaçınılmaz olarak ortaya çıkarmıştır.¹¹ Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu takip eden yıllarda özel sanayi girişimcinin teşviki yoluyla, ülke ekonomisini kalkındırma çabası 1927'de Teşviki Sanayi Kanunu ile uygulama alanına konulmuştu. Sınai kuruluşlar için bedava arsa temini, gümrük muafiyetleri, ucuz kredi alınan tedbirler arasındadır. Ancak ilk adım için gerekli kaynaklardan ve aynı zamanda asgari iş adamlığı tecrübesinden henüz yoksun bulunan özel teşebbüsün beklenen tepkiyi göstermede ağırlığı ve üstelik plandan ziyade programlama niteliğini taşıyan teşviki sanayinin dar kapsamı, söz konusu tedbirlerin önemini bir hayli daraltmış bulunmaktadır.

¹⁰ Uğur Selçuk Akalın, Üça.g.e. , s.71.

¹¹ Uğur Selçuk Akalın, **Türkiye'de Devlet Sermaye İşbirliğinin Ekonomi Politikası**, İstanbul, 2006, s.25-27.

Spekülatif amaçlı dış alım, Osmanlı borçlarının ödenmeye başlanması gibi olgular, 1930'da Türkiye'yi önemli bir döviz sıkıntısı içine sokmuş, bu bunalım koşullarında devlet, Banco Commerciale Italiana'dan 1 milyon Sterlin, Sovyetler Birliği'nden 2 milyon Sterlin, çeşitli uluslar arası bankalardan ise 0,5 milyon sterlin borç almıştır. 1928'de başlayan yabancı şirketleri millileştirme hareketi, Cumhuriyet yönetiminin kamu kesimine önem vermeye başlamasının ilk belirtilerindendi. Önce Anadolu demiryolu, Mersin-Tarsus demiryolu ve Haydarpaşa limanının millileştirilmesi ile başlayan hareket, 1939 yılına kadar diğer demiryolları, rıhtımlar, kömür madenleri ve elektrik şirketlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 1930 yılında T.C. Merkez Bankası'nın kuruluşu için altına konvertibl olarak gereken sermayeyi sağlamak amacıyla özel bir Amerikan şirketinden 10 milyon dolar borç alınmış, bunun karşılığında şirkete 25 yıl süreyle kibrit inhisarı (tekeli) verilmiştir. Yaşanan kambiyo krizi ve ödemeler dengesindeki sorunlar, devleti korumacı önlemler almaya yöneltmiştir. Bu kapsamda, 1929'da gümrük tarifeleri arttırılmış, Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu ile 1930'da Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çıkarılarak, döviz piyasası sıkı bir denetim altına alınmıştır. Ayrıca, 1931'de ithalata miktar sınırlaması getirilmesi, kurulan T.C. Merkez Bankası'nın etkinlikleri, kısa zamanda etkilerini göstermeye başlamış, 1930'dan başlayarak TL'nin değerlendirildiği görülmüştür.¹²

Devletçilik politikalarının uygulandığı yıllar bir başka önemli hamleye de tanıklık etmektedir. Söz konusu hamle, Türkiye'nin ilk planlama deneyimlerinin gerçekleşmesi ve bunlardan birinin de uygulama imkanına kavuşmasıdır. S.S.C.B.'den gelen Prof. Orloff başkanlığındaki heyetin Türkiye'de kurulacak sanayi tesislerine ilişkin hazırladığı rapor, Sınai Tesisat ve İşlet Raporu adı altında 17 Nisan 1934 tarihinde uygulamaya konacak olan Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı'nı ortaya çıkarmıştır. Plân'ı uygulama görevi de Sümerbank'a verilmiştir. Söz konusu rapora dayanılarak Plân'da dokuma, maden, kâğıt, seramik ve kimya sanayilerin kurulması hedef olarak saptanmıştır. Bu sektörlere yönelik olarak yapılacak yatırım hacmi 44 milyon lira düzeyinde belirlenmiş olup, bu meblağın 105 milyon liralık bölümünün S.S.C.B.'den sağlanan krediyle, geri kalanının da her yıl bütçeden ayrılacak 6 milyon liralık tahsisatla karşılanması gerektiği hesap edilmiştir. 44 milyon liralık yatırımın 41,6 milyon liralık kısmının Sümerbank ve geriye kalan 2,4 milyon liralık bölümünün de Türkiye İş Bankası tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Plân uygulamalarının

¹² A.Kadir Işık ve diğerleri, **Devlet Borçları**, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 2005, s.25.

gerçekleştiği yıllarda devletçi sanayileşme girişimlerinin kapitalist sistem ve kalkınma süreci dâhilinde sürdürüleceğinin sık sık vurgulanmış olması, bir bakıma Plân'ın S.S.C.B. uzmanlarınca hazırlanmış olmasından kaynaklandığını söylemek hatalı bir ifade olmamalıdır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı sadece sanayi sektörünü hedeflemesi nedeniyle mikro düzeyde bir Plân olma özelliğine sahiptir. Ancak, uygulama sonuçlarına bakıldığında başarılı bir Plân'dır.¹³

1- 3- Savaş Dönemi ve Sonrası (1939-1950)

1930'ların ikinci yarısından itibaren II. Savaş'ın ayak seslerinin duyulması ikinci Beş yıllık Sanayileşme Planı'nın hayata geçirilmesini engellemiş ve ekonomik politikaların savaşın gidişatına endekslenmesine yol açmıştır. Ekonomik kalkınmanın finansmanına ayrılan kaynaklar, büyük ölçüde savunma harcamalarına kaydırılmıştır.

II. Savaş'ın devam ettiği yıllarda devlet, bütçe kaynaklarını daha temkinli kullanmaya büyük özen göstermesine karşın, kamu harcamaları sürekli artmıştır. Her an savaşa girme ihtimaline karşı ülkede seferberlik uygulaması başlatılmış ve bu doğrultuda bir milyondan fazla iş gücü silah altına alınmıştır. Silah altına alma dolayısıyla üretim düşüşü gerçekleşmiş, savunma giderleri için yapılan devlet harcamalarının artmasına yol açmıştır.

1945 yılında II. Savaş'ın kesin olarak sona erme sinyallerinin ortaya çıkmasıyla birlikte, Almanya ve Japonya'ya karşı savaş ilan etmesi hariç tutulursa, Türkiye fiilen altı yıl süren sıcak savaş koşullarını yaşamamıştır. Ancak savaşa katılmış gibi teyakkuz durumunda bulunarak, savaş koşullarının yaşandığı bir ekonomik görüntü meydana getirmiştir.¹⁴ Önceki dönemlerde bütçe gelirlerinin yaklaşık % 40'ı savunma harcamalarına ayrılırken savaşın başlaması ile birlikte savunma harcamaları bütçe harcamalarının % 60'ına yükseldi. Harcamaları karşılamada vergi gelirleri ve borçlanma hasılatı yeterli olmadı. Artan harcamaların bir kısmı T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurularak karşılanabiliyordu. Emisyonun artması doğal olarak, diğer olumsuz faktörler ile birleşerek, enflasyonu hızlandırdı.¹⁵

¹³ Uğur Selçuk Akalın, Üça.g.e. , s.85-86.

¹⁴ Uğur Selçuk Akalın, Türkiye'de....a.g.e. , s.125.

¹⁵ Hüseyin Şahin, **Türkiye Ekonomisi**, 4.Baskı, Bursa,:Ezgi Kitapevi, 1997, s.81-85.

1939 yılı sonrası ve II. Savaş boyunca Türkiye’de uygulanan iktisat politikası çizgisinin ana hatları ve devlet-sermaye işbirliğinin gelişimi 1940-1945 yıllarını kapsayan 5 yıl içinde çıkarılan 3 temel kanun ve çeşitli kararnamelerle çizilmiştir. Bu kanunlar sırasıyla, Milli Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi Kanunu ve Toprak Mahsulleri Kanun’dur. Bunun yanı sıra dönemde uygulamaya sokulan en önemli kararname %25 kararı olarak da bilinen Hububat Mahsülünden Muayyen Nispetlerin Alınması Hakkındaki 366 Sayılı Kararın Meriyete Konulmasına dair Kararname’dir.¹⁶ Savaş yıllarında devletin ekonomi üzerindeki yasak ve kontrolleri 18 Ocak 1940 yılında çıkarılan Milli Koruma Kanunu ile artırılmıştır. Bu kanun ile; hükümet sanayi tesislerinin hangi malları ne kadar üreteceğini belirleyebilecek, gerek gördüğü kuruluşlara bir tazminat ödeyerek el koyabilecek, tarımda ne ekileceğini tayin edecek ve 500 hektarın üstündeki araziye gerekirse bir tazminat ödeyerek bizzat devlet işletebilecek, özel kesimin yatırımları izne bağlanarak devletin denetimine tabi tutulmuş, iç ve dış ticarete fiyat kontrolü getirilmiştir. Savaş yıllarında olağanüstü koşulların kaynak gereksinimlerini karşılamak üzere, bir taraftan vergi oranları fiyatlara koşturularak artırılırken, diğer taraftan da yeni doğrudan vergiler kondu.

Savaş döneminde fiyat artışları spekülasyonu ve karaborsa artmış, ticari karlar olağanüstü şişirilmiş olması nedeniyle yeni savaş zenginleri türemiştir. Fiyat artışları milli gelirin ticaret ve sanayi sektörleri lehine yeniden dağılımına neden oldu. Özel sektörün elinde önemli sermaye birikimi oluştu. Fiyatlar genel seviyesi 1939-1945 yılları arasında % 400 arttı. Fiyat artışlarının rekor düzeye ulaştığı yıllar, yılda % 69,7 ile 1942 ve % 63,2 ile 1943 yılları oldu. Savaş yıllarında getirilen yeni vergilere ve mevcut birçok verginin oranının artırılmasına rağmen bütçe gelirleriyle harcamaları karşılamak mümkün olmayınca hükümet daha yoğun bir şekilde iç borçlanmaya gitmiştir. 1934-1938 döneminde borçların toplam bütçe gelirlerine oranı yaklaşık % 9,4 iken, 1939-1941 yılları arasında bu oran ortalama % 38,9’a yükselmiştir. 1942’den sonra ise hükümet bu oranı %10 civarına çekebilmiştir. Türkiye Savaş yıllarında önceki dönemlere oranla daha fazla dış kaynaklardan yararlanmıştır. 1938-1945 yıllarında 127 milyon doları ekonomik kredi ve 187 milyon doları askeri kredi ve hibe olmak üzere toplam 314 milyon dolar kredi sağlanmıştır.¹⁷

¹⁶ Uğur Selçuk Akalın, Türkiye’dea.g.e., s.127-128.

¹⁷ Hüseyin Şahin, a.g.e., s.81-85.

1938’de tedavüldeki para hacmi 280 milyon lira iken, 1946 yılında bu oran 900 milyon liraya yükselmiştir. Hazine bonolarına karşılık çıkarılan paralar, silahlı kuvvetlere harcadığından, paranın satın alma gücü de devamlı düşmüştür. Toptan eşya fiyatlar endeksi, 1938’de 100 iken, 1942’de 280’e ve 1943’te 457’ye yükselmiştir. Bu durum karşısında Türk lirasının yurt içi değeri ile yurt dışı değeri arasında fark büyümüş ve paramız değerini kaybetmiştir. Nitekim 1938’de 1 doların resmi fiyatı 126 kuruş iken, 1943’te 131 kuruşa yükseltilmiş ve ayrıca prim uygulanmak suretiyle, dönem sonunda ticari alışverişlerde 1 dolara 193 kuruş ödenmeye başlanmıştır.¹⁸

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk devalüasyon 7 Eylül 1946’da gerçekleştirildi. 1 ABD doları= 129 kuruş olan resmi parite , 1 Dolar= 280 kuruşa getirilmiştir. Devalüasyonun amaçları şu şekilde özetlenebilir. Hükümet; savaş boyunca ekonomide meydana gelen olumsuzlukları bertaraf etmek, iç fiyat yapısının dünya fiyatlarından yüksek olması nedeniyle , ihraç ürünlerinin dünya piyasalarında rekabetini artırmak, ihraç malları stoğunu eritmek, altın ve döviz stoklarının değerini yükselterek iç borçların reel değerini düşürmek, IMF’ye üye olunması kararlaştırıldığından, üye olunduktan sonra devalüasyon için bu kuruluşun izni gerektiğinden devalüasyon yapılmıştır.¹⁹

II. Savaştan sonra hükümet daha liberal bir politika uygulamaya hazırlanıyordu. Bu politika arayışı nedeniyle 1946 yılında İvedili Sanayi Planı ve 1947 yılında Türkiye İktisadi Kalkınma Planını hazırlamıştır. İvedili Sanayi Planı sanayileşme hamlesine kalındığı yerden devam edilerek, Türkiye’nin temel tüketim ve ara girdilerde kendi kendine yeterli hale gelmesi hedeflenmişti. Ancak bu planın uygulanmasından vazgeçildi. Vaner Planı, hem global hem de sektörel büyüme hedefleri ortaya koyarak dengeli büyüme öngörmekteydi. Bu planın uygulanması da dış finansman şartı gerçekleşmediğinden uygulanamamıştır.

ABD, 1947 ve sonrasında Truman Doktrini’nin uygulanması ve Marshall planı çerçevesinde Türkiye’ye birçok inceleme uzmanları gönderdi. Uzman raporları ekonomiyi sağlıklı bulmakla birlikte, izlenmekte olan iktisat politikasını şiddetle eleştiriyor ve bunların

¹⁸ İlhan Uludağ, Erişah Arıcan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Der Yayınları, 2003, s.16.

¹⁹ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.105.

yerine farklı ekonomi politikaları öngörüyordu. Eleştiriler, özellikle, özel girişime yeterli serbestinin verilmediği, iç ve dış ticarete serbest piyasa koşullarının yeterince uygulanmadığı ve Türkiye’de kamu kesiminin ekonomiye egemen olduğu, onu denetimi altında tuttuğu noktalarında toplanıyordu. Türkiye’nin ABD yardımlarından yararlanması ve özellikle Marshall Planı kapsamına alınması için, ekonomi politikasında köklü değişiklikler yapması gerekliydi. Türkiye’nin Marshall Planı kapsamına alınmasının başlıca nedeni, Savaş sırasında yıkıma uğramış Avrupa’nın yeniden inşasına, tarım ürünleri ve madencilik üretimiyle katkıda bulunabileceği görüşünün dış yardım çevrelerinde egemen olmasıdır. 1947 yılında Truman Doktrini kapsamında ABD’den ilk askeri yardım alınmış, yine aynı yıl Türkiye, Dünya Bankası ve IMF’e üye olmuştur.

Proje kredisi ve ticari kredi biçiminde borçların alındığı dönemin ilk yıllarında Marshall Yardımı’nın önemli bir yeri vardır. Bu kapsamda, 1948, 1950 ve 1952 yıllarında üç antlaşmayla kredi alınmıştır. Marshall kredilerinin koşulları arasında, ABD’den dış alım yapılması, başta tarım makineleri olmak üzere, dış alımın finansmanı ve özel kesimin finansmanı vardır.

Türkiye 1946-1950 döneminde, toplam 391 milyon dolar dış kaynak kullanmıştır. Türkiye bu dönemde en fazla dış kaynağı ABD’den sağlamıştır. ABD Türkiye’ye 177 milyon doları bağış, 117 milyon doları kredi şeklinde toplam 294 milyon dolar kaynak kullandırmıştır. Yabancı kaynakların toplam kaynaklar içindeki payı 1948’de % 4,6, 1949’da % 3,9, ve 1950’de % 2,3 olmuştur.²⁰

1- 4- Demokrat Parti Dönemi (1950-1960)

Savaş yıllarında devletin Milli Koruma Kanunu çerçevesinde aldığı önlemler, Varlık Vergisi uygulamaları, Toprak Mahsulleri Vergisi uygulamaları, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile büyük arazileri kamulaştırma niyeti ve geniş halk kitlelerinin yaşam standardının düşmesi halkın mevcut siyasi iktidara karşı hoşnutsuzluğunu artırmıştı. Çok partili sisteme geçiş izni verilmesiyle İktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi’nden kopan bir grup milletvekili Celal Bayar önderliğinde Demokrat partiyi kurmuştur. Yeni parti, gerek güçlenen özel

²⁰ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.94.

sermaye çevrelerinde ve büyük toprak sahiplerinde gerekse geniş halk kitlelerinde varolan hoşnutsuzluğu gündeme getirerek aradığı yankıyı buldu. Demokrat parti 1946 seçimlerinde 456 milletvekilliğinden 64'ünü, aldı. 1950 yılı seçimlerinde ise 487 milletvekilliğinden 396'sını kazanarak iktidara gelmiştir. Demokrat parti, iktidara geldiğinde, kalkınmada özel sektöre ağırlık vereceğini, devletin ekonomideki ağırlığını azaltacağını, tarımsal kalkınmaya ve altyapıya öncelik vereceğini vaat ediyordu.

1950'de iktidara gelen Demokrat Parti Hükümeti, devletçiliği ve devletin ekonomiye müdahalesini sert biçimde eleştirerek, devletin ekonomideki yerini daraltacağını, iktisadi kalkınmayı özel kesimi geliştirerek sağlayacağını ilan etmiştir. İthalat liberalize edilmiş, fiyat kontrolleri kaldırılmıştır. Banka kredi faizleri düşürülerek özel kesimin daha fazla kredi kullanması istenmiştir.

Demokrat Parti'nin büyük toprak sahipleri ve ticaret burjuvazisinin yanı sıra tarımsal faaliyette bulunan küçük üreticilerin de desteği ile iktidara gelmesi ve bu sınıfın iktidarı boyunca desteğini alması nedeniyle uygulanan iktisat politikalarının daha çok bu sınıf lehine oluşturulduğu görülmektedir. Demokrat Parti'nin tarım sektörüne yönelik olarak uyguladığı temel politika amaçları üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi tarım sektörünün tümünün pazara açılması, ikincisi tarımda mekanizasyonunun gerçekleşmesi ve üçüncüsü tarım sektörüne yönelik kredilerin yaygınlaştırılarak sürdürülmesidir. Ortaya konan bu amaçlar, tarım sektörünün lehine düzenlenen vergi ve teşvik politikalarıyla da desteklenmiştir.²¹

İthalat kısa sürede çok büyük ölçüde yükselmiştir. Bu yıllarda Kore savaşının sağladığı yüksek konjonktür, tarımın desteklenmesi ve tarımda gerçekleşen iyi hasat sayesinde ihracat da yükselmiştir. Buna karşılık dış ticaret açıkları, 1950'den 1956'ya kadar büyüyerek devam etmiştir. Hükümetin elindeki döviz rezervleri bir iki yıl içinde tükenince ithalatın liberalizasyonundan daha 1953'te vazgeçilmiştir. Dış açıklar bir süre de dış krediler ve bağışlar ile kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak, 1953-1954'ten itibaren bazı malların bedeli transfer edilememiştir. Böylece iktisadi literatürümüzde Gecikmiş Borçlar veya Satıcı Kredisi adıyla geçen borçlar birikmiştir. 1951-1960 yılları arasında Türkiye bu kanaldan dışarıya 584

²¹ Uğur Selçuk Akalın, Üça.g.e. , s.121-122.

milyon dolar borçlanmıştır.²² Döviz darboğazına girilmesi, ithalatın da daralmasına yol açmıştır. İthal malları darlığı içeride sınai üretimini ciddi şekilde olumsuz etkilemiştir. Mal darlığı mevcut olan enflasyonist baskıyı daha da arttırmıştır. Fiyatlar genel seviyesi 1956'da % 13,2 ve 1957'de % 19,6'ya ulaşmıştır.²³

Uygulanan politikalar sonucu mali disiplin bozulmuş, bütçe açıkları kronikleşmiştir. 1951-1954 döneminde ortalama olarak 12 milyon TL olan konsolide bütçe açığı; 1955-1958 döneminde yaklaşık dört misli artarak 53,5 milyona ulaşmıştır. Hükümet, yükseliş trendine giren enflasyonu dizginlemek amacıyla 1956'dan itibaren kâr oranlarını belirlemek, Milli Koruma Kanunu'nu yeniden yürürlüğe koymak, ithalata kota koymak gibi müdahaleci tedbirler ile istikrarı sağlamaya çalışmıştır. Parasal karakterli talep enflasyonunu para arzını kontrol altına almak yerine, müdahaleci tedbirler ile önlemeye çalışmıştır. Ancak, istenen sonuca ulaşamamış ve 1950'lerin sonlarına doğru iç ve dış ekonomik sorunlar gittikçe derinleşmiştir.²⁴

Ekonominin içinde bulunduğu bunalım aşılamayınca Hükümet uluslararası mali kuruluşların yardımını istemek zorunda kalmıştır. IMF'nin güdümünde ve OECD nezdinde yürütülen görüşmeler sonucu Türkiye'nin borçları konsolide edilerek takside bağlanmış, vadesi gelen borç taksitleri ertelenmiş ve yeni kredi açılmıştır. Bu dış desteği arkasına alan Türkiye 4 Ağustos 1958'de istikrar tedbirleri adıyla adı ile anılan kararları yürürlüğe koymuştur. Bunlar; TL'nin resmi kuru 1 dolar= 280 kuruştan 1 dolar= 900 kuruşa çıkarılarak % 68,9 oranında devalüe edilmiş, ithalata yeniden serbesti getirilmiş ve ithalat üçer aylık programlara bağlanmış, istikrar programı çerçevesinde emisyon ve bütçe harcamalarının kısıtlanması kararlaştırılmış, KİT'in ürettiği mal ve hizmet fiyatları arttırılmıştır.²⁵

1-5- Darbeler Dönemi (1960-1980)

1950'li yılların sonunda ekonomi, dış ödeme güçlüğü ve enflasyon biçiminde görülen bir bunalıma sürüklenmişti. Ekonomik bunalım nedeniyle, bürokrasi göreceli olarak gelir

²² Gülten Kazgan, **Ekonomide Dış Açık Büyüme**, 1.Basım, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınları, 1985, s.268.

²³ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s. 107.

²⁴ Hüseyin Şen, İsa Bağbaşı, **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Ankara , 2004, s.129.

²⁵ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.108.

kaybına uğramış, maaş ve ücretlerin alım gücü azalmıştı. Ek olarak, 1950’li yıllarda güçlenen sermaye kesimlerinin, özellikle büyük toprak sahiplerinin ve ticaret sermayesinin, siyasal yönetimdeki etkinliklerinin artmış olması, geleneksel bürokrasiyi tedirgin etmekteydi. Ekonominin planlanmasıyla, bürokrasinin hem ekonomik hem de siyasal konumu güçlenecek, etkinliği artacaktı. O yıllarda çok daha türdeş olan ve 27 Mayıs 1960’ta DP hükümetinin düşürülmesinde etkili olan bürokrasinin özlemleri, ekonominin planlanmasını gerektiriyordu.²⁶

1961 anayasası hazırlanırken Devlet Plânlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Kuruluş kalkınma plânlarını hazırlamak ve yürütmekle görevlendirilmiştir. Böylece 1962’den itibaren Türkiye’de planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı 1962 yılına yetişemediğinden bu yıl için yıllık program hazırlanmıştır. Birinci KP 15 yıllık uzun vadeli bir planın ilk halkasını oluşturmaktadır. Türkiye Plânlama süreci kısa, orta ve uzun vadeli planlar ile yürütülmüştür.

1963-1967 yılları arasındaki Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ekonomik ve siyasi bunalımların sonunda istikrarlı bir büyüme hızı ve kalkınma sağlanması amacıyla 15 yıllık bir perspektif içinde hazırlanmıştır. Bu iki dönem içinde 10 adet yıllık program da uygulanmıştır. Bu 15 yıllık perspektif içinde başlıca hedefler şöyle sıralanabilir: Yılda yüzde 7’lik bir büyüme sağlanması, istihdam sorunun çözümlenmesi, dış ödemeler dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, her alanda yeterli sayıda ve üstün nitelikli bilim adamı ve teknik eleman yetiştirilmesi, bu hedeflerin sosyal adalet ilkesiyle uyumlu bir biçimde sağlanması. Bu hedefler çerçevesinde ele alınan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe konulmasıyla, ithal ikameci sanayileşme de yeni bir evreye girmiştir. Sıkı maliye ve para politikaları, kaynakların tam olarak kullanılmasına ve en iyi biçimde tahsisine engel olan enflasyonist ve deflasyonist eğilimlerin gelişmesini önleyecek biçimde tespit edilmiştir. Kamu yatırımlarının, vergiler, kamu teşebbüslerinin yaratacağı fonlar ve dış alemden sağlanacak kaynaklar gibi gerçek tasarruflarla finanse edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, para ve kredi politikaları, özel sektör yatırımlarının gerçek kişi ve kurum tasarrufları ile finansmanını mümkün kılacak biçimde tespit edilmiştir. Bu planın öngördüğü dönem sonunda Türkiye ekonomisinde şu gelişmeler olmuştur: Sanayi için yıllık yüzde 12,3 gelişme hızı öngörülmüş,

²⁶

Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, a.g.e. , s.141-143.

bu oran yüzde 10,6 olarak gerçekleşmiştir. Dış finansman kaynaklarının hedeflenen ölçüde sağlanamamış olması ve tarım kesiminin gelişiminin büyük ölçüde hava şartlarına bağlı bulunması nedeniyle yüzde 7'lik büyüme hızına ulaşılamamış, yılda ortalama yüzde 6,5 oranında büyüme gerçekleştirilmiştir. Toplam yatırımların GSMH içindeki payı başlangıç yılı olan 1963'te yüzde 18'e yükselmiştir. Kamu gelirleri artmış olmakla birlikte öngörülen seviyeye ulaşılamamış; bu da kamu harcamalarının kısılması sonucunu doğurmuştur. Ödemeler dengesi açığı ise, ihracatın düşünülen seviyenin üstünde gerçekleşmesi nedeniyle plan hedefinin altında kalmıştır. Bu plan döneminde yatırımları ve ihracatı teşvik amacıyla bazı kanunlar çıkarılmıştır. Yatırımları teşvik amacıyla Gelir Vergisi Kanununa eklenen bazı maddelerle kalkınmada öncelikli yörelerde daha yüksek oranlarda yatırım indirimi uygulamasına başlanmış ve Vergi Usul Kanununa eklenen bir madde ile hızlandırılmış amortisman yöntemine geçilmiştir. Yatırımlarda kullanılacak hammadelerin ithalatını kolaylaştırıcı gümrük indirimleri gibi kolaylıklar sağlanmıştır. İhracatı teşvik için ise, ihracatta vergi iadesi uygulaması başlatılmıştır.²⁷

1968-1972 yılları arasında uygulaması gerçekleştirilen İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planını birinci plandan farkı çok kesimli olmasıdır. Tarım, madencilik, imalat sanayi, inşaat, hizmetler ve kamu kesimi tek tek ele alınırken, plan ulusal ve uluslararası kesim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu planın amacı, Türk ekonomisinde hızlı bir gelişme sağlamak ve bu gelişmeyi sürekli hale getirmektir. Ayrıca, bu planın birinci plandan farklı olarak sanayi sektörüne özel bir önem verdiği görülmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında sanayi sektörü, ekonomik büyüme için "sürükleyici sektör" konumuna geçmektedir. Bu plan döneminde, bir taraftan "ithalat" yerine "yerli üretim" ikame edilirken, diğer taraftan "ara mallar" üretimi önem kazanmıştır. Ayrıca, vergi iadesi, döviz tahsislerine öncelik tanınması gibi ihracat teşviklerine önem verilmiş, ihracatçı birlikleri kurulmuştur. Birinci ve ikinci planda öngörülen kalkınma hızları eşit olmakla birlikte, Birinci Planda hizmetler kesimi için öngörülen kalkınma hızı yüzde 7,2'den yüzde 6,8'e indirilmiştir. Her iki planda temel sektörlerin payları öngörülen yönde gelişmekle birlikte beklenenden daha düşük seviyede olmuştur. Yatırımların sektörlere dağılımına baktığımızda, ikinci planın imalat sanayi, ulaştırma ve turizm yatırımlarına ağırlık verdiği görülmektedir.

²⁷ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi", <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi/Trkekon.htm> (03 Haziran 2005).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 yıllarını kapsamakta ve 15 yıllık uzun dönemli bir perspektifin üçüncü kısmını oluşturmaktadır. Türkiye ile AT arasında 1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşmasının 1 Ocak 1973 yılında kanuni olarak yürürlüğe girmesi ile birlikte gümrük indirimlerinin gerçekleşmesi ve geçen on yıllık dönem içinde ulaşılan sonuçlar ve karşılaşılan sorunlar, özellikle sanayide hedeflenen artış hızının gerçekleştirilememesi, belirli bir yapısal değişikliği zorunlu kılmıştır. Bu yüzden plan 15 yıllık bir perspektif içerisinde değil, yeniden hazırlanan ve 22 yılı kapsayan yeni bir stratejinin ilk dilimi olarak hazırlanmıştır. 1973-1995 yıllarını kapsayan bu yeni stratejiyle ulaşılmak istenen başlıca hedefler şunlardır: GSMH'nin yılda ortalama yüzde 9 dolayında artması, sanayinin milli gelir içindeki payının yüzde 23'ten yüzde 40'a çıkarılması, buna karşılık tarım kesiminin payının yüzde 28'den yüzde 10'a indirilmesi, toplam çalışanlar içinde sanayi kesiminin payının yüzde 11'den yüzde 22'ye yükseltilmesi, tarım kesiminin payının ise yüzde 60'tan yüzde 20'ye düşürülmesi.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan döneminin belirgin niteliklerinden birisi, başta altyapı olmak üzere, ekonominin darboğazlara girmesidir. Bunun temelinde 1960-1973 döneminde kesintisiz büyümeyi sağlayan ithal ikameci stratejilerin bulunduğu görülmektedir. İthal ikameci politikalar dayanıksız tüketim mallarına (işlenmiş gıda ürünleri, tekstil gibi) yönelik olduğu sürece büyüme devam etmiş, fakat 1960'ların ortalarından itibaren ithal ikameci politikalar dayanıklı tüketim malları (taşıtlar, beyaz eşya...) ve ara mallar (çelik, rafine edilmiş ürünler, petrokimya ürünleri...) hedef alındığında elde edilen sonuçlar tatmin edici olmaktan uzak kalmıştır. Sınırlı iç piyasa ve ihracata yönelmedeki yetersizlik, sermaye yoğunluğu daha yüksek yatırımlardaki artış ve sınırlı kapasite kullanımları, büyüme hızının sürdürülmesini gittikçe daha yüksek maliyetli hale getirmiştir.²⁸

Kalkınma plânlarında, milli gelirin yüksek ve istikrarlı bir şekilde gerçekleşmesi amaçlanmıştır. Büyüme hedeflerine ulaşmada en büyük engel kaynak yetersizliği ve buna bağlı olarak planlanan yatırımların tamamının gerçekleştirilememesidir. Kalkınma plânlarının diğer bir öncelikli amacı sanayileşmedir. Sanayileşme amacı sadece sınai hasılanın artmasını değil, sanayide yapısal değişikliği içermektedir. Bu ise, tüketim malları sanayinden ara ve

²⁸

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k.

yatırım malları sanayilerine doğru evrimi, kullanılan teknolojinin sürekli gelişmesi ve sanayinin teknoloji üretimi için itici güç olmasıdır. Kalkınma planlarının diğer bir amacı; ödemeler bilançosu sorununun çözümlenmesi ve dış kaynaklara ihtiyacın hem mutlak hem de nispi olarak azaltılmasıdır. Ek istihdam imkanlarının oluşturulması yine planların öncelikli, fakat uzun vadeli amaçlarından birisi olarak gözükmemektedir. Bunlarla birlikte; sosyal adaletin yaygınlaştırılması, bölgesel kalkınma farklarının giderilmesi, kooperatifleşmenin geliştirilmesi, KİT'lerin yeniden organizasyonu, doğal çevrenin korunması, ekonomide verimin yükseltilmesi, sağlıklı kentleşmenin sağlanması vb. amaçlarda kalkınma planlarında yer almıştır. Ayrıca, Üçüncü Kalkınma Planında Avrupa Topluluğuna üye olmak da öncelikli amaçlar arasında yer almıştır.

Türkiye'de ithal ikameci sanayileşme politikası, korumacı dış ticaret politikası ve bunları tamamlayan aşırı değerlendirilmiş döviz kuru politikası ile birlikte, ekonomiye içe dönük üretim yapan bir sınai yapı kazandırmıştır. Ancak, bu üretim yapısının işleyişi, sermaye malları ve ara malların ithalatına bağlı olduğundan ekonominin döviz talebi giderek artmıştır. Buna karşılık üretim içe dönük programlandığından ve iç piyasalar karlı olduğundan ihracat artmamıştır. İhracat geleneksel tarım ürünleri ile sınırlı kalmaya devam etmiştir.

Hızlı büyüme için gerekli kaynak dışarıdan sağlanmış ve dış borçların GSMH içindeki payı hızla yükselerek % 3 seviyesine çıkmıştır. Kalkınma plânlarının finansmanını sağlamak amacıyla batılı ülkelerce 12.07.1962 tarihinde OECD içinde “Türkiye’ye Yardım Konsorsiyumu” kurulmuştur. Plânlı dönemde alınan dış borçların büyük bir kısmı Konsorsiyumdan sağlanmıştır. 1963-1971 yılları arasında Türkiye Konsorsiyumdan 2.878 milyon dolar talepte bulunmuş, Konsorsiyum 2.555 milyon dolarını taahhüt etmiş ve bunun 2.311 milyon doları fiilen kullanılmıştır. 1965’te dövizle ödenecek dış borçlar 1.081 milyon dolar iken , bu rakam 1970’de 1.929 milyon dolara, 1975’te 3.012 milyon dolara ve 1980’de 11.374 milyon dolara çıkmıştır.²⁹

1963-1970 dönemi Türkiye ekonomisinde yüksek büyüme hızı ile fiyat istikrarının bir arada yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde, GSMH yılda ortalama % 6,7 oranında büyürken, ortalama enflasyon oranı % 5,3 civarında kalmıştır. GSMH’nın yüksek oranlarda

²⁹

S.Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, Tıpkı 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2004, s.160.

büyümesi 1970'ten sonra da devam etmiştir. Fakat, ekonominin fiyat istikrarı 1970'ten sonra bozulmuştur. 1974 yılı bir yana bırakılırsa 1971-1976 döneminde fiyatlar genel seviyesi yılda % 10 ve % 20 arasında değişen oranlarda yükselmiştir. 1974 yılında Kıbrıs Barış Harekatından dolayı askeri harcamaların olağanüstü seviyede artması yıllık enflasyon hızının % 30'lara tırmanmasına neden olmuştur. Fakat devam eden iki yılda enflasyon oranı % 9,9 ve % 15,7 seviyelerine çekilebilmiştir. 1977'den itibaren ekonomide hem fiyat istikrarı kesin biçimde bozulmuş, enflasyon kontrolden çıkmış, hem de GSMH yıllık büyüme oranları gerileyerek 1979'da % 1'e kadar düşmüştür. 1980'de enflasyon oranı % 100'ü aşmış GSMH bir önceki yıla göre reel olarak azalmıştır. ³⁰

1977 yılında kendini gösteren iktisadi kriz konjonktürü; 1969 yılı dünya kapitalizminin ikinci büyük iktisadi krizinin Türkiye Ekonomisine yansımalarının gecikmiş ya da ertelenmiş olmasıdır. İktisadi krizin Türkiye ekonomisine yansımalarının 1970'lerin başında yaşanan petrol krizi ve sonrasında petrol fiyatlarında meydana gelen artışların yanında, 1974'te yılında yaşanan Kıbrıs sorununa rağmen geciktirilmesini; Türkiye'nin kısa vadeli borçlanmalara giderek ithalatını sürdürmesine bağlanabilir. Ancak, bu yol kullanılarak etkileri bertaraf edilen iktisadi kriz, döviz kaynaklarının erimesi ve ilâve borçlanma imkânlarının sağlanamaması nedeniyle 1977 yılında tüm şiddetiyle hissedilmeye başlanmıştır.³¹ Bunun yanında, 1970'li yıllardan sonra fiyat artışlarının nedenleri arasında kamu harcamalarının artması, Ağustos 1970'te yapılan devalüasyon, petrol fiyatlarının yükselmesi nedeniyle ithal malları fiyatlarının artması, tarım ürünleri taban fiyatlarının yükseltilmesi, ücret artışları ve Kıbrıs Barış Harekatını sayabiliriz. Bütçe açıkları, özellikle 1977'den sonra süratle genişlemiştir. Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki bu açık ek finansmana ihtiyaç doğurmuştur. Ek finansman ihtiyacı iç ve dış borçlar ile hazinenin T.C. Merkez Bankası'ndan aldığı kısa vadeli avanslar ile karşılanmıştır. 1975'ten sonra kamu kesiminin iç borçları da hızla yükselmiştir. 1963'de 10.4 milyar TL. olan devlet iç borç stoku, 1978'de 178,7 milyar TL.ye ulaşmıştır. 1975-1978 döneminde kamu kesimi iç borçları yılda ortalama % 43 oranında artmıştır.³²

³⁰ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.146.

³¹ Uğur Selçuk Akalın, Üça.g.e. , s.156-157.

³² Hüseyin Şahin, a.g.e. , s. 149.

Dünya ekonomisinde 1973-1974’de yaşanan petrol şokları sonucunda petrol fiyatları dört misli artmış ve bu durum, önemli bir petrol ithalatçısı olan Türkiye’yi olumsuz etkilemiştir. Artan petrol fiyatları, ödemeler dengesi açığını büyütmüş ve mevcut rezervler hızla erimiştir. 1973’de 131 milyon dolar olan dış borç miktarı, bu sebeple 359 milyon dolara çıkmıştır. Dış borçlarda bu hızlı artışın yanında faizin payı da yükselmiştir. 1973’te toplam içinde faizin yeri % 45 iken bu oran 1979’da % 52’e çıkmıştır.³³

1970’li yılların sonuna gelindiğinde üç ayrı dış borç erteleme anlaşması yapılmış ve 5,5 milyar dolarlık borç ertelenmiştir. Bu dönemde hızla kötüleşen dış dengenin iyileştirilmesi amacıyla OECD içinde 17.05.1978’de “Türkiye’nin Dış Borçları Çalışma Grubu” kurulmuştur. Grubun görev ve süre bitimi belirlenmiş olup, üyeleri konsorsiyum üyeleriyle aynıdır. Amacı, Türkiye’nin dış borçlarının ödenmesine yardımda bulunmaktır. Nitekim Çalışma Grubunun oluşmasından bir yıl sonra Mayıs 1979’da alınan bir karar ile 16 OECD üyesi ülke, Türkiye’ye toplam 962 milyon dolarlık yardım taahhüdünde bulunmuşlardır.³⁴

1-6- 24 Ocak 1980-1989 arası dönem

Neoliberal küreselleşme günümüzde iktisat siyasasının ana gündemini oluşturmaktadır. Geniş bir ifade ile, küreselleşme olgusunu dünya ekonomisini oluşturan sosyal ve iktisadi parçaların birbirleriyle ve giderek dünya piyasalarıyla eklemlenmesi olarak algılıyoruz. Başka bir ifade ile, bu sürecin piyasa mantığını engelleyen her türlü kolektif yapının yok edilmesini gerektirmektedir. Ekonomik verimlilik söylemi altında rasyonelliğin biricik kıstası olarak sunulan sermaye karlılığının elde edilmesi önündeki her türlü toplumsal, idari, ya da yasal kısıtlamayı akıl dışı olarak nitelendirmekte ve kaldırılması gerektiğini savunmaktadır.

Dünya kapitalizminin 1970’lerden itibaren içinde bulunduğu küreselleşme sürecine yön veren dinamikleri dört ana başlık altında toplayabiliriz:³⁵

³³ S.Rıdvan Karluk, a.g.e., s.161.

³⁴ S.Rıdvan Karluk, a.g.e. , s.161.

³⁵ Erinç Yeldan, ‘Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler’, <http://www.bilkent.edu.tr/%7Eyeldan/praksis-2002.pdf> , (01.08.2006), s.2.

Kapitalizmin altın çağı boyunca yüksek birikim temposunun yarattığı aşırı üretime dayalı kriz,

Söz konusu dönemin sermaye/emek çelişkisine damgasını vuran Fordist endüstriyel ilişkilerin beslediği kar sıkışması,

Uluslararası kapitalist rekabetin yoğunlaşması,

Finansal sistemin serbestleştirilmesi sonucu yükselen finansal sermaye ve spekülatif birikim tercihlerinin sanayi yatırımlarının önüne geçmesi.

1970’li yılların sonunda, aynı amaçlar doğrultusunda birlikte hareket etmeye başlayan IMF ve Dünya Bankası’nın katkılarıyla neo-liberal ekonomi politikaları az gelişmiş ülkelerin büyük bir kısmına yayıldı. Bu politikalar, mal ve faktör piyasalarında fiyat müdahalelerinin kaldırılması, dış ticaretin ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımların ve dış finansal akımların serbestleştirilmesi, eğitim ve sağlık başta olmak üzere sosyal hizmet alanlarında özelleşme eğilimlerin yaygınlaşması ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi gibi amaçları ön planda tutarak bu ülkeleri dışa açık serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda dönüştürme yolunda etkili oldu.³⁶

Emperyalist ülkeler tarafından az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak neo-liberal iktisadi politika uygulamalarının yaygın olarak dayatılmaya ve uygulanmaya başlandığı 1980 yılı sonrası söz konusu ülkeler üzerindeki emperyalist baskıların giderek yaygınlaştığı ve arttığı bir dönem olarak da kendini göstermektedir. Böylelikle, emperyalizmin bir başka boyutunun, bir başka ve moda deyişle globalizasyon sürecinin yani sermayenin uluslararası hakimiyetinin sağlanması için gerekli adımlar hızla atılmaya başlanmıştır.³⁷

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle rejim açısından bir dönemece girilirken, 24 Ocak 1980 kararları ile de ithal ikameci sanayileşme stratejisinden dış satıma yönelik sanayileşme stratejisine geçiliyordu. Dış satıma yönelik sanayileşme stratejileri, 1970’lerden itibaren

³⁶ Fikret Şenses, ‘Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel Mi?’, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf>., (01.04.2006)

³⁷ Uğur Selçuk Akalın, Türkiye’de.....a.g.e. , s.205.

önemli döviz darboğazları yaşayan gelişmekte olan ülkelere, sanayileşmelerini dış pazarlara yönelik sürdürmelerini öneren bir stratejidir. Bu politikalar Dünya Bankası ve IMF öncülüğünde sermayenin egemenliğinin sağlanmasına yöneliktir.

24 Ocak 1980 kararlarının amaçlarının en temel olanları şu şekilde sıralanabilir:

- 1- Fiyat istikrarını sağlamak,
- 2- Ödemeler dengesinin yeniden kurmak,
- 3- Piyasa ekonomisine özerklik kazandırmak,
- 4- Ekonominin dışa açılması ve sanayileşme stratejilerini bu yönde geliştirmek,
- 5- Kamu Kesiminin ekonomi içindeki payını azaltmak,

olarak sıralanabilir. Bu amaçlara ulaşabilmek için ise, sıkı para politikası, pozitif reel faiz politikası, gerçekçi döviz kuru politikası, kamusal mal ve hizmetlerin fiyatların maliyetleri yansıtacak biçimde tespiti, dış ticarete kamu kesiminin müdahalelerinin azaltılarak serbestleştirilmesi, yabancı sermayenin teşviki olarak sıralanabilir.³⁸

Türkiye’de 24 Ocak 1980 düzenlemeleri sonrasında kamu açıklarının finansmanında, devletin T.C. Merkez Bankası kaynakları yerine tasarruf piyasasından fon sağlaması yeni sistemin gereği olarak ortaya çıkmıştı. Bu dönemde finans piyasalarında buna yardımcı olacak şekilde kurumsal düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler ile; dış ticaret ve ödemeler dengesi rejimi liberalize edilmiş, ihracata türlü teşvik ve sübvansiyonlar sağlanmış, ithalat rejiminin liberalizasyonuna gidilmiş, kur politikalarında esnekliğe gidilmiştir. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası açılmış, T.C. Merkez Bankası bünyesinde Bankalararası Para Piyasası ve Döviz ve efektif piyasaları kurulmuş ve yeni bir Bankacılık Kanunu çıkarılmıştır. Bunun yanında vergi reformuna gidilerek Katma Değer Vergisi uygulamasına başlanmıştır.

1981-1982 yıllarında dünya ekonomisindeki gerilemelere rağmen, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve dışa yönelik politikaların uygulanması, atıl kapasite kullanımının artması, dış krediler sayesinde girdi ithalinin kolaylaşması, gibi iç ve dış etmenler sayesinde, milli gelir artışının çok üstünde bir ihracat artışı elde edilmiştir. 1981 yılında enflasyon

³⁸ Uğur Selçuk Akalın,Üça.g.e. , s.172-173.

oranı% 36'ya 1982 yılında % 25'e düşerken GSYİH'da 1980 yılında % -1,0 olan artış hızı 1981 yılında % 5,1'e, 1982 yılında % 4,3'e yükselmiştir. 1980-1983 döneminde izlenen daraltıcı maliye politikaları sonucu, kamu harcamalarında önemli oranlarda düşüşler yaşanmıştır. Toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranı 1980'de % 33,1 iken, 1982'de % 24,4'e düşmüş ve 1983 yılında % 29,1 oranında gerçekleşmiştir. Diğer yandan, uluslararası piyasalardan sağlanan krediler sayesinde dış finansman sorunları da çözülmeye başlanmıştır. Dış borçların vade yapısı büyük ölçüde iyileşme gösterirken, kısa vadeli borçların toplam borçlardaki payı % 13'e inmiş ve bu düşük oran 1983 yılı sonuna kadar devam etmiştir.³⁹

1980 yılında reel GSMH oranı negatif % 2,3 iken, 1982 yılında % 3,1, 1984 yılında % 7,1, 1985 yılında % 4,3 olarak gerçekleşmiştir. 1986 yılında iç talepteki artış ve petrol fiyatlarındaki düşmenin yarattığı uygun koşulların da katkısıyla büyüme hızı hedefin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu süreç 1987 yılında da devam etmiş, 1986 yılında % 6,8'i bulan büyüme hızı izleyen yıl % 9,8 olmuştur. Ekonomik büyüme oranlarında görülen bu artış kamu kesimi yatırım-tasarruf farkının artmasına neden olmuştur. Kamu kesiminin borçlanma gereği 1980 yılında GSMH'nın % 8,8'i iken 1983 yılında % 6'sı, 1986 yılında % 3,7'si, 1987 yılında ise % 6,1'i olarak gerçekleşmiştir.⁴⁰

1980 yılında başlanmış olan yapısal dönüşümün temel amaçlarından biri enflasyonu düşürmek olmuştur. 1980'li yılların ilk yılları incelendiğinde, programın büyüme oranını olumsuz yönde etkilemeden enflasyon oranlarını oldukça aşağıya çektiği görülmektedir. Ancak enflasyon 1980'de ulaşılan yüksek seviyenin altında kalmış olmakla birlikte, 1970-1979 yıllarındaki seviyenin üzerinde, % 40'lara ulaşmıştır. 1980'li yılların sonunda ise enflasyonun yeniden yükselme trendine girdiği görülmektedir. 1983 seçimlerinin ardından maliye politikasının zayıflaması ve reel kurun sürekli değer kaybetmesi, enflasyonun yeniden yükselme eğilimine girmesine neden olmuş; 1980'li yılların başlarında bastırılan reel ücretler tekrar artmaya başlamış; artan kamu açıklarının finansmanı nedeniyle faiz harcamaları yükselmiştir. Kamu açıklarının çoğunlukla monetizasyon ile finanse edilmesi enflasyon

³⁹ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.98.

⁴⁰ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k.

üzerinde artırıcı etki yaratmış ve 1987 seçimlerinden sonra izlenen genişletici mali politikalar ile birlikte enflasyon % 60'lar düzeyine çıkmıştır.⁴¹

1978, 1979 ve 1980 yıllarında Paris'te OECD üyesi ülkeler ve Japonya ile imzalanan ertelemeler dış borç stokumuza ek yük getirmiş, bunun sonucunda 1982 yılında dış borç stoku 17,6 milyar dolara yükselmiştir. 1982 yılından itibaren dış borçlar devamlı artmış ve 1987 yılında 40,3 milyar dolara yükselmiştir. 1980 sonrası dönemde, kamu açıklarının merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, genelde iç borçlanma yolu tercih edilmiştir. Özellikle 1984 yılından sonra iç borçlar giderek artış göstermiştir. 1980 yılında 721 milyar TL olan iç borç stoku 1987 yılında 17,2 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.⁴²

Liberalizasyon sürecinde gözardı edilen politikalar, devlet gelirlerini artırıcı nitelik taşıyan vergi politikaları olmuştur. İç ve dış borç faizleri devlet bütçesinde süratle artan bir eğilim göstermiştir. İç ve dış borç faizlerinin toplamı ve anaparanın vergi gelirlerine oranı, 1980 yılında % 12 iken, 1988 yılında % 94'e çıkmıştır. Faizlerin bu kadar yüksek seviyelere çıkmasının yanında vergi alanında izlenen politikalar ve ortaya konulan çabalar yetersiz kalmıştır.⁴³

Hükümetler, 1985 yılına kadar enflasyon oranının yükselmemesi için çabalarda bulunurken, 1986 yılından sonra kalkınma hızını yükseltmeyi fiyat istikrarına tercih etmişlerdir. 1988 yılında enflasyon oranı % 68,3'e kadar ulaşmıştır. Bir taraftan hızlı devalüasyonlar maliyetleri ve fiyatları yükselttiği için, yeniden devalüasyonlar yapılıyor, bu ise ekonomiyi enflasyon-devalüasyon sarmalına sokuyordu. Ekonomide serbestleşme süreci hızlandırılırken ve buna ilişkin olumlu gelişmeler ve sonuçlar görülürken hem yapısal nitelikli hem de finansal nitelikli dengesizlikler giderek büyümeye başlamıştır.⁴⁴

1-7- 1989'dan Günümüze Ekonomik Gelişmeler

⁴¹ T.C. Hazine Müsteşarlığı , “Türkiye Ekonomisi, Hazine Dergisi Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı”, Aralık 2003, <http://www.hazine.gov.tr/makaleler/80yildergi.pdf> (01 Kasım 2005), s.33.

⁴² T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k.

⁴³ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.99.

⁴⁴ Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisinin Son On Yılı**, Milliyet Yayınları, 1991, s.173.

1988 yılından itibaren ekonominin döviz açığı büyüdü, resmi döviz kuru ile serbest döviz kuru arasında açıklık genişlemiştir. Bir yandan devalüasyon beklentisi öte yandan hızlanan enflasyon sonucu reel faiz düzeyi %2-2,5'a geriledi. Devalüasyon beklentisi ve reel faiz oranlarındaki düşme para ikamesi olgusunu hızlandırdı. Türkiye 1988-1989 stagflasyonuna sürüklendi. Hükümet stagflasyonu aşmak için 4 Şubat 1989 kararlarını almak sorunda kalmıştır. Bu kararlar çerçevesinde bankaların karşılık oranları % 23'ten % 27'e yükseltilmiştir. Döviz girişini teşvik etmek için bazı önlemler alınmıştır; ithalatı kısıtlamak için ithalat depozitoları % 15'e çıkarılmıştır. İhracat gelirlerinin yurda getirilmesi zorunlu kısmını % 80'den % 100'e çıkarılmıştır. Yabancı kaynak kullanımını kolaylaştırmak için iç ve dış faiz oranları arasındaki fark yükseltilmeye çalışılmıştır. Başka bir ifade ile yabancı sermaye girişi yüksek faizlerle teşvik edilmek istenmiştir. Kamu kesimi gelirlerini artırmak için taşıt alım vergisi, hükümet hizmetlerinden alınan resim ve harçlar artırıldı. Buna karşılık devlet tahvili, hazine bonosu ve döviz tevdiat hesapları gelirlerinden alınan vergiler kaldırıldı.⁴⁵

1989'da çıkarılan Türk Parası Kıymetini Koruma hakkındaki 32 sayılı Karar ile, döviz transferleri kolaylaştırılarak, ekonomide serbestlik daha da genişletildi. 32 Sayılı Kararname ile sadece ödemeler bilançosu hareketleri serbestleşmedi, aynı zamanda mali piyasalar da serbestleşti. Döviz TL'nin tam ikamesi oldu. Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleşmesi sonucu döviz kurları artık cari işlemler bilançosu açıklarına veya fazlarına bağlı olarak değişen bir anahtar değişken değil, sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyat haline dönüştü.

Körfez savaşının olumsuz etkileri sonucunda 1991 yılında büyüme hızında bir yavaşlama görülmüştür. Bu yıl reel GSMH büyüme hızı 1990 yılına göre çok büyük bir düşme kaydederek % 0,3 oranında gerçekleşmiştir. Körfez krizi Ortadoğu ülkelerine yapılan nakliye faaliyetlerini olumsuz etkilemiştir. Yoğun rezervasyon iptalleri sonucunda turizm sektörü durgunluğa itmiştir. Bu dönemde, bankaların kredi faiz oranlarını yükseltmeleri sonucunda kredi talebi ve kullandırılabilir miktarlar azalmıştır. Yüksek düzeydeki para talebi ve para çekilmeleri de bankalardaki mevduat düzeyinde reel olarak % 9'luk bir düşüşe yol açmıştır. Bu dönemde iç borç stoku 94 trilyon TL, dış borç stoku ise 50 milyar dolar olarak

⁴⁵ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.191.

gerçekleşmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı da % 10,3 'e yükselmiştir. Enflasyon 1991 yılında da yükselmeye devam etmiş, toptan eşya fiyat endeksi % 59,2, tüketici fiyat endeksi % 71,1 oranında artmıştır.⁴⁶

1993'te ülkede döviz patlaması, hem reel piyasaların hem de finansal piyasaların sınırlarını zorlamaktaydı. Hükümet artan harcamalarını karşılamak için iç ve dış piyasalarda borçlanmaya ve T.C. Merkez Bankası avanslarını kullanmaya devam etti. Hızlanan enflasyon , tasarruf oranını iyice düşürmüştü. 1989'da % 23,3 olan iç tasarruf oranı 1993'te % 15,3'e geriledi. Hükümet para piyasasında baskılar sonucu tırmanışa geçen faiz hadlerini düşürmek istedi. Çünkü döviz-faiz arbitrajı ekonomiyi ciddi bir sıkıntı içine sokmuştu. Hükümet sıcak para girişini yavaşlatmak ve döviz kurlarını yükseltmek için faiz hadlerini düşürmeyi denedi. İç borçlanma yerine T.C. Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanma yolunu seçti. Artan döviz kuruna rağmen döviz talebi durmadı. Bankalardaki döviz tevdiat hesapları giderek büyüdü, 1993 yılı sonunda 185,6 trilyon TL'ye yükseldi. Bu büyüklük mevduat ve ticaret bankalarındaki toplam mevduatın % 42,3'üne tekabül ediyordu.⁴⁷

Türkiye'de yıllık % 8-9'luk GSMH artışları özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren aşırı borçlanma ve parasal genişleme sayesinde sermayenin önündeki engellerin kaldırılması için bir araç olarak kullanılarak, büyümenin tüketime dayanılarak sürdürülmesinin bir ifadesidir. 1986 yılında GSMH'da meydana gelen aşırı salınımların varlığı, 1994 yılında yaşanan iktisadi krizin temel nedeninin üretim kaynaklı olduğuna işaret etmektedir.⁴⁸ Türkiye'de GSMH artış oranları 1988'de % 1,4; 1989'da %2,3; 1990'da % 9,2; 1991'de % 0,4; 1992'de % 6,4; 1993'te % 8,1 ve 1994'te % -6,1 olarak gerçekleşmiştir.⁴⁹ Görüldüğü üzere Türkiye'de GSMH artış oranlarının her yıl farklı olması ve standart bir görünüm arz etmemesi 1994 ekonomik krizinin ve sonrasında meydana gelen olumsuzlukların üretim kaynaklı olduğunu doğrular niteliktedir.

Türkiye Ekonomisinde temel dönüşümler yaratan 1980 ekonomik istikrar önlemlerinden sonra, 1989'de çıkarılan 32 sayılı karar ile mali piyasalar ve döviz

⁴⁶ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k.

⁴⁷ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.192.

⁴⁸ Uğur Selçuk Akalın, Türkiye'de.....a.g.e. , s.256.

⁴⁹ Hüseyin Şahin, a.g.e. , s.192.

piyasalarında getirilen geniş serbesti ile ÷lkeye sıcak para girişinin sağlanarak yüksek faiz ile devletin borçlanma ihtiyacının giderilmesi ve bunların spekülâtif faaliyetlere yönelmesi, kamu kesimi açıklarının hızla artması, vergi gelirlerinin iç borç servisine bile yetmemesi, devletin nakit açığını iç borçlanma ile finanse eder duruma düşmesi, bu açığı kapatmak için dış borca ve T.C. Merkez Bankasına yönelmesi ile döviz rezervlerinin hızla erimesi nedeniyle hükümetin 1993 yılının ikinci yarısında itibaren faiz hadlerini aşağıya çekmeye çalışması nedeniyle spekülâtif hareketler gerçekleşmiş ve ocak 1994'te ÷lke krize girmiştir. Krizi aşmak için 5 Nisan 1994'te bir dizi önlem alınmıştır.

5 Nisan Kararlarının temel amacı mali piyasada istikrarı sağlamaktı. Bu amaç doğrultusunda; TL'nin aşırı değeri lenmiş olması nedeniyle döviz kurları yükseltilmiş, fiyat ayarlamalarına gidilmiş, kamu gelir gider dengesini kurularak devletin borçlanma ihtiyacı düşür÷lmek istenmiş, ödemeler bilançosu açıkları azaltılmak istenmiş, KİT'lerde kaynakların etkin kullanımı ve verimlilik artışı sağlanarak özelleştirilmesi hedeflenmiş, ekonomik kalkınmanın sürdür÷lebilir bir temele dayandırılması kararlaştırılmıştır.

Bu önlemler sonucunda 5 Nisan 1994 istikrar programı sonucunda 1994-1996 döneminde konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı yükselmek bir yana düştü. İstikrar programının, kamu kesimi gelir gider dengesinin sağlanması ile ilgili hedefleri sadece 1994 yılı için kısmen tutturuldu. 1995 ve 1996 yıllarında kamu kesimi borçlanması artarak devam etti. Fiyat istikrarı da sağlanamadı.

1994 yılında 5 Nisan Kararlarının etkisiyle konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ya oranı % 24,6'dan 1995 yılında % 22'e düşmesine rağmen 1996 yılından itibaren yeniden yükselmeye başlamıştır. 1990 yılına kadar kamu kesimi borçlanma gereğinin finansmanında vergi gelirleri hakim iken, 1990 sonrasında iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. T.C. Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı kısa vadeli avans miktarı 1994 yılında çıkarılan yasa ile birlikte periyodik olarak azalmaya başlamış ve 1997 yılında Hazine ile T.C. Merkez Bankası arasında imzalanan protokol ile birlikte sıfırlanmıştır.⁵⁰

⁵⁰ Dilek Dileyici, Özlem Özkıvrak, “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2000, <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/ozkivrak.htm> (10/05/2005)

Kamu harcamalarının kısılması sonucunda 1994 yılında konsolide bütçe gelirleri % 110,3, giderleri ise % 84 oranında artmıştır. 1993 yılında 133,1 trilyon TL olan konsolide bütçe açığı, % 13,3 oranında büyüyerek 150,8 trilyon TL olmuştur. 1993 yılında % 6,7 olan konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı 1994'te % 3,9'a düşürülmüştür. Kit zamları ve kamu harcamalarındaki kısılma sebebiyle kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı 1993'de % 12,2 iken, 1994'te % 8,1'e inmiştir. 1994 yılında iç borç stoku, 1993'e göre % 123,8 oranında artarak 799,3 trilyon TL, dış borç stoku ise % 2,7 azalarak 65,6 milyar dolar olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı 1993'teki % 52,1'den 1994'te % 77,8'e çıkmış, dış ticaret açığının düşmesi sonucunda cari işlemler dengesi 2,6 milyar dolar fazla vermiştir.⁵¹

5 Nisan Kararlarının başarılı olamamasının ardından istikrarı sağlamak için 06.09.1995 tarihinde bir dizi önlem almıştır. Bunların doğrultusunda döviz fiyatları baskı altına alınmış, faizler yükseltilmiş, tüketim kısılmış, ithalat kısılmış ve ihracat özendirilmiştir. TCMB, bankaların ve özel finans kurumlarının zorunlu döviz oranlarını indirmiştir.

1997 yılında Doğu Asya'da başlayıp Rusya'ya yayılan iktisadi kriz Türkiye ekonomisi üzerinde de etki etmiştir. Yabancı yatırımcılar Rusya ile birlikte Türkiye'den de çıkmaya başlamışlar. T.C. Merkez Bankasının aldığı önlemler sonucunda finansal piyasalar krizi daha hafif bir şekilde atlattırken, reel sektörde; faizlerin çok yüksek seviyelere çıkması, Rusya ile olan ticaretin tamamen durması vb. nedenlerle daha fazla etkilenmiştir. 1998 yılı başında enflasyon ile mücadele amacıyla 3 yıllık bir program ortaya konmuştur. Bu programın esas amacı enflasyonun kaynağı olan bütçe açıklarının finansman yönteminin değiştirilmesi hedeflenmiştir. Program çerçevesinde enflasyon hedefleri 1998 yılı için % 50, 1999 yılı için % 20 ve 2000 yılı için tek haneli rakamlar şeklinde kararlaştırılmıştır. 1998 yılının ilk altı ayında program hedefleri ile tutarlı gelişmelerin ortaya çıkması neticesinde Uluslararası Para Fonu ile Yakın İzleme Anlaşması imzalanmıştır.

Bu anlaşmanın içeriğinde; vergi gelirlerinde artış sağlayarak, faiz dışı fazlanın artırılması, özelleştirme aracılığıyla sağlanan gelirlerden bir bölümünün enflasyon ile mücadelede kullanılması, sosyal güvenlik açıklarının azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi, bankacılık sektöründe denetimin daha etkin duruma getirilmesi ve açık

⁵¹ S.Rıdvan Karluk,a.g.e. , s. 466.

pozisyonların sınırlandırılması, kamu sektöründe maaş artışlarının ve tarımsal destekleme fiyatlarının, gerçekleşen değil hedeflenen enflasyon oranına göre belirlenmesi, para politikası enflasyon ile mücadele amacı ile kullanılmak istenmiştir.⁵²

1999 yılının Haziran ayında, IMF ile yürütülen görüşmeler sonucunda Yakın İzleme Antlaşmasının stand-by anlaşmasına çevrilmesi kararlaştırılmış ve 2000-2002 arasında yürütülecek ekonomi politikalarının kapsamı belirlenmiştir. Üç yıllık bir süreci kapsayan enflasyonu düşürme programı, maliye politikasının yanı sıra, gelirler politikası, kur ve para politikası ile birlikte yapısal reformları da kapsamıştır. 2000-2002 aralığında uygulanması tasarlanan döviz kuru çıpasına dayalı enflasyonu düşürme programının temel amacı; tüketici enflasyonunu düşürmek, reel faiz oranlarını makul düzeylere çekmek, ekonomik büyüme potansiyelini artırmak, kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak, olarak sıralanabilir.⁵³

Türkiye’de ard arda gelen Kasım 2000 Krizi ile Şubat 2001 Krizi finansal nitelikteki krizlerdir. Bu tip krizlerin para piyasasındaki yansıması, faiz ve kurlardaki artıştır. Finansal krizler iki farklı nitelik taşır. Birincisi, spekülatif amaçlı ataklardır. İkincisi ise, piyasanın likidite ihtiyacından doğan ataklardan oluşan döviz talebi genişlemesi sonucunda ortaya çıkan finansal krizlerdir. Türkiye’de Kasım krizi ikinci tip krizlerdendir. Kasım krizinde piyasanın TL’na ve dövize olan talebi hızla yükselmiş, artan talep iç piyasa tarafından karşılanmamıştır. Bunun sonucunda faiz ve kurlar artış trendine girmiş ve İMKB’da işlem hacmi daralmıştır. T.C. Merkez Bankası’nın zamanında piyasaya müdahale etmemesi ve faiz ve kurları daha da artırmıştır. Şubat Krizi, tam atlatılamayan kasım krizinin devamıdır.⁵⁴

Aralık 1999 niyet mektubu ile başlayan süreçte programın hedefi enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesi ve büyümenin sağlanmasıdır. Bu amaçla istikrar önlemleri olarak enflasyonun üç yılın sonunda tek haneli olması, reel faizlerin düşürülmesi ve kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması ve sıkı döviz kuru politikası araçları kullanılmaya başlanmış, programda Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden sonra yenilenen 2002-2004 stand-by anlaşması ile bu kez dalgalı kur politikasına geçilmiştir.⁵⁵

⁵² Osman Z.Orhan, Seyfettin Erdoğan, **Para Politikası**, İstanbul, 2003, s.370-371.

⁵³ Osman Z.Orhan, Seyfettin Erdoğan, a.g.e. s.373.

⁵⁴ S.Rıdvan Karluk, a.g.e., s. 476-477.

⁵⁵ Nazif Ekzen, “2. Beş Yıllık IMF-Dünya Bankası Planı (2000-2004) Üzerine Değerlendirmeler”, <http://www.ceterisparibus.net> (25.09.2005)

Türkiye IMF ile yakın izleme anlaşması yaptığı 1999 yılı ve stand-by anlaşması yaptığı 2000 yılından itibaren gerek iç ve gerekse dış borçlarında artışlar ile karşılaşmıştır. 1999 yılında 23 katrilyon olan iç borç stoku 2000 yılında 36 katrilyona, 2001 yılında 122 katrilyona çıkmıştır. Dış borç stoku ise 1999 sonunda 103 milyar dolar, 2000 yılında 116 milyar dolar, 2001 yılında 115 milyar dolar, 2002 yılı mart ayı itibariyle ise 118 milyar dolara ulaşmıştır. Bu arada ödenen borçlar toplamlara dahil değildir. Dolayısıyla Türkiye'nin IMF ile birlikteliği borçların artışıyla karşılaşmıştır. IMF ile birlikteliğin tek faturası borç artışı değildir. 2001 yılında ekonomideki % 9'luk küçülme ile GSMH'daki 50 milyar dolara yakın gerilemeyi, 2 milyona yakın işsizi, kapanan işyerlerini, artan sefaleti de bu faturaya ilave etmek gerekmektedir.⁵⁶

⁵⁶ Muhammet Akdiş, "Türkiye'nin Borç Sendromu ve IMF Programları", <http://makdis.pamukkale.edu.tr/sendrom.htm> (10.10.2005)

2- Borçlanmanın İktisadi Açıdan Anlamı

Esas olarak “Borçlanma” kavramı “borç” kelimesinden kaynağını almaktadır. Kelime anlamı ile “Borç”, ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülüktür. “Borçlanma” ise, belirli bir süre sonunda geri ödenmek üzere para veya benzeri değerli şeylerin ödünç alınmasıdır. “Devlet Borcu” ise devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından akdolunan borçtur. Diğer bir deyişle borçlusu devlet veya kamu tüzel kişileri olan borçlardır.⁵⁷

Devlet içerisinde yaşanan çağın gereklerine uygun olarak temsil ettiği fertlerin toplum halinde yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlarını gidermek bakımından yeterli ölçüde mali kaynakları bulmaya çalışmakta ve gerektiğinde borca başvurmaktan hiçbir zaman kaçınmamaktadır. Bu başvuru, bazen birtakım olağanüstü durumların ortaya çıkmasından ileri gelmekte, bazen de içerisinde bulunan birtakım parasal ve ekonomik endişelerden kaynaklanmaktadır. Kısaca “devlet Borcu”, geçmişte sadece kamu harcamalarının finansmanında kullanılırken, günümüzde bundan da öte bir anlam kazanarak, izlenen ekonomi politikasının bir aracı durumuna gelmiş bulunmaktadır.⁵⁸

Çağdaş devletin gelir kaynakları içinde borçlanma, ulaştığı büyük miktarlar ile verginin temel almaşığını oluşturur. Belli bir anda gelir sağlamak isteyen yönetimler vergileme yada borçlanma biçimindeki iki seçenek arasında bir tercih yapmak durumundadırlar. Bu temel seçenekler dışında kalan diğer yollardan - örneğin, para basarak yada devlet mülklerinden - sürekli gelir elde etme imkanı, bu iki kaynağa kıyasla, çok sınırlıdır.⁵⁹

Devlet, mevcut vergi yasaları ile elde edilebilecek olanın çok üstünde gelire ihtiyaç duyabilir. Savaş, doğal afetler gibi olaylara bağlı olarak harcamaların birden artışı yada gelirlerin azalışı karşısında, ek gelir ihtiyacını kısa sürede çözebilmek için borçlanmaya gidilir. Çünkü vergi gelirlerinin kısa sürede önemli ölçülerde yükseltilmesi teknik, ekonomik,

⁵⁷ Metin Erdem, Devlet Borçları, Bursa: Ekin Kitapevi, 1996, s.6.

⁵⁸ Mehmet E.Palamut, “Atatürk ve Kamusal Borçlar”, **İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Bursa, Ağustos 1981, s. 115-116.

⁵⁹ Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, Ankara: İmaj Yayınevi, 2003, s.413.

politik sebeplerle mümkün olmayabilir. Vergi yasalarının değiştirilmesi, yeni yasaların çıkarılması, uzun zaman alabilir. Bu durumda acil gelir ihtiyacının karşılanması mümkün olmaz. Mevcut vergi yükünün çok yüksek olması bu yükü artırma çabalarının başarısını güçleştirebilir. Kısa dönemli gelir ihtiyacının borçlanmayla karşılanması, ileride şartlar daha uygun olduğunda vergi gelirleriyle bu borcun tasfiyesi uygun görülebilir.⁶⁰

Kamuoyundan gelen baskılara bağlı olarak, vergi gelirlerini artırma yolu, politikacılar için çoğu zaman uygun görülmez. Buna karşılık borçlanma kararı çok kolaylıkla verilebilir. Geçmişte olduğu gibi günümüzde de borçlanma imkanının varlığı, vergi yerine borçlanmayı tercih yolundaki kolaycılığı teşvik edebilmektedir. Nitekim Türkiye bütçelerinde son yıllarda harcamaların çok gerisinde kalan bütçe gelirleri, ya harcamalarda azaltmayı yada vergi gelirlerinde artışı zorunlu kılmasına rağmen bütçe açığının borçlanma ile karşılanmasına çalışılmaktadır. Ayrıca, bütçedeki bu fark, borçlanmayla kapatılamayacak kadar da büyük olduğundan, açık bir bütçenin kamuflajından başka bir şey değildir.

2-1- Borçlanma Gereğinin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Ekonomik Etkileri

Türkiye Ekonomisinde temel makro ekonomik sorunlar içerisinde yer alan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) temel sorun olarak 1980’li yılların başına gelindiğinde belirgin hale gelmeye başlamıştır. 24 Ocak kararları olarak bilinen yapısal değişim ve dönüşümü başlatan kararların alınmasına zemin hazırlayan en önemli gelişmelerden birisi KKBG’nin 1979’da Gayrisafi Yurtiçi Hasılanın % 9,4’üne ulaşmış olmasıdır. Uygulamaya konulan 24 Ocak İstikrar Kararları sonrasında belli bir mali disiplinin sağlanmış olduğu ve bu oranın 1980’lerin ortalarına doğru ciddi bir azalma içerisine girmiş olduğu görülmektedir. Kamu açıklarının büyümesinin doğal sonucu olarak KKBG’ndeki artışlar, kamu borç stokundaki artışın en belirleyici unsurudur. Büyük ölçüde KKBG’nin açık finansman ile karşılanıyor olması enflasyonist baskıların artmasına neden olmuştur. Özellikle 1990’ların başından itibaren kamu mali disiplinindeki aşırı bozulmanın ekonomide reel faizleri artırıcı yöndeki etkileri dolayısıyla kamu borç stokunun aşırı derecede yükselmesi sonucunu doğurduğu görülmektedir. 1994 İstikrar Kararları sonrası yeniden azalma sürecine girse bile, KKBG’ndeki yükselme tekrar hızlanmaya başlamıştır. İç borçların sürdürülemez bir boyut

⁶⁰ Rıdvan Karluk, a.g.e. , s.141.

kazanması büyük ölçüde kamu kesimi açıklarının ve buna bağlı olarak KKBG'ndeki büyümenin sonucudur. Bu gelişme büyük ölçüde mali piyasalarda kaynakların reel maliyetinin yükselmesi sonucunu doğururken, reel ekonomik kesimde yaşanan yüksek kaynak maliyeti dolayısıyla üretim hacminde ciddi daralma, uygulanan kur politikası dolayısıyla ithal mallarının fiyatını cazip hale getirdiğinden ithalatın çok hızlı büyümüş olduğu görülmektedir.⁶¹

Borçlanma gereğinin ortaya çıkışında etkili olan başlıca nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Bütçe açıklarının finansmanı

Olağanüstü harcamaların finansmanı

Kalkınmanın finansmanı

Ekonomik krizlerin aşılması için gerekli olan finansman

Savunma giderlerinin finansmanı

Bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki dengesizliği gidermek için gereken finansman

Maliye politikası olarak borçlanma

Bütçe açıklarının finansmanı: Kamu kesimi finansman açıkları, borçlanma ile kapatılabilir. Ekonomide en önemli açıklar; bütçe, KİT ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarıdır.

Bütçe açıkları esas itibariyle, kamu giderlerinin vergi gelirlerinden fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu giderleri vergi gelirleri düzeyine indirilemeyince aradaki farkın finansmanı için borçlanma gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda devlet, olağan faaliyetlerini yürütürken kamu giderlerindeki artışın, kamu gelirlerinden fazla oluşunu önleyememektedir.⁶² Kamu kesimi açıkları; vergi gelirlerini artırarak, para basarak, döviz kaynaklarını kullanarak, yurt dışından ve/veya yurt içinden borçlanarak karşılanabilir. Ancak vergi gelirlerini artırmak için yeni vergiler konulması veya mevcut vergi oranlarının yükseltilmesi, halkın tepki göstermesi nedeniyle hükümetler tarafından tercih edilen bir yol değildir. Ayrıca kamu kesimi açıklarının para basarak finansmanı, enflasyonist etkileri

⁶¹ Mustafa Sakal, "Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu:1988-2000 Dönem Analizi", **D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, 2002, s.35-60.

⁶² Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2001 s.14.

olması, döviz rezervlerinin ise bütçe açıklarının finansmanı için yeterli düzeyde olmaması ve ödemeler dengesi sorunlarına neden olması sebebiyle, kamu açıklarının borçlanma ile karşılanması yoluna gidilmektedir.

Olağanüstü harcamaların finansmanı: Devlet; deprem, sel baskınları, büyük yangınlar, bir şehri yada bölgeyi yok edebilecek ölçüde büyük felaketler vb. ile karşılaşabilir. Bu gibi durumlarda devlet büyük harcamalar yaparak yaraların sarılması için borçlanmalara girişmek ve dış yardım sağlamak zorunda kalabilir.

Kalkınmanın finansmanı: Devlet; ekonomiyi güçlendirmek, milli geliri arttırmak, toplumun refahını gerçekleştirmek için atıl duran kapasitelerin işletilmesi konusunda gerekli yatırımların normal gelirler ile karşılanamaması durumunda borçlanmaya gider.

Ekonomik krizlerin aşılması için gerekli finansman: Ülkeler, herhangi bir nedenle ekonomik krize girdiğinde uygulamak zorunda kaldığı istikrar programlarının zorunluluğu olarak dışarıdan ve içeriden finansman bulmak zorundadır.

Savunma giderlerinin finansmanı: Ülke bir savaş tehlikesi ile karşı karşıya olabilir yada bir savaş içinde olabilir. Günümüz savaşları çok maliyetlidir ve gittikçe daha yüksek maliyetler ortaya çıkardığından büyük finansman sorunları yaratır. Ayrıca ülkede yaşanan terör ortamı da kaynak gereksinimi ortaya çıkarır. Savaş sonrası savaşın yaralarının sarılması ve yeniden imar nedeniyle borçlanma büyük önem taşır.

Vadesi gelen borç ödemeleri için yeniden borçlanma: Geri ödeme zamanı geldiği halde normal gelirler ile finanse edilemeyen borçlar, yeni bir borçlanma ile karşılanabilir. Türkiye’de genellikle bu borçlanma yoluna sıklıkla gidilmektedir.

Bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki dengesizliği gidermek için gereken finansman: Bütçelerin yıl içinde gelirlerin sağlanma ve giderlerin yapılma zamanları arasında, dengesizlik doğması nedeniyle ülkeler kısa vadeli borçlanmaya gider.

Maliye politikası olarak borçlanma: Borçlanma politikası da vergiler ve kamu harcamaları gibi maliye politikası aracıdır. Devlet ekonomide tam istihdamı sağlamak, fiyat istikrarını sağlamak, gelir dağılımını yeniden düzenlemek, iktisadi kalkınma ve büyümeyi gerçekleştirmek ve kaynak tahsisinde büyümeyi etkinliği sağlamak amacıyla da, maliye politikası aracı olarak borçlanmaya gidebilir.

2-2- Borçlanmanın Sürdürülebilirlik İmkânları ve Çözüm Yolları

1980’den itibaren izlenen liberal politikalar ilkin ekonomide olumlu gelişmeler ortaya çıkarmışsa da 1990’lı yılların başından itibaren durum tersine dönmüş, Körfez krizi ve sonrasında yaşanan ekonomik kriz, petrol fiyatlarının tırmanmaya başlaması, 1997 yılında başlayan Asya krizi ve ardından 1997’de yaşanan Rusya krizi dolayısıyla gerek kamu kesimi dengesi ve gerekse ödemeler dengesi üzerindeki etkileri çok olumsuz olmuştur. Türkiye’nin içinde bulunduğu büyük risk taşıyan ülkeler liginde borçlanma maliyetlerinin yükselmesi para ve sermaye piyasalarındaki fonların daha yüksek maliyetle sağlanması sonucunu getirmiştir.

Türkiye’de 1989’den itibaren kamu maliyesindeki bozulma sürecinin özellikle kamu finansman açıklarının ve bütçe dışı borç anapara ödemeleri dolayısıyla oluşan kamu kesimi borçlanma gereğinin büyümesine paralel olarak reel faiz oranlarının yükselmesi iç borç stoku ve dış borç stokunu çok hızlı bir biçimde arttırmıştır.

Türkiye ekonomisindeki gelişmelerin daha çok reel faizlerin büyüme oranının oldukça üzerinde realize olması nedeniyle faiz dışı dengenin de açık vermesi gibi bir sonucu ortaya çıkarmış, bu sonuç iç ve dış borç stokunun çok hızlı büyümesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren gittikçe sıklaşan aralıklarla yaşanan krizlerde dışsal birtakım etkenlerin de rolü olmasına rağmen, temel neden kronik kamu açıkları nedeniyle artık sürdürülemez bir noktaya gelmiş bulunan iç borç dinamiğidir. Bu iç borç dinamiğinin ortaya çıkışı incelendiğinde şu çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır: kamu kesimi toplam borç stokunun GSMH’ya oranı 1990 yılında % 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda % 61’e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcı bir görüntü sergilemektedir. 1990 yılında GSMH’nın % 6’sı olan iç borç stoku, 1999’da % 40,9’a çıkmış, 2000 yılında ise % 38,8 olmuştur. Borç stokundaki bu artış, 1990’lı yılların ilk yarısında yüksek oranlarda

seyreden faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarısında ise yüksek reel faizlerin etkisi ile daha belirgin hale gelmiştir. 1990-1994 arasında yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSMH'nın % 4,5'i kadar açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren işlevsel kamu açığı % 8,5 olmuştur. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSMH'nın % 0,1'i oranında fazla verirken, işlevsel denge % 5,8 açık vermiştir. Bu şu anlama gelmektedir: faiz dışı dengede bir iyileşme meydana gelirken reel faiz düşmediği için enflasyondan arındırılmış faiz ödemeleri artışını sürdürmüş ve olumsuz borç dinamiği devam etmiştir.⁶³

Teorik tartışmalarda toplam borç/Gayrisafi yurtiçi hasıla oranının hızlı bir biçimde yükselerek artması söz konusu ise, kamu açıklarının sürdürülemez nitelik kazanması olağan hale gelmektedir. Açıkların sürdürülemez hale gelmesi önemli ölçüde vergi gelirlerinin çok büyük bir kısmının borçlanma faizlerinin ödemeye yetecek duruma gelmesi kamu açıklarının ve borçlanmanın sürdürülemez olduğu anlamına gelmektedir. Geline bu nokta itibarıyla radikal önlemlerin alınması kaçınılmaz hale gelmektedir. Buna göre kamu açıklarının ve kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği açısından geleceğe yönelik kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin ne olması gerektiği konusundaki değerlendirmeler sorunun çözümü için atılacak en önemli adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Esas itibarıyla konu incelenirken, kamu dengesi içerisinde yer alan bütün kurumların bütüncül bir yaklaşım içerisinde ele alınması ve gelecekte bu denge içerisinde yer alan kurumların harcamalarının kısılması ve gelirlerinin artırılmasına yönelik uygulanacak bir politika, mevcut durumun tespiti ile yakından ilgili olmaktadır. Eğer kamunun yükümlülükleri varlıklarından yüksek ise hükümetlerin borçlarını ödeyemez duruma düşmeleri hali geçerlidir. Literatürde acze düşme şeklinde ifade edilen bu durum, kamunun gelirini arttırmadan borçlarını ödeyemeyeceği anlamına gelmektedir. Bu dış borçlarda moratoryum, iç borçlanmada da konsolidasyon yapılması anlamına gelmekte, ancak bu politika uygulamaları ülkenin uzun süreli bir borçlanma krizi ile karşı karşıya kalması gibi bir sonucu doğurması da kaçınılmaz olmaktadır.⁶⁴

⁶³ Hakkı Soylu, “Kamu Açıkları ve Türkiye Ekonomisindeki Etkileri”, <http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/doc/2001-2/4-bilder.doc> (01/12/2005)

⁶⁴ Mustafa Sakal, a.g.m. , s.35-60.

Türkiye'nin borçlanması yol açan faktörlerin başında ödemeler dengesi açıkları gelmektedir. Türkiye'nin bir an önce bu dengeyi kurmak için gerekli girişimlerde bulunması bir zorunluluk olmaktadır. Teorik olarak dış borç, iç tüketim artışından ortaya çıkıyorsa, ileriki dönemlerde tüketime düşürülmesi yoluyla azaltılabilecektir. Fakat borç verimli yatırımların artışından kaynaklanıyorsa, yatırımlardan elde edilecek gelir dış borcu ödeyecektir. Sürdürülebilirlik açısından diğer olumsuz gelişme de birincil bütçe dengesinin açık vermesidir. Toplam kamu harcamalarından faiz ödemelerinin indirilmesi ile elde edilen birincil kamu harcamalarının kamu gelirleri ile karşılanması ve faiz ödemelerinde kullanmak üzere birincil bütçe fazlasının oluşması borçların itfası açısından son derece önemlidir. Birincil bütçe fazlası ile borç faiz yükü karşılanamaz ise, sadece eski borcun anapara tutarı kadar değil, fakat faiz bölümü için de yeni borca başvurmak gerekir. Böyle bir durumda kamu borçları artarak, büyük boyutlara ulaşır. Türkiye'nin şu anda içinde bulunduğu durum borçlarını ödeyebilen fakat borcunu ödemek için yeniden borçlanmaya giden ve bu kriter açısından borçların sürdürülebilirliği pek sağlıklı durumda bulunmayan bir ülke olmaktadır. Bir ülkenin borç ödeme gücünün devamı ile harcamalarının bugünkü değere indirgenmiş gelirlerini aşmaması gerekir. Özetle borçların kontrolü cari işlemler açığını kontrol altına almaktan geçmektedir.⁶⁵

Kamu açıklarını finanse etmek için kullanılan borçlanma aracı iki durumda sürdürülemez hale gelebilir. Bunlardan birincisi birincil bütçe dengesinin açık vermesi, ikincisi ise reel faiz oranlarının reel büyüme oranından yüksek olmasıdır. Birincil dengenin fazla verdiği ve nominal büyüme oranının nominal faiz oranına eşit olduğu ve bu eşitliğin sürekli olarak korunduğu durumda, başlangıçta borç stoku/GSMH oranı %100 bile olsa bu oran zaman içinde giderek azalacaktır. Aksi durumda ise borç stokunun patlamaya doğru gitmesi kaçınılmaz olur. Kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğinin bir başka göstergesi ise, reel kamu geliri artışının reel borç faizi artışını karşılamasıdır. Eğer, reel kamu gelirlerinin artışı reel faizlerin artışından fazla ise kamu borçlarını sürdürme imkanı vardır. Aksi halde borcun parasallaştırılması kaçınılmaz olur.⁶⁶

⁶⁵ Haluk Tandircioğlu, "Türkiye'de Dış Borç sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması", **D.E.Ü.S.B.E. Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2000, <http://sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/tandircioglu.htm> (10.11.2005)

⁶⁶ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu, Yeşim Kartallı, Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası Yayını, 1995, s.65-67.

Maastricht Antlaşması ile, Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen Yakınlaşma Kriterleri'nin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Ekonomik ve Parasal Birliğin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve Türkiye gibi AB'ne aday ülkelerin de ekonomik reform tasarılarına yön göstermesi açısından Maastricht Antlaşması'nın üye ülkelerin Avrupa Para Birliği'ne katılabilmeleri için tespit ettiği Yakınlaşma Kriterleri olarak adlandırılan kriterler şunlardır:

Enflasyon Oranı : Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'nde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.

Bütçe Açığı : Üye ülke bütçe açıkları GSYİH'nın yüzde 3'ünü aşmamalıdır.

Faiz Oranı : Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

Kamu Borçları : üye ülkenin devlet borçları, GSYİH'nın % 60'ını geçmemelidir. Bu değerin aşıldığı ülkelerde, oranın düşürülmesi için tutarlı çaba gösterilmesi zorunludur.⁶⁷

AB ülkelerinde mali disiplini sağlamak amacıyla, geliştirilen Maastricht Kriterlerine göre üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı geçmemelidir. Bu oran 2000 yılı AB ülkeleri ortalaması % 64 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisi krizlere olan hassasiyeti ile inişli çıkışlı bir grafik ile kamu borçlarının/GSYİH'ya oranı 2000 yılında % 57,4, Şubat krizinin yer aldığı 2001 yılında % 105,2'ye çıkmış, 2002'de % 94,3'e ve 2003'te ise % 87,4 seviyelerine inmiştir.⁶⁸

2-2-1- Devlet Borçlarının Gelir Dağılım Üzerindeki Etkisi

⁶⁷ Ayşe Günay, Ahmet Özen, "Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinde Değerlendirilmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2002, s.73-74.

⁶⁸ Vildan Serin, "Türkiye Ekonomisinin Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Yeri", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, <http://www.iticu.edu.tr/kutuphane/dergi/d6/M00079.pdf> (20.04.2006)

Devlet borçlanması gelir dağılımına etkisi, borçlanma nedeniyle ortaya çıkan maliyetlerin, toplumun hangi gelir gruplarına yüklendiği ve borçlanma neticesinde hangi gelir gruplarına ne gibi transferlerin yapıldığına bağlı olarak gelişmektedir. Bununla birlikte, devlet borçlanması gelir dağılımı üzerindeki etkisi, anapara ve faiz geri ödemeleri esnasında ortaya çıkmaktadır.

Vergi, toplumda çok değişik katmanları kapsamaktadır. Diğer bir ifade ile, vergi konusu geniş bir kitleyi ilgilendirmektedir. Fakat borçlanma, elinde atıl kaynağı veya birikimi olan daha dar bir kitleyi ilgilendirmektedir. Bu kitlenin gelir ve servet düzeyi yüksektir. Borç anapara ve faizlerini ödemek için başvuru vergiler, daha çok yüksek gelirli kesimlerden alınıyor ise, gerçek anlamda bir yükten bahsedilemez. Çünkü, devlet borçlanma belgelerini alan kitle, aynı zamanda borcun finansmanını da üstlenmektedir. Ters bir durum söz konusu ise, yani, devlet borçlanma belgelerinin anapara ve faizleri, orta ve alt gelir dilimine giren kesimlerden toplanan vergilerle ödeniyorsa, bu durumda orta ve alt gelir dilimindeki kesimlerden, yüksek gelirli kesime kaynak aktarımında bulunuluyor demektir. Bu kaynak aktarımı, gelir dağılımının toplumdaki geniş kitleler aleyhine dönmesine neden olabilir. Borçlanmanın gelir dağılımı üzerinde meydana getireceği olumsuz etkiler, enflasyonist dönemlerde özellikle devletten alacaklı olmayanlar aleyhine daha da artmaktadır. Çünkü, tahvil sahiplerinin devlete borç olarak kullandıkları paralar enflasyon karşısında erirken, bu erime alınacak faizle giderilebilir. Ayrıca tahvil sahibi olmayan kişilerin gelirleri, bir yandan enflasyon nedeniyle azalmakta, diğer yandan bu kişiler ödedikleri vergiler ile devlet borçlarının faizlerini finanse etmektedirler. Paranın satın alma gücünün değişmesi nedeniyle gelir dağılımı devletten alacaklı olmayan kesimler aleyhine bozulmaktadır.⁶⁹

Türkiye’de kamu açıkları ve kamu borçlanmasıyla gelir bölüşümü arasındaki ilişki iki yönden ele alınabilir. Birincisi, bütçede yer alan sosyal nitelikli harcamaların kısılmasının, ikincisi ise, kamu harcamalarının alternatif finansman kaynaklarının gelir bölüşümsel etkisine işaret etmektedir.

Türkiye’de son yıllarda görülen odur ki, kamu borçlanması sürdürülemez duruma geldikten sonra kökten bir vergi ve harcama reformu gündeme gelmekte ve vergi reformu

⁶⁹ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.121-122.

toplumdaki çeşitli baskı gruplarının direnci ile büyük ölçüde başarısız olduğu için geride sadece harcama kısıntıları yapma zorunluluğu kalmaktadır. Bu harcama kısıntıları içinde de en büyük payı personel ödemeleri ile eğitim ve sağlık harcamaları almaktadır. Eğitim ve sağlık harcamalarını özel olarak belirtmemizin nedeni bu harcama kalemlerinin düşük gelir gruplarının en çok talep ettiği kamu harcamaları olmasıdır. Her üç harcama kaleminin toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payları ortalaması 1963-1970 döneminde personel harcamaları oranı % 35,6, eğitim harcamaları oranı 14,92 ve sağlık harcamaları oranı % 3,43 iken, 1971-1980 döneminde sırasıyla % 32,83, % 15,59 ve 3,59 dur. 1981-1992 yıllarında her üç harcama kaleminin konsolide bütçe harcamaları içindeki payları sırasıyla % 27,7, % 13,25 ve % 2,98'e düşürüldüğü görülmektedir. Bu harcamalardaki azalmaya karşılık en çok artan harcama kalemi transfer harcamaları içindeki faiz ödemeleri olmuştur.⁷⁰

İkinci olarak, kamu harcamalarının finansman kaynaklarının vergi ve açık finansman ile karşılanan kısmını ele alalım. Bütçe harcamalarının % 80 civarında bir kısmı vergi ve diğer bütçe gelirleri ile geri kalan kısmı ise borçlanma ile karşılanmaktadır. Bu noktada devlete vergi veren kesimler ile borç veren kesimlerin ayrıştırılması önem kazanmaktadır. Vergi gelinlerinin % 50 civarında bir bölümü doğrudan vergilerden elde edilmektedir. Bunlar arasında en büyük payı gelir vergisi oluşturmaktadır. Gelir vergisinin % 56'sını ise ücretlerden alınan vergiler meydana getirmektedir. Diğer yandan dolaylı vergilerin büyük bir bölümü tüketim safhasına yansıyan vergiler olduğu ve ücretlileri tüketim eğilimi en yüksek olan kesim olarak varsayabileceğimiz için bu vergilerin de ücretlilerin gelirleri içinde daha fazla yer aldığını söyleyebiliriz. Oysa devlete borç veren kesimlerin(esas olarak bankacılık kesimi) ödedikleri vergiler bu kesimin sahip olduğu faiz getirisinden çok daha düşüktür. Kurumlar vergisinin bütçe gelirleri içindeki payının 1985-1992 ortalaması % 10,5 iken iç borç faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı aynı dönem için % 18,5 olmuştur.⁷¹

Türkiye'de kamu açıklarının finansman yöntemleri gelir bölüşümünü ciddi biçimde bozucu yönde etkilemektedir. İç borçlanma senetlerinin tek alıcısı olan bankacılık kesimi aynı zamanda faiz oranlarını da belirleyerek devletin aşırı fon talebi içinde bulunmasından yararlanmakta ve çok yüksek faiz gelirleri elde etmektedir. Ayrıca ticaret ve sermaye kesimi

⁷⁰ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu, Yeşim Kartallı, a.g.e. , s.62.

⁷¹ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu, Yeşim Kartallı, a.g.e. , s.63-64.

de tasarruflarını yatırıma yöneltmek yerine rant elde etmeyi tercih etmektedir. Bu kesimlerden vergi yerine borç alındığı için bir yandan faiz gelirleri artarken diğer yandan vergi sonrası karları artmaktadır. İç borçların sınırlarına gelindiği ve T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurulduğu zaman ise ortaya çıkan enflasyondan bu kesimler en az etkilenmektedir. Çünkü bu kesimlerin gelirleri kolaylıkla enflasyon vergisine matrah olan parasal tabanın dışına çıkabilmekte yada pozitif reel faizler ile korunmaktadır. Tasarruf eğilimi çok düşük hatta sıfır olan ücretli kesimlerin gelirleri ise bütünüyle enflasyon vergisine matrah oluşturmaktadır.

Borçlanma ihtiyaçlarının gelir azaltıcı bir etki doğurması paradoksal bir gelişmedir. Gerçekten de gelir azlığı sebebiyle borçlanmaya başvuran devlet, bu ihtiyacını karşılayan kurum ve kişilere sağladığı vergi vb. avantajlar devletin elde ettiği gelirleri azaltmaktadır.

Gelir dağılımındaki bozulmaya borçlanmanın yaptığı etki ise çok açıktır. Çünkü borç için ödenecek faizin bu borçtan elde edilecek hasıla artışını aştığı her durum sermayeden yemek, ülke milli hasılasını dengesiz bir şekilde dağıtmak veya dışarıya transfer etmek demektir. Çünkü devlete borç verme imkanına sahip olan kesim % 15-25 aralığında bir reel gelir elde ederken, GSMH büyümesi % 5'ler düzeyinde bulunmaktadır. Bu da çalışan ve üreten kesimden faiz rantı elde edenlere reel anlamda yaklaşık % 10'luk bir gelir transferi yapılması anlamına gelmektedir.⁷²

Borcun sürdürülebilirliği için gerekli faiz dışı fazla yaratma süreci bütçe kompozisyonunun belirleniminde ön plana geçmektedir. Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının yüksekliği bütçenin diğer alanlarının düzenlenmesinde etkili olurken, bütçe içindeki nispi ağırlığın dışında bu türden bir ilişkinin yarattığı ekonomik düzlem giderek daha fazla finansal sisteme bağımlı hale gelmektedir. Rant eksenli bir ekonomik yapılanma kaynakların etkin kullanımına engel teşkil etmesinin yanında, kaynakların toplumsal alandan finansal piyasalara aktarımına da neden olmaktadır. Bu sürecin yoksulluk görüntüleri her geçen gün artmaktadır. Bütçenin bu şekilde yapılanması, bütçeden özellikle toplumsal hakların başında gelen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi birincil sosyal nitelikli harcamaların kısılmasına

⁷²

Muhammet Akdiş, "Türkiye'nina.g.k.

neden olurken, yüksek reel faize uyarlanmış bir ekonomide ortaya çıkan maliyet baskısı fakirleşmeyi de artırmaktadır.⁷³

Bu anlamda Türkiye’de 1980’de yaşanan ve aynı doğrultuda sürdürülen dönüşümü, sadece ticaretin serbestleştirilmesi, döviz kuru ve faiz oranlarının belirlenmesinin piyasa güçlerine bırakılması ve mali piyasaların serbestleştirilmesi olgularından ibaret saymak basit ve yanlış bir yaklaşımdır. Bu dönüşüm aynı zamanda ulusal ekonominin birikim ve bölüşüm ilişkilerini de derinden etkilemiş ve iktisadi artığın (ve sermaye kesimi gelirlerinin) yaratılması ve yeniden dağıtılmasına yönelik bölüşüm ilişkilerinin yeniden yapılanmasına yol açmıştır. Bu süreçte, 1960’lar ve 70’ler boyunca yurt-içi talebe dönük ve dış ticarete koruma rantları ile beslenen ulusal sanayinin öngördüğü iktisadi artık biçimleri nitelik değiştirmiş; ve giderek, devletin daha aktif bir biçimde düzenleyici olarak rol aldığı, daha dolaylı transfer ve kaynak aktarımı ilişkilerinin devreye sokulduğu bir bölüşüm ve birikim modelini gerçekleştirmiştir. Bu arada devlet aygıtı da gerek iktisadi işlevleri, gerekse idari etkinliği açısından yeniden biçimlendirilmiştir. Özetleyerek vurgulamak gerekirse, Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana egemen olan yaklaşım, devletin iktisadi yaşamdaki konumunu artık üretici veya yatırımcı değil, düzenleyici olarak görmektedir.

Türkiye ekonomisinde varolan sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla Uluslararası Para Fonu (IMF) ile stand-by anlaşması yapılmış ve bu doğrultuda 2000 yılının başında uygulanmaya başlanmıştır. “Enflasyonla Mücadele ve Yapısal Reform Programı” olarak adlandırılan uygulamalarla enflasyonu ve reel faizleri hızla aşağı çekmek, kamu dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak ve ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamını sağlamak amaçlanmıştır. Ancak, ülkede yaşanan ekonomik bunalımdan çıkış için getirilen düzenlemeler, başta çalışanlar olmak üzere dar ve sabit gelirli kesimlerin yaşama ve çalışma koşullarını daha da ağırlaştırmıştır. Çalışmaları karşılığı elde ettikleri gelirle geçinen toplumun düşük gelirli kesimleri sosyal içerikten yoksun yaklaşımlar sonucu yine mağdur edilmiş, anılan istikrar politikası sonuç itibarıyla yine çalışanların fedakarlığına dayandırılmak istenmiştir.

⁷³ Sezai Temelli, “Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002”, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebliğler /7-1.doc , (10.05.06).

Türkiye ekonomisinde 1999 yılı itibariyle gelinen nokta birçok yönden tıkanmanın varlığını ortaya koymuştur. Ülkenin durumu özetlenecek olursa; iç ve dış borç sarmalına girilmiş, 104 milyar dolar dış borç ve 43 milyar dolar iç borç ile karşı karşıya kalınmıştır. İç ve dış borç miktarının milli gelire oranı yaklaşık yüzde 75'e ulaşırken, her geçen yıl ödenen dış borç anapara ve faiz toplamı giderek yükselmiş ve yeni dış borç sağlamanın maliyeti artmıştır. Kamu bütçesindeki açık vergi yerine borçlanmayla kapatılmaya çalışılmış, yükselen faizler bütçedeki faiz ödemelerine ayrılan payı genişletirken kamu hizmetleri gerilemiştir. Yaşanan enflasyon ise yüzde 70'ler düzeyinde sürgit özelliği kazanmıştır. Ekonomi yatırım yapamaz duruma gelmiş, sağlıksız finansman sektörü ve devletin borçlanma sisteminde yarattığı ranttan yararlanmak için çok sayıda bankanın kurulduğu ve bir çok işadının kendi bankasını kurma hevesine kapıldığı bir yapı oluşmuştur. Bu ortamda ahlak sistemi erozyona uğramış, yolsuzluk ve usulsüzlük artmıştır. Bu yapı içerisinde gelir dağılımı iyice bozulmuş ve toplum yoksullaşmıştır.⁷⁴

2-2-2- Devlet Borçlarının Yatırımlar Üzerindeki Etkisi

İç borçlanma, faiz oranlarını arttırmıştır. Merkez Bankasından borçlanma doğrudan enflasyona neden olur. Dış borçlanma ise döviz üzerine baskı yaparak yüksek faiz düşük kur politikasının uygulanmasını zorunlu kılar ve ülkeyi dış şoklara açık hale getirir. İç borçların yüksekliği nedeniyle dış borçlanma ise, borç stokunun katlanarak artmasına yol açar. Ülke parası sürekli değer yitirir ve faiz oranları kesinlikle düşürülemez. Ekonomik yapı böyle bir ortamda değişir. Üretken bir ekonomik yapı yerine, rant geliri ile beslenen bir ekonomik yapı doğar. İç borçlar yatırım maliyetlerinde artışa neden olmaktadır. Yüksek faiz oranları yatırımların alternatif maliyetlerini arttırmaktadır. Böylesi bir ortamda işletmeler, yatırımlarını sadece kendi öz kaynaklarıyla oluşturabilirler. Vergiden kaçınırlar, dış borç bulurlar, fiyat artışlarına giderler. Öte yandan borçlanma nedeni ile ortaya çıkan yüksek faizler, işletmelerin finansal yapılarını bozar. Onları yatırım tembelliğine iter. Türkiye'de 500 büyük sanayi kuruluşunun bilançolarını inceleyen bir çalışmada, bu işletmelerin üretim arttırıcı faaliyetler içinde olmadıkları, rant gelirine, özellikle de devlet tahvili ve hazine

⁷⁴

Enis

Bağdadioğlu,

'Ekonomik

Bağımsızlık',

<http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleekonomikbagimsizlikveturkiye.htm> , (05.08.2006).

bonosuna önem verdikleri tespit edilmiştir. İç borçlar, özel sektörün verimli alanlarda yatırım yapmasını, üretimi arttırmasını ve ekonomik büyümeyi engeller.⁷⁵

Türkiye’de de dış borçlanma ile gerçekleştirilen yatırımların bir çoğu kendi borçlarını ödedikleri gibi, yeni yatırımları da finanse edebilmişlerdir. Bu nedenle 1990 yılına kadar dış borçlanma artış eğilim içerisinde iken, yatırım harcamalarının da artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Fakat 1990 yılından sonra bu ilişkinin tersine dönerek, borçlanma arttığı halde yatırım harcamalarında azalış başlamıştır. Bu demektir ki, borçlanmalar yatırım harcamaları dışındaki alanda kullanılmaktadır. Bu durum borçlanma açısından istenilmeyen bir durumdur. Çünkü borç ödeme dönemi geldiğinde mevcut borçların, getirisi olan harcamalarda kullanılmaması nedeniyle, mevcut vergi gelirleri ve yeniden borçlanılarak ödemek zorunda kalınmakta, bu durum borç stoklarının daha da artması ile sonuçlanmaktadır. Dış borçlanmada ödeme gücümüzü zorlamayacak miktar ve şartlarda alınan kredilerin en rasyonel biçimde üretim ve ihracat artışında kullanılması gerektiği bilindiği halde, Türkiye bugüne kadar dış borçlarını muntazaman ve gecikmeksizin ödemekte olmasına karşılık, üretimi artırıcı yöndeki prodüktif yatırımlara kaynak ayıramamanın sıkıntısını çekmektedir. Bu itibarla Türkiye’nin dış borçlarını ödemekte sıkıntı çekmemesi yeterli olmayıp, aldığı borçları yatırım harcamalarına kanalize ederek ekonomisini güçlendirmesi ve böylece borç ödeme kapasitesini artırması gerekmektedir.⁷⁶

Kamu açıklarının yatırımlar üzerindeki negatif etkisi (crowding out) en çok mali piyasalardan dışlanması biçiminde gerçekleşmektedir. Özel kesimin mali kesimlerden dışlanması iki şekilde olabilir: 1. Bankacılık kesiminin ödünç verilebilir fonlarını özel kesime kredi olarak vermek yerine devlet borçlanma senetlerini satın alması 2. Menkul kıymet piyasalarında özel kesimin hisse senedi ve tahvillerinin yerini devletin tahvil ve bonolarının alması. Buna göre, belirli bir tasarruf düzeyinde, özel kesimin yatırımlarını finanse etmek için banka kredisi kullanması ve/veya değerli kağıt ihraç etmesi imkanları kısıtlanmaktadır. Önce birinci hususu ele alalım. Bankacılık kesiminin toplam varlıkları içindeki kredilerin payı 1990 yılından sonra bir miktar azalma göstermiş ise de yine de en önemli payı oluşturmaktadır.

⁷⁵ Ferhat Başkan Özden, “Türkiye’de İç Borç Sorunu ve İç Borçların Sınırlandırılması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Türk Ekonomisi Özel Sayısı, Yıl 5, Sayı 27, Mayıs-Haziran 1999, s.353-373.

⁷⁶ Metin Meriç, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-3.doc> (08.01.2006).

Gerek bankacılık kesimi kredilerinin gerekse T.C. Merkez Bankası kredilerinin kaynağını oluşturan, özel tasarruflar olduğu kadar 1989 yılından sonra artmaya başlayan dış kaynak giriştir. Kaynak harcama dengelerini incelediğimiz zaman dış kaynak girişi/GSMH oranının 1985-88 ortalamasının % 0,2 olmasına karşılık 1989-92 ortalamasının % 1,2'dir. Dış kaynak girişindeki bu artışı sağlayan faiz kur makasıdır. Döviz kuru artışının enflasyon artışının altında kalması yani Türk Lirası'nın reel olarak değer kazanması ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bakımdan ihracatı kovma etkisinden bahsedilebilir. Özel kesimin menkul kıymet piyasalarından dışlanması ise, menkul kıymet piyasalarında kamu kağıtlarının önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Eylül 1993 itibariyle menkul kıymet satışlarının % 86,5'i bankacılık kesimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu satışların % 92'sini devlet tahvili ve hisse senetleri oluşturmaktadır. Bu durumun üretimde azalmaya neden olmaması özel kesimin dışarıdan borçlanma imkanlarının artması ve iç talebin canlanmış olmasıdır. Bunu sağlayan ise, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ve reel ücretlerin artmış olmasıdır. Ancak kamu açıklarının ve kamu borçlanmasının birbirlerini besleyerek sürekli artması dış kaynak girişiyle sağlanan reel kesim dengelerini alt üst etmiştir. Kamu açıklarının ve finansman biçiminden kaynaklanan faiz ödemelerinin yatırımlar üzerindeki asıl dışlayıcı etkisi, kamu yatırımlarında olmuştur. Bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1981-89 döneminde, yıllık ortalama olarak, % 18'den 1990-1992 döneminde % 12,84'e düşmüştür.⁷⁷

2-2-3- Sermaye Piyasası, Para ve Kredi Politikası Üzerindeki Etkisi

Finansal piyasalar; 1980 sonrasında dışa açık piyasa ekonomisinin uygulanması ile birlikte 1981 yılında faiz hadlerinde sınırlamanın kaldırılması, 1984 yılında 30 sayılı karar ile döviz alım satımının serbestleştirilmesi, 1986'da Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK) kurulması ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (İMKB) işleme başlaması, 1987'de açık piyasa işlemlerine başlanması ve 1989 yılında ise kambiyo kontrolünün tamamen kaldırılması ile, yurt içi ve yurt dışından sermaye hareketlerinin serbestleşmesine dayalı 32 no'lu kararın uygulamaya konulmasıyla hareketlilik kazanmıştır.⁷⁸

⁷⁷

İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu, Yeşim Kartallı, a.g.e. , s.61-62.

⁷⁸

Mehmet Şişman, **Mali Sermayenin Küreselleşmesi**, İstanbul: Set Yayınları, 2003, s.106.

Türk Lirasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun'da düzenlemeyi getiren 11 Ağustos 1989 tarihli 32 sayılı kararla; sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, mali piyasalarda serbestleşmeye tam geçiş süreci başlatmıştır. Bu karar ile birlikte döviz fiyatı; uluslararası mali piyasalar ve Türkiye arasında karşılıklı fon alımlarıyla belirleniyordu. Bu karar aynı zamanda T.C. Merkez Bankası'nın para politikaları üzerindeki denetimini kaybetmesine ve para politikaları üreten değil sadece döviz rezervlerini idare eden bir kurum haline gelmesine neden olmuştur. Böylece gerçekçi reel kur uygulamalarından sapmalar yaşanmaya başlanmıştır. 1989 sonrası Türkiye'de sermayeyi içeri çekebilmek amacıyla yüksek reel faiz ve düşük kur politikaları uygulanmış bu ise; Türk mali piyasasının sığ olmasının da etkisiyle ekonominin spekülasyona açık bir piyasa haline gelmesine neden olmuştur.⁷⁹

Borçlanma para ve kredi politikası yönünden değişik etkiler meydana getirmektedir. Merkez bankasından borçlanma imkanı olan devlet, kısa süreli tahvillerini doğrudan merkez bankasına satar. Borçlanılan miktar merkez bankasındaki devletin hesabına alacak kaydedilir. Merkez bankaları, ekonomik dengenin sağlanmasında açık piyasa işlemlerine başvurur. Yani, para ve kredi hacmini denetlemek için tahvil ve döviz alım-satımında bulunur. Bu anlamda devlet borçlarının çokluğu merkez bankalarının bu görevlerini kolaylaştırmaktadır. Diğer bir ifade ile, açık piyasa işlemlerine başvurulması, seçme imkanları ve likidite kolaylıkları sağlamaktadır.

Devlet borçlarının para piyasası üzerindeki yükünü ölçmek oldukça güçtür; kısa vadeli devlet borçları, dalgalı borçlar para piyasası üzerinde yük oluşturur. Kısa vadeli devlet borçlarının yükünü ölçmenin zorluğu, kullanılan para piyasası araçlarının çokluğundan ve para piyasası kurumlarının sahnede rol almasından ileri gelmektedir. Hazine, kısa vadeli borçlanmak istediğinde, kısa vadeli borç senetleri, hazine bonoları ihraç ederek, bankaların kapısını çalar, bankaların söz konusu bonoları satın almasını ister. Bankalar, hazinenin nakit ihtiyaçlarını karşılayabilmek için, çeşitli teşebbüslerde bulunurlar. Kanuni karşılık oranlarının düşürülmesini, dispoñibilite oranlarının yükseltilmesini, hazine bonusu satın almaları halinde, hazine bonolarının nakit gibi işlem görmelerini, kasa mevcudu içinde sayılmalarını ve merkez bankası nezdindeki reeskont limitlerinin yükseltilmesini isterler. Tüm bu talepler, bankaların merkez bankasındaki alacaklı hesaplarının azalması, buna mukabil borçlu hesaplarının

⁷⁹

Mehmet Şişman, a.g.e. s.108-109.

yükselmesi sonucunu doğurur. Hazine, bankalara hazine bonosunu ne kadar çok satarsa, bankacılık sisteminin özel sektöre açabileceği kredi de o derece azalır. Bu işlemler, hazine, merkez bankası ve bankalar arasında olduğundan, halk bu işlemlerin farkında olmaz. Hazine nakit ihtiyaçlarını karşılayabilmek için tasarruf sahiplerine ve tasarrufçu kurumlara hazine bonosu satmaya başlayınca, bankacılık kesiminden mevduat çekilir. Mevduat çekilmesi, bankaların kredi kaynaklarında bir düşme meydana getirir. Faiz haddi yükselir ve özel firmaların nakit ihtiyaçlarını kısıtlayarak yakınmalarına yol açar.

Sermaye piyasaları, hisse senedi, tahvil ve benzeri menkul değerlerin alınıp satıldığı diğer bir ifade ile, orta ve uzun vadeli yatırım fonları arzının ve yatırım fonları talebinin karşılaştığı piyasalardır.

Devletin ve kamu kuruluşlarının ekonomiye müdahaleleri ve harcamalarının artması sebebiyle, sermaye piyasalarında büyük ölçüde borçlanmakta ve bu şekilde oluşturduğu talep, özel sektör kazançlarını azaltmaktadır. Devletin sermaye piyasalarındaki talebi doğrudan yada dolaylı olmaktadır. Yeni menkul değerler ihracına giderek doğrudan sermaye talebinde bulunabileceği gibi, tasarruf sandıkları, sigorta kurumları gibi sosyal kurumlarla da sermaye birikimi sağlayarak ve senetlerin rantlarını vergileyerek, dolaylı yoldan da gelir elde etme yolunu seçebilir.

Kamu borçlanma ihtiyacı mali yapının tümüyle devleti finanse eder hale gelmesine sebep olmaktadır. Kamu borçlarının büyüklüğü devlet borçlanması için bankaları önemli bir kaynak haline getirmekte ve devlet kağıtlarının % 70 ila % 90 arasında değişen miktarlarını bankalar satın almaktadır. Türkiye’de 2002 yılında devlet borçlanmasında bankaların ağırlığı % 80 civarında olmuştur; devlet tahvili ve hazine bonolarının birincil piyasadaki alıcıları içinde diğer aktörler küçük oranlarla temsil edilmiş, toplam borçlanma kağıtlarının % 15’i resmi kurumlara, %4’ü özel sektöre, %1’i de hane halkına satılmıştır. Kamu borçlanmasında bankaların birinci derecede rol almaları ise bankaları esas işlevlerinden uzaklaştırmaktadır. Bu durumda bankaların topladıkları fonları reel kesimi finanse etme fonksiyonu değişmiş olmakta, bankalar devleti fonlayarak ayakta kalan kurumlara dönüşmektedirler. Devlete borç vererek yüksek karlar elde etmenin dayanılmaz cazibesi bankaları sendikasyon kredileri olarak açık pozisyonlara girmeye de teşvik etmektedir. Devlet borçlanmasının yol açtığı bu

uygulamalar sonuçta kur riski ile bankaları, faiz riski ile de reel sektörü zor duruma düşürmektedir.⁸⁰

2-2-4- Devlet Borçlarının Konsolide Bütçe Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de borç sorununun önemli nedenleri arasında yer alan kamu finansman açıklarının yapısı incelendiğinde, finansman açıklarının temel belirleyicisinin konsolide bütçe açıkları olduğu görülmektedir. Bu açıkların oluşmasında en önemli nedenin kamu harcamalarındaki artış olduğu kabul edilmekte ise de, başta vergi olmak üzere konsolide bütçe gelirlerinin arttırılamaması da önemli bir yer tutmaktadır. Bütçede karar alma sürecinin nihai karar vericileri olan politikacıların, vergi olarak hizmet sunma yolunun oy getirmeyeceğini düşünmeleri ve borçlanma ile hizmet sunumunu iktidarın yolu olarak görmeleri, bugün yüksek borç stoku ve bunun ortaya çıkardığı ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Türkiye hemen her yıl kamu finansman açığı veren ve bu açıkların GSMH içindeki payının giderek arttığı bir ülkedir. Kamu açıklarının GSMH' ya oranı 1980 yılında % 10 iken, 1985 yılında % 4.6’ya düşürülmüştür. 1990 yılında tekrar artış eğilimi içine giren açık % 10.5’e ve 1992 yılında % 14.6’ya yükselmiştir. 1995 yılında % 5.3’e düşürülen oran 1999 yılında % 15.6’ya, 2001 yılında ise hızlı bir artışla % 16.4’e çıkmıştır. Bu oranlar Almanya’da % 1, ABD’de % 4-5, Fransa’da % 2, İngiltere’de % 1-1.5 düzeyindedir. Maastricht anlaşması ile de AB ülkelerinde bütçe açıklarının GSYİH’ya en fazla % 3 düzeyinde olması kabul edilmiştir.⁸¹

Konsolide bütçe açıklarının belirlenmesinde, en önemli açık tanımı olarak belirtilen “birincil açık” faiz dışı konsolide bütçe açığını ifade etmektedir. Özellikle birincil açıklar, hükümetlerin konsolide bütçe açıkları üzerindeki kontrol yetkisini belirlemede önemlidir. Bu nedenle günümüzde faiz dışı fazla, faiz dışı açık gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır. Bu durum özellikle bütçelerin faiz yüklerine teslim olmalarından kaynaklanmıştır.

⁸⁰ Muhammet Akdiş, “Türkiye’nina.g.k.

⁸¹ Metin Meriç, a.g.k. , s.9.

Türkiye’de 1980’li yılların sonundan itibaren kamu finansman açıkları büyüme trendine girmiştir. Bu açıkların oluşmasında önceliği konsolide bütçe açıkları çekmektedir. Bu açıkların yıllar itibariyle dağılımına baktığımızda, konsolide bütçe açıklarının toplam açıklar içindeki payının, % 35 ile % 97 arasında değişen oranlarda bulunduğu tespit edilmektedir. Konsolide bütçe açıklarının toplam açıklar içindeki payı 1980 yılında % 35.7 iken, 1984 yılında % 81.9’a ulaşmış, 1990 yılında % 40.8 iken 1995 yılında % 77,5’a, 2000 yılında % 87.5 ve 2001 yılında da % 97,6 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 1990 sonrası konsolide bütçe açıklarının artan dönemsel yapısı, dolaylı olarak borç stoklarının da artmasına neden olmuştur.⁸²

Ülkemizde bütçe açıklarının finansmanında özellikle 1985 sonrası dönemde ağırlık kazanan iç ve dış borçlanma, boyut ve nitelikleri itibariyle bugün ekonominin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan birisi haline gelmiştir. Diğer taraftan, borçlanma maliyetinin artması nedeniyle de faiz giderlerindeki artış, bu oranın yükselmesinde etkili olmuştur. Özellikle 2000 ve 2001 krizleri sonrasında bankacılık krizleri iç borçlanma tutarını arttırmıştır. Borçlanma tutarının çok büyük oranlara yükselmesi faiz oranlarını indirmede güçlükler meydana getirmektedir. Bunun sonucunda bütçede önemli bir yük haline gelen faiz giderlerindeki bu artış, kamu hizmetlerine daha az ödenek ayrılmasına yol açmaktadır. Bütçenin sabit harcama kalemlerinin başında gelen faiz giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı 1990 yılında % 20.3 iken, 2001 yılında % 51’e yükselmiştir. 2002 ve 2003’te de oran düşürülememiştir. İç ve dış borçlanmadaki hızlı artışa paralel olarak, bütçe harcamalarından giderek daha fazla pay alan gider kaleminin faiz ödemeleri olduğu görülmektedir. 1990 yılında vergi gelirlerinin % 23’ ü faiz ödemelerini karşılarken, bu oran 2001 yılında % 133’e fırlamış, 2002 yılında % 86’ya indirilmiştir. Diğer bir deyişle her 100 TL’lık vergi gelirinin 2001 yılında tamamı yetmediği gibi diğer gelir kaynakları ile faizler ödenmiştir.⁸³

Türkiye’de özellikle son on yılda ortaya çıkan kamu finansman açıklarının ciddi bir biçimde büyümesi konsolide bütçe üzerindeki yükün artmasıyla sonuçlanmıştır. Bütçede hızla büyüyen finansman açıkları büyük ölçüde konsolide bütçeden yapılan transfer harcamalarıyla

⁸² Metin Meriç, a.g.k. , s.11.

⁸³ Metin Meriç, a.g.k. , s.13.

karşılanmıştır. Bunun sonucunda bütçede transfer harcamaları her gün artarak, bütçe açıklarının seviyesinin yükselmesine neden olmuştur. Açıkların büyümesi borç stoklarının büyümesini de beraberinde getirmiştir. Borç stoklarındaki artış kamu finansman dengesini olumsuz yönde etkilerken, finansal piyasalarda da kamunun baskısının artması dolayısıyla reel faizler yükselme içerisine girmiştir. Bu durum, bütçe açıklarının artmasına, açıkların da daha fazla borçlanma ile finansmana dönüşmesi biçiminde çalışmaya başlamıştır.

3- Türkiye’de Devletin Borçlanma Yolları

Türkiye’de 1990-2000 döneminde ortalama reel faiz ⁸⁴ yüzde 17.3 düzeyinde gerçekleşti. Bu oranın dönem dönem yüzde 35’in de üstüne çıktığı gözlemlendi.⁸⁵ 1990 sonrasında mali disiplinin bozulması sonucunda, reel faizlerin aşırı derecede artması ile kamu borç stoku aşırı derecede artmış, artan borç stokunun çevrilebilmesi amacıyla tekrar borçlanmaya gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu bölümde; Türkiye’de kamu açıklarının finansmanında kullanılan borçlanma yollarını iç ve dış borçlanma olmak üzere iki ayrı başlık altında inceleyerek, iç ve dış borçlanmanın nasıl yapıldığını ortaya koymaya çalışacağız.

3-1- Devletin İç Borç Finansman çeşitleri

Devletin iç borçlanmaya gitmesinin nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür: ⁸⁶

1- Özellikle, kamu kesimi ağırlığı taşıyan ekonomiler, kamu kesimindeki kaynak açıklarını iç borçlanma yoluna giderek kapatabilirler.

2- Devletin egemenlik yetkisine dayanarak gelir sağladığı vergilerin toplanmasında karşılaşılan güçlükler veya vergilerin toplumsal ve siyasal sıkıntılar yaratması sebebiyle iç borçlanmaya gidebilir.

⁸⁴ Dönemsel Reel Faiz= [(1+Dönemsel Nominal Faiz) / (1+Dönem Enflasyonu)]-1 <http://www.hazine.gov.tr>

⁸⁵ TOBB, ‘Savurganlık Ekonomisi Soruşturması’, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/kamu1.htm> (05.06.2006).

⁸⁶ A.Kadir Işık ve Diğerleri, a.g.e. , s. 66.

3- İzlenen ekonomi ve maliye politikaları sebebiyle, politika aracı olarak iç borçlanmaya gidilebilir.

4- Ekonomide çıkan konjonktürel dalgalanmalar veya istikrarsızlıklar nedeniyle devlet, maliye politikası aracı olarak iç borçlanmayı tercih edebilir.

5- Son olarak devlet, vadesi dolan iç borcu ödemek için, yeniden bir iç borçlanma yapmak zorunda kalabilir.

T.C. Merkez Bankası'ndan sağlanan kısa vadeli avans imkanı 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar Hazine Müsteşarlığı tarafından bütçe finansmanı amacıyla kullanılan araçlardan birisi iken maliye ve para politikalarının etkinliğinin artırılması amacıyla 1995 yılından itibaren bütçe kanunları ve T.C. Merkez Bankası kanunu ile kısa vadeli avans kullanımına artan oranlarda kısıt getirilmesi nedeniyle; bütçe finansmanında daha çok iç borçlanma kullanılmaya başlanmıştır. 1995 yılına kadar kısa vadeli avans kullanımı için limit bütçe giderlerinin % 15'i kadar iken, 1995 yılında bütçe giderleri ile önceki yıl bütçe giderleri arasındaki farkın % 12'si olarak değiştirilmiş; takip eden yıllarda ise % 10, % 6 ve % 3'e indirilmiştir. 1995 yılından itibaren kısa vadeli avans stokunun bir kısmı karşılığında Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) ihraç edilmiş; 1997 yılından itibaren ise Hazine Müsteşarlığı ve T.C. Merkez Bankası arasında imzalanan bir protokolle kısa vadeli avans kullanımı sadece nakit yönetimi amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten itibaren kısa vadeli avans yükümlülükleri ay sonları itibariyle sıfırlanarak 1998 yılına stok artışı yaratılmadığı gibi, 1998 yılında da 337 trilyon TL tutarında olan kısa vadeli avans stokunun tamamı karşılığında DİBS ihraç edilmiştir. Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4651 sayılı kanunla değişik T.C. Merkez Bankası Kanunu'na göre bu tarihten itibaren kısa vadeli avans kullanımına son verilmiştir.⁸⁷

Türkiye'de 1990'dan sonra yapılan iç borçlanmaların çoğunluğu, borç stokunun yüksekliği nedeniyle, mevcut borçların finansmanı için yapılmaktadır. Türkiye'de kullanılan iç borç finansman çeşitlerinden ihale sistemiyle ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri, TAP sistemiyle ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri, doğrudan satış yöntemiyle ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri, halka arz yöntemiyle ihraç edilen devlet iç borçlanma

⁸⁷ Nilgün Pehlivan, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/5-2.doc> (15.01.2006)

senetleri ve bütçe finansmanı dışında ihraç edilen özel tertip tahvillerin ihraç yollarını ve bu borçlanma senetlerinin etkileri incelenecektir.

3-1-1- İhale Sistemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri

Hazinenin iç borçlanma için ihale sistemiyle DİBS ihraç etmesinde çeşitli fiyatlar uygulayabileceği gibi, ortalama fiyat ya da tek fiyat yoluyla ihale yolunu tercih edebilir.

Çoklu fiyattan ihale yönteminin üç versiyonu vardır.⁸⁸

Hazine'nin, borçlanma vadesi ve borçlanmak istediği miktarı ilan edip, faizin oluşumunu ihaleye bırakma,

Hazine'nin borçlanma vadesi ve ödemeyi planladığı azami faizi belirleyip, borçlanacağı miktarı ihaleye bırakması,

Hazinenin vadeyi belirleyip, borçlanacağı miktarı ve ödeyeceği faizi ihaleye bırakması.

Ortalama fiyattan ihale yöntemi, çoklu fiyattan ihale yönteminden farklı olarak borç senedi alıcılarına, teklif ettikleri faiz oranları yerine ihalede oluşan ortalama orandan tahvil alıp almayacaklarının sorulması ve alınacak cevaba göre ihalenin kesinleştirilmesidir. Çoklu fiyattan ihale yönteminde, oluşacak faiz ile teklif edilen faiz arasındaki farkın yüksek olma riski mevcut olduğundan ihaleye katılanlar diğer katılımcıların tekliflerini de göz önünde bulundurmamak durumundadırlar. Böylece ihalede oluşan ortalama fiyat, normalde oluşacak fiyattan daha düşük gerçekleşebilmektedir.

Tek fiyattan ihale yönteminde ise ihaleyi kazananların tamamı aynı fiyatı ödeyeceklerinden, ödemeyi düşündükleri fiyatla ihalede oluşan fiyat arasındaki fark, alıcılara kalmaktadır. Oysa çoklu fiyattan ihale yönteminde, katılanlar teklif ettiklerini ödediklerinden tüketici artığı Hazine'ye kalmaktadır. Bir başka taraftan, tek fiyattan ihale yöntemine katılımın bir uzmanlık gerektirmemesi nedeniyle daha rekabetçi tekliflerin gelme olasılığı

⁸⁸

Mahfi Eğilmez, **Hazine**, Ankara: Finans Dünyası Yayınları, No:3, , 1996, s.66.

artacaktır. Başlangıçta Hazine'ye daha düşük gelir sağlayacağı tahmin edilen bu yöntemle daha yüksek gelir elde edebilmesi mümkündür.

Bankaların rekabetçi olmayan fiyatlarla ihalelere katıldıkları ve ihalelerdeki güçlü konumları hesaba katıldığında, tek fiyattan ihale yönteminin bankacılık kesimi dışındakilerin de ihalelere katılımını arttıracığı söylenebilir.

İhale süreci Hazine tarafından yönetilir. Hazine, borçlanma sürecinde mali ajanı olarak görev alan Merkez Bankası ile çalışır. Hazine, ihalenin türüne, ihraç edilecek senedin vadesine ve ihalenin ne zaman gerçekleştirileceğine karar verir. İhraç tarihi ve satışa sunulan araçların vadesine karar verirken, Hazine'nin mevcut ve tahmini faiz oranları, mevduat bankalarının likidite pozisyonları ve kendi borç portföyünün bileşimi gibi bir takım etkenleri dikkate alması gereklidir. Hazine, mevcut koşullara göre ve geçmiş tecrübelerinin ışığında ihale türüne (tek fiyat veya rekabetçi) karar verir. Hazine, ihale tarihi ve koşullarını T.C.Merkez Bankası'na bildirir. T.C. Merkez Bankası potansiyel yatırımcıları bilgilendirmekle sorumludur.

1986 yılından itibaren ihale ile borçlanma sistemi yaygınlaştırılmış, tüm senetler piyasanın talebini yansıtacak şekilde belirlenen faiz oranları ile satışa sunulmuştur. İhale edilen senetlere Hazine Bonolarının tamamı ve bir yıl vadeli Devlet Tahvilleridir. Satışlar iskonto ile yapıldığı için senetlerin üzerindeki nominal değer satış değerini ve faiz ödemelerini içermektedir.⁸⁹

İhaleler tüm gerçek ve tüzel kişilere açıktır. İhaleye katılanlar önerecekleri fiyatı belirleyerek tekliflerini ihale günü T.C.Merkez Bankası'na iletmektedir. Tüm kamu girişimlerinin ihaleye çıkan senetleri ortalama fiyattan belli bir tutarda satın alma hakkı vardır. İhaleye katılanlar teklif ettikleri miktarın %1'ini ihaleden önce teminat olarak yatırmak zorundadır.⁹⁰

⁸⁹ T.C. Hazine Müsteşarlığı, 'Kamu Maliyesi', <http://www.hazine.gov.tr/arastirma/kamukesimigeneldengesi.pdf> (03.06.2006).

⁹⁰ Piyasa yapıcı bankalar teminat yatırmazlar. Piyasa yapıcı, birincil ve ikincil piyasada belirli görevleri üstlenen bankayı ifade eder. Bankalar ile Hazine arasında yapılan sözleşme ile bankalar bazı ayrıcalıklı haklara sahip olurlar; bu hakların karşılığında da bankalar belirli yükümlülükler üstlenirler.bkz.2005-2006 dönemi Piyasa Yapıcılığı Sözleşmesi. <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/sozlesme2005.pdf> (05.06.2006).

Devlet İç Borçlanma Senetleri ihaleleri T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 41.inci maddesi çerçevesinde TCMB Piyasalar Genel Müdürlüğü ve Hazine İşlemleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. İç Borçlanma ihaleleri tüm tüzel ve gerçek kişilere açıktır. İhalelere tüm bankalar, aracı kurumlar, sigorta şirketleri, özel finans kuruluşları ve bireysel katılımcılar katılabilmektedir. İhale Teklifleri T.C. Merkez Bankası'na faks, on-line, EFT (Elektronik Fon Transferi) ve TEST (Takasbank Elektronik Transfer Sistemi) aracılığıyla ve/veya T.C. Merkez Bankası şubelerine bizzat şahısların başvurusu ile yapılır. Katılımcılar fiyat ya da basit faiz teklifinde bulunurlar. Her katılımcı ihaleye birden çok teklifle katılabilir.⁹¹ İhale teklif süresinin sona ermesinin ardından Merkez Bankası tüm tekliflerin bir listesini çıkarır ve Hazine'ye iletir. Hazine, finansman ihtiyacına karşılık ödemesi gereken faizi değerlendirerek tüm teklifleri inceler ve kabul edebileceği en düşük fiyatı belirler. Bu fiyat, kesme noktasıdır. Bunun üzerindeki tüm teklifler kabul edilebilecek; altındakiler ise reddedilecektir. İhale sonucunda gerçekleşen ortalama fiyat ve nakit ihtiyacını değerlendiren Hazine, ihale öncesi kamu kuruluşlarının ortalama fiyattan almayı talep etmiş olduğu miktarı kabul edip etmeyeceğine karar verir. Hazine kesme noktasına karar verdikten sonra tüm teklif sahiplerine bildirilmek üzere Merkez Bankasına iletir.

Çoklu fiyat ihale sisteminde ihaleyi kazananlar teklif ettikleri fiyat üzerinden ödeme yapar.

Tek fiyat ihale sisteminde ihalede belirlenen en yüksek faiz tüm kazananlara uygulanır. İhaleler, Hazine Müsteşarlığı tarafından uygun görülen zamanlarda yapılmaktadır. Gerçek ve tüzel kişiler, serbestçe belirleyecekleri fiyatlardan ihaleye teklif verebilirler. İhaleye çıkarılacak kıymetlerin tanımı ihale tarihinden önce piyasaya duyurulmakta, satılacak miktara ise, Hazine Müsteşarlığı tarafından bütün teklifler incelendikten sonra karar verilmektedir.

Valör tarihinde, ihaleyi kazanan kişi ya da kuruluşlara senetler, eğer senetler basılmamış ise makbuz teslim edilir. Ancak, toplam bedelden, ihale tarihinde yatırılmış olan

⁹¹ T.C. Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi3.doc> (10.06.2006).

teminat düşüldükten sonra, kalan bedelin T.C. Merkez Bankası şubelerine yatırılmış olması gerekmektedir.

İhaleyi kazanamayanların teminatları, aynı gün iade edilmektedir. Kazanılmış ihaleden vazgeçilmesi halinde, yatırılan teminat Hazine Müsteşarlığı'na gelir kaydedilmekte ve sonraki ihalelerde uygulanan teminat oranı arttırılmaktadır.

1985 öncesi dönemde Hazine yılda bir veya iki kez, genellikle sabit faizli ve uzun vadeli devlet tahvillerin satışa sunar, para darlığına girdiği zaman da bankalara yarı cebre dayanan bir yöntemle bono satardı. İhale yöntemine en çok bir yıl vadeli, hamiline yazılı devlet iç borçlanma senetlerinin satışı ile 1986 yılında başlamıştır. Haziran 1988'de yükselen enflasyon ve artan borçlanma gereksiniminin piyasada yarattığı etki nedeniyle ihale sisteminde yapısal değişikliğe gidilmiştir. Hazine, iskontolu senetlerde en düşük, kuponlu senetlerde ise en yüksek fiyatı belirleme yolunu seçmiştir. Bu yöntemin uygulanması ile ihalelerde hem faiz, hem de satılan miktar düşmeye başlamıştır. Ekim 1988'den sonra ihalelerde fiyat ve verim sınırlaması kaldırılarak, sadece nominal değerin belirlenmesi benimsenmiştir. Ocak 1991'de bir değişimlik yapılarak ihalelerde miktar belirlenip faizlerin oluşumu piyasaya bırakılmıştır. Bu uygulamayla beraber piyasa faizlerinin çok yükselmesi nedeniyle, Mayıs-Temmuz 1991 öneminde Hazine senetleri maksimum getiri ihalesiyle ihraç edilmiştir. Belirli bir faiz oranıyla, programa göre belirlenen miktarda senet satılması esasına dayanan bu yöntemle teklif edilen miktarlar azalınca, Temmuz 1991'den sonra, ihalede satılacak miktarın gelen tekliflere göre Hazine'ce belirlendiği sisteme geçilmiştir. Bu sistemde Hazine teklifleri hem maliyetleri açısından, hem de nakit ihtiyacı açısından değerlendirmektedir. 5 Nisan 1994 Krizi'nden sonra geleneksel ihale programı dışında belirlenen gün ve vadelerde ihale uygulamasına başlanmıştır.

Mart 2003 sonu itibariyle konsolide bütçe borç stokunun faiz kompozisyonuna bakıldığında, da yaklaşık % 53'ünün değişken faizli, % 47'sinin ise sabit faizli olduğu görülmektedir. Konsolide bütçe stokunun alt dağılımına bakıldığında, özellikle iç borç stokunun daha fazla risk taşıdığı görülmektedir: iç borç stokunun % 60'ı değişken faizli, dış borç stokunun ise % 40'ı değişken faizlidir. İç borç stokunda sabit faizli olarak alınan borçların tamamına yakını ihale ile ihraç edilen iskontolu DİBS'lerinden oluşmaktadır. Ancak

söz konusu DİBS'nin ortalama vadesinin bir yıldan kısa olduğu ve itfa tarihlerinde yine benzer DİBS'leri ile borçlanıldığı göz önüne alındığında, sabit kupon taşımalarına rağmen aslında iç borç stokunun tamamına yakınının değişken faizli olduğu, dolayısıyla yüksek faiz riski taşıdığı sonucuna varılabilir.⁹²

3-1-2- TAP sistemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri

Hazine, iç borçlanmanın vadesini uzatabilmek ve faiz ödemelerinde bir miktar rahatlama sağlayabilmek için amacıyla Ekim 1988'de Hazine "Tapping: musluk sistemi" adı altında yeni bir yöntem kullanmaya başlamıştır.

Bu sistemde Hazine, yatırımcıların istedikleri zaman satın alabilecekleri, tüm koşulları önceden belirlenmiş, nispeten uzun vadeli tahvilleri Merkez Bankasına depolamaktadır. Yatırımcılar T.C.Merkez Bankası'ndan alana kadar bu tahvillerin mülkiyeti Hazine'ye aittir. Merkez Bankası "TAP" satışları süresince sadece aracı ve depolayıcı görevini görmektedir. Bu tahvillerin süreleri 1-5 yıl arasında değişmektedir. Faizleri ise, genellikle geçmişte yapılan hazine ihalelerine, dövizde yada TEFE'ye endekslidir. Tahvillere 3 ay, 6 ay ya da yılda bir faiz ödenebilmektedir.⁹³

Piyasa faiz oranının yükselmesi ve uzun vadeli tahvil satışlarının istenilen seviyede olmaması durumunda, satışları özendirmek amacıyla iskontolu satışlar ile birlikte fark faiz verilerek daha yüksek verim getirecek tahviller de satılmaktadır. Bu uygulama, tahvile uygulanacak faiz oranına yüzde puan eklenmesi veya söz konusu faize puan eklenmesi şeklinde yapılabilmektedir.

Aşağıdaki tabloda Hazine'nin 1987-1994 yılları arasında TAP yöntemiyle sattığı tahvil stokunun GSMH'ya oranları gösterilmiştir.

Tablo 1 Hazine'nin Tap Yöntemiyle Sattığı Tahvil Stokunun GSMH'ya Oranı(%)

⁹² Nilgün Pehlivan, a.g.k.
⁹³ Macit İnce, a.g.e. , s.112.

Yıllar	Oran
1987	1,3
1988	1,9
1989	2,9
1990	3,8
1991	2,4
1992	1,1
1993	0,5
1994	0,2

Kaynak: HDTM Hazine Aylık Göstergeleri⁹⁴

Tablodan görüleceği üzere 1987-1990 döneminde konjonktürel rahatlığın da etkisiyle Hazine'nin TAP yöntemiyle uzun vadeli satışları önemli seviyelere çıkmıştır. 1990 yılının ikinci yarısından sonra Körfez Krizi ve enflasyondaki artış, uzun vadeli tahvil satışını sürekli düşürmüştür. Düşme eğiliminin sürekliliği nedeniyle 1993 yılından itibaren TAP yöntemiyle satışların önemi kaybolmuştur.

3-1-3- Doğrudan satış yöntemiyle ihraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri

Hazine 1996 yılından itibaren başlıca ABD Doları ve Alman Markı olarak döviz cinsinden doğrudan DİBS ihraç etmeye başlamıştır. Özelliği başlangıçta kime ve ne kadar satılacağına belli olmasıdır. Söz konusu senetler, genelde, ihraç edilen senedin para birimine bağlı olarak uluslararası piyasalarda geçerli olan faiz oranlarına (LIBOR, FIBOR, vs) ilave uygulanan bir getiri ile ihraç edilmektedir.⁹⁵

3-1-4- Halka Arz Yöntemiyle ihraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri

Ağustos 1992'den itibaren 3 ve 6 ay vadeli Hazine Bonoları ile 1 yıl vadeli Devlet Tahvillerinin kamu bankaları, özel bankalar ve aracı kurumlar vasıtası ile halka doğrudan satışına başlanmıştır. İhraç faizi hazine tarafından belirlenmekte, kağıtlar genelde bir hafta süreyle satışa sunulmaktadır.⁹⁶

⁹⁴ T.C. Hazine Müsteşarlığı, Hazine Aylık Göstergeleri, www.hazine.gov.tr (01.04.2006)

⁹⁵ T.C. Hazine Müsteşarlığı, 'Hazinea.g.k.

⁹⁶ T.C. Hazine Müsteşarlığı, 'Kamua.g.k..

Halka arz yönteminde Hazine, öncelikle ihraç edilecek belli bir senet için koşulları belirler. İhraç koşulları; İhraç miktarı, geçerli faiz oranı ve türü, senetlerin vadesi, halka arza aracılık edecek bankalara ve aracı kurumlara ödenecek komisyon oranı ve senetlerin ne kadar süre boyunca alınabileceği unsurlarını içermektedir.

Daha sonra halka arza aracılık etmek isteyen banka ve aracı kurumlar T.C.Merkez Bankası aracılığı ile taleplerini Hazine' Müsteşarlığı'na iletirler. Hazine Müsteşarlığı, gelen talepleri değerlendirdikten sonra satışa aracılık edecek kuruluşları kamuoyuna duyurur.

Hazine Müsteşarlığı, ihraç edilecek senetlerin günlük fiyatlarını her gün için belirler ve T.C.Merkez Bankası kanalıyla aracılık yapan kuruluşlara ve kamuoyuna bildirir. Senedin değeri, elde edilecek faizi gösterecek şekilde her gün artmaktadır ve bunun satış fiyatlarına yansıtılması gerekir.

Aracılık eden kuruluşlar, günlük satış miktarlarını Merkez Bankası'na (bazen Hazine'ye) bildirir. T.C.Merkez Bankası da en az günde bir defa olmak üzere senet satışlarını Hazine Müsteşarlığı'na iletir. Halka arz yoluyla satılan senetler, ilan edilen süre boyunca satışa açıktır.

Satış sonrasında, aracılık eden kuruluşlar satış hasılatlarını T.C.Merkez Bankası nezdindeki Hazine hesaplarına aktarırlar ve T.C.Merkez Bankası bu hasılatlar üzerinden komisyonları hesaplayarak ödeme yapar. T.C.Merkez Bankası komisyon ödemelerinin kaydını tutar ve her ödeme yapılışında Hazine Müsteşarlığı'na bilgi verir.

Hazine Müsteşarlığı, diğer tüm masraflar ödendiği zaman T.C.Merkez Bankası'na komisyon ve masraf tutarlarını aktarır.

Özellikle enflasyonist baskıların yaşandığı dönemlerde satınalma gücü fazlalığını piyasadan çekebilmek amacıyla bu yöntem kullanılır. Doğrudan halka satış yönteminde devlet tahvilleri banka veya P.T.T. gişelerinde satışa sunulur. Elllerinde borç verilebilir tasarrufu olanlar, tahvilleri bu kuruluşlardan kolayca elde edebilirler. Satış dolayısıyla sözü edilen kuruluşlara ödenen komisyon pek önem arz etmez.

Doğrudan halka satış yönteminin üstünlüğü, satış işleminin basit ve masrafsız olmasıdır. Devletin acil olarak büyük miktarda paraya ihtiyacı olmadığı durumlarda bu yöntem uygundur. Ancak tahvillerin ihracı gerçekleştirilmeden, etkin bir piyasa araştırması yapılması gerekir. Aksi halde ihraç edilen tahvillerin tamamının satılamaması gibi bir risk söz konusu olabilir.

Doğrudan halka satış yöntemi daha çok uzun vadeli devlet borçlarında uygulanan bir satış yöntemidir. Ancak Türkiye’de uygulamasında görüldüğü gibi kısa vadeli borçlarda da kullanılmaya başlanmıştır. 1992 yılından itibaren vadeleri 3 ve 6 ay olan hazine bonoları doğrudan halkın tasarruflarına da sunulmuştur.⁹⁷

3-1-5- Bütçe Finansmanı Dışında İhraç Edilen özel Tertip Tahviller

Bu özel tertip senetler, Hazine’ye herhangi bir para girişi sağlamamakta, ancak kuruluşlar ile Hazine arasındaki borç-alacak ilişkilerine göre ihraç edilmekte ve iç borç stok yapısını değiştirmektedir. Özel çeşit tahviller aşağıda sıralanmıştır.⁹⁸

İkraz Tahvilleri : 1992 ve 1996 yılları arasında bu yılların bütçe yasalarına uygun olarak KİT’lere Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve fon yönetimlerine ikrazen verilmek ve kanunda belirtilen tutarı aşmamak koşuluyla özel tertip devlet tahvilleri ihraç olunmuştur. Buna göre Hazine bu kuruluşlarla ikraz anlaşması düzenleyerek borcu devralmakta ve karşılığında özel tertip devlet tahvilleri ihraç edilmektedir. İkraz anlaşması koşullarına göre, kuruluş borcuna Hazine’ye geri ödemekte ya da borç kuruluşun ödenmemiş sermayesine mahsup edilmektedir.⁹⁹

Tahkim Borçları : Bazı kamu kuruluşlarının borçları Hazinece üstlenilerek tahkim edilir ve bu borçların anapara ve faiz ödemelerinin tutarı kadar özel tertip tahvilleri ihraç edilir. Nitekim, Hazine 1984 yılında 2974 sayılı ve 1992 yılında 3836 sayılı tahkim yasaları ile 1995 bütçe yasasının 32. maddesi kapsamında belediye ve KİT’lerin , SSK ve T.C.Merkez

⁹⁷ Metin Erdem, a.g.e. s.113-114.

⁹⁸ Metin Meriç,a.g.k. , s.114-115.

⁹⁹ Meral Vurucu Demir, “Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu”, <http://www.bumko.gov.tr/arastirmala-rapor/Mdemir.pdf> (03.06.2005)

Bankası başta olmak üzere Ziraat Bankasına ve öteki bankalara olan borçlarını üstlenmiş ve alacaklı kuruluşlara özel tertip tahviller ihraç etmiştir.

Kur Farkları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller : 1211 sayılı T.C.M.B. Yasası'nın 61. maddesine göre, TL'nin değer değişikliğine uğraması nedeniyle T.C.M.B.'nin aktif ve pasifinde yer alan altın ve dövizlerin yeniden değerlendirilmesi sonucu doğan lehte ve aleyhte farklar banka ve Başbakanlık arasında belirlenecek esaslara göre tasfiye edilmekteydi. T.C. Merkez Bankası, yeniden değerlemeden oluşan zararlarını Hazineye aktarmakta, fakat Hazine, karşılığında senet verene kadar konsolide borcun bu kısmı için faiz ödememekte idi.¹⁰⁰

Kısa Vadeli Avans Borcu Karşılığı İhraç Edilen Tahviller : 21.04.1994 tarihli ve 3985 sayılı T.C. Merkez Bankası Yasası'nda değişiklik yapılmasına dair yasanın 9. maddesine göre Kısa Vadeli Avans hesabında biriken tutarların tasfiyesi amacıyla uzun süreli ve sabit faizli devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilmektedir.

Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller : ilgili yıl bütçe yasaları uyarınca kuruluşların bir kısım görev zararlarından doğan alacakları karşılığında Hazine'ce özel tertip tahviller ihraç edilmektedir.

Faiz Ödemeleri Karşılığı İhraç Edilen Tahviller : Önceki yıllarda çıkarılmış senetlerin faiz ödemeleri yapılmamış ve karşılığında 5 yıl süreli ve TEFE'ye endeksli senetler ihraç edilmektedir. Bu senetler kur farkları, 2974 ve 3836 sayılı tahkim yasaları ve kısa süreli avans borcu karşılığında T.C.M.B.'na ihraç edilmiş senetlerin faizlerinden oluşmaktadır.

3-2- Dış Finansman Şekilleri

Gelişmekte olan ülkelerin büyümesini engelleyen faktörlerden biri, bu ülkedeki yatırım fonlarının kısıtlılığıdır. Bir ekonomide büyümeyi gerçekleştirebilmek, milli gelirin belirli bir yüzdesinin yatırımlara yönlendirilmesine bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde yatırımlara

¹⁰⁰ Aydın Taşkın, 'İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkisi', (TCMB Uzmanlık Tezleri), <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/turkce/anasayfa.htm> (25.11.2004).

yönlendirilecek mevcut fonların miktarı, kalkınmanın finansmanı için yetersizdir. Bu ülkelerdeki tasarruf hacminin düşüklüğü istenilen seviyede bir büyüme haddinin gerçekleşmesine izin vermemektedir. Bu bakımdan yatırımlara yönlendirilecek mevcut fonların miktarını artırmak gerekmektedir.

Sermaye birikimi için iç tasarruflar ve vergiler sağlam ve uygun bir kaynaktır. Ancak istenilen ölçüde yatırım düzeyini gerçekleştirebilmek için bu fonları sağlayabilmek her zaman mümkün olmamaktadır. Bu durumda istenilen yatırım düzeyi ile mevcut iç fonlar arasında bir açık ile karşılaşıldığında, gerekli fonların dış kaynaklardan sağlanması yoluna başvurulabilir.¹⁰¹

Dış yardımların rolü yatırım fonlarının iç kaynaklarının tamamlamasında ortaya çıkar. Gelişmekte olan ülkelere döviz ihtiyacı yatırım fonlarının sağlanmasında sınırlayıcı bir unsurdur. Yurtiçinde mevcut olmayan yatırım mallarının elde edilmesinde dövize ihtiyaç vardır. Yatırım projeleri için bazı yatırım malları kısa dönemde yurtiçinde üretileniyorsa dışarıdan ithal edilmesi gerekir. Esasen dövize sadece yatırım projesinin kuruluşu aşamasında değil, üretim aşamasında ihtiyaç vardır. Çünkü üretim için bazı hammadde ve yarı mamuller ithal etmek ihtiyacı da ortaya çıkabilir. Bundan dolayı dış yardımları yatırım projelerinin gerçekleştirildiği önemli bir araç olarak düşünmek gerekir.

Dış borçların; ülkenin kıt olan döviz kaynaklarına ek finansman getirerek yatırım projelerinin sağlanması esasken, Türkiye’de olduğu gibi, dışarıdan alınan borçların verimli yatırım projelerine yönlendirilememesi veya cari açık ve bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılması nedeniyle dış borçların sürekli olarak artması ve belli bir noktadan sonra alınan borçların yeni borçlarla kapatılması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Bu ise yüksek dış borç stokunun sürdürülebilmesi ve finansmanı için ülkenin uluslararası finans kurumlarına bağımlılığını ortaya çıkararak, uygulanacak iktisat politikalarının bu finans kuruluşlarının istediği yönde yönlendirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Dış borç finansman şekillerinin belli başlıları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

¹⁰¹

Metin Erdem, a.g.e. , s.50.

3-2-1- Proje ve Program Kredileri

Dış yardımlar alındıktan sonra kullanıldığı yerler itibariyle proje kredileri ve program kredileri olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir.

Dış Proje Kredisi : Belirli bir projenin tamamen veya kısmen dış finansmanı için yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer finans kurumlarından sağlanan kredilerdir.¹⁰² Diğer bir deyişle kalkınma planlarında yer alan kamu sektörüne veya özel sektöre ait yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla talep edilirler. Genellikle çok yanlı yardımlar çerçevesinde uluslararası kuruluşlar tarafından verilirler. Kredi talep eden ülkeler gerçekleştirmek istedikleri yatırımlarla ilgili ayrıntılı projeler hazırlarlar. Hazırlanan bu projeler krediyi verecek olan ülke veya kuruluşa gönderilir. Krediyi verecek olan ülke veya kuruluş tarafından uygun görülen yatırım projeleri için proje kredisi açılır.

Proje kredileri, uygulamada genel olarak yardım verecek taraf ile yardım talep eden ülkenin hükümeti arasında normal kredi koşullarının kapsayan bir anlaşma yapısıdır. Yardım talep eden ülkenin hükümeti borç taksitleri ve faiz ödeme sorumluluğunu üstlenir. Kredi alındıktan sonra hükümet bunu yatırım projesini gerçekleştirecek olan kamu veya özel sektör kuruluşuna devreder. Ancak devrettiği krediye asıl yardım anlaşmasında saptanmış olan daha yüksek bir faiz oranı uygular ve ödeme süresini projenin durumuna göre belirler. Böyle bir uygulama ile devlet gelirlerine olumlu bir katkı sağladığı gibi dış borç ödemelerinin ülkenin ödemeler bilançosu üzerinde yapacağı olumsuz etkiler de hafifletilmiş olur.

Proje kredilerinin kredi talep eden ülkeler açısından cazip olan tarafı alınan kredilerin savurganca harcanmayıp verimli yatırım projelerinde kullanılmasıdır. Diğer taraftan krediyi veren ülkeler veya kuruluşlar da vermiş oldukları kredinin hangi alanlarda kullanıldığını kontrol etme imkanına sahip bulunmaktadır.

¹⁰²

T.C.Hazine Müsteşarlığı, 'Dış Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller', <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/kaf/teblig.html> (01.05.2006)

Proje kredileri, krediyi veren tarafa göre de sınıflandırılabilir. Eğer krediler ikili veya çok taraflı anlaşmalar ile hükümetlerden sağlanıyorsa bunlara “resmi proje kredileri” satıcı firmalardan veya yabancı bankalardan sağlanıyorsa “ticari proje kredileri” adı verilmektedir. Resmi proje kredilerinde proje maliyetinin tümü sağlanan dış kredi ile karşılanırken, ticari proje kredilerinde proje maliyetinin ancak % 80-85’i kredi ile karşılanmaktadır. Geriye kalan % 15-20’si ise peşinat ödemesi olarak satıcı firmalara verilmektedir.

Program kredisi, proje dışı kredi diye de adlandırılır. Kalkınma programlarının gerçekleştirilmesi ve ithalatın finansmanında kullanmak amacıyla belli bir projeye bağlı olmaksızın alınan dış kredilerdir.¹⁰³ Üretim kapasitesinin, dış finansman ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılan bu krediler, proje kredilerinden daha esnektir. Az gelişmiş ülkelerce daha çok kullanılma eğilimi taşıyan ve bir projeye bağlı olmadığından daha esnek bir özellik taşıyan kredilerle ithalat tıkanıklıkları giderilmekte ve ekonomi işler durumunda tutulmaktadır. Böylece bu tür krediyi alan ülkeler, ekonomilerinin cari ihtiyaçlarını çabuk ve kolay karşılamış olurlar. Gelişmekte olan ülkelerin, daha liberal koşullara sahip olması nedeniyle daha çok talep ettikleri bu krediler, ithalatın finansmanını sağlama yönünden önemli bir kaynaktır. Bu krediler daha çok ikili anlaşmalar çerçevesinde elde edilir.¹⁰⁴

Görüldüğü gibi gerek proje kredileri gerekse program kredileri kalkınmanın gerektirdiği yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi ve yatırımlar için gereken malların ithalatının finansmanında kullanılmaktadır. Bu nedenle her iki kredi dış yardım literatüründe kalkınma kredileri olarak da adlandırılmaktadır.¹⁰⁵

3-2-2- Bağlı ve Serbest Krediler

Dış yardımlar kullanım koşulları yada harcama yetkisi itibariyle bağlı krediler ve serbest krediler olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir.

Bazen yardım anlaşmalarında alınan kredilerin nerede ve nasıl harcanabileceği hüküm altına alınabilir. Bu durumda yardım alan ülkenin aldığı krediyi kendi isteği doğrultusunda

¹⁰³ Osman Pehlivan, **Kamu Maliyesi**, Trabzon: Derya Kitapevi, 2003, s.195.

¹⁰⁴ A.Kadir Işık ve Diğerleri, a.g.e. s. 6.

¹⁰⁵ Metin Erdem, a.g.e. , s. 60-61.

harcama yetkisi yoktur. Yardım yapan ülkeler çoğunlukla, yardım fonlarının kendi ülkelerinde harcanmasını isterler. Bu tür kredilere bağlı krediler adı verilir. Bağlı kredilerinde çeşitli şekilleri söz konusudur. Sağlanan finansmanın krediyi veren ülke sınırları içerisinde kullanılması koşulu getirilmişse buna temelde bağlı kredi veya kaynakta bağlı kredi denir. Belirli malların ithalatında kullanılması koşuluyla verilen kredilere mala bağlı krediler adı verilir. Bazen de kredilerin hem krediyi veren ülkede hem de belirli malların ithalinde kullanılacağı koşulu getirir ki buna da ülkeye ve mala bağlı krediler denir.

Yapılan yardımların bu şekilde bağlılık koşullarıyla yapılması şüphesiz yardım yapan ülkeler lehine sonuçlar doğurmasına yol açar. Bu şekildeki yardımlar sayesinde öncelikle bir dış pazar elde edilmiş olur. Üretilen ürünlerin böylece kolaylıkla dış ülkelere ihracı mümkün hale gelir. Bu durumda ihracattan sağlanan dövizler ile ülkenin ödemeler bilançosunda bir açık varsa bu açığın kapatılması veya dengede ise dengenin korunması sağlanır. Üretimde atıl kapasite söz konusu ise yapılan ihracat sayesinde atıl üretim kapasitesinin tekrar harekete geçmesi, eksik istihdam durumundan tekrar tam istihdam durumuna geçilmesi ve böylece ekonomik durgunluğun giderilmesi kolaylaşır. Diğer taraftan kredi veren ülkelerde uygulanan teknoloji, krediyi alan ülkelere de kullanılmaya başlayacağından elde edilen ekonomik pazarın devamlılığı da bu sayede sağlanmış olur.

Yardım yapan ülkeler bağlı yardımlar sayesinde bu tür avantajlar elde ederken yardım talep eden ülkeler olumsuz yönde etkilenmektedir. Bağlılık koşullarıyla alınan krediler yardım alan ülkelere oldukça pahalıya mal olmaktadır. Özellikle alınan kredilerle başka ülkelere daha ucuza mal satın almak mümkün iken aynı malların kredi veren ülkelere daha pahalı fiyatlarla satın alınması alınan kredinin gerçek değerinin azalmasına neden olur. Bunun yanında satın alınan malların kredi veren ülkenin taşıma araçlarıyla nakledilmesi ve yine o ülkenin sigorta şirketlerine sigorta ettirilmesi istenebilmektedir. Uygulamada bu durum yardım yapan ülkenin ihracatlarına yardım mekanizması aracılığıyla verilmiş bir sübvansiyon olmaktadır.

Aslında gelişmekte olan ülkeler dış ticaretini daha çok yardım aldıkları ülkelerin piyasalarında yapmaktadırlar. Ancak bağlı yardımlar ticaretin yardım yapan ve yardım alan ülkeler arasında gerçekleştirilmesini garantiye almada yardımcı olmaktadır.

Gerek verildiği kaynağa gerekse belirli bir projeye bağlanmamış olan krediler serbest kredilerdir. Kredi talep eden ülke aldığı fonları dilediği gibi harcamada serbesttir. Böyle bir serbestlik gerçekte var olmamakla birlikte belirli bir yatırım projesinin finansmanı olarak verilen çok yanlı yardımların kaynak itibarıyla bağlanması söz konusu değildir. Yatırım projesinin gerektirdiği mal ve hizmetlerin yardım talep eden ülke tarafından satın alınması, genellikle yardım yapan uluslararası kuruluşun üyesi olan ülkeler arasında adeta bir ihale konusu olmakta ve en uygun teknik ve ticari koşulları teklif eden ülke ihaleyi kazanmaktadır.¹⁰⁶

3-2-3- İhracat Kredileri

Satıcı kredilerini hükümetler değil özel firmalar kullanmaktadır. Krediyi verenler birtakım mal ve hizmet satan dış satıcı firmalardır. Ancak bu firmalar verecekleri krediyi kendilerine teminat veren bazı özel veya yarı kamu kuruluşu niteliğindeki büyük mali kuruluşların denetiminde vermektedirler. Bu mali kuruluşlar satıcı firmalar tarafından verilecek ihracat kredilerinde riskin büyük bir kısmını üstlenmekte, küçük bir kısmı ise satıcı firma üzerinde kalmaktadır.

Söz konusu krediler, krediyi veren ülkede faaliyet gösteren bir ticari bankadan da sağlanabilir. Kredi ülkenin ihracat sigorta kuruluşu tarafından sigorta edilmektedir. Sigortalı bir ihracat kredisi veren banka yada satıcı firma vadesi geldiğinde borçludan verdiği krediyi tahsil edemediği durumlarda ülkesinin ihracat sigorta kuruluşuna başvurarak parasını alabilmektedir. Bu kuruluşlar da garanti ettikleri miktara bağlı olarak komisyon alırlar. Komisyonu borçlu taraf öder.

Genellikle ticari amaçlı olan ancak bazı sanayi yatırımlarının finansmanında da kullanılabilen ihracat kredilerinin vadeleri kısa, faiz oranları ise daha yüksektir. Bu nedenle oldukça pahalı bir kredi türüdür.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Metin Erdem, a.g.e. , s. 62-63.

¹⁰⁷ Metin Erdem, a.g.e. , s. 64.

3-2-4- Borç Ertelemeleri ve Röfinansman Kredileri

Bilindiği gibi her borç işleminde bir vade söz konusudur. Bu vade sona erdiğinde alınan borcun ödenerek ortadan kaldırılması gerekir. Ancak bu normal durum her zaman söz konusu olmaz. Devletler vadesi geldiğinde borçlarını ödeme olanaklarında yoksun olabilirler. İşte bu borç ertelemeleri ve röfinansman kredileri aralarında küçük bir fark bulunan ve bu sözü edilen durumla ilgili bulunan kredi çeşitleridir.

Borç ertelemeleri ve röfinansman kredileri, zaman zaman gelişmekte olan ülkelerin başlamış oldukları bazı büyük projelerin yarım bırakılmaması ya da bu ülkelerin ödemeler dengesi zorlukları içine girmeleri yüzünden alacaklı ülkelere kabulü kaçınılmaz olmaktadır. Yine borçlu ülkenin moratoryum ilan , alacaklı ülkenin çıkarlarına ters düşebilir. Bu durumda bunu önlemek için de borç ertelemesine ve röfinansman yoluna başvurmak alacaklı ülkelere kabul edilebilir. Ayrıca borç ertelemeleri ve röfinansman kredileri yoluyla alacaklı ülkeler borçlu ülkeye yeni bazı koşullar ileri sürebilirler.¹⁰⁸

Vadesi sona eren bir borcun ödenmesinin ilk borç faizine kıyasla daha düşük bir faiz oranı karşılığında daha sonraki yıllara ertelenmesine borç ertelenmesi veya borç tecili denir. Buna karşılık süresi dolan bir borcun ödenmesi ve aynı miktardaki kredinin yeniden açılması şeklindeki uygulamaya röfinansman kredisi adı verilir.

Borç ertelenmesinde vadesi gelen borçlar ödenmeksizin karşılıklı anlaşma ile daha ileriki bir tarihe eski borca oranla daha düşük bir faiz oranı karşılığı ile ertelenir. Doğal olarak bu ek süre kısa olur. Buna karşılık röfinansman kredisinde ödenmesi gereken borç alacaklı ülke tarafından sağlanan yeni bir finansman ile ödenmekte ve bu yeni finansman yeni bir borç olarak kabul edilmektedir. Doğal olarak yeni bir borç için farklı bir ödeme planı ve farklı koşullar kabul edilmektedir.

Gerek borç ertelemeleri gerekse röfinansman kredileri gelişmekte olan ülkelerin dış borç miktarları büyük boyutlara ulaştığında ve geri ödeme konusunda sorunlar ortaya çıktığında söz konusu olurlar. Bir taraftan gelişmekte olan ülkelerin başlamış oldukları

¹⁰⁸

A.Kadir Işık ve Diğerleri, a.g.e. , s. 6.

yatırımların tamamlanması, diğer taraftan eskide verilmiş olan borçların tahsilinin daha rahat koşullarda mümkün olabilmesi açılarından gelişmekte olan ülkelerin bu konudaki talepleri alacaklı taraflarca kabul edilir. Çünkü borcunu ödemede yeterli olanaklara sahip olmayan ülkelerin karşı karşıya bulunduğu ekonomik ve sosyal sorunların siyasal bir bunalıma dönüşmesi alacaklı ülkeler tarafından arzu edilmeyen bir durumdur.

Diğer taraftan, borçlu ülkeler borç ertelemeleri ve röfinansman kredileri sayesinde içinde bulundukları güç durumdan geçici bir süre ile dahi olsa kurtulurlar. Bu nedenle borç birikimi önemli boyutlara ulaşmış ve ödeme güçlükleri içinde bulunan ülkeleri rahatlatıcı bir etkide bulunurlar.¹⁰⁹

3-2-5- Dış Borçların Hisse Senedi ile Değiştirilmesi (Dept-Equity Swap)

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarının zamanla azaltılması amacıyla ortaya konulan dış borcun hisse senedi ile değiştirilmesi operasyonları, dış borcu fazla olan ülkelerde bu borcu azaltmak ve yabancı sermaye yatırımlarını arttırmak için kullanılmaya başlanmıştır. Dış borç-hisse senedi değişiminin esası, borçlu ülkelerin rezervlerinden bir miktar vermek suretiyle hazine garantisini teminat göstererek ihraç edeceği tahvillerin, kreditor mali kuruluşlar tarafından ihale yoluyla satın alınarak karşılığında eski borçlarının iskonto edilmesidir.

Dış borç-hisse senedi değişimin yararlarını; borçlu ülkeye doğrudan yabancı sermaye akışında artışın meydana gelmesi ve bu yabancı sermaye yatırımlarının ihracata yönelik olması halinde ihracatı artırma olanağının bulunması, yatırım projelerinin ülkedeki yerleşik özel ve tüzel kişilerin ortaklığına da açık tutulacak olursa, bu durum, ülke dışına daha önce çıkmış olan sermayenin tekrar geri dönmesi olarak sıralanabilir. Dış borç hisse değişiminin sakıncaları ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:¹¹⁰

Ülkede yabancı sermayenin artması sonucu ekonominin kontrolünün gittikçe yabancı sermaye eline geçmesi nedeniyle bazı ülkelerde siyasi istikrarsızlıklara yol açabilmektedir.

¹⁰⁹ Metin Erdem, a.g.e. , s.63-64.

¹¹⁰ S.Rıdvan Karluk, **Uluslar arası Ekonomi**, 7 Basım, İstanbul: Beta Yayınları, 2003, s.705-708.

Dış borç-hisse senedi değişimi sonucunda borçlu, devlet veya merkez bankasıysa, ülkede para arzı artabilmekte bu ise sterilizasyon uygulamalarını imkansız kılmakta ve enflasyonist baskılar arttırmaktadır.

Sterilizasyon politikası başarıyla uygulanması durumunda, dış borç, devletin iç borcu şekline dönüşmekte bu ise iç piyasada faizleri yükselmekte ve böylece devletin ödeyeceği faiz yükü ağırlaşmaktadır.

Değişim sonucunda yerli piyasaya göre daha ucuza elde edilen mahalli para, bir çeşit zorunlu sübvansiyon niteliğini taşımakta, bu ise yerli müteşebbisler tarafından rekabeti bozucu bir uygulama olarak düşünülmektedir.

Dış borç-hisse senedi değişimi ülkede ikili bir döviz kurunun doğmasına yol açmaktadır.

Dış borç senetleri mali itibara göre uluslar arası düzeyde değerlerinin çok altında piyasaya sürülmektedir. Bu dış borç senetleri borçlu ülkenin merkez bankasına iletilmekte ve merkez bankası bunları değerinin % 100'ünden ulusal para ile satın almak zorunda kalmaktadır. Bu şekilde elde edilen artı değer ile ülkenin üretim kaynakları yabancı sermayenin hakimiyetine girmektedir.

4-Türkiye’de Kamu Borçlanması Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de kamu borçlanması ile enflasyon arasındaki ilişkiyi ortaya koyacağımız bu bölümde, öncelikle devlet borçlarının enflasyonist etkileri konusundaki teorik tartışmalar incelenecektir. Borçlanmanın enflasyonist etkileri hem teoride hem de Türkiye uygulamasında iç ve dış borç ayrımı gözetilerek ortaya konacaktır.

4-1- Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri İle ilgili Yaklaşımlar

Klasik iktisatçılar, parayı pasif bir araç şeklinde değerlendirmektedirler. Onlara göre para ekonomik olayları örten bir peçeden başka bir şey değildir. Klasik iktisatçılara göre maliye politikası uygulamaları her ne kadar toplam harcama miktarını artırma açısından etkili olmasa da reel faiz oranlarında değişikliklere yol açar. Klasik iktisatçılara göre devletin bütçe açıklarını borçlanma yoluyla finanse etmesi faiz oranlarını yükseltir. Faiz oranlarının yükselmesi hem tüketim harcamalarında hem de özel sektör yatırım harcamalarında bir daralma ortaya çıkarır. Klasik iktisatçılara göre yüksek faizler nedeniyle, tüketim ve yatırım harcamalarında gözlenen azalış miktarı, bütçe açıkları toplamına eşittir. Klasik iktisatçılara göre, kamu harcamalarının artması, ekonomide toplam harcama miktarını artırmayıp, sadece toplam harcama miktarının bileşimini devletin lehine değiştirir.¹¹¹

Klasik ekonomistlere göre nominal faiz oranı, reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşittir. Para politikası ile ilgili değişiklikler reel faizi etkilemeyip sadece nominal faiz oranını etkilemektedir. Para ile ilgili politikaların üretim artışı üzerinde bir etkisi yoktur.¹¹²

Keynesyen iktisatçılar, klasiklerin iddia ettikleri gibi ekonomide her zaman kendiliğinden tam istihdam denge seviyesinin mevcut olmadığını, ekonominin eksik istihdamda da dengede olabileceğini, bu yüzden devletin müdahalesi ile tam istihdam denge seviyesine ulaşabileceğini savunmuştur. Devlet yapacağı tüketim ve yatırım harcamaları ile efektif talebi arttırarak tam istihdamı sağlayacaktır. Keynes, insanların eksik istihdamın ve

¹¹¹ Osman Z.Orhan, Seyfettin Erdoğan, a.g.e. , s.136-140.

¹¹² Cihan Bulut, **Kamu Açıkları-Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**, İstanbul: Der Yayınları, 2002, s.126.

enflasyonun sosyo-ekonomik maliyetlerine katlanmak mecburiyetinde olmadığını, devletin uygulayacağı harcama ve vergi politikaları ile ekonomide enflasyonsuz ve deflasyonsuz bir refah ortamı sağlamaya muktedir olduğunu söylemiştir.

Keynesyen görüşü savunan bir çok iktisatçı, bütçe açıklarının özel yatırımları dışlamayacağı görüşünü ileri sürmektedirler. Çünkü bütçe açıkları nedeniyle artan toplam talep, özel yatırımların karlılığını artırmakta ve verilen belli bir faiz oranında daha yüksek bir yatırım düzeyine yol açmaktadır. Bu nedenle, bütçe açıkları faiz oranlarının yükselmesi gerçeğine karşın; toplam tasarrufu ve yatırımları teşvik edebilmektedir. Yani, bir ekonomide eksik istihdam koşulları söz konusu ise, ters bir para politikası uygulanmadığı sürece, önemli nominal bütçe açıkları hem tüketimin hem de artan tüketim nedeniyle yatırımların karlılığının artması sonucu, yatırıma yansımakta ve sonuçta faiz oranındaki yükselmeye karşın dışlama etkisi meydana gelmemektedir. Bu durumda da tüketimde meydana gelen bir artış yatırımlarda azalma meydana gelmeyecektir. Çünkü, tam istihdam durumunda enflasyon vergisi, reel bütçe açıklarının artış oranını milli gelir oranına eşitlediği sürece yalnız enflasyon artmaktadır.¹¹³

Keynesyen ekonomi politikalarının başarısızlığı karşısında ortaya çıkan ekonomik görüşlerden birisi de Monetarist (parasalcı) görüştür. Liderliğini Milton Fridman'ın yaptığı monetaristler, ekonomide ortaya çıkan stagflasyon krizinin nedenini para arzının lüzumundan fazla artırılmasına, ekonomide dengeleri bozucu genişletici maliye politikası uygulamalarına bağlamaktadır.¹¹⁴

Politika belirleyenler arasında bütçe açıklarının enflasyonist olduğuna ilişkin yaygın bir görüş vardır. Monetarist iktisatçılara göre, “enflasyon parasal bir olgudur, en azından uzun dönemde bu böyledir” görüşü hakimdir. Fridman, para otoritelerinin uzun dönemde para arzını kontrol etmek suretiyle enflasyonu da kontrol edebileceklerini iddia etmiştir. Fridman'a göre, açıklar parasallaştırıldıkları ölçüde, enflasyona yol açacaktır. Böylece, para basarak finanse edilen açıklar enflasyon yaratmayabilecektir. Borçlanarak finanse edilen açıkların enflasyona yol açıp açmayacakları para otoritelerinin uygulayacakları politikalara bağlıdır.

¹¹³

Şevki Özbilen, **Maliye Politikası**, 1. Baskı, Bursa: Ezgi Kitapevi, 1998, s.274-275.

¹¹⁴

Cihan Bulut, a.g.e. , s.10-11.

Tahvil satışları faiz oranlarını yükseltecek, tahvil fiyatlarını düşürecektir. Eğer para otoritesi faiz oranlarında istikrar sağlamayı hedeflerse bu para arzında genişlemeye, sonunda da enflasyona yol açacaktır.¹¹⁵

Parasalcı makro teori, para arzını kontrol etmekle ortaya çıkacak faiz oranı düzeyine önem vermemektedir. Para arzında yapılacak bir artış milli gelir düzeyinde meydana gelen gelişme oranında olursa, ekonomide belirlenen faiz oranı sadece bu sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Belirlenen bu faiz düzeyi ise finansal ve reel aktiflerin getirilerini eşitleyecektir. Böylece faiz oranı, fiyatlar genel düzeyini belirlemede önemli bir unsur değildir. Parasalcılara göre bu mekanizma toplam talep yoluyla işlemekte ve faiz oranı önemli bir politika aracı olmamaktadır.¹¹⁶

İngiliz iktisatçı ve maliyecisi David Ricardo, kamu harcamalarının finansmanında vergileme karşısında borçlanma tercihinin bir ekonomide gerçek faaliyet düzeyi ile ilişkisi olmadığını savunmaktadır.¹¹⁷ Bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesinde Barro'nun önderliğini yaptığı Ricardocu Eşdeğerlilik teoremi ile bu alandaki literatür hızla artmaya başlamıştır. Ricardocu Eşdeğerlilik Teoreminde, vergi indirimi nedeniyle ortaya çıkan açığın tahvil ihraç edilerek finanse edilmesi durumunda, gelecekte bu borç ve faizin kendiliğinden daha yüksek vergilerle alınacağını bilen bireyler bunu karşılamak üzere bugünden tasarrufta bulunmaya başlıyorlardı. Yani vergi indirimi nedeniyle şu anda artan gelirlerine rağmen tüketim harcamaları değişmiyordu. Bir başka ifade ile, vergi indirimini finanse etmek üzere yapılan hükümet borçlanması, bireylerin özel net servetlerinde bir artış yaratmıyordu. Eğer bireyler, vergi indirimi nedeniyle ortaya çıkan açığın kapatılmasında, bunun gelecekteki vergileri arttıracığı şeklinde bir düşüncede olmazlar ise, o zaman borçlanma ve vergileme birbirlerinin tam ikame edicileri olmaktan çıkar. Bu durumda hükümet borçlanması bireylerin özel net servetlerinin bir parçası olacağından, bu durum tüketim harcamalarını arttırarak enflasyon ve faiz oranlarının yükselmesine yol açacaktır. Buradaki kritik nokta, bütçe açıklarının ekonomik sonuçlarının, borcun özel net servetin bir parçası olarak kabul edilip edilmediğine bağlı olmasıdır.¹¹⁸

¹¹⁵ Hakkı Soylu, a.g.k. , s.38.

¹¹⁶ Uğur Selçuk Akalın, “Faiz Oranlarının Tüketim ve Tasarruf Etkisi: Türkiye Deneyi (1963-1984)”, (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1985), s. 88.

¹¹⁷ Şevki Özbilen, a.g.e. , s.277.

¹¹⁸ Hakkı Soylu, a.g.k. s.38-39.

Mali açıkların ekonomik etkileri konusunda yeni tartışmalar açan Barro'nun önemli çalışmasında şu sonuca ulaşılmaktadır: Faiz oranı büyüme oranından büyük olduğu zaman, borç özel servetin bir parçası değildir, bundan dolayı toplam talebin, enflasyon veya faiz oranı üzerinde bir etkisi yoktur. Diğer taraftan, faiz büyüme oranından küçük olduğunda borç net servet olarak dikkate alınabilir ve muhtemelen toplam talebi, faiz oranını ve enflasyonu yükseltir.¹¹⁹

Sargent ve Wallace'nin klasikleşmiş çalışmalarında; sürekli borçlanmayla finanse edilen primer açıkların eninde sonunda enflasyonist olacağını, çünkü borçlanmanın bir üst sınırı bulunduğunu buraya gelindiğinde açığın mecburen parasallaştırılacağını göstermişlerdir. Bu da uzun dönemde borçlanmayla finansmanın parasal finansmandan daha enflasyonist olmasına yol açacaktır. Sargent ve Wallace'a göre, para otoritesinin sürekli bütçe açıkları durumunda açığı parasallaştırma yoluna gidip gitmeyeceği para ve maliye politikalarının belirlenmesinde hangi otoritenin (para otoritesi-maliye otoritesi) egemen olduğuna bağlıdır. Eğer mali otoritenin egemenliği söz konusu ise, açığın finansmanında hükümetin borçlanması Merkez Bankası'nın para basmasından daha hızlı olacaktır. Bu da özel sektörün satın aldığı hükümet borçlanma senetlerinin baz paradan daha hızlı artması demektir. Özel sektörün bu artan borcu absorbe edebilmesi için faiz oranları yükselmelidir. Bu sonsuza dek böyle devam edemez. Çünkü, ya faiz oranları yükselecek yada hükümet borçlanma kağıtlarına talep tamamen inelastik olacaktır. Bu noktada para politikası maliye politikasının ihtiyacını karşılayarak borcu parasallaştırmalıdır. Bu da enflasyonda ani bir yükselişe neden olacaktır. Eğer Merkez Bankası'nın egemenliği söz konusu ise o zaman uzun dönemde enflasyon kontrol edilebilir. Bu durumda mali otoritenin üzerine düşen, gelir ve harcama kalıplarını Merkez Bankası'nın politikaları ile uyumlu hale getirmektir. Yani, özel sektörün hükümet borç kağıtlarına talebi veri iken, mali otorite hükümet borçlanmasını baz paradan daha hızlı arttırmamalıdır. Bu şekilde Merkez Bankası enflasyonu kontrol altında tutma imkanına kavuşabilecektir.¹²⁰

¹¹⁹ Hakkı Soylu, a.g.k. , s.39-40.

¹²⁰ Hakkı Soylu, a.g.k. , s.40.

Miller'in (1983) çalışmasında da hükümet açıklarının, açık parasallaştırılsa da parasallaştırılmasa da zorunlu olarak enflasyonist olacağı öngörülmektedir. Miller'e göre açık politikası ekonomiyi enflasyona götürecektir. Merkez Bankası, Sargent-Wallace'da olduğu gibi açığı parasallaştırmaya zorlanabilir, parasallaştırmaya bile özel sektörün parasallaştırması ve/veya crowding out etkisiyle hala enflasyonist olabilir. Yani parasallaştırılmamış açık daha yüksek faiz oranlarına götürecektir. Bu da veri bir para arzında, özel sektörün yatırımlarını, ekonominin büyüme hızını düşürecek, enflasyonu arttıracaktır. Daha yüksek faiz oranları ayrıca mali sektörün ödeme sisteminde yenilikler yaratmasına da teşvik verecek, hükümet tahvil ve bonoları, paranın daha iyi ikame edicileri olacaktır.¹²¹

Devletin borçlanması fiyatlar üzerindeki etkisi konusunda, iki farklı görüş mevcuttur ve bu görüşler birbirine tamamen zıttır. Birinci görüşe göre, devletin borçlanması veya borçlanmayı bir mali araç olarak kullanması, enflasyonist etki yaratmaktadır. İkinci görüşe göre ise, devletin borçlanması, ekonomide daraltıcı rol oynayarak deflasyonist bir etki yaratmaktadır.¹²²

Devlet borçlarının deflasyonist etkiler mi yoksa enflasyonist etkiler mi yarattığı sorunu Uluslararası Kamu Maliyesi Enstitüsü tarafından düzenlenen 1960 Zürich Kongresinin tartışma konularından bir olmuştur. Kongre'de borçlanmaların enflasyonist etkilerinin ağır bastığını savunan Edward Nevin'e göre, borçlanmanın enflasyonist mi yoksa deflasyonist mi etki yarattığını görebilmek için, borçlanma yolu ile sağlanan kaynakların, devlet tarafından kullanım biçimine bakmak gerekmektedir. Borçlanmanın yalnız başına tahvil satışı olarak düşünülmesinin deflasyonist etki yaratacağı doğrudur. Fakat, devlet, tahvil ve bono satışı karşılığı topladığı kaynakları, mal ve hizmet satın almakta kullanır ve bu yolla söz konusu fonların ekonomiye geri dönüşünü sağlar. Bu ise, çeşitli mekanizmaların da işlemesi sonucu fiyatları, yani enflasyonu artırır.¹²³

Fiyatlar genel seviyesi üzerinde enflasyonist etkiye yol açan bir başka unsur ise, dış borçların sürekli yükselmesidir. Artan bu borçların ödenmesi, ülkenin ihracat, turizm ve işçi gelirlerinden oluşan döviz girişlerine bağlıdır. Dış borç yükünün artması, özellikle ihracat

¹²¹ Hakkı Soylu, a.g.k. , s.41.

¹²² A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.119.

¹²³ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.120.

üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Bu ise, ihracat gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. İhracat döviz girişleri azaldıkça, ihracat miktarını artırmak gerekmektedir. Dışarıya satılan mal ve hizmet miktarının yükselmesi ise, üretim kapasitesinin borçlu ülkelerde sınırlı olması nedeniyle, iç pazarda mal arzını azaltmaktadır. Arz yetersizliği sonucu karşılanamayan talep, fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin son yıllarda ihracat miktarında gerçekleştirdikleri ani artışlar, fiyatlar genel seviyesi yükseltilerek daraltılan iç Pazar sayesinde gerçekleştirilmiştir.¹²⁴ Ayrıca ihracata getirilen KDV indirimi ve benzeri teşvikler de dışarıya mal arzını iç pazara nazaran daha avantajlı hale getirdiği de söylenebilir.

Devlet borçlanması ülke ekonomisi üzerinde deflasyonist etki yaratacağını savunanlar, özel harcamaların eldeki aktiflerin sermaye değerine bağlı olduğu varsayımı ile konuya yaklaşmakta ve bu etkiyi devletten eskiden beri alacaklı olanlar ve piyasadaki özel kesim tahvilleri açısından değerlendirmektedirler. Devletin piyasadan borç adı altında para toplaması ve likiditeyi azaltmasının deflasyonist etkileri olacaktır. Borçların özel harcamaları azaltıcı etkisi daha sonra gelmektedir. Bu etki ters yönlü bir etkidir ve borç miktarındaki değişmeye karşılık ortaya çıkan özel harcamalardaki değişimin birbirine eşit olması zorunlu değildir. Yeni bir artış, eski borçların fiyatını ve bunun sonucu olarak da para değerini etkilemiş olur. Bu şekilde yeni borçlanma ile eski borçların fiyatı düşmüş, diğer bir ifade ile, borcun verimi artmış olur. Bu ise, öncelikle ekonominin kamu borçları kısmında başlayan deflasyonist etkinin bütün ekonomiye yayılmasını sağlar. Piyasaya yeni borç sürüldüğünde, eskiden elinde tahvil bulunduran bireyler, servetlerinde bir azalma görecektir ve sonuçta daha az harcama yapacaklardır. Çünkü, bireyler belli fiyatlardan daha az mal ve hizmet elde edeceklerdir ve tüketim harcamalarını kısmak yoluna gideceklerdir. Servetlerinde bir azalma gören bireyler, ilk olarak bunu gidermeyi düşünecekler ve daha az üretim yapacaklardır. Böylece, devlet borçlanması, fiyatlar genel seviyesi üzerinde doğrudan daraltıcı yani deflasyonist etki yaratacaktır.¹²⁵

4-1-1- İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi

¹²⁴ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.120.

¹²⁵ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.120-121.

Devlet borçlanırken ya mali kuruluşlara ya da şahıslara borçlanır. Enflasyonla mücadelede bankalara değil, şahıslara borçlanmak lazımdır. Çünkü, devletin bankalara borçlanması banka parasının veya kaydi paranın doğumuna sebep olabilir ve para arzını genişletebilir. Böyle bir durum borçlanma ile güdülen gayeye aykırıdır; devlet şahıslara borçlanırken mümkün mertebe özel tüketim harcamalarını kısma çalışmalıdır. Bu iki şekilde gerçekleştirilebilir. Bir kere borçlanma ile devlet şahısların ellerindeki likit kıymetleri alır, onlara borç senedi verir. Bu şahısların tüketim harcamalarını azaltır. Bir borç senedini harcamak likit bir kıymeti harcamaktan daha zordur. Üstelik şahıslar bakımından borç senedini elde tutmanın avantajları vardır. İkinci olarak enflasyonla mücadelede şahıslardan borçlanmanın en başarılı şekli şahısların tasarruflarını mümkün mertebe devlet tahvillerine yatırmaları değil, tüketim harcamalarını kısarak, tasarruflarını arttırarak daha çok parayı daha çok devlet tahviline yatırmalarıdır. Zira, ancak o zaman tüketim harcamalarında bir daralma kaydedilir ve efektif talep düzeyi düşer. Açıklamaya lüzum bile yoktur ki, bu ilk etki antienflasyonisttir. Bu etkinin devamlı olabilmesi için, şahısların uzun müddet tahvilleri ellerinde tutmaları gerekir.¹²⁶

Enflasyon ile mücadelede, borçlanma ile finansman, vergileme ile finansmana göre daha az enflasyonist eğilimler gösterir. Vergileme, bir çok kişiyi tüketimini kısma zorlarken, borçlanma böyle bir etki yaratmamaktadır. Vergiler, tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı etkide bulunur fakat, devlete borç olarak kullandırılan kaynakların büyük bir kısmı tasarruf edilen kaynaklardır. Devletin borçlanmaya gitmesi, bireylerin tüketim seviyelerinde bir azalmaya yol açmaz. Hatta devlet borçlanmasının yarattığı gelir ve servet etkileri sebebiyle, tüketim harcamaları seviyesinde bir artış ortaya çıkar. Bu ise, veri üretim fiyatları ve dolayısıyla enflasyonu yukarı çeker.

Vergilerin bir alternatifi olan iç borçlanma, borçlanılan bireylerin ve özel kesimin kendilerini daha zengin hissetmelerine ve bunun sonucunda talep seviyelerinin yükselmesine neden olmaktadır. Toplam talep üzerindeki iç borçların etkisi, borçlanmanın yapıldığı kaynağa ve borçların vade yapısındaki değişmelere göre farklılık göstermektedir. İç borçlanma tüzel kişilerden yapılıyorsa, yatırıma fonlar çekileceğinden dolayı, ekonomide daraltıcı bir etki meydana gelecektir. Gerçek kişilerden borçlanıldığında ise, tasarrufa ayrılan

¹²⁶ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi, 1997, s.125-126.

kaynaklar çekileceğinden dolayı, toplam talep üzerinde belirgin bir değişme olmaz. Fakat, devlet çok cazip imkanlar sunarak, bireylerin taleplerine kısıntıya giderek, tasarruflarını artırmak suretiyle tahvil ve bono alımlarını sağlar ise, ekonomide daraltıcı bir etki sağlayabilir.¹²⁷

Borçların vade yapısındaki değişmeler açısından duruma bakıldığında, vadedeki değişmelerin, faizdeki değişimden dolayı borç yükünün değişmesine yol açtığı görülmektedir. Devlet borçlarının geri ödenmesi ve yeni iç borçlanma yoluna gidilmesi ile ortalama vadenin kısaldığı düşünüldüğünde, tahvil sahipleri için kısa vadeli mali varlıkların miktarı, uzun vadeli varlıkların miktarına oranla artmış olur. Miktarı artan kısa vadeli tahvillerin likiditesi daha fazla olduğu için, para işlevi görür. Dolayısıyla, kişiler çeşitli sebeplerden dolayı elde tutmak istedikleri para yerine bu tahvilleri koyabilirler. Neticede, taleplerin artması, paranın dolaşım hızını ve harcamaları artırarak genişleme etkisi yaratacaktır. Aksi durumda ise, devlet iç borçlarının ortalama vadesi uzatıldığı zaman, kısa vadeli mali varlıklar uzun vadelilere nispeten azalarak paranın dolaşım hızını yavaşlatmaktadır. Böylece, toplam talep ve harcamalar kısılarak, ekonomide daraltıcı bir etki oluşacaktır.

Devlet iç borçlanmalarının ekonomide deflasyonist etki yaratacağını savunanların başında Earl A.Rolph gelmektedir. Rolph'e göre, devlet borçlarındaki artış, kişisel tüketim harcamalarını azaltmaktadır. Devletin piyasadan borç adı altında para toplaması, likiditeyi azaltır; bu ise, ülke ekonomisinde deflasyonist bir baskı yaratır. Rolph, devletin borçlanmasını artırarak, piyasaya yeni devlet borçlanma belgeleri sürmesinin, eski borç belgelerinin fiyatını ve dolayısıyla para değerini etkileyeceğini ileri sürmektedir. Eski borç belgelerinin fiyatı düşecek, dolayısıyla borcun verimi artacaktır. Sonuçta, kamu kesimi borçlarında baş gösteren deflasyonist eğilimler, bir süre sonra ekonominin bütününe etkisi altına alacaktır.¹²⁸

Üretim düzeyi veri kabul edildiğinde, eski borç senetlerin değerinin düşmesi sonucu, bu senet sahiplerinin gelirlerinde bir azalma olacaktır. Bu azalma nedeniyle, eski borç sahipleri tüketim harcamalarını kısma yoluna gideceklerdir. Sonuçta borçlanma, fiyatlar genel

¹²⁷ A.Kadir IŞIK ve diğerleri, a.g.e. , s.141.

¹²⁸ A.Kadir Işık ve diğerleri, a.g.e. , s.141-142.

seviyesi üzerinde doğrudan deflasyonist etki yaratmış olacaktır. Ayrıca, yeni kamu borçları, piyasadaki özel borçları da etkileyerek, bu borç sahiplerinin tüketim harcamalarını kısımlarına yol açacağından, dolaylı yoldan deflasyonist etki ortaya çıkacaktır.

Bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi, kamu harcamalarında bir artışın yanında özel harcamaları azaltması muhtemeldir. Bundan dolayı, genel fiyat üzerinde net etki belirsiz olabilir. Bununla birlikte, bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi halinde, birincil bütçe bakiyesi yeterince fazla vermiyorsa iç borç stoku artmaktadır. Yüksek borç stoku nedeniyle iç borç ödemelerinin artması ise, tekrar yüksek reel faiz üzerinden borçlanmayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca yüksek borç stokunun azaltılması için enflasyonun bir araç olarak kullanılması yolu da açılmaktadır.¹²⁹

4-1-2- Dış Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Dış borç aracılığıyla meydana gelen sermaye akımında ilk etki, borçlanan ülkenin ekonomik faktörleri dengesinde ve arzında bir değişmeye sebep olacaktır. Bu değişme, dış borcun kullanılış biçimine ve maliyetine göre farklılık taşır. Dış borç, doğrudan doğruya mal ve hizmet ithali için kullanılmakta ise, mal ve hizmet fiyatlarını artırır. Dış borç, doğrudan sermaye olarak yatırımda kullanılıyorsa, aynı şekilde daha önceki toprak, emek ve müteşebbis dengesinde, sermayeye göre emek, toprak ve müteşebbis oranında bir düşme olacağı için bu faktörlerin fiyatlarında bir yükselme trendi görülecektir. Toprağın diğer iktisadi faktörlerinden farklı özelliği olduğu için, serbest piyasa şartlarından dolayı, payı yükselecektir. Diğer faktörler üzerindeki etkisi, stok miktarları ve stokların artış durumuna bağlı olarak değişme gösterecektir.

İç borçlarda olduğu gibi dış borçlarında fiyatlar genel düzeyi üzerindeki etkisini enflasyonist ve deflasyonist etkiler bakımından ayrı ayrı incelemek daha faydalı olacaktır.

Dış borçlanma yoluyla elde edilen kaynak, mal ve hizmet satın alımında kullanılabileceği gibi bütçe açıklarının veya mevcut borçlarının finansmanında kullanılabilir. Dış borçlar, bireylere çeşitli şekillerde dağılarak, toplam talebi artırmakta ve dolayısıyla

¹²⁹ İhsan Günaydın, “Bütçe Açıkları Enflasyonist midir-Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı:1, 2004, s.162.

fiyatlar genel seviyesini yükselterek, enflasyonist bir etki yaratmaktadır. Dış borçların anapara ve faizinin ödenmesi, büyük ölçüde ihracat, turizm, yurt dışı müteahhitlik ve işçilik yükünün artması sonucu, özellikle ihracat üzerinde bir baskı meydana gelmektedir.

Borçlu ülkeler, kısır döngü içine girebilmektedirler. Bir taraftan ihracat döviz girişleri azalırken, diğer taraftan ihracat miktarını artırmaya çaba göstermektedirler. Bu ülkeler, iç piyasa talebini göz önüne almaksızın, ihraç edilen mal ve hizmet miktarını artırarak, iç piyasa mal arzını azaltmaktadırlar. Bu arz eksikliği ile talebin karşılanamaması, fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine sebep olmaktadır.

Borç servisi sorunu ile karşı karşıya olan ülkelerde vergi tabanları, gelecekteki borç servisi oranlarını karşılayabilmek için eşit olmayan bir şekilde artmaktadır. Reel ve finansal aktifler yüksek oranlardan vergiye tabi tutulmaktadır. Borç servisini gerçekleştirmek için vergilerde yaşanan bu değişimlerin yanı sıra döviz kuru belirsizliklerinin olduğu ve ihracat olanaklarının arttırılamadığı şartlarda, toplumda enflasyonist bekleyişler artmaktadır. Enflasyonist bekleyişlerin arttığı koşullarda ulusal reel yatırımlar ve dolayısıyla reel büyüme oranları azalmaktadır. Yabancı finansal aktiflerin yatırımcıların portföylerindeki payları artmaktadır. Söz konusu şartlar altında hükümetlerin ihracat olanaklarını arttırmak amacıyla devalüasyona başvurmaları, ithalat olanaklarının azalmasına ve fiili çıktı seviyesinin potansiyel çıktı seviyesinin altında kalmasına neden olmaktadır. Bu durum, reel ücret ve reel servet düzeyini azaltmakta, faiz oranlarını ise yükseltmektedir.¹³⁰

Dış borçlar, mal ve hizmet arzındaki açığı ithalat ile gidermek ve fiyatlar genel seviyesinin artmasına engel olmak suretiyle deflasyonist bir etki yaratırlar. Ekonominin üretim gücünün veri olması varsayımı ile dış borçlar, artan tüketim hacmini, ithalat yoluyla karşılama imkanı sağlamaktadır. Bu durum, dış borç alınması oluşan iç piyasa talebinin yaratmış olduğu fiyatlar genel seviyesinde, doğabilecek artışları frenleyici etki yapmaktadır. Böylelikle, dış borçlanma yoluyla deflasyonist bir etki meydana gelmektedir. Borçların ödeme aşamasına gelindiğinde ise, borç anapara ve faizleri, eğer tekrar yeni bir borç ile ödenmeyecek ise, borcun geri ödenmesinin vergi gelirleri ile karşılanması söz konusu

¹³⁰ Nejla Adanur Aklan, “Dış Borçlanma, Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemi midir?”, <http://www.dtm.gov.tr/DTDERGI/temmuz2002/disborclanma.htm> (09.10.2005)

olacaktır. Diğer bir ifade ile, devletin almış olduğu dış borç, vergi mükellefleri tarafından ödenecektir. Bu ise ekonomide, bireylerin tüketime ayıracakları payın azalmasını ifade etmektedir. Mal ve hizmetlere olan talebin bu şekilde azalması, ekonomide daraltıcı yani deflasyonist bir etki yaratacaktır.¹³¹

Bütçe açıklarının dış borçlanma ile finansman yoluna gidilmesi durumunda, artan ithalatlar ile malların arzının arttırılması ile enflasyonist baskının etkisi azaltılabilir. Ancak, borç yoluyla sağlanan kaynakların kullanımı ve borç ödemelerinin yerine getirilmesinde ortaya çıkan etkilerin de göz önüne alınması gerekir. Borcun miktarı, vadesi ve faiz yükü olası sonuçların belirleyicisi olmaktadır. Alınan borcun kullanımı aşamasında gerçekleştirilen emisyonun hacmi ve dış kaynaktan yararlanan sektörlerin niteliği genel fiyat düzeyindeki değişimleri etkilemektedir. Dış borçların niteliği genel fiyat düzeyindeki değişimleri etkilemektedir. Dış borçların ödenmesi döviz ile ilgili olduğu gibi iç kaynak tahsisini de ilgilendirdiği için genel fiyat düzeyi üzerinde etkiler ortaya çıkarabilmektedir.¹³²

4-2- Türkiye’de Kamu Borçlanmasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de yaşanan kronik yüksek enflasyon esas olarak bütçe açıklarından kaynaklanmaktadır. Yapılan bir çok çalışma, yaşanan yüksek enflasyonun temel dinamiğinin, geleneksel mali dengesizlikler ve monetizasyon sıralamasının ötesinde süregelen bütçe açıklarının finansman şeklinin yarattığı enflasyon yapışkanlığı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu anlamda, enflasyonu yönlendiren beklentilerin bütçe açığının yarattığı belirsizliklerden olumsuz yönde etkilenmesi kaçınılmazdır. Bütçe açıkları ile mücadele edilmediği ve borcun sürdürülebilirliği ile ilgili kaygılar sorgulandığı sürece piyasadaki enflasyon beklentileri aşağı yönlü bir hareket göstermektedir.¹³³

Hükümet iç ve dış borç miktarının sınırlarına yaklaştığında , diğer bir deyişle hükümet bütçe açığını iç ve dış borçla finanse edemediğinde kullanılabilecek alternatif bir finansman şekli, bütçe açıklarının parasallaşma yoluyla finanse edilmesidir. Bütçe açıklarının

¹³¹ A.Kadir IŞIK ve diğerleri, a.g.e. , s.144.

¹³² İhsan Günaydın, a.g.m. s. 162.

¹³³ Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Borç Yönetimi Raporu”, Nisan 2003, http://www.hazine.gov.tr/basin/kamuborc_20030430.pdf (01.03.2006) s.10-11.

parasallaşma yoluyla finanse edilmesi enflasyonist baskıyı artıracaktır. Böylece, reel bütçe açıklarının genel fiyat düzeyindeki değişikliklerin bir nedeni olduğu görülecektir. Hükümetler, enflasyonu etkilemeksizin para talebindeki büyümeyle aynı hızda para basabilirler. Eğer ekonomide % 5'lik bir büyüme meydana gelmişse hükümet para arzını yaklaşık % 5'e kadar artırabilir. Bu işten hükümet herhangi bir enflasyon endişesi olmaksızın gelir elde edebilir. Ancak, ekonomik büyümeden daha hızlı para arzının artırılması enflasyona neden olur. Ortaya çıkan enflasyon ise halk tarafından elde tutulan paranın değerini azaltır, fakat halkın kaybı devletin kazancı olur. Enflasyon yoluyla kaynakların halktan devlete transferi ise enflasyon vergisi olarak adlandırılmaktadır. Anlaşılabileceği üzere devlet, gelir, harcama ve servet gibi unsurlar üzerinde daha yüksek vergi koyarak kaynak elde edebileceği gibi aynı zamanda enflasyon yoluyla da kaynak elde edilebilir.¹³⁴

Devlet enflasyon yoluyla gelir elde etmekle birlikte enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki etkisi de göz ardı edilmemelidir. Enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki etkisini açıklayanlardan birisi Vito Tanzi olmuştur. Tanzi, enflasyondaki bir artışın reel vergi gelirlerini, vergi tahsilindeki gecikmelere, verginin gelir esnekliğine ve endekslemeye bağlı olarak artırabileceğini veya azaltabileceğini belirtmiştir. Enflasyon, verginin tarihi ve tahsili arasında önemli zaman gecikmeleri olduğunda vergi yükünün reel değerini etkileyebilir. Bir çok ülkede, verginin tahakkuk zamanı ile verginin tahsil zamanı aynı zamanda meydana gelmemekte ve çakışmamaktadır. Verginin ödenmesi genellikle daha sonraki tarihlerde yapılmaktadır. Bu bakımdan, böyle bir zaman gecikmesi boyunca yüksek enflasyon reel vergi yükünü azaltır. Bu durum ekonomik literatürde Olivera-Tanzi Etkisi olarak belirtilir.¹³⁵

Enflasyon dönemlerinde bütçe açıkları daha da büyümektedir. Kamu harcamaları fiyat artışına çok hızlı uyum gösterirken, kamu gelirlerinin uyumu daha yavaş olmaktadır. Bu enflasyonist etkinin yanı sıra kamu gelirlerinde temel sorun, vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen, kayıt dışılığın, indirim ve istisnaların yaygınlığı nedeniyle vergi tabanının dar olmasıdır. Bu nedenle toplam vergi tahsilatı yetersiz kalmıştır.¹³⁶

¹³⁴ İhsan Günaydın, a.g.m. , s. 163.

¹³⁵ İhsan Günaydın, a.g.m. , s. 163.

¹³⁶ Hasan Aykın, “Türkiye’de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri”, www.mtk.gov.tr/eserler/tibee.doc (08.05.2006), s.12.

Türkiye’de borç stokunu artıran başlıca nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz:¹³⁷

Yüksek bütçe açıkları,

Kamu kurum ve kuruluşlarının dış finansman kaynaklarından sağladıkları kredilerin geri ödenmesine ilişkin yükümlülüklerinin yerine getirmediğinden dolayı hazinenin garantisinde olan borçların varlığı,

Hazinenin tahkim kanunları ile KİT’lerin ve belediyelerin birbirlerine olan borçlarını kendi üstüne alması,

KİT’lerin ve Kamu Bankalarının zararları,

Vergi gelirlerindeki yetersizlikler,

Borçlanmanın yüksek faizler ile yapılması.

Türkiye’de kamu açıklarının artışına bağlı olarak devlet borçları sürekli olarak artmaktadır. Türkiye’de kamu açıklarının temel nedenlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:¹³⁸

Başta görev zararları olmak üzere bazı kamu harcamalarının şeffaf olmayan bir şekilde kamu bankalarına yüklenilmesi,

Kamu kesiminde gözlenen aşırı istihdam ve verimlilik artışına dayanmayan popülist amaçlı ücret ve maaş zamları,

Kamu yatırım projelerinin verimlilik ve maliyet analizine yeterli ölçüde tabi tutulmadan sürekli artması,

Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerinde ortaya çıkan dengesizlikler nedeniyle açıkların artması,

Popülist kaygılarla yürütülen tarımsal destekleme politikaları,

Yüksek maliyetlerle ve verimsiz bir şekilde çalışan Kamu İktisadi Teşebbüsleri,

Merkezi yönetimin denetiminde olmayan ve kamu maliyesi açısından bütünlük ve disiplin ilkelerini bozan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki sürekli genişleme eğilimi.

¹³⁷

Meral Vurucu Demir, a.g.k.

¹³⁸

Osman Z.Orhan, Seyfettin Erdoğan, a.g.e. , s.314-315.

İç borçlar ve dış borçların artışının ekonomide farklı etkiler yarattığını biliyoruz. Giderek artan dış borçların kambiyo kuru ve ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkileri vardır. Bu gelişmeler, bütçe açığının doğurduğu toplam talep genişlemesinin ithalatı artırıcı etkilerinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, bazı ülkelerde bütçe açıklarının yarattığı faiz oranlarındaki yükselmelerin dış sermayeyi ülkeye çekerek kambiyo kurlarını iyileştirdiği görülmektedir. Döviz kurlarında görülen bu değerlenmenin o ülkenin ihracatını engelleyerek ithalatını teşvik etmesinin, ihracata yönelik endüstriler ile ithal ekonomisine dayalı sektörlerde iş kayıplarına yol açmasının, kamu oyunda korumacılık eğilimlerinin tekrar güçlenmesi gibi sonuçları olmaktadır. Diğer taraftan, büyük ölçüde borçlanmış gelişmekte olan ülkelerde faiz oranlarındaki yükselmeler, dış borç servisi yükünün artmasına sebebiyet vermektedir. Burada bir noktayı unutmamak gerekmektedir. İç borç ödemeleri gelirin bir gruptan diğerine dağılımını değiştirdiği halde, dış borç ödemeleri bir ülkenin toplam reel gelirinin azalmasına yol açmaktadır. Ancak dış borçlanmanın iyi kullanıldığı takdirde, ülkenin üretim ve gelirini artırabildiği, buna mukabil iç borçlanmanın özel kesimden devlete bir kaynak transferi niteliğinde olduğu unutulmamalıdır.¹³⁹

Bütün bu açıklamalardan sonra: Türkiye’de iç borçlanma ve dış borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkisinin farklı etkiler ortaya çıkarması nedeniyle ayrı ayrı ele alınacaktır.

4-2-1- Türkiye’de İç Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki etkisi

İç borçlanma, gelişmiş piyasa ekonomilerinde genellikle çok amaçlı kullanımı olan bir iktisat politikası aracıdır. Bu ekonomilerde hükümetler iç borçlanmayı, kamu açıklarının ve üretken altyapı yatırımlarının finansmanı yanında bir konjonktür (“talep yönetimi”) politikası olarak da kullanılabilmektedir. Ancak her yıl giderek artan ve öngörülenin üzerinde gerçekleşen kamu açıkları nedeniyle iç borçlanma tekniği Türkiye’de bugüne kadar konjonktürel amaçlara yönelik olarak hiç kullanılmamıştır. İç borçlanmanın işlevi sadece kamu açıklarının finansmanı ile sınırlı kalmış, son yıllarda ise büyük ölçüde borç servisi yükünü karşılama amacına yönelik olarak kullanılmaya başlanmıştır. T.C.Merkez

¹³⁹

Tülay Evgin, “Dünden Bugüne Borçlarımız”, Haziran 2000, www.hazine.gov.tr. (01.11.2005)

Bankası'ndan kullanılan kaynaklara ilave olarak başvuru iç borçlanma, kamu kesimini daha fazla harcama yapmaya yöneltmiştir.¹⁴⁰

1980-1988 döneminde genel olarak T.C. Merkez Bankası kaynaklarına daha az başvurulduğu için senyoraaj geliri elde etmek suretiyle finansman yönteminin kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak iç borçlanma yöntemiyle finansmanda yıllar itibariyle dalgalanmalar gözükse de, iç borçlanma yöntemine de ağırlıklı olarak başvurulduğu görülmektedir. İç borçlanmanın özellikle 1984 yılında kısa vadeli ve yüksek reel faizler ile olması ileriki dönemlerde, kamu açığını arttırırken, enflasyonun da borçlanmanın parasallaşması sebebiyle yükselmesine neden olmuştur.¹⁴¹

1980 yılından itibaren iç borçlanmanın hem niteliği hem de niceliği farklı boyutlar kazanmıştır. Bütçe ve nakit açığı finansmanında kullanılan tahvil, bono ve kısa vadeli avansın hem yıl içi hem de stok içindeki payları yıllar itibariyle değişim göstermiştir. Bono ve tahvillerin borçlanma içerisindeki payı karşılaştırıldığında, bonoların payının tahvillere oranla daha fazla olduğu görülmektedir. 1989 ve 1990 yıllarında borçlanmanın vade yapısı, özellikle uzun vadeli tahvil ihracına yönelik olarak uzatılmaya çalışılmıştır. 1991 yılında Körfez Krizi'nin olumsuz etkileri sonucunda artan harcamalar ve belirsizliğin getirdiği enflasyonist beklentiler senetlerin kendi içerisindeki dağılımını ters yönde etkilemiştir. Tahvillerin payı % 25,1'e düşerken, bonoların payı % 74,9'a yükselmiştir. 1990 yılının ortalarından itibaren 1993 yılına kadar, üç ay vadeli bononun faiz oranının artış hızı 1 yıl vadeliye göre daha fazla olmuş, yani kısa vadeli borçlanmanın maliyeti daha çok artmıştır. Kısa ve yüksek faizle borçlanma, yıl içindeki payının önemli bir şekilde artmasıyla iç borçların faiz yükünün bütçe açığına katkısı giderek büyümüş, iç borçlanma daha çok iç borç geri ödemelerinin finanse eder hale gelmiştir.¹⁴²

Aşağıdaki tabloda 1988-2002 yıllarında gerçekleşen kamu kesimi borçlanma gereği, DİBS stoku ve iç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranları verilmektedir.

Tablo-2: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, DİBS Stoku İç Borç Faiz ödemeleri,(GSMH %'si olarak)

¹⁴⁰ Funda Yurdakul, "İç Kamusal Borçların Fiyatlar Üzerine Etkileri", G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, cilt:1,sayı 3, 1999, <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx=18xy=3>, (15.04.2006).

¹⁴¹ Haydar Lütfü Ejder, "Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki ilişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi", <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/4311/pdf> (12/02/2006)

¹⁴² Funda Yurdakul, a.g.k.

Yıllar	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	DİBS Stoku	İç Borç Faiz Ödemeleri
1988	4.8	5.7	2.4
1989	5.3	6.3	2.2
1990	7.4	6.1	2.4
1991	10.2	6.8	2.7
1992	10.6	11.7	2.8
1993	12.1	12.8	4.6
1994	7.9	14.0	6.0
1995	5.2	14.6	6.2
1996	8.8	18.5	9.0
1997	7.6	20.2	6.7
1998	9.2	21.9	10.6
1999	15.1	29.3	12.6
2000	12.5	29.0	14.8
2001	15.4	69.2	22.9
2002	8.0	55.2	16.0

Kaynak: Hikmet İyider, Yasemin Özuğurlu, “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-2.doc. (13.05.2006)

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren özellikle sermaye transferi harcamalarındaki artışlar nedeniyle kamu giderlerindeki artış bütçe açıklarını ve kamunun finansman ihtiyacını hızla yükseltmiştir. Kamu açıklarının GSMH’ya oranı olarak, KKBG, 1981 yılında % 4 düzeyinden 1988 yılında % 4.8, 1990’da % 10.2, 1993’te % 12, 1999’da %15.1, 2001’de de %15.4 düzeylerine kadar çıkmıştır. Ülkemizde kamu iç borçlanması, bütçe açıklarının kapatılmasında bir finansman aracı olarak düşünülerek verginin alternatifi olarak kullanıldığından, devlet tahvilleri ve hazine bonolarından oluşan DİBS ile finanse edilen kamu açıkları 1988 yılında GSMH’nın % 5.7’si iken 1990 yılında % 6.1, 1993 yılında % 12.8, 1999 yılında % 29.3, 2001 yılında % 69.2’sine ulaşmıştır. Bu gelişmenin kaçınılmaz sonucu, kamu iç borçlarının ancak yeni iç borçlar ile karşılanabilir duruma gelmesiyle iç borç faiz ödemelerinin GSMH’ya oranının 1988’de % 2.4, iken, 1993’te % 4.6, 1999’da % 12.6, 2001’de % 22.9’a kadar yükselmesi olmuştur. ¹⁴³

¹⁴³

Hikmet İyider, Yasemin Özuğurlu, “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-2.doc. (13.05.2006)

Faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı, 1980 yılında % 2 düzeyinde iken, 1990'da %14, 1995'te % 27.8, 1999'da % 35.1, 2001'de % 47.3 düzeylerine çıkmıştır. Benzer biçimde, iç borç faiz ödemelerinin toplam vergi gelirlerine oranı da sürekli olarak artarak; 1980'de % 2.9 iken 1990'da % 21.2, 1995'te % 43.9, 1999'da % 66.4, 2001'de % 87.3 olmuştur. Böylece, kamu iç borçlanması devletin iktisadi yaşama müdahalesinin en önemli aracına dönüşürken, devlet bütçesinin temel işlevi de iç borç faiz yönetimi işlevine dönüşmüştür. Başka bir anlatımla, devlet borçlanması artık yatırımların ve ekonomik büyümenin düzenleyicisi olmaktan çıkmış, özel sermaye lehine gelir transferi mekanizması yaratarak gelirin yeniden dağılımında belirleyici bir rol üstlenmiştir.¹⁴⁴

Konsolide bütçe nakit açığının finansmanının sağlanmasında T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurunun 1989 ve 1990 yıllarında azaldığı, ancak 1991 yılından itibaren hızlı bir ivme kazanarak, % 32,1 ve 1993 yılında da % 42 seviyesine çıktığı görülmektedir. Özellikle 1993 yılında kamu açıklarının finansmanı için T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması, 1994 yılında enflasyonunun yükselmesine yol açmıştır.¹⁴⁵

5 Nisan 1994 kararları sonrasında 1999 yılına kadar olan dönemde, 1995 yılında alınan kamu maliyesine ilişkin kararların da etkisiyle kamu açıklarında, 1994 yılına nazaran gerileme olmuştur. Ancak, iç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranla % 10'lar seviyesinin üzerine ulaştığı dikkate alındığında iç borç faiz ödemelerinin kamu açığı üzerinde önemli bir baskı yarattığı gözlenmektedir. Ayrıca faiz oranlarının çok yüksek olması, borçlanmanın kısa vadeli olması ve kamu açıklarının finansman yönteminin daha çok iç borçlanmayla yapılması yıllar itibariyle enflasyonist baskı meydana getirmiştir. Reel faiz oranlarının 1995-1999 yılları itibariyle ortalama % 30 seviyesine çıkması, kamu açıklarının karşılanmasında enflasyonist finansman biçiminin kullanıldığının somut göstergesi olmaktadır.¹⁴⁶

1990'lı yılların başlarından itibaren dünya ekonomisinde yaşanan krizler ve Türkiye'nin dış kredi notundaki olumsuz gelişmeler neticesinde daralan dış borç imkanları nedeniyle net dış borç ödeyicisi durumunda olunması, artan oranda iç kaynaklardan borçlanmayı zorunlu kılmıştır. Mahiyeti itibariyle gerçek bir borçlanma olmayan T.C. Merkez

¹⁴⁴ Hikmet İyider, Yasemin Özügürlü, a.g.k.

¹⁴⁵ Haydar Lütfü Ejder, a.g.k.

¹⁴⁶ Haydar Lütfü Ejder, a.g.k.

Bankası'ndan avans alma yolu, T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik neticesinde sınırlanınca, tahvil ve bono ağırlıklı borçlanma hızla artmıştır.

Yüksek kamu açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini arttırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsurdur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı % 4'ün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı % 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da arttırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olması gündeme gelmiştir.¹⁴⁷

Kamu kesiminde oluşan iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini özellikle 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç stoku hızla büyümüş ve 1990'lar boyunca her sene yapılan net yeni iç borçlanma, toplam iç borç stokunun % 50'sini aşan bir tempoda sürdürülmüştür. Kamunun toplam net borç stokunun milli gelire oranı 2002 sonunda % 84'e yükselmiştir. İç borç faiz ödemelerinin, GSMH'ya oranı ise 1990'ların başında sadece % 2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 2001'de % 22'ye değin yükselmiştir. İç borç servisinin kamu harcamaları içinde olağanüstü bir büyüklüğe sahip olması bir yandan ekonomik istikrarsızlığın önemli bir kaynağını oluştururken, bir yandan da yurt içi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesini kısıtlayarak ulusal ekonominin büyüme potansiyelini daraltmaktadır. Ayrıca iç borçlanma senetleri için ödenen aşırı derecede yüksek reel faizler gelir dağılımını sermaye ve rantiyer gelirler lehine bozmakta, kamunun sosyal hizmetlerini aksatmakta ve enflasyonist baskıları güçlendirmektedir.¹⁴⁸

2001 yılının Şubat ayında derin bir finansal kriz yaşanmış ve kriz etkisini anında makro ekonomik dengeler üzerinde göstermiştir. İç borç faiz oranları 2000 yılı sonunda % 38

¹⁴⁷ Hasan Aykın, a.g.k.

¹⁴⁸ Erinç Yeldan, "Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları", http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html (10.01.2006).

'lere gerilemişken, 2001 yılının Mart ayında krizin de etkisiyle % 124 seviyesine ulaşmıştır. Enflasyon oranı ise 2001 Kasım ayı sonu itibariyle % 84 oranına yükselmiştir.

Konsolide iç borç stoku, AKP'nin iktidara geldiği 2002 yılı kasım ayından bu yana 154,8 katrilyon TL'den 2004 Eylül'ü itibariyle 217,6 katrilyon TL'ye yükselmiştir. IMF yetkilileri ve hükümet çevreleri kamu kesimi net borç stokunun milli gelire oranla bir azalma içinde olduğunu öne sürmektedir. Gerçekten de, AKP'nin iktidarda olduğu 2002 sonrasına bakıldığında, toplam kamu kesimi net borç stokunun milli gelire oran olarak % 78,7'den, % 69'a gerilediğini göstermektedir, ancak söz konusu karşılaştırma son derece yanıltıcı gelişmeleri içinde barındırmaktadır. Nitekim, bu dönemde kamu net borç stokundaki 9,7 puanlık azalmanın 10,8 puanının dış borçlardaki azalma ile açıklandığını görmekteyiz. İç borç stoku milli gelire oran olarak 2002 sonrasında % 56 oranında süregelmıştır. Milli gelirin olağanüstü bir büyüme konjonktürü geçirdiği bu dönemde, iç borçlarında aynı tempoda yükselmekte olduğunu gösteren bu tespit, hükümetin iç borç yükünü düşüremediğini, ancak sabit bir oranda tutabildiğini vurgulamaktadır.¹⁴⁹

Çoğunluğu hazine bonolarından oluşan devlet iç borçlanma senetlerinin % 86,8'ini bankalar almaktadır. Resmi kurumların payı % 8'dir. Özel sektör, 1998 yılında DİBS'nin (Devlet İç Borçlanma Senetleri) %3,9'unu; tasarruf sahipleri ise % 1,3'ünü elde etmiştir. Tasarruf sahiplerinin ve özel sektörün payı geçmişte yıldan yıla önemli değişiklikler gösterse de, bankaların DİBS'nin en büyük alıcısı olma özelliği hiçbir zaman değişmemiştir.¹⁵⁰

İç borçlanma kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG) arttırmıştır. Artan iç borçlanma dolayısıyla artan borç faiz ve anapara ödemeleri bütçeler içinde daha fazla pay sahibi olmaya başlamış, bu ödemeleri gerçekleştirebilmek için , daha fazla borçlanmak zorunda kalmıştır. İç borçlanmanın bir taraftan parasal tabanı ve para arzını arttırıcı etkileri, öbür taraftan talep miktarını arttırıcı, arz miktarını azaltıcı etkileri enflasyona neden olmaktadır. Faiz oranlarını arttırıcı etkiler, enflasyonist etkileri güçlendirmektedir. İç borçlanma, Türkiye'de hem maliyet hem de talep enflasyonunun ve stagflasyonun en önemli nedenlerinden biridir. Yüksek faizler faktör piyasalarında üretim faktörü maliyetlerini

¹⁴⁹ Erinc Yeldan, "Kamu Borç Stokunun Dinamikleri", www.bilkent.edu.tr/yeldan/analiz02.pdf. (25.05.2006).

¹⁵⁰ Ferhat Başkan Özden, a.g.m. , s..353-373.

arttırdığından, maliyet enflasyonuna veya belli sektörlerde durgunluğa yol açabilir. İç borçlanma, para arzını arttırdığı ölçüde, mal piyasasında talep enflasyonuna neden olur. Banka sisteminden iç borçlanma, kaydi para yoluyla para arzının artmasına katkı yapar ve talep yönlü enflasyonu daha da hızlandırır. Yoğun iç borçlanma, T.C. Merkez Bankası'nın bağımsız şekilde para politikasını yürütmesine de engel olduğundan, olumsuz ekonomik etkilerinin kontrol edilmesini güçleştirir. Enflasyonist baskıları azaltmak için T.C. Merkez Bankası'nın sterilizasyon politikaları izlemesi, tekrar tahvil ve bono ihraç etmesi kaçınılmaz olur. Bu tahvil ve bonoları ödemek için, daha sonra para arzının tekrar arttırılması gerekecektir. Böylece para politikasında da bir çıkmaz içine girilir.¹⁵¹

Bütçe açıkları enflasyonu artırıcı yönde etkileri olduğu gibi; enflasyon dönemlerinde bütçe açıkları daha da büyümektedir. Kamu harcamaları fiyat artışlarına çok hızlı uyum gösterirken, kamu gelirlerinin uyumu daha yavaş olmaktadır. Bu ise, gelir gider dengesini daha da bozarak bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Bu enflasyonist etkinin yanı sıra kamu gelirlerinde temel sorun, vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen, kayıtdışılığın, indirim ve istisnaların yaygınlığı nedeniyle vergi tabanının dar olmasıdır. Bu nedenle toplam vergi tahsilatı yetersiz kalmıştır.

Enflasyonla bütçe açığı arasında doğrudan ilişki kurulmaz. Ancak, bütçe açığının finansman şekli önemlidir. Bütçe açığı para basarak veya yüksek faizle borçlanılarak finanse ediliyorsa bütçe açığının enflasyona neden olması kaçınılmazdır. Türkiye'den daha büyük bütçe açığı veren gelişmiş ülkelerde finansman yönteminin farklılığı nedeniyle enflasyon ortaya çıkamamaktadır. Düşük faizli uzun vadeli borçlanma ile finanse edilen bütçe açıkları enflasyonist etki yaratmamaktadır.

Bütçe açıklarının enflasyonu arttırıcı etkisinin yanı sıra, enflasyonun da bütçe açıklarını arttırıcı etkileri söz konusudur. Enflasyonist bir ortamda, devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatları aynı dönem içinde artarken, vergi gelirleri, verginin türüne ve tahsilatındaki gecikmeye bağlı olarak enflasyona daha yavaş ve daha az intibak eder.¹⁵²

¹⁵¹ Ferhat Başkan Özden, a.g.m. , s. 353-373.

¹⁵² Hasan Aykın, a.g.k. , s. 6-18.

4-2-2- Türkiye’de Dış Borçlanmanın Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde tasarruf yetersizliği vardır. Bunun yanında döviz gelirleri de ekonomik gelişmeyi yakından izleyememekte ve sürükleyici değil sınırlayıcı bir nitelik göstermektedir. Yapılan yatırımlar, yatırım malları ve hammadde ithalatını arttırırken, yükselen gelir düzeyi de dış tüketim mallarına olan talebi uyarmaktadır. Artan ithal talebini karşılamak için gerekli dövizin başlıca kaynağı mal ve hizmet ihracatı ile dış finansmandır. Dış finansman kaynakları ya da başka bir deyişle dış borçlar, bir yandan tasarruf yetersizliğini giderirken öte yandan kalkınma için gerekli ithalatın yapılmasına olanak sağlamaktadır.

Cari işlemler bilançosu açıklarının otomatik olarak giderilemediği koşullarda, söz konusu açıklar global talep azaltılarak veya global arz arttırılarak hükümet tarafından giderilmeye çalışılmaktadır. Ödemeler dengesi açıklarının giderilmesinde, uluslararası rezervler veya dış borçlanma gibi finansman yöntemleri kullanılmaktadır. Söz konusu politikalardan nasıl bir kombinasyon oluşturulacağı, politika uygulamalarının nisbi maliyetlerine göre belirlenmektedir. Cari işlemler dengesi ile dış borç stokunda ortaya çıkan artış ve azalışlar arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Cari işlemler dengesindeki açık, uluslararası rezervlerin değişmediği varsayımı altında dış borç miktarında artışlara neden olmaktadır.¹⁵³

Dış borçlanmaya ağırlık verilmesi durumunda artan dış borç servis yükü ödemeler bilançosu açıklarına yol açmaktadır. Bu durum özellikle dış borçların döviz kazandırıcı faaliyetlerde kullanılmaması durumunda daha belirgindir. Fakat dış borçlanmanın özel yatırımlar üzerinde daha düşük dışlama etkisi oluşturması ve enflasyonist baskı sisteminin düşük olması nedeniyle daha çekici görünmektedir. Ayrıca dış borçlanma, reel borç yükünü azaltmak için devletin enflasyon oluşturma imkanını ortadan kaldırdığından daha yüksek mali ve parasal disiplin sağlama özelliğine de sahiptir.¹⁵⁴

¹⁵³

Nejla Adanur Aklan, a.g.k.

¹⁵⁴

Metin Meriç, a.g.k.

Ülkeler uzun dönemde dış kaynak kullanımlarının devamlılığını sağlayabilmek için, yapısal düzenlemeler yapmak zorundadırlar. Söz konusu yapısal düzenlemeler yapılmadığında, uluslararası finans kuruluşlarının kredi arzları azalacağından, cari işlemler bilançosu açıkları uluslararası rezervlerle finanse edilecektir. Yapısal düzenlemeler ile dış borçlanma arasında karar verilirken, hükümetlerin zaman tercihleri önemlidir. Pozitif iskonto oranı faiz oranını aştığında, dış borçlanma cari dönemde yapılan yapısal düzenlemelere tercih edilecektir. Diğer koşullar sabit olmak koşuluyla faiz oranlarındaki yükselme veya hükümetin iskonto haddindeki düşme, dış borçlanma talebini azaltmaktadır. 1970'li yılların başında, petrol fiyatlarındaki yükselmenin gelir dağıtıcı etkileri nedeniyle uluslararası likidite de önemli artışlar meydana gelmiştir. 1973-1974 dönemindeki petrol fiyatı artışları, uluslararası özel bankacılık sisteminin petrol ihraç eden ülkelerin mevduatlarındaki artıştan kaynaklanan ödünç verilebilir fon kapasitelerini arttırmıştır. Ancak 1970'li yılların sonundan itibaren uluslararası kuruluşlar, borç verme koşullarının belirlenmesinde borç alacak ülkelerin, yapısal düzenlemelerine ağırlık vermektedirler. Borç veren ülkeler borç miktarlarının borç verilecek ülkelerin ekonomik performanslarına göre belirlemektedirler.¹⁵⁵

Kamu kesimi borçlanma gereği açık bütçe politikasının bir sonucudur. Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin artması da yine bu politikaların sonucunda olmaktadır. Türkiye’deki kamu kesimi borçlanma gereği yıldan yıla artış gösterirken yaşanan bir diğer gelişme de sadece klasik anlamda kamu kesimi finansman açıklarının ölçüldüğü, bunun dışındaki açık tanımlamalarının göz ardı edildiğidir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin gelişimine baktığımız zaman 1975 yılında % 6.1 olan KKBG’nin GSMH’ya oranı 1998 yılında % 9.2 olarak gerçekleşmiştir.¹⁵⁶

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk dış borçlanmasına baktığımız zaman Osmanlı Devleti’nden alınan dış borçların yükümlülüğü altına girdiğini görmekteyiz. Bu borçların kesin miktarı 22.04.1933 tarihinde Paris’te Cumhuriyet Hükümeti ile alacaklı devletler arasında yapılan anlaşmayla 65 milyon lira civarında olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nden kalan borçların finansmanı ve ulaştırma ağırlıklı yatırımların finansmanı için dış borçlanmaya gidilmiştir. Dış borçlanma açısından asıl yoğun dönem

¹⁵⁵

Nejla Adanur Aklan, a.g.k.

¹⁵⁶

Haluk Tandırcıoğlu, a.g.k.

1950'den sonra başlamıştır. Özellikle Türkiye'nin II. Dünya Savaşı'ndan sonra batıya yönelmesi, OEEC ve NATO'ya üye olması, bu yıllarda OECD'nin Avrupa'nın yeniden imarı için yardıma ihtiyacı olduğuna dair hazırladığı rapor üzerine başlatılan Marshall yardımlarından Türkiye'ye 225 milyon dolar düşmüştür. 1950'li yıllardan sonra ödemeler dengesinde meydana gelen açıkların büyümesi dış borçlanmayı olumsuz bir duruma düşürmüştür. 1957 yılında Türkiye vadesi gelen borçlarını ertelemek ve 350 milyon dolarlık yeni kredi teminine gitmek zorunda kalmıştır. Türkiye'nin dış borçları 1930 ile 1960 arasında yüzde 410 gibi ciddi bir artış göstermiştir.¹⁵⁷

Planlı dönemin başlaması ile birlikte yurtiçi tasarruf eksikliğini gidermek amacıyla da borçlanmaya gidilmiştir. Bu dönemde alınan kredilerin büyük bir çoğunluğu konsorsiyum kredilerinden sağlanmıştır. Alınan bu konsorsiyum kredileri "Program Kredileri", "Proje Kredileri", "Borç Ertelemesi" ve "Re-finansman Kredileri" şeklinde gerçekleşmiştir. İlk üç planda dışarıya bağımlılığın azaltılması yönünde adımlar atılmaya çalışılmış, fakat başarıya ulaşılamamıştır. 1973-1974 yıllarında yaşanan petrol krizi, önemli bir petrol ithalatçısı olan Türkiye'yi de olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde dış borçlarımız sadece 1974 yılı için 359 milyon dolar olmuştur. Bu dönemde ilk defa Avrupa para piyasalarından da borçlanılmış, fakat kısa vadeli ve yüksek faizli olmaları nedeniyle bu piyasalardan borçlanmaya son verilmiştir. 1970'li yılların sonlarına gelindiğinde üç ayrı dış borç erteleme anlaşması yapılmış ve 5.5 milyar dolarlık borç ertelemesine gidilmiştir. Bu dönemde hızla kötüye giden dış dengenin düzeltilmesi amacıyla 1979 yılında 16 OECD ülkesi tarafından Türkiye'ye 962 milyon dolarlık yardım taahhüdünde bulunulmuş, 1 milyar dolarlık dış borç ertelemesi de karara bağlanmıştır.¹⁵⁸

1977 yılından başlayarak ülkede uygulanmak istenen,devletin bir yandan fiyatları denetlemek, bir yandan işsiz kitlelere mevcut kapasitede çalışma olanağı sağlamak şeklinde özetlenebilecek politikası iç açıkları daha da arttırmıştır. Enflasyonunun şiddetlenmesi ve gerçekçi döviz kuru politikasından kaçınılması ülkeye döviz girişinin azalmasına yol açmış, dış borçların artması ülkeyi ağır bir bunalıma sürüklemiştir.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Haluk Tandırcıoğlu, a.g.k.

¹⁵⁸ Haluk Tandırcıoğlu, a.g.k.

¹⁵⁹ Muammer Zerenler, "Devletin Dış Borçlanmasının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri", http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=190 (12.11.2005)

1980 yılına gelindiğinde, dış borçların 13 milyar 722 milyon dolar düzeyinde olduğu görülmüştür. Dış borçların bileşiminde bu yıllardan sonra vade yapısının kısaldığı bir döneme girilmiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik önlemler paketi ile bu tarihe kadar izlenen temel ekonomi programları terk edilmiş; bir yandan fiyat istikrarı, öte yandan ekonominin içinde bulunduğu döviz dar boğazı ve dış borç tikanıklığını aşmak üzere çok önemli kararlar alınmıştır. Döviz dar boğazı ve dış borçlarla ilgili olarak çok büyük bir yenilik, ihracatın teşvik edilerek Türk ekonomisinin dışa açılmasıdır. İhracatın yanı sıra turizm ve işçi dövizleri yoluyla döviz sağlayıcı teşvikler uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde alınan bu önlemlere rağmen dış ticaretteki dengesizlikler ortadan kaldırılamamış ve bu dönemde özellikle 1983'den sonra dış borç yükü yeniden artmaya başlayarak 1979'daki seviyesinin üzerine çıkmıştır. Dış borçlarda değişken faiz uygulanmaya başlanmış, bu durum dış borç miktarının daha da artmasına yol açmıştır. Bu dönemdeki dış borç miktarındaki artışın en büyük nedenlerinden biri de ABD dolarının diğer paralar karşısında giderek değer kaybetmesidir. Ülkemizde de borçların bileşiminde dolar dışı paraların ağırlıklı olması nedeniyle, dış borçların ABD doları cinsinden artmasına yol açmıştır. Tüm bu gelişmeler borç miktarının giderek artmasına neden olmuştur. Sadece 1984-1988 yılları arasında dış borçlarımız ikiye katlanmıştır. Türkiye'nin dış borçlanmasıyla ilgili en ciddi değişikliklerden birisi 1989 yılından itibaren gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten itibaren dış borç yükü ulaştığı tehlikeli noktadan geri çekilmeye ve Dış Borç/GSMH oranı düşürülmeye başlanmıştır. Hazinenin bu dönemde dış borçlanmanın dış borç servisiyle sınırlandırılması ilkesini titizlikle uygulaması bu olumlu sonucu doğurmuştur. Dış borç yükü ve dış kredibilite açısından olumlu olan bu gelişme, iç denge açısından benzeri önlemlerin alınamaması nedeniyle, bu kez, iç ekonomik istikrar sorununu gündeme getirmiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde dış borçların artış süreci devam etmiştir. 1990 yılında borç miktarımız 19.03 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu olumsuz gelişmeler sadece 1994 yılında bir azalış göstermiştir. Fakat bu yıldan sonra artış trendine yine devam etmiştir. 1995 yılına gelindiğinde 73.728 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler nedeniyle dış borç yükü bu dönemde yaklaşık üç kat artmıştır. Bu dönem incelendiğinde özellikle, 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Çünkü bu yıllarda dış borç servis ödemelerinin ağırlaşması hazineyi güç durumda bırakmıştır. Bu da ülkemizin borç krizine doğru sürüklendiğini ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi temininde güçlük çektiğini göstermektedir. 1997 yılına gelindiğinde konsolide bütçenin denk olması

öngörölmüş ve bunun için harcamaların reel olarak daraltılması, bütçe gelirlerinin ise geliştirilmesi hedeflenmiştir. Program öngörüsünün aksine, harcamaların reel olarak kısılamaması ve vergi dışı gelirlerde hedeflenen düzeylere ulaşamaması, mevcut açıkların ve borçlanmaya duyulan ihtiyacın devamına yol açmıştır. 1996 yılındaki dış borç stoku üzerindeki kur etkisine baktığımızda, borç stokunda önemli paya sahip paralardan ABD Dolarının Japon Yeni ve Alman Markı karşısında değer kazandığı ve bunun da Türkiye ekonomisi hesabına 4.4 milyar ABD doları pozitif kur etkisi yarattığı görülmektedir. Çapraz kurlardaki bu olumlu gelişmeden sonra dış borç stokundaki artış 6.5 milyar ABD doları ile sınırlı kalmıştır. 1997 yılında da ABD Doları Japon Yeni ve Alman Markı karşısında değer kazanmıştır. Dolayısıyla, dış borç stoku üzerindeki çapraz kur gelişmelerinden kaynaklı pozitif kur etkisi ilgili dönemde de devam etmiştir. Çapraz kurlardaki bu gelişmeler 1998 yılında da devam etmiştir. Bu dönemde dış borç stokunda önemli paya sahip ABD dolarının genel olarak diğer yabancı paralar karşısında değer kaybetmesi dış borç stokunda 2.4 milyar ABD doları arttırıcı kur etkisi yaratmıştır.¹⁶⁰

1999 yılı başından itibaren Euro'nun kaydi olarak kullanılmaya başlanması ve çapraz kurlardaki değişimler dış borç stokundaki gelişmeleri önemli ölçüde etkilemiştir. Dış borç stokunun döviz kompozisyonu kısa ve orta-uzun vadeli ayırımında farklılıklar göstermektedir. Kısa vadeli dış borçların önemli bölümünü ABD doları cinsinden borçlar oluştururken, orta-uzun vadeli borçlarda Euro cinsinden borçlanmalar ağırlıktadır. 1999 yılı Eylül ayı sonunda Euro'nun ABD doları karşısında % 9,4 oranında değer kaybetmesi, dış borç stokunun ABD doları karşılığını azaltıcı yönde etkilemiştir. Benzer şekilde, Japon yeni dışında diğer tüm döviz cinslerinde çapraz kur değişimleri dış borç stokunun ABD dolar karşılığını azaltıcı yönde gelişmiştir. Bu etki, döviz kompozisyonlarına bağlı olarak orta-uzun vadeli borçlanmalarda daha fazladır. 1999 yılı Eylül ayı sonu itibariyle çapraz kurlardaki değişimlerin toplam dış borç stokunun ABD dolar karşılığını 1,2 milyar ABD doları azaltıcı yönde etkilediği hesaplanmıştır. Kur etkisinden arındırıldığında, dış borç stokundaki reel değişimin 1,7 milyar ABD doları artış yönünde olduğu görülmektedir.¹⁶¹

¹⁶⁰ Haluk Tandırcıoğlu, a.g.k.

¹⁶¹ Haluk Tandırcıoğlu, a.g.k.

Dış borçların mevcut yapısıyla bir sorun haline geldiğini rahatlıkla ifade edebiliriz. Türkiye’de dış borçlanmada tasarruf yetersizliklerini gidermek değil, ödemeler bilançosu dengesini sağlamak asıl amaç olmuştur. Bu sebeple ödemeler dengesinin sağlanmasına önem verilmelidir. Özellikle 1998’de de artış görülen kısa vadeli dış borçlanma oranının mümkün olduğunca kısılması gerekmektedir. Kısa vadeli borçlanma, borç kalemleri içinde rizikosu ve faiz haddi yüksekliği bakımından kısıtlı tutulması gereken bir kalem şeklindedir. Bu borçlar ihracat finansmanı için kullanıldığı sürece bir sorun yoktur. Ancak ithalatın finansmanında kullanılır ve sürekli büyüdüğü için mal ve hizmet ihracat gelirlerine oranı artarsa, % 35-40 gibi bir orana yükselirse, ekonomi krizlere çok açık hale gelir.

Kamu kesimi dış borç stoku döviz cinsinden artış eğilimi içindedir. Kamu kesimi dış borçlarının 2001 krizi sonrasında 46,4 milyar dolardan, 2004 ikinci çeyreğinde 70.1 milyar dolara yükseldiğini, yani 2.5 sene içinde dolar bazında % 50 artmış olduğu görülmektedir. Bu arada konsolide bütçe dış borç stoku söz konusu dönemde dolar bazında neredeyse iki misline ulaşmış, Türkiye’nin özel sektör dahil toplam dış borçları ise 113,9 milyar dolardan 148,2 milyar dolara sıçramıştır. Dış borç yükü döviz bazında artış içindeyken, Türk Lirası bazında artışının sınırlı kalması doğrudan doğruya döviz piyasalarında TL’nin aşırı değerli olmasının bir sonucudur. Türk lirası son iki sene içerisinde satın alma gücü paritesine göre yaklaşık % 30 aşırı değerli konumda seyretmektedir.¹⁶²

Yüksek reel faizlerin cezp etmiş olduğu finans sermayesi Türk finans piyasalarına akarken, yaratmış olduğu döviz bolluğu neticesinde döviz kurunun fiyatını da ucuzlatmaktadır. Bunun sonucunda ithalat talebi artmakta ve cari işlemler dengesi de bozulmaya itilmektedir. Türkiye 2001 yılında 3.4 milyar dolar cari işlemler fazlası verir iken 2005 yılında cari işlemler dengesi 22.8 milyar dolarlık açığa dönüşmüştür. Son dört yılda birikimli cari işlemler açığı toplam 44.6 milyar dolara ulaşmıştır. Bu miktar artan dış borçlanma ile karşılanmıştır. Söz konusu dönemde Türkiye’nin dış borçları toplam 113.6 milyar dolardan 170.1 milyar dolara çıkmış yani toplam 56.4 milyar dolar artış göstermiştir. Bu artışın 21.6 milyar doları kamu sektörünün borçlanmasından, 43.8 milyar doları da özel sektörün borçlanmasından kaynaklanmıştır. T.C. Merkez Bankası da 8.9 milyar dolarlık borç ödemesi yapmıştır. 2001 sonrası dönemde Türkiye’nin dış borçlarındaki artış esas olarak özel

¹⁶²

Erinç Yeldan, a.g.k.

sektör kaynaklıdır. Özel sektör içerisinde de finansal kuruluşlar 20.2 milyar, finansal olmayan kuruluşlar ise toplam 23.6 milyar dolarlık dış borçlanma gerçekleştirmişlerdir. Yani Türkiye’de finansal olmayan kuruluşların doğrudan dış borçlanması hızla artmaktadır. Dört sene içerisinde neredeyse iki misline çıkmış bulunan şirket dış borç stoku ulusal ekonominin kırılganlığını arttırıcı son derece tehlikeli unsurları beraberinde taşımaktadır.¹⁶³

¹⁶³ Erinç Yeldan, “Ekonomik Kriz Üzerine”, Cumhuriyet Gazetesi, 24 Mayıs 2006.

SONUÇ

Devlet borçlarının gelir dağılımı üzerinde büyük etkisi vardır. Özellikle devletin; yurtiçinden yüksek reel faizlerle borçlanması ve bu borçlanmayı yüksek gelir grubundan yapması buna karşın borcun ödenmesinin vergi gelirleriyle karşılanması toplumun her kesiminden özellikle alt ve orta gelir grubundan yapılmaktadır. Bu ise orta ve alt gelir grubundan yüksek gelirli gruba doğru bir gelir transferi meydana getirmekte, aynı zamanda borçlanma nedeniyle oluşan yüksek enflasyon ile orta ve alt gelir gruplarının reel gelirlerinde azalma meydana gelmektedir. Yüksek gelir grubunda bulunanlar enflasyondan daha az etkilenirler. Çünkü, bu kesimler kolaylıkla enflasyon vergisine matrah olan parasal tabanın dışına çıkabilmekte yada pozitif reel faizler ile korunmaktadır. Aynı zamanda hükümetler yüksek kamu borç stokunun varlığı nedeniyle sıkı para ve maliye politikalarına yönelerek çalışanların ücret ve maaş artış oranlarını enflasyon oranının altında belirlemekte bu da gelir adaletsizliğini artırmaktadır.

Türkiye’de, kamu iç borçlanması devletin iktisadi yaşama müdahalesinin en önemli aracına dönüşürken, devlet bütçesinin temel işlevi de iç borç faiz yönetimi işlevine dönüşmüştür. Başka bir anlatımla, devlet borçlanması yatırımların ve ekonomik büyümenin düzenleyicisi olmaktan çıkmış, özel sermaye lehine gelir transferi mekanizması yaratarak gelirin yeniden dağılımında belirleyici bir rol üstlenmiştir.

Türkiye’de, iç borç faiz ödemelerinin kamu açığı üzerinde önemli bir baskı yarattığı gözlenmektedir. Ayrıca faiz oranlarının çok yüksek olması, borçlanmanın kısa vadeli olması ve kamu açıklarının finansman yönteminin daha çok iç borçlanmayla yapılması yıllar itibarıyla enflasyonist baskı meydana getirmiştir. Reel faiz oranlarının sürekli yüksek olması, kamu açıklarının karşılanmasında enflasyonist finansman biçiminin kullanıldığının somut göstergesi olmaktadır.

Türkiye’de, İç borçlanma kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmıştır. Artan iç borçlanma dolayısıyla artan borç faiz ve anapara ödemeleri bütçeler içinde daha fazla pay sahibi olmaya başlamış, bu ödemeleri gerçekleştirebilmek için , devlet daha fazla borçlanma gereği duymuştur. İç borçlanmanın bir taraftan parasal tabanı ve para arzını arttırıcı etkileri,

öbür taraftan talep miktarını arttırıcı, arz miktarını azaltıcı etkileri enflasyona neden olmaktadır. Faiz oranlarını arttırıcı etkiler, enflasyonist etkileri güçlendirmektedir. İç borçlanma, Türkiye’de hem maliyet hem de talep enflasyonunun ve stagflasyonun en önemli nedenlerinden biridir. Yüksek faizler faktör piyasalarında üretim faktörü maliyetlerini arttırdığından, maliyet enflasyonuna veya belli sektörlerde durgunluğa yol açabilir. İç borçlanma, para arzını arttırdığı ölçüde, mal piyasasında talep enflasyonuna neden olur. Banka sisteminden iç borçlanma, kaydi para yoluyla para arzının artmasına katkı yapar ve talep yönlü enflasyonu daha da hızlandırır. Yoğun iç borçlanma, T.C. Merkez Bankası’nın bağımsız şekilde para politikasını yürütmesine de engel olduğundan, olumsuz ekonomik etkilerinin kontrol edilmesini güçleştirir. Enflasyonist baskıları azaltmak için T.C. Merkez Bankası’nın sterilizasyon politikaları izlemesi, tekrar tahvil ve bono ihraç etmesi kaçınılmaz olur. Bu tahvil ve bonoları ödemek için, daha sonra para arzının tekrar arttırılması gerekecektir. Böylece para politikasında da bir çıkmaz içine girilir.

Enflasyon dönemlerinde bütçe açıkları daha da büyümektedir. Kamu harcamaları fiyat artışlarına çok hızlı uyum gösterirken, kamu gelirlerinin uyumu daha yavaş olmaktadır. Bu ise, gelir gider dengesini daha da bozarak bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Bu enflasyonist etkinin yanı sıra kamu gelirlerinde temel sorun, vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen, kayıtdışılığın, indirim ve istisnaların yaygınlığı nedeniyle vergi tabanının dar olmasıdır. Bu nedenle toplam vergi tahsilatı yetersiz kalmıştır.

Kamu bütçesi üzerindeki yüksek borç stoku nedeniyle devletin mevcut borçları; yeni borçlarla finanse etmek zorunda kalması ve bu nedenle ödünç verilebilir yurt içi fonlara yönelmesi nedeniyle uygulanan yüksek reel faizler hem kamu hem de özel sektör mal ve hizmet maliyetlerini arttırdığından yatırım olanaklarını azaltmaktadır. Her ne kadar teoride devletin ödünç verilebilir fon piyasasından borçlanması dışlama etkisi nedeniyle özel sektör yatırımlarının azalması gibi bir sonuç ortaya çıkarmakta ise de Türkiye’de bu durum söz konusu değildir. Çünkü, Türk ekonomisinde özel sektör genellikle devletten beslenmekte ve rant peşinde koşmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de özel sektörün yatırım eğilimi düşüktür. Bu eğilimi; Cumhuriyet’in kuruluşundan 1980 yılına kadar uygulanan ithal ikameci ekonomik politika ile milli burjuvazinin oluşturulması ve geliştirilmesi için uygulanan korumacı politikalara rağmen özel sektör yatırımlarının sınırlı kalmasından anlaşılmaktadır.

Türkiye’de tasarruf yetersizliği ve mevcut tasarrufların etkin kullanımının sağlanmaması sonucunda ekonomi tamamen dışa bağımlı halde bulunmaktadır. İthal ikameci sanayi politikasıyla hammaddesi yurt içinde bulunan sanayi üretiminin arttırılması amaçlanmış olmasına rağmen gelinen nokta da sanayi sektörü, imalat sanayinin ötesine geçememiş, bu nedenle dışa bağımlı halde bulunmaktadır. Yurt içi üretimin dışarıya bağımlı olması ise döviz kurlarında meydana gelen değişimlerin yurt içi fiyatları anında etkilemesi anlamına gelmektedir.

Türkiye’de borçlanmaya başvurma, borçlanmanın temel amaçlarında uzaklaştığı görülmektedir. Dış borçlanmada amaç, yatırımlar için gerekli olan yurt içi tasarruf yetersizliğinin giderilmesi ve ödemeler dengesi sorunlarının aşılması için yapılması gerekirken, alınan borçlar kendi kendini finanse edecek verimli yatırımlara harcanmadığından ve yapılan borçlanmalar bütçe açıkları ve verimsiz alanlara kanalize edildiğinden borçlanma ile elde edilen gelir amacına ulaşamamış; böylece borç stoku sürekli artmış artan borçlar nedeniyle devlet; tekrar borçlanarak bu borçları finanse etmek zorunda kalmıştır. Aynı şekilde; iç borçlanmada amaç, kamu açıklarının ve altyapı yatırımlarının finansmanı yanında bir konjonktür (“talep yönetimi”) politikası olarak da kullanmak iken, günümüzde daha çok mevcut borçların finansmanında kullanıldığı görülmektedir.

Türkiye’de yapılan iç borçlanmanın büyük bir bölümünün bankalardan yapılması kaydi paranın doğumuna neden olmakta böylece para arzı artmaktadır. Bu şekilde yapılan borçlanma ile harcamalarının kısılması mümkün olmadığı gibi para genişlemesi enflasyonun artmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de, daha çok kısa vadeli borçlanmaya gidildiği görülmektedir. Bunun temel nedeni enflasyon oranlarının yüksek olması ve bu nedenle uzun vadeli borçlanma imkanının sınırlı olmasıdır. Türkiye’de, devletin kısa vadeli borçlanması, devlet borçlanma senetlerinin likit özelliğini içinde barındırmasına neden olmakta aynı zamanda uygulanan yüksek reel faizler nedeniyle para arzının sürekli genişlemesine neden olmakta ve bu da fiyatlar genel düzeyini arttırmaktadır.

Türkiye dış borç stokunun yüksekliği nedeniyle borç kısır döngüsü içine girmiştir. Türkiye’de, ihracatın ithalatı karşılama oranının düşük olması nedeniyle ödemeler dengesi sürekli açık vermektedir. Ödemeler dengesi açıklarının giderilmesi ve ithalatın sürdürülebilmesi için 1980’li yıllardan sonra ihracatın özendirilmesi amacıyla yapılan teşvikler, sınırlı düzeydeki yurt içi üretimin ihraç edilmesini sağlamış bu ise yurt içinde mal ve hizmet fiyatlarının artışı beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de devletin borçlanma gereğinin sürekli artış eğiliminde olması ve alınan borçların ödenebilmesi için vergi tabanları eşit olmayan bir şekilde artmaktadır. Türkiye’de reel ve finansal aktifler yüksek oranlardan vergiye tabi tutulmakta ve bu nedenle borç servisini gerçekleştirmek için vergilerde yaşanan bu değişimlerin yanı sıra döviz kuru belirsizliklerinin mevcut olması ve ihracat olanaklarını arttıramadığı için, toplumda enflasyonist bekleyişler artmaktadır. Enflasyonist bekleyişlerin yüksek olması nedeniyle ulusal reel yatırımlar ve dolayısıyla reel büyüme oranları azalmaktadır. Yabancı finansal aktiflerin; yatırımcıların portföylerindeki payları artmaktadır. Söz konusu şartlar altında hükümetlerin ihracat olanaklarını arttırmak amacıyla devalüasyona başvurmaları, ithalat olanaklarının azalmasına ve fiili çıktı seviyesinin potansiyel çıktı seviyesinin altında kalmasına neden olmakta, bu durum ise, reel ücret ve reel servet düzeyini azaltmakta, faiz oranlarını ise yükseltmektedir.

Türkiye’de gerek alınan dış borçların etkisiyle gerekse yüksek reel faizler nedeniyle yurtiçine gelen dövizin TL arbitrajı; TL’nin değerlenmesine bu ise yurtiçi fiyatların artmasına karşın yurt dışı mal ve hizmet fiyatlarının düşmesine neden olmaktadır. Bu durumun iki sakıncası vardır. Birincisi, yurt içi mal ve hizmet fiyatlarının artması sunucunda, Türkiye’nin ihracat olanaklarını azaltmaktadır. İkinci olarak yurt dışı mal ve hizmet fiyatlarında meydana gelen düşüşün etkisiyle ithalat artmaktadır. Bu ise, ödemeler dengesi açıklarını beraberinde getirmektedir.

Türkiye’de 1980’li yıllara kadar, dış borçlanma mal ve hizmet arzındaki açığı ithalat ile gidermek ve fiyatlar genel seviyesinin artmasına engel olmak suretiyle deflasyonist bir etki yaratmaktaydı. Ekonominin üretim gücünün veri olması varsayımı ile dış borçlar, artan tüketim hacmini, ithalat yoluyla karşılama imkanı sağlamaktadır. Bu durum, oluşan iç piyasa

talebinin yaratmış olduğu fiyatlar genel seviyesinde, doğabilecek artışları frenleyici etki yapmaktadır. Böylelikle, dış borçlanma yoluyla deflasyonist bir etki meydana gelmektedir. Borçların ödeme aşamasına gelindiğinde ise, borç anapara ve faizleri, eğer tekrar yeni bir borç ile ödenmeyecek ise, borcun geri ödenmesinin vergi gelirleri ile karşılanması söz konusu olacaktır. Diğer bir ifade ile, devletin almış olduğu dış borç, vergi mükellefleri tarafından ödenecektir. Bu ise ekonomide, bireylerin tüketime ayıracakları payın azalmasını ifade etmektedir. Mal ve hizmetlere olan talebin bu şekilde azalması, ekonomide daraltıcı yani deflasyonist bir etki yaratacaktır. Ancak 1980’li yıllardan sonra alınan dış borçların sürekli artması ve bu borçların faiz yükü nedeniyle finansman olanaklarının sınırlı olması ve dolayısıyla dış ödemeler dengesinde meydana gelen açıklar da hesaba katıldığında, 1980’li yıllardan sonra alınan borçların çoğu mevcut borçların finansmanında kullanıldığı için deflasyonist bir etki meydana gelmemektedir.

Türkiye’de yapılan borçlanmaların etkin kullanılmaması sonucu yıllar itibariyle artan oranlı kamu borçları ekonomik sistemin tüm alanlarını etkilemekte ve enflasyona neden olmaktadır. Şöyle ki; kamu borçlanma araçlarının cazibesini artırmak için uygulanan yüksek reel faiz uygulaması; hem borç stoğunu artırıcı yönde etki etmekte, hem de talep ve maliyet enflasyonuna neden olmaktadır. Türkiye’de kamu borçlanmasının kısa vadeli ve yüksek reel faiz ile yapılması, kamu borçlanma araçlarının likit özelliğini içinde barındırmasına neden olduğu gibi para arzını arttırarak talep enflasyonuna neden olmaktadır. Aynı şekilde yüksek reel faiz uygulaması enflasyonist bekleyişleri arttırması ve kaynak maliyetlerini yükseltmesi nedeniyle üretim maliyetlerini arttırarak maliyet enflasyonuna neden olmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında 30 ve 32 sayılı kararlar ile sermaye devletin borçlanma imkanının arttırılması için sermaye hareketlerinin, özellikle finansal sermayenin, serbestleştirilmesi nedeniyle Türkiye dış şoklara ve finansal sermayenin spekülative faaliyetlerine açık duruma gelmiştir. Türkiye’de kamu borçlanmasının yüksek reel faizler ile yapılması TL döviz arbitrajını arttırarak, TL’nin aşırı değerlenmesine bu ise enflasyona neden olmuştur.

KAYNAKÇA

AKALIN, Uğur Selçuk. Türkiye’de Devlet Sermaye İşbirliğinin Ekonomi Politikası. İstanbul, 2006.

AKALIN, Uğur Selçuk. Üç Dönem-Üç Ekonomi. İstanbul, 2006.

AKALIN, Uğur Selçuk. “Faiz Oranlarının Tüketim ve Tasarruf Etkisi: Türkiye Deneyi (1963-1984)”. (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1985).

AKDİŞ, Muhammet. “Borçlanmanın Görünmeyen Maliyetleri”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/Borc.htm> (01.02.2006).

AKDİŞ, Muhammet. “Türkiye’nin Borç Sendromu ve IMF Programları”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/sendrom.htm> (10.10.2005).

AKDİŞ, Muhammet. “Türkiye’nin Borç Gelişimi”, http://ceterisparibus.net/arsiv/m_akdis2.doc (10.01.2005).

AKLAN, Nejla Adanur. “Dış Borçlanma, Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemidir”, <http://www.dtm.gov.tr/DTDERGI/temmuz2002/dısborclanma.htm> (09.10.2005).

AYDOĞAN, Metin. “Türkiye Üzerine Notlar”, http://www.1001kitap.com/Guncel/Metin_Aydogan/turkiye_uzerine_notlar/turkiye13dogalsonucborclanma.html , (02.02.2006).

AYKIN, Hasan. “Türkiye’de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri”, www.mtk.gov.tr/eserler/tibee.doc (08.05.2006).

BAĞDADIOĞLU, Enis. ‘Ekonomik Bağımsızlık’.
<http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleekonomikbagimsizlikveturkiye.htm>. (05.08.2006).

BULUT, Cihan. Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri. İstanbul: Der Yayınları. 2002.

CEZAR, Yavuz. Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. Tanzimat’a Mali Tarih. İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986.

DİLEYİCİ, Dilek. ÖZKIVRAK, Özlem. “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 2, Sayı 2, 2000. <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/ozkivrak.htm> (10/05/2005).

EĞİLMEZ, Mahfi. Hazine. Ankara: Finans Dünyası Yayınları, 1996.

EJDER, Haydar Lütfü. “Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki ilişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi”, <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/4311/pdf> (12/02/2006).

EKZEN, Nazif. “2. Beş Yıllık IMF-Dünya Bankası Planı (2000-2004) Üzerine Değerlendirmeler”. <http://www.ceterisparibus.net> (25.09.2005).

ERDEM, Metin. Devlet Borçları. Bursa: Ekin Kitapevi, 1996.

EVGİN, Tülay. ‘Dünden Bugüne Borçlarımız’, Haziran 2000. www.hazine.gov.tr. (01.11.2005).

GÜNAYDIN, İhsan. “Bütçe Açıkları Enflasyonist midir? Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. C.6, Sayı 1, 152-170, 2004.

GÜRAN, Tevfik. Tanzimat Dönemi Tarım Politikası-Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi (1071-1920). Ankara: Hacitepe Üniversitesi Yayını, 1980.

IŞIK, A.Kadir ve Diğerleri. Devlet Borçları. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 2005.

İNCE, Macit. Devlet Borçları ve Türkiye. Ankara: Gazi Kitapevi, 2001.

İYİDER, Hikmet. ÖZUĞURLU, Yasemin. “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-2.doc. (13.05.2006).

KALENDEROĞLU, Mahmut. Kamu Maliyesi-Bütçe ve Borçlanma. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.

KARLUK, S. Rıdvan. Uluslararası Ekonomi. 7. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2003.

KARLUK, S. Rıdvan. Türkiye Ekonomisi. Tıpkı 8. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2004.

KAZGAN, Gülten. Ekonomide Dışa Açık Büyüme. 1. Basım. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınları, 1985.

KEPENEK, Yakup. YENTÜRK, Nurhan. Türkiye Ekonomisi. 13. Basım. İstanbul: Remzi Kitapevi, 2003.

KILIÇBAY, Ahmet. Türkiye Ekonomisinin Son On Yılı. İstanbul: Milliyet Yayınları, 1991.

MERİÇ, Metin. “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-3.doc> (12.08.2005).

PALAMUT, Mehmet E. “Atatürk ve Kamusal Borçlar”, İktisat Fakültesi Dergisi. C.2, Sayı 2: 113-120, Ağustos 1981.

PEHLİVAN, Osman. Kamu Maliyesi. Trabzon: Derya Kitapevi. 2003.

PEHLİVAN, Nilgün. “Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi”,
<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/5-2.doc> (15.01.2006).

ORHAN, Osman Z. ERDOĞAN, Seyfettin. Para Politikası. İstanbul, 2003.

ÖNDER, İzzettin. KIRMANOĞLU, Hülya. KARTALLI, Yeşim. Kamu Açıkları ve Kamu Borçları. Ankara: Harb-İş Sendikası Yayını, 1995.

ÖZBİLEN, Şevki. Kamu Maliyesi. 1. Baskı. Bursa: Ezgi Kitapevi. 1998.

ÖZDEN, Ferhat Başkan. “Türkiye’de İç Borç Sorunu Ve İç Borçların Sınırlandırılması”, Yeni Türkiye Dergisi; Türk Ekonomisi Özel Sayısı. Yıl 5, Sayı 27, 353-373, Mayıs – Haziran 1999.

ŞAHİN, Hüseyin. Türkiye Ekonomisi. 4. Baskı. Bursa: Ezgi Kitapevi, 1997.

ŞENSES, Fikret. ‘Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı, Engel Mi?’.
<http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf> . (01.04.2006)

ŞİŞMAN, Mehmet. Mali Sermayenin Küreselleşmesi.İstanbul: Set Yayınları. 2003.

SAKAL, Mustafa. “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu:1988-2000 Dönem Analizi”, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi. C.17, Sayı 1: 35-60, 2002.

SERİN, Vildan. “Türkiye Ekonomisinin Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Yeri”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi. <http://www.iticu.edu.tr/kutuphane/dergi/d6/M00079.pdf> (20.04.2006).

SOYLU, Hakkı. “Kamu Açıkları ve Türkiye Ekonomisindeki Etkileri”,
<http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/doc/2001-2/4-bilder.doc> (01/12/2005).

ŞEN, Hüseyin. BAĞBAŞ, İsa. Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.

TANDIRCIOĞLU, H. “Türkiye’de Dış Borç sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması”, D.E.Ü.S.B.E. Dergisi. Cilt 2, Sayı 2, 2000. <http://sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/tandircioglu.htm> (10.11.2005).

TAŞKIN, Aydın. ‘İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkisi’. <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/turce/anasayfa.htm> (25.11.2004).

TEMELLİ, Sezai. ‘Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002’. www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebliğler/7-1.doc . (10.05.06).

TÜRK, İsmail. Kamu Maliyesi. Gözden Geçirilmiş 11. Baskı. Ankara: Turhan Kitapevi. 1997.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. ‘Savurganlık Ekonomisi Soruşturması’. , <http://makdis.pamukkale.edu.tr/kamu1.htm> (05.06.2006).

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı. “1923’den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi/Trkekon.htm> (03 Haziran 2005).

T.C. Hazine Müsteşarlığı. “Kamu Borç Yönetimi Raporu”, Nisan 2003, http://www.hazine.gov.tr/basin/kamuborc_20030430.pdf (01.03.2006).

T.C. Hazine Müsteşarlığı. “Türkiye Ekonomisi”, Hazine Dergisi Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı. Aralık 2003, <http://www.hazine.gov.tr/makaleler/80yildergi.pdf> (01 Kasım 2005).

T.C. Hazine Müsteşarlığı. ‘Kamu Maliyesi’. <http://www.hazine.gov.tr/arastirma/kamukesimigeneldengesi.pdf> . (01.06.2006).

T.C. Hazine Müsteşarlığı. ‘Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’. <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi3.doc> (10.06.2006).

T.C. Hazine Müsteşarlığı. ‘Dış Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller’. <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/kaf/teblig.html> (01.05.2006).

ULUATAM, Özhan. Kamu Maliyesi. Ankara: İmaj Yayınevi, 2003.

ULUDAĞ, İlhan. ARICAN, Erişah. Türkiye Ekonomisi. İstanbul: Der Yayınları, 2003.

VURUCU DEMİR, Meral. “Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu”, <http://www.bumko.gov.tr/arastirmala-rapor/Mdemir.pdf> (03.06.2005) .

YELDAN, Erinç. “Ekonomik Kriz Üzerine”, Cumhuriyet Gazetesi. 24 Mayıs 2006.

YELDAN, Erinç. “Kamu Borç Stokunun Dinamikleri”, www.bilkent.edu.tr/yeldan/analiz02.pdf. (25.05.2006).

YELDAN, Erinç. “Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları”, http://www.stradigma.com/turkce/kasim2003/makale_06.html (10.01.2006).

YELDAN, Erinç. ‘Neoliberal Küreselleşme ideolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler’. <http://www.bilkent.edu.tr/%7Eyeldane/praksis-2002.pdf> . (01.08.2006).

YILMAZ, Binhan Elif. “Osmanlı İmparatorluğu’nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi. 186-189, 2002.

YURDAKUL, F. “İç Kamusal Borçların Fiyatlar Üzerine Etkileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi. C.1, Sayı 3, 1999. <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx=18xy=3> (15.04.2006).

ZERENLER, M. “Devletin Dış Borçlanması Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”,
http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=190 (12.11.2005)