

160951

**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE BİLİMDALI**



**1990 SONRASI DÖNEMDE  
TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZLERİN  
İÇ BORÇLANMA ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

**Hazırlayan  
Canan Öykü DÖNMEZ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**2005**

T.C.  
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE BİLİMDALI

1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZLERİN İÇ  
BORÇLANMA ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan  
Canan Öykü DÖNMEZ

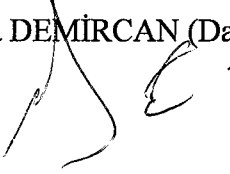
Tez Danışmanı  
Yrd. Doç. Dr. Esra Siverekli DEMİRCAN

Çanakkale – 2005

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,  
Canan Öykü DÖNMEZ'e ait "1990 Sonrası Dönemde Türkiye'de Ekonomik Krizlerin İç  
Borçlanma Üzerindeki Etkisi" adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı'nda  
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

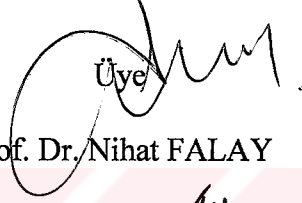
Başkan

Yrd. Doç. Dr. Esra DEMİRCAN (Danışman)



Üye

Prof. Dr. Nihat FALAY



Üye

Prof. Dr. Birol Naci MUTER

Üye

Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN

Üye

Yrd. Doç. Dr. Nilgün SERİM



## ÖZET

*Bu çalışmada Türkiye'deki iç borç sorunu, çeşitli yönleriyle tanımlanmış ve bu sorunun çözümü için, iç borçlanmanın azaltılarak kamu gelirlerinin artırılması gerektiği ifade edilmiştir. İç borçlanmanın sınırlandırılmasına katkı yapabilecek öneriler ortaya atılmış; bu önerilerin Türkiye şartlarında uygulanabilirlikleri tartışılmıştır. İç borç sorununu çözme amacına hizmet edebilecek her türlü önerinin, daha fazla tartışılmasının gerekli olduğuna işaret edilmiştir.*

*Son yıllarda iç borç yönetimlerinde malî disiplini esas alan reformların incelenmesi, Türkiye'de iç borç sorununu tanımlamak için temel oluşturmuştur. İç borçlanmanın Türkiye'ye özgü özellikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu özelliklere sahip iç borçlar ile diğer belli başlı makroekonomik değişkenler arasındaki muhtemel ilişkiler yorumlanmıştır. Çeşitli tablo ve istatistiklerle, iç borçların iktisadi etkileri hakkında yapılan yorumların, daha sağlam temellere oturmasına gayret edilmiştir. Bu analizler sonunda, Türkiye'de iç borçların, aslında sürdürülebilir olmadığı ve zararlı iktisadi etkilere yol açabildiği bulunmuştur.*

*Bu çalışmada iç borçların Türkiye ekonomisinde yarattığı istikrarsızlıklar ve uygulamaya konan istikrar programları açıklanmıştır. Türkiye'de sürekli artan iç borçlanmanın mali disiplin sorununu yarattığı ortaya konmuş ve sorunları çözmeye yönelik önlemler üzerinde durulmuştur.*



## ABSTRACT

*Within this study it is aimed to define the internal debt problem in Turkey with different aspects and it is claimed that, decline of internal debt and increase of public revenues can be possible solution for this problem. Furthermore new proposals for contributing to the limitation of internal debt were emphasized and applicability of proposal within Turkey was discussed. On the other it is underlined that; every proposal for serving to the internal debt problematic of Turkey should be discussed much more.*

*In the final decades, examination of the reforms in the fiscal discipline in internal debt management formed a basis for the definition of the internal debt problem in Turkey. For this reason, it is aimed to put forward the unique Turkish properties of the internal debt. Together with this, the prospective relations between these internal debts and the other macro economic variables were evaluated. With the help of various tables and statistical findings, it is seek to maintain a stable basis for the evaluations of economic effects of the internal debt. With the end these analyses, it is achieved that internal debts in Turkey are not sustainable and can causes harmful economic effects.*

*Within this study, internal debts the instability causes by these debts in Turkish economy and the stabilization programs were explained. It is concluded as; the gradual increase of the internal debt caused financial discipline problem and the measures and the methods for solving these problems were put forward.*

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR CETVELİ.....	viii
TABLolar CETVELİ.....	x
ŞEKİLLER CETVELİ .....	xii
GRAFİKLER CETVELİ .....	xiii
ÖNSÖZ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ BORÇLANMA VE EKONOMİK KRİZ KAVRAMI	4
1.1. BORÇLANMA KAVRAMI.....	5
1.2. DEVLET BORÇLANMASININ NEDENLERİ.....	9
1.2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI.....	10
1.2.2. KALKINMANIN FİNANSMANI.....	12
1.2.3. EKONOMİK KRİZLER VE İSTİKRAR PROGRAMLARI.....	12
1.2.4. BORÇLANMANIN REFİNANSMANI.....	14
1.2.5. CARİ GİDERLERLE CARİ GELİRLER ARASINDAKİ DENGESİZLİKLERİN GİDERİLMESİ.....	14
1.2.6. TASARRUF YETERSİZLİĞİ.....	15
1.3. BORÇLANMA TÜRLERİ.....	15
1.3.1. SÜRELERİ BAKIMINDAN BORÇLANMA.....	16
1.3.1.1. KISA VADELİ BORÇLAR (DALGALI BORÇLAR).....	16
1.3.1.2. ORTA VADELİ BORÇLANMA.....	17
1.3.1.3. UZUN VADELİ BORÇLANMA.....	17
1.3.1.4. SÜRESİZ BORÇLAR.....	18
1.3.2. ZORUNLU (CEBRİ) VE İSTEĞE BAĞLI (GÖNÜLLÜ) BORÇLANMA.....	18
1.3.2.1. ZORUNLU (CEBRİ) BORÇLANMA.....	18

1.3.2.2. İSTEĞE BAĞLI (GÖNÜLLÜ) BORÇLANMA.....	20
1.3.3. SAĞLANDIKLARI KAYNAKLAR BAKIMINDAN BORÇLANMA.....	20
1.3.3.1. İÇ BORÇLAR.....	21
1.3.3.2. DIŞ BORÇLAR.....	22
1.3.3.3. İÇ VE DIŞ BORÇLAR ARASINDAKİ FARKLILIKLAR.....	22
1.3.4. BORÇLANMANIN BORÇ VERENE SAĞLADIĞI AVANTAJA GÖRE BORÇLANMA .....	24
<b>1.4. OLAĞANÜSTÜ BORÇ YÖNETİMİ İŞLEMLERİ.....</b>	<b>25</b>
<b>1.5. KAVRAM OLARAK EKONOMİK KRİZ VE TÜRLERİ.....</b>	<b>27</b>
1.5.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	27
1.5.2. EKONOMİK KRİZ TÜRLERİ.....	30
1.5.2.1. FİNANSAL KRİZLER.....	31
1.5.2.1.1. PARA VE BANKACILIK KRİZLERİ.....	33
1.5.2.1.2. ÖDEMELER DENGESİ KRİZLERİ.....	35
1.5.2.2. REEL KRİZLER.....	36
1.5.2.3. SİYASAL SİSTEMDEN KAYNAKLANAN KRİZLER.....	36
1.5.2.4. SOSYO-EKONOMİK YAPIDAN KAYNAKLANAN KRİZLER.....	37

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN YERİ VE GELİŞİMİ SÜRECİ</b>	<b>38</b>
<b>2.1. İÇ BORÇLARIN KAYNAKLARI.....</b>	<b>38</b>
2.1.1. BİREYLERDEN BORÇLANMA.....	39
2.1.2. TİCARİ BANKALARDAN BORÇLANMA.....	39
2.1.3. MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMA.....	39
2.1.4.SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI VE BAZI ÖZEL KURULUŞLARDAN BORÇLANMA.....	40
<b>2.2. İÇ BORÇLANMA ARAÇLARI.....</b>	<b>41</b>
2.2.1. HAZİNE BONOLARI.....	41

2.2.2. HAZİNE KEFALETİNE HAİZ BONOLAR.....	42
2.2.3.HAZİNEYE KISA VADELİ AVANS.....	43
2.2.4. MÜTEAHHİT BONOLARI.....	44
2.2.5. BÜTÇE EMANETLERİ.....	44
<b>2.3. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SENETLERİNİN SATIŞ TEKNİKLERİ.....</b>	<b>45</b>
2.3.1. İHALE YOLU İLE BORÇLANMA SİSTEMİ .....	46
2.3.2. TAP SİSTEMİ İLE BORÇLANMA SİSTEMİ (SÜREKLİ BORÇLANMA) .....	47
2.3.3. BÜTÇE FİNANSMANI DIŞINDA İHRAÇ EDİLEN ÖZEL TERTİP TAHVİLLER İLE BORÇLANMA SİSTEMİ.....	48
2.3.4. HALKA SATIŞ YÖNTEMİ İLE BORÇLANMA SİSTEMİ.....	50
<b>2.4.MUHTEMEL YÜKÜMLÜLÜKLER.....</b>	<b>51</b>
<b>2.5. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN GELİŞİM SÜRECİ.....</b>	<b>52</b>
2.5.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER.....	53
2.5.2. 1980-1990 ARASI DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER.....	55
2.5.3. 1990 SONRASI DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER.....	60

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI DÖNEMDE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER

<b>3.1. 1994 KRİZİ.....</b>	<b>67</b>
3.1.1. 1994 KRİZİNİN NEDENLERİ.....	68
3.1.2. 1994 KRİZİ SONRASI ALINAN ÖNLEMLER VE 5 NİSAN KARARLARI.....	69
3.1.3. 5 NİSAN KARARLARININ UYGULAMA SONUÇLARI.....	73
<b>3.2. KASIM 2000 KRİZİ.....</b>	<b>75</b>

3.2.1. KASIM 2000 KRİZİNİN NEDENLERİ.....	76
3.2.2. KASIM 2000 KRİZİNİN ETKİLERİ VE ALINAN ÖNLEMLER.....	78
3.2.3. KASIM 2000 KRİZİNİN SONUÇLARI.....	80
<b>3.3. ŞUBAT 2001 KRİZİ.....</b>	<b>82</b>
3.3.1. ŞUBAT 2001 KRİZİNİN NEDENLERİ.....	82
3.3.2. ŞUBAT 2001 KRİZİ SONRASI ALINAN ÖNLEMLER VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP).....	84
3.3.3. ŞUBAT 2001 KRİZİ VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMININ UYGULAMA SONUÇLARI.....	90

#### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

#### **1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZ**

#### **VE İÇ BORÇLANMA**

94

<b>4.1. 1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZ VE İÇ BORÇ İLİŞKİSİ.....</b>	<b>95</b>
4.1.1.1994 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	95
4.1.2. KASIM 2000 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	98
4.1.3. ŞUBAT 2001 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	101
<b>4.2. 1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE İÇ BORÇLANMA.....</b>	<b>104</b>
4.2.1.1994 EKONOMİK KRİZİNİN ARDINDAN UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMI VE İÇ BORÇLANMA.....	104
4.2.2.1999–2000 ENFLASYONU DÜŞÜRME PROGRAMI VE İÇ BORÇLANMA.....	106
4.2.3. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP) VE İÇ BORÇLANMA.....	109
<b>4.3. TÜRKİYE'DE 2001 YILINDAN GÜNÜMÜZE KADAR YAŞANAN EKONOMİK GELİŞMELER VE İÇ BORÇLANMA.....</b>	<b>113</b>
<b>4.4. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN BOZULMASI VE İÇ</b>	

<b>BORÇLANMA</b>	<b>121</b>
4.4.1. KAMU GELİRLERİNİN GELİŞİM SÜRECİ	121
4.4.2. KAMU HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ	132
4.4.3. KAMU AÇIKLARININ GELİŞİM SÜRECİ	136
<b>4.5. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA BORÇLANMA POLİTİKASI</b>	<b>149</b>
4.5.1. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA BELİRLENEN HEDEFLER	152
4.5.2. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE İÇ BORÇLANMA POLİTİKASI	154
<b>SONUÇ.....</b>	<b>167</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>172</b>

**KISALTMALAR CETVELİ**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Bileşik Devletleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu
Bkz.	: Bakınız
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senetleri
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DM	: Alman Markı
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IBRD	: Dünya Bankası
İDT	: İktisadi Devlet Teşebbüsü
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
KVA	: Kısa Vadeli Avans
mad.	: Madde
MKE	: Makine Kimya Enstitüsü
s.	: Sayfa
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TL	: Türk Lirası

TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
USD	: Amerikan Doları
v.b.	: ve benzeri
v.s.	: ve saire
YTL	: Yeni Türk Lirası





## TABLOLAR CETVELİ

Tablo 1: İç Borç Stokunun Dağılımı ve Önceki Yıla Göre Artış Yüzdeleri (1980-1990).....	56
Tablo 2: İç Borç Miktarları ve Faiz Ödemeleri (1980-1990).....	57
Tablo 3: 1983 ve Sonrası Dönemde Borçlanma Politikası, İç ve Dış Borç Gelişimi.....	60
Tablo 4: 1991-1999 Döneminde Borçlanma Durumu .....	62
Tablo 5: 1999-2003 Yılları Arasında İç Borç Stoku.....	64
Tablo 6: 2003-2004 Döneminde Net İç Borçlanma ve Vadesi.....	66
Tablo 7: Temel Makroekonomik Göstergeler (1999-2003).....	86
Tablo 8: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Temel Hedefler (1999-2002).....	90
Tablo 9: Türkiye’de İç Borç Gerçekleşmeleri (1990-1994).....	97
Tablo 10: Türkiye’de İç Borç Gerçekleşmeleri (1995-2000).....	99
Tablo 11: 2000 ve 2001 Yıllarında İç Borç Stoku ve GSMH’ya Oranı.....	103
Tablo 12: Bazı Makroekonomik Göstergeler (2000-2004).....	114
Tablo 13: İç Borç Stoku ve GSMH’ ye Oranı (2001-2005).....	115
Tablo 14: Vergi Gelirleri ve Faiz Ödemeleri (1990-2001).....	123
Tablo 15: 1991–2003 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri.....	124
Tablo 16: Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (2004-2005).....	127
Tablo 17: Vergi Gelirleri ve Vergi Dışı Normal Gelirlerinin GSMH’ye Oranı(1991-2004).....	131
Tablo 18: Konsolide Bütçe Giderleri (1990-2003).....	133
Tablo 19: Konsolide Bütçe Harcamaları (2004–2005).....	134
Tablo 20: Konsolide Bütçe Dengesi/GSMH (1990-2003).....	138
Tablo 21: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH (1992-2004).....	139
Tablo 22: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Verdiği Finansman Açıkları İçin Bütçeden Aktarılan Kaynağın Gelişimi (1991-2002).....	142
Tablo 23: Döner Sermayeli İşletmeler Finansman Açıkları (1990-1999).....	146
Tablo 24: Döner Sermayeli Kuruluşları Finansman Dengesi (2000-2005).....	146

Tablo 25: Ana İlkeler İtibariyle Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları (2003-2004).....	157
Tablo 26: Program Öncesi ve 5018 Sonrası Dönem Karşılaştırması (2003-2004).....	158



**ŞEKİLLER CETVELİ**

Şekil 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizin Oluşumu.....	32
Şekil 2: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın Temel Hedefleri.....	112
Şekil 3: Borç Yönetiminin Temel İlkeleri.....	119
Şekil 4: Yapısal Düzenlemeler ve Kamu Borç Yönetimi.....	120



**GRAFİKLER CETVELİ**

Grafik 1: 1980-1990 Dönemi İç Borç Stoku (Milyar \$).....	58
Grafik 2: 1991-2003 Döneminde Toplam İç Borç Stoku (Milyar \$)	64
Grafik 3: 1991-2003 Döneminde İç Borçlar/GSMH (%).....	65
Grafik 4: 2000-2004 Dönemi Büyüme Oranı ve Bütçe Açığı/GSMH.....	114
Grafik 5: 2001-2005 Dönemi Toplam Borç /İç Borç ve İç Borç/GSMH.....	116
Grafik 6: Fon Ödemelerinin GSMH İçindeki Payı (%).....	143



## ÖNSÖZ

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllarla beraber giderek artan iç borçlanmanın etkisiyle çok büyük ekonomik bunalımlar içerisine girmiştir. 1990 sonrası dönemde yaşanan ekonomik krizlerin en önemli nedenlerinden biri de ülkenin gittikçe artan iç borçlarıdır. Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması sonucunda devlet borçlanmaya ağırlık vermiş ve böylece iç borçlanma sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Ekonomiye eski dinamiğini kazandırmak üzere alınan önlemler ise geçici çözümler getirmekten öteye geçememiştir.

İç borçlanma beraberinde mali disiplin sorununu da getirmiştir. Kamu geliri olarak borçlanmaya başvurulması kamu harcamaları içindeki en büyük payın iç borç faiz ödemelerine ayrılmasına sebep olmuştur. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaz boyutlara ulaşması mali disiplini bozmuştur.

AB'ye uyum sürecinde Türkiye ekonomisinde iç borçlanma sorununun çözümü ileride yaşanabilecek istikrarsızlıkların önlenmesi için son derece önemlidir. Çalışmada varılmak istenen sonuç, Türkiye'de ekonomik krizlere neden olmayacak düzeyde, sürdürülebilir iç borçlanmanın gerçekleştirilmesidir.

Bu çalışmanın hazırlanması ve yazılması sürecinde emeği geçen herkese teşekkür ederim.

## GİRİŞ

Devlet borçları, günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu maliyesi ve genel ekonomi için önemli bir sorun haline gelmiştir. XX. Yüzyılın ikinci çeyreği içinde, borçlanmayı olağanüstü bir gelir kaynağı olarak gören klasik iktisadi yaklaşımlar, yerini, yine borçlanmayı bir iktisat politikası aracı olarak kullanma eğiliminde olan talep yönlü yaklaşımlara bırakmıştır. Pek çok ülke, iç ve dış borçlarını arttırmıştır.

Devlet borçlanmasının amacı, kaynakları, devlete ve vatandaşlara yükü, kullanımı, kamu borç yönetimi vb. konular, eskiden beri ele alınmaktadır. Ama bugün devlet borçlanması, sözü edilen yaklaşım değişikliği nedeniyle özellikle borcun miktarında meydana gelen artış yüzünden, daha fazla önemli ve karmaşık hale gelmiştir. Devlet borçlarındaki artış, borçlanmaya ilişkin amaç, kaynak, yük, kullanım ve yönetim unsurlarının önemini arttırmakta, bu unsurların her birinde biraz da yaklaşım farklılıklarından kaynaklanan sorunlara neden olmaktadır.

Amacımız, iç borç sorununu mümkün olduğunca farklı boyutlarıyla açıklamak ve çözüm için altyapı oluşturulmasına katkı yapmaktır. İç borç sorununun geniş bir şekilde analizi, sorunu çözmek için doğru stratejilerin tespit edilmesi ve başarıyla uygulanması önemlidir.

Türkiye 1990 yılı sonrası dönemde ekonomik istikrarsızlıkların neticesinde bir iç borç çıkmazının içine girmiştir. İç borçların ekonomi üzerindeki etkileri ileriye dönük tedbirlerin sağlam bir zemine oturtulması ve kalıcı olması için ayrı bir önem taşımaktadır.

Bu tezde Türkiye’de iç borç sorununun çözümü, iç borçların sınırlandırılmasıyla ilişkilendirilmeye çalışılacaktır. Fakat bu ilişkinin, diğer koşulların sabit olduğu varsayımı altında kurulmayacağı, özellikle vurgulanmalıdır. Türkiye’de iç borçlar çok hızlı artmaktadır. Bu bağlamda iç borçlanma sorununun

özümüne varılmadan önce iç borçlanmanın ekonomi üzerindeki etkilerine yer verilmelidir.

Bu çalışmanın amacı, 1990 sonrası dönemde Türkiye’de yaşanan ekonomik istikrarsızlıkların iç borçlanmaya etkilerinin ortaya konularak kamu mali yönetiminin yapılandırılmasında iç borçlanma politikasının değerlendirilmesidir.

Tezde Türkiye’de iç borçların rakamsal gelişimi incelendikten sonra, bu borçların ekonomik kriz dönemlerinde nasıl bir seyir izlediği GSMH’ye oranları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sonuç itibariyle Türkiye’de iç borçların özellikle ekonomik kriz dönemleri sonrasında artan kamu finansman ihtiyacına paralel olarak artış gösterdiği ortaya çıkmıştır. Diğer yandan ekonomik kriz dönemleri öncesinde iç borçların bozulan kamu finansman dengesinin sağlanması amacıyla artış göstermesi de söz konusu olmuştur. Ancak tezde inceleme konusu yapılan dönem iç borçlanma politikalarının ekonomik kriz sonrası dönemdeki gelişim süreci olmuştur.

Tezin içeriğini kısaca özetlemek gerekirse:

Birinci bölümde kamu geliri olarak iç borçlanma incelenecektir. Bu bölümde borçlanma kavramı, borçlanma türleri üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’de kamu gelirleri içinde iç borçlanmanın yeri ve gelişim sürecine değinilmiştir. İç borçlanma kavramından sonra ekonomik kriz kavramı ve ekonomik kriz türleri açıklanacaktır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de yaşanmış olan ekonomik krizlere yer verilecektir. Bu bağlamda Türkiye’de 1990 sonrası dönemde yaşanan ekonomik krizlerin nedenleri, alınan önlemler ve uygulama sonuçları üzerinde durulacaktır.

Tezin dördüncü bölümünde ekonomik krizlerin iç borçlanma üzerindeki etkilerine yer verilecektir. 1994, 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin iç borçlanmayı

nasıl değiştirdiğine değinilecektir. Krizlerin ardından uygulamaya konulan istikrar programlarının i borçlanma ile ilgili almış olduğu önlemler ifade edilecektir. Türkiye’de 2001 yılından günümüze kadar yaşanan ekonomik gelişmeler ve i borçlanma açıklanacaktır. Son olarak AB’ye üyelik sürecinde Türkiye’de i borçlanma ve mali disiplin sorunu incelenecektir. İ borçlanmanın Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerine genel olarak değinilecek, Türkiye’de mali disiplin sorununun gelişim süreci irdelenecektir. Bu bağlamda kamu gelirlerinin, kamu harcamalarının ve bte açıklarının mali disiplini ne şekilde etkilediği açıklanacaktır. Türkiye’nin Maastricht kriterlerinde hangi noktada olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de i borçlanma sorunu ve mali disiplinin bozulması konularının daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla resmi kuruluşlarca yayınlanmış tablolara yer verilecektir. Aynı zamanda konu başlıklarının altında verilen şekiller ve grafiklerle konular özetlenecektir.

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde başlı başına bir sorun teşkil eden ve ekonomik istikrarsızlıkların temelini oluşturan i borçlanma ve mali disiplin sorununun zmne bu tez ile bir katkıda bulunulmaya çalışılacaktır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### İÇ BORÇLANMA VE EKONOMİK KRİZ KAVRAMI

Dünyada özellikle sanayileşme ve kalkınmanın giderek önem kazanması, devletlerin bu hıza ayak uydurması için yeni yatırımlar yapmasına ve dolayısıyla harcamalarının artmasına sebep olmuştur. Devlet artan ihtiyaçlarını klasik gelir kaynakları olan vergi, resim, harç, şerhiye, iktisadi teşebbüs gelirleri gibi gelirlere karşılamaktadır. Ancak gelirler genellikle de gelişmekte olan ülkelerde harcamaları karşılamakta yetersiz kalmıştır. Bu durumda devlet, normal bir gelir kaynağı gibi borçlanmaya başvurmuştur. Böylece ülkemizde de olduğu gibi, iç borçlanma sürekli artmış ve artan borçlanma bir süre sonra ekonomiyi olumsuz yönde etkilemeye başlamıştır. Aslında borçlanma anapara ve faiz ödemeleri nedeniyle aynı zamanda bir giderdir. Faiz ödemeleri aynı zamanda transfer harcamalarının önemli bir kalemini oluşturmaktadır. Borç alındığı anda kamu geliri, ödendiği anda kamu gideri özelliği taşır. Ancak çalışmada borçlanma ağırlıklı olarak kamu geliri yönüyle incelenmeye çalışılacaktır.

Günümüzde, dünya ülkelerinin bir çoğu gerek ekonomik ihtiyaçları ve gerekse maliye politikaları amaçlarını gerçekleştirmek için borçlanmaya başvurmaktadır. Ancak en büyük borç artışı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. O halde; borçlanma kavramının açıklanması önemlidir. Bu bölümde, borçlanma kavramı, borçlanma türleri ve Türkiye'de kamu gelirleri içinde iç borçlanmanın yeri ve gelişim süreci incelenmiştir.

## 1.1. BORÇLANMA KAVRAMI

Borç kelimesi, genel itibariyle ödünç alınmış para, mal veya hizmet karşılığında ikinci bir tarafa karşı yerine getirilmesi gereken zorunluluk ya da yükümlülük şeklinde ifade edilebilir.

Devlet borcu ise, dar anlamıyla devletin birikmiş toplam ödünç alma işlemlerinin parasal değeri şeklinde tanımlanarak, bireylerin, bankaların, özel şirketlerin, yabancı bireylerin ve kuruluşların satın almış oldukları devlet kağıtlarının parasal değerini ifade eder (Samuelson ve Nordhaus 1992: 621-622).

Kamu borçlanması ise devletin, belirlenen bir takvime göre önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve /veya anapara ödemeleri yapmasına yönelik yasal yükümlülüktür. Kamu borçlanması devletin kişiler, birlikler, kurumlar ve diğer idarelerden borçlanmasıyla oluşmaktadır. Borçlanma, borç verenlerin fonları devlete transfer ettikleri ve devletin sırasıyla borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca devlet gelirleri üzerindeki hakları borç verilere transfer ettiği iki taraflı bir değişim sürecidir. Daha net açıklamak gerekirse, kamu borçlanması kamu hesabında bir borç kalemi ve borçlanma araçlarının sahiplerinin bileşik hesaplarında ise bir alacak kalemidir (Buchanan 2004: 1).

Dornbusch ve Fischer'e göre (1994: 569), borçlanma bütçe açığı sonucunda ortaya çıkmaktadır. Harcamaların vergi gelirlerinden hızlı artması neticesinde bütçe açığı büyümektedir. Buna paralel olarak net faizlerde de artış gözlenmektedir. Bu nedenle hükümet bütçe açığının finansmanında borçlanmaya başvurmakta ve kamu borcu sürekli artmaktadır. Ülke ekonomisi Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'nın artmasıyla büyümeye başladıkça borçlanma eğiliminden de vazgeçilmektedir.

28.03.2002 tarihli, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'da devlet borcu kavramı; "Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlığın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü mali yükümlükleri" şeklinde tanımlanmıştır (Demir 2004: 48).

İktisadi yaklaşımların borçlanmayla ilgili görüşleri farklıdır. Klasikler bu konuda sert bir görüşe sahiptir. Klasiklere göre; devletlerin savaşlar ve büyük verimli yatırımlar için gerekli kamu giderleri dışında borçlanması yanlıştır. Bu harcamalar ise özellikle gelecek kuşaklara büyük yararlar sağlayacakları için kabul edilmektedir. Klasiklerin borçlanmaya karşı çıkmalarının bir nedeni de borç yükünün gelecek kuşaklara aktarılmasıdır (İnce 2001: 11).

Çağdaş dünyada hemen her ülkenin başvurduğu borçlanma normal bir finansman yöntemi haline gelmiştir. Özellikle Keynesyen iktisadi yaklaşımla ortaya çıkan açık bütçe uygulamaları hükümetlere kontrolsüz bir harcama yetkisi vermiştir. Bu yetkinin rasyonel kullanılmamasından dolayı hükümetler sürekli bütçe açığı vermeye başlamışlardır. Bu açıklar ise vergilerle finanse edilemediği için borçlanmaya gidilmiştir ( Karagül ve Demirhan 2001: 138-139).

Keynesyen teoride, ekonomik faaliyetlerde bulunan ve mali araçlarla ekonomiye müdahale eden bir devlet anlayışı benimsenmiştir. Ekonomik kalkınma ve adil kaynak bölüşümünde hazinenin önemli bir rolü olduğu savunulur. Hazine aynı zamanda devletin kasası veya bankası olarak da hizmet verir. Bu yüzden gerektiğinde kamu sektörüne kaynak sağlama gibi bir görevi vardır. Hazine tahvil ihraç ederek ya da emisyon (para basma) yoluyla devlete gelir temin eder (Eker ve Diğerleri 2000: 66-67).

Keynesyen iktisadi yaklaşım, devlet borçlarının gelecek kuşaklara herhangi bir yük getirmeyeceğini benimsemiştir. Ancak sonraki yıllarda, borç yükünün gelecek kuşaklara aktarılacağı görüşü tekrar savunulmaya başlanmıştır (İnce 2001: 304-305).

Günümüzde modern devlet anlayışının bir parçası konumunda bulunan sosyal refah devleti anlayışı doğrultusunda devlet harcamaları artış göstermiştir. Bunun sonucunda da devlet borçlanmayı normal gelirler arasında görmeye başlamıştır. Sürekli olarak artan devlet borçları ekonomi için önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu anlamda günümüzde önemli bir kamu geliri olan borçlanma, kamu maliyesi

içerisinde ayrı bir önem kazanmıştır ve “Devlet Borçları” ya da “Kamu Kredisi” olarak literatürdeki yerini almıştır.Devlet Borçları yalnız devletin değil, mahalli idarelerin ve öteki kamu kuruluşların da borçlanmalarını kapsamaktadır (Eker ve Meriç 2000: 5).

Kamu kurum ve kuruluşlarının ve devletin borçlanması ülkede borç stoku ve borç yükü kavramlarının ortaya konulmasını gerektirir. Borç stoku, bir ülkenin herhangi bir dönemdeki iç ve dış borçlarının toplam miktarını ifade etmektedir. Borç yükü ise, bir ülkenin belirli bir dönemdeki toplam borç stokunun o dönemdeki Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)’ya oranıdır. Genel olarak faiz ödemeleri bir gider kalemi olarak kabul edilmesi nedeniyle borç stokuna da borç yüküne de dahil edilmez (Eğilmez 1997: 73).

Mikro ekonomik anlamda borç yükü, bireylerin borçlanma nedeniyle tüketimlerinden katlanmak zorunda kaldıkları fedakarlıktır. Makro ekonomik anlamda ise borç yükü, borçlanmanın toplum refahı üzerindeki etkisi olarak yorumlanabilir. Buna göre, toplum refahındaki olumsuzluklar borç yükü olarak kabul edilmektedir. Bununla beraber borç yükünü, borçların faiz yükü olarak değerlendirildiği görüşler de mevcuttur (İnce 2001: 295).

Zaman içerisinde devletin ekonomik rolündeki değişimler, borçlanma ile ilgili görüşleri de etkilemiştir. Vergi gelirlerinin kamu finansmanının temel alternatifi olduğuna ilişkin görüş çeşitli yaklaşımlarda genel kabul görürken, borçlanmaya ne zaman ve hangi şartlarda başvurulacağına dair farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Yakın zamana kadar olağanüstü durumlarda başvurulabilecek istisnai bir kaynak sağlama türü olarak kabul edilen borçlanma, gün geçtikçe gerekli bir araç olarak görülmüştür (İnce 2001: 12-14). Dolayısıyla borçlanma sadece olağanüstü durumlarda kullanılmakla kalmamış; uzun yatırımların ve tüm kamu giderlerinin finansmanında da başvuru bir araç olmuştur.

Borçlanma kavramını açıklarken üzerinde durulması gereken bir diğer husus da vergi ve borçlanma arasındaki farkları ortaya koymaktır. Bilindiği gibi devlet

kamu giderlerini vergiler, para basma ve borçlanma ile karşılamaktadır. Vergi, kamu gelirleri arasında çok önemli bir yere sahiptir. Aslında, verginin toplanması da, borçlanma da kamu ihtiyaçlarının karşılanması gibi ortak bir amaca hizmet eder. Ancak, her ikisinin de bireyde ve ülke ekonomisinde ortaya çıkardığı etkiler birbirinden farklıdır (Açba 1991: 4). Vergi devlet için kesin bir gelir kaynağıdır; borçlanma ise geçicidir. Vergiler ülke içi kaynaklardan karşılanmaktadır. Borçlanma da ise dış kaynaklara da başvurulabilmektedir. Vergi yükü yaşayan nesiller üzerinde kalırken, borç yükü gelecek nesillere aktarılmaktadır (Uluatam 2001: 417-419). Ancak burada tekrar değinmek gerekir ki borçlanma anapara ve özellikle de faiz ödemeleri nedeniyle gider olarak da kabul edilmektedir (Eğilmez 1997: 73).

Borçlanma ile özellikle bütçe açıklarının finansmanında karşılaşılmaktadır. Bütçe hazırlanırken bütçenin gelir ve giderleri arasında bir denkleğin var olması esas alınır (Türk 2004: 199). Bu bütçenin denklik ilkesi gereğidir. Bütçe giderleri bütçe gelirlerinden daha fazla ise bütçede bir gelir-gider dengesizliği oluşacaktır. Bu dengesizlik ise normal gelirlerin borçlanma yolu ile sağlanacak kaynaklarla tamamlanıp gider büyüklüğüne eşitlenmesiyle giderilebilmektedir (Tüğen 2005: 42-43).

Bütçede oluşan açığın faiz dışı denge ile faiz ödemelerinin reel kısım toplamından oluşması durumunda ise operasyonel açık söz konusudur. Operasyonel açık kavramı, faiz harcamalarındaki enflasyonist aşınmadan arındırılmış reel faizin (gerçek faiz) kapsadığı bütçe giderleri ile bütçe gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Aynı zamanda operasyonel açık, faiz dışı denge ile faiz ödemelerinin reel kısmının toplamı şeklinde de açıklanabilir (TC. Hazine Müsteşarlığı 2005: 4).

Birincil açık/fazla faiz dışında kalan bütün kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki farkı göstermektedir. Birincil açık aynı zamanda faiz dışı açık/fazla olarak da bilinmektedir. Faiz harcamaları geçmiş dönemde ve cari yılda oluşan bütçe açığının finanse edilmesi için yapılan borçlanmaların bir maliyetidir. Faiz harcamalarının azaltılması ancak faiz oranının ve borçlanma ihtiyacının

azaltılması ile mümkün olmaktadır. Borçlanma ihtiyacının azalması ise faiz dışı fazla verilerek sağlanabilmektedir (TC. Hazine Müsteşarlığı 2003: 7-8).

## 1.2. DEVLET BORÇLANMASININ NEDENLERİ

Daha önce de değinildiği gibi borçlanma kamu giderlerini finanse etme aracı olarak kullanılmaktadır. Günümüzde borçlanmaya çok çeşitli nedenlerle başvurulduğu görülmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre borçlanma nedenleri de farklılıklar gösterebilir. Artan borçlanma nedeniyle Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) artar. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG), kamu kesiminin bir yıl içinde gelirleri ile giderleri arasında oluşan farkın başka bir ifade ile borç ihtiyacını göstermektedir. Genellikle Gayri Safi Milli Hasılaya (GSMH) oran olarak açıklanmaktadır (DPT 2001: 21).

Kamu kesimi borçlanma gereği başka bir ifade ile; kamu tasarruf-yatırım farkına sermaye transferleri ve stok değişim fonu ilave edilerek bulunmaktadır. KKBG finansman tarafından da hesaplanabilmektedir. Finansman kısmından borçlanma gereğinin hesaplanmasında kasa – banka değişimi net dış borçlanma ve net iç borç/alacak kalemlerinin toplanması yoluyla bulunmaktadır (TC. Hazine Müsteşarlığı 2005: 4).

Ülkeler arası karşılaştırmalarda kolaylık sağlaması amacı ile bütçe açığı göstergesi yerine KKBG kullanılmaktadır. KKBG'nin büyümesi, kamu kesiminin toplam harcamalarının toplam gelirlerinden daha hızlı arttığını ifade etmektedir (Önder ve Kirmanoğlu 1996: 36).

Kamu açıklarındaki artış borçların sürekli yükselmesine neden olmaktadır. Borç faizleri de borçlanma ile beraber artmakta ve geri ödenemez bir hal almaktadır. Hazine'nin iç borçlanmasındaki vadelerin kısalığı ve reel faizlerin yüksekliği de



ilave edilince yıllık borç faizi ödemeleri kamu gelirleri ile karşılanamamaya başlamaktadır (DPT 2001: 27).

Borç kısır döngüsü, gelirlerin faiz ödemelerini karşılayamaması ve faizlerin yeni borçlanma ile ödeniyor olması borçların sürekli artmasına neden olmaktadır. Borç kısır döngüsü kavramı, borcun kamu harcamalarından bağımsız bir şekilde sürekli artmasını ifade etmektedir. Borcun her devredilişinde faizlerin bir kısmı da borç stokuna ilave edilmektedir (DPT 2001: 40). Literatürde öngörülen borçlanma nedenleri şu şekilde sıralanabilir;

### 1.2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

Devletin borçlanma nedenlerinin başında bütçe açıklarının finansmanı gelmektedir. Gün geçtikçe artan kamu harcamalarının finansmanı için devlet borçlanmaya gitmektedir. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması sonucunda oluşan finansman ihtiyacı bütçe açığını doğurmaktadır. Bu bağlamda devlet bütçe açıklarını finanse etmek için borçlanma yoluna gitmektedir.

Bütçenin açık verdiği durumlarda devlet; gelirleri ile giderleri arasındaki farkı vergi gelirleri, para basma ya da borçlanma yoluyla kapatır (Musgrave 2004: 143). Devletin borçlanmayı ne şekilde gerçekleştirmesi gerektiği sorusu borç yönetimi kavramını oluşturmuştur.

Borç yönetimi kavramı, bir ülkenin ekonomik yapısını sağlamak ve ekonomik dengesini korumak amacıyla, kamu borçlarının miktarında ve bileşiminde değişiklikler yapmaktır (İnce 2001: 327). Başka bir ifade ile de borç yönetimi, Hazine'nin toplam nakit ihtiyacını maliyet unsurunu da göz önünde bulundurarak yönetme sürecini ifade etmektedir. Borç yönetiminin amaçları; devletin finansal pazarlara girişini sağlamak, borçlanma maliyetini minimize etmek, devletin borçlanması esnasında pazar etkilerini en aza indirmek, borçlanma araçlarının çeşitliliğini arttırmak, devlet kağıtlarının ikinci el piyasalarda etkin kullanımını sağlamak, dengeli bir vade yapısı oluşturmak, bono piyasasının sağlıklı işleyişine

destek olmak, halkı tasarrufa teşvik etmek ve para ve borçlanma politikalarını eşgüdümlü çalıştırmaktır (DPT 2001: 122-123).

Devlet borçlarından dolayı oluşan bütçe giderleri esnek olmadığı için bu giderleri bütçe olanaklarına göre ayarlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü devlet tahvillerine faiz ve anapara ödemesi yapılacaktır. Bu durumda borçlanma devlet için pahalı bir gelir kaynağı haline gelmektedir (Türk 2004: 3). Zamanla bütçe açıklarındaki artışın devamı yeni borçların oluşmasına neden olmakta, yeni borçlar da bütçeye ek bir yük getirmektedir. Borçlanmanın refinansman borçlanması haline gelmesi ve borç yükündeki artış, borçlanma maliyetlerini yükseltmekte ve sonuçta bütçe açığı- borçlanma- yüksek faiz döngüsü oluşmaktadır. Borçlanmanın sınırsızca sürmesi durumunda borçların büyümesi devleti zor durumda bırakmaktadır (Stiglitz 1994: 65). Bunun en büyük nedeni ise dışlama etkisinin (crowding out) oluşmasıdır.

Ekonomik büyümeyi önleyen en önemli sebepler; cari açıktaki fazlalık, bütçe açığındaki fazlalık ve yüksek borç oranlarıdır (Hoeven 2000: 4). Bütçe açıkları beraberinde borçlanma zorunluluğunu getirmektedir. Kamu harcamalarının disiplin altına alınabilmesinin bir diğer yolu bütçe açıklarına bir sınır getirmektir. Kamu kesiminin özel sektörün kullanabileceği kaynaklar üzerinden borçlanması crowding-out etkisi yaratmaktadır (Kızıltaş 2001: 221). Bütçe açıkları, faiz oranlarındaki artışa bağlı dışlama (crowding out) etkisini yaratmaktadır (Garcia 2005: 18).

Parasal açıkların artması reel faizleri arttırmakta ve özel yatırımları dışlamakta ya da düşürmektedir. Bu nedenle borç verenler, güvenli ve yüksek kazançlı borç senetlerine yatırım yapmayı tercih etmektedirler. Piyasada sermaye kontrollerinin olmadığı zamanda özel borç alıcılar iç piyasalardan denizaşırı piyasalara dışlanmaktadır. Ancak borç alanlar kamu borçlarının kazancı yüksek olmadığı sürece reel varlıklara yatırım yapmayacaklardır (Gill ve Pinto 2005: 29).

Açık ekonomilerde sermaye girişleri borçlanmanın sermaye üzerindeki dışlama etkisini dengeler. Bu girişler borçlanmanın, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla



(GSYİH), reel ücret ve kar oranı üzerindeki etkisini hafifletir. Örneğin eğer milli tasarruflarda  $1/3$  oranında düşüş dış ticaret açığı ile finanse ediliyorsa, sermaye stoğundaki düşüş sadece  $2/3$  oranında daha büyüktür. Bu göstermektedir ki GSYİH ve faktör fiyatları üzerindeki etkileri yalnızca  $2/3$  oranı genişliğinde olacaktır. Bu tespit bütçe açıklarının o kadar çok artmaması ve borçlanmanın önem kazanmaması nedeniyle son yıllara kadar yapılmamış ancak son yıllarda önem kazanmıştır (Ball ve Mankiw 1995: 105).

Miller'e göre (1983: 13), bir ekonomide bütçe açığının finansmanında borçlanmaya başvurulması, faiz oranlarını yükseltecek ve dışlama etkisini ortaya çıkaracaktır. Dışlama etkisi sonucu özel kesimin yatırımları azalacak ve ekonomik büyüme bundan olumsuz yönde etkilenecektir. Ekonomik büyümenin azalışı ise enflasyonist bir baskı oluşturabilmektedir.

### 1.2.2. KALKINMANIN FİNANSMANI

Gelişmekte olan ülkelerde en büyük sorun kalkınmanın sağlanması ve korunmasıdır. Bu ülkelerde sermaye birikiminin yetersiz olması, yatırımların finansmanı için gerekli olan kaynakların bulunamamasına neden olmaktadır (İnce 2001: 14).

Günümüzde sanayileşmeye ve kalkınmaya çok önem verilmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkeler yeni yatırımlarla ekonomilerini uzun yıllar kalkınmış bir hale getirme çabası içindedirler. Yatırım harcamaları ise genellikle borçlanma yoluyla karşılanır. Bu durum iç ve dış borçlanmanın artmasını körüklemektedir (Açba 1991: 6).

### 1.2.3. EKONOMİK KRİZLER VE İSTİKRAR PROGRAMLARI

Ekonomik bunalımlarda da borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. Borçlanma sadece devlete gelir sağlamak için değil, özellikle Keynesyen iktisadi düşünce içerisinde konjonktür dalgalanmalarına karşı uygulanan bir maliye politikası

aracı olarak da kullanılmaktadır. Ekonominin enflasyonist dönemlerinde devlet borçlanma politikasını kullanarak, piyasadan likidite çekmeye çalışır. Böylece ekonomideki para şişkinliğini gidererek, toplam talebi kısma yönünde etkide bulunabilir (Eker ve Diğerleri 2000: 32-46).

Enflasyonla mücadelede, borçlanma ile finansman, vergi ile finansmana göre daha az etkilidir. Zira vergileme, bir çok kişiyi tüketimini kısma zorlarken, borçlanma böyle bir etki göstermemektedir. O halde, vergilere göre borçlanma, vergilemenin harcamaları daha fazla kısması nedeniyle daha enflasyonisttir (Akdiş 2004: 9).

Vergileme, bireylerin tüketimlerini kismasına neden olurken, borçlanmanın böyle bir etkisi bulunmamaktadır. Kısacası özellikle devletin iç borçlanması ile, bireylerin tüketim düzeylerinde bir daralma olmamaktadır. Dış borçlanma ise, üretim gücünün veri olması varsayımı altında, artan tüketim hacmini, ithalat yoluyla karşılama olanağı sağlamaktadır. Bu durumda, dış borç iç piyasa talebinin yaratmış olduğu fiyatlar genel düzeyinde doğabilecek artışları frenleyici etki yapmaktadır. Bu yönüyle dış borçlar, mal ve hizmet arzındaki açığı ithalat yoluyla gidermek ve fiyatlar genel düzeyinin artmasına engel olmak suretiyle deflasyonist bir etki yaratırlar. Ayrıca borç faizleri ve anapara ödemesi bireylerin tüketime ayıracakları payı azaltarak, talebi daraltmakta ve böylece deflasyonist bir etki yaratmaktadır (Türkal 2003: 388-406).

Kriz ortamını yaratan en önemli nedenler dış ticaret ve cari işlemler açığı, yüksek enflasyon ve sabit kur politikaları, ulusal paranın aşırı değerlenmesi, kamu finansman açıkları, bankacılık sektöründeki denetim eksikliği, sermaye yetersizliği gibi makroekonomik sorunlardır. Bu nedenle krizlerin aşılması da finansman amaçlı borçlanma ile mümkün olmamakta bu şekilde ancak sorunlar ertelenebilmektedir. Dolayısıyla günümüzde ülkeler borçlanma ile beraber IMF ile Stand-By anlaşmaları çerçevesinde bir ekonomik programı da yürürlüğe koyarak krizlerin asıl nedenleri olan makroekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadır (Seyidoğlu

2003: 153). Türkiye, Latin Amerika ülkeleri vb. ülkelerde de krizlerin aşılması için IMF ile Stand-By anlaşmaları imzalanmıştır (İnce 2001: 17).

#### 1.2.4. BORÇLANMANIN REFİNANSMANI

Borçlarda yaşanan sürekli artış gün geçtikçe geri ödeme zorluklarını da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle vadesi gelen borçların yeni borçlanmalara gidilerek kapatılması yoluna gidilebilmektedir. Borcun ödeme zamanı geldiğinde, yaşanan finansal sıkışıklık nedeniyle yeniden borçlanmaya gidilerek, süresi gelen borçların kapatılması için kullanılan kredilere refinansman kredileri denir (İnce 2001: 26).

#### 1.2.5. CARİ GİDERLERLE CARİ GELİRLER ARASINDAKİ DENGESİZLİKLERİN GİDERİLMESİ

Devlet harcamalarının bazıları düzenli bazıları da düzensizdir. Devletin gelirleri arasında da bir düzensizlik söz konusu olabilir. Bu şekildeki gelir-gider dengesizlikleri borçlanma yoluyla giderilmektedir. Hazine pasif anlamda devletin kasası, aktif anlamda da gelir ve giderlerin yer ve zaman bakımından uyumlu hale getirilmesinde görev yapan bir kurum olduğu için çeşitli işlemlerle bu düzeni sağlamaktadır (Batirel 1996: 100).

Kamu harcamalarının gerçekleştiği yerler ile kamu gelirlerinin toplandığı yerler arasında uyumsuzluk olabilir. O halde, Hazine kamu harcamalarına göre kamu geliri fazlalığı bulunan yerlerden, gelir yetersizliği olan yerlere doğru bir gelir transferi, nakit hareketi gerçekleştirerek yer bakımından denkleştirme işlemini gerçekleştirmektedir. Aynı durum zaman bakımından da yaşanabilir. Kamu giderleri mali yılın başlamasıyla birlikte devamlı yapılırken, kamu gelirleri aynı şekilde toplanamayabilir. Bütçe dönemi içinde gelir ve giderler arasında oluşan geçici

dengelesizlik Hazine İşlemleri ile giderilir. Bu amaçla Hazine, özkaynaklarına “dalgalı (kısa vadeli) borçlanmaya<sup>1</sup> başvurmaktadır (Tüğen 2005: 276-277).

### 1.2.6. TASARRUF YETERSİZLİĞİ

Finansman geliştirmekte olan ülkelerin en büyük sorunudur. İç tasarrufların yetersizliği sebebiyle yatırımların düşük olması sermaye birikimini de azaltmaktadır. Bir ülkenin finansman fonlarını iç ekonomideki tasarruflar ve dış ekonomik ilişkilerle oluşan kaynaklar oluşturmaktadır (www.turkelminibas.net). Ülkelerin dış borçlanmaya başvurmada da iç tasarruf düzeyinin yetersizliği etken oluşturmaktadır (Tandırıcıoğlu 2000: 1).

Günümüzde borçlanmaya yukarıda açıklanan nedenler dışında çeşitli nedenlerle başvurulduğu görülmektedir. Borçlanmaya olağanüstü giderlerin finansmanında da başvurulmaktadır. Olağanüstü giderler, her yıl tekrarlanmayan ve faydaları uzun yıllara yayılan giderlerdir. Savaşlarda ve doğal afetlerde oluşan olağanüstü giderlerin finansmanında da borçlanma bir araç olarak kullanılabilir (İnce 2001: 18-19).

### 1.3. BORÇLANMA TÜRLERİ

Keynesyen iktisat teorisiyle birlikte, devlet borçları önemli bir kamu geliri haline gelmiştir. Devlet borçlarının artan önemi, borçlanmanın çeşitlendirilmesine neden olmuştur. Borçlanma genel olarak dört gruba ayrılır. Bunlar; sürelerine göre borçlanma, zorunlu ve isteğe bağlı (gönüllü) borçlanma, sağlandıkları kaynaklar bakımından borçlanma ve borç verene sağladığı avantaja göre yapılan borçlanmadır.

<sup>1</sup> Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi “Borçların Süreleri Bakımından Sınıflandırılması” başlıklı konuda yer almaktadır.

### 1.3.1. SÜRELERİ BAKIMINDAN BORÇLANMA

Borçlanma kavramında, en önemli olgulardan biri de süredir. Çünkü borçlanma şartları süreye göre değişmektedir. Borçlar süreleri dolduğunda faizleriyle birlikte geri ödenmek zorundadır. Ancak piyasalar vade sonunda borcu ödeyebilecek durumda olmak durumundadır. Sürelerine göre borçlar, kısa, orta ve uzun vadeli borçlar olarak üçe ayrılır. Bu başlıkta yukarıda belirtilen borçlanma türleri açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 1.3.1.1. KISA VADELİ BORÇLAR (DALGALI BORÇLAR)

Kısa vadeli borçlar, devletin gelirleri ile giderleri arasındaki aksaklıkların giderilmesinde ve vergi gelirinin bazen beklenmedik bir şekilde azalması gibi hallerde geçici bir süre için başvurulmuş bir finansman şeklidir. Kısa vadeli borçlara “dalgalı borçlar” da denir. Çünkü bu borçların miktarı sürekli azalış ve yükselişler şeklinde dalgalanmalar gösterir (İnce 2001: 36). Devlet kısa vadeli finansman ihtiyacını, para piyasasındaki fonlardan karşılar.

Para piyasasının en önemli özelliği kısa vadeli fon sağlamaktır. Kısa vadeli borçlanma para piyasasından sağlanır. Kısa vadeli borçlanma çeşitleri ise, hazine bonoları, hazine kefaletine haiz bonolar, hazineye kısa vadeli avans, müteahhit bonoları, bütçe emanetleri, kısa vadeli dış borçlardır. Kısa vadeli dış borçlar ise genellikle yabancı bankalardan sağlanmaktadır. Günümüzde gelişen teknolojinin de etkisiyle gerek ülkeler gerekse özel sektör kuruluşları, uluslararası piyasalardan kısa vadeli borçlar sağlayabilmektedir (İnce 2001: 50).

Dalgalı borçlar, para piyasası kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle, genellikle merkez bankası avansı olarak alınmaktadır. Borçların geri ödenememesi zamanla emisyon hacminin genişlemesine ve enflasyonist bir ortamın oluşmasına neden olmaktadır (Açba 1991:12). Bu nedenle 25.04.2001 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’unun 13. maddesinde konuyla ilgili aşağıda belirtildiği gibi bir değişiklik öngörülmüş ve borçlanma yolu durdurulmuştur (RG: 05.05.2001/ 24393):

“Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.”

#### 1.3.1.2. ORTA VADELİ BORÇLANMA

Süresi beş yıldan az fakat bir yıldan çok olan borçlara orta vadeli borçlar denir (İnce 2001:36). Orta vadeli borçlanmada amaç, yürürlükteki bütçenin gelir bakımından yetersizliğini borçlanma yolu ile gidermektir.

Kısa vadeli borçlanmaya genellikle ülke içinden başvurulduğu halde, orta vadeli borçlarda iç ve dış kaynaklara aynı ölçüde yönelmek mümkündür. Genellikle, orta vadeli borçlanmaların devletin yatırım harcamaları için kullanılması gerektiği, kamu yatırımlarının getireceği milli gelir artışının borçların ödenmesinde kullanılacak olan vergi kapasitesini de artıracığı ileri sürülmektedir. Borçlanılarak yapılan yatırımlar bakımından, borçlanma geliri ile yatırım arasında bir sebep-sonuç ilişkisi bulunmaktadır (Karakoç 2001: 6).

#### 1.3.1.3. UZUN VADELİ BORÇLANMA

Uzun vadeli borçlanma (konsolide borçlar), süresi beş yıldan fazla olan borçlanmadır. Uzun vadeli borçlar genellikle sermaye piyasasından karşılanır. Uzun vadeli borçların ödeme süreleri yaklaştıkça kısa vadeli borç kapsamına girmektedir (Açba 1991: 14).

Uzun vadeli borçlar sermaye piyasalarına arz edilen, uzun vadeli getiri hedefleyen ve para piyasasına nazaran daha yüksek bir faiz haddi üzerinden borç verilmesi düşünülen tasarruflardan yapılan borçlanmadır. Devlet devamlılık ve süreklilik arz eden ihtiyaçlarını karşılayabilmek için devlet tahvili yoluyla bu piyasadan borçlanabilir. Bu borçlara tahkim edilmiş (dondurulmuş) anlamına gelen konsolide borçlar da denir. Konsolide borçlar iki gruba ayrılır. Bunlar itfaya tabi ve devamlı borçlardır. İtfaya tabi borçlarda, devlet tahvillerinde itfa tarihi kesin olarak belirtilmiştir. Devamlı borç tahvillerinde ise tarih belirtilmemiştir (Türk 2002: 288-

289). Bu nedenle süresiz devlet tahviline sahip olanlar yalnızca faizin belirli zamanlarda kendilerine ödenmesi talep edebilmektedirler. Devlet, uygun bulunduğu zamanlarda süresiz tahvilleri piyasadan satın alarak ortadan kaldıracaktır. Devamlı borçlanmada, tahvilleri satın alanların avantajı, belirlenmiş faiz oranlarında her yıl sürekli gelir elde etmesi, devlet içinse anaparayı belirli sürelerde ödeme zorunluluğunun olmamasıdır (Uluatam 2001: 422).

#### 1.3.1.4. SÜRESİZ BORÇLAR

Süresiz borçlar belli bir vadeye bağlanmayan ve devletin geri ödeme taahhüdünde bulunmadığı borçlardır. Genellikle uzun vadeli borçların içinde itfa süreleri belirsiz borçlar şeklinde incelenirler. Uygulamada iki şekilde yer alırlar. Birincisi, alacaklı anaparanın ödenmesini istemez ve devlet ödemeyi istediği zaman yapabilmektedir. İkinci uygulama ise, devletin itfa yapmaması ya da belirli bir süre sonunda itfa yapmayı taahhüt etmesi şeklindedir. Süresiz borçlar, devlete uygun gördüğü zamanlarda ödeme imkanı vermekte ve borç yükümlülüğünü azaltarak avantaj sağlamaktadır (Ulusoy 2004: 37).

#### 1.3.2. ZORUNLU (CEBRİ) VE İSTEĞE BAĞLI (GÖNÜLLÜ) BORÇLANMA

Borçlanmanın sınıflandırılmasında karşılaşılan bir diğer sınıflandırma zorunlu (cebrî) ve isteğe bağlı (gönüllü) ayrımıdır. Bu başlıkta bu iki borçlanma çeşidi açıklanacaktır.

##### 1.3.2.1. ZORUNLU (CEBRİ) BORÇLANMA

Zorunlu borçlara isteğe göre borçlanma imkanının kalmadığı ve vergi kaynaklarının tümünün kullanıldığı durumlarda başvurulabilir (İnce 2001: 56). Zorunlu borçlanmaya başvuran devletler, tüketimlerini kısarken, tasarruflarını artırır ve bu sayede savaş, imar ve modernizasyon v.b. ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırlar. Bu nedenle zorunlu borçlanmaların vadeleri kısa, faizleri de daha düşüktür (Türk



2002: 302). Zorunlu borçlanmada kimlerin ne kadar borçlanma kağıdı alacağı, faiz ödemelerinin ne kadar olacağı, faiz ve anapara ödemelerinin zamanı gibi unsurlar tek taraflı olarak belirlenirler (Ulusoy 2004: 39).

Zorunlu borçlar devletin egemenlik gücüne dayanarak bireylerden zorla alındıkları için vergiye benzerler. Ancak faizle anaparanın alacaklıya iade olunması zorunlu borçları vergilerden ayırır. Bu nedenle zorunlu borçlanmanın iki özelliği vardır. İlki gönüllü borçlanmada olduğu gibi, alacaklıya faiz ve borç taksitleri ödenir; ikincisi ise borç verenlerin, vergide olduğu gibi kendi harcamalarını zorunlu olarak kısmaları gerekmektedir. Bu nedenle zorunlu borçlanmaya karşı tepkiler kaçınılmaz olacaktır (Açba 1991: 18).

Türkiye’de zorunlu borçlanmaya 1961 yılında başvurulmuştur. 5 Ocak 1961 tarih ve 233 sayılı Yatırımlar Fonu ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkındaki Kanun ile tasarruf bonusu adı altında çıkarılan senetlerle zorunlu borçlanmaya gidilmiştir. Bu senetler gelir, kurumlar, veraset ve intikal vergisi mükelleflerine cebri olarak satılmıştır (İnce 2001: 61). Uygulama 1971 yılından itibaren mali denge vergisine dönüştürülmüştür. Yine ülkemizde 1970 yılında MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) kurularak devlet memurlarının ek sosyal sigorta, konut, dinlenme kampları ve diğer ihtiyaçlarını karşılamakta yardımcı olmak, tasarruflarını yurt kalkınmasında değerlendirmek üzere memur maaşlarının %5’i bu kurum adına cebri olarak kesilmiş ve uygulama 1982 yılına kadar devam etmiştir. Benzer uygulamalar Türk Silahlı Kuvvetleri’nde görevli olan personel için de uygulanmıştır (İnce 2001: 68). Son olarak 18.03.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun ile memur ve işçilerin maaşlarından yapılan zorunlu kesintiler de zorunlu borçlanmaya örnektir (İnce 2001: 69).

Ülkemizde zorunlu borç kapsamına giren nema (Hak sahiplerinin aylık veya ücretlerinden yapılan tasarruf kesintileri) uygulamalarının 2003 yılından itibaren kaldırılarak 2006 yılına kadar tasfiye edilmesi öngörülmüştür ([www.tbmb.gov.tr](http://www.tbmb.gov.tr)). Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının belirli bir kısmını devlet tahvillerine



yatırması ya da devlete “dalgalı borç” şeklinde bütçe uygulama döneminde kısa vadeli borç vermesi de zorunlu borçlara örnektir. Devlet gelir ve giderler arasındaki uyumsuzluğu gidermek için söz konusu kurumlardaki fonlardan kısa süreli yararlanır ve bütçe gelirleri tahsil edildikçe kurumlara ödeme yapar (Egeli 2005: 60).

Zorunlu borçlanma, gönüllü borçlanmaya göre daha uzun dönemli ve ucuz maliyetli bir borçlanma şekli olmakla beraber yaygın olarak başvurulabilecek bir yöntem değildir. Bu yöntem sıklıkla başvurulması devlete olan güvenin sarsılmasına neden olur. Bu nedenle, cebri borçlanmaya savaş, doğal afet vb. gibi olağanüstü hallerde başvurmak gerekir (Karakoç 2001: 4).

#### 1.3.2.2. İSTEĞE BAĞLI (GÖNÜLLÜ) BORÇLANMA

Bireyler ve mali kurumların hiçbir zorlama olmaksızın, kendi istek ve arzuları ile devlete borç vermelerine gönüllü (ihtiyari, isteğe bağlı) borçlanma denir (Açba 1991: 17).

İsteğe bağlı istikrazlarda da zorunlu borçlara kıyasla daha az olmakla birlikte bir zorlama söz konusudur. Çünkü her şeyden önce burada da borçlanmanın koşulları devletçe tek taraflı olarak saptanabilmektedir (İnce 2001:59).

#### 1.3.3. SAĞLANDIKLARI KAYNAKLAR BAKIMINDAN BORÇLANMA

Sağlandıkları kaynaklar bakımından borçlanma, iç ve dış borçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin kaynak sıkıntıları göz önünde bulundurulursa, kıt kaynaklarla yatırım yapmak ve kalkınmak oldukça zordur. Tasarruf yetersizliği, devletlerin iç veya dış borçlanmaya gitmesine neden olmaktadır. Ülkemizde de bu şekilde borçlanmaya sıklıkla başvurulur.

### 1.3.3.1. İÇ BORÇLAR

İç borçlar, devletin ülke içi kaynaklardan sağladığı borçlardır. Başka bir ifade ile, genellikle kamu bütçesindeki hizmetlerin finansmanı için yurt içi kaynaklardan elde edilen, alınması ve ödenmesi durumlarında ülkenin toplam kaynaklarının artmasını ya da azalmasını sonuçlandırmayan borç türüdür (Arda 2002: 73). İç borçlanma milli para cinsinden olur.

Hazine iç borçlanmasının maliyeti faiz giderleri dışında Hazine'nin borçlanmasına aracılık eden bankalara ödenen komisyonlar oluşturmaktadır (Ataman 1999: 35).

Hazine iç borçlanma maliyet kalemleri arasında Hazine kağıtlarının kağıt ve baskı giderleri, borçlanmayla uğraşan şahısların personel giderleridir. Ancak Hazine iç borçlanmasının asıl maliyetini faizler oluşturmaktadır (Eğilmez 1997: 81).

İç borçlanmada devlet kendi ülkesinden borçlanmaya gittiği için şartları belirlemede daha serbest hareket edebilir. Yine ulusal kaynaklar üzerinde devlet daha büyük yetkilere sahiptir. Bu durum iç borçlanmanın kullanımındaki avantajlarını oluşturur.

İç borçların ayırıcı bir özelliği de, alacaklının ve borçlunun aynı ekonomi içerisinde yer almasıdır. Bu nedenle iç borçlar ödense bile gayri safi milli hasılda (GSMH) her hangi bir artış ya da azalış meydana getirmez.

İç borçlanma açısından yasal düzenlemeler büyük oranda her yıl çıkarılan bütçe kanunlarında yer almaktadır. İç borçlarla ilgili idari işlemler ise Hazine Müsteşarlığı kuruluş kanunu ile bu müsteşarlık tarafından yürütülmektedir (Derdiyok 2001: 42).

### 1.3.3.2.DIŞ BORÇLAR

Devletin dış kaynaklardan sağladıkları borçlara dış borçlar denir. Bir başka ifade ile ülkelerin kamu harcamalarını finanse etmek için dış kaynaklardan sağladığı borçlardır (Rosen 2002: 429).

Dış borçlar dış kaynaklardan sağlanır. O halde, alacaklı ve borçlu farklı ekonomilerde bulunmaktadır. Dış borç alımı ekonomide yeni kaynaklar yaratıp milli gelir seviyesinde artış sağlarken, geri ödenme ekonomide kaynak kaybına ve milli gelir seviyesinde azalmaya neden olacaktır. Dış borçlar milletlerarası anlaşmalarla sağlanır. Bu nedenle ülkeler arasındaki politik ilişkiler dış borçları etkilemektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer kavramlarda dış borç ve dış yardım kavramlarıdır. İki kavram birbiriyle eş anlamlı görülmesine rağmen aslında farklı anlamlar içermektedir<sup>2</sup>.

### 1.3.3.3.İÇ VE DIŞ BORÇLAR ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

İç ve dış borçların ayrımında başlıca iki kriter bulunmaktadır. Bunlardan ilki, alacaklının milliyetidir. Devlet borcu kendi vatandaşlarından sağlıyorsa iç borç, yabancı ülkelere veya yabancı ülke kaynaklarından sağlıyorsa dış borç söz konusu olmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin satışa çıkardığı tahvilleri, Türkiye'de oturan yabancı uyruklu kişiler satın aldığı takdirde bu borç dış borç olmakta; buna karşılık Türkiye'nin bir dış ülke piyasasında satışa çıkardığı borç senetlerini yabancı ülkede oturan Türkler satın alırsa bu borç iç borç olmaktadır. Birinci durumda ulusal ekonomi dışında bir ilişki doğmamakta, ikinci durumda ise, alacaklılar Türk uyruklu

<sup>2</sup> Dış yardım geniş anlamda, genellikle gelişmiş bir ülkenin ya da uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere savunmalarını, ekonomilerini veya sosyal kalkınmalarını tamamlayabilmeleri için başta sermaye akımları olmak üzere sağlanan her türlü kolaylıklardır. Dar anlamda ise geliştirmekte olan ülkelere verilen bağışlar veya piyasa koşullarından daha uygun koşullarda sağlanan kredilerdir (İnce 2001: 135-136).

olmasına rağmen, Türkiye ile bu ülkeler arasında bir para transferi ve dış ödeme durumu ortaya çıkmaktadır (İnce 2001: 74). Bu nedenle, alacaklının milliyeti kıstası yeterli değildir.

İç ve dış borçların ayrımındaki ikinci kriter ise, borcun sağlandığı piyasanın milliyetidir. Bilindiği gibi, iç borçlar milli piyasalardan alınırken, dış borçlar yabancı piyasalardan alınmaktadır. Buna göre, iç borçlar milli para ile sağlanırken, dış borçlar yabancı para ile sağlanmaktadır.

İç ve dış borç ayrımındaki kriterler her şeyden önce milli ekonomi yönünden önem taşımaktadır. Çünkü dış borçlar milli ekonominin dış ödeme gücünü ve dengesini etkilemektedir (Eker ve Meriç 2000: 160). İç borçlarda ise, böyle bir etki ya az olmakta ya da olmamaktadır. Dış borçlar milli ekonomiyi arttırıcı bir etki yaratırken, iç borçlar aynı ekonomide meydana geldiği için bu tür bir etki yaratmaz.

İç ve dış borçlar milli gelir etkileri, kredi riski ve ulusal amaçlar yönünden de değerlendirilebilir. Ekonomide iç ve dış borçlanmaya başvurmak enflasyon, yatırımlar, milli gelir, faizler vb. açısından farklı etkilere sahiptir (Boshkin 1987: 77).

Ülkemizde de iç ve dış borç ayrımında piyasa milliyeti kriteri önem kazanmıştır. Borç; yabancı devletler, uluslararası finans kuruluşları<sup>3</sup>, yabancı bankalar, vb. sağlanıyorsa dış borç; halktan, Merkez Bankasından, kamu kurumları, bankalar, sermaye piyasası, vb. sağlanıyorsa iç borç olarak kabul edilmektedir.

İç ve dış borçların gelecek nesil üzerindeki etkilerine de değinilmelidir. Lerner (1948)'e göre iç borçlar gelecek nesiller üzerinde bir yük oluşturmamaktadır. Ancak borç ödenirken hisse sahibi olmayanlardan hisse sahibi olanlara doğru bir gelir transferi meydana gelir. Eğer bu transfer sonrasında gelecek nesillerin tüketim seviyesinde bir değişiklik olmazsa borç yükü söz konusu değildir. Ancak tersi durum

<sup>3</sup> Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), İktisadi İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), İslam Kalkınma Bankası (IBD).

da borç yükünden bahsedilebilir. Dış borçlarda da benzer bir durum söz konusudur. Tahakkuk eden borç faizi tüketim seviyesini azaltmaktadır. Borçların kullanıldığı yatırımın marjinal getirisi, marjinal kaynak maliyetinden fazla ise gelecek nesiller üzerinde bir yük oluşturmayacaktır. Ancak tersi durumda gelecek nesiller üzerinde bir borç yükü söz konusu olabilecektir (Rosen 2002: 429-430).

#### 1.3.4. BORÇLANMANIN BORÇ VERENE SAĞLADIĞI AVANTAJA GÖRE BORÇLANMA

Kişilerin devletten satın almış oldukları tahviller karşılığında sağladıkları en önemli avantaj faizdir. Bunun yanında tahvil alıcılarına değişik avantajlar da sunulmaktadır. Bunlar tahvillerin başa başın altında çıkarılışı, tahvillerin primli oluşu, tahvillerin piyango veya ikramiyeli oluşu, tahvillere tanınan vergi muafiyetleri, garantiler ve diğer çıkarlardır (İnce 2001: 94-103).

Tahviller satışa çıkarıldıklarında üzerlerinde yazan değerle veya bu değerinin %5, %10 altında satılabilirler. Birinci durumda başa baş, ikinci durumda da başa başın altında ihraç edilmiş olurlar. Bazen de tahvil satışlarını arttırabilmek için devlet şahıslara prim avantajı sağlamaktadır (İnce 2001: 97-99). Primli ihraçta, reel faiz gizlenir ve bu ödeme sırasında toptan verilir (Yaşa 1971: 93). Tahvil satışını arttırmak için tahvillerin satış sürelerinin sonunda kura ile bazı tahvil sahiplerine ikramiye verilebilmektedir (İnce 2001: 99).

Devletin çıkarmış olduğu borçlanma senetleri her türlü vergiden muaf edilebilmektedir. Devlet ayrıca zor durumda olan iş çevrelerinin ellerinde bulunan tahvilleri düşük fiyatla alabilir; devlet tahvili sahiplerine vadesi gelmeden tahvillerin paraya çevrilmesinde yardımcı olabilir; vergilerin tahvillerle ödenmesini sağlayabilir. Ayrıca devlet tahvillerinin haczedilmemesi de bir avantaj olabilmektedir (İnce 2001: 100-103).

Devlet tahvili alıcılarına ileride borç anaparalarını ve diğer çıkarlarını güvence altına alabilmeleri için garantiler verilmektedir. Günümüzde garantiler;

tahvil sahiplerine tanınan çıkarlarla ilgili güvenceler ve para değerlerindeki düşmelere karşı güvenceler olarak ayrılmaktadır (İnce 2001: 104-105).

Tahvil sahiplerine tanınan çıkarlarla ilgili güvenceler, devletin tahvillerin süresi dolmadan erken ödeme veya konversiyona gitmemesidir. Para değerindeki düşmelere karşı güvenceler ise altın güvencesi, kambiyo güvencesi, fiyat endeksleri güvencesi diye ayrılmaktadır (İnce 2001: 104-109).

Altın güvencesinde tahvillerin satın alma güçleri altın değerine göre korunur. Çünkü şahısların altına ayrı bir güveni vardır. Tahvilin bedeli süre başında ne kadar altın karşılığında ise süre sonunda da aynı altının değeridir (İnce 2001: 106). Bu nedenle kuvvetli fiyat değişmelerine karşı alacaklı için altın güvencesi en kuvvetli garantidir (Yaşa 1971: 103).

Kambiyo güvencesinde, tahvil bedelleri istikrarlı bir yabancı para cinsinden hesaplanıp ödenmektedir (İnce 2001: 107). Fiyat endeksleri güvencesinde ise tahvilin süresi içindeki değeri bazı mallara göre endekslenmektedir. Bunun en önemli nedeni ise enflasyonist baskıların azaltılmasını sağlayabilmektir (İnce 2001: 108).

#### 1.4. OLAĞANÜSTÜ BORÇ YÖNETİMİ İŞLEMLERİ

Borç servisinin normal yolu alınan borcun anapara ve faizlerinin, vadeleri ile birlikte ödenmesidir (Eğilmez 1997: 74). Borç servisinin normal dışı yolları ise tahkim (konsolidasyon), konversiyon (değiştirme), erteleme, yeniden finansman (refinansman), borcun sermayeye dönüştürülmesi, moratoryum ve borcun reddidir.

*Tahkim (konsolidasyon)*, vadesi gelmiş borçların veya kısa vadeli borçların uzun vadeli veya süresiz borçlar haline getirilmesidir (Akdoğan 1993: 372). Bir borcun anapara ve faiz ödemesi aşamasında geri ödenemeyeceği anlaşılırsa, borçlu

tek taraflı olarak (zorunlu tahkim) ya da borçlu ile borç veren anlaşarak (isteğe bağlı tahkim) vadeyi uzatabilir (İnce 2001: 363-364).

*Konversiyon (değiştirme)*, temel olarak borç yükünü hafifletmek amacıyla yapılmaktadır. Konversiyon işlemi ile faiz oranı yüksek olan tahvillerle faiz oranı düşük olan tahviller değiştirilmektedir. Konversiyonda borcun anaparasında değişiklik olmamakta, sadece faiz yükü azaltılmaktadır. Konversiyon işlemi bazı kaynaklarda da “borcun kısmen reddi” olarak anılmaktadır (Yaşa 1971: 170). Konversiyon iki şekilde uygulanmaktadır. Devlet kendi otoritesini kullanarak faiz oranlarını tek taraflı düşürüyorsa zorunlu konversiyon; karşılıklı anlaşmaya dayanıyorsa isteğe bağlı konversiyon söz konusu olmaktadır (İnce 2001: 377).

*Erteleme*, genel anlamda tahkim ile aynı anlama gelmekte ancak bazı durumlarda borcun faiz oranının da düşürülerek daha sonraki yıllara ertelenmesidir (Eğilmez 1997: 75).

*Yeniden Finansman (Refinansman)*, ertelemenin bir şekli olup, süresi dolan bir borcun başka bir kredi ile değiştirilmesidir (Eğilmez 1997:76). Ancak erteleme, vadesi gelen borcun vadesinin ileriye alınması iken yeniden finansman eski borcun yeni bir kredi ile değiştirilmesidir (Açba 1991: 26).

*Borcun Sermayeye Dönüştürülmesi*, borçlu olanın alacaklıya, borcu karşılığında bazı ticari kuruluşlarda sahip olduğu sermaye paylarını vermesi ile gerçekleşir. Böylece borç ödenirken, sermaye pay sahipliği el değiştirmektedir (Eğilmez 1997: 76).

*Moratoryum*, devletin alacaklı devletler karşısında borçlarını ödeyemez duruma gelmesi başka bir ifade ile iflasını ilan etmesidir (Açba 1991: 185). Moratoryumda tarafların karşılıklı olarak yapmış olduğu anlaşma çerçevesinde borcun ödenmemesi söz konusudur.



*Borcun Reddi*, borcun tek yanlı olarak borçlu tarafından silinmesidir. Bu tek yanlı karar borçların tamamını ya da bir kısmının tanınmaması ya da sözleşmenin borç yükünü ağırlaştırarak bir hükmünün tanınmadığının ilan edilmesi şeklinde olabilmektedir (İnce 2001: 387).

## 1.5. KAVRAM OLARAK EKONOMİK KRİZ VE TÜRLERİ

Dünya ekonomisi yıllardır ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya gelmiştir. Ekonomik istikrarsızlıklar beraberinde tüm dünya devletlerini etkileyen ekonomik krizler meydana getirmiştir. Türkiye'nin de 1990'lı yıllarda karşı karşıya kaldığı kriz olgusunun açıklanması gerekmektedir. Bu bölümde ekonomik kriz kavramı ve türleri açıklanmaya çalışılacaktır.

### 1.5.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kökünü Yunancada "krinein" kökünden gelen "krisis" kelimesinin anlamı "karar vermek"tir. Latince'de de aynı anlama gelmektedir. Kriz kelimesi, sosyal bilimlerde birden bire meydana gelen kötüye gidiş yönündeki gelişme, büyük sıkıntı, buhran ve bunalım kelimeleriyle eş anlamlı kullanılmaktadır. Ekonomik boyuttaki krizler ise, önceden bilinmeyen ya da görülemeyen bazı gelişmelerin; makro düzeyde devlet; mikro düzeyde de firmaları ciddi boyutlarda etkileyecek sonuçların ortaya çıkmasıdır. Kriz, aniden ve beklenmedik bir anda ortaya çıkan olumsuz gelişmelerdir (Önder 2001: 45).

Ekonomik krizler günümüzdeki anlamını 19. yüzyılda almıştır. 1820-1929 yılları arasında dünyada pek çok ekonomik kriz yaşanmıştır. Ancak bu krizlerin bir çoğu kötü hasat veya açlık nedeniyle, az da olsa ulaştırma güçlükleri veya aşırı devlet müdahaleleri nedeniyle ortaya çıkmıştır (Aktan ve Şen 2001: 1225).



Ekonomide kriz kavramıyla, özellikle 19. yüzyıldan itibaren sıkça karşılaşılmaya başlanmıştır. 1914 yılından önceki elli yıllık sürede, piyasa güçlerinin serbest hareketinin yararlı etkilerini belirten “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” görüşü dile getirilmiştir. Ekonominin kendi kendine dengeye geleceği fikri hüküm sürmüştür. Ancak bu görüş 1920’li yılların sonunda geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Krizlerin yapısına bakıldığında, çok büyük boyutlara ulaşması nedeniyle 1929 Dünya Ekonomik Buhranı iktisat öğretisinde önemli bir yere sahiptir. 1929 Ekonomik Buhranı ile borsada ciddi bir düşüş yaşanmış, bankaların bir kısmı iflas etmiş, toplam yatırımda ve tüketimde de düşüşler yaşanmıştır (Robinson 2001: 1287).

1929 yılında yaşanan ekonomik krize kadar ekonomide klasik iktisadi düşüncenin ağırlıklı olarak benimsendiği görülmektedir. Klasik iktisatçılar kriz kavramını buhran başlığı altında ele almışlardır. Örneğin Adam Smith “Ulusların Zenginliği” adlı eserinde durgunluk dönemlerini karanlık dönemler olarak adlandırırken, J.B. Say Mahreçler Kanununda buhranın anlamsız olduğunu çünkü her arzın kendi talebini yaratacağını belirtmiştir. Klasik iktisatçılar küçük devlet anlayışından yanadır. Onlara göre, devlet ekonomik hayata doğal serbestliği bozmadan müdahale etmelidir. Kamu harcamaları düşük tutulmalı, denk bir bütçe oluşturulmalı, dolaylı vergilere ağırlık verilmeli ve borçlanma ekonomiyi etkilemeyecek şekilde gerçekleştirilmelidir. Ancak tüm bu prensipler 1929 yılında yaşanan ekonomik buhranı engellemeye yetmemiştir. Karşılaşılan büyük işsizliğe ve üretim düşüklüğüne bağlı olarak klasik iktisadi düşünceye duyulan güven de sarsılmıştır. İşsizliğin en büyük nedenlerinden biri de 1920 yılında sanayi devriminin getirdiği teknolojik gelişmeler olmuştur (Eker ve Diğerleri 2000: 56-62).

Klasik iktisatçıların görüşlerine ilk karşı çıkan Karl Marx olmuştur. Karl Marx Kapital adlı eserinde, serbest piyasa ekonomisinin belirli aralıklarla tekrarlanan krizlere ve kitlelerin devamlı bir şekilde yoksullaşmaya neden olduğunu ileri sürerek A. Smith’in görüşlerine karşı çıkmıştır (Eroğlu ve Albeni 2002: 91).

Kriz kavramına Marx sonrası en önemli katkısı, teknik yeniliklere dayalı büyüme ve konjonktür teorisini geliştiren J.A. Schumpeter sağlamıştır. Modern

konjonktür teorisi alanında K. E. Boulding konjonktür için “toplam ekonomik faaliyetlerin dalgalanması” tanımını yapmıştır. “Yürüyen Denge” adlı kitabın yazarı Hicks, konjonktür hareketini ekonomik gelişmeye bağlamıştır. Krizin ekonomiye müdahalesi ise, Keynesyen iktisadi düşüncenin gelişimiyle yoğunlaşmıştır. John Maynard Keynes, hem piyasa ekonomisinin hem de planlı ekonominin aynı şekilde düzgün işleminin mümkün olmadığını, her ikisinde de aksaklıklar olabileceğini ve bu aksaklıkların hükümetlerce uygulanan para ve maliye politikalarıyla giderilebileceğini belirtmiştir (Eroğlu ve Albeni 2002: 91-92).

On sekizinci yüzyılda devletin ekonomideki etkinliğinin en aza indirilmesine çalışılmıştır. Klasik iktisadi düşüncenin benimsediği görüş, devletin savunma, hukuk ve düzenin sağlanması gibi temel görevleri yerine getirmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Zaman geçtikçe 18. yüzyılda benimsenen devletin temel görevlerine ilavelerde bulunularak devletin mali faaliyetlerde de bulunabileceği bir görüş savunulmaya başlanmıştır (Tanzi ve Schuknecht 2001: 124).

1929-30 Ekonomik Buhranı ile beraber işlerliğini kaybeden klasik düşünce akımı yerini Keynesyen iktisadi düşünceye bırakmıştır. Keynesyen düşünce akımında, ortaya çıkan temel ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için devlet müdahalesinin şart olduğu ortaya atılmaktadır. Devletin başlıca görevleri ise özetle; istikrar, kalkınma, gelir ve kaynak dağılımını sağlamaktır. Bu anlayışa bağlı olarak 1970'lere kadar Keynesyen iktisadi düşünce etkisini sürdürmüştür. Ancak bu sıralarda özellikle devletin büyüyerek hantallaşması nedeniyle bir istikrarsızlıkla ve uyumsuzlukla karşılaşılmaya başlanmıştır (Devrim 2001: 939-940).

Keynesyen iktisadi düşünce üzerine oturtulmuş ekonomi, 1970'li yıllarla beraber bir ekonomik bunalıma girmiştir. Bu bunalımın birinci boyutunu üretimin düşmesi yani durgunluk oluşturmuştur. Bunalımın ikinci boyutunu ise, üretimin düşmesine karşın fiyatlarda meydana gelen artış yani enflasyon oluşturmuştur. Tüm bu olumsuz gelişmeler nedeniyle, işlevini yitiren Keynesyen iktisat anlayışının yerini alabilecek yeni iktisadi düşüncelerin arayışına başlanmıştır. Böylece daha serbest bir dünya ekonomisi oluşturmak amacıyla yönelik neo-liberal ekonomi politikaları,

Keynesçi ekonomi politikalarının ve “sosyal devlet” uygulamalarının yerini almıştır (Güçlü ve Ak 2001: 913).

Ekonomik krizler arasında farklılıklar vardır. Ekonomik krizlerin oluşumunda ortamın şartları ve yer-zaman boyutunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ekonomik krizler, siyasal, ekonomik, teknolojik ve ekolojik alanlarda yaşanan hızlı değişimlerden dolayı meydana gelebilmektedir (Ergi 2001: 946).

Krizlerin ekonomik nedenlerine bakacak olursak, örneğin enflasyon bireyler ve devlet için sorunlar yaratmakla beraber başlı başına kriz değildir. Oysa ki hiperenflasyon, fiyatlar genel seviyesinin aniden ve beklenmedik bir şekilde artması nedeniyle bir kriz yaratmaktadır. 1980’li yıllarda Latin Amerika ülkelerinde 1990’larda da sosyalizmin yıkılmasıyla piyasa ekonomisine geçen bir çok ülkede yaşanan hiperenflasyon krizlere yol açmıştır. Ekonomik krizler değişik şekillerde ortaya çıkabilir. Üretimdeki hızlı bir daralma, fiyatlardaki ani değişimler, iflaslar, işsizlik oranındaki artış, ücretlerde gerileme, borsada çöküş, spekülasyon hareketleri vb. ekonomik krizlerin başlıca nedenlerini oluşturmaktadır (Aktan ve Şen 2001: 1226-1227).

Sonuç olarak kriz, her şeyden önce ekonomide normalin dışında gelişen bir durumdur. Piyasa mekanizmasının içerisinde piyasaların işlememesi ya da aşırı duyarlı hale gelmesiyle dalgalanmaların yaşanması kriz yaratmaktadır (Yıldızoğlu 1994: 57). Kriz belirsizliğin, yüksek kaygının ve ani değişimlerin ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz gelişmelerdir. Kriz ortamında kısa ve uzun vadeli planlar yapılamadığı gibi ekonomiyi kontrol altına almakta zorlaşmaktadır.

### 1.5.2. EKONOMİK KRİZ TÜRLERİ

Ekonomik krizlerin çok çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Ancak ekonomideki her türlü olumsuzluk ekonomik kriz olarak nitelendirilemez. Bir gelişmenin ekonomik kriz olarak nitelendirilebilmesi için ekonomik alanların tümünü etkilemesi,

ekonomide bir belirsizlik ortamının yaşanması ve çok büyük boyutlu olması gerekmektedir. Türkiye’de de gerçekleşen ekonomik krizler dünya ekonomisini etkileyen bir çok kriz gibi finansal niteliktedir. Finansal krizler, döviz krizlerini ve bankacılık krizlerini beraberinde getirmektedir. Bu başlık altında öncelikle finansal krizlere değinilecektir. Finansal krizlerin ardından bankacılık ve par krizlerine yer verilecektir. Daha sonra ise ödemeler bilançosundan kaynaklanan krizler, reel krizler, siyasal sistemden kaynaklanan krizler ve son olarak da sosyo-ekonomik yapıdan kaynaklanan krizler kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 1.5.2.1. FİNANSAL KRİZLER

20. yüzyılın başlarında mal ve hizmet ticaretinin diğer yıllara kıyasla daha az olması nedeniyle oluşan ekonomik krizler daha çok ulusal kriz niteliğini göstermiştir. Ancak zamanla ülkeler arası mal ve hizmet dolaşımı arttığı için kriz niteliğinde de değişiklik oluşmuş ve krizler uluslararası boyutta yaşanır olmuştur. Sermaye akımlarının önündeki engellerin kalkması zamanla bu düzene adapte olamayan ülkelerin krizle karşılaşmaları sonucunu doğurmuştur. 1990’lı yıllarda yaşanan krizlerin çoğu finansal kriz niteliğindedir (Toprak 2001: 93).

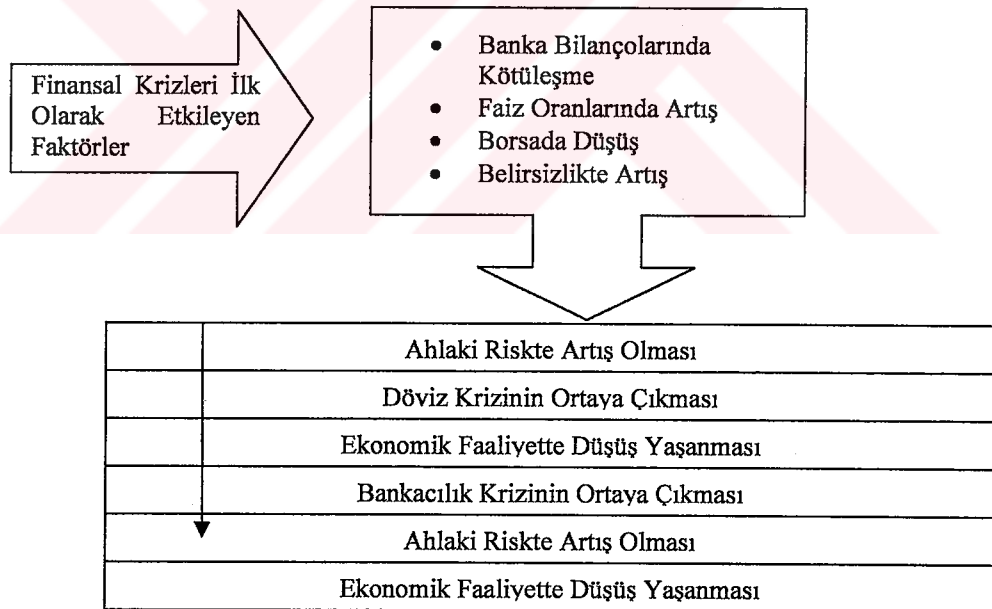
Finansal krizler, reel ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Çünkü finansal krizler, piyasaların işleyiş gücünü bozmakta ve finansal piyasalarda bir çöküş meydana getirmektedir. Özellikle 1990’lı yıllarda dünyanın pek çok yerinde yaşanan finansal krizlere bakıldığında, her birinin kendine has özellikleri olmakla beraber; şu sayılacak olan ortak özellikleri taşıdıkları görülmektedir. Buna göre, cari işlem açığının yüksekliği, döviz kurunun aşırı değerli olması, bankacılık sisteminin zayıflığı, portföy akımlarının yüksekliği krizlerin ortak özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Yay 2001: 1236–1243).

Türkiye, Arjantin, Brezilya, Meksika, Tayland, Malezya, Endonezya v.b. gibi finansal krizlerin yaşandığı ülkelerde yaşanan ekonomik sorunlar da benzerlik göstermektedir. Ülkelerde ayarlanabilir-sabit kur uygulamalarına geçilmiştir. Kriz sonrası ise dalgalı kur rejimi benimsenmiştir. Kriz yaşayan ülkeler sıkı para ve maliye

politikaları uygulamış; kamu harcamalarını azaltıp, vergileri düşürmeye çalışmıştır. Ancak süreleri 2 ile 3 yılı bulan finansal krizler ekonomik yapılarını bozmuştur (Toprak 2001: 94).

Günümüzde finansal krizlerle ilgili görüş; krize giren bir ülke krizden kendi çabalarıyla çıkamıyorsa yeni bir krizin kaçınılmaz olduğu yönündedir. Bu durumda verilen kredilerin geri dönme olasılığı kaybolmakta ve ahlaki risk artabilmektedir. Finansal kriz, uygulanmakta olan döviz kuru politikası, banka iflasları ve piyasadaki ödeme gücü yetersizlikleri gibi nedenlerden ortaya çıkmaktadır (Duman 2004: 39). O halde gelişmekte olan ülkelerde finansal krizler Şekil 1'deki gibi bir yol izlemeye başlamaktadır:

**Şekil 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizin Oluşumu**



**Kaynak:** Metin Toprak, *Küreselleşme Ve Kriz Türkiye Ve Dünya Deneyimi*, Siyasal Kitabevi, 2001, s.103 yardımıyla hazırlanmıştır.

Finansal krizler bankacılık kesimini de etkilemektedir. Ekonominin reel sektörünün ciddi boyutta etkilenmesinin temel nedeni şirketlerin faaliyetlerini yürütmek amacıyla banka kredilerine başvurmalarıdır. Bankacılık sektöründe ortaya çıkan krizler ahlaki tehlike sebebiyle para krizlerine yol açmaktadır. Devlet banka

yükümlülüklerine garantör olduğu için bankalar olumsuz ödünç vermeye yönelmektedir. Bu nedenle bütün sektör zarar görmekte ve yabancı kredi kuruluşları da fonlarını ülkeden çekmektedirler. Bu sürece ilk değinenler ise P. Krugman, N.Roubini ve C. Pesenti'dir (Toprak 2001: 103-104).

#### 1.5.2.1.1. PARA VE BANKACILIK KRİZLERİ

Para ve bankacılık krizleri benzerlikleri nedeniyle birbirlerini etkileyen ve biri ortaya çıkınca diğerini tetikleyen bir özelliğe sahiptirler. Para ve bankacılık krizleri ile ilgili geliştirilmiş olan modeller birinci ve ikinci nesil para ve bankacılık krizleri olarak ayrılmıştır.

Krugman (1979: 319-320)'nın geliştirdiği modele göre kriz, para, maliye ve döviz kuru politikaları arasındaki tutarsızlıklardan kaynaklanmaktadır. Devlet döviz kurunu sabit tutmakta, bütçe açıklarını da para basarak karşılamaktadır. Böylelikle artan para arzındaki yükseliş, yurtiçi kredilerin para talebinden daha hızlı artması, döviz kuru üzerinde baskıya yol açmaktadır. Sonuç olarak uluslararası rezervler birden bire tükenmekte ve devlet devalüasyona ya da dalgalı kur uygulamasına başvurmaktadır. Krugman'ın para krizi modeli birinci nesil modellerin temel yapısını oluştururken modele karşı çıkan yaklaşımlar da ikinci-nesil kriz yapısı ile ortaya konmaktadır (Krugman 1979: 319-320).

Obstfeld'e göre, devlet devalüasyon yapıp yapmayacağını belirlerken, kurun yeniden belirlenmesi ile devalüasyon beklentisinin maliyetlerini göz önünde bulundurmalıdır. Döviz kurunun yeniden belirlenmesinin maliyeti, politik sıkıntı ve kredibilite kaybı olurken; devalüasyon maliyeti de yüksek faiz oranları nedeniyle artan borç servisi, artan işsizlik veya bankacılık kesiminin kötüleşmesi olabilir. Eğer piyasa devalüasyon beklentisi içinde değilse kur politikasını sürdürmenin herhangi bir maliyeti olmayacak sonuç olarak devalüasyon da olmayacaktır. Ancak devalüasyon beklentisi varsa o zaman kur politikasını sürdürmenin maliyeti devalüasyon maliyetini aşarsa devlet devalüasyona başvurabilecektir. Vurgulandığı gibi ikinci-



nesil para krizlerinde sabit kur sisteminin terk edilişı teknik bir nedene dayanmaktadır (Varlık 2002: 161).

Eichengreen'e göre uluslararası rezervlerin azalması sonrası döviz piyasasına müdahale olasılıklarını ortadan kaldırmakta devlet ise sabit kur rejiminden vazgeçerek sistemin çöküşünü teknik bir nedene bağlamış olmaktadır (Kaminzsky ve Diğerleri 1998: 27-28). İkinci nesil para krizleri devletin ekonomik ve politik tutumu doğrultusunda sabit kur rejiminden vazgeçmeyi uygun bulmaktadır.

Sürekli dış açık veren bir ekonomide hükümet döviz kurunun yükseltilmesine böylelikle ulusal paranın dış değerinin düşürülmesine başka bir ifade ile devalüasyona başvurulmaktadır. Dış açıkların kapatılmasında devalüasyonun etkili olabilmesi için bazı şartlarında sağlanması gerekmektedir. Özellikle, dış açıklar, ulusal ekonomide verim düşüklüğü, üretim eksikliği, teknoloji ve yönetim geriliği gibi unsurların söz konusu olduğu bir ortamda devalüasyon krizi engellemede daha az etki sağlamaktadır (Vanlı 2001: 987).

Bankacılık krizleri ise, daha çok gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Bunun nedenlerinin başında banka sahiplerinin topladıkları fonları kendi şirketlerine aktarmaları ve banka müşterilerine karşı gereken yükümlülükleri yerine getirememeleri gelmektedir. Bir diğer neden ise kamu bankalarının zararlarının devlete olan maliyetidir. Bu durum merkez bankalarının da sağlıklı çalışmalarını engellemektedir. Finansal alanda meydana gelen krizler diğer alanları da kısa sürede etkisi altına almaktadır ( Eroğlu ve Albeni 2002: 98) .

Finansal krizler borsaları da etkilemektedir. Kriz ortamında enflasyonun etkisi ile reel faizler de yükselmektedir. Faizlerin yükselmesi bütçe dengelerinin de bozulmasına sebep olmaktadır. Borsada yabancı yatırımcıların payı büyük ise kriz ortamında bu yatırımcılar borsadan çekilecekler ve borsa da bir dalgalanma ortaya çıkacak ve ekonomi bir borsa kriziyle karşılaşabilecektir. Dalgalanmaları engelleyebilmek için Merkez Bankası rezervlerinden yararlanılacaktır. Türkiye'de de benzer durumlarla karşılaşmıştır (Fisunoğlu ve Yeşilada 2005: 15-16).

Bankacılık krizleri, sistemdeki bankaların sermayelerinin tümünü veya büyük bir kısmını kaybetmeleri olabileceği gibi bankalara devlet tarafından el konulması, bankaların birleşmesi veya kapatılması, mevduatlarının çekilmesi olarak da tanımlanabilir (Altıntaş 2004: 57).

Bankacılık krizlerinde birinci nesil bankacılık krizleri Flood ve Garber modeliyle açıklanmıştır. Modele göre; devletin uyguladığı politikalar arasındaki tutarsızlığın bankacılık krizlerine yol açtığı vurgulanmıştır. Diamond ve Dybvig'in öncülüğünü yaptığı ikinci nesil bankacılık krizlerinde ise kapalı bir ekonomide bankacılık kesiminin tamamen spekülâtif hareketler nedeniyle mevduatlarını kaybederek likidite sıkıntısına düştükleri öngörülmüştür (Varlık 2002: 163-164).

#### 1.5.2.1.2. ÖDEMELER DENGESİ KRİZLERİ

Ödemeler bilançosu, bir ülkenin dünyanın geri kalan kesimiyle mal, hizmet ve sermaye hareketlerinden oluşan her türlü ekonomik akımı ifade etmektedir (Samuelson ve Nordhaus 2002: 671).

Ödemeler bilançosu açıklarının kapatılabilmesi için genellikle sabit kur sisteminde devalüasyona başvurulmaktadır. Ulusal paranın değerinin düşürülmesi ihracat artışına ve ithalat daralmasına neden olmaktadır. Devalüasyonun sonucunda yabancı paraya talep artışı yaşanmakta ve piyasalarda durgunluk oluşmaktadır. Ulusal paranın değer kaybına uğraması nedeniyle dış borçların ulusal para cinsinden değeri sürekli artmaktadır. Böylece dış borç ödemeleri zorlaşmakta bunun neticesinde borç yükü artmakta ve dolayısıyla ülkeler borç ödeme zorluklarını azaltmak için borçların konsolidasyonuna ya da moratoryumuna başvurmaktadır (Eroğlu ve Albeni 2002: 100).

Cari işlemler açığı bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki etkileri sonucu oluşmaktadır. Cari açık kamu gelir ve harcamalarına sermaye gelirleri ve yatırım harcamaları ilave edilmeden hesaplanmaktadır (Blejer ve Cheasty 1999:142). Cari açık, bir ülkenin yatırımlarının tasarruflarından fazla olduğum ve kamu



harcamalarının da vergi gelirlerini aştığı bir ortamda oluşur. Bütçe açığı ile cari işlemler açığı doğru orantılıdır (Biri azalırsa diğeri de azalır ya da biri artarken diğeri de artar) (Şen ve Sağbaş 2004: 81).

Bütçe açıkları ile ödemeler dengesi arasında da bir ilişki vardır. Bütçe açıkları, kamu kesimi borç birikimini artırır ve özel kesim sermayesinin ülke dışına çıkmasına sebep olur. Ayrıca reel döviz kurunun aşırı değerlenmesine neden oldukları için ülkenin rekabet gücünü zayıflatmak suretiyle ödemeler bilançosunu da olumsuz etkilemekte ve ekonomik istikrarsızlıklara neden olabilmektedirler (Şen ve Sağbaş 2004: 83).

#### 1.5.2.2. REEL KRİZLER

Reel krizler; mal-hizmet ve işgücü piyasalarında kısacası üretimde ve istihdamda azalış (dolayısıyla durgunluk ve işsizlik krizi) şeklinde ortaya çıkmaktadır. Mal ve hizmet piyasalarında genel fiyat düzeyinin devamlı artması enflasyonu oluşturmaktadır. Eğer bu artışlar belirli bir sınırın üzerinde ise enflasyon krizleri oluşabilir. Ekonomide fiyat düzeyindeki sürekli artış, para arzı genişlemesine paralel olarak kamu açıklarını, ithal girdi fiyatlarını, döviz kuru artışına sebep olabilir. Bununla beraber ülkede politik istikrarsızlığı ve kamuoyunun güven olgusunun sarsılmasıyla da sonuçlanabilir (Kibritçioğlu 2001: 175).

Reel krizlerde büyüme rakamsal olarak gerilemektedir. Büyümedeki gerilemeyi önlemek için iç talepte, yatırımla beraber tüketimlerin azalmasını önleyici tedbirler alınmasına dikkat edilmelidir. Reel ekonomide büyüme oranının hızla düşmemesi için ayrıca mal ve turizm gibi hizmet ihracatlarında öngörülen artışların sağlanabilmesi gereklidir (Uygur 2001: 35).

#### 1.5.2.3. SİYASAL SİSTEMDEN KAYNAKLANAN KRİZLER

Ülkelerin ekonomik yapıları siyasal sistemle şekillenmektedir. Çünkü ekonomi politikası siyasi organ tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle siyasal

sistemden kaynaklanan ekonomik krizler de görülmektedir. İktidardaki hükümetlerin güçlü olması yani yasama yetkisinin aksamadan işlemesi ekonomi politikalarının düzenli bir şekilde işlemlerini sağlar, belirsizlikleri ortadan kaldırır. Belirsizlik ortamının var olması durumunda, ekonomik faktörlerin belirlenmesinde ve yürürlüğe konmasında isteksizlik söz konusu olmakta, neticede de ekonomide daralma yaşanmaktadır. Siyasal sistemin güçsüzlüğü özellikle koalisyon hükümetlerinin yasama yetkisini ellerinde bulundurmaları çeşitli çatışmaların yaşanmasına neden olduğu için ekonominin yetersiz işleyişine yol açmaktadır. Ekonomide oluşan belirsizlik piyasalarda güven ortamını zedeleyeceğinden ekonomik krizlere neden olmaktadır. Ekonomik krizler en çok siyasi istikrarın sağlanamadığı ülkelerde baş göstermektedir (Eroğlu ve Albeni 2002: 100–101).

#### 1.5.2.4. SOSYO-EKONOMİK YAPIDAN KAYNAKLANAN KRİZLER

Sosyo-ekonomik yapı üretim biçimleri açısından kolaylıkla kriz üreten bir yapıya dönüşebilmektedir. Sosyo-ekonomik yapıdan kaynaklanan krizlerin en çok görüldüğü ekonomiler, üretim teknolojilerinin az kullanıldığı, emek yoğun üretimin ağırlıkta olduğu, verimsizliğin yaşandığı, dünya standardındaki üretim tiplerinin bulunmadığı ve katma değeri düşük ekonomilerdir. Bu ekonomilerde üretimler genellikle yöresel veya bölgesel pazarlar bazında yapılmakta, uluslararası pazarlara yönelik üretim çok düşük olmaktadır. Bu tür ekonomiler güçlü olmadığı için spekülasyon hareketlere oldukça açıktırlar. Siyasi otoritenin de güçlü olmaması ve kendi içinde çatışmalar yaşaması neticesinde sosyo-kültürel yapı etkilenmekte ve yaşanan dengesizlikler olayı sosyo-ekonomik krizler boyutuna taşımaktadır (Eroğlu ve Albeni 2002: 102).

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN YERİ VE GELİŞİMİ SÜRECİ

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte Türkiye yeni bir ekonomik sürecin içerisine girmiştir. Osmanlı imparatorluğu'ndan kalan eski sistemin yerine yeni ve modern bir yapıya geçilmesi bir zorunluluk olmuştur. Cumhuriyetten önceki yıllarda yaşanan olumsuzluklar nedeniyle borçlanmadan kaçınılmıştır. Ancak değişen dünyaya ayak uydurmak bir zorunluluktur. Bu nedenle Türkiye de artan kamu harcamalarının finansmanında iç ve dış borçlanmaya gitmiştir. Ancak zaman içerisinde artan borçlar ülkemizi bir borç döngüsünün içine sürüklemiştir. Bu bölümde öncelikle iç borçların kaynaklarına yer verildikten sonra, Türkiye'de iç borçlanma ve gelişim süreci açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 2.1. İÇ BORÇLARIN KAYNAKLARI

İç borçlar dört kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlar:

- Bireyler
- Ticari Bankalar
- Merkez Bankası
- Sosyal Güvenlik Kurumları ve Bazı Özel Kuruluşlardır.

### 2.1.1. BİREYLERDEN BORÇLANMA

Devlet borçlanmaya giderken ilk olarak bireyleri tercih eder. Bireylerden borçlanma genellikle gönüllü olur ve uzun vadeli tahvillerle gerçekleştirilir. Bireylerin tasarruflarıyla tahvilleri atıl tuttukları tasarruflarla, alternatif şekilde kullandıkları tasarruflarla veya her ikisi ile de gerçekleştirirler. Az gelişmiş ülkelerde, gelir seviyesinin düşük marjinal tüketim eğiliminin de yüksek olması sebebiyle tasarruf amaçlı fonlar oldukça sınırlıdır (Açba 1991: 149). Bu durum bireylerden borçlanmanın kamu borçları arasında önemli bir yere sahip olmadığını gösterir. Bireylerin ellerindeki atıl fonları devlet tahvillerine yatırarak aktif hale geçirmeleri ekonomide genişletici etki yapar (Şimşek 2000: 61).

### 2.1.2. TİCARİ BANKALARDAN BORÇLANMA

Devlet tahvillerinin en büyük alıcısı büyük rezervlere sahip olan bankalardır. Bankalar ekonominin durgunluk yaşadığı zamanlarda atıl duran fonlarını borçlanma yoluyla değerlendirebilmektedir. Türkiye’de 23.6.1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanununa göre (Mad. 36) bankalar ellerinde bulunan mevduatlarının bir kısmını devlet tahvillerine yatırmak zorundadır (İnce 2001: 82).

Bankalar daha çok kısa vadeli hazine bonolarını talep etmektedir. Bunun en önemli nedenleri ise; paraya çevrilmelerinin kolay olması, faiz oranlarındaki değişikliklere göre bonoların alınıp satılması ve bankalarla hükümet arasında ekonomik ilişkilerin geliştirilmesidir (Açba 1991: 150-151).

### 2.1.3. MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMA

Merkez Bankasından borçlanma, kamu borçlanmasında kolay başvurulabilecek kaynaklardır. Merkez Bankası’ndan borçlanma genellikle devletin kısa vadeli tahvilleri doğrudan Merkez Bankası’na satmasıyla gerçekleşir. Bu durumda yeni satın alma gücü yaratılabilmektedir (İnce 2001: 83).

Merkez Bankası'ndan borçlanma altın ve döviz karşılığı avans ve kısa vadeli avans şeklinde de gerçekleşmektedir. Hazinesin Merkez Bankası'ndan altın ve döviz karşılığı borçlanması durumunda altın ve döviz fiyatlarındaki değişimin yakından izlenmesi gerekmektedir. Hazinesin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vadeli avanslar ise kısa vadeli devlet borcu konumundadır (Açba 1991: 151-153).

Hazine, finansman ihtiyacını karşılamak için Merkez Bankası'ndan o yıl bütçe ödeneklerine göre belirlenmiş olan oranı aşmamak üzere kısa vadeli avans kullanabilmektedir. Ancak zamanla alınan avansların geri ödenememesi sonucunda avans stoku büyük miktarı büyük ölçüde artabilmektedir. Türkiye'de avans oranı 1995 yılından itibaren azalarak 1998 yılında %3 oranına inmiştir (Eğilmez 1997: 79-80). 2001 yılında 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 56. maddesinde bir değişiklik yapılarak avans kullanımına son verilmiştir. Merkez Bankası'nda reeskont senetlerine ait uygulamalar dışında kalan emisyon uygulamaları gibi uygulamalara da son verilmiştir (RG: 05.05.2001/ 24393).

#### 2.1.4. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI VE BAZI ÖZEL KURULUŞLARDAN BORÇLANMA

Devlet tahvillerinin alıcıları arasında sosyal güvenlik kuruluşları ve bazı özel kuruluşlar da bulunmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı, Bağkur gibi sosyal güvenlik kuruluşlarıyla bazı şirketler ellerinde hazır fonlar bulundurlar (Açba 1991: 150).

Türkiye'de 441 sayılı İDT Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) yatırımlarının finansmanı için fonlarını devlet tahvillerine plase edebilmektedirler. Sosyal güvenlik kuruluşlarının satın aldığı tahviller 1971 yılından sonra gittikçe atmış %14,3'den % 55,5'e kadar yükselmiştir. Bu durum kuruluşların yapılarını olumsuz yönde etkilemiştir (İnce 2001: 86-87).

## 2.2. İÇ BORÇLANMA ARAÇLARI

İç borçlar başta Merkez Bankası olmak üzere, ticari bankalar ve bazı büyük firmalardan sağlanan finansman kaynaklarıdır. Aşağıda Türkiye’de görülen iç borç çeşitleri üzerinde durulacak ve devlet borçları içerisindeki önemleri açıklanmaya çalışılacaktır.

### 2.2.1. HAZİNE BONOLARI

Bir diğer adı da plasman bonoları olan hazine bonoları, bir borç senedi çeşididir. Hazine bonoları, kamu gelir ve giderleri arasında zaman yönünden oluşan uyumsuzlukları gidermek için çıkarılır. Türkiye’de hazine bonusu uygulaması bu isimle 1961 yılında başlamıştır. Ancak kısa vadeli borçlanma senetleri 1933 yılından bu yana değişik isimlerle çıkarılmaktadır (Eker ve Diğerleri 2000: 52).

Hazine bonoları, bütçe kanunlarına göre ihraç edilen, üzerlerinde faiz kuponu bulunan ve vadeleri 1 yıldan az olan (3,6,9 aylık) iç borçlanma senetleridir. Faiz oranları iskonto esasına göre ihale zamanında belirlenmektedir (Küçük 2005: 2).

Hazine çıkardığı bonoları gerçek ve tüzel kişilere satar ya da iskonto ettirerek borçlanabilir. Bono satışında borcun faizi sürenin bitiminde ödenir. İskonto ettirilmesi durumunda ise faiz peşin ödenir (Açba 1991: 152).

Her yıl bütçe kanunuyla hazinenin ihtiyaç duyduğu hazine bonusu çıkarılmasına izin verilir. Kısa vadeli borç en geç mali yıl sonunda kapatılır. Fakat uygulamada borç, hazine gelirinin yetersizliğinden dolayı zamanında kapatılamamaktadır. Böylece borç, uzun vadeli borç haline gelmektedir.

Hazine bonolarının enflasyonist bir baskı yaratmamaları için, elde edildikleri yıl içinde ödenmeleri gerekir (Batırel 1996: 101). Hazine bonolarının iskonto yöntemi Türkiye’de 1970 yılında 1211 sayılı Merkez Bankası kanunu ile uygulamadan kaldırılmıştır. Bankalar bonoları vadelerine en çok üç ay kala Merkez

Bankasına iskonto ettirebilirler ya da karşılığında avans alabilirler (RG: 26.01.1970/ No: 13409).

Kısacası hazine bonoları, süresi bir yılı aşmayacak şekilde, bütçe kanunlarına göre çıkarılan ve özellikle bankalara satılan senetlerdir. İstendiğinde bankalar hazine bonolarını Merkez Bankasına iskonto ettirebilirler (İnce 2001: 43).

### 2.2.2. HAZİNE KEFALETİNE HAİZ BONOLAR

Hazine kefaletine haiz bonolar, merkezi devlet teşkilatı dışında kalan ve kendi özel kanunları bulunan kamu kuruluşlarının işletmelerinin finansmanını sağlamak üzere başvurdukları borçlanma şeklidir.

Kamu kurumlarının borçlanmaları 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 51. maddesine göre düzenlenmiştir (RG: 26.01.1970/ No: 13409). Bu maddeye göre:

Banka, iktisadi devlet teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsul alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok dokuz ay vadeli bonoları veya hazine kefaletine haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir.

Banka, teşekkül ve idarelere, yatırım ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kredi veremez. Banka verdiği bu krediler üzerinde her türlü kontrol yetkisine haizdir. Bu suretle kabul edilebilecek bonoların azami hadleri ile bunlara uygulanacak iskonto ve faiz hadleri banka meclisince kararlaştırılır.

Hazine kefaletine haiz bonolar genellikle KİT şeklindeki kuruluşların sermaye yetersizliklerini karşılamak üzere çıkarılır. Toprak Mahsulleri Ofisi, Et ve Balık Kurumu ve Tekel Genel Müdürlüğü bonoları en çok kullanan kuruluşlardır. Bu kurumlara yukarıda belirtilen madde uyarınca Merkez Bankası kredi kullandırmaktadır. Bu kredilerle emisyonla başvurulabilmekte yani, ekonomideki para arzı arttırılabilmektedir. Krediler kısa süreli oldukları halde zamanında ödenememekte ve birikmektedir. Böylece borçlar hazineye aktarılarak konsolidasyona gidilmektedir (Eker ve Meriç 2000: 58).



### 2.2.3. HAZİNEYE KISA VADELİ AVANS

Hazineye kısa vadeli avanslar, hazinenin yıl içerisinde oluşan gelir-gider dengesizliklerini gidermek için Merkez Bankası'ndan kısa vadeli olarak borçlanması şeklinde olmaktadır. Merkez Bankası hazineye kısa vadeli avans hesabı açmakta ve hazine de bütçe uygulama yılı içerisinde kapatmak üzere Merkez Bankası'ndan avans almaktadır (Küçük 2005: 2).

Avanslar, uygulamada altın ve döviz üzerine avans, tahvil üzerine avans ve hazineye kısa vadeli avans şeklinde gerçekleşmektedir.

*Altın ve döviz üzerine avans*, hazinenin Merkez Bankası'ndan bu şekilde borçlanması mümkündür. Ancak altın ve döviz fiyatlarındaki dalgalanmalar göz önünde bulundurulmalıdır. Aksi takdirde hazine zarar edebilir. Ancak günümüzde bu tür borçlanmaya pek başvurulmamaktadır (Batırel 1996: 101).

*Tahvil üzerine avans*, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 48. maddesine göre (RG: 26.01.1970/ No: 13409);

Banka, devlet tahvilleriyle, borsada kayıtlı diğer sağlam tahviller karşılığında, borsa değerinin en çok %80'i oranında ve 120 gün vade ile bankalara avans verebilir. Şu kadar ki kendi ihraç ettikleri tahviller karşılığında bankalara avans verilemez.

Ülkemizde hazine bu avans türünden yararlanmamıştır.

*Hazineye kısa vadeli avans*, Merkez Bankası bilançosunda " Hazineye Kısa Vadeli Avans" başlığı altında yer almıştır. Her yıl bütçe kanuna dayalı yetkiyle alınan avans türüdür. Hazine'nin kullanabileceği kısa vadeli avans limiti ilgili yıl bütçe kanunu ile verilen ödeneklerin belirli bir oranıyla sınırlıdır (Eğilmez, 1997: 36). Hazinenin Kısa Vadeli Avans (KVA) kullanım imkanı çeşitli yasalarla azaltılmıştır. İlk azaltma girişimi 1989 yılında uygulansa da ekonomik nedenlerle 1991 yılında uygulamadan vazgeçilmiştir (DPT 2001:116). Merkez Bankası 1211 sayılı kanununun 50. maddesine göre (RG: 26.01.1970/ No: 13409);



Banka miktarı cari yıl bütçe ödenekleri toplamının %15'ini geçmemek üzere hazineye kısa vadeli avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nispeti Maliye Bakanlığı ile Banka arasında kararlaştırılır.

Yukarıdaki madde 21 Nisan 1994 tarihli 3985 sayılı yasa ile değiştirilmiştir.

Madde şu şekildedir:

Banka, her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açar. Bu oran 1996 yılı için %6, 1998 yılı ve müteakip yıllar için %3'tür. Bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı her yıl ekonomik durum göz önünde tutularak Başbakanlık ve Banka arasında kararlaştırılır.

Uygulamada hazine geçici açıklarını karşılamak için kısa vadeli avansla borçlanmıştır. Mali yıl sonunda borcun Merkez Bankasına ödenmesi gerekmektedir. Ancak kısa vadeli avans gereksinimini Merkez Bankası emisyon yaparak karşılamış bu durum da emisyon hacmini genişletmiştir (İnce 2001: 48).

#### 2.2.4. MÜTEAHHİT BONOLARI

Devlet, müteahhitler aracılığıyla bayındırlık hizmetlerini yerine getirir. Hizmetin yapılması karşılığında müteahhitlere olan borcunun bir bölümünü ise bono ile ödeme yoluna gidebilir (Eker ve Meriç 2000: 63). Devlet, yatırım harcamalarının çok olduğu dönemlerde karşılaştığı nakit açıklarını bonolarla kapatır. Bonolar Merkez Bankasına verilmek şartıyla paraya çevrilebilmekte ya da bankalar tarafından arz olununca karşılığında avans alınabilmektedir. Bu özellikleri nedeniyle kısa vadeli borç niteliği taşımaktadırlar. Müteahhit bonolar iç borçlar arasında küçük bir yere sahiptir.

#### 2.2.5. BÜTÇE EMANETLERİ

Emanetler adi ve bütçe emanetleri olarak iki gruba ayrılabilir. Adi emanetler, Arttırma ve Eksiltme ve İhale Kanunu gereğince arttırmaya ve eksiltmeye katılanlardan alınan geçici ya da kesin teminat çekleri, temyiz depozitoları, bilirkişi

ücretleri vb. gibi hazineye geçici yatırılan paralardır (İnce 2001: 49). Bütçe emanetleri, tahakkuk ederek ödeme emrine bağlanmış ancak sayman tarafından alacaklıya mali yıl sona erdiği için ödenememiş ve emanete alınmış paralardır. Emanetler Hazine için geçici bir kaynaktır. Hazine bu paraları yeni mali yıl bütçesinden ödenene kadar faizsiz kullanabilmektedir (Tüğen 2005: 279).

Ulusal Ve Uluslararası Çalışmalar Işığında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu (Sayı:2004/1)'nin 20. maddesi d fıkrasında emanet hesaplarına şöyle değinilmiştir:

Mali yıl içinde ödeme emrine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, hesaba alındığı mali yılı izleyen beşinci yıl sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir. İlgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşer.

### 2.3. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SENETLERİNİN SATIŞ TEKNİKLERİ

Türkiye'de iç borçlanmaya 1970 yılına kadar nadiren başvurulmuştur. 1980 yılından sonra iç borçlanmanın giderek arttığı görülmektedir. Türkiye'de iç borçlanmanın dayanağı, her yıl çıkarılan mali yıl bütçe kanunudur. Bütçe kanununa göre kısa ve uzun dönemli borçlanma gerçekleştirilir. Türkiye'de iç borç yönetiminde karşımıza şu sistemler çıkmaktadır (İnce 2001: 110-115):

- İhale Yolu İle Borçlanma Sistemi
- Tap Sistemi İle Borçlanma Sistemi (Sürekli Borçlanma)

- Bütçe Finansmanı Dışında İhraç Edilen Özel Tertip Tahviller İle Borçlanma Sistemi
- Halka Satış Yöntemi İle Borçlanma Sistemi

Türkiye’de iç borç stokunun önemli bir bölümünü “Bütçe Finansmanında Kullanılan İç Borçlanma Senetleri” oluşturmaktadır. Bir de “Bütçe Finansmanı Dışında İhraç Edilen Özel Tertip Tahviller” bulunmaktadır.

Hazine finansman ihtiyacını karşılamak üzere devlet tahvilleri ve hazine bonoları ihraç eder. Tahviller, bir yıldan fazla süreli uzun vadeli tahvillerdir. Hazine bonoları ise süreleri bir yıldan az olan kısa süreli iç borçlanma senetleridir.

### 2.3.1. İHALE YOLU İLE BORÇLANMA SİSTEMİ

Türkiye’de uygulanan sistemlerden biri ihale sistemidir. İhale Sistemiyle İhraç Edilen İç Borçlanma Senetleri şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

*İskontolu Senetler*, ihale yoluyla ihraç edilen devlet tahvili ve hazine bonoları genelde kuponsuz senetlerdir ve iskontolu olarak satılmaktadırlar. İhaleye gerçek ve tüzel kişiler katılabilir. İhaleye katılanlar 100.000 TL. değerindeki bir birimlik tahvil veya bono için önerecekleri fiyat teklifini ihale günü Merkez Bankası’na bildirirler. Teklif edilen miktarın %1’lik kısmını da ihaleden önce teminat olarak yatırır. İhaleye katılmak için yapılacak minimum teklif miktarı 250 milyon TL’dir. Hazine tekliflere ve finansman ihtiyacına göre satacağı miktarı belirler (İnce 2001: 111).

Hazine, ihalelerde Mayıs 1985 tarihinden Kasım 1996 tarihine kadar çoklu fiyat ihale sistemini kullanmıştır. Bu sisteme göre teklif verenler, ihaleyi kazandıkları takdirde teklif ettikleri fiyat üzerinden ödeme yapmaktadır. 1.1.1996 tarihinden itibaren, Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) faiz gelirlerinden stopaj kesilmesi uygulaması gereği ihale sisteminde tek fiyat ihale sistemine, başka bir ifade ile ihalede belirlenen en yüksek faizin tüm kazananlara uygulanması sistemine

geçilmiştir. 1.10.1998 tarihinde ise stopaj uygulamasının kaldırılması ile tekrar çoklu fiyat ihale sistemi yeniden benimsenmiştir (DPT 2001: 98).

*Enflasyona Endeksli Senetler*, 1997 yılında ihale yöntemi ile, 2 yıl vadeli ve üç ayda bir faiz ödemeli enflasyona endeksli senet ihracına başlanmıştır. Senetler 100.000 TL. nominal değerle ihraç edilmekte reel kupon faizi ihale ile belirlenmekte ve kazanan bütün tekliflere uygulanmaktadır. Ayrıca, her faiz ödeme dönemi, anaparadaki artış enflasyon oranında değerlendirilmekte ve artış miktarı yatırımcıya ödenmektedir (Eker ve Meriç 2000: 181-182).

1998 yılından itibaren bir yıl süreli vade sonu kupon ödemeli TÜFE'ye endeksli yeni bir Devlet Tahvili ihraç edilmeye başlanmıştır. Yatırımcının enflasyona karşı korunması için ödemeler TÜFE oranında artış yapılarak gerçekleştirilmektedir (İnce 2001: 112).

### 2.3.2. TAP SİSTEMİ İLE BORÇLANMA SİSTEMİ (SÜREKLİ BORÇLANMA)

Hazine, 1998 yılında "Tapping" (Musluk Sistemi) adı verilen yeni bir sistem kullanmaya başlamıştır. Sisteme göre Hazine, yatırımcıların istediği zaman alabilecekleri uzun vadeli değişken faizli tahvilleri, Merkez Bankasına depolamaktadır. Yatırımcılar tarafından satın alınana kadar bu tahvillerin mülkiyeti Hazine'ye aittir. Tahvillerin vadeleri 1 ila 5 yıl arasında değişmektedir. Tahvillere 3, 6 ay veya yılda bir faiz ödenebilmektedir. Faizleri genellikle geçmişte yapılan hazine ihalelerine, dövize veya TEFİ'e endekslidir. TAP yönteminde esas amaçlanan, ihale yöntemine oranla daha uzun vadeli borçlanmayı sağlayabilmektir (Demir 2000: 12).

### 2.3.3. BÜTÇE FİNANSMANI DIŞINDA İHRAÇ EDİLEN ÖZEL TERTİP TAHVİLLER İLE BORÇLANMA SİSTEMİ

Özel tertip senetler hazineye herhangi bir para girişi olmadığı halde, kuruluşlar ile hazine arasındaki borç-alacak ilişkisine göre ihraç edilmekte ve iç borç stokunu etkilemektedir.

Özel tertip tahvillerin dayanağı Tahkim Kanunları, T.C. Merkez Bankası Kanunu ve her yıl çıkarılan bütçe kanunlarıdır. Tahvillerin faizleri peşin ödendiğinde bütçeye gider olarak kaydedilmektedir.

*İkraz Tahvilleri*, 1992 ve 1996 yılları arasında ilgili yıl Bütçe Kanunlarına göre, KİT'lere, Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına ve Fon İdarelerine ikrazen verilmek ve Kanunda belirlenen tutarı aşmamak üzere ihraç edilen özel tertip devlet tahvilleridir. Böylece hazine, kuruluşla arasında düzenlediği ikraz anlaşması gereğince borcu devralmakta ve karşılığında özel tertip tahvilleri ihraç etmektedir. Kuruluş anlaşma şartlarına göre, borcunu hazineye ödemekte veya borç kuruluşun ödenmemiş sermayesine mahsup edilmektedir (İnce 2001: 114).

*Tahkim Tahvilleri* ise, bazı kamu kuruluşlarının borçları hazinece üstlenilir ve tahkim edilir. Bu borçların anapara ve faiz ödemelerinin tutarı kadar özel tertip tahvilleri ihraç edilir. Hazine 1984 ve 1992 yılında çıkarılan tahkim yasaları uyarınca, Belediye ve KİT'lerin SSK'ya, Ziraat Bankası'na, Merkez Bankası'na, diğer bankalara ve birbirlerine olan borçları ve alacaklarının netleştirilmesi sonucunda oluşan borçları üstlenerek karşılığında kuruluşlara devlet iç borçlanma senetlerini ihraç etmiştir (İnce 2001: 114).

*Kur Farkları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller*, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununun 61. maddesine göre (RG: 26.01.1970/ No: 13409), Türk parasının değer değişikliğine uğraması nedeniyle Merkez Bankasının aktif ve pasifindeki altın ve dövizlerin yeniden değerlendirilmesi sonucu lehte veya aleyhte oluşacak farklar

Banka ve Başbakanlık arasında belirlenecek esaslara göre tasfiye edilmektedir. Merkez Bankası aleyhte oluşan farkları hazineye devreder (İnce 2001: 115).

Yeniden değerlendirme farklarından doğan borçlar karşılığında uzun süreli özel tertip tahvilleri ihraç olunur. Yeniden değerlendirme farklarında alacak doğarsa, alacak tutarı öncelikle Bankaya ihraç edilmiş senetlerden mahsup edilir (DPT 2001: 102).

*Kısa Vadeli Avans Borcu Karşılığı İhraç Edilen Tahviller*, Merkez Bankası her yıl cari yıl genel ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açabilmektedir. 1.1.1995 tarihinde yürürlüğe giren 21.04.1994 tarih 3985 sayılı Kanunla getirilen değişiklikle izleyen yıllarda avans oranının azalması öngörülmüştür. Avans oranı 1996 yılında %10'a, 1997 yılında %6'ya, 1998 yılı için %3'e düşmüştür. İzleyen yıllar da ise sıfırlanmıştır (Ataman 1999: 33-34).

*Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller*, ilgili yıl bütçe kanunlarına göre kuruluşların görev zararlarından doğan alacakları karşılığında hazine tarafından ihraç edilen tahvillerdir (İnce 2001: 115).

*Faiz Ödemeleri Karşılığı İhraç Edilen Tahviller*, önceki yıllarda ihraç edilmiş ancak faiz ödemeleri yapılmamış ve karşılığında 5 yıl süreli TEFE'ye endeksli ihraç edilmiş senetlerdir. Bu senetlerin kur farkları, 2974 ve 3836 sayılı tahkim kanunları ve kısa vadeli avans borcu karşılığında T.C. Merkez Bankası'na ihraç edilmiş olan senetlerin faizlerinden oluşmaktadır (Eker ve Meriç 2000: 184).

Bütçe finansmanı dışında ihraç edilen senetler, yarı-mali işlem niteliğindedirler ve nakit dışı işlemler olarak da adlandırılmaktadırlar. Bu işlemlerden sonra gider kaydı yapılmadığı için bütçe açıkları gerçek miktarlarından az görülmektedir. Böylece kamu açıkları gizlenebilmekte ve sorumluluk prensibine karşı gelinebilmektedir. Sonuçta mali sistemde bir mali disiplinsizlik ortaya çıkmaktadır (Sayıştay 2000: 121-122).

#### 2.3.4. HALKA SATIŞ YÖNTEMİ İLE BORÇLANMA SİSTEMİ

Halka satış yöntemi ile borçlanma sistemine bakıldığında üç sistemle karşılaşılmaktadır. Bu sistemler şöyledir:

*Doğrudan Satış Yöntemiyle İhraç Edilen İç Devlet Borçlanma Senetleri*, Hazinesinin 1994 yılından itibaren, döviz değeriyle (ABD doları ve DM) ihraç etmeye başladığı senetlerdir. Bu senetler, genelde ihraç edilen senedin para birimine bağlı olarak uluslararası piyasalarda geçerli olan faiz oranlarına (LIBOR, FIBOR vs.) uygulanan bir getiri (spread) ile ihraç edilmektedir (Ataman 1999: 33). 1998 yılı içerisinde TÜFE'ye endeksli senetler de doğrudan satış yöntemiyle ihraç edilmiştir (İnce 2001: 112).

*Halka Arz Yöntemiyle İhraç Edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri*, Hazine tarafından 1992 yılı Ağustos ayında, 3 ay ve 6 ay vadeli hazine bonoları ile bir yıl süreli devlet tahvillerinin bankalar ve aracı kurumlar yoluyla doğrudan halka arz yöntemiyle ihraç edilmiş senetlerdir. Küçük yatırımcıya yeni bir fırsat yaratmayı amaçlayan sistemde minimum küpür miktarı 5 ve 10 milyon TL.'dir. 1998 yılı içerisinde TÜFE'ye endeksli senetlerin de halka arzla satışına başlanmıştır (İnce 2001: 113).

*Hesaben Tahviller*, piyasada alınıp satılmayan ve pazarlanamayan tahvillerdir. Bankalar Kanunu gereğince bankalar kanuni yedek akçelerinin belirli bir kısmını Merkez Bankası nezdinde hazine adına açılmış olan "Kanuni Yedek Akçeler Karşılığı Devlet Tahvili Hesabı"na yatırmak zorundadırlar. Hazine bu tutarlar karşılığında tahvil vermemekte ancak yıl sonunda faiz ödemektedir. Böylelikle tahvillerin anapara ödemesi yapılmayıp yalnızca faiz ödenmekte ve hazine bankalara borçlanmış olmaktadır (İnce 2001: 113).



## 2.4. MUHTEMEL YÜKÜMLÜLÜKLER

Muhtemel yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmayan ancak ileride borca dönüşebilecek kamu kesimi taahhüt ve kefaletlerinden oluşmaktadır. Muhtemel yükümlülüklerin borca dönüşmesi durumunda devlet yeni maliyetlerle karşı karşıya kalacaktır. Muhtemel yükümlülükler; mevduat sigortası, yap-işlet-devret projeleri, garantili ve devirli krediler, iç kefaletler, sermaye taahhütleri, henüz kesinleşmemiş görev zararları, özelleştirme dolayısıyla yüklenen taahhütlerdir (DPT 2001: 157).

*Mevduat Sigortası*, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde pek çok bankanın tabi olduğu bir sistemdir (Uygur 2001: 15). Özellikle Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerin ardından bankacılık sisteminin bir takım olumsuzluklarla karşılaşması ve bazı bankaların iflas etmesi sonucu tasarruf mevduatının tamamı devlet güvencesi altına alınarak sisteme olan güven tesis edilmeye ve panik ortamının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Türkiye’de faaliyet gösteren bankalardaki TL ve Döviz cinsinden olan hesapların tamamı mevduat sigortasına tabidir (DPT 2001: 157).

*Yap-İşlet-Devret Projeleri*, Hazine’nin şirketlere belirli ödeme garantileri vererek, performans garantisini sağlamasıdır. Üretilen enerjinin TEAŞ veya TEDAŞ tarafından satın alınması yap-işlet-devret projelerine bir örnektir. Buradaki risk, Yap-İşlet- Devret Projelerinin seçilmesinin devlet adına avantajdan çok dezavantaj olarak yansması ve daha büyük bir maliyet yüklemesidir (Kızıldağ 2001: 158).

*Garantili Ve Devirli Krediler*, Hazine’nin iç borçlanmaya başvuracak olan bazı kamu kurum ve kuruluşlarına borçlanmayı gerçekleştirmeleri amacıyla kefil olması ile doğan Hazine garantisi ile kurum ve kuruluşların elde edebildiği kredilerdir (Eğilmez 1997: 80). Kredilerin ödenmemesi durumunda borç ödemeleri Hazine’nin üstünde kalmaktadır (DPT 2001: 158).



*İç Kefaletler*, kamu kuruluşlarının borçlanmaya Hazine'nin kefaletinde başvurularıyla ortaya çıkar. Kuruluş borcunu ödeyemezse, Hazine kefalet gereği borcu ödemektedir (DPT 2001: 158).

2000 Mali Yılı Bütçesi ile hazine kefaleti, Türkiye İhracat Kredi Bankası AŞ'nin (EXİMBANK) kredi, sigorta ve garanti işlemleri sebebiyle üstlendiği işlemlerden doğabilecek politik riskler ve Özelleştirme İdaresinin özelleştirme programı kapsamında yapılacak borçlanmalar ile (75 trilyon liralık bir sınır getirilmiştir) sınırlandırılmıştır (Kızıлтаş 2001: 158).

*Sermaye Taahhütleri*, Hazine'nin KİT'lere ve uluslararası kuruluşlara olan sermaye taahhütlerinden henüz yerine getirilmemiş olanlar muhtemel yükümlülükler kapsamındadır (DPT 2001: 158).

*Henüz Kesinleşmemiş Görev Zararları*, KİT'lerin görevlerini yerine getirememelerinden dolayı meydana gelmektedir. Ödemesi geciken görev zararlarına da yüksek faiz uygulanmaktadır (DPT 2001: 158-159).

*Özelleştirme Dolayısıyla Yüklenilen Taahhütler*, özelleştirme uygulamaları nedeniyle kamu kesiminin vermiş olduğu taahhütleri içermektedir (DPT 2001:159).

## 2.5. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN GELİŞİM SÜRECİ

Türkiye, Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte yeni bir devlet yapısına sahip olmaya başlamıştır. Yeni sistem beraberinde yeni bir mali yapı da getirmiştir. 1925 yılında Osmanlı banknotları kaldırılarak yerini TL'ye bırakmıştır. Yenilikler 1930 yılında Merkez Bankası'nın kurulmasıyla devam etmiştir.

Osmanlı Devleti'nden kalan borçların ödenmesinin yanı sıra çeşitli harcamalar borçlanmayı gündeme getirmeye başlamıştır. Bu bölümde Cumhuriyet'in

ilanından 1980 dönemine ve daha sonra da 1980 döneminden 1990 dönemine kadar Türkiye’de iç borçlanmanın gelişimine değinilecektir.

### 2.5.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER

Cumhuriyet Türkiye’inde 1923-1929 yılları arasında kamu harcamalarının finansmanında borçlanmaya pek başvurulmamıştır. Bunun en önemli nedeni ise Osmanlı Devleti’nde yaşanan olumsuzluklardır. Bununla birlikte Osmanlı Devletinden kalan borçların ödenmesine devam edilmiştir (Palamut ve Giray 2001: 25).

Türkiye’de iç borçlanmaya ilk kez 1933 yılında “Ergani İstikrazı” adı altında Fevzipaşa-Diyarbakır Demiryolu hattının inşası için tahviller çıkarılarak başvurulmuştur. Bu dönemde “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı” uygulamaya konulmuştur (İnce 2001: 118).

1946-1950 yılları arasında iç borçlanma yatırım faaliyeti gibi alanların finansmanı dışında, bütçe açıklarının finansmanı için kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye, 1947 yılında Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’na (IMF) üye olmuştur. Bunun da etkisiyle bu dönemde dış borçlarda bir artış gözlenmektedir. 1948 yılında yapılan devalüasyonla 1.67 Lira 1 Amerikan Doları (USD) 2.8 TL’ye eşitlenmiştir (Palamut ve Giray 2001: 26).

1950-1960 yılları arasında kamu finansman ihtiyacını dış borçların yanında zorunlu iç borçlarla da karşılamıştır. KİT’ler Hazine’den aldıkları hazine kefaletine haiz bonoları Merkez Bankası aracılığı ile likide çevirmiştir. Dönemin toplam iç borçlanma senetlerinin Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)’ye oranı hemen hemen %12 düzeylerinde gerçekleşmiştir (Ulusoy 2004: 96).

Bu dönemde dış borçlarda da bir artış görülmektedir. Dış borçlanma görülmemiş bir hızla artmış, Türkiye 1958 yılında ilk defa moratoryum ilan etmiştir

(Palamut ve Giray 2001: 27). Dış borçlar daha çok özel sektörün yabancı ülkelerle yaptığı anlaşmalar doğrultusunda aldığı borçlardan oluşmuştur.

1960-1970 yılları arasında karşılaşılan ilk durum 27 Mayıs 1960 yılında yaşanan askeri ihtilaldir. Bu dönemin en önemli iki ekonomik gelişimi de 22 Ağustos 1960 yılında yapılan devalüasyon ve planlı dönemin başlangıcı olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulamaya geçirilmesi olmuştur (İnce 2001: 121).

1963 yılından itibaren Türkiye ekonomisinde planlı dönem olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır. Geçmiş dönemde uygulanan politikadaki başarısızlıklar planlı kalkınma fikrini gündeme getirmiştir. 1961 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti milli, demokratik, laik ve sosyal bir devlet olarak tanımlanarak sosyal düşünceler iktisat politikasında eskiye nazaran daha büyük bir önem kazanmıştır. Anayasa'nın 41.maddesi devlete kalkınma planları hazırlama ödevini vermiştir. Planlar hazırlanırken kamu ve özel kesimlerin ekonomik ve sosyal gelişmeye ortak hizmet etmeleri, planların makro düzeyde olması ve beşer yıllık dönemler için yapılması kararlaştırılmış, ayrıca gelecek 15 yılda meydana gelmesi beklenen ekonomik gelişmelerin de göz önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmıştır (Oğuz ve Bayar 2003: 17).

1960-1980 döneminde bireyler ve özel kuruluşlar birikimlerinin yetersizliği nedeniyle iç borçlanma senetlerine ilgisiz kalmışlardır. İç borçlanmada gönüllü borçlanma yerine, zorunlu borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Bu dönemde Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma ön plandadır. İç borç yükünün azalması devlete borçları geri ödemede avantaj sağlamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumları'nın tahvil satın almak zorunda bırakılması borç yükünün bu kurumlara aktarılmasına sebep olmuş ve kurumların birikimleri tükenmiştir (İnce 2001: 127).

1970-1980 arası dönemde de kamu harcamalarının finansmanında borçlanmaya gidilmiştir. Kamu kesiminin ihtiyaç duyduğu ek finansman genellikle Merkez Bankası'ndan karşılanmıştır (Eker ve Meriç 2000: 275-277).

Türkiye, 1970'lerde petrol fiyatlarının artışına ayak uydurmaya çalıştıysa da başarılı olamamıştır. Petrol fiyatlarındaki artış Türkiye'nin dış kaynak ihtiyacını arttırmıştır. 1970'lerin sonuna doğru hükümetin Dünya Bankası (IBRD) ve IMF'ten kredi sağlayamaması sonucu kısmen zorunlu iç borçlanmaya başvurulmuştur. Böylece iç borçlanma hızlı bir şekilde artmıştır (Palamut ve Giray 2001: 29).

### 2.5.2. 1980-1990 ARASI DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER

1970'li yılların sonlarında Türkiye'de sosyal ve ekonomik sorunlar en üst düzeye gelmiştir. Döneme damgasını vuran ekonomik uygulama 24 Ocak Kararları (1980) olmuştur. Siyasi gelişmeler sonrasında kararlar uygulamaya konmuştur.

Programın hedefleri, enflasyonu önleyerek, serbest piyasa ekonomisini canlandırıp üretimi arttırmak ve dış rekabeti canlandırmaktır. Kısa dönemli politikalar demeti biçiminde oluşturulan ekonomik istikrar politikalarının ana amaçları şu şekilde özetlenebilir: (Demircan 2004: 4)

- Üretim sektörüne devletin müdahalelerini azaltarak önceliği piyasa mekanizmasına, rekabete, özel girişime ve dolaylı devlet teşviklerine vermesi
- İthal ikameciliği yerine ihracat teşvik politikasının uygulanması ve bu nedenle ihracat kazançlarının vergi dışı tutulması
- Yabancı sermaye yatırımları için konulmuş engellerin azaltılmasıdır.

1980 yılına gelene kadar, hazinenin borçlanma işlemleri iktisadi teşekküller, Hazine ve Merkez Bankası arasında gerçekleştirilmiştir. Kamu iktisadi teşekküllerinin ihtiyaçları hazine kefaletine haiz bonolarla karşılanmış ve Merkez Bankasında, borçlusu hazine olan kıymetli kağıtlar birikmiştir. Hazine KİT'lere yapması gereken yardımı kendi değerli kağıtlarıyla ödemiştir. Hazinenin ihtiyaç duyduğu anlarda Merkez Bankasına başvurması kısa vadeli avans kullanımının

aşılmasına neden olmuştur (Eker ve Diğerleri 2000: 326). 1980 ekonomik istikrar kararlarıyla bütçe açıklarının kapatılmasına ve KİT'lerin hazineye getirdiği yükün ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır.

Ancak, özellikle 1980 sonrası iktidara gelen hükümetin sık sık borçlanmaya başvurması alınan bu kararlardan sapılmasına neden olmuştur. Nitekim 1981-1983 kamu kesiminin finansman ihtiyacını karşılamak için iç borçlanmaya gidilmesi borçlanmanın hızla artmasına neden olmuştur (Sakal 2003: 174).

**Tablo 1: İç Borç Stokunun Dağılımı ve Önceki Yıla Göre Artış Yüzdeleri (1980-1990)**

Yıllar	Tahvil/Toplam Borç Stoku (%)	Bono/ Toplam Borç Stoku (%)	Konsolide Borçlar/Toplam Borç Stoku (%)	KVA/Toplam Borç Stoku (%)	Önceki Yıla Göre Toplam İç Borçlardaki Artış (%)
1980	19.5	6.8	46.6	27.0	-
1981	16.1	8.9	51.3	23.6	37
1982	13.9	11.4	54.9	19.8	35
1983	11.3	1.7	76.2	10.7	137
1984	11.4	7.3	69.8	11.4	46
1985	14.8	7.0	66.7	11.4	50
1986	14.4	7.8	67.8	9.9	51
1987	13.9	11.2	66.7	8.2	64
1988	17.2	8.9	66.6	7.3	65
1989	25.9	8.4	59.6	6.1	47
1990	39.4	9.6	46.0	5.0	36

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Hazine İstatistikleri 1980-2002**, Ankara: Ağustos 2003, s.67-70'ten ve DPT, **Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)** (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-98>) yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 1'de hazine bonoları, devlet tahvilleri, kısa vadeli avanslar, çeşitli kaynaklar veya konsolide borçlardan oluşan iç borç stokunun, 1980-1990 yılları arasında ne şekilde geliştiği ve bir önceki yıla göre artış yüzdeleri görülmektedir. 1980 yılında 721 milyar TL olan iç borç stoku 1981 yılında 991 milyar TL'ye yükselmiş ve bu artış 1990 yılına kadar devam etmiştir. 1983 yılında önceki yıllara

göre %137'lik bir artış söz konusudur. 1980-1990 yılları arasında tahvil, bono, konsolide borçlar ve kısa vadeli avansların seyri düzensizdir. Genel olarak tahvil ve bonolarda artış görülürken; konsolide borçlar ve kısa vadeli avansların azaldığı gözlenmektedir (Saraçoğlu 2002: 58). Özellikle bu dönemde borçlanma ihtiyacındaki artış ve kamu finansman ihtiyacının borçlanma ile karşılanması iç borç stokunun büyümesinde etkili olmuştur (Sakal 2003: 174).

1983 yılında 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile borç ve nakit yönetimi bütçe yönetiminden ayrılarak bu yetkiler yeni kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na devredilmiştir (Kesik 2003: 4).

1980 sonrası dönemin ilk yıllarında Merkez Bankası kısa vadeli avanslarından yararlanarak, enflasyonu kamu finansman aracı gibi kullanmıştır. 1986 yılından itibaren de iç ve dış borç anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır (Demircan 2004: 10). 1980-1990 döneminde borçlanma ihtiyacı artış göstermiştir.

**Tablo 2: İç Borç Miktarları ve Faiz Ödemeleri (1980-1990)**

Yıllar/ Dönemler	İç Borçlanma Stoku (Milyar \$)	Faiz Ödemeleri (Milyon \$)
1980	4,3	270,8
1981	3,6	288,3
1982	4,5	205,7
1983	10,5	503,6
1984	8,6	415,9
1985	12,15	486,3
1986	13,91	1.053,0
1987	16,91	1.920,9
1988	15,70	1.742,3
1989	18,14	2.242,6
1990	19,53	3.840,8
<b>Toplam</b>	<b>127,84</b>	<b>213.248,4</b>

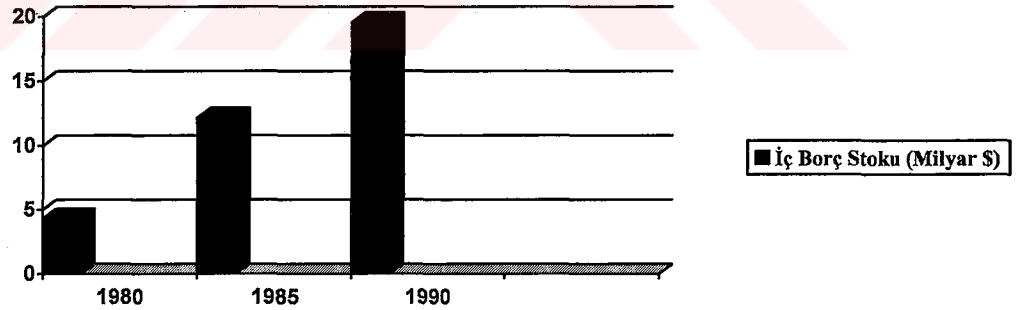
**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, hazırlanmıştır..

<http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik-borc.htm>, yararlanılarak

İç borç anapara taksidi ve iç borç faiz ödemesi toplamı, iç borç servisini<sup>4</sup> oluşturmaktadır. Borçların vadeleri sonunda anaparaları faizlerle birlikte ödenmelidir. Borçların ödenmesinde en büyük kaynak vergilerdir. Vergilerin kaynağı ise GSMH'dır (Saraçoğlu 2002: 66). Dolayısıyla vergilerin, toplam gelirlerin ve GSMH'nın ne kadarının borçlanma için kullanılacağını bilmesi büyük önem taşımaktadır. Tablo 2'de iç borç miktarları ve faiz ödemeleri gösterilmektedir.

Tablo 2'den görüleceği üzere, Türkiye'de iç borç stoku miktarlarına baktığımızda 1980 yılında 4,3 Milyar \$ olan borç stoku, izleyen yıllarda giderek artmıştır. İç borç stokunun artışına paralel olarak faiz ödemeleri de artış göstermiştir. İç borç servisi / GSMH oranına bakarsak, 1980-1990 yılları arasında GSMH'nın ortalama %5'lik kısmı iç borç servisine ayrılmaktadır. 1983 yılında hükümet kamu finansmanında bütçe dışı fonlara başvurmuştur. Yaklaşık 130'u aşkın fonun denetim dışı kullanımı bütçe açıklarını ve borçlanmayı artırıcı etki yaratmıştır (İnce 2001: 128).

**Grafik 1: 1980-1990 Dönemi İç Borç Stoku (Milyar \$)**



**Kaynak:** Tablo 2'deki veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 1'de 1980-1990 döneminde iç borç stokunun yıllara göre dağılımı yer almaktadır. Görüleceği gibi 1990'lı yıllara doğru iç borç stokunun artışı devletin

<sup>4</sup>Borç servisi, devlet iç borcu ve devlet dış borcundan doğan anapara ve faiz ödemeleri ile borçlara ilişkin iskonto giderleri ile ticaret ve diğer ödemeleri kapsamaktadır (Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun 2002). Net borçlanma ise yıl içinde yapılan iç ve dış borçlanmalar ile yıl içinde vadesi gelen ana para ödemelerinin farkıdır (TC. Hazine Müsteşarlığı 2004: 74). Net borçlanma miktarı devletin yıl içerisindeki toplam borç yükündeki artışı belirttiği için önem teşkil etmektedir.



finansman ihtiyacını karşılamak için iç borçlara daha çok ağırlık verdiğinin bir göstergesidir.

1983-1987 yılları arasında dış ve iç borç artış eğilimi göstermektedir. 1983 yılından sonra hükümet tarafından bütçe dışı kaynaklardan harcama yapmaya ağırlık verilmesi dönemin olumsuz gelişmelerindedir. 1987 yılında yaşanan siyasi gelişmeler ve seçim sonrası belirlenen sıkı maliye ve para politikaları ve harcamaların kısılması nedeniyle borç miktarında azalmalar başlamıştır. 1987-1988 yılları arasında değişim oranı oldukça düşüktür. Bu durum 1989 yılına kadar bu şekilde devam etmiştir. Ancak 1989 yılında serbestleşen sermaye hareketleri dolayısıyla miktar, artış eğilimi göstermektedir (Demircan 2004: 11-12).

İç borçların alıcılarına bakılacak olursa, 1987-1990 yılları arasında bankalar, resmi kuruluşlar, özel sektör ve tasarruf sahiplerinin borçlanmaları incelendiğinde iç borçlanmada tahvil ve bono alıcıları arasındaki en büyük pay bankalara aittir. Örneğin 1987 yılında bankalar iç borçlanmada %77,7'lik bir paya sahipken 1990 yılında bu oran %85,9'a yükselmiştir. Bankaları resmi kuruluşlar ve özel sektör izlemektedir. Tasarruf sahipleri 1987 yılında %0,2'lik bir oranda iç borç senetlerini alırken, bu oran giderek azalmış ve %0'lık bir düzeye gelmiştir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 73).

Hazine 1991 yılını da kapsamak üzere 1990 yılının ikinci yarısında ilginç bir uygulamaya girmiştir. "Mali Program" olarak da bilinen uygulama bütçe açıklarının, Hazine borçlanmasıyla karşılanması yerine optimum bir borçlanma miktarı veri kabul edilerek, kamu gelirlerinin artırılması, giderlerinin azaltılması veya her ikisinin de uygulanması yoluyla Hazine borçlanmasını azaltmak ve böylece özel kesimin borç verilebilir fonlar piyasasının dışına itilmesinin de önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak program özellikle vergilerin artırılması nedeniyle uygulanamamıştır. Aynı dönemde Merkez Bankasının uyguladığı para programı ile borçlanma gerileme gösterse de 1990 yılından sonra yine artış eğilimine girmiştir (Eğilmez 1997: 93). Son olarak, 1983-1990 yılları arasındaki borçlanma politikası ve iç-dış borçlardaki gelişim, Tablo 3 yardımıyla özetlenebilir.



**Tablo 3: 1983 ve Sonrası Dönemde Borçlanma Politikası, İç ve Dış Borç Gelişimi**

1983 ve Sonrası Dönemde Uygulanan Borçlanma Politikaları	İç ve Dış Borç Gelişimi
Serbestleşme politikası	Kısa vadeli dış borçlarda artış
Yerel Yönetimler, Kit ve Fonlara Borçlanma Yetkisi Verilmesi	Dış borçlarda artış
Dış Borçlarda Serbestleşme	Döviz tevdiat hesabı uygulaması
Hazine Müsteşarlığı'nın Kurulması	İç-Dış Borç Yönetimi
Merkez Bankası'ndan Kısa Vadeli Avans Kullanımı	Enflasyon
Bütçe Dışı Fonlarda Artış	Denetim sorunu
Borç Ödemelerinin Bütçe Dışına Alınması (1986)	Denetim sorunu
Sıkı Maliye Politikası (1987)	Borç yükünde azalma
Finansal Liberasyon (1989)	Borç yükünde artış

**Kaynak:** Esra Siverekli Demircan, "Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni", T.C. Muğla Üniversitesi İİBF Tartışma Tebliği No:2004/02 , Muğla: 2004, s.11 yararlanılarak düzenlenmiştir.

1983 yılında yapılan seçimler sonrasında serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi hedeflenmiş; genellikle haberleşme, enerji, konut gibi bir takım altyapı çalışmalarının finansmanında dış borçlanmaya gidilmiştir (Demircan 2004: 12). 1987 yılında sıkı maliye politikası sayesinde borç yükünde azalma meydana geldiyse de bu durum diğer yıllarda borç yükündeki artışlarla devam etmiştir. Özellikle 1990 ve sonrası dönemde iç borçlarda yaşanan önlenemez artış, ekonomide büyük çaplı krizlere yol açmış ve böylece Türkiye kendini bir borç çıkmazında bulmuştur.

### 2.5.3. 1990 SONRASI DÖNEMDE İÇ BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER

Türkiye'nin 1990'lı yıllara ilişkin kamu finansman politikasına bakıldığında, sürekli büyüyen kamu açıklarının ağırlıklı olarak iç borçlanma ile finansmanı şeklinde özetlenebilir. Kamu harcamalarındaki denetimsiz artış, kamu gelirleri ile karşılanamadığı için, kamu açığının milli gelirdeki payı 1990'larda %12 düzeyine kadar yükselmiştir. Bu yıllarda kamu giderlerinin finansmanında dış borçlanma önemli bir paya sahip değildir. Çünkü 1994 yılında yaşanan ekonomik krizden ve Türkiye'nin kredi notunun düşürülmesinden sonra dış borçlanma olanakları

kısıtlanmış ve bu durum iç borçlanmaya ağırlık verilmesine sebep olmuştur (Alpan 2000: 63-64).

1992 yılında Bütçe Kanunu'nun 33/a maddesinde yer alan hükümlerle, maliye bakanına kanunda yazılı olan miktarın bir katı fazlasına kadar borçlanmaya gidebilme yetkisi verilmiştir (İnce 2001: 130).

İç borçlanma ihtiyacı yıllar geçtikçe artış göstermiştir. 1980-1985 döneminde toplam finansman açığının %15'i iç borçlanma ile karşılanırken, bu dönemden sonra borçlanma ihtiyacı artmış, 1993 yılında %27.1'e kadar ulaşmıştır. 1994 krizinden sonra hazinenin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma sınırının daraltılması ve 1998'e kadar 3'e düşürülmesi borçlanmanın tamamıyla hazine bonosu ve devlet tahvillerine yönelmesine yol açmıştır. Bu dönemden sonra finansman açıklarında dış borçlanmaya ağırlık verilmiştir (Sakal 2002: 42).

Türkiye ekonomisi 1986 yılından başlayarak artan oranda bir finansman krizine sürüklenmiştir. Devlet vergi gelirlerini arttıramamış, özel sektörün tasarruf fazlasını borçlanarak kendine transfer etmiştir. Bu transfer faiz oranını yükseltip borçlanmayı katlamıştır. Bu dönemde borçlanma iç borçlarla gerçekleştirilmiştir. 1994 yılında ise kamu finansman politikasının enflasyonist bir politikaya aracılık etmesi finansman krizine yol açmıştır. Krizin temel faktörleri; borç vadesinin kısalığı, borçlanmanın %90'nının bankacılık kesiminden yapılması ve ödünç alınan fonun sadece kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmasıdır (Atamtürk 1994: 31-34).

1994 krizinin ardından alınan 5 Nisan Kararlarının uygulanması ile kısa bir süre iç borçlanma yönünden, hazine bonolarının sürelerinin uzatılmasına ve faizlerinin düşürülmesine çalışılmıştır. Bu dönemde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aldığı avans miktarı azalmıştır. 5 Nisan Kararları ekonomi üzerinde iyileştirici etkiler yaratsa da, iç borç stoku hızlı bir şekilde artmış ve iç borç krizi 1999 yılı Aralık ayında imzalanan istikrar programına kadar devam etmiştir (Demircan 2004: 27).

**Tablo 4: 1991-1999 Döneminde Borçlanma Durumu<sup>5</sup>**

%

Yıllar	İç Borç / GSMH	Dış Borç / GSMH	Toplam Borç /GSMH
1991	17,30	33,63	49,02
1992	17,60	35,16	52,76
1993	17,90	37,71	55,6
1994	20,60	48,9	69,46
1995	17,30	43,1	60,43
1996	21,00	43,41	64,43
1997	21,40	44,03	65,41
1998	21,90	46,91	68,82
1999	29,30	55,54	84,83

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, MB: Bütçe Gerekçeleri ve Ekonomik Raporlar'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 4'de de görüldüğü gibi iç borçlanma 1991-1995 yılları arasında giderek artan bir trend göstermiştir. 1995 yılında yaşanan gelişmeler ve 1995-1999 yılları arasında yaşanan siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle iktisadi programların yeterince uygulanamaması ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiştir. Kısa vadeli avanslara ise 1998 yılından itibaren başvurulmamıştır.

Toplam borçların GSMH'ye oranı yıllar itibariyle artış göstermiştir. Bu artış özellikle 1994 krizinin yaşandığı dönemde ve 1999 yılında daha yüksektir. 2000 yılında da bir kriz yaşandığı düşünülürse krizlerin borçlanmayı arttırdığı vurgulanabilir. Aynı yıllar iç borç-GSMH oranının da diğer yıllara nazaran arttığı gözlenmektedir.

1999 yılında iç borç stokunun GSMH'ye oranı %29'a ulaşmıştır. Bu oran 1980 yılında %10, 1990 yılında %14 ve 1998 yılında %22 olarak gerçekleşmiştir. İç borç yükünün artmasının temel nedeni kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulmasıdır. İç borçlanmanın maliyetleri ise dış borçlanmaya göre daha fazladır. Yüksek reel faizler de iç borçlanmayı arttırmıştır (Sayıştay 2000: 117).

<sup>5</sup> 1999 sonrası dönem Tablo 6'da inceleme konusu yapılacağından adı geçen tabloda değinilmemiştir.

Türkiye, 2000’li yıllarda, tekrar siyasi ve devlet destekli borçlanma sürecine girmek mecburiyetinde kalmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) öncülüğünde hazırlanan programlar enflasyonu düşürmeyi ve ekonomide büyümeyi sağlamayı amaçlamıştır. Ancak bankacılık kesiminin zayıflaması ve uluslararası piyasalarda yaşanan dalgalanmaların etkisiyle 2000 yılı Kasım ayında faiz oranlarının yükselmesi, borsadaki hızlı düşüşler Kasım krizini doğurmuştur (Erdem 2001: 16). 2000 yılında tüm vergi tahsilatının hemen hemen tamamı iç borç faiz ödemelerine gitmiştir (Ertuna 2001: 36).

Kasım 2000’den itibaren dış piyasalarda borçlanma olanağı görece olarak gerilemiştir. 2001 yılı borçlanma programını etkileyen başlıca olaylar ise, Şubat 2001 tarihinde yaşanan kriz, uluslararası sermaye piyasalarındaki güç ekonomik koşullar ve 11 Eylül’de ABD’de yaşanan terörist saldırı olmuştur (Demircan 2004: 35). Şubat 2001 krizi geçmiş krizlerden daha yaygın ve derin olmuştur. Özellikle 2000-2001 krizleri sonucu Türkiye, iç borç yükümlülüklerini dış kaynak kullanmadan karşılayamaz duruma gelmiştir (Ekzen 2003: 634).

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ardından 15 Nisan 2001 tarihinde, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya geçirilmiştir. Böylece Türk Lirası serbest dalgalanmaya bırakılmış ve ekonomik hedefler yeniden belirlenmiştir. Programa göre, o zamana kadar yaşanan krizlerin temel unsurları; sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması, mali sistemin sağlıksız yapısı ve diğer yapısal sorunlarda kalıcı çözümler bulunamamış olmasıdır (Akalin 2001: 604).

1992-2003 yılları arasında iç borç stokuna bakıldığında iç borç stokunun yıllar itibariyle giderek arttığı görülmektedir. Özellikle 2001 yılında bu artış daha da üst seviyelere çıkmaktadır (Bkz: Tablo 5).

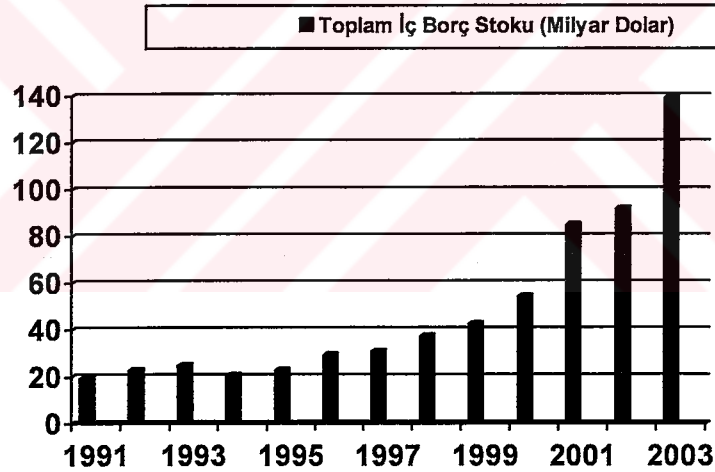
**Tablo 5: 1999-2003 Yılları Arasında İç Borç Stoku**

Milyar \$

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003
Toplam İç Borç Stoku	42,44	54,22	84,86	91.691	139.262

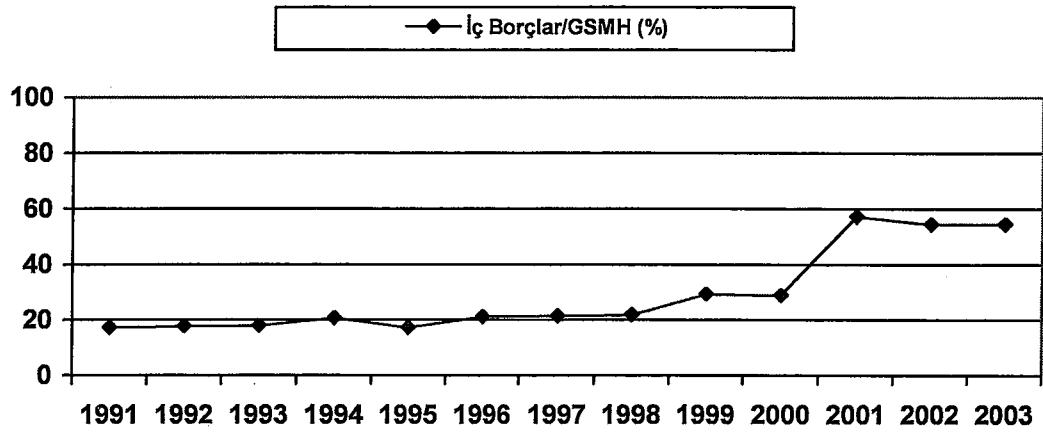
**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, *Ekonomik Göstergeler*, Ankara: Ocak 2004, s..

Grafik 2’de 1990-2003 döneminde iç borç stoku gösterilmiştir. 2001 ekonomik krizinin yaşandığı 2001 yılında stokta gözle görülür bir artış vardır. İzleyen yıllardaki artışın nedeni ise alınan önlemlerin uygulama sonuçlarının zaman almasıdır.

**Grafik 2: 1991-2003 Döneminde Toplam İç Borç Stoku (Milyar \$)**

**Kaynak:** Tablo 4 ve 5 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 3’te ise 1991-2003 döneminde iç borçların GSMH’ye oranı gösterilmektedir. Buna göre özellikle kriz zamanlarında iç borçların GSMH’ye oranında bir artış olduğu söylenebilir. En önemli artış 2001 ekonomik krizi ile birlikte gerçekleşmiştir.

**Grafik 3: 1991-2003 Döneminde İç Borçlar/GSMH(%)**

**Kaynak:** Tablo 4 ve 5 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2002 yılında yapılan seçimlerle beraber Hazinesin iç borçlanma maliyetleri düşmüş ve borçlanma vadeleri uzamıştır. Tek parti iktidarının olduğu bu dönemde, yatırımcıların Türkiye'ye yönelik güvenleri artmıştır. Bu durum dış borçlarda da olumlu bir eğilimin başlamasını sağlamıştır. IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun onayladığı dördüncü gözden geçirmeye ilişkin Ek Niyet Mektubu'nda borçlanma politikalarına yer verilmiştir. Böylece risklerin azaltılarak, 2003 yılı finansman durumunun iyileştirilmesi için piyasa koşulları elverdiğince itfa miktarlarının üzerinde borçlanılacağı, Merkez Bankası nezdinde Hazine mevduatının yüksek tutulması politikasının devam edeceği vurgulanmıştır. Aynı zamanda yeni Borç Yönetimi Kanunu çerçevesinde kısa vadeli borçlanma ve ödünç vermeye yönelik bir nakit yönetim mekanizmasının geliştirilmesi yönünde çaba sarf edileceği belirtilmiştir (Demircan 2004:36-37).

2003-2004 yılında iç borçlanma ve vadelerine bakılacak olursa, 2003 yılında ortalama vade süresi 290 gün, 2004 yılı Mart ayı verilerine bakılırsa bu sürenin 433 gün olduğu görülmektedir (DPT 2004: 19). 2004 yılında bütçe kanunlarında belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark, net borçlanma limiti 45.8 katrilyon olarak hesaplanmıştır. 2004 yılının ilk çeyreğinde toplam 42 katrilyon TL seviyesinde iç borçlanma gerçekleştirilmiştir (Bkz: Tablo 6).

2004 yılının ilk üç ayında gerçekleştirilen iç borç servisi, 31.5 katrilyon TL'si anapara, 13.0 katrilyon TL'si faiz olmak üzere toplam 44.6 katrilyon TL'dir (Hazine Müsteşarlığı 2004:4-5).

**Tablo 6: 2003-2004 Döneminde Net İç Borçlanma ve Vadesi**

Yıllar	Vadesi (gün)	Net İç Borçlanma
2003	290	77.1
2004*	433	41.9

\* 2004 yılı Mart ayı verileri.

**Kaynak:** DPT Ekonomik Gelişmeler, 2004, Hazine Müsteşarlığı Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2004 yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sonuç olarak 1990 sonrası dönemde iç borçlanma giderek artmaya devam etmiştir. Özellikle 2001 yılındaki artış diğer yıllara nazaran daha da yüksek gerçekleşmiş ve ekonomik istikrarı derinden zedeleyici etkiler yaratmıştır. 2003 yılında iç borç stokundaki artış bu dönemin öncesinde yaşanan ekonomik krizlerin ortaya çıkardığı kamu finansman dengesindeki bozuluktan kaynaklanmıştır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI DÖNEMDE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER

Gelişmekte olan ekonomilerde karşılaşılan en büyük sorun ekonomik krizlerdir. Bu ülkelerde ekonomik sistemle çelişen politikalar yürürlüğe konmakta, ancak ekonomik kalkınma ve istikrar bir türlü sağlanamadığı için ekonomi kriz ortamına sürüklenmektedir. Türkiye ekonomisi için de durum aynıdır.

1990'lı yıllara gelindiğinde Türk finansal yapısı bozulmaya başlamıştır. 1994 yılından başlayarak ard arda gelen krizler Türkiye ekonomisinin geri dönülmez bir batağa saplanmasına neden olmuştur. Bu bölümde 1990'lı yıllardan günümüze Türkiye ekonomisinin genel durumuna ve tezin konusuyla bağlantılı olarak Türkiye'de 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin nedenlerine, alınan önlemlere ve uygulama sonuçlarına değinilecektir.

#### 3.1. 1994 KRİZİ

Türkiye'de 1990 sonrası dönemde finansal yapının bozulmasıyla beraber ekonomi geri dönülmez bir yapıya sürüklenmeye başlamıştır. 1990'lı yıllara Türkiye, ekonomik tedbirlerin alınması ve reform uygulamaları ihtiyacıyla girmiştir. Ancak yeni reformlara gidilmediği gibi mevcut yapı da bozulmaya başlamıştır.



1993 yılının ikinci yarısında kamunun fon talebinin arttığı bir ortamda faiz oranlarının düşürülmesine çalışılmıştır. Ancak başarı sağlanamamış, borçlanma artmış, döviz kuru yeni duruma göre ayarlanamamıştır.

Tüm olumsuzlukların neticesinde 1994 yılında Türkiye ekonomik krizle karşı karşıya gelmiştir. Aşağıda 1994 Krizinin nedenleri, 5 Nisan Kararları ve 5 Nisan Kararlarının uygulama sonuçları üzerinde durulacaktır.

### 3.1.1. 1994 KRİZİNİN NEDENLERİ

Türkiye, 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle sermaye girişlerine maruz kalmıştır. Bunun sonucunda ulusal para hızla değer kaybetmiş ve cari açık artmaya başlamıştır. 1990 yılında açıklanan ekonomi politikası kamuoyunda olumlu sonuçlar doğursa da 1991 yılında Körfez Savaşı'nın başlamasıyla Türkiye ekonomisi gerileme göstermiştir (Kansu 2004: 158).

1994 yılına gelindiğinde kamu maliyesi göstergelerine göre; genel ve katma bütçeler, fonlar, KİT'ler ve sosyal güvenlik kuruluşları bir iflasın içine girmiştir. İşte 1994 yılında patlak veren ekonomik krizin de temelinde, 1991–1993 döneminde açık veren kamu bütçesinin finansmanı için gerekli tahvil ve bono satışının yapılamaması yatmaktadır (Kansu 2004: 159).

1994 yılının başlarında Türkiye, Cumhuriyet tarihinin en büyük cari açığı ve kamu açığı ile karşılaşmıştır. Aşırı spekülâtif sermaye girişi ekonomik dengeler üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Türkiye'yi krize sürükleyen bir diğer noktada siyasi otoritenin uyguladığı yanlış politikalar olmuştur.

1993 yılının ortalarında hükümet, faiz yükünün yüksek olması nedeniyle uygulanacak politikaların asıl hedefinin faiz oranlarını düşürmek olduğunu açıklamıştır. Bunun neticesinde de ekonomiye likidite enjekte edilmiştir. Ekonomideki yüksek likidite ve düşmesi beklenen faiz oranları döviz talebi arttırmıştır. Öte yandan yüksek cari açık da devalüasyon beklentilerini

kamçılığından döviz talebini arttırıcı etki yaratmıştır ( Kepenek ve Yentürk 1994: 484-485).

Dövizde olan talep artışı karşısında Merkez Bankası, döviz rezervlerini azaltarak bir yandan döviz piyasalarında istikrarı sağlamaya çalışırken, diğer taraftan da Hazine'ye kısa vadeli bir finansman imkanı yaratmaya çalışmıştır. Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemleriyle döviz ve TL. piyasalarına yaptığı müdahaleler kur ve faiz oranlarını istikrara getirmeyi amaçlasa da bu arada döviz rezervlerinin azalması ülkeyi geri dönülmez bir krizin içine itmiştir (Parasız 1998: 367).

Ocak 1994'te döviz kuru 19 000 TL/\$, Merkez Bankası rezervleri 7 milyar dolar iken, Nisan 1994'te döviz kuru 38 000 TL/\$'a çıkmış, uluslararası rezervler ise 3 milyar dolara düşmüştür. Dövizde olan talebi önlemek ve kısa vadeli kamu borçlarını ödemek için 1994 Mayıs ayında hükümet yüzde 400 faizli borçlanma kağıtlarını piyasaya sürmüştür; bu durum faiz oranlarının daha çok yükselmesine sebep olmuştur. Sonuç olarak Türkiye, ücretlerin düşürüldüğü, işsizliğin arttığı, yüksek devalüasyonun ve kronik enflasyonun yaşandığı ve sonrasında ekonomik dengeleri tekrar sağlamak amacıyla 5 Nisan Kararları olarak adlandırılacak önlemler paketinin oluşturulacağı bir dönem içine girmiştir (Kepenek ve Yentürk 1994: 485).

### 3.1.2. 1994 KRİZİ SONRASI ALINAN ÖNLEMLER VE 5 NİSAN KARARLARI

1994 yılında Türkiye ekonomisinin krize sürüklenmesi neticesinde hükümet bir süre hareketsiz kalmış, 5 Nisan tarihinde ise krizle mücadele programını açıklamıştır. Nisan ayı sonrası döviz kurları yavaş bir artış seyrine sokulmuş, hazine bonusu faizleri %400 seviyelerine çıkarılmış, kredi faizleri %1000'lere ulaşmış, ücretler yarı yarıya düşmüş, yatırımlar tamamen durmuş, milli gelir 1994 yılında %6 azalmıştır. Uygulanan program nedeniyle toplanan ek vergiler gelir dağılımını iyice bozmuştur (Ertuna 2001: 493).

5 Nisan Kararları IMF ile işbirliği yapılarak hazırlanmıştır. 5 Nisan Kararları'nı özetlemek gerekirse; bu kararlar konjoktürel amaçlı ve yapısal amaçlı kararlar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Konjoktürel kararlar, döviz kuru, ücret ve fiyat politikalarını, merkez bankası ve bankacılık sektörünü, sermaye piyasasını, kamu sektörünü, dış ticareti, tarım destekleme politikasını ve toplumsal mali dayanışma ve yeni vergileri içermekteydi (Parasız 2001: 376-382).

Konjoktürel kararların bir bölümünü oluşturan döviz kuru, ücret ve fiyat politikalarını kısaca özetlemek mümkündür. Buna göre birinci hedef uluslararası piyasalarda güvenin tekrar kazanılması, rezervlerin güçlendirilmesi böylece ödemeler dengesinin iyileştirilmesidir. Bunu sağlamak için döviz kurunun hedeflenen enflasyon oranıyla uyumlu bir şekilde gelişmesi gerekmektedir. KİT ürünlerinin fiyatlarında yapılan ayarlamalardan sonra yıl boyunca yeni zam uygulamasına gidilmeyecektir. Diğer bir husus ise, özel sektör ve işçi kesiminin orta dönemde kendi çıkarlarına uyan bir ücret ve fiyat disiplini kabul etmeleridir. Böylece toplu iş sözleşmelerinde geriye dönük endekslemeden vazgeçilmiş, ileriye dönük bir bakış açısı getirilmiş olmaktadır. Sonuç olarak, ekonomik birimlerin hesaplarının ileriye dönük yapılması, geçmiş enflasyonun toplumun hafızasından silinmesine çalışılması temel amaçlar olmuştur (Eroğlu ve Albeni 2002: 196).

Merkez Bankası ve bankacılık sektörüyle ilgili alınan kararlar ise, Merkez Bankası, kamu kredilerindeki genişlemeyi gidermek üzere para arzını çoğunlukla açık piyasa işlemleri aracılığıyla kontrol altına almaya çalışmıştır. IMF ile yapılan stand by anlaşmasının ardından orta vadede fiyat istikrarını sağlayacak bir parasal program hazırlamıştır. Bu program ile Merkez Bankası, Hazine ve diğer kuruluşlara açtığı kredilere kısıtlamalar getirmiştir ve Hazine'nin kısa vadeli avans kullanımı bütçe ödeneklerindeki artışın %12'si ile sınırlandırılmıştır. 5 Nisan Kararları doğrultusunda, döviz kurunun spekülasyonlardan etkilenmesini önlemek amacıyla günlük kurların tamamen Merkez Bankası tarafından değil; belirlenen bazı bankaların günlük kur ortalamaları alınarak tekrar Merkez Bankası tarafından belirlenmesine karar verilmiştir. Böylece döviz satışlarına kısıtlama getirilmiştir (Ener ve Demircan 2004: 116).

Sermaye piyasasıyla ilgili kararlara bakılacak olursa, yeni bir finansman aracı olarak gayrimenkul yatırım fonlarını ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarını düzenleyici tebliğler çıkarılmasına karar verilmiştir. Sermaye piyasası tarafından repo işlemlerine yeni bir düzenleme getirilmiştir (Parasız 1998: 369).

Kamu sektörünün yeniden yapılandırılması için kamu gelirlerinin artırılması, kamu harcamalarının da kısıtlanmasına karar verilmiştir. 1994 Nisan-Haziran dönemi bütçe uygulamasının titizlikle uygulanması büyük önem taşıyacaktır. Devletin gelir arttırıcı önlemleri şu şekilde özetlenebilir (Parasız 1998: 370) :

- Vergi denetimleri hızlandırılıp yaygınlaştırılacaktır. Böylece vergi ödemeyen kesimin bu alışkanlığına son verilecektir.
- KİT mal ve hizmet fiyatları döviz kurundaki artış ve piyasa koşullarına paralel olarak arttırılmıştır. KİT ürünlerinin fiyatları 6 ay süreyle dondurulacaktır. Özel sektör fiyat politikası kamu fiyat politikası dikkate alınarak yapılacaktır.
- Bütçe açıklarının kapatılması için, akaryakıt tüketim vergisinin bütçeye aktarılan kısmı %50'den %70'e, akaryakıt istikrar fonundan bütçeye aktarılan kısım ise %10'dan %25'e yükseltilmiştir.
- KİT'lerin Hazineye olan borçlarının bir an önce kapatılması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Kamu kuruluşlarının paralarını Merkez Bankası ya da Ziraat Bankası'nda değerlendirmeleri sağlanacaktır.
- Hazineye ait taşınmazlar hızla elden çıkarılacak; sosyal tesis, kamp, lojman vb. kira bedelleri rayiç seviyeye çıkarılacaktır.
- Yatırımları hızlandırma ödeneği kullanılmayacaktır.

5 Nisan Kararları çerçevesinde, ihracatı, turizmi, dış müteahhitliği ve döviz kazandıracak her türlü faaliyete önem verilmesi kararlaştırılmıştır. 1994 yılında Türk Eximbank kredi ve sigorta programlarının kapsamı genişletilmiştir. Avrupa Birliği ile

gümrük birliği anlaşması gerçekleştirilmiştir. Yabancı yatırımların arttırılmasına özelleştirilmenin hızlandırılmasına çalışılmıştır (Parasız 2001: 379-380).

Tarımsal desteklemeyle ilgili olarak, destekleme fiyatları dünya fiyatlarının üstünde tutulmasının ekim alanlarını aşırı genişlettiği, ürün fazlası oluşmasına neden olduğu saptanmış ve bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Devlet tarafından yapılan destekleme kapsamının şeker pancarı, tütün ve tahıllarla kısıtlanması öngörülmüştür. Destekleme fiyatlarının maaş ve ücretlerle uyumlu olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca tarımla ilgili kamu kuruluşlarının ve tarım satış birliğinin doğrudan veya dolaylı bir şekilde TCMB tarafından finansmana izin verilmemesi kararlaştırılmıştır (Kepenek ve Yentürk 1994: 487-488).

Kararlar kapsamında vergilerin arttırılması da öngörülmüştür. Gelir ve Kurumlar vergisi mükellefleri 1994 yılında beyan ettikleri matrahlar üzerinden – ücretliler hariç-ek vergi ödeyeceklerdir. Vergi güvenliğiyle ilgili yasa çıkarılacaktır. Belediyelerin vergi borçlarını ödemeleri sağlanacaktır. Kamu personeline yapılan tazminat ödemeleri azaltılacaktır. Net aktif veya eş değer matrah üzerinden bir defaya mahsus ek vergi alınacaktır. Motorlu taşıtlardan kasko sigorta değeri üzerinde olanlardan bir defalık ek vergi alınacaktır. 5 Nisan Kararları kapsamında para piyasasıyla ilgili olarak, bankaların ayıracakları munzam karşılıklar ve genel dispoñibilite oranları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Parasız 1998:373-374).

5 Nisan Kararlarının yapısal amaçlı kararlarının başında özelleştirme gelmektedir. Buna göre Tüpraş, Erdemir, Petrol Ofisi, Pektim, Turban, Havaş, D.B. Deniz Nakliyat, Et ve Balık Kurumu, Yem Sanayi, TEK, PTT, Sümerbank, Etibank, Karabük Demir Çelik Fabrikası, Türkiye Taş Kömürü Kurumu özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Yapısal amaçlı bir düzenleme olarak, KİT'lerin özel sektör kuruluşları gibi hacze, iflasa ve tasfiyeye açık olacağı düzenlemeler, KİT'lere ait tesislerin satılması, emekli sandığına ait gayrimenkullerin satılması, devlete borç yükü, aşırı istihdam vb.

getiren tesislerin kapatılması, özelleştirilecek kuruluşlarda istihdamın azaltılması gerçekleştirilecektir.

Kamu sektöründeki istihdamın rasyonel bir şekil alması ve fazla istihdamın önlenmesi, belediyelerin yeniden yapılandırılması, emlak vergisi matrahının yeniden değerlendirilmesi, mahalli idarelerin finansman sorununun çözülmesi, belediyelerde personel harcamalarının azaltılması, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bazı fonksiyonlarının il özel idaresine devredilmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak yaratmalarının sağlanması, Bağ-Kur aylık ödemelerinde primlere dikkat edilmesi, işyeri denetlemelerinin artırılarak sigortalıların sayısının ve dolayısıyla da SSK prim gelirlerinin artırılması, SSK'nın kira getirmeyen gayri menkullerinin satılması, SSK'nın birikmiş prim alacaklarının tahsilinin hızlandırılması gibi bir dizi yapısal önlem de 5 Nisan Kararları'nın kapsamındadır (Eroğlu ve Albeni 2002: 197-198).

### 3.1.3. 5 NİSAN KARARLARININ UYGULAMA SONUÇLARI

Türkiye 1994 yılında ekonomik istikrarın bozulmasıyla beraber bir kriz ortamına sürüklenmiştir. Bir taraftan Türk Lirası büyük oranda devalüe edilmiş, halkın birinci derecede tükettiği zorunlu tüketim maddelerine fazla miktarda zamlar yapılmış, bir defaya mahsus olmak üzere ek vergiler toplanmış ancak kamu harcamaları bir türlü azaltılmadığı için bütçe açıkları gittikçe artmıştır. Diğer taraftan artan bütçe açıklarını karşılamak için %400-%800'lere varan oranlarda kısa vadeli borçlanmalara başvurulmuştur (Palamut ve Giray 2001: 30).

Kriz ortamının ağırlaşması neticesinde hükümet bir dizi önlemler paketi olan 5 Nisan Kararları'nı hazırlamıştır. Bu programla ekonominin istikrara kavuşturulması ve istikrarın sürekli olması hedeflenmiştir. Ne var ki bütün önerilere ve reformlara rağmen program başarılı olamamıştır. Programla beraber yapısal değişikliklere gidilmiş ancak kamu harcamalarının önüne geçilememiştir. Kararlar kapsamında yer alan özelleştirme, tarım reformu, vergi reformu, sosyal güvenlik gibi önemli konularda mesafe alınamamış bunun sonucunda da Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredisi gecikmiştir. Ayrıca kapasite kullanım oranı nedeniyle yatırımlar artmamıştır.



5 Nisan Kararları ile birlikte fiyatlar %130 zamlanmıştır. Önceleri %13,6 oranında gerçekleşen devalüasyon sonraları %110 oranında artmıştır (Özgüven 2001: 59-60).

5 Nisan Kararları'nın sonrasında uygulanan istikrar programının üçüncü ayından itibaren aylık enflasyon hızı düşürülmüş, para ve döviz piyasalarında denge sağlanmış, Merkez Bankası döviz rezervleri arttırılmış, dış ekonomik gelişmelerde başarı sağlanmıştır. Ancak özelleştirme başta olmak üzere diğer reformların gerçekleşmemesi sonucunda tüm başarılar geçici olmuştur.

Kararların ardından memurlara sadece 200 bin liralık bir zam verilerek maaşları dondurulmuş, kamu yatırımları durdurulmuş, yılın ilk altı ayında büyüme hızı %4 gerilemiş, çalışanların %8'i işsiz kalmıştır. Bu durumdan en az etkilenenler ise sendikalı işçiler olmuştur. Kamuda çalışan 600 bin sendikalı işçiye 290 trilyon ödenirken, 1,6 milyon memura 270 trilyon ödenmiştir (Kaya 2001: 546).

1994 yılı bütçe açığına bakıldığında açığın 192 trilyon olduğu görülmektedir. 5 Nisan Kararlarıyla beraber açık 107 trilyon lira olarak revize edilmiş, 146 trilyon olarak gerçekleşmiştir. 1980'li yıllardan beri ilk kez bütçe açığı öngörülen hedefin altında gerçekleşmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranı %8.2 olurken, vergi gelirlerinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranı %15.1, konsolide bütçe giderleri Gayri Safi Milli Hasılaya oranı %23 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde vergi gelirleri ek vergiler sayesinde 600 trilyon liraya yaklaşmıştır (İl 1995: 82-83).

Kamu kesimi açığı içinde konsolide bütçe her zamanki gibi en büyük paya sahip olmuştur. İstikrar paketinin ardından alınan erken seçim kararı, Ekim 1995 tarihine kadar kısıtlanmış olan cari harcamaları yılın son aylarında çok arttırmıştır. Seçimler nedeniyle oluşan belirsizlik ortamı nedeniyle aşırı yüksek faiz ve çok kısa vadelerde çevrilmek zorunda kalan iç borçlar, 1996 yılında bütçedeki faiz yükünü en üst seviyesine çıkarmıştır (Eker ve Diğerleri 2000: 332).



Türkiye ekonomisi Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) büyüme oranlarına bakılacak olursa 1993 yılında %8,1 oranında iken bu oran 1994 yılında -6,1'e gerilemiştir. 5 Nisan Kararlarının uygulanmasından sonra GSMH büyüme oranı 1995 yılında %7,9 oranında, 1996 yılında %7,4 oranında, 1997 yılında %8 olarak gerçekleşmiştir (Somçağ 2003: 82).

Sonuç olarak 5 Nisan Kararlarının uygulama sonuçları; ihracat, cari işlemler dengesi ve döviz kuru politikalarında ilk yılda başarıya ulaşılsa da, enflasyonla mücadele, özelleştirme ve büyüme konularında başarı sağlanamamıştır. Öte yandan kararların en önemli bölümünü teşkil eden yapısal reformlarda istenilen başarı sağlanamamıştır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kısa vadeli talep daraltıcı politikalar yerine, uzun vadeli reel ekonomiyi güçlendirici politikaların uygulaması daha kalıcı etkiler sağlamaktadır (Demircan 2004: 21-22).

### **3.2. KASIM 2000 KRİZİ**

Türkiye ekonomisi 21. yüzyılı, artan kamu açığı ve borç yükü, yüksek faiz ve enflasyon oranları gibi ağır sorunlarla karşılaşmıştır. 1990'lı yılların başında gerçekleştirilemeyen yapılanma, ardından gelen 1994 krizinin derinleştirdiği sorunlar ve 5 Nisan Kararlarıyla öngörülen tedbirlerin uygulanamaması gibi nedenlerle Türkiye ekonomisi 2000 yılında yeniden bir krizle karşılaşmıştır.

2000 yılında tıkanıklıklar yaşayan Türkiye ekonomisi çıkış yollarının kapanmasıyla beraber Kasım ayında krize sürüklenmiştir. Bu bölümde Kasım 2000 krizinin nedenleri, alınan önlemler ve uygulama sonuçları üzerinde durularak Türkiye'nin o dönemdeki ekonomik yapısı incelenmeye çalışılacaktır.

### 3.2.1. KASIM 2000 KRİZİNİN NEDENLERİ

Türkiye ekonomisi 1994 yılında yaşanan yoğun sermaye çıkışı ile ciddi sorunlar yaşamış; 5 Nisan Kararları yürürlüğe konmuştur. 1998 Rusya krizi ile birlikte ekonomide bir daralma süreci yaşanmıştır. Daralmanın etkilerini azaltmak ve istikrarı sağlamak için yeni tedbirler alınması öngörülmüştür (Akbulak 2002: 5).

1998 yılında üçer aylık para politikaları uygulanması öngörülmüş finansal piyasalarda istikrar sağlanmıştır. Piyasalarda istikrar sağlanması ile enflasyon düşüş eğilimine girmiş ve parasal hedefler tutturulmuştur. Türkiye 26.06.1998 tarihinde IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamış; buna göre 18 aylık bir süreç içinde IMF'nin üçer aylık dönemler itibariyle Türkiye ekonomisinde incelemelerde bulunması kararlaştırılmıştır (Günel 2001: 35-36). Böylece Türkiye'ye mali destek sağlamaya çalışılmıştır. Ancak IMF'nin Türkiye'den istediği yapısal reformlar koalisyon hükümeti tarafından kabul edilmemiştir. Bunun yerine makroekonomik hedefler çerçevesinde bütçe büyüklükleri ve kamu sektörü açıkları konusunda hedefler belirlenmiştir. 18 Nisan 1999 erken seçimleri ile Yakın İzleme Anlaşması durdurulmuş ve anlaşma Haziran 1999'da son bulmuştur (İnce 2001: 232).

Türkiye 1999 yılının ikinci yarısında IMF ile görüşmelerine başlamış, Yakın İzleme Anlaşması'nın mali destekli bir Stand-By Anlaşması'na dönüştürülmesine çalışılmıştır. Bu kapsamda, 2000-2002 yılları arasında enflasyonu düşürme programı uygulanması kararlaştırılmıştır. Program kamuoyunun desteği ve güveniyle 2000 yılının Kasım ayına kadar başarı ile uygulanmıştır (Günel 2001: 1034).

2000–2002 döneminde uygulanması kararlaştırılan programın ana hedeflerine değinilmesi gerekmektedir. Programa göre; bütçede disiplin sağlanacak, faiz dışı fazla arttırılacaktır. Enflasyon hedefine paralel olarak, TL'nin değeri seçilecek bir döviz sepetine endekslenecek (1 ABD Doları +0.77 Euro) ve TL'nin değeri kriter olarak alınan bu parametrelere endekslenecektir. Program kapsamında yer alan bir diğer unsur da yapısal reformların ve özellikle özelleştirilmenin hızlı bir şekilde

gerçekleştirilmesidir. Bu program toplumsal kesimin, IMF'nin ve uluslararası resmi ve özel kuruluşların desteğini almıştır (Alp 2001: 679-680).

Türkiye IMF programını uygulamaya başlamasından on bir ay sonra Kasım ayının son haftasında finansal piyasalarda bir dalgalanma başlamıştır. Türkiye'de başlayan bu dalgalanmayı likidite sıkışması izlemiştir. Demirbank uluslararası piyasadan borçlanamadığı için iç piyasadan borçlanmaya girişmiş ancak başarısız olunca elindeki kamu kağıtlarını satışa çıkarmıştır. Merkez Bankası başlangıçta piyasaya para sürmüştü ancak güvensizlik ortamı neticesinde ek likidite olarak dövize yönelme olmuş ve böylece Merkez Bankası zor duruma düşmüştür. Merkez Bankası'nın likidite girişini durdurması sonucu gecelik faizler yüzde 2000 düzeyine çıkmıştır. Dolayısıyla iç borçlanmada oluşan kriz nedeniyle devlet kağıtlarının fiyatlarında büyük düşüşler yaşanmıştır. Sonuç olarak iç borçlanma piyasasında oluşan kriz zamanla Türkiye Ekonomisi'ni içine alan bir ekonomik kriz halini almıştır (Toprak 2001: 1431-1432).

Faizlerde yaşanan yüksek artış elinde Hazine kağıtları bulduran ve bu kağıtları repo işlemlerinde kullanan bankaları hızla sıkıntıya sokmuştur. Likidite sıkıntısı çeken bankalar büyük kayıplar vermiştir. Bu sırada bazı bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) alınacağı söylentileri bankaların birbirlerine olan kredi hatlarını iptal etmelerine ya da en aza indirmelerine neden olmuştur. Bu gelişmenin ek likidite sıkıntısı yaratması bankaları daha yüksek faizle fon bulmaya yöneltmiştir. Faizlerde ortaya çıkan hızlı artış Hazine kağıtları ikinci el piyasasında işlem hacmini hızla düşürmüştür. Yabancı yatırımlar, gelişmelerin boyutunun değişmesiyle döviz taleplerini arttırıp, ellerinde bulunan Hazine kağıtlarını satarak Türkiye'den çıkışlarını hızlandırmışlardır. Tüm bu gelişmeler faizleri daha da yükseltmiştir. Bankaların yurt dışında yarattıkları fonlar yavaş yavaş dağılmaya başlamıştır. Bu fonların ortağı olan yabancı bankalar paralarını geri alarak fonlardan çıkmış; Hazine kağıtlarını fonlama görevi de yerli bankaların üzerine kalmıştır (Eğilmez 2004: 2).

Kasım sonunda ortaya çıkan krizin temelinde bankacılık kesiminde yaşanan likidite sorunu yatmaktadır. Bankacılık kesiminde yeterli döviz fazlasının bulunmaması, yurt dışına sermaye çıkışlarının hareketlendiği bu ortamda piyasalarda güvensizliğin hakim olması ve bu güvensizliğin panik yaratması krizi körüklemiştir. Kasım 2000 likidite krizinin tek nedeni piyasaların nakit talebine cevap vermemesi değil, aynı zamanda likidite talebindeki olağanüstü artışlardır (Yıldırım 2003: 8).

### 3.2.2. KASIM 2000 KRİZİNİN ETKİLERİ VE ALINAN ÖNLEMLER

Türkiye Kasım 2000 tarihinde de bir finansal krizle karşılaşmıştır. Bu tarihte bankalararası piyasada gecelik borçlanma basit faizi yaklaşık %110.8'e, en yüksek düzeyde ise %210'a tırmanmıştır. Kuşkusuz Türkiye ekonomisi bir gecede krize sürüklenmemiştir. Çünkü bankalararası piyasada ortalama faiz Kasım ayının başından itibaren artış göstermiştir. Gecelik faizlerdeki dalgalanma ise Ağustos ve Eylül aylarında başlamıştır. Krizin ardından Merkez Bankası'nın döviz rezervlerinde önemli bir azalma olmuş, iki haftada 5,5 milyar dolar kaybedilmiştir. Merkez Bankası 2000 krizini çok yüksek faiz, önemli döviz rezervi kayıpları ve 7.5 milyar dolar tutarındaki ek IMF kredisi ile geri püskürtebilmiştir (Töre 2001: 1149).

Kasım 2000 tarihinde Ziraat ve Halk Bankası'nın görev zararları 21 milyar dolara çıkmıştır. Bankaların açık opsiyonları 18 milyara ulaşmıştır. 1999 yılında yaşanan iki büyük deprem devlete 12-15 milyarlık bir maliyet getirmiştir. 1999 ve 2000 yıllarında deprem dolayısıyla bütçeden 6 milyar dolar harcanmıştır. Kamu kesimi borç stoku devamlı artmıştır. Özelleştirme reformları gerçekleştirilemediği için Dünya Bankası 780 milyon dolarlık krediyi askıya almıştır. 2000 yılında Türk Lirası %20 civarında aşırı değerlenmiş ve petrol fiyatlarının artması, Euro'nun da dolar karşısında değer kaybına uğraması ülkenin ödemeler bilançosunu olumsuz yönde etkilemiştir. Ocak ve Ağustos aylarında faizler ise hızla yükselmiştir. Bu olumsuzluklara rağmen iktidarın kararlı tutumu ve IMF'nin 7,5 milyar doları rezerv desteği olmak üzere 10,4 milyar doları finanse etmesi sonucu ekonomik krizin etkileri kısa sürede atlatılmıştır (Kaya 2001: 551).

18 Aralık 2000 tarihinde, Türkiye ekonomisinin krizden çıkarılması amacıyla IMF ile yeni bir niyet mektubu oluşturulmuştur. Yeni niyet mektubu gelirler, harcamalar, para piyasaları ve özelleştirmeye ilişkin yeni önlemler içermekteydi. Yeni niyet mektubuna göre; kur sabitlemesi sisteminden enflasyon hedeflemesi sistemine geçilecektir. Nisan 2001 tarihine kadar yeni Merkez Bankası kanunu çıkarılacaktır. Bankacılık sektörüne munzam karşılık oranlarının düşürülmesiyle likidite sağlanacaktır. Personel alımına kısıtlama getirilecektir. Kamu mali dengesi için destekleme alımları kaldırılacaktır. Özelleştirme hızlandırılacaktır. Özelleştirme kapsamında Eti Holding ile TEKEL bazı tarımsal KİT'ler ve MKE Kurumu'nun bazı tesisleri yer alacaktır (Parasız 2001: 453).

2001 yılında yüzde 12 düzeyinde enflasyon oranı, TÜFE Enflasyonu 2002 sonlarında tek haneli rakamlara indirilecek; GSMH büyüme oranları yüzde 5-6 olarak hedeflenecektir. Harcamalar kısıllanacak; 2001 yılının ilk yarısı için maaşlar Ocak ayında yüzde 10 arttırılacaktır. Memur alımları daha önceki yıl emekli olanların %80'i ile sınırlı olacaktır. İç borç vadesi makul şekilde uzatılacaktır. Fiyat istikrarı sağlanacaktır. Peşin kurumlar vergisi oranı %20'den %25'e yükseltilecektir. Telefon hizmetlerinde ve doğal gazdaki KDV oranları; mevduat, repo ve yatırım ödemeleri üzerindeki stopaj oranları; motorlu taşıtlar üzerinden alınan vergi oranları; LPG'li araçlar ve harç oranları arttırılacaktır (Parasız 2001: 454).

Memur maaşlarının, Aralık ayında 2000 yılında hedeflenen enflasyon oranlarının üzerine çıkan enflasyon oranının etkilerini azaltmak amacıyla arttırılacağı açıklanmıştır. 2001 Ocak ayında ise maaşların %10 arttırılacağı ancak enflasyonun %10'u aşması durumunda memur maaşlarında TÜFE enflasyon oranı ile %10 arasındaki farka eşit ek bir artış yapılacağı vurgulanmıştır. KİT'lerin mali durumlarının güçlendirilmesi, asgari ücretlerin enflasyon oranlarıyla uyumlu bir şekilde düzenlenmesi ve enflasyonun düşürülmesi gibi konular hedef olarak alınmıştır (Töre 2001: 1158).

18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu uyarınca, Enerji Piyasası Kanunu, tarife politikası ile tam yetkiye sahip bağımsız bir kurum olacaktır. Sosyal güvenlik ve tarım reformları genişletilerek sürdürülecektir (www.tcmb.gov.tr).

2000 yılında imzalanan yeni niyet mektubuyla beraber Merkez Bankası da uygulayacağı para programını hazırlamıştır. Buna göre, kur bandı aşamalı olarak yükseltilecektir. Kur sepeti programın başında 1 ABD Doları +0.77 Euro'dan oluşacaktır. Kur bandı içerisinde döviz kurları, bankalar arası döviz piyasasında serbestçe belirlenecektir. Merkez Bankası kur sepetini bandın sınırlarını aşmasına engel olacaktır (Parasız 2001: 459).

Para politikasını şekillendiren temel mekanizmayı belirleyen net iç varlıklar (NİV) koridorunun yeni dönemde geçerli olmayacağı belirtilmiştir. NİV için performans tavan değeri 1.650 trilyon TL, 31.01.2001 için 900 trilyon TL, 28.02.2001 için 0 olarak açıklanmıştır. Ayrıca Türk lirası münzam karşılık oranınının 12.01.2001 tarihinden itibaren yüzde 6'dan yüzde 4'e düşürüleceği belirtilmiştir. Yıl sonunda net iç varlıklar tavan değerinin revize edilmesine paralel olarak net uluslararası rezerv büyüklüğünün taban değeri de revize edilmiştir. Buna göre, Aralık 2000 net uluslararası rezerv performans tabanı 10.4 milyar dolar olarak yeniden belirlenmiştir (Parasız 2001: 460-461).

### 3.2.3. KASIM 2000 KRİZİNİN SONUÇLARI

2000 yılının ilk yarısında; faiz oranlarındaki hızlı düşüş ve tüketim mallarındaki artış cari açığın hızla artmasına neden olmuştur. Enflasyondaki düşüşün beklenenden yavaş gerçekleşmesi, özelleştirme gibi yapısal reformların gerçekleştirilememesi, Kasım ayında bankacılık sisteminde başlayan likidite sıkıntısı ve buna bağlı olarak faiz oranlarının yükselmesi, net iç varlıklarla ilgili performans kriterlerinin aşılması ve Kasım ayında istikrar programının sürdürülüp sürdürülememesi konusunda duyulan endişe Türkiye Ekonomisini yeni bir krize sürüklemiştir. Geçici önlemlerle Kasım krizi aşılmaya çalışılsa da 2001 yılında yeni bir krizin yaşanmasına engel olunamamıştır (Kansu 2004: 196-197).



2000 yılının sonlarına doğru, istikrar programının yardımıyla vergi gelirlerinde bir artış sağlanmıştır. Bu dönemde iç borçlanmanın yerine dış borçlanmaya gidildiği için Hazine'nin iç borçlanma talebi nispi olarak azalmış böylece faizlerde hızlı bir düşüş yaşanmış ve reel kesime kaynak sağlayan finans kesimi ciddi sıkıntılar içine girmiştir. Hazine bonolarının faizlerinin düşmesi neticesinde bankacılık kesimi fonlarını tüketici kredilerine yönlendirmiş ve yaşanan talep artışı nedeniyle enflasyonla mücadele programı başarısız olmuştur. Aynı zamanda döviz kurunda çıpa sistemi benimsendiği için ithal mallarında ucuzlama olmuş; ithalatta aşırı derecede artış kaydedilmiştir (Ener ve Demircan 2004: 131).

Kasım 2000 krizi özellikle döviz kıtlığının baş gösterdiği bir ekonomi içerisinde çıkmıştır. Çünkü bankalar açık opsiyonlarını kapatmak amacıyla döviz arayışına girmişlerdir. Böylece bir hafta kadar kısa bir sürede Merkez Bankası'nın 6.2 milyar dolarlık rezervleri erimiştir. Döviz kıtlığını gidermek amacıyla IMF ile 10 milyar dolarlık yeni bir kredi anlaşması gerçekleştirilmiştir. Türkiye ekonomisinin en büyük sorunlarından biri olan kamu açıkları ise borçlanmalarla beraber istikrar programlarının başarıya ulaşmasını engellemiştir (Demir 2001: 63).

2000 yılında uygulamaya konan istikrar programı, Türkiye ekonomisini önemli ölçüde etkilemiştir. Programla istenen makro ekonomik dengelere kavuşulmaya çalışılmıştır. Enflasyonu tek haneli rakamlara düşürmek programın temel amacı olmuştur. Bunun içinde kur çıpası araç olarak kullanılmıştır. Ancak Şubat 2001 tarihinde yapılan devalüasyonla ülke ekonomisi iyiden iyiye bozulmuş, 2000 yılı istikrar programının amaç-araç ilişkisi geçersiz hale gelmiştir. 2001 krizi sonucunda IMF ile daha ağır koşullu bir program tespit edilmiştir (Kalaycı 2003: 21).

2000 yılı Kasım ayında yaşanan kriz bir likidite krizi olmakla beraber, 1999 ve 2000 yıllarında bankacılık sektöründe yaşananlara bakıldığında bu krize bankacılık krizi demek de mümkündür (Günel 2001: 33-50).

Sonuç olarak Kasım 2000 krizi atlatılabilmiş olsa da, IMF ile ortaklaşa yürürlüğe konan programa güven azalmış, faiz hadleri gerek iç gerekse dış borçlanma



açısından yükselmiş, borçlanmada vadeler kısalmıştır. Faiz oranlarındaki yükselme reel kesime de yansımış; 2001 yılı için büyüme tahminleri olan %4-4.5, %1.5-2 olarak revize edilmeye başlanmıştır (Eroğlu ve Albeni 2002: 213).

### 3.3. ŞUBAT 2001 KRİZİ

Kasım 2000 krizinin etkileri henüz iyileştirilememişken, Türkiye 2001 yılı Şubat ayında yeni bir krizle sarsılmıştır. Üç ay gibi kısa bir süre geçmesine rağmen ekonomideki sorunların aşılammaması krize neden olmuştur. Şubat 2001 Krizi azalan güven ortamını tamamen sarsmış, piyasalardaki ve kamuoyundaki güvensizlik giderek artmıştır.

Şubat 2001 krizi geçmiş krizlerden daha ağır ve yaygın bir etki yaratmıştır. Mevcut koalisyon hükümeti işin ciddiyetini anlayarak daha kalıcı ve etkili önlemler alma gereği duymuştur. Neticede Türkiye’de yeni bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Bu yeni program “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” olarak açıklanmıştır. Bu bölümde Şubat 2001 Krizinin nedenleri, alınan önlemler ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve uygulama sonuçlarına değinilmeye çalışılacaktır.

#### 3.3.1. ŞUBAT 2001 KRİZİNİN NEDENLERİ

Kasım 2000’de yaşanan likidite problemleri ilk önce devlet iç borçlanma piyasasında ortaya çıkmış, bir bankada yaşanan likidite problemleri kısa sürede tüm ekonomik sistemin problemi haline dönüşmüştür. Merkez bankasının piyasaya hemen müdahale etmemesi nedeniyle, finansman maliyetlerinin yükselmesi krizi bankacılık krizine dönüştürmüştür (Kansu 2004: 197).

Kasım 2000 krizinden sonra ikinci bir kriz, 19 Şubat 2001 tarihinde siyasal alanda meydana gelen bir tartışmayla ortaya çıkmıştır. Milli Güvenlik Kurulu

toplantısında Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında yaşanan tartışma, Kasım krizindeki gibi ama daha büyük ölçekli döviz spekülasyonuna başlatmıştır. Toplam döviz rezervi yaklaşık 25 milyar dolar olan Türkiye’de sistemden 7 ile 10 milyar dolar arasında döviz atağı biçiminde bir çekilme para piyasalarındaki dengeyi neredeyse tümüyle ortadan kaldırmıştır. Milli Güvenlik Kurulu’ndaki siyasi gerilim Türkiye tarihinin en büyük borç ödemesinden iki gün öncesinde gerçekleşmiştir. Aynı zamanda Türkiye’de bulunan IMF yetkilileri hükümet görevlileriyle görüşerek istikrar programının uygulanmasında aksaklıklar yaşandığını belirtmiş ancak hükümet siyasi aktörlerin kendi aralarında uzlaşarak siyasi istikrarsızlığı gidereceklerini düşünmüş ve her hangi bir önlem almamıştır (Eroğlu ve Albeni 2002: 213-214).

Şubat krizinin nedenlerinin başında kredi dönüşümünü sağlamayarak likidite sorunu yaşayan özel bankaları TMSF bünyesinde toplanması bulunmaktadır. Hükümet bu bankaların açıklarını finanse ederken, halk bankalardan ve dolayısıyla da TL’den kaçmıştır. Yine bu dönemde 2000 yılı TÜFE enflasyonu %20 artan kur artışından 2 kat fazladır ve %25’lik hedefle çalışmaktadır. Çıpalı kur uygulaması nedeniyle TL değerlenirken, ihracat ve turizm gelirlerinde azalış meydana gelmiş, yine cari açıkta da artış yaşanmıştır. Devletin üst yöneticileri arasındaki diyalog eksikliği, halkın hükümet politikalarına güvenmemesi, yabancı yatırımların Türkiye ekonomisini Arjantin’e benzeterek sermayelerini çekmeleri ve dolayısıyla Türkiye’nin kredi notunun düşürülmesi, IMF’in istikrar programını zamanında değiştirememesi, üretimin azalması, vergi kaçakçılığının artması gibi nedenlerle Türkiye üç ay sonra yeni bir kriz ortamına sürüklenmiştir (Kalaycı 2003: 19).

Türkiye ekonomisinin en büyük sorunlarından biri yerli paranın aşırı değerlenmesidir. Döviz kurlarındaki artışın enflasyon oranının altında kalması, kamu kesiminin borçlanması yolu ile faiz oranlarını yükseltmiş ve bu alanda spekülasyon yapanlara yüksek getiriler sağlanmıştır. IMF bu tür olumsuzlukları önlemek üzere enflasyonla mücadele etmek için döviz kurlarını sabitleştirerek çıpa olarak kullanılmasına çalışmıştır. Ancak başlangıçta uygulama bazı olumlu sonuçlar verse de daha sonra ekonomide krizi yaratan en önemli faktör haline gelmiştir (Tunca ve Karabulut 2001: 936).

19 Şubat krizinin patlak vermesi sonucu Türkiye, 22 Şubat tarihinde sabit kur politikasından dalgalı kur politikasına geçildiğini açıklamıştır (Zelka 2001: 977). Böylece Kasım ayında kesintiye uğrayan enflasyonu düşürme programı son bulmuştur. IMF'in bu krizlerdeki en büyük hatası, bankacılık reformuyla ilgili önlemlerin daha yavaş ve yumuşak bir şekilde uygulamaya geçirilmemesidir (Demircan ve Ener 2003: 99-100).

### 3.3.2. ŞUBAT 2001 KRİZİ SONRASI ALINAN ÖNLEMLER VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP)

Türkiye, 2000 yılı boyunca uygulamış olduğu “kur çıpasına dayalı enflasyon düşürme” programının arka arkaya yaşanan iki ekonomik krizle geçerliliğini yitirdiğini görmüştür. Bunun sonucu olarak 14 Nisan ve 15 Mayıs tarihlerinde iki aşamalı olarak açıklanan yeni bir istikrar programı uygulamaya konmuştur.

Önceleri “ulusal program” daha sonra ise “güçlü ekonomiye geçiş programı”(GEGP) olarak tanımlanan yeni istikrar programının temel amacı kamuoyuna, güvensizlik ve istikrarsızlık ortamını süratle ortadan kaldırmak, kamu yönetimini ve ekonomiyi yeniden yapılandırmaya yönelik altyapıyı oluşturmak, kamu borçlarının sürdürülemez boyutlara varmasına neden olan borç dinamiğini kırmak ve kamu mali disiplini sağlamak şeklinde açıklanmıştır ( Oğuz ve Bayar 2003: 39).

GEGP'de Türkiye'de sürdürülemez borç dinamiği yeni dış borçlara başvurmadan sağlanması öngörülmüştür. Programın ana hedefine ulaşılması için makroekonomik dengelerin kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Dengelerin sağlanabilmesinin ekonomide kısa süreli daralmalara neden olabileceği üzerinde durulmuştur. Ekonomide daralmanın yaşanacağını vurgulanmasına paralel olarak GEGP'nin ilk yılı olan 2001 yılında milli gelir %3 düzeyinde bir daralma ve 2002 yılında %5, 2003 yılında ise %6 artış hızı öngörülmüştür (Bağımsız Sosyal Bilimciler 2001: 10).

Programın ana hedefleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (Keyder 2001: 25):

- Kamu bankaları görev zararları ve TMSF bankalarının yapısal sorunlarının çözülmesi,
- Bankacılık kesiminin kötü yapılandırılmasından kaynaklanan açık pozisyon, sermaye yetersizlikleri v.b. sorunların giderilmesi,
- GSMH'nin %25'ine ulaşan bütçe açıklarının ve bu açıkların sebep olduğu yüksek enflasyonun önlenmesi için devletin yapısının değiştirilerek, görevlerinin azaltılması,
- Sürekli artan iç ve dış borç stokunun sürdürülebilirliğinin sağlanması.

Yeni programda reel ekonomiye yönelik önlemler ise şu şekilde açıklanmıştır (Erdönmez 2003: 38):

1. İhracatın Arttırılması Amacıyla;

- Eximbank kredi kaynaklarının arttırılması,
- İhracatlar üzerinden alınana KDV ödemelerinin hızlandırılması,
- İhracatta bürokratik işlemlerin azaltılması.

2. Doğrudan Yabancı Yatırımların Arttırılması Amacıyla;

- Uluslararası tahkim imkanı ile ilgili kanunun çıkarılması;
- Yabancı yatırımlarla ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması.

Programda ayrıca esnaf, sanatkar, KOBİ ve tarım sektörünün krizden etkilenmesini önlemek amacıyla Ziraat Bankası ve Halk Bankası'ndan kullanılmış olan kredilerin faizlerine maliyetlerin yansıtılmasını sınırlandırmak amacıyla bütçeye 400 trilyon liralık ödenek konulmuştur (Erdönmez 2003: 38).

Tablo 7'de programın makroekonomik hedefleri belirtilmiştir. Daha öncede vurgulandığı gibi makroekonomik dengenin sağlanabilmesi için 2001 yılında GSMH'de %3'lik bir daralma yaşanacağı öngörülmüştür. Bu durum Tablo 7'de de

gösterilmektedir. Ancak takip eden yıllarda bu daralmanın yerini ekonomik istikrara ve genişlemeye bırakması hedeflenmektedir. 2001 yılında borç stoku diğer yıllara nazaran daha yüksek görülmektedir. Ancak faiz ödemelerinin azalması, ekonomide büyüme hızının yakalanması ile borç stokunun da giderek azaltılması istenmektedir. Borç ödemelerinde iç borçların dış borçlardan fazla olması Türkiye'nin nasıl bir iç borç kısır döngüsü içine sürüklendiğinin açık bir kanıtı niteliğindedir. GEGP'nin diğer istikrar programlarından ayrılan tarafı şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve yolsuzlukla mücadelenin sağlanabilmesine çalışmaktır. Bu nedenle programın makroekonomik hedeflerinden taahhüde bulunulmamasına çalışılmıştır (Gülcan ve Kuştepe 2001: 212).

**Tablo 7: Temel Makroekonomik Göstergeler (1999-2003)**

	1999	2000	2001	2002	2003
Büyüme (%)	-6,1	6,1	-3,0	5,0	6,0
TEFE (yıllık dönem sonu)	62,9	32,7	57,6	16,6	12,4
TÜFE (yıllık dönem sonu)	68,8	39,0	52,5	20,5	15,0
Faiz Dışı Denge*	1,5	4,6	5,1	5,6	5,6
Net Faiz Ödemeleri	13,1	15,8	20,1	19,1	16,1
Bütçe Dengesi	-1,6	-11,2	-15,0	-13,6	-10,5
Konsolide Kamu Dengesi	-2,0	2,8	5,5	6,5	6,5
Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesi (GSMH'ye oranı)	22,1	21,9	22,6	16,2	13,5
Kamu Kesimi Net Borç Stoku (GSMH'ye oran)	61,0	58,4	78,5	70,4	64,9
Net Dış Borç	20,1	19,7	34,2	28,3	23,5
Net İç Borç	40,9	38,8	44,3	42,1	41,5
Brüt Dış Borç Stoku (GSMH'ye oran)	55,0	56,6	66,2	59,6	56,8
Cari İşlemler Dengesi (Milyar ABD doları)	-1,4	-9,8	-1,0	-1,7	-1,2
İhracat	29,3	31,2	34,1	36,5	39,3
İthalat	-39,8	-53,6	-47,0	-49,9	-53,6
Turizm Gelirleri	5,2	7,6	8,3	8,6	9,1
GSMH (Trilyon TL)	78.283	125.971	182.439	245.814	303.626

(TCMB karı, faiz gelirleri ve özelleştirme gelirleri hariç T Tahmin : Programın tam olarak uygulandığını varsayarak, büyüme hızı 2002 ve 2003 yıllarında yüzde 7'yi de bulabilir.)

**Kaynak:** Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, [www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.doc](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.doc), 2001; s.24.

Programın kapsamında 2001'de GSMH'nin yüzde 3 küçülmesi, gelecek yıl ise yüzde 5'lik büyüme hedeflenmiş, kamunun toplam faiz dışı fazlasının milli gelire oranının 2001'de yüzde 5.5, gelecek yıl yüzde 6.5 olması öngörülmüştür. Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının sırasıyla yüzde 5,1 ve yüzde 5,6, KİT'lerin fazlasının da yüzde 0,3 ve yüzde 0,4 olacağı belirtilmiştir. 2000 yılında milli gelirin yüzde 25,5'i oranında konsolide bütçe geliri hedeflenirken, faiz dışı harcamalarının oranının yüzde 20,5'de tutulması öngörülmüştür. Faiz dışı dengenin milli gelire oranının ise yüzde 5,6 olması hedeflenmiştir (Karluk 2001: 1013). Böylece bütçe açıklarının önlenmesine çalışılmıştır. Faiz dışı harcamalar kontrol altına alınırken, konsolide bütçe gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir. Gelirlerin arttırılabilmesi için de, milli gelirin ve GSMH'nin artışı öngörülmüştür.

Makroekonomik hedefler doğrultusunda yer alan bir diğer nokta da enflasyon oranlarıdır. Enflasyonun 2001 yılında TEFE'de yüzde 57,56 ve TÜFE'de yüzde 52,5 olması beklenmektedir. 2003 yılı sonunda ise hedef, TEFE'de yüzde 12,4, TÜFE'de yüzde 15'tir. 2001 itibariyle (-3) olarak tahmin edilen büyümenin 2002 yılında (+5), 2003'te ise (+6) olması öngörülmüştür (Akalin 2001: 609). Enflasyondaki bu hızlı düşüş faizler ve kur üzerinde bir baskı oluşturmuştur. Devletin baskıyı azaltabilmesi için para ve maliye politikalarının yanında kur politikasını da enflasyon hedefine göre ayarlaması gerekmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) hazırlanırken kamu kesiminin dış ve iç borç stoklarının makroekonomik dengeleri çok bozduğu ve sürdürülemez iç borç dinamiğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. 1999 yılı sonunda 22.9 katrilyon olan iç borç toplamı, 2000 yılında %58,9 artarak 36.4 katrilyon olmuş ve 2001 Ekim ayı sonunda ise yüzde 200,3 artarak 109.3 katrilyona yükselmiştir. Aynı zamanda kamu ve özel sektör toplam dış borcu 1999 yılında yüzde 6,7 oranında artarak 103.4 milyar dolar, 2000 yılında yüzde 13,9 oranında artarak 117.8 milyar dolar olmuştur. 2001 yılı Haziran ayı sonu dış borç stoku 111.9 milyar dolar olarak 2000 yılına göre azalış görülmüştür (T.C.Maliye Bakanlığı 2001: 93). İç borçlanmanın yıldan yıla arttığı görülmektedir. Dış borç stokundaki gerilemenin TC Merkez Bankası kredileri hariç kamu kesimi ve özel kesimde yaşandığını göstermektedir. Dış borçlardaki gerilemeye



rağmen iç borçlardaki artış, kamu açığının iç borçla finanse edildiğini ifade etmektedir.

Program gereğince kamu kesiminin net borç stokunun milli gelire oranının 2001'de %78,5, 2002'de %70,4 ve 2003'te de %64,9 olacağı belirtilmiştir. Bu oranlar içinde net iç borçların milli gelir içindeki payının 2001'de %44,3, 2002'de %42,1, 2003'te de %41,5 olacağı hesaplanmıştır. 1999 yılı net iç borç stokunun milli gelire oranının %40,9 olduğu düşünülürse, IMF politikalarının ilk uygulanmaya başlandığı 1999 yılından bu yana iç borç stokunda pek değişme olmadığı ve GEGP ile uygulamadaki bozuklukların giderilmeye çalışıldığı görülmektedir (Yeldan 2001: 2).

Maliye politikası çerçevesinde, konsolide bütçe, bütçe dışı fonlar, mali olmayan KİT'ler, işsizlik fonu ve yerel yönetimleri içerecek şekilde tanımlanan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının, özelleştirme geliri, faiz geliri ve Merkez Bankası karları hariç, GSMH'ye oranının 2000 yılındaki yüzde 2,8'lik seviyesinden, 2001 yılında yüzde 5,5'e ve 2002 yılında da yüzde 6,5'ye yükseltilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda programda harcama kısıtlayıcı şu tedbirler alınmıştır (Eroğlu ve Albeni 2002: 227-228):

- Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ye oranı 2000 yılındaki yüzde 4,6'lık seviyesinden 2001 yılında yüzde 5,1 seviyesine yükseltilmiştir.
- Başta KİT'ler olmak üzere diğer kamu hesaplarında 2000 yılı yüzde 1,8'lik faiz dışı açığın, 2001 yılında yüzde 0,4 fazlaştırılması hedeflenmiştir.
- Kamu Tasarruf Genelgesi dikkatlice uygulamaya konmuştur.
- Maliye Bakanlığı'nın belirlediği kalemlerde blokaj uygulanması ve kamu taşıtlarının sınırlandırılması öngörülmüştür.
- Sağlık, eğitim ve güvenlik hariç kamuya personel alımı yapılmayacaktır. Kamudaki gereksiz harcamalardan vazgeçilmesi gerektiği ortaya konmuştur.
- Yatırım harcamaları 2001 yılı bütçesinde azaltılacaktır. Projelerin sürdürülebilecek bir seviyeye indirilmesi hedeflenmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı ve ilgili yatırımcı Bakanlıklar 2002 yılı bütçesini hazırlarken öncelikli projeleri göz önüne alacakları vurgulanmıştır.



Programda gelir arttırıcı tedbirlere de yer verilmiştir. Buna göre, vergi gelirlerinin arttırılmasına yönelik olarak 2000 yılı tedbirleri ciddi bir şekilde uygulanacaktır. Akaryakıt otomatik fiyatlanmasına devam edilecektir. Katma değer vergisinin %8 ve %1'lik oranları dışındaki kalemlerde 1 puanlık artış yapılacaktır. Vergi tabanının yaygınlaştırılması için vergi numarası kullanımı genişletilecektir. Vergi kayıp ve kaçağı ile mücadele edilecektir. Vergi ve sosyal güvenlik primlerindeki gecikme ve cezalar piyasa faiz oranlarına göre ayarlanacaktır. SSK ve Bağkur primleri arttırılacaktır. Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması ile kamu kağıtlarına olan bireysel talebin arttırılması hedeflenmiştir. Kamu kuruluşlarının vergi ve sosyal güvenlik prim ödemelerindeki gecikme 2002 yılının sonuna kadar ortadan kaldırılmıştır (Sakal 2003: 235-236).

Şubat 2001 yılı krizi ile beraber döviz kurunda dalgalı kur uygulamasına geçilmiştir. Yeni kur sisteminin mali yapıda yaratacağı bozulmaları gidermek üzere düzeltici yapısal politikalar uygulanmıştır. Merkez Bankası özerk yapıya kavuşturulmuştur. Programda Net İç Varlıkların tavan ve Net Uluslar Arası Rezervlerin taban değerlerinin belirlendiği düzeyler Merkez Bankası'na ekonominin ihtiyaç duyduğu kadar likiditeyi sağlaması için döviz rezervlerini kullanabilme imkanı sağlanmıştır. Merkez Bankası, döviz kurunun uzun vade serbest piyasa değerini etkileyecek müdahalelerde bulunmayacak, yalnızca geçici dalgalanmaları hafifletmek üzere müdahale edecektir (Eroğlu ve Albeni 2002: 231-232).

GEGP'de 2000 yılındaki 9,8 milyar dolarlık cari işlemler açığı seviyesinin 2001 yılında 1 milyar dolara gerilemesini, 2001 yılında ihracatın en az 34 milyar dolar olmasını, ithalatın ise 47 milyar dolar civarında gerçekleşmesini dış ticaret dengesinin iyileştirilmesini de öngörmüştür (www.tcmb.gov.tr). 2001 yılında kamuoyuna Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak açıklanan programının, 2000 yılı enflasyonu düşürme programının devamı niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Programın ana hedefleri de özetle Tablo 8'da açıklanmıştır. Tablo 8'de görüldüğü gibi kriz dönemlerinde büyüme oranları azalırken, enflasyon oranlarında artış oluşmuştur. Örneğin 1999 yılında büyüme oranı %-6,1 iken, 2000 yılında %6,1, 2001

yılında ise %-3,0 oranına gerilemiştir. Faiz dışı dengenin GSMH'ye oranının 2001 krizinden sonra nispeten artış gösterdiği görülmektedir.

**Tablo 8: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Temel Hedefler (1999-2002)**

	1999	2000	2001	2002
GSMH Büyümesi %	-6,1	6,1	-3,0	5,0
TEFE (Yıl sonu) %	62,9	32,7	57,6	16,6
TÜFE (Yıl sonu) %	68,8	39,0	52,5	20,0
Faiz Dışı Denge/GSMH (%)				
Toplam Kamu	-1,9	2,8	5,5	6,5
Konsolide Bütçe	1,5	4,6	5,1	5,6
KİT'ler	-1,5	-1,5	0,1	0,5
Diğer Kamu	-1,9	-0,3	0,3	0,4

**Kaynak:** Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, [www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.doc](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.doc), 2001; s.24.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, finansal güçlenme, bütçe konusunda, tarımsal destekleme politikasında değişiklikler, özelleştirme, Merkez Bankasının bağımsızlığını sağlamlaştırmak gibi yapısal reformlara ağırlık veren bir programdır. Yerel paranın değer kaybının enflasyona yansımaları ve serbestçe dalgalanan kur rejimiyle döviz piyasalarının dengeye gelmesinin ardından program enflasyon hedeflemesine önem verilmesini öngörmüştür (Karabulut 2002: 138). Enflasyon hedeflemesine göre Merkez bankası bir oranı veya aralığı enflasyon hedefi olarak alıp, bu çerçevede fiyat istikrarını sağlaması ve bunun için de politika ve uygulamalar geliştirmesi anlamına gelmektedir. Merkez Bankasının politika ve uygulamalar belirleyebilmesi için öncelikle bağımsız bir yapıya kavuşturulması gerekmiştir. Böylece Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında Merkez Bankasına yeni bir özerklik sağlanmıştır (Gökçen 2001: 599).

### 3.3.3. 2001 ŞUBAT KRİZİ VE GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMININ UYGULAMA SONUÇLARI

Türkiye ekonomisi, üç aylık kısa bir dönem içerisinde iki ekonomik kriz yaşamıştır. 2000 yılı ekonomik göstergelerinin olumlu seyrine rağmen, 22 Kasım

2000 ve 19 Şubat 2001'de karşılaşılan krizler ekonomide ciddi aksaklıklar olduğunu göstermiştir.

Şubat 2001 krizi sonucunda dalgalı kur rejimine geçilmiş, yaklaşık %75 oranında devalüasyon yapılmış, böylelikle TL cinsinden dış borç stoku artarken, dolar cinsinden iç borç stoku da azalmıştır. Krizle beraber devletin bütçede belirttiği iç ve dış borçların dışında, Ziraat ve Halk Bankaları gibi devlet bankaları kanalı ile görev zararları için gizli borçlanmaya gidilmiş ve kamu iç borç stoku bu dönemde artmıştır (Zelka 2001: 983-984).

Faizlerdeki artış ve döviz kurunun değişmesiyle aşırı borçlanmanın gündeme gelmesi ekonomik sistemi çok olumsuz etkilemiştir. 2001 yılı bir nevi kayıp bir yıl olarak anılabileceği gibi, piyasalarda -%85 küçülme de yaşanmıştır. Bunun sonucunda ülke gittikçe fakirleşmiştir. Böylece halkın idarecilere olan güveni büyük ölçüde sarsılmıştır (Coşkun 2001:999).

2001 yılı Ocak-Temmuz döneminde ödemeler dengesi rakamlarına bakıldığında, ekonomik krizin ülkeye vermiş olduğu zararlar görülmektedir. Bu dönemde cari işlemler fazlası 881 milyon dolar olmuştur. Türkiye'den çıkan sermaye miktarı 10 milyar 391 milyon dolara yükselmiştir. Bunun neticesinde uluslararası rezervler geçen yılın aynı dönemine göre 4,3 milyar dolar azalmıştır. 2000 yılında aynı dönemde 5,9 milyar dolar olan cari denge 2001 yılında pozitive dönmüştür. Bunun en büyük nedeni ise dış ticaret açığının 71,2 oranında azalmasıdır (Karluk 2001: 1026).

Türkiye, 2001 Ocak-Temmuz döneminde, 19 milyar 612 milyon dolarlık ihracat geliri sağlamıştır. Ödemeler dengesinde turizm gelirleri, bir önceki yılın aynı dönemine göre % 16 oranında artarak 4 milyar 202 milyon dolara, faiz gelirleri %20 oranında artarak 1 milyar 763 milyon dolara yükselmiştir. Portföy yatırımları dolayısıyla sermaye hareketlerinden para çıkışı olmuştur. 2001 yılının ilk sekiz ayında portföy yatırımlarından net çıkış 4 milyar dolardır. Sermaye hareketlerindeki çıkışların 8,3 milyar doları IMF'den gelen kredilerden, 3,1 milyar dolarlık kısmı

Merkez Bankası rezervlerinden, 1,8 milyar doları ise cari işlemler fazlası yoluyla finanse edilmiştir (Karluk 2001: 1027).

Ekonomik krizlerle beraber, ekonomik darbenin boyutu da gittikçe ağırlaşmıştır. GSMH’de ciddi gerilemeler meydana gelmiştir. Her krizde yüz binlerce kişi işsiz kalmıştır. Onlarca KOBİ veya büyük boy işletme iflas etmiştir. Batan bankaların sayısı ve batırılan fonların miktarı çok fazla artmıştır (Kazgan 2001: 26).

14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın ana hedefleri ve politikası, bozulan makro dengeleri yeniden kalıcı bir biçimde kurarak düşük enflasyonla istikrarlı bir büyümeyi yaratabilmek, Avrupa Birliği’ne ve Dünya Ekonomisi’ne ayak uydurabilmektir. Bunun en doğru yolu krizin etkisiyle küçülen ve daralan rekabet koşullarının alınan tedbirlerle tekrar sağlanmasıdır (Gökçen 2001: 600).

2000 yılında %6,3 olarak gerçekleşen GSMH büyüme oranı, 2001 yılındaki krizle birlikte -%9,5 oranına gerilemiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde bu oran 2002’de %7,8, 2003’te de %5,0 olarak gerçekleşmiştir (Hazine İstatistikleri 2004:5).

Yeni istikrar programının nihai amacı, kaynak kullanımında verimliliği arttırmak, ekonomide rekabet gücünü geliştirmek ve böylelikle ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak halkın refah düzeyini yükseltmek olmuşsa da 2001 yılı sonunda bu konularda başarı sağlanamamış; kriz derinleşmiş ve fakirlik artmıştır (Morgil 2001: 617).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla beraber, GSMH’da %10 düzeyinde bir daralma hedeflenmiş, Aralık 1999 yılı niyet mektubuyla uygulamaya konan kur politikası terkedilmiştir. 2001 yılının Eylül ayında yaşanan uluslararası siyasi konjonktürün sonuçlarının yansımaları ile 2002-2004 dönemini kapsayan bir stand-by anlaşmasına geçilmiş ve Ocak 2000 tarihinde başlayan IMF’in üç yıllık stand-by anlaşması beş yıla uzatılmıştır. Hazine Müsteşarlığı sağlanan ek kolaylığın 11,9

milyar dolarlık kısmını 2002 yılında iç borç finansmanında kullanmıştır. Bunun sonucunda da iç borçların finansmanı dış borçlarla karşılanır olmuştur. Program sonrasında Türkiye ekonomisinin kırılganlığı artmıştır. Bu dönemde 1,3 milyon kişilik istihdam kaybı yaşanmıştır (Ekzen 2004: 11).

Sonuç olarak; Türkiye’de 1990’lı yılların başından itibaren yaşanan ekonomik krizler ekonomi üzerinde daraltıcı etkiler yaratmıştır. Krizler neticesinde istihdam hacmi azalmış; faiz oranları %1000 oranında artmış, bankacılık sistemi çökmüş, maliyet fiyatları yükselmiş, Türkiye’nin uluslararası itibarı zedelenmiş, çalışanların ücretleri azalmış, milli gelir azalmış, devlet gelirleri ek vergilere rağmen düşmüş, iç ve dış borç yükü artmış ve kamuoyunda bir güvensizlik meydana gelmiştir. Bu nedenle firmalar maliyetlerini düşürerek harcamalarını kısmışlar ve tasarrufa yönelmişlerdir (Özgüven 2001: 61-62).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZ VE İÇ BORÇLANMA

Türkiye'de özellikle 1990'lı yıllarla birlikte ekonomik istikrarsızlıklar baş göstermeye başlamıştır. Finansal alanda oluşan istikrarsızlıklar, kısa sürede bütün ekonomik faktörleri etkilemiştir. Bankacılık sektöründe yapısal bozukluklar oluşmuş, ödemeler dengesinde istikrarsızlıklar ortaya çıkmış, kamu açıkları gün geçtikçe artmıştır. Tüm bu ve bunun gibi nedenler ekonomik krizleri meydana getirmiştir.

Ekonomik krizler nedeniyle iç borçlanmada da artışlar ortaya çıkmıştır. Ekonomik krizlerin ardından alınan tedbirler ve uygulamaya konulan istikrar programları da borçlanma ve özellikle iç borç sorununu çözmeye yönelik önlemler getirmiştir. Programlar borçlanma politikaları açısından yetersiz kaldığı için makroekonomik dengeler sağlanamadığı gibi ekonomi bir borç döngüsünün içine sürüklenmiştir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde devlet gerektiği yerde daha çok iç borçlanmaya gitmeyi uygun bulmaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri ekonominin dengesiz olduğu ortamlarda yabancı yatırımcıların ülkeye girmekten vazgeçmesi ve ülkenin dış kaynak bulmakta zorlanmasıdır.

Bu bölümde Türkiye'de ekonomik krizlerin iç borçlar üzerindeki etkisi, krizlerin ardından uygulanan istikrar programlarında iç borçlanmayla ilgili unsurlar ve mali disiplin sorunu incelenmeye çalışılacaktır.

#### 4.1. 1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZ VE İÇ BORÇ İLİŞKİSİ

Türkiye 1990'lı yıllara ekonomik istikrarsızlıkla girmiştir. Ekonomik istikrarsızlıklar neticesinde oluşan ekonomik krizler ise devleti yeni finansman kaynakları kullanarak istikrar ortamını yeniden sağlamaya itmiştir. Bu durum Türkiye'nin yaşadığı üç ekonomik krizde de (1994, 2000, 2001) benzer şekillerde oluşmuştur. Krizlerin ardından iç borçlanmada artışlar kaçınılmaz olarak artmıştır. Bu bölümde ekonomik krizlerin iç borçlanmayı ne şekilde etkilediğine değinilecektir.

##### 4.1.1.1994 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Türkiye 1980 sonrası dönemde kamu harcamalarındaki önlenemeyen artışı finanse edebilmek için çeşitli arayışlar içine girmiştir. O dönemde kamu açıkları GSMH'daki büyüme oranlarının üzerinde bir seyir izlemiştir. 24 Ocak 1980 'den itibaren geliştirilmeye çalışılan piyasa ekonomisinde istenilen başarı sağlanamamıştır. Yapılan erken seçimler seçim ekonomilerini gündeme getirmiştir. Kamu, bütçe ve KİT açıkları hızla artmış; bütçe açıklarının finansmanı amacıyla iç ve dış borç seviyesi ve maliyetleri giderek yükselmiştir (Tügen 1994: 26).

1990'lı yıllarda kamu açıklarının finansmanında net dış borçlanmanın payı azalırken, iç borçlanmanın payının arttığı görülmektedir. Bu dönemde, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) içindeki önemi artan konsolide bütçenin nakit açığının finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının payı düşerken, iç borçlanmanın payındaki artış devam etmiştir.

Türkiye'de 1991 yılında yapılan seçimler iktidar değişikliğini beraberinde getirmiştir. Bu durum ekonomiye de yansımıştır. Bu dönemde özellikle Türkiye'de her an seçim ekonomisi koşullarının varlığı, hükümetlerin büyük ölçüde koalisyonlar şeklinde oluşması ve yönetsel alanda sorumlulukların dağıtılması gibi nedenlerle mali disiplin de bozulmuştur. Neticede 1992 yılında sifıra yakın bir büyüme, sürekli artan



açıklar ve borçlar ile ortaya çıkan kronik enflasyon ekonomiye damgasını vurmuştur (Sakal 2003: 186).

1991 sonrası dönemde, yeni hükümet tarafından 25 Kasım'da TBMM'de sunulan hükümet programında yer alan konulardan biri de borçlanma ve KKBG'nin GSMH'ya oranının "Dengeleme ve Onarım Programı" ile iki yıl içinde %4-5'ler düzeyine indirilmesi olmuştur. Ancak hedefler gerçekleştirilememiştir (Demircan 2004: 25).

1992 yılında Bütçe Kanunu'nda yer alan bir hükümlerle, maliye bakanına öngörülen miktarın bir katı kadar iç borçlanmaya gidebilme yetkisi tanınmıştır (İnce 2001:130). Bununla beraber 1992 yılından sonra ihale yoluyla tahvil satışlarında doğrudan halka satış aşamalarına geçilmesi de iç borçları artırıcı etki yaratmıştır (Kepenek ve Yentürk 1994:260).

1994 yılına kadar uygulanan politikaların hiçbiri ekonomik istikrarı sağlamakta başarılı olamamıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği 1993 yılında %11.7 olmuştur. Kamu borçlanma gereğinin bu denli artmasındaki ana etken ise konsolide bütçe açıklarıdır. Vergi gelirleri, 1993 yılı itibariyle borç ana para ve faiz ödemelerini karşılayamaz hale gelmiştir. Bu yıl içerisinde iç borç ana para ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı %104'e ulaşmıştır (İl 1995: 81).

1993-1994 yıllarında bütçe dengeleriyle birlikte, sosyal güvenlik kuruluşlarının dengeleri bozulmuş; iç ve dış borçlanmada kısa vadeli borçlar artmış, dış ticaret açığı büyümüş ve fiyat artışları daha yüksek düzeye ulaşmıştır (Darıcı 1995: 21).

1994 yılının başlarında Türkiye ekonomisi Cumhuriyet tarihinin o döneme kadarki en yüksek kamu açıklarına ulaşmıştır. Cari denge ve kamu açıklarındaki olumsuzluklar makroekonomik dengesizliklere neden olmuştur. Türkiye ekonomisi ekonomik krize sürüklenmiştir. Kriz sebebiyle kamu açıkları artmış; açığı kapatmak için devlet finansman arayışı içine girmiş ve iç borçlanmaya ağırlık vermiştir.

**Tablo 9 : Türkiye’de İç Borç Gerçekleşmeleri (1990-1994)**

Yıllar	Toplam İç Borç (Milyar \$)	Toplam İç Borç / GSMH (%)
1990	19,53	14,40
1991	19,24	17,30
1992	22,7	17,60
1993	24,72	17,90
1994	20,66	20,60

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara, Nisan 2003, s.136.

Tablo 9’da 1990-1994 döneminde iç borçların gelişimi izlenmektedir. Türkiye’nin krize sürüklendiği yıllarda ekonomik istikrarsızlıkların ve finansman açığının karşılanabilmesi için iç borçlanmaya gidilmiştir. Bu nedenle de iç borçlarda artış gözlenmektedir. Grafik 2 ve 3’te de toplam iç borçların değişimi gözlenmektedir. Buna göre iç borçlanmada gün geçtikçe gözle görülür bir artış izlenmektedir.

1994 krizinin başlıca nedeni; 1991-1993 döneminde açık veren kamu bütçesinin finansmanını karşılanmak için gerekli düzeyde tahvil ve bono satışının yapılamamasıdır. Satışın yapılamama nedenleri devletin faiz oranlarını düşük tutması ve kamu kağıtlarının vergiye tabi tutulmasıdır. Devlet finansman açığını Merkez Bankası’ndan karşılamaya çalışmıştır (Kansu 2004: 159-160).

1994 yılında iç borçların GSMH’ye oranı diğer yıllara göre daha yüksektir (Bkz: Grafik 3). 1994 ekonomik krizi, para ve maliye politikalarının yetersiz kalmasıyla iktisadi dengelerin bozulması sonucu oluşmuştur. Reel dengesizliklerin yaşanmasıyla işsizliğin ve enflasyonun boyutları artmıştır. İşsizlik ve enflasyon, kaynak ve gelir dağılımında da bozukluklara neden olmuştur. Gelir dağılımındaki adaletsizlikler kamu gelirlerinin verimli bir şekilde toplanmasını engellemiş, böylece devlet iç borçlanmaya ağırlık vermiştir. Türkiye ekonomisinin 1994 yılındaki en büyük sorunlarından birini de iç borç stoku oluşturmuştur (Batirel 2001: 747).

Sonuç olarak 1994 yılında bir ekonomik kriz patlak vermiştir. Ekonomik dengelerin kurulabilmesi amacıyla 5 Nisan 1994 tarihinde kararlılık önlemleri paketi ilan edilmiştir. Döviz talebi kesmek ve kısa vadeli kamu borçlarını ödeyebilmek için Mayıs 1994 tarihinde yüzde 400 faizli borçlanma kağıtları piyasaya sürülmüştür. Faizleri düşürme çabaları sonuçsuz kalmış ve faizler daha çok artmıştır (Kepenek ve Yentürk 1994: 485).

#### 4.1.2. KASIM 2000 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

1994 yılında krizle sonuçlanan ekonomik gelişmeler, 5 Nisan Kararlarının uygulamaya konulmasını beraberinde getirmiştir. 5 Nisan Kararları sonrasında bazı iyileşmeler gerçekleştiyse de Türkiye'nin iç borç stoku daha da yükselmiş ve hızlı bir artış eğilimine girmiştir. Eylül 1995 sonu itibariyle iç borç stoku yıl başından başlayarak %52.7 oranında yükselerek 1 katrilyon 190 trilyon TL'ye ulaşmıştır (İnce 2001: 131-132).

Türkiye'nin 1996 yılı dış borç servisinin 16 milyar dolar seviyelerine çıkması, dış kaynak bulunmasında ise başarı sağlanamaması dış borçların iç borçlarla karşılanmasını gerektirmiştir. 1997 ve 1998 yıllarında büyük boyutlara ulaşan kamu borçları aynı zamanda Türkiye ekonomisine yeni faiz yükleri getirmiştir. 1998 yılının olumlu gelişmelerinden sayılabilecek vergi gelirlerindeki yüzde 138'lik artışa karşın faiz giderlerinde yüzde 180'lik artış gerçekleşmiştir (Oyan 1998: 54).

1995 ve 1996 yıllarında iç borç faiz ödemeleri artarken, 1997 yılında bir düşüş görülmüştür. 1998-1999 yıllarında ise yine artışlar olmuştur. 1997 yılında hazine garantisine sahip tahvil ve bono reel faizleri %21 iken bu oran 1998 yılında %27'ye yükselmiştir (Kutlu 2000: 65). Bunun nedeni ise 1997 yılında hükümetin borçların sürelerini uzatması ve sonraki yıla devretmesidir. Bununla beraber yabancı sermayenin ülkeden kaçışı dış borçlanmaya engel olmuş ve iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Böylece faiz oranları yükselmiş ve 1998-1999 yıllarında faiz ödemeleri artmıştır (İnan 2003: 427).

1995 yılından itibaren iç borç stoku giderek artmıştır. 5 Nisan Kararları sonrası alınan tedbirler başarılı sonuçlar vermemiş ve istikrar paketi ile istenilen sonuca ulaşılamamıştır. Bütçe açıklarının kapatılması amacıyla alınan önlemler uygulanamamış ve özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Bu durum kamu harcamalarının kısıtlanmasına engel olmuş ve borçlanmaya duyulan ihtiyaç sürekli artmıştır (Bkz: Tablo10).

**Tablo 10: Türkiye’de İç Borç Gerçekleşmeleri (1995-2000)**

Yıllar	Toplam İç Borç (Milyar \$)	Toplam İç Borç / GSMH (%)
1995	22,87	17,30
1996	29,29	21,00
1997	30,69	21,40
1998	37,14	21,90
1999	42,44	29,30
2000	54,22	29,00

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara, Nisan 2003, s.136.

1996 yılına kadar nakit açığında azalmalar yaşanmasına rağmen, 1996 yılından itibaren nakit açığı gittikçe artmaya başlamış ve açığın finansmanı için iç borçlanmaya başvurulmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan diğer bir gelişme de Hazine’nin 1994 yılından başlayarak maliyetleri düşürmek amacıyla borçlanmada tahvili tercih etmesi olmuştur. Bu durum da belirsizlik ortamıyla birlikte maliyetleri arttırmıştır (Demircan 2004: 28).

Grafik 2’de 1995-2000 dönemi iç borçların gelişimi gösterilmiştir. Grafikten de anlaşılacağı gibi kriz dönemlerinde iç borçlarda artış gözlenmektedir. 1995 yılından sonra kamu borç yükünün artış nedenlerinden biri kamu bankalarının görev zararları olmuştur. İç borçlar hem dış borç hem de iç borçla faiz dışı açığın finansmanında kullanılmıştır (Emil 2003: 49-50).

1995-2000 döneminde iç borçların GSMH’ye oranı yer almaktadır. İç borçların GSMH’deki payının en yüksek olduğu dönem 1999-2000 yıllarıdır. Bu durum ekonomik krizlerin iç borçlanmayı arttırdığının kanıtıdır (Bkz: Grafik 3).

1998 yılının son aylarında Türkiye ekonomisi daralma sürecine girmiştir. Bu durum siyasi istikrarın tekrar sağlanması ve IMF'nin katkısıyla 1999 yılında sona ermiş ve ekonomide canlanma görülmüştür. Ancak Marmara ve Düzce depremleri ekonomideki olumlu hareketliliği sona erdirmiştir.

1999 yılında kamu iç borçlanmasında reel faiz haddi %34'e ulaşmıştır ve Türkiye ekonomisi yüksek reel faiz kısıncasına girmiştir (Ongun 2002: 65). Bilindiği gibi alınan borca ödenen faiz nominal yani görünen faizdir. Enflasyon olan ülkelerde faizin bir kısmı aşındırılır. Kalan kısmı ise gerçekten o borca ödenen faiz anlamında "reel faiz" olarak adlandırılır. Borç artışında bu reel faizin ne kadar yüksek olduğu önemli bir gösterge teşkil eder. Bir ülke sağlıklı ve istikrarlı büyüyorsa o ülkede yaratılan kaynakların giderek daha azına devlet el koyup borçlarını ödemektedir. Dolayısı ile ülkenin reel büyüme hızı borçların milli gelire oranını aşağı çekebilecek özelliklere sahiptir. Bu anlamda reel faiz ile reel büyüme birbirleri ile ters yönde hareket ederler. Reel faiz borçları arttırma yönünde reel büyüme ise borçları azaltma yönünde hareket eder. Eğer reel faiz reel büyümeden fazla ise o zaman borçlar artmaya yüz tutar. Türkiye'de yıllar boyunca istikrarsız bir büyüme ortamı içinde bulunmuş buna karşılık reel faizler bu büyümenin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Bu da borçların artmasına katkıda bulunmuştur (Emil ve Diğerleri 2005: 10-11).

Türkiye ekonomisi giderek artan borçların yarattığı yüksek enflasyon, yüksek kur ve artan faiz oranlarıyla tam bir çıkmazın içine sürüklenmiştir. Gelişmeler güvensizlik ortamını, siyasi ve ekonomik istikrarsızlığı ve spekülasyon hareketlenmeyi tetiklemiştir (Demir 2001: 57).

Türkiye'de 1999 yılında 2000-2002 dönemini kapsayan IMF destekli enflasyonu düşürme programı uygulamaya konulmuş, ancak istenilen başarı sağlanamamıştır. 1990 yılında Toplam İç Borç/GSMH oranı %14,4 iken, 1999 yılında %29,3'e ulaşmıştır (Bkz: Tablo 9-10). 1990 yılından sonra kamu borçlanma gereksiniminin sürekli artışı ve piyasadaki kullanılabilir fonların kamu tarafından talep edilmesi borç-faiz kısır döngüsüne neden olmuş reel faizlerin yükselmesine yol açmıştır (Coşkun ve Başar 2001: 147-148). 1998-2000 döneminde iç borç stokunun

durumu gösterilmektedir. Buna göre iç borç stokunun 2000 yılında arttığı ve 2001 yılı yüksek borç oranlarıyla girildiği görülmektedir (Bkz: Tablo10).

2000 yılında yüksek faizler iç borç servisini ve bütçe açığını büyütmüş, enflasyonu ve enflasyonist beklentileri arttırmıştır. Türkiye ekonomisi, tüm bu olumsuz tablo içerisinde Kasım 2000 tarihinde yeni bir kriz ortamının içine sürüklenmiştir. Krizin temel nedenlerinden birincisi yüksek kamu borçlanma gereksinimi ve yüksek iç borç servisi ile ilgilidir. İkinci faktör de finansal piyasalarda enflasyon beklentileriyle şekillenen ama sonuçta iç ve dış tasarruf açığı ve de iç borcun çevrimi dinamiğiyle sıkı sıkıya ilişkili olan kur, nominal-faiz, beklenen ve gerçekleşen reel-faiz arasındaki ilişkilere bağlı davranışlar ve dinamikler olmuştur. Krizi getiren üçüncü faktör ise Türk Bankacılık sisteminin yapısal zayıflığından kaynaklanan sorunlardan ileri gelmiştir (Çakman ve Çakmak 2001: 51).

Sonuç olarak, Türkiye 2000 yılında kamu açıklarını ve faiz ödemelerini karşılayamaz bir hale gelmiştir. Vergi gelirlerinin %77'lik kısmı faiz ödemelerine aktarılmış ama yine de yeterli olmamıştır (Kaya 2001: 548-549). Devlet finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla iç borçlanmaya gitmiştir. Böylece iç borçlar sürekli artmış ve Kasım 2000'de ekonomi bir likidite kriziyle karşılaşmıştır. Bu dönemde iç borçların GSMH'deki payı da önemli ölçüde artarak %29 düzeylerine ulaşmıştır (Bkz: Grafik3).

#### 4.1.3. ŞUBAT 2001 EKONOMİK KRİZİNİN İÇ BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2000 yılında uygulanmaya çalışılan programın ana hedefinde iç borç stokunun disipline edilmesi bulunmaktadır. Bu çerçevede toplam iç borç stokunun milli hasıla içindeki oranının mevcut oranı geçmemesi, izleyen yıllarda ise bu oranın daha da düşürülmesi hedeflenmiştir. Bunun sağlanabilmesi için de özelleştirmenin zamanında yapılması ve özelleştirme gelirlerinin etkin kullanılması ve iç borçlanma yerine dış borçlanmaya gidilmesi öngörülmüştür (Demir 2000: 13). Ancak gelişmeler



öngörüldüğü şekilde gerçekleşmemiş Hazine daha yüksek faizle borçlanmaya devam etmiştir (Karabulut 2002: 136).

1999 yılında IMF ile imzalanıp uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı 19 Şubat 2001 tarihinde ortaya çıkan ekonomik krizle son bulmuş ve bu durum 2001 yılı bütçe hedeflerini altüst etmiştir. 19 Şubat 2001 yılı öncesi uygulamaya konan istikrar programı ile devletin borçlanma politikası nedeniyle aşırı yükselen faiz oranlarının makul düzeylere çekilmesi amaçlanmıştır. Borçlanmanın önüne geçilememiştir (Acar 2002: 161-162).

Kasım 2000 krizinin ardından Şubat 2001'de Türkiye ekonomisi yeni bir kriz sürecine girmiştir. Krizlerin yaşanmaya başladığı dönemlerde Merkez Bankası ve Hazine iç borcun dış borçla ikame edilmesini benimsemiştir. Atıl rezerv birikimini sağlamak için parasal ve alternatif maliyeti çok yüksek dış borçlanmaya başvurulmuştur. Dış borçlanma yurtdışına sermaye çıkışlarını finanse etmekte kullanılmıştır (Sönmez 2003: 353).

Kamu borçlanma gereği 1980'li yıllarda dış borçlarla, 1990'lı yıllarda ağırlıklı olarak iç borçlarla karşılanmıştır. İç borç stoku, kriz dönemlerinde beklenmedik düzeyde artmıştır. Bu artış 1994 yılında %124 iken, 2001 yılında %235 olarak gerçekleşmiştir (Kesik 2003: 7). 2000 yılından sonra başlayan olumsuz gelişmeler dış piyasalardan borçlanma imkanını geriletmiştir. Böylece dış borçlanma yerine iç borçlanmaya gidilmesi gerekmiştir.

2001 yılı ekonomik krizi yıllarca uygulanan yanlış politikalar neticesinde patlak vermiştir. Krize neden olan unsurlar arasında bankacılık sektöründeki kötü yapılanma, yüksek enflasyon, GSMH'nın %25'ine ulaşan bütçe açıkları ve kamu açıklarının finansmanında kullanılmak üzere devamlı yükselen iç ve dış borç stoku sayılabilir (Keyder 2001: 25).

Şubat 2001 kriziyle beraber TL yüksek oranda değer kaybına uğramış ve kamu iç borçlanma faiz hadleri yükselmiştir. İç borçlanma gereğinin daha yüksek



boyutlara ulaştığı ve iç borç finansmanı için uluslararası kuruluşların kredisi ile karşılandığı bir döneme girilmiştir. 2001 Şubat krizi sonrasında uluslararası kuruluşlardan, iç borçların finansmanında kullanılmak için dış kredi alımına geçilmiştir (Ekzen 2003: 653-656). Nitekim 2001 sonundaki iç borç stokunun büyüklüğü 54,260.3 Milyon Dolar iken, 2001 yılında 84,856.9 Milyon Dolar olarak gerçekleşmiştir. İç borç stokunun GSMH'ye oranı ise 2000 yılında %27,1 iken, 2001 yılında %57,3 oranında olmuştur (Bkz: Tablo11). Bu durum 2001 mali krizi sonrası yaşanan mali sorunların iç borçlanma ile giderilmeye çalışıldığını ve iç borçlanmanın sürdürülebilirliği sorununun gündeme geldiğini göstermektedir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 24).

**Tablo 11: 2000 ve 2001 Yıllarında İç Borç Stoku ve GSMH'ya Oranı**

Yıllar	Toplam İç Borç Stoku (Milyon ABD Doları)	Toplam İç Borç Stoku / GSMH (%)
2000	54,216.3	27.1
2001	84,856.9	57.3

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara, Nisan 2003, s.24.

Şubat 2001 krizinin ardından IMF destekli yeni bir istikrar programı olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) uygulamaya konulmuştur. Programın temel hedefi sürdürülemez boyutlara varmış olan kamu iç borçlanma dinamiğinin ortadan kaldırılması ve Türkiye ekonomisinin dış desteğe muhtaç olmayacak şekilde sağlıklı bir yapıya kavuşturulması olmuştur (Yeldan 2001: 1-2).

2001 ekonomik krizinin iç borçlanmayı artırıcı bir etki yarattığını destekler niteliktedir (Bkz: Grafik 3). İç borçlar 2001-2002 döneminde hızlı bir artış göstermiştir. Borçların TC Merkez Bankası'na ait 26,4 katrilyon TL dışında kalan kısmı ödenmesi gereken, asıl riski taşıyan borçlardan oluşmuştur. Bu dönemde borçlanma ile ilgili iki husus ön planda tutulmuştur. Bunlar borçların uzun vadeye yayılması ve faizlerin (reel) düşürülmesi olmuştur. GEGP ile de istenilen istikrar

yeterince sağlanamamış, 2001 yılı sonunda iç borçların ortalama vadesi 29,4 iken, 2002 yılı ilk altı ayın sonunda bu vade 27 aya indirilebilmiştir (Güvemli 2002: 15).

Sonuç olarak, 2000 yılında uygulanması planlanan borçlanma programı başarıyla uygulanamamıştır. Bu durum dış piyasalardan borçlanma imkanlarının da azalmasıyla devletin tekrar iç borçlanmaya gitmesiyle sonuçlanmıştır. İç borçların artışının devam etmesi, 2001 Şubat krizini de beraberinde getirmiştir. Bu dönemde iç borç stokunun GSMH'nın %27,1'inden %57,3'üne yükselmesi borçlanmadaki artışın önemli bir kanıtıdır (Bkz: Tablo 11).

## **4.2. 1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE İÇ BORÇLANMA**

Türkiye'de ekonomik krizlerin etkilerini azaltmak üzere krizlerin ardından bazı tedbirler alınması öngörülmüştür. Bu doğrultuda her ekonomik kriz sonrası yeni istikrar programları uygulamaya konmuştur. IMF destekli bu ekonomik programlar çoğu zaman etkisiz kalmış ve iç borçlanma ile ilgili sorunlar önlenememiştir. Bazı olumlu sonuçlar doğurmuş olsa da çoğu yetersiz kalan politikalar nedeniyle son olarak 2001 ekonomik krizi yaşanmış ve önlemler kalıcı hale getirilmeye çalışılmıştır.

Bu bölümde 1994, 2000 ve 2001 krizlerinden sonra uygulanan istikrar programlarının iç borçlanma ile ilgili tedbirleri ve Türkiye ekonomisinin durumuna değinilmeye çalışılacaktır.

### **4.2.1. 1994 EKONOMİK KRİZİNİN ARDINDAN UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMI VE İÇ BORÇLANMA**

Türkiye ekonomisi 1990'lı yılların başından itibaren olumsuz gelişmelerle karşılaşmıştır. 1992-1993 yıllarında kamu tasarruflarının negatif olduğu ve hükümetin

cari harcamalarda dahi borçlanma yoluna gittiği görülmüştür. 1994 ekonomik krizinin en önemli nedeni ise, 1991-1993 döneminde açık veren kamu bütçesinin finansmanı için gerekli tahvil ve bono satışının gerçekleştirilememesi olmuştur (Kansu 2004:159).

5 Nisan Kararlarının alınmasının iki önemli nedeninden ilki kamu açıkları ve kamu kesimi borç gereksiniminin büyüklüğü, ikincisi ise bu açıkların Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması olmuştur (Oktay 1994: 36).

1994 yılının ilk üç ayında, Merkez Bankası'nın büyük miktarda döviz satması ve devletin iç borçlanmasında uyguladığı faiz oranlarını oldukça arttırmasına rağmen TL yabancı paralar karşısında %70'i aşan oranda değer kaybetmiştir. Ekonomik kriz nedeniyle dış kaynak bulmakta zorlanan Türkiye iç borçlanmaya gitmiş, iç borçlanma da faiz oranlarının artmasına sebep olmuştur (Çiftçioğlu 1994: 30).

1994 yılında yaşanan krizin ardından kamu açıklarının disiplin altına alınmasını sağlamaya yönelik olarak 5 Nisan 1994 kararları yürürlüğe konmuştur. Bu çerçevede, mali disiplinin sağlanması açısından önemli bir düzenleme bütçe ödeneklerinin %15'ine kadar olan kısa vadeli avans imkanının 1995 yılından başlayarak her yıl kademeli olarak azaltılması ve 1998 yılında %3'e indirilmesi olmuştur. 1995 yılında faizlerde ve vade yapısında olumlu gelişmeler gözlemlenirse de siyasi istikrarın bozulması ve aynı yıl Kasım ayında seçimler nedeniyle artan kamu harcamaları borçlanmaya ilişkin risk primini arttırmıştır (Kaya ve Diğerleri 2003: 47).

1996 yılına oldukça yüksek faizli halka arz ihracıyla başlanmış, Ocak ayından itibaren ise gerçekleştirilen ihalelere gelen teklif miktarları artmış, faizler kademeli olarak düşmüş ve Hazine bir yıldan uzun vadeli olarak borçlanmaya başlamıştır. Şeffaflık ilkeleri çerçevesinde geleceğe ilişkin belirsizlikleri en aza indirmek ve bu yolla borçlanmanın maliyetini düşürmek amacıyla 1997 yılı Temmuz ayından itibaren aylık olarak Hazine borçlanma programları kamuoyuna ilan edilmeye başlamıştır (Kaya ve Diğerleri 2003: 48).

1998 yılının başında yaşanan Asya krizi ve Körfez Bunalımı iç borçlanmada faizlerin yükselmesine ve vadelerin düşmesine yol açarken yılın ilerleyen aylarında enflasyonla mücadele programı çerçevesinde istikrar sağlanabilmiştir. 5 Nisan Kararları çerçevesinde, 1998 yılında, Kısa Vadeli Avans (KVA) hesapları kapatılmaya başlanmıştır. Böylece, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kullandığı KVA stokunun toplam iç borç stoku içerisindeki payı 1980 yılında %27,0 seviyesindeyken 1998 yıl sonu itibariyle sıfıra düşmüştür. 2001 yılı Nisan ayında ise 4651 Sayılı Kanun ile kısa vadeli avans imkanı tümüyle uygulamadan kaldırılmıştır. (Kaya ve Diğerleri 2003: 48-49).

1999 yılının sonuna doğru ekonomik göstergelerin kötüleştiği, ekonomide ciddi bir küçülme yaşandığı ve bütçe açıklarının arttığı gözlenmiştir. Ayrıca kamu bankaları kısa vadeli nakit ihtiyaçları için para piyasalarında aşırı talep ve baskı yaratmaya başlamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde, borç stokunun GSMH'ya oranı 1989 yılının sonunda %18,2 iken 1999 yılı sonu itibariyle %29,3 olmuştur. Ekonomideki olumsuz gidişatı tersine çevirme ve mali istikrarın sağlanması amaçlarına yönelik olarak 1999 yılının sonunda Uluslararası Para Fonu (IMF) desteğinde yeni bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Söz konusu program ile uzun zamandır süregelen kronik enflasyonla mücadele edilerek fiyat istikrarının sağlanması ve kamu kesimi borçlanma ihtiyacının azaltılarak kamu finansmanının sürdürülebilir hale getirilmesi amaçlanmıştır (Unay 2001:186).

#### 4.2.2. 1999–2000 ENFLASYONU DÜŞÜRME PROGRAMI VE İÇ BORÇLANMA

1999 yılına kadar Türkiye ekonomisinde, 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 (Kaya ve Diğerleri 2003: 49).

1999 yılına gelindiğinde ekonominin %6,4 oranında daralmasına karşın, Cari İşlemler Bilançosu Dengesi/GSMH oranı bir yıl içinde %1'den, %-0,7'ye inmiştir. Kamu kesimi faiz giderleri/GSMH oranı ise %3,5'ten %13,7'ye yükselmiştir. Tüm bu gelişmeler karşısında 57. hükümet IMF ile yeni bir anlaşma yapma gereği duymuştur. Ekim 1999 tarihinde devlet iç borçlanma senetleri bileşik faizinin %106,3'e çıkması hükümetin de iç borçların konsolidasyonunda etkili olamayıp, hızla yeni iç kaynaklar yaratamaması IMF ile anlaşma yapılmasını gerektirmiştir (Ongun 2002: 67).

1994 yılından başlayarak devlet bankalarının birer Hazine gibi kullanılması uygulaması neticesinde Türkiye'de iç borcun sürdürülmesi güç boyutlara ulaşmıştır. 1999 rakamlarına göre iç borç 23 milyar dolar (milli gelirin %29'u kadar) olarak gerçekleşmiştir (Somçağ 2002: 2). 1999 yılında ekonomik gelişmeleri iyileştirmek amacıyla uygulamaya konan istikrar programının temel amacı enflasyonu düşürmek olmuştur. Merkez Bankasının IMF'e vermiş olduğu niyet mektubunda programın anahtarları sıkı maliye politikası, finansal sektörde yapılanma, özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası, beklentilerin uzun dönemde olumluya çevrilmesi olarak açıklanmıştır (Çolak 2002:160).

1999 yılında IMF ile görüşmeler başlamış ve uygulanmakta olan Yakın İzleme Anlaşması'nın bir Stand-By Anlaşması'na dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. 2000–2002 dönemini kapsayacak olan bir enflasyonu düşürme programının uygulanması hedeflenmiştir. Programın temel amaçları; tüketici enflasyonunu 2000 yılı sonunda %25, 2001 yılı sonunda %12 ve 2002 yılında %7'ye indirmek, reel faizleri düşürmek, ekonomik büyümeyi arttırmak, kaynak kullanımını etkinleştirmektir (Günel 2001: 36-37).

Üç yıllık Stand-By anlaşması ile kamu kesimi borcunun GSMH'ye oranının 1999 ile aynı tutulması ve faiz dışı bütçenin 2000 yılı için GSMH'nin %2,2'si kadar fazla vermesi hedeflenmiştir (Kutlu 2000: 66). 2000 yılında başlayan istikrar

programının en önemli unsuru kamu açıklarını azaltmak olmuştur. Bunu yapmak için, 1999 yılında milli gelirin %2'sinin üstünde olan faiz-dışı kamu açığını milli gelirin %3'ü kadar bütçe fazlasına çıkarmak amaçlanmıştır. Bu biraz gelir artışı, biraz harcama kısılması, ama asıl bütçe dışı kamu açığının düşürülmesiyle sağlanabilmiştir (Yenal 2002: 152).

2000 yılında program tavizsiz uygulanmıştır. Ocak- Eylül 1999 döneminde %58,6 olan Faiz Dışı Harcama/Konsolide Bütçe Harcamaları oranı 2000 yılının aynı döneminde %49,8'e düşmüş; 1999 yılında %41,4 olan Faiz Ödemeleri/Konsolide Bütçe Harcamaları oranı ise 2000 yılında %50,2'ye çıkmıştır (Demir 2001: 61). Türkiye'de iç ve dış borç stoklarının devamlı arttığı görülmüştür. Nitekim 2000 yılında iç borç stoku bir önceki yıla göre %58,9 oranında artmıştır (Eker 2001: 452).

2000 yılı maliye politikasının temel hedefi faiz dışı fazlayı artırmak suretiyle kamu borç stokunun GSMH'ye oranını 2000 yılında yüzde 58'ler civarında stabilize etmek ve daha sonra aşağı çekerek kamu kesimi finansman dengesinde kalıcı bir iyileşme sağlamak olmuştur. Bu nedenle gelir artırıcı ve harcama kısıcı tedbirler alınmış, iç borçlanmada da uzun vadeli ve değişken faizli tahvil ihracına ağırlık verilmesi istenilmiştir (Temel 2001: 559).

2000 yılı Kasım ayına gelindiğinde, ekonomik programın reformlarının uygulanamaması, kur çıpası uygulamasına güvenen bankacılık sektörünün aşırı risk alınması, cari açığın büyümesi ve kamu bankalarının kısa vadeli para piyasalarında aşırı borçlanması gibi başlıca nedenlerden dolayı mali piyasalarda meydana gelen dalgalanmalar ikincil piyasa faiz oranlarını olumsuz yönde etkilemiş; yabancı yatırımcılar ve bankaların döviz talepleri Merkez Bankası döviz rezervlerini geriletmiş ve Türkiye'de o zamana kadar yaşanan en büyük ekonomik krize yol açmıştır. Döviz alımları için TL alacaklarını tahsil etmeye çalışan bankalar özellikle kamu bankalarında ortaya çıkan açıklar nedeniyle işlemlerini gerçekleştirememişler ve likidite krizi ile başlayan finansal sistem krizi, sistemin genelinde güven kaybına sebep olmuştur. Sonraları döviz ve faiz seviyeleri dengelendiyse de Şubat 2001



tarihinde yaşanan siyasi istikrarsızlık kriz ortamını tetiklemiştir (Kaya ve Diğerleri 2003: 50).

Sonuç olarak 2000-2002 döneminde IMF destekli istikrar programı, vergilerin arttırılması, harcamaların kısılması ile faiz dışı fazlanın arttırılmasını hedeflemiştir. Faiz dışı fazlanın artışına paralel olarak iç borçların azalması ve faizlerin düşüş eğilimine geçmesi amaçlanmıştır. Ayrıca iç borçlanma yerine dış borçlanmanın seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ülkeye döviz girişi ile beraber para arzının da Merkez Bankası kontrolünde arttırılması öngörülmüştür (Ener ve Demircan 2004: 128).

#### 4.2.3. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP) VE İÇ BORÇLANMA

Türkiye 2000 yılından itibaren IMF destekli ve denetimli kur politikaları uygulamıştır. 2000 yılında uygulamaya konan enflasyonu düşürme programı, Kasım 2000 tarihinde para krizi ile sarsılmıştır. 2000 krizinin ardından Şubat 2001'de yaşanan mali kriz ise programın geçerliliğini yitirmesine neden olmuştur.

2001 yılında devalüasyonun ardından gelen bankacılık krizi devlete 15 milyar dolarlık bir maliyet yüklemiştir. 21 Şubat tarihinde sıcak para-iç borç politikası sonucunda Türk bankacılık sisteminin bilançosunda çok büyük bir Hazine bonusu stoku ve bir döviz açık pozisyonu oluşmuştur. Devalüasyonun etkisiyle TL faizi aşırı derecede yükselmiş; bu nedenle devalüasyonu sabitlemeye önem verilmiştir (Somçağ 2002: 6).

Türkiye 2001 yılında eski programda bir takım değişiklikler yaparak, programın en büyük sorunlarından olan döviz kuru çıpası uygulamasını değiştirip, dalgalı kur politikası benimsemiş ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında IMF destekli yeni bir istikrar programı uygulamaya koymuştur (Ertuna 2002: 10).



GEGP ile başta kamu ve fon bankaları olmak üzere bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, ekonomi yönetiminde şeffaflığın sağlanması, özel kesimin ekonomide etkinliğinin artmasını sağlayacak yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Kaya ve Diğerleri 2003: 50-51).

2000 yılından başlamak üzere finansal piyasaların daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amacıyla, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamındaki bankaların mali yapılarının düzeltilmesi ve piyasadaki büyük miktarda borç kullanıcıları olan kamu bankalarına yönelik yeniden yapılandırmalar kaçınılmaz hale gelmiştir. 2001 yılında da gerekli ve uygun görüldüğü durumlarda yeni tahvil ihraçları yapılmış ve bankacılık sisteminde sermaye yeterlik rasyosunun uluslararası standartlarla uyumlu seviyeye ulaştırılabilmesi amacıyla, sağlıklı bankaların sistemden çıkarılarak olumsuz etkilerinin giderilmesi nakit dışı ihraçlar<sup>6</sup> sürdürülmüştür. 2001 yılında ortaya çıkan finansal kriz ile birlikte artan borçlanma gereği sonucunda, krizin yarattığı kayıplar telafi edilmeye çalışılırken; diğer taraftan faiz dışı bütçe fazlasının diğer yıllardaki ekonomik programın öngördüğü hedeflerin de üzerine çıkarılması öngörülmüştür (Kaya ve Diğerleri 2003: 51).

Programda borçlanma yasasında devletin borçlanma ve garanti verme sisteminin tek bir kanunla düzenleneceği ve bu çerçevede borçlanmanın açık ve saydam kurallara bağlanacağı belirtilmiştir. Borç meselesinin kamuda azami tasarruf sağlanarak ve faiz dışı bütçe fazlası verilerek çözülmesi beklenmiştir. Türkiye’de 2001 yılında iç borç yükü 45 milyar dolara ulaşmıştır. Vergi gelirlerinin %95’i iç ve dış borç faiz ödemelerine aktarılmıştır. Borçların çoğu kısa vadeli olarak yapılandırılmıştır. Hazine ise gereklilik durumunda faizleri arttırarak borçlanmaya gitmiştir (Korkmaz 2002: 299-300).

2001 yılı istikrar programının temel hedefi sürdürülemez boyutlara varmış olan kamu iç borçlanma dinamiğinin ortadan kaldırılarak, ekonominin dış desteğe ihtiyacı kalmadan istikrarlı bir yapıya kavuşturulması olmuştur. Bunun için

<sup>6</sup> Karşılığında herhangi bir nakit girişi sağlamayan ihraçlardır.

makroekonomik dengelerin oluşturulmasına çalışılmıştır. Makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesiyle ise ekonomide kısa vadede bir daralma yaşanılacağı vurgulanmıştır (Yeldan 2001: 2).

Türkiye ekonomi tarihindeki en önemli krizlerden birini yaşadığı 2001 yılında, Hazine, yaşanan kriz nedeniyle ortaya çıkarak sürekli artan “borcun sürdürülebilirliği” konusundaki endişeleri gidermek amacıyla çeşitli önlemler almıştır. Şubat 2001’de yaşanan krizden sonra hem kur hem de faiz şokları neticesinde Hazine, öncelikle kamunun nakit ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik vermiştir. Bu doğrultuda, Mart ve Nisan aylarında finansman ihtiyacı kısa vadeli borçlanma ile karşılanmış ve yüksek faizler uzun vadelere yayılmamıştır (Kaya ve Diğerleri 2003: 51).

İç borçlanmanın vadesini uygun maliyetlerle uzatmak ve bankacılık sisteminin döviz riskinin azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla Haziran 2001’de “iç borç takas operasyonu” gerçekleştirilmiştir. Böylece, iç borç stokunun vadesi uzatılmış ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi yoluyla, iç borçların çevrilmesinde rahatlama sağlanmıştır (Günel 2001: 77).

Ekonomik gelişmeler ve uygulanan yeni istikrar programının ardından Türkiye’de iç borç stoku Ekim 2001 itibariyle 109,3 katrilyon olmuştur. 2002 yılında borç stokunun önemli bir kısmının değişken faizli oluşu ve iç borç stokunun görece olarak daha düşük faizli dış borca dönüştürülmesi nedeniyle reel faizde de düşüş sağlanmıştır (Keyder 2001: 26).

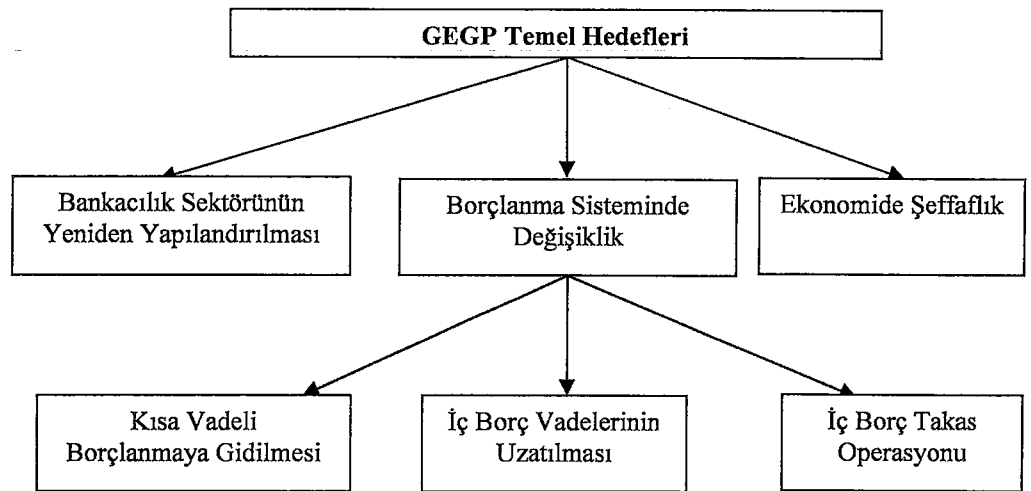
Özellikle 2001 yılı sonrasında etkileri gözlemlenen reformlar sonucunda iç borç stokunun vade/faiz yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiş ve stok içerisindeki kamu ve piyasaya olan borçların payı önemli farklılık göstermiştir. İç borç stokunu oluşturan Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) içerisinde değişken

<sup>7</sup> İç borç takas işlemi, faiz oranı yüksek olan ve/veya vadesi yakın olan DİBS’lerin daha düşük faizli ve/veya daha uzun vadeli yeni tahvillerle değiştirilmesidir. Takas operasyonunda birinci amaç, borç yükünü hafifleterek borç yönetimini kolaylaştırmaktır.

faizli senetlerin payı artarken; kamuya olan borçlar stokun önemli bir parçası haline gelmiştir (Kaya ve Diğerleri 2003: 51).

2000 yılına kadarki dönemde %20'ler civarında seyreden iç borç stoku/GSMH oranı; söz konusu yeniden yapılandırma 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. Bu çerçevede, 2001 yıl sonu toplam stoku; kamu bankaları görev zararları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu için ihraç edilen nakit dışı senetler sebebiyle artmıştır. Buna göre iç borç stokunun alıcılara göre kompozisyonu büyük değişikliğe uğramış ve 2001 yılı sonunda kamu sektörüne olan iç borçların toplam stok içerisindeki payı, 2000 yılı sonundaki %34 seviyesinden 2001 yıl sonu itibariyle %66'ya yükselmiştir. 2002 yılı başından itibaren borçlanma vadelerinin uzatılması ve maliyetlerin düşürülmesi ile kamu borç stokunun azaltılması için etkin borç yönetimi stratejileri uygulamasına ağırlık verilmiştir (Kaya ve Diğerleri 2003: 52).

**Şekil 2: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın Temel Hedefleri**



Şekil 2’de GEGP’nin temel hedefleri özetlenmeye çalışılmıştır. Şekilde de görüldüğü gibi GEGP’de bankacılık sektörünün yenilenmesi, borçlanma sorununun çözülmesi ve ekonomik şeffaflığın sağlanması gibi temel hedefler ortaya konmuştur. Programda iç borçlanmanın önlenmesi için de kısa vadeli borçlanılmasının, borç vadelerinin uzatılmasının ve iç borç takas operasyonunun gerçekleştirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, Şubat 2001 ekonomik krizinin ardından uygulamaya konan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı yeni bir borçlanma yasası içermektedir. Yasa ile Hazine Müsteşarlığı’nın sınırsız ve keyfi borçlanması önlenmeye çalışılmıştır. Yasa ile Hazine Müsteşarlığı’nın o yıl hedeflenen bütçe açığının yüzde 5’inden daha fazla borçlanamayacağı açıklanmıştır. Böylece kamu açıklarının azaltılmasına çalışılmıştır. Borçlanma yasasının 2003’te yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir (Aslanoğlu 2003: 73).

#### **4.3. TÜRKİYE’DE 2001 YILINDAN GÜNÜMÜZE KADAR YAŞANAN EKONOMİK GELİŞMELER VE İÇ BORÇLANMA**

2001 yılında yaşanan krizin ardından Türkiye ekonomisi ciddi bir daralma yaşamıştır. 2001 yılında büyüme oranı %-9,5 oranında gerçekleşmiştir. 2002 yılında %7,9 oranında gerçekleşen büyüme oranı, 2003 yılında %5,8 olarak kaydedilmiştir (Bkz: Tablo 12). 2003 yılındaki büyüme performansının nedeni mal ve hizmet ihracatındaki artış ve iç talepteki canlanmadır (DPT 2004: 3). 2001 yılında enflasyon rakamları artmıştır. 2001 krizinden sonra uygulamaya konan istikrar programı ve izleyen yıllarda mali disiplini sağlama çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin etkisi ile izleyen yıllarda enflasyon oranlarında düşüş gözlenmiştir. Kamuda sağlanan disipline paralel olarak bütçe açıkları azalmıştır (Bkz: Tablo12).

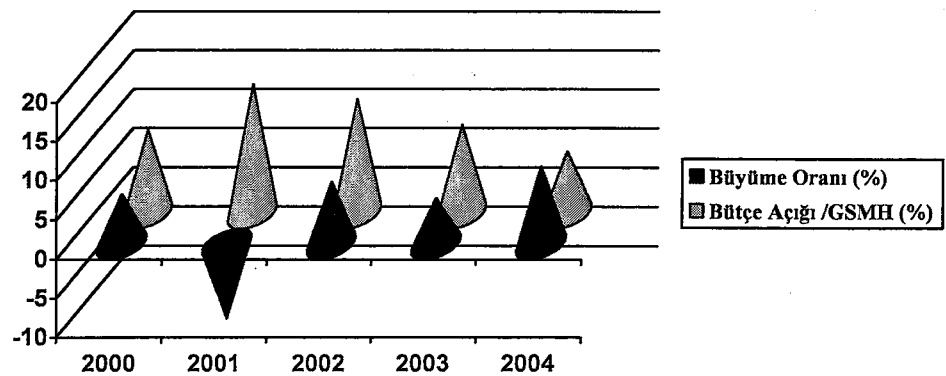
**Tablo 12: Bazı Makroekonomik Göstergeler (2000-2004)**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Büyüme</b>	6,3	-9,5	7,9	5,8	9,9
<b>Enflasyon TEFE*</b>	32,6	88,5	30,8	13,9	13,8
<b>Enflasyon TÜFE*</b>	39,0	68,5	29,7	18,4	9,3
<b>Bütçe Açığı /GSMH</b>	10,6	16,5	14,6	11,3	7,9

\* 12 aylık % değişim

**Kaynak:** DPT verilerinden derlenmiştir.

Türkiye Şubat 2001 krizi sonrası Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nı uygulamaya koymuştur. GEGP ile beraber ekonomiye yeni bir yön verilmiştir. Yeni bir borç yasası oluşturulmuş ve 2003 yılında yürürlüğe konması kabul edilmiştir. Aralık 2001 sonunda 122,2 katrilyon TL. olan iç borç stoku, 2002 yılı sonu itibariyle cari fiyatlarla %22,7 oranında artarak 149,9 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Sabit fiyatlarla ise 2002 yılında iç borç stokunun %18,3 oranında gerilediği görülmüştür (İstanbul Sanayi Odası 2004: 41). Türkiye uygulanan ekonomik programa karşın iç borç stokunun reel olarak küçülmesi eğilimini yakalayamamıştır.

**Grafik 4: 2000-2004 Dönemi Büyüme Oranı ve Bütçe Açığı/GSMH**

**Kaynak:** Tablo 12 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye ekonomisi 2001 yılını GSMH’da %9,5’lik daralmayla kapatmıştır. 2002 yılında ise GSMH’nin %7,9 büyüdüğü açıklanmıştır (Bkz Tablo12). 2001 yılında reel kredi hacmi %28’lik daralma yaşarken; 2002 yılında da %21 oranında bir daralma yaşanmıştır (Somçağ 2003: 83). Grafik 4’de 2000-2004 dönemi büyüme oranları ile bütçe açığı/GSMH oranı verilmiştir. Buna göre 2001 yılında büyüme oranları yukarıda bahsedildiği gibi eksi seviyelere gerilerken bütçe açıkları %16,5’e kadar artmıştır. İlerleyen yıllar da ise büyüme oranı artarken bütçe açıkları azalmıştır.

Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde iç borç stoklarının GSYİH’ye oranının Türkiye’den daha yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle İrlanda, İtalya, Belçika ve Yunanistan gibi ülkelerde oran yüzde yüzleri aşmaktadır. Ancak Türkiye’de reel faiz oranları tüm AB ülkelerinden fazladır. Ayrıca AB ülkelerinde iç borç vade yapısı Türkiye’ye göre daha uzundur (Çelen ve Bali 2003: 189-191). Borç stoku göreceli olarak yüksek olan bu ülkelerde Türkiye’den farklı olarak maliye politikası olarak faiz dışı fazlanın arttırılması tercih edilmiştir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 7).

**Tablo 13: İç Borç Stoku ve GSMH’ ye Oranı (2001-2005)**

Milyon Dolar ve % Oran

	2001	2002	2003	2004	2005*
<b>Toplam Borç</b>	123.581	148.490	202.620	235.803	241.261
<b>İç Borç</b>	84.357	91.691	139.262	167.262	175.058
<b>Kamu</b>	28.843	48.398	66.359	62.093	58.918
<b>Özel</b>	56.014	43.293	72.903	105.169	116.136
<b>Toplam Borç/İç Borç (%)</b>	68,7	61,7	68,7	70,9	72,6
<b>İç Borç/GSMH (%)</b>	69,2	54,5	54,5	52,3	-

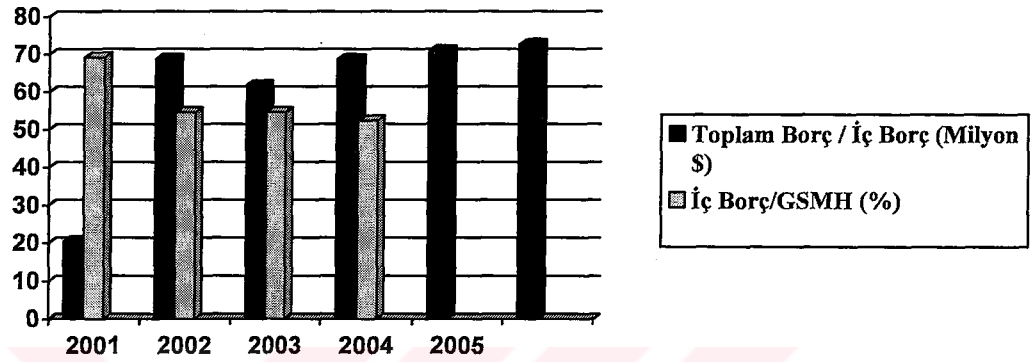
\*2005 Haziran verileri.

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara: Ağustos 2005,s.85.

Türkiye’de 2002 yılında 148.4 milyar dolar olan toplam borç, 2003 yılında 202.6 milyar dolara, 2004 yılında 235.8 milyar dolara yükselmiştir. 2003 yılında brüt iç borç stokunun GSMH’ye oranı yüzde 54,5 olarak gerçekleşerek 2002 yılındaki

seviyesini korumuştur. Bu artış, temelde nakit olarak ihraç edilen tahvil artışından kaynaklanmıştır (Bkz: Tablo 13).

**Grafik 5: 2001-2005 Dönemi Toplam Borç / İç Borç ve İç Borç/GSMH**



\* 2005 yılına ait kesin veriler bulunmadığı için grafikte İç Borç/GSMH oranı verilememiştir.

**Kaynak:** Tablo 13 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Haziran 2005'te sabit getirili enstrümanlardan oluşan iç borç stoku toplam içinde bir önceki yıla göre %72,6'ya yükselmiştir. Bu gelişmeler, borç stokunun döviz ve faize karşı duyarlılığını en aza indirerek, daha istikrarlı bir hale getirilmesini amaçlayan borçlanma politikasının sonucudur (Hazine Müsteşarlığı 2005: 15). Grafik 5'de 2001-2005 dönemi iç borç oranları ele alınmıştır. İç borçların GSMH'ye oranı azalma eğilimindedir.

İç borç stokunun alıcılara göre dağılımına bakıldığında, kamuya olan borcun toplam içindeki payı gerileyerek azalmaya devam etmiştir. Bu gelişmelerin temel nedeni Merkez Bankası ve TMSF'ye olan borcun azalmasıdır (Hazine Müsteşarlığı 2004: 12-13). GSMH'da artış izlenirken, Konsolide Borç Stoku da artmıştır. Ancak iç borçlarda azalma söz konusudur. Türkiye ekonomisinin borçlanma ile ilgili sorunlarını çözebilmek için yeni borçlanma programları uygulamaya konmaktadır. Bu şekilde iç borçlanmanın önlenmesine çalışılmaktadır. Uygulama sonuçları başarılı olmakla beraber istenilen hedefler tam anlamıyla tutturulamamıştır.



Mevcut borç stokunun uluslararası kabul görmüş seviyelere indirilebilmesine yönelik etkin borç ve risk yönetimi altyapısını oluşturmak ve kamu finansmanı alanında şeffaflık ve disiplin sağlamak üzere, 2002 yılı Nisan ayında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile etkin borç ve alacak yönetimine yönelik önemli adımlar atılmıştır (Demir 2004: 41).

Borçların makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla miktar ve bileşiminde yapılan değişiklikler borç yönetimi olarak adlandırılmaktadır (Ulusoy 2004: 284). 2001 yılından sonra, Türkiye’de borç yönetimine ilişkin hususlar 4749 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Sözü geçen kanunun ikinci maddesinde kanunun amacı şu şekilde belirtilmektedir (RG: 29.04.2002/ 24721):

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 mali ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Borçlanma özellikle 70’li yıllardan sonra sadece bir finansman aracı olmaktan çıkarak aynı zamanda bir politika aracı konumuna gelmiştir. Bu nedenle borçlanma, yeniden dağıtıcı ve parasal etkileri bakımından makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılan bir unsurdur (Haller 1994: 260-270). Türkiye’de devlet borçlanmayı bu amacına yönelik kullanmaya çalışmaktadır.

Türkiye’de borçlanma politikası 9 Nisan 2002 tarihinde yayımlanan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 5. maddesinde borçlanma limiti çerçevesinde yürütülmektedir. Kanunda kamu borç ve risk yönetiminin temel ilkeleri şu şekilde belirtilmiştir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 1):

- Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,

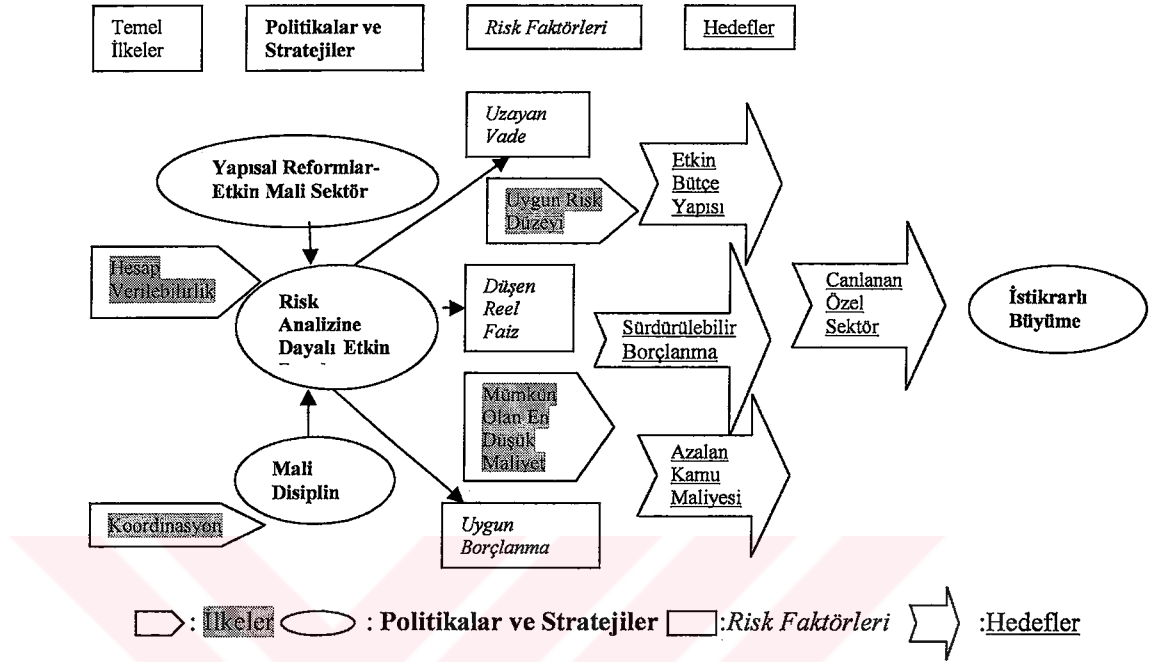
- Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması.

Borçlanma limiti, mali yıl içinde bütçe kanunlarında belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki farkı ifade etmektedir. 4749 sayılı kanun çerçevesinde gerekli görüldüğü takdirde Bakanlar Kurulu borç limitini %5'e kadar arttırmaya yetkilidir (Hazine Müsteşarlığı 2005: 12).

2004 yılından itibaren kamu borç yönetiminde şeffaflığın artırılması ve borçlanma maliyetlerinin hesaplanmasına yönelik yeni uygulamalara gidilmiştir. Bu uygulamaların başında borçlanmanın Türk Lirası cinsinden yapılması bulunmaktadır. Türk Lirasından borçlanmanın sabit enstrümanlarla yapılması öngörülmüştür. Nakit iç borçlanma vadelerinin piyasa koşulları göz önünde bulundurularak uzatılması ve nakit ve borç yönetimi ile ilgili likidite riskinin azaltılması amacıyla yıl boyunca yeterli düzeyde rezerv bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (DPT 2004: 56-57).

Şekil 3'te kamu borç yönetiminin temel ilkelerine yer verilmiştir. Borç yönetiminin temel ilkeleri yukarıda da bahsedildiği gibi hesap verilebilirlik ve koordinasyondur. İzlenecek politikalar ve stratejiler, yapısal reformların gerçekleştirilmesi, risk analizleri yapılarak borçlanılması ve borçlanmayı kontrol altında tutarak mali disiplinin sağlanmasıdır. Bu politikalar izlenirken uzayan vadeler, düşen reel faiz ve uygun borçlanma seçenekleri de risk faktörlerini oluşturmaktadır. Böylece uygun risk düzeyi tespit edilerek en düşük maliyetle borçlanma gerçekleştirilmelidir. Tüm bunların gerçekleştirilmesi ile bütçe yapısı etkinleştirilecek, sürdürülebilir borçlanma sağlanabilecek, kamu maliyesi düzene girecek, özel sektör canlanacak ve neticede de istikrarlı büyümeye ulaşılabilecektir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 1-2).

**Şekil 3: Borç Yönetiminin Temel İlkeleri**



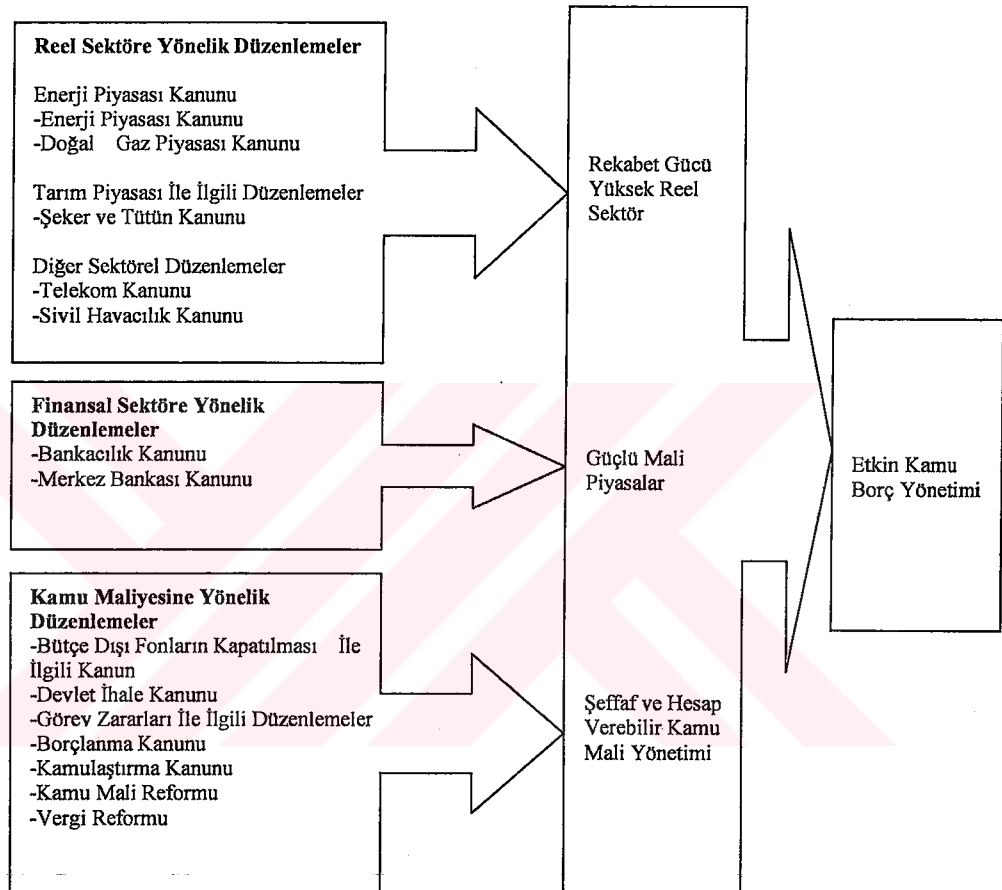
**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara: Nisan 2003,s.1.

2004-2007 döneminde yapısal reformların sürdürülmesi ile iç ve dış piyasalardaki güven ortamının ve olumlu beklentilerin borçlanma maliyetlerini düşürmesi öngörülmüştür. Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının azalmaya devam edeceği beklenmektedir. Aynı zamanda faiz dışı fazlanın artması piyasalarda oluşan güven ortamının korunmasında ve kamu borç stokunun azalmasında önemli unsur olacaktır (DPT 2004: 56-57).

Şekil 4'de kamu borç yönetimi ile ilgili yapısal düzenlemeler gösterilmektedir. Bu çerçevede, finansal sistemin yapısal sorunlarının çözülmesi ve kamu mali yönetiminde şeffaflık ve disiplinin artırılması amacıyla 1999 yılından başlayarak çeşitli yapısal düzenlemeler hayata geçirilmeye başlanmıştır. Sonuç olarak, yapısal düzenlemelerle bankacılık sektörü güçlü ve sağlıklı bir yapıya kavuşturulmaya çalışılırken diğer taraftan sektöre girdi sağlayan enerji piyasası gibi stratejik piyasaların yeniden düzenlenerek rekabete açılması suretiyle üretim

maliyetlerinin düşürülmesi ve sektörün rekabet gücünün artırılması hedeflenmiştir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 3-5).

**Şekil 4: Yapısal Düzenlemeler ve Kamu Borç Yönetimi**



**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara: Nisan 2003,s.5.

#### 4.4. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN BOZULMASI VE İÇ BORÇLANMA

Türkiye'de kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizlik kamu açıklarının gün geçtikçe artmasına sebep olmuştur. Artan kamu finansman ihtiyacı devleti yeni, kaynaklar bulmaya zorlamıştır. Ekonomik istikrarsızlıklar Türkiye'nin dış kaynaklardan faydalanmasını englemiştir böylece iç kaynaklara başvurulmuştur

Bu bölümde kamu gelirlerinin, harcamalarının ve açıklarının gelişim süreci incelenerek Türkiye'de mali disiplin sorununun ne şekilde ortaya çıktığı irdelenmeye çalışılacaktır.

##### 4.4.1. KAMU GELİRLERİNİN GELİŞİM SÜRECİ

Kamu gelirleri, devletin kamu harcamalarını karşılamak için başvurduğu finansman araçlarıdır. Kamu gelirleri arasında en büyük paya sahip olan kamu geliri ise %80'e yakın bir oranla vergi gelirleridir. Türkiye'de vergi sisteminde yaşanan aksaklıklar kamu gelirlerinin verimini azaltmış; kamu harcamalarının karşılanmasında gelirlerin yetersiz kalmasına sebep olmuştur. Kamu gelirlerinin yetersizliği ise mali disiplinin bozulmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu bölümde ilk olarak vergi gelirleri, kayıtdışı ekonomi, vergi kayıp ve kaçaklarından söz edilecek ardından da vergi dışı kamu gelirlerinin gelişim süreci üzerinde durulacaktır.

Kamusal ihtiyaçların giderek artması toplumun taleplerini yerine getirmeye çalışan hükümetlere kaynak yaratma zorunluluğu getirmiştir. Ülkeler kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere kamu gelirlerine başvurmaktadır. Kamu gelirlerinin başında ise vergiler gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamusal harcamalar %80 oranında vergilerle karşılanmaktadır.

Türkiye’de 1990’lı yıllarda uygulanmaya çalışılan istikrar programları kamu mali yönetimini yeniden yapılandırma amacını taşımış, ancak siyasi istikrarsızlık, ekonomik belirsizlik gibi nedenler dolayısıyla özellikle vergi politikalarında istenilen başarı sağlanamamıştır.

1980 sonrası dönemde Türkiye ekonomisinde oluşan ekonomik istikrarsızlıklar, uygulanan yanlış politikalar, müdahalede gecikmeler 2001 yılında ekonomide %9-10 oranında bir küçülme ile sonuçlanmıştır. GSMH’nın %13’üne ulaşan işsizlik, vergi gelirlerini aşan iç borç faiz ödemeleri ve giderek artan ve çevrilmesi iyice zorlaşan iç ve dış borç ödemeleri, toplanamayan vergiler, kontrol edilemez fiyat artışları, daralan ithalat ve ihracat, giderek artan dış ticaret açığı, bankacılık sektörünün bozulması, gelir dağılımındaki adaletsizliklerin tehlikeli boyutlara ulaşması ile tetiklenen yoksulluk olgusu, Türkiye’nin 2000’li yıllarda karşılaştığı ekonomik bunalımın kısa bir özetini oluşturmaktadır (Kızılot ve Durmuş 2002: 95).

1980 sonrası düzenlemeler ile beraber vergi sisteminde yapısal esnekliğin sağlanamaması ve sistemde etkinliğin sağlanamaması, vergi dilimlerinin azaltılması, menkul sermaye iradı elde edenlerin bu kazançlarını beyan etme zorunluluğunun kaldırılması, gelir ve kurumlar vergilerindeki vergi istisna ve muafiyetlerinin genişletilmesi, vergilemede dolaylı vergilere ağırlık verilmesi nedeniyle sistemde aksamalar yaşanmıştır (Sakal 2003: 73).

Vergi, devletin kamu harcamalarını karşılamak üzere tek taraflı bir yetki ile kişilerden aldığı ekonomik bir değerdir. Başka bir ifade ile vergi devletin üstlendiği görevleri yerine getirmek için başvurduğu mali bir araç niteliğindedir. Vergilemenin temel hedefi olan mali amaç, vergi gelirlerinin yeterli olması gerekliliğini ortaya koyarken, bunun gerçekleştirilmesi için vergi sisteminin yapılandırılması zorunluluk haline gelmiştir (Ejder 2001: 140).

Türkiye’de kamu finansman ihtiyacının artması devleti yeni kaynaklar oluşturmaya zorlamıştır. Finansman sıkıntısı çekilmesi milli geliri de olumsuz yönde

etkilemiştir. Bu sebeple kişilerin üzerindeki vergi yükü giderek ağırlaşmıştır. 1980 sonrası dönemde vergi yükünün giderek arttığı görülmüştür. 1980 yılında vergi yükü %14,1 iken bu oran 2001 yılında %22,2 olarak gerçekleşmiştir. Vergi yükündeki bu artışa rağmen borçlanma giderlerinin de artmasının başlıca nedeni kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artması ve verimsiz harcamalara ağırlık verilmesi olmuştur (Ortaç 2003:106).

Tablo 14, vergi gelirleri ve faiz ödemelerini göstermektedir. 1990–2002 döneminde vergi gelirlerine bakıldığında, vergi gelirlerinin faiz harcamalarını karşılayamaz hale geldiği görülmektedir. Özellikle Şubat Krizinin yaşandığı 2001 yılında vergi gelirleri 39,7 katrilyon TL olarak gerçekleşirken, faiz harcamaları 41 katrilyon TL'ye yükselmiştir. Yaşanan ekonomik krizler nedeniyle gün geçtikçe artan borçlanma ve yükselen faiz ödemeleri vergi gelirleriyle dahi karşılanamaz bir hal almıştır. Ekonomik krizlerin vergi mükellefleri üzerinde yarattığı olumsuzluklar vergi ödemelerinde de azalmalara neden olmuş, vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı gibi olayları arttırmıştır.

**Tablo 14: Vergi Gelirleri ve Faiz Ödemeleri (1990-2001)**

Yıl	Faiz Harcamaları Vergi Gelirleri
1990	% 31,1
1992	% 28,4
1993	% 43,9
1994	% 50,8
1996	% 66,7
1997	% 48,0
1998	% 66,9
1999	% 72,4
2000	% 77,1
2001	% 103,3

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, 2003 Yıllık Ekonomik Rapor, 2003, Ankara, s.76.

Tablo 14'de görüldüğü gibi Türkiye'de borç faizi ödemeleri yıllar ilerledikçe artış göstermiştir. Özellikle en derin izler bırakan 2001 yılı krizinde faiz ödemeleri



diğer yıllara göre daha da çok artmıştır. Aynı yıllarda toplam iç borç stokunun GSMH'ye oranı da hatırlanacağı gibi artmıştır (Bkz: Grafik 3).

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin vergi sisteminin Avrupa ile uyumlu hale getirilmesine çalışılmıştır. 1985 yılında Avrupa tipi Katma Değer Vergisi (KDV) uygulamaya konmuştur. KDV kısa sürede benimsenmiş ve bütçe gelirleri arasında önemli bir yere sahip olmuştur. Diğer taraftan uyum sürecinde gümrük vergileri azaltılmış ve gümrük vergilerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki yeri 1986 yılında %4,8 iken bu oran 2000 yılında %1,5 düzeyine inmiştir (Terzi 2001: 152).

Tablo 15'de 1991-2003 dönemi konsolide bütçe vergi gelirleri görülmektedir. 1994 yılında vergi gelirlerinde bir artış görülmektedir. Tablo incelendiğinde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içinde en fazla paya sahip olduğu görülmektedir. Dolaylı vergilerdeki artışın nedeni vergi tabanının genişletilememesidir. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisinde büyük bir paya sahip olması kayıtdışı ekonomiyi tetiklemiş ve vergi yükü kayıtlı vergi mükelleflerinin üzerinde kalmıştır.

**Tablo 15: 1991–2003 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri**

Yıllar	Dolaysız Vergilerde Yüzde Değişim (%)	Dolaylı Vergilerde Yüzde Değişim (%)
1991	73,7	72,7
1992	73,7	87,0
1993	79,7	93,6
1994	121,1	123,6
1995	62,3	105,2
1996	91,3	118,1
1997	118,6	106,8
1998	122,8	75,2
1999	56,0	64,1
2000	61,6	93,7
2001	48,2	51,2
2002	24,9	67,0
2003	38,5	42,9

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, Ankara, s.41-45.

2004 yılı verilerine göre dolaylı vergilerin GSMH'deki payı %7,2 iken 2005 yılında %19,5'e çıkması tahmin edilmektedir. Dolaysız vergiler ise 2004 yılında GSMH'nin %7,2'si kadarken, 2005 yılı sonunda oranın %6,8 olması beklenmektedir. Bu durum vergi gelirlerinde dolaylı vergilerin payının ekonomik programa rağmen yüksek seyrettiğini göstermektedir (www.dpt.gov.tr).

IMF ve Dünya Bankası'nın 2001 tarihinde Türkiye için önerdiği vergi politikası üç temel amaç içermiştir (Kızılot ve Durmuş 2002: 117):

- Gelir artırıcı, istikrar sağlayıcı ve ekonomik büyümeye hizmet edici olmak,
- Özellikle sermayenin vergilendirilmesinde ekonomik sapmalara neden olan vergilerden kaçınmak, belirsizliği azaltıp yatırımı teşvik etmek, şeffaflıkla güveni tesis etmek, vergi yükünü düşük ücretlilerden uzaklaştırmak ve AB süreci için uluslararası bir vergi sistemi geliştirmek,
- Vergi tabanını genişletmek ve vergi idaresi yapısını etkinlik doğrultusunda değiştirmek.

Türkiye'de vergi sistemi içerisinde dolaylı vergilerin ağırlıkta olması, vergi sisteminin beyana dayalı bir yapıya kavuşamaması, vergi istisna, muafiyet ve vergi harcamalarının yaygın olması, tarımın Türkiye ekonomisinde önemli bir paya sahip olması, halka açık şirketlerin sayısının küçük aile şirketlerinin sayısından az olması gibi nedenlerle kayıtdışı ekonominin yüksek düzeylere ulaşması vergi politikalarının başarısızlığına yol açan en önemli faktörler olmuştur (Demircan 2004: 167).

1990–2001 döneminde kamu açıklarının azaltılabilmesi amacıyla ek vergilere başvurulmuştur. Bu dönemde ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi, ek gayrimenkul vergisi ve ek motorlu taşıtlar vergisi gibi bir defaya mahsus olmak üzere ek vergiler alınmıştır (Demircan 2004:171).

1990 sonrasında, 22.07.1998 tarihinde TBMM tarafından 4369 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Kanuna göre; gelir tanımı genişletilerek, her türlü gelir vergilendirilebilir hale gelmiştir. Böylece vergi tabanının genişletilmesi ile kayıtdışı ekonominin kayda alınması, sistemin basit ve açık bir hale getirilmesi ve vergisini ödeyen mükelleflerin vergi yükünü arttırmadan toplam vergi yükünün arttırılması hedeflenmiştir (Güngör 2002: 156).

4369 Sayılı Kanun dünya ekonomisinde yaşanan olumsuzluklar neticesinde başarısız olmuştur. 4369 Sayılı Kanun geliri kaynak esasına göre tanımlayarak, tüm gelirlerin vergilendirilmesini amaçlamış ve vergi oranlarını düşürerek daha fazla kesimin kayıt altına alınmasına zemin hazırlamıştır. Bununla beraber bütçe harcamalarının kısılamaması nedeniyle istenilen başarıya ulaşamamıştır (Demircan 2004: 176).

4369 Sayılı Kanunun yerine 14.08.1999 tarihinde 4444 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. 4444 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikler vergi oranlarını yeniden arttırmış ve gelir vergisi oranı %15'ten %20'ye çıkartılmıştır. Yapılan değişiklikler kayıtdışılığın artmasına etken olmuştur. 4369 Sayılı Kanun ile getirilen kayıtdışılığı önlemeyle ilgili maddelerin 4444 Sayılı Kanun ile kaldırılması ekonomide kayıtdışı sektörün genişlemesine olanak vermiştir. 2001 yılında uygulamaya konan GEGP ile vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi için vergi denetimlerinin arttırılması ve vergi cezalarının enflasyonla uyumlu hale getirilmesi öngörülmüştür (Demircan 2004: 177).

Tablo 16'daki 2004-2005 yılları vergi gelirleri incelendiğinde bu dönemde vergi gelirlerinde artışın daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde gerçekleştiği görülür. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ise vergiler arasında en yüksek paya sahip olan vergi olmuştur. 2005 yılı Ocak-Şubat döneminde vergi gelirleri 2004 yılına göre reel olarak yüzde 15 oranında artarak 19 milyar YTL olmuş ve yıl sonu hedefinin %14'üne ulaşılmıştır. 2004 yılında uygulamaya konan yeni sistem ÖTV'nin %10 artmasına neden olmuştur. Yapılan düzenlemede vergi oranı %55,3'ten %28'e düşürülmüş, ancak birim başına alınan maktu vergi tutarları ürünün niteliğine göre değişen

oranlarda arttırılmıştır. Yine bu dönemde motorlu taşıtlar vergisi ve dayanıklı tüketim malları üzerinden toplanan vergiler de yüksek oranda artmıştır (Hazine Müsteşarlığı 2005: 12). Vergi gelirleri 2000 yılı hariç 1994 yılından bu yana sabit fiyatlarla en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

**Tablo 16: Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (2004-2005)**

(Milyon YTL)

	Ocak-Şubat 2004	Ocak-Şubat 2005	Reel % Değişim
<b>Toplam Vergi Gelirleri</b>	11.893	15.145	14,8
<b>Gelir Vergisi</b>	2.078	2.532	9,8
<b>Kurumlar Vergisi</b>	1.829	2.340	15,4
<b>Mülkiyet Üz.Al. Ver.</b>	248	314	14,0
<b>Dahilde Alınan KDV</b>	1.477	1.467	-10,5
<b>Özel Tüketim Vergisi</b>	3.186	4.195	18,7
<b>İthalde Alınan KDV</b>	1.841	2.111	3,4
<b>Diğer Vergiler</b>	1.234	2.187	59,7

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler (2004/IV. Çeyrek)**, Hizmete Özel, Nisan 2005, Ankara, s.12.

Türkiye’de 1990 sonrası dönemde vergi yükü arttırılmaya çalışılmış ama başarılı olunamamıştır. Vergi yükünün arttırılmamasının en önemli nedeni milli gelirin düşüklüğüdür. Vergi yükünün arttırılmaması sonucunda vergi yükü belli kesimler üzerinde yoğunlaşmış, vergi tabanı genişletilememiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı kamu finansman aracı olarak vergi mali fonksiyonunu yerine getirememektedir. Sonuç olarak vergi yükünün maliyeti, vergisini ödeyenlere yüklenmiştir. Türkiye’de son on yılda vergi yükünde yaşanan olumsuzluklar mali disiplini bozmuş ve ekonomik faaliyetlerin kayıtdışına çıkışını hızlandırmıştır.

Türkiye’de uygulanan vergi politikası kapsamında; Anayasa’nın 73. maddesinde de belirtildiği gibi, vergi bireylerin ödeme gücüne göre ve gelir, servet ve harcamaları üzerinden alınmakla birlikte, Türk vergi sistemi esas itibariyle harcamalar üzerinden alınan KDV’ye dayanmaktadır (Demiroğlu 2000: 63).

Anayasada belirtilenin aksine vergi yükünün belirli bir kesimin üzerine yüklenmesi ve vergi yükündeki artış kamuoyunu olumsuz yönde etkilemiş ve vergiden kaçmak isteyen mükellefler değişik yollara başvurmuştur. Böylece kayıtdışı ekonominin de arttığı bir dönem yaşanmaya başlanmıştır.

Kayıtdışı ekonominin artışında ülkenin sosyal yapısı da etkili olmuştur. Kişi başına düşen gelirin ve okuma yazma bilenlerin sayısının azlığı Türkiye’de nüfusun önemli bir kısmının kayıtdışı çalışması ve kırsal kesimde yaşayanların %40’lık bir payı oluşturması vergi alanında istenilen uygulamaların yapılmasını engellemiştir.

Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ve vergi kaybının önlenmesi amacıyla vergi idaresinin otomasyonu kullanması ve vergi tabanının genişletilmesi gerekmektedir. Rasyonel vergi sistemi kriterleri açısından Türk vergi sistemi değerlendirildiğinde sistemin mali, adil gelir dağılımını sağlama ve ekonomik istikrar ve büyümeyi destekleme fonksiyonlarını gerçekleştirmediği görülmektedir. Türk vergi sisteminin amaç ve fonksiyonlarını gerçekleştirmesini engelleyen sorunların başında da kayıtdışı ekonomi gelmektedir (Demircan 2004: 167).

1994 yılında uygulamaya konan 5 Nisan Kararlarıyla vergi gelirleri artış göstermiştir. Bunda 5 Nisan Kararlarıyla uygulamaya alınan ek vergilerin payı fazladır. Bu gelişmelerin yanında dolaylı vergilerin toplam vergiler arasındaki payının artması kayıtdışı ekonominin de genişlemesine neden olmuştur.

1995-1999 yılları arasında siyasi alanda ve ekonomik alanda olumsuzlukların yaşanması vergi sistemini de etkilemiştir. Bu dönemde verginin tabana yayılması, vergi yükünün adaletli bir yapıya oturtulması, kayıtdışı ekonomiyle mücadele v.b. önlemler alınması konularına ağırlık verilmiştir.

2003 yılında Türkiye’de belirlenen ekonomik program içerisinde kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması hedefine diğer dönemlerde olduğu gibi önem verilmiştir. Bu kapsamda tıpkı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’da olduğu gibi vergi denetimlerinin hızlandırılmasına çalışılmıştır. 2003 yılında 4811 Sayılı Vergi

Barışı Kanunu çıkarılmış ancak istenilen gelir sağlanamamıştır. Ardından 10.12.2003 tarihinde 5018 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Gelirlerle ilgili yeni düzenlemelere gidilirken kayıtdışı ekonominin önlenmesi amacıyla vergi kayıp ve kaçaklarıyla mücadelenin sağlanmasına çalışılacağı kanunda vurgulanmıştır (Demircan 2004: 179).

Bir ülkenin vergilemede başarılı olabilmesi için vergi kanunlarının rasyonelliği yanında gelir (vergi) idaresinin, kanunları etkin bir şekilde uygulayacak teknolojik alt yapıya, insan kaynağına ve ayrıca vergi kaçığını caydırıcı bir vergi denetim mekanizmasına sahip olması gerekliliği açıktır.

Kamuda sürdürülen reform niteliğindeki çalışmalar açısından gelir idaresinin ve vergi sisteminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması konusunun ele alınması şüphesiz isabetlidir. Zira vergi gelirlerinin öneminin yeniden anlaşıldığı şu günlerde, gelir idaresinin klasik merkezci anlayış ve yapıdan sıyrılarak, mükellef odaklı bir organizasyon yapısına sahip olma, kapasite, verimlilik ve liyakat yaklaşımları çerçevesinde iş ve görev tanımları yapma ve standartlar oluşturma bakımlarından Türk Gelir İdaresinin yeniden yapılanması zorunlu bir hal almıştır.

Etkin bir vergi sistemi ancak etkin bir vergi idaresinin ve vergi denetim yapısının olmasıyla oluşturulabilir. Vergi reformu ile amaçlanan adil vergileme, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması, vergi tabanının genişletilmesi ve vergilerin ekonomik büyümeyi desteklemesi vergi idaresinde yapılacak paralel düzenlemelerle sağlanabilecektir. Bu amaçları gerçekleştirmede uygulamaya yön verme ve sistemin işleyişi açısından vergi idaresi ile vergi denetiminin daha etkin hale getirilmesinin de önemi açıktır. Aslında vergilendirme açısından gelirin tam olarak kavranamamasında sorun kanunlardan ziyade uygulamadan kaynaklanmaktadır. Şüphesiz sorunun oluşumunda veya çözülememesinde yasal eksiklikler önemli bir unsurdur. Ancak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması durumunda dahi, vergi idaresinde uygulamada sorunlar yaşanması durumunda yine gelirin tam olarak kavranamaması olasıdır. Bu nedenle öncelikle vergi idaresinin ciddi anlamda ele alınmasında ve vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasında yarar bulunmaktadır (Arpacı 2004: 3-4).



Vergi idaresinin yapılanması IMF'ye verilen son Niyet Mektubu uyarınca Ekim 2004 ayında tamamlanacağı açıklanmıştır. Vergi idaresinin yeniden yapılanması ile ilgili hazırlıklar konusunda aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Öncelikle “mükellef odaklı” vergi idaresi kurma çalışmaları yapılması gerekmektedir. Maliye Bakanlığı denetim birimlerinden, özellikle vergi idaresinin teftiş ve soruşturması ile görevli birimler olan maliye müfettişleri, gelirler kontrolörleri ve vergi denetmenleri ve hesap uzmanları kurulunun tecrübelerinden ve bilgi birikimlerinden faydalanılması çalışmalarının hem daha doğru hem daha hızlı olmasını sağlayacaktır (TÜSİAD 2003: 6).

Ülke çıkarları, vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, teknolojik imkanlardan azami derecede istifade edilmesi, zaman ve iş gücü israfının önlenmesi, vergi denetiminde optimal faydanın sağlanması gibi nedenler vergi denetim birimlerinin bir örgüt yapısı içerisinde tek bir çatı altında hizmet vermelerini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca şunun iyi bilinmesi gerekmektedir ki vergi denetiminin tek çatı altında toplanması denetim sorununu çözmeyecektir. Sadece sorunu çözmede ilk adım olacaktır. Çünkü vergi kayıp ve kaçağı sorununun çözülmesinde atılması gereken daha bir çok adım vardır (Gerçek 2004: 621).

2003 yılı Aralık ayında kabul edilerek yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununda gelirlerin toplanması ile ilgili detaylı hükümlere yer verilmiştir. Bu Kanunda gelirlerle ilgili; “Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yıl başında kamuoyuna duyurması, mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanması, bütçelerde yer alan gelirlerin, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesi ile ilgili hükümler yer almıştır. Ayrıca genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin Maliye Bakanlığı tarafından yapılmasına yer verilmiştir.

Kamu gelirleri denince akla ilk olarak vergi gelirleri gelmektedir. Ancak vergi gelirlerinin yanında başka kamu gelirleri de mevcuttur. Kamu gelirleri



içerisindeki en yüksek pay %80 oranıyla vergi gelirlerine aittir. Ancak vergi gelirlerine nazaran vergi dışı normal gelirlerin payı oldukça düşüktür.

Vergi dışı normal gelirler denince; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, döner sermaye gelirleri, katma bütçeli kuruluşların gelirleri, kurum hasılatları, hizmet gelirleri, devlet payları, hazine portföyü ve iştirak gelirleri, KİT ve İDT gelirleri, Merkez Bankası safi hasılat gelirleri, mülkiyet gelirleri, para cezaları ve cezalar, fon payları v.b. gelirler ilk akla gelenlerdir (www.muhasabat.gov.tr).

**Tablo 17: Vergi Gelirleri -Vergi Dışı Normal Gelirler/GSMH (1991-2004)**

	Vergi Gelirleri %	Vergi Dışı Normal Gelirler %
1991	12,8	0,62
1992	13,2	0,69
1993	13,8	0,88
1994	15,1	1,24
1995	13,8	1,10
1996	15,0	1,07
1997	16,1	1,38
1998	17,2	2,28
1999	18,9	2,41
2000	21,1	2,78
2001	22,5	4,12
2002	21,7	5,8
2003	23,6	4,5
2004	23,6	4,4

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ekonomik Gelişmeler, Ocak 2004, Ankara, s.16 ve DPT, Ekonomik Gelişmeler ,<http://ekutup.gov.tr/tg/>'den yararlanılmıştır.

Tablo 17’de kamu gelirlerinden vergi gelirleri ve vergi dışı kamu gelirlerinin yıllar itibariyle GSMH’ye oranları gösterilmektedir. Tabloda da görüldüğü gibi vergi gelirleri ile vergi dışı kamu gelirleri arasında oldukça fazla bir fark bulunmaktadır. Vergi gelirleri artarken bir yandan da iç borçlar artış göstermektedir. Örneğin 2000 yılında vergi gelirlerinin GSMH’ye oranı % 21,1 olarak gerçekleşirken aynı

dönemde iç borçların GSMH'ye oranı %29 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum vergi gelirlerinin iç borçları karşılamada yetersiz kaldığının bir göstergesidir.

Vergi gelirleri vergi sistemindeki yeniliklerle gün geçtikçe artarken vergi dışı kamu gelirleri çok daha düşük seviyelerde seyretmiştir. Bunun nedenlerinden biri de özellikle KİT'lerde ve diğer kamu kuruluşlarında yaşanan istikrarsızlıklar ve bu kuruluşların her geçen gün kar elde etmek yerine zarara girmesidir.

Türkiye'de kamu gelirleri politikasında öngörülen tedbirlere rağmen, bu gelirlerin kamu finansman dengesini karşılamada yetersiz kalması devletin finansman aracı olarak iç borçlanma politikasına ağırlık vermesine yol açmıştır. Diğer yandan Türkiye'de kamu gelirleri içerisinde en önemli paya sahip olan vergilerin dolaylı vergilere doğru kayması devletin bu finansman aracını rahatlıkla kullanmasına engel olmuştur. Bu durum devletin iç borçlanmayı vergilere nazaran daha kolay kullanabileceği bir sürece taşımıştır.

#### 4.4.2. KAMU HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ

1980 sonrası dönemde Türkiye'de devletin iktisadi faaliyetler üzerindeki etkisini kısıtlamayı amaçlayan ekonomik politikaların izlenmesine başlanmıştır. Sübvansiyonların daraltılması, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasını amaçlayan politikalar nedeniyle, vergi ve bütçe kanunlarında değişiklikler yapılması gerekmiştir. Tüm gelişmelere rağmen konsolide bütçe kamu hizmetlerine olan talep ve hükümetlerin gerçekleştirdiği kamu harcamaları azalmamıştır. Özellikle transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır.

Kamu harcamaları ekonomik dağılımında cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde bir sınıflandırma söz konusudur (Akdoğan 1993: 72). Kamu cari harcamaları genel olarak personel ve diğer cari harcamalardan oluşur. Personel giderleri kapsamında aylıklar, sözleşmeli personel giderleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri

yer almaktadır. Diğer cari harcamalarda ise yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemeler bulunmaktadır (Sakal 2003: 88).

**Tablo 18: Konsolide Bütçe Giderleri (1990-2003)**

(Cari Fiyatlarla-Milyar TL)

	Cari Harcamalar		Yatırım	Transfer Harcamaları				Toplam
	Personel	Diğer Cari	Harcamaları	İç Faiz Ödemeleri	Dış Faiz Ödemeleri	KİT'lere Transferler	Diğer Transferler	Harcamalar
1990	26.465	6.987	10.055	9.613	4.353	1.265	9.789	68.527
1991	49.291	11.112	17.146	16.941	7.132	12.191	16.450	130.263
1992	94.076	20.145	29.239	30.545	9.753	8.145	29.755	221.658
1993	169.511	35.318	53.161	92.518	23.952	25.850	84.939	485.249
1994	273.062	73.407	72.788	233.168	65.117	21.029	158.725	897.296
1995	502.600	141.549	91.777	475.519	100.596	45.500	353.104	1.710.645
1996	974.148	308.571	238.085	1.329.087	168.314	50.200	871.757	3.940.162
1997	2.073.140	706.342	590.382	1.977.967	299.950	123.640	2.219.327	7.990.748
1998	3.870.228	1.309.061	998.361	5.629.514	547.081	159.960	3.071.171	15.585.376
1999	6.911.927	2.260.863	1.544.427	9.824.622	896.218	416.800	6.229.828	28.084.685
2000	9.982.149	3.611.314	2.472.317	18.791.862	1.648.000	885.908	9.211.077	46.602.627
2001	15.203.977	5.164.362	4.139.803	37.494.301	3.570.308	1.200.656	13.605.597	80.379.004
2002	23.160.297	7.889.422	6.887.544	46.807.037	5.063.621	2.170.000	23.507.712	115.485.633
2003	30.200.762	8.217.904	7.165.121	52.718.886	5.890.277	1.881.000	33.980.031	140.053.981

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, Ankara, s.48.

Tablo 18, Türkiye'deki 1990-2003 döneminde konsolide bütçe giderlerinin gelişimini göstermektedir. Cari harcamalar içerisinde en yüksek pay personel harcamaları kalemindedir. Diğer cari harcamalarda oldukça yüksektir. Personel harcamalarında 1992 yılından sonra gerileme olmuştur. Bu yıllardan sonra konsolide bütçe dahil personel sayısındaki artışa rağmen personel carilerindeki azalma kamu sektöründeki maaş ve ücretlerin çok fazla baskı altına alındığının bir göstergesidir (Sakal 2003: 91). Kamu harcamaları özellikle ekonomik kriz dönemlerinde oldukça yükselmiştir. Bu dönemlerde iç borç stoku oranlarında da diğer yıllara göre artış gözlenmektedir (Bkz: Grafik 2-3).

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranını incelemek gerekirse cari harcamalar milli gelirin %11.40'ına yükselmiş; transfer harcamaları ise ulusal gelirin %24.54'ü gibi olağanüstü boyutlara ulaşmıştır. Ekonomideki bu dengesizlikleri gidermek, kalkınmayı ve gelişmeyi hızlandırmak için devletin kaynak dağılımını yeniden yapılandırmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır (İyidiker 2001: 77-78).

**Tablo 19: Konsolide Bütçe Harcamaları (2004-2005)**

Milyon YTL

	Ocak-Şubat 2004	Ocak-Şubat 2005	Toplam İçindeki Pay (%)	Reel % Değişim
<b>Toplam Harcamalar</b>	20.575	20.363	100,0	-10,8
<b>Faiz Dışı Harcama</b>	10.618	12.292	60,4	4,4
<b>Personel</b>	5.293	2.597	27,5	-4,7
<b>Sos. Gfv. Kur. Devlet Primi</b>	605	755	3,7	12,5
<b>Mal Ve Hizmet Alımları</b>	302	600	2,9	79,3
<b>Cari Transferler</b>	4.141	4.987	24,5	8,6
<b>Borç Verme</b>	237	273	1,3	3,8
<b>Faiz Harcaması</b>	9.957	8.071	39,6	-26,9

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler (2004/ IV. Çeyrek)**, Hizmet Özel, Nisan.2005, Ankara, s.13.

Tablo 19'da 2004-2005 yıllarında Türkiye'de kamu harcamalarının seyri görülmektedir. 2005 yılı Ocak-Şubat döneminde konsolide bütçede faiz dışı harcamalar ve toplam harcamalar sırasıyla 12,3milyar YTL ve 20,4 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Faiz dışı harcamaların yaklaşık üçte ikisi personel harcamalarından üçte biri ise cari transferlerden oluşmuştur. Personel giderleri ve sosyal güvenlik primi ödemelerinde 2004 yılına göre artış olmuştur (Hazine Müsteşarlığı 2005: 13-14).

Yatırım harcamaları devletin mal ve hizmet satın alımına ilişkin harcamalardır. Devlet özel sektörün pek itibar etmemesi nedeniyle daha çok altyapı yatırımlarını gerçekleştirmektedir (Sakal 2003: 91). Yatırım harcamaları bir değer

yaratan, diğ er bir deyiş le GSMH'ya katkıda bulunan harcamalardır (Akdoğan 1993: 72).

Tablo 19'da yatırım harcamalarına bakıldığında en az artışın yatırım harcamalarında gerçekleştiğ i gö ze ç arpmaktadır. Bu düş üklükte sadece yatırım yapmak amacıyla bütçe dışında oluşturulmuş Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu'nun da etkisi bulunmaktadır.

2004-2005 yıllarında yatırım harcamalarındaki değı ş im incelenecek olursa mal ve hizmet satın alınmasına yönelik reel değı ş imin %79,3 olarak gerçekleştiğ i görülmektedir. Toplam içindeki payı %3 seviyesinde seyretmesine rağmen yatırım harcamalarında bir artış gözleendiğ i ifade edilebilmektedir (Bkz: Tablo 19).

Transfer harcamaları kurumlara katılma payı ve sermaye teş kili harcamaları, iktisadi transfer ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç faizleri, diğ er borç ödemeleri, fon ödemeleri, kamulaştırma bedelleri ve diğ erleri gibi kalemler iç ermektedir (Sakal 2003: 93). Transfer harcamaları o dönemin GSMH'sına herhangi bir katkıda bulunmayıp, bir aktif transfer karş ılığ ında yapılan harcamalardır (Akdoğan 1993: 92).

Harcamalar iç erisinde en büyük payın transfer harcamalarında olduğ u görülmektedir. Transfer harcamaları iç erisinde en fazla miktar ise iç borç faiz ödemeleridir. Özellikle 1995 yılından 1996 yılına geç erken iç borç faiz ödemeleri oldukça fazla bir artış göstermiştir. Dış borç faiz ödemelerinde de artış yaş ansa da iç borç faiz ödemelerindeki kadar yüksek bir artış gözlenmemektedir. Transfer harcamalarından sonra en yüksek pay cari harcamalardadır (Bkz: Tablo 19).

Türkiye'de 1990 sonrası dönemde kamu harcamalarının yıldan yıla arttığ ı görülmektedir. Harcamalar arasında en büyük payı ise transfer harcamaları almıştır. Transfer harcamalarındaki bu artış akıllara rant ekonomisini ve belirli kesimler adına rant kollamasını da getirmektedir (Sakal 2003: 98). Transfer harcamalarının özellikle iç borç faiz ödemeleri kalemi diğ erleri arasında en yüksek olanıdır. Bu durum

Türkiye ekonomisinin nasıl bir borç batağına sürüklendiğinin en temel kanıtıdır. Elbette bu durum mali disiplinsizliği de beraberinde getirmiştir.

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranını incelemek gerekirse transfer harcamalarının GSMH içindeki payı 2000 yılı %24,4 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarındaki bu artışa karşın yatırım harcamaları 2000 yılında ulusal gelirin %2'sine kadar düşmüştür (Hazine Müsteşarlığı 2005: 112).

Transfer harcamaları yanında cari harcamalar da yükseklik göstermiştir. Ancak özellikle bazı dönemlerde personel maaş ve ücretleri kontrol altına alındığı için cari harcamalarda bir gerileme meydana gelmiştir. Cari ve transfer harcamalarının artış ivmesi yükseldiği halde yatırım harcamalarında kayda değer bir artış olmaması ülkede kalkınmaya yönelik çok fazla bir girişim olmamasından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda 80'li yıllardan sonra oluşturulan bütçe dışı fon uygulamaları da yatırımların bütçe harcamaları dışında karşılanmasına olanak sağlamıştır. Ancak yine de istenilen ve gözle görülen bir iyileşme kaydedilememiştir. Bütün bu gelişmelere rağmen 2005 yılı ilk verileri ise faiz harcamalarının son sekiz yıldır ilk kez düşüş seyri gösterdiğini ifade etmiştir (Hazine Müsteşarlığı 2005: 14). Harcamaların daha rasyonel bir şekilde gerçekleştirilmesi ve kamu gelirleriyle karşılanabilir bir hale getirilmesi mali disiplin sorununun da çözülmesinde aktif rol oynayacaktır.

Transfer harcamaları faiz giderlerinin, 2006-2008 döneminde azalma eğilimini sürdürerek 2008 yılında GSYİH'ye oranının %6,41'e düşeceği öngörülmüştür. Böylece faiz giderlerinin bütçe üzerindeki baskısı daha da azalacaktır (Yüksek Planlama Kurulu 2005: 4). Faiz giderlerinin azaltılabilmesinin temel koşulu ise iç borçların azaltılarak mali disiplinin sağlanmasıdır.

#### 4.4.3. KAMU AÇIKLARININ GELİŞİM SÜRECİ

Maliye politikasının en önemli amacı, kamu ve özel kesimin kaynak kullanımlarını dengelemek, böylelikle enflasyon ve ödemeler dengesi baskılarını



azaltmaktır. Bu nedenle bütçe açıklarının doğru bir şekilde tespit edilmesi çok büyük önem arz eder. Geleneksel açık, borçlardaki değişimler dahil edilmeksizin toplam giderlerle gelirler arasındaki farkı ifade eder. Geleneksel açık net nakit bazında ölçüldüğünde kamu kesimi net borçlanma gereğine karşılık gelir. O halde kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında oluşan fark kamu açığını<sup>8</sup>, söz konusu açığın finansman yönü ise kamu kesimi borçlanma gereğini verir (Şen 1999: 141).

Kamu açığı geliştirmekte olan ekonomilerin karşı karşıya kaldığı en büyük sorunlardan biridir. Bunun nedenleri kaynakların yetersizliği, mevcut kaynakların ise yeterince etkin kullanılmayarak israf edilmesidir. Böylece kamu gelir ve gider dengesi bozulmakta ve kamu kesimi borçlanma gereği gün geçtikçe artmaktadır.

Bütçe açıklarının artmasında vergi sisteminin etkinsizliğinin, kayıt dışı ekonomideki hızlı artışın, ekonomideki kaynak israfından doğan verimsizliğin, özellikle erken seçimler sebebiyle oluşan savurganlık ekonomisinin, mali sistemin sağlıksız yapısının ve yolsuzlukların gün geçtikçe artmasının, döviz kurundaki istikrarsızlığın, yüksek enflasyonun ve kamu açıklarının yanlış yöntemlerle finanse edilmesinin payı oldukça büyüktür (Korkmaz 2002: 816).

1990 sonrası dönemde, Türkiye’de bütçede iki büyük harcama kalemi personel harcamaları ve borç faizi ödemeleri olarak gerçekleşmiştir. Bütçe tahsisatları yapılırken, masrafçı dairelerin makro planlardan haberdar olmadan teklif vermeleri bütçenin doğruluk ilkesinden uzak hazırlanmasına neden olmuştur (Demircan 2005: 66).

Kamu açıklarının dağılımı konusunda konsolide bütçe açıklarının, kamu iktisadi teşebbüslerinin açıklarının, yerel yönetimlerin açıklarının, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının, fon açıklarının ve döner sermayeli işletmelerin açıklarının da incelenmesi gerekmektedir.

<sup>8</sup> Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi birinci bölümde yer almaktadır.



Tablo 20’de konsolide bütçe dengesi gösterilmiştir. 1990 sonrası dönemde kamu açıkları arasında konsolide bütçe açıkları ve KİT’ler kamu kesimi borçlanma gereğinin en yüksek olduğu iki kısmı oluşturmaktadır. 1994 yılında uygulamaya konan istikrar tedbirleri özellikle KİT açıkları üzerinde etkili olmuştur. 1990’lı yılların başında konsolide bütçe açıklarından ve KİT açıklarından oluşan kamu açıkları 2000’li yıllara gelindiğinde öncelikle yerel yönetim açıkları sonra da döner sermaye kuruluşlarının, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve fonların gelir-gider dengelerinin bozulmasından dolayı artış göstermiştir. Aynı zamanda 1994 yılından itibaren Emekli Sandığı’na, Sosyal Sigortalar Kurumu’na ve Bağ-Kur’a bütçeden aktarılan transferler kamu açıklarındaki artışı tetikleyen en önemli faktörleri oluşturmuştur (Maliye Bakanlığı 2001: 26).

**Tablo 20: Konsolide Bütçe Dengesi/GSMH (1990-2005)**

(%)

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri	Konsolide Bütçe Giderleri	Konsolide Bütçe Açığı
1990	13,91	16,92	-3,11
1991	15,15	20,53	-5,27
1992	15,79	20,08	-5,39
1993	17,59	24,29	-6,31
1994	19,16	23,08	-3,91
1995	17,75	21,78	-3,75
1996	18,04	26,31	-8,46
1997	19,56	27,19	-7,56
1998	21,87	29,15	-7,49
1999	24,03	35,89	-11,9
2000	30,45	37,40	-16,8
2001	29,09	46,00	-18,92
2002	27,62	41,87	-13,53
2003	28,09	39,50	-11,42
2004	30,8	31,8	-5,9
2005*	36,7	35,4	-3,6

\*2005 yılı verileri program çerçevesinde verilmiştir.

**Kaynak:** DİE Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Ekim 1999, Ankara, s.249; Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Hazine İstatistikleri 1980- 2003**, Ankara, s.42 ve DPT, **Temel Göstergeler 2004**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/>, yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 20’de verildiği gibi Türkiye’de ekonomik istikrarsızlıklara paralel olarak kamu açıkları artmış ve özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı yıllarda iç borçlarda da bir artış gözlenmiştir (Bkz: Grafik 2-3-4). Özellikle 2001 ekonomik krizinin yaşandığı yıl verilerine bakılacak olursa konsolide bütçe açığının GSMH’ye oranının en yüksek seviyeye ulaştığı söylenebilir. Hatırlanacağı gibi bu dönemde iç borç stoku da yükselmiştir (Bkz: Grafik 3-4).

Kamu açıkları arasında en yüksek pay konsolide bütçe açıklarına aittir. Bunun en önemli nedeni konsolide bütçe içinde yer alan faiz ödemeleri miktarının hızla artmasıdır. Tablo 20’de 1990-2005 döneminde Türkiye’de konsolide bütçe dengesi görülmektedir. 1990 yılından itibaren konsolide bütçe açığının eksilerde seyrettiği ve giderek arttığı görülmektedir. 1994 yılında alınan istikrar tedbirlerinin etkisiyle bütçe açığı azalma eğilimi gösterse de 1995-2000 döneminde açık katlanarak artmaya devam etmiştir.

**Tablo 21: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH (1992-2004)**

	(%)												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Konsolide Bütçe</b>	4,3	6,7	3,9	4,0	8,3	7,6	7,3	11,9	10,9	17,4	14,9	11,3	8,0
<b>KİT</b>	3,3	2,4	1,4	-0,2	-0,5	-0,3	1,3	2,3	1,6	0,0	-1,1	-0,7	-0,4
<b>Mahalli İdare</b>	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,5	0,2
<b>Sosyal Gv.+Döner Sermaye</b>	0,2	0,6	0,6	0,6	0,0	0,1	0,4	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
<b>Fonlar+Özel Kapsam. Kur.</b>	2,0	1,6	1,6	0,5	0,6	0,1	0,1	0,8	-0,7	-0,1	0,1	-1,1	-1,4
<b>Toplam Kamu</b>	10,6	12,0	7,9	5,2	8,7	7,7	9,4	15,5	11,8	16,4	12,8	8,7	8,1
<b>Bütçe Faizi Hariç</b>	6,9	6,2	0,2	-2,1	-1,3	0,0	-2,2	1,8	-4,5	-6,9	-6,2	-7,8	-7,6

(1)- Gerçekleşme Tahmini

(2)- Program

Not: Eksik işaretler fazlayı göstermektedir.

**Kaynak:** DPT, Ekonomik Gelişmeler, www.dpt.gov.tr ve DPT, Temel Göstergeler 2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/>’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kamu açıklarındaki artış kamu kesimi borçlanma gereğinde de artışa sebep olmuştur. Tablo 21’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH gösterilmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği 1992–1993 yıllarında artış eğilimi göstermiştir. Ancak 1994 yılı 5 Nisan Kararları neticesinde 1994–1995 yıllarında KKBG’de düşüş meydana gelmiştir. Bu düşüş 1997 yılına kadar etkili olmuş ancak 1999 yılında büyük bir artış içine girerek GSMH’nın %15,5’ine yükselmiştir. 2000 yılında oran %11,8’e gerilese de, 2001 yılında yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar oranın %12,8’e yükselmesine sebep olmuştur. 2001 yılında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı neticesinde kamu kesimi borçlanma gereğinin yıllar itibariyle giderek azaldığı görülmüştür.

KİT’ler, Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından beri devletin çeşitli nedenlerle ekonomik yaşamda yer almasının getirdiği zorunluluklar nedeni ile kurulmuş işletmelerdir. Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, T. Demir Çelik Fabrikaları, TÜPRAŞ, TEDAŞ, TMO, Şeker Fabrikaları, TEKEL gibi bir çok KİT bu kavramın içinde hesapları takip edilen kuruluşlardır.

1990’lı yıllarda Türkiye’de kamu açıkları içinde en büyük paylardan biri de KİT’lere aittir. Bunun nedenleri içinde KİT’lerin ürünlerinin fiyatlarının düşük olması sebebiyle giderlerini karşılayacak gelir elde edememeleridir. KİT’lerin sürekli açık vermesi bütçeye ilave bir yük getirmiştir. 1994 yılı 5 Nisan Kararları çerçevesinde alınan önlemler KİT açıkları üzerinde etkili olmuştur. 1999 yılında KİT’lerin kâra geçtiği görülmüştür.

1980’li yılların sonunda itibaren uygulanan politikalar sonucunda liranın değerlenmesi, dış ticaretteki koruma oranlarının düşürülmesi, başta ücret olmak üzere işletme giderlerindeki artış ile tarımsal ürün fiyatlarındaki yükselmeler bu duruma kendisini ayarlayamayan KİT’lerin finansman dengelerinin önemli düzeyde bozulmasına yol açmıştır. KİT fiyat ve maliyet yapısındaki değişim görece fiyat yapısında bozulma, ekonomide kaynakların etkin kullanılmaması gibi temel nedenlerle piyasa mekanizmasının işleyişini olumsuz etkilemektedir (Bkz: Tablo 21).

1994 krizi sonrasında uygulamaya konulan tedbirler nedeniyle mali dengeleri önemli oranda düzelen hatta finansman fazlası vermeye başlayan KİT'ler değişime yapısal dönüşümü sağlayacak uygulamaların hayata geçirilememesi sonucunda 1998-2000 arasında tekrar finansman açığı vermeye başlamışlardır. KİT'lerin kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde yapılan sınıflandırmasına göre bakıldığında açık veya fazla verilmesi üzerinde temel belirleyici olan KİT'lerin birkaç yıl hariç esas olarak işletmecî KİT'ler (TCDD, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Demirçelik gibi) olduğu görülmektedir.

Mevcut yapıda KİT'ler 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında olanlar ile Özelleştirme kapsamında olanlar (4046 sayılı kanun) olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. 2003 sonu itibarıyla DPT'nin hazırladığı kamu kesimi genel dengesinde 233 sayılı KHK kapsamında 19 KİT ve yüzde 50'den fazla kamu payı ile özelleştirme kapsamında bulunan 24 KİT olmak üzere toplam 43 kuruluş yer almaktadır. KİT dengesinden 2000 yılından itibaren kamu bankaları çıkarılmış ve kamu kesimi genel dengesi uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu bankaları gibi kuruluşların hariç tutulduğu kamu sektörü dengesine dönüştürülmüştür (Emil ve Diğerleri 2005: 20).

Sosyal güvenlik kuruluşlarının harcamalarının söz konusu kuruluşların gelirlerini aşması durumunda ortaya çıkan fark, sosyal güvenlik açığını göstermektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik açığı, sosyal güvenliği temsil eden üç kamu kuruluşunun (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) açıkları toplamından meydana gelmektedir (Şen ve Sağbaş 2004: 6).

Türkiye'de kamu açıklarının artmasına neden olan bir diğer unsur da sosyal güvenlik kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların açıkları 1986 yılında başlamıştır. 1980'li yıllarda GSMH'ya oranı %6 olarak gerçekleşirken, 2000 yılında %2,6 oranına yükselmiştir. Kuruluşların kaynaklarını nemalandırma biçimleri, emekli sayısının hızla artması buna karşın istihdam edilen personel sayısının daha az oranda artması, genç yaşta emeklilik gibi faktörler açıkların artmasına neden olmuştur (Şahin 2001: 27).

1990'lı yılların başına kadar emeklilik yaşı yapılan düzenlemelerle erkeklerde 55 kadınlarda 50 yaşına yükseltilmişken, 1991 seçimleri öncesinde verilen erken emeklilik sözünün 1992'de hayata geçirilmesi ile birlikte emeklilik yaşı tekrar erkeklerde 43 kadınlarda ise 38 yaşına düşürülmüş ve bu kuruluşların dengeleri de hızla bozulmaya başlamıştır. Alınan tedbirler sonucunda SSK'daki açık gözle görülür bir düzeyinde düştüyse de bu düşüş devam ettirilememiştir. 1999 da başlatılan reform çalışmaları ile erken emeklilik uygulamasına son verilmiş, minimum emeklilik yaşı yükseltilmiş, prim oranları ve prime esas kazanç tutarları reel olarak arttırılmış ve bu kuruluşların durumunda bazı düzelmeler yaşanmıştır. Ancak 2002 ve 2003 yıllarında bu kuruluşlar bu sefer sisteme aktif sigortalı girişinin azalması (özellikle SSK'da), yapısal nitelikli reformların hız kesmesi ve yüksek sağlık harcamaları nedeni ile tekrar zor duruma düşmüşlerdir. Bu arada hükümetler tarafından sık sık çıkarılan prim afları ve krizler nedeni ile prim tahsilatları giderek azalmış ve bu kuruluşlar tekrar açık vermeye başlamışlardır (Emil ve Diğerleri 2005:21).

Tablo 22'de sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan transfer miktarları görülmektedir.

**Tablo 22: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Verdiği Finansman Açıkları İçin Bütçeden Aktarılan Kaynağın Gelişimi (1991-2002)**

(GSMH'ya Oran Olarak %)

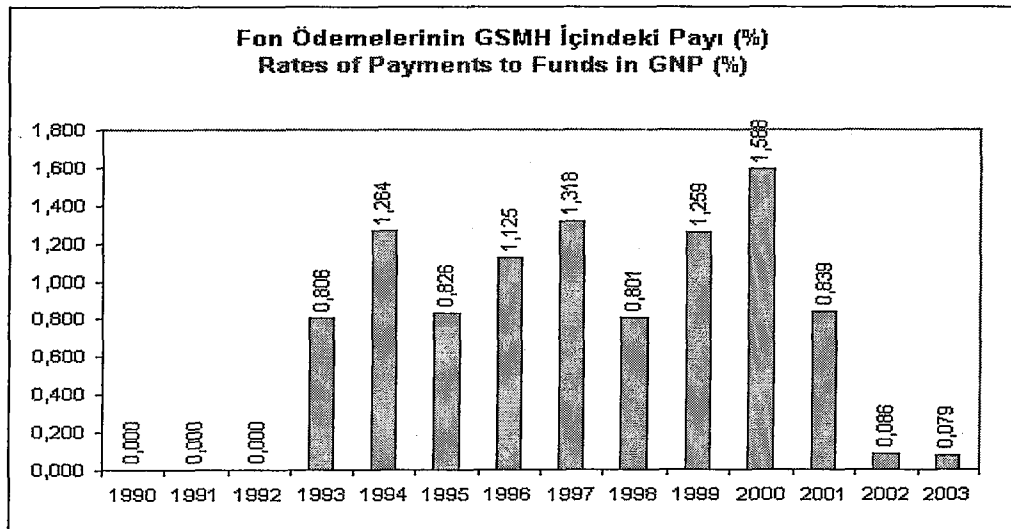
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Toplam Transferler</b>	0,25	0,36	0,55	0,89	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51	2,64	3,43	3,73
<b>Emekli Sandığı</b>	0,25	0,36	0,55	0,51	0,52	0,80	1,02	0,96	1,32	1,14	1,57	1,70
<b>SSK</b>				0,37	0,75	0,97	1,15	0,84	1,41	0,32	0,69	0,98
<b>BAĞKUR</b>					0,10	0,47	0,42	0,81	0,78	0,84	0,99	0,96

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, **Kesin Hesap Bülteni Ev Sayfası**, [http// www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr), Aralık 2004.

1993 yılından itibaren SSK'nın 1995 yılından itibaren ise Bağ-Kur'un finansman açığı vermeye başlaması nedeniyle konsolide bütçeden aktarılan transferlerin tutarı reel olarak artmıştır (Bkz: Tablo 22). 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminin açığı GSMH'ya oran olarak yüzde 3,5'e çıkmıştır. 2000 yılında sistemde bir iyileşme görüldüyse de izleyen yıllarda GSMH'ya oranı yüzde 4'leri geçmiştir. Sosyal Güvenlik Kuruluşları'na yapılan transfer harcamaları faiz dışı bütçe harcamaları toplamının yüzde 20'sine ulaşmıştır (Emil ve Diğerleri 2005:21-22).

Bütçe dışı fonlar, belirli bir amacı gerçekleştirmek için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere belli bir hesapta toplanan ve harcanan kamu gelirleridir. 1980-1990 yılları arasında fonların çoğu bütçe dışına çıkarılmıştır. Bunun sonucu olarak bütçe disiplini bozulmuştur. Bütçe disiplinin yeniden sağlanabilmesi için fonların çoğu 1993 yılında bütçe içine alınmaya başlamıştır. 1997 yılında bütçe içi fon sayısı 63, 2000 yılında ise bu sayı 61 olmuştur. Bütçe kapsamına alınan fonların gelirleri bütçe gelirlerine dahil edilmekte, giderleri ise bağlı buldukları kurum bütçesinde ilgili fona aktarılmak üzere konulan ödeneklerden karşılanmaktadır (Erdem ve Demircan 2001: 86).

**Grafik 6: Fon Ödemelerinin GSMH İçindeki Payı (%)**



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Kesin Hesap Bülteni Ev Sayfası, [http:// www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr), Aralık 2004.



Grafik 6’de fon ödemelerinin GSMH içindeki payı incelenmiştir. Krizlerin yaşandığı dönemlerde fon açıkları nedeniyle fon ödemelerinde de artışlar yaşanmıştır (1994-2000). Ancak fonların açıklarındaki azaltılmaya paralel olarak fon harcamalarında da azalma izlenmektedir.

2002 yılında istikrar programıyla beraber bütçe dışı fonların, mahalli idare harcamalarının ve döner sermayelerin kontrol dışı artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanmasına neden olmuştur. Bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplin bozulmuştur. Halen kapatılmış bulunan 46 bütçe ve 6 bütçe dışı fona ek olarak 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun daha kapatılarak fon sisteminde nihai bir konsolidasyon sağlanması ve böylelikle mali disiplin ve şeffaflığın temini amaçlanmaktadır ([www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).

Devlet, bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına ve denetlenmesine, genişletilmiş mali şeffaflık ve güvenilirliğin sağlanmasıyla katkıda bulunacak önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu çerçevede, 2000 yılında 61 bütçe fonunun 25’i ve 2 bütçe dışı fon kaldırılmıştır. 2001 yılı itibariyle, 6 adet bütçe dışı fon mevcudiyetini korumuştur ([www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)).

Halen 6 adet fon bütçe dışında faaliyet göstermekte olup bunların 1 tanesi bütçe içinde olup geri kalan 5 tanesi bütçe dışındadır. Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 2005 tarihinden itibaren ilişkili oldukları Bakanlıklar ile birleştirilip bütçe içine alınmaları amaçlanmaktadır. Toplam beş adet bütçe dışı fonun 3 tanesi (Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonu) kamu kesimi genel dengesinde yer almaktadır. Geri kalan iki fonun (Tanıtma Fonu ile Tasarruf Mevduat Sigortası Fonu) harcama ve gelirleri ise devletin kamu kesimi genel dengesi hesapları dışındadır (Emil ve Diğerleri 2005: 23-24). 5018 Sayılı Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş fonlarının “31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir” hükmü yer almaktadır. Buna göre bütçe içi ve bütçe dışı fon uygulamaları –TMSF hariç- 31.12.2007 tarihinde son bulmuş olacaktır (Tüğen 2005: 97).



Fonlara yönelik uygulamaların olumlu sonuçlar verdiği görülmektedir. KKBG'nin GSMH'ye oranına bakıldığında 2000 yılından itibaren fonların payının giderek düştüğü söylenebilmektedir (Bkz: Tablo 21).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ihtiyacının bir sonucu olarak oluşan döner sermaye işletmeleri kamu hizmetleri yanında sanayi ve ticari hizmetlerde de bulunmaktadır. Döner sermaye ilk defa 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ortaya çıkmıştır. Kanuna göre döner sermayeler, genel bütçe içinde yönetilen ticari ve sınai kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretlerinin karşılanması amacıyla bütçeye bir ödenek konulması şeklinde oluşturulmuştur (Erdem ve Demircan 2001: 88).

1990'lı yılların başlarına dek yıldan yıla azalarak fazla veren döner sermaye işletmeleri, 1990 yılından itibaren açık veren diğer birimlere dahil olmuştur. Ancak tıpkı fonlarda olduğu gibi döner sermayeli işletmelerinin de 2000 yılından başlayarak KKBG/GSMH oranındaki payı azalış göstermiştir (Bkz: Tablo 23). Gelecek açısından bakıldığında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile döner sermayeli işletmeler 2007 sonuna kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine devredilecektir. Yeni uygulamaya göre (m.39) genel bütçeye dahil kamu kurumlarının 'kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirler' özel gelir olarak nitelendirilmekte, bunun yanında özel gelirler karşılığında idarelere özel ödenek tahsis edileceğinden bahsetmektedir. Özel gelirlere ilişkin fiyatlanabilir mal-hizmet tarifeleri ile usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda ilgili idarelerce belirleneceği ifade edilmektedir (Demirbaş 2004: 375).

**Tablo 23: Döner Sermayeli İşletmeler Finansman Açıkları (1990-1999)**

Yıllar	Döner Sermayeli İşletmeler %
1990	-0,2
1991	0,1
1992	0,1
1993	0,0
1994	0,1
1995	0,8
1996	-0,1
1997	-0,2
1998	0,3
1999	-1,4

**Kaynak:** Pınar Akkoyunlu; "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi, Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Manisa 2001, s. 94-95.

Tablo 24’de döner sermayeli işletmelerinin finansman dengesi görülmektedir. Kuruluşların borçlanma gereği 2000 yılında 140 trilyon TL iken bu rakamların 2005’te 1.095 trilyon TL olması tahmin edilmektedir.

**Tablo 24: Döner Sermayeli Kuruluşları Finansman Dengesi (2000-2005)**

Trilyon TL

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004*	2005**
Toplam Gelirler	2.464	3.852	6.627	8.836	10.562	12.241
Toplam Giderler	2.324	3.681	6.106	7.647	9.406	11.147
Borçlanma Gereği	140	171	521	1.185	1.156	1.095

\* Gerçekleşme Tahmini

\*\* Program

**Kaynak:** DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005,<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef/11.pdf>.

Kamu hizmetlerinin bir bölümü yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilir. Türkiye’de yerel yönetim sisteminin daha özerk bir yapıya kavuşturulamaması zaman içerisinde yerel yönetimlerin gelir yetersizliği yaşamalarına sebep olmuştur. Yerel

yönetimler yıllar geçtikçe açık vermeye başlamıştır. Belediyelerin açık vermelerinin en büyük nedeni sağlıklı bir gelir sistemine sahip olmamalarıdır (Erdem ve Demircan 2001: 82–83).

Yerel yönetim birimi olarak belediyeler, bölgelerindeki yerel hizmetlerin yapılmasından sorumludurlar. Bu birimlerin öz kaynakları yetersiz olduğundan merkezi idare genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarımı yapılır. Bununla birlikte belediyelerin İller Bankası'ndan borçlanma yetkisi de vardır.

Buna karşılık mahalli idareler zaman zaman siyasi nedenlerle başlattıkları yatırımları finanse edebilmek için dış borçlanma yoluna giderler. Bunu yaparken de dışarıdaki kuruluşlar belediyelerden devlet garantisi ister. Hazine de merkezi idare adına bu garantileri verir. Ama zamanla belediyeler borçları nasıl olsa Hazine tarafından garanti edildi diye ödeme zamanı geldiğinde bu borçları ödememezler. Bunun sonunda Hazine kendi borçlarının yanında bir de önceden garanti verdiği kuruluşların borcunu ödemek için ayrıca borç bulmaya başlar. Sonuçta bugün vadesi gelen belediye borçlarının % 80'ini Hazine ödemektedir (Emil ve Diğerleri 2005: 25).

2001 yılında kabul edilen 4629 sayılı yasaya göre 2002 yılından itibaren belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar düz bir hesapla sadece nüfus kriterine göre dağıtılmaya başlanmıştır. Halbuki 1989 mali yıl bütçe kanununda payların dağıtılması konusunda eleştiriye açık olmakla birlikte nüfus kriterinin yanı sıra kalkınmışlık derecesi, mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi yeni ölçütler getirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemeler 2001 yılından başlayarak yerel yönetimlerin KKBG'den aldıkları payı azaltmaya başlamıştır (Bkz: Tablo 21).

Kamu mali reformu kapsamında 24.12.2004 tarihli 5272 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerle ilgili birtakım idari ve mali düzenlemeye gidilmesine rağmen yardımların yeniden dağıtılması konusunun yasal bir düzenleme konusu yapılmaması ve uluslararası alanda Amerika ve İngiltere gibi ülkelerde devam ede

gelen uygulamaların dikkate alınmaması bölgelerarası mali eşitliğin sağlanması açısından büyük bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır (Tekelli ve Diğerleri 2005: 2-3).

2003 yılı sonu itibarıyla yerel yönetimlerin borç stokuna bakıldığında, ağırlıklı belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin borç stoku 18,4 katrilyon liraya ulaştığı görülmektedir. Kamu kurumlarından olan alacaklar netleştirilmemiş şekilde bakıldığında bu borç stoku 20 katrilyona ulaşmaktadır GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borçları yüzde 5,2'ye geniş anlamda ise yüzde 5,6'ya çıkmaktadır. Düzey olarak geline nokta aslında yerel yönetimlerin borç yükü anlamında ciddi bir sorun ve risk alanı ile karşı karşıya kalındığını göstermektedir (Emil ve Diğerleri 2005: 26).

Toplam genel yönetim harcamaları açısından bakıldığında mahalli idarelerin payı son dönemde ortalama yüzde 7-8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12 düzeyine çıkmaktadır. Faiz dışı harcama büyüklüğü açısından baktığımızda, toplam kamu hizmetlerine ilişkin yaklaşık onda bir düzeyindeki harcama mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir (Emil ve Diğerleri 2005: 27).

Mevcut yapıda devletin toplam harcaması içinde yerel yönetimlerin payı faiz hariç bakıldığında ise ancak yüzde 10'lara çıkmaktadır. Ama yukarıda bahsedildiği gibi hükümete sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı ile yerel yönetimlerle ilgili tasarıların yasalaşması ve uygulamaya konulması durumunda yerel yönetimlerin payı en az yüzde 20 düzeyine çıkacaktır (Emil ve Diğerleri 2005: 26).

Türkiye Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde mali yapısını tamamen yeni bir sisteme oturtmaya çalışmaktadır. Yıllarca süregelen ekonomik istikrarsızlıklar Türkiye'nin AB sürecini de olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü AB'ne üye ülkeler bir takım mali zorunluluğu sağlamakla yükümlüdür. Bu zorunlulukların başında da mali disiplin gelmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de ekonomik istikrarsızlıklar sebebiyle kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalması zamanla kamu açıklarını arttırmıştır. Artan kamu açıklarının giderilebilmesi için devlet iç borçlanmaya ağırlık vermiştir. Bu durum mali disiplin sorununu gündeme taşımıştır.

#### **4.5. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA BORÇLANMA POLİTİKASI**

Borçlanma, gelişmekte olan ülkelerde sıkça başvurulan bir mali kaynaktır. Türkiye’de borçlanmayı finansal araç olarak kullanan ülkelerdendir. Özellikle 1990’lı yıllarda borçlanmanın bir araç olarak kullanılması borç yükünü arttırmış ve Türkiye ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir.

Kamu maliyesindeki yapısal bozukluklar mali disiplinsizlikle birlikte ortaya çıkmıştır. Mali disiplin, kamu gelirleri ve kamu harcamalarının denk olması yani aralarındaki dengenin ekonomik göstergeleri olumsuz yönde etkilememesidir (Dileyici ve Özkıvrak 2000: 3). Mali disiplin gelecekte ekonomik büyümeye iki şekilde etki eder. İlk olarak orta vadede büyüme oranını sürekli artırır, ikinci olarak da uzun vadede gelir düzeyini yükseltir. Mali disiplinin büyüme oranlarını artırıcı etkisi bütçe fazlalığının korunmasıyla sağlanabilir. Bunun tersi durumda yani bütçenin açık vermesi durumunda ise ulusal tasarrufları ve gelecekteki milli geliri azaltır (Gale ve Orszag 2003: 3).

Mali disiplin borç yönetiminin yeniden yapılandırılması ve etkin işleminde tek başına yeterli değildir. Mali disiplinin sağlanabilmesi için mali saydamlığın oluşturulması gerekmektedir. Mali saydamlık ise hesap verilebilirlik ve açıklık ilkelerini içerir. Türkiye’nin AB’ye uyum sürecinde mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, denetimin etkinliği, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme temel ilkeler olarak benimsenmiştir. Tüm bu ilkelere ağırlık verilmesinin asıl sebebi

kamu açıklarının ve dolayısıyla iç borçlanmanın azaltılmasında etkinlik sağlanmasıdır.

Kısaca açıklamak gerekirse mali saydamlık, “Devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması” şeklinde açıklanabilir (Atiyas ve Sayın 2000: 4). Mali saydamlık çerçevesinde devletin görev ve fonksiyonları, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgileri ve hesapları (vergiler, harcamalar, borçlanma, borç yönetimi v.s.) ve aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planları, niyet ve projeleri açık ve anlaşılır, düzenli olarak ve güven tesis edecek şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmuş olur (Aktan ve Diğerleri 2004: 175).

Türkiye’deki ekonomik istikrarsızlıkların başlangıç noktası olan mali disiplinsizliğin çözümünde en önemli unsur mali saydamlığın sağlanabilmesidir. Mali saydamlığı uygulayan bir hükümet kamuoyunun güvenini kazanır. Uygulamaya konan politikaların sürdürülmesini sağlar, devletin kredibilitesini artırır. Bu sayede devlet makroekonomik politikaların yürütülmesinde daha büyük bir destek bulur (Hürcan 1999: 12–13).

Hesap verme sorumluluğu ilkesi, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili kişilerin, kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmasını engellemek için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme zorunluluğudur. Bu bağlamda siyasal hesap verme sorumluluğu; yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu, yönetsel hesap verme sorumluluğu; kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlığa karşı sorumluluğu, vatandaşa yönelik sorumluluğu ise hem parlamentonun hem de bütün devletin kamuoyuna karşı sorumluluğu olarak tanımlanabilir (Polat 2003: 71). Hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi ülkede keyfi borçlanmalara gidilmesini engelleyerek iç borç yönetiminde etkinliğin artırılmasını sağlayacaktır.



Hesap verme yükümlülüğü anlamında kamu fonlarının kullanımında açıklama yapma, saydamlıktan başka bir şey değildir. Hesap verme düzenlemelerindeki şeffaflığa ilâveten bizzat ilgili performans bilgilerinin şeffaflığı sorunu da gündemdedir. Özellikle ortaklık biçiminde yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin performans bilgilerinin kamuya açık olmasının sağlanmasına özen gösterilmelidir (Baş 2005: 11).

İç borçlanmanın mali disiplin üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla gerçekleştirilmesi gereken en önemli ilkelerden biri de denetimdir. Denetim gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar ve standartlara göre tarafsız analiz etmek ve ölçmek suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olarak, kişi ve kuruluşların gelişimine, mali yönetim ve kontrolünde güvenilirliğin ve tutarlılığın sağlanmasına katkıda bulunarak, verimliliğin, tutarlılığın ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik edilen ve sonuçların ilgililere duyurulduğu bir süreçtir. Denetimler hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi olarak üçe ayrılır (Polat 2003: 74).

İç borçlanmanın neticesinde mali disiplinin bozulması Türkiye için yeni bir sorunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu noktada karşılaşılan diğer bir sorun da mali sürdürülebilirliktir. Mali sürdürülebilirlik kavramı, bir ülkenin bütçe kısıtını karşılayabildiği durumu ifade eder. Mali sürdürülebilirliğin analizinde mevcut borç sorumluluklarının zaman içindeki muhtemel gelişimi hakkında görüşler ortaya konmaktadır. Yapılacak harcamalara gelirlerin önceden tahmin edilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca dış borçların döviz endeksli olmasından dolayı döviz kurlarının da önceden tahmini gerekmektedir. Mali sürdürülebilirliğin tespit edilmesi mali disiplinin sağlanmasında da önem taşımaktadır (Şen ve Sağbaş 2004: 93-95).

Türkiye'nin içinde bulunduğu borç kısır döngüsünün giderilmesinde temel unsur kamu gelir ve giderlerinin denkleştirilmesidir. Bu noktada mali disiplinin sağlanması çok büyük önem teşkil eder. Mali disiplinin sağlanabilmesi de etkin ve doğru bir iç borçlanma politikasının uygulanmasına bağlıdır.



#### 4.5.1. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA BELİRLENEN HEDEFLER

Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ulaşılmak istenen ana hedef Avrupa Birliği'ne (AB) uyumlu bir ekonominin sağlanmasıdır. AB aday ülkelere üyelik için bir takım kriterleri gerçekleştirme şartı koymuştur. Bu kriterler Maastricht kriterleri olarak adlandırılmaktadır. Kriterler öncelikle bütçe açıkları ile ilgili kuralları içermektedir. Bunun yanında mali saydamlık, hesap verilebilirlik, denetim, performans bütçe uygulamaları gibi yeni mali düzenlemeler de sayılabilir.

1989 yılında yayınlanan "Delors Report" da yaşanacak bütçe açıklarının parasal disiplini bozacağına dikkat çekilerek mali disiplinin para birliğinin temel ögesi haline getirilmesi istenmiştir. Maastricht Anlaşması'nın parasal ve ekonomik birliğe doğru Delors Report tavsiyeleri doğrultusunda koyduğu mali disiplin yöntemlerinin açık seçik belirlenmesi kuralı, bütçe açıklarıyla boğuşan üye ülkeler açısından üstesinden gelinmesi en zor hususlardan biri olmuştur (TÜSİAD 1995: 3-4).

Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar borç verecekleri ülkelere bazı ön koşullar istemektedir. Ülkenin bütçe açığının düzeyi de bu şartlardan biridir (Şen ve Sağbaş 2005: 42).

AB'ne üyelik şartları ise Maastricht Anlaşması'nın bütçe açığı ile ilgili getirdiği kriterlere göre belirlenmektedir. Çünkü AB'ye üye ülkelerin mali disiplinlerini sağlamaları önemli bir faktördür. Kriterlere göre üye ülkenin bütçe açığının GSYİH'ye oranının %3'ü geçmemesi gerekmektedir. AB'ye üye ülkeler ve aday ülkeler bu kriterleri sağlayabilmek için kendi ulusal politikalarından vazgeçebilmektedir. AB üyeliğinin popüleritesinin yüksek olduğu ülkelerde bütçe açıklarına ilişkin kriterlere uyum daha çabuk sağlanmaktadır (Freitag ve Sciarini 2001: 171-172).

Maastricht Anlaşması'nın makroekonomik yaklaşımlar kriterinde üye ülkelerin kamu borç stoklarının ise %60'ı geçmemesi gerekmektedir. Ayrıca enflasyon oranının yükselmemesi ve fiyat istikrarının sağlanması da anlaşmada yer almaktadır (Arısan1999: 51).

Maasticht kriterleri bütçe dengesine ilişkin kurallarında; bütçe gelir ve giderlerinin eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nin belli bir oranı ile sınırlı olması; cari gelir ve giderlerin birbirine eşit olması gerekmektedir. Burada temel amaç mali disiplin ve para disiplininin sağlanarak mali sürdürülebilirliğin devam ettirilmesidir (Sakal 2003:131).

Bir diğer husus da borçlanma ile ilgilidir. Devletin yurtiçi kaynaklardan ve Merkez Bankası'ndan borçlanması kısıtlanması veya geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranına kadar borçlanması öngörülmüştür. Çünkü borç krizine sürüklenen bir ülkenin birliğin diğer ülkelerini de tehlikeye sokacağı vurgulanmıştır (Sakal 2003: 132-139).

Maastricht kriterlerinde enflasyon oranının birlik içinde en düşük enflasyona sahip üç ülkenin enflasyon oranları ortalamalarından en fazla %1,5 daha fazla olabileceği, uzun vadede faiz oranlarının birlik içinde en düşük faiz oranına sahip üç ülkenin oranları ortalamasından en fazla %2 daha fazla olabileceği, ulusal paranın son iki yılda devalüe edilmemiş olması, üye ülkenin bütçe açığının GSYİH'ye oranının %3'ü geçmemesi, toplam kamu borcunun GSYİH'nin %60'ını aşmaması gerektiği belirtilmiştir (Sakal 2003: 132).

Maastricht kriterlerine uyum sürecinde 20.05.2005'te açıklanan son ekonomik gelişmeler uyarınca Türkiye'nin GSMH'sı 2004 yılında %9,9 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyon oranı 2004 yılında %9,3 olarak açıklanırken 2005 yılı tahminlerinin %8 civarında gerçekleşmesi beklenmektedir. Kamu borç yükünün/GSMH'ye oranının 2004 yılında %63,5 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılı Faiz Dışı Fazla/GSMH oranı %6,9 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılında bütçe açıklarının GSMH'ye oranı 2003 yılında %11,3 iken 2004 yılında %7,2 olarak

gerçekleşmiştir. Kamu borç stoku kriterlerinin 2007 yılında, Bütçe Açığı/GSMH kriterlerinin 2006 yılı sonuna kadar, enflasyon ve uzun vadeli faiz oranlarına ilişkin kriterlerin de 2005 yılı programı sonuna kadar yakalanacağı belirtilmiştir (www.hazine.gov.tr).

#### 4.5.2. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE İÇ BORÇLANMA POLİTİKASI

Türkiye 1990 sonrası dönemde kronik enflasyon ve dengesiz büyümenin etkisinde kalmıştır. Bütçe açıkları zamanla artmış ve bütçe finansmanında yüksek faizle birlikte iç borçlanmaya gidilmiş, iç borç yükü sürekli artmıştır. Mali piyasalardaki istikrar bozulmuştur. Dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmeler ve 1999 yılında yaşanan deprem felaketi Türkiye ekonomisine yeni darbeler indirmiştir.

Kamu mali disiplininin bozulmasıyla beraber ortaya çıkan finansman ihtiyacı reel faizleri yüksek seviyelere çıkarmış ve yüksek düzeylerde dalgalanan kronik enflasyon ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinin yeniden yapılandırılması gereği daha da çok hissedilmeye başlanmıştır (Okuyan 2001: 1115).

Türkiye'de yapılan araştırmalar seçim dönemleri öncesinde iktidara her gelen hükümet tarafından kamu harcamalarının arttığını göstermiştir. Bu durum kamu bütçe açıklarının artışını körükleyici bir unsur olmuştur. Kamu mali disiplininden uzaklaşılması sonucunda kamu borçlarının oranı oldukça yüksek seviyelerde seyretmeye başlayarak kamu finansman dengesinin bozulmasına yol açmıştır (Kantarıcı 2005: 59–60).

Türkiye'de mali disiplinin bozulduğu ve reel döviz kurunun sürekli olarak değerinin arttırıldığı 90'lı yıllarda döviz krizleriyle karşılaşmıştır. 2001 yılına kadar uygulanmaya çalışan reform hareketleri yetersiz kalmıştır.

Türkiye uzun bir süreden sonra ilk defa kamu finansmanını güçlendirmek ve iç borçlanmanın önüne geçebilmek amacıyla 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nı uygulamaya koymuştur. Bu çerçevede bütçenin birliği ilkesi ve bütçe disiplini yeniden tesis edilmeye çalışılmıştır. Bütçe dışı fonlar beş fon dışında tasfiye edilmiştir. Döner sermaye işletmelerinin kapatılması gündeme gelmiştir. Devlet görev zararları uygulamasına son verilmiştir. Ayrıca kamu harcamaları reformu gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu reform devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerdeyenden yapılanmayı amaçlamıştır. Alınan kararlarla devlet KKBG/GSMH oranını Maastricht Antlaşması kriterleri uyarınca zaman içinde azaltmayı hedeflemiştir. Tüm önlemler mali disiplini yeniden sağlamayı öngörmektedir (Togan 2001: 511–514).

1990'lı yıllarda ortaya konan Washington Konsensüsü, Şubat 2001 krizinden sonra Türkiye'de gündeme gelmiştir. Konsensüste mali disiplinle ilgili olarak bütçe açıklarının azaltılması vurgulanmıştır. Washington Konsensüsü'nün içeriğinde kamu harcamalarıyla, vergilerle, finansal liberalizasyonun gerçekleştirilmesiyle, döviz kurlarıyla, yatırımlarla, özelleştirmeye ilgili reformlar sıralanmıştır. Türkiye'de de uygulanan IMF destekli bir çok istikrar programının temelinde Washington Konsensüsü'ndeki temel reformlar bulunmaktadır (Parasız 2001: 847–848).

2001 yılından sonra ekonomik yapılanmaya paralel olarak Türkiye'nin borç yapısında yeni düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Ekonomik krizler nedeniyle sürekli artan borç yükü kamu finansmanının kamuoyunda daha çok gündeme gelmesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda borç sorunun çözülmesinde önemli bir faktör olan mali disiplinin sağlanması amacıyla Nisan 2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun yayımlanarak yürürlüğe konmuştur. Bu kanunla beraber borç ve alacak yönetiminin daha şeffaf ve hesap verilebilir olması hedeflenmiştir. Böylece borç yönetiminde organizasyon da önem kazanmıştır. Borç ve alacak stokunun, genel ekonomik dengeleri ve finans piyasalarının sağlıklı bir şekilde yönetilmesinin ise teknik açıdan iyi yetişmiş elemanlarla gerçekleştirileceği vurgulanmıştır (Duman 2003: 114).

İlk kez 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun devletin iç borçlanmasının ve nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi amacı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda kanun Türkiye’de borç yönetimine disiplin getirmiş mali disiplinin sağlanması yolunda önemli bir adımı oluşturmuştur. Diğer yandan adı geçen kanun ile borçlanmaya getirilen limit, kamu kurumları tarafından sağlanacak her türlü mali kaynak için Hazine Müsteşarlığı’ndan izin alma zorunluluğu ve mahalli idarelere, KİT’lere ve yap-işlet-devret kapsamındaki projelerde kullanılacak krediler için verilecek hazine garantisi toplamına getirilen üst limit uygulaması kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında iç borçlanma kapsamında alınan önlemler içerisinde değerlendirilebilir (Mutluer ve Diğerleri 2005: 268).

Her yıl Bütçe Kanunlarıyla devlete gelir yaratma ve harcama yapma yetkisi ile beraber borçlanma yetkisi de verilmektedir. Borçlanma sınırının ise TBMM tarafından sınırlı tutulması mali disiplin açısından önemlidir. Yüksek borç stokuna sahip ülkelerin borç yükünün azaltılarak, makroekonomik istikrarın sağlanması çabaları mali disiplini ve aynı zamanda hesap verilebilirlik ve performans değerlerini de vazgeçilmez kılmaktadır (Duman 2003:114).

Türkiye 2003 yılından itibaren ekonomik iyileştirmenin sağlanabilmesi amacıyla bir dizi reformları uygulamaya koymuştur. 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşların tamamında yeni bütçe sınıflandırılmasına geçilmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırılması olarak adlandırılan yeni sistem, fonksiyonel sınıflandırmaya, uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına, mali saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğin geliştirilmesine, detaylı bir kurumsal kodlama ile program sorumluluklarının tespitine imkan tanımaktadır (DPT 2004:13).

Mali disiplin 2004 yılında da sürmüş, konsolide bütçe faiz dışı fazlası hedeflenenin üzerinde gerçekleşirken, bütçe açığı ise hedeflenenin altında gerçekleşmiştir. Faiz oranlarının, 2003 yılı başında yaklaşık %57 iken 2004 yılı sonunda %23’e inmesi faiz harcamalarının hızla azalmasını sağlamıştır. Bununla

birlikte ekonomik faaliyetlerin artması sonucu vergi geliri artmış, kamu harcamalarındaki tasarruf eğiliminin sürmesi ile harcamalar reel olarak azalmıştır. 2004 yılında konsolide bütçe dengesi faiz dışı fazlanın milli gelire oranı %6,2 olmuştur. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik girişimler sonuç vermektedir. Kamuda tasarrufların artırılmasına yönelik politikalar 2005 yılında da devam etmektedir (Hazine Müsteşarlığı 2005: 4).

Mali saydamlıkla ilgili olarak yayınlanan raporda ana ilkeler itibariyle mali saydamlık izleme endeks sonuçları açıklanmıştır. Buna göre 2003 yılında Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeksi Değeri ortalama olarak %44,1 olurken 2004 yılında endeks 3,5 puanlık bir düşükle %40,6 olarak gerçekleşmiştir. Her iki değerlendirme de katılımcıların ortak algılaması mali saydamlık düzeyinin yeterli olmadığı yönündedir. 2004 yılında yaşanan ekonomik gelişmeler çerçevesinde en yüksek düşüş 15,2 ile bütçenin uygulanması ve kontrol sürecinde yaşanmıştır (Bkz: Tablo 25).

**Tablo 25: Ana İlkeler İtibariyle Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları (2003-2004)**

	2003 Değeri	2004 Değeri	Yüzde Değişim
<b>GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)</b>	44,1	40,6	-7,8
<b>I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI</b>	43,6	46,4	6,4
<b>II. KAMUOYU BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ</b>	45,1	41,3	-8,4
<b>III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK</b>	40,1	36,4	-9,2
<b>IV. BÜTÇENİN UYGULAMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK</b>	41,7	35,4	-15,2
<b>V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK</b>	49,7	44,7	-10,0
<b>VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİKLİK</b>	44,3	39,6	-10,6

**Kaynak:** Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık Raporu (II)**, TESEV Yayınları, Mayıs 2005,s.9.



Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları ışığında 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası'nın yerine 01.01.2005 tarihinden itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'na geçilmesi esas alınmış ancak kanun 2006 yılına ertelenmiştir. Yeni yasa, tüm kamu mali yönetimini içermekle beraber en önemli katkılarından biri de denetimin etkinleştirilmesi ve mali saydamlığın sağlanması yönündedir.

Kanunda her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesine değinilmiştir. Gelir politikasının, Maliye Bakanlığı ve ilgili idarelerce kamuoyuna açıklanması ve mükellefin bilgilendirilerek zor durumda kalmasının önlenmesine yer verilmiştir. Gelir idaresi-mükellef ilişkilerinin geliştirilmesi bakımından önem arz eden bu durum, aynı zamanda vergi tahsilatının etkin hale getirilerek mali disiplinin sağlanmasını amaçlamaktadır (Egeli ve Özen 2005: 180-183).

**Tablo 26: Program Öncesi ve 5018 Sonrası Dönem Karşılaştırması (2003-2004)**

	Program Öncesi	2003 Değeri	2004 Değeri	Kanun Sonrası (%)
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	37,6	44,1	40,6	60,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	38,3	43,6	46,4	52,4
II. KAMUOYU BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	33,1	45,1	41,3	62,3
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	32,8	40,1	36,4	62,7
IV. BÜTÇENİN UYGULAMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	35,8	41,7	35,4	61,3
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	45,1	49,7	44,7	66,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİKLİK	40,3	44,3	39,6	56,2

**Kaynak:** Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık Raporu (II)**, TESEV Yayınları, Mayıs 2005, s.16.



Tablo 26’da Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununu (KMYK) yasalaştıktan sonraki uygulama süreci görülmektedir. Kanunla birlikte 2005 yılından itibaren uygulamaların hedeflenen düzeyde gerçekleşmesi endeksi yukarıya doğru yükseltmiştir. Dolayısıyla atılacak her yeni adım endeksi yükseltecektir. Ancak 2005 yılında bütçe tasarısına konulan hükümlerle 5018 sayılı Kanunun özellikle uygulamaya yönelik maddelerinin bir yıl ertelenebileceği ifadesi mali saydamlık açısından yasanın sisteme getireceği iyileştirmelerin ertelenmesi anlamını taşımakta ve bu durum ikinci endeks değerinin düşük olmasına sebep olmaktadır.

5018 sayılı Kanun kamu maliyesinin yeniden yapılandırılmasını ve mali disiplin sorununun giderilmesini hedeflemiştir. Türkiye’de iç borçlanmanın artışı ile beraber mali disiplin bozulmuştur. Mali disiplinin sağlanabilmesi için 5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması istenmektedir. Kanunun ana ilkeleri, mali saydamlığın ve dolayısıyla kamuoyunun bilgilendirilmesi, denetimin artırılması ve muhasebeleştirilmenin fazlaştırılması ile mali sorumluluk ve dolayısıyla yetki sorumluluğunun ve hesap verilebilirliğin yaygınlaştırılmasıdır. Kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve mali sorumluluk ilkelerinin uygulanması iç borç politikasının devlet tarafından daha dikkatli kullanılmasına imkan verecektir.

5018 Sayılı Kanun “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolün sağlanmasını” amaçlamıştır (Demircan 2005: 66).

5018 sayılı Kanunun ilk maddesine göre kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek olarak

belirtilmiştir. Maddeden de anlaşılacağı gibi mali saydamlık kamu mali yapısının en önemli koşullarının başında gelip, bir bütçe sisteminde gereken etkinliğin sağlanabilmesi için; yeterli bilgi ağının oluşturulması, yöneticilere daha fazla sorumluluk yüklenmesi, yasama denetiminin ve bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilip raporlanması gibi hususların uygulamalarda dikkate alınmasını vurgulamaktadır (Egeli ve Özen 2005, 196). Mali saydamlık ilkesinin kamu mali yönetiminde uygulanması iç borçlanmanın da denetim açısından olumlu yönde etkilenmesini olanaklı kılacaktır.

5018 Sayılı Kanunla bütçe türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir. Yine aynı kanuna göre, bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ile fonların, ilgili oldukları idare bütçeleri içerisine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonunda da tasfiye edilmesi öngörülmüştür. Böylece, belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de, Kanuna ekli (I), (II), (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu Kurumlar Kanununun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir (Kesik 2005: 5).

5018 sayılı Kanunla mali yönetim ve kontrol sistemimizde yeni bir harcama öncesi kontrol mekanizması kurulmaktadır. Bu yeni düzenlemenin getirdiği

değişiklikler ana hatları itibariyle; “Sayıştay tarafından yapılmakta olan harcama öncesi kontrol görevi sona erdirilmek, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uyarınca Maliye Bakanlığı’na yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi 01.01.2008 tarihinden itibaren sonlandırmak, ödeme emri düzenleme, vize etme ve ilgili yerlere gönderme görevini kamu idarelerine devretmek, kesin hesap hazırlama, bütçe içi ödenek aktarması yapma, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde muhasebe hizmetini yürütme ve bütçe kayıtlarını tutma gibi bazı görevleri de kamu idarelerine devredilmek” olarak özetlenebilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak mali yönetim ve kontrol sistemi için Maliye Bakanlığı’na uyumlaştırma, koordinasyon, rehberlik, eğitim, standart ve yöntemleri belirleme gibi görevler verilmektedir. 5018 sayılı Kanunun getirdiği mali kontrol modeline göre, her bir kamu idaresinde mali işlemleri yürüten mali hizmetler birimi kurulması, harcama öncesi kontrolün üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilileri tarafından yapılması, muhasebe hizmetlerinin muhasebe yetkilisince gerçekleştirilmesi ve harcama sonrasında iç denetimin de yine üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak iç denetçiler tarafından yapılması gerekmektedir (Arcagök 2005: 13-14).

5018 sayılı Kanun ile bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçeleme gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu mali yönetiminde uygulanması öngörülen bu ilkeler bir kamu finansman aracı olan iç borçlanma politikasının da daha etkin uygulanabilmesine olanak sağlayabilecektir.

Çok yıllık bütçe, özellikle çok yıllık gelir ve gider tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık niteliklerle birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımıdır.

Çok yıllık bütçelemede önemli olan, yıllık bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl içerisinde değerlendirilmesidir (Kızıлтаş 2003: 13).

Çok yıllık bütçeleme orta vadeli harcama sistemini içerir. Orta vadeli harcama sistemi karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini oluşturmalarına katkı sağlar. Limitlerin belirlenmesi ile orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetler daha kolay belirlenebilir. Orta vadeli harcama sisteminin üç temel amacı vardır (Kızıлтаş 2003: 15-16):

- Makro düzeyde mali disiplini sağlamak,
- Stratejik önceliklere göre kaynak dağıtımını yapmak,
- Dağıtılan kaynakların uygulamada verimli ve etkin kullanımını gerçekleştirmek.

Çok yıllık bütçenin uygulama alanı bulmasındaki asıl sebep, bütçenin bir yönetim aracı olarak kullanılması ve orta vadede uygulanacak harcama politikalarında ve gerçekleştirilecek bütçe harcamalarında belirlilik sağlanmasıdır. Çok yıllık bütçeleme, kamu harcamalarının daha doğru yönetilmesi için geliştirilmiştir. Eğer bütçe doğru ve gerçekçi tahminler içeriyorsa kamu mali yönetimine olumlu katkılar sağlaması kaçınılmazdır (Kızıлтаş 2003: 17).

Çok yıllık bütçeleme süreci, gelecek üç yıla ilişkin kamu gelir ve giderleri ile birlikte borçlanma durumu hakkında da bilgi verebileceğinden iç borçlanma politikasının yönlendirilmesinde de önemli bir rol oynayacaktır.

Hazine Müsteşarlığı'nın kamu borç yönetiminde şeffaflığın artırılması ve performansa dayalı borçlanmanın asgari maliyet ve makul bir risk seviyesinde gerçekleştirilmesi amacıyla başlatılan "stratejik ölçüt" uygulaması kapsamında;

- Borçlanmada karşı karşıya kalınan faiz ve döviz kuru risklerinin hafifletilmesi için borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli ve YTL cinsinden gerçekleştirilmesi,

- İç borç vadelerinin piyasa koşullarına göre uzatılması,
- Nakit ve borç yönetiminden kaynaklanacak likidite riskinin azaltılması için yıl boyunca yeterli rezerv tutulması,

hususları stratejik ölçütler olarak belirlenmiştir. Belirlenen hususlar döviz kuru ve faiz oranlarındaki dalgalanmaların borçlanma üzerinde yaratabileceği riskin hafifletilmesine yönelik olarak alınmıştır. Ölçütler 2006-2008 döneminde uygulanacak ve borçlanma sabit faizli ve YTL cinsinden gerçekleştirilecektir. Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranındaki düşüşe; yüksek faiz dışı fazlası, sürekli büyüme ve kararlılıkla sürdürülen mali disiplin katkıda bulunacak en önemli unsurlardır (Yüksek Planlama Kurulu 2005: 7).

Kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerin belirlenmesi, kaynakların amaca ve hedeflere uygun tahsis edilmesini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yapılarak istenilen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının analiz edildiği ve sonuçların raporlandığı bir bütçeleme sistemidir (Mutluer ve Diğerleri 2005: 142).

Kanunun 9 uncu maddesinde ifadesini bulan performans esaslı bütçelemeye bakıldığında farklı bir yapı üzerine oturduğunu görmektedir. Bu yapı orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanmasını ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir. Bu durum devletin mali yıl içerisinde yapmayı öngördüğü iç borçların da sürdürülebilir bir seviyede belirlenmesini olanaklı kılar.

5018 sayılı Kanunla getirilen yeni mali yapı belirli ölçüde kurumlara geçmişe nazaran esneklikler tanımıştır. Bunlara örnek olarak, harcama sürecinin hızlandırılması, Maliye Bakanlığı birimlerinin ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol fonksiyonunun kaldırılması, ödenek teklif tavanlarının belirlenecek olması, kurumlara kendi bütçeleri içerisinde %5 e kadar aktarma yapma yetkisi tanınması, gelecek yıllara yüklenmelere girişilmesinde kanun çıkarılma zorunluluğunun kaldırılması, çok yıllık bütçeleme sayılabilir (Erüz 2005: 6-15).

5018 sayılı Kanunun üçüncü bölümünün 8. maddesinde her çeşit kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır; şeklindeki hüküm mali saydamlığın sağlanması için kamu idarelerine sorumluluk yüklemektedir.

5018 sayılı kanunun 16. maddesinde borç durumuna ilişkin olarak; “orta vadeli programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedefe açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planın Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanması” öngörülmüştür ( Yüksek Planlama Kurulu 2005:1).

Orta vadede, bütçe açığındaki düşüş eğiliminin devam etmesi ve 2008 yıl sonunda bütçe açığının GSYİH'ya oranının %0,67'ye düşmesi hedeflenmiştir. Böylece, son yıllarda oluşturulan mali disiplinin sürdürülmesi ile bütçe açığı sorun olmaktan çıkacak ve bütçe yapısı sağlıklı bir zemine oturtulabilecektir. Bu bağlamda bütçe açığının yol açtığı borçlanma azalacak ve nominal ve reel faizler düşüş eğilimi gösterecektir (Yüksek Planlama Kurulu 2005: 6-7).

5018 sayılı Kanunun 36. maddesinin a ve d fıkrasında; Maliye Bakanlığı'nın, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve



taahhütlerini her mali yıl başında kamuoyuna duyurması ve hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınması gerektiğine değinilerek; mali saydamlığın gerçekleştirilmesine çalışılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca kanunda bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınacağı yer almaktadır.

Türkiye ekonomisinin 1990 sonrası dönemi incelendiğinde temel sorunun mali disiplinsizlik olduğu görülmektedir. Yıllarca hükümetler mali disiplin sorununu çözerek ekonomik istikrarı yeniden sağlamak amacıyla çeşitli reform girişimlerinde bulunmuş ancak hiçbiri sorunları çözmekte etkili olamamıştır. İç borçlarda yaşanan hızlı ve önlenemez artış mali disiplin sorununu tetikleyen en önemli faktör olarak ortaya çıkmıştır. Ancak özellikle 2001 Şubat krizinin ardından yapısal reformların tavizsiz uygulanması gereği gözler önüne serilmiş, mali disiplin sorunun çözümü için kalıcı tedbirlerin alınması hızlanmıştır. Mali disiplinin en önemli ayağı olan mali saydamlık kavramı gündeme gelmiş; kamu gelir ve harcamaları disipline edilmeye, bütçe açıkları önlenmeye çalışılmıştır. Son yıllarda mali yönetimin yapılandırılması amacıyla 5018 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Uygulamalar ışığında mali disiplinin sürdürülmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde açıklanan ilerleme raporlarında borçlanma ile ilgili hususlar yer almaktadır. Örneğin 2001 İlerleme Raporunda mali ve bütçesel hükümler de 2000 yılında 25 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun ardından da 2 bütçe ve 4 bütçe dışı fonun kaldırılması olumlu karşılanmıştır. Borçlanma ile ilgili olarak aynı raporda devletin, borçlanma kurallarını ve sınırlarını açık bir şekilde tanımlayan ve Hazine'nin borç verme ve borç garanti işlemlerini bütçeye dahil eden, kamu maliyesi ve borç yönetimine ilişkin bir kanun çıkarmayı taahhüt ettiği vurgulanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı 2004: 210).

2002 yılı ilerleme raporunda 589 döner sermaye fonunun kapatıldığı aynı zamanda da 1400 tanesinin mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bu yıl Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun 2001 taahhütlerine paralel



olarak kabul edilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın, 2004 yılında tüm kurumlarda uygulanacak bütçe kodu uygulamasına 2002 yılında altı pilot kurumda başlayacağı belirtilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı 2004: 213-214).

2003 yılı ilerleme raporunda ulusal bütçenin hazırlanıp uygulanması hususunda gelişmeler kaydedildiği vurgulanmıştır. Yeni bütçe uygulamaları uyarınca net borçlanmaya bütçede bir tahsisat olarak yer verilmiştir. Muhasebe ve kodlama sistemlerine ilişkin reformlar konsolide bütçe kapsamında tüm kuruluşlarda ve genel bütçe kapsamındaki birimlerde ise pilot uygulanmaya başlamıştır (T.C. Maliye Bakanlığı 2004: 217).

2004 yılı ilerleme raporunun mali ve bütçesel hükümlülükler bölümünde Aralık 2003'te kabul edilen Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme de yenilikler izlendiği ve kanunla beraber tüm kamu gelir, gider, aktif ve pasiflerin tek bir ulusal bütçe içerisinde yer aldığı ve bütçe dışı fonların ortadan kaldırılmasında önemli adımlar atıldığı vurgulanmaktadır.

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında gösterilen mali disiplin çabalarının sonuç vermesinde etkinlikle uygulanması gereken iç borçlanma politikasının da önemli bir rolü vardır. Bu kapsamda Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında yukarıda özetlendiği gibi öngörülen tedbirler mali disiplini sağlayabileceği gibi iç borçlanma politikasının da sağlıklı bir şekilde uygulanmasını olanaklı kılacaktır. Böylece kamu finansman dengesinin sağlanmasında iç borçlanma faiz giderlerindeki artışa paralel bir kamu gideri olmaktan öte kamu finansman dengesini sağlayıcı bir kamu geliri olabilecektir.

## SONUÇ

Borçlanma, devletin kamu hizmetlerini finanse etmek için kullandığı önemli kamu finansman araçlarından biridir. Borçlanma bir kamu finansman aracı olarak, zamanla vergi gibi olağan bir gelir kaynağı haline gelmiştir. Devletler elde etme kolaylığı nedeniyle iç borçlanmaya sıkça başvurmaya başlamıştır. Elbette iç borçların dengeli bir şekilde kullanılması, gelişmekte olan ülkelerin hızlı bir ekonomik büyümeyi yakalayabilmesi açısından daha fazla önem taşımaktadır.

Türkiye’de borçlanma kavramı ağırlıklı olarak 1980’li yıllardan sonra önem kazanmıştır. 1980’lerde piyasa ekonomisine geçilmesi ve 24 Ocak 1980 yılında alınan kararlar ekonomi için yeni bir dönüm noktası oluşturmuştur.

Türkiye’de 1990’lı yıllara kadar zorda olsa korunmaya çalışılan ekonomik dengeler 1990’lı yıllarda bozulmuştur. Özellikle kronik enflasyon ve dengesiz büyüme ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. Ekonomik istikrarsızlıklar ekonomik krizleri oluşturmuştur. Ekonomik kriz, önceden bilinmeyen ya da görülemeyen bazı gelişmelerin; makro düzeyde devlet; mikro düzeyde de firmaları ciddi boyutlarda etkileyecek sonuçların ortaya çıkmasıdır.

Türkiye’de görülen ekonomik krizler finansal kriz niteliğindedir. Finansal krizler bankacılık, para, ödemeler dengesi ve döviz piyasası üzerinde derin etkiler yaratmıştır. Elbette ekonomik krizlerin reel ekonomi, siyasal ve sosyoekonomik boyutlarda da etkileri hissedilmiştir.

Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerinin en önemli etkisi iç borçlanmada görülmüştür. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin sebebi devletin kamu finansmanında ihtiyaç duyulan tahvil ve bono satışını gerçekleştirememesidir. 1994 ekonomik krizlerin ardından konjonktürel ve yapısal reformlar içeren 5 Nisan Kararları uygulamaya konulmuştur. 5 Nisan Kararlarının etkisiyle 1995 yılında ekonomide bir büyüme ve rahatlama yaşanmıştır. Ancak reformlar çerçevesinde

kamuya yeni finansman kaynakları yaratacak özelleştirme gibi projeler gerçekleştirilememiştir. Ekonomi bir dar boğaza sürüklenmiş; finansman sıkıntıları nedeniyle kamu açıkları gün geçtikçe artmıştır.

Ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi amacıyla Türkiye IMF destekli yeni bir istikrar programı hazırlamıştır. Enflasyonu Düşürme Programı para, maliye politikaları ve yapısal reformlar başarı ile sürdürülmüştür. Ancak programın yapısal reformlar kapsamında özellikle bazı kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesinde aksaklıklar yaşanmıştır. Finansman sıkıntılarının yanında Türk Lirasının yabancı paralar karşısında sürekli değer kaybetmesi sonucunda ödemeler dengesinde bozukluklar yaşanmış ve cari açık giderek artmıştır. Tüm bu olumsuz gelişmeler ekonomiyi Kasım 2000 tarihinde bir kez daha ekonomik krize sürüklemiştir. Aynı zamanda başta kamu bankaları olmak üzere bankacılık sektöründeki sağlıksız yapılanma krizin bir başka nedenini oluşturmuştur.

Kasım 2000 krizinin ardından ekonomik dengelerin sağlanamaması Türkiye'yi Şubat 2001 tarihinde yeni bir krize sürüklenmiştir. 2001 krizinin ardından uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile para politikasında köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu bağlamda döviz kuru serbest dalgalanmaya bırakılmıştır. Yeni ve kalıcı ekonomik tedbirler alınmıştır.

Türkiye'de karşılaşılan ekonomik krizler iç borçlanma üzerinde de arttırıcı bir etki oluşturmuştur. Özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı 1994, 2000 ve 2001 dönemlerinde büyüme oranlarındaki daralma yaşanırken bütçe açıkları artmış ve buna paralel olarak iç borç miktarları da artış göstermiştir.

Krizler sonrası uygulamaya konan ekonomik istikrar programlarının içeriğinde en önemli bölümlerden birini borçlanma politikaları oluşturmuştur. 1994 krizi sonrası mali disiplinin sağlanması ve iç borçlanmanın sınırlandırılması amacıyla kısa vadeli avans kullanımıyla ilgili değişiklikler getirilmiş ve izleyen yıllarda kısa vadeli avans kullanımı azaltılarak kapatılmıştır. 2000 Kasım krizinden sonra uygulanan istikrar programı ile sıkı maliye politikası uygulanmaya çalışılmış ve

uygun koşullarda dış borçlanmaya gidilerek Hazine'nin borçlanma ihtiyacı karşılanmıştır. En köklü değişiklikler ise 2001 Şubat krizinin ardından uygulamaya konan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile getirilmiştir. Program ile iç borçların vadelerinin uzatılması ve takas işlemlerine gidilerek iç borç maliyetlerinin azaltılmasına ve iç borçların çevrilebilirliğinin sağlanmasına çalışılmıştır.

Türkiye'de 1990 sonrasında iç borçlanma faizlerindeki artış nedeniyle transfer harcamaları diğer harcama kalemlerine göre oldukça artmıştır. Transfer harcamalarını cari harcamalar izlemiş; yatırım harcamaları ise tüm harcamalar içinde en küçük paya sahip olmuştur. KİT'lerin, fonların, sosyal güvenlik kurumlarının, yerel yönetimlerin, konsolide bütçenin açıkları nedeniyle kamu açıkları gün geçtikçe artmıştır. Vergi oranlarının yükseltilmesi çabaları toplumun üzerindeki vergi yükünü arttırmış ve vergiden kaçma isteği kayıtdışı ekonomiyi tetiklemiştir. İstikrar politikalarına rağmen kamu harcamalarının artışının önüne geçilememiştir. Kamu kesimi finansman gereği dolayısıyla devlet iç borçlanmayı önemli bir finansman kaynağı olarak kullanmaya başlamıştır

2001 yılından günümüze kadar geçen sürede borçlanma politikasına yön veren en önemli unsur ise Maastricht Kriterleri'dir. Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde birliğin ekonomik kriterleri istikrar programlarının ana hedeflerini oluşturmuştur.

Maastricht Kriterlerinin hareket noktası mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali disiplin kavramı mali saydamlık ve mali sorumluluk ilkelerini içerir. Mali saydamlık kamuoyunun bilgilendirilmesini, denetimin arttırılmasını ve muhasebeleştirilmeyi kapsarken; mali sorumluluk da yetki sorumluluğunun arttırılmasını öngörmektedir.

Türkiye'nin Maastricht Kriterlerinde önüne çıkan en önemli sorun mali disiplindir. Çünkü kamu açığının giderilmesi için iç borçlanmaya sıkça başvurulmuş ve bu durum mali disiplin sorununu gündeme getirmiştir.

Türkiye mali yapısında Maastricht Kriterleri'nin baz alındığı yeni bir yapılandırılma sürecine girilmiştir. İlk kez 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun devletin iç borçlanmasının ve nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi amacı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla kamu açıklarının kapatılarak iç borçların azaltılması ve mali disiplinin bir an önce sağlanması amaçlanmıştır.

Mali yapılandırılma amacıyla 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası'nın yerine 01.01.2005 tarihinden itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'na geçilmesi esas alınmış ancak kanun 2006 yılına ertelenmiştir. Yasa kamu yönetimindeki yenilikler yanında, denetime ve mali saydamlığa da yer vermektedir. Kanunun kapsamında bütçeleme sistemleriyle ilgili yeni düzenlemeler de yer almaktadır. Performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme sistemlerinin uygulama esasları kanunda belirtilmektedir.

Hazine Müsteşarlığının stratejik ölçüt uygulamasına geçeceği açıklanmıştır. Böylece iç borçlanmada daha kontrollü ve maliyetlerin belirlenmesine olanak tanıyan bir uygulama gündeme gelmiş olmaktadır.

Özetle, Türkiye 1990 sonrası dönemde ekonomik krizler nedeniyle artan bir iç borç kısır döngüsünün içerisine sürüklenmiş; alınan önlemler ve uygulanan istikrar programları sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. İç borçlanmanın önlenemez artışı Türkiye'nin tüm ekonomik unsurlarını etkileyecek boyutlara varmıştır. İşte bu nedendir ki Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisinde bir yer bulabilmesi için iç borç sorununun giderilerek mali disiplinin sağlanması gerekmektedir. Türkiye'de yapısal sorunları düzenlemeyen ve iç borçlanmanın önüne geçemeyen hiçbir çözüm kalıcı olmayacaktır. Bu nedenle uygulanması beklenen unsurlar şunlar olabilir:

- Gelir idaresine yeni bir hizmet anlayışı getirilerek mükelleflere sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması,
- Vergilendirilme ile ilgili işlemlerinin basitleştirilmesi,

- Mükelleflerin vergi kanunlarına gönüllü katılımın sağlanması ve personel- mükellef ilişkisinin geliştirilmesi,
- Kamu gelirlerinin etkinleştirilmesi ve vergi kayıp ve kaçaklarının önlenerek kayıtdışı ekonominin azaltılması amacıyla iç denetimin artırılması,
- Verginin tabana yayılmasının sağlanmasına çalışılması,
- Yetkili sorumluluğunun mali saydamlık çerçevesinde artırılması,
- Makroekonomik verilerle ilgili raporlama işlemlerinin eksiksiz gerçekleştirilmesi ve düzenli aralıklarla kamuoyunun bilgilendirilmesi.

Yukarıda uygulanması önerilen unsurlar genellikle kamu gelirlerinin etkinleştirilmesini hedeflemektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri kamu gelirlerinin yetersiz olduğu bir ekonomik yapıda kamu geliri olarak iç borçlanmaya ağırlık verilmesidir. Oysa gelir yapısı güçlü bir ekonomi diğer ekonomik sorunları daha kolay aşabilecek ve borçlanmaya başvurmak zorunluluğu hissetmeyecektir. Türkiye’de 1990 sonrası dönemde ortaya çıkan ekonomik krizler ve dolayısıyla artan iç borçlanma mali disiplin sorununu yaratmıştır. Mali disiplinin sağlanmasında ise mali saydamlık ve mali sorumluluk ağırlık kazanmaktadır. Devletin kamuoyunu bilgilendirmesi kamuoyunun güveninin kazanılması çok önemlidir. Özellikle vergi kayıp ve kaçaklarının aynı zamanda da kayıtdışı ekonominin asgariye indirilmesi mali saydamlık açısından büyük önem taşımaktadır. Bu sebeple Türkiye’nin tekrar ekonomik istikrarsızlıklar yaşamaması açısından, oluşturulan istikrar politikalarının mutlaka tavizsiz uygulanması ve hataya yer vermemesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

ACAR, Fatih

- 2002 “2002 Yılı Başı İtibariyle Türkiye Ekonomisinin Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları Dergisi**. Sayı:162, Mart.

AÇBA, Sait

- 1991 **Devlet Borçlanması**. Ankara: Adım Yayıncılık.

AKALIN, Güneri

- 2001 “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına Genel Bir Bakış””, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

AKBULAK, Yavuz

- 2002 “Türk Ekonomisinde Yaşanan Kriz Üzerine Bir Değerlendirme” **Banka-Mali Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**. Yıl:39, Sayı:6, Haziran.

AKDİŞ, Muhammet

- 2004 “Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar-Öneriler” (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://makdis.pamukkale.ed.tr/debt.htm>, 22.05.2004).

AKDOĞAN, Abdurrahman

- 1993 **Kamu Maliyesi**. Ankara: Gazi Büro Kitabevi (4. Baskı).

AKKOYULU, Pınar

- 2001 “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi” **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Emek Matbaacılık, Manisa.



AKTAN, C. C. ve H. ŞEN

- 2001 “Ekonomik Kriz Nedenler ve Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

AKTAN, C.C.,S. AĞCAKAYA ve D. DİLEYİCİ

- 2004 “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu Ve Mali Saydamlık”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ALP, Ali

- 2001 “Bankacılık Krizleri Ve Krize Karşı Politika Önerileri”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

ALPAN, Fulya

- 2000 “Türkiye’de İç Borçlanma ve Para Arzının Finans Piyasasındaki Kısa Ve Uzun Dönemli Beklentiler Üstündeki Etkisinin Band Spekturum Yöntemi İle Çözümlemesi”, **Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**. Yıl:37, Sayı:12, Aralık.

ALTINTAŞ, Halil

- 2004 “Bankacılık Krizleri, Nedenleri Ve Ekonomik Maliyetleri” **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**. Sayı:22, Ocak-Haziran.

ARCAGÖK, S. MEHMET

- 2005 “Yeni Mali Yönetim Ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1. Pamukkale: Mayıs.

ARDA, Erhan

- 2002 **Ekonomi Sözlüğü**. Ankara: Alfa Yayınları, Dizi No:33, Nisan.

ARISAN, Nilgün

- 1999 “Euro ve Euro’nun Türkiye Üzerindeki Olası Makro-Ekonomik Etkileri”,  
**İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:14, Sayı:159, Haziran.

ARPACI, A. Ömer

- 2004 “Vergi Denetimi ve Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması”, Ekim Ayı  
Makaleleri, (Ayrıntılı bilgi için bakınız  
[http://www.alomaliye.com/altar\\_omer\\_vergi\\_denetimi.htm](http://www.alomaliye.com/altar_omer_vergi_denetimi.htm), 05.10.2004).

ASLANOĞLU, Erhan

- 2003 “Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları Ve Mevcut Durum”, **İktisat,  
İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:18, Sayı:205, Nisan.

ATAMAN, Pelin

- 1999 “Kamu İç Borçlanması”, **Bankacılık Dergisi**. Sayı:28.

ATAMTÜRK, Burak

- 1992 “Türkiye’de Kamu Finansman Politikası Ve Kriz İlişkisi” **Banka ve  
Ekonomik Yorumlar Dergisi**. Yıl:31, Sayı:9, Eylül.

ATİYAS, İ. ve Ş. SAYIN

- 2000 “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Devlet Reformu:Kamu  
Maliyesinde Saydamlık**. TESEV, İstanbul.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER

- 2001 “GEGP Üzerine Değerlendirmeler”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**.  
Yıl:16, Sayı: 185, Ağustos.

BALL, L. ve N. G. MANKİW

- 1995 “What Do Budget Deficits Do?”, **NBER Working Papers Series**. No:  
5263.

BAŞ, Hasan

- 2005 “Hesap Verme Sorumluluğu Ve Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”, **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1. Pamukkale: Mayıs.

BATIREL, F. Ömer

- 2001 “2001 Ekonomik Krizi Ve Kamu Ekonomisine Yansımaları”, **Yeni Türkiye Dergisi**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

- 1996 **Kamu Bütçesi**. İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Vakfı Yayınları No: 513/747 (8. Baskı).

BLEJER, M. ve A. SCİARİNİ

- 1999 “Mali Açık Nasıl Ölçülür?” Çev: Hüseyin Şen, **Maliye Dergisi**. Sayı:131, Ağustos.

BOSHKİN, Micheal J.

- 1987 “Concepts and Measures Of Federal Deficits And Debt And Their Impact On Economic Activity” **The Economics Of Public Debt**. Edited By Kenneth J. Arrow and Micheal J. Boshkin, I.E.A. Conference Volume No:85.

BUCHANAN, M. James

- 2004 “Kamu Borçlanması” Çev. Haluk Tandırcıoğlu, (Ayrıntılı bilgi için bakınız [www.ceterisparibus.net](http://www.ceterisparibus.net)).

COŞKUN, Ali

- 2001 “IMF Programları Ve Bütçe Işığında Türk Ekonomisi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

COŞKUN, M. ve M. BAŞAR

- 2001 “Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizlere Yol Açan Faktörler”,  
**Eskişehir Üniversitesi İİBF Dergisi**. Cilt:17, Sayı:1, Haziran.

ÇAKMAN, K ve U. ÇAKMAK

- 2001 “Krizin Oluşumu Üzerine Yorumlar Ve Prognoz”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:16, Sayı:185, Ağustos.

ÇELEN B.B.VE M. BALI

- 2003 “Finansal Piyasalar İle İç Borçlanma Maliyeti İlişkisi: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Kamu Borçlanması**. Marmara Üniversitesi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul: No:16.

ÇİFTÇİOĞLU, Serhan

- 1994 “Türkiye Ekonomisindeki Krizin Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı İle Analizi” **Ekonomik Yaklaşımlar Dergisi**. Cilt:5, Sayı:12.

ÇOLAK, Ö. Faruk

- 2002 “Finansal Kriz Sürecinde Türk Bankacılık Sektörünün Durumu Ve Sektörün Yeniden Yapılandırılması” **Kriz ve IMF Politikaları** İstanbul: Alkım Yayınevi.

DARICI, Haldun

- 1995 “1994 Konsolide Bütçe Uygulamaları (Hedefler Ve Gerçekleşmeler)”,  
**Maliye Dergisi**. Sayı:119, Mayıs-Ağustos.

DEMİR, Meral V.

- 2004 “4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması” **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**. Ankara: Mart.

DEMİR, Osman

- 2001 “2000 Yılı Sonunda Yaşanan Finansal Kriz Ve Uygulanan İstikrar Programı Üzerine Düşünceler”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:16, Sayı: 184, Temmuz.

DEMİR, Şeref

- 2000 “Hazinenin İç Borçlanması”, **Vergi Dünyası Dergisi**. Yıl:19, Sayı:137, Şubat.

DEMİRBAŞ, Tolga

- 2004 “Bilgi Toplumunda Kamu Kesimi Enformasyonundan Elde Edilen Gelirlerin Kamu Maliyesindeki Yeri” **3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**. Osmangazi Üniversitesi İİBF, Yayın No: 108, Kasım.

DEMİRCAN, S. Esra

- 2005 “Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi Ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş”, **Muhasebe Ve Finansman Dergisi (MUFAD)**. Sayı:25, Ocak.

- 2004 “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Mali Yönetiminde Uygulanan Vergi Politikaları”, **Vergi Sorunları Dergisi**. Sayı:195, Aralık.

- 2004 “Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni”, **T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Tebliği**. Muğla 2004/02.

DEMİRCAN, S.E. ve M. YENER

- 2003 “IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler Ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**. Cilt:1, Sayı: 1-2, 2003-2004.

DEMİROĞLU, Mehmet

- 2000 “Türk Vergi Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:229, Eylül.

DERDİYOK, Türkmen

- 2001 “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”, **Maliye Dergisi**. Sayı:138, Eylül-Aralık.

DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ

- 1999 **Türkiye Ekonomik İstatistikler**. Ankara: Ekim.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

- 2004 **Ekonomik Gelişmeler**. Yıllık Programlar ve Konjontür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Mayıs.
- 2004 **Ekonomik Gelişmeler**. Yıllık Programlar ve Konjontür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Mayıs.
- 2001 “Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**. Yayın No: DPT: 2595-ÖİK:607, Ankara.

DEVRİM, Fevzi

- 2001 “Küreselleşen Krizler Ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

DİLEYİCİ, D. ve Ö. ÖZKIVRAK

- 2000 “Yeni Yüzyılda Mali Ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Cilt:2, Sayı:2.

DORNBUSCH, R.ve S. FİSCHER

- 1994 **Macroeconomics**. İstanbul: Literatür Yayıncılık

DUMAN, Koray

- 2004 “Finansal Krizlere Karşı Politika Tercihleri” **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**. Sayı:8.

DUMAN, Ömer

- 2003 “Bütçe Politikasında Değişim”, **Vergi Dünyası**. Sayı: 262, Haziran.

EGELİ, Haluk

- 2005 **Parafiskalite Ve Parafiskal Yükümlülükler**. İzmir: İlkem Ofset, 2. Baskı.

EGELİ, H. ve A. ÖZEN

- 2005 “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık Ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **Vergi Sorunları Dergisi**. Yıl:28, Sayı:197, Şubat.

EĞİLMEZ, Mahfi

- 2004 “Kasım 2000 Krizi Üzerine 1” (Ayrıntılı bilgi için bakınız [http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose\\_1.htm](http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose_1.htm), 22.06.2004).

- 1997 **Hazine**. İstanbul: Diyalog Yayınları (2. Baskı).

EJDER, Haydar L.

- 2001 “Verginin Mali Amaçları ve Oransal Yapı”, **Vergi Sorunları Dergisi**. Sayı:158, Kasım.

EKER, Aytaç

- 2001 “Ekonomik Kriz Ve İstikrara Yöneliş”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

EKER, A., A. ALTAY ve M. SAKAL

- 2004 **Maliye Politikası**. İzmir: Kanyılmaz Matbaası (4. Baskı).



EKER, A. ve M. MERİÇ

- 2000 **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi (3. Baskı).

EKZEN, Nazif

- 2003 “Cumhuriyet’in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)”, **İktisat Üzerine Yazılar II, İktisat, Kriz Ve İstikrar**. İstanbul: İletişim Yayınları.

- 2003 “2. Beş Yıllık IMF-Dünya Bankası Planı (2000-2004) Üzerine Değerlendirmeler”, (Ayrıntılı bilgi için bakınız [http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar\\_Uye/Ekzen\\_mart2003.pdf](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_Uye/Ekzen_mart2003.pdf), Mart 2003).

- 2001 “Cumhuriyet’in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999), **İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**. Ankara: İletişim Yayınları (1. Baskı).

EMİL, Ferhat

- 2003 “1950’lerden Günümüze Türkiye’de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenler Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi” **XVIII Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Kamu Borçlanması**. Marmara Üniversitesi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul: No:16.

EMİL, M.F. ve H. H. YILMAZ

- 2005 **Mali saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, İstanbul: Mayıs

EMİL, M.F., H. H. YILMAZ ve C. VAN RİJCKEGHEM

- 2005 **Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?**, TESEV Yayınları, İstanbul: Mayıs.

ENER, M. ve E.S. DEMİRCAN

- 2004 **Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları Ve Türkiye.** Ankara: Roma Yayınları.

ERDEM, Vahit

- 2001 “Türkiye’de Ekonomik Krizler”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

ERDEM, E. ve E. S. DEMİRCAN

- 2002 “Türkiye’de Kamu Açıklarının Yapısı Ve Dağılımı”, **Kamu Tercih Ve Anayasal İktisat Dergisi.** Yıl:1, Sayı:3, Temmuz-Ağustos-Eylül.

ERDÖNMEZ, A. Pelin

- 2003 “Türkiye’de 2001 Yılındaki Mali Kriz Sonrasında Kurumsal Sektörde Yeniden Yapılandırma”, **Bankacılık Dergisi.** Sayı: 47.

ERGİ, Mustafa

- 2001 “Dünya’da Ve Türkiye’de Krizin Anatomisi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

EROĞLU, Ö. ve M. ALBENİ

- 2002 **Küreselleşme, Ekonomik Krizler Ve Türkiye.** Isparta: Bilim Kitabevi.

ERTUNA, Özer

- 2002 “Ekonomik İstikrar Programı ve Borçlanma Stratejisi”, **Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi.** Yıl:38, Sayı: 2, Şubat.

- 2001 “Türkiye’de Ekonomik Krizler, Nedenleri Ve Çıkış Yolu”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

ERÜZ, Ertan

- 2005 “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1. Pamukkale: Mayıs.

FİSUNOĞLU, M. ve YEŞİLADA, B.

- 2005 “Sürdürülebilir Büyümenin Ekonomik Politikası” (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.makaleyarismasi.com/Makaleler/ucuncu.pdf>).

FREİGTAG, M.ve P. SCİARİNİ

- 2001 “The Political Economy Of Budget Deficits In European Union”, **European Union Politics**. Vol:2, No:2.

GALE, W.G. ve P.G. ORSZAG

- 2003 “The Economic Effects Of Long Term-Fiscal Discipline”, **Discussion Paper**. No:8, April.

GARCÍA, Valeriano F.

- 2005 “Public Debt Sustainability And Demand For Monetary Base”, **Worldbank Working Papers**. (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1774/wps1774.pdf>)

GERÇEK, Adnan

- 2004 “Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçakların Önlenmesi Açısından Vergi İdaresinin Sorunları Ve Yeniden Yapılandırma Önerisi”, **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Mayıs, Antalya Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

GİLL, I. ve B. PİNTO

- 2005 “Public Debt In Developing Countries: Has The Market-Based Model Worked?”, **World Bank Policy Research Working Paper 3674**. August.

GÖKÇEN, Ahmet

- 2001 “İstikrar Tedbirleri Ve Ekonomik Kriz”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

GÜÇLÜ, S. ve M. Z. AK

- 2001 “Türkiye’nin Küreselleşme Süreci Ve Ekonomik Krizler”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

GÜLCAN Y.VE Y. KUŞTEPELİ

- 2001 “2000-2001 Ekonomik Programları Üzerine Değerlendirme”, **Journal of Faculty of Business**. Vol:2, No:2.

GÜNAL, Mehmet

- 2001 “Kasım 2000 Krizine Teorik Yaklaşım: Para Arzının İçselliği Ve Minsky’nin Finansal İstikrarsızlık Hipotezi”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:16, Sayı:180, Mart.

- 2001 “İç Borç Takasının Nedenler Ve Etkileri”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:16, Sayı:185, Ağustos.

- 2001 “Krizler IMF’nin Rolü Ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

GÜNGÖR, Kamil

- 2002 “4369 Sayılı Yasa İle Getirilen Temel Değişikliklerin 2003 Mali Yılına Girerken Hatırlanması Ve İrdelenmesi”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:255, Kasım.

GÜVEMLİ, Oktay

- 2002 “İç Borçların Ekonomik Ve Sosyal Yaşamda Yaptığı Tahribat”, **Muhasebe Ve Finansman Dergisi (MUFAD)**. Sayı:16, Ekim.

HALLER, Heinz

- 1994 **Maliye Politikası Teorik Esasları Ve Temel Problemleri**. Çev: Salih Turhan, İstanbul: Filiz Kitabevi.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI EKONOMİK ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

- 2005 **Kamu Borç Yönetimi Raporu**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara: Şubat.

- 2005 **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler (2004/IV. Çeyrek)**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara:Nisan.

- 2005 **Kamu Kesimi Genel Dengesi**. Ankara: Hazine Yayınları (Ayrıntılı bilgi için <http://www.hazine.gov.tr/arastirma/kamukesimigeneldengesi.pdf>, bakınız).

- 2004 **Kamu Borç Yönetimi Raporu**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara:Mayıs.

- 2004 **Ekonomik Göstergeler**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara:Ocak.

- 2003 **Hazine İstatistikleri 1980-2002**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara: Ağustos.

- 2003 **Kamu Borç Yönetimi Raporu**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara: Nisan

HOEVEN, Rolph V. D.

2000 “Poverty And Structural Adjustment Some Remarks On Tradeoffs Between Equity And Growth”, **Employment Papers 2000/4**. Geneva.

HÜRÇAN, Yasemin G.

1999 **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları Ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

İL, İlhan

1995 “1994 Yılında Kamu Açıkları Ve Vergi Politikaları”, **Yaklaşım Dergisi**. Yıl:3, Sayı:30, Haziran.

İNAN, Mahmut

2003 “Türkiye’de 1990-1999 Döneminde İç Ve Dış Borçların Değerlendirilmesi”, **Maliye Seçme Yazıları**. Ankara: Gazi Üniversitesi Vakfı İktisadi İşletmesi Yayınları.

İNCE, Macit

2001 **Devlet Borçları ve Türkiye**. Ankara: Gazi Kitabevi.

İSTANBUL SANAYİ ODASI

2004 **Türkiye Ekonomisi 2004**. İstanbul: Tempo Matbaacılık Ve Ambalaj San. AŞ.

İYİDİKER, Hikmet

2001 “Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri Ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000)”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar**. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Emek Matbaacılık, Manisa.

KALAYCI, İrfan

- 2003 “Şubat 2001 Krizinin Anatomisi: Kur Çıpası Ve Devalüasyon”, **Banka-Mali Ekonomik Yorumlar Dergisi**. Yıl:40, Sayı:469, Nisan.

KAMINZSKY, G., S. LIZONDO ve c. A. REINHART

- 1998 “Leading Indicators Of Currency Crises” **IMF Staff Papers**. Vol: 45, No:1, March.

KANSU, Aydan

- 2004 **Döviz Kuru Sistemleri Döviz Krizleri Türkiye 1994 Ve 2001 Krizleri**. İstanbul: Derin Yayınları.

KANTARCI, H. Bülent

- 2005 “Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirilmesi”, **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**. Yıl:42, Sayı:490, Ocak.

KARABULUT, Gökhan

- 2002 **Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizlerin Nedenleri**. İstanbul: Derin Yayınları.

KARAGÜL, Mehmet ve DEMİRHAN, E.

- 2001 “İç Borçlanmanın Sürdürülebilirliği ve Türkiye Örneği” **Vergi Dünyası Dergisi**. Sayı: 242, Ekim.

KARAKOÇ, Yusuf

- 2001 “Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği” **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Kamu Borçlanması**. Marmara Üniversitesi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul: No:16.



KARLUK, S. Rıdvan

- 2001 “Küresel Dünya’da Ekonomik Kriz”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

KAYA, Hasan

- 2001 “Ekonomik Kriz Ve Çıkış Yolları”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

KAYA, N., N. ERGÜN ve K. G. BOR

- 2003 “Cumhuriyet Döneminde İç Borçlanma Alanındaki Gelişmeler”, **Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı**, Hazine Müsteşarlığı.

KAZGAN, Gülten

- 2001 “Küreselleşmiş Dünya’da Küreselleşen Türkiye’nin Krizleri” **İktisat Dergisi**. Sayı:10-11, Şubat-Mart.

KEPENEK, Y. ve N. YENTÜRK

- 2004 **Türkiye Ekonomisi**. İstanbul: Remzi Kitabevi (15. Basım).

KESİK, Ahmet

- 2005 “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1. Pamukkale: Mayıs.

- 2003 “Bütçe Yönetimi İle Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları”, **Maliye Dergisi**. Sayı: 143, Mayıs-Ağustos.

KEYDER, Nur

- 2001 “Program ve 2001 Yılında Türkiye’de Ekonomik Gelişmeler” **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:16, Sayı:189, Aralık.

KIZILOT, Ş. ve M. DURMUŞ

- 2002 "Ekonomik Kriz Ve Kamu Maliyesi", **Kriz Ve IMF Politikaları**. İstanbul: Alkım Yayınevi.

KIZILTAŞ, Emine

- 2003 "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", **Bütçe Dünyası**. Sayı:16, Sonbahar.

- 2001 "IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye'de Uygulanabilirliği Ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler", **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**. Ankara: T.C Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

KİBRİTÇİOĞLU, Aykut

- 2001 "Türkiye'de Ekonomik Krizler Ve Hükümetler (1969-2001)", **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

KORKMAZ, Esfender

- 2002 **Kriz Geliyorum Dedi**. Gözcü Gazetesi Yazıları (1999-2000-2001 Yılları), İstanbul: Lebib Yalkın Matbbası.

KRUGMAN, Paul

- 1979 "A Model Of Balance Of Payment Crises" **Journal Of Money, Credit & Banking**, Vol: 11, No: 3, August.

KUTLU, Bahattin

- 2000 "IMF'nin Türkiye Ekonomisi Hakkındaki Son İzniimleri Ve Ortaya Çıkan Sonuçlar", **Yaklaşım Dergisi**. Yıl:8, Sayı:87, Mart.

KÜÇÜK, Erdoğan

- 2005 "Türkiye'de İç Borçlanma" **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bülteni**. Ekim.

MİLLER, Preston J.

- 1983 “Higher Deficit Policies Lead To Higher Inflation” **The Economic Consequences Of Government Deficits: An Economic Policy Conference**. Missouri: October.

MİNİBAŞ, Türkel

- 2005 **Kalkınma İktisadı 2004-2005 Ders Notları** (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.turkelminibas.net/DersNotlari/KalkinmaDersiNotlari2005>).

MORGİL, Orhan

- 2001 “Türkiye’de Ekonomik Kriz Ve İstikrar Programları”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

MUSGRAVE, Richard A.

- 2004 **Kamu Maliyesi Teorisi**. Çev. Orhan Şener ve Yaşar Methibay, Ankara: Asil Yayın Dağıtım Ltd.Şti.

MUTLUER, M.M. ve E. ÖNER

- 2005 **Bütçe Hukuku**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 1.Baskı.

OĞUZ, F. ve F. BAYAR

- 2003 “1923-2003 Türkiye Ekonomisi”, **Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı**, Hazine Müsteşarlığı.

OKTAY, Ertan

- 1993 “5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi- Merkez Bankası Ve Para Banka Ve Döviz Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**. Cilt:4, Sayı:12.

OKUYAN, Yaşar

- 2001 “Ekonomik Kriz Ve İstihdam”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

ONGUN, M. Tuba

2002 “Türkiye’de Cari Açıklar Ve Ekonomik Krizler”, **Kriz Ve IMF Politikaları**. İstanbul: Alkım Yayınevi.

ORTAÇ, F. Rifat

2003 “1980 Sonrası Vergi Yapısının Değerlendirilmesi”, **Maliye Seçme Yazılar**. Ankara: Hazar Reklam Matbaacılık, Nisan (1. Baskı).

OYAN, Oğuz

1998 **Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?**. Ankara: İmaj Yayıncılık.

ÖNDER, İzzettin

2001 “Ekonomik Kriz”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

ÖNDER, İ. ve H. KİRMANOĞLU

1996 “Kamu Açıklarının Tanımlanması Ölçümü Ve Etkileri” **X. Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Kesimi Finansman Açıkları**. Antalya: Mayıs/1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul.

ÖZGÜVEN, Ali

2001 “İktisadi Krizler”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

PALAMUT, E. Mehmet ve GİRAY, F.

2001 “Cumhuriyetten Günümüze Yaşanan Mali Krizler ve Uygulanan Politikalar”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

PARASIZ, İlker

2001 **Enflasyon- Kriz- Ayarlamalar: Dünyada Ve Türkiye’de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları.** Bursa: Ezgi Kitabevi.

1998 **Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat Ve İstikrar Politikaları.** Bursa: Ezgi Kitabevi.

POLAT, Nazım

2003 “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu Ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi.** Sayı:49.

ROBINSON, John

2001 “İktisat Teorisinin İkinci Krizi”, Çev: Gülsün Gürkan Yay, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

ROSEN, Harvey S.

2002 **Public Finance.** North America: Mc Graw-Hill Irwin Sixth Edition.

SAKAL, Mustafa

2003 **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2001 Dönem Analizi).** Ankara: Gazi Kitabevi (1. Baskı).

2003 “Euro’ya Geçiş Sonrası Avrupa Birliği’nde Mali Disiplin, Borçlanma Politikaları Ve Türkiye’ye Yansımalar”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi.** No:29, Ekim.

2002 “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu 1988-2000 Dönem Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi.** Cilt:17, Sayı:1.

SAMUELSON, P. A. ve W. D. NORDHAUS

1992 **Economics**. USA-New York: Mc Graw-Hill International Editions.

SARAÇOĞLU, Fatih

2002 “1980-2001 Yılları Arasında Türkiye’de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi”, **Ekonomik Yaklaşım/ Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü / 3 Aylık Dergi**. Sayı: 45, Cilt: 13, Ankara: Sonbahar.

SAYIŞTAY

2000 **2000 Yılı Mali Raporu**. Ankara: Ekim.

SEYİDOĞLU, Halil

2003 “Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye Ve Dönüşüm Ekonomileri”, **Doğuş Dergisi**. Sayı: 4.

SOMÇAĞ, Selim

2003 “Ekonomi 2002’de Büyüdü Mü?”, **İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi**. Yıl:18, Sayı:207, Haziran.

2002 “Türkiye’nin Ekonomik Krizi: Oluşumu Ve Çıkış Yolları” (Ayrıntılı bilgi için bakınız

[http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_Diger/somcag](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Diger/somcag)

Agu02.doc, 14.06.2004).

SÖNMEZ, Sinan

2003 “Türk İktisat Politikalarındaki Çıpa: Dış Borçlanma”, **İktisat Üzerine Yazılar II, İktisat, Kriz Ve İstikrar**. İstanbul: İletişim Yayınları.

STİGLİTZ, Joseph E.

1994 **Kamu Kesimi Ekonomisi**. Çev: Ömer Faruk Batirel, İstanbul: Marmara Üniversitesi İİBF Yayın No: 396.

ŞAHİN, Ahmet

- 2001 “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar**. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Emek Matbaacılık, Manisa.

ŞEN, Hüseyin

- 1999 “Mali Açık Nasıl Ölçülür?”, **Maliye Dergisi**. Sayı:131, Ağustos.

ŞEN, H. ve İ. SAĞBAŞ

- 2004 **Bütçe Açıkları Teori Ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayıncılık Ankara.

ŞİMŞEK, Mevlüdiye

- 2005 “Finansal Küreselleşmenin Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkileri Ve Örnek Kriz Ekonomileri”, **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**. Yıl:42, Sayı:490, Ocak.

ŞİMŞEK, Muammer

- 2000 “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**. Sayı:16.

TANDIRCIOĞLU, H.

- 2000 “Türkiye’de Dış Borçlanma Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği Ve Dış Borçların Sınırlandırılması Sorunu” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**. Cilt:2, Sayı:2.

TANZI, V. ve L. SCHUKNECHT

- 2001 “Devletin Mali Rolünün Yeniden Gözden Geçirilmesi: Uluslararası Perspektif”, Çev: Mustafa Ali Sarılı, **Bankacılık Dergisi**. Sayı:37.



## TC. MALİYE BAKANLIĞI

2004 **Maliye Bakanlığı, Kesin Hesap Bülteni Ev Sayfası**, (Ayrıntılı bilgi için bakınız [http// www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr), Aralık 2004).

2003 **Yıllık Ekonomik Raporu**. Ankara.

2001 **2001 Yıllık Ekonomik Raporu**. Ankara.

## T. C. MERKEZ BANKASI

2001 **Türkiye Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.04.2001 Tarihli Ve 4651 Sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler**. RG: 05.05.2001/ Sayı:24393

## TEKELLİ, R., E. ACARTÜRK ve Ş. GÖRMÜŞ

2005 “İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi”, **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1. Pamukkale: Mayıs.

## TEMEL, Adil

2001 “Ekonomik Program Uygulamasının Değerlendirilmesi Ve Makroekonomik Gelişmeler”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

## TERZİ, Cihan

2001 “1980 Sonrası Vergi Politikaları”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar**. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Emek Matbaacılık, Manisa.

## TOGAN, Sübidey

2001 “Kasım Ve Şubat Krizleri Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

TOPRAK, Metin

2001 **Küreselleşme Ve Kriz.** Ankara: Siyasal Kitabevi.

2001 “Türkiye’de Uygulanan Kur Politikaları Ve Kriz Sonrası Dış Ticaret Dengesi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

TÖRE, Nahit

2001 “Kriz Ve Türk Çalışma Hayatı”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

TUNCA, Z. ve G. KARABULUT

2001 “Küreselleşme, Kriz Ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı.** Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

TÜĞEN, Kamil

2005 **Devlet Bütçesi.** İzmir: Bassaray Matbaası, 2. Baskı.

1994 “5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Planı Ve Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ekonomik Yorumlar Dergisi.** Yıl:31, Sayı:10, Ekim.

TÜRK, İsmail

2004 **Maliye Politikası.** Ankara: Turhan Kitabevi, 16. Baskı.

2002 **Kamu Maliyesi.** Ankara: Turhan Kitabevi, 8.Baskı

TÜRKAL, Hasan

2003 “İç ve Dış Borçlanmanın Ekonomi Üzerindeki Etkilerinin Karşılaştırılması”, **Maliye Seçme Yazılar.** Ankara: Hazar Reklam Matbaacılık, Nisan (1. Baskı).

## TÜSİAD

2003 **Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Temel Tasarım**, Yayın No. TÜSİAD-T/2003-12/375, İstanbul: Aralık.

1995 **1995 Yılı TÜSİAD Raporları**.(Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.tusiad.org.tr/96.htm>., 24.04.2005).

## ULUATAM, Özhan

2001 **Kamu Maliyesi**. Ankara: İmaj Yayınevi, Kasım (7.Baskı).

## ULUSOY, Ahmet

2004 **Devlet Borçlanması**, Trabzon: Üçyol Kitabevi, Eylül, 2. Baskı.

## UNAY, Cafer

2001 “Psikolojik Faktörlerin Bunalımdaki Yeri Ve Önemi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim.

## UYGUR, Ercan

2001 “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri” **Türkiye Ekonomi Kurumu**. Ankara: No: 2001/1.

(<http://www.tek.org.tr/dosyalar/KRIZ-2000-20013.pdf>).

## VANLI, H. Halil

2001 “Türkiye’de Uygulanan Kur Politikaları Ve Kriz Sonrası Dış Ticaret Dengesi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

## VARLIK, Cemil

2002 “İkiz Krizler: Para Krizleri İle Bankacılık Krizleri Arasındaki Bağlantılar”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**. Cilt:13, Sayı: 42.

YAŞA, Memduh

1971 **Devlet Borçları**. İstanbul: Sermet Matbaası

YAY, Gülsün G.

2001 “1990’lı Yıllardaki Finansal Krizler Ve Türkiye Krizi”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

YELDAN, Erinç

2001 “Bir Takas İşleminin Ardından”, **Birikim Dergisi**. Sayı:147, Temmuz.

YENAL, Oktay

2002 **Görünen Köyün Kılavuzu**. Ankara: İktisat, İşletme Ve Finans Yayınları.

YILDIRIM, Oğuz

2003 “Kura Dayalı İstikrar Politikası Çerçevesinde Enflasyonu Düşürme Programı Ve Türkiye Ekonomisinde Yeni İstikrar Arayışları”, **Dış Ticaret Dergisi**. Sayı: 27, Mart.

YILDIZOĞLU, Ergin

1994 “Kriz Üzerine Bir Araştırma Önerisi 1”, **İktisat Dergisi**. Sayı:346, Şubat.

YÜKSEK PLANLAMA KURULU

2005 **Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)**. Karar No: 2005/34, Haziran.

ZELKA, Mehmet

2001 “Kriz, Ekonomik Gelişme Ve Dış Ticaret”, **Yeni Türkiye Dergisi Kriz Özel Sayısı**. Yıl:7, Sayı: 42, Kasım-Aralık.

1211 SAYILI MERKEZ BANKASI KANUNU. RG: 26.01.1970/ Sayı: 13409.

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANININ YENİDEN DÜZENLENMESİNE DAİR KANUN. RG: 29.04.2002/ Sayı: 24721.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gösterge/tr/1950-1998> 24.08.2004

<http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/>

<http://www.hazine.gov.tr/GuncelDuyuru/20050520sunumtr.pdf>

<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T1-1-4.htm>

[www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.doc](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.doc).

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html>.

[www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.doc](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.doc), 2001.

