

## TÜRKİYE’DE HAZİNE BORÇLANMA LİMİTİ

### TREASURY DEBT LIMIT IN TURKEY

### ПРЕДЕЛ ЗАДОЛЖЕННОСТИ КАЗНАЧЕЙСТВА В ТУРЦИИ

Ahmet KADIKÖYLÜ\*  
Özay ÖZPENÇE\*\*

#### ÖZET

Borç limiti ya da borç tavanı uygulamaları hükümet borçlarının etkin bir şekilde yönetilmesini ve maliye politikasının kurala dayalı olarak uygulanmasını sağlamaktadır. Özellikle bütçe açıklarının finansmanı ve faiz ödemeleri için yapılan borçlanmaların yıldan yıla artış gösterdiği göz önüne alındığında borç limiti uygulaması bütçe disiplininin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Ülkelerin mali sistemlerinde borç limiti uygulamaları farklılık gösterse de genel olarak oran ya da miktar olarak belirli bir limit uygulandığı görülmektedir. Türkiye’de 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı kanun ile borçlanmaya oransal olarak limit getirildiği bilinmektedir. O tarihten günümüze kadar uygulanmakta olan borç limiti, kamuda mali disiplini sağlayıcı bir çıpa görevi görmektedir. Çalışmada 2002-2019 yılları arasında borç limiti uygulamasının değerlendirilmesi ve bazı bütçe verileri ile olan ilişkisi incelenmektedir. Hazine borçlanma verileri ile çalışmada değinilen bütçe verileri grafikler üzerinden betimsel analiz ile değerlendirilmeye çalışılmıştır. Yapılan değerlendirmelere göre borç limiti uygulaması, bütçenin temel dayanağı olan vergi gelirlerinin yeteri kadar artırılmadığı dönemlerde, hazinenin mali disiplin içerisinde hareket ederek ve bütçe dengelerini de gözeterek borçlanmasını sağlamaktadır. Borç limiti ile birlikte mali disiplini sağlayıcı diğer bir uygulama faiz dışı fazla uygulamasıdır ve bütçede faiz dışı fazla verilmesi de borç limiti sınırları içerisinde kalınarak borçlanmayı ve net borçlanma uygulamasını kolaylaştırdığı değerlendirilmektedir. Özetle borç limiti uygulaması kamu borçlanmasının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini sağlarken bütçe dengesinin ve faiz dışı fazla uygulamasının da borç limiti üzerinde etkili olduğu değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Borç Limiti, Hazine, Bütçe Açığı, Faiz Dışı fazla, Borçlanma*

\* ORCID: [0000-0002-1194-1872](https://orcid.org/0000-0002-1194-1872), Maliye Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü, [akadikoylu15@posta.pau.edu.tr](mailto:akadikoylu15@posta.pau.edu.tr)

\*\* ORCID: [0000-0003-1502-3240](https://orcid.org/0000-0003-1502-3240), Doç.Dr. Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, [oozpence@pau.edu.tr](mailto:oozpence@pau.edu.tr)

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

### ABSTRACT

Debt limit or debt ceiling practices ensure effective management of government debt and the rule-based implementation of fiscal policy. Especially considering that borrowing for financing budget deficits and interest payments has increased from year to year, debt limit implementation is important in terms of ensuring budget discipline. Although debt limit applications in countries' financial systems differ, it is generally observed that a certain limit is applied as a ratio or quantity. It is known that there is a proportional limit to borrowing in Turkey with the law No. 4749 enacted in 2002. The debt limit, which has been applied since then, serves as an anchor for fiscal discipline in the public sector. The study examines the evaluation of debt limit implementation between 2002 and 2019 and its relationship with some budget data. Treasury borrowing data and the budget data mentioned in the study were evaluated on charts. According to the evaluations, the debt limit application ensures that the Treasury will borrow by acting in fiscal discipline and considering the budget balances during periods when the tax revenues, which are the main basis of the budget, cannot be increased sufficiently. In addition to the debt limit, another application that provides fiscal discipline is the application of primary surplus, and the provision of primary surplus in the budget is considered to facilitate borrowing and net borrowing by staying within the limits of the debt limit. In summary, while the implementation of the debt limit ensures the steady continuation of public borrowing, it is evaluated that the budget balance and the application of primary surplus have an effect on the debt limit.

**Keyword:** *Debt Limit, Treasury, Budget Deficit, Primary Surplus, Borrowing*

### АННОТАЦИЯ

Установление предела долга или верхнего предела долга обеспечивает эффективное управление государственным долгом и реализацию налогово-бюджетной политики, основанной на правилах. Учитывая, что заимствования для финансирования дефицита бюджета и выплаты процентов увеличиваются с каждым годом, применение лимита долга важно с точки зрения обеспечения бюджетной дисциплины. Хотя заявки на лимит долга различаются в зависимости от финансовых систем стран, очевидно, что определенный лимит обычно применяется с точки зрения соотношения или суммы. В Турции задолженность пропорционально лимитирован законом № 4749 от 2002 года. Лимит долга обеспечивает фискальную дисциплину в государственном секторе. В исследовании изучается оценка применения лимита долга в период с 2002 по 2019 годов и его связь с некоторыми данными бюджета. Данные о казначейских заимствованиях и бюджетные данные, упомянутые в исследовании, оцениваются с помощью метода описательного анализа в виде график. Согласно проведенным оценкам, применение лимита долга позволяет Казначейству осуществлять заимствования, действуя в рамках фискальной дисциплины и рассматривая сальдо бюджета в периоды, когда налоговые поступления, которые являются основой бюджета, не могут быть увеличены в достаточной степени. Наряду с лимитом долга другой практикой, обеспечивающей фискальную дисциплину, является применение первичного профицита, и считается, что предоставление первичного профицита в бюджете способствует заимствованию и чистому заимствованию, оставаясь в пределах лимита долга. Таким образом, применение лимита долга считается эффективным в отношении стабильного государственного долга, в то время как сальдо бюджета и применение первичного профицита обеспечивают устойчивое продолжение государственных заимствований.

**Ключевые слова:** *лимит долга, казначейство, дефицит бюджета, первичный профицит, заимствования.*

## Giriş

Hazinenin temel görevleri devletin gelir ve giderlerinin zaman ve yer itibariyle denkleştirilmesi şeklinde özetlenebilmektedir. Bu hazinenin klasik görevlerinden olmakla birlikte kapsamı oldukça geniştir. Gelirlerinin tahsilatı, giderlerin gerçekleştirilmesi, gelir ve gider dengesinin mevcut olmaması halinde borçlanmaya başvurulması, devletin yaptığı borçlanmanın ana para ve faizinin ödenmesi ve eğer ödenemeyecek halde ise gerekli tedbirlerin alınması gibi görevlerdir. Borçlanmaya başvurulma sebeplerinden bir diğeri de Hazine'nin nakit ihtiyacını karşılamaktır (Eğilmez, 2004: 17).

Türkiye'de hazine nakit açığının arttığı dönemlerde; borçlanma ihtiyacı yükseltmekte ve bu sebeple cari dönem içerisinde hazine net borçlanması artırılarak borçlanma limitine yaklaşılmakta ya da bu limit aşılmaktadır.

Hazine, temel olarak bütçe açığını karşılamak üzere ya da geçmişte yapmış olduğu borçlanmaların faiz ödemelerinin bugünkü bütçe içerisinde yer alıp bu ödemeleri faiz dışı fazla ile karşılayamadığı için borçlanma yoluna başvurulmaktadır. Genel olarak bakıldığında Hazine'nin asıl görevinin bütçe açığının kapatılması olduğu belirtilmektedir. Spesifik olarak bakıldığında ise daha çok faiz ödemelerini karşılayabilmek için borçlanılmaktadır.

Bütçe açıklarının yarattığı olumsuz etkiler;

- Piyasa işleyişinin bozulması
- Ekonomide meydana gelebilecek enflasyonist etki
- Yatırımcının perspektifinde oluşacak bozulma ve
- Gelecek dönemde bütçe açığının giderilmesi için uygulanacak daraltıcı politikalar olarak özetlenebilir. Ayrıca vergi gelirlerinin bir bölümü, bütçede de yer alan borçlanma faizinin ödemesinde kullanılacağı düşünüldüğünde bütçe açığının büyük miktarlara ulaşmasının kamu finansman ihtiyacını artıracacağı ve finansman ihtiyacını karşılamak adına yeni borçlanmalar yapılacağı sonucu yaratmaktadır (Sakal, 2002: 44).

2000'li yıllara yüksek kamu borçlanması ile gelinmiş olması ve ardından 2001 krizinin yaşanması sebebiyle tedbir önlemleri alınmasını ve kurala dayalı maliye politikasının uygulanmasını gerekli kılmıştır. 1990'lı yıllarda IMF ile yapılan görüşmelerde faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının uygulanması esas alınsa da uygulamada başarılı olamamış, 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birlikte daraltıcı maliye politikalarının uygulanmasıyla faiz dışı fazlada da başarı sağlanmış ve faiz dışı fazlanın bir kural olarak sisteme yerleşmesi sağlanmıştır (Karayazı, 2017: 767 & Cansız, 2006: 67). 2002 yılı sonrasında maliye politikası ekonominin gidişatı açısından temel gösterge olarak sayılarak, maliye politikasının iyi bir görünüm sergilediğinin kriteri olarak da faiz dışı fazla hedefi seçilmiştir.

## 1. Borçlanma Kavramı ve Teorik Temelleri

Literatürde borçlanma konusunda pek çok farklı yaklaşım mevcut olsa da genellikle bu yaklaşımlar Klasik ve Keynesyen iktisadi görüşler temelinde sınıflandırılmaktadır. Klasik görüşte Adam Smith ile başlayan devletin borçlanmaması gerektiği yaklaşımı Keynesyen bakış açısıyla birlikte değişerek

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

devletin borçlanabileceği düşüncesi ile devam ettiği literatürde yer almaktadır. Bu çalışmada temelde birbirine zıt iki görüş olan Klasik İktisadi görüş ile Keynesyen İktisadi görüşün borçlanma konusundaki yaklaşımlarına yer verilecektir.

### 1.1. Klasik İktisadi Görüş

Devletin yaptığı borçlanmanın hükümetin kaynakları etkin kullanmadığı düşüncesini savunan klasik iktisat, borçlanmanın sadece olağanüstü dönemlerde başvurulması gereken bir yöntem olmasını ve gerekmedikçe borçlanma yapılmaması görüşünü savunmuşlardır (Akdemir ve Yeşilyurt, 2018, 295). Klasik iktisatçılara göre devlet; temel mal ve hizmet sunumunun yanında özel sektörü destekleyici verimli yatırımları da gerçekleştirmeli ve bunun finansmanını da vergi gelirleriyle sağlamalı, bütçe denklighinden taviz vermemelidir. Klasik iktisatçılar devletin borçlanmayı kendi kendini amorti edemeyen verimsiz yatırımlar için kullanmasına ve özellikle kısa süreli yapılan borçlanmalarda devletin mali anlamda iflasa girebileceği tehlikesi nedeniyle karşı çıkmaktadırlar. Klasiklere göre devletin borçlanma yoluyla gelir elde etmesi vergiler geliri elde etmesine göre daha kolay olsa bile bugünden yapılan borçlanmaların ileride ödeme vadesi geldiğinde yapılan ana para ve faiz ödemeleri ile birlikte kamu harcamalarında beklenenden daha fazla artış yaşanmasına neden olunacağını belirtmektedirler. Bu nedenle zorunlu yapılacak olan borçlanmaların verimli yatırım harcamalarında kullanılıp borcun vadesi geldiğinde bu yatırımlardan elde edilen getirilerle devlete ek mali yükler yaratmadan ödenmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Balıkçioğlu, 2019: 3). Öte yandan devletin vergi indirimleri ya da kamu harcamalarını artırması nedeniyle oluşan bütçe açıklarının bugünden gerçekleştirilen borçlanmalar aracılığıyla finanse edilmesinin, vergiler ile finanse edilmesinden bir farkı bulunmadığı görüşü literatürde yer almaktadır. Kamu harcamalarının vergi ya da borçlanma ile finanse edilmesi durumunun ekonomik kararlar ve davranışlar üzerindeki etkisinin denk olacağını ifade eden bu görüş literatürde “Ricardocu Denklik Hipotezi” olarak bilinmektedir. Ricardocu Denklik Hipotezinde cari bir dönem içerisinde vergi indirimleri ya da kamu harcamaları artışlarıyla yaratılan bütçe açıklarının finanse edilmesi için bugünden gerçekleştirilen borçlanmaların, gelecekte elde edilecek vergi gelirlerine eşit olacağı ifade edilmektedir. Bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi durumunda yapılan borçlanmaların anapara ve faiz ödemelerinin gerçekleştirilebilmesi için gelecekte yüksek oranda vergi artışları yaşanacağını öngören rasyonel bireyler; bugünkü tüketimlerini değiştirmeyecek ve ileride ödeyecek oldukları vergiler için bugünden tasarruf edeceklerdir (Ağır ve Zabun, 2015: 8).

Ricardocu Denklik Hipotezinden esinlenerek Barro (1974) çalışmasında hükümetin borçlanmak için ihraç ettiği tahvillerin net servetlerinin bir parçası olarak algılayacaklarını belirtmektedir. *Net servet etkisi varsayımı* olarak bilinen bu görüş; kamu harcamalarındaki artışların neden olduğu bütçe açıklarının finansmanının vergiler yerine borçlanmalar ile sağlanması durumunda genişletici maliye politikasının toplam talebi ve onun bir ögesi olan tüketimi artıracaktır. Tahvil sahiplerinin net servetlerindeki artışa bağlı olarak kısa dönemde tüketimlerini

artırmalarının faiz oranlarını yükselteceğini, faiz oranlarındaki yükselişin ise uzun dönemde dışlama etkisi yaratarak özel sektör yatırımlarını ve sermaye birikimini azaltacağı ifade edilmektedir (Arıcan, 2005: 84).

Özel kesimin sanayi, ticaret, teknoloji gibi verimli yatırımlarda kullanacağı kaynakları devlet borçlanma yolu ile elde ederek savurgan bir şekilde harcar ve gelecek kuşaklar için yük oluşturur çünkü bugünden yapılan borçlanmanın maliyeti gelecek kuşaklar üzerinde kalmaktadır. Klasikler devletin borçlanmaya başvurma nedenlerini vergi gelirine göre daha kısa zamanda ve kolay bir şekilde elde etmesinden kaynaklandığını belirtmektedirler (Kökocak, 2005: 2).

Klasik iktisadi görüşte denk bütçe politikasının savunulma nedeni; devletin kamu harcamaları yoluyla ekonomide ağırlığını artırmasını ve genişlemesini engellemek ve bu sayede iç borçlanmaya gidilmesini önlemektir. Klasik iktisadi görüşte devletin gelirleri, normal gelir olan vergi gelirleri ile cebri güce dayanmayan mülk ve teşebbüs gelirleri olarak sayılmaktadır. Dönemsel açıdan kısa vadeli ya da uzun vadeli olarak yapılacak herhangi bir borçlanma ekonominin olağan işleyişini ve dengesini bozacaktır. (Koçar, 1996: 301-302).

## 1.2. Keynesyen İktisadi Görüş

1929 Büyük Buhran'ının yaşanmasıyla beraber klasik iktisadi anlayış yerini bütünüyle Keynesyen iktisadi yaklaşıma bırakmıştır. Keynesyen iktisat, klasik iktisadın aksine devletin borçlanmasına ılımlı bakmış ve borçlanmayı etkili bir maliye politikası aracı olarak görmüştür. Ekonominin işleyişini klasikler arz yönüyle ele alırken, keynesyenler talep yönüyle ele almıştır. Ekonomik kriz dönemlerinde genişletici politikalar uygulanarak toplam talebin artırılması gerektiği, verilen bütçe açıklarının ise borçlanma yoluyla kapatılabileceği savunulmuştur (Ulusoy, 2018: 7). Keynesyen iktisadi görüşte bütçenin denkliliğinin sağlanması gerekli değildir. Ekonominin durgunluk dönemlerinde geçici bütçe açıkları verilebileceği toplam talebin genişletilerek durgunluktan çıkılabileceği söylenmektedir. Keynesyen iktisadi görüşe göre bugünden yapılan borçların oluşturduğu yük, reel anlamda gelecekte yaşanacak dönemlerin ve kişilerin üzerinde kalmayacaktır. Bugünden yapılan borçların verimli yatırımla harcamalarında ya da ekonominin genişletilmesi adına kullanılabilir olması gelecek nesillerin daha iyi ekonomik şartlar altında yaşamalarına olanak sağlayacaktır. Borçlanma ile yaratılan bu olumlu durum karşılığı olarak ise borç için ödenen faiz miktarı kadar ek yük taşınacaktır (Şeker, 2006:78). Keynesyen yaklaşım kamu açıklarının borçlanmayla finanse edilmesi durumunda çıkarılan tahvil ve bono gibi kağıtlardan özel sektör çıkar sağlayacağı için, bir nevi servet transferi gerçekleştirilmiş olacağını savunmaktadır. Bu durum piyasada oluşacak olan para talebini artırarak faizlerin yükselmesine neden olacaktır. Faizlerin yükselmesiyle özel kesimin kullanabileceği fonların maliyetinin artması dışlama etkisi yaratacaktır. Eğer özel kesimin elde ettiği servet geliri talep yoluyla mal piyasasına yansır ve bu yansıma para piyasasında oluşan talepten daha büyük olursa milli gelirden net bir artış yaşanacağı ifade edilmektedir (Koç, 2009: 18).

Borçlanma konusunda temel olarak yukarıda anlatılan iki farklı görüşün yer alması bu konuda literatürde bir fikir birliğinin bulunmadığını ve borçlanma

## **Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti**

konusunda bir kuralın veya borçlanma limitinin olması gerektiği görüşünü ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenle günümüzde borç limiti tanımları mevcut bulunmaktadır.

### **2. Dünyada Borç Limiti Kavramı**

Borçlanma limiti dünyada genellikle mali kurallar bütünü içerisinde yer almaktadır. Mali kurallar bir ülkenin bütçe, kamu harcaması, borçlanma gibi maliye politikası araçları üzerine konulan sayısal bir tavan ya da hedef şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu için çıkartılan borçlanma kuralları ise; devletin yurtiçinden ve Merkez Bankası üzerinden borçlanmasının yasaklanması şeklinde ya da bütçenin gelir ve giderleri arasındaki fark kadar borçlanmaya bir limit konulmasını ifade etmektedir. Bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki fark kadar veya kamu kesimi açığının GSYH’ ya oranı kadar bir limit konulması şeklinde olan bütçe açığı kuralı da bir nevi devletin daha fazla bütçe açığı yaratarak borçlanmak zorunda kalmasını önlemek adına çıkarılan bir kural olmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 2).

Borçlanma kuralları bir diğer tanımla, GSYH’ nın yüzdesel olarak belirli bir oranına denk gelen kısmı kadar hükümetin yapabileceği borçlanmaya sınır getirilmesini ifade etmektedir. Ekonomik büyümenin sürekli kılınabilmesi için bütçe açıklarına uygulanan kuralların borçlanmaya da eşit şekilde uygulanması gerektiği belirtilmektedir (Pierro, 2011: 28).

Türkiye’de 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı kanunla hükümet borçlanmasına sınır getirilmesi, Hazine’nin kolay bir şekilde gelir elde etme yöntemi olan Merkez Bankası’ndan alınan kısa vadeli avans uygulamasını kaldırılmıştır. Bu durum, Hazine ile Merkez Bankası ilişkilerinin, Merkez Bankası’nın bağımsızlığını koruyacak şekilde düzenlenmesi şeklinde algılanmakta ve fiili mali kural uygulamaları olarak sayılmaktadır (Karayazı, 2007: 767).

Borç limiti kavramı, hükümetlerin borçlarını çeviremeyeceği nokta olan maksimum borçlanma seviyesi olarak tanımlanmaktadır. Bu limit, ekonomik büyümeyle beraber faiz oranlarına ve hükümetlerin yükselen borçlarına gösterebilecekleri tepkinin kapasitesine bağlıdır (OECD, 2015: 2).

Borç limiti kavramı, ülkelerin ekonomik büyüme oranlarının yanı sıra dış borç ödemeleri ve faiz planlamalarını da önemli ölçüde etkilemiştir. Beklenileceği gibi, büyüme hızı yüksek ve faiz oranı düşük olan ülkeler daha yüksek borç limitlerine sahip olmaktadır (Zandi vd., 2011: 2). Ancak bir limit belirleyebilmede temel sorun, en uygun borçlanma sınırının ne olması gerektiğini belirlemedeki zorluktur. Bu zorluklardan dolayı, en uygulanabilir olan yöntem borç tavanı uygulamasıdır. Borç tavanı uygulaması temelde hükümetin veya diğer kamu kesiminde yer alan kuruluşların geri ödeyebilecekleri ya da sürdürebilecekleri maksimum borç miktarını belirler (Hemming ve Kell, 2001: 445). Nitekim ABD’de hazine borcunun sınırlandırılmasında, belirli bir oran olarak değil hazinenin borç almaya yetkili olduğu toplam para miktarının kongre tarafından her sene yıllık olarak belirlenmesi şeklinde borç tavanı uygulaması yapılmaktadır.

Borç tavanları kamuda mali disiplini teşvik eden önlemlerin bir parçası olarak uygulansalar bile uygulamada etkisiz olunabileceği ve bazı durumlarda mali

açından kamu üzerindeki maliyetleri artırabileceği yönünde yaygın görüşler bulunmaktadır (Awadzi, 2015: 24).

**Tablo 1: Borç Limitini Uygulayan Ülkeler ve Ekonomik Birlikler**

<b>BORÇ LİMİTİ UYGULAYAN ÜLKELER VE EKONOMİK BİRLİKLER</b>	
CFA Frank Bölgesi Ülkeleri.	Merkez Bankası'ndan yapılan borçlanmalar geçen yıl elde edilen bütçe gelirlerinin %20'si ile sınırlandırılmıştır.
Brezilya, Mısır, Filipinler, Fas, Slovakya Cumhuriyeti	Merkez Bankası'ndan yapılan borçlanmalar, geçen yıl elde edilen bütçe gelirlerinin sabit bir oranı olarak sınırlandırılmıştır.
Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği	Üye ülkeler için belirlenen borç limiti GSYH' nın %70'i ile sınırlandırılmıştır.
Avrupa Birliği Ülkeleri	Üye ülkeler için belirlenen borç limiti (kamu + özel) GSYH' nın %60 oranı olarak sınırlandırılmıştır.
Macaristan	2011 anayasasına göre kamu için borçlanma limiti GSYH' nın %50'si olarak belirlenmiştir.
Polonya	Borç limiti, GSYİH' nın %43 ile %48 oranları arasında belirlenmiştir. Kamu borçlarının bu oranları aşması durumunda kamu harcamalarına kısıtlamalar getirilmektedir.
Slovakya Cumhuriyeti	Borç limiti, GSYİH' nın %55 ile %57 oranları arasında belirlenmiştir. Kamu borçlarının bu oranları aşması durumunda kamu harcamaları dondurulmaktadır.
Amerika Birleşik Devletleri	Kongre tarafından yıllık olarak belirlenen hazinenin yapacağı borç miktarına bir tavan koyularak sınırlandırma getirilmektedir.

**Kaynak:** (Awadzi, 2015: 24-29 & Kopits ve Symansky, 1998: 2).

### 3. Türkiye'de Hazine Borç Limiti

Türkiye'de Hazine borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'a göre yapılmaktadır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bu kanun 28.03.2002 tarihinde, “ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2'nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.” amaçları için çıkarılmıştır.

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

Bu kanun kapsamında yer alan borç limitine ilişkin sınırlandırma kanununun 5. Maddesinde yer alan “*net borçlanma limitidir*”. Bu maddeye göre, “*Malî yıl içinde 1’inci Maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.*” hükmü yer almaktadır. Yani bu kanun, genel bütçeli kuruluşların ödenekleri ile tahmin edilen gelirleri arasında ki fark kadar net borçlanma yapılabileceğini ve bu borcun iki kere %5 oranında artırılabilceğini ifade etmektedir.

### 3.1. Hazine Borcunun Gelişimi

Türkiye’de Hazine borçlanması bazı yıllar artarken bazı yıllar da azalma kaydetmektedir. Bu nedenle Hazine borçlanmasının yıllar itibariyle incelenebilmesi adına bu çalışmada yer verilmektedir. Türkiye’de 4749 sayılı borçlanmaya limit getiren kanunun yasalaştığı 2002 yılından 2019 yılına kadar Hazinesinin yaptığı borçlanmalar aşağıdaki tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2: Türkiye’de Hazine Borçlanmasının Yıllar İtibariyle Gelişimi**

Yıllar	Net Borç Kullanımı (milyon TL.)
2002	31.96
2003	44.68
2004	34.217
2005	19.309
2006	4.054
2007	6.438
2008	17.381
2009	60.894
2010	31.085
2011	17.468
2012	22.744
2013	24.477
2014	19.823
2015	22.593
2016	32.972
2017	83.621
2018	60.108
2019	156.951

**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, 14.10.2019.



Tablo 2’de, borçlanma limitinin kabul edildiği 2002 yılından itibaren Hazine’nin yaptığı net borçlanma tutarları gösterilmektedir. Tabloya göre 2003 yılında 44 milyar TL olan borçlanma 2006 yılında 6 milyar TL’ye inmekte, 2008 küresel krizi sonrası 2009 yılında yaklaşık 61 milyar TL’ye yükselmekte, 2017 yılına kadar ise borçlanmada büyük bir artış yapılmadan sürdürülmekte olduğu görülmektedir. 2017 yılında 83 milyar TL olan Hazine borçlanması, 2018 yılında 60 milyar TL’ye düşmekte ve 2019 yılında ise 156 milyar TL’ye ulaşarak büyük bir artış kaydettiği görülmektedir.

Türkiye’de 2002 yılında çıkartılan 4749 sayılı kanun ile hazine borçlanmasına sınırlama getirildiği ve bu borçlanma sınırının ise bazı yıllarda aşıldığı görülmektedir. Aşağıda hazine borçlanma limitinin aşıldığı yıllar spesifik olarak tablo halinde verilmektedir.

**Tablo 3: Hazine Borçlanma Limitinin Aşıldığı Yıllar**

(Milyon TL.) / Yıllar	2002	2009	2017	2019
Genel Bütçeli Kuruluşların Ödenekleri	97.831	257.742	634.176	949.025
Genel Bütçeli Kuruluşların T. Gelirleri	70.918	244.170	586.696	867.296
Borçlanma Limiti (%5+%5)	26.913 <sup>2</sup>	14.962	52.347	90.106
Hazine Net Borç Kullanımı	31.960	60.894	83.621	156.951
Borçlanma Limiti Aşımı	<b>5.047</b>	<b>45.932</b>	<b>31.274</b>	<b>66.845</b>

**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/bumko-merkezi-yonetim-butce-kanunu-ve-ekleri> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3’te, borçlanma limitinin aşıldığı yıllar olan 2002, 2009, 2017, 2019 yıllarındaki aşım tutarları gösterilmektedir. Tabloya göre 2002 yılındaki yasal borç limiti 26 milyar TL iken yapılan borçlanma 31 milyar TL olmuş ve borç limiti 5 milyar TL aşılmıştır. 2009 yılındaki borçlanma limiti yaklaşık 15 milyar TL tutarındayken yapılan borçlanmanın yaklaşık 61 milyar TL olduğu ve borçlanma limitinin yaklaşık 46 milyar TL aşıldığı görülmektedir. 2017 yılındaki borç limiti 52 milyar TL olmaktayken yapılan borçlanmanın 83 milyar TL’ye ulaştığı ve borç limitinin 31 milyar TL aşıldığı, 2019 yılında ise borçlanma limiti 90 milyar TL

<sup>2</sup> 2002 yılında çıkartılan 4749 sayılı kanunda borçlanma limiti, genel bütçeli kuruluşlara verilen ödenek toplamı ile tahmin edilen gelirleri arasındaki fark ile sınırlandırılmıştır. 2008 yılında ilgili kanun maddesine eklenen ikinci fıkra ile bu fark, %5 oranında iki kere artırılabilir şeklinde düzenlenmiştir.

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

olmaktayken yapılan borçlanmanın 156 milyar TL’ye ulaşarak borç limitinde 66 milyar TL aşımına gidildiği görülmektedir.

### 3.1.1. Yıllar İtibariyle Borçlanma Limiti Aşım Nedenleri

4749 sayılı kanun 2002 yılının ilk çeyreğinde yasallaşmış ve aynı yılın kapanış bilançosunda Hazine net borçlanma limiti 5 milyar TL aşılmıştır. Bu limit aşımı bir önceki yıl gerçekleşen 2001 krizi ve bu krizin bütçede ciddi bozulmalar meydana getirmesinden kaynaklanmıştır. Kriz yılında dolar kurunun iki kat artması nedeni ile pahalılaştıran ithal girdilere talep azalmış ve cari fazla verilmiştir. İthalat yapılamadığı için ithalat üzerinden alınan vergi gelirlerinin de azalmış ve faiz harcamalarının artmasıyla birlikte bütçe açığı artmıştır. Döviz kurunun artması, faiz oranlarının yükselmesi gibi nedenlerle üretim azalışı işsizlik artışıyla sonuçlanmış ve ekonomi %5,7 oranında küçülmüştür. Bu yılda enflasyon oranının %70 gibi oldukça yüksek seviyelere ulaşmış olması sebebiyle Hazine hem enflasyonu baskılamak hem de bütçeye finansman yaratabilmek adına iç borçlanma yoluna başvurmuştur. İç borçlar 36 milyar TL’den 122 milyar TL’ye çıkmıştır. Bu nedenlerle Hazinesinin 2002 yılı içerisinde yaptığı net borçlanmanın 31 milyar TL’yi geçtiği, yasal borç limiti aşıldığı görülmektedir.

2008 yılında yaşanan Küresel krizin tüm dünyayı ekonomik olarak olumsuz etkilediği ve bu krizin etkilerinin 2009 yılında izlenebildiği söylenebilmektedir. Bu yılda Türkiye’de yaşanan kur artışı ile hammadde ve ara malında ithalata bağımlı olarak üretim yapabilen sanayi kesimi, ithalatın azalması sebebiyle hedeflenen üretimi yapamamış, işsizlik artışı yaşanmış ve ekonomi %4,8 oranında küçülmüştür. Bir önceki yıl dış ticarete yaşanan azalma ithalattan alınan vergi gelirlerini de azaltmış ve 17 milyar lira olan bütçe açığı 2009 yılında 52 milyar liraya artmıştır. Bütçe açığını karşılamak adına yaklaşık 60 milyar lira iç borçlanma yapılmıştır. İç borçlanmada artışa gidilmesi, Hazine yasal borçlanma limitinin aşılması olasılığı sebebiyle, bir torba yasa çıkartılarak 4749 sayılı Kanuna Geçici 22. madde eklenmiştir.<sup>3</sup> Geçici madde ile borçlanma limitinde beş katı kadar artırıma gidilmiş ve 2009 yılı Bütçe kanuna göre 14,9 milyar TL olarak hesaplanan net borçlanma limiti, 74,8 milyar TL’ye yükseltilmiştir (Yükseler, 2012:4).

2017 yılında turizm sektöründe beklenen döviz gelirinin elde edilememesi ve dünyada petrol fiyatlarının artması ile FED’ in faiz artırımlarıyla ülkeden döviz çıkışı yaşanması gibi olumsuzluklar yaşanmıştır. Aynı zamanda uygulanmaya devam edilen genişletici para ve maliye politikaları da enflasyonist etki yaratmıştır. Bu yılda yapılan anayasa referandumu nedeniyle seçim ekonomisine yönelik uygulamalar bütçe açığını artırmış, artan nakit ihtiyacı ise büyük miktarda iç borçlanma ile karşılanmıştır. Nitekim bu durum bütçede hazine net borçlanmasının 83 milyar TL’ye çıkmasına ve limitin aşılmasına sebebiyet vermiştir. Borçlanma

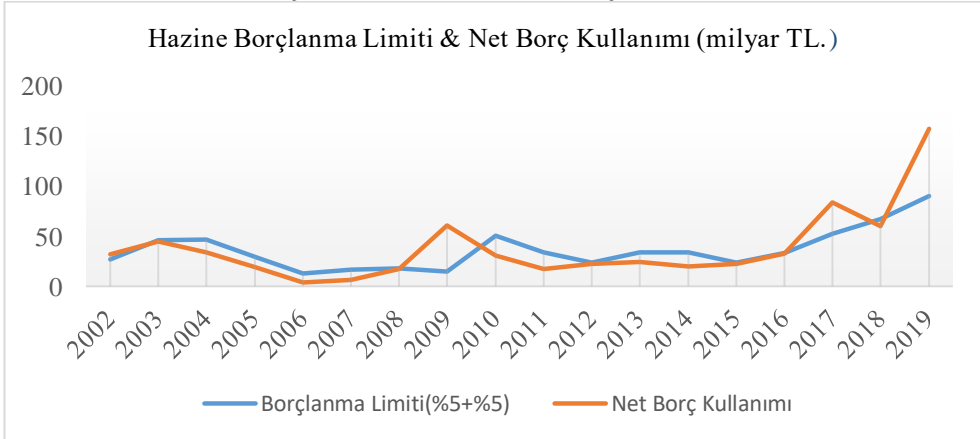
---

<sup>3</sup> Bu geçici madde ile “5.maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2009 yılı için, 1.1.2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanımı tutarının beş katı olarak uygulanır.” hükmü ile 4749 sayılı kanunda ki borç limitine istisna getirilmiştir.

limitinin aşılması sonucu, 2017 yılı için borç limiti, çıkarılan torba yasa ile 89 Milyar TL'ye yükseltilmiş ve borç limiti sınırları içinde kalmıştır<sup>4</sup>.

2018 yılında ani bir sıçrama gösteren döviz kurunun yarattığı etki, enerji ve akaryakıt fiyatlarında artışa yol açarken, hammadde ve ara malı ithalatına bağımlı olarak üretim yapan sektörlerde yüksek girdi maliyetlerine yol açarak maliyet enflasyonuna neden olmuştur. Girdilerde yaşanan döviz kuru kaynaklı maliyet artışları, ürün fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Bu dönemde ÜFE %40 oranına artmış, TÜFE ise %25 oranına artmıştır. Yüksek enflasyon neticesinde ekonomik istikrarın bozulması güven endekslerini düşürmüştü ve TL hızla değer kaybetmiştir. Vergi indirimleri ve devam eden kamu yatırım projelerinin yanında seçim ekonomisinin de devam etmesi, bütçe açığını artırmıştır. 2018 yılının son çeyreği ile 2019 yılının ilk iki çeyreğinde büyüme oranının negatif çıkması; bir durgunluk sürecine girildiğini, ekonominin talep yönünde ciddi daralmalar olduğu ve özellikle KDV, ÖTV gibi harcamaya dayalı dolaylı vergilerin tahsilatında yaşanan kayıpların da bütçe açığını artırdığı bilinmektedir. Bütçe açığını kapatmak adına bedelli askerlik uygulaması, varlık ve imar barışı, vergi yapılandırılmaları, Merkez Bankası kârının erken tahsilatı ile bütçede tek seferlik gelirler yaratılmıştır. Ancak bu uygulamalar, bütçe açığını gidermede yeterli olmamıştır. Artan kamu harcamalarını vergi gelirlerinin karşılayamaması sebebiyle 123 milyar TL'ye ulaşan bütçe açığı, hazine borçlanması ile giderilmeye çalışıldığı için net borçlanma tutarı 156 milyar TL'ye ulaşarak, yasal borç limitinin 66 milyar TL aşılmasına neden olmuştur.

**Grafik 1: Borçlanma Limiti ve Net Borç Kullanımı (2002-2019)**



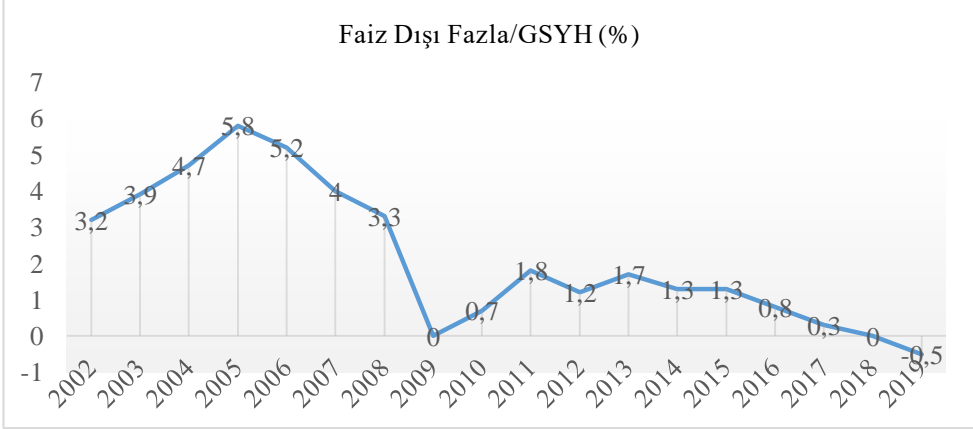
**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

<sup>4</sup> 28.11.2017 tarihinde kabul edilen Bazı Vergi Kanunları ile Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı adlı torba yasa ile çeşitli vergi kanunları ile bazı kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında değişiklik yapılmakla beraber yasada yer alan 71. Madde ile “GEÇİCİ MADDE 29- 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2017 yılı için, 1/1/2017 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarına otuz yedi milyar Türk lirası ilave edilerek uygulanır.” hükmü ile net borçlanma limitine 37 Milyar TL ekleme yapılmıştır.

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

Grafik 1’de Türkiye’de Hazine borçlanma limiti ve yapılan net borç kullanımı gösterilmektedir. Şekle göre 2002-2009-2017 ve 2019 yıllarında net borç kullanımı yasal borç limitinin üzerindeyken bu yıllar haricinde yapılan net borçlanmalar yasal borç limiti dâhilindedir.

**Grafik 2: Türkiye’de Faiz Dışı Fazla’ nın GSYH’ ya oranı (2002-2019)**

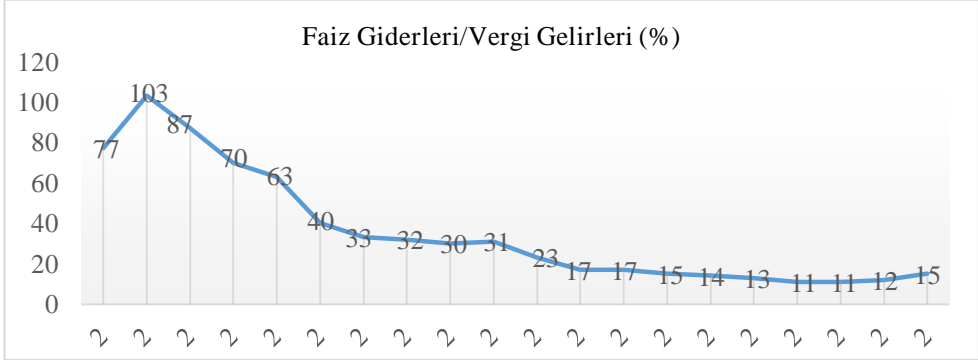


**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2’de Faiz Dışı Fazlanın GSYH’ ya oranı verilmektedir. Borç limitinin aşıldığı 2002 yılında bu oran %3,2, 2009’ da 0, 2017’de %0,3 ve 2019 yılında ise negatif olarak görülmektedir. Türkiye’de 2002 yılından beri verilen faiz dışı fazla/GSYH oranının 2019 yılına gelindiğinde negatif çıkmasıyla faiz dışı açığa dönüştüğünü göstermektedir. Bu da gelecek yıllarda Hazine’nin bu açığı kapatabilmesi adına daha çok borçlanma yoluna gideceğini ve limit aşımı yapılabileceği sonucunu doğurmaktadır.

Faiz dışı fazla, ekonomide bütçe gelirlerinin bütçe giderleri içerisinde faiz dışı harcamaları karşılayabildiğini ve yapılan borçlanmaların da geri ödenmeleri noktasında sürdürülebilir olduğunu göstermektedir. Faiz dışı fazla yaratılamaması ise bütçe gelirleri ile faiz haricindeki harcamaların dahi karşılanamadığını göstermesi bakımından faiz dışı fazla verilmesi maliye politikası araçları içerisinde bir çıpa görevi görmektedir (Göğül, 2016: 91).

**Grafik 3: Türkiye'de Faiz Giderlerinin Vergi Gelirlerine Oranı (2000-2019)**



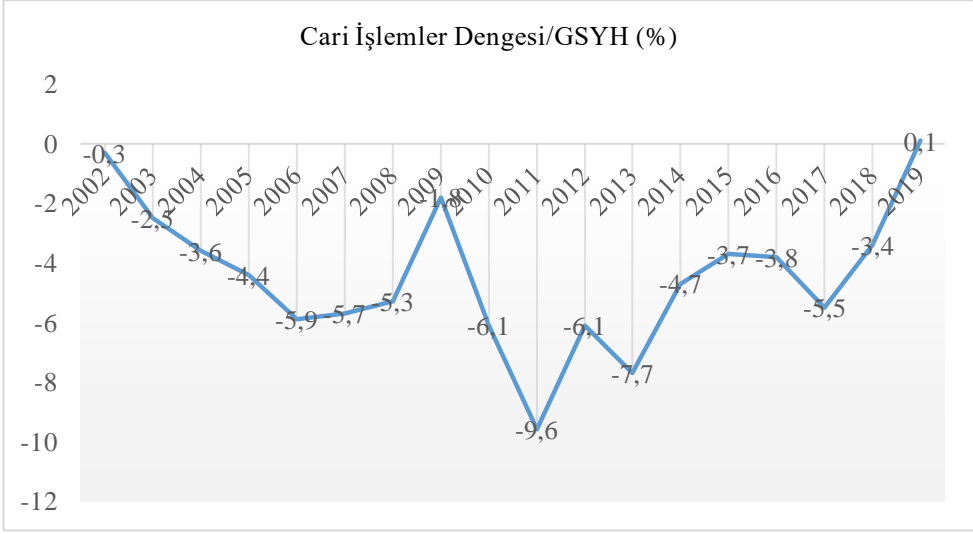
**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 3'te Türkiye'de faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı görülmektedir. Şekilde yer alan faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranının yüksek olduğu veya bu oranın artış eğilimine geçtiği 2002, 2009, 2017 ve 2019 yıllarında yasal borç limitinde de aşım gidildiğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Şekle göre borç limitinin aşıldığı 2002 yılında %87 olan oran azalarak devam etmekteyken diğer bir aşım yılı olan 2009 yılında %31 ile yeniden artışa geçmiş, 2017 yılına kadar azalma eğilimini sürdürmüş ve 2017 yılından sonra tekrar artarak 2019 yılında %15 oranında gerçekleşmiştir.

Kamu kesimi açığı yaşayan ülkelerde genellikle borçlanma ihtiyacı yüksek olmaktadır. Bütçe açığının yüksek olması ekonomide para talebi yaratarak enflasyonist bir etki oluşturmakta ve ülkeleri iç ya da dış borçlanmaya zorlamaktadır. Borçlanma ihtiyacının iç piyasadan karşılanması ekonomide oluşan enflasyonist etki ile birleşerek piyasa faiz oranlarını yükseltmekte ve özel sektör yatırımları için dışlama etkisi yaratmaktadır. Vergi gelirlerinin çoğunlukla üretim ve tüketim gibi faaliyetler üzerinden alındığı göz önüne alındığında, dışlama etkisinin yatırımları azaltması üretim faaliyetleri üzerinden alınan vergi gelirlerinin de azalmasına neden olmaktadır. Vergi gelirlerinin azalması, bütçe içerisinde yer alan faiz giderlerinin karşılanmasını zorlaştırarak, oluşan bütçe açığını finanse edebilmek için yeniden borçlanmaya gidilmesine ve borç kısır döngüsüne girilmesine neden olmaktadır (Ekici, 2009: 204).

**Grafik 4: Türkiye'de Cari İşlemler Dengesinin GSYH' ya Oranı (2002-2019)**

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti



**Kaynak:** <https://www.tcmb.gov.tr/> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 4’te Türkiye’nin cari işlemler dengesi ile GSYH’ sının oranlaması gösterilmektedir. Bu oran 2002 yılında %-0,3, 2009’ da % -1,8, 2017’de %-5,5 oranında çıkması istisnai bir durum olmakla birlikte 2019’da 0,1 oranında pozitif çıkarak cari fazla verildiğini göstermektedir Şekil 4 özellikle Türkiye’nin cari açığının kapanmaya doğru gittiği yıllarda borçlanma limitinin aşıldığını göstermesi açısından önem taşımaktadır. Bunun sebebi olarak ithalatta ve cari açığa azalma meydana geldiğinde ithalat üzerinden alınan yüksek orandaki vergi gelirleri azaldığı için bütçe açığının artışa geçtiği ve bu bütçe açığının kapatılabilmesi için ise borçlanma limitinin üzerinde bir borçlanma gerçekleştirildiği söylenilebilmektedir.

### 4. Covid-19 Sürecinde Hazine Borçlanması

Türkiye’de 2020 yılının Mart ayından itibaren görülen pandemi süreci nedeniyle Covid-19 salgınının hazine borçlanması üzerinde yarattığı baskıya değinmekte yarar görülmektedir. Aşağıda yer alan tabloda 2020 yılının ilk 7 ayındaki Hazine nakit gerçekleştirmeleri gösterilmektedir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Hazine Nakit Gerçekleşmeleri**

(Milyon TL.) / Ay	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Toplam
Gelirler	119.847	87.348	53.861	65.803	75.123	61.324	86.985	<b>550.291</b>
Giderler	97.164	96.120	94.362	112.839	85.279	89.452	118.227	<b>693.442</b>
-Faiz Dışı Giderler	89.598	83.237	83.320	96.361	76.266	83.228	110.139	<b>622.149</b>

-Faiz Giderleri	7.566	12.883	11.042	16.478	9.012	6.224	8.088	<b>71.293</b>
Faiz Dışı Denge	30.249	4.112	-29.459	30.559	1.143	-21.904	-23.154	<b>-71.858</b>
Net Borçlanma	5.202	41.891	16.213	53.235	46.278	-220	48.890	<b>211.489</b>

**Kaynak:** <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, 3.09.2020.

Tablo 4'te Türkiye'de 2020 yılı Hazine nakit gerçekleştirmeleri gösterilmektedir. Buna göre Hazine gelirleri Ocak-Temmuz ayları toplamında 550 milyar TL olarak görülmektedir. Giderler ise Ocak-Temmuz ayları toplamında 693 milyar TL olarak görülmekteyken bu tutarın 622 milyar TL'si faiz dışı giderlere, 71 milyar TL'si faiz giderlerine ait olmaktadır. Yine Ocak-Temmuz ayları toplamında faiz dışı denge -71 milyar TL olarak görülmekteyken, Hazine net borçlanması 211 milyar TL olarak görülmektedir.

Covid-19 süreci nedeniyle en başta sağlık harcamalarının daha sonra eğitim, transfer ve vergi harcamaları gibi faiz dışındaki kamu harcamalarının artırılmak zorunda kalınması buna karşılık vergi gelirlerinin azalması nedeniyle faiz dışı dengede ciddi bir açık meydana geldiği bilinmektedir. 2020 yılı için hesaplanan yasal borç limiti 154 milyar TL olarak hesaplanmaktayken, faiz dışı dengede meydana gelen ciddi açık nedeniyle net borçlanmanın artırılması sonucu bu yılın ilk 7 ayında toplamda 211 milyar TL net borçlanma yapıldığı görülmektedir. 2020 yılının ilk 7 aylık net borçlanma toplamı; geçen yılın 12 aylık net borçlanma toplamından dâhi fazla olması nedeniyle gelecek dönemde Hazine borçlanmasının ve yasal borç limitinin üzerinde baskı yaratacağı değerlendirilmektedir.

## 5. Sonuç

Türkiye'de 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı kanun ile hazine borçlanmasına genel bütçeli kuruluşların gelirleri ile harcamaları arasındaki fark kadar sınırlama getirilmiştir. Kamuda mali disiplinin sağlanması için gerekli olan borçlanma limiti, kamunun yüksek finansman ihtiyacı göz önüne alındığında yapılan borçlanmaları bir kurala bağlayarak ve bütçe dengesini koruyarak mali çıpa görevini yerine getirmektedir.

Borç limiti uygulaması, kriz ve kriz harici dönemlerde otomatik istikrar sağlayıcı görevini yerine getirmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'de hazine borçlanma limitinin uygulanması değerlendirilerek ve bazı bütçe verileriyle olan ilişkisi incelenmektedir. Yapılan incelemede borç limitinin temel konusunu oluşturan Hazine net borçlanmasının bütçe içerisinde en çok vergi gelirleri ile faiz harcamalarından etkilendiği gözlemlenmektedir. Yapılan kamu harcamaları, vergi gelirleri ile finanse edildikten sonra fazla verilebiliyorsa, bu faiz harcamalarının bir kısmına tahsis edilebilmektedir. Bu durum da Hazine net borçlanma limitinin çok altında bir borçlanma ile faiz harcamalarının geriye kalan kısmını finanse

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

edebilmektedir. Fakat ekonomik kriz yıllarında azalan vergi gelirlerine karşın kamu harcamalarının artması ve yapılan borçlanmaların maliyetlerindeki artışlar nedeniyle faiz harcamalarının da artmasıyla borç limiti aşılabilmektedir. Son 20 yılda Türkiye’nin geçirdiği 2001 ve 2008 ekonomik krizleri vergi gelirlerinin aşınmasına ve kamu borçlarının artmasına neden olmuştur. Kamu borcundaki artışların bütçe de faiz harcamalarını da artırmasıyla borç-faiz kısır döngüsüne girildiği gözlemlenmiştir. Faiz harcamaları haricindeki kamu harcamaları ise her yıl vergi gelirlerine göre daha fazla artış gösterdiği için uzun süredir verilen faiz dışı fazla, faiz dışı açığa dönüşmüştür. 2020 yılına gelindiğinde Covid-19 sürecinin ekonomik daralmaya sebep olması nedeniyle kamu gelirleri azalmış buna karşılık kamu harcamaları artırılarak daralmanın boyutu azaltılmaya çalışılmıştır. Bu süreçte harcamaların gelirlerden fazla olması nedeniyle bütçede faiz dışı açık artışa geçmiştir. Faiz dışı açığın artışa geçmesi, borçlanma giderlerine ayrılabilir bir kaynak olmadığını ve bu açığın gelecek yıllarda da yeni borçlanmalar ile kapatılacağını göstermektedir. Şüphesiz ki bu durumda yasal borç limitinin aşılması sorununu devam ettirecektir.

Borç limitinin aşılmaması için faiz dışı fazla verilmesi mutlak surette esastır. Faiz dışı fazla verilebilmesi için kamu harcamalarının kısılıp vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik sıkı maliye politikası tedbirlerinin uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda kamunun tüketim ve/veya yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmesi, vergi gelirlerinin artırılabilmesi için ise gelir ve tüketim üzerinden alınan vergi oranlarının optimal oranlara yükseltilmesi ve verginin tabana yayılmasını sağlayıcı politikaların uygulanması gerekliliği öngörülmektedir. Böylece vergi gelirlerinin faiz dışı kamu harcamalarından fazla olması sağlanabilir ve elde edilen faiz dışı fazla ile faiz ödemelerine daha fazla kaynak ayrılabilir. Ayrıca Hazine borçlanma limiti kuralını destekleyici gelir ve harcama kurallarının oluşturulması mali disiplinin ve borç sürdürülebilirliğinin sağlanmasında etkili olacaktır. Bu bağlamda vergi gelirlerinin her yıl bir önceki yılın gelirlerine oranla belirli bir yüzde de artırılması kuralı ile birlikte faiz dışı kamu harcamalarının belirli bir artış oranında ya da milli gelirin belirli bir yüzdesi oranında sınırlandırılması gibi esnek mali kuralların uygulanması politika önerileri olarak belirtilmektedir. Bunlarla birlikte Hazine tarafından yapılan iç ve dış borçlanmaların uzun vadeli ve düşük faizli olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylece cari dönem içerisinde ödenecek olan faiz ödemelerinin bütçe ve vergi gelirleri içerisindeki payının azaltılması suretiyle Hazine net borçlanmasının yasal borç limiti dâhilinde tutulabilmesi mümkün görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Ağır, H., & Zabun, A. (2015). “Türkiye İçin Ricardocu Denkliğin Ekonometrik Testi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 3, ss. 7-28.
- Akdemir, T., & Yeşilyurt, Ş. (2018). “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, ss. 279-305.



- Arıcan, E. (2005). “Ricardocu Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 77-94.
- Awadzi, E. A. (2015). “Designing Legal Frameworks for Public Debt Management”, *IMF Working Paper*, No: 15/147.
- Balıkçoğlu, N. (2019). *1980-1998 Döneminde Kamu Maliyesinde Yapılan Devlet İç Borçlarının Yapısal Gelişimi ve Enflasyonist Etkileri*, 1.baskı, Nobel Bilimsel Eserler Yayınevi: Ankara.
- Barro, R. J. (1974). “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, Vol: 82, No: 6, pp. 1095-1117.
- Cansız, H. (2006). “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 67-87.
- Eğilmez, M. (2014). *Hazine*, 11.baskı, Remzi Kitabevi: İstanbul.
- Ekici, M. S. (2009). “Vergi Gelirlerini Etkileyen Ekonomik ve Sosyal Faktörler”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 30, ss. 200-223.
- Gögül, P. K. (2016). “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 87-109.
- Hemming, R. ve Kell, M. (2001). "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities", *Banca D'Italia Workshop on Fiscal Rules*, 433-460.
- Karayazı, M. (2017). “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 50, ss. 758-769.
- Koç, A. (2009). *Kamu açıklarının Ekonomik, Ekolitik ve Sosyal Belirleyicileri: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Bir uygulama*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Koğaç, İ. Ç. (1996). “Denk Bütçe Teorisi ve Uygulanabilirliği Üzerine Bir Not”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No: 9630, Ekim, ss. 299-308.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). “*Fiscal Policy Rules*”. International Money Fund, Washington.
- Kökocak, A. K. (2005). “Kamu Ekonomisinin Hareket Alanı ve Teorik Yaklaşımlar”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı: 91. Erişim adresi: <https://www.mevzuatdergisi.com/2005/07a/02.htm>
- OECD. (2015). “Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules”, *OECD Economics Departments Policy Note*, No: 28. Erişim adresi: <http://www.oecd.org/economy/Achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules-OECD-policy-note-28.pdf>. (17.11.2019).
- Pierro, V. M. (2011). *National Fiscal Rules: A New Paradigm of Fiscal Discipline in EMU*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Department of Interdisciplinary Studies, College of Europe, Varşova, Polonya.

## Türkiye’de Hazine Borçlanma Limiti

- Sakal, M. (2002). “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1, ss. 35-40.
- Şeker, M. (2006). “Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış borçların Ekonomik Etkileri”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, ss. 74-92.
- Ulusoy, A. (2018). *Devlet Borçlanması*, 11.baskı, Umuttepe Yayınları: İstanbul
- Yükseler, Z. (2012). Ödenek Üstü Harcamalar, Ek Bütçe Kanunu ve Net Borçlanma Limiti, 1-6.
- Zendi, M., Cheng, X., & Packard, T. (2011). *Fiscal Space Special Report*, Moody’s Analytics.
- Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017, 5, Aralık). *Resmi Gazete* (30261, (Mükerrer)). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171205-12.htm>
- Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (2009, 10, Temmuz). *Resmi Gazete* (27284, (Mükerrer)). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710-1.htm>
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun (2002, 28, Mart) *Resmi Gazete*, (24721, (Mükerrer)). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/04/20020409.htm#2>.
- T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, <https://www.hmb.gov.tr/>, (27.9.2019).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/>, (14.10.2019).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ödemeler Dengesi ve İlgili İstatistikler, <https://www.tcmb.gov.tr/>, (29.10.2019).