

TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ: DÖNEMSEL BİR DEĞERLENDİRME¹

Mehmet DAĞ²
Kamil TÜĞEN³

ÖZ

Günümüzde ekonomik dengelerin sağlanması açısından kamu kesimine önemli roller atfedilmiş olmasına rağmen kimi dönemlerde kamu finansman açıklarının ekonomik istikrarsızlıklara neden olduğu gözlemlenmiştir. Kamu finansman açıklarının ağırlıklı kısmını oluşturan bütçe açıkları özellikle 1970'li yıllardan itibaren ekonominin en büyük sorunlarından biri olarak ortaya çıkmıştır.

Bütçe açıkları, özellikle 1980 sonrası dönemde çoğu gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu maliyesi açısından önemli konular arasında yer almıştır. Çalışmada, öncelikle Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının temel nedenlerine değinilmektedir. Daha sonra bütçe açıklarının finansman yöntemleri hakkında bilgi verilmekte ve değerlendirilmelerde bulunmaktadır. Bütçe açıklarının başlıca nedeni olarak kamu harcamalarında kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamaması, kamu gelirlerinde özellikle vergiler açısından istenen tahsilatın sağlanamaması sayılabilir. Ele alınan dönemde bütçe açıklarının finansmanında özellikle dış borçlanmanın bütçe açığının zaman içinde azalmasına bağlı olarak daha az başvurulan bir finansman yöntemi olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Açıkları, Kamu Harcamaları, İç Borçlanma, Dış Borçlanma,

JEL Kodları: H62, H63

THE DRIVERS OF BUDGET DEFICITS IN TURKEY AND FINANCING METHODS: A PERIODIC EVALUATION ABSTRACT

Even though the public sector assumed a significant role in terms of ensuring economic balances, public finance deficits have been a primary driver of economic instability for some time. The budget deficits, which constitute the predominant part of public funding deficits, have

¹Bu çalışma, Prof.Dr.Kamil TÜĞEN danışmanlığında Mehmet DAĞ'ın tamamladığı "Türkiye'de Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinde İç Borçlanmanın Rolü (1994-2013 Dönemi)" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

²Hakkari Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.Dr.Öğr.Üyesi mail: mehmetdag323@gmail.com

³ Prof.Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. mail: kamiltugen@gmail.com

emerged as one of the biggest problems of the economy, particularly from 1970s onwards.

Budget deficits have been among the most urgent financial issues in Turkey especially in post 1980 period, as is the case in most developing countries. This study primarily addresses the root causes of budget deficits in Turkey following 1980. A review of the methods used for financing the budget deficits is then provided with detailed evaluations. Among the basic drivers of budget deficits are the failure to ensure an effective allocation of resources in public expenditures and the inability to collect public revenues especially for tax purposes. The study demonstrates that external borrowing has gradually become a less favored method of financing, given a downward trend in budget deficits for the period in question.

Keywords: *Budget Deficits, Public Expenditures, Domestic Borrowing, External Borrowing*

JEL Codes: *H62, H63*

1.GİRİŞ

Modern devlet anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin sayısı ve hacminde önemli artışlar meydana gelmektedir. Devletin ekonomik faaliyetlerindeki artışlar neticesinde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki dengenin bozulmaya başladığı görülmektedir. Kamu kesiminin ekonomideki rolünün artmasıyla beraber kamu harcamalarında da artışlar görülmüş ancak bu harcamaların finansmanında yaşanan sorunlar özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden itibaren kamu mali dengelerinde bozulmalara yol açmıştır. Kamu harcamaları ve gelirleri arasındaki dengesizliğin yol açtığı bütçe açıkları, uygulanan bütçe politikalarının etkinliğinin sağlanabilmesi açısından taşıdığı önem itibarıyla üzerinde durulması gerekli başlıca konular arasında yer almaktadır.

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren artış göstermeye başlayan kamu kesimi finansman açıkları 1980 yılından itibaren uygulamaya konan ekonomik istikrar kararları ile alınan tedbirlere rağmen 2000’li yılların başlarına kadar devam etmiştir. Kamu açıkları içinde süreklilik kazanan bütçe açıklarının finansmanı amacıyla uygulanan borçlanma politikaları neticesinde borç faizlerinin GSYH içindeki oranı yükselmiştir. 2000’li yıllara kadar yüksek oranda seyreden enflasyon ile birlikte, reel faiz haddinin büyüme oranının üzerinde seyretmesi iç borç stokunun, birincil bütçe dengesi yeterince fazla vermediğinden giderek artmasına sebep olmuştur. Borçlanmadaki artışa bağlı olarak artan borç faiz ödemeleri mali

yapıya altından kalkılması zor yükler getirmiştir. Buna bağlı olarak borç faiz ödemelerinin bütçe ve GSYH içindeki payı giderek genişlemiş ve bütçenin sürekli açık vermesinde faiz ödemeleri en büyük paya sahip harcama kalemlerinin başında gelmeye başlamıştır.⁴ Bütçede yer alan faiz harcamalarının GSYH'ye oranı 1980'de % 0,6 iken bu oran 1990'da % 3,5'e, 2001'de % 23,3'e çıkmıştır.⁵ Bu artış kapsamında vergi yolu ile elde eden gelirin her geçen yıl daha büyük bir bölümü faiz ödemelerine ayrılmak zorunda kalınmış hatta 2001 yılında vergi gelirlerinin faiz ödemelerini dahi karşılayamadığı bir tablo ile karşılaşılmıştır.

Son otuz yıllık dönemde Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerini yaşayan Türkiye'de IMF ile yürütülen istikrar paketlerin kapsamında faiz dışı fazla hedeflemesi yolu ile bütçe açıkları ve borç yükü azaltılmak istenmiştir.⁶

2. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Bütçe açıklarının ortaya çıkış nedenleri ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre farklılık göstermektedir. Buna göre, gelişmiş ülkelerde sosyal devlet uygulamaları, sosyal güvenlik transferleri ve düşük büyüme seviyelerinden dolayı bütçe açıkları artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, yüksek enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, fert başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü ve kamu harcamalarındaki aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal faktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek artmakta ve makroekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir.⁷

Bütçe açıkları çoğu gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de enflasyon başta olmak üzere bir takım ekonomik istikrarsızlık unsurlarının temel nedenleri arasında gösterilmektedir. Bu çerçevede, kamu kesimi açıkları ve dolayısıyla bütçe açıkları nedenleri ve sonuçları ile 1980'lerden sonra Türkiye'de yakından irdelenmeye başlanmıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde yaşanan

⁴ Deniz Aytaç, Metin Sağlam, "Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 2014, s.132.

⁵ Gürdal ve Yardımcıoğlu, s.21.

⁶ Aytaç ve Sağlam, s.132.

⁷ Gülden Göktuğ, "Maastricht Kriterleri ve Türkiye'nin Bu Kriterlere Uyum Süreci", Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, 2010, s.82.

ekonomik krizlerde bütçe açıklarının belirleyici olduğu ve fiyat istikrarına olumsuz yönde bir etki yaptığı şeklinde bir eğilim söz konusudur. Bütçe açıklarının nedenleri, açıkların ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin önemine bağlı olarak son yıllarda çeşitli araştırmalara konu olmuştur.⁸

Türkiye’de kamu harcamaları uzun yıllardır kamu gelirlerine göre daha hızlı artmış, bunun sonucunda bütçe açıkları sürekli hale gelmiştir. Uygulanan reform programları ve alınan istikrar tedbirlerine rağmen kamu harcamalarının azalmasını sağlayacak yapısal dönüşümlerin sağlanamadığı ve etkinliğin sağlanamadığı görülmektedir.

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de bütçe açıklarının nedenleri kamu harcamalarını hızlı arttıran ve kamu gelirlerinin kamu harcamalarına oranla daha yavaş artmasına neden olan sebepler olarak iki kategoride incelenecektir.

2.1. KAMU HARCAMALARINI HIZLI ARTTIRAN FAKTÖRLER

Kamu sektörünün ekonomideki payı uluslararası karşılaştırmalarda kamu harcamalarının GSYH’ye oranı şeklinde ölçülmekle beraber 1990’lı yıllar itibarıyla Türkiye’deki durum incelendiğinde artan faiz ödemeleri nedeniyle kamu harcamaları/GSYH kriterinin yanıltıcı bir kriter olacaktır. Borç faiz ödemeleri gelecek yıllardaki vergi gelirlerinden karşılanacağından söz konusu dönem için bütçe gelirleri/GSYH kriteri daha anlamlı olacaktır. Buna göre 1990’lı yıllardaki aşırı borçlanma nedeniyle kamu sektörü görünüşte büyürken, vergi gelirlerindeki hızlı azalışa bağlı olarak reel anlamda küçülmüştür.⁹

Türkiye’de konsolide bütçe içinde yer alan harcama kalemlerinin (cari, yatırım, transfer) gelişimi izlendiğinde kamu harcamalarının hızlı artışına neden olan faktörler hakkında bilgi edinmek mümkündür. Kamunun sürekli olarak artan cari, yatırım ve transfer harcamaları aynı oranda artan gelirlerle finanse edilememiş ve bütçe açıkları sürekli hale gelmiştir. Özellikle son 20 yıllık dönem

⁸ Metin Bayrak, Osman Cenk Kanca, Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:48, 2013, s.105

⁹ Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi**, 5.Baskı, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996,s.40,

ele alındığında Türkiye'de kamu harcamalarının 2002 sonrası döneme kadar sürekli ve hızlı bir artış eğilimi içinde olduğu görülmektedir.1990 öncesinde konsolide bütçe harcamalarının GSYH'ye oranı % 20'nin altında seyrederken 1990 sonrasında bu oran hızla artarak 2001 yılı itibarıyla GSYH'nin % 45'i düzeyine kadar yükselmiştir. ¹⁰ Bunun temel nedeni olarak ülkemizde transfer harcamaları kalemi içinde yer alan iç ve dış borç faiz ödemelerinin özellikle 1990'lı yıllarda büyük artışlar göstererek konsolide bütçe harcamaları içinde giderek artan bir büyüklüğe sahip olması ifade edilebilir. 2003 yılında transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisinde payı % 67,3; toplam borç faizlerinin toplam transfer harcamalarına oranı ise % 61,8 gibi bir büyüklüğe ulaşmıştır.¹¹ 2002 yılı itibarıyla transfer harcamaları % 28,4'lük pay ile yatırım ve cari harcamaları oldukça geride bırakmıştır. Transfer harcamalarının GSYH'ye oranı 2001 yılında % 31,8'e ulaşmış, faiz dışı fazla hedeflemesinin yapıldığı izleyen yıllarda düşüşe geçerek 2005 yılı itibarıyla % 20,5'e gerilemiştir.¹²

Bütçe harcama kalemleri üzerinden görüleceği üzere kamu harcamaları sürekli ve hızlı artışlar göstermiştir. Bunun başlıca nedenleri olarak;¹³

- Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,
- Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilerek yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı,
- Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,
- Mahalli idarelere yapılan yardımlardaki artışlar,
- Kamu bankalarındaki savurganlıklar,

¹⁰ Deniz Aytac ve Mehmet Cahit Güran, "Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyüme Etkileri mi? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz", **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı:13, 2010, s.135,

¹¹ İbrahim Arısoy, "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)", **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni**, Sayı: 15, 2005, s.14

¹² Aytac ve Güran, s.135.

¹³ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", **Duyuru Metni**,

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, (28.06.2014) s.4

- Sosyal güvenlik kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,
 - Kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış ve yüksek maliyet ve verimsizlik,
 - Bütçe dışı fonların sayısında ve harcamalarındaki artış,
 - Döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış
 - Özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması şeklinde ifade edilebilir.
- Kamu harcamalarının artışının diğer nedenleri olarak;¹⁴
- Bütçe sisteminden kaynaklanan sorunlar,
 - İç ve dış borç faiz harcamalarındaki sürekli artış,
 - Personel sayısı ve giderlerindeki artışlar,
 - Seçim dönemlerinde uygulanan popülist politikalar sonucu kamu harcamalarının artması,
 - Savurganlık ve yolsuzluklar,
 - Doğal afetler,
 - Ücretlilere yapılan vergi iadesi uygulaması,
 - Savunma ve güvenlik harcamalarındaki artışlar
- sayılabilir.

Kamu harcamalarında görülen artışa rağmen, harcamaların önemli bir bölümünün faiz ve borç ödemelerine, verimlilik düzeyi düşük harcamalara gitmesi, verimlilik düzeyi yüksek eğitim, sağlık, alt yapı gibi harcamalarında etkilerinin belirli bir gecikmeyle ortaya çıkması gibi nedenler harcamalardaki artışın kamu finansman dengelerine olumlu olarak yansımalarının önündeki engeller olarak düşünülebilir.¹⁵

Görüldüğü üzere Türkiye ekonomisindeki yapısal sorunların uzun yıllar devam etmesi kamu harcamalarında yaşanan artışların istenilen düzeye ulaşmasını engellemiştir. Yine krizlerle mücadele

¹⁴ Ferdi Kesikoğlu, **Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkileri**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005,63-66

¹⁵ Arısoy, s.14.

dönemlerinde kamu harcamalarının aşırı büyümesini engellemeye yönelik politikalar geliştirilmesi yerine dönemsel çözümlere başvurulması kamu finansman dengelerinin olumsuz seyretmesinin nedenleri arasında yer almıştır. Ancak, 2001 yılından itibaren kamu harcamalarının disiplin altına alınmasına yönelik uygulamalar neticesinde harcamaların kontrol altına alınmasında başarıya ulaşılmaya başlanmıştır.

2.2. KAMU GELİRLERİNİ YAVAŞ ARTTIRAN FAKTÖRLER

Türkiye'de bütçe açıkları ağırlıklı olarak kamu harcamalarının yüksekliğinden ziyade kamu gelirlerinin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bütçe açığını gidermek amacıyla kamu gelirlerinde ciddi bir artış sağlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır.¹⁶ Esasen kamu harcamaları karşısında bütçe gelirleri sürekli olarak artış göstermekle beraber kamu harcamalarındaki artışı karşılamamaktadır. Özellikle 1980- 2003 arası kapsayan 24 yıllık süre içerisinde konsolide bütçe içerisinde yer alan gelir kalemleri içerisinde en yüksek payı vergi gelirleri almıştır. Vergi gelirleri 1980-1989 arası dönemde konsolide bütçe gelirlerinin yıllık ortalama % 85,7'sini oluşturmuştur. 1990-2003 arası dönemde ise, bu oran % 80,2 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri içerisinde gelir üzerinden alınan vergilerin payı 1982'den sonra sürekli olarak azalmakta; mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin payı ise özellikle 1990 sonrası giderek artış göstermiştir. Vergi dışı gelirler ise, 1980-2003 arası dönemde bütçe içinden aldığı payla bağlantılı olarak dalgalı bir seyir izlemiştir. Özel gelir ve fonlar ise 1980-1995 arasında birkaç yıl dışında, konsolide bütçe gelirleri içerisinde artan oranda pay alırken, 1995 sonrasında azalan oranda bir paya sahip olmaya başlamıştır¹⁷.

Türkiye'de söz konusu dönemde kamu gelirlerini yavaş arttıran başlıca yapısal faktörler olarak;¹⁸

- Düşük vergi kapasitesi,
- Düşük vergi gayreti
- Kayıt dışı ekonominin oranının yüksek olması sebebiyle etkin olmayan bir vergi sistemi sayılabilir.

¹⁶ Asaf Savaş Akat, **Kronik Enflasyon ve Çözüm Önerileri**, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi Forumu, İstanbul, 1992, s.9.

¹⁷ Kesikoğlu, ss.67-69.

¹⁸ Ayşe Günay, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ümit Ofset, Ankara, 2007, s.429.

- Vergi denetimdeki eksiklikler,
- Vergi sisteminde ağırlığın dolaylı vergilere dayanması,
- Vergi yükünün gelişmiş ülkelere göre daha düşük olması gibi nedenler de yine kamu gelirlerinin istenilen düzeyde artırılamamasının nedenleri arasında sayılabilir.

Kamu gelirlerinin istenilen düzeylere ulaşmamasında etkili olan diğer nedenler olarak ise;¹⁹

- Vergi istisna ve muafiyetlerinin fazlalığı,
- Sık tekrarlanan vergi aforları,
- Vergiye karşı gösterilen direnç,
- Vergiden kaçınma,
- Vergi bilincinin ve ahlakının yerleşmemiş olması,
- Sık değişen mevzuatın özümsememesi,
- Vergi sisteminin artan oranlılık derecesinin arzulanan hassasiyet ve etkinlikte olmaması,
- Tanzi etkisinin işlemesi nedeniyle vergi gelirlerindeki aşınma sayılabilir.

Türkiye’de vergi tabanının dar olmasına bağlı olarak toplam vergi tahsilatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz dağılması, vergi gelirlerinin istenilen oranlara ulaşmamasındaki diğer nedenler olarak sayılabilir.²⁰ Diğer yandan kamu çalışanlarının zayıf teşviki, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri düşük verime, düşük verim de kamu gelirlerinin daha az olmasına yol açmaktadır.²¹

Kayıt dışı istihdam ve vergi sistemindeki sorunlar nedeniyle istenilen düzeyde vergi tahsilatına ulaşılamaması kamu gelirlerinin yavaş artmasına neden olmaktadır. Vergi reformları planlanırken bürokratik ve hukuki düzenlemeler yoluyla vergi sisteminin bütüncül olarak yeniden yapılandırılması hedeflenmektedir. Ancak bu noktada vatandaşın vergiye uyumunu artıracak faaliyetlerin de vergi politikalarının geliştirilmesi arasında dikkate alınması gerekliliği ortadadır.

¹⁹ Hüseyin Şen ve İsa Sağbaşı, **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, ss.149-150

²⁰ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, **Duyuru Metni**, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, (28.06.2014) s.4

²¹ Osman Demir, “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:16, Sayı:2, 2001, s.25

3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Bütçe açıklarının finansman yöntemleri incelendiğinde, Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ülkelerin büyük boyutlarda ortaya çıkan ve süreklilik arz eden bütçe açıklarını iç ve dış kaynaklardan borçlanmanın yanı sıra monetizasyon yöntemini de kullanarak finanse etme yoluna gitmekte olduğu görülmektedir.²² Çalışmanın bu kısmında, Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanı açısından 1980 sonrası dönemde sıklıkla başvurulan üç temel politika aracı olan parasal finansman (monetizasyon), iç borçlanma, dış borçlanmanın ekonomiyeye etkileri hakkında bilgi verilecektir.

3.1. MONETİZASYON (PARASAL FİNANSMAN)

Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararları ile uygulamaya başlanan finansal liberalizasyon programı çerçevesinde hükümetin Merkez Bankası kaynaklarına ulaşması kısıtlanmıştır. Bunun sonucunda özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının parasal finansmanı yerine iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Bu politika değişikliğinin başlıca nedeni olarak hükümetin para arzının büyümesine bağlı olarak enflasyonun yükselmesinden çekinmesi gelmekteydi. Ancak hükümetin finansmanda Merkez Bankası kaynakları yerine özel bankalardan tercih etmesi sonucunda bu bankaların parasal varlıkları önemli ölçüde büyümüştür.²³ Dolayısıyla 1983 yılında Merkez Bankası kanununda yapılan değişikliklerle beraber bütçe açıklarının finansmanında monetizasyon yerine iç borçlanmaya başvurulması sonucu değiştirmemiş ve 1980 sonrası dönemde enflasyon kaçınılmaz olmuştur.²⁴

Para politikası uygulamalarında değişikliğe gidilen 1987 yılına kadar ekonomik sistemde para arzını kontrol eden mekanizmanın, özel ve kamu kesiminin portföy ve harcama yapılarını doğrudan etkilemeye yönelik olarak işlemekte olduğu görülmüştür. Bunun sonucunda para politikası kamu finansman gereğinin Merkez Bankası kaynaklarından karşılanıyor olması nedeniyle bütçe politikasına bağımlı bir şekilde işlediği görülmüştür. 1987 yılında getirilen yeni

²² Göktuğ, s.82.

²³ Ayça Tekin Kuru, Erdal Özmen, "Budget Deficits, Money Growth and Inflation: The Turkish Evidence", *Applied Economics*, Cilt: 35, Sayı: 5, 2003, s.593.

²⁴ Şen ve Sağbaş, s.151.

sistem ile toplam para ve kredi arzı, toplam rezervlerin kontrolü yoluyla yönlendirilmeye başlamıştır. Bu sistem kamu açıklarının finansmanının doğrudan Merkez Bankası kaynaklarından finansmanının engellenmesini gerektirmektedir. Kamu açıklarının finansmanının sağlanabileceği yeni kanalların oluşturulabilmesi için çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bu amaçla ihaleli bono ve tahvil satışına başlanmış, munzam karşılık ve disponibilitate uygulamalarında değişiklik yapılmış ve açık piyasa işlemleri uygulamasına başlanmıştır.²⁵

Para politikası açısından önemli bir dönüm noktası olan ve 1989 yılında kabul edilen Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile kambiyo rejiminde önemli değişiklikler yapılarak sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve tam konvertibilitateye geçiş sağlanmıştır. 1980-1989 arası dönemde kamu açıklarının Merkez Bankası tarafından finanse edilmeye devam edildiği görülmüştür.²⁶

1990'lı yıllarda Batı ülkelerinde mali açıklara ve borçlanmaya yönelik sınırlamalar artarken, bu dönem, Türkiye'de kamu açıklarının ve borçlanmanın süratle yükseldiği yıllar olmuştur.²⁷ Bu yıllarda enflasyon hızla yükselmiş ve bütçe dengesinin sağlanamaması nedeniyle Merkez Bankası kaynaklarının kullanılması sonucunda mali baskınlık artmıştır. Kamu harcamalarının artması, Merkez Bankasının kamuyu yoğun bir şekilde fonlaması, 1993 yılında kamunun Merkez Bankasına olan borçlarının tahkim edilmesi, yüksek cari açık, aşırı değerlenen Türk Lirası ve bankacılık sektörünün kırılğan yapısı yeni bir ekonomik krizin hazırlayıcısı olmuştur.²⁸ Mali açıkların finansmanında iç ve dış borçlanmanın sınıra varması neticesinde 1994 krizi meydana gelmiş ancak bu şartlarda bile krizin oluşumunda parasal genişlemenin etken olduğu görüşleri ifade edilmiştir. 1994 yılı sonrasında Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarına başvurması ciddi bir biçimde sınırlandırılarak Merkez Bankasının bağımsızlığı ön plana çıkarılmıştır. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan düzenleme ile Hazineye kullandırılan % 15 düzeyindeki kısa vadeli avans kullanım oranı 1996'da % 10, 1997'de % 6 ve 1998'de % 3 düzeyine çekilmiştir.

²⁵ Mehtap Kesriyeli, "1980'li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri", **T.C. Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü Araştırma Yayını**, Sayı: 97/4, 1997, Ankara, s.32.

²⁶ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, **Enflasyon ve Fiyat İstikrarı Kitabı**, Ankara, 2013, s.15,

²⁷ Oktayer, Asuman. "Türkiye'de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi." **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, 2010, s.436.

²⁸ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2013, s.15

Hazinenin Merkez Bankasından kısa vadeli avans yoluyla borçlanma sınırının aşağıya çekilmesi, açıkların finansmanında iç borçlanma miktarını artırıcı bir etki yaratmıştır.²⁹

Türkiye Ekonomisi 1999 yılına gelindiğinde dışsal şokların etkisiyle birlikte yüksek reel faizler, yüksek borç stoku, yüksek enflasyon ve ekonomik daralma sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Buna karşın, 1999 yılı sonunda IMF ile yapılan ve kur çapasına dayalı bir programı öngören anlaşma ile hedeflenen yapısal değişim istenilen düzeyde gerçekleştirilememiştir. 2000 yılının sonlarında ekonomide güven kaybı yaşanmış ve Türkiye yakın tarihinin en derin finansal krizini yaşamıştır. 2001 yılında yaşanan bu kriz neticesinde döviz kuruna dayalı istikrar programına son verilmiş ve kurlar dalgalanmaya bırakılmıştır.³⁰

2001 yılı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde makroekonomik istikrarsızlıklarla mücadelede para ve maliye politikaları uygulamaları bakımından adeta bir dönüm noktası niteliğindedir. Bu dönemde uygulamaya konulan ve kararlılıkla uygulanan politikalardan biri faiz dışı bütçe fazlası hedefidir. Kısmi bir mali kural niteliğinde değerlendirilebilecek olan söz konusu hedef, kamu mali disiplininin sağlanmasının en önemli unsurlarından birini teşkil etmiştir. Yine aynı dönemde bir diğer düzenleme de Merkez Bankası Kanunu'na ilişkin olarak gerçekleştirilmiştir. Merkez Bankasına politika araçlarını seçme ve uygulama konusunda bağımsızlık tanınarak para politikaları açısından yeni bir açılım sağlanmıştır. Söz konusu dönemde para ve maliye politikalarında eş-anlı olarak gerçekleştirilen bu düzenlemeler, bu iki politika arasındaki koordinasyona ilişkin 2001 yılına kadar görülmemiş bir iradeyi ortaya koymaktadır.³¹

Türkiye'de kamu açıklarının finansmanında monetizasyon uzun yıllar başlıca finansman kaynağı olarak kullanılmıştır. Ancak monetizasyonun sürdürülemediği durumlara gelindiği ve bunun ekonomik krizlere neden olduğunun görüldüğü noktada yapılan düzenlemelerle Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasına çeşitli sınırlamalar getirilmeye başlanmıştır. Parasallaşmanın neden olduğu olumsuz etkilerin önlenmesi amacıyla 1994 yılından itibaren Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasına yönelik kısıtlamalar geliştirilmiştir. Diğer yandan, 2001 yılından itibaren Merkez

²⁹ Oktayer, s.437.

³⁰ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2013. s.1

³¹ Oktayer, s.438.

Bankasının bağımsızlığı ve borç yönetiminde Hazine ile koordineli bir şekilde çalışmalar yürütmesi neticesinde kamu borçlanmasında sürdürülebilirliğin sağlanmaya başlandığı görülmektedir.

3.2. İÇ BORÇLANMA

Türkiye’de özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren iç borçlanma, bütçe açıklarının finansmanında kullanılan en önemli kaynak olarak değerlendirilmiştir. Buna göre, borçlanma tek başına bir maliye politikası aracı olarak kullanılmayıp, kamu gelirlerindeki yetersizliklerin giderilmesinde çok, sık kullanılan bir kamu finansman aracı haline dönüşmüştür.1980 sonrası dönemde kamu tarafından gerçekleştirilen borçlanma büyük ölçüde re-finansman amaçlı olup ve üretken amaçlara dayanmamaktadır.³² Türkiye’de bütçe açıklarının finansmanında borçlanmaya gidilmesinin başlıca nedenleri, elde edilmesinin kolay olması ve geri ödemelerinin belli bir dönem sonra olması dolayısıdır. Ancak bu borçların vadeleri yaklaştıkça ve anapara miktarındaki artışların faiz ödemelerindeki artışı da beraberinde getirmesi dolayısıyla ekonomi üzerinde ağır bir yük meydana getirmiş ve doğal olarak krizlere neden olmuştur. ³³ Bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya ağırlık verilmesi sonucunda bütçedeki faiz yükü artmış ve döviz-faiz-iç borç kısır döngüsü içine girilmiştir. 1989 tarih ve 32 Sayılı karar ile kısa vadeli sermaye hareketlerinin bütçe açıklarının finansmanında kullanılması durumu daha da kötüleştirmiştir. Böylece bütçe açıklarının artışına paralel olarak finansman arayışına giren hükümetler monetizasyon ve iç borçlanma tercihleri arasında sıkışmışlardır. İç borç kaynaklarını genişletmek amacıyla kamu borçlanma kâğıtlarının faiz oranlarına yapılan artışlar yalnız reel faizlerin astronomik düzeylere yükselmesine neden olmamış aynı zamanda iç borçlanmanın vadesinin kısılmasına da neden olmuştur. Aşırı yüksek ve esnek reel faizlere bağlı olarak özel kesim yatırımları olumsuz etkilenmiş, ortaya çıkan dışlama etkisinin yanında ülke sıcak para açısından cazip hale gelmiştir. Bunun sonucunda ekonominin iç ve dış dengeler karşısındaki kırılganlığı artmıştır. 1980 sonrası dönemde yüksek reel faizler ile borçlanmada

³² Cansel Seymen Oskay, 1980’den Günümüze Türkiye’de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 8, 2004, s.134.

³³ İbrahim Halil Sugözü, Türkiye’de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler (1990 – 2000)”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı: 17, 2009, ss.72-82.

vade yapısının kısılması neticesinde kamu harcamalarının önemli bir kısmının faizlere ayrıldığı görülmektedir. Bunun üzerine 1990'lı yılların başından itibaren hükümetler iç borçlanma yanında monetizasyona da başvurmaya başlamıştır.³⁴

Türk Ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla beraber krizlerin başlıca nedenleri: (i) sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olması olarak ifade edilebilir. Nitekim kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSYH'ye oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61'e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcıdır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSYH'ye oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 42'ye çıkmıştır. Borç stokundaki bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmiştir. Nitekim 1990-1994 döneminde yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSYH'nin % 4,5'i oranında açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren operasyonel kamu açığı % 8,3 olmuştur. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSYH'nin yüzde 0,1'i oranında fazla verirken, operasyonel denge yüzde 5,8 açık vermiştir. Faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payı yüksek maliyetine rağmen iç borçlanmaya başvurularak karşılanması neticesinde hızla artmıştır. Nitekim 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirinin 32 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72 liraya yükselmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda devlet eğitim, sağlık, adalet gibi asli fonksiyonlarına yeterli kaynak ayıramaz hale gelmiştir.³⁵

1980 sonrası dönemde kamu açıklarının finansmanında daha önce de belirtildiği gibi iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Merkez Bankası kaynakları 1997 yılına kadar açığın finansmanında önemli bir yer tutarken, bu tarihten itibaren açığın finansmanında tahvil ve bono cinsinden borçlanmaların payı % 100'lük bir orana ulaşmış, dolayısıyla Merkez Bankası kaynaklarının payı sıfırlanmıştır. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin faiz ödemeleri dahil konsolide bütçe harcamalarını karşılama oranı 1985 yılında % 75,7 iken, bu oran 1990 yılında % 66,2'ye, 2001 yılında ise % 64,4'e gerilemiştir. Faiz

³⁴ Şen ve Sağbaş, ss.152-153.

³⁵ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", **Duyuru Metni**, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, (28.06.2014), s.1.

ödemeleri hariç tutulduğunda bu oranlar 1985 yılında % 83,4, 1995 yılında % 95,6, 2000 yılında % 129 ve 2001 yılında % 131,8 'e yükselmektedir. Birincil bütçe açığı ile toplam bütçe açığı arasındaki farkın sürekli arttığı bu dönemde faiz ödemelerinin konsolide bütçe içinde yüksek boyutlara ulaşmış olması bu sonucu doğurmuştur. Faiz ödemeleri, personel giderleri ile birlikte ele alındığında, bu büyüklüğün vergi gelirlerine oranı 1985 yılında % 115,5 iken, 1995 yılında % 171,6 ve 2001 yılında % 214,9'a yükselmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarının olağan bütçe gelirleri ile karşılanamaması ve yüksek reel faiz oranında iç borçlanmaya ağırlık verilmesi toplam bütçe açığının gelecek dönemlerde de giderek büyümesine neden olmuştur.³⁶ Kamu kesimi toplam borç stokunun GSYH'ye oranı 1990'da % 29 iken 1999 yılında % 61'e ulaşmış, net iç borç stokunun (kamu bankaları zararı dahil) GSYH'ye oranı da aynı dönemde % 6'dan % 40,9'a çıkmış, 2000 yılı sonunda ise söz konusu oran % 38,8 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu dönemde alınan borçların yatırımlardan çok kamu harcamalarına KİT açıklarının transferine, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için kullanılması, bütçe açığına neden olmuştur. Borçların ödenmesine kaynak oluşturulmadığı ve giderler azaltılmadığı için, borç yeni borçla ödenmekte, faizler borcu katlayarak arttırmakta, ana borç ödenemez hale gelmiştir.³⁷ 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSYH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı % 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır.³⁸

Bütçe açığının finansmanında 1990-1993 döneminde iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. 1985 yılında % 4,3 olan tahvil ve bono stokunun GSYH'ye oranı 1995 yılında % 14,5'e 2001 yılında ise % 69,2'ye yükselmiştir. Bu dönemde Hazine kısa vadeli avansının kullanımı ise 1990 yılında Hazine ile Merkez Bankası arasında yapılan protokol gereği sınırlı düzeyde kalmış, yılından itibaren hızla yükselmesine rağmen 1997 yılından itibaren ekonomik politikadaki değişiklikler nedeniyle sınırlanmıştır. Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın en yüksek noktaya ulaştığı 2000-2002

³⁶ Aydın Taşkın, "İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkisi", T.C. Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, 2004. s.45

³⁷ Sugözü, ss.72-82.

³⁸ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", **Duyuru Metni** , http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (28.06.2014), s.1.

döneminde açıkların neredeyse tamamının iç borçlanma ile iç borçlanmanın da tamamının tahvil ve bono ile yapıldığı görülmektedir. Özellikle 2000-2002 döneminde çok yüksek boyutlara ulaşan kamu kesimi açıkları, artan iç ve dış borçlanmanın yanı sıra cari işlemler açığının GSYH'ye oranının sırasıyla % 10,2, % 16,19 ve % 14,29'a yükselmesi, Türk Lirasındaki aşırı değerlenme, mali ve döviz piyasalarında belirsizlikleri arttırmıştır. Önceki dönemlerde, kamu kesimi borçlanma ihtiyacının yoğun oranda iç borçlanma yolu ile gerçekleştirilmiş olması ve iç borçlanma üzerindeki yüksek reel faiz oranları, Hazine iç borç stokunun katlanarak artmasına yol açmıştır. 1999 yılı sonunda uygulamaya konulan ekonomik program çerçevesinde hayata geçirilen sıkı mali politikalar Hazine'nin borçlanma ihtiyacını bir ölçüde azaltmıştır. Bu dönemde uygun koşullarda gerçekleştirilen yurtdışı borçlanmalarının sayesinde Hazine'nin iç piyasalar üzerindeki borçlanma baskısı bir miktar hafifletilebilmiştir.³⁹

1990 yılından 2000'li yılların başına kadar geçen dönemde farklı borçlanma usullerine başvurulmuştur. Bu dönemde borçlanmaya iktisat ya da maliye politikalarından ziyade mali zorunluluk nedeniyle başvurulmuştur. Kamu borçlanmasının adeta vergi gelirleri gibi asli bir finansman kaynağı olarak görüldüğü bu dönemde kamu borçlanma gereği bir türlü düşürülemediği. Diğer yandan kamu borçlanması ekonomide özel kesime yatırım için uygun koşullarda kullanabileceği fon bulma imkânı bırakmamıştır. Kamunun borçlanarak elde ettiği fonlar yine borç ve faiz ödemeleri ağırlıklı olmak üzere cari harcamalar için kullanılmıştır. Bunun sonucunda ülke bir çeşit borç batağına sürüklenmiş, ülkenin kredibilitesinin zayıflaması nedeniyle uygun ve elverişli dış borç bulma imkânı da azalmıştır. Ülke uluslararası ekonomik gelişmelerden de olumsuz etkilenmiş ve IMF ile istikrar programları yürütme zorunluluğunda kalmıştır.⁴⁰

2001 yılı sonrasında IMF ile yürütülen istikrar programları çerçevesinde yürütülen reformlar sonucunda iç borç stokunun vade/faiz yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiş ve stok içerisindeki kamu ve piyasaya olan borçların payı önemli farklılık göstermiştir. 2000 yılına kadarki dönemde % 20'ler civarında seyreden iç borç stoku/GSYH oranı; söz konusu yeniden yapılandırma

³⁹ Taşkın, ss.49-54

⁴⁰ Cuma Çataloluk, "Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri, (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:12, Sayı:21, 2009, ss.256-257

operasyonları ile artan nakit dışı ihraçlar sebebiyle, 2001 yılı sonunda %69 seviyesine yükselmiştir. Bu dönemde iç borç stokundaki artışın büyük bir kısmı, daha önce de Hazine'nin borcu olmasına rağmen karşılığında tahvil ihraç edilmemiş olması nedeniyle borç stoku içinde gösterilmemiş olan borçlardan kaynaklanmıştır.⁴¹ 2001 yılında uygulanmaya başlanan GEGP ile hedef alınan en önemli unsur kamu kesiminin borçlanma ihtiyacının azaltılarak, GSYH'nin % 6,5'i oranında faiz dışı fazla yaratılması temel kamu maliyesi politikası olarak belirlenmiştir. Bu oranın % 5'lik kısmının konsolide bütçe tarafından, kalan % 1,5'inin ise diğer kamu sektörleri tarafından tutturulması öngörülmüştür. 2008 yılına kadar faiz dışı fazla hedefi istikrarlı bir şekilde devam ettirilmiş ve bütçe performansı yakalanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bütçe performansını belirleyici iki temel kriter olarak bütçe açıklarının düşürülmesi ve bütçe faiz dışı fazlasının yükseltilmesi belirlenmiştir. Bu bağlamda kamu kesimindeki harcamaların sınırlandırılarak vergi gelirlerinin arttırılması ve kamu borç stokunun azaltılması kapsamında sıkı maliye politikalarının uygulanması esas alınmıştır. 2000-2008 döneminde ekonominin üzerinde önemli bir yük oluşturan borç yükü, 2002 sonrası dönemde yürütülen mali disiplin, faiz dışı fazla hedeflemesi ve etkin borç yönetimi sayesinde önemli oranda azaltılmıştır. Kamu finansman gereği negatife düşmüş, bunda uygulanan mali disiplin programı çerçevesinde artan büyüme performansı ile kamu borçlarının çevrilmesi sorununun ortadan kalkması etkili olmuştur.⁴²

Türkiye'de 1990 yılların sonlarından itibaren uygulanmaya başlanan faiz dışı fazlaya dayalı kamu finansman politikaları ile borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Borçların sürdürülebilirliğinde istenen düzeye ancak 2000'li yılların başında uygulanan sıkı maliye politikaları ile ulaşılmaya başlanmıştır. Uygulanan sıkı maliye politikaları sonucunda faiz harcamaları, bütçe açığı, borçlanma gereği, iç ve dış borç stoku, borç servisi yükü, faiz oranlarında olumlu gelişmeler olmakla beraber bu süreçte büyüme oranlarında çok büyük düşüşlerin yaşanmadığı görülmektedir. Nitekim faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının sürdürüldüğü süreçte, % 23'e kadar çıkmış olan faiz harcamaları/GSYH oranı 2007'de % 7,5'e düşmüş, % 16,5'e kadar çıkmış bütçe açığı/GSYH

⁴¹ Taşkın, ss.51-63.

⁴² Nazan Susam, **Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008**, Derin Yayınları, İstanbul, 2009., ss.218-225.

oranı % 2,1'e, % 12'ye kadar çıkmış olan kamu kesimi borçlanma gereği/GSYH oranı 2007'de % 0,1'e, %2 7'ye çıkmış olan net dış borç stoku/GSYH oranı % 1,3'e, % 38'e kadar çıkmış olan net iç borç stoku/GSYH oranı 2007'de % 27,8'e, % 103'e kadar çıkmış olan borç servis yükü 2007'de % 31,9'a, % 123'e kadar çıkmış olan hazine iskontolu ihaleleri yıllık bileşik faiz oranları yıl ortalaması 2007'de % 18,4'e inmiştir.⁴³

Türkiye'de 2002 yılından sonra iç borç ödemelerine ağırlık verilmiş, iç borçlanmaya pek başvurulmamış ve toplam iç borç çevirme oranında önemli artışlar sağlanmıştır. 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizin etkileri ile 2009 ve 2010 yıllarında iç borçlanmada olumsuz gelişmeler gözlenmiş ancak sıkı maliye politikaları ile mali disiplinden taviz verilmemesi sonucunda sonraki yıllarda iç borç stoku tekrar kriz öncesi seviyelere indirilmiştir. 2013 yılı Mayıs ayında Amerikan Merkez Bankası'nın aldığı parasal genişlemede azaltma kararı neticesinde tüm gelişmekte olan ülke piyasaları gibi Türkiye ekonomisi de olumsuz etkilenmiştir. Bunun neticesinde faiz oranlarının yükselmesine bağlı olarak iç borç stokunda olumsuz etkiler gözlenmiştir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. Bu durum iç borçlanmanın özel kesim ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri yanında zaman içinde gittikçe artan bir faiz yükü altına girilmesine neden olmuş ve dönem dönem borç sarmalına girilmiştir. İç borçlanma özellikle 1999-2001 yılı arası dönemde faiz oranlarındaki aşırı yükselişlere bağlı olarak sürdürülemez hale gelmiştir. Ancak kamu maliyesinde önemli reformlar yapılmasını öngören GEGP programı kamu iç borç stoklarının azaltılmasında başlıca faktör olmuştur. Bunun sonucunda Türkiye ekonomisinde kamu iç borç stoku ve iç borç faiz oranları mevcut durum itibarıyla önemli bir risk unsuru olarak görülmemektedir.

3.3.DIŞ BORÇLANMA

Türkiye'de uzun yıllar boyunca dış borçlanmada temel amaç tasarruf yetersizliklerini gidermekten ziyade ödemeler dengesi açığını kapatmak ve eski borçları finanse etmek olmuştur. Ülkenin borçlanma

⁴³ Temel Gürdal, "Türkiye'de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2007 Dönemi)", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2008, s.439.

dinamikleri incelendiğinde, 1980'lerde başlayan dışa açılma hamleleriyle birlikte dış borçlanma konusunda da belirgin olarak hız kazanan bir süreçten bahsetmek mümkündür. 1980 yılına gelindiğinde, dış borçlar 13 milyar 722 milyon dolar düzeyine ulaşmıştır. Dış borçların bileşiminde bu yıllardan sonra vade yapısının kısaldığı bir döneme girilmiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 tarihinde yürürlüğe giren ekonomik önlemler paketi ile bu tarihe kadar izlenen temel ekonomi programları terk edilmiş; bir yandan fiyat istikrarı, diğer yandan ekonominin içinde bulunduğu döviz dar boğazı ve dış borç tikanıklığını aşmak üzere çok önemli kararlar alınmıştır. Bu dönemde alınan bu önlemlere rağmen dış ticaretteki dengesizlikler ortadan kaldırılamamış ve bu dönemde özellikle 1983'den sonra dış borç yükü yeniden artmaya başlamıştır. Diğer yandan dış borçlarda değişken faiz uygulanmaya başlanmasıyla dış borç miktarının daha da artmaya başlamıştır.⁴⁴ Dış borçların artışıdaki diğer neden ise Hazine iç borçlarının sermaye piyasasından karşılanmaya başlanmasıdır. Borcun çevrilmesinin giderek büyüyen bir sorun haline gelmeye başladığı bu dönemde Türkiye'de dış borçlanmayla elde edilen kaynakların kısmen altyapı yatırımlarına harcadığı görülmekle beraber bu kaynaklar genelde kamu açıklarının finansmanı ve ödemeler dengesinin iyileştirilmesi amacıyla kullanılmıştır. 1980'li yılların ikinci yarısı itibarıyla devlet bütçesindeki açıklardan kaynaklanan iç ve dış borçlar ekonomik dengelerin sağlanabilmesi açısından tehlike arz etmiştir.⁴⁵

Türkiye'nin dış borçlanmasıyla ilgili en ciddi değişikliklerden biri 1989 yılından itibaren gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten itibaren, hazinenin dış borçlanmanın dış borç servisiyle sınırlandırılması ilkesini titizlikle uygulaması sayesinde, dış borç yükü ulaştığı tehlikeli noktadan geri çekilmeye ve Dış Borç/GSYH oranı düşürülmeye başlanmıştır.⁴⁶

1989 yılında uygulanan finansal serbestleşme kamu sektörüne bir gevşeme getirmiş ve açıkların finansmanında dış borçlanma olanaklarının gelişmesi hükümetlerin daha rahat harcama yapmasını olanaklı kılmıştır. Bu dönemden sonra KKGB'ndeki artışlar 1990'lı

⁴⁴ Haluk Tandırcioğlu, "Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2000, s.3.

⁴⁵ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, 7.Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2008, s.427.

⁴⁶ Tandırcioğlu, s.3.

yıllara taşınmış ve 1994 yılında yeni bir istikrar paketinin uygulanmasına yol açan 5 Nisan Krizine kadar gitmiştir.⁴⁷

1990'lı yıllara gelindiğinde dış borçların artış süreci devam etmiştir. 1990 yılında borç miktarı 19,03 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu olumsuz gelişmeler sadece 1994 yılında bir azalış göstermiş, fakat bu yıldan sonra artış trendine yine devam ederek 1995 yılında 73.728 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler nedeniyle dış borç yükü bu dönemde yaklaşık üç kat artmıştır. Bu dönem incelendiğinde özellikle, 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Çünkü bu yıllarda toplam borçlar ulusal gelir miktarını aşmıştır ve dış borç servis ödemelerinin ağırlaşması Hazineyi güç durumda bırakmıştır.⁴⁸

2002 yılı itibarıyla kamu kesiminin dış borçları, özel sektörün dış borçlarından fazla iken, 2008 yılının ikinci çeyreğinde dış borçlar içinde özel sektör dış borçlarının payı % 67'ye çıkmıştır. Bu durum kamu borç stokundaki düzelmeyi ifade ederken muhtemel bir durgunluk döneminde özel sektörü zor duruma sokacak ve yeni borçlanma olanaklarını daraltacaktır.⁴⁹

Türkiye'de kamu açıklarının finansmanında bir yöntem olarak dış borçlanmaya iç borçlanmaya oranla daha az başvurulduğu görülmektedir. Dış borçlanmada 1989 yılında yapılan reformlarla geçici bir azalma sağlanmış, ancak 1990'lı yıllardan itibaren tekrar hızlı artışlar görülmüştür. Kamunun dış borcunun toplam dış borç stoku içindeki payı 2002 sonrası dönemde uygulanan mali disiplin programları neticesinde önemli ölçüde azalma göstermiştir. Ancak özel kesimin dış borcundaki sürekli ve hızlı artışlar önümüzdeki dönemde özel kesim ekonomisi açısından önemli bir risk unsuru olarak göze çarpmaktadır.

4. SONUÇ

Çalışmada özellikle 1980 sonrası dönemde Türkiye'de bütçe açıklarının nedenleri ve bu açıkların finansman yöntemlerine değinilmiştir. Ülkenin ekonomik yapısı bütçe açıklarının nedenleri

⁴⁷ Feyza Kocaoğlu, **1990 Sonrası Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borç Yönetimi**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2005, s.43

⁴⁸ Kadir Karagöz, "Türkiye'de Dış Borçlanmanın Nedenleri: Ekonometrik Bir Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:66-67, 2007, ss.99-110.

⁴⁹ Susam, s.226

arasında belirleyici rol oynamıştır. Bütçenin gelir boyutunda vergi tahsilatındaki performans ve harcama boyutunda ise harcamaların etkinliği yıllar içinde bütçe dengelerinin gelişimini etkilemiştir. Bu noktada bütçenin gelir kısmında özellikle vergi sistemindeki yapısal reformların istenen düzeyde gerçekleştirilmemiş olması dikkate çarpan bir unsur olarak değerlendirilebilir. Harcama boyutunda ise kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamaması ve harcamaların ağırlıklı kısmının üretken olmayan alanlarda kullanılması 2000'li yılların başlarına kadar bütçe dengelerini olumsuz etkilemiştir.

Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanında dönem dönem monetizasyon, dönem dönem ise iç ve dış borçlanmaya ağırlık verildiği gözlenmiştir. Monetizasyon (Parasal Finansman) 198li yıllardan itibaren başvurulmayan başvuru olan bir finansman yöntemi haline gelmiştir. Borçlanma ile finansman yöntemine bakıldığında özellikle 2000'li yılların başına kadar başvuru olan iç borçlanma yolu ile finansmanın bütçe dengeleri üzerinde oldukça olumsuz etkilere neden olduğu gözlemlendiğinden 2002 yılından itibaren uygulanmaya başlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ile iç borçlanma ile finansmanın önemli ölçüde azaltıldığı görülmektedir. Bunun olumlu etkileri bütçe açıklarının azaltılması şeklinde görülmekte ve kamu mali disiplininin büyük ölçüde sağlandığı izlenmektedir. Dış borçlanma ile finansman da benzer şekilde azaltılmış ve toplam dış borçta kamunun payı önemli oranda azalmıştır. Kamunun iç ve dış toplam olmak üzere genel olarak borç seviyesinde bir azalma sağlanmıştır. Ancak bütçe açıklarının ileride tekrar artış göstermemesi açısından yapısal reformların hem harcama hem de gelirler boyutuyla ele alınarak planlanması ve uygulamaya geçirilmesi bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin devamı açısından önemli bir gereklilik olarak mevcudiyetini korumaktadır.

KAYNAKÇA

AKAT, Asaf Savaş. (1992). *Kronik Enflasyon ve Çözüm Önerileri*, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi Forumu, İstanbul.

ARISOY, İbrahim. (2005), "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)", *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*, Sayı: 15, ss.1-17

AYTAÇ, Deniz ve GÜRAN, Mehmet Cahit, (2010). “Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyüme Etkiler mi? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı:13, ss.129-152.

AYTAÇ, Deniz ve SAĞLAM, Metin. (2014). “Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, , ss. 131-149.

BAYRAK, Metin ve KANCA Osman Cenk. (2013). “Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı:48, ss.91-111.

BULUTOĞLU, Kenan. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş*, 7.Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.

ÇATALOLUK, Cuma. (2009). “Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri, (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)”, *Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, Sayı:21, ss.240-258

DEMİR, Osman. (2001). “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, ss.11-30.

GÖKTUĞ, Gülden. (2010). “Maastricht Kriterleri ve Türkiye’nin Bu Kriterlere Uyum Süreci”, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, ss.1-141

GÜNAY, Ayşe. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ümit Ofset, Ankara.

GÜRDAL, Temel. (2008). “Türkiye’de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2007 Dönemi)”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:10, Sayı:2, , ss. 417-442

GÜRDAL, Temel ve YARDIMCIOĞLU, Fatih. (2005). “Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:58, ss.21-39

KARAGÖZ, Kadir. (2007). “Türkiye’de Dış Borçlanmanın Nedenleri: Ekonometrik Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:66-67, ss.99-110.

KESİKOĞLU, Ferdi. (2005). *Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkileri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak.

KESRİYELİ, Mehtap. (1997). “1980’li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri”, *T.C. Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü Araştırma Yayını*, Sayı: 97/4, ss.1-35.

KOCAOĞLU, Feyza. (2005). *1990 Sonrası Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borç Yönetimi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

KORU, Ayça Tekin ve ÖZMEN, Erdal. (2003). “Budget Deficits, Money Growth and Inflation: The Turkish Evidence”, *Applied Economics*, Cilt: 35, Sayı: 5, ss.591-596.

OKTAYER, Asuman. (2010). “Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:158, ss.431-447.

OSKAY, Cansel Seymen. (2004). “1980’den Günümüze Türkiye’de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 8, , ss.119-138.

SUGÖZÜ, İbrahim Halil, (2009). “Türkiye’de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler (1990 – 2000)”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı: 17, , ss.69-83.

SUSAM, Nazan. (2009). *Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008*, Derin Yayınları, İstanbul.

ŞEN, Hüseyin ve SAĞBAŞ, İsa. (2004). *Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ŞENER, Orhan. (1996). *Kamu Ekonomisi*, 5.Baskı, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul.

TANDIRCIOĞLU, Haluk. (2000), "Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, ss.1-17.

TAŞKIN, Aydın. (2004). "İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkisi", *T.C. Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, ss.1-79.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2001). "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", *Duyuru Metni*, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, (28.06.2014)

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2013). *Enflasyon ve Fiyat İstikrarı Kitabı*, Ankara,.

