



Cilt / Volume: 12, Sayı / Issue: 23, Sayfalar / Pages:50-73

Araştırma Makalesi / Research Article

Received / Alınma: 29.07.2021

Accepted / Kabul: 13.12.2021

2000 YILI SONRASI TÜRKİYE’DE KAMU BORÇLANMASININ EKONOMİK ANALİZİ

Mehmet Sadık AYDIN¹

Kübra SAYANER²

Öz

Devletin ekonomideki rolü ile ilgili tartışmalar geçmişten günümüze süregelmektedir. Özellikle 1929 krizi ile müdahaleci devlet yaklaşımının benimsenmesi ile devletin ekonomideki rolü artmıştır. Kamusal finansman kaynakları arasında gösterilen borçlanma ile ilgili düşünceler önceki dönemlerde olumsuz kabul edilirken, 1929 krizi sonrasında çeşitli gerekçelerle başvurulabilecek kaynaklar arasında kabul edilmiştir. Bir maliye politikası aracı olarak kabul edilen kamu borçlanması aracılığıyla devletin birçok ekonomik fonksiyonun gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bu çalışmada kamu borçlanmasının teorik çerçevesi çizilerek, borçlanma ile ilgili kavramlar açıklanmakta borçlanma türleri ve ekonomik etkileri anlatılmaktadır. Ardından 1980 sonrası dönemde Türkiye’de kamu borçlanmasının gelişimi ilgili kurumların verileri kullanılarak analiz edilmektedir. Çalışmada literatür taraması yapılacak olup veri analizi yöntemi benimsenmektedir. Çalışma ile borçlanma konusunun ekonomik analizinin yapılarak politika yapıcılara yol gösterici öneriler sunulması ve alanda çalışma yapmayı düşünen araştırmacılar açısından literatür oluşturulması amaçlanmaktadır. Çalışma sonucunda; Türkiye’de borçlanma yaklaşımlarının dönemler bazında değişiklik gösterdiği, ekonomik açıdan olumsuz gelişmeler yaşanan dönemlerde borçlanma göstergelerinin olumsuz seyrettiği, özellikle 2000 sonrası dönemde mali disiplin sürecine geçişle birlikte borçlanma açısından olumlu gelişmelerin yaşandığı ve kamu borçlanması açısından OECD ortalamasının altında olduğu bulgularına ulaşılmıştır.

Anahtar Kelime: Borçlanma, Kamu Borçlanması, Faiz, Faiz Oranı.

Jel Kodları: H63, H68, E43.

¹Dr. Öğr. Üyesi, Mardin Artuklu Üniversitesi, sadik.aydin@artuklu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7587-5109.

²Öğr. Gör. Bartın Üniversitesi, ksayaner@bartin.edu.tr ORCID: 0000-0002-4998-7307.

Atıf/Citation

Aydın, M. S. (2022). 2000 yılı sonrası Türkiye’de kamu borçlanmasının ekonomik analizi. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(23), 50-73.

ECONOMIC ANALYSIS OF PUBLIC DEPT IN TURKEY AFTER 2000

Abstract

Discussions about the role of the state in the economy have continued from the past to the present. Especially with the adoption of the interventionist state approach with the 1929 crisis, the role of the state in the economy increased. While the dept, which was shown among the public finance resources in the pre-1929 period, was negatively approached, it was accepted among the resources that could be applied for various reasons after the 1929 crisis. It is expected that many economic functions of the state will be realized through public dept, which is accepted as a fiscal policy tool. In this study, the theoretical framework of public dept will be drawn, concepts related to dept will be explained, types of dept and its economic effects will be explained. Then, the development of public debt in Turkey in the post-1980 period will be analyzed using the data of the relevant institutions. In the study, literature review will be done and data analysis method will be adopted. With the study, it is aimed to provide guiding suggestions to policy makers by making an economic analysis of the debt issue and to create a literature for researchers who are considering working in the field. In the results of working; It has been found that dept approaches in Turkey change over periods, the dept indicators are negative in periods when there are negative economic developments, positive developments are experienced in terms of dept, especially in the post-2000 period, with the transition to the fiscal discipline process, and it is below the OECD average in terms of public dept.

Keywords: Dept, Public Dept, Interest, Interest Rates.

Jel Codes: H63, H68, E43.

1. GİRİŞ

Günümüzde ülkelerin ekonomi içerisindeki rolünün artması, devletlerin kamu harcamalarının artışını da beraberinde getirmiştir. Gerçekleştirilen kamu harcamaları ise vergi ve benzeri kamu gelirleriyle karşılamakta olup, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması, ekonominin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan birisi haline gelmiştir. Bu nedenle, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi için gerekli finansmanın sağlanması amacıyla diğer finansman kaynaklarına başvurulmaktadır. Bu finansman kaynaklarından en önemlisi borçlanmadır. Çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulan borçlanma, genel olarak iç ve dış borçlanma şeklinde açıklanmaktadır. Türkiye’de iç borçlanma 1980’li yıllara gelinene kadar çok sık başvuru alan bir borçlanma türü değilken, liberalleşmenin Türkiye’de de etkin bir şekilde arttığı bu dönemden sonra kamu açıklarının finansmanında başvuru alan önemli bir kamu geliri aracı olarak görülmektedir. Dış borçlanmada ise, Osmanlı Devleti’nden devralınan borç ödemelerinin 1954’e kadar devam etmesi nedeniyle Cumhuriyet’in ilk yıllarında borçlanmadan kaçınılmış, özellikle dış borçlanmadan uzak durulmuştur. Bu tarihten sonra bir finansman yöntemi olarak başvurulmaya başlanan dış borçlanma, siyasal istikrarsızlıkların yanı sıra dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz ve şokların da etkisiyle sürekli bir artış eğilimi göstermiştir. Çalışmada, kamu açıklarının finansmanında sıklıkla başvuru alan bir kamu finansmanı aracı olan borçlanma hususunda Türkiye’nin yirmi birinci yüzyıldaki mevcut durumunun veriler çerçevesinde değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu

açından çalışmada ilk olarak, kavramsal çerçevede borç ve borçlanma kavramları ele alınmış; yapılan bir sınıflandırma ile ekonomi üzerindeki etkilerine kısaca değinilmiştir. Daha sonra 2000 yılı sonrası Türkiye’de borçlanmanın gelişimi, iç borçlanma ve dış borçlanma çerçevesinde ele alınarak, veriler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak çalışmada tablo ya da grafik olarak gösterilen verilerin başlangıç yılları değişiklik göstermektedir. Bunun nedeni ise, kamu borçlarına ilişkin verileri sunan kurumlarca verilerin başlangıç tarihine bu şekilde ulaşılabiliyor olması, daha eski yıllara net bir şekilde ulaşılamamadır. Son olarak, Türkiye ile OECD ülkelerinin belirli yıllardaki toplam kamu borçlarının GSYH içerisindeki payı, satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu tutarı şeklinde veriler çerçevesinde karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

2. TEORİK AÇIDAN KAMU BORÇLANMASI

“Borçlanma” kavramı, “borç” sözcüğünden türetilmiştir. Ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülük “borç” olarak ifade edilirken (Erol, 1992, s.13), belirli bir süre sonra geri ödenmek üzere para ve benzeri değerlerin ödünç alınması ise “borçlanma” olarak tanımlanmaktadır (Erdem, 1996, s. 96). Bir ülkenin herhangi bir dönemdeki kamu ve özel kesime ait iç ve dış borçlarının toplamı “borç stoku” olarak ifade edilirken, ülkenin belirli bir dönemdeki toplam borç stokunun o dönemdeki GSYH’ye oranı ise “borç yükü” olarak tanımlanmaktadır (Eğilmez, 2007, s.87-88).

Günümüz devlet anlayışındaki değişmelere bağlı olarak, kamu kesiminin yerine getirmesi gereken görevlerde meydana gelen değişiklikler ve devletin ekonomi içerisindeki rolünün zaman içerisinde artması, kamu harcamalarının artışını da beraberinde getirmiştir. Söz konusu kamu harcamalarının finansmanını ise, vergi ve benzeri kamu gelirleri oluşturmaktadır. Ancak kamu harcamalarının artması nedeniyle kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaması sonucu kamu kesimi açığı ortaya çıkmaktadır. Bu açığın kapatılması için ya kamu gelirlerinin artırılması ya da kamu harcamalarının kısılması gerekmektedir. Ancak kısa sürede bu politikaların uygulanması ekonomik ve sosyal açıdan çeşitli sorunları da beraberinde getirecektir (Ulusoy, 2013, s.1). Bu gibi nedenler devletin artan kamu harcamalarının finansmanını gerçekleştirmek için, yeni kaynaklar bulmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenle diğer finansman araçlarından biri olan borçlanma yoluna gidilmektedir. Bununla birlikte zaman içerisinde sosyoekonomik hedeflere ulaşılması, makroekonomik istikrarın sağlanması ve benzeri gibi amaçların gerçekleştirilmesinde devletin ekonomiye müdahalesinde bir araç haline gelen borçlanma, vergi gibi devletin olağan gelirleri

arasında yer almaya başlayarak, günümüz modern kamu maliyesi içerisinde de önemli bir yer edinmiştir (Doğan, 2012, s.64).

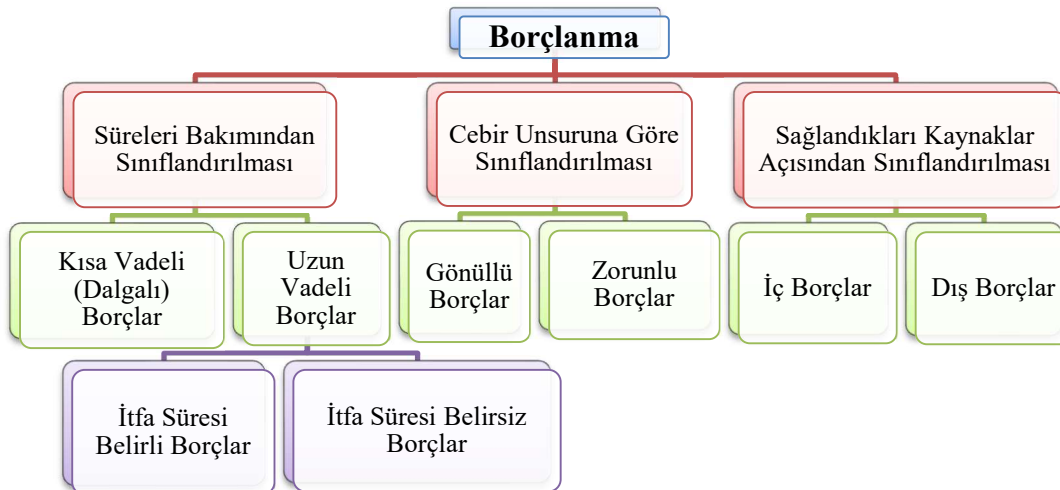
Günümüzde devletlerin gelir elde etmesinde olağan bir yol olarak görülen borçlanma, ulaştığı miktar ve ekonomik değişkenler üzerindeki etkisi itibariyle önemli bir kamu geliri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, borçlanma yoluyla elde edilen gelir devlet için geçici bir gelir kaynağı oluştururken, vadesi geldiğinde faiziyle birlikte geri ödenmesi nedeniyle ek bir maliyet oluşturmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2010, s.498). Bu açıdan, devletin borçlanma ile piyasadan çektiği paranın üretici alanlara aktarılması büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, söz konusu borçların gelecek kuşaklar üzerinde büyük yüklerle yol açmaması için gerekli önlemlerin alınması da hayati önem taşımaktadır (Altay, 2015, s.219).

Devlet tarafından bir gelir elde etmek ya da ekonomik veya sosyal amaçlarla gerçekleştirilen borçlanma, türleri bağlamında değerlendirildiğinde ekonomi üzerinde çeşitli etkilere neden olmaktadır. Bu nedenle, borçlanmanın sınıflandırılması ekonomik açıdan bir politika olarak kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir.

3. BORÇLANMANIN SINIFLANDIRILMASI

Borçlanma; süreleri bakımından, cebir unsuruna göre ve sağlandıkları kaynaklar açısından olmak üzere temelde üç şekilde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırma aşağıdaki şekil yardımıyla gösterilmektedir.

Şekil 1. Borçlanmanın Sınıflandırılması



(Kaynak: Ulusoy, 2013, s.43)

Her borçlanma işleminde bir vade mevcut olmakla birlikte, borcun geri ödenme tarihi borcun süresini göstermektedir. Süreleri bakımından sınıflandırma, kamu borçlarının

sınıflandırılmasında en sık kullanılan bir ayırımdır. Genellikle vadesi 1 yıla kadar olan borçlanmalar kısa vadeli borçlanma olarak adlandırılırken, vadesi bir yılı geçen borçlanmalar ise, uzun vadeli borçlanmalar olarak ifade edilmektedir. Bazen borçlanma kısa, orta ve uzun vadeli şekilde de bir ayırma tabi tutulabilmektedir. Vadesi 1 yıla kadar olan borçlanma kısa vadeli, vadesi 1-5 yıl arasında olanlar orta vadeli ve son olarak vadesi 5 yıldan daha uzun olan borçlanmalar uzun vadeli borçlanma olarak ifade edilebilmektedir (Ulusoy, 2013, s.43).

Genellikle devletler açısından kısa vadeli borçlanma, faiz oranlarının uzun vadeli borçlanmaya göre daha düşük olması, borç verenler açısından ise vadesinin kısa olması sebebiyle tercih edilebilmektedir. Çünkü, ellerinde likit bulunan büyük firma ve bankalar fonlarını ellerinde nakit olarak tutmak yerine, kısa vadeli olarak borç vererek hızlı ve kolay bir şekilde değerlendirmiş olurlar (İnce, 2001, s.37).

Konsolide borçlar olarak da ifade edilen uzun vadeli borçlanmalar, sermaye piyasasından karşılanması nedeniyle bir yatırım için ayrılmış olan uzun vadeli tasarruflarla finanse edilmektedir (Tural, 1992, s.36). Uzun vadeli borçlar uygulama ve çeşitli yazınlarda itfa süresi belli olan borçlar ve itfa süresi belli olmayan borçlar olarak ikiye ayrılmaktadır. İtfa süresi belli olan borçlar, adından da anlaşılacağı üzere, borç servisinin yani borç anapara ve faiz ödemelerinin ne zaman yapılacağı belli olduğu borçlardır. Süreli borçlanma olarak da isimlendirilen itfa süresi belirli borçlar, normal kamu borçlanması şekli olup, uzun vadeli borçların en yaygın görülen şeklidir. Bu borçlanmaya göre, borç öncesinde alacaklı ile devlet arasında ödemenin şekil ve tarihlerinin kapsandığı bir ödeme planı yapılmaktadır (İnce, 2001, s.53). İtfa süresi belirsiz olan borçlar ise, devlet borçlanma koşulları içinde herhangi bir şekilde vade belirtmediği ve devletin ödeme taahhüdünde bulunmadığı borçlar olarak ifade edilmektedir. Borç olarak verilen anaparanın geri ödeme şeklini ve zamanını devlet tek taraflı olarak kararlaştırır. Devlet sadece borçlanma koşulları içinde belirlenen faizi ödemek durumunda olup anaparayı ödeme zamanını seçmekte serbesttir. Devletin bu şekilde ihraç ettiği borç senetlerinden alanlar yalnızca belirlenen faiz oranı üzerinden faiz geliri elde edeceğinden, faiz oranları diğer borçlara kıyasla yüksektir. Faiz oranlarının yüksek olması, tasarruf sahiplerinin bu borçlanma senetlerini almalarında etkili olmaktadır. Bu borçlanma çeşidi, Türkiye’de uygulanmamakla birlikte, Avrupa ülkelerinde denenmiştir (Ulusoy, 2013, s.45).

Kişilerin ve kurumların herhangi bir zorlamaya dayanmaksızın devlete borç vermesi durumu “gönüllü borçlanma” olarak tanımlanmaktadır. Borçlanmanın genellikle isteğe bağlı olarak yapılmasının yanı sıra, para ve sermaye piyasalarından borçlanmanın gerçekleştirilemediği,

siyasi ve ekonomik istikrarsızlık durumlarında devlet, zorunlu olarak bir borçlanma da gerçekleştirebilmektedir. Devlet kimi zaman mali ihtiyaçlarının karşılanması, kimi zaman da bireyleri tasarrufa yönlendirmek amacıyla, kişilerin ne kadar borçlanacağı, kendilerine ne kadar faiz ödeneceği, faiz ile anaparanın ne zaman ödeneceği konusunda tek taraflı olarak belirlediği borçlanma “zorunlu borçlanma” olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy, 2013, s.47).

Sağlandıkları kaynaklar açısından borçlanma, içeriden sağlanan ve dışarıdan sağlanan olmak üzere temelde ikiye ayrılmaktadır. Bu kaynaklardan öncelikli olanı, devletin ilk olarak kendi iç kaynaklarına yönelmesi olmakla birlikte, bunların yeterli olmaması durumunda dışarıdan kaynak bulma yoluna gidilmesidir. Ancak bu doğal ve öncelikli yol dışında devlet, iç kaynaklardan önce dış kaynaklara yönelebilmektedir. Bu yönelmenin ilk sebebi, ülke ekonomisinin dışa bağımlı olması ve ülkeye yeterli döviz girişinin olmaması nedeniyle yeterli dış alımın gerçekleştirilememesidir. Diğer sebebi ise, ülke içerisinde yeterli kaynakların bulunmaması ve ülke gereksinimlerinin iç kaynaklardan karşılanmasının olanaksızlığı olarak ifade edilebilmektedir (Erol, 1992, s.49).

Bir borcun iç borç mu yoksa dış borç mu olduğu konusunda da çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Literatürde bu konu, alacaklının milliyeti ve borcun sağlandığı piyasa esasları ile değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2008, s.28). Bu iki ölçüt şu şekildedir (İnce, 2001, s.74):

- ⊗ Borç verenin uyrukluğu: Devletin hazine tarafından ihraç ettiği iç borçlanma senetleri kendi yurttaşları tarafından alınıyorsa iç borçlanma, yabancılar tarafından alınıyorsa ya da bir diğer ifade ile borçlanma yabancı ülkelere ya da bu ülkelerin kaynaklarından sağlanıyorsa dış borçlanma söz konusudur.
- ⊗ Borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğu: Buna göre, borcun ulusal piyasadan mı yoksa yabancı piyasadan mı sağlanmakta olduğuna bakılmakta olup, ulusal piyasadan ise iç borçlanma, yabancı piyasadan ise dış borçlanma olarak kabul edilmektedir.

İç borçlar ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlar olarak tanımlanırken, bu borçlarda alacaklı ve borçlu yine aynı ekonomi ve aynı toplum olması sebebiyle, iç borçlar "kendi kendimize borçluyuz" şeklinde de ifade edilmektedir. Bu sebeple, iç borçlar ekonomi içerisinde fonların transferlerini gerçekleştirmektedir (Arsan, 1979, s.43). İç borçlar, ekonomideki toplam kaynakların artmasının ya da azalmasının söz konusu olmadığı, yurt içindeki toplam talebin ya da toplam arzın miktar ve bileşiminde ortaya çıkan değişimi ifade etmektedir (Batirel, 2007, s.162).

İç borçlanma nedenlerine geçmeden önce, iç borçlanmaya dair iç borç stoku ve iç borç servisi kavramlarının açıklanmasında yarar vardır. Piyasaya sürülen devlet tahvili, hazine bonosu ve merkez bankasından alınan kısa vadeli avanslar ile çeşitli kaynaklardan sağlanan ya da kısa vadeli borçların konsolidasyonu suretiyle meydana gelen konsolide borçlar, iç borçların toplamını meydana getirmektedir. İç borç stoku, yalnızca kamu kesimi borçlarının hesaplamaya dâhil edilmesidir. Bir diğer kavram olan iç borç servisi ise, iç borç anapara taksiti ve faiz ödemeleri toplamından oluşmaktadır (Orhan, 1996, s.10).

Kullanılabilir gelirin bir kısmının özel ya da kamu kurumlarından devlete aktarılması olarak ifade edilen iç borçlanma, ekonomik ve sosyal çeşitli nedenlerle tercih edilmektedir. Bu nedenler şu şekilde ifade edilebilir (Işık vd., 2005, s.66; Ulusoy, 2013, s.53):

- ⊗ Yeni vergi koymanın ya da mevcut vergilerin arttırılmasının siyasi, ekonomik ve sosyal nedenlerle sınırlı olması,
- ⊗ Normal gelir kaynakları ile karşılanamayan kamu borcunun ödenmesi için yeniden borçlanması,
- ⊗ Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) başta olmak üzere, kamu kuruluşlarının finansman ihtiyacının karşılanması,
- ⊗ Devlet gelir ve giderleri arasında yer ve zaman bakımından uyumsuzluk olması, diğer bir ifade ile geçici bütçe açıkları,
- ⊗ Dış borç krizi yaşanması nedeniyle, dış piyasalardan fon bulma imkanının olmaması,
- ⊗ Gelir ve tasarrufları etkileyen iç ve dış şokların yaşanmasına karşı bir politika aracı olarak iç borçlanmaya başvurulması,
- ⊗ İzlenen ekonomi ve maliye politikaları sebebiyle, politika aracı olarak iç borçlanmaya gidilebilmesi,
- ⊗ Diğer kamu gelirlerinin toplanmasında meydana gelebilecek aksamalar nedeniyle devlet, iç borçlanmaya başvurabilmektedir.

Ülkemizde devlet adına iç borçlanma görevini yürüten T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Borçlanma Genel Müdürlüğü'nün borçlanabileceği başlıca iç kaynaklar şunlardır:



İç borçlanmanın sayılan bu kaynaklardan hangisinden yapılması gerektiği, ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel durum gibi çeşitli etkenler göz önüne alınarak yapılması gerekmektedir. Ekonomi tam istihdam yakınlarında ve enflasyon içerisinde bulunuyorsa kişilerden ve şirketlerden borçlanmak, toplam talebin kontrol altında tutulması açısından tercih edilmektedir. Ancak bunun tam tersi durumunda ekonomik işsizliğin ve durgunluğun olduğu bir dönemde toplam harcamaların desteklenmesi açısından bankalardan, öncelikli olarak da merkez bankasından borçlanılmasının tercih edilmesi uygun olmaktadır (Orhan, 1996, s.8).

İç borçlanmanın en önemli kaynağı, Merkez Bankası olmakla birlikte, esas itibariyle devlet tahvili satın alma hususunda diğer bankalardan farklı bir durumu bulunmamaktadır. Devletin Merkez Bankası’na borçlanması sonucu, ticari bankalarda mevduat artışının meydana gelmesi ile birlikte bankalarca kullanılan kredi ve fonlar artmaktadır. Böylece, toplumun yeni satın alma gücünün artırılması ile ekonomideki talep hacmi artmaktadır ki, Merkez Bankası’ndan borçlanma ekonomi üzerinde genişletici bir etki ortaya çıkarmaktadır (Erol, 1992, s.51).

Bir diğer borçlanma kaynağı olan bankalar ise, devlet tahvillerinin en büyük alıcılarıdır. Özellikle ekonomide durgunluğun olduğu zamanlarda devlet, bankalarda atıl duran fonları borç olarak alarak ekonomiye aktarmaktadır. Ancak devlet bazen piyasayı kontrol etmek ve ticari kredileri azaltmak amacıyla bankalara tahvil satmanın yolunu aramaktadır (İnce, 2001, s.82).

Dış borçlanma ise, bir ekonomide alındığında ekonomik kaynakları arttıran, ancak geri ödenirken anaparanın yanında faiz ile birlikte ödendiğinden ulusal geliri azaltan borçlanma türü olarak ifade edilmektedir (Batirel, 2007, s.162). Başka bir açıdan dış borçlanmaya bakılırsa, borçlanan ülkelerin geçici bir süre için borç veren ülkelerin mal ve hizmetleri üzerinde tasarruf hakkı elde ettiği görülmekle birlikte, elde edilen bu tasarruf hakkı başlangıçta ulusal gelire bir kaynak temin ediyor gibi görünse de borcun vadesi geldiğinde faizi ile birlikte ödendiğinde yurt dışına bir transfer gerçekleştiği görülmektedir. Aynı zamanda dış borçlanmanın bir de uluslararası ilişkilere ve ülkelerin politikalarına bağlı olması

nedeniyle siyasi özelliği de bulunmaktadır. Bu nedenle gerek borç alan gerekse borç veren ülkeler açısından siyasi tercihler ön planda tutulmaktadır (Tural, 1992, s.41).

Dış borçlanma genellikle uzun dönemli büyük finansman gerektirecek ve büyük fayda sağlayacak yatırımlar için gerçekleştirilmekle birlikte, borçlanılan yılda gerçekleştirilen harcamalardan dolayı ülkenin yatırım kapasitesi artmaktadır. Dış borçlar, döviz ile alınmaktadır. Ülkelerin dış borçlanmaya başvurma nedenleri şu şekilde sayılabilmektedir (Ulusoy, 2013, s.60):

- ⊗ Savaş, doğal afetler gibi olağanüstü harcamaların finansmanı,
- ⊗ Savunma harcamalarının finansmanı,
- ⊗ Sanayileşme ve kalkınmanın gerektirdiği önemli miktardaki finansmanın sağlanması,
- ⊗ Devletin kendi sermaye piyasasından borçlanma imkanının olmaması,
- ⊗ Dış ticaret ve ödemeler dengesindeki açıkların finansmanının sağlanması,
- ⊗ Büyük ölçekli yatırımlar ve ekonomik reformların finansmanının sağlanması,
- ⊗ Üretimin gerçekleştirilmesi için gerekli olan ham madde, ara ve yatırım mallarının gerektirdiği ithalatın finansmanının sağlanması, bir diğer ifadeyle döviz ihtiyacı,
- ⊗ Gelişmiş ülkelerin, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri siyasi çıkar sağlama düşüncesiyle borçlandırmaları şeklinde sıralanabilmektedir.

4. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN GELİŞİMİ

Türkiye'de kamu borç yönetimine yönelik düzenlemeleri ve mali uygulamaları Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar götürebilmek mümkündür. Ancak Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'li yıllara gelinene kadar iç borçlanmaya çok nadir başvurulduğundan profesyonel anlamda bir borç yönetiminden söz etmek mümkün gözükmemektedir (Bal ve Özdemir, 2011, s.39).

Türkiye Cumhuriyeti ilk iç borçlanmaya kalkınma amaçlı yapılan yatırımlar nedeniyle, 1933 yılında gitmiştir. Ardından İkinci Dünya Savaşı'nın çıkması ile birlikte, askeri harcamalar için iç borçlanmaya gitmiştir. 1948 yılından sonra genel olarak borçlanmaya, bütçe açıkları ve yatırımların finansmanı için gidilmiştir. 1950'li yıllardan sonra ise borçlanmaya, genellikle uygulanan ekonomi politikaları gereği gidilmiştir. 1960 yıllarından sonra Birinci Beş Yıllık Kalkınma planının uygulamaya geçirilmesi ile, gerekli finansmanın sağlanamaması nedeniyle, hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için iç borçlanma ve dış borçlanmaya yoğun bir şekilde başvurulmuştur. 1980'li yıllarsa dünya genelinde liberalleşme eğilimlerinin artarak,

yaygınlaştığı bir dönem olarak ifade edilirken, Türkiye’de de liberalleşmenin etkin bir şekilde arttığı dönem olarak görülmektedir. 1980 yılında iki önemli olay meydana gelmiştir. Bunlardan ilki, 12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe ile siyasal iktidara son verilerek, askeri yönetimin başa geçmesidir. İkincisi ise, ekonomik istikrar tedbirleri olarak bilinen, ekonominin yapısal değişime uğradığı 24 Ocak 1980 kararlarının alınması ve uygulamaya konulmasıdır (İnce, 2001, s.128).

Türkiye, 1980 yılında ekonomik açıdan yeni bir döneme girmiş, 1980 öncesinde ithal ikamesine dayanan, dışa kapalı, sabit kur rejiminin izlendiği bir yapıdadır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla finansal liberalizasyonu ve ihracata yönelik sanayileşme stratejisini başlatarak, döviz kurunda ve faiz politikalarında reform düzeyinde değişiklikler meydana getirmiştir (Ural, 2003, s.17). 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar kararlarıyla birlikte yeni bir döneme giren Türkiye’de bu kararlarla kısa vadede, temel makroekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi, enflasyonun kontrol altına alınması, ödemeler bilançosu sorunlarının giderilmesi hedeflenirken; uzun vadede ise devletin ekonomideki yerinin daraltılması, piyasaya doğrudan müdahalelerin azaltılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi ekonomide temel yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Şahin, 2007, s.194-196).

1980’li yılların sonrasında borçlanmaya kalkınma amacından daha çok bütçe açıklarının ve borçların geri ödemesi için başvurulmuştur. 1980 öncesi KİT açıklarından kaynaklanan finansman ihtiyacı, sonrasında bütçe açıklarından kaynaklanmaya başlamıştır. 1980 öncesinde kamu finansman açıkları için ağırlıklı olarak merkez bankası kaynakları kullanılmıştır. Özellikle 1986 yılından sonra Türkiye ekonomisine net dış kaynak girişinin azalması ve devletin ana gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin düşük düzeyde kalmasından dolayı iç borçlanma tercih edilmiş, bu tarihten sonra iç borç stoku hızlı bir artış göstermiştir (Ulusoy, 2013, s.122). 1980 yılından sonra iç borçlanma, 1980 öncesi döneme göre nitel ve nicel anlamda önemli farklılıklar göstererek devamlı kullanılan bir araç halini almıştır (Yılmaz ve Yılmaz, 2007, s.58).

1980 İstikrar Programı ile olağan finansman kaynağı olarak kabul edilen iç borçlanma araçlarından Merkez Bankası kaynaklarına başvuruda önemli ölçüde sınırlamalar getirildiği görülmüştür (Saçkan, 2006, s.22).

1985 Mali Yıl Bütçesi, TBMM’ye tanınmış olan “Bütçe Hakkı” ve “borçlanma yetkisi” yapılan bir düzenleme ile 1985 mali yılından itibaren yasama organından alınarak, yürütme organına bağlı olan Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakanlığa devretmiş, 2002 yılına kadar bu yetki devri devam etmiştir (Yılmaz ve Yılmaz, 2007, s.60). Bu dönemde Hazine ve

Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması, kamu borçları açısından önemli bir gelişme olup, iç ve dış borç işlemlerinin izleme yetkisi, kamu borçlarının yönetimi bu kuruluşa bırakılmıştır. Bu dönemde olumsuz bir gelişme de kamu finansmanında kullanılan ve her türlü denetimden uzak bütçe dışı fonların, başı boş bir şekilde artması ve bütçe dışı harcamaların keyfi bir şekilde artmasıdır. Bu dönemde kurulan Toplu Konut Fonu, Teşvik Fonu gibi fonlara yeni kaynaklar meydana getirilmiş olmakla birlikte, kamu borçları ve bütçe açıkları sürekli bir şekilde artış göstermiştir (İnce, 2001, s.128).

1989 yılında finansal serbestliğe geçiş ile birlikte uluslararası sermaye girişleri, faiz oranlarında yükseltici bir etki ortaya çıkarmıştır. Bu durum hazinenin borçlanma maliyetlerinde bir artış meydana getirmiştir. Bunun bir sonucu olarak 1990 yılına kadar iç borç stokunda bir azalma görülse de 1991 yılından itibaren yeniden artmaya devam etmiştir (Yılmaz ve Yılmaz, 2007, s.63).

1993 yılının Kasım ayında cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra iktidar, borçlanma hususunda maliyetleri düşürme arayışına girmiş, kasım ve aralık aylarında yapılması planlanan dokuz borçlanma ihalesini iptal etmiştir. Bununla birlikte, 1994 yılından itibaren borçlanmadan elde edilen faiz gelirlerine ek vergi getirilmiştir. Bu kararın ardından bankaların ve kişilerin kamu kağıtlarına olan talebi düşmüş, hazine iç piyasadan borçlanamaz hale gelmiştir. Bu kez hazine likidite fazlası dövize yönelmiş, hızlı bir sermaye çıkışı yaşamıştır. 1994 yılının ilk üç ayında dolar %70 oranında artarak TL karşısında değer kazanmış, Merkez Bankası'nın rezervleri yarıdan fazla azalmış, üç küçük bankanın da iflası ile ekonomi tarihin en büyük krizlerinden biri yaşamıştır (Ulusoy, 2013, s.128). Bu gelişmelerin ardından iç borç stoku %20,6 seviyesine ulaşmıştır. Bu dönemde IMF ile yapılan mutabakat sonucu 5 Nisan 1994 tarihinde ekonomik istikrar tedbirleri paketi açıklanmış ve uygulamaya koyulmuştur. Buna göre, 1995 yılında iç borç stoku %17,3'e gerilemiş, kısa süre sonra yeniden artma eğilimine girmiştir. Alınan tedbirler kısa süreli geçerli olmuş; iç borç, faiz ödemesi, kamu açıkları, tekrar borçlanma kısır döngüsünün devam etmesi sonucu, sürdürülemez borçlar, mali sistemdeki sağlıksız yapı ve diğer yapısal sorunlar sonucu, 1994 ve 1999 krizleri meydana gelmiştir (Ulusoy, 2013, s.128).

1998 yılında iç borç stoku %21,7, 1999 yılında iç borç stoku %29,3, 2000 yılında %29 iken 2001 yılında ani bir sıçramayla %69,2'ye yükselmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde ekonomik krizlerin ortaya çıkmasıyla birlikte IMF desteği alınarak "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)" uygulanmıştır. Programın başlıca amaçları; "*bankacılık sektörüne ilişkin tedbirlerin hızlı bir şekilde alınarak mali piyasalardaki belirsizliğin*

azaltılması, buna bağlı olarak faiz oranları ile döviz kurlarında istikrarın sağlanması, iktisadi etkinliği sağlayacak yapısal reformların gerçekleştirilmesi, makroekonomik politikaların enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanılması, sürdürülebilir büyüme ortamının temin edilmesi olarak belirtilmiştir. Bu çerçevede, kamu kesiminin artan borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amacıyla maliye politikası daha da sıkıştırılmış, para politikasında Merkez Bankası’nın kısa vadeli faiz oranları üzerindeki etkisi artırılmış ve dalgalı kur sistemine geçilmiştir” (TCMB, 2002, s.13). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulanmasının ardından iç borç stoku 2002 ve 2003 yıllarında %54,5’e, 2004 yılında %52,3’e ve 2005 yılında %50,3’e gerilemiştir.

Tablo 1. Kamu İç Borç Stoku Tutarı ve GSYİH İçerisindeki Payı (Milyar TL %)

Yıllar	Kamu Brüt İç Borç Stoku	Kamu Brüt İç Borç Stoku/GSYH	Yıllar	Kamu Brüt İç Borç Stoku	Kamu Brüt İç Borç Stoku/GSYH
2002	155,2	42,9	2012	407,0	25,7
2003	202,1	42,8	2013	428,8	23,5
2004	235,1	40,3	2014	439,5	21,4
2005	259,3	38,1	2015	470,2	20,0
2006	267,6	33,6	2016	509,5	19,4
2007	272,4	30,7	2017	589,4	18,8
2008	294,8	29,4	2018	665,0	17,7
2009	346,3	34,4	2019	846,1	19,6
2010	367,9	31,5	2020	797,7	15,8
2011	386,2	27,5			

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Tabloya göre 2002 yılında kamu brüt iç borç stokunun GSYH içerisindeki payı %42,9 iken, 2008 yılında %29,4’e gerilemiştir. Ardından 2009 yılında yaşanan küresel krizin bir anda dengeleri bozması sonucu yeniden %34,4’e yükselmiştir. Bu tarihten sonra yeniden bir iyileşme başladığı görülmekte olup, 2020 yılının ikinci çeyreğinde iç borç stoku %15,8’e kadar gerilemiştir. Aşağıda genel yönetim iç borç faiz harcamaları bir tablo yardımıyla gösterilmektedir.

Tablo 2. Genel Yönetim İç Borç Faiz Harcamaları (Milyon TL)

Yıllar	İç Borç Faiz	Yıllar	İç Borç Faiz
2006	38,659	2014	38,818
2007	41,540	2015	39,179
2008	44,516	2016	36,746
2009	46,762	2017	39,310
2010	42,148	2018	49,202
2011	35,064	2019	70,554
2012	40,702	2020	90,847
2013	38,910		

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, E.T. 22.06.2021)

Tabloda, genel yönetim iç borç faiz harcamaları 2006 yılında 38,659 milyon TL iken, 2009 yılına kadar bir yükseliş gösterdiği, ardından yeniden düşüşe geçerek dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. 2020 yılında 90,847 milyon TL olan iç borç faiz harcamaları 2021 yılının ilk iki çeyreğinde 56,022 milyon TL'ye ulaşmıştır.

Tablo 3. İç Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı

		Bankacılık Kesimi	Banka Dışı Kesim	TCMB	Yurt İçi Yerleşikler	Yurtdışı Yerleşikler	Toplam
2004	Milyar	108,2	97,4	18,4	224,0	17,2	241,2
	%	44,9	40,4	7,6	92,9	7,1	100
2005	Milyar	126,8	96,5	18,4	241,7	27,8	269,5
	%	47,0	35,8	6,8	89,7	10,3	100
2006	Milyar	134,2	83,2	18,8	236,2	37,2	273,4
	%	49,1	30,4	6,9	86,4	13,6	100
2007	Milyar	145,1	81,1	16,9	243,1	37,5	280,7
	%	51,7	28,9	6,0	86,6	13,4	100
2008	Milyar	164,1	90,0	13,6	267,7	30,7	298,4
	%	55,0	30,2	4,6	89,7	10,3	100
2009	Milyar	232,1	93,9	8,5	334,5	31,4	365,9
	%	63,4	25,7	2,3	91,4	8,6	100
2010	Milyar	249,1	89,1	8,0	346,1	49,2	395,3
	%	63,0	22,5	2,0	87,6	12,4	100
2011	Milyar	223,8	95,2	7,8	326,8	68,2	395,0
	%	56,7	24,1	2,0	82,7	17,3	100
2012	Milyar	221,1	106,7	8,5	336,2	101,6	437,9
	%	50,5	24,4	1,9	76,8	23,2	100
2013	Milyar	211,6	110,7	9,0	331,3	90,9	422,2
	%	50,1	26,2	2,1	78,5	21,5	100
2014	Milyar	219,5	132,1	9,2	360,8	99,1	459,8
	%	47,7	28,7	2,0	78,5	21,5	100
2015	Milyar	224,3	145,9	9,0	379,1	79,4	458,5
	%	48,9	31,8	2,0	82,7	17,3	100
2016	Milyar	236,4	160,6	13,9	410,8	86,0	496,8
	%	47,6	32,3	2,8	82,7	17,3	100
2017	Milyar	270,4	178,0	14,5	462,8	111,3	574,1
	%	47,1	31,0	2,5	80,6	19,4	100
2018	Milyar	339,5	191,3	13,6	544,4	88,9	633,4
	%	53,6	30,2	2,1	86,0	14,0	100
2019	Milyar	507,1	259,7	18,9	785,7	87,9	873,6
	%	58,0	29,7	2,2	89,9	10,1	100
2020	Milyar	823,0	252,6	89,3	1164,9	48,3	1213,2
	%	67,8	20,8	7,4	96,0	4,0	100

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, E.T. 22.06.2021)

Tabloya göre, iç borç stokunu elinde bulunduranlar genel çerçevede bankacılık kesimi, banka dışı kesim ve TCMB'den oluşan yurt içi yerleşikler ve yurt dışı yerleşiklerden oluşmaktadır. Buna göre, 2004 yılında iç borç stokunun %92,9'unu yurt içi yerleşikler elinde bulunmaktayken, %7,1'i yurt dışı yerleşiklerin elinde yer almaktadır. Yurt içi yerleşiklerden bankacılık kesimi %44,9'unu, banka dışı kesim %40,4'ünü ve son olarak TCMB %7,6'sını

elinde bulundurmaktadır. 2020 yılına bakıldığında yurt içi yerleşiklerin elinde bulundurduğu iç borç stoku oranı %96’ya ulaşırken, yurtdışı yerleşiklerinin ise %4 oranındadır.

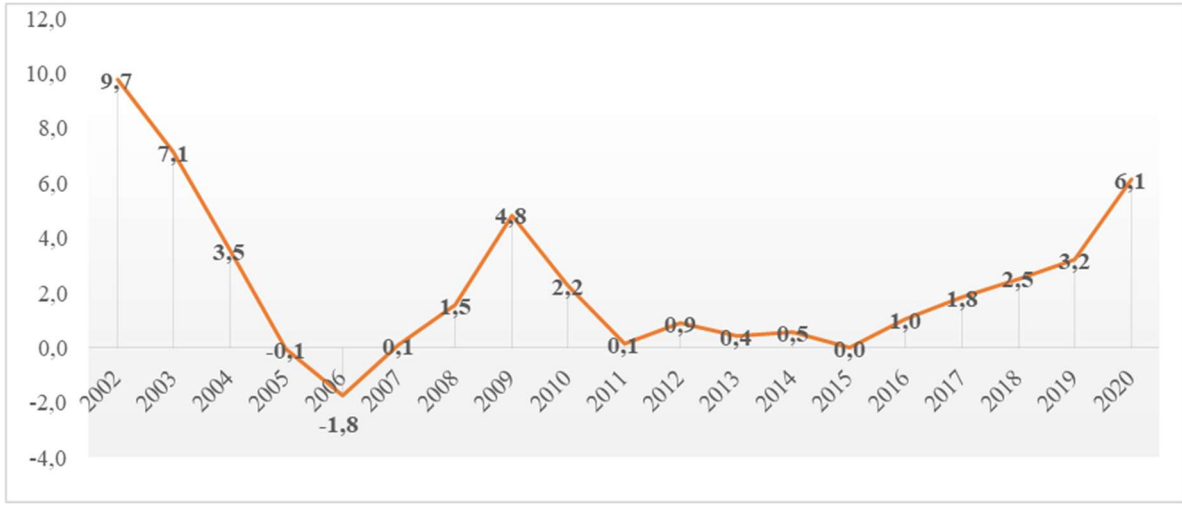
Tablo 4. Merkezi Yönetim İç Borç Stokunun Enstrümanlarına Göre Miktarı ve GSYH İçindeki Payı

	Milyar TL			GSYH		
	İç Borç Stoku	Hazine Bonosu	Devlet Tahvili	İç Borç Stoku	Hazine Bonosu	Devlet Tahvili
2003	194,4	25,4	169,0	41,2	5,4	35,8
2004	224,5	30,3	194,2	38,5	5,2	33,3
2005	244,8	17,8	227,0	36,0	2,6	33,4
2006	251,5	9,6	241,9	31,6	1,2	30,4
2007	255,3	6,1	249,2	28,8	0,7	28,1
2008	274,8	14,0	260,8	27,4	1,4	26,0
2009	330,0	14,0	316,0	32,8	1,4	31,4
2010	352,8	9,5	343,3	30,2	0,8	29,4
2011	368,8	0,0	368,8	26,2	0,0	26,2
2012	386,5	3,7	382,9	24,4	0,2	24,2
2013	403,0	0,0	403,0	22,1	0,0	22,1
2014	414,6	0,0	414,6	20,2	0,0	20,2
2015	440,1	0,0	440,1	18,7	0,0	18,7
2016	468,6	1,0	467,6	17,8	0,0	17,8
2017	535,4	1,0	534,5	17,1	0,0	17,1
2018	586,1	5,5	580,6	15,6	0,1	15,4
2019	755,1	18,3	736,8	17,5	0,4	17,1
2020	1060,4	0,0	1060,4	21,0	0,0	21,0

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Tabloya göre, merkezi yönetim iç borç stokunun enstrümanlarından olan hazine bonosu ve devlet tahvili miktarı ve GSYH içerisindeki payı gösterilmektedir. Buna göre, 2003 yılında hazine bonosu 25,4 milyar TL iken 2019 yılında 18,3 milyar TL’ye düşmüştür. 2003 yılında 169 milyar TL olan devlet tahvili ise 2019 yılında 736,8 TL’ye ulaşmıştır. Buna göre, hazine bonosunun iç borç stokunda kullanımında bir düşüş yaşanırken, devlet tahvilinde ise büyük bir artışın meydana geldiği görülmektedir.

Devletin kamu açığını ölçmede kullanılan, bir diğer ifadeyle devletin söz konusu kamu açığının kapatılması için ne kadar borçlanması gerektiğini ölçülmesinde kullanılan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH içerisindeki payının bilinmesi de büyük önem arz etmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH’ye oranı aşağıda bir grafik yardımıyla gösterilmektedir.

Grafik 1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH'ye Oranı

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Grafikteki verilere bakıldığında, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH içerisindeki payı 2002 yılında %9,7'ye ulaşırken, 2006 yılında ise bu oran %-1,8'e gerilemiştir. 2007 yılından itibaren yeniden yükselişe geçen kamu kesimi borçlanma gereği, 2009 yılına kadar sürekli artış göstermiş ve 2009 yılında %4,8'ye ulaşmıştır. Ardından yeniden düşmeye başlamış, 2011-2017 yılları arasında %0,1-2 değerleri arasında değişmekte olup, 2020 yılında ise %6,1'ya ulaşmıştır. Grafikte, kamu kesimi borçlanma gereğinin yıllara göre toplamına bakıldığı zaman dalgalı bir seyir izlediği görülmekle birlikte, kriz yıllarında çok yüksek seviyelere tırmandığı açık bir şekilde görülmektedir.

5. TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMANIN GELİŞİMİ

Türkiye'nin 1950'li yıllarda başlayan borçlanma süreci 1970 ve 1980'li yıllara kadar devam etmiştir. 1990'lı yıllar itibariyle artmaya yüksek seyreden dış borçlar ekonomiyi 1993-1994 yıllarında borç krizine sürüklemiştir. 1994 krizi ile birlikte hem iç borç hem de dış borç önemli miktarda artmıştır (Altıok, 2018, s.34).

1980 öncesi dönemde 1970'li yıllarda, özellikle 1973 ve 1978 yılları arasında petrol fiyatlarında %300 artış meydana gelmesi sonucu yaşanan petrol şokları, o dönemin toplam ithalat içindeki petrol ithalatının yeri dikkate alındığında, bu durum kısa vadeli borç yığılmasına yol açmış, aynı zamanda Kıbrıs Barış Harekatı ile ülkede yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, dış borçlanmanın artmasına neden olmuştur (Yörük, 2006, s.107). Bu dönemde özel kesimin finansman gereksinimi ise Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM) ile karşılanmaya çalışılmış olup, bu borçlar başta özel borçlar olarak nitelendirilse de zaman içerisinde kamu borcuna dönüşmüştür. 1976-1978 yılları arasında kısa vadeli borçların uzun

vadeli borçlardan fazla olması, krizlerin en önemli belirtileri olarak nitelendirilebilmektedir. 1979 ve 1980 yıllarında IMF ile yapılan görüşmeler ve stand-by anlaşmaları sonucu borçlar yeni takvime bağlanarak ertelenmiştir (Ulusoy, 2013, s.183). 1978 yılının sonu itibariyle 13.925 milyon dolar olan toplam dış borcun %52’si kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır. Ertelenen kısa vadeli ticari borçların tutarı ise 1,2 milyar dolardır. Bununla birlikte, 1979 yılında 2,2 milyar dolarlık DÇM borcu da Merkez Bankası borcuna dönüştürülerek 3 yıl ödemesiz olmak üzere 7 yıl ertelenmiştir. Bu borç 1989 yılında tamamen ödenmiştir (Yörük, 2006, s.107).

1993 yılı sonuna kadar kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli olarak artış göstermesi, finansman ihtiyacını arttırmıştır. Bununla birlikte, 1993 yılının sonu, 1994 yılı başında uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye’nin kredi notunu düşürmeleri sonucu ülke ekonomisi krize sürüklenmiş, kredibilitesi düşen Türkiye’nin uluslararası piyasalardan da borçlanma imkânı azalmıştır. Krizin atlatılması amacıyla IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde 5 Nisan kararları alınmıştır. Bu kararlar sıkı maliye politikasının uygulanması, bütçe açığı ve borçlanma ihtiyacının azaltılması, finansal baskıların kaldırılması, özelleştirme ve vergi reformunun yapılması, gümrük duvarlarının düşürülerek ithalatın serbestleştirilmesi şeklindeki ekonomik tedbirlerden oluşmaktadır. Bu tedbirlerle kısa süre içerisinde bir toparlanma yaşanmış olsa da devam eden yıllarda yeniden borçlar artmaya başlamıştır (Ulusoy, 2013, s.191).

Türkiye’de 2000’li yıllara gelindiğinde devletin borç yükü artmaya devam etmiştir. Fakat 2001 krizinden sonra uygulanmaya başlanan mali disiplin ve kontrollü borç yönetimi ile Türkiye’deki borçlar önemli düzeyde gerilemiş ve borçlanma sürdürülebilir bir hal almıştır (Yavuz, 2009, s.204). Aşağıdaki tabloda Türkiye’de brüt dış borç stoku miktarı ve GSYH içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 5. Brüt Dış Borç Stoku Miktarı ve GSYH İçindeki Payı

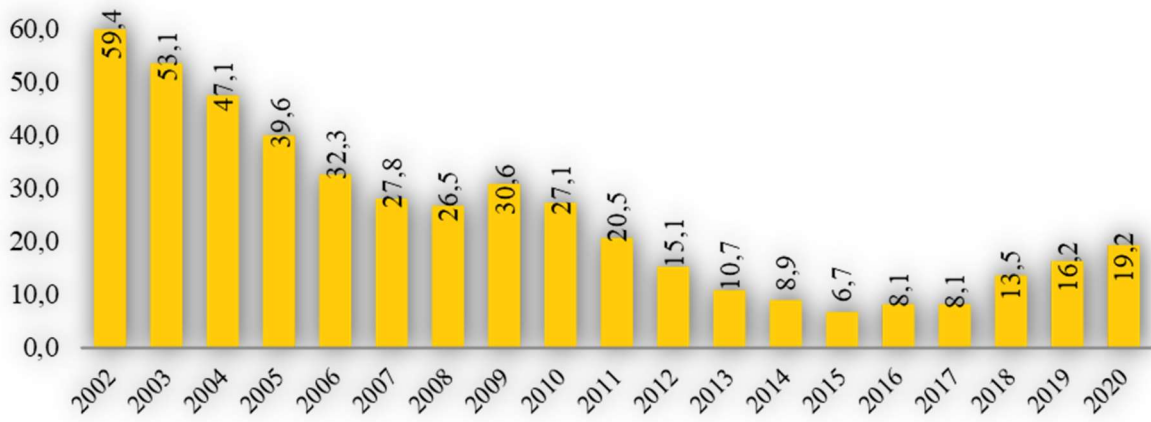
	Brüt Dış Borç Stoku (Milyar TL)	Brüt Dış Borç Stoku/GSYH (%)		Brüt Dış Borç Stoku (Milyar TL)	Brüt Dış Borç Stoku/GSYH (%)
2002	101,6	28,1	2012	154,4	9,8
2003	95,4	20,2	2013	192,6	10,6
2004	97,9	16,8	2014	206,6	10,1
2005	91,4	13,4	2015	247,8	10,5
2006	97,3	12,2	2016	305,1	11,6
2007	81,8	9,2	2017	358,0	11,4
2008	111,5	11,1	2018	505,1	13,4
2009	117,4	11,7	2019	602,7	14,0

2010	127,6	10,9	2020	614,2	12,2
2011	158,5	11,3			

(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Tabloya göre, 2002 yılında Türkiye'nin brüt dış borç stokunun GSYH içerisindeki payı %28,1 iken, 2007 yılında bu oran %9,2'ye gerilemiştir. Yeniden yükselişe geçen dış borç stokunun GSYH içerisindeki payı 2008 ve 2009 yıllarında yaklaşık %12 oranına yükselirken, 2012 yılında bu oran %9,8 ile yeniden düşüşe geçmiştir. 2012 yılından itibaren %10-14 arasında yükselme eğilimi göstermiş, 2020 yılında ise yeniden %12,2'ye gerilemiştir.

Grafik 2. Türkiye'de Kamu Net Borç Stokunun GSYH İçindeki Payı (%)

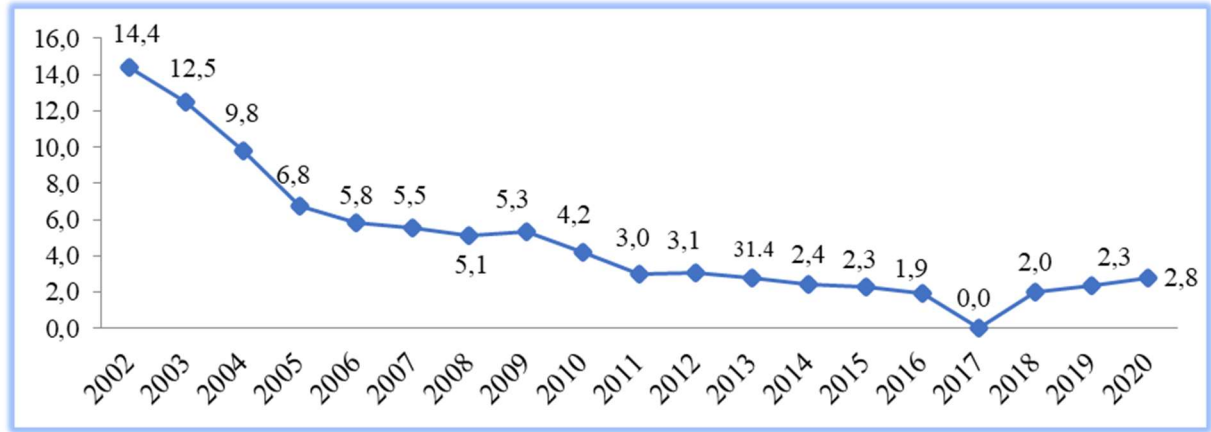


(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Grafiğe göre, kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payı 2002 yılında %59,4 iken, 2009 yılına kadar sürekli bir azalış göstermiş, 2009 yılında yaşanan kriz dolayısıyla yeniden artarak %30,6'ya yükseldiği söylenebilir. Ardından 2018 yılına kadar azalış gösteren net borç stoku, yeniden artış eğilimine geçmiş, 2020 yılında %19,2'ye ulaşmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden günümüze kadar, özellikle iç tasarruf yetersizliği ile dış ticaret açıklarının sürekli olarak yaşanması nedeniyle bir kaynak yetersizliği ortaya çıkmıştır. Buna göre, bu kaynak yetersizliği iç ve dış borçlanmalar yapılarak giderilmeye çalışılmıştır. Borçlanmalarda, borç geri ödemesinin anaparanın yanında faiz ile birlikte ödenmesinden dolayı, ödemenin yapılması hususunda ekonomide önemli sorunlara yol açmıştır (Ulusoy, 2013, s.115). Türkiye'nin dış borç faiz ödemelerinin GSYH içerisindeki payı aşağıda bir grafik yardımıyla gösterilmektedir.

Grafik 3. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Harcamalarının GSYH İçerisindeki Payı (%)

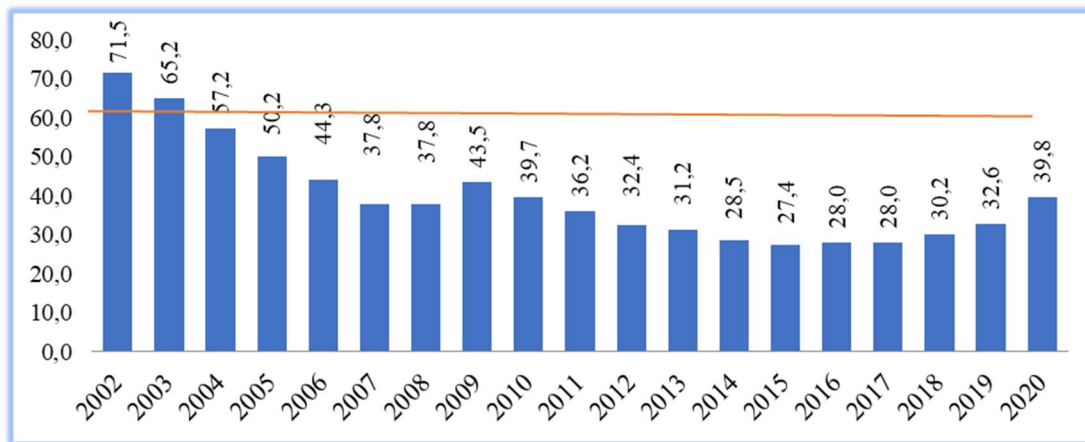


(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

Grafikte, Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi faiz harcamalarının GSYH içerisindeki payı gösterilmektedir. 2002 yılında %14,4 oranında olan faiz harcamaları 2008 yılında %5,1 oranına gerilemiştir. Ardından sürekli bir azalış eğilimine giren faiz harcamaları, 2020 yılında %2,8 oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye, 1959 yılında AB’ye üye olabilmek amacıyla yaptığı başvurusu nedeniyle, 1959’dan bu yana AB’ye uyum sağlama süreci geçirmektedir. Bu uyum sürecinde Türkiye, makro ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla 1992 yılında yapılan Maastricht Anlaşması’nı imzalayarak, mali alana ilişkin bütçe açığının GSMH’ye oranının %3’ü aşmaması ile kamu borç stokunun GSMH’ye oranının %60’ı geçmemesi gerektiği kriterlerini yerine getirmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2008, 264). Aşağıda AB tanımlı genel yönetim borç stoku bir grafik yardımıyla gösterilmektedir.

Grafik 4. AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku (% GSYH)



(Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, E.T. 22.06.2021)

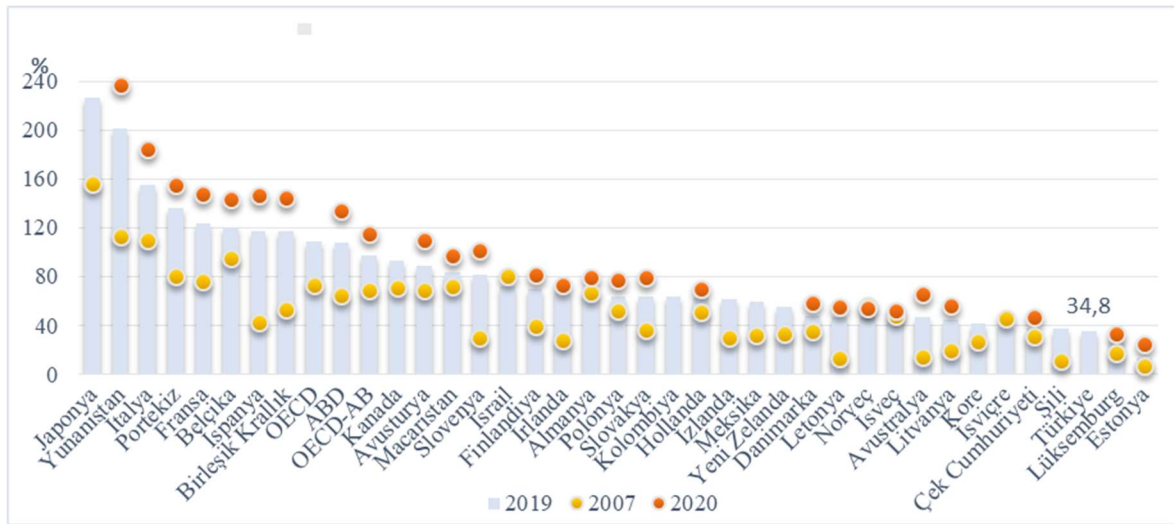
Grafikte, AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYH içerisindeki payı gösterilmektedir. Türkiye'nin AB'ye uyum sağlama sürecinde Maastricht Kriterleri gereği kamu borç stokunun oranının %60'ı geçmemesi gerektiği göz önüne alınırsa, 2002 ve 2003 yıllarında bu oran sırasıyla %71,5 ve %65,2 olması nedeniyle bu yıllarda sağlanamadığı görülmektedir. Buna karşın 2004 yılından itibaren 2020 yılı da dahil olmak üzere bu kriteri sağladığı görülmektedir.

6. BORÇLANMANIN OECD ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Genellikle gelişmekte olan ülkelerin, kalkınma aşamasında karşılaştıkları sorunların başında sermaye birikiminin yetersiz olması, tasarruf-yatırım açığı ve dış ticaret-döviz açığı yer almaktadır. Ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yeterli sermayenin olmaması, karar alıcıları çeşitli finansman kaynakları bulmaya zorlamaktadır. Bu finansman kaynaklarından birisi de borçlanmadır.

Borçlanma, uygulandığı politika açısından değerlendirildiğinde ekonomide genişletici ya da daraltıcı bir etki yaratmaktadır. Bununla birlikte, ödenirken faiziyle birlikte ödenmesi nedeniyle, ülke ekonomileri üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Bu nedenle borç yükü, sadece Türkiye'nin değil, tüm ülkelerin önemli bir sorunudur. Aşağıdaki grafik yardımıyla bazı ülkelerin toplam kamu borcunun GSYH'ye oranı gösterilmektedir.

Grafik 5. OECD Üye Ülkelerde Toplam Kamu Borcunun GSYH'ye Oranı



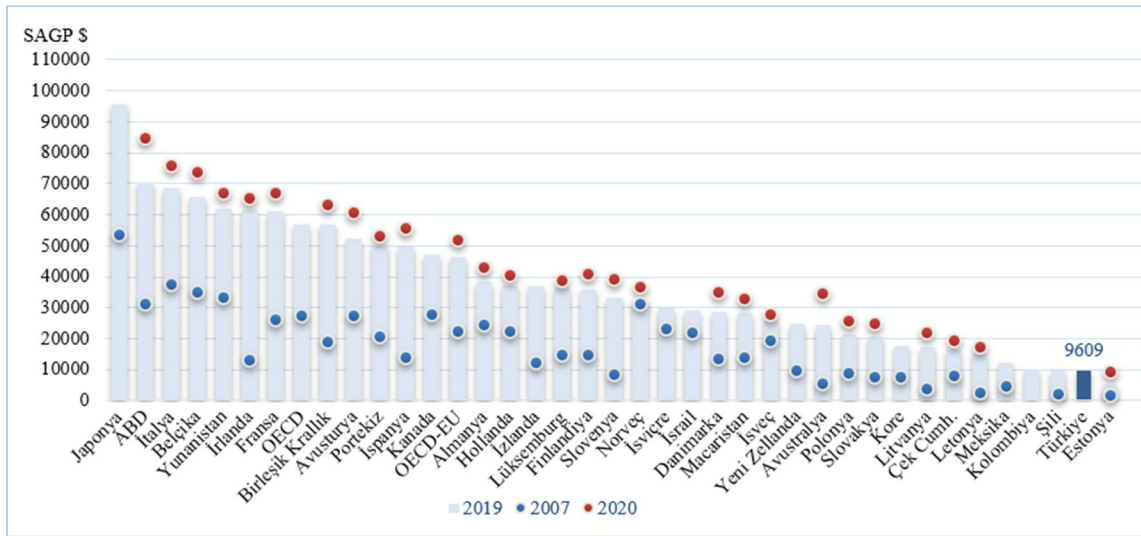
(Kaynak: OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en, Government at a Glance 2021 E.T. 22.06.2021)

Grafikte görülen değerlere göre, belirli yıllardaki ülkelerin toplam kamu borçlarına bakılırsa, 2019 yılında Japonya verilen ülkeler arasında en fazla genel devlet borcuna sahip olan ülke

olduğu görülmekte olup, Japonya’yı Yunanistan takip etmekte olup, ardından İtalya gelmektedir. Toplam kamu borcunun GSYH’ye oranı en düşük olan ülkenin Estonya olduğu görülmektedir. Ardından Lüksemburg en düşük borç oranına sahiptir. Türkiye ise diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, toplam kamu borcunun GSYH ‘ye oranı %34,8 oranında olduğu görülmektedir ve OECD ortalamasının altında yer almaktadır.

Bir ülkenin kamu borcunun ne tutarda olduğunun yanı sıra satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcunun ne düzeyde olduğu da büyük önem taşımaktadır. Aşağıda bir grafik yardımıyla bu veriler gösterilmektedir.

Grafik 6. Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına Düşen Kamu Borcu



(Kaynak: OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en, Government at a Glance 2021 E.T. 22.10.2021)

Grafikte OECD ülkelerinin satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu tutarı gösterilmektedir. Buna göre, 2019 yılında satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu tutarı en yüksek olan ülke, yaklaşık olarak 95.000 \$ ile Japonya’dır, bu sırayı yaklaşık 70.000 \$ ile ABD ve İtalya takip etmektedir. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu en düşük olan ülkenin ise Estonya olduğu görülmektedir. Genel itibarıyla 2019 ve 2020 yıllarında OECD ülkelerinin satın alma gücü paritesine göre kişi başına borç tutarı 2007 yılındaki borç tutarıyla kıyaslandığında önemli ölçüde artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Türkiye perspektifinde bakıldığında diğer OECD ülkeleriyle kıyaslandığında 9.609 \$ ile satın alma gücü paritesine göre kişi başına kamu borcu tutarı en düşük olan ikinci ülke olduğu görülmektedir.

7. SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti her ne kadar Osmanlı Devleti'nden sonra yeni ve bağımsız bir devlet olarak kurulmuş olsa da Osmanlı'dan önemli tutarda bir borç mirası devralmış olup, borçlanma tarihi de bu bakiye üzerinden başlamıştır. Osmanlı Devleti'nden devralınan bu borçların ödenmesi, 1954'e kadar devam etmesi nedeniyle Cumhuriyet'in ilk yıllarında borçlanmadan kaçınılmış, özellikle dış borçlanmadan uzak durulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti ilk iç borçlanmaya kalkınma amaçlı yapılan yatırımlar nedeniyle, 1933 yılında gitmiştir. Ardından İkinci Dünya Savaşı'nın çıkması ile birlikte, askeri harcamalar için iç borçlanmaya gitmiştir. 1948 yılından sonra genel olarak borçlanmaya, bütçe açıkları ve yatırımların finansmanı için gidilmiştir. 1950'li yıllardan sonra ise borçlanmaya, genellikle uygulanan ekonomi politikaları gereği gidilmiştir. 1960 yıllarından sonra Birinci Beş Yıllık Kalkınma planının uygulamaya geçirilmesi ile, gerekli finansmanın sağlanamaması nedeniyle, hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için iç borçlanma ve dış borçlanmaya yoğun bir şekilde başvurulmuştur. 1980'li yılların sonrasında borçlanmaya kalkınma amacından daha çok bütçe açıkları ve borç geri ödemesi için başvurulmuştur. 1980 yılında uygulanan İstikrar Programı sonrasında hükümetlerin Merkez Bankası kaynaklarına başvurması büyük ölçüde sınırlandırılmış, ancak kamunun fon ihtiyacının giderilmesinde iç borçlanma olağan finansman kaynağı haline gelmiştir.

İç borç, faiz ödemesi, kamu açıkları, tekrar borçlanma kısır döngüsünün devam etmesi sonucu, sürdürülemez borçlar, mali sistemdeki sağlıksız yapı ve diğer yapısal sorunlar, krizlerin meydana gelmesine neden olmuştur. Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde ekonomik krizlerin ortaya çıkmasıyla IMF desteklerine başvurularak, bankacılık sektöründe hızlı karar alma mekanizmaları işletilerek belirsizlik minimize edilmeye çalışılmış, döviz kurları ile faiz oranları belli bir sistem içerisinde oturularak kısa vadeli spekülasyon hareketlerin önüne geçilmiş, bunun bir yansıması olarak da faiz oranları belli bir seviyeye oturularak döviz kurları da kontrol altına alınmış, ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla yapısal dönüşümlerin hayata geçirilmesine yönelik politikalar uygulanmıştır. Ayrıca makroekonomik politikaların enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanılması, sürdürülebilir büyüme ortamının temin edilmesi için "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)" uygulanmıştır. Artan borç yükü ile mücadelede sıkı maliye politikaları uygulamalarına başvurulmuş, para politikasında Merkez Bankası'nın kısa vadeli faiz oranları üzerindeki etkisi artırılmış ve dalgalı kur sistemine geçilmiştir. Türkiye'de iç borçlanmasının son yıllarına bakılırsa, GSYH içerisindeki payı 2017 yılında %17,2 oranındadır.

Dış borçlanma açısından asıl yoğun dönem 1950’den sonra başlamıştır. 1990’lı yıllar itibariyle artışı yükselen dış borçlar ekonomiyi 1994 yılında borç krizine sürüklemiş, bu kriz ile birlikte hem iç borç hem de dış borç önemli miktarda artmıştır. 5 Nisan tedbirleriyle ilk başta bazı ekonomik göstergelerde belirli bir iyileşme söz konusu olsa da devam eden süreçte bu ekonomik göstergelerde yeniden kötüleşmelerin başladığı söylenebilmektedir. 2000’li yıllara gelindiğinde devletin borç yükü artmaya devam etmiştir. Fakat 2001 krizinden sonra uygulanmaya başlanan mali disiplin ve kontrollü borç yönetimi ile birlikte Türkiye’deki borçlar önemli düzeyde gerilemiş ve borçlanma sürdürülebilir bir hal almıştır. Bununla birlikte, Türkiye’nin son yıllarda kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payına bakılırsa, 2020 yılında %19,2 oranında gerçekleşmiştir. Bunun dışında, kamu sektörünün toplam dış borç stokunun azaldığı görülmekte olup, özel sektörün toplam dış borç stokunun özellikle son on yılda büyük oranda artış gösterdiği görülmektedir. Borçlanmaların miktarını siyasal istikrarsızlıklar, askeri darbeler, seçim dönemleri, kriz yılları özellikle etkilemektedir. Son dönemlerde ise devletin borçlanmasındaki temel nedenler olarak büyük yatırımların finanse edilmesi, vadesi gelen borçların ödenmesi, devletin sosyal devlet olma anlayışından kaynaklı artan kamu harcamalarının finansmanının sağlanması şeklinde sayılabilmektedir.

OECD ülkelerinin toplam kamu borçlarının GSYH’ye oranı 2019 yılı bağlamında değerlendirildiğinde, en yüksek borç stokuna sahip olan ülkelerin sırasıyla Japonya, Yunanistan ve İtalya olduğu, en düşük borç stokuna bakıldığında ise sırasıyla Estonya, Lüksemburg ve Türkiye olduğu görülmektedir. Türkiye’nin toplam kamu borçlarının GSYH’ye oranı %34,8 olarak gerçekleştiği görülmekte olup, bu oranla OECD ortalamasının altında yer almaktadır. OECD ülkelerinin satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu tutarı bağlamında bir değerlendirme yapıldığında ise, 2019 yılında satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu tutarı en yüksek olan ülkeler sırasıyla, yaklaşık olarak 95.000 \$ ile Japonya, yaklaşık 70.000 \$ ile ABD ve yaklaşık 68.000 \$ ile İtalya’dır. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen kamu borcu en düşük olan ülke ise Estonya’dır. Türkiye perspektifinde bakıldığında diğer OECD ülkeleriyle kıyaslandığında 9.609 \$ ile satın alma gücü paritesine göre kişi başına kamu borcu tutarı en düşük olan ikinci ülke olduğu görülmektedir. Bu bağlamda diğer OECD ülkeleriyle kıyaslandığında Türkiye’nin kamu borç yönetiminin daha iyi olduğunu söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Altay, A. (2015). *Kamu maliyesi teorisi, gelişimi, kapsamı*. Seçkin Yayıncılık.
- Altıok, Ş. B. (2018). *Türkiye’de devlet borçlanmasında bazı makroekonomik göstergelerin etkileri: 2002-2007 dönemi için dinamik bir analiz*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kayseri: Nuh Naci Yazgan Üniversitesi SBE.
- Arslan, Ü. (1979). Kamu borçlarının sınıflandırılmaları, *Ankara üniversitesi siyasetal bilgiler fakültesi dergisi*, 34 (1), 43-50.
- Bal, H. ve Özdemir, P. (2011). İç borç yönetimi ve Türkiye. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 38-64.
- Batırel, Ö. F. (2007). *Kamu maliyesi ve yönetimi*. İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.
- Edizdoğan, N., Ö. Çetinkaya ve E. Gümüş (2010). *Kamu maliyesi*. 11. Baskı, Ekin Yayınevi.
- Eğilmez, M. (2007). *Hazine*. 6. Basım. Remzi Kitabevi.
- Erdem, M. (1996). *Devlet borçlanması*. Ekin Kitabevi.
- Erol, A. (1992). *Ekonomik etkileri açısından Türkiye’de devlet borçları*. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/324.
- Gürler, A.S. (1998). *Devlet iç borç yönetimi OECD ülkeleri ve Türkiye uygulaması*. Yayınlanmış Uzmanlık Tezi. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2488.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021), <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, 22.06.2021 (Erişim Tarihi)
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021), <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, 22.06.2021 (Erişim Tarihi)
- Işık, K., E. Karayılmazlar, İ. Organ ve H. Işık (2005). *Devlet borçları*. Ekin Kitabevi Yayınları.
- İnce, M. (2001). *Devlet borçları ve Türkiye*. Gazi Kitabevi.
- OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en, Government at a Glance 2021 22.06.2021 (Erişim Tarihi)
- Orhan, O. Z. (1996). *Türkiye’de iç borç sorunu ve çözüm önerileri*, İstanbul Ticaret Odası. Yayın No: 1996-47.
- Pehlivan, O. (2012). *Kamu maliyesi*. Murathan Yayınevi.
- Saçkan, O. (2006). *Genel fiyat düzeyinin belirlenmesinde para ve maliye politikası dominant rejimleri: Türkiye örneği, 1988-2005*. Merkez Bankası Uzmanlık Tezi.

-
- Şahin, H. (2007). *Türkiye’deki kamu borçlarının gelişim süreci ve ekonomi üzerine etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE.
- TCMB (2002). *2002 yıllık rapor*.
- Tural, A. (1992). *Devlet borçları*. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/325.
- Ulusoy, A. (2013). *Devlet borçlanması*. 7. Baskı, Celepler Matbaacılık.
- Yavuz, A. (2009). Başlangıcından Bugüne Türkiye’nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler, *SDÜ fen edebiyat fakültesi sosyal bilimler dergisi*, 20, 203-226.
- Yılmaz, B.E. (2008). *Türkiye’nin değişmeyen kaderi (Osmanlı’dan günümüze 1854-2007) – borç çıkmazı*. Derin Yayınları.
- Yılmaz, G.A. ve A. Yılmaz (2007). *Türkiye’de borç sarmalı ve makro ekonomik istikrar*. Arıkan Yayıncılık.
- Yörük, U. V. (2006). *Türkiye’de kamu borçlanması ve IMF programları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi BSE.