

TÜRKİYE'DE KAMUSAL AÇIKLARIN FİNANSMANINDA İÇ VE DIŞ BORÇ TERCİHİ: 1990-2015 DÖNEMİ¹

DOI NO: 10.5578/jeas.34155

Ferhan BERKAY², Serpil AĞCAKAYA³

ÖZ

Türkiye ekonomisi 1980'den sonra bir döneme girmiş, neo-liberal politikalar ekseninde dışa açık büyüme ve devlet borçlanmasına dayalı kamu finansman modeli benimsenmiştir. İzlenen ekonomi politikası kamu finansman dengelerini olumsuz etkilemiş, özellikle 1990'lı yıllarda kamu açıkları ve dolayısıyla iç ve dış borç yükü artmış, reel faizler ve enflasyon yükselmiş ve ekonomik büyüme olumsuz yönde etkilenmiştir. 2001 krizi sonrasında uygulanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programı kamu finansmanında yeniden yapılanma ve mali disiplin sağlanarak kamu borç yükünün düşürülmesi hedeflenmiştir. 1990 yılından günümüze kamu finansmanında iç ve dış borçlanma tercihleri dönemsel farklılıklar göstermiştir. 1990'lı yıllarda borçlanma tercihi dış borçlanmadan iç borçlanmaya yönelmiştir. 2000'li yılların başından itibaren iç borçlanma içerisinde kamunun payı azalarak özel kesim payı artmış, özellikle 2002 sonrası dönemde ise özel kesim dış borçlanma ile borçlarını finanse etmeye başlamıştır. Bu dönüşüm kamu kesiminin borçlanma gereğini azaltmış, borçlanma kamudan özele kaymış, özel kesim dış borçlanma ile kamuyu finanse etmeye başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Finansman Açığı, Borçlanma Gereksinimi, İç Borç tercihi, Dış Borç Tercihi

Jel Sınıflandırması: H63

1

DOMESTIC AND FOREIGN DEBT PREFERENCE OF TURKEY IN FINANCING PUBLIC DEFICIT: 1990-2015 PERIOD

ABSTRACT

Turkey's economy's experience the new era since 1980, and with neo-liberal policies, public financing model of the outward growth and government borrowing was adopted. This economic policy had negative consequences: especially public deficits, internal and external debt, interest rate and inflation increased in the 1990 affecting economic growth negatively. With "Transition onto a Strong Economy" program, implemented after the 2001 crisis, it's aimed to reduce the public debt burden with restructuring public finance and ensuring fiscal discipline. Since 1990, domestic and foreign debt preferences in public financing showed seasonal differences. Since the beginning of the 2000s the share of private sector has increased in decreasing the share of public debt in question, especially after 2002 period, private sector began to finance its debt with external debt. With this transformation there happened a switch from the public to private sector, and it began to finance public with external debt.

KeyWords: Public Finance Deficit, Borrowing Requirements, Domestic Debt Preference, Foreign Debt Preference

Jel Classification: H63

¹ Geliş Tarihi: 24.10.2016-Kabul Tarihi: 29.11.2016

²Öğr. Gör., Pamukkale Üniversitesi Çivril Atasay Kamer M.Y.O., 0258 713 96 00, fberkay@yahoo.com

³Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 0246 211 3120, serpilagcakaya@sdu.edu.tr

GİRİŞ

Kamu borçlanması günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler tarafından sıklıkla başvurulan olağan bir gelir kaynağıdır. Türkiye özellikle 1950 yılından itibaren kamu borçlanmasına başvurmuş, 1980 sonrası dönemde ise ekonomi politikalarındaki köklü yapısal değişimle birlikte borçlanmayı bir kamu finansman aracı olarak benimsemiştir.

İhracata dayalı dışa açık büyüme modelinin ve serbest piyasa işleyişinin benimsendiği 1980'li yıllarda dönüşümün tamamlanması ile ilgili sıkıntılar yaşanmış, yurt içi tasarrufların kıtlığı, sermaye piyasalarının yeterince gelişmemiş olması ve yasal kurumsal altyapının yeterli düzeye ulaşamamış olması sonucu dış borçlanmaya ağırlıklı olarak başvurulmuştur. 1989 finansal liberasyon sürecinin tamamlanması ile birlikte 1990'lı yıllara önemli bir borç stoku artışı ile girilmiştir. 1990'lı yıllar ise kamu finansman dengeleri ve borçlanma politikaları açısından ciddi sıkıntıların yaşandığı bir dönem olmuştur. Dış borç imkanlarının kısıtlılığından dolayı iç borçlanmaya yönelim yaşanmış, eş zamanlı olarak kamu kesimi açıklarının artışı ve borç yükü kaynaklı faiz ödemeleri bir borç kısır döngüsüne dönüşmüştür. Bu dönemde uygulanan 1994 istikrar tedbirlerinin sonuçları çok kısa süreli olumlu sonuçlar vermesine karşın kamu borçlanmasının aşırı büyüklüğü crowding out (dışlama) ile sonuçlanmış ve ekonomik büyüme negatif seviyeleri görmüştür. 1999 yılına gelindiğinde kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı uygulanmış fakat başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

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

Kamu finansmanındaki bu değişim özel sektörün sıcak para girişlerine bağımlı hale gelmesine ve küresel krizlere karşı kırılabilirliklerinin artışına neden olmaktadır

nitekim 2008 krizinde kamu kesiminden ziyade reel sektör krizin etkilerini hissetmiştir.

Çalışmada 1990-2015 dönemi iç ve dış borç stoklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH oranı veri alınarak ve pearson korelasyon matrisi kullanılarak istatistiksel analiz gerçekleştirilmiştir. Söz konusu üç değişken arasında, 1990-1999 dönemi ve 2000-2015 dönemlerinde farklı iç ve dış borçlanma tercihlerine başvurulduğu görülmektedir. Nitekim korelasyon ilişkisinin de bu tercih farklılıklarını doğruladığı tespit edilmiştir.

1.BORÇLANMA KAVRAMI

Borç, kelime olarak "geri verilmek üzere alınan veya ödenmesi gerekli para, başka bir şey" anlamına gelmektedir. Borçlanmak ise "karşılığını sonra vermek şartıyla birinden para veya bir şey almak" anlamındadır. (TDK, 2005: 298-299) Literatürde kullanılmakta olan "Kamu Kredisi", "Kamusal Kredi", "Devlet Borcu", "Kamu Borcu" ve "Kamusal Borç" deyimleri birbiriyle aynı anlamda kullanılmaktadır. "Kredi" veya "borç" yabancı bir kaynak olup ihtiyacı olan kimsenin öngörülen süre için belirli bir karşılık ödemesini ve sürenin sonunda alınan kaynağın aynen iadesini ifade etmektedir. "Devlet borcu" ise devlet ya da benzeri kamu tüzel kişilerinin akdettiği borçtur. Borçlu konumunda devlet ya da kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. (Erdem, 2013: 7)

Devlet borçlanması bilimsel açıdan ilk kez 1710 yılında Charles Davenant ve 1752 yılında David Hume tarafından inceleme konusu yapılmıştır. İlerleyen dönemlerde giderek kamu maliyesinin ilgi çeken alanlarından biri haline gelmiş, Montesquieu, Adam Smith, Ricardo, J.B, Say, Gladstone tarafından tartışılmıştır. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve Keynes sonrası bütçe açığına dayalı harcama politikasının temel unsuru haline gelmesi ile birlikte sıklıkla kullanılan bir maliye politikası aracına dönüşmüştür. İlerleyen dönemlerde Alvin Hansen, A.P Lerner, C.C. Abbot, Seymour E. Harris, H.G Moulton ve A.G Hart gibi bilim adamları, devlet borçlanması ile ilgili bilimsel gelişmelere önemli katkılarda bulunmuşlardır. (Akdoğan, 2011: 455-456)

Devlet borçlarının gelişimi ve bütçe açıkları çoğu sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada önemli bir politika sorunu haline dönüşmüştür. Son on yıllık süreçlerde devlet borçlarındaki artış ekonomilerde kamu sektörünün büyümesi ve kısa vadeli mali

politikalarından dolayı artış göstermiştir. (Neck ve Sturm, 2008: 1)

Devlet borçlanması ile hedeflenen olumlu ekonomik sonuçların elde edilmesi borçlanma yönetiminin başarısına ve borçların sürdürülebilirliğine bağlı olmaktadır. Draksaite (2014) borçların sürdürülebilirliği ile ilgili farklı konseptleri genelleştirerek devlet borçlanmasının özellikleri ve sürdürülebilir borçlanmanın ön koşullarını kendi metodolojisi ile değerlendirmiştir. Draksaite göre sürdürülebilir bir borçlanma yönetimi portföyünün kompozisyonu borç alma ve borç yönetiminin tercih yapısı şu anlama gelmektedir; borç ile ilişkili riskler (ani ekonomik daralmalar, döviz kurlarındaki değişim, refinansman vb) ve borçlanma maliyetleri uzun dönemde borçlanma ihtiyacını karşılamakta, kredibilitiyi sürdürülebilmekte ve kreditorlere yükümlülükleri yerine getirebilmede başarılı olmaktadır. Sürdürülebilir kamu borcundan anlaşılması gereken, borçlanma yönetimi çerçevesinde şekillenen kamu borç düzeyinin devletin borçlanma talebini karşılayan, kredibilitiyi olumsuz etkilemeyen ve uzun dönemde borç yükümlülüklerinin yerine getirilebildiği nitelikte olmasıdır. (Draksaite vd. 2015: 480)

3

2.KAMU AÇIKLARININ FİNANSMANINDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA

Borçların iç ve dış kaynaklardan alınmalarına göre ekonomik etkileri farklı olmaktadır. Aynı zamanda iç ve dış borçlanmanın nedenleri ve miktarı ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılıklar gösterir. Devlet borçlanması, borçlanmanın gerçekleştirildiği kaynak bazında bir ayrıma tabi tutulduğunda yurt içi kaynaklardan ve yurt dışı kaynaklardan elde edilmesine göre iç borçlar ve dış borçlar olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.1.İç Borçlanma

Günümüzde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmeler sonucunda devletler alternatif finansman kaynaklarına yönelmişlerdir. Devletin normal borç kaynağı olan iç borçlanmada satın alma gücünün özel ekonomiden kamu ekonomisine transferi şeklinde gerçekleşmektedir. Böylece ülke kaynaklarına bir ilave söz konusu olmamakta, sadece kaynakların kullanıcıları el değiştirmektedir (Ulusoy, 2016:51-53).

Makro ekonomik bir perspektif ile bakıldığında iç ve dış borçlanma arasındaki farklılıklar oldukça belirgindir. İç borçlanma durumunda toplum eş zamanlı olarak hem borç alan hem borç konumundadır. Devlet borçlanmasında

devlet direkt ya da dolaylı bir şekilde finansal kurumlara, devlet borçlanma kağıtları aracılığıyla ilişki kurmakta ve karşılıklı dengelyi sağlamaktadır. Özellikle iç borçlanmada, devlet borçlanmasının özel kişi borçlanmasından farkı bu noktadadır. Ayrıca devlet monopol gücüne dayanarak vatandaşlarından harçlar da toplamaktadır. (Holtfrerich vd. 2016: 8)

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

Devletler, vergi oran artışları ya da yeni vergiler koymanın yaratacağı başta siyasi olmak üzere sosyal ve ekonomik olumsuzlukları göz önüne alarak iç borçlanmaya sıklıkla başvurumaktadırlar. Bütçe gelir-gider dengesinin zaman açısından sağlanamaması, kamu kesiminde yaşanan kaynak problemleri, borcun borçla ödenmesi gerekliliği vb. nedenler iç borçlanma nedenleridir. (Bayraktar, 2011: 2) Devletler iç borçlanma amacıyla özel kişi ve kuruluşlara, sosyal güvenlik kuruluşlarına, ticari bankalar ve sigorta şirketlerine ve Merkez Bankası'na başvurumaktadırlar.

Kamu finansmanında iç borçlanmanın tercih edilmesinin çeşitli avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. İç borçlanma (Eser ve Birinci, 2014: 39-40), özel yatırımların hacim ve etkinliğini arttıran gelişmiş sermaye piyasaları aracılığıyla büyüme, enflasyon ve tasarruflar üzerinde olumlu etkiler yaratabilmektedir. Ayrıca, iç borçlanmaya başvurularak yabancı para cinsinden borçlanma sınırlandırılmakta ve yerli paranın değer düşüşü engellenebilmektedir. İç borçlanma tercihinde potansiyel en ciddi dezavantaj ise özel sektör yatırımları üzerindeki dışlama mekanizmasıdır. Ayrıca yüksek düzeydeki kamu iç borçlanması iç borca güvende artış yaratmakta ve faiz oranı ve borç çevirme riskini yükseltmektedir.

2.2.Dış Borçlanma

Dış borçlanma, bir ülkeden diğer ülkeye geri ödenme koşuluyla gerçekleştirilen ve sonuçları itibarıyla millî gelir seviyesini arttıran ya da

azaltan fon akımıdır. Ülkelerin dış borçlanmadan optimum ölçüde yararlanabilmeleri, dış borçlanmanın ekonomilerine yük oluşturmaması ve borçlanmanın sürdürülebilirliği için ekonominin massetme kapasitesi, ödemeler bilançosu dengesi, dış borcun vadesi ve kısa ve uzun dönem dış borç servisi kapasitesi gibi borçlanmanın sınırlarını belirleyen kriterlere uygun sınırlar belirlenmesi ile mümkündür.. (Uçak, 2006: 1)

Dış borçlanma ile ilgili yapılan çalışmalar dış borçlanmanın iki ana nedeni üzerine odaklanmaktadır. Birinci neden, dış borçlanma ile ülkelerin yeni yabancı kaynaklara ulaşma imkanının var olmasıdır nitelikte iç borçlanma sadece mevcut kaynakların ülke içi el değiştirmesinden ibarettir. İkinci neden, özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının mevcut dış borçları geri ödeyebilecek emisyon gücüne sahip olmamasıdır. Dış borçlanmaya başvurulmaması durumunda ciddi borç krizleri söz konusu olabilecektir. (Panizza, 2008: 1)

Devletler, kamu harcamalarının finansmanı yapacakları borçlanmanın iç ya da dış kaynaklardan ya da ikisinin birlikte gerçekleştirilmesi gerektiği ile ilgili seçim yapmak durumundadırlar. İç veya dış borçlanma arasındaki seçim ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre kimi zaman tercih olmaktan çıkmakta zorunluluğa dönüşebilmektedir. Örneğin, bir ülkenin para-sermaye piyasasının yeterli kapasiteye sahip olmayışı dış borçlanmayı zorunlu kılabilir ya da mevcut ödemeler dengesi sıkıntılarının yabancı ülke ve kurumları borç vermektен vazgeçirerek iç borçlanmayı zorunlu kılabilir. (Uluatam, 2003: 428-429) Ülkeler dış borçlanma amacıyla yabancı devletlere, yabancı sermaye piyasalarına, uluslar arası kuruluşlara ve uluslararası bankalara başvurumaktadırlar.

Kamu finansmanında dış borçlanmanın tercih edilmesinin çeşitli avantaj ve dezavantajları söz konusudur. Dış borçlanma tercihinin en önemli avantajı özel yatırımlar üzerinde dışlama etkisi riskinin daha düşük olmasıdır. Kamu borçlanma imkanlarında bir genişleme sağlamakta, yurtiçi tasarrufların yetersizliği ya da yerel tahvil piyasalarının küçüklüğü karşısında alternatif oluşturmaktadır. Ayrıca hükümetler dış borçlanma ile enflasyon yaratma zorunluluğuna düşmeden reel borç yükünü azaltabilmektedirler. Enflasyonist dönemlerde dış borçlanmanın faiz oranının daha düşük olması, yerli para cinsinden

borçlanmaya göre daha uzun vadeli borçlanmaya imkan vermektedir. Dış borç tercihinin dezavantajı ise yurtiçi faiz oranı ve ödün verilebilir fon arzını etkilememesine rağmen fiyatlar ya da nominal döviz kuru etkisi ile özel yatırımlar üzerinde dışlama etkisi yaratmasıdır. Dış borçlanma dış koşullara hassasiyeti arttırabilmektedir. Değişken faizli dış borçlanma durumunda, borç servis maliyetleri artarak bütçe açığı meydana gelebilir. Ayrıca, dış borç miktarındaki artış, toplam kamu harcamaları içerisinde borç servis oranının büyüerek borç ödemesinde kullanılacak döviz stoklarını eritebilmektedir. (Eser ve Birinci, 2014: 40-41)

3.TÜRKİYE'DE 1990-2015 DÖNEMİ KAMU FİNANSMAN DENGELERİNİN GELİŞİMİ

Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmeler ve kamu mali dengelerinde yaşanan iniş ve çıkışların kökeni 1980'li yılların başına kadar uzanmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren ekonomide neo-liberal politikaların uygulanmaya başlaması, ithal ikameci strateji yerine dışa açık büyüme stratejilerinin tercih edilmesi ve bu dönüşüme bağlı olarak ekonomide baş gösteren yapısal sorunlar kamu finansman dengeleri ve borçlanma tercihlerinin önemli belirleyicileri olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan istikrarsızlıklar ve ekonomik krizlerin temelinde 1980-1990 aralığında genelde dış şoklar etkili iken 1990 sonrası dönemde kamu kesimi dengesizliğinin baskın olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda uygulanan politikalar sonucu yaşanan borç kısır döngüsü 2001 yılında ciddi bir ekonomik kriz ile sonlanmış, uygulamaya konulan istikrar programları ve mali disiplini sağlamaya yönelik reformlar ile kamu finansman dengeleri iyileştirilmiştir.

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

Türkiye'de 1990 sonrası maliye ve bütçe politikası temelli gelişmeler incelendiğinde, devletin ekonomik faaliyetler içindeki payının %50'nin üzerinde seyretmeye devam ettiği ve piyasaların işleyişini bozduğu gözlenmektedir. Mali yılbaşları itibarıyla bütçe kanunu ile birlikte nispi iyileşmeye yönelik tedbirler alınmış olsa da 1990-1997 yılları arasında yaşanan üç büyük seçim ile birlikte kamu mali disiplini tamamen bozulmuş, yaşanan hükümet krizleri istikrara yönelik kararlar alınmasını engellemiştir. 1994 yılında yaşanan krizi takip eden süreçte alınan 5 Nisan istikrar tedbirlerinin etkisi ise geçici olmuştur.(Eker vd., 2009: 318)

Tablo1: Kamu Finansman Dengeleri

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

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

Tablo 1. 1990-2000 dönemi konsolide bütçe dengelerini ve kamu kesimi borçlanma gereğini göstermektedir. Dönem boyunca kamu giderleri kamu gelirlerinin üzerinde gerçekleşmiş, kamunun borçlanma gereği söz konusu olmuştur. İstikrar tedbiri kararları ile kamu kesimi açığı kısmen başarılı olmuşsa da, kamu kesimi açığının en büyük parçası olan konsolide bütçe açığı geçici önlemlerle azaltılabilmektedir. Personel ve yatırım kalemlerinin daraltılması, ek vergiler ile sağlanan geçici gelir artışı ve gider azalışını sağlayacak yapısal tedbirlerin alınmaması açıkların yeniden artış eğilimine girmesine neden olmuştur. (Eker vd., 2009: 316)

Türkiye'de yaşanan kamu kesimi açıklarının farklı nedenleri olmakla birlikte, konsolide bütçe açıkları, kamu iktisadi teşebbüslerinin

görev zararları ve sosyal güvenlik kurumlarının açıkları önemli etkenleri oluşturmuştur. Türkiye'de 1990'lı yılların ortalarına kadar kamu kesimi açıklarının yaklaşık %50'lik kısmı konsolide bütçe dışı kurum açıklarından oluşmuş ve bu açıklarda KİT ve konsolide açıkları ağırlıklı iken, 1994 yılı sonrası sosyal güvenlik kurumları açıklarındaki hızlı artış açık kaynağında kaymaya neden olmuştur. 1980'li yıllarda kamu kesimi açıkları finansmanında Merkez Bankası kaynakları yoğun olarak kullanılmış iken 1986 sonrası iç borçlanma etkili olmaya başlamıştır. İç borçlanma ile finansmanın yarattığı faiz sarmalı ise kamu açıklarının en önemli kaynağına dönüşmüştür. (Bayrak ve Kanca, 2013: 94)

Tablo 2: Bütçe Harcamalarının Payları (%)

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

Kaynak:<http://www.bumko.gov.tr/TR,160/konsolide-butce-buyuklukleri-program-butce-siniflandirm.html> (05.08.2016)

Tablo 2. incelendiğinde konsolide bütçe harcamaları içerisinde borç faizine ayrılan payın artışı net bir şekilde görülmektedir. 1991 yılında %18,2 olan bütçeden faize ayrılan pay

sürekli bir artış göstererek 2000 yılına gelindiğinde %43,8'e yükselmiştir. Ekonomik büyüme için kritik öneme sahip olan yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payı 1991

yılında %14,4 iken her yıl kronikleşen bir düşüşle 2000 yılına gelindiğinde %5,3 seviyesine gerilemiştir. Personel harcamalarında da yatırım harcamaları kadar keskin olmasa da göz ardı edilemeyecek düşüşler görülmüştür. 1991 yılında bütçenin %37,2'si personel harcamalarına ayrılırken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %21,4'e düşmüştür. Bu dönemde konsolide bütçeye dahil personel sayısında artış yaşanmasına karşın personel harcamalarındaki düşüş,

izlenen ekonomi politikalarına bağlı olarak maaş ve ücretlerin baskı altına alınmasına bağlanabilir.

1990-2000 döneminde kamu harcamalarındaki söz konusu olumsuz gelişmeler yanı sıra kamu gelirleri harcamaların finansmanında yetersiz kalmıştır. Vergi ile ilgili yapılan düzenlemeler ise oldukça dar kapsamlı kalmıştır.

Tablo 3: Vergi Gelirlerinin Giderleri Karşılama Oranı (%) Bin TL

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

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

Tablo 3. incelendiğinde vergi gelirlerinin faiz dahil konsolide bütçe giderlerini karşılama oranının 1990'da %66,4 seviyesinden 2000'de %56,7 seviyesine düştüğü görülmektedir. Bu düşüşü vergi hasılatı düşüklüğü ile bağdaştırmak çok doğru olmayacaktır çünkü karşılama oranı faiz hariç rakamlar ele alındığında ise aksine bir yükselme söz konusudur. Vergi gelirlerinin faiz dışı konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı 1990'da %83,5'dan 2000 yılına gelindiğinde %100,9'a yükselmiştir. Bu durum, konsolide bütçe harcamaları içerisinde faiz harcamalarının ciddi bir yükselişe geçtiği ve vergi geliri-kamu harcaması dengesindeki olumlu gelişmeyi olumsuzluğa dönüştürdüğü şeklinde yorumlanabilir. Gerek faiz harcamaları dahil, gerekse faiz harcamaları hariç, her iki durumda da vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılamada yeterli olmadığı görülmektedir.

1990-2000 döneminde cari açık da konsolide bütçe açığı benzeri bir seyir göstermektedir. 1989 yılındaki finansal serbestleşme ile birlikte kısa vadeli sermaye girişleri ödemeler dengesinde açığa yol açmıştır nitekim net sermaye girişlerinin rezerv artışına kanalize edilmeyen kısmı cari açık finansmanında kullanılmakta sonuç olarak cari açık artışına imkan tanımaktadır. 1990 sonrası uygulanan borçlanma politikaları özel sektörün kaynaklarını devlet borçlanma kağıtlarına kaydırmasına yol açarak üretimi düşürmüştür, sonuçta ithalat artmış ve cari açık artmıştır. (Kara, 2016: 56)

Tablo 4: Cari İşlemler Dengesi, (Milyon TL)

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

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

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

3.2. Türkiye'de 2000-2015 Dönemi Kamu Finansman Dengesi

Türkiye ekonomisi 1998 Asya krizinden olumsuz etkilenmesinin bir sonucu olarak 1999 yılından itibaren ciddi bir dış borç yükü, cari açık, enflasyon ve kamu açığı problemleri ile karşı karşıya kalmıştır. 2000 yılı başlarından itibaren yaşanan istikrarsız süreç yeni maliye politikası önlemleri alınmasını zorunlu hale getirmiştir. Özellikle yüksek enflasyonla mücadele amaçlı sıkı mali önlemlere ek olarak sıkı para politikası önlemleri alınmış, enflasyon oranı düşürülürken eş zamanlı olarak kamu açıklarının azaltılması hedeflenmiştir. (Eker vd.2009: 319)

1999 yılında ağır bir ekonomik krizle birlikte %6,1 küçülen Türkiye ekonomisi 2000 yılında IMF denetiminde "Enflasyonu Düşürme Programı"nı uygulamaya koymuştur. Enflasyon kontrolünde talebin kısılması temeline

dayanan program üç yıllık dönemde enflasyonu tek haneli rakamlara indirerek reel faizleri düşürmek ve kamu finansman dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak hedefinde olmuş fakat en önemli eksikliği enflasyon düşürmeye odaklanması olmuştur. Nitekim uygulama sonucunda enflasyon yüzde 40'ların altına inmesine karşın döviz kurlarındaki artış enflasyonun çok altında kalmış, TL aşırı değerlenerek ihracatın ithalatı karşılama oranını olumsuz etkilemiştir. Dış ticaret açığının büyümesi mali piyasalarda likidite sıkışıklığına neden olmuş ve Kasım 2000 krizi yaşanmıştır. Kasım 2000 krizi mali piyasaları etkilemiş, programa olan güveni sarsmış, yarattığı belirsizlik IMF'nin ilave dış kaynak taahhüdü ile giderilmeye çalışılmış ancak Şubat 2001'deki siyasi gerilim derin bir ekonomik krize daha neden olmuştur. Şubat 2001'deki krizle uygulanabilirliğini kaybeden program, dövizin dalgalanmaya bırakılması ile döviz, faiz ve enflasyon patlamalarına neden olmuştur. Süreç içerisinde esnaf ve sivil toplum örgütlerinin tepkileri artmış, yeni bir program hazırlık çalışmaları başlamış ve elli gün sonra 14.04.2001'de "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" açıklanmıştır. (Şamiloğlu, 2001: 2)

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile mali disiplin için maliye politikasının faiz dışı bütçe fazlası hedefine yönelik olarak yürütülmesi ilkesi getirilmiş, aynı zamanda TCMB Kanunda yapılan değişiklikler ile para politikasının birincil amacı fiyat istikrarı olduğu hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede TCMB bu amaca yönelik olarak politika araçlarını seçme ve uygulama bağımsızlığına kavuşturulmuştur. 2001 sonrası dönemde hükümetin programa bağlılığı ve TCMB'nin konu ile ilgili kararlılığı sonucu enflasyon oranı 2004 yılında tek haneli rakama düşmüştür. Uygulanan para ve maliye politikaları, fiyat düzeyinin mali teorisi yaklaşımına uygun bir sonuç vermiş, maliye politikasının birincil fazla hedefi çerçevesinde mali disiplinin arttığı bir ortamda TCMB enflasyonu düşürmeye yönelik etkin politikalar yürütebilmiştir. (Bayrak ve Kanca, 2013: 95)

Tablo 5: Kamu Kesimi Finansman Dengeleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Faiz Dışı Fazla (Bin TL)	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYH (%)
2000	46.705.028	33.440.143	7.174.977	8,9
2001	80.579.065	51.542.970	12.026.131	12,1
2002	115.682.350	75.592.324	11.780.633	10,0
2003	140.454.842	100.250.427	18.404.748	7,3
2004	141.020.860	110.720.859	26.188.489	3,6
2005	146.097.573	137.980.944	37.562.903	-0,1
2006	178.126.033	173.483.430	41.320.106	-1,8
2007	204.067.683	190.359.773	35.044.981	0,1
2008	227.030.562	209.598.472	33.229.215	1,6
2009	268.219.185	215.458.341	440.050	5,0
2010	294.358.724	254.277.435	8.217.473	2,4
2011	314.606.792	296.823.602	24.448.368	0,1
2012	361.886.686	332.474.895	19.004.256	1,0
2013	408.224.560	389.681.985	31.443.475	0,5
2014	448.752.337	425.382.787	26.543.767	0,6

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

Tablo 5. 2000-2015 döneminde kamu kesimi finansman dengesinin temel büyüklüklerini göstermektedir. 2000 ve 2001 krizleri sonrası izlenen sıkı mali politikalar sonucunda bütçe gerçekleştirmelerinde olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği 2001 yılında GSYH'nın %12,1'i seviyesine kadar yükselmiş, takip eden yıllarda ise ciddi düşüşler görülmüştür. Süreç içerisinde faiz dışı fazla arttırılmaya çalışılmış, 2001 yılında 12.026.131 bin TL olan faiz dışı fazla 2006 yılında 421.320.106 bin TL'ye kadar yükselmiştir. Aynı yıl kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı %-1,8 seviyesi ile en düşük değerine ulaşmıştır.

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

Tablo 6: Cari İşlemler Dengesi 2000-2014, Milyon \$

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

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

Tablo 6. Türkiye'nin 2000 sonrası dönemdeki cari açığındaki gelişmeleri göstermektedir. 2001 krizini takip eden süreçte uygulanan istikrar programları ve mali disiplin ile birlikte ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler cari açığa yansımamış, 2001 yılında fazla veren dış ticaret dengesi (3.760 Milyon\$) takip eden yıllarda büyüyen açıklarla önemli bir sorun haline almıştır.

Türkiye'de kamu finansmanında yaşanan gerek yapısal gerekse işlevsel sorunlar kamu borçlanma gereğindeki artışın temel nedeni olmuştur. Kamu gelirleri açısından incelendiğinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nda da belirtildiği üzere, temel sorun vergi oranlarının yüksek olmasına karşın vergi

tabanının dar oluşu, bundan ötürü vergi tahsilatının yetersiz kalması olmuştur. 2001 sonrası dönemde uygulanan kamu gelirleri politikalarında vergi temelli düzenlemelere gidilmiş, özellikle 2008 krizi sonrası ekonomiyi canlandırma ve küresel sermaye girişini

destekleme amaçlı vergi indirimleri politikası uygulanmıştır. Öte yandan, 2000 sonrası dönemde özelleştirme faaliyetleri hızlandırılmış, KİT'lerin kamu finansman dengesi üzerindeki olumsuz etkileri hafifletilmeye çalışılmıştır.

Tablo 7: Vergi Gelirlerinin Giderleri Karşılama Oranı (%) Bin TL

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

9

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

Tablo 7, 2000 sonrası dönemde vergi gelirlerinin faiz dahil ve faiz hariç kamu giderlerini karşılama oranını göstermektedir. Vergilerin 2000 ve 2001 yıllarında faiz dahil kamu harcamalarını karşılama oranı %50'ler civarında iken faiz hariç kamu harcamalarını karşılama oranı %100'ü aşkındır. Kuşkusuz bu durumun nedeni bu dönemde bütçeden faize ayrılan payın çok ciddi derecede yüksek oluşudur. Reel faizlerdeki düşüşle birlikte %50'ler civarında olan karşılama oranı %80'ler seviyesine kadar yükselmiştir. Faiz hariç kamu harcamalarını karşılama oranında ise 2000 yılında %100 olan oran ortalama %10-%20 aralığında düşüş göstermiştir.

2000 sonrası dönemde vergi mevzuatı yanı sıra vergi idaresinde de yeniden yapılandırma

çalışmaları söz konusudur. Küresel boyutta vergi politikalarına uyumun kolaylaştırılması, çağdaş bir vergi sisteminin kurulması, mükelleflere daha iyi hizmet verilmesi gibi amaçlar doğrultusunda 2005 yılında Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Yeniden yapılandırmada, klasik merkezci anlayış ve yapının terk edilmesi, mükellef odaklı organizasyon yapısına geçiş, kapasite, verimlilik ve liyakat yaklaşımları çerçevesinde iş ve görev tanımları yapma ve standartlar oluşturma amaçlanmıştır. (Güngör ve Aydın, 2011: 74)

Öte yandan, 2000 sonrası dönemde özelleştirme faaliyetleri hız kazanmış ve kamu gelirleri artışında belirli bir paya sahip olmuştur.

Tablo 8: Özelleştirme Gelir ve Giderleri (Bin \$)

Yıllar	Özelleştirme Gelirleri	Özelleştirme Giderleri	Net Gelir
2000	2.737.789	-640.200	2.097.589
2001	421.919	-262.365	159.555
2002	1.102.294	-1.002.195	100.099
2003	457.153	-223.773	233.380
2004	896.473	-553.179	343.293
2005	3.122.849	-1.946.209	1.176.640
2006	9.778.131	-2.722.751	7.055.380
2007	9.105.123	-4.668.870	4.436.253
2008	6.165.133	-2.554.780	3.610.353
2009	1.621.733	-58.175	1.563.558
2010	2.603.169	-431.671	2.171.498
2011	1.857.244	-911.436	945.809
2012	3.558.156	-156.862	3.401.294
2013	6.739.398	-4.239.132	2.500.266
2014	6.106.208	-1.948.005	4.158.204

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

Tablo 8. 2000-2014 yılları aralığında özelleştirme gelir-giderlerini ve özelleştirmeden elde edilen net kazancı göstermektedir. Özelleştirmeden elde edilen net gelir, 2005 yılına kadar dalgalı bir seyir izlemiş, 2005 yılı ve sonrasında ise dönem dönem yaşanan iniş çıkışlara karşın belirli büyüklüklere ulaşmıştır.

Merkezi yönetim bütçesi başta olmak üzere kamu kesiminin 2002'den günümüze gelen süreç içerisinde borçlanma gereğinde kayda değer iyileşmeler gözlenmiştir. Vergilemeye ilişkin tedbirler ve özelleştirme gelirleri yanı sıra harcama yönüyle incelendiğinde kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki değişim kamu borçlanma gereğinin azalmasında etkili olmuştur. Merkezi yönetim bütçesinin borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı 2002 yılında %11,6 düzeyinden 2014 yılında %1,34 düzeyine gerilemiştir. Bu iyileşmede bütçede payı olan birimlerin harcamalarının azaltılarak disipline edilmesine yönelik uygulamaların payı rol oynamaktadır. Diğer taraftan yüksek maliyetli yatırım harcamalarında özel sektör ile işbirliği modellerinin tercih edilmesi kamu harcama yükünü azaltmış, mali alan yaratmaya yönelik çabalar olumlu sonuçlar vermiştir. Söz konusu çabalar sonucu kamu borç yükündeki azalma etkisini faiz harcamalarındaki düşüş olarak kendini göstermiştir.

Tablo 9: Merkezi Yönetim Faiz Giderleri ve GSYH Oranı

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

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

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

4. TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMAN AÇIKLARINDA İÇ VE DIŞ BORÇLANMA TERCİHİ

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

4.1. Türkiye'de 1990-2000 Dönemi İç ve Dış Borçlanma Tercih

Türkiye'de 1985 yılını takip eden süreçte kamu finansmanının temel yöntemi vergilendirmeden borçlanmaya kaymış, hükümetler kaynak bulmada vergilendirme ve emisyon seçeneklerinden ziyade iç borçlanmayı tercih etmişlerdir. Hükümetlerin maliye politikasında uyguladıkları bu popülist uygulama, 1990 sonrası iç borç stoklarında engellenemez bir yükselişe neden olmuş ve borçlanmanın sürdürülebilirliği sorunu yanı sıra kamu finansman dengelerinde önemli negatif sonuçlar yaratmıştır. 1990 sonrası dönemde iç borç stoku giderek artan bir seyir izlemiştir. Bu dönemde dış borçlanma imkanlarındaki yetersizlikler, vergilendirmeye ilişkin yapısal düzenlemelere gidilmemesi, iç borçlanmanın kolaylığı ve bir finansman aracı olarak benimsenmesi gibi nedenler iç borçlanma stoklarında ciddi artışlar meydana getirmiştir.

Tablo 10: İç Borçlar, İç Borç Stoku /GSYH ve KKBG /GSYH(%)

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İç Borçlar (Milyon TL)	57	98	194	357	799	1361	3149	6283	11613	22920	36421
İç Borç Stoku/GSYH	10,8	11,5	13,2	13,4	13	15,9	16,2	16,5	21,9	21,9	21,9
KKBG/GSYH	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>(01.09.2016)

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

Tablo 10. 1990'lı yılların iç borç stok/GSYH oranı ve KKBG oranlarını göstermektedir. Bu dönemde gerek iç borç stok/GSYH oranı gerekse KKBG oranları iki kat civarı artış göstermiştir. İç borç stoku/GSYH oranı 1990 yılında %10,8 iken 2000 yılında gelindiğinde bu oran %21,9 seviyesine yükselmiştir. KKBG de benzer şekilde 1990 yılında %5,5 seviyesinden 2000 yılında %11,6 seviyesine yükselmiştir. Dönem aralığındaki gözlenen tek

düşüş 1994 istikrar tedbirleri sonucu 1995 yılında gözlenen düşüştür nitekim takip eden yıllarda yeniden yükselme sürecine girilmiştir. Sürecin bu şekilde gelişmesinde gelir harcama dengesinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi yanı sıra iç borçlanmanın yarattığı faiz artışının ve bütçeden faize ayrılan payın giderek arttırılmak zorunda kalınışının da göz ardı edilemez bir etkisi mevcuttur.

Tablo 11: Dış Borçlar, Dış Borç Stoku/GSYH ve KKBG/GSYH(%)

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dış Borçlar (Milyon TL)	76	138	243	455	1283	2069	3492	6472	10147	18706	27216
Dış Borç Stoku/GSYH	14,4	16,3	16,5	17,1	24,7	19,8	17,6	16,7	14,5	17,9	16,3
KKBG/GSYH	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>(01.09.2016)

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

Tablo 11. 1990-2000 dönemi dış borç stokunun GSYH'ya oranını ve KKBG'nin GSYH'ya oranını göstermektedir. Dış borç stoku 1990 yılından itibaren yükselmeye

devam etmiş ancak 1995-1999 aralığında düşüş göstermiştir. Bu düşüşte 1994 kararları ile kamu kesimi açıklarının kısmen azaltılmasının dış borç stokuna yansımaları etkili

olmuştur. Ayrıca dış borç ödemelerinin Hazine'ye getirdiği yük dış borçlanmaya daha az başvurulmasına neden olmuş, uluslararası kuruluşlardan kredi temini zorlaşmıştır. 1998 yılı ve sonrasında ise küresel krizin etkileri hissedilmeye başlanmış, ihracat olanaklarının kısıtlanması, büyümenin gerçekleştirilmesi, ödemeler bilançosu açıklarının kapatılması ve 1999 yılında IMF ile yapılan stand-byanlaşması gibi makro ekonomik gelişmeler dış borç stokunda artışa neden olmuştur.

4.1. Türkiye'de 2000-2015 Dönemi İç ve Dış Borçlanma Tercih

Türkiye 1990'lı yıllarda yaşanan kamu finansman dengesizlikleri ve borç stok artışları karşısında IMF temelli programlar uygulamada yeterli başarı ile sonuçlanamamış ve 1999 sonrası iç ve dış borç stoklarındaki artış devam etmiştir.

Türkiye'nin kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı çerçevesinde uyguladığı kamu borçlanma politikası 2000 ve 2001 yıllarında ard arda gelen iki kriz ile birlikte bir anlamda çökmüş, IMF öncülüğünde 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamalı olarak kamuoyu ile paylaşılan güçlü ekonomiye geçiş programı uygulamaya konulmuştur.

Güçlü ekonomiye geçiş programı temel hedef olarak, kamu borçlanmasını sürdürülemez boyutlara taşıyan yapının değiştirilerek ekonominin yeniden yapılandırılmasına dayanmaktadır. Programın öngördüğü pek çok yasal ve kurumsal düzenlemelerden birisi borçlanma yasasının çıkarılmasıdır. Güçlü ekonomiye geçiş programı metni 46. Madde "borçlanma yasası" başlığı ile şu şekilde yer almaktadır;

"Bu kanun ile devlette şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir. Bugüne kadar başta bütçe kanunları olmak üzere değişik yasal metinlerle düzenlenen iç ve dış borçlanma ile devletin garanti verme sistemi tek bir kanunla düzenlenerek kamu borç yönetiminin sınırları belirlenmiş açık ve saydam kurallara bağlanacaktır. Ayrıca, borçlanma ve borç yönetimi politikası esnek, çabuk karar verebilen ve kararlarını çabuk uygulayabilen bir alt yapıya kavuşturulacaktır. Yapılan borçlanmalarla ve verilen garantilerle ilgili olarak her 3 ayda bir TBMM bilgilendirilecek ve borç yönetim raporu Meclise sunulacaktır".(GEGP, 2001: 18)

2002 yılı sonrası gerek kamu finansman dengeleri açısından gerekse kamu

borçlanmasının vade, iç-dış borçlanma tercihi, kamu-özel sektör borçlanması gibi nitelikleri açısından önemli dönüşümlerin yaşandığı bir süreçtir. Bu süreçte güçlü ekonomiye geçiş programının yapısal düzenlemelerinin rolü kuşkusuz yadsınamamakla birlikte farklı etkenlerin rolü de mevcuttur.

Tablo 12: İç Borçlar, İç Borç Stoku/GSYH ve KKBG/GSYH

YILLAR	İç Borçlar (Milyon TL)	İç Borç / GSYH (%)	KKBG/GSYH
2000	36.421	21,9	8,9
2001	122.157	50,9	12,1
2002	149.870	42.8	10,0
2003	194.387	42.7	7,3
2004	224.483	40.2	3,6
2005	244.782	37.7	-0,1
2006	251.470	33.2	-1,8
2007	255.310	30.3	0,1
2008	274.827	28.9	1,6
2009	330.005	34.6	5,0
2010	352.841	32.1	2,4
2011	368.778	28.4	0,1
2012	386.778	27.3	1,0
2013	403.007	25.7	0,5
2014	414.649	23.7	0,6

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

2000 ve 2001 krizlerinde kamunun borçlanma gereği %8,9'dan %12,1'e yükselerek 1990-2014 aralığındaki en üst değere ulaşmıştır. 2001 yılında iç borçlar 2000 yılına oranla çok ciddi bir artış göstermiş, 36.421 Milyon TL'den 122.157 Milyon TL'ye yükselmiştir. İç borç stokunun GSYH oranı ise 2001 yılında %50 üzerinde gerçekleşmiştir. Bu aşırı yükselişin nedeni kur sisteminin kriz nedeniyle bozularak iç borç anapara ve faizlerini çok kısa sürede yükseltmesidir.

Tablo 13. Dış Borçlar, Dış Borç Stoku/GSYH ve KKBG/GSYH

YILLAR	Dış Borçlar (Milyon TL)	Dış Borç / GSYH (%)	KKBG/GS YH
2000	27.216	16,3	8,9
2001	55.754	23,2	12,1
2002	92.796	26.5	10,0
2003	88.421	19.4	7,3
2004	92.046	16.5	3,6
2005	86.738	13.4	-0,1
2006	93.580	12.3	-1,8
2007	78.175	9.3	0,1
2008	105.494	11.1	1,6
2009	111.504	11.7	5,0
2010	120.720	11.0	2,4
2011	149.572	11.5	0,1
2012	145.657	10.3	1,0
2013	182.832	11.7	0,5
2014	197.483	11.3	0,6

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

1990'lı yıllar boyunca gerçekleştirilen ekonomik büyüme, ülke içi talep ve milli gelir artışları, bankacılık sektöründeki kredi genişlemeleri ile birlikte TL'nin değer kazanması ithalat açığını arttırarak cari işlemler açığına neden olmuş ve dış finansmana olan ihtiyaç artmıştır. Dış borç stoku bu dönemde 27.216 Milyon TL'den 55.754 Milyon TL'ye yükselmiştir. 1998 yılında dünyada yaşanan krizin yarattığı ihracat düşüşlerine paralel olarak büyümenin sağlanması ve bilanço açıklarını kapama hedefleri dış borçlanma artışına etkili

olmuştur. Dış borç artışının bir diğer unsuru 1999 yılında IMF ile yapılan standby anlaşması gereği iç borçların dış borçlarla ikamesi sürecidir. 2000 yılında dışarıya kaçan kısa vadeli sermayenin ikamesi, ödemeler bilançosu açığının kapatılması ve 2001 yılında MB'nın Hazine'ye avans vermesinin tamamen sıfırlanması dış borçlarda artış yaratmıştır.

2002 sonrası iç ve dış borç stokları brüt değerinde yaşanan artışlara karşın, GSYH'ya oranlarında düşüşler gözlenmiştir. Brüt iç borç stokunun GSYH'ya oranı 2002 yılında %44,3'dan 2014 yılında %25,4 düzeyine; brüt dış borç stokunun GSYH'ya oranı ise 2002 yılında %29,1'den 2014 yılında %11,8 düzeyine gerilemiştir. 2001 güçlü ekonomiye geçiş programının temel hedeflerinden olan kamu borç yükü kaynaklı faiz ödemelerinin düşürülmesi konusunda olumlu gelişmeler gözlenmiştir. Merkezi yönetim bütçesi faiz ödemelerinin GSYH'ya oranı 2002 yılında %14,8 seviyesinden 2014 yılına gelindiğinde % 2,9 seviyesine gerilemiştir. Benzer şekilde kamu borçlanma gereği 2002 yılında %10 seviyesinden 2014 yılında %1 seviyesine gerilemiştir. Faiz dışı fazla oranları ise 2002-2006 yılları arasında artış göstermesine karşın 2006 sonrası düşüşe geçmiştir. 2002 yılında %3,2 olan faiz dışı fazla 2005 yılında %4,8 ile en yüksek düzeye ulaşmış ve giderek azalmıştır.

Türkiye'de iç ve dış borç stokları 2002 sonrası artış göstermesine karşın borcun finansman yapısı, vade yapısı ve borçlanma araçlarının melinde bulunduranların dağılımında önemli dönüşümler yaşanmıştır. 1990'lı yılların ortasından itibaren dış borç ödeyicisi konumunda olan devlet bu borçların ödenmesi için iç borçlanmaya yönelmiştir. Kamu finansman dengeleri üzerinde ciddi olumsuzluklar yaratan bu durum 2000'li yılların ortasından itibaren değişim göstermeye başlamış, kamu iç borç stoku piyasaya dönmüştür. Kamu borç yükünü dış piyasalardan karşılama eğilimi içine girmiş, yabancı piyasalardan kur riskini üstlenerek borçlanma suretiyle kamu borcu finanse edilmiştir. (Koçak, 2009: 82)

Tablo 14. Brüt Dış Borç Stoku (Milyar \$)

YILLAR	Kamu Sektörü Dış Borç Stoku	TCMB Dış Borç Stoku	Özel Sektör Dış Borç Stoku	Toplam Brüt Dış Borç Stoku
2002	64,5	22,0	43,1	129,6
2003	70,8	24,4	48,9	144,2
2004	75,7	21,4	64,1	161,1
2005	70,4	15,4	84,9	170,8
2006	71,6	15,7	120,8	208,1
2007	73,5	15,8	160,7	250,0
2008	78,3	14,1	188,6	281,0
2009	83,5	13,2	172,3	269,0
2010	89,1	11,6	191,4	292,1
2011	94,3	9,3	200,3	303,9
2012	104,0	7,1	227,9	339,0
2013	115,9	5,2	268,0	389,1
2014	117,7	2,5	282,5	402,7

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

14

Tablo 14. Türkiye'nin 2002 sonrası dış borç gelişimini ve gelişimdeki kamu-özel sektör paylarını göstermektedir. Toplam dış borç stoku içinde 2005 yılına kadar kamu kesimi borcu özel sektör kesimi borcundan fazla iken 2005 yılı ve sonrasında özel sektör payı kamu borcunu geçmeye başlamıştır. 2002 yılında 43,1 milyar \$ olan özel sektör dış borçlanması 2014 yılı itibariyle 282,5 milyar \$ seviyesine yükselmiştir. Kamu sektörü dış borçlanması ise 2002 yılında 64,5 milyar \$ iken 2014 yılında 117,7 milyar \$ seviyesine çıkmıştır. 2005 sonrası özel kesim dış borçlarının artış eğilimine girmesinin temelinde yurt içi faiz oranlarının yüksekliğinden dolayı yurt içinden düşük maliyetli kaynak bulamayan özel kesimin daha düşük faiz oranları nedeniyle yurt dışından finansman sağlama eğilimi yatmaktadır.(Şimşek ve Altay, 2008: 20)Türkiye'nin dış borç stokundaki artışın analizinde ödemeler bilançosu açığının incelenmesi aydınlatıcı olmaktadır. 2002-2004 aralığında cari açık ana nedeni kamu kesimi borçlanma gereği iken 2005 sonrası hem miktar olarak artmış hem özel sektör ağırlıklı bir yapıya dönüşmüştür.

Ödemeler bilançosu verilerine göre 2003 sonrası Türkiye'ye gelen 170.6 milyar dolarlık finansal sermayenin sadece 51.3 milyar dolarlık kısmı net doğrudan yabancı yatırım sermayesi niteliğindedir. Türkiye'ye gelen finansal sermayenin %70'lik kısmı "diğer finansal yatırımlar" kaleminde yer alan bankacılık kesiminin yurtdışı kredileri, şirketler kesiminin dış borçlanması gibi spekülative ve borç arttırıcı unsurlardan oluşmaktadır. Özel kesim borçlanması tasarruf-yatırım açığı amaçlı gerçekleşmemekte, finans dışı reel sektörler üzerinden gerçekleşmektedir. Şirketlerin düşük kurdan faydalanarak risk alma eğilimine girmeleri dış borçlarının hızla artışına neden olmuştur. Söz konusu durumun en tehlikeli muhtemel sonucu ise, reel sektörün ihtiyaç duyduğu finansmanı spekülative ve borç arttırıcı öğelerle karşılaşmasının dış şok ve krizlere karşı kırılganlıklarının artmasına neden olmasıdır nitekim 2008 krizi birinci derecede bankacılık kesimini değil reel sektörü etkilemiştir. (Yeldan, 2009: 3-9)

Tablo 15:Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı (Milyar TL)

Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Yurt İçi Yerleşikler	224,0	241,7	236,2	243,1	269,4	334,5	344,6	326,8	336,2	331,3	360,4
Bankacılık Kesimi	108,2	126,8	134,2	145,1	164,8	232,1	247,6	223,8	221,1	211,6	217,8
Kamu Bankaları	61,6	63,8	66,1	65,6	78,1	98,5	101,2	94,9	89,0	88,2	87,6
Özel Bankalar	43,1	57,1	58,7	65,8	70,1	112,9	120,9	102,3	104,7	96,0	101,6
Yabancı Bankalar	2,5	4,1	7,9	11,5	14,7	17,8	21,6	22,4	22,3	23,6	24,6
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	1,1	1,8	1,5	2,3	2,0	2,9	3,9	4,3	5,0	3,8	4,0
Banka Dışı Kesim	97,4	96,5	83,2	81,1	90,9	93,9	89,1	95,2	106,7	110,7	133,4
Gerçek Kişiler	34,8	28,3	24,1	16,5	16,4	10,6	6,1	6,3	2,9	3,7	2,0
Tüzel Kişiler	45,8	46,7	49,5	51,9	59,6	67,7	67,0	74,1	86,8	87,2	107,7
Menkul Kıymet Yatırım Fonları	16,7	21,6	9,6	12,7	14,9	15,5	16,0	14,9	17,0	19,8	23,7
Yurt Dışı Yerleşikler	17,2	27,8	37,2	37,5	31,1	31,4	49,2	68,2	101,6	90,9	100,5
TCMB											
Toplam	241,2	269,5	273,4	280,7	300,5	365,9	393,8	395,0	437,9	422,2	461,0

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

Tablo 15. merkezi yönetim borç stokunun alıcılar arasındaki dağılımını göstermektedir. 2003 yılı sonrası özel sektör borçlanmasındaki artış, kamu borç stokundaki alıcı dağılım profilinde de değişime yol açmıştır. 2004 yılı itibarıyla özel bankalar 43,1 milyar TL'lik alıcı konumunda iken 2014 yılına gelindiğinde bu rakam iki kattan fazla bir artışla 101,6 milyar TL olmuştur. Benzer artış yabancı bankalarda da görülmektedir. 2004 yılında 2,5 milyar TL borç alıcısı olan yabancı bankalar 2014 yılına gelindiğinde 24,6 milyar TL alıcısı konumuna

geçmiştir. Borç stokunu elinde bulunduranlar içerisinde en hızlı yükselişlerden birisi yurt dışı yerleşikler kaleminde. 2004 yılında 17,2 milyar TL'lik borç alıcısı olan yurt dışı yerleşikler 2014 yılına gelindiğinde 100,5 milyar TL bulundurmaktadır. Mevcut tablo, kamu borç stokunun dağılımında kamu kesiminin ağırlığının 2004 sonrası ciddi bir düşüşe geçtiğini, yabancı sermaye kaynaklı özel sektörün ise artışta olduğunu göstermektedir.

Tablo 16. Borç Stokunun Enstrüman Yapısına Göre Dağılımı

Yıllar	Milyar TL															
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Toplam	63,6	177,9	242,7	282,8	316,5	331,5	345,1	333,5	380,3	441,5	473,6	518,4	532,2	585,8	612,0	
İÇ BORÇ STOKU	36,4	122,2	149,9	194,4	224,5	244,8	251,5	255,3	274,8	330,0	352,8	368,8	386,5	403,0	414,6	
Hazine Bonosu	2,1	20,0	37,0	25,4	30,3	17,8	9,6	6,1	14,0	14,0	9,5	0,0	3,7	0,0	0,0	
Devlet Tahvili	34,4	102,1	112,8	169,0	194,2	227,0	241,9	249,2	260,8	316,0	343,3	368,8	382,9	403,0	414,6	
DIŞ BORÇ STOKU	27,2	55,8	92,8	88,4	92,0	86,7	93,6	78,2	105,5	111,5	120,7	149,6	145,7	182,8	197,5	
Uluslararası Tahvil	14,0	28,9	37,7	37,4	39,9	42,3	51,1	45,1	58,8	61,6	68,3	87,9	91,3	118,8	134,9	
Kredi	13,2	26,8	55,1	51,1	52,1	44,4	42,5	33,1	46,7	49,9	52,4	61,7	54,4	64,0	62,6	

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

Tablo 16. 2000 sonrası merkezi yönetim borç stokunun enstrüman yapısına göre dağılımını göstermektedir. 2000 yılından sonra gerek iç borç stokunda gerekse dış borç stokunda

tahvillerin payı on kata yakın bir artış göstermiş, buna karşın iç borçlanmada hazine bonoları 2012 yılından sonra sıfırlanmış, dış borçlarda ise yabancı kredilerdeki artış tahvillerle karşılaştırıldığında oldukça düşük

seyretmiştir. Uluslararası tahvil artışı 2000 yılında 14 milyar TL'den 2014 yılına gelindiğinde 134,9 milyar TL'ye yükselmiştir. Krediler ise 13,2 milyar TL'den 62,6 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu farklılaşmada, dış borçlanmanın uluslararası kuruluşlardan alınan krediler çerçevesinden uzaklaşarak dış piyasalardan finanse edilmesinin rolü büyüktür.

5.TÜRKİYE'DE İÇ VE DIŞ BORÇLAMA VE KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİNİN KORELASYON ANALİZİ

Türkiye'de 1990 sonrası dönemde kamu finansman dengelerindeki gelişmeler ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen iç ve dış borçlanma tercihleri belirli neden-sonuç ilişkileri çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kamu kesimi borçlanma gereği, iç borç stoku ve dış borç stokundaki değişimler ve bu değişimlerin

karşılıklı etkileşiminin istatistiksel tespitinde korelasyon matrisi kullanılabilir.

1990-2014 dönemi kamu finansmanı ve borçlanmanın yapısı açısından değerlendirildiğinde iki ana kısma ayrılabilir. 1990-1999 döneminde tercih edilen kamu finansman ve harcama politikaları, borçlanma tercihleri ile 1999-2014 dönemi uygulamaları ciddi farklılıklar içermektedir. Değişkenler arasındaki tutarlılığın sağlanması açısından korelasyon analizi iki ana dönem bazında yapılmıştır.

5.1. 1990-1999 Dönemi İç ve Dış Borçlanma Stoku ve Kamu Finansmanı Korelasyonunun Ölçümü

1990-1999 yılları zaman aralığında, pearsonkorelasyon matrisinde ilgili verilerin kullanımı ile elde edilen sonuçlar aşağıda belirtilmiştir.

Pearson Korelasyonu

		IB	DB	BG
IB	Pearson's r	—	0.181	0.591
	p-value	—	0.616	0.072
DB	Pearson's r		—	-0.334
	p-value		—	0.346
BG	Pearson's r			—
	p-value			—

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

1990-1999 yıllarına ait verilerin korelasyon matrisi incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır;

Pearson korelasyon katsayısı iç borç-dış borç arasındaki korelasyonun 0.181 olduğunu göstermektedir. Bu değer bize göstermektedir ki iç borçla dış borç arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Aynı döneme ilişkin iç borç ve borçlanma gereksinimi arasındaki pearsonkorelasyon katsayısı 0.591 olarak hesaplanmıştır. Burada iç borç ile borçlanma gereksinimi arasında orta düzey bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir ancak bu ilişki %95 güven düzeyinde (p=0.072>0.05) anlamlı değildir. %90 güven düzeyinde

değerlendirildiğinde (p=0.072<0.10) istatistiksel olarak bu ilişki anlamlıdır. Aynı korelasyon matrisi incelendiğinde dış borç ile borçlanma gereksinimi arasındaki korelasyon katsayısının -0.334 olduğu hesaplanmıştır. Bu katsayı değeri bize dış borç ile borçlanma gereksinimi arasında negatif yönlü zayıf bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Ancak %95 güven aralığında (p=0.346>0.05) hesaplanan korelasyon katsayısı istatistiksel olarak anlamlı değildir.

Pearson çoklu korelasyon analizi 1990-1999 yılları arasında iç ve dış borçlanma tercihi ile uyumlu istatistiksel sonuçlar vermektedir. Bu dönemde Türkiye'de iç borçlanmaya yoğun olarak başvurulmuş ve kamu kesimi borçlanma

gereği kamu harcamalarındaki etkin olmayan artışların yanı sıra iç borç faiz artışından kaynaklanmıştır. Korelasyon matrisinde iç borç ile kamu kesimi borçlanma gereği arasında orta düzeyli anlamlı bir ilişki (0.591 düzeyinde) gözlenmektedir. Dış borçlanmanın tercih edilmediği kanısına vardığımız bu dönem aralığında, dış borç ve kamu kesimi borçlanma gereği arasında negatif yönlü ve

zayıf (-0.334) bir korelasyon ilişkisi tespit edilmiştir.

5.2. 2000-2014 Dönemi İç ve Dış Borçlanma Stoku ve Kamu Finansmanı Korelasyonunun Ölçümü

2000-2014 yılları zaman aralığında, pearson korelasyon matrisinde ilgili verilerin kullanımı ile elde edilen sonuçlar aşağıda belirtilmiştir.

Pearson Korelasyonu

		IB	DB	BG
IB	Pearson's r	—	0.736 **	0.570 *
	p-value	—	0.002	0.027
DB	Pearson's r	—	—	0.855 ***
	p-value	—	—	< .001
BG	Pearson's r	—	—	—
	p-value	—	—	—

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

Pearson korelasyon katsayısı iç borç –dış borç için arasındaki korelasyon 0.736'dır. Bu değer bize göstermektedir ki iç borçla dış borç arasında istatistiksel olarak %95 güven düzeyinde (p=0.002<0.05) anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Aynı döneme ilişkin iç borç ve borçlanma gereksinimi arasındaki pearson korelasyon katsayısı 0.570 olarak hesaplanmıştır. Burada iç borç ile borçlanma gereksinimi arasında orta düzey pozitif bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir. Aynı zamanda bu ilişki %95 güven düzeyinde (p=0.027<0.05) istatistiksel olarak anlamlıdır. Aynı korelasyon matrisi incelendiğinde dış borç ile borçlanma gereksinimi arasındaki korelasyon katsayısının 0.855 olarak hesaplanmıştır. Bu katsayı değeri bize dış borç ile borçlanma gereksinimi arasında pozitif yönlü çok kuvvetli bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Yani %95 güven düzeyinde (p=0.001<0.05) hesaplanan korelasyon katsayısı istatistiksel olarak anlamlıdır.

Pearson çoklu korelasyon analizi 2000-2014 yılları arasında iç ve dış borçlanma tercihi ile uyumlu istatistiksel sonuçlar vermektedir. Bu

dönemde Türkiye'de gerek iç borç gerekse dış borç stoklarındaki genel bir artışa karşın borçlanma tercihi dış borç ağırlıklı bir nitelik kazanmıştır. Dış borçlardaki artış ise büyük ölçüde özel sektör dış borçlanmasından kaynaklanmıştır. Korelasyon analizinde iç borç ve kamu borçlanma gereksinimi arasında orta düzey bir ilişki ve anlamlılık (0.570) mevcut iken dış borçlanma ve kamu kesimi borçlanma gereği arasında pozitif ve oldukça kuvvetli (0.855) düzeyinde bir korelasyon tespit edilmiştir.

SONUÇ

Devlet borçlanması günümüzde olağanüstü durumlarda başvurulan bir uygulama olmaktan çıkmış, kamu gelirleri ve kamu harcamaları gibi olağan bir maliye politikası aracı haline almıştır. Günümüzde gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülkeler farklı nedenlerle iç ve dış borçlanmaya başvurmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkeler genellikle kalkınmanın finansmanı amacıyla dış borçlanmaya başvurmakta, gelişmiş ülkeler ise geçici açıkların kapatılması ya da yüklü finansman gerektiren yatırımları

gerçekleştirme amacını gütmektedirler. 1980'li yıllardan itibaren dünya ekonomilerinde neo-liberal politikaların uygulanmaya başlaması ve özellikle 1990'lı yıllardan itibaren hız kazanan küreselleşme süreciyle birlikte ekonomi politikalarındaki dönüşüm bir kamu finansman aracı olarak borçlanmaya daha sık başvurulması sonucunu doğurmuştur.

1990'lı yıllar Türkiye'nin kamu finansman dengeleri ve borç birikimi açısından en ağır dönemi olmuştur. Kamu kesimi açıklarının hızla artışı ve dış borçların iç borçlarla ödenmesine doğrultusunda yürütülen borçlanma politikası ile birlikte kamu iç borçlarında önlenemez bir yükseliş yaşanmıştır. Kamu mali disiplinin sağlanamaması, kamu sektörünün verimsizliği, siyasi istikrarsızlıklar vb. nedenlerle kamu kesimi açıkları artmış, kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışın kısa vadeli yüksek faizli iç borçlanma ile finanse edilmesi ile birlikte bir kısır döngü sürecine girilmiştir. Yurtiçinde yeterince gelişmemiş olan sermaye piyasalarında kamunun fon bulma arayışı ile birlikte özellikle bankacılık kesiminin fonlarını kamu iç borçlanma kağıtlarına aktarması ise ekonomide özel sektör yatırımlarının dışlanmasına neden olmuş, (crowdingout), reel yatırımlar ve ekonomik büyüme olumsuz etkilenmiştir. Yine bu dönemde, yüksek faizli kamu borç senetleri kısa vadeli yabancı sermaye girişlerini hızlandırmış ve cari açık yükselmiştir.

1999 yılına gelindiğinde kamu finansman dengelerinin düzenlenmesine ve iç borcun dış borca dönüşümüne yönelik kur çapasına dayalı enflasyonu düşürme programı uygulanmaya konulmuş fakat 2000 ve 2001 yıllarında ard arda gelen iki kriz ile birlikte başarısızlığa uğramıştır. 2001 krizini müteakiben uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ile kamu kesimi açıklarının hızlı ve kalıcı olarak düşürülmesi amacıyla faiz dışı fazla hedefi temel alınmış, bu hedefin yanı sıra bankacılık, sosyal güvenlik, tarım ve kamu mali yönetimi alanlarında yapısal reformlar belirlenmiştir. 2002 yılında işbaşına gelen yeni hükümet ekonomik programı güçlendirerek bir acil eylem planı sunmuş ve uygulamaya koymuştur.

2002-2005 döneminde ekonomide ve kamu finansman dengelerinde olumlu gelişmeler gözlenmektedir. Örtük enflasyon hedeflemesine dayalı para politikasını uygulandığı bu dönemde enflasyon hedefleri tutturulmuş, finansal piyasaların derinliği artırılmış, kamu borç stokunun sürdürülebilirliği ve kamu mali disiplininin

sürekliliğine ilişkin endişeler ortadan kalkmıştır. Bu dönemin verileri incelendiğinde ekonomik büyümenin yükseldiği, kamu kesimi borçlanma gereği, iç ve dış borç stoklarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının düştüğü bir dönem karşımıza çıkmaktadır.

2006 yılından itibaren ise küresel krizin etkileri hissedilmeye başlamıştır. 2007 küresel krizinde Türkiye kamu mali kesimi 2001 krizi alınan önlemler ve yapısal düzenlemeler sonucu nispeten dirençli durmasına karşın reel sektör etkilenmiş, iç ve dış talepteki daralmalara bağlı olarak üretim, ihracat, işsizlikte olumsuz göstergeler söz konusu olmuştur. Bu dönemde vergi indirimleri ve yatırım teşvikleri temelli mali canlandırma paketleri uygulanmaya konulmuştur. Kamu kesimi borçlanma gereği, iç ve dış borç stoklarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı, gayri safi milli hasıla (büyüme) verileri incelendiğinde 2006-2010 yıllarını kapsayan olumsuzluk süreci 2010 sonrası dönemde toparlanma sürecine girmiştir.

Ekonominin genelinde ve kamu finansman dengelerinde söz konusu gelişmeler yaşanırken kamu iç ve dış borçlanma tercihinde iç borçlardan dış borçlara yönelme ve bu yönelişin kamudan özel kesime doğru kayması söz konusu olmuştur. Kamu iç borçlanmasında kamunun kamuya olan borcu giderek azalmış, piyasaya olan borcu ise artmıştır. Bu durum özel sektörün elindeki fonları kamu kesiminde değerlendirmeyi tercih ettiği anlamına gelmektedir. 2000 yılından günümüze merkezi yönetim borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımında, kamu bankalarının (kamu kesiminin) payı çok cüzi bir artış göstermesine karşın, ağırlıklı artış yurt dışı yerleşikler, yabancı bankalar ve özel bankalar kalemlerinde görülmektedir. Bu şekilde bir dönüşüm Türkiye'nin dış dünyaya sunduğu yüksek reel faiz getirisinden kaynaklanmaktadır. Yabancı finansal sermayenin yüksek faiz getirisiyle uyarılarak ülkeye girişi dövizin değerini düşürmekte ve ithalat artışına yol açmaktadır nitekim Türkiye'nin cari açığı 2000 sonrası dönemde ciddi bir artış göstermiştir.

2000'li yılların başından itibaren Türkiye'nin toplam dış borç stoku içerisinde özel kesimin payı giderek artmış, 2005 yılından sonra ise özel sektörün dış borç stokundaki payı kamunun payını geçmiştir. Dış borçlanma enstrümanları içerisinde uluslararası resmi kurumlardan alınan kredilerin payı azalmış, tahvil vb. kısa vadeli borçlanma araçlarının payı artmıştır. Dış borç artışlarının temelinde cari işlemler açığının artışı yer almış ve 2003

sonrası dönemde cari açığın en belirgin nedeni özel sektör borçlanması olmuştur. Özel sektör borçlarındaki söz konusu artışın nedeni ise özel sektör yatırımlarının hızlı artışı değil uygulanan düşük kur politikaları sonucu özel tasarrufların gerilemesidir. Özel sektörün dış borçlanmasının nitelik olarak finans dışı sektörlerden spekülative sermaye girişleri şeklinde oluşu ise küresel kriz ve şoklara karşı kırılğan bir ekonomik yapı oluşturmaktadır.

Türkiye'nin 1990-2015 dönemi kamu borçlanma gereği ile iç ve dış borçlanma tutarları arasındaki korelasyon istatistiksel olarak da izlenen politikaların 1990-1999 döneminde iç borçlanma ağırlıklı, 2000 sonrası yıllarda ise dış borçlanma yönlü geliştiğini göstermektedir. İstatistiksel olarak iç ve dış borçlanma arasında anlamlı bir ilişki bulunmamasına karşın, kamu kesimi borçlanma gereği ile iç ve dış borçlanma ilişkileri anlamlılık ifade etmektedir. 2000-2014 döneminde Türkiye'de gerek iç borç gerekse dış borç stoklarındaki genel bir artışa karşın borçlanma tercihi dış borç ağırlıklı bir

nitelik kazanmıştır. Dış borçlardaki artış ise büyük ölçüde özel sektör dış borçlanmasından kaynaklanmıştır. Korelasyon analizinde iç borç ve kamu borçlanma gereksinimi arasında orta düzey bir ilişki ve anlamlılık (0.570) mevcut iken dış borçlanma ve kamu kesimi borçlanma gereği arasında pozitif ve oldukça kuvvetli (0.855) düzeyinde bir korelasyon tespit edilmiştir.

Kamu borçlanmasında söz konusu dış piyasalara yöneliş ve bu yönelişin özel sektör ağırlıklı oluşu ekonomiyi spekülative sermaye akımlarına bağımlı hale getirmekte, küresel krizler karşısındaki kırılğanlığı arttırmakta, reel üretici konumundan ithalatçı konuma sürüklemektedir. 1990'lı yıllardaki kamu mali disiplinsizliğinin yenilenmediği bir yapıda kamudan kamuya iç borçlanma tercihinin dönüş ekonominin daha sağlıklı bir kamu finansman yapısına sahip olmasını sağlayacaktır nitelikte derin bir küresel kriz ortamında zorunlu kamulaştırma ihtimali söz konusudur.

KAYNAKÇA

Akdoğan A. 2011. *Kamu Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Bakkal S. ve Gürdal T. 2007. İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri, *Akademik İncelemeler*, 2(2), 148-173

Bayraktar, C. 2011. Türkiye'de İç Borçlanmanın Yapısı: 1980-2010 Dönemi, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(1), 1-14

Bayrak M ve Kanca, Osman C. 2013, Türkiye'de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri, *İ.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:48, 91-11

Çoban, O.vd. 2008. Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 245-257

Draksaitte vd. 2015. Selection of GovernmentDebt Evaluation MethodsBased on theConcept of Sustainability of theDebt, *Procedia, SocialandBehavioralSciences*, 213, 474-480

Egeli H ve Özen A. 2010. *Teori ve Uygulamada Bütçe Politikası*, İzmir: Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım

Eker, A. vd. *Maliye Politikası*, İzmir: Birleşik Matbaacılık

Erdem, M. *Devlet Borçları*, Bursa: Ekin Yayınevi

Eser L. ve Birinci N. 2014. İç ve Dış Borç Tercihini Etkileyen Faktörler, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(23), 31-51

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, [http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+\(1\).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6](http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+(1).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6) (13.09.2016)

Güngör G. ve Aydın A. 2011. Küreselleşmenin Türk Vergi Politikaları Üzerine Etkisinin 1980 Sonrası Analizi, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(2), 69-78

Holtfrerich vd. 2016. GovernmentDebt: Causes, EffectsandLimits, *GermanNational Academy of SciencesLeopoldina*, Berlin, 1-76

Kara, M. 2016. Türkiye'de Cari Açık Sorunu ve Nedenleri, *Dicle Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(10), 51-75

Koçak, A. 2009. Küresel Dönemde Türkiye'nin Borç Yapısındaki Dönüşüm, *Maliye Dergisi*, 157, 65-84

Neck R. ve Sturm J.E, 2008. *Sustainability of PublicDebt*, Massachusetts: MIT Press

Panizza, U. 2008. Domestic and External Public Debt in Developing Countries, *United Nations Conference on Trade and Development*, No: 188, 1-17

Şimşek, Hayal A. ve Altay, A. 2008. Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi, http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_528.pdf (29.05.2016) , 11-23

Şamiloğlu, F. 2001. Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme, http://www.academia.edu/425493/T%C3%BCrkiyenin_G%C3%BC%C3%A7l%C3%BC_Ekonomiye_Ge%C3%A7i%C5%9F_Program%C4%B1_%C3%9Czerine_Bir_De%C4%9Ferlendirme (18.04.2016)

TDK. 2005. *Türkçe Sözlük*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları

Uçak, S. 2006, Dış Borçlar, Gelişmekte Olan Ülke Deneyimleri ve Türkiye, *Üniversite ve Toplum Dergisi*, 6(4), 1-14

Uluatam, Ö. 2003. *Kamu Maliyesi*, Ankara: İmaj Yayınevi.

Ulusoy, A. 2016. *Devlet Borçlanması*, Trabzon: 9. Baskı, Umuttepe Yayınları

Yeldan, E. 2009. Türkiye Ekonomisi'nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri, http://repository.bilkent.edu.tr/bitstream/handle/11693/460/IzmirEkonomi2009_CariAcik_Yeldan.pdf?sequence=1&isAllowed=y (13.09.2016), 1-12