

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAMUSAL FİNANSMAN SÜRECİNDE
İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ
(1990-2015 DÖNEM ANALİZİ)

Ferhan BERKAY
1040214302

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Prof.Dr. Serpil AĞCAKAYA

ISPARTA - 2017



SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



DOKTORA TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Tez Savunma Sınav Tutanağı 2

Öğrencinin Adı Soyadı	FERHAN BERKAY	
Anabilim Dalı	MALİYE ABD	
Tez Başlığı	Türkiye’de Kamusal Finansman Sürecinde İç ve Dış Borçlanma Tercihi (1990-2015 Dönem Analizi)	
Yeni Tez Başlığı ¹ (Eğer değişmesi önerildi ise)		
Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Doktora Tez Savunma Sınavında Jürimiz 30/03/2017 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Doktora tezi için; ☒ OY BİRLİĞİ ☐ OY ÇOKLUĞU² ile aşağıdaki kararı almıştır. ☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez KABUL edilmiştir. ☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin REDDEDİLMESİ³kararlaştırılmıştır.		
TEZ SINAV JÜRİSİ	Adı Soyadı/Üniversitesi	İmza
Danışman	Prof.Dr. Serpil AĞCAKAYA – Süleyman Demirel Üniversitesi	
Jüri Üyesi	Prof. Dr. Mustafa SAKAL – Dokuz Eylül Üniversitesi	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Emine UZUNALI – Akdeniz Üniversitesi	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Ceyda ŞATAF - Süleyman Demirel Üniversitesi	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Ertan BECEREN - Süleyman Demirel Üniversitesi	

¹Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.

²OY ÇOKLUĞU ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.

³Tezi REDDEDİLEN öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrencinin enstitü ile ilişkisi kesilir.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans/ Doktora tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Kamusal Finansman Sürecinde İç ve Dış Borçlanma Tercihi (1990-2015 Dönem Analizi)” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Ferhan BERKAY

30/03/2017



(BERKAY, Ferhan, *Türkiye’de Kamusal Finansman Sürecinde İç ve Dış Borçlanma Tercihi (1990-2015 Dönem Analizi)*, Doktora Tezi, Isparta, 2017)

ÖZET

1980 sonrası dönemde bütçe açıklarında görülen sürekli artışlar açıkların kapatılmasında kullanılan finansman yöntemlerini değiştirmiştir. Bu finansman yöntemleri arasında yapılacak olan tercihte, ülkenin o an içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar belirleyici olmaktadır. Borçlanmanın sıklıkla başvurulmuş bir maliye politikası aracına dönüşmesi ve küreselleşme süreciyle birlikte küresel finansal krizlerdeki artış başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere iç ve dış borçlanma tercihinin borç yönetiminin en önemli unsurlarından biri haline getirmiştir.

1990’lı yıllar boyunca kamu kesimi finansman açıkları ciddi bir yükselişe girmiş, kamu mali dengelerinde kalıcı bir iyileşme gerçekleştirilememiştir. 2000 ve 2001 krizlerini takip eden süreçte Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuş, faiz dışı fazla ana mali disiplin sağlayıcı unsur olarak kabul edilmiştir. Yapısal tedbirlerin önemle vurgulandığı programa paralel olarak 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile hukuki ve kurumsal reformları da kapsayan mali disiplini sağlamaya yönelik tedbirler uygulamaya konulmuştur. 1990’lı yıllar boyunca iç borçlanma ağırlıklı olan borçlanma politikası ise özellikle 2000’li yılların ortalarından itibaren özel sektöre ve özel sektör kanalıyla dış finansmana kaymıştır.

Çalışmada Türkiye’nin 1990-2015 döneminde kamu finansman dengelerinin gelişimi ve borçlanma politikalarının kamu finansman dengelerine etkisi incelenmiştir. Kamu açıkları ile iç ve dış borçlanma arasındaki ilişki Granger nedensellik testleri ile analiz edilmiş ve çift yönlü bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Ampirik analizin ortaya koyduğu sonuçlar değerlendirildiğinde; bütçe gelirinin dış borç stokunu etkilemesi, dış borç stokunun gider bütçesi ve iç borç stokuna neden olması, gider bütçesinin ise bütçe açığının nedeni olması ve kurulan tüm ikili modeller arasında uzun dönemli bir ilişki var olması sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Kamusal Finansman, İç Borçlanma, Dış Borçlanma, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

(BERKAY, Ferhan, *Domestic and Foreign Barrowing Preference in the Public Financing Process in Turkey (1990-2015 Period Analysis)*, PHD Thesis, ISPARTA, 2017)

ABSTRACT

The continuing increases in budget deficits after 1980 have led to a change in the dimensions of financing methods used to offset deficits. The preference for these financing methods is determined by the economic, social and political conditions of the country at that moment. The transformation of debt into a tool of frequent referral finance together with the globalization process, has made domestic and foreign borrowing choices, especially in developing countries, one of the most important elements of debt management.

During the 1990s, public sector financing deficits have risen dramatically, a permanent improvement hasn't been observed in public fiscal balances. Following the 2000 and 2001 crises, the Strong Economy Transition Program was implemented and the primary surplus was regarded as the main fiscal discipline provider. In parallel with the program emphasizing structural measures, some other measures were taken to ensure fiscal discipline, including the Public Financial Management Control Law No. 5018 adopted in 2003, as well as legal and institutional reforms. During the 1990s, borrowing policy, which is predominantly domestic borrowing, has shifted to private financing from the private sector and private sector channels, especially since the mid-2000s.

In the study, the development of public finance balances in 1990-2015 and the effect of borrowing policies on public finance balances were examined. The relationship between public deficits and internal and external borrowing was analyzed by Granger causality tests and a bi-directional causality relationship was found.

When the results of empirical analysis are evaluated; it was understood that the budget revenues affects the external debt stock, the external debt stock causes the expense and domestic debt stock, the expenditure budget is the reason for the budget deficit and that there is a long lasting relationship between all the established dual models.

Key Words

Public Financing, Domestic Debt, External Debt, Public Sector Borrowing Requirement,

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	ii
YEMİN METNİ SAYFASI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
TABLolar	x
ŞEKİLLER	xii
ÖNSÖZ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ VE DIŞ BORÇLANMANIN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.KAMU FİNANSMANINDA BORÇLANMA TERCİHİ	7
1.1.Kamu Borçlanması Kavramı	7
1.2.Kamu Borçlanması ile İlgili Teorik Yaklaşımlar	9
1.2.1.Klasik Yaklaşım	10
1.2.2.Keynesyen Yaklaşım	14
1.2.3.Neo-Klasik Yaklaşım	17
1.3.Kamu Açıklarının Finansmanında Tercih Sorunu.....	21
1.3.1.Kamu Finansmanında Vergileme – Borçlanma Tercihi.....	21
1.3.2.Kamu Finansmanında Monetizasyon – Borçlanma Tercihi	24
2.KAMU FİNANSMANINDA İÇ BORÇLANMA TERCİHİ	27
2.1. İç Borçlanma Kavramı	27
2.2. İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	29
2.3.İç Borçlanmanın Avantaj ve Dezavantajları.....	34
3.KAMU FİNANSMANINDA DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ	36
3.1.Dış Borçlanma Kavramı.....	36
3.2.Dış Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	42
3.3.Dış Borçlanmanın Avantaj ve Dezavantajları.....	45
4.KAMU FİNANSMANINDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	46
4.1.Çeşitli Riskler	46

4.2.Maliyetler	48
4.3.Dışsalhklar	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMAN DENGELERİNİN GELİŞİMİ

1.TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ AÇIKLARININ ÖLÇÜMÜNDE KULLANILAN AÇIK ÖLÇÜLERİ	50
1.1.Geleneksel Açık (Conventional Deficit)	50
1.2. Birincil Açık (Primary Deficit)	52
1.3.İşlemsel Açık (Operational Deficit)	53
1.4. Cari Açık (Current Deficit)	54
2. TÜRKİYE'DE 1980-1990 DÖNEMİ KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ	54
2.1. 24 Ocak 1980 Kararlarının Kamu Finansman Dengesine Etkileri	55
2.2. 1980-1990 Dönemi Kamu Mali Dengesinde Yaşanan Gelişmeler ..	59
3.TÜRKİYE'DE 1990-2000 DÖNEMİ KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ.....	61
3.1. Türkiye'de 1990-2000 Dönemi Kamu Finansman Dengesi.....	61
3.1.1. 5 Nisan 1994 Kararları	61
3.1.2.Türkiye'de 1990-2000 Dönemi Kamu Açıklarının Artış Nedenleri	66
3.1.2.1.Kamu Gelirleri (Vergi) Sorunları	67
3.1.2.2. Kamu Harcamaları Sorunları	71
4. TÜRKİYE'DE 2000 SONRASI KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ .	81
4.1.Enflasyonla Mücadele Programı	81
4.2. 2000 ve 2001 Krizleri	84
4.3. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Kamu Maliyesine Etkileri .	86
4.4. 2002 Sonrası Kamu Mali Dengesi.....	92
4.5. 2007 Küresel Krizinin Kamu Mali Dengesine Yansımaları.....	93
4.6. 2000 Sonrası Kamu Açıklarının Azalmasında Etkili Olan Faktörler	102
4.6.1.Tahsilat Yönlü Gelişmeler	102
4.6.1.1.Vergileme	103
4.6.1.2.Özelleştirme Gelirleri	108
4.6.2.Harcama Yönlü Gelişmeler	112
4.6.2.1.Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri	113
4.6.2.2.Mali Alan Yaratılması	118

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE KAMUSAL FİNANSMANDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI	
1.TÜRKİYE’DE 1980-1990 DÖNEMİ BORÇLANMA POLİTİKALARI.....	125
2.TÜRKİYE’DE 1990-2000 DÖNEMİ İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI.....	127
2.1.Türkiye’de 1990-2000 Dönemi İç Borçlanma Uygulamaları.....	128
2.1.1. İç Borç Stokunun Niteliğindeki Değişimler.....	128
2.1.2. İç Borçlanmanın Sermaye Piyasası Üzerine Etkisi.....	133
2.1.3.İç Borçlanmanın Kamu Finansman Dengesi Üzerindeki Etkileri	135
2.2.Türkiye’de 1990-2000 Dönemi Dış Borçlanma Uygulamaları.....	138
3. TÜRKİYE’DE2000-2015 DÖNEMİ İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI	143
3.1.Türkiye’de 2000 ve 2001 Krizlerinde İç ve Dış Borçlanma Uygulamaları	143
3.2.Türkiye’de 2002 Sonrası İç ve Dış Borçlanma Uygulamaları	146
4. TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI İLE İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ İLİŞKİSİNE YÖNELİK EKONOMETRİK ANALİZ	163
4.1. Veri.....	163
4.2. Yöntem	164
4.3. Uygulama	164
4.3.1. Birim Kök Testleri	164
4.3.2. Eş Bütünleşme Analizi	166
4.3.3. Granger Nedensellik Testleri	168
4.3.4. Hata Düzeltme Modelleri	170
4.3.5. Analiz Değerlendirmesi.....	172
SONUÇ.....	174
KAYNAKLAR.....	181
EKLER.....	192
ÖZGEÇMİŞ.....	194

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADF	: Augmented Dickey-Fuller Test
ECM	: Error Correction Model
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	: International Monetary Fund
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
MB	: Merkez Bankası
NBER	: National Bureau of Economic Research
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

TABLOLAR

Tablo 1 Borçlanma ve Vergi Arasındaki Farklılıklar.....	22
Tablo 2 Genel Bütçe Gelir Gider Dengesi (1980-1990) Milyon TL.....	60
Tablo 3 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (1990-2000).....	65
Tablo 4 Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi 1990-2000, Milyon \$	66
Tablo 5 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%) Bin TL.....	69
Tablo 6 Türkiye ve OECD Ülkelerinde Vergi Yüğü (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil).....	70
Tablo 7 Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (%)	70
Tablo 8 Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı ve Artış Oranları (%).....	71
Tablo 9 Konsolide Bütçe Harcamalarının Bütçe Payları (%)	73
Tablo 10 Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe ve GSMH İçindeki Payı (%)	74
Tablo 11 KİT'lerin ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Borçlanma Gereği (Cari Fiyatlarla Bin TL)	75
Tablo 12 Kamu İktisadi Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Transferlerin Bütçe ve GSMH İçindeki Payı (%).....	76
Tablo 13 Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla Bin TL).....	77
Tablo 14 Konsolide Bütçeden Belediyelere Yapılan Transferlerin Payı (%)	77
Tablo 15 Fon Ödeneklerinin Konsolide Bütçe İçindeki Payları (%)	79
Tablo 16 Tarımsal Destekleme Transferlerinin Bütçe İçindeki Payı (%)	80
Tablo 17 Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin Artış Oranları ve GSMH Payları (1999- 2000)	82
Tablo 18 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında Faiz Dışı Denge Hedefleri.....	88
Tablo 19 Konsolide Bütçe Hedefleri (GSMH'ya Oran %)	88
Tablo 20 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (2000-2002)	90
Tablo 21 Temel Ekonomik Göstergeler (2000-2004)	91
Tablo 22 AB Ülkelerinde Kamu Borcu / GSYH (%).....	96
Tablo 23 Türkiye Ekonomisinin Küresel Kriz Sonrası Makro Ekonomik Göstergeleri (%)	97
Tablo 24 Türkiye'nin AB Tanımlı Genel Borç Stoku / GSYH (%).....	99
Tablo 25 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (2003-2014)	100
Tablo 26 Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi 2000-2015, Milyon \$	101
Tablo 27 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%) Bin TL.....	105
Tablo 28 Verginin Tabana Dağılımı (2011).....	107
Tablo 29 KİT'lerin Kamu Kesimi Borçlanma Gereği İçindeki Payı(GSYH Oranı %).....	109
Tablo 30 1990-2014 Dönemi Özelleştirme Gelir ve Giderleri (Bin \$)	111
Tablo 31 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSYH Oranı %).....	113
Tablo 32 Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Yatırımları ile İlgili İstatistikler (Toplam \$).....	117
Tablo 33 Merkezi Yönetim İç Borç Stoku (2000-2014)	119
Tablo 34 Merkezi Yönetim Dış Borç Stoku (2000-2014).....	120
Tablo 35 Merkezi Yönetim Faiz Giderleri ve GSYH Oranı (%)	121
Tablo 36 Kamu Varlıkları (2002-2014)	123

Tablo 37 Faiz Giderleri, Sosyal Güvenlik Transferleri ve Tarımsal Destekleme Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı % (2000-2014)	124
Tablo 38 1990-2000 Dönemi İç Borç Stoku, Önceki Yıla Göre Artış Oranı ve İç Borç Stokunun GSYH Oranı (%).....	129
Tablo 39 1990-2000 Dönemi İç Borç Stokunun Borçlanma Araçları Bazında Dağılımı	130
Tablo 40 İç Borçların Alıcılara Göre Dağılımı (%)	132
Tablo 41 1990-2000 Dönemi Faiz Oranları (%)	134
Tablo 42 1990-2000 Dönemi İç Borç, İç Borç Stoku /GSYH ve KKBG /GSYH (%) .137	
Tablo 43 1990-2000 Dönemi Borç Faizi Artış Oranları (%)	138
Tablo 44 1990-2000 Dönemi Dış Borçlar, Dış Borç Stoku /GSYH ve KKBG /GSYH (%)	139
Tablo 45 1990-2000 Dönemi Dış Borç Göstergeleri (%)	140
Tablo 46 Dış Borç Vade Yapıları (%).....	141
Tablo 47 Alacaklılara Göre Dış Borç Stoku (Milyon Dolar).....	142
Tablo 48 2000-2001 Merkezi Yönetim Borç Stoku ve KKBG/GSYH.....	143
Tablo 49 2002-2014 Merkezi Yönetim Borç Stoku ve KKBG/GSYH.....	149
Tablo 50 2002-2014 Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (1998 Baz Yıllı)	150
Tablo 51 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Borç Stoku (2002-2014).....	151
Tablo 52 Kamu Net Borç Stoku (2002-2014)	153
Tablo 53 İç Borç Stokunun Döviz-Faiz ve Nakit Yapısı	154
Tablo 54 İç Borçlanma Vade ve Faiz Oranları (%).....	155
Tablo 55 İç Borç Stokunun Alıcılar Bazında Dağılımı (Milyon TL).....	156
Tablo 56 Dış Borçlanma Vadelerine İlişkin Göstergeler	157
Tablo 57 Dış Borç Servisi (Milyon \$).....	158
Tablo 58 Dış Borç Göstergeleri.....	159
Tablo 59 Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar).....	160
Tablo 60 Merkezi Yönetim Borç Stokunun Enstrüman Yapısına Göre Dağılımı (Milyar TL)	161
Tablo 61 Türkiye'nin Kredi Notu Gelişimi.....	162
Tablo 62 Birim Kök Testi Sınama Sonuçları	166
Tablo 63 Eş Bütünleşme Analiz Sonuçları.....	167
Tablo 64 Granger Nedensellik Testleri Analiz Sonuçları	169
Tablo 65 Eş Bütünleşme Modellerine Ait Hata Düzeltme Modelleri	171

ŞEKİLLER

Şekil 1 Sözleşme Adetlerinin Sektörlere Göre Dağılımı	115
Şekil 2 Sözleşme Adetlerinin Modellere Göre Dağılımı	116



ÖNSÖZ

Doktora çalışmam süresince gerek bilimsel konularda gerekse manevi anlamda benden yardımlarını esirgemeyen değerli danışman hocam Prof. Dr. Serpil AĞCAKAYA'ya bana her zaman gösterdiği ilgi, sabır, iyi niyeti ve güler yüzü için sonsuz teşekkür ederim.

Çalışmalarında bana destek olan değerli hocalarım, Prof. Dr. Mustafa SAKAL, Doç. Dr. Emine UZUNALI, Yrd. Doç. Dr. Ertan BECEREN ve Yrd. Doç. Dr. Ceyda ŞATAF'a teşekkürlerimi sunarım. Yaşamımın her aşamasında bana hep destek olup sevgi ve ilgilerini hiçbir zaman eksik etmeyen sevgili aileme, değerli meslektaşlarım Öğr. Gör. Nuri AVŞARLIGİL, Öğr. Gör. Birsen ALŞAN ve Öğr. Gör. Engin DUTAR'a teşekkürlerimi sunuyorum.

GİRİŞ

Ekonomilerde kamu sektöründeki hızlı büyüme gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanmasının hızlı bir yükseliş trendine girmesine neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarındaki hızlı artış borçlanma gereksinimi yaratmakta iken gelişmekte olan ülke gruplarında ise kamu mali disiplininin sağlanamaması sonucu kamu kesimi açıklarındaki artışlar ve dış ödemeler dengesi açıkları borçlanmayı zorunlu kılmıştır.

Kamu borçlanması günümüzde verginin bir alternatifi olarak görülmektedir ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler tarafından sıklıkla başvurulanan olağan bir gelir kaynağı olmuştur. Geçmiş dönemlerde genellikle olağanüstü durumlarda başvurulanan borçlanmaya günümüzde kamu açıklarının kapatılması, yüklü yatırımların finansmanı, büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, mevcut borçların kapatılması gibi farklı amaçlar için başvurulmaktadır.

Borçlanmanın sıklıkla başvurulanan bir maliye politikası aracına dönüşmesi borç yönetiminin önemini arttırmış, küreselleşme süreciyle birlikte küresel finansal krizlerdeki artış başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere iç ve dış borçlanma tercihinin borç yönetiminin en önemli unsurlarından biri haline getirmiştir. İç ve dış borçlanmanın kendine özgü avantaj ve dezavantajları tercih kararları üzerinde etkili olmaktadır.

İç borçlanma başta özel sektör yatırımları üzerinde yarattığı dışlama etkisi olmak üzere enflasyon ve faiz oranlarında yarattığı yükselişler, gelir dağılımı adaletini bozması, dışlama etkisinden dolayı ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemesi gibi önemli dezavantajlara sahip olması yanı sıra ülkeleri dış borçlanmanın yarattığı ödemeler dengesi açıklarından ve döviz kuru risklerinden korumaktadır.

Dış borçlanma ise özellikle yurtiçi tasarruf oranı düşük olan gelişmekte olan ülkeler için önemli bir finansman kaynağı olup, bu ülkeler sanayileşmeleri için gerekli olan yatırımların finansmanını karşılamada dış borçlanmayı önemli bir kaynak olarak görmektedirler. Ayrıca dış borçlanmanın özel sektör üzerindeki dışlama etkisi iç borçlanma ile karşılaştırıldığında oldukça düzey düzeydedir.

Türkiye özellikle 1950 yılından itibaren kamu borçlanmasına başvurmuş, 1980 sonrası dönemde ise ekonomi politikalarındaki köklü yapısal değişimle birlikte

borçlanmayı bir kamu finansman aracı olarak benimsemiştir. İhracata dayalı dışa açık büyüme modelinin ve serbest piyasa işleyişinin benimsendiği 1980'li yıllarda dönüşümün tamamlanması ile ilgili sıkıntılar yaşanmış, yurt içi tasarrufların kıtlığı, sermaye piyasalarının yeterince gelişmemiş olması ve yasal kurumsal altyapının yeterli düzeye ulaşamamış olması sonucu dış borçlanmaya ağırlıklı olarak başvurulmuştur.

1989 finansal liberalizasyon sürecinin tamamlanması ile birlikte 1990'lı yıllara önemli bir borç stoku artışı ile girilmiştir. 1990'lı yıllar ise kamu finansman dengeleri ve borçlanma politikaları açısından ciddi sıkıntıların yaşandığı bir dönem olmuştur. Dış borç imkânlarının kısıtlılığından dolayı iç borçlanmaya yönelim yaşanmış, eş zamanlı olarak kamu kesimi açıklarının artışı ve borç yükü kaynaklı faiz ödemeleri bir borç kısır döngüsüne dönüşmüştür.

Bu dönemde uygulanan 1994 istikrar tedbirlerinin sonuçları çok kısa süreli olumlu sonuçlar vermesine karşın kamu borçlanmasının aşırı büyüklüğü crowding out (dışlama) ile sonuçlanmış ve ekonomik büyüme negatif seviyeleri görmüştür. 1999 yılına gelindiğinde kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı uygulanmış fakat başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Kamu açıklarının genişleme sürecinin devam etmesi ve yapısal nitelik kazanması, reel faiz oranlarının yükselmesi ve ekonomik büyümenin düşmesi bu dönemde kamu açıklarının her yıl büyüyerek artması ve kümülatif bir etki olarak kamu borçlarının ve borç/GSYH oranının artmasındaki temel nedendir.

2000 ve 2001 krizlerini takip eden süreçte IMF gözetiminde hazırlanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programı ile faiz dışı fazla hedefi temelinde kamu mali disiplini sağlamaya yönelik tedbirler alınmış, ayrıca kamuda kurumsal ve yasal düzenlemelerle yapısal bir iyileşme sağlanmaya çalışılmıştır. 2000 sonrası dönemde kamu borç stoklarında artış devam etmesine karşın, GSYH'ya oranlarında ve kamu borçlanma gereğinde düşüşler gözlenmiştir. Borçlanmanın yönü ise özellikle 2005 sonrası dönemde kamudan özel sektöre kaymış, özel sektör ise kur avantajına dayanarak dış piyasalardan borçlanmayı tercih etmiştir.

Başarılı bir kamu finansman ve borçlanma yönetimi, yalnız ülkelerin iç makroekonomik değişkenleri açısından değil ülkelerin kamu ve özel kesimlerinin kredibilitesi açısından da önem arz etmektedir. Günümüzde sıklıkla yaşanan küresel finansal krizler özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde etkili olmakta, bu ülke grupları başta döviz kuru riski olmak üzere dış borçlanmanın risklerini hafifletmek

amacıyla iç borçlanmaya yönelmektedirler. Uluslararası finans piyasalarındaki gelişmeler ve türev araçlarındaki çeşitlilikler ülkelerin özel sektör dış borçlanmasını teşvik etmektedir ve Türkiye’de söz konusu değişimi yaşamaktadır. Günümüzde kamu borçlanması içerisinde iç borç alıcılarının büyük kısmı özel sektör ve özellikle yabancı yatırımcılardan oluşmaktadır. Kamu finansmanındaki bu değişim özel sektörün sıcak para girişlerine bağımlı hale gelmesine ve küresel krizlere karşı kırılganlıklarının artmasına neden olmaktadır, nitekim 2008 krizinde, kamu kesiminden ziyade reel sektör krizin etkilerini hissetmiştir.

ÇALIŞMANIN AMAÇ VE HİPOTEZİ

Çalışmanın amacı Türkiye’nin kronikleşmiş ana ekonomik problemlerinden biri olan kamu kesimi açıklarının borçlanma politikaları ile ilişkisini 1990-2015 dönem aralığında ele alarak borçlanma uygulama ve politikalarının etkilerini çözümlemektir. Kamu finansman açıklarının finansmanında borçlanma yönteminin tercih edilmesi günümüzde olağan bir yöntem olarak görülmesine karşın borçlanma ile elde edilen kaynağın optimum noktada değerlendirilememesi kamu açıklarını arttırıcı etkiye sahip olacaktır. Çalışmada, bu bağlamda, kuramsal olarak borçlanmanın etkileri irdelenerek, ikinci ve üçüncü bölümlerde Türkiye’de iç ve dış borçlanmanın kamu finansmanına olumlu ve olumsuz etkilerinin ortaya konulması ve ekonometrik analiz yardımıyla durumun kanıtlanması amaçlanmıştır. Çalışmanın bir diğer amacı borçlanmanın kamu mali dengelerine olumlu katkısının sağlanabilmesi için konu ile ilgili öneriler sunulmasıdır.

Çalışmanın ana hipotezleri şunlardır; H1: Kamu gelirlerinin yetersizliği ve kamu harcamalarının artışı kamu kesimi açıklarının oluşumuna neden olmaktadır.H2: Devletler, daha fazla kamu geliri sağlamak amacıyla iç ve dış borçlanmaya başvurmaktadırlar H3: İç ve dış borçlanma uygun değerlendirilmezse kamu kesimi açıklarını arttırabilirH4: Kamu kesiminin borçlanma yetkileri mali kurallarla sınırlandırılmalıdır. Çalışmada Granger nedensellik analizleri ile kamu kesimi açıklarının kamu gelir ve harcamaları ile nedensellik ilişkisi ve iç ve dış borçlanma ile kamu kesimi açıkları arasındaki ilişki test edilmiştir.

ÇALIŞMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

Çalışmanın kapsamı “kamu borçlanması kamu finansman dengeleri üzerinde özellikle 1990 sonrası dönemde ne tür etkiler yaratmıştır” sorusu etrafında gelişmiştir. Çünkü Türkiye’de kamu kesimi açıkları geçmiş dönemlerden itibaren süregelen bir mali problemdir ve 1980 sonrası dönemde borçlanmanın bir finansman politikası olarak benimsenmesi ile birlikte ciddi boyutlara ulaşmış ve bazı dönemlerde ciddi ekonomik buhranlar yaratmıştır. Günümüzde borçlanmanın olağan bir finansman aracı olarak görülmeye başlaması ise sorunun göz ardı edilmesine neden olmuştur.

Bu çalışma kapsamında öncelikle kamu finansmanında borçlanmanın etkileri ile ilgili literatür taraması gerçekleştirilerek borçlanmanın kavramsal ve kuramsal boyutu ele alınmakta, iç ve dış borçlanmanın veriler ışığında gözlemlenmiş etkileri, avantaj ve dezavantajları açıklanmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de kamu finansman dengelerinin gelişimi ve gelişim nedenleri ile birlikte ortaya konulmaktadır. Üçüncü bölümde iç ve dış borçlanma tercihlerinin dönem aralığında gözlemlenen değişikliği veriler değerlendirilmekte ve ekonometrik analiz uygulaması ile söz konusu borçlanma uygulamalarının kamu finansman dengeleri üzerinde bir nedenselliğe sahip olup olmadığı çözümlenmektedir.

Çalışmanın sınırlılığı 1990-2015 dönemini kapsamaktadır. Söz konusu dönemin tercih edilme nedeni borçlanma uygulamalarının kamu finansman dengesi üzerindeki etkilerinin 1990 sonrası dönemde yoğunlaşmasıdır. Modelleme kısmının veri sınırlılığı iç ve dış borçlanma stokları ile bütçe gelir ve gider verilerine dayanarak oluşturulan bütçe açığı istatistikleridir.

ÇALIŞMANIN ÖNEMİ VE KATKISI

Çalışma birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin, özellikle son çeyrek yüzyılda önemli bir kamu finansman aracı olarak başvurduğu borçlanma yönteminin Türkiye’deki uygulamalarının ülkenin kronikleşmiş en ciddi sorunlarından biri olan kamu açıklarına olan etkisini ele almıştır. Çalışma sadece mevcut verilerin yorumlanması ile sınırlandırılmamış, ekonometrik analizler kullanılarak iç ve dış borçlanma ile kamu kesimi açıkları arasındaki nedensellik ilişkisi istatistiksel bir

kesinliğe kavuşturulmuştur. Çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi (BAP) tarafından projelendirilerek desteklenmiştir. Çalışmanın kuramsal kısmında yabancı literatür taraması gerçekleştirilmiş, değerlendirme ve ekonometrik analizlerde kullanılan veri setleri ilgili kamu kurumlarının veri tabanlarından elde edilmiştir. Çalışma, Türkiye’de kamu finansman politikalarında borçlanmadan optimum faydanın elde edilmesine yönelik önerileri de kapsamaktadır.

ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Çalışmanın kuramsal ve uygulama olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Ancak çalışmanın yöntemi ağırlıklı olarak ilgili dönem aralıklarına ait veri değerlendirmeleri ve ekonometrik model analizi niteliğindedir. Çalışmanın kuramsal bölümü kamu finansmanında borçlanmanın ve spesifik olarak iç ve dış borçlanmanın tercih nedenleri ve etkilerini literatür çerçevesinde ele almaya yöneliktir. Çalışma gerek kamu finansman dengesi gerekse iç ve dış borçlanma veri değerlendirmelerini 1990-2000 ve 2000-2015 olmak üzere iki ayrı dönem aralığında ele alınmıştır nitekim söz konusu iki dönemde gerek kamu finansman dengelerindeki gelişmeler gerekse iç ve dış borçlanma tercihleri önemli farklılıklar arz etmektedir. Çalışmanın ekonometrik model analizi ise 1990-2015 dönemini tek parça olarak zaman serisi bütünlüğü içerisinde ele almaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında çalışma üç bölümden meydana gelmektedir. Çalışmanın birinci bölümü borçlanma kavramının teorik çerçevede alınmasından oluşmaktadır. Bu bağlamda borçlanma kavramı açıklanmış, iktisadi yaklaşımlarda borçlanma görüşleri incelenmiş ve kamunun vergileme - monetizasyon – borçlanma seçenekleri ve muhtemel tercih nedenleri irdelenmiştir. Ayrıca iç ve dış borçlanma kavramları, nedenleri, ekonomik etkileri, avantaj ve dezavantajları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de 1990-2015 dönemi kamu finansman dengeleri incelenmektedir. Kamu gelir ve harcamalarının genel profili çıkarılmış, gelir ve harcamalar arasındaki farklılığın gelirler aleyhine gelişiminin nedenleri incelenmiştir. Türkiye’de yaşanan ekonomi politikaları değişimleri, istikrar tedbirleri ve küresel krizlerin kamu finansman dengelerine etkileri bu bölümde ele alınmaktadır.

1990'lı yıllar boyunca izlenen kamu finansman politikalarının kamu açıkları üzerindeki olumsuz etkisi, 2000 sonrası dönemde ise gerçekleştirilen yapısal reform ve uygulamaların kamu mali disiplinine olumlu katkıları veriler ışığında incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde iç ve dış borçlanma uygulamaları ve kamu finansmanı üzerindeki etkisi incelenmektedir. 1990-2000 döneminde ağırlıklı olarak başvurulmuş iç borçlanmanın kamu açıkları ve ekonomik istikrar üzerindeki olumsuz yansımaları, 2000'li yılların ortasından itibaren ise özel sektör aracılığıyla dış borçlanmaya yönelik veriler ışığında değerlendirilmektedir. İç ve dış borçlanma tercihlerinin kamu açıkları üzerindeki etkisi ise ekonometrik zaman serisi analizleri ile ortaya konulmuştur. Bu amaçla kamu açıkları, iç borçlanma ve dış borçlanma arasındaki çift yönlü nedensellik ilişkisi Granger nedensellik analizlerine tabi tutulmuştur. Çalışmanın sonucunda borçlanma ile finansmanda kamu finansman dengeleri ve ekonomik büyüme bağlamında en olumlu sonuçlara ulaşılması yönünde önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ VE DIŞ BORÇLANMANIN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.KAMU FİNANSMANINDA BORÇLANMA TERCİHİ

Kamu harcamalarının finansmanında ana finansman kaynağı olan vergiler yanı sıra borçlanmaya başvurulması son dönemde sıklıkla kullanılan bir yöntem halini almıştır. Kamu harcamalarının gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde artan bir seyir izlemesi ve olağan finansman kaynağı olan vergilerin kamu finansmanında yetersiz kalması devletlerin borçlanmaya başvurmalarının temel nedenidir.

1.1.Kamu Borçlanması Kavramı

Borç, kelime olarak “geri verilmek üzere alınan veya ödenmesi gerekli para, başka bir şey” anlamına gelmektedir. Borçlanmak ise “karşılığını sonra vermek şartıyla birinden para veya bir şey almak” anlamındadır.¹Borç kelimesinin çeşitli sözlük anlamları olmasına karşın en genel şekliyle borç “*yerine getirilmesi gereken yükümlülük*” olarak tanımlanabilir. Türkçede bu anlamda boyun borcu deyimini kullanılmaktadır. Borçlunun alacaklısına vermekle yükümlü olduğu para, ödeme yükümlülüğü bir diğer genel tanımlamadır.² İktisadi açıdan borçlanma, bir kişi, şirket, kurum veya hükümetin diğerlerinden ödünç mali kaynak sağlamasıdır. Borçlanma “istikraz” veya “kredi” olarak da adlandırılmaktadır.³

Bir borç ilişkisinde borçlu tarafta devlet olması durumunda kamu borcu söz konusu olmaktadır. Bir tanıma göre kamu borçlanması, “*borç verenlerin fonları hükümete transfer ettikleri ve hükümetin sırasıyla borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca hükümet gelirleri üzerindeki hakları temsil eden tayin edilmiş araçları borç verenlere transfer ettiği iki taraflı bir tür değişim*

299 ¹ Türk Dil Kurumu, “*Türkçe Sözlük*”, Türk Dil Kurumu Yayınları:549, Ankara, 2005, ss.298-

²Orhan Hançerlioğlu, “*Ekonomi Sözlüğü*”, Remzi Kitabevi, 1995, s.34

³Halil Seyidoğlu, “*Ekonomik Terimler*”, Güzem Can Yayınları: 16, İstanbul, 1999, s.65

sürecidir”.⁴Kamu borcu, kamunun, menkul kıymet sahiplerine ileri bir tarihte tüm toplam ödeme tutarını ödeme yükümlülüğüdür.⁵

Kamu borcu kavramını kamu açıkları kavramı ile birlikte değerlendirmek doğru bir yaklaşım olacaktır nitekim ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte analitik bir bakışla değerlendirildiğinde iki kavram arasında nedensellik ilişkisi söz konusudur. Kamu açıkları, kamu bilançolarında belirtilen harcama ve gelir farklılığı olarak tanımlanabilir. En basit tanımlama ile kamu açığı kamu net varlıklarındaki değer azalışıdır.⁶ Kamu borcu ise kamunun piyasadan para çekmesi olarak tanımlanabilmektedir. Kamu açtığı krediler ve piyasaya sürdüğü tahviller ile piyasadan ödünç verilebilir fonları çekmektedir. Kamu borcu aynı zamanda daha net bir ifade ile toplam borçtan kamu varlıklarının çıkarılması olarak tanımlanabilir.⁷

Kamu borcu tanımlaması ile ilgili tartışmalar üç noktada toplanmaktadır. Birinci tartışma kamu borcu tanımının brüt ya da net borç bazında yapılması gerektiğidir. İkinci tartışma kamu borcunun sadece merkezi hükümeti mi yoksa kamu iktisadi kuruluşları da dahil olmak üzere tüm kamu sektörünü kapsaması gerektiğidir. Üçüncü tartışma iç ve dış borç ayrımı yapılıp yapılmaması gerekliliğidir.⁸

Kamu borcunun brüt olarak ele alınması daha kolay ulaşılabilir veriler sağlaması ve kamuoyuna daha açık bir yapıda olması ve bundan dolayı borç servis ödemelerinin düzeyiyle brüt borç arasında bir bağlantı kurulması açısından daha uygun olmakla birlikte net borç tanımlamaları kamunun geçmiş borç toplamının ve dolayısıyla cari dönemdeki net borçlanmanın tespiti açısından daha uygun bir görünüm sergilemektedir. Kamu borcunun sadece merkezi yönetim ya da tüm kamu sektörü borcu olarak tanımlanması bir diğer tartışma konusudur. Kamu borcunun sadece merkezi yönetim borcu olarak tanımlanması verilerin kullanımında kolaylık sağlayacaktır. Çünkü merkezi yönetim borcunda monetizasyon durumu daha sıklıkla görülmekte, merkez bankaları genellikle yerel yönetim borçlarını satın almamakta ya da bu borçlarda

⁴ Orhan Çoban vd. (2008)“*Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20, s.24

⁵Public Debt, Encyclopaedia Britannica Online, <https://global.britannica.com/topic/public-debt>(18.11.2016)

⁶ Timothy C. Irwin (2015), “*Defining the Government’s Debt and Deficit*”, IMF Working Paper, No. 15/238, s.12

⁷Timothy C. Irwin, agm, s.14

⁸Jean-Claude Chouraqui vd.,(1986),“*Public Debt in a Medium Term Context and It’s Implications for Fiscal Policy*”, OECD Economics Department Working Papers, No.30, ss.5-6

iskontoya gitmemektedir. Öte yandan merkezi yönetim bazında tanımlandığında ülkeler arası karşılaştırmalarda sorunlar yaşanabilmektedir, örneğin merkezi yönetim ya da eyalet sistemini benimseyen ülkeler arasındaki farklılıklar gibi. Kamu borcunun daha geniş tanımlaması olan tüm kamu sektörünün borcunun ele alınması ise kamunun sahip olduğu finansal varlıkların da borç hesaplamalarında yer alması açısından daha uygun olmaktadır.⁹

Kamu borcu tanımlaması ile ilgili üçüncü bir tartışma özellikle Danimarka, İsveç, İrlanda, Yeni Zelanda, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde tartışılan kamu borcunun ne kadarının yabancılar tarafından tutulduğu ve ne kadarının yabancı kur cinsinden ifade edildiğidir. Yabancı krediler daha düşük faiz oranları ile ek kaynak yaratarak yatırım artışını sağlamakla birlikte diğer taraftan yurtdışına transfer niteliğinde olduğu için önem kazanmaktadır. Yabancı kur ile gerçekleştirilen borçlanmalar ise dövizdeki dalgalanmalardan dolayı kur riski yaratmaktadır.¹⁰

Söz konusu tartışmalar göstermektedir ki kamu borcu tanımlamaları belirlenmiş evrensel borç tanım ve standartlarının varlığına karşın ülkeler arasındaki yönetsel ve ekonomik yapı farklılıklarından dolayı çeşitlenmektedir. Kamu borcunun temel nitelikleri sabit olmakla birlikte borçlanma uygulamalarında ülkeler arasındaki farklılıklar söz konusu tartışmaları gündeme getirmiştir.

1.2.Kamu Borçlanması ile İlgili Teorik Yaklaşımlar

Devlet borçlanması ile ilgili tartışma ve teoriler klasik iktisatçılar ile birlikte başlamaktadır nitekim iktisadın bilimsel sistematik çerçevede ele alınması Adam Smith ile birlikte başlayan bir süreçtir. Merkantilist dönemin modern dönemlerin ekonomik, siyasi ve hukuki yapısından çok farklı bir yapıya sahip olması devlet borçlanmasının kurumsal bir çerçevede incelenmemesi sonucunu doğurmuştur. Devlet borçlanması ile ilgili klasik ve modern maliyeciler farklı teoriler ortaya koymuşlardır. Devlet borçlanması ile ilgili teorik yaklaşımlar Klasik İktisadi Yaklaşım, Keynesyen Yaklaşım ve Neo-Klasik Yaklaşım çerçevesinde incelenmektedir.

⁹Jean-Claude Chouraqui vd, agm, s.7

¹⁰Jean-Claude Chouraqui vd, agm, s.8

1.2.1.Klasik Yaklaşım

Klasik iktisat, 1776 yılında Adam Smith'in "*Milletlerin Zenginliği (The Wealth of Nations)*" eseri ile başladığı kabul edilen iktisadi düşünce akımıdır. İktisadi olayları bir bütünlük içerisinde ve sistematik bir şekilde ele alışı, kendinden önceki akımlardan ayırt edici noktası olmuştur. Klasik yaklaşımın temel savı devlet müdahalelerinin en aza indirildiği bir piyasa ekonomisinin var olması gereğidir. Devletlerin iktisadi hayatta rolü temel kamusal hizmetler olan adalet, savunma gibi hizmetleri yerine getirmektir.

Klasik yaklaşıma göre, kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının mümkün olan en düşük seviyede tutulması küçük ve denk bir bütçeyi gerekli kılmaktadır. Bütçenin denk olarak hazırlanıp uygulanması ile harcama seçimi ve finansmanı konusunda daha duyarlı hareket edilmesi sağlanacaktır. Bu tarz bir zorlama devlete sadece zorunlu kamusal hizmetlerin üretimini bırakacak ve yapılan harcamalar sağlıklı finansman kaynakları ile karşılanacaktır. Aynı zamanda, olağanüstü finansman kaynaklarına ve borçlanmaya başvurulmasına gerek kalmayacağı için ekonomik istikrar korunmuş olacaktır.¹¹

Klasik yaklaşım borçlanmaya sadece olağanüstü durumlarda başvurulması gerektiğini savunmaktadır. Savaş, doğal afet vb. olağanüstü durumlarda kamu harcamaları artış gösterebilecektir. Bu beklenmeyen harcamaların finansmanı amacıyla borçlanma yapılabilir. Klasiklerin bir diğer görüşü borçlanmanın para piyasalarından değil, sermaye piyasalarından yapılması gerektiğidir. Para piyasalarından yapılacak borçlanmanın piyasalardaki para arz-talep dengesini bozarak, istikrarı olumsuz etkileyeceğini savunmaktadırlar.¹²

Klasik yaklaşım üç klasik ekonomist olan Adam Smith, David Ricardo ve J. S. Mill'in görüşleri çerçevesinde şekillenmektedir.

Adam Smith analizlerini "*Milletlerin Zenginliği*" adlı eserinde sunmaktadır. Eserde (v. kitap, bölüm III) kamu borçlarının ekonomik etkileri tartışılmaktadır. Adam Smith borçlanmaya -ülke içi kaynaklar kullanılsa bile- karşıdır. Smith'e göre borçlanma geri ödemeleri vergileme artışı, yurtiçi sermayenin kaçışı ve yerli üreticiler üzerinde olumsuz etkiler bırakacak yerli paranın devalüasyonu ile sonuçlanacaktır. Borçlanma

¹¹ Ahmet Ulusoy, "Maliye Politikası", Lega Kitabevi, Trabzon, 1999, s.38

¹² Aytaç Eker vd. "Maliye Politikası", Dokuz Eylül Üniversitesi Matbaası, İzmir, 2009, s.56

yurt içi kaynakların verimli kullanım alanlarından verimsiz alanlara yönelmesi sonucunu doğurarak ulusların zenginlik ve refahı üzerinde ciddi bir gecikme etkisi yaratacaktır. Vergileme ise temelde hane halkı harcamalarını azaltmakta, tasarruflar üzerinde ise kısıtlı bir azalışa yol açmaktadır. Devlet borçlanması ise ayrılan para miktarına eş miktarda özel yatırımlar dışlanmış olacaktır. Devlet borçlanması ile verimli işgücüne ayrılacak tasarruflar verimsiz kullanımlara yönelecektir.¹³ Adam Smith “Milletlerin Zenginliği” adlı eserinde şu ifadelerle yer vermiştir;

*“Paraları hükümete ödünç verenlerin eline geçtiğinde, bu kimi bakımlardan onlara göre yeni bir sermaye olmakla birlikte, ülke içinde yeni değildi; yalnızca ötekilerine aktarılacak üzere belli işlerden geri çekilmiş bir sermayeden oluşuyordu. Hükümete ödünç verdiklerini kendilerine geri getirmekle birlikte, ülkeye geri getirmiyordu. Bu sermayeyi hükümete ödünç vermemiş olsalardı, ülkede üretken emek beslemekte kullanılan bir değil iki sermaye, yıllık ürünün bir değil iki parçası var olacaktı”.*¹⁴

Klasik iktisatçılar içerisinde kamu borçlanmasına ilişkin önemli görüşler ortaya atan iktisatçılardan birisi David Ricardo’dur. Ricardo, kamu borçlanması ile ilgili görüşlerini “*Politik İktisadın ve Vergilemenin İlkeleri (On the Principles of Political Economy and Taxation)*” isimli eserinde açıklamaktadır. Eserin 17. bölümünde “Hammadde Dışındaki Diğer Mallara Konulan Vergiler” başlığı ile devletin vergileme yapısına ilişkin değerlendirmeler bağlamında devlet borçlanması ve vergileme tercihlerinin etkileri yer almaktadır.

Ricardo’nun vergi değişimlerinin hane halkı tüketim planları üzerinde etki yaratmayacağı görüşü, modern “tüketim davranışlarının yaşam döngüsü” teorilerinin yüz elli yılı aşkın bir süre önceden ortaya atılması niteliğindedir. Bundan dolayı bu görüşün modern savunucuları teoremlerine “Ricardian Eşdeğerlilik Teoremi” adını vermektedirler.¹⁵ Ricardian eşdeğerlilik teoreminin ana fikri devletin vergilendirme ya da borçlanma tercihlerinin kişilerin tüketim ve tasarruf davranışları arasında farklılık

¹³ Lefteris Tsoulfidis (2007), “*Classical Economists and Public Debt*”, International Review of Economics, 54:1, s.3

¹⁴ Adam Smith, “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, Metalibri Digital Library, 2007, s. 722

¹⁵ Brian Motley (1987), “*Ricardo or Keynes: Does the Government Debt Affect Consumption?*”, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review, No: 1, s.49

yaratmamasıdır. Ricardo'nun eserinde bu teoreme esas oluşturan görüşlerini bir örnek üzerinde şu şekilde açıklamaktadır;

“Bir savaş durumunda 40 milyon maliyet olduğu ve nüfusa bölündüğünde kişi başı 100 pound maliyet düştüğü hesaplandığında, kişi bunu gelirinden 100 pound tasarruf ederek finanse edecektir. Kamunun borçlanmaya gitmesi durumunda ise, söz konusu 100 poundun sadece faiz ödemesi olan 5 pound kişiden çıkacaktır. Kişiler harcamalarından sadece 5 pound tasarruf ettiklerinde kendilerini geçmişte olduğu kadar zengin hissederek yanılgıya düşeceklerdir. Bu durum tüm ulus için hesaplandığında, 40 milyonluk tutarın sadece faiz miktarı olan 2 milyon tasarruf edilecektir. 40 milyonluk tutarın verimli kullanılması sonucu elde edilecek kar ya da faiz oluşmayacak, aksine savaş harcamaları ve gerçekleşen tasarruflar arasında 38 milyonluk bir fark oluşacaktır. Kişiler eğer kendilerine düşen 100 poundu ödeme durumunda olsalardı (ödünç bularak), savaş bittiğinde ek vergileme söz konusu olmayacaktı ve fiyatlar normal seviyesine geri dönecekti. Savaş sürecince kişilerin birbirine ödediği faizin ulus üzerinde bir etkisi oluşmayacaktır.”¹⁶

Ricardo'nun örneğinden anlaşılacağı üzere ülkenin mevcut durumunda (zenginliğinde) herhangi bir değişim yaşanmadan, borçlanma bir kesimin gelirini arttırmakta bir kesimin gelirini azaltmaktadır. Borçlanma vergi mükellefleri tarafından finanse edildiğinde kişilerin net serveti azalır çünkü gelecek dönemlerde ödeyecekleri vergilenme kapasiteleri kullanılmış olmaktadır. Sonuçta denilebilir ki vergiler ve borçlanma ülke içi bir transfer sürecidir, bu noktada ekonomi açısından vergileme ve borçlanmanın reel bir farkı yoktur. Savaş gibi olağanüstü bir durumun finansmanı o yılın vergi ödeyenleri tarafından karşılanmış, faizleri ise gelecek nesillere aktarılmış olmaktadır.

Ricardo'nun görüşleri Barro tarafından eşdeğerlilik teoremine dönüştürülmesine karşın özü itibariyle Ricardo vergileme ve borçlanmanın etkileri itibariyle farklı olduğu görüşündedir. “Funding System” adlı makalesinde vergileme ve borçlanmanın etkilerini genişleterek ele almıştır. Vergileme ve borçlanma vergi ödeyenlerin mali illüzyona uğramasından dolayı aynı etkiye sahiptir fakat uzun vadeli etkileri tamamen farklıdır. Ricardo örneğinde 1000 pound tutarındaki savaş vergisinin kişisel tasarruflarda eşdeğer bir azalmaya yol açacağı ve ulusal sermayeyi eksiltmeyeceğini ancak borçlanma

¹⁶David Ricardo, “On the Principles of Political Economy and Taxation”, (Third Edition 1821), Batoche Books, Kitchener, 2001, ss.179-180

durumunda yıllık faiz ödemeleri olacağından ulusal sermayenin azalacağını göstermiştir.¹⁷

Sonuç olarak denilebilir ki Ricardo vergi ve borçlanmanın eşdeğer etkilere sahip oluşunu kişilerin gelirlerinin aynı düzeyde kaldığı yanılgısına uğramalarına dayandırmaktadır. Ricardo'ya göre, istisnai bir durum olarak borçlanma ve vergileme kısa dönemde eşdeğer bir etki yaratabilir fakat uzun dönemde borçlanmanın toplumun sermaye birikimi üzerindeki etkisi vergilemeden daha kötü sonuçlar doğuracaktır, borçlanma verimli yatırımlara gidecek tasarrufları azaltmakta iken¹⁸ vergilemenin yatırım ya da tüketim harcamalarının hangisinde kullanıldığı bilinmemektedir.¹⁹

Kamu borçlanması ile ilgili klasik yaklaşıma John Stuart Mill, eseri “*PolitikEkonominin İlkeleri (Principles of Political Economy)*” ile katkıda bulunmuştur. Smith ve Ricardo ile benzer görüşte olan Mill, devletin krediler yoluyla (borçlanarak) piyasadan çektiği sermayenin verimli, üretimde istihdam yaratacak fonlardan çekilmesi durumunda, çekilen fonların benzer alanlarda kullanılmamasının, işçi sınıfının elde edeceği ücretler toplamına eşit olacağını belirtir. Kamu kesiminin bu şekilde borçlanması yani üretken alanlarda kullanılacak fonları kendine çekmesi²⁰ ve borç ödemelerinde işgücünün vergilendirilmeye gidilmesi derin olumsuzluklar yaratacaktır, ülke için ise üretimi artırıcı sonuçlar doğurmaz.²¹

Smith, Ricardo ve Mill'in borçlanma ile yaklaşımları değerlendirildiğinde ortak noktaları borçlanmaya ılımlı yaklaşmamalarıdır. Özellikle savaş gibi olağanüstü durumlar için analiz ettikleri borçlanmanın etkilerini ise temelde alınan borcun nerede kullanıldığına bağlamaktadırlar. Borcun, verimli alanlarda kullanılarak üretken değerler yaratılması ve borç anapara ve faizini bu yolla ödeyebilmek ana kriter olarak

¹⁷O'Driscoll ve Gerald P.Jr. (1976), “*The Ricardian Non-Equivalence Theorem*”, Economic Staff Paper Series, Paper 147, ss.2-3

¹⁸İstisnai durumlarda, örneğin kamu açıklarının altyapı yatırımlarından kaynaklanması durumunda borçlanma ve vergileme eşdeğer etki yaratabilir.

¹⁹Lefteris Tsoulfidis, agm, s.7

²⁰ Mill, devlet borçlarındaki artış ile faiz oranı ilişkisini de ele almış, alınan borcun kullanım alanının, yurt dışına harcama yapılıp yapılmadığının ve ülke içi özel fon talebinin bunda etkili olduğunu savunmuştur. Yurtiçi kullanılabilir fon arzındaki artış, kamu borçlanması durumunda dahi özel fon talebini karşılayabiliyorsa faiz oranı artışı ile karşılaşılabilir. Benzer şekilde Mill, kamu borcu artışının, aynı dönemdeki ulusal sermaye artışının altında kalması durumunda eleştirecek bir durumun oluşmama ihtimalini belirtir. Borçlanma ve vergileme arasındaki tercih sorununun tek seferde finansman ya da az az uzun süreli finansmanda yani zamanlar arası tercihte var olduğu görüşündedir. Borçlanma ile nesiller arası aktarım sağlanmaktadır.

²¹John Stuart Mill (1848), “*Principles of Political Economy*”, Project Gutenberg License, (Ebook 30107), <http://www.gutenberg.org/license> (12.12.2016)

değerlendirilebilir; aksi durumda ise verimsiz alanlarda israf edilen borçlanma miktarı ülkenin üretim kapasitesi açısından ciddi olumsuzluklar yaratır. Bu iktisatçılar aynı zamanda iç borçlanmayı kesimler arası bir kaynak transferi niteliğinde görürler ve ülkenin toplam servetinde bir değişiklik yaratmayacağını savunmaktadırlar.

1.2.2.Keynesyen Yaklaşım

John M. Keynes, 1936 yılında yayınladığı eseri “*Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi (The General Theory of Employment, Interest and Money)*” isimli eserinde klasik yaklaşımda kabul edilen varsayımların geçerliliğini tartışarak ekonomik hayatın otomatik olarak tam istihdama ulaşmasının mümkün olamayacağını belirtmiştir.

Keynes, toplam talebe büyük bir önem vermiş, bir ekonomide üretim ve istihdam hacminin toplam talep düzeyine bağlı olduğunu belirtmiştir. Keynesyen görüşe göre devlet eğer tam istihdama ulaşmak istiyorsa ekonomiyi kendi haline bırakmamalı, aksine tam istihdamı gerçekleştirmek için kamu harcamaları ve vergileri kullanarak toplam talebi arttırmalıdır. Keynes eserinde şu ifadeler yer verir ; “*tüketim eğilimi ile yatırıma teşviki karşılıklı şekilde ayarlayabilmek için gerekli olarak devletin fonksiyonlarını genişletme, XIX. yüzyılın politika yazarına ve bugünün Amerikan maliyesine, bireycilik ilkelerine karşı korkunç bir başkaldırma gibi gelecektir. Bu genişletme, bizim için tersine, bugünkü ekonomik kuruluşları tam bir yıkılıştan koruma için biricik çare ve bireysel teşebbüsün mutlu biçimde uygulanmasının koşulu olarak görülmektedir.*”²²

Bu açıdan ele alındığında Keynesyen akımın borçlanmanın dışlama etkisi yaratmasını ekonominin tam istihdam seviyesine yaklaşması ile baş göstereceği, eksik istihdamdaki ekonomilerde ise toplam talep artışının yatırım karlılığını arttırarak yatırımları teşvik edeceği, faiz yükselişlerine rağmen dışlama etkisinin görülmeyeceğini savunduğu belirtilebilir.

Keynesyen yaklaşımda toplam talebi arttırma yöntemi temelde maliye politikası içinde şekillenen, kamu harcamalarının vergiler ya da borçlanma ile finanse edilmesi tercihinde belirlenmektedir. Keynesyen yaklaşımda toplam talep üzerinde, kamu

²² J.M. Keynes, “*İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi*”, çev. A. Baltacıgil, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1969, ss.353-354

harcamalarının borçlanma ile finanse edilmesi vergi ile finanse edilmesinden daha fazla uyarıcı etkiye sahiptir.²³ Savaş dönemlerinde borçlanma tüketimin daha fazla kısılması için bir yol olarak tercih edilebilmektedir. İngiltere’de İkinci Dünya Savaşı döneminde Keynes’in teklifi ile ücretlerden kısıtlama yapılarak tüketimin kısılması ve savaşın finansmanına destek olunması amacı güdülmüş ve bir çeşit zorlayıcı borçlanmaya başvurulmuştur. Savaşı takip eden dönemde söz konusu miktarların geri ödenerek tüketimin teşvik edilmesi ve potansiyel durgunluk oluşumunun engellenmesi amaçlanmıştır.²⁴ Böylelikle Keynes, klasiklerin aksine, borçlanmayı bir maliye politikası aracı olarak olağan bir kaynak olarak görmüştür.

Keynesyen iktisat politikalarının II. Dünya Savaşı sonrası oluşan sosyo ekonomik sorunların çözümünde yetersiz kalışı *Fonksiyonel Maliye* isimli yeni bir maliye politikasının doğuşuna neden olmuştur. Keynes’den sonra Abba Lerner tarafından geliştirilen ve Musgrave tarafından sistemli bir biçimde sunulan yeni politika anlayışı temelde kamunun ekonomik fonksiyonları arasında öncelikler sisteminin kurulmasına dayalıdır. Önceliklere göre temel fonksiyonlar; (i) kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması (ii) gelir dağılımında adaletin sağlanması (iii) ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Alt fonksiyonlar ise (i) tam istihdamın (ii) fiyat istikrarının (iii) sürdürülebilir büyüme oranının (iv) dış ödemeler bilançosu dengesinin sağlanmasıdır.²⁵

Lerner (1943), çalışmasında devletlerin maliye politikasının (harcama, vergileme, borçlanma, para çekme, kredi geri ödemeleri vb) sonuç odaklı olması gerektiğini ifade etmiş ve bu yaklaşımı fonksiyonel maliye anlayışı olarak isimlendirmiştir. Fonksiyonel maliye anlayışı, devlet finansmanında, yapılan harcamaların cari fiyatlar üzerinden üretilen mal ve hizmetleri satın alacak düzeyde olmasını savunur. Bu düzeyin üzerindeki harcamalar enflasyona, altındaki harcamalar ise işsizliğe neden olmaktadır.²⁶

Fonksiyonel maliye anlayışına göre vergileme sadece sonuçlarına bakılarak değerlendirilmelidir. Devletler, harcadığından daha fazla vergi toplayabilir, bu durumda

²³ Brian Motley, agm, s.48

²⁴ Macit İnce, “Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)”, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1976, s.247

²⁵Orhan Şener (2011), “*Fonksiyonel Maliye Anlayışı*”, LAU Journal of Social Sciences (2:2), s.15

²⁶ Abba P. Lerner (1943), “*Functional Finance And The Federal Debt*”, Social Research, Vol. 10, No. 1, ss.39-40

toplanan fazlalık hazineye tutulabilir ya da borç ödemelerine gidebilir. İkinci durum topladığı vergiden daha fazla harcama yapılmasıdır, bu durumda borçlanma ya da para basımına başvurulacaktır. Her iki durumda da odaklanılması gereken tek nokta eksik istihdamdan ve enflasyondan nasıl korunulması gerektiğidir.²⁷

Fonksiyonel maliye anlayışı devletin borç alma ve borç verme ilişkilerini de – enflasyon temelli – makro ekonomik koşullara bağlamıştır. Şöyle ki, devletin borç alması için gerekli koşullar, halkın elinde daha az nakit para ve daha fazla devlet tahvili bulunması gereken durumlardır. Eğer bu koşul sağlanmadığında faiz oranında ciddi düşüşler yaşanarak yatırımlar ciddi derecede uyarılacak ve enflasyon yükselecekse devlet borç almalıdır. Tersisi durum da geçerlidir. Halkın elinde daha fazla para ve daha az tahvil bulunması gerektiği durumlarda devlet borç vermelidir.²⁸

ABD’de, NBER başında bulunan Feldstein (1984) çalışmasında, kamu harcamalarındaki artışların vergiler ile finanse edilmesinin daha uygun bir yöntem olduğu görüşündedir. Feldstein’a göre, vergi artışı ve borçlanma arasındaki tercih özünde ekonominin sermaye stok durumuna bağlıdır şöyle ki başlangıç durumunda ekonomideki sermaye stoku optimum düzeyinde ise kamu harcamalarındaki geçici artışlar kamu borçlanması ile finanse edilebilir ancak başlangıçtaki sermaye stoku optimum düzeyin altında ise kamu harcamalarındaki artışın eş zamanlı vergi artışları ile finanse edilmesi daha uygundur. Kamu harcamalarındaki artışın sürekliliği durumunda ise vergi artışı borçlanmaya tercih edilmelidir.²⁹

Keynesyen görüşler genel bir çerçevede ele alındığında, kamu borçlanması genişletici maliye politikası aracı olması yanı sıra aynı zamanda ekonomik dengeyi gerçekleştiren önemli bir unsurdur. Kamu borçlanması ile yaratılan milli gelir artışı ve işsizlik üzerindeki azaltıcı etkisi, borçlanmanın yükünün gelecek nesillere geçmesini de engellemektedir. Keynes, klasiklerin aksine, borçlanmayı bir maliye politikası aracı olarak, olağan bir kaynak olarak görmüştür.

²⁷Abba P. Lerner, agm, s.40

²⁸Abba P. Lerner, agm, s.41

²⁹Martin Feldstein,(1984), “*Debt and Taxes in the Theory of Public Finance*”, NBER Working Paper Series, No. 1433, ss.19-20

1.2.3.Neo-Klasik Yaklaşım

Neo-klasik iktisadi dönem, 1870’lerden 1920’ye kadar geçen dönemde klasik “değer teorisi”nde köklü değişiklikler gerçekleştiren, marjinal verim anlayışına geçişi sağlayan ve fakat bunun dışında klasik görüşleri ve liberal ideolojiyi sürdüren bir dönemdir. 1929 depresyonunu izleyen yaklaşık yarım yüzyıllık sürede hakim ideoloji olma niteliğini başta makro iktisatta Keynes, liberal öğretiyi bağlantılı uzlaştırma ideolojilerine bırakmıştır. 1980’li yıllardan itibaren ise yeni teoriler ile dünyanın geniş bir bölümüne yayılmıştır.³⁰

Keynesyen analizin kamusal açık finansmanında yürütülen politikaların ekonomik değişkenler üzerinde etki yaratarak sonuç itibariyle ekonomiyi yönlendireceği varsayımına karşın neo-klasik yaklaşım vergi-borçlanma tercihinin ekonomi üzerinde belirleyici ve yönlendirici bir etkisinin olmadığını savunmaktadır.

Ricardian eşdeğerlilik teoremi, ilk olarak D.Ricardo (1817,1820) tarafından oluşturulan teoremin 1974 yılında Robert Barro tarafından “*Are Government Bonds Net Wealth*”adlı çalışmasında geliştirilmesi ile oluşmuştur. Barro çalışmasında (1974), bütçe açıklarından kaynaklanan devlet iç borçlanma kâğıtlarının kişilerin refahını arttırmayacağını savunmaktadır. Hane halkı sonsuz yaşam süresine sahipmiş gibi davrandıkları için devlet tahvillerinin marjinal net bir refah etkisi olmayacaktır. Bu etkinin var olmayışı gelecek nesiller ile aralarında güçlü aktarım bağları olmasına dayanmaktadır. Barro nihai analizde, devlet tahvillerinin marjinal net bir refah etkisi olmaması dolayısıyla kamu borç stokundaki bir değişimin sermaye oluşumunda bir etkisi olmayacağını ve dolayısıyla -birbirine yakın miktarlarda- vergileme ya da borçlanma ile finanse edilen kamu harcamalarının toplam talep, faiz oranları ve sermaye oluşumunda etkisizliğini savunur.³¹

Ricardo analizinde kamu borcunun ekonominin geneli üzerinde net refah etkisi yaratmayışını nesiller arası fedakârlıkla açıklamaktadır. Şöyle ki; her nesil kendinden sonraki nesil ve torunları için fedakârlıkta bulunarak bütçe kısıtına gidecektir. Kamu borçlanmasından elde edilecek kazanç vergi artışları ile sonuçlanacağı tahmini bu

³⁰Gülten Kazgan, “İktisadi Düşünce”, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s.114

³¹ Robert J. Barro (1974), “*Are Government Bonds Net Wealth*”, Journal of Political Economy, Vol.82, No.6, s.1116

davranışın temel nedenidir.³² Diğer bir deyişle, kişiler sadece servetlerinin değil borç ve yükümlülüklerinin miras yoluyla gelecek nesillere devredileceğini bildikleri için, bütçe açığına neden olan bir vergi indirimi durumunda tüketimlerini arttırmazlar nitekim bütçe açıklarının ilerde kendilerine yüksek vergiler olarak döneceğinin farkındadırlar. Bundan dolayı bütçe açıkları toplam talep ve ekonomi üzerinde etkisizdir.

Bütçe açıkları ve kamu borç birikimi temel de iki amaç gütmektedir; birincisi gelirin zaman ve nesiller üzerinde yeniden dağıtımı, ikincisi vergilemenin kamusal mal ve hizmet üretimi üzerindeki yükünün minimize edilmesidir. Literatürde Barro (1979) ve Lucas-Stokey (1983), kamu borcunu vergilemenin zararlarının zamana yayılması şeklinde modellemişlerdir.³³ Barro (1989) makalesinde, Ricardian yaklaşımı ele almış, bu yaklaşıma göre, devletin maliye politikası bağlamında oluşan bütçe açıklarının harcamaların cari dönem tutarına eşit olduğunu belirtmiştir. Vergilemenin dönemler arası yeniden düzenlenmesi (bütçe açıkları bağlamında) ekonomi üzerinde birinci derece etki yaratmamaktadır. İkinci derece etkilenme ise farklı nedenlere bağlıdır; vergilerin etkilerinin çarpıtılması, kişisel gelir ve vergi yükümlülüklerindeki belirsizlikler, kredi piyasalarının kusurları ve yaşam süresinin sınırlılığı gibi.³⁴

Monetarist iktisadi yaklaşım, Keynesyen uygulamaların başarısızlığı sürecinde bir alternatif olarak Milton Friedman tarafından geliştirilmiş, paranın ve para politikasının önemini vurgulayan bir yaklaşımdır.

Friedman'a göre devletin vergi artışına gitmesi devlet harcamalarını arttıracak fakat bütçe açıklarının kapatılmasında etkili olmayacaktır. Bütçe açıklarının kapatılması amacıyla vergi indirimlerini öneren Friedman'a göre, vergi indirimlerinin neden olacağı büyük çaplı bütçe açıkları hükümetler üzerinde harcamaların azaltılması yönünde oluşacak kamuoyu baskısını gerektirir.³⁵ Para basımı yöntemi ile bütçe açığı finansmanı ise enflasyonist sonuçlar doğuracaktır. Friedman, bireylerin rasyonel davranacaklarını, cari dönem kamu borçlanmasının gelecek dönemlerde vergi artışı yaratacağı için tüketimlerini arttırmayacaklarını savunur.

³² Masayuki Otaki (2015), *"Public Debt as a Burden on the Future Generation: A Keynesian Approach"*, DBJ Discussion Paper Series, No.1502, s.2

³³ Alberto Alesina ve Guido Tabellini (1990), *"A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt"*, The Review of Economic Studies, Vol: 57, No: 3, s.412

³⁴ Robert J. Barro (1989), *"The Ricardian Approach to Budget Deficits"*, The Journal of Economic Perspectives, Vol: 3, No.2, s.51

³⁵ İhsan Günaydın (2004)., *"Vergi-Harcama Tartışması: Türkiye Örneği"*, Doğu Üniversitesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, s.166

Monetarist yaklaşım kamu borçlanması sermaye piyasalarına olan etkisi ile ilgili olarak portföy dışlama etkisi (portfolio crowding out) varlığını analiz etmektedir. Kamu borçlarının sermaye getiri oranlarını yükseltmesi ve bundan dolayı özel yatırımların ekipman ve çıktısının dışlanması literatürde portföy dışlama etkisi olarak isimlendirilmiştir.³⁶ Diğer bir deyişle, kamu tahvil ihraç ederek finansmanını gerçekleştirdiğinde, özel sektörün piyasadan bulabileceği fonları azaltır, ayrıca faiz oranını yükselterek özel sektörün fon bulma maliyetini arttıracaktır.

Friedman (1978) makalesinde, kamu borçlanması ekonomi üzerinde dışlama etkisi yaratmasını açıklamaktadır. Ekonomik faaliyetlerin artışı ile birlikte harcama artışı (vergi düşüşü) ile artan kamu açıkları aynı zamanda söz konusu işlemlerin gerçekleştirilmesi için para talebini arttıracaktır. Para arzının sabit kalması ve para piyasalarının sık olması durumunda para piyasasını dengeleyici bir araç olarak faiz artışı oluşacaktır. Böyle bir konumda başlangıçta uygulanan maliye politikasının gelir artırıcı etkisi erozyona uğrayacaktır nitekim özel sektör yatırımları yüksek faizden dolayı negatif³⁷ etkilenmektedir.³⁸

Kamu borçlanması ile ilgili bir diğer yaklaşım anayasal iktisat yaklaşımıdır. Anayasal iktisadın öngördüğü “Mali Anayasa”, devletlerin vergi alma ve harcama yapma yetkilerinin kullanım ve sınırlandırılma şeklini belirleyen kural ve kurumların bütünüdür. Anayasal iktisadın özünü, devletin başarısızlığını önlemek amacıyla politikacıların ekonomik alandaki hak ve yetkilerinin hukuk kuralları ile sınırlandırılması gerektiği fikri oluşturmaktadır. Söz konusu sınırlandırmalar Anayasal düzeyde gerçekleştirilecek, yürütme organının ekonomik müdahaleleri bu sayede sınırlandırılmış olacaktır. Mali anayasa, kendi içerisinde Kamusal Mallar Anayasası, Kamusal Harcamalar Anayasası, Kamusal Gelirler Anayasası, Borçlanma Anayasası,

³⁶ Jeffrey A. Frankel (1985), “*Portfolio Crowding-Out, Empirically Estimated*”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 100, s.1041

³⁷ Böyle bir durumda özel sektör yatırımları söz konusu kamu harcamalarındaki artış kadar azalmış olur. Toplam gelir ve milli gelir düzeyi ise değişmez. (bkz. Friedman)

³⁸ Benjamin M. Friedman (1978), “*Crowding Out or Crowding in? The Economic Consequences of Financing Government Deficits*”, NBER Working Paper Series, No. 284, s.7

Denk Bütçe Anayasası ve Mali Federalizm³⁹ Anayasası olmak üzere alt alanlara ayrılabilir.⁴⁰

Buchanan, Adam Smith'in bilimsel birikimi ile farklı sosyal, siyasi, felsefi, yasal yaklaşımları birleştirerek anayasal iktisat yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.⁴¹ J. Buchanan, Keynesyen politikalar ekseninde oluşan bütçe politikalarının ABD'nin geleneksel denk bütçe anlayışını değiştirmesini eleştirmiş, kamu harcamaları artışı ile aynı oranda vergilerde artış yaratılmadığını ve bu durumun ABD'yi iç ve dış borç artışına ve monetizasyona ittiğini savunmuştur. Söz konusu durumu mali sorumsuzluk olarak nitelendiren Buchanan'a göre iradi politikalardan kaynaklanan mali ahlaksızlığı önlemenin yolu siyasi hayata yönelik anayasal düzenlemelerin yanı sıra ekonomik konularda da anayasal düzenlemelere gidilmesidir.⁴²

Buchanan eserinde (1958) iç ve dış borçlanma arasındaki farklılığa değinmiştir. İç borçlanmada borçlu ve alacaklılar hükümetin muhasebeleştirme sınırları içerisinde bulunduğu için finansal bir işlem niteliğindedir bundan dolayı faiz ödemeleri ya da borcun itfasında gelir akışında net azalma görülmemektedir. Dış borçlanmada ise yurtdışına kaynak aktarımı gerçekleşeceği için gelecek nesillerin geliri düşecektir. Dış borcu bir mali sorumsuzluk olarak gören Buchanan'a göre vergiler ve iç borcun kamu harcamalarına eşit olması gerekmektedir.⁴³ Kamu borcunu gelecek nesiller üzerine bir yük transferi olarak gören Buchanan, devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması ve bu bağlamda bir "Borç Anayasası" oluşturulması gerektiğini savunmaktadır.

Neo-klasik yaklaşımlar içerisinde uygulama alanı bulan arz yönlü iktisat yaklaşımı, temel politika değişkeni olarak vergi indirimlerini kullanan ve ekonominin prodüktif kapasitesindeki değişimleri inceleyen bir yaklaşımdır. Arz yönlü iktisat yaklaşımı, gelir vergisindeki indirimlerin ekonomiye etkisinin kamu harcamalarındaki artıştan daha etkili olacağını savunmaktadır. Toplam talebin etkilenmesi açısından maliye politikası uygulamalarını anlamlı bulmayan yaklaşım, kamu harcama

³⁹ Mali federalizm (özerklik), özerk kuruluşların merkezi yönetime bağlı olmaksızın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri, bağımsız mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olmaları ve yasal sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleridir. (bkz., Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, "Mahalli İdareler", Seçkin Yayınevi, 9. Baskı, 2014, s. 39)

⁴⁰ Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, "Modern Politik İktisat KAMU TERCİHİ", Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, ss.50-51

⁴¹ Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin (2009)., "Anayasal İktisat", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, s.72

⁴² Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, agm, ss.78-79

⁴³ James M. Buchanan (1958), "The Collected Works of James M. Buchanan, Vol.2. (Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement)", Liberty Fund, Inc., Indianapolis, 1999, ss.9-10

hedeflerinin ya da toplam vergi gelirlerinin kriter olarak ele alınmaması gerekliliğini vurgulamaktadır. Kamu harcamaları, vergi gelirleri ve bütçe açıkları prodüktivite amaçları açısından güvenilir politika değişkenleri değildir.⁴⁴

1.3.Kamu Açıklarının Finansmanında Tercih Sorunu

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması durumunda karşılaşılan bütçe açıkları ekonomik istikrar açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Hükümetlerin söz konusu bütçe açıklarını kapatarak kamu finansman dengesini sağlamak amacıyla izlediği üç ana yöntem vergi gelirlerini arttırmak, MB kaynaklarını kullanmak ve iç ve dış borçlanmaya başvurmaktır.

Kamu açıklarının finansmanında mevcut yöntemler arasında yapılacak tercihlerin ekonomik sonuçları çoğu zaman belirleyici niteliktedir. Kamu açıklarının finansmanında vergi ve borçlanma tercihini etkileyen faktörler ve monetizasyon sürecinde Merkezi Bankası bağımsızlığının ve para politikasının enflasyonist etkileri bu bağlamda önem kazanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, vergi sistemlerinin gerek yapısal açıdan gerekse pratiği açısından yetersiz kalışı, yine bu ülke grubunda Merkez Bankası'nın bağımsızlığının tartışılır yapısının bir sonucu olarak monetizasyonun yüksek enflasyon ile sonuçlanması konu ile ilgili çalışmalarda yoğunlaşmaya neden olmuştur.

1.3.1.Kamu Finansmanında Vergileme – Borçlanma Tercihi

Kamu açıklarının finansmanında birincil tercih sorunu vergileme ve borçlanma arasındaki tercih sorunudur nitekim vergi ve borçlanma nitelik açısından önemli farklılıklar arz eden iki finansman kaynağıdır.

Tablo 1.de görüldüğü üzere vergi ve borçlanma arasında önemli yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle borçlanma vergiler kadar kesinlik içermemektedir. Bu bağlamda vergiler yasal bir zorunluluk borçlanma ise isteğe bağlı bir yöntemdir. Vergiler yurtiçi kaynaklardan elde edilmekte iken borçlanma gerek yurtiçi gerekse

⁴⁴Vural Fuat Savaş, “Keynesyen İktisat Yıkılırken”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss.148-

yabancı kaynaklardan karşılanabilmektedir. Vergiler kişilerin tüketim, tasarruf ve yatırımlarında düşüşler yaratmakta, borçlanma ise artışa neden olmaktadır.. Vergi yükü vergiyi ödeyen şimdiki nesil üzerinde bir yük iken borçlanma gelecek nesillere aktarılmaktadır. Ayrıca sonuçları itibariyle de vergiler kişilerin çalışma motivasyonunu kırarken, borçlanma parasal genişleme yaratarak enflasyonist etki yaratmaktadır.⁴⁵

Tablo 1 Borçlanma ve Vergi Arasındaki Farklılıklar

VERGİ	BORÇLANMA
Kesin bir gelir kaynağıdır	Geçici bir gelir kaynağıdır
Yasalara dayalı olarak zorunludur	İki tarafın rızası ile gerçekleşir (İstisnalar hariç)
Çoğunlukla yurt içi kaynaklardan tahsil edilir	Yurt içi ve yurt dışı kaynaklar kullanılır
Vergi gelirlerinin harcanacağı yer belli değildir	Borçlanma ile sağlanan gelirin harcanma yeri bellidir
Kişilerin tüketim, tasarruf ve yatırımlarında düşüşe neden olur	Faiz ödemesinden dolayı kişisel kazanç artar
Yük, genellikle yaşayan nesil üzerinde kalır	Gelecek nesiller üzerinde yük oluşturabilir
Çalışma motivasyonunu olumsuz etkiler	Enflasyonist etki yaratır

Kaynak: Ahmet Ulusoy, “Devlet Borçlanması” isimli eseri referans alınarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Sanayileşme süreci ile birlikte devletin fonksiyonlarındaki artış, bireylerin devletten hizmet beklentilerini arttırmış, sosyal refah devleti uygulamaları, teknolojik gelişmeler vb. nedenlerle kamu harcamalarında önemli yükselişler görülmüştür. Kamu harcamalarındaki artış eğiliminin sürekliliği vergi gelirlerinin finansman sürecinde yetersiz kalmasına neden olmuş, geçmişte olağanüstü durumlarda tercih edilen bir kaynak olan borçlanma günümüzde olağanlaşmış, hatta verginin bir alternatifine dönüşmüştür.

Günümüzde vergi ve borçlanma arasında ciddi bir fark gözetilmemekte, iki araç arasındaki tercih ekonomik ve siyasi konuma göre gerçekleştirilmekte, kolay, faydalı ve mümkün görünen tercih edilmektedir.⁴⁶ Günümüz ticari liberalleşme politikaları ile birlikte toplumların tüketim eğilimlerinin artışı beraberinde ihtiyaçların çeşitlenmesini ve artışını getirmiş, kamu harcamalarındaki artış ise devlet borçlanmasını ekonomik kaynak bulma politikasına dönüştürmüştür. Bu noktada devletlerin izledikleri borçlanma politikaları önem kazanmıştır.⁴⁷Devlet borçlarının gelişimi ve bütçe açıkları çoğu sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada önemli bir politika sorunu

⁴⁵ Ahmet Ulusoy , “Devlet Borçlanması”, Umuttepe Yayınları, Trabzon, 2016, s.13

⁴⁶ Nazım Öztürk, “Maliye Politikası”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s.152

⁴⁷ Erdem Erdiç Erbeyin ve Özay Özpençe (2014), “Borçlanma Politikaları Işığında Türkiye’deki Borçlanma Stratejisinin Hukusal Değerlendirilmesi”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 31, s.735

haline dönüşmüştür. Son on yıllık süreçlerde devlet borçlarındaki artış ekonomilerde kamu sektörünün büyümesi ve kısa vadeli mali politikalardan dolayı artış göstermiştir.⁴⁸

Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamadaki yetersizliği ve borçlanmanın tüm ekonomiler için bir anlamda zorunluluk arz etmesi hangi harcama türlerinin vergilerle hangi harcama türlerinin ise borçlanma ile finanse edilmesi gerektiği sorunu gündeme getirmektedir. Batirel'e göre (2007), söz konusu tercihin ana kriteri finansmanı sağlanan kamu hizmeti maliyetinin gelecek dönemlere aktarılıp aktarılmayacağıdır nitekim vergi yükü bugüne ait iken borçlanma maliyeti gelecek dönemlere yayılabilmektedir. Gerçekleştirilen kamu hizmetinin faydası cari döneme yönelik ise bu tür bir hizmetin finansmanının borçlanma ile gerçekleştirilmesi adil olmayacaktır. Geleneksel görüşteki borçlanmanın sürekli fayda yaratan kamu projelerinin finansmanında başvurulması gerektiği görüşü günümüzde de genel geçerliliğini korumaktadır. Borçlanmaya uzun dönemli harcama kısıtlaması koymak ise yatırımların fayda-maliyet analizinin yeterince gerçekleştirilememesi sonucunu doğurabilir.⁴⁹ Savaş gibi olağanüstü durumların söz konusu olmadığı normal koşullarda borçlanmanın altyapı yatırımlarında, vergilerin cari ve transfer harcamalarında kullanılması uygundur.⁵⁰

Söz konusu borçlanma tercihi, “altın kural” olarak isimlendirilen bütçe kuralı ile paralellik göstermektedir. Altın kurala göre, bütçe dengede olmalı, cari harcamalardan kaynaklı değil sadece kamu yatırımlarının finansmanı amacıyla açık vermelidir. Altın kural, gelişmekte olan ülkelerin yatırım ihtiyaçları göz önüne alındığında uygun bir yöntem olarak değerlendirilebilir fakat bu yöntemdeki ana sorun gerçek anlamda ihtiyaç duyulan altyapı yatırımlarının kapsamını belirlemektir. Gelişmekte olan ülkelere yatırımlar için ayrılan teşviklerin bu kapsamda değerlendirilmesi gibi. Benzer bir durum Batı Avrupa ülkelerinde de söz konusudur. Söz konusu yaklaşım bu ülke grubunda

⁴⁸Reinhard Neck ve Jan-Egbert Sturm (2008)., *Sustainability of Public Debt*, Massachusetts: MIT Press, s.1

⁴⁹ Vergilemede vergilerin kullanılacağı kamu hizmetlerinin fayda maliyet analizi yapılmakta iken borçlanmada fayda maliyet dengesi uzun dönemi kapsadığı için borçlanma kararı daha basit alınabilmektedir. Bu durumda, borçlanma ödemelerinde kullanılacak vergilerin maliyetleri borçlanma hesaplarına dahil edilmelidir.

⁵⁰Ömer Faruk Batirel, “*Kamu Maliyesi ve Yönetimi*”, TC İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, ss.158-159

fiziksel altyapı yatırımlarının gereğinden fazla gerçekleştirilmesine neden olabilmektedir.⁵¹

Kamu finansmanında vergi ve borçlanma tercihinin nasıl şekillenmesi gerektiğine ilişkin farklı teorik yaklaşımlar mevcut olmakla birlikte uygulamada kamu borçlanmasının giderek artan bir seyir izlediği gözlenmektedir. Kamu harcamalarının gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde sürekli bir yükseliş trendinde olması ve vergi gelirlerinin bu yükselişte yetersiz kalması küresel ölçekte borçlanma artışının ana nedenidir. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını gerçekleştirmek amacıyla ek kaynak ihtiyaçlarının varlığı ise bu ülke gruplarında borçlanmayı zorunlu kılmaktadır. Öte yandan kamu borçlanma kararlarında ekonomik değişkenler yanı sıra siyasi kaygıların da rol oynadığı göz ardı edilmemelidir. Vergi artışlarının yaratacağı tepkilere maruz kalmak istemeyen siyasetçiler, popülist politikalar izleyerek borçlanmayı vergilemeye tercih edebilmektedirler.

1.3.2.Kamu Finansmanında Monetizasyon – Borçlanma Tercihi

Kamu açıklarının finansmanında vergi gelirlerinin yetersiz kalması durumunda başvurulması muhtemel bir diğer yöntem Merkez Bankası kaynaklarını kullanmaktır. Kamu açıklarının finansmanında MB kaynaklarının kullanımı, devletin ihtiyaç duyduğu borç miktarını emisyon yoluyla temin etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu şekilde piyasaya kamu harcamaları yoluyla para arzı gerçekleşmektedir ve devlet tüketim gücü azalmasına uğramadan harcama yaratmış olmaktadır.⁵²

Bütçe açıklarının monetizasyon ile sonuçlanması dört neden etrafında şekillenebilmektedir. Birinci neden, faiz oranlarının istikrara kavuşturulması amacıyla izlenen politikaların yarattığı baskı olarak tanımlanabilir. Para otoritelerinin faiz oranlarını istikrar altında tutma eylemleri para ve maliye politikalarına dayalı bir politika rejimi çerçevesinde gerçekleşmektedir. Kamu borç artışının faiz oranları üzerinde yükseltici bir baskı yaratması durumunda merkez bankası borcu monetize etme eğilimi içerisine girmektedir. İkinci neden, para politikasının zaman tutarsızlığı sorunudur. Kamu ve para politikası otoriteleri arasındaki tutarsızlıklardan birisi

⁵¹Alberto Alesina ve Andrea Passalacqua (2015), “*The Political Economy of Government Debt*”, NBER Working Paper Series, No. 21821, s.45

⁵²Metin Erdem, “*Devlet Borçları*”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013, s.14

kamunun beklenen enflasyon, para otoritelerinin gerçekleşen enflasyon tespitleridir. Hükümetler faiz arttırıcı borçlanma oluşumunu engellemek amacıyla beklenmeyen enflasyon yaratımına gidebilmektedir. Özellikle uzun vadeli borçlanma ve sabit nominal faiz oranı koşullarında sürpriz bir şekilde oluşturulan enflasyon getirileri önemli olabilmektedir. Üçüncü neden senyoraj gelirlerinin varlığıdır. Senyoraj, hükümetin, parasal taban genişlemesinden elde ettiği gelir olarak tanımlanabilir. Dördüncü neden ise Sargent ve Wallace (1981) tarafından ileri sürülen mali baskınlık⁵³ hipotezidir.⁵⁴

Kamu finansmanında monetizasyona dayalı parasal genişleme tercihi enflasyonist etkileri nedeniyle sosyal açıdan etkinliği olmayan ve siyasi açıdan popüler olmayan bir yöntem olmasına karşın çoğu ekonomide genellikle tekrarlanan ve kalıcı nitelikte bir uygulamaya dönüşmüştür. Monetizasyon uygulamalarına ilişkin politika hatası tecrübeleri enflasyonist etkiyi engellemek için yeterli olmasına karşın enflasyonist parasal genişlemenin hükümetlere ve faiz kazancı elde eden gruplara sağladığı faydalar yöntemin sürekliliğine neden olmaktadır.⁵⁵

Bütçe açıklarının finansmanında monetizasyonun enflasyonist etkisi uygulama sonucunda elde edilen para arzının kullanım alanına göre değişiklik gösterebilmektedir. Şöyle ki, uygulama sonucunda oluşan para arzının prodüktif yatırım harcamalarında kullanılması gayri safi hasıla yaratarak enflasyonist etkinin kısa süreli olmasını sağlayacaktır. Aksi bir tercihte yani yaratılan paranın tüketim mali harcamalarında kullanılması durumunda ise gayri safi hasıla artışı yaratılmamış olacak ve enflasyonist etkiler uzun vadeli devam edecektir. Uygulamada hükümetler genellikle parasal artışı üretken olmayan alanlarda değerlendirmekte ve sonuçta enflasyonist etkiler kalıcı olmaktadır.⁵⁶

⁵³ Sargent ve Wallace, maliye politikasının para politikasından daha baskın olmasını tartışmaya açmışlardır. Para otoriteleri bütçe açıklarının para yaratım mekanizmasıyla kapatılması yönünde çaba göstermektedirler, bundan dolayı para arzı içselleşmektedir. Mali baskınlığın söz konusu olduğu bir rejimde özel sektör kamu borcunu absorbe etmek isteyecektir. Kamu harcamalarının kısılması, vergi artışları ve para otoritelerinin bütçe açığını karşılaması gibi üç tercih söz konusu iken mali baskınlığın söz konusu olduğu bir durumda üçüncü tercih uygulamaya geçmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde özel sektör ve yabancı bankaların kamu borcunu absorbe etme imkanlarının çok kısıtlı olduğu monetizasyona neden olmaktadır.

⁵⁴ Bernd Jan Sikken ve Jakob de Haan (1998), “*Budget Deficits, Monetization and Central Bank Independence in Developing Countries*”, Oxford Economic Papers, Vol. 50, ss.494-496

⁵⁵ Bılın Neyaptı (2003), “*Budget Deficits and Inflation: The Roles of Central Bank Independence and Financial Market Development*”, Contemporary Economic Policy, Vol.21, No.4, s.458

⁵⁶ Angela Boariu ve Irina Bılan (2007), “*Inflationary Effects of Budget Deficit Financing in Contemporary Economies*”, Ştiinte Economice, Vol. 14, s.78

Sargent ve Wallace'ın (1981) belirttiği üzere kamusal açıklarda Merkez Bankası monetizasyona zorlanabilecektir. Bütçe açıklarının devam ettiği ve sıkı para politikasının uygulandığı bir ekonomide borç stokundaki artışlar hoş olmayan parasal aritmetik ile sonuçlanabilecektir. Bütçe açıklarının para arzını ve enflasyonu yükseltmemek amacıyla borçlanma ile finanse edilmesi reel faiz oranlarını arttırmakta, faiz ödemeleri ise yeniden borçlanmaya başvurulması ile sonuçlanabilmektedir. Yaşanan borç kısır döngüsü ise hükümetleri çaresiz bırakarak monetizasyon ile çözümlemeye mecbur bırakacaktır. Sonuç ise enflasyon artışıdır. Buradan şu kanıya varılabilir ki, bütçe açıklarının finansmanında borçlanma tercihinin limitleri dolduğunda monetizasyona başvurulması sonucu oluşacak enflasyon, bu açıkların borçlanmaya gidilmeden direkt monetizasyon ile finanse edilmesinde oluşacak enflasyondan çok daha yüksek oranlı olacaktır. Bundan dolayı bütçe açıklarının finansmanında ilk tercih monetizasyon olmalıdır.⁵⁷

Bütçe açıkları, parasal genişleme ve enflasyon arasındaki ilişki ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının monetizasyon yöntemiyle finansmanı yoğunlukla tartışılan bir konu olmakla birlikte gerek teorik gerekse ampirik incelemeler bu konuda üzerinde görüş birliğine varılmış bir sonuca ulaşamamıştır.⁵⁸ Öte yandan monetizasyon sürecinde MB bağımsızlığının ve finansal piyasaların yeterli gelişmeye sahip olmamasının gelişmekte olan ülkelere⁵⁹ önemli bir fonksiyonunun olduğu gözlenmektedir.⁶⁰ Kamusal açıkların finansmanında borçlanmaya başvurma kararı alan hükümetlerin ilk etapta netleştirmesi gereken nokta borçlanmanın yurt içi veya yurt dışı piyasalardan ya da her iki piyasadan hangi kompozisyonda gerçekleştirmesi gerektiğidir. Çalışmanın bu bölümünde her iki borç tercihi de irdelenecektir.

⁵⁷ İhsan Günaydın (2004), “Bütçe Açıkları Enflasyonist Midir? Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, s.165

⁵⁸ Ayça Tekin Kuru ve Haluk Özmen (2003), “Budget Deficits, Money Growth and Inflation: The Turkish Evidence”, Applied Economics, 35:5, s.591

⁵⁹ Bütçe açıkları ve enflasyon arasındaki ilişki, 54 az gelişmiş ve gelişmiş ülke örnekleminde, 10-20 yıl zaman aralığı gözleminde, ampirik analize tabi tutulmuş, Merkez Bankası bağımsızlığı ve finansal market gelişmişliğinin farklı seviyelerinde ilişkinin varlığı gözlenmiştir. Bütçe açıklarının enflasyonist etkisinin güçlü bir şekilde var olduğu ve bu etkinin Merkez Bankası bağımsızlığı ve finansal market gelişmişliği düşük olan örnekleme daha geniş görülmektedir.

⁶⁰ Bıllın Neyaptı, agm, s.470

2.KAMU FİNANSMANINDA İÇ BORÇLANMA TERCİHİ

Günümüzde gelişmiş ülkeler yanı sıra gelişmekte olan ülkeler de kendi iç borçlanma piyasalarını oluşturarak iç borçlanma eğilimlerini kuvvetlendirmektedirler. İç borçlanma maliyetlerinin dış borçlanma ile karşılaştırıldığında nispeten düşük olması, dış kaynak transferi yaratmaması vb. avantajlar dolayısıyla iç borçlanmanın çekiciliğinin artması bu eğilimin ana nedenidir.

2.1. İç Borçlanma Kavramı

Devletlerin iç piyasadan ve yurt içi kaynak kullanımı ile gerçekleştirdiği borçlanma çeşidi olan iç borçlanmanın kapsamı ele alındığında ayırt edici kriterler bulunmaktadır. Yabancı uyruklu olmasına karşın yurtiçi piyasalar kapsamında yer alıyorsa, bu kişilerden sağlanan kaynaklar iç borç sayılmaktadır.⁶¹ Bir kamu borcunun iç borç olup olmadığını belirleyen iki unsur bulunmaktadır. Birincisi, borcun ihraç yeri, ikincisi ise borcun milli gelir ile karşılanıp karşılanmadığıdır.⁶²

Panizza (2008), iç borçlanmayı üç unsur bazında tanımlamaktadır. Birinci unsur borçlanmanın yapıldığı para birimidir. (Dış borçlanma yabancı para birimi ile yapıldığı için iç borçlanma yerli para birimi ile yapılandır.) İkinci unsur, kredi verenin ikametidir. (Dış borçlanma ülke dışı ikamet edenler tarafından verilmekte, iç borçlanmada borç verici ülke içinde ikamet etmektedir). Üçüncü unsur borçlanmanın yapıldığı alan ve borç sözleşmesini düzenleyen mevzuattır. (Dış borçlanma yabancı ülkelere gerçekleştirildiği ve yasal süreçler yabancı mahkemelerde gerçekleştirildiği için, iç borçlanma ülke toprakları içinde ve ülkenin kendi yasal süreçlerinde gerçekleştirilmektedir.)⁶³

İç borçlanma durumunda toplum eş zamanlı olarak hem borç alan hem borç veren konumundadır. Devlet borçlanmasında devlet direkt ya da dolaylı bir şekilde finansal kurumlarla, devlet borçlanma kağıtları aracılığıyla ilişki kurmakta ve karşılıklı dengeyi sağlamaktadır. Özellikle iç borçlanmada, devlet borçlanmasının özel kişi

⁶¹Haluk Egeli ve Ahmet Özen, “Teori ve Uygulamada Bütçe Politikası”, Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım, İzmir, 2010, s.141

⁶²Orhan Çoban vd., a.g.m, s.248

⁶³Ugo Panizza (2008), “Domestic and External Public Debt In Developing Countries”, United Nations Conference on Trade and Development, No: 188, s.4

borçlanmasından farkı bu noktadadır. Ayrıca devlet monopol gücüne dayanarak vatandaşlarından harçlar da toplamaktadır.⁶⁴

Devletlerin borçlanma sürecinde öncelikli tercihi genellikle iç borçlanma olmaktadır. Akdiş (2003), devletlerin iç borçlanmaya başvurma nedenlerini şu şekilde belirtmiştir; (i) devlet gelir ve giderlerinin yer ve zaman uyumsuzluğu (ii) devletlerin vergi artışına gitmelerinin ya da yeni vergi türleri yaratmalarının sınırlı oluşu (iii) mevcut iç borçların finansmanının olağan kaynaklarla karşılanmasının mümkün olmaması durumu, borcu borçla çevirme gereksinimi (iv) olağanüstü durumların finansmanının sağlanması (v) kamu iktisadi teşebbüsleri açıklarının kapatılması.⁶⁵ Devletler, vergi oran artışları ya da yeni vergiler koymanın yaratacağı başta siyasi olmak üzere sosyal ve ekonomik olumsuzlukları göz önüne alarak iç borçlanmaya sıklıkla başvurmaktadırlar.

Kamu açıklarının iç borçlanma ile finansmanında aktörler Merkez Bankası, ticari bankalar, hane halkı, şirketler ve banka dışı finansal aracı kuruluşlar olmaktadır. İç borçlanma sürecinde, bankalar kamu kesimine doğrudan kredi açmakta, hane halkı, özel şirketler ve finansal aracı kurumlar hazine bonoları ve devlet tahvillerini satın alarak kamu kesimine borç vermektedirler.⁶⁶

Toplumu oluşturan bireyler, faiz geliri elde etmek amacıyla tasarruflarının bir kısmı ya da tamamıyla devlet iç borçlanma senedi alabilmektedirler. Bu uygulamanın cazip olabilmesi için faiz oranlarının tasarruf getirisinden yüksek olması gerekmektedir. Tasarrufların düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde devlet borçlanmasında hane halkı ve özel şirket tasarrufları düşük yer tutmaktadır nitekim bu ülkelerde kişi başı gelir düşük, tüketim eğilimi ve enflasyon yüksektir

Merkez Bankası bir ülkedeki tüm bankaların başı ve devletin bankası niteliğindedir, borçlanma uygulamalarında ise başvuru bir kaynak ve destekleyici bir birim niteliğindedir. Uygulamada hazinenin Merkez Bankasından borçlanması iki yolla gerçekleşmektedir. Birinci yöntem, doğrudan borçlanma yöntemi, hazinenin merkez bankasından doğrudan doğruya nakit borçlanmasıdır. İkinci yöntem, dolaylı

⁶⁴Holtfrerich vd. 2016. *Government Debt: Causes, Effects and Limits*, German National Academy of Sciences Leopoldina, Berlin, s.8

⁶⁵ Muhammet Akdiş (2003). “Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar-Öneriler”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 30, s.62

⁶⁶ Murat Demir vd. (2005), “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, s.253

borçlanmada hazinenin borçlanmak amacıyla çıkardığı hazine kağıtlarının, Merkez Bankası tarafından açık piyasa işlemleri ile satın alınması sürecini ifade etmektedir.

Para ve tahvil piyasalarının geliştiği bir ekonomide Merkez Bankası işlemlerini ikincil piyasalar aracılığı ile de gerçekleştirebilmektedir. Bu imkanın sağladığı önemli faydalar söz konusudur. Ülkelerin Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı birincil piyasalarda fon bulma rekabetinden sıyrılacak, bono ve tahvil piyasaları daha az gruplaşarak sonuçta bu piyasanın toplam likiditesi artmış olacaktır.⁶⁷

Bankalar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir iç borçlanma kaynağıdır. Özellikle durgunluk dönemlerinde atıl fonları devlete borç olarak vermeleri fonksiyonlarını önemli hale getirmektedir. Bankalardan borçlanmanın riskli yönü ise, kaydi para yaratma mekanizmalarının enflasyonist etkiler yaratabilmesidir.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğunda banka varlıklarının büyük bir kısmı kamu borçlanma senetlerinden oluşmaktadır. Bu tercihin başlıca nedeni ise ülkelerin çoğunluğunda kamu borç senetlerinin nispeten güvenilir varlıklar olmasıdır.⁶⁸

Sosyal güvenlik kuruluşları, sosyal güvenlik hizmetlerindeki gelişmeler sonucu mali yönden güçlenerek önemli hacimlerde fon tutarına sahip olabilmektedirler. Yasal olarak bu kuruluşlar mevcut fonlarının bir miktarını devlet bono ve tahvillerine yatırma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu yöntemler, söz konusu fonlar faiz geliri elde ederek değerlendirilmekte, aynı zamanda bütçe açığı finansmanı parasal genişlemeye yol açılmadan sağlanmış olmaktadır.⁶⁹

2.2. İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması temel makro ekonomik değişkenler olan enflasyon, faiz oranı, büyüme, ödemeler bilançosu dengesi, gelir dağılımı üzerinde etkili olmaktadır.

İç borçlanmanın ekonomik etkileri içerisinde en belirgin ve direkt olanı enflasyon üzerindeki etkisidir. İç borçlanmada Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması enflasyon oluşumuna direkt etki etmemekle birlikte para arzı artışına bağlı

⁶⁷Graeme Wheeler (1951), “*Sound Practice in Government Debt Management*”, The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington D.C., 2004, s.45

⁶⁸ Michael Kumhof ve Evan Tanner (2005), “*Government Debt: A Key Role in Financial Intermediation*”, IMF Working Papers, WP/05/57, s.5

⁶⁹ Haluk Egeli ve Ahmet Özen, age, s.142

olarak aşırı talep yaratılmasından dolayı önemli bir enflasyonist risk taşımaktadır. Bundan dolayı merkez bankası kaynaklarını kullanmak para basımı ile eşdeğerdir ve genellikle tercih edilmemektedir. Enflasyon riski, devletler ticari bankalardan direkt borçlandığında oluşmaktadır fakat merkez bankası bu sisteme dolaylı olarak dahil olduğunda enflasyon ile sonuçlanmaktadır. Ticari bankaların devlete borç verdikleri fonları, mevduat sahipleri ve kredilerden elde ettikleri yeni fonlar aracılığı ile elde etmesi yani yeni fon yaratarak ödünç vermeleri, aynı zamanda ellerindeki kamu kağıtlarının miktarını azaltmadan yeni miktarlarda borç vermeleri potansiyel enflasyon nedeni olmaktadır.⁷⁰

Kamusal açıklar ile enflasyon arasındaki ilişki çift yönlü nedensellik içeren bir süreç niteliğindedir. Bütçe açıkları kaynaklı enflasyon oluşumu geri besleme ile bütçe açıklarını arttırıcı etkiye sahip olmaktadır. Söz konusu etkileşim iki yolla meydana gelmektedir. Birincisi, enflasyon sonucu kamu harcamalarının nominal büyüklüğü vergi gelirlerinin nominal büyüklüğünden önce oluşmakta ve kamu açıkları artmaktadır. İkincisi, enflasyonun neden olduğu faiz artışları bütçenin faiz yükünü arttırarak bütçe açıklarını beslemektedir.⁷¹

Öte yandan iç borçlanmanın enflasyon yanı sıra deflasyonist etki yaratma ya da herhangi bir etki yaratmama (nötr) ihtimalleri de mevcuttur. Genel ilke olarak, borçlanmanın deflasyonist etki yaratması bazı koşulların varlığına bağlıdır. (i) devletin borçlanma yoluyla elde ettiği fonları harcamaması (ii) bu fonları bireylerden ve kaydı para yaratmayan (Emekli Sandığı, SSK gibi) kurumlardan elde etmesi gibi durumlarda borçlanmanın net etkisi, toplam para arzının daralması ve likiditeyi daraltmasıdır. Borçlanmanın net etkisinin nötr olma koşulu ise devletin banka sisteminden borçlanması ve bu fonları harcamaması sonucu para arzının azalmamasıdır.⁷²

İç borçlanmanın faiz üzerindeki etkisi, yurt içi kaynaklara (merkez bankası hariç) başvurulmasının ülkedeki ödünç verilebilir fonlarda azaltma yaratması ile açıklanmaktadır. Faiz oranı esnekliğinin nispeten yüksek olduğu ülkelerde, reel faiz

⁷⁰ Muhammad Javed Ahmad vd. (2012), “*Domestic Debt and Inflationary Effects: An Evidence from Pakistan*”, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 2, No. 18, s.257

⁷¹ İhsan Günaydın, agm, s.164

⁷² Macit İnce, age, s.254

oranları üzerindeki yükseltici bir baskı özel yatırımlar üzerinde düşümlere neden olmaktadır.⁷³

İç borçlanmanın ekonomi üzerindeki etkisi faiz artışları bağlamında değerlendirildiğinde, iç borç servisinin kamu gelirlerinin büyük bir kısmını tüketmesi özellikle iç borçlanma faiz oranının dış borçlanma faiz oranından yüksek olduğu durumlarda gözlenmektedir. Özellikle finansal piyasaların sık olduğu konumda iç borçlanmanın faiz maliyeti borç stoklarında kısa sürede olağanüstü artışlar yaratabilmektedir. Benzer şekilde yatırımcı kitlesinin sınırlı olduğu ekonomilerde, kamu kağıtları belirli bir grup yatırımcı tarafından ele geçirilmiş olmaktadır.⁷⁴

İç borçlanmanın en önemli ekonomik etkilerinden birisi ekonomik büyüme üzerindeki etkisidir. Büyüme amacıyla borçlanma bir politika olarak kullanılabildiği gibi başarısız bir iç borç yönetimi özel sektör yatırımlarını dışlayarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyebilmekte hatta büyüme rakamlarını negatife döndürebilmektedir.

Devlet harcamaları ve finansmanın ekonomik etkileri arasındaki ilişki bağlamında önemli bir inceleme konusu kamu yatırımlarının ve dolayısıyla finansman şeklinin özel yatırımlar üzerindeki etkisidir. Bu kapsamda, literatürdeki yaklaşımlardan klasik yaklaşım, hükümetlerin maliye politikası çerçevesinde yapacağı müdahalelerin özel yatırımları olumsuz etkileyeceğini, Keynesyen yaklaşım ise genişletici maliye politikası uygulamalarının yatırım ve milli gelir artışı yaratacağını savunmaktadır. Neo-klasik yaklaşım, kamu harcamalarındaki artışın borçlanma ile finanse edilmesinin özel sektör fonlarının kamuya aktarılması anlamına geleceği ve faiz oranlarını yükselteceği için borçlanmanın özel sektör yatırımlarını olumsuz etkileyeceğini (crowding out) mekanizmasına dikkat çekmekte, Ricardian yaklaşım, kamu harcamaları artışlarının borçlanma ya da vergi artışları ile finanse edilmesinin özel yatırımlar üzerinde aynı sonucu doğuracağını öngörmektedir.

Kamu iç borçlanmasının yüksek düzeylerde gerçekleşmesi uzun dönemde büyüme üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Borç düzeyinin artışı toplumun kaynaklarının artan oranda kamu borç servisine ayrılması sonucunu doğuracaktır.

⁷³ Philippe Beaugrand vd. (2002), “*The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*”, IMF Working Paper, 02/79, s.9

⁷⁴ James Ochieng Babu vd. (2015), “*Effect of Debt on Economic Growth in the East African Community*”, American Journal of Research Communication, Vol 3 (9), s.77

Kapalı bir ekonomide artan oranlı bir kamu iç borçlanması ulusal servetin daha yüksek oranlı bir kısmını emecek, faiz oranlarını yükseltecek ve özel sermaye birikiminde düşüşe neden olacaktır. Bu durum sadece üretim düşüşüne neden olmamakta aynı zamanda yeni sermayenin verimliliğinin eski sermayeden daha yüksek olduğu göz önüne alındığında, ekonomik büyümede kalıcı bir yavaşlamaya da neden olmaktadır. Açık bir ekonomide ise, uluslararası finansal piyasalar, yatırımcılar ülkenin borç geri ödemeleri konusunda güvene sahip olduğu sürece söz konusu negatif etkiyi ılımlaştırabilmektedir. Özel sermayenin dışlanmadığı bir ekonomide, dış kaynak artışındaki artış ise yurt içi gelirin yurt dışı faiz transferleri dolayısıyla düştüğü anlamına gelmektedir.⁷⁵

Kamu finansmanı borçlanma yöntemi ile gerçekleştirildiğinde gelir dağılımı üzerinde etkileri oluşmaktadır. Borçlanma sürecinde borç tahvilleri sahiplerine başta faiz geliri olmak üzere çıkarlar sağlamakta, öte yandan devlet ağır borç yükünü karşılayabilmek amacıyla vergilemeye başvurmaktadır. Söz konusu yük vergi ödeyenlerce karşılanacaktır. Tahvil sahiplerine faiz dışında sağlanan faydalar ise, başa başın altında istikrazlar, primli istikrazlar, ikramiyeli (piyangolu) istikrazlar gibi farklı şekillerde görülebilir. Ayrıca tahvil gelirlerine muafiyetler de tanınabilmektedir.⁷⁶

Kamu borçlanmasının yurt içi hasılanın belli bir oranının üzerinde seyretmesi (Örneğin ,AB kriterlerine göre %60 GSYH) ekonomi açısından iki noktada ciddi sorunlar doğuracaktır. Birincisi marjinal tasarruf oranının normal düzeyde seyrettiği bir ekonomide özel yatırımların finansmanı için yeterli bir alan bırakmamakta ve büyüme üzerinde kısıtlayıcı etki yaratmaktadır. İkincisi, yüksek borç yükünden dolayı yükselen faizler kısıtı altında kamu harcamaları (vatandaşlara sunulan kamusal hizmetler) muhtemelen yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyecektir. Nominal faiz artış oranının nominal GSYH üzerinde seyretmesi durumunda kamu hizmetlerinde ve GSYH’da düşüşler gözlenecektir.⁷⁷

Devlet borçlanması kaynak aktarımı yaratması ile birlikte gelir dağılımında olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Borçlanma ile sadece yüksek gelirli kesimden düşük gelirli kesime değil aynı zamanda özel kesimden kamuya, ülke içinden ülke dışına da

⁷⁵ Stephen G. Cecchetti vd. (2010), “*The Future of Public Debt: Prospects and Implications*”, BIS Working Papers, No.300, s.14

⁷⁶ Macit İnce, age, ss.255-256

⁷⁷ Giuseppe Vitaletti (2011), “*Public Debt and Economic Stability in the Long Run*”, Societa Italiana di Economia Pubblica, Working Paper, No.654, s.1

kaynak aktarımı sağlanmaktadır. İç borçlanmada devlet tahvilini bol miktarda elinde bulunduran gelir düzeyi yüksek kesim risksiz bir şekilde yüksek kazanç elde etmekte, söz konusu tahvillerin faizi ise vergiler yoluyla finanse edilmektedir. Dış borçlanmada ise yurt dışına faiz ödemesi yolu ile kaynak aktarımı yapılmış olmaktadır.⁷⁸

Borçlanmanın neden olduğu gelir dağılımı adaletsizliğini gidermede borçlanma gelirlerinin yüksek oranlı vergilendirilmesi yöntemi uygulanmaktadır. Faiz kazançlarına uygulanan artan oranlı vergileme ya da yüksek vergi oranları gelişmiş ülkeler tarafından tercih edilmekle birlikte yoğun bir şekilde borçlanma gereksinimi duyulan dönemlerde borçlanmanın kolaylaştırılması amacıyla vergi alınmamaktadır.⁷⁹

Büyük dünya depresyonunu takip eden süreçte bütçe açıklarının azaltılması yanı sıra cari ödemeler dengesindeki geniş çaplı ve süreklilik arz eden açıkların engellenmesi de tartışma konularından biri olmuştur. Bu bağlamda bütçe açıklarının kapatılmasının cari işlemler açığının kapatılması sorununu kolaylaştırabileceği gündeme gelmiştir. 1980’li yıllarda gözlemlenen bütçe açıkları ile cari işlemler açığının eş yönlü hareket etmesi “İkiz Açıklar Hipotezi”nin⁸⁰ ortaya atılması ile sonuçlanmıştır.⁸¹

Literatürde geleneksel Keynesyen yaklaşım çerçevesinde Mundell-Fleming modeli ikiz açıklar hipotezini ele almıştır. Bu modele göre esnek kurun var olduğu bir ekonomide mali açıklar döviz kurunun değeri üzerinde belirleyici etkiye sahiptir. Yurt içi malların göreceli yüksek fiyatı ise net ihracat (ihracat – ithalat) üzerinde dışlama etkisine sahiptir. Mali açıkların aynı zamanda faiz oranını yükseltmesi durumunda yurtiçi yatırımlar düşecektir. Malların homojen olduğu ve kamu harcamalarının yerli mallara yöneldiği durumda, yerli malların cari ve gelecekteki fiyatları ithal mallardan göreceli olarak daha yüksek olacaktır ve ithalat artacaktır. Sonuç itibariyle izlenen mali politika yurt içi yatırımları faiz oranı üzerinden caydırmış olacaktır. Bu durumun sonucu ise ithalat artışına bağlı olarak cari açık artışı olacaktır. Söz konusu süreç, dünya

⁷⁸ Nazım Öztürk, “Kamu Maliyesi”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, ss.173-174

⁷⁹ Nazım Öztürk, age, s.174

⁸⁰ İkiz açıklar hipotezi Keynesyen yaklaşım çerçevesinde kabul görürken, Ricardian yaklaşım çerçevesinde kabul edilmemektedir.

⁸¹ John Bluedorn ve Daniel Leigh (2010), “*Revisiting the Twin Deficits Hypothesis: The Effect of Fiscal Consolidation on the Current Account*”, s.1 <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/eui/pdf/BL.pdf> (20.02.2017)

piyasalarıyla tam bir entegrasyona sahip açık bir ekonomi ve süreklilik gösteren genişleme (açıkların) varlığı koşullarında oluşmaktadır.⁸²

2.3.İç Borçlanmanın Avantaj ve Dezavantajları

Ekonomide yurt içi kaynakların özel kesim ve kamu kesimi arasında el değiştirmesi olarak tanımlayabileceğimiz iç borçlanma kendine özgü avantaj ve dezavantajlara sahiptir.

İç borçlanmanın birincil avantajı ülkelerin dış bağımlılığını azaltarak, siyasi hesap verilebilirlik ve kurumsal reformlar açısından olumlu dışsalılıklar yaratmasıdır. İç borçlanma yurt içi tasarruf sahibi kişilerin tasarruflarını değerlendirmek amacıyla yurt dışı alternatiflere kaçışını azaltmaktadır. Dış borçlanmanın döviz ile gerçekleştirildiği göz önüne alındığında kamu açıklarının finansmanda yerli para kullanımı ve hazine kağıtları aracılığı ile gerçekleştirilmesi döviz borçlanmasını sınırlandırarak, yerli paranın değerine yabancı paralar karşısında istikrar kazandırmaktadır.İç borçlanma, dış kaynak bulma zorunluluğuna bağlı sorunların azalmasında da önem arz etmektedir.

İç borçlanmanın avantajları yurt içi piyasalar ve para politikası uygulamaları açısından değerlendirildiğinde kayıt dışılık ile mücadele bağlamında olumlu etkileri olması muhtemeldir şöyle ki iç borçlanma tasarruf sahiplerini resmi finansal sisteme çekmeye yardımcı olabilir ve sisteme katkıda bulunabilir. Ayrıca iç borçlanma piyasalarda yer alan özel sektör tahvilleri ile kamu tahvilleri arasında rekabetçi bir ortam yaratarak bu piyasanın gelişimine de katkıda bulunacaktır. İç borçlanmanın yeterli derinliğe sahip piyasalarda uzun vadeli araçlarla gerçekleştirilmesi durumunda borçlanma işlemlerinin sağlıklı ve düşük maliyetli gerçekleştirilmesi mümkün olarak kamu finansman yükü azaltılabilir.

İç borçlanmanın avantajlı yönlerinin yanı sıra önemli dezavantajları da söz konusudur. İç borçlanmanın en önemli dezavantajları, dışlama (crowding out) etkisi, enflasyon ve gelir dağılımı adaletsizliğine neden oluşu olarak özetlenebilir, nitekim;

⁸²Giancarlo Corsetti ve Gernot J. Müller (2006), “*Budget Deficits and Current Accounts*”, Economic Policy, Vol. 21, No. 48, ss.601-602

- Kamu kesimi borç gereksinimindeki artış piyasa faiz oranlarını yükseltmekte, özel kesim fon imkanlarını kısıtlayarak dışlama etkisi (crowding out) yaratmaktadır,
- Dışlama etkisi sonucu üretim, yatırım ve büyüme düşüşleri işsizlik artışına neden olmaktadır,
- İç borçlanma, genellikle üst gelir grubunda yer alan tahvil sahiplerinin faiz gelirlerini arttırmak suretiyle servetlerini arttırmakta, buna karşın borç faiz ödemeleri amacıyla alt gelir grubunun vergi ödemelerini yükselterek gelir dağılımı adaletsizliği yaratmakta ya da derinleştirmektedir.

Kamu finansmanında iç borçlanmaya başvuran devletlerin, iç borçlanmanın avantajlarından yararlanabilmeleri büyük ölçüde iyi bir yönetimin kurulmasına bağlıdır. İyi yönetilen bir iç borçlanma süreci devletlerin faiz oranı ve kur riskine maruz kalma ihtimalini düşürebilmektedir. Ayrıca, kamu menkul kıymetlerinden oluşan bir piyasanın varlığı para politikası uygulamalarını desteklemekte, uzun vadeli enstrümanlara sahip likit ve derin bir piyasa ise kamu finansman maliyetlerini düşürmektedir. Gelişmiş bir yurt içi tahvil piyasasının varlığı sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesi için önemli bir destek olmakta, yurt içi tasarrufların mobilitesini sağlamakta ve uygun şekilde organize edilmiş piyasa etkin ve piyasa ekonomisi temeline uygun bir sermaye dağılımını mümkün hale getirmektedir.⁸³

Söz konusu olumlu süreçlerin yaşanmasını IMF ve Dünya Bankası bazı kilit koşulların varlığına bağlamaktadır; (i) kararlı bir makroekonomik ortam (ii) etkin bir para piyasası (iii) geniş yatırımcı katılımı (iv) yasal, düzenleyici, denetleyici bir çerçevenin varlığı (v) bozucu bir vergi sisteminin var olmaması (vi) güncellenen bir altyapının varlığı. Söz konusu koşullar içerisinde makro ekonomik ve finansal kararlılık büyük önem arz etmektedir nitekim istikrarlı ve kredibilitesi düşük bir hükümet yapısında gerek yerli gerekse yabancı yatırımcılar kamu iç borçlanma senetlerine eğilim göstermeyeceklerdir.⁸⁴

⁸³ Marco Arnone ve Andrea F. Presbitero (2007), “*External Debt Sustainability and Domestic Debt in Heavily Indebted Poor Countries*”, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, No.2, s.3

⁸⁴ Marco Arnone ve Andrea F. Presbitero, agm, ss.3-4

3.KAMU FİNANSMANINDA DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ

Devletler, kamu harcamalarının finansmanı yapacakları borçlanmanın iç ya da dış kaynaklardan ya da ikisinin birlikte gerçekleştirilmesi gerektiği ile ilgili seçim yapmak durumundadırlar. İç veya dış borçlanma arasındaki seçim ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre kimi zaman tercih olmaktan çıkmakta zorunluluğa dönüşebilmektedir. Örneğin, bir ülkenin para-sermaye piyasasının yeterli kapasiteye sahip olmayışı dış borçlanmayı zorunlu kılabilir ya da mevcut ödemeler dengesi sıkıntılarının yabancı ülke ve kurumları borç vermekten vazgeçirerek iç borçlanmayı zorunlu kılabilir.

Dış borçlanma gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere çoğu ülke tarafından tercih edilen bir finansman kaynağıdır. Günümüzde küresel sermayenin ve uluslararası sermaye piyasası türev araçlarının gelişmesi ve çeşitlenmesi dış borçlanmayı sadece devletler bazında değil özel sektör bazında da cazip hale getirmiştir.

3.1.Dış Borçlanma Kavramı

Bir ekonomide, elde edildiğinde ekonomik kaynak artışı sağlayan, borç servisi ödemesinde ise milli gelir ve ulusal kaynak azalışı yaratan borçlanma türü dış borçlanmadır. Bir ekonomide dış borçlanmanın varlığından söz edebilmek için öncelikle ekonominin dışa açık olması ve yurt dışından kendi kaynakları dışında yurt içi veya yurt dışına doğru bir akımın var olması gerekmektedir. Bu yönüyle ele alındığında dış borçlanma bir ödemeler dengesi problemidir. Serbest piyasa ekonomilerinde özel sektör ithalatının finansmanı ve kamu ekonomik kesiminin kredili ithalat sonucu elde edilen dış kaynaklar dış borç kapsamında değerlendirilir.⁸⁵

Dış borçlanma ile ilgili yapılan çalışmalar dış borçlanmanın iki ana nedeni üzerine odaklanmaktadır. Birinci neden, dış borçlanma ile ülkelerin yeni yabancı kaynaklara ulaşma imkânının var olmasıdır nitekim iç borçlanma sadece mevcut kaynakların ülke içi el değiştirmesinden ibarettir. İkinci neden, özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının mevcut dış borçları geri ödeyebilecek emisyon gücüne sahip olmamasıdır. Dış borçlanmaya başvurulmaması durumunda ciddi borç krizleri söz

⁸⁵Ömer Faruk Batirel, age, s.162

konusu olabilecektir.⁸⁶ Bu iki ana neden dışında büyük yatırımların finansmanı, olağanüstü durumlar (afet, savaş vb.), devletin kendi sermaye piyasasından borçlanma imkânının olmayışı, sanayileşme ve kalkınma isteğinin yüklü finansman gerektirmesi, ulusal paranın değerini koruma isteği, vadesi gelen borçların dış borçlanmayla çevrilmek istenmesi, ekonominin kısa vadeli sermaye akımlarına açık olması vb. nedenlerle dış borçlanmaya başvurulabilmektedir.⁸⁷

Dış borç alımı ülkelerin ödemeler dengesi açısından bir kaynak niteliğindedir. Dış borcun kullanıldığı hizmetler içerisinde kamu kesiminin dış kaynaklı gerçekleştirebileceği projeler yanı sıra serbest piyasa ekonomilerinde genellikle ödemeler dengesinin denkleştirilmesi amacıyla dış borçlanmaya başvurulmaktadır. Dış borç ödemeleri sonucu ödemeler dengesi gelirlerinin bir kısmından vazgeçilmiş olmaktadır.⁸⁸

Ülkelerin dış borçlanma kaynakları, bir diğer deyişle uluslararası borçlanma “Uluslararası Mali Sistem” çerçevesinde şekillenmektedir. Uluslararası mali sistem kapsamında borçlu ve alacaklı hükümetler, tüm finans kurumları ve aracı kurumlar, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kurumlar yer almaktadır.

Bir dış borçlanma kaynağı olarak hükümetler arası borçlanma sık rastlanan borçlanma türüdür. Uluslararası sermaye akımları kredi veya hibe biçiminde gerçekleşmektedir. Krediler borç niteliğindeki kaynaklardır ve vadesi içinde borç anapara ve faizinin (borç servisi) geri ödenmesi zorunluluğu mevcuttur. Hibeler ise bağış niteliğindedir ve geri ödeme yükümlülüğü yoktur. Devletler arası resmi fon akımları incelendiğinde ise bu akımların ağırlıklı olarak kredilerden oluştuğu, hibelerin payının ise oldukça düşük kaldığı görülmektedir. Devletlerarasında resmi kredilerin iki belirleyici özelliği ön plana çıkmaktadır;⁸⁹

- Resmi krediler genellikle gelişmiş ülke hükümetleri veya uluslararası kuruluşlar tarafından verilmekte ve yaygın olarak “kalkınma kredisi” olarak adlandırılmaktadır,

⁸⁶ Ugo Panizza , agm. s.1

⁸⁷ Ahmet Ulusoy, age, s. 60

⁸⁸ Ömer Faruk Batirel, age, s.163

⁸⁹ Halil Seyidoğlu, “Uluslararası İktisat”, Güzem Can Yayınları, No:20, İstanbul, 2003, s.754

- Bu tür krediler, “dış yardım” olarak da adlandırılmaktadır, bu adlandırmanın nedeni ise koşullarının uluslararası ticari kredilere göre daha uygun olmasıdır.⁹⁰

Dış borçlanma kaynaklarından bir diğeri uluslararası sermaye piyasalarından borçlanmadır. İkinci Dünya Savaşı öncesi yoğunlukla kullanılan ve son yıllarda yeniden yaygınlık kazanan bu yöntemde borçlanma yapmak isteyen devletler bir ya da birkaç ülkenin sermaye piyasalarından, ticari esaslar çerçevesinde borçlanmaktadır. Bazı durumlarda, borçlanmanın başarı ile tamamlanabilmesi amacıyla başvuru alan ülke hükümeti tarafından borçlanmalara teminat verilebilmektedir. Diğer bir uygulama ise riskin dağıtılması amacıyla birden fazla ülkedeki mali kuruluşun bir araya gelerek “borç verenler konsorsiyumu” oluşturarak kredi açmasıdır.⁹¹

Dış borçlanma kaynaklarının önemli bir kısmını uluslararası mali kuruluşlar oluşturmaktadır. IMF ve Dünya Bankası Grubu uluslararası kreditorlerin başında yer alan iki kuruluştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası örgütlenme sürecinde kurulan IMF ve Dünya Bankası, “Bretton-Woods İkizleri” olarak adlandırılmaktadırlar.⁹² IMF, kısa ve orta vadeli krediler aracılığıyla, Dünya Bankası ise kalkınma proje ve programları için uzun vadeli krediler aracılığıyla uluslararası finansmana katkıda bulunmaktadır.

Üyesi olan ülkelere dış ödeme açıklarının finansmanı için kısa vadeli kredi verme amacıyla kurulan IMF, zaman içerisinde kredilendirmesini orta vadeli kredileri de içerecek şekilde genişletmiştir. Bu genişlemenin ana nedenini dış dengesizliklerle mücadelede ekonominin yapısal uyum ve değişikliklere ihtiyaç duyması oluşturmaktadır. IMF, 1980’li yıllardan itibaren borç ve borç servisini düşürme politikası izlemeye başlamıştır. IMF tarafından ülkelere sağlanan finansal yardımlar, destekleme düzenlemeleri veya genişletilmiş düzenlemeler şeklinde olabilmektedir. Resmi ve özel kaynaklardan finansal destek sağlanarak büyümeye yönelik uyum ve yapısal reformların teşviki finansmanın ana temasını oluşturmaktadır.⁹³

İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın yol açtığı tahribatın giderilmesi ve ekonomilerin yeniden inşası amacıyla “Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası” ismiyle

⁹⁰ Uluslararası resmi krediler özel ticari kredilere nazaran daha düşük faizlidir ve geri ödeme süreleri daha uzun olup, faiz ve anapara taksiti ödemelerine genellikle bir ilk ödemesiz dönemden sonra başlanmaktadır.

⁹¹Özhan Uluatam, “*Kamu Maliyesi*”, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, s.430

⁹²Nevzat Güran ve İsmail Aktürk, “*Uluslararası İktisadi Kuruluşlar*”, Tuğra Ofset, 5 Basım, Isparta, 2001, s.86

⁹³Nevzat Güran ve İsmail Aktürk, age, ss.59-66

kurulan Dünya Bankası, günümüzde gelişmekte olan ülkelerin kalkınma projelerine kendi öz kaynaklarından ya da borçlanarak sağladığı fonlardan kredi vermekte ve yatırımları teşvik etmektedir. Dünya Bankası ayrıca, söz konusu ülke gruplarındaki kaynak verimliliği, kalkınma stratejileri ve bunlarla ilişkili politikaların geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde destek verici faaliyetlerde bulunmaktadır.⁹⁴

Devletlerin dış borçlanmada başvurdukları kurumların bir kısmını uluslararası bankalar oluşturmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden süreçte dünya ekonomisinde görülen küreselleşme eğilimleri bankacılık sektöründe de kendini göstermiş ve bankacılık faaliyetleri de küreselleşme sürecine girmiştir. Ticari bankalar uluslararası ticaretin finansmanı ve borçlara karşı güvence vermek gibi hizmetlerin yanı sıra farklı ülkelerdeki kişi ve hükümet kuruluşlarına kredi sağlama fonksiyonuna da sahiptirler.⁹⁵

Dış borçlar, kullanılan alanlara ve geri ödenme şekillerine göre farklı kategorilere ayrılabilir. Yatırım projelerinde kullanılıp kullanılmadığına bağlı olarak (i) proje ve program kredileri, karşılıklı bir taahhüdün söz konusu olup olmaması bağlamında (ii) bağlı ve serbest krediler, borç vadesinin uzatılması bağlamında (iii) borç erteleme ve röfinansman kredileri olarak gruplandırılabilir.

Proje kredileri, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını gerçekleştirmek amacıyla belli yatırım projelerinin finansmanı amacıyla başvurdukları kredilerdir. Uygulamada genellikle kentsel altyapı, teknolojik altyapı, eğitim, sağlık, enerji, sulama gibi alanlarda görülmektedir. Proje kredileri yalnızca verildikleri proje finansmanında kullanılabilirler. Proje kredilerini ticari bankalar ekonomik ve finansal kriterlere göre değerlendirmekte iken çok uluslu mali kurumlar projenin amacını da dikkate almaktadırlar. Program kredileri ise yurt içi ekonomik faaliyetlerin sürekliliği için gerekli ithalatın (hammadde ve ara mallar gibi) finansmanı ve ödemeler bilançosu açıklarının kapatılması amacıyla kullanılmaktadır. Program kredilerinin maliyetleri düşürmesi, rekabeti etkinleştirilmesi ve ülkelere mal tercihinde bulunma imkanı sağlaması gibi faydaları söz konusudur. Uluslararası sermaye piyasalarından sağlanabildiği gibi IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası mali kurumlar tarafından da sağlanabilmektedir.⁹⁶

⁹⁴Nevzat Güran ve İsmail Aktürk, age, s.93

⁹⁵ Halil Seyidoğlu, “*Uluslararası Finans*”, Güzem Yayınları No: 12, İstanbul, 1997, s.405

⁹⁶Ahmet Ulusoy, age, ss.67-69

Genel anlamda proje kredileri dışında kalan tüm krediler toplamı program kredileri olarak adlandırılmaktadır. Program kredileri, belirli bir yılın, dış finansman açığını kapatma amacıyla kullanılan ve herhangi bir projeye bağlı olmayan genel finansman amaçlı kredilerdir. Genelde ödemeler bilançosu açıklarını gidermeye yönelik olarak kullanılan program kredileri proje kredilerinden farklı olarak sadece belirli bir projenin finansmanı amacıyla değil, genel kalkınma hedefleri için gerekli dış alımların yapılmasında hatta dış borçların ödenmesinde kullanılabilir.97

Bağlı ve serbest krediler, ülkelerin dış ticaretlerinde taahhüt verip vermemeleri kriterinde söz konusu olmaktadır. Bağlı krediler, ülkenin mallarının krediyi veren ülke tarafından satın alınması koşuluyla verilen kredilerdir. Bu şekilde bir kayda bağlı olmayan krediler ise serbest kredilerdir. Krediyi veren ülke bağlı krediler yöntemi ile dış satımı geliştirme ve ödemeler dengesini güçlendirme amacını gütmektedir. Sanayileşmiş ülkeler, yaptıkları yardımları artan oranda kendi ihraç mallarının satın alımı şartına bağlamaktadırlar. Gelişmekte olan ülkeler açısından ise kredi veren ülkenin yüksek fiyatlı ve düşük kaliteli mallarını ithal etme zorunluluğu dış borçlanmanın ekonomik değerini düşürmektedir.98

Borç erteleme ve röfinansman kredileri devletlerin vadesi gelen borçları ödeme zorluğu içerisinde girdiklerinde söz konusu olmaktadır. Vadesi gelen bir borcun ilk borçlanma faizinden daha düşük bir faiz oranı ile gelecek yıllara ertelenmesi “borç ertelenmesi”, vadesi gelen bir borcun ödenmesi ve aynı miktar bir kredinin yeniden açılması ise “röfinansman kredisi” olarak adlandırılmaktadır. Borç ertelenmesinde nispeten düşük bir faiz oranı karşılığında ek süre verilmesi söz konusu iken röfinansman kredilerinde yeni borçlanma için farklı bir ödeme planı ve koşullar oluşturulmaktadır. Her iki kredilendirme süreci, genellikle gelişmekte olan ülkelerin dış borçları belirli bir büyüklüğe ulaşmış ödeme güçlüğüne girildiğinde gözlenmektedir.99

Kamu borç yükünün başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere çoğu ülkede artış göstermesi borçlanmanın sınırları ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir. Söz konusu tartışmalar dış borçlanma konusunda borçların geri ödenebilirliği, sürdürülebilirliği ve dış kaynak bulma konusunda kredibilite düzeyi noktalarında önem kazanmaktadır.

Günümüzde küresel finansal krizlerin ana nedenleri arasında krediye bağlı borçlanma ve tahvilleştirme diğer bir deyişle borçlanmaya dayalı finans sağlama

⁹⁷Halil Seyidoğlu, age, s.760

⁹⁸Metin Erdem, age, ss.60-61

girişimleri yer almaktadır.⁹⁹Finansal krizlere karşı erken tedbir alma çabaları özellikle kısa vadeli dış borçlanma göstergelerinin önemini arttırmıştır nitekim kısa vadeli dış borçlar farklı açılardan değerlendirildiğinde ülkenin mevcut durumu ile ilgili önemli bir gösterge niteliğindedir. Örneğin, kısa vadeli dış borçların döviz rezervlerine oranı ülkenin likiditesi ve buna bağlı olarak kırılganlığı hakkında fikir vermektedir. Öte yandan kısa vadeli borçların yüksekliği ülkenin uzun vadeli ihtiyaçlarının kısa vadeli araçlarla finanse edilebilen konumda olduğunu göstermektedir ki bu durum yabancı yatırımcılar için önemli bir kriterdir. Kısa vadeli borçlanma ayrıca dışarıdan gelen sıcak paranın geri çekilme olasılığı açısından önemli bir kırılganlık unsurudur ve ödemeler bilançosunda olumsuz bir profil oluşturmaktadır.¹⁰⁰

Kamu dış borçlanması ile ilgili analizlerde başvuru olan önemli bir araç olan dış borç rasyoları gerek borcu veren gerekse alan taraf açısından gösterge niteliği de taşımaktadır. Borç veren yönüyle, karşı tarafın borçlanmayla ilgili sağlıklı bir profile sahip olmadığını gözlemlemek amaçlanabilir şöyle ki karşı ülkenin borcu geri ödeyebilme imkânları ve verilen borcun etkin kullanılıp kullanılmayacağı noktalarını aydınlatılabilir. Borcu alan yönüyle, alınan borcun en etkin kullanılması ile ilgili analizler yapılması ve politikalar oluşturulmasına yardımcı olur.

Uygulamada sıklıkla başvuru olan dış borçlanma rasyoları ise şu şekilde özetlenebilmektedir;¹⁰¹

- *Toplam Dış Borç / GSMH*; belirli bir dönemdeki dış borç stokunun o döneme ait Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranlanması ile elde edilmektedir. Ülkenin kredibilitesine ait genel bir risk ve borç yükü analiz ölçütüdür. IMF ve Dünya Bankası kriterlerinde %30-50 arası orta düzey borçluluğu, %50 üstü yüksek düzey borçluluğu ifade etmektedir,
- *Toplam Dış Borç / İhracat*; belirli bir dönemdeki dış borç stokunun o döneme ait mal ve hizmet ihracatına oranlanması ile elde edilmektedir. Ülkenin borçluluk düzeyi ve dış borç geri ödeme potansiyelini belirlemesi açısından önemlidir. IMF ve Dünya Bankası kriterlerinde %165-275 arası orta düzey borçluluğu, %275 üstü yüksek düzey borçluluğu ifade etmektedir,

⁹⁹ Süleyman Ögreci (2016), “Finansal Krizlerin Sosyo-Ekonomik Tarihi”, “Kriz, Disiplinlerarası Bir İnceleme”, Ekin Yayınevi, s.81

¹⁰⁰ Müslim Sarı (2004), “Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları”, TC Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzman Yeterlilik Tezi, ss.8-9

¹⁰¹ Metin Erdem, age, ss.64-65

- *Toplam Dış Borç Servisi / İhracat*; bir dönem içerisindeki toplam dış borç anapara ve faiz ödemeleri toplamını ifade eden dış borç servisinin ilgili dönemdeki ihracat gelirlerine oranı, dış borç yükünün, borçluluk düzeyinin saptanmasında kullanıldığı gibi uluslararası likidite analizlerine de destek olmaktadır. %18-30 arası orta düzey, %30 üstü oran yüksek düzey borçluluğu ifade eder,
- *Faiz Servisi / İhracat*; bir dönem içerisinde dış borç faiz ödemeleri toplamını ifade eden faiz servisinin aynı dönem içerisindeki ihracat gelirlerine oranı borçlanmanın maliyetinin saptanmasında ve borçluluk düzeyinin ölçümünde kullanılabilir. %12-20 aralığı orta borçluluğu ifade etmekte iken %20 üstü değerler yüksek borçluluğu ifade etmektedir,
- *Toplam Dış Borç Servisi / Toplam Döviz Gelirleri*; dış borç ödeme gücünün önemli göstergelerinden biri olan bu oranlama, yüksek değerlere ulaştığında olumsuz, azalması durumunda olumlu değerlendirilmektedir.

Söz konusu rasyolara ek olarak bir ülkenin uluslararası rezervleri borç yönetiminde borcun sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir nitekim dış borçlanma servisinde uluslararası rezervler (altın, konvertibilitesi yüksek dövizler, SDR, bono ve tahviller vb.) kullanılmaktadır. Özellikle kısa vadeli dış borçlanmada Merkez Bankası rezervleri önem kazanmaktadır.

3.2.Dış Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Dış borçlanma iç borçlanmada olduğu gibi enflasyon, büyüme, gelir dağılımı gibi temel ekonomik değişkenler üzerinde etkilere sahiptir. Dış borçlanmanın devletlerce tercih edilme nedenleri arasında ekonomik etkiler açısından özel yatırımlar üzerinde daha az dışlama etkisi yaratması ve enflasyonist baskı açısından daha az riskli olmasıdır. Dış borçlanmaya başvurulması aynı zamanda devletlerin parasal ve mali noktalarda disiplini gözetmesini sağlamaktadır nitekim hükümetler dış borçlanmada reel borç yükünü azaltma pahasına enflasyon artışına başvuramamaktadırlar. Dış borçlanma yurtiçi faiz oranları ve ödünç verilebilir fon miktarı üzerinde direkt bir etkiye sahip

değildir. Özel yatırımlar üzerindeki dışlama etkisi ise fiyatlar ya da nominal döviz kuru oranları üzerindeki etkisi dolayısıyla meydana gelmektedir.¹⁰²

Dış borçlanmanın enflasyonist bir süreçte neden oluşu dış borçların süreklilik arz eden bir biçimde artışına dayanmaktadır. Dış borç ödemeleri ihracat, turizm ve işçi gelirlerinden oluşan döviz girişleri ile gerçekleştirilmektedir. Dış borç yükü ihracat üzerinde baskı oluşturarak ihracat gelirlerini olumsuz etkilemektedir. İhracata dayalı döviz girişlerinin azalması ihracat miktarı arttırılarak finanse edilmekte, üretim kapasitesi genellikle sınırlı olan borçlu ülkeler bu durum karşısında iç pazar mal arzını düşürmektedirler. Sonuçta arz talep dengesi arz aleyhine bozularak fiyatlar genel seviyesi yükselmektedir.¹⁰³

Ülkelerin dış borçlanmalarının ekonomik büyümelerine olumlu katkı sağlaması alınan dış borçtan optimum noktada faydalanmalarına bağlıdır. Bu bağlamda ekonominin alınan dış borcu masnetme kapasitesi, ödemeler bilançosunda dengeyi sağlayan noktanın aşılması ve uzun vadeli dış borçlanma yapılması gibi noktalarda hassasiyetle davranarak dış borçlanmadan faydalanması gerekmektedir. Dış borçlanmanın ekonomik büyümeye olumlu bir katkı sağlaması, alınan borçların yatırımlara kanallize edilmesi ile mümkün olmaktadır. Aksi durumda, dış borç stoku büyüyecek ve ülkenin döviz stokları verimli alanlarda kullanılamayacak, dış borç faizlerine ayrılmak zorunda kalacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere, çoğu ülkede bütçe açıklarının (dış borç oranının daha geniş bir paya sahip olduğu) yüksek borç/GSMH oranları yaratmasını, borçlanmanın büyüme üzerine negatif etkisi olarak değerlendiren pek çok yazar bulunmaktadır. “Borç yükü, borç fazlalığı (debt overhang)” olarak adlandırılan durum, dış borcun beklenen geri ödemesinin borcun sözleşme değerinin altında kalması ve bundan dolayı beklenen borç servisinin, ülkenin üretim düzeyinin artan oranlı bir fonksiyonuna dönüşmesidir. Söz konusu yüksek maliyetli borç servisi ülkenin mali durumunu gerginleştirmekte ve ekonomik beklentilerde karamsarlık yaratmaktadır.¹⁰⁴

Dış borçlanma geliştirmekte olan ülkelerin büyüme hedefleri için özel bir öneme sahip olmasına karşın uygulamada önemli riskleri de beraberinde getirmektedir.

¹⁰² Philippe Beugrand vd., agm, s.9

¹⁰³ Beyhan Ataç, “Maliye Politikası”, ETAM A.Ş Matbaası, Eskişehir, 2006, s.336

¹⁰⁴ Tilemahos Efthimiadis ve Panagiotis Tsintzos (2012), “*The Internal-External Debt Ratio and Economic Growth*”, Economics Bulletin, Volume. 32, Issue. 1, s.942

Clements vd.(2003) çalışmalarında dış borçlanmanın düşük gelirli ülke gruplarındaki etkilerini şu şekilde özetlemişlerdir;¹⁰⁵

- Düşük gelirli ülke gruplarında yüksek düzeylerdeki borç ekonomik büyüme üzerinde baskı oluşturmaktadır. Kamu borcu bu ülke grubunda, özel yatırımları etkilemesinden ziyade kaynak kullanımı etkinliğini bozarak büyümeyi baskılar,
- Dış borçlanmanın bu ülke grubunun ekonomik büyümesi üzerindeki dolaylı etkileri kamu yatırımlarını etkilemesi ile oluşmaktadır. Kamu borç stoku kamu yatırımları üzerinde baskı yaratmamakla birlikte dış borç servisi etkilemektedir,
- Söz konusu etkiler, borç yükünü azaltma gayreti içerisinde olan ülkelerin ayarlayıcı nitelikteki programlarının şekillenmesinde önemli rol üstlenmektedir. Borç servisinde bir azalma gerçekleştirilmeden sadece borç stokunu azaltmanın kamu yatırımlarını artırıcı bir etkisi olmayacaktır ancak borç servisi yükümlülükleri azaltılır ise kamu yatırımları için yeterli yer açılabilecektir,

Dış borçlanmanın gelişmekte olan ülkelerin büyümesi üzerindeki olduğu savunan görüşlerin varlığına karşın ağırlıklı olarak olumsuz etkileri tartışılmaktadır. Küreselleşme sürecinin başlangıç dönemlerinde gelişmekte olan ülkelerin yabancı sermayeye ulaşma sorunları ön planda yer almıştır. Edwards (1990) gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarını (i) dolaysız yabancı sermaye yatırımlarının artışı (ii) borç karşılığı takas mekanizmaları başta olmak üzere borç dönüşümleri şeklinde özetlemiştir.¹⁰⁶Gelişmekte olan ülkeler küreselleşme süreci içerisinde istenilen düzeyde yabancı yatırım ve borç dönüşüm imkânlarına kavuşmalarına karşın sağladıkları kaynakları tüketim malları ve düşük getirili yatırım malları gibi verimsiz alanlarda kullandıkları için borç servisi sorunları süreklilik arz etmektedir.

Dış borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi ise kısa vadede bir gelir artışı, uzun vadede ise harcamaların kısılması ve toplanan vergilerle ödenmesinden dolayı gelecek kuşaklar üzerine aktarılacak bir vergi yükü olarak görülmektedir. Dış borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki düzeltici etkisi ise borçlanma ile sağlanan kaynakların kullanıldığı kamu harcamalarının ne kadar geniş kesime ulaştırılabildiğine bağlıdır. Dış borçlanma ile sağlanan kaynaklar ne kadar geniş bir kitleye yönelik hizmet

¹⁰⁵ Benedict Clements (2003), “*External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*”, IMF Working Paper, WP/03/249, ss.18-19

¹⁰⁶ Sebastian Edwards (1990), “*Capital Flows, Foreign Direct Investment and Debt Equity Swaps in Developing Countries*”, NBER Working Papers, No. 3497, s.2

sunumunda kullanılıyorsa o derece gelir dağılımını iyileştirmektedir. Vergileme sisteminin kapsadığı vergi yükümlüleri de eş zamanlı olarak bu gelir dağılımı etkisinde yer almaktadır.¹⁰⁷

3.3.Dış Borçlanmanın Avantaj ve Dezavantajları

Dış borçlanma kamu finansmanında ülke içi kaynakların yetersizliği durumunda başvurulacak bir ekonomik kaynak niteliğindedir. İç borçlanmada olduğu üzere dış borçlanmanın da kendine özgü avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır.

Dış borçlanmanın gelişmekte olan ülkeler açısından önemi yanı sıra makro genel ekonomik denge üzerinde de avantajları söz konusudur. Borçlanmanın yerel borç senedi piyasasıyla ve düşük yurtiçi tasarruflarla sınırlı kalmaması, nispeten daha az dışlama (crowding out) etkisi yaratması, enflasyonist etkilerinin nispeten daha az olması nedeniyle kamu mali disipliniyi kolaylaştırması önemli avantajlar arasında sayılabilir.

Dış borçlanma finansmanında ithalat ile birlikte yurt içi mal arzındaki artış talep kaynaklı enflasyonu üzerinde hafifletici etkiye sahip olabilecektir ancak borç vade, miktar ve faiz yükü dış borçlanmanın olası sonuçları üzerinde belirleyici etkilere sahiptir. Dış borçlanmanın enflasyonist etkilerinde, borç kullanım sürecinde gerçekleştirilen monetizasyon ve dış kaynak kullanıcısı konumundaki sektörlerin niteliği önem arz etmektedir. Dış borç servisi döviz rezervleri ile ilgili olduğu kadar yurt içi kaynak tahsisini de etkileyeceği için fiyatlar genel seviyesini etkilemektedir.¹⁰⁸

Dış borçlanmanın en önemli dezavantajlarının başında borç servislerinin döviz ile gerçekleştirilmesi gelmektedir. İç borçlanma durumunda borç servisleri vergi ve benzeri gelirler artırılarak ya da monetizasyon yolu ile gerçekleştirilebilirken dış borç geri ödemeleri döviz ile gerçekleştirilmekte, bu durumda yeterli döviz rezervine sahip olunması büyük bir önem kazanmaktadır. Ülkelerin yeterli düzeyde döviz kazandırıcı ekonomik faaliyetlerde bulunmamaları durumunda ödeme krizleri gerçekleşebilmektedir. Dış borçlanmanın iç borçlanma ile karşılaştırıldığında bir diğer dezavantajı faiz dışında ödenmesi gereken komisyon, taahhüt komisyonu, tanıtım gideri vb. maliyetlerin söz konusu olmasıdır.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ahmet Ulusoy, age, s.311

¹⁰⁸ İhsan Günaydın, agm, s.162

¹⁰⁹ Ahmet Ulusoy, age, s.59

4.KAMU FİNANSMANINDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Kamu açıklarının finansmanında borçlanma yönteminin tercih edilmesi durumunda hükümetin başarılı bir borç yönetimi gerçekleştirmesi önem arz etmektedir. Borçlanmanın düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi ana kriter olmakla birlikte borçlanmayı takip eden süreçte makro ekonomik dengelerin olumsuz etkilenmemesine çalışılmakta, sürdürülebilir ve düşük riskli borçlanma hedeflenmektedir. Bu bağlamda iç ve dış borçlanma tercihini etkileyen faktörler önem kazanmakta, her iki borçlanma türünün avantaj ve dezavantajları yanı sıra riskler, maliyetler ve dışsallıklar gibi unsurlar göz önünde bulundurulmaktadır.

4.1.Çeşitli Riskler

Borç yönetiminde borçlanma tercihini etkileyen unsurların başında riskler gelmektedir. Borç çevirim riski, kredi riski, piyasa riski, likidite riski gibi riskler borçlanma tercihinde göz önüne alınmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından düşünüldüğünde borç çevirme riski ve piyasa riski ciddi riskler grubunda yer almakta, göz ardı edilemez niteliktedir. Söz konusu riskler şu şekilde tanımlanabilir;¹¹⁰

Borç çevirim riski; IMF tarafından yeniden finansman riski olarak adlandırılan borç çevirme riski borcun olağanüstü yüksek maliyetle yeniden finanse edilmesi veya uç durumlarda yeniden finanse edilmemesini ifade eder. Geniş anlamda yeniden finansman riski borcun daha yüksek oranlarda faiz ile finanse edilmesi olarak da tanımlanabilmekle birlikte genelde ayrı olarak ele alınmaktadır.¹¹¹ Borç yükünün sürdürülebilir düzeyde devam ettirilememesi olarak ifade edilebilen borç çevirim riski genellikle siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklardan kaynaklanmakta ve borçlanma maliyetlerini yükseltmektedir,

Kredi riski; kredi ya da diğer finansal varlıklar aracılığı ile borç alanların ödeme gerçekleştirememesi riskidir. Bu risk özellikle likit varlıkları içeren borç yönetiminde söz konusu olmaktadır. Ayrıca, hükümetler tarafından ihraç edilen menkul kıymet

¹¹⁰ IMF (2014), “Revised Guidelines for Public Debt Management”, IMF Policy Paper, s.12 <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf> (15.12.2016)

¹¹¹IMF ,agm, s.12-13

ihalelerinde ihale kabulüyle ilgili olarak ya da türev sözleşmelerinde de kredi riski söz konusu olabilmektedir,

Piyasa riski; faiz oranı ve döviz kuru oranları gibi piyasa değişkenlerine bağlı olarak oluşabilen risklerdir. En sık görülen türleri faiz oranı ve döviz kuru oranı riskidir,

Likidite riski; beklenmeyen nakit akışı yükümlüklerindeki artıştan ve /veya kısa süreli borçlanma yolu ile nakit miktarını arttırma imkânının zorlaşmasından dolayı gerekli nakite sahip olamama riskidir,

Operasyonel risk; borçlanma işlemlerinin yürütülmesi ve kaydedilmesi sırasında karşılaşılan işlem hataları riskidir. İçsel kontrollerdeki, sistemlerdeki ya da hizmetlerdeki yetersizliklerden kaynaklanmaktadır. İtibar riski, yasal riskler, güvenlik ihlalleri ya da borç yönetim biriminin hedeflerini yerine getirmede karşılaşacağı doğal felaketlerdir,

Mutabakat riski; borçlanma işlemindeki taraflardan birinin anlaşmaya uygun bir şekilde ödemeyi gerçekleştirmesinden sonra diğer tarafın anlaşmada belirtildiği şekilde bir güvence vermemesidir.¹¹²

Başarılı bir borç yönetiminin gerçekleştirilmesinde riskler büyük önem kazanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanma gereksinimleri, borçlanmayı konvertibilitesi yüksek olan döviz cinsinden gerçekleştirmek zorunda kalmaları, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların bu ülkelerde sıklıkla görülmesi bu ülke gruplarında gerek borç alıcısı gerekse borç veren açısından riskleri minimize etme gereği doğurmakta ve borçlanmayı daha maliyetli ve zor hale dönüştürmektedir.

Neo-liberal politikaların uygulandığı günümüz ekonomik yapılarında sıklıkla karşılaşılan küresel krizler çoğu ekonomik alanda olduğu üzere kamu borçlanmasında da riskleri arttırmış, borç yönetimlerinde özellikle piyasa riski ön plana çıkmıştır. Uluslararası sermayeyi ülkeye çekme amaçlı uygulanan faiz politikaları, liberal dış ticarete uyum sürecinde döviz kontrollerinin kaldırılması, bankacılık sektöründe sıcak para girişine dayalı oluşan spekülasyon yatırımlarının artışı vb. küreselleşme ile birlikte ekonomik yapılardaki dönüşüm kamu borçlanma risklerini etkilemektedir.

¹¹² IMF, agm, s.13

4.2.Maliyetler

Başarılı bir borç yönetimi uygulamasında, risklerin yanı sıra maliyetleri de minimize etmek amaçlanmalıdır. Bu süreçte kamunun üzerine düşen görev, borçlanma miktarını kamunun ihtiyaç duyduğu finansman ihtiyacı miktarında sağlamak, uzun vadede riskleri ve maliyetleri minimize etmektir.

Hükümetler borçlanmaya başvururken borçlanmanın tüm maliyetlerini (vade ve faiz ile ilişkilendirerek) hassasiyetle hesaplamalıdır aksi takdirde kısa vadede finansman sorununa çözüm bulunmuş olmakla birlikte uzun vadede kamu kesiminin borçlanma gereği artacaktır. Borçlanma araçlarında farklılaşmaya gidilerek çeşitlendirilmesi maliyetleri düşürme noktasında uygun bir borçlanma politikası aracı olarak tercih edilebilir. Ayrıca borç yönetiminden sorumlu kişilerin, hükümetlerin borçlanma portföyünde yer alan maliyet ve riskleri ve değişimleri iyi analiz edebilme yeteneğine sahip olmaları gerekmektedir.¹¹³

Borçlanma maliyetleri açısından merkez bankalarının yüklendiği sorumluluk önemli bir tartışma konusudur. Para politikasının faiz oranlarını ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre şekillendirmesi ile kamu tahvillerinin getirisini dengelemesi noktasında bir ikilem söz konusu olabilmektedir, merkez bankasının bu durumdaki tavrı enflasyon beklentisi yaratabilmektedir. Ayrıca faiz oranlarına yönelik kararlar merkez bankasının gelecekteki tahvil satışlarını yükselen faiz oranları ile gerçekleştirmesine neden olabilir.¹¹⁴

Kamu borç yönetimi sorumluluğu bazı ülkelerde bazı ülkelerde bağımsız borç yönetim ofislerine bırakılmaktadır. Söz konusu ofisler özellikle maliyetleri önceden belirlenmiş risk tolerans limitleri içerisinde minimize etmek gibi unsurlarla yükümlüdürler. Bu ofisler çalışmasında merkez bankası bağımsızlığına dayalı açık enflasyon beklentileri ile çalışmaktadırlar. Pozitif katkıları içeren söz konusu uygulamalar kamu borçlanma piyasasını düzenlemekte ve özellikle uzun dönemli kamu borçlanma maliyetlerini azaltıcı etkide bulunmaktadır.¹¹⁵

¹¹³ Haluk Egeli ve Haluk Tandırcıoğlu (2009), “*Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu*”, Sosyoekonomi, 2009-2, ss.14-19

¹¹⁴ Philip Turner (2011), “*Public Debt Management and Monetary Policy*”, Debt Management Facility (DMF) Stakeholders Forum 2011, Berne, ss. 2-3

¹¹⁵ Philip Turner, agm. s.3

4.3.Dışsallıklar

Dışsal ekonomi, doğrudan veya dolaylı olarak bir olaya yol açan karar veya kararlara ulaşmada kişi veya kişiler üzerinde kayda değer bir fayda sağlayan bir etkinliktir.¹¹⁶Dışsallığın geniş ölçüde kabul gören tanımı Baumol ve Oates tarafından 1975 yılında şu şekilde yapılmaktadır; “*Bir bireyin üretim veya fayda ilişkileri gerçek değişkenleri içerirse ve o bireyin refahına olan etkilerini göz ardı ederek değerleri başkaları (kişiler, şirketler, devletler) tarafından tercih edilirse orada dışsallık mevcut olmaktadır*”.¹¹⁷ Diğer bir deyişle dışsallıklar, ekonomik bir birimin gerçekleştirdiği ekonomik faaliyetler neticesinde diğer ekonomik birimlerin olumlu ve olumsuz etkilenmesi sürecidir.

Kamu borçlanmasında iç ve dış borçlanma tercihi bağlamında bu borçlanma türlerinin ekonomik etkileri yarattığı dışsallıklar olarak ifade edilebilir nitekim gerek iç borçlanmanın gerekse dış borçlanmanın kendisine özgü olumlu ve olumsuz etkileri söz konusudur.

Devletlerin iç veya dış borçlanmaya başvurması diğer makro ekonomik değişkenler üzerinde olumlu ve olumsuz dışsallıklar yaratmaktadır. İç borçlanmanın dışlama (crowding out) etkisi, enflasyon, faiz, büyüme ve gelir dağılımı üzerinde yarattığı olumlu ve olumsuz dışsallıklar söz konusu iken, dış borçlanmanın benzer şekilde ödemeler bilançosu dengesi, kalkınma, dövizin değeri üzerinde dışsallıkları söz konusudur. Kamu borç yönetim birimlerinin iç ve dış borçlanma tercihini belirlemede söz konusu potansiyel dışsallıklar hassasiyetle değerlendirilmek zorundadır.

¹¹⁶ Richard Corners ve Todd Sandler (1996), “*The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*”, Cambridge University Press, Second Edition, s.39

¹¹⁷ Ray E. Cordato, “*Welfare Economics and Externalities in an Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective*”, Springer Science+Business Media, New York, 1992, s.2

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU FİNANSMAN DENGELERİNİN GELİŞİMİ

1.TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİ AÇIKLARININ ÖLÇÜMÜNDE KULLANILAN AÇIK ÖLÇÜLERİ

Kamu kesimi açıklarının ve kamunun borçlanma gereğinin sağlıklı bir şekilde tespit edilmesi uygulanacak olan maliye politikalarından optimum faydanın sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir. Mali açıkların ölçümünde üç unsur önem arz etmektedir. (1) söz konusu açık kamu sektörünün belirlenmiş (tanımlanmış) bir alanına ilişkin olmalıdır (2) kamu kesiminin alanı (veya) büyüklüğü ve kompozisyonu ilişkilendirilmiş olmalıdır (3) kamu açığının değerlendirilmesinde kullanılacak zaman aralığı belirlenmiş olmalıdır. Söz konusu üç ana ilke çerçevesinde bütçe politikasının değerlendirilmesine yönelik önemli bir metodoloji oluşturulmuştur.¹¹⁸

1.1.Geleneksel Açık (Conventional Deficit)

Geleneksel açık (mali açık), kamunun toplam gelirleri ile giderleri arasındaki farktır. Tanımlamaya borçlardaki değişiklikler katılmamaktadır. Bu tanımlama tamamen nakit ölçümle yapıldığında “Kamu Kesimi Net Borçlanma Gereği” adını almaktadır. Geleneksel açık harcamalardan gelirlerin çıkarılmasıyla bulunan tutarın finansmana bölümüyle hesaplanmaktadır.¹¹⁹

Geleneksel açık hesaplamasında, borç geri ödemeleri gider kabul edilmemekte fakat borca ait faiz ödemeleri gider olarak kaydedilmektedir. Ayrıca, borçlanma hasılatı gelir sayılmamaktadır. Özetle belirtmek gerekirse borca ait değişimlerin göz ardı

¹¹⁸ Mario I. Blejer ve Adrienne Cheasty (1991), “*The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues*”, Journal of Economic Literature, Vol.29, No. 4, ss.1644-1645

¹¹⁹ Haluk Egeli (2002), “*Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, s.30

edildiği, kamu harcama gelir farkına geleneksel bütçe açığı denilmektedir. Geleneksel açık tanımını formüle edersek¹²⁰;

Geleneksel Bütçe Açığı (Nakit Bazında) = Hükümetin Toplam Nakit Harcamaları (Borç Faiz Ödemeleri Dahil, Borç Geri Ödemeleri Hariç) – (Vergi Gelirleri + Vergi Dışı Gelirleri (Bağışlar Dahil, Borçlanma Hasılatı Hariç))

Kamu kesimi borçlanma ihtiyacını ölçmekte kullanılan ölçü “Kamu kesimi borçlanma gereği” (PSBR ya da Türkçe kısaltmasıyla KKBG) ülkeler arasında veri analizleri amacıyla standartlaştırılmış bir tanımdır.¹²¹ Kamu fazla verdiğinde kamu sektörü borç geri ödemesi şeklini alan tanımlamaya özelleştirme gelirleri de dahil edilmektedir.¹²²

KKBG (konsolide edilmiş kamu açığı), bir anlamda geleneksel açığın nakit şeklidir. Kamu kurumlarının borçlanma yoluyla yapabilecekleri harcamalar için bir gösterge niteliğindedir şöyle ki gerek tanımlama gerekse harcama gelirler bazında tüm unsurları içermektedir. Tanımlamadaki kamu nakdi harcamaları faiz giderlerini içermekle birlikte borca dair amortisman ödemelerini içermemektedir. Kamu nakdi gelirleri ise vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, hibeler de dahil tüm gelirleri içermektedir.¹²³

KKBG = Toplam Kamu Nakdi Harcamaları (Faiz Giderleri Dahil, Kamu Borç Stoku Amortisman Ödemeleri Hariç) – Toplam Kamu Nakdi Gelirleri (Vergi, Vergi Dışı Gelirler ve Hibe Gelirleri) Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması sebebiyle ortaya çıkan açıktan oluşur.

Türkiye’de KKBG, kamu kuruluşlarınca gönderilen verilere dayanılarak DPT tarafından hesaplanıp tablolar şeklinde yayınlanmaktadır. Türkiye’de KKBG şu şekilde ölçülmekte idi¹²⁴;

Toplam Kamu Kesimi Finansman Açığı = Konsolide Bütçe Açığı + KİT’lerin Finansman Açıkları Toplamı + Bütçe Dışı Fonların Finansman Açıkları Toplamı +

¹²⁰ Ayşe Günay (2007), “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s.19

¹²¹Yakın dönemde İngiltere’den kaynaklanan bir ölçü olan “kamu kesimi net nakit gereksinimi olan; PSNCR ya da Türkçe kısaltmasıyla KKNNG kavramı bu kavramın yerini almıştır.

¹²² İzzettin Önder ve Hülya Kirmanoğlu (1994), “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, s.36

¹²³ Ayşe Günay, agm, ss.21-22

¹²⁴Şevki Özbilen (2012), “Türkiye’de Kamu İç Borçlanma Sistemi ve Makroekonomik Etkileri”, Gazi Kitabevi, s.137

Mahalli İdarelerin Finansman Açıkları Toplamı + SGK'nın Finansman Açıkları Toplamı + Döner Sermayeli Kuruluşların Finansman Açıkları Toplamı¹²⁵

Söz konusu KKBG tanımı 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte bütçe tanımlarındaki değişiklik bağlamında yenilenmiştir. Şöyle ki 5018 sayılı Kanun ikinci kısım (kamu idare bütçeleri) madde 12'de kamu bütçeleri sınıflandırması revize edilmiş ve kamu bütçesi üç ana grupta toplanmıştır. 1. ana grup olan Merkezi Yönetim Bütçesi, Kanuna ekli cetvellerde (I,II,III) yer alan genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. 2. ana grup Kanuna ekli IV. cetvelde yer alan sosyal güvenlik bütçesi ve 3. ana grup mahalli idare bütçesidir.¹²⁶

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu kesimi borçlanma gereği hesaplamalarında merkezi yönetim bütçe açığı (fazlası), sosyal güvenlik kurumları bütçe açığı (fazlası), mahalli idareler bütçe açığı (fazlası), döner sermaye işletmeleri bütçe açığı (fazlası) ve fonların bütçe açığı (fazlası) birleştirilerek kamu kesimi borçlanma gereği belirlenmektedir. Farklı bir perspektif ile KKBG, kamu kesimi genel dengesi bazında ele alındığında kamu tasarruf-yatırım farkına sermaye transferleri ve stok değişim fonunun ilave edilmesiyle hesaplanmaktadır. Finansman yönlü kamu kesimi borçlanma gereği, kasa-banka değişimi, net dış borçlanma ve net iç borç/alacak kalemlerinin toplanması yoluyla elde edilmektedir.¹²⁷

1.2. Birincil Açık (Primary Deficit)

Bütçenin hükümetin kontrol edebileceği kısmını gösteren birincil açık, bütçe harcamalarından faiz harcamalarının çıkarılmasından sonra kalan kısmını ifade etmektedir. Birincil açık, faiz dışı bütçe olarak da bilinmekte ve hükümetlerin cari yıldaki politikalarının başarısını değerlendirmek için önem arz etmektedir.¹²⁸

Birincil açığın en olumlu yönü, enflasyondan dolayı nominal olarak yükselen faizin hesaplamada çıkarılarak sağlıklı bir tespitin yapılmasını sağlamasıdır. Bu tespitin sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmesi hükümetlerin borç yönetimindeki başarı

¹²⁵KKBG, söz konusu toplam /GSMH x 100 şeklinde ifade edilmektedir.

¹²⁶5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 6569 sayılı Kanun ile değişik hali, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018-20141119.pdf> (12.01.2016)

¹²⁷ Ayşe Günay (2007), agm, ss.24-25

¹²⁸ Asuman Altay, "Kamu Maliyesi", Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s.174

durumunu netleştirecektir.¹²⁹Nakit temelli geleneksel mali açık tanımlarında kamu borç servisi ile ilgili tüm harcamalar hesaplamalara dahil edilmemektedir. Bir tarafta borçlanmayla ilgili olmayan harcamalara faiz ödemeleri eklenirken diğer taraftan borçlanmadan elde edilen gelirler hesaplara katılmadan cari gelirler hesaplanmaktadır. Bu bağlamda mali açıklar parasal genişlemeye ya da kamunun kredi piyasaları üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik bir niteliğe sahip olmamaktadır.¹³⁰

Birincil açık ölçümleri, dönemlik faaliyetlerin kamu sektörünün net borçluluğunu olumlu ya da olumsuz etkilediğini belirlemekte ve kamu açıklarının sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Kamu gelirleri ve ekonominin genelinin büyüme hızı reel faiz oranının üstünde gerçekleşir ise kamu açıklarındaki birincil açık sabit kalabilecektir. Uzun dönemde ise bu durum pek mümkün olmamaktadır. Uzun süreli olarak büyüme faiz oranının üstünde gerçekleşmemektedir.¹³¹

1.3.İşlemsel Açık (Operational Deficit)

İşlemsel açık, en yalın şekliyle faiz ödemelerinin enflasyon oranının üstünde kalan kısmı olarak ifade edilebilir. Kamu borç senetlerinin faiz oranının enflasyon üstünde olması durumunda devletten hane halkı ve işletmelere oluşacak aktarım reel bir aktarım niteliğinde olup kamu açığını arttırmakta yani işlemsel bir açık yaratmaktadır.¹³²

Operasyonel Bütçe Açığı = Faiz Dışı Bütçe Açığı + Reel Faiz Ödemeleri

Güncel mali politika kontrolünün ötesinde yer alan faizli senetler, sadece geçmiş dönem borçlarını temsil etmemekte, aynı zamanda para politikası etkisi ile faiz oranlarını ve dolayısıyla bütçeye ait faiz ödemelerini etkilemektedir. Ayrıca, enflasyondaki dalgalanmalar kamunun nominal borç servisi büyüklüğünü ciddi derece etkilemektedir. Kamu borcu üzerindeki faiz ödemelerinin bir kısmı gerçekte borcun amortismanı niteliğinde olabilmektedir. Faizli senetlerin üzerindeki faizden enflasyon

¹²⁹Haluk Egeli, agm, s.33-34

¹³⁰Vito Tanzi vd. (1987), “Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits”, IMF Staff Papers, Vol.34, No.4, s.714

¹³¹Mario I. Blejer ve Adrienne Cheasty, agm, s.1655

¹³² Haydar Lütfü Ejder (2002). “Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı: 3, s.191

etkisi arındırılmaz ise kamu açığı değeri, olması gereken değerin üzerindeki bir faiz ödemesi kadar fazlaşmış olacaktır. Bu noktada operasyonel açık tanımlaması gerekli olmaktadır.¹³³

1.4. Cari Açık (Current Deficit)

Cari açık, yatırım harcamaları ve sermaye gelirlerinin açık hesaplamalarına katılmamasıyla elde edilen açıktır. Devletin ekonomiye reel katkı sağlayan yatırımlarını borçlanma ile finanse etmeyeceği varsayımından hareketle yapılan cari açık hesaplaması, yatırım harcamalarının temelde uluslar arası kurumların proje kredileriyle finanse edildiği ve özelleştirme gelirleriyle birlikte bütçe dengesini bozduğu mantığındadır. Yatırım amaçlı alınan borçların yatırımın getirisine bağlı olarak, borç faizlerini amorti etmesi hatta faizin üzerinde gelir kazandırması kendini finanse etmesi anlamına gelmektedir. Cari açık hesaplamalarının eleştirilen yönü cari harcamalar ve yatırım harcamaları kalemlerinin net olarak ayırt edilememesi noktasındadır.¹³⁴

2. TÜRKİYE'DE 1980-1990 DÖNEMİ KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmeler ve kamu mali dengelerinde yaşanan iniş ve çıkışların kökeni 1980'li yılların başına kadar uzanmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren ekonomide neo-liberal politikaların uygulanmaya başlaması, ithal ikameci strateji yerine dışa açık büyüme stratejilerinin tercih edilmesi ve bu dönüşüme bağlı olarak ekonomide baş gösteren yapısal sorunlar kamu finansman dengeleri ve borçlanma tercihlerinin önemli belirleyicileri olmuştur.

Türkiye'de kamu finansman dengelerinin bozulmasında en önemli etken olan kamu mali disiplininin bozulması 1980 yılını takip eden süreçte uygulanan maliye politikaları kaynaklıdır. Kamu açıklarının finansmanında kamu gelirleri politikalarının etkinleştirilmesi yerine bu açıkların Merkez Bankası kaynakları ve borçlanma ile finanse edilmesi sorunun ana kaynağını oluşturmuştur.

¹³³ Mario I. Blejer ve Adrienne Cheasty, agm, s.1655

¹³⁴ Haluk Egeli, agm, s.35

2.1. 24 Ocak 1980 Kararlarının Kamu Finansman Dengesine Etkileri

Türkiye, planlı dönemle birlikte ithal ikameci politikaları benimsemiştir. Planlı dönemin başında gıda ve tekstil gibi dayanıksız tüketim malları ithalatı yerli üretimle ikame edilmiş, ithal ikamesinin ilk aşaması tamamlanmıştır fakat 1963-1980 dönemini kapsayan dönemde ikinci aşama olan ara ve yatırım malları üretimine geçilememiştir. 1973-1974 döneminde yaşanan petrol şokları ve batıda yükselen enflasyon dış ticaret hadlerinin bozulması ve cari işlemler dengesi açıklarının artışına yol açmıştır. Uygulanan kur politikaları ile TL'nin aşırı değerlenmesinin önüne geçilememiş, dengelerin sağlanmasına yönelik olarak ithalat çeşitli araçlarla baskı altına alınmış, döviz kontrolleri arttırılmış ancak yine de dış kaynaklı kriz ve durgunluklardan uzak kalınamamıştır.¹³⁵

Bu dönemde sanayileşme stratejisindeki olumsuzluklar yeterli, kaliteli ve ucuz üretim yapılamadığı için ekonomide dış şokların da etkisiyle enflasyonist baskıları arttırmıştır. (1971'de %15,9 olan enflasyon 1980'de %126'ya ulaşmıştır) Mevcut durumda uygulanan makro ekonomik politikalar enflasyonu arttırıcı etkide bulunmuştur. Yükselen enflasyon ortamında fiyat tespit ve kontrol komitelerinin kurulması, KİT ürünlerinin maliyet altında satışı, karaborsacılık ve vergilenmeyen geliri arttırmıştır. Artan bütçe açıklarında yanlış para, kredi ve faiz¹³⁶ politikalarının uygulanması enflasyonu hızlandırmıştır.¹³⁷

Söz konusu ekonomik yapı 1970'lerin ikinci yarısından itibaren tıkanmaya başlamış, 1978 yılında Türkiye ekonomisi ağır bir ekonomik kriz içerisine girmiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde "24 Ocak Kararları" olarak literatüre geçen ve yapısal dönüşümleri içeren bir program uygulamaya konulmuştur. 24 Ocak Kararları, uzun dönemli sanayileşme ve büyüme sürecine ilişkin değişiklikler gündeme getirmiştir.¹³⁸

¹³⁵Salih Öztürk ve Deniz Özyakışır (2005), "Türkiye'nin Ekonomisinde 1980 Sonrası Yaşanan Yapısal Dönüşümlerin GSMH, Dış Ticaret ve Dış Borçlar Bağlamında Teorik Bir Değerlendirmesi", Mevzuat Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 94, s.3

¹³⁶Uygulanan düşük faiz politikası tüketimi arttırmış, tasarruf eğilimini azaltmıştır. Yurtiçi tasarruf artışını sınırlandıran temel faktör ise gelir seviyesinin düşüklüğüdür.

¹³⁷Mustafa Sakal , "Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu : Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)", Gazi Kitabevi, Ankara 2003, s.210

¹³⁸ C. Erdem Hepaktan (2008), "Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Dış Ticaret Politikaları", 2. Ulusal İktisat Kongresi, DEU İİBF İktisat Bölümü, http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/hepaktan.pdf (18.01.2016)

24 Ocak Kararları ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar kısa ve uzun vadeli olmak üzere iki grupta toplanabilir. Kısa vadede program ile acil dış ödeme güçlüklerini ortadan kaldırmak, hızlanan enflasyonu düşürmek, atıl kapasite kullanımı sağlanarak büyüme hızını arttırmak ve işsizliği düşürmek amaçlanmıştır. Uzun vadede ise iki ana amaç söz konusudur; kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak. Programın ana hatları şu şekilde özetlenebilir;¹³⁹

- İthal ikamesi modeline son verilmesi, ihracata dayalı sanayileşmeye geçilmesi,
- Faiz, fiyat ve döviz kurunun serbest bırakılması,
- Fiyat kontrollerinin kaldırılarak fiyatın piyasa arz ve talebine göre belirlenmesi,
- KİT'lerin reforma tabi tutulması ve özelleştirilmesi,
- Kamu kesimince üretilen temel mallara uygulanan sübvansiyonların kaldırılması,
- Kamu harcamalarının kısılarak ve kapsamlı bir vergi reformu ile bütçe denkliğinin sağlanması,
- Yabancı sermayenin teşvik edilmesi

24 Ocak kararları ekonomi üzerinde şok etkisi yaratan yapısal düzenlemeler getirmiştir. Kararlar sonrası yüksek bir devalüasyonla (%48) uygulamalara başlanmış, 1 Dolar 47 TL'den 70 TL'ye yükseltilmiştir. Takiben yüksek oranlı KİT zamları yapılmış ve faiz oranları hızla yükselmiştir. IMF tipi Ortodoks istikrar politikası olan 24 Ocak kararlarında nominal çapa para arzı seçilmiş, 18 Haziran 1980 tarihinde imzalanan üç yıllık bir stand-by çerçevesinde krediler kullandırılmıştır¹⁴⁰. 24 Ocak paketinin uygulanma imkânının dış kaynakla sağlanabilecek olması yabancı sermayeyi yurt içine çekecek düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. 6224 sayılı Yabancı Sermaye Teşvik Yasası doğrultusunda çıkarılan tebliğlerle özellikle bankacılık alanında sermaye girişine izin verilmiştir.¹⁴¹

İstikrar paketi ile dış denge açısından önemli gelişmeler yaşanmıştır. İhracat ve ihracatta sanayi ürünlerinin payı hızla artmıştır. İhracat ve diğer döviz gelirlerindeki

¹³⁹Ayşe Kaya (2013), “Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması”, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 292, s.8

¹⁴⁰Söz konusu stand by ile 1.3 milyar dolarlık kredi imkanı sağlanmıştır. Stand by dışında Telafi Edici Finansman Kolaylığından yararlanılarak 26.2.1980'de 71,6 milyon \$ ve Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankasından 341,5 milyon dolarlık proje kredisi sağlanmıştır. Ayrıca aynı yıl yapısal uyarlamalar için 275 milyon dolarlık program kredisi alınmıştır.

¹⁴¹Mevlüt Karabıçak (2000), “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt: 5, Sayı: 2, s.56

artış dış ödemeler açığını küçültmüş, yabancı sermaye, işçi dövizleri ve turizm gelirleri artarak döviz darboğazı aşılmıştır. Aynı dönemde ithalat sınırlayıcı engellerin azaltılması ile ithalatta da hızlı bir artış yaşanmıştır. Ancak ithalatın artması, reel üretimin azalması, özelleştirmenin istenilen ölçüde gerçekleştirilememesi gibi nedenlerden dolayı dış ticaret açığı yeniden büyümüştür.¹⁴²

24 Ocak istikrar programında kamu finansman dengesi ile ilgili yapılan düzenlemeler ise bu konuda etkili olan dört başlık altında toplanabilir;

Vergi Politikası Tedbirleri; 1980 sonrası uygulanan tedbirlerin dış ticaret liberalleşmesi ve ihracata yönelik kalkınma stratejisi çerçevesinde şekillenmesi vergi politikalarında da vergi yükünü sermaye üzerinde en aza indirerek, yükün ücretliler üzerine yönlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Dolaylı vergilerin arttırılması dolaysız vergilerin azaltılması mantığıyla düzenlenen reformlar gelir dağılımını bozucu etki yaratmıştır. Kurumlar ve gelir vergilerine getirilen teşvikler, 1985 yılında yürürlüğe giren KDV, ihracatta vergi iadesi sistemi ve 1988 sonrası dönemde oluşturulan çok sayıda kamu özel fonu sermayenin vergi yükünü hafifletmiştir.¹⁴³

Kamu Harcamaları Tedbirleri; kamu harcamalarını azaltarak kısa dönemde enflasyonun önlenmesi, uzun dönemde kamu sektörü alanının daraltılmasıyla piyasa ekonomisi koşullarının amaçlandığı istikrar programıyla başta cari harcamaların azaltılması, yatırım harcamalarının enerji gibi belli altyapı alanları ile sınırlı tutulması, transfer harcamalarının ise yeni iktisadi ve mali amaçlı sübvansiyonlardan kaçınılarak azaltılması yönünde kararlar alınmıştır.¹⁴⁴

KİT'lere Yönelik Tedbirler; 24 Ocak paketini takip eden süreçte KİT'lerin bütçe üzerindeki yükünü azaltarak ortadan kaldırmak amacıyla KİT'lerin özelleştirilmesi stratejisi uygulamaya konulmuş ve ilgili yasal düzenlemelere gidilmiştir. Ayrıca KİT'lerin fiyatlandırma politikalarında özerkliğe gidilmiş ancak istenilen sonuç elde edilememiştir.¹⁴⁵

Kamu Borçlanması İle İlgili Tedbirler; 24 Ocak kararlarının birincil önceliği cari işlemler bilançosu açığının küçültülmesi ve dış borçların düzenli ödenmesidir.

¹⁴²Mevlüt Karabıçak, agm, s.56

¹⁴³Haydar Lütfü Ejder (2000), "Türkiye'de Vergi Politikaları", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 4, s.130

¹⁴⁴Mustafa Sakal, agm, s.213

¹⁴⁵Yılmaz Özkan (1993), "KİT'lerin Rasyonalizasyonu", Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 4, Sayı: 8, s.66

Programı takip eden süreçte ara ve yatırım mallarında dışa bağımlılık nedeniyle ihracatla birlikte ithalat da artmış, dış borçlar yeni alınan yeni borçlar ile ödenmiştir.¹⁴⁶ 1980 sonrası kamu finansman açıklarında KİT'lerin açıklarının fiyat politikaları ile giderilmiş¹⁴⁷ ve kamu açıkları nispeten daralmıştır fakat 1983 sonrası kamu açıkları artan bütçe açıkları dolayısıyla yeniden artmıştır. Hane halkı ve şirketlerden ziyade ticari banka fonları bu dönemde kamu kesimine aktarılmış, Hazine bonusu ihalelerine sıklıkla başvurulmuştur.¹⁴⁸ 24 Ocak kararları ile gerçekleştirilen düzenlemeler makro ekonomik dengeler açısından olumlu sonuçlar doğurmuş olmakla beraber etkisi 1988 yılına kadar sürebilmiştir.¹⁴⁹

24 Ocak İstikrar Tedbirleri ve takiben uygulanan yapısal reformların uygulama sonuçları ilk yıllarda başarılı sonuçlar vermesine rağmen, ilerleyen yıllarda yerini tekrar istikrarsızlığa bırakmıştır. Programın birinci aşamasında, IMF destekli Ortodoks programla, yüksek enflasyonu düşürecek doğrultuda¹⁵⁰ önlemler alınmıştır. 1980-1983 yılları arası finansal serbestleşme hedef alınmış, daha ziyade konjonktürel kararlar içermiştir. 1983-1989 döneminde piyasa mekanizmasına hareketlilik getirecek kurumsal düzenlemeler ve önemli ölçüde yapısal reformlarla ilgilenilmiş, dış ticaret serbestleştirilmesini içeren kararlar alınmıştır.¹⁵¹ Kısa vadeli istikrar politikalarından uzun vadeli yapısal uyum politikalarına kayıldıkça genişletici para ve maliye politikaları enflasyonist finansmanı yaratmıştır. Uygulanan politikalar büyüme ve ödemeler dengesi açısından başarılı olmakla birlikte, enflasyon ve kamu maliyesi sorunlarının artışına yol açmıştır.¹⁵²

¹⁴⁶Umut Ünal (2005), "1980-2003 Döneminde Türkiye'de Dış Borçlar", <http://www.eastweststudies.org/tr/index.php?sayfa=MAKALELER&link=&makale=218> (28.01.2016)

¹⁴⁷Alınan tedbirler ile KİT finansman açıklarının karşılanması için çıkartılan finansman bonolarının Hazine tarafından karşılanmaması, KİT'lerin görev zararlarının karşılanmaması ve Hazine'nin borç ödeme işlemlerinden kaynaklanan yükü Merkez Bankası'nın kaynaklarıyla karşılamama hedeflenmiştir.

¹⁴⁸Şevki Özbilen, agm, s.138

¹⁴⁹Mustafa Sakal, agm, s.54

¹⁵⁰24 Ocak 1980 istikrar politikaları, Türkiye'nin önceki yıllarda uyguladığı istikrar politikalarından çok farklılık göstermemektedir, IMF kökenli ve önceki uygulamalardaki gibi ekonomiyi daraltarak, daha düşük bir gelir düzeyinde kısa dönemli bir denge sağlama amacı vardır.

¹⁵¹Emine Fırat (2006), "Ekonomik Krizler ve İstikrar Paketleri ve Türkiye Uygulaması(1980-2002)", T.C Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Doktora Tezi, s.164

¹⁵²Ayşe Kaya, agm, s.10

2.2. 1980-1990 Dönemi Kamu Mali Dengesinde Yaşanan Gelişmeler

24 Ocak istikrar paketini takip eden süreçte büyüme yeterli düzeyde gerçekleştirilememiş, işsizlik azalmak yerine yükselmiş, gelir dağılımı daha da bozulmuş, bütçe dış fon uygulamaları artmış, bütçe açıkları başlarda azalış trendine girmekle birlikte sonra hızlı bir yükselme trendine girmiş, dolayısıyla kamu açıkları artmaya başlamıştır. 1980-1984 döneminde artan bütçe açıklarının finansmanında TCMB kaynaklarına ağırlık verilmiş, 1985’den itibaren ise iç ve dış borçlanma ön plana çıkmıştır. Bütçe açıklarının finansmanında kısa vadeli sermaye girişlerinden faydalanmak amacıyla 1983 yılında başlatılan sermaye hareketleri bütçe açıklarının finansmanına önemli katkılar sağlamakla birlikte artışına yol açmıştır.¹⁵³

¹⁵³ Ayşe Kaya, agm, s.11

Tablo 2 Genel Bütçe Gelir Gider Dengesi (1980-1990) Milyon TL

	Bütçe Giderleri			Bütçe Gelirleri		Bütçe Dengesi		Bütçe Gelirleri /Bütçe Giderleri (%)
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen	
980	756,687	1.361.829	1.133.707	706.687	974.650	-50.000	-159.057	85,97
981	1.540.965	1.893.927	1.612.511	1.480.965	1.511.648	-60.000	-100.863	93,74
982	1.780.640	2.107.142	1.739.441	1.715.640	1.591.043	-65.000	-148.398	91,47
983	2.558.903	3.379.102	2.912.853	2.408.903	2.634.902	-150.000	-277.951	90,46
984	3.211.982	4.855.185	4.173.600	2.911.982	3.693.098	-300.000	-480.502	88,49
985	5.412.082	6.422.557	6.272.650	4.912.082	5.753.920	-500.000	-518.730	91,73
986	7.104.111	8.505.819	7.844.081	6.600.000	6.629.710	-504.111	-1.214.370	84,52
987	10.885.686	12.882.591	12.276.018	9.955.000	9.894.322	-930.686	-2.381.696	80,60
988	20.706.923	22.324.542	20.538.796	18.254.481	16.813.046	-2.452.442	-3.725.750	81,86
989	32.773.446	38.632.674	37.750.236	28.256.276	30.209.652	-4.477.170	-7.540.584	80,03
990	63.925.354	66.872.191	66.820.002	53.385.000	55.067.534	-10.540.354	-11.752.468	82,41

Kaynak : www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2012.html (04.09.2014)

Tablo 2, 1980-1990 yılları arası bütçe gerçekleştirmelerini göstermektedir. 1980 sonrası 24 Ocak kararlarının da etkisiyle bütçe dengelerinde iyileşme görülmüştür, 1980 yılında bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı %85,97 iken 1985 yılında bu rakam %91,73'e yükselmiştir. 1986 yılı ve takip eden süreçte bütçe gelir/gider dengesinde on puana yakın bir düşüş gözlenmektedir. Bu düşüşte borç yönetim politikalarındaki değişimin rolü şüphesiz başlıktır.

1980-1990 döneminde sürecin akışını değiştiren önemli bir gelişme 1986 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının sona ermesidir. 1987 yılında seçimler ile birlikte

maliye ve para politikalarında ciddi gevşemeler gözlenmiştir.¹⁵⁴Cari işlemler dengesi fazla vermekle birlikte kamu kesimi açıkları artmıştır. Kamu kesiminde mal ve hizmet fiyatlarının maliyet altı kalışı kamu açıklarını arttırarak enflasyonun körüklenmesine ve TL'den kaçışa yol açmıştır. 1980'lerin sonlarına doğru Hazine sıkıntıya düşmüş, öyle ki kısa vadeli avans sınırlarını zorlamaya başlamıştır. Nakit sıkıntısına düşen Hazine vadesi gelen iç borçların anaparalarını TCMB'na ödetmeye başlamıştır. Bu durum üzerine Mart 1989'da Hazine ve TCMB işbirliği içine girerek bu bakiyenin Hazine tarafından piyasadan borçlanılarak kapatılmasını sağlamışlardır.¹⁵⁵

3.TÜRKİYE'DE 1990-2000 DÖNEMİ KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Türkiye'de ortaya çıkan istikrarsızlıklar ve ekonomik krizlerin temelinde 1980-1990 aralığında genelde dış şoklar etkili iken 1990 sonrası dönemde kamu kesimi dengesizliğinin baskın olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda uygulanan politikalar sonucu yaşanan borç kısır döngüsü 2001 yılında ciddi bir ekonomik kriz ile sonlanmış, uygulamaya konulan istikrar programları ve mali disiplini sağlamaya yönelik reformlar ile kamu finansman dengeleri iyileştirilmiştir.

3.1. Türkiye'de 1990-2000 Dönemi Kamu Finansman Dengesi

1990'lı yıllar boyunca izlenen maliye politikaları dolayısıyla kamu finansman dengeleri bu dönemde ciddi açıklar vermiştir. Kamu gelirlerinin yetersizliği, iç borçlanma faizlerinin yüksekliği ve harcamalarda disiplinin sağlanamamasından dolayı kamu kesimi açıkları sürekli bir artış eğilimine girmiştir.

3.1.1. 5 Nisan 1994 Kararları

Türkiye, 24 Ocak 1980 sonrası ithal ikamesi stratejisini terk ederek ihracata dayalı, dışa dönük bir ekonomiye geçiş yapmış, ancak başlangıçta kapasite kullanımının

¹⁵⁴24 Ocak Kararları çerçevesinde kamu çalışanları maaş ve ücretlerinin enflasyon gerisinde tutulma politikası kısmen terk edilmiş, daha esnek bir maaş ve ücret politikası izlenmeye başlamış, yüksek taban fiyatlı destekleme alımları uygulamaya konulmuştur.

¹⁵⁵Ayşe Kaya, agm, s.13

zorlanması ve kur politikaları ile oluşturulan ihracat artışı 1994’de durma noktasına gelmiştir. Üretimsiz rant ekonomisi Türkiye’yi çok ciddi bir krize sürüklemiş, büyüyen kamu açıkları sürekli iç ve dış borçlarla kapatılmaya çalışılmış, uygulanan kur politikaları, kalite ve verimliliğin arttırılamaması sonucu ihracatta duraklama ithalatta ise patlama yaşanmıştır. Merkez Bankası rezervleri sürekli sıcak para girişine dayandırılmış, kayıt dışı ekonomi büyüklüğü artmış, yüksek enflasyon ve yanlış kur politikalarından dolayı TL’den kaçış başlamış, döviz tevdiat hesapları, TL hesaplarının iki katına çıkmış, enflasyon üç haneli rakamlara ulaşmıştır. Tüm bu gelişmeler ülkeyi iç ve dış borç yüküne götürmüştür.¹⁵⁶

1990 sonrası maliye ve bütçe politikası temelli gelişmeler incelendiğinde, devletin ekonomik faaliyetler içindeki payının %50’nin üzerinde seyretmeye devam ettiği ve piyasaların işleyişini bozduğu gözlenmektedir. Mali yılbaşları itibariyle bütçe kanunu ile birlikte nispi iyileşmeye yönelik tedbirler alınmış olsa da 1990-1997 yılları arasında yaşanan üç büyük seçim ile birlikte kamu mali disiplini tamamen bozulmuş, yaşanan hükümet krizleri istikrara yönelik kararlar alınmasını engellemiştir. 1994 yılında yaşanan krizi¹⁵⁷ takip eden süreçte alınan 5 Nisan istikrar tedbirlerinin etkisi ise geçici olmuştur.¹⁵⁸

1994 krizi nitelik olarak Türkiye’nin yaşadığı ilk ikinci nesil krizdir, hatta o dönem için mini bir Güneydoğu Asya krizi benzetmesi yapılmıştır. Sadece finansal yapıdan değil reel sektör aksaklıklarının da neden olduğu kriz, kısa süreli fakat oldukça şiddetli bir kriz olmuştur. Kriz süreci 1992 ve 1993 yıllarında Avrupa para piyasalarındaki karışıklığa ve rakip ülkelerdeki devalüasyonlara izlenen “sıcak parayı çekme” politikasının etkisinin karışmasıyla başlamıştır. Türkiye’nin dış piyasalarda rekabet gücünü kaybetmekte olduğu düşüncesini doğuran bu gelişme ile birlikte cari işlemler açığı 1993 sonunda 6.5 milyar dolara yaklaşmış ve TL için devalüasyon beklentisi oluşmuştur. Bu beklenti sonucu 4.2 milyar dolarlık sermaye kaçı

¹⁵⁶ “*Ekonomik Kriz, 5 Nisan Kararları ve 1994 Yılı*”, Medya için hazırlanan, TMMOB’un Genel Ekonomik Konulardaki Görüş ve Değerlendirmesi, s.22

¹⁵⁷ 1994 yılında yaşanan krizin nedenleri arasında, 1989 yılında sermaye hareketlerinin liberalleşerek bankaların nispeten ucuz maliyetli yabancı kaynaklara ulaşımı ve bu kaynaklarla Hazine’yi fonlaması ayrıca Merkez Bankası’nın enflasyonla mücadele hedefi çerçevesinde TL’yi değerli tutma politikasının yarattığı banka açık pozisyonları öncelikli sıradadır. İlaveten, 1989 yılında verilen ücret zamları iç talebi yükseltmiştir.

¹⁵⁸ Aytaç Eker vd., “Maliye Politikası”, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2009, s.318

Türkiye'nin sığ olan para piyasası ve borsa dengelerini alt üst etmiştir.¹⁵⁹ 1993 sonunda 14 bin TL olan dolar Nisan 1994'te 40 bin TL'ye fırlamış, Hazine Haziran ayında %400 faizle borçlanmış, borsa fiyatları çökmüş, kitlesel işten çıkarmalar yaşanmıştır. Reel faizlerde ve döviz fiyatındaki fırlamalar, batan banka ve şirketlerin getirdiği yükler kamu borcunun katlanarak artmasının gerisindeki nedenlerdir.¹⁶⁰

Krizin yarattığı ağır bilanço hükümeti 5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı gibi geçici önlemler almaya yöneltmiştir. Kamu finansmanında giderek büyüyen açıkların azaltılmasını hedefleyen 5 Nisan kararları ile getirilmek istenenler şu şekilde özetlenebilir;¹⁶¹

- Geçmişten gelen aşırı TL değerlenmesini gidermek amacıyla, döviz kurlarının, on bankanın kotasyonlarının ortalaması alınması ile belirlenmesi, böylece kur tespitinin piyasa koşullarına daha uygun yapılması,
- Bankaların bulundurmakla yükümlü oldukları genel disponibilite oranının %32 olması,
- Parasal genişlemenin, döviz ve TL piyasalarında sınırlandırılması amacıyla Merkez Bankası'nın ilk üç ay için bir para programı hazırlaması, kalan bölümü için parasal hedefler belirlemesi,
- Hazine'nin bir yıl boyunca Merkez Bankası'ndan kullanabileceği avansın bütçe ödeneğine oranının, ilk aşamada %12'ye, takip eden yıllarda aşamalı olarak %3'e kadar indirilmesi,
- KİT fiyatlarının, gerçekleştirilecek zamlarla maliyetleri karşılayacak düzeye yükseltilmesi,
- Akaryakıt, şeker ve tek el ürünlerinde tüketim vergisinin yükseltilmesi,
- 1994 yılı Gelir ve Kurumlar Vergisinde beyan edilen matrahlardan bir kereye mahsus olmak üzere %10 oranında ek vergi alınması,

¹⁵⁹Hazinenin iptal ettiği iç borçlanma ihaleleri ile piyasada oluşan likidite fazlası ve Merkez Bankası emisyonuna yoğun şekilde başvurulması sonucu oluşan emisyon birikimi ihtiyaç olmasına karşın piyasadan çekilmemiş ve söz konusu fazlalık öncelikle Borsaya giderek yapay bir tarihi rekor kırdırılmıştır. (13 Ocak 1993, Bileşik Endeks 28883.61 puan) Lakin Moody's tarafından kredi notunun açıklanması ile başlayan panik öncelikle paranın borsadan kaçmasına ve özellikle dolar olmak üzere dövize kaçmasına neden olmuştur. (Akt. Şevket Sayılğan, "5 Nisan Kararları ve Beklentiler", Marmara İletişim Dergisi, Sayı: 8, s.215)

¹⁶⁰ Zübeyir Turan (2011) "Sıcak Para Akımlarının Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkisi", Mevzuat Dergisi, Yıl: 14, Sayı: 165, s.6

¹⁶¹"Gazi Üniversitesindeki Panelde 5 Nisan Kararları Tartışıldı", Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 5, Sayı: 12, 1994, ss.1-2

- Net aktif değerlere %1,5 oranında ve gayrisafi hasılatla yine bir defaya mahsus olmak üzere %0,5-2 oranlarında Net Aktif Vergisi uygulanması,
- Lüks taşıtlardan ek vergi alınması, birden fazla evi olanlardan alınacak emlak vergisinin iki katına çıkartılması,
- Maktu vergi ve harçların %100, nispi harçların %20 oranında yükseltilmesi,
- Fonlardan bütçeye aktarılabacak tutarların artırılması, destekleme politikasının hububat ve şeker pancarıyla sınırlandırılması, tütün üretiminin kısıtlanması,
- Bütçeden ödenen memur maaşları ve ücretlerin, yılın ikinci yarısında büyük ölçüde dondurulması, vergi iadesinin kaldırılarak yıllık beyannameyle matrah indirimi yoluna gidilmesi,
- Sözleşmeli personel ücretlerinin, eşdeğer memur maaşları statüsüne getirilmesi,
- Kamu cari harcamalarında radikal kısıntılara gidilmesi, bazı KİT'lerin özelleştirilmesi, bazılarının kapatılması.

5 Nisan kararları sonuçları itibarıyla beklenen iyileşmeyi gerçekleştirememiştir.

Bu başarısızlık kararların alanlarına göre farklı nedenlere dayandırılabilir, şöyle ki;¹⁶²

- Bütçe gelirlerini artırma amacıyla KİT ürünlerine zam yapılmış, ücretli ve tarım kesimi dışındakilere bir defaya mahsus ek vergi getirilmiştir. Zam ve fiyat artışları ücretli kesim üzerinde olumsuz etki yaratmıştır,
- Kararlarda ihracat ve döviz kazandırıcı hizmetler ekonominin itici gücü görülmesine karşın önemli sayılabilecek ihracat artışı gerçekleşmemiştir,
- Kararlarda doğrudan ücretlerin dondurulmasından söz edilmemesine karşın dolaylı şekilde ücretlerin bütçe içinde tutulacağı ifade edilmiş ve uygulamalar bu şekilde olmuştur,
- Kararlar özelleştirmeye hız verilmesi, özelleştirilemeyenlerin kapatılması yanlıştır ve bu yöntem ile bütçeye gelir sağlayarak kamu açıklarını kapatmak hedeflenmiştir fakat etkili bir uygulama sağlanamamıştır.

¹⁶² “*Ekonomik Kriz, 5 Nisan Kararları ve 1994 Yılı*”, Medya için hazırlanan, TMMOB’un Genel Ekonomik Konulardaki Görüş ve Değerlendirmesi, s.22

Tablo 3 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (1990-2000)

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Faiz Dışı Fazla (Bin TL)	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSMH (%)
1990	68.355	56.573	2.184	5,5
1991	132.401	99.085	-9.243	7,5
1992	225.398	178.070	-7.030	7,9
1993	490.438	357.333	-16.635	7,7
1994	902.454	751.615	147.445	4,6
1995	1.724.194	1.409.250	261.172	3,7
1996	3.961.308	2.727.958	264.051	6,5
1997	8.050.252	5.815.099	42.764	5,8
1998	15.614.441	11.811.065	2.373.219	7,1
1999	28.084.685	18.933.065	1.569.220	11,6
2000	46.705.028	33.440.143	7.174.977	8,9

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Tablo 3, 1990-2000 dönemi konsolide bütçe dengelerini ve kamu kesimi borçlanma gereğini göstermektedir. Dönem boyunca kamu giderleri kamu gelirlerinin üzerinde gerçekleşmiş, kamunun borçlanma gereği söz konusu olmuştur. İstikrar tedbiri kararları ile kamu kesimi açığı kısmen başarılı olmuşsa da, kamu kesimi açığının en büyük parçası olan konsolide bütçe açığı geçici önlemlerle azaltılabilmektedir. Personel ve yatırım kalemlerinin daraltılması, ek vergiler ile sağlanan geçici gelir artışı ve gider azalışını sağlayacak yapısal tedbirlerin alınmaması açıkların yeniden artış eğilimine girmesine neden olmuştur.¹⁶³ 1999 yılına gelindiğinde ise kamu kesimi borçlanma gereği en yüksek değere ulaşarak GSMH'nin %11,6'sına ulaşmıştır.

1990-2000 döneminde cari açık da konsolide bütçe açığı benzeri bir seyir göstermektedir. 1989 yılındaki finansal serbestleşme ile birlikte kısa vadeli sermaye girişleri ödemeler dengesinde açığa yol açmıştır nitekim net sermaye girişlerinin rezerv artışına kanallize edilmeyen kısmı cari açık finansmanında kullanılmakta sonuç olarak cari açık artışına imkân tanımaktadır. 1990 sonrası uygulanan borçlanma politikaları özel sektörün kaynaklarını devlet borçlanma kâğıtlarına kaydırmasına yol açarak üretimi düşürmüş, sonuçta ithalat artmış ve cari açık artmıştır.¹⁶⁴

¹⁶³ Aytaç Eker vd., age, s.316

¹⁶⁴ Mehmet Kara (2016), "Türkiye'de Cari Açık Sorunu ve Nedenleri", Dicle Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 10, s.56

Tablo 4 Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi 1990-2000, Milyon \$

Yıllar	Cari İşlemler Dengesi
1990	-2.625
1991	250
1992	-974
1993	-6.433
1994	2.631
1995	-2.339
1996	-2.437
1997	-2.638
1998	2.000
1999	-925
2000	-9.920

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Tablo 4, Türkiye'nin 1990-2000 dönemi cari işlemler dengesi ve uluslar arası net rezervlerini göstermektedir. Cari açık en yüksek değerlerine 1993 ve 2000 yıllarında ulaşmıştır. Bu bağlamda cari açığın 1994 ve 2001 krizlerinin oluşumunda önemli bir role sahip olduğu söylenebilir.

3.1.2. Türkiye'de 1990-2000 Dönemi Kamu Açıklarının Artış Nedenleri

Kamu kesimi açıkları, 1980'li yılların son yıllarından itibaren ciddi bir soruna dönüşmüştür. 1990'lı yıllarda görülen kronik yüksek enflasyon ve kamu açıklarının neden olduğu borç yükü, birbirini takip eden ekonomik krizlere neden olmuştur.¹⁶⁵

1980-2000 döneminde kamu kesimi açıklarının ana nedeninin mali dengeden ziyade ekonomik denge temelli bir ekonomi politikası izlenmesidir. Bu dönemde konsolide bütçe açıkları ve kamu borçlanma gereği sadece konsolide bütçe harcamalarından kaynaklanmamış, bütçe gelirlerinin bütçe dışı fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkarılması, yerel yönetim harcamalarının dış borçlanma yoluyla artması, sosyal güvenlik açıklarının bütçe baskısının artması ve KİT'lerin açıklarının artışı önemli etkileyenler olmuştur. GSYİH içinde artan kamu açıklarına bağlı olarak borç servisi payının artışı, borçlanma finansmanında monetizasyon gibi enflasyonist bir yöntemle

¹⁶⁵Metin Bayrak ve Osman Cenk Kanca (2013), "Türkiye'de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri", İ.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:48, s.94

başvurulması, borçlanma baskısının para piyasalarında reel faiz artışına neden oluşu bu dönemdeki mali yapı bozulmasının temel nedenlerindendir.¹⁶⁶

Türkiye’de yaşanan kamu kesimi açıklarının farklı nedenleri olmakla birlikte, konsolide bütçe açıkları, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararları ve sosyal güvenlik kurumlarının açıkları önemli etkenleri¹⁶⁷ oluşturmuştur. Türkiye’de 1990’lı yılların ortalarına kadar kamu kesimi açıklarının yaklaşık %50’lik kısmı konsolide bütçe dışı kurum açıklarından oluşmuş ve bu açıklarda KİT ve konsolide açıkları ağırlıklı iken, 1994 yılı sonrası sosyal güvenlik kurumları açıklarındaki hızlı artış açık kaynağında kaymaya neden olmuştur. 1980’li yıllarda kamu kesimi açıkları finansmanında Merkez Bankası kaynakları yoğun olarak kullanılmış iken 1986 sonrası iç borçlanma etkili olmaya başlamıştır. İç borçlanma ile finansmanın yarattığı faiz sarmalı ise kamu açıklarının en önemli kaynağına dönüşmüştür.¹⁶⁸ Böylelikle 1990-2000 dönemi kamu açıklarının artış nedenlerini şu şekilde açıklayabiliriz.

3.1.2.1.Kamu Gelirleri (Vergi) Sorunları

1980 sonrası uygulanan arz yönlü iktisat politikaları, vergileme yapısını da bu anlayış çerçevesinde şekillendirmiştir. Bu bağlamda uygulanan birincil politika vergi yükünün sermaye üzerinden ücretliler üzerine kaydırılması olmuştur. Yine bu anlayış çerçevesinde vergi sisteminde dolaysız vergilerin payının düşürülerek dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergileme sistemi benimsenmiştir. İzlenen vergi politikası dış ticaret liberalizasyonunu çok sayıda vergi bağımsızlığıyla teşvik etmeye uygun bir şekilde ayarlanmıştır. Kurumlar ve gelir vergilerine getirilen teşvikler, 1985 yılında KDV’nin sisteme sokulması, KDV ile birlikte ihracatta vergi iadesi ve 1988 sonrası oluşturulan çok sayıda kamu özel fonu oluşturulmuştur.¹⁶⁹

1990-1993 döneminde vergi ile ilgili oldukça dar kapsamlı düzenlemeler gerçekleştirilmiş, amaca hizmet hedefinden oldukça uzakta kalmıştır. 5 Nisan 1994

¹⁶⁶Mustafa Sakal, agm, s.72

¹⁶⁷Türkiye’de bütçe açığı kavramı gelişmiş ülkelerdeki gibi tüm kamu açıklarını kapsamamaktadır, dolayısıyla bütçe açığı kamu kesimi borçlanma gereğine eşit olmamaktadır. Son yıllarda bütçe dışı fonların bütçe içine alınması, KİT’ler ve Sosyal Güvenlik Kurumları açıklarının sübvansede edilmesi için yapılan harcamaların bütçede gösterilmesi ile birlikte bütçe açıkları rakamları kamu açıklarına yakın bir seyir izlemiştir.

¹⁶⁸Metin Bayrak ve Osman Cenk Kanca, agm, s.94

¹⁶⁹Haydar Lütfü Ejder (2000), agm, s.130

kararları çerçevesinde alınan vergisel önlemler köklü bir reformdan ziyade kısa süreli vergisel tedbirler niteliğindedir. Dönem boyunca vergi mevzuatında yapılan değişiklikler vergilendirilmeyen alanların vergilendirilmesine yönelik değil, mevcut vergi alanlarından daha fazla vergi alınmasına yöneliktir. 4008 sayılı yasa ile mali amacı ön planda tutan ve bir kereye mahsus olan Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi vergiler getirilmiştir. Söz konusu vergiler anayasanın eşitlik, adalet ve yasallık ilkeleri açısından ciddi endişelere yol açmıştır.¹⁷⁰

Bu dönemde vergi ile ilgili gelişmeler kamu finansman dengesi açısından ele alındığında birincil önemli gösterge kuşkusuz vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranındaki yetersizlikleridir.

¹⁷⁰Nesrin Candan (2012), “Türkiye’de 1990 Yılından Sonra Uygulanan Vergi Politikaları ve Kriz Etkisi”, Tarım Ekonomisi Dergisi, 18(2), s.83

Tablo 5 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%) Bin TL

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri	Konsolide Bütçe Giderleri	Giderleri Karşılama Oranı (%)	Faiz Ödemeleri	Konsolide Bütçe Giderleri (Faiz Ödemeleri Hariç)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Faiz Dışı Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%)
1990	45,400	68,354	66,4	13,966	54,388	83,5
1991	78,643	132,401	59,4	24,071	108,330	72,6
1992	141,602	225,398	62,8	40,298	185,100	76,5
1993	264,273	490,438	53,9	116,470	373,968	70,7
1994	587,760	902,454	65,1	298,284	604,170	97,3
1995	1,084,350	1,724,194	62,9	576,115	1,148,079	94,4
1996	2,244,094	3,961,308	56,7	1,497,401	2,463,907	91,1
1997	4,745,484	8,050,252	58,9	2,277,917	5,772,335	82,2
1998	9,228,596	15,614,441	59,1	6,176,595	9,437,846	97,8
1999	14,802,280	28,084,685	52,7	10,720,840	17,363,845	85,2
2000	26,503,698	46,705,028	56,7	20,439,862	26,265,166	100,9

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_16.xls.htm (14.02.2016)

Tablo 5. incelendiğinde vergi gelirlerinin faiz dahil konsolide bütçe giderlerini karşılama oranının 1990’da %66,4 seviyesinden 2000’de %56,7 seviyesine düştüğü görülmektedir. Bu düşüşü vergi hasılatı düşüklüğü ile bağdaştırmak çok doğru olmayacaktır çünkü karşılama oranı faiz hariç rakamlar ele alındığında ise aksine bir yükselme söz konusudur. Vergi gelirlerinin faiz dışı konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı 1990’da %83,5’den 2000 yılına gelindiğinde %100,9’a yükselmiştir. Bu durum, konsolide bütçe harcamaları içerisinde faiz harcamalarının ciddi bir yükselişe geçtiği ve vergi geliri-kamu harcaması dengesindeki olumlu gelişmeyi olumsuzluğa dönüştürdüğü şeklinde yorumlanabilir. Gerek faiz harcamaları dahil, gerekse faiz harcamaları hariç, her iki durumda da vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılamada yeterli olmadığı görülmektedir.

Vergi gelirlerinin harcamaları karşılamada yetersiz kalma nedenlerinden birisi vergi yükündeki düşüklüktür. Türkiye’de vergi yükü çoğu batılı ülkenin oldukça altındadır.

Tablo 6 Türkiye ve OECD Ülkelerinde Vergi Yüğü (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil)

Yıllar	Türkiye	OECD
1985	11,5	32,5
1995	16,8	34,5
2000	24,2	35,2
2007	24,1	35,1
2010	26,1	33,8

Kaynak: T.C Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.5

Tablo 6. Türkiye ve OECD ülkelerinde vergi yüklerinin gelişimini göstermektedir. Türkiye’de vergi yükü zaman içerisinde artış göstermesine karşın, OECD ortalamasının oldukça altındadır, hatta yaklaşık yarısı seviyesindedir. Bu farklılıkta Türkiye’de kişi başı milli gelirin gelişmiş ülkelerin oldukça altında olmasının, kayıt dışı ekonominin ve istisna ve muafiyet yüksekliğinin rolü vardır. Vergi yükü 1980’lerden itibaren iki katı aşkın bir artış göstermesine karşın vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılamada yetersiz kalması mali politikaların başarısızlığından kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de dolaylı ve dolaysız vergilerin dağılımı vergi gelirlerinin harcamaları karşılamada yetersiz kalma nedenlerinden biri olarak değerlendirilebilir nitekim dolaysız vergilerin azalışı adaletsiz vergi politikasının ve sermaye dışında emek gelirlerine odaklı vergilemenin bir sonucudur. Küreselleşme sürecinde izlenen neo-liberal politikaların da bu süreçteki belirleyici rolü söz konusudur.

Tablo 7 Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (%)

	Dolaysız Vergiler		Dolaylı Vergiler	
	Türkiye	OECD	Türkiye	OECD
1985	64,0	66,3	36,0	33,7
1995	62,4	66,2	37,6	33,8
2000	58,0	66,9	42,0	33,1
2007	52,3	68,0	47,7	32,0
2010	51,6	66,9	48,4	33,1

Kaynak: T.C Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.7

Tablo 7, Türkiye’de ve OECD ülkelerinde (ortalama) dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki payını göstermektedir. Türkiye’de dolaysız vergi oranları 1985’de %64 seviyesinde iken 2000 yılında %58 seviyesine düşmüştür. OECD

ortalaması ise aynı yaklaşık düzeydedir. Türkiye’de dolaylı vergi oranı ise artış göstermiş, 1985’de %36 olan oran, 2000 yılına gelindiğinde %42 seviyesine çıkmıştır.

3.1.2.2. Kamu Harcamaları Sorunları

Türkiye’de 1989 sonrası dönem ekonomik istikrarın kaybolmaya başladığı ve yeni bir konjonktüre girildiği bir dönemdir. Kamu açıklarındaki artışın kamu geliri boyutu ile karşılaştırıldığında kamu harcamaları boyutu çok daha ciddi bir önem arz etmektedir. Nitekim borçlanma ile finanse edilen kamu açıkları, katlanarak artan borç faiz yükü ve kamu kurumlarının faaliyet etkinsizliği ile birleşerek 1990’ların sonunda ekonomiyi ciddi bir darboğaza sokmuştur.

1990’ların başından itibaren konsolide bütçe harcamaları nispi olarak artış eğilimine girmiştir. Kamu kesiminin toplam ekonomik faaliyetler içinde payının artışı yanı sıra kamu kesimi içinde de konsolide bütçe harcamalarının payı artmıştır.

Tablo 8 Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı ve Artış Oranları (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	20,9	20,4	24,6	23,2	21,9	26,4	27,4	29,2	35,9	37,2
Konsolide Bütçe Harcamalarının Artış Oranları (%)	93,7	70,2	117,6	84,0	91,1	129,7	103,2	94,0	79,9	66,3

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR.160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 8, Konsolide bütçe harcamalarındaki artışı özetler niteliktedir. Ekonominin geneli yani GSMH içerisinde konsolide bütçe harcamalarının payı incelendiğinde 1991 yılında %20,9 olan pay, 2000 yılına gelindiğinde %37,2 seviyesine ulaşmıştır. Konsolide bütçe harcamalarının yıllar itibariyle artış oranları dalgalı bir seyir izlemektedir. 1996 ve 1993 yıllarında yüzde yüzün üzerinde gerçekleşen kamu harcamaları artışı, ekonomik konjonktüre göre şekillenmiştir.

Kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel yapısının değişimi bu dönemde yaşanan önemli bir diğer olumsuzluktur. 1990’lı yıllarda ekonomide gözlemlenen

değişimler finansal serbestleşme ve dışa açılma temelli ekonomi politikası beklentilerinin tersi sonuçları yansıtmıştır. Serbestleşme ile birlikte tasarruf artışı sağlanabilmiş ve fakat artan bu tasarruflar spekülâtif finansal alanlara kaymış, istenildiği şekilde katma değer yaratan sabit sermaye yatırımlarına kanallize edilememiştir. Diğer taraftan faiz harcamaları beklenildiği gibi düşüş göstermemiş bilakis iç borç sarmalından dolayı yükselen bir trende girmiş, yabancı sermaye için çekici olan bu durum ciddi bir faiz arbitrajı¹⁷¹ geliri yaratmıştır.¹⁷²

1990'lı yıllarda iç borçlarda yaşanan önlenemez yükseliş ekonomide yarattığı istikrarsız ortam yanı sıra tasarrufların yatırımlara dönüşme sürecini etkilemiştir. Özellikle 1993 yılını takip eden süreçte yıllık iç borçlanma mevcut toplam iç borcun%50'sini aşan bir rakamla gerçekleşmiştir. İç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı 1990'lı yılların başında %2 düzeyinde iken 2001 yılına gelindiğinde %22'ye kadar yükselmiştir. Öte yandan bütçede faiz dışı verme hedefi çerçevesinde diğer harcamalarda daralmalar yaşanmış, yatırım, eğitim, sağlık gibi kritik alanlarda önemli düşüşler gözlenmiştir.¹⁷³

¹⁷¹Mayıs 1995-Mayıs 1996 ve Eylül 1998-Mart 1999 dönemlerinde finansal arbitraj %80'ler düzeyine yükselmiş, bu durum ülke dışına kaynak aktarımına yol açmıştır. Arbitraj geliri ortalaması ise %20'ler seviyesinde gerçekleşmiştir.

¹⁷²Erinç Yeldan (2003), "Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları", Petrol-İş Yıllığı 2000-2003, Yayın No: 85, ss.105-113

¹⁷³Erinç Yeldan, agm, ss.105-113

Tablo 9 Konsolide Bütçe Harcamalarının Bütçe Payları (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Harcama	81,8	82,1	76,3	66,9	66,6	62,2	71,7	60,4	61,8	56,2
I. Personel	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4
II. Diğer Cari	8,5	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8
III. Yatırım	14,4	14,5	11,7	8,5	6,0	6,4	8,0	6,4	5,5	5,3
IV. Transfer	39,9	34,7	46,4	53,0	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6
1. Borç Faizi	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8
2. Diğerleri	21,7	16,8	22,6	19,9	23,1	23,3	29,1	20,8	23,7	21,8

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR.160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 9, incelendiğinde konsolide bütçe harcamaları içerisinde borç faizine ayrılan payın artışı net bir şekilde görülmektedir. 1991 yılında %18,2 olan bütçeden faize ayrılan pay sürekli bir artış göstererek 2000 yılına gelindiğinde %43,8'e yükselmiştir. Ekonomik büyüme için kritik öneme sahip olan yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payı 1991 yılında %14,4 iken her yıl kronikleşen bir düşüşle 2000 yılına gelindiğinde %5,3 seviyesine gerilemiştir. Personel harcamalarında da yatırım harcamaları kadar keskin olmasa da göz ardı edilemeyecek düşüşler görülmüştür. 1991 yılında bütçenin %37,2'si personel harcamalarına ayrılırken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %21,4'e düşmüştür. Bu dönemde konsolide bütçeye dahil personel sayısında artış yaşanmasına karşın personel harcamalarındaki düşüş, izlenen ekonomi politikalarına bağlı olarak maaş ve ücretlerin baskı altına alınmasına bağlanabilir.

Türkiye'de kapitalizasyon metodu esas alınarak finanse olan sosyal güvenlik sistemi 1970'li yıllardan itibaren açık vermeye başlamış, 1990'lı yıllara gelindiğinde ise biriktirilmiş olan mevcut fonların erimesi yanı sıra yıllık gelirlerin yıllık giderleri karşılayamaması sorunu baş göstermiştir. Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığının GSMH'ya oranı 1991 yılında %0.3 iken 1998 yılında oran %2.6 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerle kısa süreli düşüş yaşayan açıklar yeniden artış eğilimine girmiştir.¹⁷⁴

¹⁷⁴Yusuf Alper (2011), "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:1, Sayı: 1, s.14

Tablo 10 Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe ve GSMH İçindeki Payı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı	1,21	1,77	2,24	4,34	6,28	8,46	9,44	8,97	9,79	7,11
Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH İçindeki Payı	0,3	0,4	0,6	1,0	1,4	2,2	2,6	2,6	3,5	2,6

Kaynak:<http://www.bumko.gov.tr/TR.160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 10, 1991-2000 yılları arası konsolide bütçeden sosyal güvenliğe ayrılan payı ve GSMH'ya oranını göstermektedir. Konsolide bütçe içerisinde faiz hariç transfer harcamaları içerisinde yer alan sosyal güvenlik harcamaları, bu dönemde Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur ve İşsizlik Sigortası'na gerçekleştirilen transferlerden oluşmaktadır. 1991 yılında %1,21 olan bütçe payı oldukça ciddi bir artışla 2000 yılına gelindiğinde %7,11'e yükselmiştir. GSMH içerisindeki pay ise 1991'de %0,3'den 2000 yılına gelindiğinde %2,6'ya yükselmiştir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açıkları 1990'lı yıllarda kamu finansman açıklarının oluşumuna neden olan önemli unsurlardan biridir. Kamu iktisadi teşebbüsleri özerk bütçeli idareler olmasına karşın finansman ihtiyaçlarının büyük kısmı bütçeden karşılanmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman ihtiyacı yeni yatırım harcamaları yanı sıra stok ve sabit değer değişkenleri, iştirakler, sermaye artışları ve fonlara dair ödemeleri de kapsayan geniş bir alandır. Genelde kurum içi kaynaklar ve kurum dışı finansman araçlarıyla karşılanan giderler 1990 sonrası kaynakların negatife dönüşmesinden dolayı kurum dışı kaynaklarla karşılanmaya başlamıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kurum dışı finansman ihtiyacının bütçe transferleri ile karşılanamayan bölümü KİT borçlanma gereğini oluşturmaktadır.¹⁷⁵

¹⁷⁵Mustafa Sakal, age, s.117

Tablo 11 KİT'lerin ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Borçlanma Gereği (Cari Fiyatlarla Bin TL)

Yıllar	Toplam Finansman İhtiyacı	Dahili Yaratılan Fonlar	Bütçe Transferleri	Borçlanma Gereği	Borçlanma Gereği/GSYH
1990	-23.362	4.621	2.314	-16.427	%-3,11
1991	-30.292	-6.414	14.486	-22.220	%-2,62
1992	-39.149	-19.355	9.749	-48.755	%-3,32
1993	-74.010	-25.625	30.858	-68.776	%-2,58
1994	-109.230	12.215	24.744	-72.270	%-1,39
1995	-127.557	133.250	54.874	60.567	%0,58
1996	-398.684	333.198	61.320	-4.166	%-0,02
1997	-941.131	597.323	165.700	-178.108	%-0,46
1998	-1.802.289	886.436	256.609	-659.244	%-0,94
1999	-2.556.809	235.621	568.802	-1.752.386	%-1,68
2000	-3.294.132	-164.003	1.149.057	-2.309.078	%-1,39

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=60&cid=14&nm=299> (07.08.2016)

Tablo 11, Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman ihtiyacını ve borçlanma gereğini 1990-2000 dönemi bazında göstermektedir. 1994 krizinden sonra KİT'lerin finansman açıklarında düşüler görülmüş hatta 1995 yılında ufak da olsa bir fazlalık oluşmuş (%0.58), fakat 1996 yılından itibaren yeniden açıklar artış eğilimine girmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise açıklar GSYH'nın %1,39'u düzeyine yükselmiştir.¹⁷⁶

¹⁷⁶KİT'lerin finansman açıklarını oluşturan toplam harcamalar içerisinde en büyük payı ücret ve maaş ödemeleri oluşturmuştur. Ücretleri takiben faiz komisyonlarındaki hızlı artış da harcama artışının nedenlerindendir. Bu artış KİT'lerin ticari bankalardan kullandıkları kredilerden kaynaklanmaktadır.

Tablo 12 Kamu İktisadi Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Transferlerin Bütçe ve GSMH İçindeki Payı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
KİT'lere Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payı	8,47	3,64	5,28	2,33	2,63	1,27	1,53	1,02	1,48	1,90
Sermaye	7,71	0,00	0,00	2,33	2,63	1,05	1,51	0,93	1,15	1,77
Görev Zararı	0,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22	0,02	0,10	0,33	0,12
KİT'lere Yapılan Transferlerin GSMH İçindeki Payı	1,8	0,7	1,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3	0,5	0,7
Sermaye	1,6	0,0	0,0	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7
Görev Zararı	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 12, Kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan bütçe transferlerinin nitelik ve niceliğini göstermektedir.¹⁷⁷ Bütçe transferleri içerisinde ağırlıklı olarak kamu iktisadi teşekküllerinin sermaye oluşumu için yapılan transferler yer almaktadır. Görev zararlarının payı ise nispeten oldukça düşüktür.

Yerel yönetimlerin finansman açıkları kamu finansman dengesini etkileyen unsurlardan biridir. Türkiye’de yerel yönetimlerin finansmanı kendi öz kaynakları olan yerel vergilerle karşılanmakla birlikte merkezi bütçe gelirlerinden yapılan transferler önemli bir yere sahiptir.

Türkiye’nin sanayileşmesi ve beraberinde yaşanan kentleşme süreci belediyelerin başta altyapı olmak üzere sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri arttırmış, öz gelirleri yetersiz kalan belediyelere bütçe transferleri artarak devam etmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren ise küreselleşme süreci ile birlikte yerel yönetimler küresel sermayenin potansiyel müşterileri haline dönüşmüş, Türkiye’de başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyeler maliyeti yüksek olan altyapı projelerini

¹⁷⁷Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman ihtiyacının karşılanmasında 1991 yılına kadar bütçe transferleri ve dış proje kredileri ana ağırlığa sahipken, 1991 sonrası bu transferler bütçe transferine dönüşmüştür.

Hazine teminatlı dış borçlanma kanalıyla gerçekleştirmeye başlamışlardır. Özetle, yerel yönetimlere merkezi bütçeden yapılan transferler ve Hazine garantili dış borçlanmaları kamu finansman dengesini yerel yönetimler bağlamında olumsuz etkileyen bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır.¹⁷⁸

Tablo 13 Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Gelir-Gider Farkı
1990	9.322	9.482	-160
1991	16.633	18.364	-1.731
1992	27.817	36.493	-8.676
1993	56.911	71.266	-14.355
1994	120.257	136.125	-15.868
1995	249.079	265.149	-16.070
1996	502.053	544.404	-42.350
1997	1.100.335	1.183.434	-83.099
1998	2.093.714	2.299.901	-206.187
1999	3.281.897	3.631.658	-349.761
2000	5.441.417	5.946.661	-505.244

Kaynak: <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx> (07.08.2016)

Tablo 13, mahalli idarelerin 1990-2000 aralığındaki gelir-gider dengesini cari fiyatlarla göstermektedir. Bu idarelerin gelir-gider dengeleri tüm dönemlerde gelirler aleyhine gerçekleşmiştir.

Tablo 14 Konsolide Bütçeden Belediyelere Yapılan Transferlerin Payı (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belediyelere Yapılan Transferlerin Bütçe İçindeki Payı	0,00	0,08	0,09	0,20	0,21	0,33	0,36	0,54	0,14	0,15	0,11

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 14, Konsolide bütçeden belediyelere aktarılan transferlerin oranını göstermektedir. 1991 yılından itibaren artarak devam eden transferler 1997 yılında %0,54 ile en yüksek değere ulaşmış, izleyen yıllarda ise düşüş eğilime geçmiştir.

¹⁷⁸Serpil Ağcakaya ve Ferhan Berkay (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013”, II. Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta, s.1

1990'lı yıllarda kamu finansman dengelerinde bankacılık sektörünün ve özellikle kamu bankalarının etkin işlemeyişi ve görev zararlarının olumsuz etkileri olmuştur.

Türk bankacılık sektörü 1980'li yıllarda bankacılık sektörüne işlerlik kazandıran hukuki ve idari düzenlemeler ile önemli bir genişleme yaşamış, bankaların sayısı, hizmet kalitesi vb. alanlarda yükselişler gözlenmiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise dışa açılma politikasıyla birlikte dünya finans sistemi ile bütünleşmeye yönelme başlamış, yabancı bankaların sektör içerisindeki payı artmıştır. Yerli ve yabancı banka sayılarının artışı, sistem içinde kamu bankalarının payını düşürmüştür. Kamu bankalarının sektör içerisindeki aktif payı 1980 ve 1990'lı yıllarda %45'ler bandında iken 2000 yılında %34'e düşmüştür.¹⁷⁹

Kamu bankaları işleyişi sağlıklı bir seyir izlememiş ve mali yapıları ciddi boyutlarda zarar görmüştür. Bu durumun nedenleri arasında görev zararlarının ödenmesinde yaşanan gecikmeler, temel fonksiyonlarına ters düşen görevler verilmesi ve yönetim zayıflıkları sayılabilir. Yüksek faiz ve kısa vadeli borçlanma ile piyasadan kaynak bulmaları bu bankaların bankacılık sektöründe istikrarsızlık yaratmalarına ve açıklarının artmasına yol açmıştır. Son aşamada kamu bankaları fonksiyonlarını yerine getiremez duruma gelmişlerdir. Mevduat toplamının %40'ına sahip olmalarına karşın krediler içindeki paylarının %25 düzeyinde seyretmesi bir gösterge sayılabilir.¹⁸⁰

Türkiye'de kamu bankaları uzun dönemler boyunca kamu hazinesi görevi görmüş ve kamu banka kaynakları düşük hazine senetleriyle nemalandırılmış, sonuçta kaynak maliyetleri yükselmiştir. Ayrıca, piyasa faiz oranıyla TL ve döviz mevduatı şeklinde toplanılan kaynakların, hazine gereksinimi doğrultusunda piyasa kredi maliyetlerinin oldukça altında kullanılması¹⁸¹ görev zararlarını arttırmıştır. 1990'lı yıllardan sonra kamu bankalarının görev zararlarının bütçeden karşılanması bütçe açıklarının artmasına neden olmuş, transferler durdurulmuş ve 2000'li yılların sonunda kamu bankaları yükümlülüklerini yerine getiremez konuma gelmişlerdir. Destekleme kredilerinin kredi maliyetleri, şube ve personel sayılarında aşırıya gitme, başarısız nakit

¹⁷⁹Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2002), "*Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu – (V)*", ss.1-2

¹⁸⁰Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, agm, s.4

¹⁸¹Ziraat Bankası düşük faizli çiftçi kredileri, Halkbank düşük faizli KOBİ kredileri kullanmıştır.

yönetimi bu kurumların kamu harcamalarına olumsuz etkileri iken ödenmeyen görev zararlarının faiz ödemeleri kamu borç stokuna faiz bazında olumsuz etkileridir.¹⁸²

Bütçe dışı fon uygulamaları 1990'lı yıllarda Türkiye'de kamu finansman dengesini olumsuz etkileyen gelişmelerden biridir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren yaygınlaşan fonlar kamu sektöründe harcamaların daha hızlı, daha az formalite ile gerçekleştirilmesi ve belirlenmiş alanlarda toplanan kaynağın belirlenmiş hizmete aktarılmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Süreç içerisinde fonların çok fazla sayıya ulaşması ve meclis denetiminden kaçış olarak görülmeleri sorun teşkil etmeye başlamıştır. Fonların uygulamasında (gelir toplanması ve harcanması), yasaların¹⁸³ devre dışı bırakılması söz konusu olmuş, 1990'lı yıllara kadar fonların tamamına yakını bütçe dışında tutulmuştur. 1992 yılı içinde tüm fon gelirleri Merkez Bankası nezdinde açılan bir hesapta Hazine adına toplanmış ve ilgili fonların gider hesaplarına aktarılmıştır. 1993 yılında ise bütçe dışındaki bu fonların bir kısmının gelirleri bütçe içine aktarılmıştır.¹⁸⁴

1993 yılında fonların bir kısmının bütçeye dahil edilmesine karşın önemli büyüklükte olanları bütçe dışında olmaya devam etmiştir. Bu fonların bütçeye dahil edilmesi, bütçe içerisinde “vergi dışı normal gelirler ve fonlar” kalemine dahil edilmeleri şeklinde gerçekleşmiştir. Fonlar, sermaye harcamalarının finansmanı amacıyla borçlanmaya devam etmişlerdir¹⁸⁵ ve kamu kesimi finansman açığının önemli bir unsuru olmaya devam etmişlerdir.¹⁸⁶

Tablo 15 Fon Ödeneklerinin Konsolide Bütçe İçindeki Payları (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fon Ödeneği	0,00	0,00	0,00	6,18	4,91	3,76	4,25	4,81	2,74	3,51	4,27
DFİF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,60	1,70	1,40	0,72	1,64	1,23
Diğer Fonlar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,16	2,55	3,41	2,02	1,87	3,04

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR.160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

¹⁸²Mustafa Sakal, age, ss.128-132

¹⁸³1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu

¹⁸⁴Gülseba Bahran (2001), “Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar” http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf (03.01.2017), ss.2-3

¹⁸⁵1995 sonrası bütçe dışında yer alan “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerini Destekleme Fonu” ve “Akaryakıt Tüketim Fonu” gibi fonlar ciddi büyüklüklere ulaşmışlardır. Özelleştirme İdaresine bağlı “Kamu Ortaklığı Fonu” en çok borç yükü yaratan fon olup, çoğu zaman KİT açıklarını gizleme amacıyla kullanılmıştır.

¹⁸⁶Mustafa Sakal, age, ss. 110-112

Tablo 15, konsolide bütçeden fonlara ayrılan payları yıllar itibariyle göstermektedir. Bütçeden ayrılan fon paylarının oranı en yüksek seviyeye 1993 yılında %6,18 ile ulaşmıştır. Destekleme ve fiyat istikrar fonu diğer fonlar toplamına nazaran düşük paya sahip olmuştur.

Türkiye’de uygulanan tarımsal destekleme transferlerinin maliyeti çoğu zaman kamu finansman dengelerini olumsuz yönde etkilemiştir. Politikalar genelde destekleme fiyat politikaları şeklinde uygulanmış, Tarım Satış Kooperatifleri Birliği ve KİT aracılığıyla destekleme alımları yapılmış ve girdilere yönelik sübvansiyonlar uygulanmıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde ise kamu finansman dengelerinde önemli bir yük oluşturmalarından dolayı destekleme faaliyetleri ile ilgili düzenlemelere gidilmiştir. Düzenleme uygulamalarının bazıları hiç uygulamaya konmamış, bir kısmı ise uygulamadan kaldırılmıştır.¹⁸⁷

Tablo 16 Tarımsal Destekleme Transferlerinin Bütçe İçindeki Payı (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tarımsal Destekleme Transferlerinin Bütçe İçindeki Payı	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99	0,99	1,50	3,12	1,15	0,80	0,77

Kaynak:<http://www.bumko.gov.tr/TR.160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(05.08.2016)

Tablo 16, tarımsal destekleme faaliyetlerine bütçeden ayrılan payı göstermektedir. Bütçe içerisinde en yüksek pay 1997 yılında %3,12 ile gerçekleşmiştir. 1990’lı yıllardaki politika değişiklikleri kamu bankaları ve kamu bütçesinden tarımsal desteğe ayrılan payı büyümüştür. Desteklemede özellikle gübre ve diğer hammadde girdi maliyetleri bütçeden karşılanmıştır. Tarımsal destekleme maliyetlerinde birincil maliyetler düşük seviyelerde kalmasına karşın faiz ödemeleri katlanmıştır.¹⁸⁸

¹⁸⁷Zafer Yükseler (1999), “*Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi*”, T.C Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, ss.1-4

¹⁸⁸Mustafa Sakal, age, s.156

4. TÜRKİYE’DE 2000 SONRASI KAMU AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Türkiye ekonomisi 1998 Asya krizinden olumsuz etkilenmesinin bir sonucu olarak 1999 yılından itibaren ciddi bir dış borç yükü, cari açık¹⁸⁹, enflasyon ve kamu açığı problemleri ile karşı karşıya kalmıştır. 2000 yılı başlarından itibaren yaşanan istikrarsız süreç yeni maliye politikası önlemleri alınmasını zorunlu hale getirmiştir. Özellikle yüksek enflasyonla mücadele amaçlı sıkı mali önlemlere ek olarak sıkı para politikası önlemleri alınmış, enflasyon oranı düşürülürken eş zamanlı olarak kamu açıklarının azaltılması hedeflenmiştir.¹⁹⁰

4.1.Enflasyonla Mücadele Programı

1999 yılında mevcut krizle mücadele amacıyla IMF destekli “Enflasyonla Mücadele Programı” yürürlüğe konmuştur. 2000-2002 yıllarını kapsayan program üç ana unsur üzerine oturmaktadır;¹⁹¹

- Sıkı bir maliye politikası uygulayarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması,
- Enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası,
- Söz konusu unsurların enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve uzun vadeli bir bakışı kazandırmak için enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikası uygulanması

Programın temel belirleyicisi kamu açıklarının hızlı ve kalıcı olarak ortadan kaldırılmasını sağlayacak önlemlerdir. Vergi uygulamaları ile gelirlerin artırılması ve bununla paralel olarak harcamaların kısılmasının bütçe performansında 2000 yılı itibariyle hızlı bir iyileşme getireceği, bununla birlikte uygulamaya konan yapısal reformların hız kesmeden devam ettirilmesi durumunda kamu finansmanındaki iyileşmenin kalıcı olacağı öngörülmüştür.¹⁹²

¹⁸⁹Asya ülkelerinin finansal piyasalarının çıkış noktası olduğu bu kriz, yüksek oranlı devalüasyonlarla önlenmiş ancak Türkiye uyguladığı istikrar programlarından ötürü devalüasyona gitmemiştir. Sonuç olarak TL’nin aşırı değerlenmesi dış açıkları ciddi derecede arttırmış ve kriz ortamı yaratmıştır.

¹⁹⁰Aytaç Eker vd., age, s.319

¹⁹¹Gazi Erçel (1999), “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, s.5

¹⁹²Gazi Erçel, agm, ss.5-6

Programın bütçe ayağı, vergi gelirleri artışı ile faiz dışı fazlanın yükseltilmesi ve Hazine'nin iç borçlanma yükünün ve dolayısıyla faizlerin düşürülmesidir. Bu hedefe ulaşmak için dış borçlanmanın arttırılarak iç borçlanmanın yerine ikame edilmesi ve oluşacak finansman boşluğunun artan vergi gelirleri yanı sıra dış borçlanma artışıyla doldurulması öngörülmüştür. IMF'den alınacak uzun vadeli kredilerle yüksek reel faizli ve kısa vadeli iç borçların azaltılması düşünülmüş, faiz dışı bütçe fazlasının 7,5 milyar doların üzerinde olması için çalışılmıştır.

Tablo 17 Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin Artış Oranları ve GSMH Payları (1999- 2000)

Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin Artış Oranları		
	1999	2000
Harcamalar Toplamı	%79,9	%66,3
Gelirler Toplamı	%60,3	%76,6
Vergi Gelirleri	%60,4	%79,1
Borç Faizi	%73,6	%90,7
Faiz Dışı Denge	% -33,9	%357,2
Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH Payları		
	1999	2000
Harcamalar Toplamı	%35,9	%37,2
Gelirler Toplamı	%24,2	%26,6
Vergi Gelirleri	%18,9	%21,1
Borç Faizi	%13,7	%16,3
Faiz Dışı Denge	% 2,0	%5,7

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(21.04.2016)

Tablo 17, programın uygulamaya konulduğu 2000 yılı kamu mali dengesi belirleyicilerini 1999 yılı ile karşılaştırmaktadır. Uygulanan Ortodoks mali tedbirler sonucu harcamaların daraltılması ve vergi geliri artışı sağlanmıştır. 1999 yılında %79,9 olan harcamalar artış oranı 2000 yılında %66,3'e inmiştir. Genel gelirlerdeki artış oranı 1999'da %60,3'den 2000 yılında %76,6'ya yükselmiştir. Bu artışta vergi gelirlerinin payı yüksektir. (%60,4'den %79,1'e) Vergi gelirlerinin GSMH'ya oranında da iyileşme gözlenmiş, %18,9'dan %21,1'e çıkmıştır. Gelir gider dengesindeki bu olumlu gelişmelere karşın borç faiz yükünde bir iyileşme gerçekleştirilememesi bütçe açığının azalmaması sonucunu doğurmuştur. Nitekim faiz dışı dengenin GSMH payı %2,0'dan %5,7'yükselmesine karşın borç faiz oranı %13,7'den %16,3'e yükselmiştir.

Programda maliye ve para politikalarının uyumu gözetilmiştir. Kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması hedefi doğrultusunda %6,5 oranında faiz dışı bütçe fazlası hedefi belirlenmiş, finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması için Merkez Bankası'nın açıkladığı kur ve para politikaları¹⁹³ çerçevesinde kurun sabitlenmesi, Merkez Bankası bilançosuna sınırlamalar getirilmesi gibi düzenlemeler yapılmıştır. Programın finansal istikrarı sağlamaya yönelik para ve kur politikaları dönemsel olarak başarılı olmuştur. Hedeflenen enflasyon programına bağlı olarak belirlenen para değer kaybı için önceden belirlenen takvim (1 ABD Doları+0.77 EURO'dan oluşan kur sepeti açıklanması) ve 2000 yılı sonu itibariyle %20 oranına kadar yükselebilecek olan günlük kur ilan edilmesi sonucunda döviz kurları programda öngörülen çapa değerlerine uygun hareket etmeye başlamıştır. İthalatın ucuzlaması yurtiçi fiyatları düşürerek enflasyonist baskıyı azaltmıştır. Programın kur politikası başlangıçta başarılı olurken zaman içinde döviz çapasının doğal bir sonucu olarak enflasyon döviz kuru artışının üzerine çıkmış, ithalat ihracat dengesini bozarak ödemeler bilançosu açığına neden olmuştur.¹⁹⁴

Programın uygulama sonuçları başlangıçta olumlu seyretmesine karşın ilerleyen süreçte ise finansal krize neden olmuştur. Başlangıçta kamu açıklarının azaltılması ve yapısal reformlar¹⁹⁵ alanında önemli adımlar atılmış, program uygulamaları ile birlikte faiz ve enflasyon oranları gerilemiş, iç talep canlanmaya başlamıştır. İlerleyen süreçte ise enflasyonun beklenen düzeyde gerilememesi sonucu, TL beklenenin üzerinde değer kazanmış, iç talep canlanması ve enerji fiyatlarındaki artışa bağlı olarak 2000 yılında dış ticaret açığı artmıştır. Tüm bu gelişmelere dış piyasalardaki olumsuzluklar da eklenince 2000 yılının ikinci yarısında ülkeye kaynak girişi azalmış, buna bağlı olarak yurtiçi likidite daralması ve faizlerin yükselme eğilimi ile birlikte mali piyasalar dalgalanmaya ve kriz ortamına girmiştir.¹⁹⁶

¹⁹³Enflasyonist beklentileri engellemek amacıyla kur çıpasına dayalı para politikasına geçilmiştir. Döviz kurları enflasyon hedefine göre belirlenerek önceden açıklanmış, yabancı kaynak (döviz) girişine göre likidite genişlemesine izin veren bir para politikası uygulamasına geçilmiştir. Program çerçevesinde kur politikasının likidite kontrolü, MB'nin önceden açıkladığı fiyatlarla dövizleri satın alması, böylelikle piyasaya döviz karşılığı TL sunması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu yolla Net İç Varlıklar kalemindeki artışın sınırlandırılması öngörülmüştür. Merkez Bankası'nın Net Uluslararası Rezervler kaleminin de belirlenen alt limitlerin üzerinde gerçekleştirilmesi performans kriteri olarak belirlenmiştir.

¹⁹⁴Hayal Ayça Şimşek (2007), *"Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri"*, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 512, s.54-55

¹⁹⁵Sosyal Güvenlik Sisteminin yeniden düzenlenmesi, tarımda doğrudan gelir desteği sistemine geçiş için ilk adımların atılması, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması vb.

¹⁹⁶Beyhan Ataç , *"Maliye Politikası"*, ETAM A.Ş Matbaası, Eskişehir, 2006, s.274

4.2. 2000 ve 2001 Krizleri

1999 yılında ağır bir ekonomik krizle birlikte %6,1 küçülen Türkiye ekonomisi 2000 yılında IMF denetiminde “Enflasyonu Düşürme Programı”nı uygulamaya koymuştur. Enflasyon kontrolünde talebin kısılması temeline dayanan program üç yıllık dönemde enflasyonu tek haneli rakamlara indirerek reel faizleri düşürmek ve kamu finansman dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak hedefinde olmuş fakat en önemli eksikliği enflasyon düşürmeye odaklanması olmuştur. Nitekim uygulama sonucunda enflasyon yüzde 40’ların altına inmesine karşın döviz kurlarındaki artış enflasyonun çok altında kalmış, TL aşırı değerlenerek ihracatın ithalatı karşılama oranını olumsuz etkilemiştir. Dış ticaret açığının büyümesi mali piyasalarda likidite sıkışıklığına neden olmuş¹⁹⁷ ve Kasım 2000 krizi yaşanmıştır. Kasım 2000 krizi mali piyasaları etkilemiş, programa olan güveni sarsmış, yarattığı belirsizlik IMF’nin ilave dış kaynak taahhüdü ile giderilmeye çalışılmış ancak Şubat 2001’deki siyasi gerilim derin bir ekonomik krize daha neden olmuştur. Şubat 2001’deki krizle uygulanabilirliğini kaybeden program, dövizin dalgalanmaya bırakılması ile döviz, faiz ve enflasyon patlamalarına neden olmuştur. Süreç içerisinde esnaf ve sivil toplum örgütlerinin tepkileri artmış, yeni bir program hazırlık çalışmaları başlamış ve elli gün sonra 14.04.2001’de “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmıştır.¹⁹⁸

Türkiye’nin 22 Kasım 2000 ve 21 Şubat 2001 tarihlerinde yaşadığı krizler likidite ve döviz krizleri olarak adlandırılabilir. İstikrar programının uygulandığı dönemlere denk gelen krizler çıkış noktaları itibariyle farklı niteliklere sahiptirler. Kasım ayında ortaya çıkan kriz bankacılık sisteminde ödeme güçlüğü içine giren bankaların ortaya çıkması devamında likidite krizi, sonrasında kura baskı ve yerli paraya atak şeklinde gerçekleşmiş iken, Şubat krizi, Kasım ayından sonra artan mali kırılganlığın da etkisi ile doğrudan yerli paraya atak şeklinde kendisini göstermiştir. İki krize de yol açan dört ana etkenden söz edilebilir;¹⁹⁹

¹⁹⁷İç talepte canlanma, enerji fiyatlarında artış ve Euro/Dolar paritesindeki gelişmelerin tetiklediği cari işlemler açığı, dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari açığın finansmanına ilişkin endişeleri arttırmış, oluşan faiz ve kur riski ise faiz oranlarını Eylül 2000’den itibaren arttırmıştır.

¹⁹⁸Famil Şamiloğlu (2001), “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme”, Mali Çözüm, ISMMMO, 11, ss.84-93

¹⁹⁹Zübeyir Turan, agm, s.7

- İzlenilen döviz kuru politikasının inandırıcı bir atmosferde uygulamaya konulamaması,
- Etkin denetimi yapılmayan bankacılık kesiminin ekonomik olmayan davranışları,
- 2000 yılında uygulamaya konulan dezenflasyon programının sağlam bir zemine oturmayışı,
- 90'lı yıllarda dış ödemeler dengesinde giderek artan öneme sahip olan kısa vadeli sermaye hareketlerinin istikrarsız bir zemin oluşturması

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin oluşumunda Aralık 1999 IMF temelli programın iki temel özelliği önem arz etmektedir. Birinci özellik sıkı döviz kuru taahhüdü yani döviz kuru çapası, ikinci özellik TCMB'nin Net İç Varlıklar kaleminin sınırlanması ve dolayısıyla piyasayı fonlamasının Net Dış Varlıklar'a bağlanmasıdır. Kurun çapa olarak kullanımı, bu bağlamda kurun alacağı değerin takvime bağlanması TL'nin aşırı değerlenmesine yol açarak cari açığın hızlı artışına yol açmış; stand-by anlaşması ile TCMB'nin Net İç Varlıklar kalemine kısıtlama getirilmesi ise Banka'nın para politikası araçlarını kullanarak piyasanın likidite ihtiyacını karşılamasını engellemiştir. Böylece, 1989 yılında gerçekleştirilen finansal serbestleşme ile faiz ve döviz kurunu etkin politika araçları olarak kullanma imkanını yitiren Merkez Bankası, 17. stand-by anlaşmasından dolayı Net İç Varlıkların dar bir bant içine sıkıştırılması ile tamamen pasifize edilmiştir. Bunun yanı sıra bankaların likit olmaması ve kırılganlığının yüksekliği²⁰⁰ Kasım 2000 krizini tetiklemiştir.²⁰¹

Kasım krizinin derinleşmesini engellemek için bir dizi önlem²⁰² alınmasına karşın sunulan geçici destek programın sürdürülebilirliğini sağlamaya yetmemiştir. Kamu mali dengesinde kısa vadeli başarılar elde edilmesine karşın uzun vadede ekonomide daraltıcı etkiler görülmüş, yeterli döviz fazlasına sahip olmayan bir bankacılık sistemi ve faiz-kur çıkmazı²⁰³ kaynaklı yapay sermaye girişleri ile

²⁰⁰Bankaların kırılganlığını etkileyen unsurlar, bankacılık faaliyetlerinden uzaklaşıp devlet iç borçlanma senetleri ticaretine yoğunlaşmaları, yetersiz sermaye tabanına sahip oluşları, ortakları ve bağlı şirketlere aşırı kredi kullandırmaları, aşırı derecede vade uyumsuzluğuna sahip olmaları, kısa vadeli dış borçlanmanın yol açtığı aşırı (net) açık pozisyona sahip olmalarıdır.

²⁰¹Sinan Sönmez (2001), "Kasım Krizinden Şubat Krizine", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:56, Sayı:1, ss.174-175

²⁰²Faiz oranlarının yüksek tutulması, Merkez Bankası tarafından piyasaya ek likidite sunulması, IMF'nin 7,5 milyar dolarlık ek finansman kolaylığı sağlaması

²⁰³Türkiye'de Şubat krizine kadar sermaye hareketleri ile birlikte faizler de serbest bırakılmış fakat eş zamanlı uygulanan döviz çapası ile sermaye hareketleri-faiz-döviz kuru ilişkisi dengede

sürdürülmeye çalışılan düzen piyasalarda güvensizliği artırmış ve Şubat krizine zemin hazırlamıştır. Kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesi ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması da Şubat krizini etkileyen faktörlerdendir. Yaşanan tüm gelişmeler genel bir tabloda birleştirilirse Şubat 2001 krizinin nedenleri şu ana başlıklar altında toplanabilir;²⁰⁴

- Peş peşe gelen ekonomik kriz ve faiz dışı fazla hedeflerinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler,
- Ödemeler bilançosu açığı ve dış borç stokunun çok yüksek oluşu,
- Siyasi belirsizlik ortamı

Krizler sürecinde bankacılık kesiminde yaşanan reel kredi daralmaları özel kesim sabit sermaye harcamalarının azalmasına yol açmış, özel kesim kaynaklarını reel üretim alanlarından spekülative kazanç sağlama amacıyla finansal piyasalara kaydırmıştır. İşletmelerin kriz nedeniyle uğradıkları öz sermaye kayıpları ve Merkez Bankası'nda halka arzların bu dönem içinde gerçekleşmemesi üretim kayıplarını arttırmış, ihracattaki canlanmalar ise üretim azalışlarını telafi etmede yeterli olmamış ve ekonomik durgunluk derinleşmiştir.²⁰⁵

Şubat 2001 Krizi'nin Türkiye ekonomisi için en önemli kazanımı, yapısal dönüşüm ve reform sürecinin hız kazanmasıdır. Kriz sonrası dönemin yapısal dönüşümü ağırlıklı olarak kilit konumdaki regülasyon kurumlarının etkinliklerinin artırılması oluşturmuştur. Aynı zamanda koalisyon hükümeti, koalisyon içi tartışmalara rağmen kritik ve hassas alanlardaki yeniden yapılandırmaya yönelik yasal düzenlemeleri 1999-2002 döneminde gerçekleştirmiştir.²⁰⁶

4.3. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Kamu Maliyesine Etkileri

Enflasyonla Mücadele Programı, 22 Şubat 2001 tarihinde dalgalı kur sistemine geçişle birlikte fiilen ortadan kalkmış, 15 Mayıs 2001 tarihinde DSP-MHP-ANAP Koalisyon hükümeti tarafından IMF yönetimine yeni bir niyet mektubu açıklanmıştır.

tutulmuştur. Şubat krizinden sonra ise döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılması buna karşılık faizlerin denetim altına alınması ile faiz oranı artışları engellenerek dövize talep artmıştır. Sonuç olarak döviz kurları yükselmiştir.

²⁰⁴Aytaç Eker vd., age, ss.326-328

²⁰⁵Hayal Ayça Şimşek, agm, s.58

²⁰⁶M.Okan Taşar, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, s.80

“Turkey’s Transition Program: Strengthening The Turkish Economy” başlığı ile program, önceki programı devam ettirmekle birlikte, özellikle bankacılık sisteminin güçlendirilmesine yönelik yapısal unsurları da taşımıştır. Yeni niyet mektubu 18 Ocak 2002 tarihinde IMF tarafından kabul edilmiştir. “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” olarak isimlendirilen program çözüm aranan Şubat 2001 krizini mali sistem ve bankacılık sisteminin yapısal işleyişindeki aksaklıklara bağladığı için kamusal ve finansal reformlara ağırlık vermiştir.²⁰⁷

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı “Makroekonomik Politikalar” başlığı altında maliye politikası tedbirlerini açıklamıştır. Kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması düzenlemelerinin kamu finansmanına büyük bir yük getirmesi, TL’nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselme borç servis yükünü ağırlaştırmıştır. Kamu borç stokunun kontrol altında tutulması için faiz dışı fazla verilmesi programın kamu maliyesine ilişkin temel unsuru kabul edilebilir.²⁰⁸

²⁰⁷M.Okan Taşar, agm, s.81

²⁰⁸Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s.24, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (04.01.2017)

Tablo 18 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında Faiz Dışı Denge Hedefleri

Faiz Dışı Denge/GSMH (%)	1999	2000	2001	2002
Toplam Kamu	-1,9	2,8	5,5	6,5
Konsolide Bütçe	1,5	4,6	5,1	5,6
KİT'ler	-1,5	-1,5	0,1	0,5
Diğer Kamu	-1,9	-0,3	0,3	0,4

Kaynak:Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (04.01.2017)

Programda faiz dışı fazla hedefi 2001 yılı için %5,5, 2002 yılı için %6,5 olarak belirlenmiştir. Konsolide bütçe fazlasının ise 2001 yılında %5,1, 2002 yılında %5,6, KİT'ler başta olmak üzere diğer kamu hesaplarında %1,8 olan faiz dışı açığın 2001 yılında %4, 2002 yılında %9 fazlaya dönüşmesi hedeflenmiştir.

Tablo 19 Konsolide Bütçe Hedefleri (GSMH'ya Oran %)

	1999	2000	2001
GELİRLER	23,9	25,9	25,5
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	21,8	20,5	19,7
FAİZ DIŞI DENGİ	2,1	5,4	5,6
FAİZ DIŞI DENGİ (MB karları, faiz ve özelleştirme gelirleri hariç)	1,5	4,6	5,1

Kaynak: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (04.01.2017)

Program konsolide bütçe bağlamında gelirlerde artış ve faiz dışı harcamalarda düşüş hedeflemiştir. Bu şekilde net faiz dışı denge 2000 yılında %4,6 iken 2001 yılında %5,1 olacaktır. Programın harcamalara ilişkin tedbirleri şu şekildedir,²⁰⁹

- Faiz dışı harcamalarda nominal artışın GSMH'nın nominal artışının altında tutulmaması, bu çerçevede 2001 yılında 2000 yılına kıyasla harcamalarda %9 oranında reel bir azalma hedefi,
- Kamu harcamalarının disiplin altına alınarak azami tasarrufun sağlanması, bu amaçla Kamu Tasarruf Genelgesi'nin titizlikle uygulanması. Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaja gidilmesi,
- Diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artışların kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nın 1,5'i kadar tasarruf sağlanması,

²⁰⁹Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ss.26-27

- Bütçe cari transferlerinde yapılacak kesintilerle GSMH'nin %0,3'ü oranında tasarruf sağlanması,
 - Kamu bankalarının faiz farkı ödemelerinin karşılanması amacıyla GSMH'nin %0,2'si oranında ödenek konulması, ödenek aşımına yol açan yükümlülüklerin ise verilmemesi,
 - Toplam memur sayısında artışa gidilmemesi, sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç personel alımının sadece çok olağanüstü ve kuruluşların etkinliği açısından çok gerekli olduğu durumlarda yapılması,
 - Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaleti amacıyla olmayan maaş ve ücret artış taleplerinin dikkate alınmaması,
 - Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmaması ve yıllara sari ihalelere gidilmemesi,
 - Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiçbir önerinin geri getirilmemesi,
 - KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılması, bu bağlamda personel sayısının arttırılmaması, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıntıya gidilmesi, cari harcamaların kontrol altına alınması, yatırım harcamalarının rasyonelize edilmesi,
 - Tarımsal destekleme fiyatlarının öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde arttırılarak ve kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak miktar kısıtlamasına gidilmesi,
 - Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarının disiplin altına alınması,
 - Taşıt Kanunu'nun etkin bir şekilde uygulanması ve kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması
- Programda hedeflenen gelire ulaşmak için şu düzenlemeler yapılmıştır;²¹⁰
- 2000 yılı sonunda alınan vergi artırımına ilişkin tedbirlerin titizlikle uygulanması,
 - Akaryakıttaki otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilmesi ve Akaryakıt Tüketim Vergisinin enflasyon ölçüsünde ayarlanması, ATV tahsilatının GSMH içindeki payının %2,8 olması,

²¹⁰Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s.28

- Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımının genişletilmesi,
- Enerji ve petrol başta olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatlarının kurdaki değişiklik, artan maliyet ve ekonomideki gerçeklikler göz önüne alınarak geciktirilmeden düzenlenmesi,
- Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimlerinin artırılması,
- Vergi tahsilatının artırılması amacıyla vergi gecikme, faiz ve cezalarının enflasyonla uyumlu biçimde artırılması,
- Kamu kağıtlarına olan bireysel talebin artırılması için bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması

Programda ayrıca, kamu kesimi finansmanını sadece iç kaynaklarla karşılamının mümkün olmadığı, dış finansman amacıyla uluslararası kuruluşlar ve gelişmiş ülkelerle müzakerelerde bulunulacağı vurgulanmıştır.²¹¹

Tablo 20 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (2000-2002)

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Faiz Dışı Fazla (Bin TL)	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%)
2000	46.705.028	33.440.143	7.174.977	8,9
2001	80.579.065	51.542.970	12.026.131	12,1
2002	115.682.350	75.592.324	11.780.633	10,0

Kaynak : <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile mali disiplin için maliye politikasının faiz dışı bütçe fazlası hedefine yönelik olarak yürütülmesi ilkesi getirilmiş, aynı zamanda TCMB Kanunda yapılan değişiklikler ile para politikasının birincil amacı fiyat istikrarı olduğu hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede TCMB bu amaca yönelik olarak politika araçlarını seçme ve uygulama bağımsızlığına kavuşturulmuştur. 2001 sonrası dönemde hükümetin programa bağlılığı ve TCMB'nin konu ile ilgili kararlılığı sonucu enflasyon oranı 2004 yılında tek haneli rakama düşmüştür. Uygulanan para ve maliye politikaları, fiyat düzeyinin mali teorisi yaklaşımına uygun bir sonuç vermiş, maliye politikasının

²¹¹Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s.28

birincil fazla hedefi çerçevesinde mali disiplinin arttığı bir ortamda TCMB enflasyonu düşürmeye yönelik etkin politikalar yürütebilmiştir.²¹²

Program uygulamalarının olumlu bir sonucu, üretim düşüşlerini engelleyememesine rağmen krizin denetim altına alınmasında etkili olmuştur. Programda öngörülen serbest dalgalı kur rejimi aniden ortaya çıkacak panik dalgalarının para krizlerine dönüşmesini önleyebilme gücüne sahiptir. Programda ayrıca, bankacılık sisteminin yeniden sermayelendirilmesi sürecinde enflasyon hedeflerinden sapılmaması için kamu borç yükünün artması tercih edilmiş, hedeflenen faiz dışı bütçe fazlaları, kamu gelirlerinin arttırılmamasından çok kamu harcamalarının daraltılmasıyla açıklanmıştır. Öte yandan programla birlikte ekonomiye duyulan güven artmış, 2002 itibariyle ekonomik belirsizlikler ortadan kalkmıştır. Bu duruma paralel olarak faiz oranlarının düşme eğilimi ve özel sektör dış finansman imkanlarının gelişmesi ekonomiyi beklenenin üzerinde bir büyüme sürecine sokmuştur.²¹³

Tablo 21 Temel Ekonomik Göstergeler (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
GSYH (%)	6,8	-5,7	6,2	5,3	9,4
Fiyat Değişim (%) TÜFE Yıl Sonu	39,0	68,5	29,7	18,4	9,4
Bütçe Açığı / GSYH (%)	7,87	11,89	11,47	8,84	5,21
İç Borçlar (Milyon \$)	58,395	99,720	99,526	167,262	167,262
Dış Borçlar (Milyon \$)	43,636	45,513	61,623	68,583	64,714

Kaynak : <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Tablo 21.program uygulamasını takip eden birkaç yıllık süreçteki gelişmeleri temel ekonomik büyüklükler bazında göstermektedir. Ekonomik büyüme (GSYİH artışı) 2001 yılında % -5,7 noktasından 2002 yılında % 6,2'ye yükselmiştir. Enflasyon oranı ise (TÜFE) keskin bir biçimde düşüş göstermiş, programın açıklandığı yıl olan 2001'de % 68,5 olan oran, 2002'de %29,7'ye düşmüş, 2004 yılında ise tek haneli

²¹²Metin Bayrak ve Osman Cenk Kanca, agm, s.95

²¹³M.Okan Taşar, agm, ss.85-87

rakama % 9,4'e inmiştir. Kamu borçlanması ise iç borç stok artışı dış borç stok artışından çok daha yüksek seyretmiştir. Enflasyonla mücadele politikasında iç borçlanmanın tercih edilmesi bu artışın temel nedenidir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonuçları genel bir çerçevede değerlendirildiğinde ise başarısının sınırlı olduğu görülmektedir. Uygulanan vergi politikaları sonucu vergi gelirlerinin yetersiz kalışı kamu harcamalarının vergiler yerine iç borçlanmayla finanse edilmesi, iç borç yükü yanı sıra bankaların karşılıksız döviz yükümlülüklerini içeren açık pozisyonlarını arttırmış, bankaların uluslararası finans piyasalarındaki kırılganlıkları derinleşmiştir. Kamu harcamalarının kamu gelirleri yerine bankacılık sisteminin dışarıdan getirdiği sıcak para akımları ile karşılanması ve Merkez Bankası'nın para piyasaları üzerinde denetim gücünü zamanla kaybetmesi maliye politikalarının para politikasını ikame eder hale gelmesine neden olmuştur. Diğer taraftan yapısal reformların²¹⁴ çoğu Meclis'ten geçmesine karşın siyasi ve ekonomik belirsizlikler etkin uygulamaları engellemiştir. Program uygulama sonucu dönemsel olarak reel sektörde üretim, yatırım ve tasarruflar; finansal sektörde ise kredi ve fon kullanım olanakları gibi ekonomik ve finansal değişkenlerde olumsuzluklar ortaya çıkarmıştır.²¹⁵

4.4. 2002 Sonrası Kamu Mali Dengesi

2001 yılında yaşanan kriz ve takibinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birlikte krizden çıkma yönünde ciddi adımlar atan Türkiye ekonomisi, 2003 yılından itibaren küresel gelişmelerin de desteği paralelinde büyüme sürecine girmiştir. 2002-2007 döneminde büyüme oranlarındaki yükselme, ihracat ve üretimde sağlanan artışlar, enflasyon oranlarındaki düşüş ekonomide belli başlı iyileşmelerdir. Söz konusu pozitif gelişmelere karşın cari açıkta artışlar yaşanmış fakat küresel likidite rahatlığı ile finansman sorunu giderilmiştir. 2009 yılı Türkiye ekonomisi açısından zor bir yıl olmuştur. Küresel krizin finansal kaynaklı olmasına karşın sonuçları itibariyle etkisi en yoğun reel sektörde hissedilmiştir. 2001 sonrası kamu maliyesi ve bankacılık sektörü

²¹⁴Şeker yasası, tütün yasası, borçlanma yasası, telekom yasası vb.

²¹⁵Hayal Ayça Şimşek, agm, s.60

altyapı iyileştirmeleri ve bu dönemde gerçekleştirilen vergi destekleri²¹⁶ sayesinde krizden sınırlı düzeyde etkilenilmiştir.²¹⁷

2001 krizi sonrası “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, 2002 seçimleri sonrası tek başına iktidar olan AKP hükümetinin IMF ile birlikte düzenlediği yeni stand-by çerçevesinde hazırladığı program, 2005 yılındaki stand-by programları, 2001 krizi sonrası dönemi kapsayan makro ekonomik politikaların genel çerçevesini oluşturmuştur. Politikaların genel çerçevesini şu üçlü oluşturmaktadır; (i) Sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması (ii) Sıkı para ve (2006’dan itibaren) enflasyon hedeflerine dayalı Merkez Bankası politikası (iii) Özellikle finansal sektör istikrarını sağlamaya yönelik bankacılık alanında ve diğer alanlarda yapısal reformlardır.²¹⁸

Uygulamaya konulan mali program çerçevesinde faiz dışı fazla oluşturma odaklı daraltıcı politikaların olumlu sonuçları 2002-2006 döneminde gözlemlenmiştir. Kamu mali dengeleri açısından temel alınabilecek unsurlarda 2001 yılına nispeten iyileşmeler görülmüştür. Kamu açıklarının ve kamu borçlanma gereğinin azalması, faiz transferlerinin bütçedeki oranındaki düşüş gerçekleşen olumlu gelişmelerdir.

4.5. 2007 Küresel Krizin Kamu Mali Dengesine Yansımaları

Dünya ekonomisi özellikle 2000-2008 döneminde başta ABD olmak üzere genel bir durgunluk sürecine girmiş, özellikle 2000-2004 döneminde ABD hükümetinin yurt içi piyasasını canlandırma amaçlı uyguladığı düşük faiz ve gevşek maliye politikaları durgunlukla mücadelede fayda sağlamasına karşın düşük faiz politikasının gayrimenkul piyasalarında yol açtığı durgunluk maliyetlerinin reel piyasalara ve dış piyasalara yansımaları nedeniyle dünya çapında küresel bir kriz söz konusu olmuştur.²¹⁹ 2008 yılında küresel bir kriz niteliğine bürünen kriz, mortgage kredilerinin menkul kıymetleştirilmesi

²¹⁶Varlık Barışı uygulaması, vergi borçlarının taksitlendirilmesi, ÖTV ve KDV indirimleri, KOBİ’lere kurumlar vergisi muafiyeti, istihdam destekleri

²¹⁷Fatih Acar (2013), “Türkiye Ekonomisine Genel Bakış (2001-2013)”, Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, s.17

²¹⁸Ebru Voyvoda (2012), “Türkiye Ekonomisinde Kamu Maliye Politikaları ve Büyüme İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni 2012/72, ss.1-2

²¹⁹Hayal A. Şimşek ve Asuman Altay (2009), “Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Sayı: 528, s.11

olarak algılanmasına karşın, krizin oluşumunda Glass-Steagall yasasının²²⁰ kaldırılması ve sanayileşmiş ülkelerin genişletici para politikası uygulamalarının da etkisi mevcuttur.²²¹

2007 yılında ABD’de çoğu ülkenin bankacılık sistemini etkileyen ciddi bir finansal dalgalanma yaşanmıştır. ABD’de mortgage tahvilleri ile başlayan kriz 2007 ortalarında bir likidite krizine dönüşmüştür. 2007 ikinci çeyreğinden sonra krize dönüşen süreçte mortgage kredilerinin geri ödemelerinde yaşanan aksaklıklar sistemin tamamını olumsuz etkilemiştir. ABD’de hükümet politikalarının tüketime dayalı politikalar üzerine kurulması ve ekonomik hareketliliğin inşaat sektörüne dayandırılması nedeniyle konut fiyatlarındaki ani değişim, ekonomik ve finansal göstergeleri olumsuz etkilemiş, inşaat ve sigortacılık başta olmak üzere konuta bağlı sektörlerde başlayan yavaşlama hızlı bir şekilde makro ekonomik göstergelere yansımıştır.²²²

ABD’de başlayan krizin küresel bir finansal krize dönüşmesinin ana nedeni dünya yatırımcılarının teminatlı borç senetleri piyasasında yer almalarıdır. İlk etapta krizden Kuzey Amerika, Avrupa, Avustralya ve Asya’daki yatırımcılar etkilenmiştir. Kriz, hane halkları ve firma bilançolarını olumsuz etkileyerek ekonomik bir krize dönüşmüştür. 2007 yılında ABD’de tüketimin kısılması başlanması ve finans sektöründeki kayıplardan dolayı küresel ekonomi durgunluk sürecine girmiştir. Finansal kriz 2007 yılının ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerde başlamış, 2008 yılında²²³ gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına almaya başlamıştır. Bu ülke gruplarında kriz ile birlikte önemli borsa kayıpları yaşanmış, ülke paraları değer yitirmiş, risk primleri artmış, yabancı sermaye akımları ve banka borçlanmaları azalmıştır. Küresel düzeyde ise merkez bankaları ve düzenleyici otoriteler riskleri görememiş veya gerekli önlemleri

²²⁰Glass-Steagall yasası Büyük Dünya Depresyonu sırasında çıkarılmış bir yasadır. Yasa ile ticari bankalarda mevduatı olan mudilere belli bir tutara kadar devlet sigortası getirilmiş, spekülasyonlardan korunmuşlardır. Yatırım bankaları ise garanti kapsamı dışında kalmış, spekülasyon kazanç isteyen yatırımcılar yönlenmiştir. 1980 ve 1990’lı yıllarda yasaya getirilen düzenlemeler ile ticari bankaların riski yüksek menkul kıymetler sektörüne girişleri serbest bırakılmıştır.

²²¹Serpil Ağcakaya ve Ökkeş Yücel (2016), “Küresel Ekonomik Krizlere Panoramik Yaklaşım”, “Kriz, Disiplinlerarası Bir İnceleme”, Ekin Yayınevi, s.102

²²²Serpil Ağcakaya ve İsmail Sadık Yavuz (2008), “Piyasanın Çılgılığı: Yirmi Birinci Yüzyıl İktisadında Bir Dönüm Noktası Mı?”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 45, Sayı: 526, ss.8-13

²²³Gelişmekte olan ülkelerin krizden daha geç etkilenme nedenleri, rezerv varlıklarının artışı, kamu net borç stokunun azalması ve ülke içinde döviz ile borçlanmanın sınırlandırılmasını hedefleyen maliye politikalarıdır.

zamanında alamamıştır. Kriz oluştuktan sonra ise hükümetler kurtarma paketleri açıklamaya başlamışlardır.²²⁴

Küresel krizin Avrupa ayağı ciddi bir borç krizine dönüşmüştür. Krizden önceki süreçte Avrupa ülkelerinin ucuz ve bol sermayeye ulaşma imkanına kavuşması, özellikle ABD, İspanya ve İrlanda bankalarının konut sektörüne yönelik yüksek riskli krediler vermesi ve bu kredilerin finansal varlıklar yoluyla tüm Avrupa'ya yayılması, Avrupa borç krizini hazırlayan süreçlerdir.²²⁵ Bankalara verilen destekler kamu borçlarını hızla arttırmış ve özellikle Yunanistan, Portekiz, İrlanda, İtalya, İspanya gibi ülkeler borçlarını geri ödemekte zorlanır hale gelmişlerdir. 2010 yılında Yunanistan'da başlayan kriz önlemlerin gecikmesi dolayısıyla²²⁶ diğer yüksek borçlu ülkelere sıçrayarak krizi derinleştirmiştir. Kriz sürecinde ülkelerin kamu finansman yapısı incelendiğinde ise ülkelerin çoğunluğunun borçlanma verilerinin Maastricht kriterlerinin²²⁷ üstünde yer aldığı ve özellikle Yunanistan, Portekiz, İrlanda, İtalya, İspanya'da artış eğiliminin yavaşlamadığı görülmektedir.²²⁸

²²⁴Hüseyin Ali Kutlu ve N.Savaş Demirci (2011), “*Küresel Finansal Kriz (2007-?)Ortaya Çıkarıcı Nedenler, Krizin Etkileri, Krizden Kısmi Çıkış ve Mevcut Durum*”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı: 52, ss.128-129

²²⁵Kriz öncesinde çoğu ülkede kamu ve özel sektör harcamaları artmış, tüketim ve konut sektörüne bağlı büyümenin verdiği güvenle borçlanma olağan hale gelmiştir.

²²⁶Borç krizinin derinleşmesinden dolayı borçlu ülkeleri desteklemek amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirilmiş ve ülkeler arası yakınsama sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak önlemlerin gecikmeli olarak alınması borç krizinin hızlanması ve yayılması sonucunu doğurmuştur.

²²⁷Borç /GSYH oranının %60'tan, Bütçe Açığı / GSYH oranının %3'ten fazla olmaması

²²⁸Levent Yahya Eser ve Mehmet Ela (2015), “*Avrupa Borç Krizi: Nasıl, Neden ve Nereye?*”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 10(1), ss.228-229

Tablo 22 AB Ülkelerinde Kamu Borcu / GSYH (%)

Yıllar	EU 28	Almanya	Yunanistan	İspanya	İtalya	Portekiz	İrlanda
2001	-	57.6	107.1	54.2	104.7	53.4	33.2
2002	59.2	59.2	104.9	51.3	101.9	56.2	30.6
2003	60.7	62.9	101.5	47.6	100.5	58.7	29.9
2004	61.3	64.7	102.9	45.3	100.1	62	28.2
2005	61.8	66.9	107.4	42.3	101.9	67.4	26.1
2006	60.4	66.3	103.6	38.9	102.6	69.2	23.6
2007	57.8	63.5	103.1	35.5	99.8	68.4	23.9
2008	60.9	64.9	109.4	39.4	102.4	71.7	42.4
2009	73	72.4	126.7	52.7	112.5	83.6	61.8
2010	78.5	81	146.2	60.1	115.4	96.2	86.8
2011	81	78.3	172.1	69.5	116.5	111.4	109.1
2012	83.8	79.6	159.6	85.4	123.3	126.2	120.1
2013	85.5	77.2	177.7	93.7	129	129	120
2014	86.8	74.7	180.1	99.3	132.5	130.2	107.5
2015	85.2	71.2	176.9	99.2	132.7	129	93.8

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410> (15.05.2016)

Tablo 22. AB üyesi ülkelerinin (28 üye ülke) ortalama ve seçilmiş bazı ülkelerin borç stokunun GSYH oranını göstermektedir. Bilindiği üzere bu oran Maastricht kriterlerinde en fazla %60 olarak belirlenmiştir. 28 üye ülkede söz konusu oran 2009 yılına kadar üst limit civarında seyretmesine karşın 2009 yılı ve sonrasında %60 sınırının oldukça üstüne çıkmış ve bu limit aşımı süregelmiştir. Avrupa'nın çekici ekonomisi konumundaki Almanya'da da kamu borçlanması Maastricht kriterlerinin üzerinde seyretmiştir. Avrupa Birliği üye ülkeleri içinde en büyük borç stoku kuşkusuz Yunanistan'a aittir. 2014 yılı itibarıyla toplam kamu borcunun GSYH oranı %180'e yükselmiştir. 2007 krizinden kamu borç dengeleri en fazla ülke İrlanda olmuştur nitekim kriz öncesi borç/GSYH oranı %20-30 bandında seyreden ülke krizle birlikte %100'lerin üzerinde seyreden bir oranla karşılaşmıştır.

Küresel kriz döneminde tüm dünyada yaşanan likidite sıkıntısı nedeniyle büyümeyi gerçekleştirecek olan tüketim ve yatırım harcamaları artışında para politikası yetersiz kalmış, toplam talebi genişletme aracı olarak maliye politikası en güçlü araç konumuna geçmiştir. Pek çok ülke krizden çıkış amacıyla ekonomik teşvik programları devreye sokmuş ve bunları finansmanı ağırlıklı olarak vergi indirimleri ve kamu harcamaları genişletilerek sağlanmıştır.

2001 yılı sonrası dünya finans piyasalarındaki likidite bolluğundan Türkiye de faydalanmış fakat küresel krizle birlikte bu bolluk sona ermiştir. 2001 krizinde

Türkiye’de bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması²²⁹ ülkenin finansal piyasalarının küresel krizden yoğun bir biçimde etkilenmesinin önüne geçmiş ancak reel sektör oldukça etkilenmiştir. Türkiye’de krizin etkileri özellikle 2008 yılının özellikle ikinci yarısından itibaren hissedilmeye başlanmıştır. Kriz sonrası uluslararası piyasalardan sağlanan fonların önemli ölçüde azalması dış borçlanma maliyetlerini ve imkanlarını zorlaştırmış, dış kaynak ihtiyacı yüksek olan Türkiye’yi olumsuz etkilemiştir. Bunun yanı sıra Türkiye’nin en büyük dış ticaret ortağı olan Avrupa ülkelerinin kriz nedeniyle yaşadığı durgunluk, Türkiye’nin ihracatını olumsuz etkilemiştir.²³⁰

Tablo 23 Türkiye Ekonomisinin Küresel Kriz Sonrası Makro Ekonomik Göstergeleri (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Büyüme Oranı	4,7	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,1	4,2	2,9	4,0
Cari İşlemler Dengesi/ GSYH	-5,7	-5,3	-1,8	-6,1	-9,6	-6,1	-7,7	-5,5	-4,5
İşsizlik Oranı	9,2	10,0	13,1	11,1	9,1	8,4	9,0	9,9	10,2
Enflasyon Oranı*	8,4	10,1	6,5	6,4	10,5	6,2	7,4	8,2	8,8

Kaynak : <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016) * (TÜFE Yıl Sonu)

Tablo 23. Türkiye’nin küresel kriz dönemi ve izleyen süreçteki temel makro ekonomik göstergelerini vermektedir. Türkiye’nin büyüme oranı krizin etkisinin görülmeye başladığı 2008 yılından itibaren düşmeye başlamış, 2009 yılında -4,8 seviyesine kadar düşmüştür. Sanayi üretimindeki düşüşler bu küçülmenin temel nedenidir. KDV ve ÖTV indirimlerini de içeren 6. kurtarma paketinin etkisiyle önemli bir iyileşme sağlanarak 2010 yılında büyüme oranı %9,2’ye yükselmiştir. Benzer şekilde işsizlik oranı 2009 yılında rekor seviyeye yükselmiş (%13,1), takip eden 2010 ve diğer yıllarda düşüşe geçmiştir. Krizin neden olduğu talep düşüşleri ve ekonomik daralma Türkiye’yi de etkilemiş, özellikle ihracata dayalı üretim yapan tekstil, beyaz eşya gibi sektörlerde işten çıkarmalar gözlenmiştir.

Enflasyon oranı krizin Türkiye’de hissedilmeye başlandığı 2008 yılında iki haneli rakama yükselerek %10,1 seviyesine ulaşmıştır. Takip eden süreçte (2011 hariç)

²²⁹Kriz döneminde sermaye yeterlilik oranları ile güçlü bir yapıda olması ve riskli enstrümanlara yatırım yapılmamış olması

²³⁰Cemil Ertuğrul vd. (2010), “Küresel Mali Krizin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, Akademik Fener Dergisi, Sayı: 13, ss.62-63

tek haneli rakamlarda seyretmeye devam etmiştir. 2007 ve 2008 yılının ilk yarısında yüksek fiyatlı petrol ve emtia fiyatları dış kaynaklı enflasyona neden olmuştur. Petrol ve emtia fiyatlarının düşüş trendine girmesi ve 2009 yılında da bu trendin devam etmesi enflasyonun gerileme nedenleri arasındadır. Ayrıca kriz ortamından dolayı yaşanan talep düşüşleri de enflasyon oranının seyrinde etkilidir. Küresel kriz kaynaklı talep daralması yanı sıra küresel belirsizlik algısı ihtiyati tasarruf eğilimini arttırmış, iç talep daralmasında etkili olmuştur. Küresel krizden dış ticaret dengesi de etkilenmiştir. Özellikle en büyük dış ticaret ortağı olan ABD ve Avrupa Birliği'nin ekonomik durgunluğu 2009 yılında ihracatı geriletmiştir. Ayrıca dış talep düşüşleri üretimi ve dolayısıyla üretimde kullanılan ara malı ithalatını da azaltmış, bu durum dış ticaret dengesine yansımıştır.²³¹

Türkiye'de küresel krizin etkilerini hafifletmek amacıyla öncelikle para politikası tedbirlerine²³² başvurulmuş, yetersiz kalması durumunda ise maliye politikası tedbirleri gündeme gelmiştir. Krizle birlikte ekonomide kapasite kullanım oranlarındaki düşüşler ve işsizlik oranları artışları hükümeti gelirler ve harcamalar politikası temelli önlemler almaya itmiştir. Merkez Bankası'nın faiz indirimi ve likidite desteği politikalarına ek olarak hükümet tarafından bazı sektörleri kapsayan KDV ve ÖTV indirimlerine gidilmiş ve Türkiye'yi dört bölgeye ayıran, bölgeler ve sektörler bazında uygulanacak olan teşvik paketi açıklanmıştır. Vergi indirimleri kısa sürede hedef sektörler açısından ilk etkisini göstermiş ve özellikle dayanıklı tüketim malı ve otomotiv sektöründe canlanmayı gerçekleştirmiştir.²³³

Krizden çıkış önlem paketinin harcamalar ayağında yatırımların canlandırılması amaçlanmıştır nitekim 2008 yılı son çeyreğinde kamu harcamalarındaki artışa karşın özel sektör yatırımlarındaki azalma²³⁴ büyümeyi olumsuz etkilemiştir. Kamu yatırımlarının özel sektör yatırımları için pozitif etkileri düşünülerek kamu yatırımlarının önceliklendirilmesi ve kamu yatırımlarına ayrılan kaynakların yüksek önceliğinin ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi benimsenmiştir.

²³¹Cemil Ertuğrul vd., agm, ss.63-67

²³²Likidite desteği kredileri, likidite maliyetini düşüren faiz indirimi vb.

²³³Birol Karakurt (2010), "Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye'nin Krize Maliye Politikası Cevabı", Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 2, ss.186-188

²³⁴2008 yılı son çeyreğinde özel sektör yatırımları %7,3 azalmış, kamu sektörü harcamaları %13,1 artmıştır. Kamu harcamalarındaki artışa rağmen özel sektör yatırımlarındaki azalış nedeniyle toplam yatırım harcamalarının büyümeye katkısı, 2007 yılı sonuna göre 2,6 puan azalarak 1,2 puan olmuştur.

Kriz tedbirleri kamu maliyesi üzerine ek maliyetler oluşturmakla birlikte, ana hedefin ekonomiyi canlandırmak olduğu düşünüldüğünde bu önlemlerin yerinde olduğu görülmektedir.²³⁵

Tablo 24 Türkiye'nin AB Tanımlı Genel Borç Stoku / GSYH (%)

	AB Tanımlı Borç Stoku (Milyar TL)	AB Tanımlı Borç Stoku / GSYH
2001	187,2	77,9
2002	259,3	74,0
2003	307,9	67,7
2004	333,2	59,6
2005	342,1	52,7
2006	352,9	46,5
2007	336,5	39,9
2008	380,1	40,0
2009	438,5	46,0
2010	464,6	42,3
2011	508,0	39,1
2012	512,3	36,2
2013	566,4	36,1
2014	586,0	33,5
2015	643,2	32,9

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=167> (15.05.2016)

Türkiye’de küresel kriz sonrası uygulanan maliye politikaları nitelik açısından makro ekonomik dengeleri sağlamaya yönelik istikrar politikalarının devamıdır. 2006 yılından itibaren hissedilen iç talep daralması, sıcak para çıkışları, ihracattaki düşüşe bağlı olarak cari açık artışı ve diğer açıklardan kaynaklanan durgunluk süreci Merkez Bankası’nın faiz indirimi temelli para politikası ve vergi indirimlerine dayalı maliye politikası uygulamalarına rağmen engellenememiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren teşvikler²³⁶ özel tüketim harcamalarında etkili olmuş, kamu açıkları ise harcama artışı ve vergi geliri düşüşüne bağlı olarak artış göstermiştir. 2009 yılında gelir arttırıcı politikalar hedefi ile birlikte mali disiplin korunmaya çalışılmıştır.²³⁷

²³⁵Birol Karakurt, agm, s.189

²³⁶ Otomobil, elektronik, konut alımlarında indirimler, KOBİ’lere yönelik teşvikler, Eximbank’a sağlanan sınırlı ihracat kredisi vb.

²³⁷Emine Fırat (2013), “*Ekonomik Kriz ile Mücadelede Maliye Politikasının Rolü*”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı:1, s.309

Tablo 25 Kamu Kesimi Finansman Dengeleri (2003-2014)

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Faiz Dışı Fazla (Bin TL)	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%)
2003	140.454.842	100.250.427	18.404.748	7,3
2004	141.020.860	110.720.859	26.188.489	3,6
2005	146.097.573	137.980.944	37.562.903	-0,1
2006	178.126.033	173.483.430	41.320.106	-1,8
2007	204.067.683	190.359.773	35.044.981	0,1
2008	227.030.562	209.598.472	33.229.215	1,6
2009	268.219.185	215.458.341	440.050	5,0
2010	294.358.724	254.277.435	8.217.473	2,4
2011	314.606.792	296.823.602	24.448.368	0,1
2012	361.886.686	332.474.895	19.004.256	1,0
2013	408.224.560	389.681.985	31.443.475	0,5
2014	448.752.337	425.382.787	26.543.767	0,6

Kaynak : <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Tablo 25. 2002 sonrası bütçe dengelerini ve kamu kesimi borçlanma gereğine ilişkin temel gerçekleştirmeleri göstermektedir. 2000 ve 2001 krizleri sonrası izlenen sıkı mali politikalar sonucunda bütçe gerçekleştirmelerinde olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği 2001 yılında GSYH'nın %12,1'i seviyesine kadar yükselmiş (bkz. Tablo 19), takip eden yıllarda ise ciddi düşüşler görülmüştür. Süreç içerisinde faiz dışı fazla arttırılmaya çalışılmış, 2001 yılında 12.026.131 bin TL olan faiz dışı fazla 2006 yılında 421.320.106 bin TL'ye kadar yükselmiştir. Aynı yıl kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı %-1,8 seviyesi ile en düşük değerine ulaşmıştır.

Söz konusu olumlu gelişmeler 2007 krizinin etkileri ile birlikte sekteye uğramaya başlamış, krizin etkilerinin en yoğun hissedildiği 2009 yılında faiz dışı fazla süreç içerisinde en düşük değerine (440.050 bin TL) düşmüş, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı ise en yüksek değerine (%5) yükselmiştir.²³⁸ 2008 yılında kriz sonrası uygulanan politikalar ile süreç yeniden pozitif bir döneme girmiş ve özellikle 2010 sonrası dönemde yeniden disipline girmesi sağlanmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği 2011 ve sonrasında GSYH'nın %1'ini geçmemiş ve faiz dışı fazla beklentiler yönünde gerçekleştirmeye devam etmiştir.

²³⁸Maastrich kriterlerinde yer alan bütçe açığının GSYH'nın %3'ünü geçmemesi sınırlaması Türkiye için de geçerli olup, süreç içerisinde 2009 yılında bu sınır aşılmıştır.

Tablo 26 Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi 2000-2015, Milyon \$

Yıllar	Cari İşlemler Dengesi
2000	-9.920
2001	3.760
2002	-626
2003	-7.554
2004	-14.198
2005	-20.980
2006	-31.168
2007	-36.949
2008	-39.425
2009	-11.358
2010	-44.616
2011	-74.402
2012	-47.961
2013	-63.608
2014	-43.552
2015	-32.228

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (29.04.2016)

Tablo 26. Türkiye'nin 2000 sonrası dönemdeki cari açığındaki gelişmeleri göstermektedir. 2001 krizini takip eden süreçte uygulanan istikrar programları ve mali disiplin ile birlikte ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler cari açığa yansımamış, 2001 yılında fazla veren dış ticaret dengesi (3.760 Milyon\$) takip eden yıllarda büyüyen açıklarla önemli bir sorun halini almıştır. Türkiye'de cari açığın artışı farklı nedenlere bağlamak mümkündür.²³⁹

- Cari açığın en temel nedenlerinden birincisi ülke içi tasarrufların yatırımlar için yetersiz kalmasıdır. Türkiye'de ülke içi tasarruflar 1992 yılında %23 düzeyinde iken 2011 yılında %12,8'e kadar düşmüştür. 2011 yılı itibarıyla yatırımların oranı ise %23,1'dir.
- Dış ticaretin açık vermesi cari açığın önemli bir diğer nedenidir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan liberalleşme süreci ihracata dayalı kalkınma modeline dayanmasına karşın uygulamada dış ticaret açığı kronikleşmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı %60'lar civarındadır,

²³⁹ Utku Altınöz (2014), "Cari Açık Sorununun Temel Nedenleri ve Sürdürülebilirliği: Türkiye Örneği", İGÜSBD, Cilt: 1, Sayı:2, ss.120-123

- Türkiye'nin enerji alanında dışa bağımlı oluşu ve enerji fiyatlarındaki yükselme bir diğer cari açık nedenidir nitekim cari açık içerisinde enerji ithalatının göz ardı edilemeyecek bir oranı mevcuttur,
- Türkiye'deki yabancı yatırım ve portföy yatırımlarının karlarının döviz şeklinde ülke dışına transferi cari açığın nedenlerindendir,
- Türkiye'de uygulanan genişletici para ve maliye politikaları cari açığı olumsuz etkilemektedir. İç talebi arttıran genişletici politikalar ithalatı arttırırken tasarruf eğilimini düşürmektedir. Genişletici maliye politikaları ise faiz artışı yaratarak yabancı sermaye girişini arttırmakta ve kur düşüşlerine neden olmaktadır.

4.6. 2000 Sonrası Kamu Açıklarının Azalmasında Etkili Olan Faktörler

Türkiye'nin 2000 yılı sonrası dönemde yaşadığı ekonomik krizler ve söz konusu krizleri takip eden süreçte uyguladığı maliye politikaları ve alınan önlemler genel olarak değerlendirildiğinde kamu mali disiplinin önemli ölçüde sağlandığı görülmektedir. 1990'lı yıllarla karşılaştırıldığında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı önemli ölçüde düşüş göstermiş ve Maastrich kriterleri ile uyumlu hale gelmiştir. Yaşanan bu iyileşmeler temelde bütçe gerçekleştirmeleri konusundaki disiplinli tutumdan kaynaklanmakta, kamu gelir-kamu harcaması dengelerinin sıkı maliye politikaları çerçevesinde sürekliliği ile mümkün olmaktadır.

4.6.1.Tahsilat Yönlü Gelişmeler

Türkiye'de kamu finansmanında yaşanan gerek yapısal gerekse işlevsel sorunlar kamu borçlanma gereğindeki artışın temel nedeni olmuştur. Kamu gelirleri açısından incelendiğinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nda da belirtildiği üzere, temel sorun vergi oranlarının yüksek olmasına karşın vergi tabanının dar oluşu, bundan ötürü vergi tahsilatının yetersiz kalması olmuştur. 2001 sonrası dönemde uygulanan kamu gelirleri politikalarında vergi temelli düzenlemelere gidilmiş, özellikle 2008 krizi sonrası ekonomiyi canlandırma ve küresel sermaye girişini destekleme amaçlı vergi indirimleri politikası uygulanmıştır. Öte yandan, 2000 sonrası dönemde özelleştirme

faaliyetleri hızlandırılmış, KİT'lerin kamu finansman dengesi üzerindeki olumsuz etkileri hafifletilmeye çalışılmıştır.

4.6.1.1.Vergileme

Türkiye'nin vergi gelirleri, özellikle Gelir ve Kurumlar Vergisi 1999 yılında sanayi yoğun bölgede yaşanan deprem dolayısıyla düşüş göstermiştir. Bu döneme ait kayıplar, 1999 yılında depremin ve 2000 yılında uygulamaya konulan ve IMF'nin desteklediği “Enflasyonla Mücadele ve Ekonomik İstikrar Programı”nın etkisiyle ek vergiler konularak giderilmeye çalışılmıştır. 2000 yılında Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Dahilde Alınan KDV ve Akaryakıt Tüketim Vergisindeki hedeflenen gelir tutarlarında gerileme gözlenmiştir. 2001 yılında peşin Kurumlar Vergisi oranı %20'den %25'e çıkartılarak Gelir ve Kurumlar Vergilerinin üçer aylık dönemler halinde ödenmesi sağlanmıştır.²⁴⁰

Öte yandan 2000 yılı ve takip eden süreçte kriz dönemlerinde vergileme alanında çeşitli düzenlemelere gidilmiştir fakat çok başarılı olduğu söylemek zordur. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri Türkiye'de işletmeleri daha az vergi verme yoluna yöneltmiş, kayıt dışı üretim ile beraber istihdamla vergi yükümlülüğü altına girmeme eğilimi artmıştır. Krizin yarattığı kayıpları vergi kaçırarak telafi etmeye çalışan şirket sayısı bu dönemde artmış, diğer taraftan Türkiye'de vergi yükünün düşük olmasının nedenlerinden biri olan kayıt dışı ekonominin krizle birlikte alanı genişlemiştir. 2008 küresel krizinde alınan vergisel önlemler düzenleme niteliğinde değil, kamuoyunda “Varlık Barışı” olarak bilinen “Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Yasa Tasarısı” şeklinde gerçekleştirilmiştir. Tasarı ile gerçek ve tüzel kişilerin para, döviz, altın, hisse senedi, tahvil ve diğer menkul kıymetlerinin Türkiye'ye getirilmesi, taşınmazların kayda alınması ile milli ekonomiye kazandırılması, söz konusu kıymetlerin banka ve aracı kurumlar, vergi daireleri bildirimleri ile ve düşük oranlı bir vergi ödenmesi şartıyla kayıt altına alınması ve beyanlar referans alınarak inceleme ve soruşturmalardan muaf tutulması öngörülmüştür. İlaveten, gelir ve kurumlar vergisi

²⁴⁰Ramazan Armağan (2007), “Türkiye’de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, s.235

mükelleflerinin yurtiçi varlıklarının işletmelerine sermaye olarak koymaları teşvik edilmiştir.²⁴¹

01.08.2002 tarihinde Özel Tüketim Vergisi uygulamasına geçilmiştir.²⁴² 2003 yılında Vergi Barışı Kanunu²⁴³ kabul edilmiş, bu sayede toplam vergi gelirleri arttırılarak bütçe fazlası oluşturulmaya çalışılmıştır. IMF direktifleriyle tekrar ek vergilendirilmeye gidilmeye çalışılmış, mükelleflerin tepkisi sonucu beklenen gelir sağlanamamış, ancak Vergi Barışı Kanunu ile getirilen ödeme kolaylıkları bütçe gelirlerinin artışında önemli rol oynamıştır.²⁴⁴



²⁴¹Nesrin Candan, agm, s.83

²⁴²ÖTV ile AB müktesebatına uyum sağlanmış, toplam vergi gelirleri içerisinde %25-30 oranlarına yaklaşan ve hasılat ve verimliliği yüksek olan yeni bir vergi Türk Vergi Sistemi'ne dahil edilmiştir.

²⁴³25.02.2003 tarih ve 4811 sayılı

²⁴⁴Ramazan Armağan, agm, s.236

Tablo 27 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%) Bin TL

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirleri	Konsolide Bütçe Giderleri	Giderleri Karşılama Oranı (%)	Faiz Ödemeleri	Konsolide Bütçe Giderleri (Faiz Ödemeleri Hariç)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Faiz Dışı Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (%)
2000	26,503,698	46,705,028	56,7	20,439,862	26,265,166	100,9
2001	39,735,928	80,579,065	49,3	41,062,226	39,516,839	100,6
2002	59,631,868	115,682,350	51,5	51,870,659	63,811,691	93,4
2003	84,316,169	140,454,842	60,0	58,609,163	81,845,679	103,0
2004	101,038,904	152,169,930	66,4	56,488,490	95,681,440	105,6
2005	119,250,807	158,579,365	75,2	45,679,532	112,899,833	105,6
2006	137,480,292	178,126,033	77,2	45,962,709	132,163,324	104,0
2007	152,835,111	204,067,683	74,9	48,752,891	155,314,792	98,4
2008	168,108,960	227,030,532	74,0	50,661,305	176,369,257	95,3
2009	172,440,423	268,219,185	64,3	53,200,894	215,018,291	80,2
2010	210,560,388	294,358,724	71,5	48,298,762	246,059,962	85,6
2011	253,809,179	314,606,792	80,7	42,231,558	272,375,234	93,2
2012	278,780,848	361,886,686	77,0	48,416,047	313,470,639	88,9
2013	326,169,164	408,224,560	79,9	49,986,049	358,238,511	91,0
2014	352,514,457	448,752,337	78,6	49,913,317	398,839,020	88,4
2015	407.818.455	506.305.093	80,5	53.004.239	453.300.854	90

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_16.xls.htm (14.02.2016)

Tablo 27, 2000 sonrası dönemde vergi gelirlerinin faiz dahil ve faiz hariç kamu giderlerini karşılama oranını göstermektedir. Vergilerin 2000 ve 2001 yıllarında faiz dahil kamu harcamalarını karşılama oranı %50’ler civarında iken faiz hariç kamu harcamalarını karşılama oranı %100’ü aşkındır. Kuşkusuz bu durumun nedeni bu dönemde bütçeden faize ayrılan payın çok ciddi derecede yüksek oluşudur. Reel faizlerdeki düşüşle birlikte %50’ler civarında olan karşılama oranı %80’ler seviyesine kadar yükselmiştir. Faiz hariç kamu harcamalarını karşılama oranında ise 2000 yılında %100 olan oran ortalama %10-%20 aralığında düşüş göstermiştir.

Türkiye’de vergisel uygulamalarda 1980’li yıllarda başlayan neo-liberal politika etkileri 2000 sonrası dönemde daha yoğun bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır.

Küreselleşme ile birlikte yaşanan vergisel değişimler 2000 sonrası için şu şekilde özetlenebilir;²⁴⁵

- Vergi oranlarında indirimle gidilmiştir²⁴⁶, 2006 yılından itibaren %30 olan Kurumlar Vergisi oranı %20'ye indirilmiştir. Benzer şekilde Gelir Vergisinde tüm gelirler için oranlar %15-%35 aralığına çekilmiş ve vergi tarifesini dört dilime indirilmiştir,
- Dolaylı vergiler alanında yapılan mevzuat değişiklikleri ile bazı mal kalemleri üzerinden alınan vergi oranları düşürülerek dar ve orta gelir grubunda bulunanların vergi yükleri azaltılmaya çalışılmış, bunun karşısında özel tüketim tabi bazı malların vergi oranları arttırılmış, bu yöntemle dengeleme sağlanmak istenmiştir. Uygulamada ise 2008 krizi etkisiyle vergi oranlarında (elektronik, otomotiv vb.) dönemlik indirimlere gidilmiştir,
- 1 Ocak 2001 tarihinden itibaren üçüncü ülkelerden ithal edilen mallara uygulanan ithalat vergisi oranları, AB'nin üçüncü ülkeler için öngördüğü ortak gümrük vergisi oranı düzeyine indirilmiştir,
- 2006 yılında yürürlüğe giren 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu ile “örtülü kazanç” müessesesi kaldırılarak yerine “transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımı” müessesesi getirilmiştir,
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu çerçevesinde vergi cennetleri ile mücadeleye yönelik olarak zararlı vergi rekabeti uygulayan ülkelerde yerleşik kurumlara yapılan her türlü ödeme üzerinden %30 oranında vergi kesintisi yapılması öngörülmüştür,
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu çerçevesinde vergi sistemimizde vergi kayıp ve kaçığına yol açan ve vergiden kaçınmada kullanılabilen iştiraklere ilişkin işlemlerin düzenlenmesi amacıyla kontrol edilen yabancı kurum uygulaması vergi mevzuatımız kapsamına alınmıştır

2000 sonrası dönemde vergi mevzuatı yanı sıra vergi idaresinde de yeniden yapılandırma çalışmaları söz konusudur. Küresel boyutta vergi politikalarına uyumun kolaylaştırılması, çağdaş bir vergi sisteminin kurulması, mükelleflere daha iyi hizmet

²⁴⁵Osman Sariaslan (2010), “Küreselleşmenin Temel Türk Vergi Kanunlarına Etkileri”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 1, ss.345-354

²⁴⁶İndirimlerle amaçlanan küresel rekabete uyum ve yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi, kayıt dışı ekonomi ve vergi yükünün azaltılması ile dolaylı vergiler üzerine kurulu sistemi dolaysız vergilere yönlendirmektir.

verilmesi gibi amaçlar doğrultusunda 2005 yılında Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Yeniden yapılandırmada, klasik merkezci anlayış ve yapının terk edilmesi, mükellef odaklı organizasyon yapısına geçiş, kapasite, verimlilik ve liyakat yaklaşımları çerçevesinde iş ve görev tanımları yapma ve standartlar oluşturma amaçlanmıştır.²⁴⁷

Öte yandan, Türk Vergi Sistemi'nin yapısal sorunlarının büyük bir kısmı 2000 sonrası dönemde de devam etmektedir.

Tablo 28 Verginin Tabana Dağılımı (2011)

Mükellef	Gelir Vergisi		Kurumlar Vergisi		KDV	
	Tahakkuk	Pay (%)	Tahakkuk	Pay (%)	Ödenecek	Pay (%)
İlk 100 Mükellef	541	8	10.314	39	14.828	33
İlk 500 Mükellef	952	14	14.226	54	20.056	44
İlk 1000 Mükellef	1.213	18	15.913	60	22.428	50
İlk 1500 Mükellef	1.400	21	16.887	64	23.888	53
İlk 5000 Mükellef	2.139	32	19.607	74	28.334	63
Tüm Mükellefler	6.693	100	26.332	100	45.096	100

Kaynak: T.C Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.31

Türkiye’de Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve KDV’nin dar bir mükellef tabanına oturduğu ve yeterince yayılamadığı bir durum söz konusudur. 2011 yılında tahakkuk eden beyana dayalı gelir vergisinin %21’i ilk 1500 mükellef, %32’si ise ilk 5000 mükellef tarafından beyan edilmiştir. İlgili yılda toplam gelir vergisi mükellef sayısı 1,8 milyon kişidir. Kurumlar Vergisi açısından ise durum daha adaletsizdir. 2011 yılında tahakkuk ettirilen kurumlar vergisinin %39’u ilk 100 mükellef tarafından beyan edilmiştir. İlgili yılda toplam 624.800 kurumlar vergisi mükellefi bulunmaktadır. Benzer durum KDV’de de söz konusudur. 2011 yılında ilk 100 KDV mükellefi toplam

²⁴⁷Gonca Güngör ve Aykut Aydın (2011), “Küreselleşmenin Türk Vergi Politikaları Üzerine Etkisinin 1980 Sonrası Analizi”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt: 3, No: 2, s.74

ödenek verginin %33'ünü beyan etmiştir. İlgili dönemde KDV mükellefi sayısı 2,4 milyondur.²⁴⁸

4.6.1.2.Özelleştirme Gelirleri

Özelleştirme, “kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüsler ile varlıkların mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi” olarak tanımlanabilir. Özelleştirme kavramına, mülkiyeti kamuda kalmak şartıyla işletme hakkı devri, kiralama, yap-işlet-devret, kamu özel sektör işbirliği ve benzeri uygulamalar da eklenebilir. Özelleştirmenin kıstasları ise, mülkiyet değişimi, ticarileşme, bağımsız yönetim, hükümet politikalarının özel sektör lehine serbestleştirilmesi ve kamu sektöründe özel sektör idari yöntem ve ölçütlerinin uygulanmasıdır.²⁴⁹

1980’li yıllardan itibaren çoğu ülke özellikle girişimci performansını geliştirmek için özelleştirme, piyasaların serbestleştirilmesi ve regülasyon yönünde politika uygulamalarına başlamıştır. Özelleştirme uygulamaları, kamu varlıklarının mülkiyetinin tamamının ya da bir kısmının özel teşebbüslere devri ve bazı altyapı hizmetlerine özel sektörün imtiyaz sözleşmeleri aracılığıyla katılımının sağlanması şeklinde uygulanmaktadır.²⁵⁰

Özelleştirme uygulamalarının temel nedeni devlet işletmelerinin gösterdiği performans yetersizliğidir. Diğer nedenler ise şu şekilde sıralanabilir;²⁵¹

- Geniş halk kitlerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi kaygılarla düşük (hatta maliyetin altında tutulması) ve teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince firma içi fon yaratamaması,
- Siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikalarının bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açması,
- Yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlar.

²⁴⁸ T.C Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.30

²⁴⁹M.Necati Doğan, “*Rakamlarla Özelleştirme*”, T.C Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2012, s.7

²⁵⁰Uğur Emek (2001), “*Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon*”, İktisat, İşletme ve Finans, Yıl: 16, Sayı: 184, s.44

²⁵¹Uğur Emek, age, s.43

Özelleştirme, Türkiye açısından ele alındığında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetimlerinin kamu kesiminden özel kişi ve kuruluşlara devri olarak tanımlanabilir. Kamu hisselerinin %50’den fazlası özel kişi ve kuruluşlara devredildiğinde hem işletmenin sahipliği hem de yönetimi özelleştirilmiş olmaktadır.²⁵²

Kamu kesimi üzerindeki yükün hafifleterek kamu açıklarını kapatmak özelleştirmenin ana amaçlarındandır nitekim Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesinde ekonomik ve mali nitelikli amaçlar, sosyal ve politik amaçlara göre ön sıradadır. Hazine KİT’lere sübvansiyonlar ve sermaye artırımı yoluyla para aktarmaktadır. Hazinenin söz konusu yüküne ek olarak KİT’lerin finansmanı için Merkez Bankası kaynakları kullanıldığında enflasyon yaratılmaktadır.

Tablo 29 KİT’lerin Kamu Kesimi Borçlanma Gereği İçindeki Payı (GSYH Oranı %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
KİT	-0,79	-0,58	-0,44	-0,13	-0,49	-0,12	-0,03	-0,41	-0,64	-0,22	-0,05	-0,29	0,01
İşletmecisi	-0,86	-0,28	-0,31	-0,10	-0,17	-0,18	-0,06	-0,44	-0,73	-0,17	-0,05	-0,09	0,34
Özelleştirme Kapsam. Kuru	0,07	-0,30	-0,13	-0,03	-0,32	0,06	0,04	0,03	0,09	-0,05	0,00	-0,19	-0,33

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,155/kamu-kesimi-borçlanma-geregi-ve-finansmani.html> (10.08.2016)

Tablo 29, KİT’lerin gerek faaliyette bulunan gerekse özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarının kamu finansmanındaki borçlanma etkisini göstermektedir. İşletme konumunda bulunan KİT’lerin borçlanma gereği artmakta, özelleştirme kapsamında bulunanlar ise nispeten daha az bu etkiyi yaratmaktadır. KİT’lerin kamu kesimi borçlanma gereğindeki payı 2002 yılına nispeten ciddi düşüş göstermiştir. 2002 yılında %-0,79 olan payı, 2014 yılında fazlaya dönüşmüş, %0.01 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalan tesislerin tamamlanması veya yerine yeni tesisler kurulması amacıyla özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır. 1986 yılını takip eden süreçte hızlanmış, tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirilme kapsamına alınmasıyla yürütülmüştür. Günümüze kadar Özelleştirme İdaresi, 204 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapmış ve bu kuruluşlardan 194’ünde hiç kamu payı kalmamıştır.²⁵³

Özelleştirme uygulamaları sonucu elde edilen kaynakların kullanımı iki ana başlıkta toplanabilir. (i) özelleştirme kapsamında yer alan kuruluşlara yapılan

²⁵²M. Necati Doğan, agm, s.7

²⁵³Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Türkiye’de Özelleştirme”, s.10
www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm (25.11.2015)

ödemelerdir. 20,2 milyar \$ ile toplam kaynakların %32'sini oluşturmaktadır. Kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, ilgili kuruluşlara ödemeler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ve emeklilik primleri gibi kalemlerden oluşmaktadır. (ii) Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalardır²⁵⁴. Kamu Ortaklığı Fonu'nun kullanım alanı mevzuatla sadece baraj, otoyol, içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlıdır.²⁵⁵ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. Maddesi "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz" hükmünü taşımaktadır. Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin yatırımlarda ve genel bütçe harcamalarında kullanılmaması 4046 sayılı Kanun'da yer alır.²⁵⁶

²⁵⁴26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından günümüze Kamu Ortaklığı Fonu'na aktarma yapılmamıştır. 2001 yılı sonrasında yapılan aktarmalar Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilen tutarlardır.

²⁵⁵Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, agm, s.11

²⁵⁶M.Necati Doğan, age, s.36

Tablo 30 1990-2014 Dönemi Özelleştirme Gelir ve Giderleri (Bin \$)

Yıllar	Özelleştirme Gelirleri	Özelleştirme Giderleri	Net Gelir
1990	502.549	-131.793	370.756
1991	225.665	-29.342	196.323
1992	284.982	-127.359	157.623
1993	414.048	-62.271	351.778
1994	565.424	-73.054	492.370
1995	763.118	-317.755	445.363
1996	271.641	-139.469	132.172
1997	363.431	-220.004	143.427
1998	1.020.344	-665.354	354.989
1999	320.328	131.217	189.110
2000	2.737.789	-640.200	2.097.589
2001	421.919	-262.365	159.555
2002	1.102.294	-1.002.195	100.099
2003	457.153	-223.773	233.380
2004	896.473	-553.179	343.293
2005	3.122.849	-1.946.209	1.176.640
2006	9.778.131	-2.722.751	7.055.380
2007	9.105.123	-4.668.870	4.436.253
2008	6.165.133	-2.554.780	3.610.353
2009	1.621.733	-58.175	1.563.558
2010	2.603.169	-431.671	2.171.498
2011	1.857.244	-911.436	945.809
2012	3.558.156	-156.862	3.401.294
2013	6.739.398	-4.239.132	2.500.266
2014	6.106.208	-1.948.005	4.158.204

Kaynak: http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar/Attachments/654/Ekonomik%20ve%20Sosyal%20G%C3%B6stergeler_1950_2014.pdf (19.08.2016)

Tablo 30. 1990'dan 2014 yılına özelleştirme gelir-giderlerini ve özelleştirmeden elde edilen net kazancı göstermektedir. 1990 yılında 370.756 bin ABD doları olan özelleştirme net kazancı, 1990'lı yıllar boyunca dalgalı bir seyir izlemiş, 2005 yılı ve sonrasında ise dönem dönem yaşanan iniş çıkışlara karşın belirli büyüklüklere ulaşmıştır.

Türkiye'de özelleştirme faaliyetlerinin gelişimi incelendiğinde, başlangıcının diğer ülkelerle karşılaştırıldığında nispeten erken olmasına karşın uygulamaların gecikmeli gerçekleştiği görülmektedir. Özelleştirme uygulamalarının yeterli hukuki altyapı olmadan gerçekleştirilmeye başlanması, yürütmeyi durdurma ve iptal gibi süreçlere neden olmuştur. 1985-1994 yılları arasında özelleştirme mevzuatı oluşturulmamış, ancak 1994 yılından 2000'li yıllara kadar iyileşme sağlanarak

özelleştirme hız kazanmıştır. 2000, 2005 ve 2006 yıllarında gerçekleştirilen özelleştirme gelirlerinin dikkat çeken boyutlardadır.²⁵⁷

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının sermaye piyasaları yoluyla halka arz yönteminden ziyade blok satışlar yöntemi ile gerçekleştirilmesi servet dağılımını olumsuz etkilemiştir. Ayrıca özelleştirme gelirlerinin kamu varlıklarının arttırılmasında kullanılmamış, özel kişi ve şirketlere devredilmiştir. Söz konusu olumsuzluklara karşın, 2000 sonrası gerçekleştirilen özelleştirme işlemleri ile elde edilen gelirlerin kamu mali dengesinde olumlu etkilerini göz ardı etmek mümkün değildir.

4.6.2.Harcama Yönlü Gelişmeler

Türkiye’de 2000 ve 2001 krizlerini takip eden süreçte uygulamaya konulan istikrar programları ve 2002 yılında işbaşına gelen siyasal iktidarın gerçekleştirdiği kamu mali reformları süreç içerisinde sonuçlarını göstermiş ve kamu finansman dengelerinde iyileşmeler gözlenmiştir. Kamu mali disiplininin sağlanması çerçevesinde şekillenen istikrar programları, kamu harcamalarının kısıtlanması ve kamu gelirlerinin arttırılması esasına dayanmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi başta olmak üzere kamu kesiminin 2002’den günümüze gelen süreç içerisinde borçlanma gereğinde kayda değer iyileşmeler gözlenmiştir. Vergilemeye ilişkin tedbirler ve özelleştirme gelirleri yanı sıra harcama yönüyle incelendiğinde kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki değişim kamu borçlanma gereğinin azalmasında etkili olmuştur.

²⁵⁷İşıl Fulya Orkunoğlu (2010), “Özelleştirme ve Alternatifleri”, Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 22, ss.16-17

Tablo 31 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSYH Oranı %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçesi	11,6	8,84	5,42	1,25	0,61	1,63	1,83	5,54	3,65	1,37	2,08	1,18	1,34
KİT	-0,79	-0,58	-0,44	-0,13	-0,49	-0,12	-0,03	-0,41	-0,64	-0,22	-0,05	-0,29	0,01
İşletmecisi	-0,86	-0,28	-0,31	-0,10	-0,17	-0,18	-0,06	-0,44	-0,73	-0,17	-0,05	-0,09	0,34
Özelleştirme Kapsam.Kuru	0,07	-0,30	-0,13	-0,03	-0,32	0,06	0,04	0,03	0,09	-0,05	0,00	-0,19	-0,33
Mahalli İdareler	0,07	0,30	-0,05	-0,07	0,16	0,47	0,64	0,42	-0,09	-0,19	-0,02	0,15	-0,07
Döner Sermaye	-0,15	-0,26	-0,20	0,06	-0,05	-0,11	-0,07	-0,09	-0,13	-0,12	-0,04	-0,12	-0,05
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	0,03	0,03	0,04	0,02	-0,12	-0,09	0,01	-0,06	-0,03	-0,02	0,01	-0,05	-0,07
İşsizlik Sigortası Fonu	-0,79	-0,87	-0,78	-0,73	-0,75	-0,83	-0,80	-0,39	-0,35	-0,58	-0,54	-0,59	-0,63
Fonlar	0,00	-0,14	-0,35	-0,48	-1,19	-0,86	0,04	0,04	-0,04	-0,10	-0,46	0,17	0,09
TOPLAM KAMU	9,98	7,32	3,63	-0,07	-1,83	0,08	1,62	5,05	2,36	0,14	0,98	0,46	0,62
Toplam Kamu (Faiz+Özel Hariç)	-5,38	-6,02	-6,51	-6,70	-6,46	-4,51	-3,04	-0,30	-1,86	-2,95	-2,11	-2,04	-1,67

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,155/kamu-kesimi-borclanma-geregi-ve-finansmani.html> (10.08.2016)

Tablo 31. 2002-2014 döneminde kamu kesiminin borçlanma gereğinin GSYH içindeki payını birimler itibariyle göstermektedir. Merkezi yönetim bütçesinin borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı 2002 yılında %11,6 düzeyinden 2014 yılında %1,34 düzeyine gerilemiştir. Bu iyileşmede bütçede payı olan birimlerin harcamalarının azaltılarak disipline edilmesine yönelik uygulamaların payı rol oynamaktadır. Diğer taraftan yüksek maliyetli yatırım harcamalarında özel sektör ile işbirliği modellerinin tercih edilmesi kamu harcama yükünü azaltmış, mali alan yaratmaya yönelik çabalar olumlu sonuçlar vermiştir.

4.6.2.1.Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri

Kamu-özel sektör işbirliği, devletlerin sürekli artış içinde olan kamusal ihtiyaçları karşılayabilme konusunda yaşanan yetersizliklerinden dolayı özel sektörden kamusal alanda faydalanma girişimidir. Kamu özel ortaklığı modeli kamu hizmetlerinin

devletçe klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal ve hizmet sağlama modellerini içeren bir üst kavram olarak tanımlanabilir.²⁵⁸ Geniş bir ifadeyle, bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması²⁵⁹ yoluyla gerçekleştirilmesidir.²⁶⁰

Temel amacı, devlet ve özel sektör kapasitelerinin ortak bir hedef doğrultusunda bir araya getirilmesi olan PPP, 1980’lerde başlayan küreselleşme akımına paralel olarak İngiltere’de ilk uygulama alanını bulmuştur. 1980’li yılların başında özelleştirme uygulamalarının bir parçası olarak uygulanmaya konulan PPP, özel sektörün kamusal alana girmesine engel oluşturacak tüm unsurların kaldırılmasını içermektedir. 1992 yılında PPP modelinin genel çerçevesini oluşturan “Özel Sektör Finansman Girişimi” ilk yasal düzenleme olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere uygulamalarındaki başarının ardından diğer ülkeler de yöntemi uygulamaya başlamışlardır.²⁶¹

Kamunun bu modeli benimsemesinde en önemli etken, modelin kamu finansmanı açısından yeni bir imkan yaratmasıdır. Model ile birlikte kamu hizmetlerinin etkin ve ucuz temini sağlanmaktadır. Özellikle kaynak sorunu yaşayan gelişmekte olan ülkeler altyapı yatırımlarını hızlı gerçekleştirebilmektedirler. Ülke içerisindeki atıl sermaye üretime yönlendirilmekte veya devletin borçlanması yerine uluslararası sermayenin doğrudan altyapı projelerine yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Bu şekilde kamu dış kaynak sağlamada oldukça avantajlı bir şekilde kamu borç stoku artışının önüne geçerek kolay ve risksiz sermayeye kavuşmaktadır.²⁶²

Türkiye’de mevcut altyapının iyileştirilmesi yanı sıra ilave altyapı yatırımı ihtiyacına olan artışa karşın kamu kaynaklarının kısıtlılığı kamu özel sektör işbirliği projelerinin önemini arttırmıştır. 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapıtırılması Hakkında Kanun” ile yaygınlaşan ve otoyol, havaalanı, yat limanları, gümrük kapıları gibi farklı sektörlerde başarılı bir

²⁵⁸ Selman Sacit Boz, “*Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli*”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, s.283-284

²⁵⁹ Yöntemi klasik yöntemlerden ayıran en önemli özellik, özel sektör ile işbirliğinin sadece inşaat aşamasında değil işletme aşamasında da devamlılığıdır.

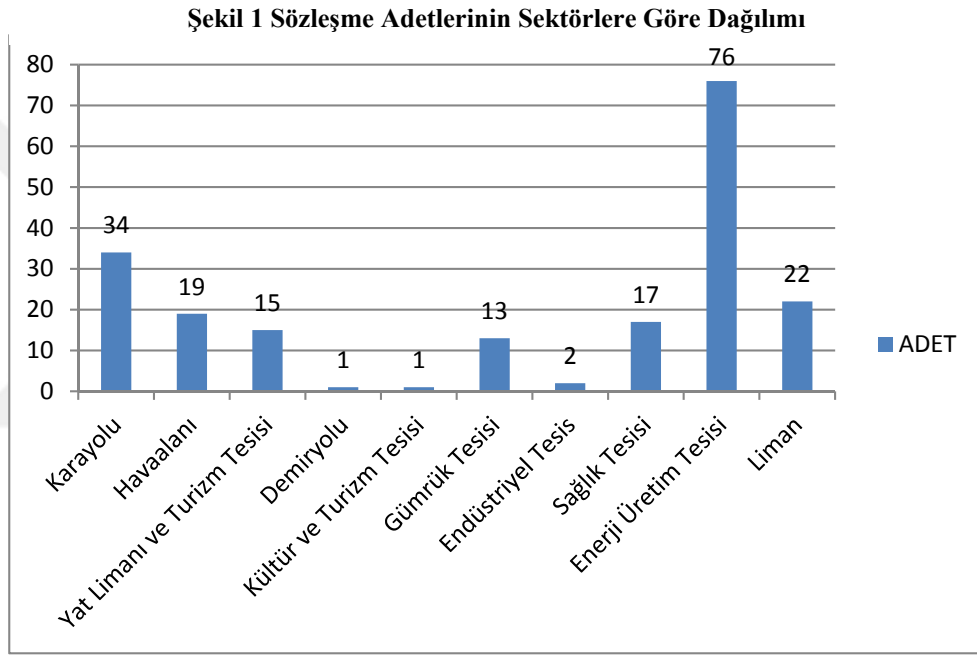
²⁶⁰ TC Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, “*Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*”, Kasım 2012, s.6

²⁶¹ Birol Kovancılar vd., “*Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*”, Gazi Kitabevi, 2007, s.192

²⁶² Birol Kovancılar vd., a.g.e, s.214

şekilde uygulanan kamu özel işbirliği projeleri, 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” kapsamında Yap-Kirala modeli gerçekleştirilen entegre sağlık kampüsleriyle yeni bir boyut kazanmıştır. 652 sayılı “Mili Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu” ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin kamu özel işbirliği yöntemiyle gerçekleştirilmesinin önü açılmıştır.²⁶³

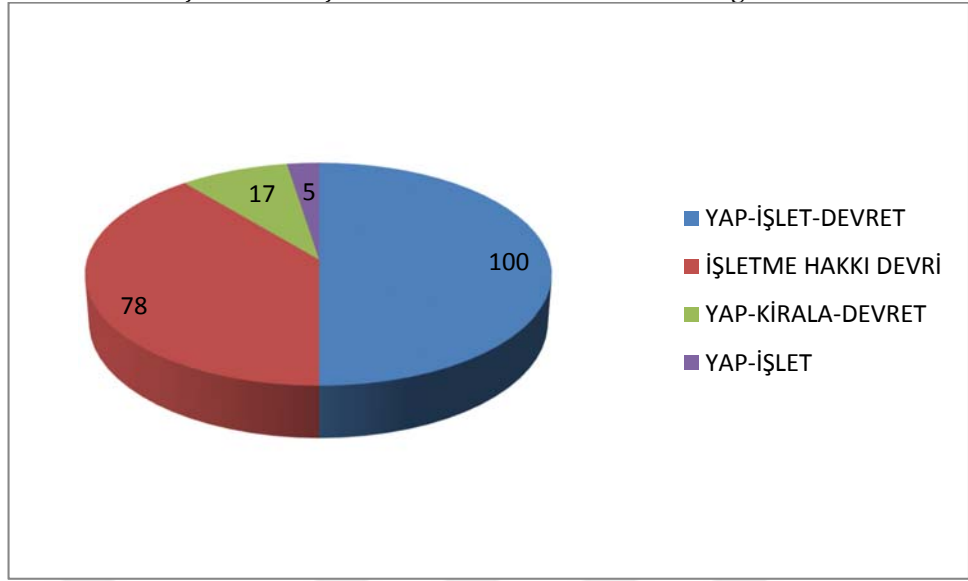
Türkiye’de kamu özel işbirliğine ilişkin 2015 yılı güncel verileri aşağıda şekil ve tablolar aracılığı ile belirtilmiştir;



Şekil 1, Türkiye’de kamu özel işbirliği yatırımlarının sektörel dağılımlarını göstermektedir. En fazla kamu özel işbirliği 76 adet yatırımla enerji sektöründedir. Enerji sektörünü sırasıyla karayolu, liman, havaalanı, sağlık tesisleri, yat limanı ve turizm tesisleri, gümrük tesisleri, endüstriyel tesisler ve demiryolu ve kültür ve turizm tesisleri takip etmektedir.

²⁶³TC Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, agm, s.20

Şekil 2 Sözleşme Adetlerinin Modellere Göre Dağılımı



Kaynak: <http://koi.kalkinma.gov.tr/> 01.11.2015

Şekil 2, kamu özel işbirliği modelleri bağlamında dağılımı göstermektedir. Modeller bağlamında en geniş pay yap-işlet-devret modelindedir. Bu modeli sırasıyla işletme hakkı devri, yap-kirala-devret modeli ve yap-işlet modeli takip etmektedir.

Tablo 32 Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Yatırımları ile İlgili İstatistikler (Toplam \$)

Yıllar	İŞLETME HAKKI BEDELLERİ	YATIRIM TUTARLARI	SÖZLEŞMELER
1986	0	4.340.000	4.340.000
1987	0	18.593.400	18.539.400
1988	0	-	-
1989	0	-	-
1990	0	-	-
1991	0	-	-
1992	0	17.057.800	17.057.800
1993	0	9.120.664	9.120.664
1994	0	6.538.817	6.538.817
1995	0	1.349.400.000	1.349.400.000
1996	0	856.385.973	856.385.973
1997	178.381.346	716.241.016	894.622.362
1998	42.244.300	2.530.569.792	2.572.814.092
1999	268.250.000	1.902.083.480	2.170.333.480
2000	2.187.520	39.119.107	41.306.627
2001	20.255.060	1.415.428.843	1.435.683.903
2002	0	38.762.407	38.762.407
2003	77.538.761	31.160.421	108.699.182
2004	0	549.614.148	549.614.148
2005	3.807.047.078	474.179.585	4.281.226.663
2006	44.814.613	38.101.861	82.916.474
2007	4.628.056.260	222.764.248	4.850.820.508
2008	3.723.728.906	629.106.034	4.352.834.941
2009	2.540.250.000	138.044.595	2.678.294.595
2010	3.143.108.740	7.714.680.556	10.857.789.296
2011	2.213.978.216	2.242.726.038	4.456.704.254
2012	409.096	2.822.789.185	2.823.198.281
2013	43.222.125.645	21.997.333.286	65.219.458.931
2014	2.999.856.944	2.440.171.443	5.440.028.387
2015	543.928.102	315.967.153	859.895.255

Kaynak: <http://koi.kalkinma.gov.tr/> 01.11.2015

Tablo 32. kamu-özel işbirliği kapsamında gerçekleştirilen yatırımlar, sözleşmeler ve işletme hakkı bedelleri ile ilgili verileri göstermektedir. Kamu-özel sektör işbirliği uygulamaları 1990’lı yılların ortalarından itibaren hız kazanmış, 2000’li yılların ortalarından itibaren özellikle işletme hakkı bedellerinde önemli artışlar gözlenmiştir. Türkiye’de özellikle mahalli idareler (büyükşehir belediyeleri) 2000’li

yılların ortalarından itibaren yüksek maliyetli altyapı yatırımlarını yabancı şirketlere ihale etmiş, Hazine kefaleti ise sisteme işlerlik kazandırmıştır.

4.6.2.2.Mali Alan Yaratılması

Mali alan, devlet bütçesinde ekonomik istikrar ya da finansal durumun sürdürülebilirliği tehlikeye atılmadan istenilen amaca ulaşmak için gerekli kaynakları sağlama imkanı veren alandır²⁶⁴. Bir diğer deyişle, mali alan hükümetin orta ve uzun dönemli mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden yeni harcamaları finanse etme kapasitesidir. Mali alanı arttırabilmek için hükümetler gelirleri arttırmalı ve giderleri azaltmalıdır. Giderlerin azaltılması için kamu faaliyetleri azaltılabileceği gibi kamu kaynakları daha etkin ve verimli kullanılabilir. İstenilen etkiyi göstermeyen hizmet sunumuna son verileceği gibi, alternatif yöntemler ile daha az kamu kaynağı kullanılabilir. ²⁶⁵

Mali alanın açıklanmasında mali alan dörtgeni olarak isimlendirilen dört unsurlu bir yapı söz konusudur. (i) Vergilerin artırılma olanakları (ii) Kamu harcamalarında verimlilik ve tasarruf yapmak (iii) İç borçlanma olanaklarının genişliği (iv) Dış borç ve dış yardımlardan oluşan dış kaynak imkanları mali alanı yaratmaktadır. Tüm bu unsurlar içerisinde iç borç stokunun azaltılması mali alan oluşumu için gerekli şartların başında gelmektedir çünkü iç borç, mali alan belirleyicisi olan faiz oranları, enflasyon oranları ve faiz dışı fazla gibi değişkenleri doğrudan etkilemektedir. Enflasyon ve faiz oranının düşüklüğü faiz dışı fazlanın yüksek olmasını dolayısıyla mali alanının genişliğini sağlamaktadır. Piyasa faiz oranlarındaki veya devlet tahvillerinin faiz oranlarındaki artışlar borç stokunun değerini arttırarak mali alanın daralmasına yol açmaktadır. Dış borçlanma ise döviz kurları ve faiz dışı fazla ile mali alanı etkilemekte, döviz kuru değişim oranının yüksek olması dış borç stokunun reel değerini arttırarak mali alanı daraltmaktadır. ²⁶⁶

²⁶⁴ IMF tanımlaması

²⁶⁵Esin Oran Nangır ve Halis Kırıl (2013), “Performans Esaslı Bütçeleme, Harcama Gözden Geçirmeleri ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme”, akt. Ahmet Kesik vd. “Mali Alan”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.322-323

²⁶⁶Hilmi Ünsal ve Ayşegül Durucan (2013), “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, s.30-31

Türkiye’de mali alan oluşturulması bağlamında 2001 sonrası olumlu gelişmeler söz konusudur. Türkiye’de 2001 krizini takip eden süreçte mali disiplinin geçmiş dönemlere nispeten bir ölçüde gerçekleştirilmesi²⁶⁷ mali alanı genişletmiştir. Türkiye’de 2000 sonrası dönemde mali alan genişlemesinin borçlanma ile ilgili temelleri ele alındığında gerek iç borçlanma gerekse dış borçlanma ile ilgili olumlu gelişmelerin etkili olduğu gözlenmektedir.

Mali alan yaratımında en önemli unsurlardan birisi iç borç stokunun azaltılmasıdır. Türkiye’de iç borç stokunda 2001 krizini takip eden süreçte pozitif gelişmeler gözlenmiştir. Borç stokundaki artışa karşın GSYH artışı oransal bir iyileşmeyi ifade etmektedir.

Tablo 33 Merkezi Yönetim İç Borç Stoku (2000-2014)

Yıllar	İç Borçlar (Milyon TL)	İç Borç Stokunun GSYİH Oranı (%)
2000	36.421	21,9
2001	122.157	50,9
2002	149.870	42,8
2003	194.387	42,7
2004	224.483	40,2
2005	244.782	37,7
2006	251.470	33,2
2007	255.310	30,3
2008	274.827	28,9
2009	330.005	34,6
2010	352.841	32,1
2011	368.778	28,4
2012	386.542	27,3
2013	403.007	25,7
2014	414.649	23,7

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

Tablo 33. 2000 yılı ve takip eden yıllarda iç borç stoku ve GSYİH’ya oranlarını göstermektedir. 2001 krizinde %50,9’a yükselen iç borç GSYİH oranı takip eden üç yılda %40’lar seviyesine inmiş, ilerleyen yıllarda %30’lar ve geçtiğimiz birkaç yıllık dönemde %20’ler seviyesine düşmüştür.

²⁶⁷5018 sayılı KMYKK uygulanmaya konulması, fonların tasfiyesi, kamu harcamalarında denetimin yoğunlaştırılması vb.

2001 krizi sonrası iç borç stokundaki olumlu gelişmeler benzeri dış borç stokunda da gözlenmiştir.

Tablo 34 Merkezi Yönetim Dış Borç Stoku (2000-2014)

Yıllar	Dış Borçlar (Milyon TL)	Dış Borç Stokunun GSYİH Oranı (%)
2000	27.216	16,3
2001	55.754	23,2
2002	92.796	26,5
2003	88.421	19,4
2004	92.046	16,5
2005	86.738	13,4
2006	93.580	12,3
2007	78.175	9,3
2008	105.494	11,1
2009	111.504	11,7
2010	120.720	11,0
2011	149.572	11,5
2012	145.657	10,3
2013	182.832	11,7
2014	197.483	11,3

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

Tablo 34. 2000 yılı ve takip eden yıllarda dış borç stoku ve GSYİH'ya oranlarını göstermektedir. 2001 krizinde %23,2'ye yükselen dış borç GSYİH oranı 2002 yılında yaklaşık 3 puan artış göstermiş fakat takip eden süreçte düşme eğilimine girmiş ve 2014 yılı itibariyle %11,3 seviyesine gerilmiştir. Söz konusu veriler ışığında Türkiye'de toplam kamu borç yükünün 2001 krizi sonrası düşüşe geçtiği ve mali alan açısından olumlu bir gelişme yarattığı söylenebilir.

Tablo 35 Merkezi Yönetim Faiz Giderleri ve GSYH Oranı (%)

Yıllar	Faiz Giderleri (Milyon TL)	Faiz Giderlerinin GSYH Oranı (%)
2000	20,424	12,3
2001	41,038	17,1
2002	51,728	14,8
2003	58,527	12,9
2004	56,491	10,1
2005	45,680	7,0
2006	45,963	6,1
2007	48,753	5,8
2008	50,661	5,3
2009	53,201	5,6
2010	48,299	4,4
2011	42,232	3,3
2012	48,416	3,4
2013	49,986	3,2
2014	49,913	2,9

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922.denge2016.pdf?0> (20.08.2016)

Tablo 35. merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde faiz harcamalarının 2000 yılı ve sonrası gelişimini göstermektedir. Türkiye’de mali alan yaratılmasının önündeki en büyük engellerden biri olan faiz harcamalarının büyüklüğü 2001 yılında en yüksek değerine ulaşmış (GSYH’nın %17,1’i), bu yıldan sonra kararlılıkla uygulanan istikrar programları ve mali disiplinin gerçekleştirilmesi ile birlikte borç stoklarının erimesine bağlı olarak düşüşe geçmiş ve nihayetinde 2014 yılında GSYH’nın %2,9’u seviyesine çekilmiştir.

Mali alan yaratılmasında kamu gelirlerinin (vergilerin) önemli bir rolü bulunmaktadır. Türkiye’de ise kamu gelirlerinin (vergilerin) mali alan yaratmada nispeten yetersiz olduğu gözlenmektedir. Türkiye’de vergi gelirlerinin istenilen düzeyde gerçekleşmeyişinin farklı nedenleri bulunmakla birlikte en belirleyici unsur vergi yapısının ve sistemin en ideal şekilde oluşturulamamasıdır. Türk vergi sisteminin mevcut yapısı Türkiye’de vergi gelirlerinin düşüklüğünü ve adaletsiz dağılımını yaratan en temel unsurdur. Mevcut yapı içerisinde en önemli olumsuzlukların başında ise vergi gelirlerinin büyük bir oranının dolaylı vergilerden oluşmasıdır. Türk vergi sisteminde

yer alan vergilendirme yöntemlerinden bir kısmının belgelendirme düzenini olumsuz etkileyen yapısı ve muafiyet ve istisnaların geniş yer tutması kayıt dışı ekonomiyi besleyen ve vergi gelirlerini düşüren önemli unsurlar olarak değerlendirilebilmektedir.

Türkiye’de 1983-1999 yılları arasında uygulanan götürü vergileme usulü kayıt dışı ekonomiyi besleyerek vergi gelirlerini azaltan bir vergileme uygulamasıdır. Söz konusu dönemde gerçek usule tabi olanların yaklaşık yarısı götüre usule tabi olmuştur. Bu usulde gerçek kazançları üzerinden vergilemeye tabi olmadıkları gibi satın aldıkları mal ve hizmetler için belge almak için çaba göstermemeleri kayıt dışı ekonomiyi beslemiştir. Basit ve götürü usul arasındaki temel farklılık, basit usulde mükelleflerin defter tutmamakla birlikte beyanname vermek zorunda olmaları yani belgelendirme mecburiyetlerinin olmasıdır. Götürü usul vergilendirme ise beyanname verilmesi gerekmeyi için belgelendirme düzeninin yerleşmesine engel olmaktadır.²⁶⁸

Vergi muafiyeti, vergi kanunlarına göre vergilendirilmesi gereken bir kişinin, kısmen veya tamamen, geçici veya sürekli olarak vergi dışı tutulmasını ifade eder. Vergi istisnası ise, vergilendirilmesi gereken bir konunun, kısmen veya tamamen, geçici veya sürekli olarak vergi dışı bırakılmasıdır. Muafiyet, vergi mükellefiyetinde, istisna ise vergi konusunda kısıtlamayı ifade etmektedir. İki durumun da ortak özelliği, vergi borcunda kısıtlama meydana getirmesidir.²⁶⁹

Türk vergi sisteminde yer alan muafiyet ve istisnaların fazla olması vergi tabanını daraltmaktadır. Ayrıca mükellefler muafiyet ve istisna sınırlarını aşmamak için çoğu zaman kazançlarının bir kısmını gizlemek suretiyle kayıt dışı ekonomiye kaymaktadırlar. Türk vergi sisteminde gelir ve kurumlar vergilerinde uygulanan çok sayıda muafiyet ve istisna bulunması sistemi karışık hale getirmiş, açıklayıcı nitelikteki tebliğ ve mevzuat da karmaşılaşmıştır. Anlaşılabilirlik ve uygulanabilirliğin zorlaşması ise mükellefleri kayıt dışılığa sevk etmektedir.²⁷⁰

Türkiye’de mali alan yaratılması açısından olumlu bir gelişme kamu varlıklarındaki artıştır. Özellikle 2002 sonrası dönemde kamu varlıklarında hızlı bir artış gözlenmiştir. Bu artışta kamu mali disiplini sağlamaya yönelik politikaların etkisi büyüktür. Gerek nominal büyüklük, gerekse GSYH’ya oran olarak incelendiğinde

²⁶⁸ Abdülkadir Bilen (2007)., “*Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Çabalar*”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı: 36, s.141

²⁶⁹ Osman Pehlivan, “*Vergi Hukuku*”, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2011, s.59

²⁷⁰ Mustafa Ali Sarılı (2002)., “*Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler*”, Bankacılar Dergisi, Sayı: 41, s.41

Merkez Bankası varlıkları en büyük orana sahiptir. 2002 yılından günümüze kamusal varlıklarda 2-3 kata ulaşan artışlar gözlenmiştir.

Tablo 36 Kamu Varlıkları (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
KAMU VARLIKLARI (Milyar TL)													
TCMB Net Varlıkları	25,4	24,7	27,9	30,8	45,7	41,8	60,4	66,0	86,2	143,2	189,5	271,1	304,4
Kamu Varlıkları	11,3	13,1	17,2	32,2	38,3	34,6	41,5	47,7	47,2	59,8	71,6	84,2	77,4
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	5,0	8,9	13,3	18,0	23,7	30,7	38,4	42,1	45,9	53,5	61,2	70,4	81,4
KAMU VARLIKLARI (GSYH %)													
TCMB Net Varlıkları	7,2	5,4	5,0	4,7	6,0	5,0	6,4	6,9	7,8	11,0	13,4	17,3	17,4
Kamu Varlıkları	3,2	2,9	3,1	5,0	5,0	4,1	4,4	5,0	4,3	4,6	5,1	5,4	4,4
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	1,4	2,0	2,4	2,8	3,1	3,6	4,0	4,4	4,2	4,1	4,3	4,5	4,7

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (24.11.2015)

Mali alan yaratılmasındaki bir diğer unsur kamu harcamalarıdır. Kamu harcamalarının olabildiğince kısılması ve mevcut harcamaların etkinlik ve verimlilik esaslarına göre gerçekleştirilmesi bu bağlamda önem kazanmaktadır. Türkiye açısından faiz harcamalarının kısılması ve kamu harcamalarında denetimin sıkılaştırılarak, harcamaların altyapı harcamalarına ayrılması önem kazanmaktadır. Bu açıdan denilebilir ki Türkiye’de mali alanı kamu harcamaları boyutuyla kısıtlayan üç ana harcama kalemi, (i) borç faiz kalemi (ii) sosyal güvenlik harcamaları için yapılan transferler (iii) tarımsal desteklemelerdir.²⁷¹

²⁷¹Hilmi Ünsal ve Ayşegül Durucan, agm, ss.40-41

Tablo 37 Faiz Giderleri, Sosyal Güvenlik Transferleri ve Tarımsal Destekleme Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı % (2000-2014)

Yıllar	Faiz Giderleri	Sosyal Güvenlik Transferleri	Tarımsal Destekleme Ödemeleri
2000	12,3	2,0	0,2
2001	17,1	2,1	0,4
2002	14,8	3,2	0,5
2003	12,9	3,5	0,6
2004	10,1	3,5	0,6
2005	7,0	3,7	0,6
2006	6,1	3,1	0,6
2007	5,8	3,9	0,7
2008	5,3	3,7	0,6
2009	5,6	5,5	0,5
2010	4,4	5,0	0,5
2011	3,3	4,1	0,5
2012	3,4	4,5	0,5
2013	3,2	4,6	0,6
2014	2,9	4,4	0,5

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> (20.08.2016)

Tablo 37. 2000-2014 döneminde faiz, sosyal güvenlik ve tarımsal destekleme transferlerinin GSYH 'ya oranlarının gelişimini göstermektedir. Faiz transferlerinde gerçekleştirilen başarılı düşüşler, sosyal güvenlik transferleri ve tarımsal destekleme ödemeleri için geçerli olmamıştır. 2007 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformuna karşın sosyal güvenlik harcamalarının nitelik itibariyle düşürülmesinin zorluğu, benzer şekilde tarımsal desteklemelerin niteliğinde gerçekleştirilen düzenlemelere karşın artan oranlarda sürdürülmesi zorunluluğu bu transfer kalemlerinde iyileşme yaşanmasını engellemiştir. Tarımsal destekleme transferleri yakın düzeylerde seyretmesine karşın, sosyal güvenlik transferleri 2000 yılında %2 seviyesinden 2014 yılında %4,4 seviyesine yükselmiş, iki katı aşkın bir artış göstermiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMUSAL FİNANSMANDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI

1.TÜRKİYE’DE 1980-1990 DÖNEMİ BORÇLANMA POLİTİKALARI

Türkiye’de kamu borçlanması sıklıkla başvurulmuş bir finansman aracı haline dönüşmesi 1980’li yıllarda başlayan ekonomik ve kurumsal dönüşümle birlikte gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisinde 24 Ocak Kararlarının olumlu etkileri 1980’lerin ortalarından itibaren yerini olumsuzluklara bırakmaya başlamıştır. Enflasyon tehdidi bütçe açıklarının finansmanında özellikle 1984 yılından itibaren TCMB kaynaklarından iç ve dış borçlanmaya doğru bir kayma yaratmıştır. Süreçte, özel kesime ve özellikle de bankalara dış borçlanma yolu açılmıştır. Bankalar aracılığıyla iç borca dönüştürülen özel kesim dış borçları, büyük ölçüde kamu iç borçlanma kağıtları aracılığı ile Hazine tarafından fon temininde kullanılmıştır. Bütçe açıklarının bu şekilde finansmanı faizlerin yüksekliğini sürekli hale getirmiş ve sonuç olarak hem özel kesimin hem kamu kesiminin borç yükü artmış ve borçların vade yapısı kısalmıştır.²⁷²

1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de arz yanlı iktisat politikaları uygulanmaya başlamış, bu politikaların doğal bir sonucu olarak vergisel indirimler söz konusu olmuştur. Özel sektörün canlandırılması amacıyla yapılan vergi indirimleri nedeniyle devletin vergi kaybı yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan karşılanmaya çalışılmış ve “Borç Yönetimi Politikası” önemli hale gelmiştir. Özellikle 1985 sonrası Türk finans sektöründe yaşanan hızlı gelişmeler, yeni finansal araçların piyasalara arzı ve yüksek getiri sağlaması borç yönetimi politikasının yerleşmesini sağlayarak Mayıs 1985’ten itibaren haftalık ihalelerle Devlet İç Borçlanma Senetleri satılmasına neden olmuştur.²⁷³

Kamusal finansman ihtiyacının 1980 sonrası sürekli artış göstermesinden ve büyük ölçüde iç borçlanma ile karşılanmasından dolayı 1986 yılında borç idaresi değiştirilerek bütçe kanunlarına bütçe açıklarının net borçlanma hasılatı ile

²⁷²Ayşe Kaya, agm, s.15

²⁷³Düriye Toprak (2010), “Türkiye’de Kriz Döneminde Borçların Seyri: 1994 ve 2001 Krizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, s.3

karşılanaacağı hükmü getirilmiştir. Bu dönemi takip eden süreçte devlet borç idaresi hazinenin bütçe dışında tutmuş olduğu borçlanma hesapları ile takip edilmeye başlanmıştır.²⁷⁴

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde borçlanma politikaları değişikliğe uğramıştır. 1986 yılında Hazinenin Maliye Bakanlığından ayrılması ile birlikte²⁷⁵ ayrı bir yönetsel yapı oluşturulmaya çalışılmış fakat borçlanma politikaları yıllık bütçe kanunları ile düzenlenmiştir. Borçlanma politikaları 1986 öncesi ve sonrası iki dönemde ele alınabilir;²⁷⁶

- 1986 yılı öncesi borçlanma politikasında kamu gelir gider ve açıkların yönetimi tek elden yürütülmüştür. Devletin kasası olan taşra saymanlıkları ile merkez saymanlıklarından olan iç ve dış ödemeler saymanlıkları ile borçlar saymanlıkları aynı çatı altında toplanmıştır. Bütçe uygulamalarında B cetvellerinde cari yılda yapılacak borçlanma hasılat miktarı gösterilmiş, borçlanma miktarının limiti TBMM iznine bağlanmıştır, faiz giderleriyle birlikte, iç ve dış borç anapara geri ödemeleri, borçlanma hasılatları doğrudan bütçe A ve B cetvelleri ile ilişkilendirilmiştir,
- 1986 yılında çıkarılan 3274 sayılı Kanun ile Hazine Müsteşarlığı kurulmuş, Devletin nakit yönetimi ile borç yönetimi Maliye Bakanlığından alınarak, bu Müsteşarlığın yönetimine²⁷⁷ verilmiştir. 1986 Bütçe Kanunu ile birlikte, iç ve dış borçlanma hasılatları bütçe B cetvellerinden çıkarılmaya başlanmış, cari yılda ne miktarda iç ve dış borçlanma yapılacağı yönündeki belirleme TBMM tarafından gerçekleştirilemez olmuştur.

Gerçekleştirilen borç yönetimine dair idari yapılanma bütçe açığı ile borçlanma hasılatı arasındaki denkleğin ve koordinasyonun kaybolmasına neden olmuştur. Nitekim

²⁷⁴Mustafa Sakal, age, s.174

²⁷⁵Türkiye’de borçlanma ve nakit yönetimi 1983 yılına kadar Maliye Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamanın temel nedeni ise bütçe dengesi ile borçlanma işlemlerinin koordineli bir şekilde yürütülmesidir. Ayrıca bu uygulama ile borçlanma ve nakit yönetimi faaliyetleri Meclis irade ve denetimine tabi idi. 14.12.1983 tarihli ve 188 sayılı ve 18.06.1984 tarihli ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle borç ve nakit yönetimleri bütçe yönetiminden ayrılmış Hazine Müsteşarlığına verilmiştir.

²⁷⁶Türkmen Derdiyok (2001)., “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”, Maliye Dergisi, Sayı: 138, ss.2-4

²⁷⁷Merkez iç ödemeler, dış borç ödemeler ve borç saymanlıkları bu Müsteşarlığın yönetimine verilmiş, Merkez Bankası da burayla ilişkilendirilmiştir. Bu uygulama sonucu Taşra saymanlıkları Maliye Bakanlığı yönetiminde kalmış, Devlet Tek Hazine Hesabı farklı iki birimin yönetimine bırakılmıştır. Aynı fonksiyonu başka birimlerce yürütme çerçevesinde, Devlet Saymanlıkları da parçalanmıştır.

uygulamada bütçe dışı faaliyet olarak borç ve nakit yönetimi Meclis iradesi ve yönlendirmesi dışına itilmiş, bütçenin hükümetlerin başarısını yansıtmaya niteliği zedelenmiştir. Hukuki ve idari açıdan olduğu kadar mali ve ekonomik açıdan da söz konusu uygulama olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Borçlanma kamu finansmanında temel materyal haline dönüşmüş, 1980'li yılların ortalarından itibaren vergi politikasının ağırlığı kaybolarak yerini borçlanma politikasına bırakmıştır.

1980-1990 dönemi sürdürülebilir kamu açıkları, reel ücret düşüşleri yoluyla ihraç edilebilecek yurtiçi mal fazlası oluşturma ve ihracat gelirleri artışına ilaveten dış borçlanma ile ithalata açılmanın finanse edilmesine dayalı politikaların benimsendiği bir dönemdir. İhracat gelirleri bu dönemde yıllık %15 artışa ulaşmış, turizm ve işçi döviz gelirlerindeki artışla birleşerek dış borç servisini finanse edebilmiştir. 1986 yılına gelinene kadar dış borç servisi ile ilgili sorunsuz bir dönem yaşanmasına karşın 1986 yılı sonrası zorlanmaya başlanmıştır.

Bu dönemde dış borç artışının nedenlerinden biri 1980'lerin başında uluslararası kuruluş ve hükümet kredilerinden oluşan dış borç yapısının değişerek ticari banka kredilerinin ağırlıklı hale gelmesidir. Bu değişim kısa vadeli borçların oranını yükseltmiştir. 1988 yılında Türkiye'nin makro ekonomik verileri ihracata yönelik kalkınma stratejisinin sınırlarının zorlandığı yönünde sinyaller vermiş ve izleyen yıllarda dışa açılım politikası reel sektörden finans sektörüne doğru yönelmeye başlamıştır.²⁷⁸

2.TÜRKİYE'DE 1990-2000 DÖNEMİ İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI

Türkiye ekonomisi temel ekonomik dengelerini 1990'lı yılların başından itibaren kaybetmeye başlamış ve şiddetlenerek artan bir depresyon sürecine girmiştir. 1998 yılının ilk çeyreğinden itibaren milli gelirin çoğunlukla küçüldüğü, “istikrarsızlık-kriz-yapay büyüme-istikrarsızlık” kısır döngüsüne girdiği görülmektedir. 1990'lı yıllarda kamu açığı ve borç stokundaki hızlı artış, faiz oranları üzerinde baskı yaratmış, faizlerin yükselmesine neden olmuş, bu durum borçlanma gereğini artırmıştır. 1994 krizi sonrası

²⁷⁸Müslim Sarı (2004), “*Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları*”, Uzmanlık Tezi, TC Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, ss.48-52

iç borçlar artan eğilimle devam etmiş 1997’de Asya ülkelerinde başlayan kriz Türkiye’yi de etkileyerek iç borç miktarını daha da artırmıştır. Türkiye 2001 yılında uluslararası finansman kuruluşlarından sağladığı kredilerle iç borçları çevirebilmiştir. Başka bir deyişle, 1994 yılına kadar iç borçların dış borçlarla çevrilmesi stratejisi izlenmiş; uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye’nin kredi notunu düşürmesi, sosyal güvenlik sistemi açıkları, kamu bankalarının görev zararları gibi durumlar sonucu yeniden iç borçlanmaya dönmüş ve süreç 2001 krizine kadar devam etmiştir.²⁷⁹

2.1.Türkiye’de 1990-2000 Dönemi İç Borçlanma Uygulamaları

Türkiye’de 1985 yılını takip eden süreçte kamu finansmanının temel yöntemi vergilendirmeden borçlanmaya kaymış, hükümetler kaynak bulmada vergilendirme ve emisyon seçeneklerinden ziyade iç borçlanmayı tercih etmişlerdir. Hükümetlerin maliye politikasında uyguladıkları bu popülist uygulama, 1990 sonrası iç borç stoklarında engellenemez bir yükselişe neden olmuş ve borçlanmanın sürdürülebilirliği sorunu yanı sıra kamu finansman dengelerinde önemli negatif sonuçlar yaratmıştır.

2.1.1. İç Borç Stokunun Niteliğindeki Değişimler

1990 sonrası dönemde iç borç stoku giderek artan bir seyir izlemiştir. Bu dönemde dış borçlanma imkanlarındaki yetersizlikler, vergilendirmeye ilişkin yapısal düzenlemelere gidilmemesi, iç borçlanmanın kolaylığı ve bir finansman aracı olarak benimsenmesi gibi nedenler iç borçlanma stoklarında ciddi artışlar meydana getirmiştir.

²⁷⁹Menşure Kolçak (2014), “Türkiye’de Devlet İç Borçlarının Yönetimi: 2000 Öncesi ve Sonrasının Karşılaştırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 93, ss.10-11

Tablo 38 1990-2000 Dönemi İç Borç Stoku, Önceki Yıla Göre Artış Oranı ve İç Borç Stokunun GSYH Oranı (%)

Yıllar	İç Borçlar (Milyon tl)	İç Borç Stoku Önceki Yıla Göre Artış	İç Borç / GSYİH (%)
1990	57	36	10,8
1991	98	71	11,5
1992	194	99	13,2
1993	357	84	13,4
1994	799	137	15,4
1995	1.361	70	13,0
1996	3.149	214	15,9
1997	6.283	100	16,2
1998	11.613	85	16,5
1999	22.920	97	21,9
2000	36.421	59	21,9

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

Tablo 38. 1990-2000 yılları arasında iç borçlardaki artışı, artış oranını ve GSYH içindeki payını göstermektedir. Süreç içerisinde iç borç stoku bir önceki yıla nazaran her zaman için artış göstermiştir. Söz konusu artış her yıl için %50'nin üzerinde gerçekleşmiş, kriz yılı olan 1994'de iki katı aşarak %137 oranında gerçekleşmiştir. Krizin etkisi takip eden birkaç yıl devam ede gelmiştir²⁸⁰ nitekim 1996 yılında iç borç stok artışı bir önceki yıla göre %214 oranında artmıştır. 1997-1999 dönemindeki artışların nedeni iç borçların çevriminin giderek zorlaşması yanı sıra o dönemde dünyada yaşanan krizden de etkilenilmesidir.

İç borç stok yapısında borçlanma araçlarının dağılımı borçlanmanın niteliği ile ilgili açıklayıcı bir göstergedir. 1990'lı yıllarda iç borç stokundaki artışın ana nedeni tahvil ve bono satışlarındaki artıştır. 1990 yılından önce iç borç stoku içerisinde tahvillerin payı nispeten daha az iken 1991 yılından itibaren bonoların payında hızlı artışlar görülmeye başlamıştır. Bu hızlı artışın sebebi ise bu süreçteki kamu borç stokunun artışına karşın borçlanma vadesinin giderek kısalmasıdır. Borçlanma vadesinin kısalması hem finansman sorunu hem de borç yönetimini zorlaştırmıştır.

²⁸⁰1995 yılındaki nispi düşüşün (%70) nedeni uygulanan sıkı maliye politikasının nispi frenleme yaratmasıdır.

1980 sonrası iç borçların yapısı incelendiğinde tahvil, bono, konsolide borç ve avansların²⁸¹ düzensiz bir seyri görülmekle birlikte genelde tahvil ve bonoların artış eğiliminde, konsolide borç ve avansların önce azalış eğilimine girdiği sonra tamamen yok olduğu görülmektedir. Süreçte, Merkez Bankası’ndan alınan avansların düşme nedeni maliye politikası etkinliği değil, alınmış olan avansların zamanında ödenmeyerek konsolide edilmesidir. Sonuçta iç borç stoku içinde konsolide borçların payı yükselmiş, avansların payı azalmıştır. Bu durum para otoritesinin uzun vadeli kaynaklara başvurduğu yanılgısı yaratmıştır.²⁸²

Tablo 39 1990-2000 Dönemi İç Borç Stokunun Borçlanma Araçları Bazında Dağılımı

	Tahvil (%)	Bono (%)	Konsolide Borç (%)	Avans (%)
1990	34,4	9,6	46,0	13,9
1991	34,2	18,7	33,2	16,0
1992	44,5	21,8	17,8	19,7
1993	53,3	18,0	8,9	15,3
1994	29,4	38,1	16,7	14,1
1995	37,6	46,4	1,9	11,8
1996	39,7	48,5	-	5,4
1997	56,8	37,8	-	-
1998	49,7	50,3	-	-
1999	85,9	14,1	-	-
2000	94,4	5,6	-	-

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/stat/2002stok-gnp.htm>

Tablo 39. 1990-2000 döneminde iç borç stokunun borçlanma araçları bazında yüzde dağılımını vermektedir. Dağılımda en büyük pay konsolide borçlara aittir. Bu büyüklükte Merkez Bankası oluşan borçlar ve uzun vadeli borçların fazlalığı rol oynamıştır. Konsolide borçlar süreç içerisinde azalma eğilimine girmiş ve 1995 yılından itibaren sona ermiştir. Merkez Bankası bünyesinde oluşan bu borçlar ilerleyen dönemlerde konsolide borçlar kapsamından çıkarılarak Hazine içerisindeki diğer

²⁸¹Tahviller uzun vadeli, bonolar kısa vadeli borçlanma senetleridir. Konsolide borçlar, Merkez Bankası hesaplarında yıllar itibarıyla farklı nedenlerden kaynaklı oluşan borçlardır. Avanslar, Merkez Bankası’nın Hazine’ye verdiği nakitlerdir.

²⁸²Fatih Saraçoğlu (2002), “1980-2001 Yılları Arasında Türkiye’de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 13, Sayı: 45, ss.58-59

borçlara dağıtılmıştır.²⁸³ Merkez Bankası'nın Hazine'ye verdiği avanslar da 1995 yılında ortadan kaldırılmıştır. Borçlanma araçları içerisinde en büyük pay %90'ları geçen oranla (2000 yılı) tahviller olmuştur. Borçlanma vadesinin kısalma eğilimine karşın tahvillerin oransal artışı bir zıtlık gibi görünse de asıl neden bir yıldan kısa vadeli senetlerin tahvil ismi ile piyasaya sürülmesi ve tahviller kapsamına alınmasıdır.²⁸⁴

Bu dönemde iç borç stoklarının vade yapısı incelendiğinde ise 1990 yılı sonrası borç vadelerinin kısaltmaya başladığı, 1995 sonrası ise tamamen kısa vadeli borçlardan oluştuğu gözlenmektedir. 1990 yılında %54 olan kısa vadeli borçların iç borç stokuna oranı, 1995 yılına gelindiğinde %98'e yükselmiştir. 1990 yılında %46 olan uzun vadeli borçların iç borç stokuna oranı 1995 yılında %2'ye gerilemiştir. 1996 yılında ise iç borç stokunun tamamı kısa vadeli iç borçlardan oluşmuştur. İç borçlanma vadelerindeki bu kısalmanın ana nedeni kamunun borçlanmayı sürekli başvurulanan bir finansman aracı dönüştürmüş olmasıdır. Bu dönemde²⁸⁵ Merkez Bankası kaynaklarına ve tahvil ve Hazine bonolarına yönelik artışın temel nedenidir.²⁸⁶

1990-2000 döneminde iç borçlanmanın gerçekleştirildiği kaynaklar incelendiğinde bankaların en büyük borç veren konumunda olduğu görülmektedir. Bunu ana nedeni kuşkusuz 1990'lı yıllarda mali piyasaların yeterli derinlikte olmayışı nedeniyle faizlerin yüksekliğidir. Ayrıca, yasal zorunluluk olarak bankalar topladıkları mevduatların bir kısmını kamu borç kağıtlarına yatırmak zorundadırlar. Benzer yasal zorunluluğun kamu kurumları için de var oluşu kamu sektörünü en büyük ikinci borç veren konumuna getirmiştir. Bankaların kamu borçlanmasında en büyük paya sahip oluşu faizlerin düşmesine ve borçlanma vadelerinin uzatılabilmesine engel teşkil etmiştir.

²⁸³1990-1998 yılları arası kısa vadeli borçların payı artmasına karşın 1998 yılından itibaren borçlanma vadelerinin uzatılması politikasına geçilmiş, bonoların payı azalmıştır. Hazine'nin 1998 Nisan ayından itibaren avans kullanmaması ve konsolide borçların azalarak 1997 yılında sıfırlanması ile birlikte iç borç stoku tahvil ve bonolardan oluşmuştur.

²⁸⁴Hilmi Ünsal (2003), "*Türkiye'de Finansal Serbestleşme Sürecinde İç Borçlanma ve Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkileri*", Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, Sayı: 3, ss.194-195

²⁸⁵ 1990 öncesi dönemde yüksek düzeyde kur farklı ile borçlar konsolide edilmiş, uzun vadeli borçlanma gerçekleştirilmiştir.

²⁸⁶Fatih Saraçoğlu, agm, ss.61-62

Tablo 40 İç Borçların Alıcılara Göre Dağılımı (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BONO											
Bankalar	93,3	91,6	86,3	72,2	68,5	82,1	82,9	86,8	87,1	91,9	87,2
Kamu Sektörü	5,2	3,5	1,4	0,8	7,0	6,4	9,6	8,7	8,2	1,7	4,2
Özel Sektör	1,5	4,9	6,6	3,0	3,4	3,8	3,7	4,4	4,7	6,4	8,6
Tasarruf Sahibi	0,0	0,0	5,8	24,0	21,1	7,7	3,8	0,1	0,0	0,0	0,0
TAHVİL											
Bankalar	81,0	89,7	72,1	85,0	80,8	79,9	88,8	92,0	86,4	75,1	73,4
Kamu Sektörü	18,2	8,5	26,5	11,8	18,7	17,5	11,0	5,8	7,7	19,8	23,8
Özel Sektör	0,9	1,7	1,2	2,3	0,2	2,6	0,3	2,2	2,2	5,1	2,8
Tasarruf Sahibi	0,0	0,0	0,1	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0
BONO+TAHVİL											
Bankalar	85,9	91,1	79,2	78,0	71,5	81,6	84,4	89,5	86,8	80,0	75,9
Kamu Sektörü	12,9	4,8	13,9	5,8	9,8	8,8	9,9	7,2	8,0	14,6	20,3
Özel Sektör	1,2	4,1	3,9	2,7	2,7	3,6	2,9	3,3	3,9	5,4	3,8
Tasarruf Sahibi	0	0	3,0	13,5	16,0	6,0	2,9	0,1	1,3	0,0	0,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <http://hazine.gov.tr>

Tablo 40. Tahvil ve bono bazında iç borçlanma kağıtlarının alıcılar arasında dağılımını göstermektedir. En büyük alıcı konumundaki bankalar tahvillere kıyasla daha yüksek oranda bono satın almışlardır. 1990 yılı itibariyle tahvillerin %81'ini, bonoların ise %93,3'ünü almışlardır. Kamu kurumlarının tahvil alımlarındaki payı 1990'lı yıllar boyunca artış göstermiş, 1990 yılında %18,2 olan tahvil satın alma payı, 2000 yılına gelindiğinde %23,8'e yükselmiştir. Toplam kamu kağıtlarındaki satın alma payı ise 1990 yılında %12,9'dan 2000 yılında %20,3'e yükselmiştir. Özel sektörün kamu borçlanma araçlarından kısa vadeli olan bonoları ağırlıklı olarak tercih ettiği görülmektedir. 1990 yılında %1,5 olan özel sektör payı 2000 yılına gelindiğinde %8,6'ya yükselmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin yükseldiği ve ekonomik istikrarsızlıkların yükseldiği yıllar olan 1993-1994 döneminde tasarruf sahibi bireylerin kamu kağıtlarını satın alma payı yükselmiş, özellikle kısa vadeli olan bonolardaki payı ciddi bir artış göstermiştir. 1993 yılında bonoları satın alan tasarruf sahipleri oranı %21,1 oranına yükselmiştir.

2.1.2. İç Borçlanmanın Sermaye Piyasası Üzerine Etkisi

Türkiye’de sermaye piyasası modeli 1982 yılında yürürlüğe giren 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuş, 1992 yılında 2499 Sayılı yasada değişiklik yapan 3794 Sayılı yasa ile ideal yapısına kavuşmuştur. Türkiye’de sermaye piyasası yapısı üç ana başlıkta şekillendirilebilir;²⁸⁷

- *Taraflar (Fon Arz ve Fon Talep Edenler)*; fon arz eden taraflar bireysel ve kurumsal tasarrufçular; fon talep edenler anonim ortaklıklar (ihracçı ve halka açık), devlet, KİT ve yerel yönetimlerdir,
- *Mali Araçlar*; ortaklık hakkı taşıyan menkul kıymetler, borçluluk hakkı taşıyan menkul kıymetler ve diğer sermaye piyasası araçlarından oluşmaktadır. Ortaklık hakkı taşıyan menkul kıymetler hisse senedi ve hisse senedi türevleri; borçluluk hakkı taşıyan menkul kıymetler tahvil ve tahvil türevleridir.
- *Mali Kurumlar*; aracı kuruluşlar, kolektif yatırım kurumları ve diğer sermaye piyasası kurumlarından oluşmaktadır. Aracı kuruluşlar, aracı kurum ve bankalardır. Kolektif yatırım kurumları, yatırım fonu, yatırım ortaklığı, risk sermayesi yatırım ortaklığı ve gayrimenkul yatırım ortaklığıdır.

1990 sonrası dönemde kamunun borçlanma ihtiyacının katlanarak artması ve vadesinin kısalması fon ihtiyacını arttırmış, dış kaynak bulmadaki zorluklardan dolayı fon ihtiyacı iç piyasadan karşılanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda sermaye piyasalarından fon ihtiyacını gidermeye çalışan kamu kesimi sermaye piyasası üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır.

²⁸⁷Adil Koruyan, “Sermaye Piyasası”, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Yayını, 2001, ss.28-31

Tablo 41 1990-2000 Dönemi Faiz Oranları (%)

Yıllar	TL Mevduat Faiz Oranı	DİBS Ortalama Faiz Oranı	Bankalararası Gecelik Repo Faiz Oranı
1990	59,4	58,9	62,7
1991	72,7	73	59,9
1992	74,2	77,8	67,8
1993	74,8	89,2	69,9
1994	95,6	100,2	92,1
1995	92,3	118	106,3
1996	93,8	121,9	74,3
1997	96,6	118,8	77,9
1998	95,5	99,4	79
1999	46,7	85,7	69,9
2000	45,5	76	199

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014) ve DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)

Sermaye piyasalarından fon elde eden kamu sektörünün özel sektöre nispeten iki önemli avantajı bulunmaktadır, birincisi piyasa faiz oranından daha yüksek faiz oranı sunması, ikincisi riskin özel sektörle karşılaştırıldığında çok daha düşük olması. Bu iki nedenden dolayı sermaye piyasasında toplanan fonların büyük bir kısmı kamu tarafından kullanılmış, fon talep eden özel sektör yatırımcıları dışlanmıştır.²⁸⁸ Tablo 41. Bu dönemde faiz oranlarının gelişimini göstermektedir. Devlet iç borçlanma senetlerinin faiz oranı TL mevduat faiz oranlarının üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum dışlama (crowding out) mekanizmasının Türkiye’de yaşanması durumudur nitekim 1990-2000 dönemi verileri incelendiğinde sermaye piyasasında yaratılan kaynakların 1990 yılında %80,8 i kamu kesimi tarafından kullanılmakta iken bu oran 1995’de %96,8’e, 2001 yılında ise %98,8’e yükselmiştir.²⁸⁹

1990’lı yıllarda yaşanan bu finansal dışlama durumunda bankacılık sektörünün belirleyici bir etkisi olmuştur. Bankacılık sektörü bu dönemde çok hızlı ve dengesiz bir şekilde büyümüş²⁹⁰, bu büyümenin temel nedeni ise kamu iç borçlanması olmuştur. Bankacılık sektörü kaynaklarını reel sektör finansmanı yerine kamu iç borç senetlerinde değerlendirmiştir. 1993-1994 yılı dışında bankacılık sektörünün toplam iç borçlanma

²⁸⁸Devlet İç Borçlanma Senetleri faiz oranının yüksekliği aynı zamanda özel sektör yatırım maliyetlerini arttırmış ve buna bağlı maliyet enflasyonu uzun süre yaşanmıştır.

²⁸⁹Hilmi Ünsal, agm, ss.199-201

²⁹⁰Bankacılık sektörü aktif büyüklüğünün GSMH’ya oranı 1990 yılında%38,2 iken 2000 yılında %76,9’a yükselmiştir.

senetleri içindeki payı %85'in altına düşmemiştir. Banka aktifleri içerisinde menkul değerlerin payı 1980 yılında %6 düzeyinde iken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %24 olarak gerçekleşmiştir.²⁹¹

Ünsal (2003) çalışmasında 1990 sonrası iç borçlanmanın sermaye piyasası üzerindeki etkilerini üç başlıkta toplamıştır; (i), kamu kesiminin yüksek faiz ve düşük risk cazibesıyla sermaye piyasası kaynaklarını kendi bünyesinde toplayarak özel sektör imkanlarını kısıtlaması yani finansal dışlama yaratması; (ii), kamunun sunduğu yüksek faiz oranlarının piyasa faizinin rekabet koşullarında oluşumunu engellemesi ve buna bağlı olarak sermaye piyasasının yapısal olarak dengesizleşmesi ve derinleşememesi (iii) sermaye piyasası aracı kurumları içerisinde bankaların payı artarak tekelleşme derecesine ulaşmış, bu durum ülkenin finansal yapısının aleyhine işlemiş ve rekabeti bozmuştur.

2.1.3.İç Borçlanmanın Kamu Finansman Dengesi Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de kamu finansman dengelerinin önemli göstergelerinden biri olan kamu kesimi borçlanma gereği²⁹² 1980’li yıllardan itibaren artışa geçen KKBG, 1990’lı yıllarda artmaya devam etmiştir. 1980’li yıllar boyunca %3-%5 bandında seyreden KKBG, 1989 yılından itibaren hızlı bir yükselişe geçmiş, 1993 yılında ise %7,9 seviyesine yükselmiştir.²⁹³ Böyle bir borçluluk durumunda bir ülkenin başvurabileceği üç kaynak söz konusudur;²⁹⁴

- Birinci tercih dış borçlanmadır fakat bu seçenek 13 Ocak 1994 tarihinde Moodys’in kredi notunu “BAA3”ten “BA1”e düşürmesi ve arkasından Standart and Poors’un “BBB”den “BBB-“ye düşürmesi ile birlikte tıkanmıştır,
- İkinci tercih iç borçlanmadır fakat bu seçenek de ekonomi yönetiminin piyasanın kabul edeceği faiz oranını vermemesi ve zorla faizleri düşürmek istemesi nedeniyle gerçekleşmemiştir. Bu durumun maliyeti oldukça yüksek

²⁹¹Aylin Çiğdem Köne (2003), “Para-Sermayenin Yeniden Yapılandırılması: Türk Özel Bankacılık Sektörü Örneği, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2), s.241

²⁹²Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin ölçülmesi konsolide bütçe açığına KİT finansman açıkları, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeli kuruluşlar finansman açıkları eklenmesi ve bulunan sonucun GSMH’ya bölünmesi ile bulunmaktadır.

²⁹³Aysun Koçak, agm, s.67

²⁹⁴Şevket Sayılğan (1994), “5 Nisan Kararları ve Beklentiler”, Marmara İletişim Dergisi, Sayı: 8, s. 214-215

olmuş, overnight faiz oranları %1000'lere ulaşmış, ayrıca Hazinesinin iptal ettiği iç borçlanma ihaleleri piyasada serseri para olarak da nitelendirilen bir fazla likidite oluşmasına neden olmuştur,

- Üçüncü tercih Merkez Bankası kaynaklarıdır. Yeterince kullanılmış olan bu kaynak sonucu 1990 yılında 140 Trilyon olan para arzı, 20 Nisan 1994 tarihiyle 778 Trilyona ulaşmış, böyle bir emisyon birikimi ve ekonominin de kaynak ihtiyacı olmasına rağmen piyasadaki çekilmemesi sonucunda finansal bir kriz için tüm şartlar yerine gelmiştir.

Kamu finansman dengesinde yaşanan hızlı ve negatif yönlü gelişmeler hükümeti 5 Nisan istikrar tedbirlerini almaya mecbur bırakmıştır. 50. TC Hükümetini 5 Nisan 1994 istikrar kararlarını alınmaya iten borçlanma nedenlerini Başol (2001) şu şekilde sıralamaktadır;²⁹⁵

- Kamu açıkları ve iç borçlanmanın sürekli artış eğilimi göstermesi,
- Kamu kesimi borçlanma gereğinin hızla yükselerek, finansmanda kullanılan iç borçlanma faizlerinin yükselmesi ve borçlanma vadelerinin kısalması,
- 1989 yılından itibaren “yüksek faiz-aşırı değerli kur” ortamında kısa vadeli sermaye girişine dayalı borçlanma politikası izlenmesi,
- İzlenen borçlanma politikasından kaynaklı 1993 yılı başlarında döviz kurları ve mali piyasalarda belirsizlikler yaşanması ve bunun sonucu oluşan spekülasyon dalgaları.

5 Nisan 1994’de kamuoyuna ilan edilen “Ekonomik Önlemler Uygulama Planı” ile enflasyonu hızlı bir şekilde düşürmek, TL’ye istikrar kazandırmak, kalkınmayı dengeli bir şekilde yürütmek temel amaçlar olarak belirlenmiş, söz konusu amaçlara ulaşmada gelir arttırıcı ve harcamaları kısıtlayıcı önlemler²⁹⁶, ücret ve faiz politikaları yanı sıra kamu kesimi borçlanmasına ilişkin çeşitli uygulama kararları alınmıştır. Programda, kamu açıklarının finansmanında Merkez Bankası kaynakları kullanımının durdurulması hedeflenmiş, kredi kullanımına sınırlandırmalar getirilmiş, gelecek dönemlerde özerkliği hedeflenmiştir. Sermaye piyasasına da yönelik olarak yeni finansal araçların kullanımı amaçlanmış, Repo’ya ilişkin düzenleme tamamlanarak, gayrimenkul yatırım fonu ve ortaklıkları düzenlemeye katılmıştır. Programın

²⁹⁵Koray Başol, “Türkiye Ekonomisi”, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001, s.56

²⁹⁶KİT fiyatlarının ayarlanması, vergilendirmenin etkinleştirilmesi, Hazine’ye ait taşınmazların bir kısmının satılması, maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması

açıklanmasını takiben IMF ile stand-by anlaşmaları imzalanarak 750 milyon dolarlık kredi temini sağlanmıştır.²⁹⁷

Tablo 42 1990-2000 Dönemi İç Borç, İç Borç Stoku /GSYH ve KKBG /GSYH (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İç Borçlar (Milyon TL)	57	98	194	357	799	1361	3149	6283	11613	22920	36421
İç Borç Stoku/GSYH	10,8	11,5	13,2	13,4	13	15,9	16,2	16,5	21,9	21,9	21,9
KKBG/GSYH	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9

Kaynak:<http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (01.09.2016) <https://www.hazine.gov.tr/TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26>(19.11.2015)

Tablo 42. 1990'lı yılların iç borç stok/GSYH oranı ve KKBG oranlarını göstermektedir. Bu dönemde gerek iç borç stok/GSYH oranı gerekse KKBG oranları iki kat civarı artış göstermiştir. İç borç stok/GSYH oranı 1990 yılında %10,8 iken 2000 yılında gelindiğinde bu oran %21,9 seviyesine yükselmiştir. KKBG de benzer şekilde 1990 yılında %5,5 seviyesinden 2000 yılında %11,6 seviyesine yükselmiştir. Dönem aralığındaki gözlenen tek düşüş 1994 istikrar tedbirleri sonucu 1995 yılında gözlenen düşüştür nitekim takip eden yıllarda yeniden yükselme sürecine girilmiştir. Sürecin bu şekilde gelişmesinde gelir harcama dengesinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi yanı sıra iç borçlanmanın yarattığı faiz artışının ve bütçeden faize ayrılan payın giderek arttırılmak zorunda kalınışının da göz ardı edilemez bir etkisi mevcuttur.

²⁹⁷Mustafa Sakal, age, ss.218-219

Tablo 43 1990-2000 Dönemi Borç Faizi Artış Oranları (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Borç Faizi	72,4	67,4	189	156,1	93,1	159,9	52,1	171,2	73,6	90,7

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm-.html>

(01.09.2016)

Tablo 43. 1990-2000 dönemi kamunun borç faizlerine ayırdığı kısmın artış oranlarını göstermektedir. Faiz artışları her yıl kronik bir şekilde devam etmiş, herhangi bir yılda gerilemeye rastlanmamıştır. 1993, 1994, 1996 ve 1998 yıllarında ise yüzde yüzün üzerinde artışlar görülmektedir. Faizlerin bu derece yüksek artışı kuşkusuz iç borçlanmanın 2000’li yıllara yaklaşıldığında bir kısır döngüye dönüşmesinin en büyük nedenidir.

Türkiye’de 1998 yılına kadar iç borçlanma politikasında herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir, ilk politika değişikliği 1998 yılında hükümetin borçlanma yetkisinin, bütçe-gelir-gider farkının %15 ile sınırlandırılmasıdır. 1999 yılında yapılan ikinci değişiklik olan faiz dışı fazla aracının eklenmesi ile beraber bu tarihten itibaren aktif olarak iç borçlanma politikası değiştirilerek, borçlanmanın bir finansman aracı olmaktan çıkarılması hedeflenmiştir. Uygulamada ise 1999 yılında başlatılan enflasyonla mücadele programında başarılı olunamamış, mali sistemin yapısal sorunları çözülememiştir. 1992-1999 aralığında GSYH büyüme hızı oldukça düşük gerçekleşmiş, iç borç reel faiz oranları ise %32 seviyelerine yükselmiştir. Yüksek reel faiz ödemeleri dolayısıyla yaşanan borç-faiz-borç kısır döngüsü Kasım ve Şubat krizleriyle sonuçlanmıştır.²⁹⁸

2.2. Türkiye’de 1990-2000 Dönemi Dış Borçlanma Uygulamaları

Türkiye 1990’lı yıllarda da geçmişte olduğu gibi dış borçlanmada artış yaşamıştır. Bu dönemde uygulanan ekonomi politikalarından faiz politikası iç borçlanma maliyetlerini arttırmış, düşük kur politikası ise dış borçlanma maliyetlerini düşürmüştür. Dönem boyunca dış borçlanmaya neden olan etkenler arasında vergi

²⁹⁸Menşüre Kolçak, agm, s. 11

yapısındaki bozukluklar, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve 1990'lı yılların başında uluslar arası para piyasalarından sağlanan krediler yer almaktadır.²⁹⁹

Tablo 44 1990-2000 Dönemi Dış Borçlar, Dış Borç Stoku /GSYH ve KKBG /GSYH (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dış Borçlar (Milyon TL)	76	138	243	455	1283	2069	3492	6472	10147	18706	27216
Dış Borç Stoku/GSYH	14,4	16,3	16,5	17,1	24,7	19,8	17,6	16,7	14,5	17,9	16,3
KKBG/GSYH	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html> (01.09.2016) <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

Tablo 44. 1990-2000 dönemi dış borç stokunun GSYH'ya oranını ve KKBG'nin GSYH'ya oranını göstermektedir. Dış borç stoku 1990 yılından itibaren yükselmeye devam etmiş ancak 1995-1999 aralığında düşüş göstermiştir. Bu düşüşte 1994 kararları ile kamu kesimi açıklarının kısmen azaltılmasının dış borç stokuna yansıması etkili olmuştur. Ayrıca dış borç ödemelerinin Hazine'ye getirdiği yük dış borçlanmaya daha az başvurulmasına neden olmuş, uluslararası kuruluşlardan kredi temini zorlaşmıştır. 1998 yılı ve sonrasında ise küresel krizin etkileri hissedilmeye başlanmış, ihracat olanaklarının kısıtlanması, büyümenin gerçekleştirilmesi, ödemeler bilançosu açıklarının kapatılması ve 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşması³⁰⁰ gibi makro ekonomik gelişmeler dış borç stokunda artışa neden olmuştur.

²⁹⁹Fatma Turan Koyuncu ve Seda Tekeli (2010), "1990 Sonrası Dönemde Türkiye'de Dış Borç Stoku Üzerinde Etkili Olan Ekonomik Faktörlerin Analizi", Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s.125

³⁰⁰Söz konusu stand- by anlaşmasında iç borçların dış borçlarla ikamesi planlanmış, sonuçta 2000 yılında dış borç stoku önemli ölçüde artmıştır.

Tablo 45 1990-2000 Dönemi Dış Borç Göstergeleri (%)

Yıllar	Toplam Borç / GSMH	Kısa Vadeli Borç/Toplam Borç	Mal İhracatı (FOB) / Toplam Borç	Faiz Ödemeleri/Toplam Cari İşl. Gelirleri	Borç Servisi/ Toplam Cari İşl. Gelirleri	Borç Servisi/Mal İhracatı (FOB)
1990	26,1	18,1	24,7	12,3	27,6	56,3
1991	26,7	17,0	25,3	12,3	26,9	55,6
1992	27,8	21,6	25,1	11,7	29,8	59,3
1993	29,6	26,2	21,8	11,5	26,4	53,6
1994	38,8	16,3	26,4	11,8	30,1	55,2
1995	33,6	20,4	28,5	10,1	28,0	55,0
1996	32,6	21,5	40,4	8,3	22,5	35,6
1997	33,2	21,0	38,1	7,9	21,5	38,7
1998	35,6	21,6	32,0	7,8	26,7	53,9
1999	41,7	22,2	28,3	10,4	34,9	63,1
2000	44,7	23,9	26,1	10,9	38,0	71,2

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014), http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/654/Ekonomik%20ve%20Sosyal%20G%C3%B6stergeler_1950_2014.pdf (05.09.2016)

Tablo 45 . 1990-2000 dönemi temel dış borç göstergelerinden oluşmaktadır. Ekonominin dış piyasalarda genel kredibilitesi hakkında bilgi veren toplam borç GSMH oranı 1990 yılında %26,1’den 2000 yılında %44,7’ye yükselmiştir. Dış borçların içerisinde kısa vadeli borçların payı da benzer şekilde yükselmiş, 1990 yılında %18,1 iken 2000 yılında %23,9 seviyesine ulaşmıştır. Bu yükselmeye özel sektör borcunun önemli bir katkısı bulunmaktadır nitekim hükümet ve Merkez Bankası dış sektörler ve ticari bankaların kısa vadeli borçları bu dönemde artmıştır. Dış borç anapara ve faiz ödemelerinden oluşan borç servisinin mal ihracatına oranı ise 1990 yılında %56,3 iken 2000 yılına gelindiğinde %71,2’ye yükselmiştir.

Türkiye’de 1990 yılı başında sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile artan dış açıklar, kısa vadeli sermaye girişleri ile finanse edilmiş, esnek-dalgalı kur sistemine rağmen TL’nin aşırı değerlenmesi ve faiz oranlarının yüksekliği dış açık rakamlarını arttırmıştır. Cari açık sorununun daha yoğun hissedilmeye başlandığı 1990 sonrası dönemde hızla artan ithalat, hem açık, hem de üretim ve ihracat artışına dayanmayan istikrarsız büyüme nedeniyle krizlere yol açmıştır.³⁰¹ 1990’lı yıllarda faiz oranlarındaki aşırı şişmeler uzun vadede TL’yi döviz karşısında yapay bir şekilde değerlendirmiş,

³⁰¹ Ayşe Kaya, agm, s.13

döviz kurunun doğal dengesinde oluşumu engellenmiştir. Aşırı değerli TL ve yüksek faiz oranları spekülâtif kazanç amaçlı yabancı sermayeyi Türkiye'ye çekerek döviz arzını arttırmış ancak yabancı sermayenin ani geri çekilişleri piyasa dengelerini bozarak krizlere neden olmuştur.³⁰²

Tablo 46 Dış Borç Vade Yapıları (%)

YILLAR	KISA VADE	ORTA VE UZUN VADE
1991	18,1	81,9
1992	22,8	77,2
1993	27,5	72,5
1994	17,2	82,8
1995	21,4	78,6
1996	21,5	78,5
1997	21	79
1998	21,5	78,5
1999	22,2	77,8
2000	23,8	76,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <http://treasury.gov.tr>

1990-2000 dönemi dış borçların vade yapısı iç borç vade yapısı ile benzerlik göstermektedir. 1991 yılında %18,1 oranında olan kısa vadeli dış borçlar 2000 yılına gelindiğinde %23,8 seviyesine yükselmiştir. Söz konusu vade kısalması borcun borçla ödenmesini ve sonuçta borç stoku artışına neden olmuştur.

³⁰²Hilmi Ünsal, agm, s.202

Tablo 47 Alacaklılara Göre Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ORTA- UZUN VADE	41.372	42.932	48.823	54.291	57.577	62.284	66.524	75.643	80.106	9.505
Uluslar arası Kuruluşlar	10.069	9.160	8.674	9.183	9.081	8.804	8.022	7.958	7.761	11.397
IMF	0	0	0	344	573	661	595	388	661	470
Dünya Bankası	6.450	5.761	5.440	5.440	5.191	5.198	4.798	3.247	38	3.122
Avrupa Yatırım Bankası	602	463	250	264	86	38	185	333	353	336
İslam Kalkınma Bankası	54	40	15	117	108	92	86	75	48	21
Ticari Bankalar	4.309	3.640	3.083	2.325	2.346	3.976	3.688	3.809	3.755	4.139
Tahvil İhraçları	6.683	9.316	12.623	13.788	14.186	13.080	13.731	12.657	13.252	15.906
Özel Alacaklılar	5.724	5.781	6.290	8.317	10.406	6.112	5.399	4.954	5.003	5.269
KISA VADE	9.117	12.660	18.533	11.310	11.310	17.072	17.691	20.774	22.921	28.301
Ticari Banka Kredileri	4.144	6.490	9.526	2.901	4.263	4.940	5.969	6.511	11.540	17.306
Özel Kesim Kredileri	4.973	6.170	9.007	8.409	11.438	10.579	9.531	10.839	11.381	10.995

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <http://treasury.gov.tr>, 1991-1995 eski seri, 1996-1998 yeni seri

Tablo 47. dış borç stokunun alacaklılar bazında değişimini göstermektedir. Uluslararası kuruluşlardan sağlanan orta ve uzun vadeli dış borçlanmada daralmalar görülmektedir. Yabancı ticari bankalar ve özel alacaklılardan elde edilen borçlanmada dönemin ortalarına doğru düşüşler görülmektedir. Alacaklılar açısından kısa vadeli dış borçların payı ise dönem boyunca ciddi bir artış göstermiştir. Kısa vadeli ticari banka kredileri 1991 yılında 4.144 milyon dolar iken 2000 yılında 17.306 milyon dolara yükselmiştir. Özel kesim kredileri ise iki kata yakın bir artış göstermiş, 1991 yılında 4.973 milyon dolar iken 2000 yılına gelindiğinde 10.995 milyon dolara yükselmiştir.

Bu dönemde yaşanan ekonomik krizler sonrası alınan istikrar tedbirlerinin genelde başarısızlıkla sonuçlanmasında ekonomi politikaları yanı sıra o dönemde yaşanan siyasi çalkantıların da önemli bir payı olmuştur. 1984-1994 aralığında IMF ile stand-by anlaşması gerçekleştirmeyen Türkiye, 1994 yılında IMF ile stand-by imzalamasına karşın 1995’de anlaşma sona erdirilmiştir. Anlaşmaların sona erdirilmesinin ana nedeni ekonomide sergilenen kötü performans ve istikrarsızlıklardır nitekim 1990’lı yıllar kamu finansman dengeleri açısından yapısal çözümlemelere gidilmeyen, sorunların kısa dönemli finansal sorunlar olarak algılandığı bir dönemdir.³⁰³

3. TÜRKİYE’DE 2000-2015 DÖNEMİ İÇ VE DIŞ BORÇLANMA UYGULAMALARI

Türkiye, 1990’lı yıllar boyunca izlenen borçlanma politikaları sonucu ciddi bir borç kısır döngüsü ile karşı karşıya gelmiş ve gerek kamu finansman dengeleri gerekse ekonomik performans açısından çıkmaza girmiştir. 2000 ve 2001 krizlerini takip eden süreçte mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapısal reformların ve kamu finansman politikalarının revize edilmesi ile kamu borç stoklarında ve faiz giderlerinde düşüşler gözlenmiştir ve süreç günümüze devam ede gelmektedir.

3.1. Türkiye’de 2000 ve 2001 Krizlerinde İç ve Dış Borçlanma Uygulamaları

Türkiye 1990’lı yıllarda yaşanan kamu finansman dengesizlikleri ve borç stok artışları karşısında IMF temelli programlar uygulamada yeterli başarı ile sonuçlanamamış ve 1999 sonrası iç ve dış borç stoklarındaki artış devam etmiştir.

Tablo 48 2000-2001 Merkezi Yönetim Borç Stoku ve KKBG/GSYH

YILLAR	İç Borçlar (Milyon TL)	Dış Borçlar (Milyon TL)	İç Borç / GSYH (%)	Dış Borç / GSYH (%)	Toplam	KKBG/GSYH
2000	36.421	27.216	21,9	16,3	38,2	8,9
2001	122.157	55.754	50,9	23,2	74,1	12,1

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

³⁰³Erdal Tanas Karagöl (2010), “Geçmişten Günümüze Türkiye’de İç Borçlar”, Seta Analiz, Sayı: 26, ss.7-8

Tablo 48. 2000 ve 2001 yıllarında iç ve dış borç stokuna ilişkin temel büyüklükleri ve kamu finansman dengesini göstermektedir. 2000 ve 2001 krizlerinde kamunun borçlanma gereği %8,9'dan %12,1'e yükselerek 1990-2014 aralığındaki en üst değere ulaşmıştır. 2001 yılında iç borçlar 2000 yılına oranla çok ciddi bir artış göstermiş, 36.421 Milyon TL'den 122.157 Milyon TL'ye yükselmiştir. İç borç stokunun GSYH oranı ise 2001 yılında %50 üzerinde gerçekleşmiştir. Bu aşırı yükselişin nedeni kur sisteminin kriz nedeniyle bozularak iç borç anapara ve faizlerini çok kısa sürede yükseltmesidir.

1990'lı yıllar boyunca gerçekleştirilen ekonomik büyüme, ülke içi talep ve milli gelir artışları, bankacılık sektöründeki kredi genişlemeleri ile birlikte TL'nin değer kazanması ithalat açığını arttırarak cari işlemler açığına neden olmuş ve dış finansmana olan ihtiyaç artmıştır. Dış borç stoku bu dönemde 27.216 Milyon TL'den 55.754 Milyon TL'ye yükselmiştir. 1998 yılında dünyada yaşanan krizin yarattığı ihracat düşüşlerine paralel olarak büyümenin sağlanması ve bilanço açıklarını kapama hedefleri dış borçlanma artışına etkili olmuştur. Dış borç artışının bir diğer unsuru 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşması gereği iç borçların dış borçlarla ikamesi sürecidir. 2000 yılında dışarıya kaçan kısa vadeli sermayenin ikamesi, ödemeler bilançosu açığının kapatılması ve 2001 yılında MB'nın Hazine'ye avans vermesinin tamamen sıfırlanması dış borçlarda artış yaratmıştır.

Türkiye'nin 1990'lı yıllar boyunca uyguladığı borç yönetim politikalarının olumsuz sonuçları 1999 istikrar programının hazırlanışındaki temel etkindir nitekim 1999 programı herhangi bir ekonomik kriz sonucu değil, kamu finansman dengesindeki bozulmanın ciddi boyutlara ulaşması üzerine hazırlanmıştır. Programın hazırlanış nedenleri iki ana başlıkta toplanabilir; birinci neden, ciddi düzeye yükselen reel faizlerin kamu finansman dengelerini ve ekonomik büyüme performansını olumsuz etkilemesi; ikincisi 1994 yılından itibaren kamu kesiminin dış borç ödeyicisi konuma geçmesinin, söz konusu dış borçların ödenebilmesi için hükümeti iç borçlanmaya yöneltmesi ve dolayısıyla reel faizlerin yükselerek enflasyona yol açmasıdır. 1999 programı ile iç borcun dış borca dönüştürülerek uluslararası piyasalara güven verilmek istenmiştir. Bu

bağlamda, hazırlanan program uluslararası piyasalarda kabul görecektir bir program niteliğinde olmalıdır.³⁰⁴

1999 Niyet Mektubu ile netleşen 2000 yılı enflasyonu düşürme programı doğrultusunda alınan makro ekonomik önlemler, ana hedef olarak enflasyonun düşürülmesi ve bu bağlamda kamu harcamalarının kısılarak bütçe açıklarının düşürülmesi, iç borçların çevrilebilir duruma sokulması amaçlıdır. Bu amaç doğrultusunda iki temel önlem alınmıştır,³⁰⁵

- Birinci önlem, döviz kurunun enflasyonu indirmek için çapa olarak kullanılmasıdır. Döviz çapasının ithalatı arttırırken mal arzını bollaştırması, TL üzerinden ithal malları fiyatlarını ve ayrıca faiz hadlerini düşürerek üretim ve yatırımı arttırması, dövize hücumu sınırlandırması, böylece enflasyonu düşürmeye katkı yapması planlanmıştır. Bu politikanın kamu harcamalarını sınırlandırıcı politikalar ile birleştirilerek bütçe açıklarını sınırlandırması öngörülmüştür,
- İkinci önlem, TCMB'nin para arzını genişletmeyi sadece döviz rezervlerindeki artışa bağlaması, iç varlıklardaki artışlara bağlı genişlemeyi devreden çıkarmasıdır.

Programda kamu iç borçlanmasının frenlenmesi, vadelerinin uzatılarak faizlerin düşürülmesi ve iç borçlanmanın dış borçlanma ile değiştirilmesi hedefi ön plandadır. Bütçe açıklarının dış borçlanma ile finansmanına dönüşümü sırasında olası bir likidite sıkışıklığında ise vergi artışları ve yurt dışından döviz karşılığı yaratılacak paranın³⁰⁶ kullanılması planlanmıştır.³⁰⁷Yabancı sermaye girişinde temellendirilen program uygulamada başarılı olamamıştır. Nispeten uygun koşullarda ve uzun vadeli yabancı

³⁰⁴Hülya Ardic (2004), "1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi", TC Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Uzman Yeterlilik Tezi, ss.159-160

³⁰⁵Zübeyir Turan, agm, s.7

³⁰⁶ Program Net İç Varlıklara konulan tavan değer ile birlikte para tabanında gerçekleşebilecek artışların Net Dış Varlıklar yoluyla sağlanması uygulamasına geçmiştir. TCMB analitik bilançosunda ; Para Tabanı = Net Dış Varlıklar + Net İç Varlıklar eşitliğinde net iç varlıklara tavan getirilmesi net dış varlıklarda artışla karşılanacaktır. TC Merkez Bankası'nın likidite ihtiyacını karşılayabilmesi için uluslararası rezervlerde artışa gitmesi gerekli kılınmıştır. Emisyonun gerçekleştirilebilmesi için gerekli parasal taban ise Hazine ve bankaların TCMB'na döviz satışı ile gerçekleşecek rezerv artışına bağlanmıştır. Bankacılık sisteminin likidite taleplerinin karşılanabilmesi için ise zorunlu karşılık oranları azaltılmıştır. Net Dış Varlık kullanımına dayalı söz konusu uygulamanın birincil olumsuzluğu tüm ekonomiyi kapsayan parasal tabanı dışarıdan borçlanabilen riskli bir bankacılık sistemine ve kısa dönemli spekülasyon yabancısı sermaye giriş-çıkışlarına bırakmasıdır.

³⁰⁷ Hülya Ardic, agm, ss.161, 167-168

sermaye girişi ile iç borcun dış borca tahvile edilmesi ve faiz yükünün düşürülmesi amacı uluslararası piyasaların bu konudaki isteksizliğinden ötürü başarısızlığa uğramıştır. 2000 yılında ülkeye giren yabancı sermayenin büyük kısmı kamunun Euro piyasalarındaki ihracatından elde edilen gelirlerden oluşmuştur. Özetle, programın yabancı sermaye girişi ile iç borç dönüşümünün sağlanması hedefi istenilen sonucu vermemiştir.³⁰⁸

Tüm bu gelişmeler sonucunda kamu finansman açıkları iç borçlanma ile finanse edilmeye devam edilmiştir. Uygulamaya konulan istikrar programında faiz dışı fazla hedefine karşın Kasım ve Şubat krizlerinde iç borç stokundaki artış devam etmiştir. Yaşanan gelişmelerde finans piyasalarının özellikle bankacılık sektörünün önemli bir rolü olmuştur. Kamu ve fon bankalarının yükleri, kriz dolayısıyla borçlanma maliyetlerini arttırmış, kısmen tutunabilen bankalar sahip oldukları düşük faizli tahvil ve döviz pozisyonu açıklarını kapatmak için 2001 Haziran ayında Hazine ile iç borç takasına gitmişlerdir. Söz konusu borç takası Hazine'nin daha fazla döviz cinsi borçlanmaya gitmesine neden olmuştur.³⁰⁹ Bu dönemin iç borçlanma yapısı TL cinsinden kısa vadeli ve döviz cinsinden uzun vadeli borçlanma niteliğindedir.³¹⁰

3.2. Türkiye’de 2002 Sonrası İç ve Dış Borçlanma Uygulamaları

Türkiye’nin kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı çerçevesinde uyguladığı kamu borçlanma politikası 2000 ve 2001 yıllarında ard arda gelen iki kriz ile birlikte bir anlamda çökmüş, IMF öncülüğünde 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamalı olarak kamuoyu ile paylaşılan güçlü ekonomiye geçiş programı uygulamaya konulmuştur.

Güçlü ekonomiye geçiş programı temel hedef olarak, kamu borçlanmasını sürdürülemez boyutlara taşıyan yapının değiştirilerek ekonominin yeniden yapılandırılmasına dayanmaktadır. Programın öngördüğü pek çok yasal ve kurumsal düzenlemelerden birisi borçlanma yasasının çıkarılmasıdır. Güçlü ekonomiye geçiş programı metni 46. Madde “borçlanma yasası” başlığı ile şu şekilde yer almaktadır;

³⁰⁸Hülya Ardiç, agm, s.173

³⁰⁹İç borç stoku Aralık itibariyle %8 oranında döviz cinsi ve dövize endeksli iken, Eylül 2001’de söz konusu oran %32’ye yükselmiştir.

³¹⁰Düriye Toprak, agm, ss.5-6

*“Bu kanun ile devlette şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir. Bugüne kadar başta bütçe kanunları olmak üzere değişik yasal metinlerle düzenlenen iç ve dış borçlanma ile devletin garanti verme sistemi tek bir kanunla düzenlenerek kamu borç yönetiminin sınırları belirlenmiş açık ve saydam kurallara bağlanacaktır. Ayrıca, borçlanma ve borç yönetimi politikası esnek, çabuk karar verebilen ve kararlarını çabuk uygulayabilen bir alt yapıya kavuşturulacaktır. Yapılan borçlanmalarla ve verilen garantilerle ilgili olarak her 3 ayda bir TBMM bilgilendirilecek ve borç yönetim raporu Meclise sunulacaktır”.*³¹¹

Türkiye’de borçlanmaya ilişkin esaslar 2002 yılına kadar bütçe kanunlarında yer almış, 2002 yılında çıkartılan 4749 Sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Kanun ile devletin iç ve dış borçlanması ile nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Kanun ile birlikte borç yönetimine disiplin getirilmiştir. Bu bağlamda Kanun’un getirdiği önemli yenilikler şunlardır;³¹²

- Kamu borçlanması yetkisi Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan’a verilmiştir,
- Borçlanmaya limit getirilmiş, bütçe kanununda yılı belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımına izin verilmiştir. Bu limiti arttırma %5 oranında Hazine’nin bağlı olduğu Bakan, ilave %5’lik tutar ise Bakanlar Kurulu kararıyla mümkün kılınmıştır,
- Mahalli idarelere, KİT’lere ve Yap-İşlet-Devret projelerinde kullanılacak kredilerde Hazine Garantisi toplamı için üst limit getirilmiş,
- Dış kaynak projeleri için dışarıdan gelen ayni ve nakdi kaynak kullanımına üst limit getirilmiş,
- Kamu kurumları tarafından sağlanacak tüm mali kaynaklar için önceden Hazine Müsteşarlığı’ndan izin alma zorunluluğu getirilmiştir.

³¹¹Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s.18

³¹² M.Kamil Mutluer vd. , “Bütçe Hukuku”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, ss.267-268

Ayrıca, 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Orta Vadeli Mali Planlarda kamu iç borçlanmasına ilişkin hedefler yer almaktadır. Örneğin, 2006-2008 dönemi Orta Vadeli Mali Planda borçlanmaya ilişkin stratejik ölçütler şunlardır;³¹³

- Borçlanmada karşılaşılan faiz ve döviz kuru risklerinin hafifletilmesi amacıyla borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli ve YTL cinsinden gerçekleştirilmesi,
- İç borçlanmada vadenin piyasa koşulları da dikkate alınarak uzatılması,
- Nakit ve borç yönetiminde oluşacak likidite riskinin azaltılması amacıyla yıl boyunca yeterli düzeyde rezerv tutulması.

2002 yılı sonrası gerek kamu finansman dengeleri açısından gerekse kamu borçlanmasının vade, iç-dış borçlanma tercihi, kamu-özel sektör borçlanması gibi nitelikleri açısından önemli dönüşümlerin yaşandığı bir süreçtir. Bu süreçte güçlü ekonomiye geçiş programının yapısal düzenlemelerinin rolü kuşkusuz yadsınamamakla birlikte farklı etkenlerin rolü de mevcuttur.

³¹³Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008), <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html> (31.03.2017)

Tablo 49 2002-2014 Merkezi Yönetim Borç Stoku ve KKBG/GSYH

YILLAR	İç Borçlar (Milyon TL)	Dış Borçlar (Milyon TL)	İç Borç / GSYH (%)	Dış Borç / GSYH (%)	Toplam	KKBG/GSYH
2002	149.870	92.796	42.8	26.5	69.2	10,0
2003	194.387	88.421	42.7	19.4	62.2	7,3
2004	224.483	92.046	40.2	16.5	56.6	3,6
2005	244.782	86.738	37.7	13.4	51.1	-0,1
2006	251.470	93.580	33.2	12.3	45.5	-1,8
2007	255.310	78.175	30.3	9.3	39.6	0,1
2008	274.827	105.494	28.9	11.1	40.0	1,6
2009	330.005	111.504	34.6	11.7	46.3	5,0
2010	352.841	120.720	32.1	11.0	43.1	2,4
2011	368.778	149.572	28.4	11.5	39.9	0,1
2012	386.778	145.657	27.3	10.3	37.6	1,0
2013	403.007	182.832	25.7	11.7	37.4	0,5
2014	414.649	197.483	23.7	11.3	35.0	0,6
2015	440.124	237.565	22.5	12.2	34.7	-

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (19.11.2015)

Tablo 49. 2002 sonrası iç ve dış borç stokları ve kamu kesiminin borçlanma gereğini genel hatlarıyla göstermektedir. Gerek iç borç stoklarının gerekse dış borç stoklarının GSYH oranı 2002'den itibaren düşmeye başlamış, 2009 krizinin etkisiyle kısa süreli bir yükselişe karşın düşüş devam ede gelmiştir. 2002 yılında %42.8 olan iç borç stoku/GSYH 2014 yılına gelindiğinde %23.7 seviyesine gerilemiştir. Benzer şekilde 2002 yılında %26.5 seviyesinde olan dış borç/GSYH oranı 2014 yılında %11.3 seviyesine gerilemiştir. 2002 yılında %69.2 gibi oldukça yüksek olan toplam borç stoku/GSYH oranı 2014 yılına gelindiğinde %35 seviyesine düşmüştür. Bu iyileşme kuşkusuz kamu finansman dengelerindeki olumlu gelişmelerden kaynaklanmaktadır nitekim KKBG/GSYH oranı 2002 yılında %10 seviyesinde iken 2014 yılına gelindiğinde % 0.6 seviyesine düşmüştür. 2002 sonrası borç stoklarındaki artışa karşın GSYH'ya olan oranlarındaki düşüşün ana nedeni 2002 yılı sonrası Türkiye ekonomisindeki büyüme yani GSYH artışıdır.

Tablo 50 2002-2014 Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (1998 Baz Yıllı)

Yıllar	1998 Fiyatlarıyla Bin TL	Cari Fiyatlarla Bin \$	1998 Fiyatlarıyla % Değişim
2002	72.519.831	230.494.220	6.2
2003	76.338.193	304.901.341	5.3
2004	83.485.591	390.386.833	9.4
2005	90.499.731	481.496.931	8.4
2006	96.738.320	526.429.394	6.9
2007	101.254.625	648.753.606	4.7
2008	101.921.730	742.094.395	0.7
2009	97.003.114	616.703.325	-4.8
2010	105.885.644	731.608.367	9.2
2011	115.174.724	773.979.672	8.8
2012	117.625.021	786.282.517	2.1
2013	122.556.461	823.044.428	4.2
2014	126.069.789	800.107.336	2.9

Kaynak:TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014), http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/654/Ekonomik%20ve%20Sosyal%20G%C3%B6stergeler_1950_2014.pdf (05.09.2016)

Tablo 50. 2002-2014 döneminde GSYH hasılatındaki gelişmeleri göstermektedir. 2009 yılında yaşanan küresel krizin olumsuz etkilerinden kaynaklı 2009 yılı negatif büyümesi dışında tüm yıllarda ekonomik büyüme gerçekleşmiştir. 2002 yılında 230 milyar dolar civarındaki GSYH 2014 yılına gelindiğinde 4 kata yakın bir artışla 800 milyar dolar seviyesine yükselmiştir. Borç stokunda yaşanan artışlara karşın ekonomik büyümede yaşanan söz konusu artışlar borç stoklarının GSYH oranında düşüşleri beraberinde getirmiştir.

Tablo 51 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Borç Stoku (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Program Tanımlı Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası/GSYH	3,2	4,7	5,5	4,8	4,5	3,1	1,6	-1,0	0,7	1,8	0,8	1,0	0,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Harcamaları / GSYH	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4	3,2	2,9
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH	10,0	7,3	3,6	-0,1	-1,9	0,1	1,6	5,1	2,4	0,1	1,0	0,5	1,0
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku (Milyar TL)	257,2	297,7	333,0	351,3	365,9	355,5	408,3	465,7	497,1	546,5	562,9	623,4	650,5
Brüt İç Borç Stoku	155,2	202,1	235,1	259,8	268,3	273,3	295,8	347,4	368,9	387,6	408,4	430,3	443,6
Brüt Dış Borç Stoku	102,0	95,6	97,9	91,5	97,6	82,3	112,5	118,4	128,2	159,0	154,5	193,1	206,9
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku / GSYH	73,4	65,5	59,6	54,1	48,2	42,2	43,0	48,9	45,2	42,1	39,7	39,8	37,2
Brüt İç Borç Stoku	44,3	44,4	42,1	40,0	35,4	32,4	31,1	36,5	33,6	29,9	28,8	27,5	25,4
Brüt Dış Borç Stoku	29,1	21,0	17,5	14,1	12,9	9,8	11,8	12,4	11,7	12,2	10,9	12,3	11,8
Toplam Kamu Net Borç Stoku	215,6	251,0	274,6	270,3	258,2	248,4	268,0	309,9	317,8	290,1	240,6	197,7	187,3
Toplam Kamu Net Borç Stoku / GSYH	61,5	55,2	49,1	41,7	34,0	29,5	28,2	32,5	28,9	22,4	17,0	12,6	10,7

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (24.11.2015)

Tablo 51. 2002 sonrası dönemde kamu kesimi finansman dengesi ve borçlanma bazında temel göstergelerden oluşmaktadır. 2002 sonrası iç ve dış borç stokları brüt değerinde yaşanan artışlara karşın, GSYH'ya oranlarında düşüşler gözlenmiştir. Brüt iç

borç stokunun GSYH'ya oranı 2002 yılında %44,3'dan 2014 yılında %25,4 düzeyine; brüt dış borç stokunun GSYH'ya oranı ise 2002 yılında %29,1'den 2014 yılında %11,8 düzeyine gerilemiştir. 2001 güçlü ekonomiye geçiş programının temel hedeflerinden olan kamu borç yükü kaynaklı faiz ödemelerinin düşürülmesi konusunda olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Merkezi yönetim bütçesi faiz ödemelerinin GSYH'ya oranı 2002 yılında %14,8 seviyesinden 2014 yılına gelindiğinde % 2,9 seviyesine gerilemiştir. Benzer şekilde kamu borçlanma gereği 2002 yılında %10 seviyesinden 2014 yılında %1 seviyesine gerilemiştir. Faiz dışı fazla oranları ise 2002-2006 yılları arasında artış göstermesine karşın 2006 sonrası düşüşe geçmiştir. 2002 yılında %3.2 olan faiz dışı fazla 2005 yılında %4,8 ile en yüksek düzeye ulaşmış ve giderek azalmıştır.



Tablo 52 Kamu Net Borç Stoku (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
KAMU NET BORÇ STOKU (Milyar TL)													
Kamu Brüt Toplam Borç Stoku (I)	257,2	297,7	333,0	351,3	365,9	355,5	408,3	465,7	497,1	546,5	562,9	623,4	650,5
Kamu Brüt İç Borç Stoku	155,2	202,1	235,1	259,8	268,3	273,3	295,8	347,4	368,9	387,6	408,4	430,3	443,6
Kamu Brüt Dış Borç Stoku	102,0	95,6	97,9	91,5	97,6	82,3	112,5	118,4	128,2	159,0	154,5	193,1	206,9
TCMB Net Varlıkları (II)	25,4	24,7	27,9	30,8	45,7	41,8	60,4	66,0	86,2	143,2	189,5	271,1	304,4
Kamu Varlıkları (III)	11,3	13,1	17,2	32,2	38,3	34,6	41,5	47,7	47,2	59,8	71,6	84,2	77,4
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları (IV)	5,0	8,9	13,3	18,0	23,7	30,7	38,4	42,1	45,9	53,5	61,2	70,4	81,4
Kamu Net Toplam Borç Stoku (I-II-III-IV)	215,6	251,0	274,6	270,3	258,2	248,4	268,0	309,9	317,8	290,1	240,6	197,7	187,3
KAMU NET BORÇ STOKU (GSYH %)													
Kamu Brüt Toplam Borç Stoku (I)	73,4	65,5	59,6	54,1	48,2	42,2	43,0	48,9	45,2	42,1	39,7	39,8	37,2
Kamu Brüt İç Borç Stoku	44,3	44,4	42,1	40,0	35,4	32,4	31,1	36,5	33,6	29,9	28,8	27,5	25,4
Kamu Brüt Dış Borç Stoku	29,1	21,0	17,5	14,1	12,9	9,8	11,8	12,4	11,7	12,2	10,9	12,3	11,8
TCMB Net Varlıkları (II)	7,2	5,4	5,0	4,7	6,0	5,0	6,4	6,9	7,8	11,0	13,4	17,3	17,4
Kamu Varlıkları (III)	3,2	2,9	3,1	5,0	5,0	4,1	4,4	5,0	4,3	4,6	5,1	5,4	4,4
İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları (IV)	1,4	2,0	2,4	2,8	3,1	3,6	4,0	4,4	4,2	4,1	4,3	4,5	4,7
Kamu Net Toplam Borç Stoku (I-II-III-IV)	61,5	55,2	49,1	41,7	34,0	29,5	28,2	32,5	28,9	22,4	17,0	12,6	10,7

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (24.11.2015)

Tablo 52. 2002-2014 yılları arasında kamunun kamu varlıklarındaki artışı ve dolayısıyla kamu net borç stokunu göstermektedir. Bu dönemde kamu varlıklarındaki artış kamu net borç stokunun kamu brüt borç stokunun altında seyretmesini sağlamıştır.

TCMB varlıkları 2002 yılında 25,4 milyar TL'den 2014 yılında 304,4 milyar TL'ye, kamu varlıkları 2002'de 11,3 milyar TL'den 2014 yılında 77,4 milyar TL'ye, işsizlik sigortası fonu varlıkları 2002 yılında 5 milyar TL'den 2014 yılında 81,4 milyar TL'ye yükselmiştir. Kamu brüt borç stoku 2002 yılında 257,2 milyar TL'den 2014 yılında 650,5 milyar TL'ye yükselmesine karşın, söz konusu varlık artışları ile birlikte 2002 yılında 215,6 milyar TL olan kamu net borç stoku 2014 yılında 187,3 seviyesine gerilemiştir.

Türkiye'de iç ve dış borç stokları 2002 sonrası artış göstermesine karşın borcun finansman yapısı, vade yapısı ve borçlanma kağıtlarını elinde bulunduranların dağılımında önemli dönüşümler yaşanmıştır. 1990'lı yılların ortasından itibaren dış borç ödeyicisi konumunda olan devlet bu borçların ödenmesi için iç borçlanmaya yönelmiştir. Kamu finansman dengeleri üzerinde ciddi olumsuzluklar yaratan bu durum 2000'li yılların ortasından itibaren değişim göstermeye başlamış, kamu iç borç stoku piyasaya dönmüştür. Kamu borç yükünü dış piyasalardan karşılama eğilimi içine girmiş, yabancı piyasalardan kur riskini üstlenerek borçlanma suretiyle kamu borcu finanse edilmiştir.³¹⁴

Tablo 53 İç Borç Stokunun Döviz-Faiz ve Nakit Yapısı

	2000	2001	2002	2006	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015
FAİZ											
Sabit	64,3	30,4	44	57,5	55,5	49,1	49,8	52,2	52,6	56,7	58,3
Değişken	40,7	69,6	56	42,5	44,5	50,9	50,2	47,8	47,4	43,3	41,7
DÖVİZ											
TL	91,8	64,4	67,9	86,1	89,7	94,8	98,4	100	100	100	100
Döviz	8,2	35,6	32,1	13,9	10,3	5,2	1,6	0	0	0	0
NAKİT											
Nakit	81,2	47,8	59,6	82,9	86,4	94,9	99,3	99,5	99,7	99,8	100
Nakit Dışı	18,8	52,2	40,4	17,1	13,6	5,1	0,7	0,5	0,3	0,2	0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı <http://hazine.gov.tr>

Tablo 53. iç borç stokunun döviz, faiz ve nakit yapısını göstermektedir. 2000-2001 bankacılık krizleri döneminde bankacılık sisteminin istikrara kavuşturulması amacıyla bankaların sahip olduğu TL cinsi kısa vadeli iç borçlanma kağıtları uzun vadeli döviz türü senetlerle takas edilmiştir.³¹⁵ Bu gelişmeden dolayı 2001 ve 2002

³¹⁴Aysun Koçak, agm, s.82

³¹⁵2000-2001 krizlerinde TL'nin yüksek oranda devalüe edilmesinin TL'ye olan güveni sarsmasının bu takasta önemli etken olduğu söylenebilir.

yıllarında döviz türü iç borçlanma oranında ciddi yükselmeler görülmektedir. 2000 yılında %8,2 olan döviz cinsi iç borçlanma 2001 yılında %35,6 seviyesine çıkmıştır. Bankaların iç borçlanmada birincil alıcı olmalarının da bu yükselişte etkisi büyüktür. 2012 tarihinden itibaren ise döviz cinsi iç borç senetleri tamamen sıfırlanmıştır. 2015 yılı itibariyle borçlanmanın tamamı nakit olarak gerçekleştirilmektedir. Borçlanma faiz oranları gerek sabit gerek değişken faiz için kriz ve krizlerin etkisinin hissedildiği dönemlerde nispeten yükselmiş, ilerleyen yıllarda normal seyrine dönmüştür. Örneğin değişken faizler 2001 yılında %69,6, 2009 yılında %50,9 seviyelerini görmüştür.

İç borçlanma yapısı döviz, faiz ve nakit yapısı bağlamında mevcut tabloya dayalı olarak değerlendirildiğinde borçlanma yapısının istikrarlı ve kompleks bir yapıdan uzak olduğu söylenebilir. Tamamen nakit ve TL cinsinden gerçekleştirilen iç borçlanma, ortalama %50 bandında sabit ve değişken faizle devam ettirilmektedir.

Tablo 54 İç Borçlanma Vade ve Faiz Oranları (%)

Yıllar	Vade (Ay)	Reel Faiz Oranları	İç Borçlanma Bileşik Faizi	İç Borç Faiz Ödemeleri/Toplam Vergi Gelirleri	İç Borç Faiz Ödemeleri/GSYH
2000	11,2	-0,8	38	70,9	14,8
2001	4,9	40,0	96,2	87,3	22,9
2002	9,4	25,2	63,8	85,8	14,8
2005	27,7	7,9	16,3	38	7
2006	28,0	7,79	18,2	33,3	6,1
2007	34,0	7,64	18,8	31,8	5,8
2008	31,7	6,85	19,3	30	5,3
2009	35,3	2,53	11,6	30,9	5,6
2010	44,1	1,64	8,1	22,2	4,4
2011	44,7	-1,6	8,7	16,6	3,41
2012	60,8	2,5	8,8	17,4	3,4
2013	74,5	0,30	7,7	15,3	3,2
2014	68,5	0,92	9,09	14,2	2,8
2015	71,8	-	-	13,0	2,7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı <http://hazine.gov.tr> ,Maliye Bakanlığı, www.maliye.gov.tr

Tablo 54., iç borçlanma vadelerinin gelişimini ve faiz oranları ile ilgili temel büyüklükleri göstermektedir. İç borçlanma vadeleri 2000 yılından itibaren uzamış, 2000 yılında 11,2 ay olan vade uzunluğu 2015 yılına gelindiğinde 71,8 aya ulaşmıştır. 2000 yılında faizler düşürülmesine karşın enflasyon hedeflenen düşüşü yakalayamadığı için reel faizler negatif (-%8) olarak gerçekleşmiş, 2001 yılındaki kriz ile birlikte ise

%40'lar seviyesine çıkmıştır. Krizleri takip eden süreçte Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulamaya konulması ile birlikte reel faizler düşüş eğilimine girmiş ve %1'in altına kadar gerilemiştir.

İç borçlanma faiz oranlarının gelişimi kamu finansman dengeleri açısından ele alındığında, iç borç faiz ödemelerinin vergi gelirleri içerisindeki payının kriz dönemi hariç (2001-2002) düşme eğilimine girdiği ve ciddi bir düşüş göstererek 2000 yılında %70,9 seviyesinden 2015 yılında %2,7 seviyesine gerilediği görülmektedir. İç borç faiz ödemelerinin GSYH'ya oranı incelendiğinde ise benzer şekilde 2000 yılında %14,8 seviyesinden 2015 yılında %2,7 seviyesine gerilediği görülmektedir. Söz konusu düşüşlerde faiz dışı fazla hedefi çerçevesinde mali disiplinin sağlanmasının ve ekonomik büyümenin rolü bulunmaktadır.

Tablo 55 İç Borç Stokunun Alıcılar Bazında Dağılımı (Milyon TL)

Yıllar	Bankacılık Kesimi	Gerçek Kişiler	Tüzel Kişiler	Menkul Kıymet Yatırım Fonları	TCMB	Yurtdışı Yerleşikler
2004	44,9	14,4	19,0	6,9	7,6	7,1
2006	49,1	8,8	18,1	3,5	6,9	13,6
2007	51,7	5,9	18,5	4,5	6,0	13,4
2008	54,9	5,5	19,8	5,0	4,5	10,3
2009	63,4	2,9	18,5	4,2	2,3	8,6
2010	62,9	1,5	17,0	4,1	2,0	12,5
2011	56,7	1,6	18,7	3,8	2,0	17,3
2012	50,5	0,7	19,8	3,9	1,9	23,2
2013	50,1	0,9	20,6	4,7	2,1	21,5
2014	47,3	0,4	23,4	5,1	2,0	21,8
2015	48,9	0,3	25,3	6,1	1,9	17,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı <http://hazine.gov.tr>

Tablo 55. iç borç stokunun alıcılar arasındaki dağılımını göstermektedir. Bankacılık sektörü 2000'li yıllar boyunca en büyük alıcı konumunu korumuştur. 2004 yılında iç borçlanmanın %44,9'u, 2015 yılına gelindiğinde ise %48,9'u bankacılık sektöründen gerçekleşmiştir. 2007 küresel krizinin etkilerinin en yoğun hissedildiği yıllar olan 2008-2010 aralığında bankacılık sektörünün payında artış görülmüş, 2009 yılında %63,4 olarak gerçekleşmiştir. Alıcılar arasında TCMB ve gerçek kişilerin payında ciddi düşüşler görülmüştür. TCMB 2004 yılında %7,6 paya sahip iken 2015

yılına gelindiğinde %1,9 olarak gerçekleşmiştir. Gerçek kişiler payı oldukça keskin düşüşler göstermiş, 2004 yılında %14,4 olan payı, 2015 yılına gelindiğinde %0,3 seviyesine inmiştir. Yurtdışı yerleşiklerin payı önemli bir yükseliş göstermiş, 2004 yılında %7,1 seviyesinden 2015 yılında %17,4 seviyesine yükselmiştir.

2000 sonrası dönemde iç borçlanmada söz konusu olumlu gelişmeler yaşanmasına karşın dış borçlanmada benzer bir yapı gözlenmemektedir.

Tablo 56 Dış Borçlanma Vadelerine İlişkin Göstergeler

Yıllar	Kısa Vadeli Borçlar (Milyon \$)	Orta ve Uzun Vadeli Borçlar (Milyon \$)	Kısa Vadeli Borç / Toplam Dış Borç (%)
2000	28.301	90.301	23,9
2001	16.403	97.189	14,4
2002	16.424	113.168	12,7
2003	23.013	121.144	16,0
2004	32.203	128.929	20,0
2005	38.914	131.819	22,8
2006	42.853	165.233	20,6
2007	43.145	206.874	17,3
2008	52.519	228.409	18,7
2009	48.990	219.931	18,2
2010	77.247	214.621	26,5
2011	81.580	222.237	26,9
2012	100.196	238.728	29,6
2013	130.422	258.693	33,5
2014	132.957	269.458	33,0

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)

Tablo 56, dış borçlanmanın vade yapısını göstermektedir. Vade açısından kısa vadeli borçlanma, 2000 yılında 28.301 milyon \$ iken 2014 yılına gelindiğinde 132.957 \$ seviyesine yükselmiştir. Orta ve uzun vadeli borçlar ise 2000 yılında 90.301 milyon \$ iken 2014 yılına gelindiğinde 269.458 milyon \$ olarak gerçekleşmiştir. Kısa vadeli dış borçların toplam dış borçlar içerisindeki oranı ise 2000 yılında %23,9 iken 2014 yılına gelindiğinde %33,0 olarak görülmektedir. Kısa vadeli borçlar uygulanan istikrar programları çerçevesinde 2000’li yılların ortalarında düşüşler göstermiş fakat küresel krizin etkilerinin görüldüğü 2009 yılından itibaren yükselişe geçmiştir. Söz konusu yükselişi küresel krizin de etkisiyle cari açığındaki artışın finansmanına bağlamak mümkündür.

Tablo 57 Dış Borç Servisi (Milyon \$)

Yıllar	Borç Servisi	Anapara	Faiz	Tahvil Geri Ödemesi	IMF
2000	21.939	15.638	6.301	1.397	147
2001	24.623	17.489	7.134	2.049	1.551
2002	28.852	22.450	6.402	2.257	6.955
2003	27.811	20.823	6.988	3.756	2.604
2004	30.488	23.340	7.148	3.794	5.639
2005	36.803	28.769	8.034	3.072	8.719
2006	40.070	30.708	9.362	2.514	8.298
2007	48.685	37.873	10.812	3.704	5.692
2008	53.878	41.881	11.997	3.413	2.360
2009	59.001	48.464	10.537	1.930	872
2010	55.885	47.152	8.733	2.616	2.294
2011	51.104	42.365	8.739	1.754	2.908
2012	52.885	43.527	9.358	2.250	2.033
2013	55.316	45.766	9.550	1.500	857
2014	48.951	38.983	9.968	3.102	2

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)

Tablo 57. dış borç servisi verilerini göstermektedir. 2000 yılından bu yana Türkiye'nin borç servisi iki katı aşkın bir büyüme göstermiştir. 2000 yılında 21.939 milyon \$ olan borç servisi 2014 yılında 48.951 milyon \$ seviyesine yükselmiştir.

Tablo 58 Dış Borç Göstergeleri

Yıllar	Mal İhracatı (FOB) / Toplam Borç (%)	Faiz Ödemeleri / Toplam Cari İşlemler Gelirleri (%)	Borç Servisi / Mal İhracatı	Borç Servisi / Toplam Cari İşlemler Gelirleri
2000	26,1	10,9	71,2	38,0
2001	30,6	12,8	71,0	44,3
2002	31,4	10,7	70,9	48,4
2003	36,3	9,5	53,2	37,8
2004	42,5	7,5	44,5	32,0
2005	45,8	7,2	47,0	33,1
2006	44,7	7,5	43,1	32,0
2007	45,8	7,1	42,6	31,8
2008	48,8	6,5	39,3	29,4
2009	39,0	7,1	56,2	39,8
2010	40,7	5,4	47,0	34,7
2011	46,4	4,7	36,3	27,3
2012	43,8	4,7	35,6	26,7
2013	40,7	4,5	35,0	26,2
2014	41,1	4,5	29,6	22,1

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)

Tablo 58., dış borçlanma ve ödemeler dengesi ile ilgili temel büyüklükleri göstermektedir. İhracatın borç servisine oranı 2000 yılında %26,1 seviyesinden 2014 yılına gelindiğinde %41,1 seviyesine yükselmiştir. Borç servisinin mal ihracatına oranı ise 2000 yılında %71,2 seviyesinden 2014 yılına gelindiğinde %29,6 seviyesine düşmüştür. Faiz ödemelerinin cari işlem gelirlerine oranı 2000 yılında %10,9'dan 2014 yılında %4,5 seviyesine gerilemiştir. Borç servisinin cari işlemler gelirleri toplamına oranı 2000 yılında %38'den 2014 yılında %22,1 seviyesine gerilemiştir.

Tablo 59 Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)

	Kamu Sektörü Dış Borç Stoku	TCMB Dış Borç Stoku	Özel Sektör Dış Borç Stoku	Toplam Brüt Dış Borç Stoku
2002	64,5	22,0	43,1	129,6
2003	70,8	24,4	48,9	144,2
2004	75,7	21,4	64,1	161,1
2005	70,4	15,4	84,9	170,8
2006	71,6	15,7	120,8	208,1
2007	73,5	15,8	160,7	250,0
2008	78,3	14,1	188,6	281,0
2009	83,5	13,2	172,3	269,0
2010	89,1	11,6	191,4	292,1
2011	94,3	9,3	200,3	303,9
2012	104,0	7,1	227,9	339,0
2013	115,9	5,2	268,0	389,1
2014	117,7	2,5	282,5	402,7

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=249&cid=26> (24.11.2015)

Tablo 59. Türkiye'nin 2002 sonrası dış borç gelişimini ve gelişimdeki kamu-özel sektör paylarını göstermektedir. Toplam dış borç stoku içinde 2005 yılına kadar kamu kesimi borcu özel sektör kesimi borcundan fazla iken 2005 yılı ve sonrasında özel sektör payı kamu borcunu geçmeye başlamıştır.³¹⁶ 2002 yılında 43,1 milyar \$ olan özel sektör dış borçlanması 2014 yılı itibarıyla 282,5 milyar \$ seviyesine yükselmiştir. Kamu sektörü dış borçlanması ise 2002 yılında 64,5 milyar \$ iken 2014 yılında 117,7 milyar \$ seviyesine çıkmıştır. 2005 sonrası özel kesim dış borçlarının artış eğilimine girmesinin temelinde yurt içi faiz oranlarının yüksekliğinden dolayı yurt içinden düşük maliyetli kaynak bulamayan özel kesimin daha düşük faiz oranları nedeniyle yurt dışından finansman sağlama eğilimi yatmaktadır.³¹⁷

Türkiye'nin dış borç stokundaki artışın analizinde ödemeler bilançosu açığının incelenmesi aydınlatıcı olmaktadır. 2002-2004 aralığında cari açık ana nedeni kamu kesimi borçlanma gereği iken 2005 sonrası hem miktar olarak artmış hem özel sektör ağırlıklı bir yapıya dönüşmüştür.

Ödemeler bilançosu verilerine göre 2003 sonrası Türkiye'ye gelen 170.6 milyar dolarlık finansal sermayenin sadece 51.3 milyar dolarlık kısmı net doğrudan yabancı

³¹⁶2000-2006 döneminde kamu borçlarının artış nedeni IMF kredileridir. Söz konusu dönemde özel sektör borçlanmasının düşük olma nedeni ise 2000 ve 2001 krizinin etkileridir.

³¹⁷Hayal A. Şimşek ve Asuman Altay, agm, s.20

yatırım sermayesi niteliğindedir. Türkiye’ye gelen finansal sermayenin %70’lik kısmı “diğer finansal yatırımlar” kaleminde yer alan bankacılık kesiminin yurtdışı kredileri, şirketler kesiminin dış borçlanması gibi spekülative ve borç arttırıcı unsurlardan oluşmaktadır. Özel kesim borçlanması tasarruf-yatırım açığı amaçlı gerçekleşmemekte, finans dışı reel sektörler üzerinden gerçekleşmektedir. Şirketlerin düşük kurdan faydalanarak risk alma eğilimine girmeleri dış borçlarının hızla artışına neden olmuştur. Söz konusu durumun en tehlikeli muhtemel sonucu ise, reel sektörün ihtiyaç duyduğu finansmanı spekülative ve borç arttırıcı öğelerle karşılamasının dış şok ve krizlere karşı kırılganlıklarının artmasına neden olmasıdır nitekim 2008 krizi birinci derecede bankacılık kesimini değil reel sektörü etkilemiştir.³¹⁸

Tablo 60 Merkezi Yönetim Borç Stokunun Enstrüman Yapısına Göre Dağılımı(Milyar TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toplam	63,6	177,9	242,7	282,8	316,5	331,5	345,1	333,5	380,3	441,5	473,6	518,4	532,2	585,8	612,0
İÇ BORÇ STOKU	36,4	122,2	149,9	194,4	224,5	244,8	251,5	255,3	274,8	330,0	352,8	368,8	386,5	403,0	414,6
Hazine Bonosu	2,1	20,0	37,0	25,4	30,3	17,8	9,6	6,1	14,0	14,0	9,5	0,0	3,7	0,0	0,0
Devlet Tahvili	34,4	102,1	112,8	169,0	194,2	227,0	241,9	249,2	260,8	316,0	343,3	368,8	382,9	403,0	414,6
DIŞ BORÇ STOKU	27,2	55,8	92,8	88,4	92,0	86,7	93,6	78,2	105,5	111,5	120,7	149,6	145,7	182,8	197,5
Uluslararası Tahvil	14,0	28,9	37,7	37,4	39,9	42,3	51,1	45,1	58,8	61,6	68,3	87,9	91,3	118,8	134,9
Kredi	13,2	26,8	55,1	51,1	52,1	44,4	42,5	33,1	46,7	49,9	52,4	61,7	54,4	64,0	62,6

Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Savfasi?mid=249&cid=26> (24.11.2015)

Tablo 60. 2000 sonrası merkezi yönetim borç stokunun enstrüman yapısına göre dağılımını göstermektedir. 2000 yılından sonra gerek iç borç stokunda gerekse dış borç stokunda tahvillerin payı on kata yakın bir artış göstermiş, buna karşın iç borçlanmada hazine bonoları 2012 yılından sonra sıfırlanmış, dış borçlarda ise yabancı kredilerdeki artış tahvillerle karşılaştırıldığında oldukça düşük seyretmiştir. Uluslararası tahvil artışı 2000 yılında 14 milyar TL’den 2014 yılına gelindiğinde 134,9 milyar TL’ye yükselmiştir. Krediler ise 13,2 milyar TL’den 62,6 milyar TL’ye yükselmiştir. Bu farklılaşmada, dış borçlanmanın uluslararası kuruluşlardan alınan krediler çerçevesinden uzaklaşılarak dış piyasalardan finanse edilmesinin rolü büyüktür.

³¹⁸Erinç Yeldan (2005), “Türkiye Ekonomisi’nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/4 , Sayı:7, ss.51-53

Türkiye'nin özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren uluslararası para ve sermayepiyasalarından önemli bir borçlanıcı konuma geçmesi Türkiye'nin kredi notunu önemli bir unsur olarak değerlendirmemizi gerektirmektedir.

Kredi derecelendirmeleri kredi riskine dair görüşlerden oluşmaktadır. Kredibilite işlemleri ulusal ve uluslararası menkul kıymet ihracında bulunmak isteyen banka, ticari işletme ve diğer finans kurumları için yapılmakta, genellikle kamu ve özel sektör borçlanmalarında borçlananların yükümlülüklerini yerine getirip getiremeyeceğini ölçmeye yönelik olmaktadır. Derecelendirme kısa ve uzun vadeli olabileceği gibi döviz³¹⁹ ve yerel para cinsinden de olabilmektedir.³²⁰

Tablo 61 Türkiye'nin Kredi Notu Gelişimi

UZUN VADELİ YABANCI PARA			
	STANDART&POORS	MOODY'S	FITCH
2007 SONU	BB – (durağan)	Ba3 (durağan)	BB – (durağan)
2008 SONU	BB – (negatif)	Ba3 (durağan)	BB – (durağan)
2009 SONU	BB – (durağan)	Ba3 (pozitif)	BB + (durağan)
2010 SONU	BB (pozitif)	Ba2 (pozitif)	BB+ (pozitif)
2011 SONU	BB (pozitif)	Ba2 (pozitif)	BB + (durağan)
2012 SONU	BB (durağan)	Ba1 (pozitif)	BBB – (durağan)
2013 SONU	BB + (durağan)	Baa3 (durağan)	BBB – (durağan)
2014 SONU	BB + (negatif)	Baa3 (negatif)	BBB – (durağan)
UZUN VADELİ TL			
2007 SONU	BB (durağan)	Ba3 (durağan)	BB (durağan)
2008 SONU	BB (negatif)	Ba3 (durağan)	BB (durağan)
2009 SONU	BB (durağan)	Ba3 (pozitif)	BB + (durağan)
2010 SONU	BB+ (pozitif)	Ba2 (pozitif)	BB+ (pozitif)
2011 SONU	BBB – (pozitif)	Ba2 (pozitif)	BB + (durağan)
2012 SONU	BBB – (durağan)	Ba1 (pozitif)	BBB (durağan)
2013 SONU	BBB (durağan)	Baa3 (durağan)	BBB (durağan)
2014 SONU	BBB (negatif)	Baa3 (negatif)	BBB (durağan)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Kamu Borç Yönetim Raporu

Kredi derecelendirmeleri harf ve rakamlarla ifade edilmektedir. En üst seviye, borcu (anapara ve faiz) ödememe riskinin var olmadığı ya da çok düşük olduğunu ifade eder. Kredi notunun düşmesi borcun geri ödenememe riskinin artışı ifade eder. AAA

³¹⁹Döviz cinsinden derecelendirme bir ülkenin döviz yükümlülüklerini döviz elde ederek ödeyebilme gücünü göstermektedir. Derecelendirme işlemlerinde, döviz çıkışını sınırlandırma riski ve konvertibilite riski de göz önüne alınmaktadır. Uygulamada yerli para cinsinden kredi notlarının döviz cinsinden kredi notlarına nispeten dha yüksek olması beklenmektedir.

³²⁰Ahmet Ulusoy, age, ss.198-201

veya Aaa notları en yüksek dereceyi ifade eder. Daha düşük kredi notları ise AA, A, BBB, BB, B.... Aa, A, Baa, Ba, B şeklindedir. Notlara eklenen (+) veya (-) ile 1,2,3 gibi rakamlar aynı kategorinin göreceli durumlarını³²¹ belirtmektedir. Pozitif işaretler ve en düşük sayılar kategorideki en iyi durumu göstermektedir. Türkiye'nin kredi notu tüm yıllarda B seviyesinde gerçekleşmiş, yıllar itibariyle göreceli farklılıklar görülse de, normal koşullarda geri ödeme kabiliyeti olan fakat ödeme güçlüğü riskinin yüksek olduğu ülke kategorisinde yer almıştır.

4. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI İLE İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ İLİŞKİSİNE YÖNELİK EKONOMETRİK ANALİZ

4.1. Veri

Çalışmada 1990-2015 dönemine ait konsolide bütçe gelir ve giderlerine ait yıllık veriler ile Türkiye'nin aynı dönemdeki iç ve dış borç stok verileri kullanılmıştır. 1990-2015 dönemine ait konsolide bütçe gelir ve giderlerine³²² ait yıllık veriler TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nden elde edilmiştir.³²³ İç ve dış borç stoku verileri TC Merkez Bankası verilerinden elde edilmiştir. Bütçe gelirleri, bütçe giderleri ve iç borç verileri, (1998=100) GSYİH deflatörüne bölünerek reel hale getirilmiştir. Brüt dış borç stoku verileri 1\$ = 2.720 döviz kuru üzerinden TL'ye dönüştürülmüştür. Bütçe değişkeni konsolide gelir konsolide gider farkı ile elde edilmiştir.

³²¹BB (Baa2) yeterli anapara ve faiz ödeme kapasitesine sahip fakat oluşabilecek muhtemel olumsuzluklarda üst gruptakilere nazaran daha zayıf ödeme gücünü göstermektedir. Uzun vadede riskli riskli sayılan bu grup hem yatırım hem spekülasyon özellik taşımakta ve geri ödenmeme riski söz konusu olmaktadır. BB(Ba) normal koşullarda yükümlülüklerin yerine getirebileceğini fakat önemli ekonomik gelişmelerde hassas olunacağı ve sürekli izlenmesi gerekeceğini belirtir. Bu gruptaki B notu yüksek riski göstermektedir. Borç ödemeleri gerçekleştirilebilmekle fakat ödeme güçlüğü yaşanma ihtimali yüksek olmaktadır. (bkz.Ahmet Ulusoy, age, s.204)

³²²2006 yılından itibaren Merkezi Yönetim Bütçesi kullanılmıştır.

³²³Ekonomik Göstergeler (1980-2017)

4.2. Yöntem

Çalışmada kullanılan ana ekonometrik yöntem zaman serisi analizidir. Zaman serisi analizleri ile bir değişkenin geçmiş zaman serisi değerlerini kullanarak çıkarsama yapmak mümkün olmaktadır.

Model uygulamasında öncelikle birim kök araştırması gerçekleştirilmiş, ADF (Augmented Dickey-Fuller) testi ile ilgili dönem (1990-2015) verilerinin durağanlıgıtespit edilmiş, ayrıca eş bütünleşme analizleri EG (Engle-Granger) ile kurulan regresyon tahmininin hata anlamlılığı test edilmiştir. Takiben Granger nedensellik testi ile değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Hata düzeltme modeli ECM (Error Correction Model) ile hata terimi katsayılarının yapılan tahminler üzerinde ne ölçüde düzeltici etkisinin var olduğu belirlenmiştir.

4.3. Uygulama

Analiz kapsamında ADF Birim Kök Testi,EG Eşbütünleşme Analizi, Granger Nedensellik Analizive hata düzeltme modellerinden ECM kullanılmıştır. Analizler, E-views 7.0 paket programı kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

4.3.1. Birim Kök Testleri

Birim kök testleri ile tespit edilen durağanlık kavramı, zaman serileri arasında yanıltıcı ilişkilerin var olmaması ve ciddi bir şok etkisinin kalıcılığını ekarte etmek için kullanılmaktadır. Bir zaman serisinde birim kökün varlığı, zaman serisinde geçmiş yılın tahmin katsayısının bire eşit olmasını ifade etmektedir. Uygulamada en sık Dickey-Fuller testi kullanılmaktadır. Zaman serisinin birim köke sahip olduğunu³²⁴ belirten ana hipotez $H_0: \delta=0$ olarak ifade edilmektedir. Ana hipotezin kabulü durumunda seriyi durağanlaştırmak için farkı alınmakta, hipotezin reddi durumunda ise serinin durağan olduğu kabul edilmektedir.

³²⁴Birim kök kavramı, zaman serilerinde, bağımlı değişkenin geçmiş değerleri kullanılarak oluşturulan regresyon modelinde geçmiş değer katsayılarının bire eşit olmasını ifade eder. Diğer bir ifadeyle, geçmiş yıl değerinin bu yılki değeri açıklamadaki gücü 1 ise tahminci olarak kullanılamamaktadır.

Örneğin; $Y_t = \alpha Y_{t-1} + \hat{u}_t$ regresyonunda $\alpha=1$ ise birim kök mevcuttur.

Durağan bir seride (i) sabit uzun dönem ortalama civarındaki dalgalanmalar ortalama olarak eski haline geri dönmekte (ii) zamanla değişmez sonlu bir varyansa³²⁵ sahip olmakta (iii) gecikmelerin uzunluğu arttıkça teorik otokorelasyonlar³²⁶ azalmaktadır.³²⁷ Durağan olmayan zaman serileri kullanılarak yapılan analizler ise sahte ve yanıltıcı regresyon ilişkileri yaratmaktadır. Regresyon denklemleri yüksek bir belirleme katsayısına³²⁸(R^2) sahip olmasına karşın düşük bir Durbin-Watson³²⁹ istatistiğine sahip olmaktadır. Ayrıca, bu regresyon ilişkilerinin hata terimleri durağan olmamakta ve regresyon denkleminin şeklen yüksek olan açıklayıcı gücü itibarsız olmaktadır.³³⁰



³²⁵Zaman serileri için varyans, serideki tüm değerlerin ortalamadan uzaklıklarının (standart sapmalarının) karelerinin ortalamasını ifade etmektedir.

³²⁶ Otokorelasyon, hata terimlerinin birbirini takip eden değerleri arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir.

³²⁷ Mustafa Sevüktekin ve Mehmet Nargeleçekenler, “*Zaman Serileri Analizi*”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.271

³²⁸Belirleme katsayısı (R^2), regresyon modellerinde bağımlı değişkendeki değişmelerin bağımsız değişkenler tarafından açıklanma oranını ifade etmektedir.

³²⁹ Durbin- Watson istatistik testleri ile serinin otokorelasyonu ölçülmektedir. Seri değişkenlerinin hata terimleri arasında bir ilişkiyi ifade eden otokorelasyon, başarılı bir tahminleme amaçlayan regresyon denklemleri için problem teşkil etmektedir. Granger ve Newbold’un ampirik uygulamalarında R^2 yüksek fakat otokorelasyon sorunu olan pek çok regresyon mevcuttur.

³³⁰ Erdal Atukeren (2011), “*Granger-Nedensellik Sınamalarına Yeni Yaklaşımlar*”, Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi, 10. Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu Özel Sayısı, ss.138-139

Tablo 62 Birim Kök Testi Sınama Sonuçları

Modeller ve Varsayımlar	Sabit Terim Var		Sabit Terim ve Trend Var	
	AIC	SIC	AIC	SIC
Düzy				
Konsolide Gider	-0.290879(2)	-0,602549(0)	-3,073147(1)	-3,01219(0)
Konsolide Gelir	2,564142(4)	0,88129(0)	-1,664337(0)	-1,664337(0)
Bütçe	-2,000709(0)	-2,000709(0)	-2,223054(1)	-2,211622(0)
İç Borç Stoku	-1,518345(0)	-1,518345(0)	-1,564199(0)	-1,564199(0)
Dış Borç Stoku	1,576649(0)	1,576649(0)	-1,596782(0)	-1,596782(0)
Birinci Fark				
Konsolide Gider	-5,027068(1)***	-5,027068(1)***	-4,901696(1)***	-4,901696(1)***
Konsolide Gelir	-5,058871(0)***	-5,058871(0)***	-5,179819(1)***	-5,179819(1)***
Bütçe	-4,676719(0)***	-4,676719(0)***	-4,643433(0)***	-4,643433(0)***
İç Borç Stoku	-5,721026(0)***	-5,721026(0)***	-5,837863(0)***	-5,837863(0)***
Dış Borç Stoku	-3,501055(0)***	-3,501055(0)***	-4,144501(2)***	-4,144501(2)***

***serinin %1, %5 ve %10 düzeyinde durağan olduğunu gösterir. ADF test istatistiklerinin yanında parantez içinde verilen rakamlar, AIC ve SIC kriterlerine göre optimum gecikme uzunluklarını belirtmektedir.

Birim kök testleri AIC ve SIC bilgi kriterlerine³³¹ göre sabit terimli ve sabit terimli / trendli olarak ele alınmış ve konsolide gider, konsolide gelir, bütçe açığı, iç borç stoku, dış borç stoku değişkenlerinin tamamının düzey değerlerinde durağan olmadığı belirlenmiştir. Bunun üzerine değişkenlerin birinci derece farklarına ilişkin birim kök testleri tekrarlanmış ve değişkenlerin birinci dereceden durağan oldukları tespit edilmiştir.

4.3.2. Eş Bütünleşme Analizi

Eş bütünleşme analizleri, durağan olmayan iki zaman serisi arasındaki korelasyon ilişkisini incelemek amacıyla kullanılmaktadır. İki zaman serisi ayrı ayrı durağan olmamalarına karşın doğrusal bir kombinasyonları durağan ise bu serilerin eş bütünleşik oldukları ifade edilebilir.

³³¹ AKAIKE Information Criteria (AIC) ve SCHWARZ Information Criteria (SIC) kriterleri kullanılarak saptanan optimum gecikme uzunlukları şunu ifade etmektedir ; eğer bir zaman serisi (X) durağan değil ise durağanlığa erişinceye kadar bir önceki zaman döneminden farkları ($\Delta = X_t - X_{t-1}$) alınmaktadır. Bu zaman serisinin Δ . dereceden durağan olduğu söylenmekte ve $X_t - I(\Delta)$ ile gösterilmektedir.

Eş bütünleşme analizi yöntemi olan EG (Engle-Granger) yönteminde, birinci aşamada En Küçük Kareler yöntemi ile hata terimi tahmin edilmekte, ikinci aşamada ise elde edilen hata terimi çekilerek birim kök sınaması yapılır. Sonuçta durağan çıkarsa eş bütünleşmeden söz edilir. Yani bunların değerleri ile regresyonları anlamlı olacaktır. Bu durumda aralarında uzun dönem denge ilişkisi olacaktır.

Tabloda görüldüğü gibi ADF modeli sütununda S-yalnız sabit terim içeren, (T ve S) trend ve sabit terim içeren ve sabit terimsiz ve trendsiz (none) oluşturulmuş modelleri ifade etmektedir.

Tablo 63 Eş Bütünleşme Analiz Sonuçları

Eş Bütünleşik Regresyonlar	ADF Modeli	Artıklar İçin ADF Testi		Kritik Değerler		
		<i>t-testi</i>	<i>Olasılık</i>	<i>1%</i>	<i>5%</i>	<i>10%</i>
MODEL-1 Gelir= f (Gider)	<i>S</i>	-4,704561(0)	0,0011*	-3,73785	-2,99188	-2,63554
	<i>S ve T</i>	-4,372132(3)	0,0121*	-4,46790	-3,64496	-3,26145
	<i>None</i>	-4,813427(0)	0,0000*	-2,66485	-1,95568	-1,60879
MODEL-2 Gelir= f (c, Dış Borç)	<i>S</i>	-5,252586(1)	0,0003*	-3,75295	-2,99806	-2,63875
	<i>S ve T</i>	-5,286019(1)	0,0016*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,384533(1)	0,0000*	-2,66936	-1,95641	-1,60850
MODEL-3 Gelir= f (c, İç Borç)	<i>S</i>	-5,061245(0)	0,0005*	-3,73785	-2,99188	-2,63554
	<i>S ve T</i>	-5,253218(1)	0,0017*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,178341(0)	0,0000*	-2,66485	-1,95568	-1,60879
MODEL-4 Gelir= f (c, Bütçe)	<i>S</i>	-5,299699(1)	0,0003*	-3,75295	-2,99806	-2,63875
	<i>S ve T</i>	-5,988477(1)	0,0003*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,433529(1)	0,0000*	-2,66936	-1,95641	-1,60850
MODEL-5 Gider= f (c, Dış Borç)	<i>S</i>	-5,052473(1)	0,0005*	-3,75295	-2,99806	-2,63875
	<i>S ve T</i>	-4,931304(1)	0,0034*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,177800(1)	0,0000*	-2,66936	-1,95641	-1,60850
MODEL-6 Gider= f (c, İç Borç)	<i>S</i>	-5,025156(1)	0,0005*	-3,75295	-2,99806	-2,63875
	<i>S ve T</i>	-4,973952(1)	0,0031*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,149956(1)	0,000*	-2,66936	-1,95641	-1,60850
MODEL-7 Gider= f (c, Bütçe Açığı)	<i>S</i>	-5,299699(1)	0,0003*	-3,75295	-2,99806	-2,63875
	<i>S ve T</i>	-5,988477(1)	0,0003*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-5,433529(1)	0,0000*	-2,66936	-1,95641	-1,60850
MODEL-8 Dış Borç= f (c, İç Borç)	<i>S</i>	-3,445045(0)	0,0192*	-3,73785	-2,99188	-2,63554
	<i>S ve T</i>	-4,019279(1)	0,0228*	-4,41635	-3,62203	-3,24859
	<i>None</i>	-3,521096(1)	0,0011*	-2,66485	-1,95568	-1,60879
MODEL-9 Dış Borç= f (c, Bütçe)	<i>S</i>	-3,428388(0)	0,0199*	-3,73785	-2,99188	-2,63554
	<i>S ve T</i>	-4,774347(2)	0,005*	-4,44074	-3,63290	-3,25467
	<i>None</i>	-3,506770(0)	0,0012*	-2,66485	-1,95568	-1,60879
MODEL-10 İç Borç= f (c, Bütçe)	<i>S</i>	-5,665354(0)	0,0001*	-3,73785	-2,99188	-2,63554
	<i>S ve T</i>	-5,661844(0)	0,0006*	-4,39431	-3,61220	-3,24308
	<i>None</i>	-5,790734(0)	0,0000*	-2,66485	-1,95568	-1,60879

t-testi sütununda, Schwarz Kriterinin en küçük olmasını sağlayan gecikme sayısı parantez içinde belirtilmiştir. (*) -%5 anlamlılık düzeyinde durağanlığın sağlandığını ifade etmektedir.

Model 1’de giderin gelirin bir fonksiyonu olduğunu ileri süren H_0 hipotezi %1 anlamlılık düzeyinde yani %99 güven aralığında reddedilmiştir. Modelin hesaplanan t testi değeri -4,37’dir. Hipotez testinin alt eşik değeri olan -4,46 değerinden küçük çıktığı

için red bölgesindedir. Bu sebeple %1 anlamlılık düzeyinde gider gelirin bir fonksiyonu değildir.

Model 8’de iç borcun dış borcun bir fonksiyonu olduğunu ileri süren H_0 hipotezi %1 anlamlılık düzeyinde yani %99 güven aralığında reddedilmiştir. Modelin hesaplanan t testi değeri -4,01’dir. Hipotez testinin alt eşik değeri olan -4,41 değerinden küçük çıktığı için red bölgesindedir. Bu sebeple %1 anlamlılık düzeyinde iç borç dış borcun bir fonksiyonu değildir.

Model 9’de bütçe açığının dış borcun bir fonksiyonu olduğunu ileri süren H_0 hipotezi %1 anlamlılık düzeyinde yani %99 güven aralığında reddedilmiştir. Modelin hesaplanan t testi değeri -3,42’dir. Hipotez testinin alt eşik değeri olan -3,73 değerinden küçük çıktığı için red bölgesindedir. Bu sebeple %1 anlamlılık düzeyinde bütçe açığı dış borcun bir fonksiyonu değildir.

%1, %5 ve %10 anlamlılık düzeylerinde diğer bütün modellerdeki değişkenler arasında yapılan hipotez testleri sonucu değişkenlerin birbirlerinin fonksiyonu olduğunu ileri süren H_0 hipotezleri kabul edilmiştir.

Sonuç itibariyle gerçekleştirilmiş olan eş bütünleşme analizi, gelir - gider, gelir- dış borç, gelir- iç borç, gelir - bütçe, gider – dış borç, gider – iç borç, gider – bütçe, dış borç - iç borç, dış borç - bütçe, iç borç - bütçe olmak üzere 10 farklı model üzerinden uygulanmış, bu doğrultuda regresyon artıklarının durağanlığı test edilmiş ve tüm ikili modellere ilişki uzun dönemli bir ilişkinin var olduğu belirlenmiştir.

4.3.3. Granger Nedensellik Testleri

Clive W. Granger 1969 yılında *Econometrica*’da yayınlanmış olan “Nümerik Bağıntıları Ekonometrik Modeller ve Çapraz-Spektrum Yöntemleriyle İnceleme(Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods)” isimli makalesinde nedensellik testlerini geliştirmiştir. Granger nedensellik testlerinde tanım olarak, rassal bir X değişkeninin geçmişi, tüm olası diğer etkileyenler ve rassal olmayan enformasyon göz önünde bulundurulduktan sonra, bir diğer rassal Y değişkeninin geleceğinin daha sağlıklı tahminini sağlamakta ise, “X değişkeni Y’nin Granger-nedenidir” olarak adlandırılmaktadır. EG eş-bütünleşme testi, değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını gösterebilir bu değişkenler arasındaki ilişkinin

yönü hakkında bilgi vermemektedir. Granger nedensellik testi ile hem ilişki yönleri belirlenecektir.

Konsolide gider, konsolide gelir, bütçe açığı, iç borç stoku, dış borç stoku değişkenlerine ilişkin 10 farklı model oluşturulmuş ve Granger nedensellik analizine tabi tutulmuştur. Elde edilen bulgular şu şekildedir;

Tablo 64 Granger Nedensellik Testleri Analiz Sonuçları

İlişki Yönü ve (H_0) Yokluk Hipotezi	Değer	Olasılık
(Gelir→Gider)		
Gider gelirin nedenseli değildir	0,02733	0,8702
Gelir giderin nedenseli değildir	3,68978	0,0678
(Gelir→Dış Borç)		
Dış borç stoku gelirin nedenseli değildir	0,99923	0,3284
Gelir dış borç stokunun nedenseli değildir	9,49112	0,0055
(Gelir→İç Borç)		
İç borç stoku gelirin nedenseli değildir	1,13084	0,2991
Gelir iç borç stokunun nedenseli değildir	0,06251	0,8049
(Gelir→Bütçe Açığı)		
Bütçe açığı gelirin nedenseli değildir	3,25089	0,0742
Gelir bütçe açığının nedenseli değildir	6,34914	0,0141
(Gider→Dış Borç)		
Dış borç stoku giderin nedenseli değildir	5,49270	0,0285
Gider dış borç stokunun nedenseli değildir	0,92393	0,3469
(Gider→İç Borç)		
İç borç stoku giderin nedenseli değildir	0,26773	0,6100
Gider iç borç stokunun nedenseli değildir	0,85775	0,3644
(Gider→Bütçe Açığı)		
Bütçe giderin nedenseli değildir	3,00019	0,0883
Gider bütçenin nedenseli değildir	6,34914	0,0141
(Dış Borç→İç Borç)		
İç borç stoku dış borç stokunun nedenseli değildir	0,07394	0,7882
Dış borç stoku İç borç stokunun nedenseli değildir	5,39141	0,0299
(Dış Borç→Bütçe Açığı)		
Bütçe dış borç stokunun nedenseli değildir	0,13391	0,7179
Dış borç stoku bütçenin nedenseli değildir	1,50414	0,233
(İç Borç→Bütçe Açığı)		
Bütçe iç borç stokunun nedenseli değildir	0,90004	0,3531
İç borç stoku bütçenin nedenseli değildir	3,55041	0,0728

Granger nedensellik testinde olasılık değerleri %5 anlamlılık düzeyinde incelenmektedir. Olasılık katsayısı 0,05 altında olması durumunda H_0 hipotezi reddedilmekte, alternatif hipotez kabul edilmektedir. Bu bağlamda anlamlılık düzeyi %5 altında gerçekleşen hipotezler şunlardır;

“Gelir, dış borç stokunun nedenseli değildir” hipotezi reddedilmiştir. (0,00 olasılık katsayısı) Diğer bir ifade ile gelir ile dış borç arasındaki nedensellik ilişkisi anlamlıdır. Konsolide gelir bütçesi dış borcun nedenidir.

“Gelir bütçe açığının nedenseli değildir” hipotezi reddedilmiştir. (0,01 olasılık katsayısı) Diğer bir ifade ile gelir ile bütçe açığı arasındaki nedensellik ilişkisi anlamlıdır. Konsolide gelir bütçesi bütçe açığının nedenidir.

“Dış borç stoku giderin nedenseli değildir” hipotezi reddedilmiştir. (0,02 olasılık katsayısı) Diğer bir ifade ile dış borç stoku ile giderler arasındaki nedensellik ilişkisi anlamlıdır. Dış borç stokunun varlığı giderlerin nedenidir.

“Gider, bütçe açığının nedenseli değildir” hipotezi reddedilmiştir. (0,01 olasılık katsayısı) Diğer bir ifade ile gider ile bütçe açığı arasındaki nedensellik ilişkisi anlamlıdır. Giderlerin varlığı bütçe açığının nedenidir.

“Dış borç stoku iç borç stokunun nedenseli değildir” hipotezi reddedilmiştir. (0,02 olasılık katsayısı) Diğer bir ifade ile dış borç stoku ile iç borç stoku arasındaki nedensellik ilişkisi anlamlıdır. Dış borç stokunun varlığı iç borç stokunun nedenidir.

4.3.4. Hata Düzeltme Modelleri

Eş-bütünleşik değişkenler zaman içerisinde uzun dönem dengesinden sapma gösterebilmektedirler. Uzun dönem dengesine tekrar ulaşabilmesi için değişkenlerden bazılarının bunu sağlayacak durumda olması gerekmektedir. Hata düzeltme modelinde sistemdeki değişkenlerin kısa dönem dinamikleri dengedeki sapmadan etkilenmektedir. Hata düzeltme modeli ile kısa ve uzun dönemli nedensellikler ve değişkenler arasındaki dengesizliğin belirlenerek düzeltilmesini sağlamaktadır.

Tablo 65 Eş Bütünleşme Modellerine Ait Hata Düzeltme Modelleri

1-Bağımlı değişken: gelir, bağımsız değişken gider						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(gider)	0,322976	2,330768	0,0293	0,198152	0,088107	1,83998
ECM	-0,093622	-0,833733	0,4134			
C	6788558	2,520807	0,0195			
2-Bağımlı değişken: gelir bağımsız değişken dışborç						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(dışborç)	0,000167	2,759238	0,0114	0,281921	0,026176	1,905906
ECM	-0,445478	-2,255393	0,0344			
C	3690399	1,168019	0,2553			
3-Bağımlı değişken gelir, bağımsız değişken iç borç						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(İçborç)	-0,032228	-0,526824	0,6036	0,019498	0,80525	2,10766
ECM	-0,021865	-0,361534	0,7211			
C	10327314	3,982139	0,0006			
4-Bağımlı değişken gelir, bağımsız değişken bütçe açığı						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	0,168629	1,117445	0,2759	0,084666	0,377898	2,294359
ECM	0,02042	0,535764	0,5975			
C	10243909	4,201104	0,0004			
5-Bağımlı değişken gider bağımsız değişken dış borç						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	0,0000278	0,333898	0,7416	0,213378	0,071356	2,067949
ECM	-0,316357	-2,439993	0,0232			
C	9044247	1,968671	0,0617			
6-Bağımlı değişken gider bağımsız değişken içborç						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	0,149331	1,69185	0,1048	0,116624	0,255624	2,179823
ECM	-0,015657	-0,145741	0,8855			
C	8770603	2,37822	0,0265			
7-Bağımlı değişken gider bağımsız değişken bütçe açığı						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	-0,831371	-5,509221	0	0,588597	0,000057	2,294359
ECM	0,02042	0,535764	0,5975			
C	10243909	4,201104	0,0004			
8-Bağımlı değişken dışborç bağımsız değişken içborç						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	-4,366991	-2,301522	0,0312	0,207551	0,07739	1,378081
ECM	-0,020119	-0,514232	0,6122			
C	41100000000	5,121676	0			
9-Bağımlı değişken dış borç bağımsız değişken bütçe açığı						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	5231719	1,025257	0,3164	0,108122	0,284026	1,515374
ECM	0,029651	0,964024	0,3455			
C	38200000000	4,597367	0,0001			
10-Bağımlı değişken iç borç bağımsız değişken bütçe açığı						
Değişken	Katsayı	t-istatistik	Olasılık	R ²	Prob(F-statistic)	D.W.
D(bütçe)	-0,937511	-1,900602	0,0705	0,223026	0,062298	2,300653
ECM	-0,068612	-0,867116	0,3952			
C	8742758	1,127851	0,2715			

Eş bütünleşme ilişkilerine yönelik hata düzeltme modeli sonuçları tabloda görüldüğü gibi ortaya çıkmıştır. Model 2 ve model 7’den elde edilen hata terimlerinin

%5 anlam düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Söz konusu modellerde dönem uzun dönem ilişkiden bir birimlik bir sapma olduğunda, bu sapma ilgili dönemde hata terimi katsayısı kadar düzelecektir.

Eş bütünleşme analizlerinde kullanılan değişken katsayısı, diğer tüm değişkenler sabitken, bağımsız değişkenin bağımlı değişkeni hangi oranda etkilediğini ifade etmektedir. Model 2’de, diğer tüm değişkenler sabitken dış borç stoklarındaki %1’lik bir artış, giderleri 0,000167 (katsayı) oranında arttırmaktadır. Model 7’de diğer tüm değişkenler sabitken bütçe açığındaki %1’lik bir artış giderleri -0,831371 (katsayı) oranında arttırmaktadır.

Belirleme katsayısı olan R^2 her bir modeldeki bağımsız değişkenin bağımlı değişkeni açıklama oranını ifade etmektedir. Model 2 için, bağımsız değişken olan dış borç, bağımlı değişken olan giderleri %28 oranında açıklamaktadır. Model 7 için ise bağımsız değişken olan bütçe açığı bağımlı değişken olan giderleri %58 oranında açıklamaktadır.

4.3.5. Analiz Değerlendirmesi

Bu çalışmada konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe giderleri, bütçe açıkları, iç borç ve dış borç arasındaki gerek nedensellik gerekse uzun dönemli ilişkiler, ikişerli farklı modeller oluşturularak incelenmiştir. Kurulan tüm ikili modeller arasında uzun dönemli bir ilişki var olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analiz sonucunda beş farklı nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir;

Birinci nedensellik ilişkisi bütçe gelirlerinin dış borcun nedeni olmasıdır. Türkiye’de kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz oluşunun doğal bir sonucu olarak kamu gelirlerinin dış borçlanmaya neden oluşu anlamlı bir bulgudur.

İkinci nedensellik ilişkisi kamu gelirlerinin bütçe açığının nedeni olmasıdır. Türkiye’de kamu kesiminin açık vermesinin ana nedenlerinden birisi en temel finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin ve diğer gelirlerin giderleri (harcamaları) karşılamada her zaman için yetersiz kalışıdır. Söz konusu nedensellik ilişkisi bu açıdan anlamlıdır.

Üçüncü nedensellik ilişkisi dış borç stokunun kamu giderlerinin nedeni olmasıdır. Dış borçlanma dolayısıyla gerçekleştirilen faiz ödemeleri ve diğer

harcamalar, bütçe üzerinde gider arttırıcı etki yaratmaktadır. Bu açıdan mevcut nedensellik ilişkisi anlamlıdır.

Dördüncü nedensellik ilişkisi kamu giderlerinin bütçe açığına neden olmasıdır. Türkiye’de kamu harcama disiplininin sağlanamaması kamu kesimi açıklarının ana nedenlerinden biridir. Dolayısıyla giderlerin bütçe açığı yaratması bulgusu oldukça anlamlıdır.

Beşinci nedensellik ilişkisi dış borç stokunun iç borç stokuna neden olmasıdır. Türkiye’de özellikle 1990’lı yılların başında dış borç stokunda hızlı yükselişler kamunun iç borçlanmaya başvurmasına neden olmuştur. 2000 sonrası dönemde cari açık artışına bağlı olarak gelişen dış borç stok artışları kamu finansman dengesini olumsuz etkilemekte, reel kaynak aktarımına neden olarak kamu iç borcunu yükseltmektedir.

SONUÇ

Devlet borçlanması günümüzde olağanüstü durumlarda başvurulmuş bir uygulama olmaktan çıkmış, kamu gelirleri ve kamu harcamaları gibi olağan bir maliye politikası aracı halini almıştır. Literatürde kamu borçlanmasına yönelik çeşitli yaklaşımlar yer almış, klasik iktisatçılar olağanüstü durumlar dışında başvurulmaması gereken riskli bir uygulama olarak görürken, Keynesyen iktisatçılar durgunlukla mücadelede ve ekonomik büyümenin sağlanmasında kullanılması gereken bir maliye politikası aracı olarak ele almışlardır. Neo-klasik iktisatçılar kamu borçlanmasının – özellikle iç borçlanmanın - dışlama etkisi yaratmasını bir risk olarak değerlendirmiş, Ricardian yaklaşım ise borçlanmanın ekonomiye herhangi bir reel etkisinin olmayacağını savunmuştur.

Günümüzde gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülkeler farklı nedenlerle iç ve dış borçlanmaya başvurmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkeler genellikle kalkınmanın finansmanı amacıyla dış borçlanmaya başvurmakta, gelişmiş ülkeler ise geçici açıkların kapatılması ya da yüklü finansman gerektiren yatırımları gerçekleştirme amacını gütmektedirler. 1980’li yıllardan itibaren dünya ekonomilerinde neo-liberal politikaların uygulanmaya başlaması ve özellikle 1990’lı yıllardan itibaren hız kazanan küreselleşme süreciyle birlikte ekonomi politikalarındaki dönüşüm bir kamu finansman aracı olarak borçlanmaya daha sık başvurulması sonucunu doğurmuştur.

Devlet borçlanmasının verginin bir alternatifi olarak olağanlaşması ve sıklıkla başvurulmuş bir kaynak haline dönüşmesi borç yönetiminin önemini arttırmış, hükümetler borçlanmada vade, miktar, faiz ve döviz unsurlarını borçlanma tercihlerinde ön plana çıkarmaya başlamışlardır. Düşük maliyetle en yüksek faydanın sağlanması ilkesi temel alınarak uygulanması gereken borçlanma yönetiminde borçların sürdürülebilirliği çerçevesinde uzun vadeli ve en düşük maliyetli borçlanma gerçekleştirilmek durumundadır.

Türkiye 1980 yılından itibaren ithal ikameci sanayileşme politikasını terk ederek dışa açık ihracata dayalı büyüme modelini benimsemiş, finansal serbestleşme ile uluslararası piyasalarla entegre olma çabası içerisine girmiştir. Ekonomi politikası olarak liberal politikaların benimsenmesi ile kamunun ekonomideki payının küçültülmesi amaçlanmış, ihracat teşvikleri yoğun bir şekilde uygulanmış, KİT fiyatları serbest

bırakılmış, özelleştirme faaliyetlerine başlanmıştır. Bu dönemde kamu finansmanı politikası da değişikliğe uğramış, kamu finansmanında borçlanma ana politika aracı olarak benimsenmiştir. Söz konusu uygulamalar belirli bir dönemde ihracat artışı yaratmasına karşın kamu mali açıklarında artışlar yaşanmış ve dış borçlanma artışları ile sonuçlanmıştır. 1989 yılında gerçekleştirilen uluslararası finansal işlemlerde serbestliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler ile birlikte doğrudan sermaye girişleri yanı sıra kısa vadeli spekülasyon sermaye ve portföy yatırımı girişleri mümkün hale gelmiştir.

1990'lı yıllar Türkiye'nin kamu finansman dengeleri ve borç birikimi açısından en ağır dönemi olmuştur. Kamu kesimi açıklarının hızla artışı ve dış borçların iç borçlarla ödenmesine doğrultusunda yürütülen borçlanma politikası ile birlikte kamu iç borçlarında önlenemez bir yükseliş yaşanmıştır. Kamu mali disiplinin sağlanamaması, kamu sektörünün verimsizliği, siyasi istikrarsızlıklar vb. nedenlerle kamu kesimi açıkları artmış, kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışın kısa vadeli yüksek faizli iç borçlanma ile finanse edilmesi ile birlikte bir kısır döngü sürecine girilmiştir. Yurtiçinde yeterince gelişmemiş olan sermaye piyasalarında kamunun fon bulma arayışı ile birlikte özellikle bankacılık kesiminin fonlarını kamu iç borçlanma kağıtlarına aktarması ise ekonomide özel sektör yatırımlarının dışlanmasına neden olmuş, (crowding out), reel yatırımlar ve ekonomik büyüme olumsuz etkilenmiştir. Yine bu dönemde, yüksek faizli kamu borç senetleri kısa vadeli yabancı sermaye girişlerini hızlandırmış ve cari açık yükselmiştir.

1999 yılına gelindiğinde kamu finansman dengelerinin düzenlenmesine ve iç borcun dış borca dönüşümüne yönelik kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı uygulanmaya konulmuş fakat 2000 ve 2001 yıllarında ard arda gelen iki kriz ile birlikte başarısızlığa uğramıştır. 2001 krizini müteakiben uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ile kamu kesimi açıklarının hızlı ve kalıcı olarak düşürülmesi amacıyla faiz dışı fazla hedefi temel alınmış, bu hedefin yanı sıra bankacılık, sosyal güvenlik, tarım ve kamu mali yönetimi alanlarında yapısal reformlar belirlenmiştir. 2002 yılında işbaşına gelen yeni hükümet ekonomik programı güçlendirerek bir acil eylem planı sunmuş ve uygulamaya koymuştur.

2002-2005 döneminde ekonomide ve kamu finansman dengelerinde olumlu gelişmeler gözlenmektedir. Örtük enflasyon hedeflemesine dayalı para politikasını uygulandığı bu dönemde enflasyon hedefleri tutturulmuş, finansal piyasaların derinliği

arttırılmış, kamu borç stokunun sürdürülebilirliği ve kamu mali disiplininin sürekliliğine ilişkin endişeler ortadan kalkmıştır. Bu dönemin verileri incelendiğinde ekonomik büyümenin yükseldiği, kamu kesimi borçlanma gereği, iç ve dış borç stoklarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının düştüğü bir dönem karşımıza çıkmaktadır.

2006 yılından itibaren ise küresel krizin etkileri hissedilmeye başlamıştır. 2007 küresel krizinde Türkiye kamu mali kesimi 2001 krizi alınan önlemler ve yapısal düzenlemeler sonucu nispeten dirençli durmasına karşın reel sektör etkilenmiş, iç ve dış talepteki daralmalara bağlı olarak üretim, ihracat, işsizlikte olumsuz göstergeler söz konusu olmuştur. Bu dönemde vergi indirimleri ve yatırım teşvikleri temelli mali canlandırma paketleri uygulanmaya konulmuştur. Kamu kesimi borçlanma gereği, iç ve dış borç stoklarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı, gayri safi milli hasıla (büyüme) verileri incelendiğinde 2006-2010 yıllarını kapsayan olumsuzluk süreci 2010 sonrası dönemde toparlanma sürecine girmiştir.

Türkiye’de 2000 sonrası dönemde kamu mali disiplininin sağlanmasında özellikle 2000 ve 2001 krizleri sonrası istikrar programları çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin ve faiz dışı fazla hedefinin ciddiyetle takip edilmesinin önemi büyüktür. 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borçlanmasına sınırlandırma getirilmeye çalışılmış, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi bir anlamda yeniden yaratılmıştır.

2000 sonrası dönemde faiz dışı fazla yaratma hedefleri mali disiplini sağlamanın temel politikası olarak uygulanmıştır. Faiz dışı fazla amacıyla uygulanan daraltıcı tedbirler ana amacı olan borçlanma üzerindeki baskının hafifletilmesi yanı sıra hükümetlerin istikrar programlarını uygulama konusundaki kararlılığını göstermekte, uluslararası mali kuruluşlar ve finans piyasaları nezdinde güveni arttırmaktadır. IMF destekli uygulanan programların ortak özelliği, kamu açıklarına dayalı enflasyonun azaltılarak kamu mali dengesinin istikrara kavuşturulmasıdır. Türkiye’de faiz dışı fazla hedefleri yasal bir zeminde mali kurala bağlanmamış olmasına karşın 5018 sayılı Kanuna dayalı olarak OVMP’da OVP ile koordineli bir şekilde yer almaktadır. 2000 sonrası dönemde özellikle 2003 yılından itibaren Hazine kamu borç yönetiminde etkinlik sağlamış, özellikle iç borç servisinde dönemler arası dengeli dağılımı gerçekleştirerek borçlanma vadelerini uzatmıştır. İç borçlanma vadelerinin uzatılarak

faiz yüklerinin düşürülmesi ile birlikte faiz dışı fazla hedeflerinin gerçekleştirilmesi kolaylaşmıştır.

Kamu finansman dengelerinde söz konusu olumlu gelişmeler yaşanmakla birlikte kamu iç ve dış borçlanma tercihinde iç borçlardan dış borçlara yönelme ve bu yönelişin kamudan özel kesime doğru kayması söz konusu olmuştur. Kamu iç borçlanmasında kamunun kamuya olan borcu giderek azalmış, piyasaya olan borcu ise artmıştır. Bu durum özel sektörün elindeki fonları kamu kesiminde değerlendirmeyi tercih ettiği anlamına gelmektedir. 2000 yılından günümüze merkezi yönetim borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımında, kamu bankalarının (kamu kesiminin) payı çok cüzi bir artış göstermesine karşın, ağırlıklı artış yurt dışı yerleşikler, yabancı bankalar ve özel bankalar kalemlerinde görülmektedir. Bu şekilde bir dönüşüm Türkiye'nin dış dünyaya sunduğu yüksek reel faiz getirisinden kaynaklanmaktadır. Yabancı finansal sermayenin yüksek faiz getirisiyle uyarılarak ülkeye girişi dövizin değerini düşürmekte ve ithalat artışına yol açmaktadır nitekim Türkiye'nin cari açığı 2000 sonrası dönemde ciddi bir artış göstermiştir.

2000'li yılların başından itibaren Türkiye'nin toplam dış borç stoku içerisinde özel kesimin payı giderek artmış, 2005 yılından sonra ise özel sektörün dış borç stokundaki payı kamunun payını geçmiştir. Dış borçlanma enstrümanları içerisinde uluslararası resmi kurumlardan alınan kredilerin payı azalmış, tahvil vb. kısa vadeli borçlanma araçlarının payı artmıştır. Dış borç artışlarının temelinde cari işlemler açığının artışı yer almış ve 2003 sonrası dönemde cari açığın en belirgin nedeni özel sektör borçlanması olmuştur.

Özel sektör borçlarındaki söz konusu artışın nedeni özel sektör yatırımlarının hızlı artışı değil uygulanan düşük kur politikaları sonucu özel tasarrufların gerilemesidir. Dış kaynak girişi temelli özel sektör borçlanmasında izlenen döviz kuru politikası borç yükünü etkileyen en önemli değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Döviz kuru yükselişleri dış borçlanmada borç stoklarında artışlara neden olmaktadır. Türkiye'nin özellikle 2000'li yılların ortasından itibaren özel sektör kapsamında yüklü dış borçlanmayı tercih etmesi, bu bağlamda döviz kurunu en önemli belirleyici ve riskli unsur haline getirmiştir. Özel sektörün dış borçlanmasının nitelik olarak finans dışı sektörlerden spekülasyon sermaye girişleri şeklinde oluşu ise küresel kriz ve şoklara karşı kırılgan bir ekonomik yapı oluşturmaktadır.

Türkiye’de kamu kesimi açıklarının gerek iç gerekse dış borçlanmanın nedeni olup olmadığı, benzer şekilde iç ve dış borçlanmanın kamu kesimi açıklarına neden olup olmadığı sorusu yani bütçe açıkları ile borçlanma arasındaki nedensellik ilişkisi Granger nedensellik testleri ile analiz edildiğinde karşılıklı nedenselliğin var olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Granger analiz sonuçları kamu gelirleri ve giderlerinin kamu kesimi açığının nedeni olduğunu ispatlamaktadır. Ayrıca analiz sonuçlarında dış borçlanmanın kamu harcamalarının ve iç borç stokunun nedeni olduğu tespit edilmiştir. Analizdeki tüm ikili modeller arasında uzun dönemli bir ilişki var olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye’nin kamusal finansman tercihleri, borçlanma alternatifi finansman yöntemleri olan monetizasyon ve vergileme açısından değerlendirildiğinde ise;

1. Monetizasyon mevcut büyük hacimli borç stoku ve uzun vadeli finansman gereği için kesinlikle realist ve kalıcı bir çözüm seçeneği değildir.
2. Kamu finansmanında borçlanma politikalarının kısa vadede hızlı bir şekilde terk edilmesi ve vergi artışına dayalı bir finansman politikasına geçiş ise ekonomide ciddi sıkıntıları beraberinde getirebilecektir. Küresel ekonomik sistem içerisinde yüksek oranlı vergilemeye gidilmesi ülkeden yabancı yatırımların ve finansal sermayenin kaçışına neden olmaktadır, Türkiye’nin büyüme dinamikleri ise yabancı sermaye girişlerinde temellenmiştir. Küresel ekonomik entegrasyon üzerinde muhtemel olumsuz etkileri yanı sıra yüksek oranlı vergilemenin yurt içi tüketim, tasarruf ve yatırım kararları üzerinde caydırıcı etkileri olabileceği de göz ardı edilmemelidir. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin yüksekliği ve vergi bilinç ve ahlakının yeterli düzeyde olmayışı vergi hasılatının düşük düzeylerde gerçekleşmesine neden olmaktadır. Ayrıca vergi yükünün tabana yayılmaması kronikleşmiş bir vergi sorunudur. Türkiye’nin kamu finansmanında izlemesi gereken optimal vergi politikası kısa vadede vergi artışları şeklinde değil, orta ve uzun vadede vergi yükünün tabana dağıtılmasını sağlayacak, vergi kayıp ve kaçaklarını minimum düzeye çekecek bir politika olmalıdır. Nitekim vergi hasılatındaki artışlar borçlanma gereği üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır. Optimum bir vergileme sisteminin kurulması ve uygulanması kamu borç yükü üzerinde hafifletici etki yaratacaktır.

Türkiye'nin özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren borçlanma yapısında gözlemlenen özel sektör kanalıyla dış spekülâtif sermaye girişi temelli finansman yapısı ise makro ekonomik dengeler üzerinde yapısal olumsuzluklara neden olmaktadır. Bu bağlamda izlenmesi uygun olabilecek politikalar şu şekilde özetlenebilir;

1. *Öncelikle uluslararası finans piyasalarından yüksek reel faiz – düşük kur politikası izlenerek sağlanan spekülâtif sıcak para girişlerinin kademeli olarak azaltılması gerekmektedir.* Türkiye özellikle 2002 yılını takip eden süreçte küresel finans piyasalarına net borçlanıcı olarak dahil olmuş, özel sektör ve özellikle finans dışı kesim bu borçlanmanın temel aktörü konumuna gelmiştir. Ülke dışına sunulan yüksek reel faiz getirisi yüksek hacimli döviz girişleri yaratmış, döviz kurunu ucuzlatarak ithalatı uyarmıştır. Yerli girdi ve ara malı üreticileri, yan sanayiler söz konusu durumdan olumsuz etkilenmiş, başta KOBİ'ler olmak üzere üreticiler üretimden çekilmiştir ve özellikle ara malı ve yatırım malı üretiminde dışa bağımlı hale gelinmiştir. Söz konusu politikanın nihai sonucu yerli üretimin ve sanayinin değil yabancı üretim ve sanayinin beslenmesidir nitekim yüksek faiz gibi bir maliyetle elde edilen döviz kaynağı ithalat artışları yoluyla ülke dışına geri gitmektedir. 2001 krizi sonrası tüm dünyadaki finansal genişleme ile Türkiye'nin cari işlemler açığı sıcak para akışları ve şirket birleşmeleri ve özelleştirmeler çerçevesinde gerçekleşen doğrudan yabancı yatırımlar ile finanse edilmeye çalışılmış ancak başarılı bir sonuç elde edilememiş ve cari işlemler açığı artmıştır. Doğrudan yabancı yatırımların ekonominin sabit sermaye stokuna katkıda bulunmayışı, şirket kazanım ve birleşmeleri yöntemleriyle ulusal sermayenin ülke dışına (kar transferleri) aktarılması ve mülkiyetin el değiştirmesi sonucu yaşanmaktadır.
2. *Finansal olmayan sektör üzerinde bir denetim mekanizması oluşturulması spekülâtif sermaye girişlerini daha işlevsel ve sağlıklı bir yapıya kavuşturabilir.* Türkiye'de yaşanan bankacılık krizlerini takip eden süreçte banka bilanço ve borçlanmaları denetim altına alınmış olmasına karşın finansal olmayan şirketlerin dış borçlanmaları üzerinde herhangi bir denetleyici mekanizma mevcut değildir. Döviz kurunda yaşanacak muhtemel bir yükseliş, iflaslar, işsizlik, yan sanayilerin çökmesi çerçevesinde gelişip derinleşecek üçüncü nesil bir reel sektör krizine neden olabilecektir. Küresel finansal sistemin

krizlere eğilimli yapısı ve Türkiye'nin özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren spekülâtif sıcak para girişleri ve portföy yatırımları ile finansman sağladığı göz önüne alındığında, alınması gereken en önemli yapısal tedbirin yurt dışından sağlanan kaynağın katma değer yaratan prodüktif yatırımlara yani sabit sermaye yatırımlarına yönlendirilmesi olduğu söylenebilir. Ayrıca, üretimin ithalata bağlı yapısının aşamalı olarak yerli üreticilere kaydırılması gerekmektedir.

Türkiye'de iktisadi açıdan en uygun ve sürdürülebilir kamu finansman yapısı mevcut sorunların giderildiği optimum bir vergileme sisteminin kurulduğu ve dış kaynak girişlerinin altın kural yaklaşımı paralelinde prodüktif alanlarda değerlendirildiği bir finansman yapısı olacaktır. Almanya, Fransa, İngiltere, Hindistan gibi ülkelerde altın kural uygulamaları mevcuttur. Almanya'da altın kural anayasal yapıya sahiptir. Türkiye'de ise yasal bir zemin olmayışına karşın yerel yönetimler bazında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yerel yönetimlerin sadece yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanmaya başvurabilmeleri mümkündür.

Türkiye mali kural uygulamalarının henüz yasalaşmadığı, uygulamaların örtük mali kural olarak nitelendirilebildiği bir ülke konumundadır. Bütçe açıkları ve borçlanmaya ilişkin hedefler belirlenerek, hükümet programları ve istikrar programlarında yer almakta, orta vadeli mali plan ve programlarda hedefe ulaşmaya çalışılmaktadır. Hazırlanması gereken mali kural yasası Türkiye'nin henüz büyüme-kalkınma sorununu tam olarak çözmemiş bir ülke olduğu göz önüne alınarak oluşturulmalıdır. Sıkı mali kural uygulamaları büyüme ve kalkınma sürecini olumsuz etkileme riskine sahip olduğu için büyümeye endeksli bir niteliğe sahip mali kural yasası geliştirilmeli, özellikle istihdam ve yatırım konularında engelleyici unsurlar barındırmamalıdır.

KAYNAKLAR

- ACAR F. (2013), “*Türkiye Ekonomisine Genel Bakış (2001-2013)*”, Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2
- AĞCAKAYA S. ve BERKAY F. (2014), “*Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013*”, II. Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2002), “*Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu – (V)*”
- AĞCAKAYA S. ve YAVUZ İ.S (2008), “*Piyasanın Çılgılığı: Yirmi Birinci Yüzyıl İktisadında Bir Dönüm Noktası Mı?*, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 45, Sayı: 526
- AĞCAKAYA S. ve YÜCEL Ö. (2016), “*Küresel Ekonomik Krizlere Panoramik Yaklaşım*”, “Kriz, Disiplinlerarası Bir İnceleme”, Ekin Yayınevi
- AHMAD M.J vd. (2012), “*Domestic Debt and Inflationary Effects: An Evidence from Pakistan*”, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 2, No. 18
- AKDİŞ M. (2003). “*Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar-Öneriler*”, Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 30
- AKTAN C.C ve DİLEYİCİ D., “*Modern Politik İktisat KAMU TERCİHİ*”, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007
- ALESINA A. ve PASSALACQUA A. (2015), “*The Political Economy of Government Debt*”, NBER Working Paper Series, No. 21821
- ALESINA A. ve TABELLINI G. (1990), “*A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*”, The Review of Economic Studies, Vol: 57, No: 3
- ALPER Y. (2011), “*Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler*”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:1, Sayı: 1
- ALTAY A., “*Kamu Maliyesi*”, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015
- ALTINÖZ U. (2014), “*Cari Açık Sorununun Temel Nedenleri ve Sürdürülebilirliği: Türkiye Örneği*”, İGÜSBD, Cilt: 1, Sayı:2
- AMONE M ve PRESBITER A.F (2007), “*External Debt Sustainability and Domestic Debt in Heavily Indebted Poor Countries*”, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, No.2

ARDIÇ H (2004), “1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi”, TC Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Uzman Yeterlilik Tezi

ARMAĞAN R. (2007), “Türkiye’de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3

ATAÇ B., “Maliye Politikası”, ETAM A.Ş Matbaası, Eskişehir, 2006

ATUKEREN E. (2011), “Granger-Nedensellik Sınamalarına Yeni Yaklaşımlar”, Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi, 10. Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu Özel Sayısı

BABU J.O vd. (2015), “Effect of Debt on Economic Growth in the East African Community”, American Journal of Research Communication, Vol 3 (9)

BARRO R.J (1974), “Are Government Bonds Net Wealth”, Journal of Political Economy, Vol.82, No.6

BARRO R.J (1989), “The Ricardian Approach to Budget Deficits”, The Journal of Economic Perspectives, Vol: 3, No.2, s.51

BAŞOL K, “Türkiye Ekonomisi”, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001

BATIREL Ö.F, “Kamu Maliyesi ve Yönetimi”, TC İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007

BAYRAK M. ve KANCA O.C (2013), “Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, İ.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:48

BEAUGRAND P. vd. (2002), “The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries”, IMF Working Paper, 02/79

BİLEN A. (2007)., “Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiye Önlemeye Yönelik Çabalar”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı: 36

BLEJER M.I ve CHEASTY A. (1991), “The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues”, Journal of Economic Literature, Vol.29, No. 4

BOARIU A. ve BILAN I. (2007), “Inflationary Effects of Budget Deficit Financing in Contemporary Economies”, Ştiințe Economice, Vol. 14

BOZ S.S. (2013), “Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2

BUCHANAN J.M (1958), “*The Collected Works of James M. Buchanan, Vol.2.(Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement)*”, Liberty Fund, Inc., Indianapolis, 1999

CANDAN N. (2012), “*Türkiye’de 1990 Yılından Sonra Uygulanan Vergi Politikaları ve Kriz Etkisi*”, Tarım Ekonomisi Dergisi, 18(2)

CECCHETTI S.G vd. (2010), “*The Future of Public Debt: Prospects and Implications*”, BIS Working Papers, No.300

CHOURAQUI J.C vd.,(1986), “*Public Debt in a Medium Term Context and It’s Implications for Fiscal Policy*”, OECD Economics Department Working Papers, No.30

CLEMENTS B. (2003), “*External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*”, IMF Working Paper, WP/03/249

CORDATO R.E., “*Welfare Economics and Externalities in an Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective*”, Springer Science+Business Media, New York, 1992

CORNERS R. ve SANDLER T. (1996), “*The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*”, Cambridge University Press, Second Edition

CORSETTI G. ve MÜLLER G.J (2006), “*Budget Deficits and Current Accounts*”, Economic Policy, Vol. 21, No. 48

ÇOBAN O. vd. (2008), “*Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2008, 20

DEMİR M vd. (2005), “*Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme*”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1

DERDİYOK T. (2001)., “*1980 Sonrası Borçlanma Politikaları*”, Maliye Dergisi, Sayı: 138

DOĞAN M.N, “*Rakamlarla Özelleştirme*”, T.C Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2012

EDWARDS S (1990), “*Capital Flows, Foreign Direct Investment and Debt Equity Swaps in Developing Countries*”, NBER Working Papers, No. 3497

EFTHIMIADİS T. ve TSINTZOS P. (2012), “*The Internal-External Debt Ratio and Economic Growth*”, Economics Bulletin, Volume. 32, Issue. 1

EGELİ H. (2002), “*Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2

EGELİ H. ve ÖZEN A., “Teori ve Uygulamada Bütçe Politikası”, Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım, İzmir, 2010

EGELİ H. ve TANDIRICIOĞLU H. (2009), “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, Sosyoekonomi, 2009-2

EJDER H.L (2000), “Türkiye’de Vergi Politikaları”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi

EKER A., “Kamu Maliyesi”, Birleşik Matbaa, İzmir, 2007

EKER A. vd. “Maliye Politikası”, Dokuz Eylül Üniversitesi Matbaası, İzmir, 2009

EMEK U. (2001), “Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon”, İktisat, İşletme ve Finans, Yıl: 16, Sayı: 184

ERBEYİN E.E ve ÖZPENÇE Ö. (2014), “Borçlanma Politikaları Işığında Türkiye’deki Borçlanma Stratejisinin Hukuksal Değerlendirilmesi”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 31

ERÇEL G. (1999), “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

ERDEM M., “Devlet Borçları”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013

ERTUĞRUL C. vd. (2010), “Küresel Mali Krizin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, Akademik Fener Dergisi, Sayı: 13

ESER L.Y ve ELA M. (2015), “Avrupa Borç Krizi: Nasıl, Neden ve Nereye?”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 10(1)

FELDSTEIN M., (1984), “Debt and Taxes in the Theory of Public Finance”, NBER Working Paper Series, No. 1433

FIRAT E. (2006), “Ekonomik Krizler ve İstikrar Paketleri ve Türkiye Uygulaması(1980-2002)”, T.C Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Doktora Tezi

FIRAT E. (2013), “Ekonomik Kriz ile Mücadelede Maliye Politikasının Rolü”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı:1

FRANKEL J.A (1985), “Portfolio Crowding-Out, Empirically Estimated”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 100

FRIEDMAN B.M (1978), “Crowding Out or Crowding in? The Economic Consequences of Financing Government Deficits”, NBER Working Paper Series, No. 284

GRANGER C.W (1969), “*Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods*”, *Econometrica*, Vol. 37, No. 3

GÜL E. vd. (2012)., “*Dış Borcun Büyüme Üzerine Etkileri: Orta Asya Cumhuriyetleri ve Türkiye Örneği*”, *International Conference on Eurasian Economies*, Kazakistan

GÜNAY A. (2007), “*Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara

GÜNAYDIN İ (2004)., “*Vergi-Harcama Tartışması: Türkiye Örneği*”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s.166

GÜNAYDIN İ (2004), “*Bütçe Açıkları Enflasyonist Midir? Türkiye Üzerine Bir İnceleme*”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1

GÜNGÖR G. ve AYDIN A. (2011), “*Küreselleşmenin Türk Vergi Politikaları Üzerine Etkisinin 1980 Sonrası Analizi*”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 3, No: 2

GÜRAN N. ve AKTÜRK İ., “*Uluslararası İktisadi Kuruluşlar*”, Tuğra Ofset, 5. Basım, Isparta, 2001.

HANÇERLİOĞLU O., “*Ekonomi Sözlüğü*”, Remzi Kitabevi, 1995

HEPAKTAN C.E (2008), “*Türkiye’nin Dönüşüm Sürecinde Dış Ticaret Politikaları*”, 2. Ulusal İktisat Kongresi, DEU İİBF İktisat Bölümü

HOLTFRERICH vd. (2016). *Government Debt: Causes, Effects and Limits*, German National Academy of Sciences Leopoldina, Berlin

IRWIN T.C (2015), “*Defining the Government’s Debt and Deficit*”, IMF Working Paper, No. 15/238

İNCE M., “*Devlet Borçlanması (kamu kredisi)*”, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1976

KARA M. (2001), “*Türkiye’nin Ekonomik Büyüme Sürecinde Dış Borç Çıkmazı*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1

KARAGÖL E.T ve BİNGÖL A.S (2013)., “*Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem*”, *Seta Analiz*, Sayı: 67

KARAKURT B. (2010), “*Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye’nin Krize Maliye Politikası Cevabı*”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 2

KAYA A.(2013), “*Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*”, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 292

KAZGAN G., “*İktisadi Düşünce*”, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000

KEYNES J.M, “*İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi*”, çev. A. Baltacıgil, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1969

KOLÇAK M. (2014), “*Türkiye’de Devlet İç Borçlarının Yönetimi: 2000 Öncesi ve Sonrasının Karşılaştırılması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 93

KORU A.T ve ÖZMEN H (2003), “*Budget Deficits, Money Growth and Inflation: The Turkish Evidence*”, Applied Economics, 35:5

KORUYAN A., “*Sermaye Piyasası*”, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Yayını, 2001

KOVANCILAR B.vd., “*Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*”, Gazi Kitabevi, 2007

KOYUNCU F.T. ve TEKELİ S. (2010), “*1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Dış Borç Stoku Üzerinde Etkili Olan Ekonomik Faktörlerin Analizi*”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1

KÖNE A.Ç. (2003), “*Para-Sermayenin Yeniden Yapılandırılması: Türk Özel Bankacılık Sektörü Örneği*”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4 (2)

KUMHOF M. ve TANNER E. (2005), “*Government Debt: A Key Role in Financial Intermediation*”, IMF Working Papers, WP/05/57

KUTLU H.A ve DEMİRCİ N.S (2011), “*Küresel Finansal Kriz (2007-?)Ortaya Çıkaran Nedenler, Krizin Etkileri, Krizden Kısmi Çıkış ve Mevcut Durum*”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı: 52

LERNER A.(1943), “*Functional Finance And The Federal Debt*”, Social Research, Vol. 10, No. 1

MOTLEY B. (1987), “*Ricardo or Keynes: Does the Government Debt Affect Consumption?*”, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review, No: 1

MUTLUER M.K vd. , “*Bütçe Hukuku*”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005

NANGIR E.O ve KIRAL H. (2013), “*Performans Esaslı Bütçeleme, Harcama Gözden Geçirmeleri ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme*”, akt. Ahmet Kesik vd. “*Mali Alan*”, Seçkin Yayıncılık, Ankara

NECK R. ve STURM J.E. (2008)., *Sustainability of Public Debt*, Massachusetts: MIT Press,

NEYAPTI B. (2003), “*Budget Deficits and Inflation: The Roles of Central Bank Independence and Financial Market Development*”, Contemporary Economic Policy, Vol.21, No.4

O'DRISCOLL ve GERALD P.JR. (1976), “*The Ricardian Non-Equivalence Theorem*”, Economic Staff Paper Series, Paper 147

ORKUNOĞLU I.F (2010), “*Özelleştirme ve Alternatifleri*”, Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 22

OTAKİ M. (2015), “*Public Debt as a Burden on the Future Generation: A Keynesian Approach*”, DBJ Discussion Paper Series, No.1502

ÖĞREKÇİ S.(2016), “*Finansal Krizlerin Sosyo-Ekonomik Tarihi*”, “Kriz, Disiplinlerarası Bir İnceleme”, Ekin Yayınevi, Bursa

ÖNDER İ. ve KİRMANOĞLU H. (1994), “*Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri*”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya

ÖZBİLEN Ş. (2012), “*Türkiye’de Kamu İç Borçlanma Sistemi ve Makroekonomik Etkileri*”, Gazi Kitabevi

ÖZTÜRK N., “*Maliye Politikası*”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015

ÖZTÜRK N., “*Kamu Maliyesi*”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015

ÖZTÜRK S. ve ÖZYAKIŞIR D. (2005), “*Türkiye’nin Ekonomisinde 1980 Sonrası Yaşanan Yapısal Dönüşümlerin GSMH, Dış Ticaret ve Dış Borçlar Bağlamında Teorik Bir Değerlendirmesi*”, Mevzuat Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 94

PANİZZA U. (2008), “*Domestic and External Public Debt In Developing Countries*”, United Nations Conference on Trade and Development, No: 188

PEHLİVAN O., “*Vergi Hukuku*”, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2011

RICARDO D., “*On the Principles of Political Economy and Taxation*”, (Third Edition 1821), Batoche Books, Kitchener, 2001

SAKAL M. , “*Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu : Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)*”, Gazi Kitabevi, Ankara 2003

SAKAL M. ve ŞAHİN E.A (2009)., “*Anayasal İktisat*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1

SARAÇOĞLU F. (2002), “1980-2001 Yılları Arasında Türkiye’de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 13, Sayı: 45

SARI M. (2004), “Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları”, TC Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzman Yeterlilik Tezi

SARIASLAN O. (2010), “Küreselleşmenin Temel Türk Vergi Kanunlarına Etkileri”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 1

SARILI M. A. (2002)., “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, Bankacılar Dergisi, Sayı: 41

SAVAŞ V.F, “Keynesyen İktisat Yıkılırken”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007

SAYILGAN Ş (1994), “5 Nisan Kararları ve Beklentiler”, Marmara İletişim Dergisi, Sayı: 8

SEVÜKTEKİN M ve NARGELEÇKENLER M, “Zaman Serileri Analizi”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005

SEYİDOĞLU H., “Ekonomik Terimler”, Güzem Can Yayınları: 16, İstanbul, 1999

SEYİDOĞLU H., “Uluslararası İktisat”, Güzem Can Yayınları, No:20, İstanbul, 2003

SEYİDOĞLU H., “Uluslararası Finans”, Güzem Can Yayınları No: 12, İstanbul, 1997

SIKKEN B.J ve HAAN J. (1998), “Budget Deficits, Monetization and Central Bank Independence in Developing Countries”, Oxford Economic Papers, Vol. 50

SMITH A., “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”, Metalibri Digital Library, 2007

SÖNMEZ S. (2001), “Kasım Krizinden Şubat Krizine”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:56, Sayı:1

ŞAMILOĞLU F. (2001), “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme”, Mali Çözüm, ISMMMO, 11

ŞENER O. (2011), “Fonksiyonel Maliye Anlayışı”, LAU Journal of Social Sciences (2:2)

ŞİMŞEK H.A (2007), “Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 512

ŞİMŞEK H.A ve ALTAY A. (2009), “Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Sayı: 528

TANZI V. vd. (1987), “Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits”, IMF Staff Papers, Vol.34, No.4

TAŞAR M.O (2010), “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1

TOPRAK D. (2010), “Türkiye’de Kriz Döneminde Borçların Seyri: 1994 ve 2001 Krizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2

TSOULFİDİS L. (2007), “Classical Economists and Public Debt”, International Review of Economics, 54:1

TURAN Z. (2011) “Sıcak Para Akımlarının Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkisi”, Mevzuat Dergisi, Yıl: 14, Sayı: 165

TURNER P. (2011), “Public Debt Management and Monetary Policy”, Debt Management Facility (DMF) Stakeholders Forum 2011, Berne

ULUATAM Ö., “Kamu Maliyesi”, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003

ULUSOY A., “Maliye Politikası”, Lega Kitabevi, Trabzon, 1999

ULUSOY A., “Devlet Borçlanması”, Umuttepe Yayınları, Trabzon, 2016

ÜNSAL H. (2003), “Türkiye’de Finansal Serbestleşme Sürecinde İç Borçlanma ve Sermaye Piyasası Üzerindeki Etkileri”, Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, Sayı: 3, ss.194-195

ÜNSAL H. ve DURUCAN A. (2013), “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, 28. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya

VITALETTI G. (2011), “Public Debt and Economic Stability in the Long Run”, Societa Italiana di Economia Pubblica, Working Paper, No.654

VOYVODA E. (2012), “Türkiye Ekonomisinde Kamu Maliye Politikaları ve Büyüme İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni 2012/72

WHEELER G. (1951), “Sound Practice in Government Debt Management”, The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington D.C., 2004

YELDAN E. (2003), “Küreselleşmenin Neresindeyiz? Türkiye Ekonomisinde Borç Sorunu ve IMF Politikaları”, Petrol-İş Yıllığı 2000-2003, Yayın No: 85

YELDAN E. (2005), “Türkiye Ekonomisi’nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/4 , Sayı:7

YÜKSELER Z. (1999), “Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi”, T.C Başbakanlık DPT Müsteşarlığı

İNTERNET KAYNAKLARI

Public Debt, Encyclopaedia Britannica Online,
<https://global.britannica.com/topic/public-debt> (18.11.2016)

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Türkiye’de Özelleştirme”,
www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm (25.11.2015)

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı,
<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (04.01.2017)

BAHRAN G. (2001), “Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar”
http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/sayistaydenetimdisifon.pdf (03.01.2017)

BLUEDOM J. ve LEIGH D. (2010), “Revisiting the Twin Deficits Hypothesis: The Effect of Fiscal Consolidation on the Current Account”,
<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/eui/pdf/BL.pdf> (20.02.2017)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 6569 sayılı Kanun ile değişik hali,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018-20141119.pdf> (12.01.2016)

IMF (2014), “Revised Guidelines for Public Debt Management”, IMF Policy Paper,
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf> (15.12.2016)

KAYA S. (2003)., “Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi”, Araştırma/İnceleme/Denetleme Dizisi 30,
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras30DunBanKreDen.pdf> (13.06.2013)

MILL J.S (1848), “Principles of Political Economy”, Project Gutenberg License, (Ebook 30107), <http://www.gutenberg.org/license> (12.12.2016)

T.C Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008), <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html> (31.03.2017)

KURUM RAPORLARI VE YAYINLARI

“Gazi Üniversitesindeki Panelde 5 Nisan Kararları Tartışıldı”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 5, Sayı: 12, *Ekonomik Kriz, 5 Nisan Kararları ve 1994 Yılı*”, Medya için hazırlanan, TMMOB’un Genel Ekonomik Konulardaki Görüş ve Değerlendirmesi

Türk Dil Kurumu, “*Türkçe Sözlük*”, Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, Ankara, 2005

TC Kalkınma Bakanlığı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, “*Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*”, Kasım 2012

TC Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu

EKLER

EK 1.

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	İç Borç Stoku (Bin TL)	Dış Borç Stoku (Milyon \$)
1990	56.573	68.355	57.180	52.381
1991	99.085	132.401	97.647	53.623
1992	178.070	225.398	194.236	58.595
1993	357.333	490.438	357.346	70.512
1994	751.615	902.454	799.309	68.705
1995	1.409.250	1.724.194	1.361.007	75.948
1996	2.727.958	3.961.308	3.148.985	79.299
1997	5.815.099	8.050.252	6.283.425	84.356
1998	11.811.065	15.614.441	11.612.885	96.351
1999	18.933.065	28.084.685	22.920.145	103.123
2000	33.440.143	46.705.028	36.420.620	118.602
2001	51.542.970	80.579.065	122.157.260	113.592
2002	75.592.324	115.682.350	149.869.691	129.601
2003	100.250.427	140.454.842	194.386.700	144.168
2004	110.720.859	141.020.860	224.482.922	161.147
2005	137.980.944	146.097.573	244.782.000	170.757
2006	173.483.430	178.126.033	251.470.000	208.107
2007	190.359.773	204.067.683	255.310.000	250.035
2008	209.598.472	227.030.562	274.827.296	280.932
2009	215.458.341	268.219.185	330.004.579	268.879
2010	254.277.435	294.358.724	352.841.000	291.809
2011	296.823.602	314.606.792	368.778.427	303.867
2012	332.474.895	361.886.686	386.541.676	339.667
2013	389.681.985	408.224.560	403.006.954	390.085
2014	425.382.787	448.752.337	414.648.522	402.286
2015	482.779.900	506.305.093	440.124.283	397.690

Kaynak : Konsolide bütçe gelir ve gider verileri , Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2017),
<http://www.bumko.gov.tr/TR,7045/ekonomik-gostergeler-1950-2017.html> , Borç stok verileri,
<http://evds.tcmb.gov.tr/>

EK 2.

Yıllar	Ortalama Dolar Kuru (TL)	GDP Deflatör
1990	0,003	0.775
1991	0,004	1.234
1992	0,007	2.038
1993	0,011	3.431
1994	0,030	7.025
1995	0,046	13.068
1996	0,081	23.159
1997	0,152	42.023
1998	0,261	100
1999	0,420	154.179
2000	0,624	230.075
2001	1,225	351.671
2002	1,506	483.283
2003	1,493	595.745
2004	1,422	669.616
2005	1,341	717.054
2006	1,431	783.961
2007	1,302	832.731
2008	1,293	932.612
2009	1,547	981.988
2010	1,500	1.037.723
2011	1,670	1.126.734
2012	1,793	1.204.504
2013	1,901	1.278.83
2014	2,188	1.384.602
2015	2,720	1.478.985

Kaynak : Döviz kuru verileri, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2017),
<http://www.bumko.gov.tr/TR,7045/ekonomik-gostergeler-1950-2017.html> (04.04.2017) , GDP Deflatör verileri
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.ZS?locations=TR>(04.04.2017)

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı : Ferhan BERKAY
Doğum Yeri ve Yılı: İstanbul, 1977
Medeni Hali : Bekâr

Eğitim Durumu :

Lisans : Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, İktisat
Yüksek Lisans : Pamukkale Üniversitesi, SBE, Maliye

Yabancı Diller ve Düzeyi :

1. İngilizce – İyi Düzey

İş Deneyimi :

1. Pamukkale Üniversitesi Honaz Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi, 2001-2006
2. Pamukkale Üniversitesi Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi, 2006 –devam ediyor

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar :

1. “Çeşitli Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Mali Yükümlülüklerin Değerlendirilmesi”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
2. “Uluslararası Çifte Vergilendirme Sorunları ve Çözüm Önerileri”, SDÜ Vizyoner Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 5, 2011.
3. “1980-2010 Döneminde Sosyal Refah Devleti Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişimi”, SDÜ Vizyoner Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 9, 2013.
4. “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi: 2007- 2009 Dönem Analizi”, 9th International Conference on Knowledge, Economy & Management Proceedings, June 23-25, 2011, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.
5. "Financial Methods Of Public Expenditures in Turkey After The Year 2000" - 1st International Conference on New Directions in Business, Management, Finance and Economics, September 12-14, 2013 Famagusta, Northern Cyprus.
6. “Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013”-2nd International Davraz Congress, May 29-31, 2014 Isparta, Turkey.
7. "Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Performans Esaslı Bütçelemenin Rolü ve Önemi", Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2/1, 2016.