info@arikankitap.com
www.arikankitap.com
9 789944 322775
www.ikincisayfa.com
ikincisayfa@ikincisayfa.com

GÜLAY AKGÜL YILMAZ
AHMET YILMAZ

TÜRKİYE'DE BORÇ SARMALI ve MAKRO EKONOMİK İSTİKRAR

ARIKAN

Yrd. Doç. Dr.
GÜLAY AKGÜL YILMAZ

Yrd. Doç. Dr.
AHMET YILMAZ

TÜRKİYE'DE BORÇ SARMALI ve MAKRO EKONOMİK İSTİKRAR

ARIKAN

Yrd. Doç. Dr.
GÜLAY AKGÜL YILMAZ

Yrd. Doç. Dr.
AHMET YILMAZ

TÜRKİYE'DE BORÇ SARMALI ve MAKRO EKONOMİK İSTİKRAR



© Yrd. Doç. Dr. Gülay Akgül Yılmaz / Yrd. Doç. Dr. Ahmet Yılmaz - 2007

Kitabın Adı : Türkiye'de Borç Sarmalı ve Makro Ekonomik İstikrar
Kitabın Yazarı : Yrd. Doç. Dr. Gülay Akgül Yılmaz
Yrd. Doç. Dr. Ahmet Yılmaz
Kapak Tasarım : Gönül Eray
Sayfa Düzeni : Nadiye Yalçın
İç Baskı - Cilt : Yaylacık Matbaası
Litros Yolu Fatih Sanayi Sitesi No: 12/197-203
Kapak Baskı : Doruk Ofset: (0212) 513 76 44
Yayın No : 173
İşletme-Ekonomi D.: 22
Üretim : Şubat 2007
Kağıt : 80 gr. 1. Hamur
Cilt : Amerikan Cilt - Sıcak Tutkal
ISBN : 9944-322-77-5

Copyright© birinci basısının Türkiye'deki yayın hakları ARIKAN Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.'ne aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve paragrafı kısmen veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile veya başka herhangi bir şekilde çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan iktibaslar yapılamaz. Normal ve kanunî iktibaslarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

ARIKAN BASIM YAYIM DAĞITIM LTD. ŞTİ.
Çatal Çeşme Sokak Fırat Han No: 30 Kat: 1
Cağaloğlu - İSTANBUL
Tel: (0212) 520 28 11 - 520 28 12 - 511 16 81
519 70 44 Fax: (0212) 519 37 55

DENİZLİ ŞUBESİ
Değirmenönü Mah. Kıbrıs Şehitleri Cad. No: 11
DENİZLİ - TÜRKİYE
Tel: (0258) 242 12 15 Fax: (0258) 242 36 32

online satış: www.arikankitap.com • info@arikankitap.com
www.ikincisayfa.com • ikincisayfa@ikincisayfa.com

Yarkın'a

Sağlıklı, mutlu ve başarılı
bir ömür dileğiyle...

ÖNSÖZ

Türkiye ekonomisinde borçlanma, Cumhuriyet tarihi boyunca her dönemde ülkenin başlıca sorunları arasında yer almıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında Osmanlı'dan devralınan borçların ödenmesi ekonomi üzerinde yük oluştururken, ülke, İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte, ekonominin döviz üretemeyen bir yapıda olması nedeniyle, ithalatın ve kamu kesiminin finansmanında yaşanan sorunlara bağlı olarak, 1950'ler ve 1970'lerin sonunda dış borçlar ve finansman ihtiyacının ana nedenler arasında yer aldığı bunalımlara sürüklenmiştir. 1980 sonrası süreçte ise gerek kamu kesiminin tasarruf açığı ve finansman ihtiyacı, gerekse özel kesimin tasarruf yetersizliğine bağlı olarak başvurulan iç ve dış borçlanma neticesinde ekonominin toplam borçları çığ gibi büyüyerek daha önce görülmemiş düzeylere ulaşmıştır. Söz konusu borç sarmalı ve onun ana belirleyicileri arasında yer aldığı makro ekonomik istikrarsızlıklar sonucunda, ekonomi 2001 yılında, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonrasında hiç görülmemiş derinlikte bir krize sürüklenmiştir. Kriz sonrası dönemde ise kamu kesimi borçlanma temposunda bir yavaşlama eğilimi dikkat çekmekle birlikte, bu kere de hanehalkı ve şirketler kesiminin borçlanma eğiliminde, gelişmekte olan ülkelerde söz konusu süreçteki eğilimler dikka-

e alındığında sıra dışı sayılabilecek bir artış gözlenmektedir. Günümüzde ekonominin borçlanma ve finansman sorunu, makro ekonomik istikrar içinde sürdürülebilir yüksek büyüme ızlarının sağlanabilmesi hedefi açısından bünyesinde tehditler arındıran kritik unsurlar arasında yer almaya devam etmekte-dir.

Bu çalışma, uzun bir geçmişi olan Türkiye'nin borçlanma sorununun tarihsel gelişiminden ziyade, 24 Ocak 1980 sonra-sının siyasal tercihleri altında özellikle iç borçlanmanın Cumhu-riyet Döneminde görülmemiş düzeylere ulaşmasıyla ekonomi-nin ağır borç yükü altında kaldığı yakın döneme odaklanmıştır. Çalışmada, 1980 sonrasında Türkiye'de borçlanmanın gelişimi, nedenleri, yapısal analizi, iç ve dış borçlanmanın iktisadi ve ma-i etkileri analiz edilmektedir. Ayrıca ülkenin başlıca borçlanma göstergeleri açısından uluslararası karşılaştırmalı konumu ve borç sorununun ağırlaşmasıyla birlikte bu sorunun çözümüne yönelik olarak uluslararası finans kuruluşlarının telkinleri ile gündeme getirilen ve "alternatifsiz" borç yönetimi politikaları olarak kamuoyuna sunularak uygulanan iktisadi-mali politikala-rın etkinliği irdelenmektedir. Diğer taraftan çalışmada, kamu kesimi borçlanma temposunun yavaşlaması ve borçların çevri-lebilmesi bakımından işlevsel olmakla birlikte, Türkiye'nin borç-larını azaltarak, orta vadede ılımlı borç yüküne sahip bir ekono-mi haline getirilmesi bakımından etkinliği belirsiz olan mevcut borç yönetimi politikalarına alternatif olabilecek iktisadi ve ma-politikaların geliştirilmesine zemin hazırlayabilecek ip uçları araştırılmaktadır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasındaki teşvik ve destekleri do-layısıyla Prof. Dr. Suat Oktar ve Prof. Dr. M. Emin Arat ile

metni okuyarak önerileriyle çalışmanın son hali almasında kat-kıları olan Prof. Dr. Ayşegül Mutlu'ya ne kadar teşekkür etsek azdır. Ayrıca, baskı öncesinde tashihleri kısa zamanda büyük bir özenle yapan Araş. Gör. Begüm Kösemen ve Arş.Gör. Gül-şen Gedik'e ve çalışmayı yayımlayan Arıkan Yayınevi sahip ve çalışanlarına teşekkür ederiz.

Çalışmanın ilgililere yararlı olması dileğiyle...

Çekmeköy, 2007

Gülay Akgül YILMAZ & Ahmet YILMAZ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ V
GİRİŞ 1

1. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BORÇLANMA:
GELİŞİMİ ve YAPISAL ANALİZİ

1. Türkiye'de Kamu Borçlanması 10
1.1. Kamu Borçlanmasının Nedenleri. 10
1.1.1. Kamu Kesimi Bütçe Açıkları. 11
1.1.1.1. Konsolide Bütçe Açıkları 13
1.1.1.2. Yerel Yönetim Açıkları 20
1.1.1.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Açıkları. 25
1.1.1.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları. 31
1.1.1.5. Bütçe Dışı Fon Açıkları 42
1.1.1.6. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği 44

1.1.2. Borçlanmanın Vergilemeye Tercih Edilmesi 51
1.1.3. Kamu Yatırım Projelerinin Finansmanı . . 53
1.2. Kamu İç Borçlanması 56
1.2.1. Kamu İç Borç Stokunun Gelişimi 57
1.2.2. Kamu İç Borç Stokunun Yapısal Analizi 68
1.2.2.1. Borçlular Bakımından 68
1.2.2.1.1. Merkezi Yönetim ve Diğer Kamu Kesimi 68
1.2.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları . . . 71
1.2.2.2. Borçlanma Araçları Bakımından 74
1.2.2.3. Vade Bakımından 84
1.2.2.4. Getirisi Bakımından 88
1.2.2.5. Alıcıları Bakımından 95
1.3. Kamu Dış Borçlanması 100
1.3.1. Kamu Dış Borç Stokunun Gelişimi . . . 100
1.4. Toplam Kamu Borç Stoku 102
1.5. Kamu Net Borç Stoku 103

1.6. 2006 Yılı İtibarıyla Merkezi Yönetim Borçları 107
2. Türkiye'de Dış Borçlanma 109
2.1. Dış Borç Stokunun Gelişimi 109
2.2. Dış Borç Stokunun Artış Sebepleri 112
2.3. Dış Borç Stokunun Yapısal Analizi 118
2.3.1. Kesimler İtibarıyla Dış Borç Stoku 119
2.3.2. Alacaklılar Bakımından 125
2.3.3. Vade Bakımından 128
2.3.4. Dış Borç Stokunun Döviz Kompozisyonu 136
2.4. Dış Borçlanmada Hazine Garantörlüğü 138
2.5. Dış Borç Servisinin Gelişimi 141
2.6. IMF' ye Borç Servisi ve IMF'den Borç Kullanımı 144
3. Özel Borçlanma: Hanehalkı ve Firmaların Borçlanma Eğilimleri 148
3.1. 2001 Krizi Sonrası Süreçte Hanehalkı Borçları 149
3.2. 2001 Krizi Sonrası Süreçte Şirketler Kesimi Borçları 156

2. BÖLÜM

BAŞLICA BORÇLANMA GÖSTERGELERİ AÇISINDAN OECD ÜLKELERİ, GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER VE TÜRKİYE

2.1 OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Merkezi Hükümet Borçları 164

2.2 Gelişmekte Olan Ülkeler ile Türkiye'de Borç Yükü ve Servisi 167

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BORÇLANMANIN MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ

3.1. Ağır Borç Yükü Altında Türkiye'nin Makro Ekonomik Performansı 188

3.2. Yüksek Faiz Dışı Fazla Politikası Altında Türkiye'nin Borç Dinamikleri 207

4. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VERGİ TÜRLERİ İTİBARIYLA KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ

4.1. Gelir Vergileri ve Hasılatının Artırılma Olanağı 220

4.2. Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler ve Hasılatının Artırılma Olanağı 226

4.3. Servet Vergileri ve Hasılatının Artırılma Olanağı . . . 229

5. BÖLÜM

OECD VE AB ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE'DE VERGİ TÜRLERİNE GÖRE VERGİ HASILATININ GELİŞİMİ

5.1. Gelir Vergileri 240

5.2. Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler 244

5.3. Servet Üzerinden Alınan Vergiler 249

TABLOLAR

Tablo 1- Konsolide Bütçe Gelir ve Giderleri ile Gelir Gider Farkının GSMH'ye Oranı (1975-2005) (%) 14

Tablo 2- Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri ile Bütçe Açıklarının GSMH'ye Oranı (1975-2004) (%). 22

Tablo 3- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi (1993-2005) (%) 27

Tablo 4- Türkiye'de Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin GSMH'ye Oranı (1975-2004) 28

Tablo 5- Türkiye'de KİT Finansman Açığının GSMH'ye Oranı (1971-2004) 34

Tablo 6- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler (1975-2004) (%) 37

Tablo 7- KİT Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı (1975-2004) 40

Tablo 8- Fon Kaynak ve Ödemeleri ile Kaynak Ödeme Farkının GSMH'ye Oranı (1987-2004) (%) 43

Tablo 9- Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1975-2006) 45

Tablo 10- Türkiye'de Faiz Dışı Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1975-2004) 47

Tablo 11- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (1975-2006) 49

Tablo 12- Türkiye'de Dış Kredi Kullanan Projelerde Sektörlerin Aldıkları Paylar (1988-1997). . . . 54

Tablo 13- Türkiye'de Kamu İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı (1980-2005). 59

Tablo 14- Kamu Kesimi İç Borç Stokunun Merkezi Yönetim ile Diğer Kamu Kurumları Arasındaki Dağılımı (2000-2006) 69

Tablo 15- Son Dört Yılda Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku 70

Tablo 16- Yerel Yönetimlerin Borç Stokları ve Gelirlerine Oranı (1980-2005) (Milyon TL) . . 72

Tablo 17- Yerel Yönetimlerin Borç Ödemelerinin Harcamaları İçindeki Payı (1984-2005) 73

Tablo 18- Araçlarına Göre İç Borç Stokunun Gelişimi (1980-2005) (%) 75

Tablo 19- Tahvil ve Bono ile Borçlanmanın Toplam Borç Stoku İçindeki Payı (2000-2006) (%) 80

Tablo 20- İç Borç Stokunun Nakit ve Nakit Dışı Dağılımı (1989-2005) (%) 82

Tablo 21- Tahvil ile Gerçekleşen Stokun Vade Yapısı (1999-2006 (%). 84

Tablo 22- Kamu İç Borç Stokunda Ortalama Vade (1998-2006) 87

Tablo 23- Kamu İç Borç Stokunun Yıllık Ortalama Nominal Faiz ve Reel Faiz Bakımından Durumu (2000-2005) 91

Tablo 24- TCMB Gecelik İç Borçlanma Faiz Oranları (%) 92

Tablo 25- Nakit İç Borç Stokunun Getiriye Göre Dağılımı (1998-2005) (%) 95

Tablo 26- İç Borç Stokunun Alıcılarına Göre Dağılımı (1987-2006) (%) 97

Tablo 27- Kamu Dış Borç Stokunun Gelişimi (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%) 100

Tablo 28- Toplam Kamu Borç Stoku (2000-2006) (Milyon YTL) 102

Tablo 29- Türkiye'de Net Kamu Borç Stoku (2000-2006) (%) 106

Tablo 30- 2006 Aralık İtibarıyla Alacaklılara Göre Merkezi Yönetim Borçları 108

Tablo 31- Türkiye'de Dış Borç Stoku (1980-2006) (Milyon ABD Doları) (%) 110

Tablo 32- Türkiye'de Kesimler İtibarıyla Dış Borcun GSMH'ye Oranla Gelişimi (1996-2005) (%) 122

Tablo 33- Türkiye'de Toplam Dış Borç Stokunun Kesimler İtibarıyla Dağılımı (1996-2006) (%) 124

Tablo 34- Alacaklıya Göre Dış Borç Stoku (1996-2006) (Milyon ABD Doları) 129

Tablo 35- Türkiye'de 1975-1995 Döneminde Dış Borcun Vade Yapısı (%) 130

Tablo 36- Türkiye'de 1996-2006 Döneminde Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (%) 132

Tablo 37- Dış Borcun Kesimler İtibarıyla Vade Bakımından Yapısı (1996-2006) (%) 134

Tablo 38- Kısa ile Orta ve Uzun Vadeli Borç Stokunun GSMH'ye Oranla Gelişimi (1996-2005) (%) 135

Tablo 39- Türkiye'de Kamu Dış Borç Stokunun Döviz Kompozisyonu (1996-2006) 137

Tablo 40- Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%) 139

Tablo 41- Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Kamu İçindeki Dağılımı (1996-2006) 140

Tablo 42- Türkiye'de Dış Borç Ana Para ve Faiz Ödemeleri (1996-2006) (Milyon ABD Doları) 141

Tablo 43- Dış Borç Servisinin GSMH'ye Oranı (1996-2006) (%) 143

Tablo 44- Uluslararası Para Fonu (IMF) Kullanımları ve Geri Ödemeleri (1999-2005) (Milyon SDR) 145

Tablo 45- Türkiye'de Dış Borç Stoku İçinde IMF Kredisi (Milyar ABD Doları) (%) 146

Tablo 46- Türkiye'de Hanehalkı Borçlarının Gelişimi (2002-2006) (Milyon YTL) (%) . . . 150

Tablo 47- Hanehalkı Borç Yükünün Türleri İtibarıyla Dağılımı (2002-2006) 152

Tablo 48- Hanehalkı Varlıkları ve Yükümlülüklerinin Gelişimi (2003-2006) 153

Tablo 49- Yükselen Piyasalarda Hanehalkı Borç Yükünün Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Oranı (2002-2006) (%). 154

Tablo 50- Gelişmiş Piyasalarda Hanehalkı Borç Yükünün Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Oranı (2002-2005) (%). 155

Tablo 51- Türkiye'de Firmalarca Kullanılan Nakdi Krediler (2003-2006) (Milyon YTL) (%). . . . 157

Tablo 52- Özel Sektör Firmalarının Dış Borç Stokuna İlişkin Bazı Göstergeler (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%) 160

Tablo 53- OECD Ülkelerinde Merkezi Hükümet Borçlarının GSYİH'ya Oranı (2000-2005). 165

Tablo 54- Gelişmekte Olan Ülkelerde Başlıca Dış Borç Göstergeleri (2002-2004 Ortalaması) (%) 167

Tablo 55- Toplam Borç Servisinin GSMH'ye Oranı (%) 170

Tablo 56- Toplam Borç Servisinin İhracat Gelirlerine Oranı (2000-2004 Yılı) (%) . . . 171

Tablo 57- Dış Borç Faiz Ödemeleri /GSMH (2004 Yılı) (%) 173

Tablo 58- Konsolide Bütçe Faiz Ödemeleri'nin Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarına Oranı (1980-2005) 177

Tablo 59- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Tasnife Göre Dağılımı (1980-2003) (%) 179

Tablo 60- Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı (1980-2006). 180

Tablo 61- 1950-1979 Dönemi İç Borç Göstergeleri (Milyon TL) (%) 190

Tablo 62- 1950-1979 Dönemi Dış Borç Göstergeleri (Milyon ABD Doları) (%) 191

Tablo 63- 1950-1979 Dönemi Temel Ekonomik Göstergeler. 194

Tablo 64- 1980-2005 Dönemi Temel Ekonomik Göstergeler. 196

Tablo 65- Döviz Kurundan Tüketici Fiyatlarına Geçişkenlik 201

Tablo 66- Türkiye Faiz Dışı Fazlanın GSMH'ye Oranı (1999-2005) 209

Tablo 67- Konsolide Bütçe Faiz Harcamaları ve Faiz Dışı Fazlası (2000-2006) (Bin YTL) . . 211

Tablo 68- Türkiye'de Çeşitli Vergi Türlerinin Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1980-2004) 222

Tablo 69- Servet Vergisi Hasılatının Servet Vergisi Türleri İtibarıyla Dağılımı (1982-2005) (%) 232

Tablo 70- Emlak Vergisinin Belediye Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve Belediye Harcamalarını Karşılama Oranı (1992-2005) 235

Tablo 71- OECD ve AB Ülkeleri ve Türkiye'de Vergi Hasılatının Vergi Türleri İtibarıyla Ortalama Dağılımı (2004 Yılı) (%) 238

Tablo 72- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Gelir Vergileri Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%) 241

Tablo 73- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Gelir Vergileri Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Payı (1965-2004) (%) 242

Tablo 74- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%) 245

Tablo 75- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Oranı (1965-2004) (%) 247

Tablo 76- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%) 249

Tablo 77- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Oranı (1965-2004) (%) 251

GRAFİKLER

Grafik 1- Türkiye'de Konsolide Bütçe Gelir Gider Dengesinin GSMH'ye Oranı 18

Grafik 2- Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Giderleri ve Bütçe Açıkları 24

Grafik 3- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir Gider Farkı/GSMH 26

Grafik 4- Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin GSMH'ye Oranı 29

Grafik 5- Sosyal Güvenlik Kuruluşu Açıklarının Kamu Kesimi Borçlanma Gereğine Katkısı 30

Grafik 6- KİT Finansman Açığının GSMH'ye Oranla Gelişimi 35

Grafik 7- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH'ye Oranla Gelişimi 39

Grafik 8- KİT Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı 42

Grafik 9- Fon Kaynak Ödeme Açığı/GSMH 44

Grafik 10- Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği 48

Grafik 11- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı 51

Grafik 12- Türkiye'de Kamu İç Borç Stoku/GSMH 66

Grafik 13- Borçlanma Araçlarına Göre İç Borç Stokunun Gelişimi 79

Grafik 14- Türkiye'de Toplam Borç Stokunun Tahvil ve Hazine Bonosu Arasındaki Dağılımı 81

Grafik 15- İç Borçların Nakit ve Nakit Dışı Satışı 83

Grafik 16- Türkiye'de Kamu İç Borç Stokunda Vade 88

Grafik 17- Türkiye'de İç Borç Stokunda Faiz ve TÜFE 94

Grafik 18- İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı 99

Grafik 19- Türkiye'de Kamu Dış Borç Stoku/GSMH . . 102

Grafik 20- Türkiye'de Dış Borç Stoku/GSMH 111

Grafik 21- Kesimler İtibarıyla Dış Borcun GSMH'ye Oranı 123

Grafik 22- Toplam Dış Borç Stokunun Kesimler İtibarıyla Dağılımı 125

Grafik 23- 1975-1995 Döneminde Dış Borcun Vade Yapısı 131

Grafik 24- 1996-2006 Döneminde Dış Borçların Vade Bakımından Durumu 133

Grafik 25- Kısa-Orta ve Uzun Vadeli Borç Stokunun GSMH'ye Oranla Gelişimi 136

Grafik 26- Türkiye'de Dış Borç Servisi (Milyon ABD Doları) 142
Grafik 27- Türkiye'de Dış Borç Servisi/GSMH 144
Grafik 28- Türkiye'de Mutlak Olarak ve GSMH'ye Oranla Hanehalkı Borçları 151
Grafik 29- Kamu Kesimi Faiz Ödemeleri ve Yatırım Harcamalarının GSMH'ye Oranı 176
Grafik 30- Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrıma Göre Dağılımı 179
Grafik 31- Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı (1990-2004). 182
Grafik 32- Reel Döviz Kuru Endeksi (TL/ABD Doları). 203
Grafik 33- Cari İşlemler Dengesi/GSMH. 204
Grafik 34- Türkiye'de Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası ve Faiz Harcamaları. 212
Grafik 35- Konsolide Bütçe Gelirlerinin Vergi Türleri İtibarıyla Dağılımı. 223
Grafik 36- OECD ve AB'ye Üye Ülkeler ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının GSYİH'ya Oranı 250

GİRİŞ

1973 petrol krizi sonrası gelişmiş ülkeler büyüme sorunları ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunu aşmak amacıyla dış talebi canlı tutmak için[1], 1970'li yılların ikinci yarısında cari açık ve kamu kesimi açıkları yaşayan gelişmekte olan ülkelere, makro ekonomik istikrarı sağlamak, büyümeyi finanse etmek ve borçları çevirebilmek amacıyla ihtiyaç duydukları dış kaynağı, IMF aracılığı ile yine IMF'nin hazırladığı istikrar ve yapısal uyum programlarını uygulamak şartıyla sağlamışlardır. Bu süreçte gelişmiş ülkeler, dünya ekonomisinde istikrarı temin ederek gelişmiş ülkelerin talebini kendi büyümelerini destekleyecek şekilde yeniden yapılandırmaya yönelik bir ekonomik düzen oluşturmaya çalışmışlardır. Dünyadaki sermaye birikiminin yeni ihtiyaçları doğrultusunda şekillenen bu düzen, küreselleşme temeli ile bu bağlamda öncelikle dış ticaret daha sonrada finansal serbestliğin gerçekleştirilmesi esasına dayandırılmıştır. Böylece, küreselleşmenin gerçekleştirilmesine yönelik uluslararası kuruluşlar olan IMF ve Dünya Bankası'nın önerdiği istikrar ve yapısal uyum programları, gelişmekte olan ülkeleri, küreselleşen dünya ekonomisi ile gelişmiş ülkelerin istediği şekilde entegre edecek iktisadi ve mali önlemleri içermiştir.

---

1 Sinan Sönmez, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye**, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s.160-174.

Türkiye'de de, 1973 yılında yaşanan birinci petrol şoku sonrasında; bir taraftan 1974 yılı ile birlikte cari ödemeler dengesi negatif değer vermeye başlamış ve 1977 yılında cari açığın GSMH'ye oranı %6.4'e ulaşmış[2], diğer taraftan kamu kesimi borçlanma gereği, 1973 yılında %2 iken 1977 yılında %10.6'ya yükselmiştir[3]. Bunun sonucunda, ilki Nisan 1978, diğerleri Mart ve Haziran 1979 yılında olmak üzere IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları gereği, ancak IMF'nin öngörülerinin tümü uygulamaya geçirilmeden, dış kredi sağlanmış[4], buna rağmen ekonomik sorunlar ortadan kaldırılamamıştır. 1980 sonrası bir taraftan makro ekonomik istikrarı diğer taraftan iktisadi büyümeyi sağlamaya yönelik olarak, IMF'nin küreselleşen dünya ekonomisi ile Türkiye'yi entegre etmeye yönelik olarak öngördüğü iktisadi ve mali önlemler doğrultusunda hazırlanmış olan ve "24 Ocak Ekonomik Kararları" olarak bilinen programının uygulamaya koyulması ile sorunların aşılması için ihtiyaç duyulan dış finansal kaynak temin edilmiştir. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan bu süreç günümüze kadar Türkiye'de iktisadi ve mali politikaların ana yönelişlerinin çerçevesini oluşturmuştur.

Bugün iktisat literatüründe, dış kredi sağlamak amacıyla, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların öngörüleri doğrultusunda izlenilen istikrar ve büyüme politikalarının, gelişmekte olan ülkeler ve bu arada Türkiye'nin sorunlarının çözümü ve stratejik ulusal hedeflere ulaşmaları açısından yeterliliği tartışılmakta, hatta bu politikaların ge-

2 Sönmez, a.g.e., s.464.

3 Sönmez, a.g.e., s.467.

4 Sönmez, a.g.e., s.478-485.

lişmekte olan ülkelerde çözümün değil, sorunun bir parçası olduğu ileri sürülmektedir[5]. Nitekim, IMF'nin önerdiği istikrar programlarındaki önlemlerin uygulanmasıyla, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, 1980 sonrası dönemi kapsayan yeni küreselleşme döneminde uzun dönem büyüme hızı düşmüş[6], farklı toplum kesimleri arasında eşitsizlikler artmış, sosyal adalet ve fonksiyonel gelir bölüşümünde adalet açısından sorunların artmasıyla, sosyal sorunlar ağırlaşmıştır. Bugün Türkiye'de bu sorunlar öyle ağırlaşmıştır ki, ülkenin ulusal güvenliği açısından tehditleri bünyesinde barındırır hale gelmiştir.

Türkiye'nin borç problemi 1980 yılından günümüze kadar olan süreçte, makro ekonomik dengeleri belirleyen esas sorunlardan biri hale gelmiştir. 1980 yıllardan itibaren giderek artan borç stoku 1990'lı yıllarda daha yüksek bir ivme kazanarak GSMH içinde[7] ciddi bir orana ulaşmıştır. Özellikle 1990 sonra-

5 Joseph E.Stiglitz, **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, (Türkçesi: Arzu Taşçıoğlu&Deniz Vural), Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.39-43.

6 IMF'nin başlangıçta, piyasaların kötü işlediği inancına dayalı olarak kurulmuşken, şimdi piyasaların üstünlüğünü savunan, ülkelere daha genişlemeci ekonomi politikaları izlemek - harcamaları artırıp, vergileri kısmak yada faiz oranını düşürmek gibi- için uluslararası baskı uygulamak yerine, açıkları kapama, vergileri artırma yada faiz oranlarını yükseltme gibi ekonomide küçülmeye yol açacak politikaları benimseyen ülkelere fon sağlayan bir kuruluş haline dönüştüğü belirtilmektedir. Bkz. Joseph E.Stiglitz, a.g.e., s.34.

7 Söz konusu orandaki artış, sadece kayıtlı ekonomik faaliyetler esas alındığında değil, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıtlı ekonomik faaliyetlere ilavesi ile elde edilen toplam (gerçek) GSMH'nın esas alınması durumunda da görülmektedir. Bkz. Gülay Akgül Yılmaz, "Türkiye'de Vergi Yükü, Kamu Kesiminin Ekonomideki Büyüklüğü, Vergi Esnekliği ve Borç Yüküne İlişkin Göstergelere Yeniden Bakış", **Vergi Sorunları Dergisi**, Ekim 2006, Sayı:217, s.146.

sında borç sorunu ve borçların çevrilebilmesine yönelik olarak izlenilen politikalar Türkiye'nin makro ekonomik politikalarını belirleyen esas unsurlardan biri haline gelmiştir. 1989 yılından itibaren finansman ihtiyacına bağlı olarak kısa vadeli yabancı sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile birlikte Türkiye'deki temel makro ekonomik fiyatlar olan faiz oranları, döviz kurları ve fiyatlar genel düzeyi borç dinamiklerinin etkileri ile belirlenmeye başlamıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinde meydana gelen artış ve bunun finansman gereksinimleri ülkede uygulanılan makro ekonomik politika çerçevesinin belirlenmesinde kritik unsurlardan biri haline gelmiştir.

1983 sonrası izlenilen arz yanlı vergi politikasının etkisiyle bütçe açıklarının devam etmesi, iç borçlanmanın, kamusal finansmanın sağlanmasında giderek artan ölçüde kullanılmasına sebep olmuş, iç borcun bütçe üzerine getirdiği faiz yükünün artması ile borç faizi ödemelerine kamusal kaynaklardan her geçen yıl, biraz daha fazla oranda pay ayrılmıştır. Bu durum, bir taraftan büyüme üzerinde etkili olan kamu cari ve yatırım harcamalarına yeterince kaynak ayrılamamasına sebep olmuş, diğer taraftan da özel kesimin biriktirdiği fonların risksiz olan tahvil ve hazine bonosuna kayması ve yükselen faizler sebebiyle yeterli öz sermayesi bulunmayanların ise yatırıma girmemesi ile büyüme üzerinde negatif bir mali baskı oluşmuştur. Diğer taraftan, sözkonusu dışa açılma politikaları gereğince geriletilen ücretlerin[8] satın alma gücü, kamu harcamalarının ağırlıklı olarak tersine artan oranlı etkilere sahip olan dolaylı vergilere da-

8 Ücretlerin reel olarak gerilediği konusundaki ampirik bulgular için bkz., Ahmet Yılmaz, "Türkiye'de Ücretler Karlar ve Kriz", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl:2006, Cilt:XXI, Sayı:1, s. 41.

yandırılmasıyla daha da gerilemiş, kamu borçlanması da devletin vergi ödeyenlerden borç verenlere doğru geliri yeniden dağıtmasıyla gelir bölüşümü adaleti de olumsuz yönde etkilenmiştir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu bu konjonktürde, sözü edilen sorunlarını çözebilmesi, sadece iktisadi ve mali açıdan değil, ülkenin ulusal stratejik hedefleri ve ulusal güvenliği açısından da önem taşımaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de, hem sürdürülebilir uzun dönem yüksek büyüme hızının sağlanması, hem de gelir bölüşümü ile vergilemede adaletin sağlanması açılarından IMF istikrar ve yapısal uyum politikalarının çerçevesi dışında, yeni iktisadi mali politika önerilerine ihtiyaç vardır. IMF politikalarından bağımsız iktisadi ve mali politikaların uygulanabilmesi, başka bir deyişle mali bağımsızlığın sağlanması, borçlanma ihtiyacının hafifletilmesi ile mümkün olabilecektir.

Borç yükünü hafifletmeye yönelik olarak Türkiye'de son yıllarda mali disiplin uygulamak suretiyle faiz dışı fazla elde edilmeye çalışılmaktadır. Mali disiplinin sağlanmasına hizmet etmek üzere, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu harcamalarında verimliliği artırmak, az girdi ile çok çıktı sağlamaya yönelik performans bütçe sistemine geçilmiş, böylece kamu harcamaları alanında etkinliği sağlamak amacıyla reform gerçekleştirilmiştir. Faiz dışı fazlanın artırılması ve böylece borç yükünün belli bir dönemde tedrici olarak azaltılması için benzer reformun bütçenin gelir kısmı ile ilgili yapılması gerekmektedir. Kamu harcamalarında verimliliği artırırken aynı zamanda vergi gelirlerinin de arttırılmasına yönelik reformun gerçekleştirilmesi mali disiplinin iki ayağı ile başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Bu sebeple bu çalışma,

Türkiye'nin bahsedilen makro ekonomik sorunlarının çözümü ve ülkenin bağımsız iktisadi ve mali politikalar izleyebilmesi, kronikleşmiş olan borç yükünü hafifletebilmesi ve gelir dağılımının adil hale getirilmesi ile sürdürülebilir büyümenin daha sağlıklı finansman kaynaklarına dayandırılması bakımlarından alternatif mali politika önerileri geliştirmeyi de hedeflemiştir.

Bu bağlamda, çalışmanın birinci bölümünde, Türkiye'de, 1980'li yıllardan günümüze kadar olan süreçte borç stokunun durumu ve gösterdiği gelişim; kamu kesimi ile özel kesim ana eksenleri itibarıyla ele alınmış, Türkiye'yi borç sarmalına iten sebepler ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir. Türkiye'nin borç yükü, bahsedilen dönemde borç stoku rakamlarının kayıtlı ekonomik faaliyetlere, başka deyişle resmi GSMH'ye oranlanarak tespit edilmiş ve borç yükünün gelişiminin yanı sıra borcun yapısal analizi yapılmıştır. Türkiye'nin kamu iç ve dış borç stoku; borçlular, alacaklılar, vade, getiri gibi hususlar bakımından irdelenmiş, böylelikle bir anlamda Türkiye'nin borç sarmalına girdiği 1980'li yıllardan itibaren borç yönetiminin başarısı da sorgulanmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'nin içinde bulunduğu borç sorununun boyutları, bir ülkenin içinde bulunduğu borç yükünün değerlendirilmesinde kullanılan kimi göstergeler bakımından, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler ile kıyaslanmak suretiyle, ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde Türkiye'nin 1980 sonrası uyguladığı borçlanma politikasının temel makro ekonomik amaçlar üzerinde meydana getirdiği etki irdelenmiştir. Devlet borçlarının, esas itibarıyla vergiler ile ödenmesi durumunda ortadan kaldırılabileceği yönündeki görüşten hareketle Türkiye ekonomisinde önemli bir sorun halini almış olan borçlanmanın, borç yükünün eritilmesi yoluyla aşılabilmesi için, IMF'ce önerilen faiz dışı fazla politikasının; kamu harcamalarında etkinliği sağlamak yerine kamu harcamalarında tasarrufa gitmek şeklinde uygulanan harcama politikası ve vergi yasalarını eşitlik ilkesine göre başarılı bir şekilde uygulamak yerine tahsili kolay olan ancak adil olmayan dolaylı vergilere ve mükellefçe kaçırılması imkansız olan stopaj yoluyla tahsil edilen ücret üzerinden alınan gelir vergisine ağırlık veren vergi politikasına dayalı olarak gerçekleştirilmesi topluma önemli sosyal maliyetler yüklemiş ve yüklemeye de devam etmektedir. Bununla birlikte söz konusu politikaların topluma yüklediği maliyetlere kıyasla borç sorunun hafifletilmesinde önemli bir mesafe kat edilememiştir. Bu yüzden, bu politikaların yerine bir taraftan 1980'li yıllardan itibaren izlenmiş politikaların, toplumda gelir dağılımında yarattığı etkilerin tersine ve düzenleyici etkiler yaratabilecek, bir taraftan da borç yükünün zaman içinde azaltılmasını sağlayacak alternatif mali politika önerebilmek adına, Türkiye'de gelir, harcama ve servet vergilerinin durumları ve devlete sağladıkları hasılatın önemi ve gelişimi belirlenerek vergiler bakımından bir durum tespiti yapılmıştır. Vergi gelirlerini arttırmak suretiyle borç sarmalından kurtulabilmek için hangi tür vergilerin arttırılabileceği hakkında fikir geliştirebilmek için sadece Türkiye'deki vergilerin durumu değil diğer taraftan OECD ve AB'ye üye ülkelerdeki vergilerin durumu da gelir, servet ile mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ekseninde irdelenmiş, bu şekilde mali politika önerisine ilişkin ipuçları elde edilmeye çalışılmıştır. Son olarakda, bütün ipuçları biraraya getirilerek Türkiye'nin borç sarmalından kurtulabilmesi için uygulanabilecek alternatif mali politika önerilerinde bulunulmuştur.

1. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BORÇLANMA: GELİŞİMİ ve YAPISAL ANALİZİ

Borç stoku, bir ülkede belli bir tarihte gerek kamu gerekse özel kesimin iç ve dış piyasalardan aldığı ve henüz ödeyemediği borçların ana parası ile o tarih itibarıyla tahakkuk etmiş faizlerinin toplamını göstermektedir.

Kamu borç stoku, söz konusu borçlardan kamu kesimini oluşturan ve kendi başına borçlanma yetkisi bulunan kurumlara ait olanları, özel borç stoku ise söz konusu borçlardan özel kesime ait olanları ifade etmektedir.

Bugüne kadar Türkiye'de borçlanma sorunu, temelde kamu borcu ekseninde ele alınmış ve tartışılmıştır. Bu kitapta da esas itibarıyla kamu borçları incelenmiştir. Ancak, son yıllarda, özelikle 2001 krizi sonrasında, ekonominin yeniden canlanma konjonktürüne girmesi ile birlikte özel kesim yani hanehalkı ve şirketler kesiminin borçlarında da önemli ölçüde artışlar gerçekleşmiştir. Özel kesim borçlanmasına ilişkin yakın dönemdeki yeni eğilimlerle birlikte ekonominin borç yapısında bir dönüşüm meydana gelmiştir. Bu nedenle çalışmada, söz konusu yeni eğilimlerin yaratabileceği risklere de dikkat çekebilmek amacıyla özel kesim borçlanması da ele alınmıştır.

Bu kısımda, 1980 yılı sonrasında kamu ve özel kesimin borç stoku önce boyutu ve gelişimi bakımından ele alınmış, daha sonra yapısal olarak analiz edilmiş, son olarak da ekonominin toplam borçluluk derecesi tespit edilip Türkiye'de borç 2006 yılı sonu itibarıyla geldiği nokta ortaya konulmuştur.

1. Türkiye'de Kamu Borçlanması

Türkiye'de bugün için, büyüklüğü, ekonomik etkileri ve finansmanı bakımlarından önemli bir sorun halini almış olan kamu borçlanmasının nedenlerini ortaya koymak, söz konusu sorunun çözümüne yönelik gerçekçi mali politika önerilerin üretilebilmesi bakımından son derece önemlidir. Bu bakımdan, öncelikle Türkiye'de kamu borçlanmasının nedenleri başka bir deyişle gerekçeleri üzerinde durulacaktır.

1.1. Kamu Borçlanmasının Nedenleri

Devletler çok çeşitli sebeplerle borçlanmaktadırlar. Borçlanma, literatürde çoğunlukla ekonomik gerekçelere dayandırılmaktadır; olağanüstü harcamaları karşılamak, devlet ve kamu kuruluşlarının yatırımları ile büyük reformları gerçekleştirmek, vadesi gelmiş borçların finansmanını sağlamak, bütçe dengesini sağlamak ... gibi.[9]

Borçlanma, çoğunlukla ekonomik gerekçelere dayandırılmakla beraber aslında siyasi tercih neticesinde kullanılan bir araçtır. Nitekim, siyasi karar alıcılar oy maksimizasyonu kaygısı ile yaptıkları harcamaları karşılamak için yine oy maksimizasyonunu sağlamak için vergiler yerine borçlanmayı bir araç olarak kullanmayı tercih edebilmektedirler. Devlet için kesin gelir olan, ancak mükellefler için gelirlerini ve buna bağlı olarak iktisadi güçlerini azaltan vergileri uygulamaktansa, borç verenlere belli bir süre sonra faiz ile birlikte geri ödenecek olan, dolayısıyla iktisadi gücü azaltmadığı gibi faiz getirisi kadar artıran borç aracını kullanmak, siyaseten, kısa dönemde, rasyonel bulunmaktadır. Kısa dönemde politikacıların oylarını artırabilmek için tercih ettikleri ve borç verenler ile vergi yükünden kaçınmak isteyen kesimlerce desteklenen bu yöntem, orta ve uzun vadede siyasiler ve vatandaşları zor duruma düşüren, kamu yararı ile çatışan sonuçları doğurmaktadır.

Türkiye'de kamu borçlanması çoğunlukla bütçe dengesinin sağlanması adına ancak vergi yerine borç alınmasının tercih edilmesinin neticesinde gerçekleşmiştir.

1.1.1. Kamu Kesimi Bütçe Açıkları

Bütçe dengesi, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri tarafından belirlenmektedir. Bütçe giderlerinin bütçe gelirlerinden fazla olması durumda ortaya çıkan negatif değer çoğu kez borçlanmanın gerekçesini oluşturmaktadır. Söz konusu dengenin negatif değer vermesi başka bir deyişle bütçe açıklarının ortaya çıkması başlıca dört değişik durumdan kaynaklanabilmektedir:

1. Bütçe gelirleri sabitken, bütçe giderleri artış göstermişse,

2. Bütçe giderleri sabitken, bütçe gelirleri gerilemişse,

3. Bütçe büyürken, bütçe giderleri artış oranı, bütçe gelirleri artış oranından büyük olmuşsa,

9 Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye,** Gazi Kitabevi, Ankara, 2001, s.11-27.

4. Bütçe küçülürken, bütçe giderleri gerileme oranı bütçe gelirleri gerileme oranından düşük olmuşsa.

Belirtilen olasılıklardan hangisinin Türkiye'de bütçe açıklarının sebebini teşkil ettiğini belirlemeye geçmeden önce, Türkiye'de kamu kesiminin bütçe bakımından görüntüsünü kısaca netleştirmekte fayda vardır.

Türkiye'de, kamusal mal ve hizmet üreten kuruluşların gider ve gelirlerini dolayısıyla da bütçe dengelerini kamu bütçesi veya başka bir ad taşıyan tek bir bütçe üzerinde görmek mümkün değildir. Kamusal mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşların üretim maliyetlerini karşılamalarının farklı esaslara dayalı olması, kamu kesimi üretici birimlerinin bütçede birlik kuralına aykırı bir şekilde birbirlerinden ayrı bütçelere sahip olmalarına sebep olmuştur.

Türkiye'de 2006 yılı başına kadar devlet bütçesini ifade etmek için konsolide bütçe kavramı kullanılmıştır. Konsolide bütçe, genel bütçe ile katma bütçeyi içermiştir. 2006 yılı başından itibaren konsolide bütçe terimi yerini Merkezi Yönetim Bütçesi terimine bırakmıştır. Merkezi Yönetim Bütçesi, konsolide bütçeye göre kamu kesimi üretici birimlerini daha kapsayıcı olmuş, genel bütçe ve özel bütçenin yanı sıra düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerini de içermiştir.

Konsolide bütçe giderleri, devletin, konsolide bütçe kapsamında sunduğu mal ve hizmetleri üretmek için gerçekleştirdiği giderlerin yanı sıra, konsolide bütçe dışında yer alan ve ayrı bütçeye sahip olan KİT'ler ile sosyal güvenlik kuruluşları bütçelerine söz konusu kuruluşların açıkların bir kısmının kapatılması amacıyla yapılan transferleri de içermektedir. Bu sebeple, konsolide bütçe giderlerindeki artış ve bu sebeple bütçe dengesinin negatif değer alması başka bir deyişle açık vermesi, devletin sunmakta olduğu kamu hizmetleri için daha fazla kaynak ayırmasından doğabileceği gibi, söz konusu kuruluşlara bütçe açıklarını gidermek için yaptığı transferlerdeki artıştan veya her ikisinin aynı anda görülmesinden kaynaklanabilir.

Kamu kesimi üretici birimlerinden yerel yönetimler ile fonlar da bütçelerindeki gelir gider dengesizliğini gidermek veya belli projeleri gerçekleştirecek kaynağı elde etmek gibi sebeplerle borçlanabilmektedirler.

Bu sebeple, kamu açıklarının giderilmesi amacıyla gerçekleştirilen kamu borçlanması; Merkezi yönetim bütçesinin yanısıra KİT, yerel yönetim, döner sermaye, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların açıkları sebebiyle borçlanmayı da içermektedir.

Böylesi bir durumun varlığı, Türkiye'de kamu kesimi açıklarının kaynağının anlaşılabilmesi için kamu finansman açıklarının kurumsal dağılımının incelenmesini gerektirmektedir.

1.1.1.1. Konsolide Bütçe Açıkları

Türkiye'de 1980-2004 döneminde konsolide bütçe giderleri ve gelirleri ile farkın GSMH'ye oranla gelişimi Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1- Konsolide Bütçe Gelir ve Giderleri ile Gelir Gider Farkının GSMH'ye Oranı (1975-2005) (%)

Yıllar	Gider	Gelir	Bütçe Açığı / GSMH
1975	16.33	15.55	-0.78
1976	17.72	16.53	-1.19
1977	21.19	16.90	-4.29
1978	20.35	18.82	-1.53
1979	20.33	17.60	-3.15
1980	18.89	17.20	-3.13
1981	15.09	17.35	-1.54
1982	18.75	13.61	-1.48
1983	17.07	16.51	-2.24
1984	15.03	12.66	-4.42
1985	15.95	12.77	-2.26
1986	16.92	13.20	-2.76
1987	16.26	13.45	-3.48
1988	16.52	13.17	-3.09
1989	16.92	13.19	-3.33
1990	20.53	13.91	-3.01
1991	20.08	15.25	-5.28
1992	24.29	15.79	-4.30
1993	23.08	17.60	-6.69
1994	21.78	19.17	-3.91
1995	26.31	17.75	-4.02
1996	27.19	18.04	-8.26
1997	27.19	19.56	-7.62
1998	29.15	21.87	-7.28
1999	35.89	24.03	-11.86
2000	37.40	26.47	-10.93
2001	46.00	29.09	-16.91
2002	42.62	27.46	-15.16
2003	39.38	28.11	-11.27
2004	35.29	28.22	-7.07
2005*	30,10	28,24	-1,86

Kaynak:http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (23.12.2006) ve *http://www.hazine.gov.tr/stat/ti1-05.htm (02.02.2007)'den elde edilen rakamlara dayalı olarak hazırlanmıştır.

1975 yılında konsolide bütçe giderleri GSMH'ye oranla %16.33 iken 1977 yılında %21.19'a yükselmiş, ancak, 1978 yılından 1981 yılına kadar gerileyerek %15.09 olmuş, 1981 yılındaki bu noktadan 1982 yılında %18.89'a yükselmişse de, 1983-1989 döneminde inceleme dönemi boyunca en düşük oranlar gerçekleşmiş, başka bir deyişle 1980 yılı sonrası süreçte sadece bu dönemde konsolide bütçe harcamaları bastırılabilmiş ve nihayetinde de ortalama %16'larda seyretmiştir. Konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranı 1990 yılı sonrası, 1992, 1993 ve 1994 yıllarındaki[10] küçük gerilemeler sayılmazsa, ge-

10 Türkiye'de konsolide bütçe açıklarının 1990-1994 dönemindeki durumu ile ilgili ayrıntılı çalışma için bkz. Figen Altuğ, "Konsolide Bütçe Açıkları", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları,** X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü., İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, s.193-203.

nel olarak 2001 yılına kadar önemli artış göstermiş, 2001 yılı sonrası gerileme trendine girmiştir. Nitekim, 1989 yılında söz konusu oran %16.92 iken 1990 yılında %20.53'e, 1992 yılında %24.29'a, 1995 yılında %26.31'e, 1999 yılında %29.15'e, 2000 yılında %37.40'a, 2001 yılında %46'ya kadar yükselmiş, 2001-2004 döneminde gerileyerek 2004 yılında %35.29'a, 2005 yılında %30.10'a kadar düşmüştür. Bununla beraber 2004 yılında konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı, 1990 yılına göre %71.8 daha yüksektir. Kısaca, 1980 yılı sonrasında tüm kamu kesimini küçültme ve kamu harcamalarını azaltma söylemlerine rağmen, uzun vadeli eğilimler dikkate alındığında konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranındaki artışın önüne geçilememiştir.

2006 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri 157.700.828.000 YTL, merkezi yönetim bütçe gelirleri ise 157.764.401.000 YTL'dir. Bütçe dengesi ise 63.573.000 YTL'dir. Merkezi yönetim bütçesi ile ilgili açıklanan rakamlar, daha önceleri bütçede yer alan bazı transfer harcaması kalemlerinin bu yıl bütçeden çıkarılmış olduğuna ilişkin kimi iddiaların yarattığı çekincelerle birlikte, ilk defa Türkiye'de merkezi yönetim bütçesi dengesinin pozitif değer verdiğini göstermektedir.

İnceleme dönemi boyunca konsolide bütçe giderleri, 1983-1989 dönemindeki gerileme bir tarafa özellikle 1990 yılı sonrasında ciddi artışlar gösterirken, aynı dönemde konsolide bütçe gelirlerinin gösterdiği gelişimin GSMH'ye oranı konsolide bütçe açıklarının, başka bir deyişle gelir gider dengesizliğinin sayısal çehresini ortaya koymaktadır.

Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranı, 1975 yılında %15.55 iken, 1978 yılında %18.82'ye yükselmiş, 1979-81

döneminde %17'lerde olmuştur. 1993 yılındaki artış bir yana bırakılırsa, 1981 yılından 1991 yılına kadar olan yaklaşık 10 yıllık dönemde konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranı nispeten istikrarlı ve ortalama %13'ler civarında seyretmiştir. 1990 yılında %13.91 iken 1991 yılında %15.25'e yükselmiş, yükselme trendi 2001 yılına kadar sürmüş, 2002 yılında %27.46'ya gerileyip, 2003 yılı ile birlikte tekrar artışa trendine girip, 2004 yılında %28.2 olmuştur.

Konsolide bütçe gelir ve giderlerinin 1978-2004 dönemindeki gelişimi ile ilgili, bütçe açıklarının gelir gider dengesi bağlamında kaynağını tespiti amaçlayan inceleme şu sonuçları ortaya koymuştur:

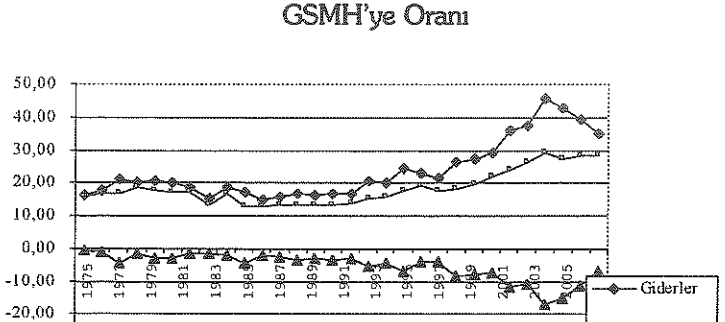
1. İnceleme dönemi boyunca, 2006 yılı hariç, daima konsolide bütçe giderleri gelirlerinin üstünde yer almıştır,

2. Konsolide bütçe giderleri ile gelirleri arasında aynı yönde hareket vardır,

3. Konsolide bütçe gelir ve giderleri 1975 yılında neredeyse birbirine eşitken, 1977 yılında 1976 yılına göre giderlerin %19.5, gelirlerinin ise sadece %2.2 oranında artış göstermesi ile iki oran arasındaki makas açılmış ve bütçe açığının GSMH'ye oranı %4.29 olmuştur. 1978 yılında yine eşitlenmiş olan oran, 1978-81'de konsolide bütçe gelirleri %7.8 oranında gerilerken, kamu harcamalarının daha yüksek seviyede kalması ile yine iki oran arasındaki makas açılmış, 1981-82'de bütçe açığı gerilemiş, 1983 yılında giderlerin GSMH'ye oranı %18.75, gelirlerin oranı ise %16.51 iken, 1983 yılı sonrası hem gelirler hem de giderlerde azalma olmuş, ancak gelirler %23.3 oranında gerilerken, giderlerin %19.8 oranında gerile-

miş olması gelir gider açığının artmasına sebep olmuştur.1984-89 döneminde gelirler %13 civarında istikrarlı seyir izlerken, giderlerin %16'lar civarında seyretmesi açığın dönem boyunca kronikleşmesine sebep olmuştur.

Grafik 1- Türkiye'de Konsolide Bütçe Gelir Gider Dengesinin GSMH'ye Oranı



1990 yılı sonrası dönemde giderlerin GSMH'ye oranı %21.3 oranında artarken, gelirlerin GSMH'ye oranında %9.6'lık artış olmuş, bu sebeple bütçe açığı bu dönemde giderek önemi artan bir sorun halini almıştır. 1995 yılından 2001 yılına kadar kamu gelirleri artış gösterse de kamu harcamalarının daha yüksek oranda artış göstermesi ile bütçe açığı çok daha önemli boyutlarda görülmüştür.

Özellikle 2001 yılında bütçe açığının GSMH'ye oranı %16.91'e kadar çıkmıştır. 2001 yılı sonrası konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranı ortalama %28 civarında istikrarını korurken, giderlerin GSMH'ye oranla 2001 yılından 2004 yılına %23.2 oranında gerileme gösterip %35.9'a düşmesiyle, giderler ile gelirler arasındaki makas daralmıştır.

1980 yılından günümüze kadar olan dönemde kamu kesimi borçlanma gereği konsolide bütçe açıklarına paralel bir artış göstermiştir. Nitekim, konsolide bütçe açıklarının arttığı dönemde kamu kesimi borçlanma gereği de buna paralel olarak artış göstermiş, konsolide bütçe açığının gerilediği 2001 sonrasında ise gerilemiştir. 1977-1980 krizinin zirvesi sayılabilecek 1980 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranı %8,8 iken, söz konusu oran 1994 krizi öncesinde %10,2'ye, 1999 bunalımında %15,6'ya, 2001 de ise %16,4'e yükselmiştir. 2001 krizi sonrasında da konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı göstergesindeki hızlı iyileşmeye paralel olarak kamu kesimi borçlanma gereğinde de çok ciddi bir azalma eğilimi gözlenmiş ve bu oran 2005 yılında %0,9'a inmiştir.

Türkiye'de 1980 sonrası süreçte izlenen maliye politikasının temel tercihleri ile ilişkili olarak konsolide bütçe açıklarının GSMH'ye oranı Grafik 1'de de görüldüğü gibi, ekonominin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşadığı en ciddi çöküntünün gerçekleştiği 2001 yılına kadar sürekli artmıştır[11]. Konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı, 1980 yılında %3,1 iken 1994 krizi öncesinde %6,7'ye, 1999 krizinde %11,7 ye, 2001'de ise %16,3'e yükselmiştir. Kriz sonrasında izlenen sıkı maliye politikasının etkisiyle, 2001 sonrası dönemde söz konusu gösterge-

11 2001 yılında ekonomi % 9,5 oranında küçülmüştür. Türkiye'de ekonomisinde bu şiddette küçülme oranları son olarak İkinci Dünya Savaşı yıllarında gözlenmiştir. Bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s. 641.

de, Grafik 1' den de izlendiği üzere, hızlı bir iyileşme göze çarpmaktadır. Bu yıllarda, konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı hızlı bir azalma eğilimine girmiştir. 2004 yılı itibarıyla konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı % 7,1'e, 2005 yılında ise %1.8'e düşmüştür.

1983 yılı sonrası önemli ölçüde konsolide bütçe açıklarından kaynaklanan kamu kesimi finansman sorunu, 1990'lı yıllara kadar ağırlıklı olarak dış borçlanmaya, 1990 sonrası iç borçlanmaya başvurulmak suretiyle giderilmeye çalışılmıştır. Buna bağlı olarak Türkiye'de, 1980'li yıllardan itibaren dış ve iç borç stokunda ciddi artışlar olmuştur. Bu süreçte duyulan borçlanma gereksinimi ve bunu karşılamak için izlenmiş olan borçlanma politikaları, faiz oranları ve döviz kurları gibi temel makro fiyatların oluşumunu belirlemek suretiyle giderek ulusal makro ekonomik performansı etkileyen kritik unsurlardan biri haline gelmiştir.

1.1.1.2. Yerel Yönetim Açıkları

Türkiye'de yerel yönetim birimleri bilindiği üzere; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.

Günümüzde yerel yönetimlerin yürütmesi gerekli olan hizmetler ile ilgili 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yapılan genel düzenlemeye dayalı olarak; belediyelerin görev ve sorumlulukları, yetki ve imtiyazları ile gider türleri, 5393 Sayılı Kanunun[12] 14.,15. ve 60. maddelerinde, büyükşehir belediyelerinin

12 Belediyelerin görevleri, daha önce, 1580 Sayılı Kanunun 15.maddesinde 76 kalem halinde sıralanmış, 16 ve 17. maddelerde ise hangi görevlerin hangi belediyelerce zorunlu, hangilerince ihtiyari olduğu belirtilmiş idi. Bkz. Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler, Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması**, 6.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s.214-215.

görev sorumlulukları, yetki ve imtiyazları ile harcamaları ise 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7.,8.,9.,10. ve 24. maddelerinde düzenlenirken[13], il özel idarelerinin görev sorumlulukları, yetki ve imtiyazları ile harcamaları ise 5302 Sayılı Kanunun[14] 6.,7. ve 43. maddelerinde düzenlenmiştir[15].

Türkiye'de yerel yönetimlerin, 1975-2004 döneminde, gelir ve giderleri ile bütçe açıklarının GSMH'ye oranla gelişimine ait DPT kaynaklı verilere Tablo 2'de yer verilmiştir. Söz konusu veriler, inceleme dönemi boyunca, kimi yıllardaki gerilemelere rağmen esas itibarıyla yerel yönetimlerin bir taraftan gelirlerinin diğer taraftan da harcamalarının GSMH'ye oranla artmış olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirleri GSMH'ye oranla kimi yıllarda gerileme göstermiş olsa da genel olarak artış göstermiştir. Nitekim, Tablo 2'deki verilere göre, yerel yönetimlerin gelirlerinin GSMH'ye oranı; 1975-1984 döneminde ortalama %1.3 iken, 1985-1993 döneminde ortalama %2.3'e, 1994-1998 döneminde ortalama %3.4'e, 1999-2001 döneminde ise %4.4'e kadar yükselip, 2002 yılındaki %3.69'a gerileme sonra-

13 Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile merkezi idare ve diğer yerel idareler ile ilişkilerine ait esas ve usuller ilk defa 23.3.1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 3030 Sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bkz. Nadaroğlu, a.g.e., s.204.

14 5302 Sayılı Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar 1913 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda verilen görevleri yerine getirmişlerdir. Halil Nadaroğlu, a.g.e., s.184.

15 Bkz. Nihad Falay, Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der: Ayşe Güner & Serdar Yılmaz, Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi & Güncel Yayıncılık, 2006, s.115-20.

sında tekrar yükselme trendine girmişse de, 2002-2004 döneminde ortalama %3.7 olmuştur.

1975-1984 döneminde 1976, 1978, 1979, 1980, 1982 yıllarında, 1985-1993 döneminde 1989 yılında, 1994-1998 döneminde 1994, 1995, 1996 yıllarında, 1999-2001 döneminde 1999 ve 2000 yıllarında, 2002-2004 döneminde ise 2002 ve 2003 yıllarında ortalamanın altındaki oranlar gerçekleşmiştir.

Aynı periyotta yerel yönetim giderlerinin GSMH'ye oranında da, artış olmuştur. Nitekim, yerel yönetim harcamalarının GSMH'ye oranı; 1975 yılında %1.31 iken, 1975-1985 döneminde ortalama %1.3, 1986-1991 döneminde ortalama %2.6, 1992-1996 döneminde ortalama %3.4, 1997-2004 döneminde ise ortalama %4.3 oranında olmuştur. Yerel yönetimlerin gelirleri de harcamaları da genel olarak artış trendi gösterirken bütçe açıkları, 1985 yılı sonrasında harcamalardaki artışın gelirdeki artıştan daha yüksek oranda gerçekleşmiş olmasından kaynaklanmıştır.

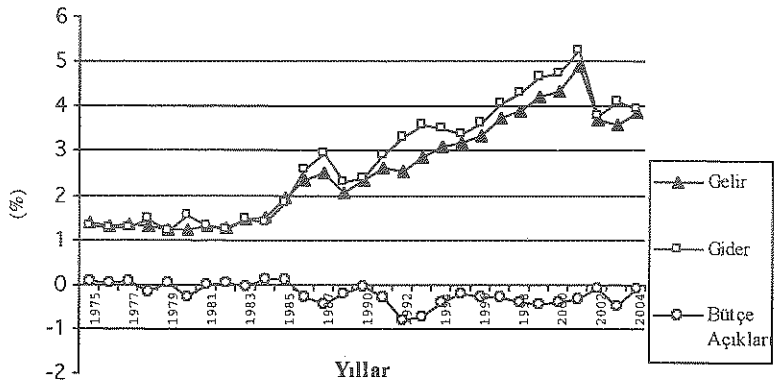
Tablo 2-Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri ile Bütçe Açıklarının GSMH'ye Oranı (1975-2004) (%)

Yıllar	Gelir	Gider	Bütçe Açıkları	Yıllar	Gelir	Gider	Bütçe Açıkları
1975	1,38	1,31	0,07	1991	2,62	2,89	-0,27
1976	1,29	1,28	0,01	1992	2,52	3,31	-0,79
1977	1,36	1,27	0,08	1993	2,84	3,56	-0,72
1978	1,29	1,45	-0,16	1994	3,09	3,50	-0,41
1979	1,21	1,17	0,04	1995	3,17	3,38	-0,20
1980	1,24	1,54	-0,30	1996	3,35	3,63	-0,28
1981	1,31	1,31	0,00	1997	3,74	4,03	-0,28
1982	1,26	1,23	0,03	1998	3,91	4,30	-0,39
1983	1,45	1,48	-0,03	1999	4,19	4,64	-0,45
1984	1,49	1,40	0,09	2000	4,33	4,73	-0,40
1985	1,94	1,83	0,11	2001	4,90	5,23	-0,32
1986	2,32	2,58	-0,27	2002	3,69	3,77	-0,08
1987	2,49	2,95	-0,46	2003	3,59	4,08	-0,49
1989	2,07	2,28	-0,21	2004	3,84	3,94	-0,09
1990	2,33	2,37	-0,04				

Kaynak: http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm 23.12.2006) 'de yer alan verilere dayalı olarak hazırlanmıştır.

Tablo 2'de yer alan verilere dayalı olarak çizilmiş olan Grafik 2 üzerinden daha net bir şekilde görüldüğü gibi, Türkiye'de yerel yönetim bütçelerinde 1980 yılı öncesinde, 1978 yılında açık görülmüştür. 1980 yılında da açık vermiş olmakla beraber, yerel yönetimlerin bütçe açıkları, 1985 yılı sonrası önemli hale gelmeye başlamıştır. Zira, 1985 sonrasında yerel yönetimler sürekli olarak açık vermişlerdir. Özellikle 1986-1987 döneminde ve 1991 yılına göre 1992 yılında, bir taraftan gelirlerin GSMH'ye oranının %3.8 gerilemesi, diğer taraftan da giderlerin GSMH'ye oranının %14.5 artış olması ile GSMH'ye oranla bütçe açığı inceleme döneminin en yüksek değeri olan %0.79'a ulaşmıştır.

Grafik 2- Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelir Giderleri ve Bütçe Açıkları



Türkiye'de yerel yönetimler bir taraftan gelir gider dengesizliğinden kaynaklanan açıkların finansmanını sağlamak diğer taraftan da ekonomik ve sosyal gelişmelere dayalı olarak yerel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik geliştirdikleri projeleri uygulayabilmek için duydukları finansman ihtiyacını karşılayabilmek için özellikle 1980 sonrası dönemde giderek artan biçimde borçlanmaya başvurmuşlardır[16]. Nitekim yerel yönetimler, küreselleşme eğilimlerinin etkisi ile 1980 sonrası dönemde, giderek artan biçimde alt yapı yatırımları yapar ve bunların finansmanını da önemli ölçüde merkezi yönetim yerine özel ulusal ve uluslar arası mali sermaye kaynaklarına başvurularak gerçekleştirir olmuşlardır. 1981 yılında yerel sabit sermaye yatırımlarının %29.8'i yerel yönetimler, %70.2'si İller Bankası tarafından gerçekleştirilirken, yerel yönetimlerin payı %128'lik artış ile 1985 yılında %68.1'e, 1985 yılına göre %21.4'lük artış ile 1990 yılında %81.1'e, 1992 yılındaki gerilemeyle birlikte, 1991 yılına göre 1993 yılında %82.8'e kadar ulaşmıştır[17]. Yerel yönetimler alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak 1986 yılına kadar İller Bankası'ndan iç borçlanamaya başvurmuşlar, 1986 yılı sonrasında ise kamu kaynaklarının yanı sıra yerli özel kaynaklar ile ve yabancı özel mali sermayeye başvurmuşlardır. Borçların giderek artması ile belediyelerin giderleri içinde reel borç faiz ödemelerinin payı 1980 yılına göre 2000 yılında 13 kat artış göstermiştir. Buna bağlı olarak 1990'lı yıllardan itibaren dış borç içinde yerel yönetimlerin dış borç payı da artış göstermiştir[18].

16 Yerel yönetim birimlerinden başta belediyelerin hizmet hacmi, esas itibarıyla kentleşme oranındaki artış, teknolojik gelişmeler ve nüfus hareketlerinin artmasına dayalı olarak genişlemektedir. İstanbul Büyük şehir Belediyesinin 1986-1991 dönemindeki iç ve dış borçlanma tutarları ve gerekçeleri için ayrıntılı bilgi için bkz. Gülay Akgül, "Belediyelerin Borçlanması ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:VIII, Sayı:1-2, 1991, s.247-280.

17 Falay, a.g.e., (1996), s .214.

18 Ayşegül Yakar Önal, "Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000", **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003, Girne- Kıbrıs, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 576-582.

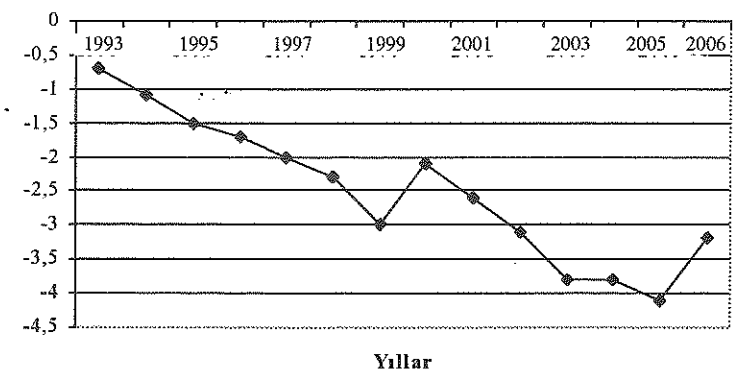
1.1.1.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Açıkları

Türkiye'de hastalık, malullük, yaşlılık gibi sigortaları çeşitli kesimler için sunan sosyal güvenlik kuruluşlarından en geniş kesimleri kapsayanlar; T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağkur'dur. Söz konusu kuruluşlar sosyal güvenlik hizmetini sunmak için ihtiyaç duydukları gelirleri esas itibarıyla üyelerinden topladıkları primler ve kesenekler ile plasman gelirleri ile karşılamaktadırlar. Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirleri, önemli öl-

çüde 1990'lı yıllardan itibaren, giderlerini karşılamakta yetersiz kalmış ve söz konusu açıklar önemli ölçüde konsolide bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferler ile finanse edilmiştir[19].

Türkiye'de 1993-2006 döneminde söz konusu kuruluşların gelir gider dengesi ve finansman açığının GSMH'ye oranla gelişimi Tablo 3'de, gelir gider farkının gelişim seyri ise Grafik 3 üzerinde görülmektedir. Grafik 3 üzerinde söz konusu kuruluşların gelir gider dengesinin 1993-2005 periyodunda kimi yıllardaki ufak gerilemeler hariç olmak üzere, genel olarak artış trendi gösterdiği, buna bağlı olarak konsolide bütçeden yapılan transferlerin de artış gösterdiği görülmektedir. Konsolide bütçeden sözkonusu kuruluşlara yapılan aktarımlara rağmen kimi yıllarda finansman açığının varlığı, söz konusu kuruluşların borçlanma gerekçesini oluşturmuştur.

Grafik 3- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Farkı/GSMH



19 Gülay Akgül Yılmaz, "Sosyal Güvenliğin Finansmanı", **İktisat Dergisi,** Sayı:478, s.62-74.

Tablo 3- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi (1993-2005)(GSMH'nın Yüzdesi Olarak)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
GELİRLER	4,9	4,2	3,6	4,6	4,8	5,2	6,1	6,4	7,3	7,2	7,7	7,9	8,0	9,0
-Prim Tahsilatı	3,9	3,3	2,8	3,3	4,1	4,2	5,3	5,3	5,8	5,8	6,3	6,6	6,5	7,4
GİDERLER	5,6	5,3	5,1	6,2	6,8	7,5	9,1	8,4	9,9	10,3	11,4	11,7	12,1	12,2
-Sigorta Giderler	4,1	3,8	3,6	4,4	5,2	5,4	6,7	5,9	6,4	6,5	7,5	7,6	8,1	8,0
GELİR-GİDER FARKI	-0,7	-1,1	-1,5	-1,7	-2,0	-2,3	-3,0	-2,1	-2,6	-3,1	-3,8	-3,8	-4,1	-3,2
-SSK	-0,4	-0,8	-1,1	-0,9	-1,1	-1,1	-1,5	-0,4	-0,6	-1,0	-1,3	-1,3	-1,4	
-Bağkur	-0,2	-0,3	-0,3	-0,5	-0,4	-0,8	-0,8	-0,7	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2	-1,2	
-Emekli Sandığı	-0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,7	-0,9	-0,9	-1,1	-1,1	-1,2	-1,1	
FİNANSMAN AÇIĞI	-0,6	-0,6	-0,6	-0,2	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Kaynak:http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1996/prog96.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1997/1997.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1998/1998.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2000/prog.2000.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf, http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf

Açıkların 1980 sonrası dönem başlamış olmasında, söz konusu dönemde benimsenmiş olan iktisâdi politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamaların etkisi altında gelişen kayıt dışı ekonomik faaliyetlere bağlı olarak kayıt dışı istihdam oranındaki artış önemlidir. 90'lı yıllar boyunca kayıt dışı ekonominin hacminde görülen artışa bağlı olarak kayıt dışı istihdam oranında görülen artışa rağmen sigorta kapsamındaki nüfus oranında görülen artış, 1991 yılında erken emekliliğin uygulamaya konulmasının da etkisi ile birleşince sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengeleri bozulmuş ve sosyal güvenlik kuruluşu açıkları giderek artan oranlarda gerçekleşir olmuştur.

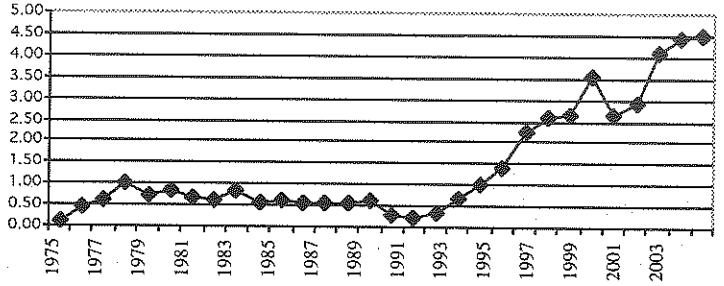
Konsolide bütçeden sözkonusu kuruluşlara yapılan transferlerin GSMH'ye oranı; 1975 yılında %0.13 iken 1978 yılına kadar artmış ve 1978 yılında %0.98'e ulaşmış, 1979-1993 döneminde ortalama %0.5 olarak gerçekleşmiştir. 1993-1999 döneminde hızla tırmanış göstermiş, 1993 yılında %0.69 iken 1994 yılında %1.01'e, 1996 yılında %2.24'e, 1999 yılında %3.51'e çıkmış, 1999-2001 döneminde gerilemişse de 2001 yılı sonrasında tekrar artmış, 2005 yılında %4.8'e ulaşmıştır. 2006 yılında ise %3.3'e gerileyeceği tahmin edilmiştir.

Tablo 4- Türkiye'de Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin GSMH'ye Oranı (1975-2004)

Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1975	0,13	1991	0,25
1976	0,44	1992	0,36
1977	0,64	1993	0,69
1978	0,98	1994	1,01
1979	0,71	1995	1,38
1980	0,84	1996	2,24
1981	0,70	1997	2,59
1982	0,64	1998	2,62
1983	0,82	1999	3,51
1984	0,56	2000	2,64
1985	0,59	2001	2,90
1986	0,56	2002	4,07
1987	0,56	2003	4,46
1988	0,58	2004	4,51
1989	0,61	2005	4.8
1990	0,31	2006*	3.3

Kaynak:http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm'-den (10.12.2006) tarihinde elde edilen verilere dayalı olarak hazırlanmıştır.
*Tahmin

Grafik 4- Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin GSMH'ye Oranı

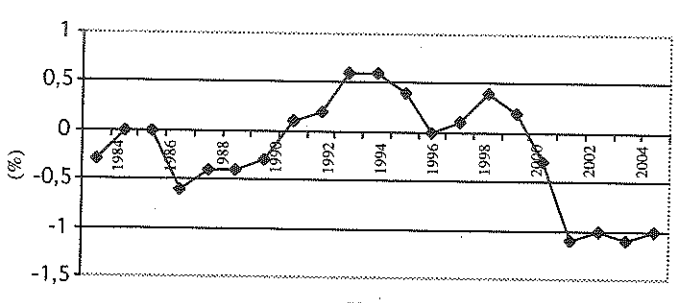


Sosyal güvenlik kuruluşları açıklarının kamu kesimi borçlanma gereği üzerinde 1990-2000 döneminde pozitif yönde baskı oluşturduğu Grafik 5 üzerinde net bir şekilde görülebilmektedir.

Konsolide bütçeden söz konusu açıkları kapatmak üzere sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin bütçe harcamalarını artırıcı etkisi, söz konusu açıkların kamu kesimi borçlanma gereğini artırıcı yönde baskı uygulamasına neden olmuştur.

1991 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin %1.2'si 1992 yılında ise %2.0'si sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarından kaynaklanmıştır. Söz konusu kuruluşların açıklarını kapatmak üzere konsolide bütçeden yapılan transferlerin kamu kesimi borçlanma gereğine etkisi 1993 yılına kadar artıp, 1994 sonrası 1996 yılı sonrasına kadar gerilemiş, 1996 yılı sonrası tekrar artıp, 1998 yılı sonrası tekrar gerileyerek 2000 yılı sonrasında söz konusu etki ortadan kalkmıştır. (Bkz. Tablo 11)

Grafik 5- Sosyal Güvenlik Kuruluşu Açıklarının Kamu Kesimi Borçlanma Gereğine Katkısı



1.1.1.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) çoğunluğu 1933-1962 döneminde faaliyete geçmişler, kalkınmanın önem kazandığı planlı dönemde, ekonomiye yön vermenin bir aracı olmuşlardır. KİT'lerin, genel olarak, sosyal karı yüksek, ticari karı düşük olan veya düşük tutulması gereken alanlara yönelecekleri; 1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1968-1972 dönemini kapsayan II.Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülmüş ve bu ilke genel olarak 1963-1977 yılları arasında KİT'lerin faaliyet alanını belirlemiştir.

KİT'ler Türkiye'de ekonominin sanayileşmesinde, mevcut kaynakların ekonominin verimli alanlarına yönlendirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılmış, ekonomide 1970'li yılların sonuna gelindiğinde üretim, istihdam, ileri teknoloji kullanma ve fiyat istikrarını koruma konularında olumlu katkılarda bulunmuşlardır.

Bununla birlikte, 1979 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi'nde de ifade edildiği gibi, KİT'ler, üretim ve yönetim gereklerine uygun düşmeyen işgücü fazlalığı ve diğer girdilerdeki artışlar sebebiyle maliyet artışları ile karşılaşmışlar, maliyetinin altındaki fiyattan satış politikası her ne kadar fiyatlar genel düzeyini baskı altında tutsa da, temel mal ve hizmetlerle ilgili bütçeden ödenmesi gereken görev zararlarını artırarak fiyat istikrarının bozulmasına yol açacak bir niteliğe dönüşme eğilimi yaratmışlardır.

KİT'lerde 1970-1978 döneminde[20];

20 **Bkz. 1979 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi,** Maliye Bakanlığı, Aralık 1978, Ankara, s. 87-91.

1.1970 yılında faaliyet zararı varken, 1971-1974 döneminde kar elde edilmiş,1974 yılı sonrasında giderek artan oranlarda faaliyet zararları görülmüştür.

2.1970-1972 döneminde küçük düzeyde olan görev zararları, 1972 yılı sonrasında özellikle 1976 yılından itibaren daha yüksek oranlarda artış göstermiştir.

3. İşletme açıkları, 1970 yılından 1971 yılına azalmış olmakla beraber 1972 yılından 1977 yılına kadar iki yılda bir artış göstermiş, 1977 yılı sonrasında yüksek oranda artış göstermiştir.

4. İstihdam edilen işçi ve memur sayısı, 1974-1977 arası dönemde daha yüksek oranda, 1977 sonrası daha düşük oranda yükselmiş olmakla beraber, istihdam ile ilgili yapılan harcamalarda 1977 yılına kadar daha düşük, 1977 yılı sonrasında daha yüksek oranda artışlar gerçekleşmiştir. Bu, istihdam harcamalarındaki artışta, 1977 yılına kadar istihdam edilen kişi sayındaki artışın, 1977 yılı sonrasında ise özellikle KİT'lerde istihdam edilen işçilere yapılan ücret artışlarının önemli derecede etkili olduğunu göstermektedir. Nitekim, KİT'lerde çalışan işçiler için yapılan istihdam harcamaları, memurlar için yapılanın üstünde olmuş olmakla beraber, işçilere yapılan ödemeler ile memurlar için yapılan ödemeler arasındaki makas, 1975 yılı sonrasında özellikle 1977 yılından itibaren işçiler lehine açılmaya başlamıştır.

Sosyal faydayı ön planda tutan ve ekonomiye katkılarda bulunan KİT'lerin bütçe üzerine getirdikleri yükler, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren dikkat çekmeye başlamıştır. Dünyada ekonomik anlayışta meydana gelen değişikliğin, Türkiye'de hükümetlerce benimsenen ekonomi politikalarını etkilemesiyle, KİT'ler ile ilgili benimsenen politikada değişiklik meydana gelmiştir. Esas itibarıyla piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak hedefine ulaşmak üzere, büyük yatırımlar gerçekleştirip bunu öz kaynakları ile finanse edemeyen ve bu sebeple finansman yapıları bozulup devlet bütçesi üzerinde yük getiren KİT'lerin özelleştirilmesi anlayışı benimsenmiştir.

1980'li yıllarda başlayan özelleştirme çalışmaları 1990'lı yıllarla hızlanmış, özellikle 2001 sonrası KİT'ler önemli ölçüde özelleştirilmiştir.

KİT'lerin belli bir yıldaki hasılat ile giderleri arasındaki fark işletme kar yada zararını oluşturur. KİT' lerde belli bir yılda giderler hasılattan fazla ise işletme zararı oluşur. KİT'ler kamusal yarar oluşturmak için ekonomik ya da sosyal politikalar gereği "görev zararı" denilen zarar ile de karşılaşabilirler. İşletme kar/zararına görev zararı eklendiğinde tahakkuk eden görev kar/zararına ulaşılır. İşletme zararına, KİT'lerin yeni yatırımları için duydukları finansman ihtiyacının yanı sıra stok ve sabit kıymet değişimleri, iştirakler, sermaye artışları ve fonlara ilişkin kanuni ödemeler de dahil edildiğinde, KİT toplam finansman gereğine ulaşılır. KİT'ler bu finansman ihtiyaçlarının bir kısmını, yedek akçeler gibi bünye içi fonları ile karşılarlar. Toplam finansman ihtiyacından bünye içi fonlar ile karşılananın dışında kalan kısım kurum dışı finansman ihtiyacını oluşturur. Kurum dışı finansman ihtiyacının bir kısmı konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler ile karşılanır. Geriye kalan kısım KİT borçlanma gereğini oluşturur[21].

21 Sözkonusu kavramlar ile ilgili açıklamalar ve bu doğrultuda Türkiye'de KİT açıkları ile ilgili ayrıntılı çalışma için bkz. Turgay Berksoy, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finnasmanı", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları,** X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996, s. 229-252.

Türkiye'de KİT açıkları 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren dikkat çeken bir husus haline gelmiştir.

Tablo 5- Türkiye'de KİT Finansman Açığının GSMH'ye Oranı (1971-2004)

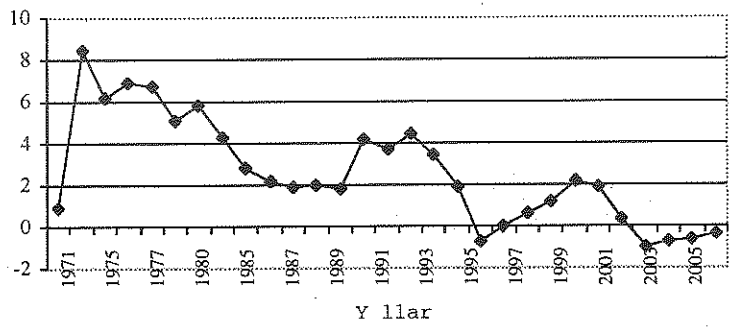
Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1971	0,9	1992	4,5
1974	8,5	1993	3,5
1975	6,2	1994	1,9
1976	6,9	1995	-0,7
1977	6,7	1996	0,0
1978	5,1	1997	0,6
1980	5,8	1998	1,2
1983	4,3	1999	2,2
1985	2,8	2000	1,9
1986	2,2	2001	0,4
1987	1,9	2002	-1,0
1988	2,0	2003	-0,7
1989	1,8	2004	-0,6
1990	4,2	2005*	-0,4
1991	3,7		

Kaynak: 1971-1978 dönemine ait veriler 1973 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.IX/3, 1979 **Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, Maliye Bakanlığı, Aralık 1978, Ankara, s.85-86'dan ve **1923-2004 İstatistik Göstergeler**'den elde edilen verilere dayalı olarak tarafımızdan hesaplanmıştır. 1979 yılı sonrası veriler http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm'den (23.12.2006) 'de yer alan tablolardan elde edilmiştir.

*2005 yılına ait veri **2006 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Maliye Bakanlığı, Ekim 2005, Ankara, s.11 ve 237'deki verilere dayalı olarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Türkiye'de KİT'lerin finansman açıklarının GSMH'ye oranı 1970 yılında %0.9 iken yaklaşık 8.4 kat artışla 1974 yılında %8.5'a yani 1970-2005 döneminin en yüksek değerine ulaşmıştır. 1974 yılı sonrasında, önemli ölçüde KİT ürünlerine yapılan zamlara dayalı olarak, açıklar genel olarak geriletilmiş ve serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma anlayışına dayalı ekonomi politikalarının askeri darbe sonrasında uygulamaya konulduğu 1980 yılında %5.8'e kadar düşmüştür. Gerileme trendi 80'li yılların sonuna kadar devam etmiş ve söz konusu oran, 1989 yılında %1.8'e kadar inmiştir. 1989 yılında, ücretlerdeki artışa bağlı olarak finansman açığının GSMH'ye oranında görülen artış 1992 yılına kadar devam etmiş, 1992 yılından 1996 yılına KİT'lerde istihdam edilen kişi sayısında meydana gelen yaklaşık %24'lük gerilemenin yanı sıra, hız verilen özelleştirme faaliyetlerine bağlı olarak, açıklarda gerilemeler olmuştur.1995 yılında KİT finansman açığı ilk defa eksi değer almışsa da KİT finansman açıkları 1997 sonrasında tekrar ortaya çıkmış, hatta 1999 yılına kadar tırmanış göstermiş, ancak 1999 sonrası 2002 yılına kadar %54.5 oranında gerileme ile %-1'e düşmüş 2002 yılından sonra giderek azalsa da KİT finansman gereği eksi değerlerde gerçekleşmiştir.

Grafik 6- KİT Finansman Açığının GSMH'ye Oranla Gelişimi



KİT toplam finansman ihtiyacının 1990 yılına kadar %50'ye yakın bir kısmı bünye içi fonlar ile karşılanıp diğer yarısı kurum dışından karşılanırken, 1991 yılından itibaren sözkonusu kuruluşların zararlarında meydana gelen olağanüstü artış sebebiyle bünye içi fonlar negatif bakiye vermiş, bu durum sonucunda bünye içi fonlar KİT'lerin finansman ihtiyacını azaltıcı işlevlerini kaybetmiş ve böylece finansman ihtiyacını artırıcı işlev görmeye başlamışlardır. KİT'lerin toplam finansman ihtiyacının kurum dışından karşılanma oranı; 1986 yılında %54 iken, 1990 yılında %80'e, 1991 yılında %125'e, 1992 yılında %149'a kadar yükselmiştir[22].

KİT'lerin finansman açıklarının bir kısmı öteden beri konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler ile finanse edilmiştir. Geriye kalan kısım ise Devlet Yatırım Bankası (DYB-Eximbank) kredileri, dış proje kredileri, iç borçlanma, Merkez Bankası kaynakları ve fonlar ile finanse edilmiştir. Başka deyişle KİT finansman gereği bir taraftan konsolide bütçe üzerinde KİT'lere yapılan transferler ölçüsünde yük oluşturup konsolide bütçe açıklarına sebep olduğu gibi, konsolide bütçeden yapılan transferler ile finanse edilemeyen kısmın finansmanı için belli ölçülerde dış ve iç borçlanma kaynaklarına başvurulması kamu kesimi borç yükünü artırıcı yönde baskı oluşturmuştur.

Türkiye'de KİT finansman ihtiyacını karşılamak için 1971-2004 döneminde konsolide bütçeden yapılan transferlerin konsolide bütçe harcamalarına oranı ile GSMH'ye oranı Tablo 6'da gösterilmiştir. Bütçe tasnifinde yapılan değişiklik nedeniyle, KİT'lere konsolide bütçeden yapılan transferlere ait 2004 yılı sonrası veriler, bütçe gerekçelerinde yer almamaktadır. Bu nedenle 2004 sonrası gelişime ait tespit ve değerlendirmeler kolayca yapılamamaktadır.

22 Berksoy, a.g.e., s.238-239.

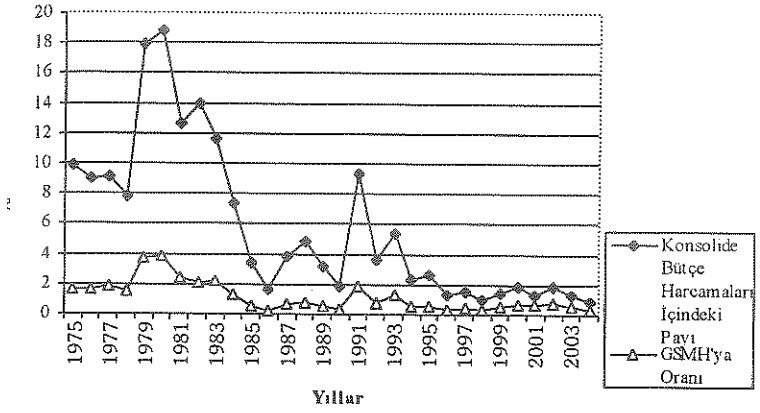
Tablo 6- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler (1975-2004) (%)

Yıllar	Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı	GSMH'ye Oranı	Yıllar	Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı	GSMH'ye Oranı
1971	9,9	1.84	1989	3,19	0,53
1972	9,4	1.56	1990	1,86	0,32
1974	8,6	2.76	1991	9,36	1,92
1975	9,9	1,62	1992	3,67	0,74
1976	9,0	1,60	1993	5,33	1,29
1977	9,1	1,92	1994	2,34	0,54
1978	7,8	1,59	1995	2,66	0,58
1979	17,9	3,72	1996	1,28	0,34
1980	18,8	3,82	1997	1,54	0,42
1981	12,6	2,39	1998	1,03	0,30
1982	14,0	2,12	1999	1,48	0,53
1983	11,7	2,19	2000	1,89	0,71
1984	7,4	1,27	2001	1,36	0,63
1985	3,4	0,51	2002	1,85	0,79
1986	1,7	0,27	2003	1,34	0,53
1987	3,8	0,64	2004	0,88	0,31
1988	4,8	0,78			

Kaynak: 1971, 1972, 1974 yıllarına ait oranlar, **Bütçe Gerekçesi 1973**, Maliye Bakanlığı, Kasım 1972, Ankara, ek tablolardan elde edilen veriler ile **İstatistik Göstergeler 1923-2004**'den elde edilen GSMH rakamlarına dayalı olarak tarafımızdan hesaplanmıştır. Diğer yıllara ait veriler, http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (10.12.2006)'den elde edilen verilerdir.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler KİT finansman açıklarına paralel seyretmiştir. KİT açıklarının giderilmesi için 1971 yılında konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık %10'u KİT'lere transfer edilirken, söz konusu oran 1978 yılına kadar gerilemiş ve 1978 yılında %7.8'e düşmüşse de, %129 oranındaki artışla, 1979 yılında %17.9'a ve 1980 yılında %18.8'e yükselmiştir. 1980 yılından 1986 yılına tekrar gerileme trendi gerçekleşmiş ve 1986 yılında konsolide bütçe harcamalarının sadece %1.7'si KİT'lere transfer edilmiştir. 1987-1989 döneminde konsolide bütçe harcamalarının ortalama %3.9'u KİT'lere transfer edilirken, 1990 yılında %1.8'e kadar düşmüş, ancak 1991 yılındaki daha öncede bahsedildiği gibi, KİT zararlarında meydana gelen 19 kat artış sebebiyle finansman ihtiyacının bünye içi kaynaklarla karşılanması olanağının tamamen ortadan kalkması ile konsolide bütçe harcamalarının %9.36'sı KİT'lere transfer edilmiştir. KİT finansman açıklarında bahsedilen sebeplerden dolayı meydana gelen gerilemelere paralel olarak konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerde de gerilemeler olmuştur. Özellikle, 1996 yılı ve sonrası konsolide bütçe harcamalarının ortalama %1.8'i KİT'lere transfer edilirken, söz konusu oran 2004 yılında %0.88'e gerilemiştir.

Grafik 7- KİT'lere Yapılan Transsferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH'ye Oranla Gelişimi



KİT'lerin konsolide bütçeden yapılan transferler ile karşılanmayan finansman ihtiyacının KİT borçlanma gereğini oluşturduğundan daha önce bahsedilmişti.

1975-2004 döneminde KİT borçlanma gereğinin GSMH'ye oranla gelişimine ait veriler Tablo 7'de yer almaktadır.

Tablo 7- KİT Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı (1975-2004)

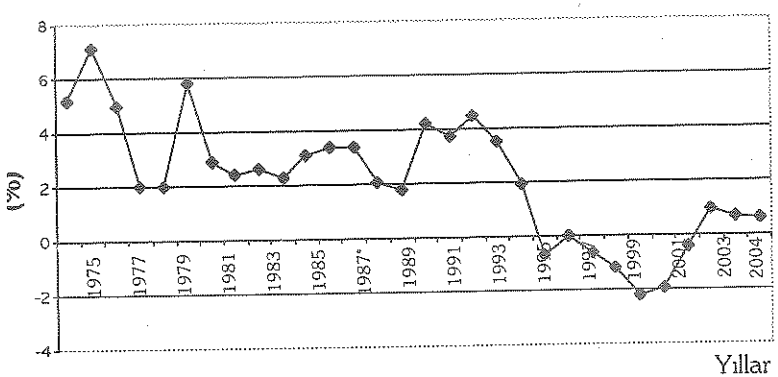
Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1975	5,2	1990	4,2
1976	7,1	1991	3,7
1977	5,0	1992	4,5
1978	2,0	1993	3,5
1979	2,0	1994	1,9
1980	5,8	1995	-0,7
1981	2,9	1996	0,0
1982	2,4	1997	-0,6
1983	2,6	1998	-1,2
1984	2,3	1999	-2,2
1985	3,1	2000	-1,9
1986	3,4	2001	-0,4
1987	3,4	2002	1,0
1988	2,1	2003	0,7
1989	1,8	2004	0,6

Kaynak: 1986 yılına kadar olan veriler Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), **Kamu Finansman Açıkları**, X.Türkiye Maliye Sempozyumu,14-18 Mayıs 1994, İ.Ü., İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996, s.173'den, 1987 yılı ve sonrası veriler http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (23.12.2006) 'den elde edilen verilerdir.

KİT'lerin açıklarını kapatmak için duyulan finansman ihtiyacından borçlanmayı gerektiren kısım GSMH'ye oranla; 1975 yılında %5.2 olmuş, 1976 yılında %7.1'e yükselmiş, her ne kadar 1977 yılından 1979 yılına kadar, gerilemişse de, 1979 yılından, bir taraftan 24 Ocak Kararları'nın uygulamaya konulduğu diğer taraftan askeri darbenin yaşandığı 1980 yılına yaklaşık 2 kat (%190) artış göstererek %5.8'e yükselmiştir. Askeri hükümet döneminin ilk yılı olan 1981 yılında %50 oranındaki düşüşle %2.9'a gerilemiş olan oran, tekrar çok partili rejime geçilmesinin ardından 1985 yılında 1983 yılına göre %19 oranındaki artışla %3.1'e yükselmiştir. Sözkonusu oran, 1989 sonrası 1990 yılında ani bir artış göstermiş ve 1994 krizi öncesinde 1990-1993 döneminde ortalama %3.9 oranında seyretmiştir. 1994 ekonomik krizinin ardından 5 Nisan 1994 tarihinde uygulamaya konulan istikrar tedbirleri arasında yer alan yüksek orandaki KİT zamlarının ve KİT'lerin özelleştirilmesi ve kapatılmasına ilişkin karara dayalı olarak KİT özelleştirmelerine verilen ağırlığın etkisi ile KİT borçlanma gereği olarak gerileme kaydetmiş, özellikle 1995-2001 periyodunda eksi değer almıştır. 2000 yılında IMF'ye verilen niyet mektubunda 2000 yılı için 7.6 milyar dolarlık, ki bu GSMH'nın yaklaşık %3.7'sine denk gelmektedir[23], özelleştirme geliri elde edileceğinin hedeflendiğinin belirtilmesi, 2000 sonrası özelleştirme konusundaki kararlılığın işaretidir. İşletmeci KİT'lerin yapılarının uzun vadede düzelmesini sağlayacak tedbirlerin uygulanmamış olması sebebiyle KİT'ler, 2001 krizi sonrasında tekrar açık vermeye başlamışlardır. Sözkonusu oran çok önemli boyutlara ulaşmamış olsa da 2002-2004 döneminde ortalama %0.7'ler civarında olmuştur.

23 Yakup Kepenek & Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi,** 18. Basım, Remzi Kitabevi, Aralık 2005, s.589.

Grafik 8- KİT Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı



1.1.1.5. Bütçe Dışı Fon Açıkları

Türkiye'de ilk defa 1936 yılında "İstikrar Fonu" ile başlamış olan fon[24] uygulamasına özellikle 1980 yılı sonrasında ağırlık verilmiştir. Kamu hizmetlerinin, konsolide bütçe dışında yer alan ve Kanun Hükmünde Kararnameler ile uygulamaya konulan fonlar ile görülebilmesi, hükümetlere bürokrasinin yükü ve kamu denetimi dışında kaynak elde etme ve kullanma imkanı sağlamıştır.

Bütçe dışı fon gelirlerinin giderlerini karşılamaması ile ortaya çıkan fon açıklarının finansman ihtiyacı, fonların Hazine'ye iç borç, dış krediler yoluyla dış borçlanmalarına sebep olmuş, böylelikle söz konusu fon açıkları kamu borç yükünün artmasında önemli olmuştur.

24 Nadaroğlu, a.g.e., s.205.

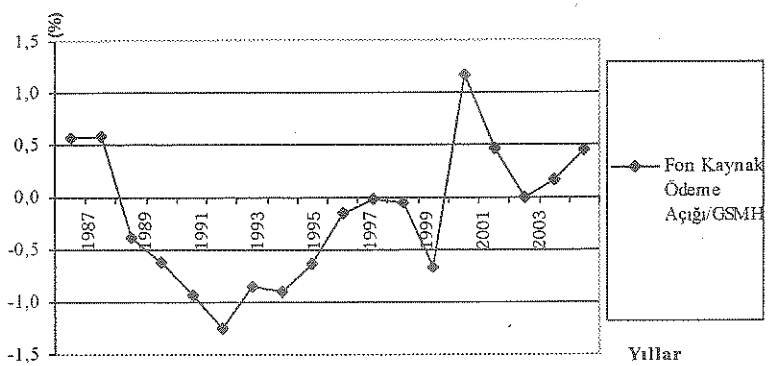
Tablo 8- Fon Kaynak ve Ödemeleri ile Kaynak Ödeme Farkının GSMH'ye Oranı (1987-2004)(%)

Yıllar	Kaynak	Ödeme	Kaynak Ödeme Farkı	Yıllar	Kaynak	Ödeme	Kaynak Ödeme Farkı
1987	3.8	3.2	0.6	1996	3.4	3.5	-0.1
1988	4.3	3.8	0.6	1997	3.7	3.7	0.0
1989	4.3	4.6	-0.4	1998	3.3	3.3	0.0
1990	4.7	5.3	-0.6	1999	3.1	3.7	-0.7
1991	4.2	5.2	-0.9	2000	5.6	4.4	1.2
1992	4.4	5.7	-1.3	2001	2.7	2.3	0.5
1993	4.5	5.3	-0.9	2002	1.2	1.2	0.0
1994	3.4	4.3	-0.9	2003	1.0	0.9	0.2
1995	3.3	3.9	-0.6	2004	1.4	0.9	0.5

Kaynak: http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (23.12.2006) 'de yer alan verilere dayalı olarak hazırlanmıştır.

Bütçe dışı fonlar, 1989 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. 1989 yılında bütçe açığının GSMH'ye oranı %0.4 iken 1992 yılına kadar 2 kattan fazla (%225 oranında) artış gösterip, 1992 yılında %1.3'e ulaşmış, sözkonusu açıklar 1992 yılından 1997 yılına kadar giderek azalmış, Grafik 9 üzerinde de açık bir şekilde görüldüğü gibi 1997 yılından 2004 yılına kadar olan süreçte, Marmara depremlerinin yaşandığı 1999 yılındaki %0.7'lik açık sayılmazsa, fon bütçeleri fazla vermiştir.

Grafik 9- Fon Kaynak Ödeme Açığı/GSMH



1.1.1.6. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

"Kamu kesimi borçlanma gereği", esas itibarıyla, kamu kesimi açığının GSMH'ye oranlanması ile hesaplanmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi Türkiye'de kamu kesiminde üretimde bulunan kurum ve kuruluşların farklı mali yapı ve işleyiş dolayısıyla ayrı bütçelere sahip olmaları sebebiyle, Türkiye'de kamu kesimi borçlanma gereği; 2006 yılı başına kadar konsolide bütçe olarak, 2006 yılından sonra ise merkezi yönetim bütçesi olarak kabul edilen bütçe açığına, KİT'lerin finansman açıkları, yerel yönetimlerin finansman açıkları, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıkları ve döner sermayeli kuruluşların finansman açıkları ve fon açıkları ilave edilerek bulunan tutarın GSMH'ye oranlanması ile hesaplanmaktadır[25].

Türkiye'de 1975-2004 döneminde kamu kesimi borçlanma gereğinin yer aldığı Tablo 9'daki veriler, 1975 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin % 4.7 iken, 1977 yılına kadar tırmanış gösterip, 1977 yılında % 8.2'ye ulaştığını, 1978 yılında uygulanılan istikrar programındaki tedbirlerin etkisi ile %3.2'ye gerilemiş olduğunu fakat daha sonra 1980 yılına kadar tekrar tırmanışa geçip, 1980 yılında % 8.8'e kadar çıktığını göstermektedir.

25 Mahfi Eğilmez, **Hazine**, Remzi Kitabevi, Şubat 2006, s.65, Mahfi Eğilmez & Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi, 10.Basım, İstanbul, 2006, s.160.

Tablo 9- Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1975-2006)

Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1975	4.7	1991	10.1
1976	6.7	1992	10.5
1977	8.2	1993	10.2
1978	3.2	1994	6.2
1979	7.2	1995	5.0
1980	8.8	1996	8.6
1981	4.0	1997	7.7
1982	3.5	1998	9.4
1983	4.9	1999	15.6
1984	5.4	2000	11.8
1985	3.6	2001	16.4
1986	3.7	2002	12.7
1987	6.1	2003	9.4
1988	4.8	2004	4.7
1989	5.3	2005(1)	0.9
1990	7.3	2006(2)	-0.7

Kaynak: http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (23.12.2006) (1) Tahmin, (2) Program 2005 ve 2006 yılına ait veriler **2006 Yıllık Ekonomik Rapor**dan elde edilmiştir. http://www.maliye. gov. tr/ sgb / 2006 Yıllık (04.01.2007)

1980 yılında uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyum programında yer alan; kamu harcamalarında kısıntıya gitme ve KİT zamlarına ilişkin tedbirlerin de etkisi ile 1981 yılında %4'e geriletilen oran, 1980-1991 döneminde genel olarak yükseliş trendi göstermiş ve 1992 yılında %10.5 ile tepe yapmıştır. 1991-1992 ve 1993 yıllarında önceki yıllara göre oldukça yüksek oranlı olarak gerçekleşen kamu kesimi borçlanma gereği, ekonomik krizin görüldüğü 1994 yılında, bir taraftan kamu harcamalarında tasarrufa gidilmesi diğer taraftan da vergi gelirlerini artırmaya yönelik tedbirlerin alınıp uygulanması ile birlikte 1994-1995 döneminde gerileyerek 1995 yılında %5'e kadar düşmüştür. Ancak 1995 yılı sonrası kamu kesimi borçlanma gereğinde tekrar artış olmuş ve 1999 yılında %15.6'ya ulaşmış, 2000 yılında %11.8'e gerilemişse de 2001 yılında %16.4'e çıkmıştır. 2001 yılı krizi ile ön plana çıkan kamu borç sorunu ve kriz ile birlikte yoğunlaşan kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğine dair tartışmalarının varlığı ile IMF'ye verilen faiz dışı fazla vaatlerine uymak gereği, kamu kesimi borçlanma gereğinin 2001 yılından itibaren gerileme trendi göstermesine sebep olmuştur. Söz konusu oran, 2004 yılında %4.7'ye kadar düşmüştür. 2006 Yıllık Ekonomik Raporda yer alan rakamlara göre 2005 yılında % 0.9 olacağı tahmin edilmektedir. 2006 yılında ise %-0.7 olması programda yer almıştır.

Türkiye'de kamu kesiminin faiz ödemeleri dışındaki ihtiyaçlar dolayısıyla borçlanma gereğinin 1975-2004 döneminde gösterdiği gelişimin değerlendirilmesine ait veriler ise Tablo 10'da yer almaktadır. Tablo'da yer alan verilere göre, kamu kesiminin 1975 yılında, faiz ödemeleri dışında borçlanma gereği % 4.2'dir. Bu oran, aynı yıl toplam kamu kesimi borçlanma gereği olan % 4.7'ya oldukça yakındır. Faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği

ile faiz dahil kamu kesimi borçlanma gereği 1975-1980 döneminde birlikte ve birbirlerine çok yakın değerlerde hareket etmişlerdir. Söz konusu durum, her iki değişkene ait verilerin bir arada görüldüğü Grafik 11'in ortaya koyduğu tablo üzerinde daha iyi görülebilmektedir. Faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği 1980 yılında %8.2'ye yükselmiştir. Söz konusu oran 1980 yılı sonrası 1986 yılına kadar önemli ölçüde gerileme göstermiş ve 1981 yılında %1.1'e düşmüştür. 1981-1992 döneminde, 1987 yılındaki ani artış ve arkasından gelen gerileme hariç tutulursa, genel olarak artış trendi içinde olmuştur.

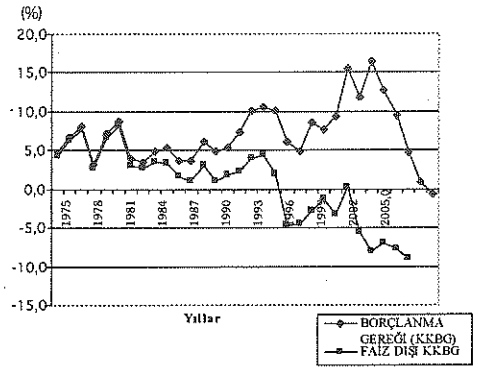
Tablo 10- Türkiye'de Faiz Dışı Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1975-2004)

Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1975	4.2	1990	2.3
1976	6.3	1991	4.0
1977	7.7	1992	4.4
1978	2.8	1993	2.0
1979	6.6	1994	-4.6
1980	8.2	1995	-4.5
1981	3.0	1996	-2.9
1982	2.7	1997	-1.2
1983	3.4	1998	-3.3
1984	3.4	1999	0.2
1985	1.7	2000	-5.7
1986	1.1	2001	-8.1
1987	3.1	2002	-7.0
1988	1.0	2003	-7.7
1989	1.7	2004	-8.9

Kaynak:http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (23.12.2006)'de yer alan verilere dayalı olarak hazırlanmıştır.

Faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği 1992 yılında %4.4'e yükselmiş, 1993 yılında %2'ye gerilemiş, 1994 yılından itibaren ise eksi değer almıştır. Söz konusu oran, 1994 yılında %-4.6, 1995 yılında %-4.5 olarak gerçekleşmiştir. 1994-2004 arası 10 yıllık periyotta faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği eksi değerler almış olması (1999 yılı hariç) kamu kesimi borçlanma gereğinin, önemli ölçüde, önceki dönemlerde alınmış borçlar dolayısıyla yüklenilmiş olan faiz ödemelerini gerçekleştirmeye dayalı olduğunu göstermektedir. Zira, Grafik 10 üzerinde de açık bir şekilde görüldüğü üzere, inceleme dönemi boyunca toplam kamu kesimi borçlanma gereği ile faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği birbirlerine paralel gelişim göstermişler, ancak iki değişkene ait değerler arasındaki makas 1981 yılından itibaren ve özellikle 1993 yılı sonrasında daha da artan oranlarda toplam kamu kesimi borçlanma gereği lehine açılmıştır. Bu durum, Türkiye'de 1980 sonrası artan kamu borçlanmasının bütçe üzerine getirdiği ve kar topu şeklinde yıldan yıla büyüyen faiz yükünün özellikle 1993 yılından itibaren kamu kesimi borçlanma gereğinin neredeyse temel sebebi haline getirdiğini ortaya koymaktadır.

Grafik 10- Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği



DPT'nin hazırlamış olduğu ve Tablo 11'de gösterilmiş olan veriler. Türkiye'de kamu kesimi üretici birimlerinin kamu kesimi borçlanma gereğine olan katkılarını bir arada göstermektedir. Buna göre, kamu kesimi açıkları, 1975 yılından 1982 yılına kadar olan dönemde önemli ölçüde KİT açıklarından, 1984 yılı sonrası günümüze kadar olan dönemde ise konsolide bütçe açıklarından kaynaklanmıştır.

Tablo 11- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (1975-2006) (%)

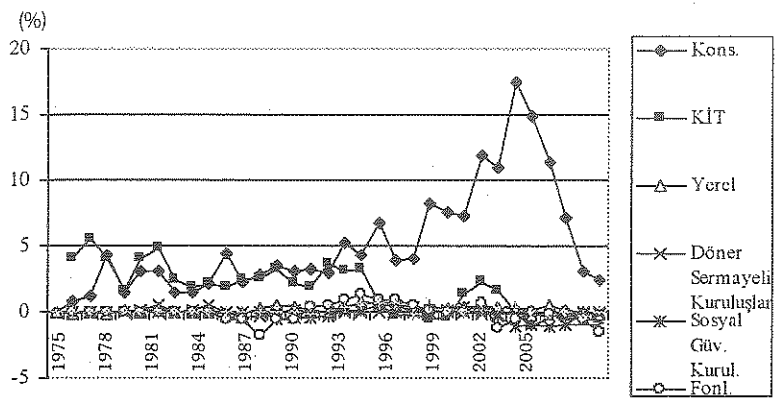
	Kons. Bütçe	KİT	Yerel Yön.	Döner Serm. Kuruluş.	Sosyal Güv. Kuruluş	Fonl.	Özelleş Kaps. Kuruluş.	İşsizlik Sigort. Fonu
1975	0,8	4,0	-0,1	-	-	-	-	
1976	1,2	5,6	0,0	-	-	-	-	
1977	4,3	4,0	-0,1	-	-	-	-	
1978	1,5	1,6	0,2	-	-	-	-	
1979	3,1	4,0	0,0	0,1	-	-	-	
1980	3,1	4,9	0,3	0,5	-	-	-	
1981	1,5	2,4	0,0	0,0	-	-	-	
1982	1,5	1,9	0,0	0,1	-	-	-	
1983	2,2	2,2	0,0	0,5	-	-	-	
1984	4,4	1,9	-0,1	0,0	-0,3	-0,5	-	
1985	2,3	2,5	-0,1	-0,4	0,0	-0,6	-	
1986	2,8	2,6	0,3	-0,3	0,0	-1,7	-	
1987	3,5	3,3	0,5	0,0	-0,6	-0,6	-	
1988	3,1	2,2	0,4	0,1	-0,4	-0,5	-	

1989	3,3	1,9	0,2	0,0	-0,4	0,4	-0,1	
1990	3,0	3,7	0,0	0,0	-0,3	0,6	0,2	
1991	5,3	3,1	0,3	0,0	0,1	0,9	0,4	
1992	4,3	3,2	0,8	0,0	0,2	1,3	0,7	
1993	6,7	0,7	0,7	0,0	0,6	0,9	0,7	
1994	3,9	-0,3	0,4	0,0	0,6	0,9	0,7	
1995	4,0	-0,2	0,2	0,0	0,4	0,6	-0,1	
1996	8,3	-0,6	0,3	0,0	0,0	0,1	0,5	
1997	7,6	-0,4	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	
1998	7,3	1,3	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	
1999	11,9	2,3	0,4	-0,1	0,2	0,7	0,1	
2000	10,9	1,6	0,4	-0,1	-0,3	-1,2	0,4	
2001	17,4	0,0	0,3	-0,1	-1,1	-0,5	0,4	
2002	14,8	-1,1	0,1	-0,2	-1,0	0,0	0,1	
2003	11,3	-0,7	0,4	-0,3	0,0	-0,2	-0,4	-0,2
2004*	7,1	-0,6	-0,1	-0,3	0,0	-0.5	-0,2	-0,5
2005**	3,1	-0,5	0,0	-0,2	0,0	-0,5	-0,3	-0,5
2006***	2,4	-0,5	-0,1	-0,2	0,0	-1,5	0,0	1,5

Kaynak: http://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm 23.12.2006) 'de yer alan verilere dayalı olarak hazırlanmıştır. 2003 ve 2006 yılına ait veriler, http://www.maliye.gov.tr/sg6/2006YillikEkonomikRapor.pdf (08.01.2007)'den elde edilmiştir. (*) Geçici, (**) Tahmin, (***) Program.

Kamu kesimi açıklarının oluşmasında, 1986 yılından itibaren yerel yönetimlerin açıkları küçük ölçüde de olsa etkili olmaya başlamıştır. Kamu kesimi üretici birimlerinden sosyal güvenlik kuruluşlarının, 1991 yılından itibaren, ancak giderek artan ölçüde ve konsolide bütçe kaynaklarından yapılan transferler ile finanse edilen finansman sorunları ile karşı karşıya kalmış olmaları, konsolide bütçe açıklarının artışında önemli bir unsur haline gelmelerine sebep olmuştur.

Grafik 11- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı



1.1.2. Borçlanmanın Vergilemeye Tercih Edilmesi

1980 yılı sonrasında Türkiye'de serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma hedefine kilitlenilmiş bu bağlamda kamu kesimini küçültüp özel kesimin gelişmesini desteklemeye yönelik çeşitli mali tedbirler uygulamaya konulmuştur. Kamu kesiminin küçültülmesi, bir taraftan kamu kesiminde özel mal ve hizmet üreten kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, diğer

taraftan da konsolide bütçe harcamalarının kısılıp, toplumsal faydası özel faydasından yüksek olan mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılacak kaynakların, özel kesimden kamu kesimine aktarılmasının temel aracı olan vergilerin azaltılması suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

"Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma" hedefinin yanı sıra vazgeçilemeyen "oy maksimizasyonu" kaygısı, kamu harcamalarının çok fazla kısılamaması, bunun neticesinde de kamu harcamalarının artış trendine devam etmesi sonucunu doğurmuştur. Sözkonusu periyotta kamu harcamalarının GSMH'ye oranı; 1980 yılında %14.5 iken, 1985 yılında %15.6'ya, 1990 yılında %16.2'ye, 1995 yılında %16.9'a, 2000 yılında %37.1'e yükselmiş, 2005 yılında ise %32 olmuştur[26]. Kamu harcamaları kısılamazken, gelir vergilemesinde, bir taraftan arz yanlı politikalara dayalı olarak vergi oranlarının indirilmesine diğer taraftan vergi güvenlik önlemlerinin kaldırılmasıyla birlikte vergi denetim oranlarının azaltılması ve kamuda giderek artan rüşvet ve yolsuzluk ile birlikte vergiye uyumun azalması neticesinde, vergi kaçakçılığı ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hacminin artmasına bağlı olarak, gerilmeler olmuştur. 1981 yılında toplam vergi hasılatının %58.8'i gelir üzerinden alınan (gelir vergisi ve kurumlar vergisi) vergilerden elde edilirken, söz konusu oran 1985 yılında %46.3'e gerilemiş, 1990 yılında %51.2 olmuş, 1995 yılında %39.9'a, 2000 yılında %32.3'e, 2005 yılında %28.7'ye gerilemiştir[27]. Kamu harcamaları artarken bu

26 İlgili yıllar bütçe gerekçeleri ile TÜİK'den elde edilen verilere dayalı olarak hesaplanmıştır.

27 **Vergi İstatistikleri Yıllığı 1923-1991**, s.42. İlgili yıllar bütçe gerekçelerinden derlenmiştir.

harcamaları finanse etmek için kullanılabilecek adil vergileme yapmaya elverişli gelir vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payındaki gerileme, vergi yükünün adaletsiz dağılımına sebep olan harcama vergileri dolayısıyla elde edilen payın artması ile telafi edilmiş ancak vergi hasılatı kamu harcamalarını karşılamaya yetmediği için ortaya çıkan açıklar, borçlanma ile finanse edilerek karşılanmıştır.

Böylelikle, 1980 sonrasında uygulamaya konulmuş olan mali tedbirler "kamu harcamalarının vergi ile finansmanı" anlayışı yerine, bir anlamda "kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanı" anlayışına dayalı olmuştur.

1.1.3. Kamu Yatırım Projelerinin Finansmanı

Kamu kesiminde kalkınma planlarına uygun temel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi amacıyla da borçlanma yoluna gidilebilir. Devletin sürekli olarak yerine getirmek durumunda olduğu kamu hizmetlerinin yanı sıra belli dönemlerde toplumsal faydası yüksek olan yeni projelerin gerçekleştirilmesi gereği, söz konusu projelerin mevcut vergiler dolayısıyla elde edilen gelirlerle finanse edilememesi ve böylece borçlanmaya gidilmesini gerektirebilmektedir. Uzun vadeli yatırım projelerinin finansmanı amacıyla borçlanmayı, denk bütçeyi savunup borçlanmadan pek yana olmayan, klasik iktisatçılar dahi kabul etmişlerdi. Yatırım projelerini finanse edecek kaynaklar genellikle dış borçlanma ile finanse edilir ve Dünya Bankası genellikle gelişmekte olan ülkelere proje kredileri verir.

Türkiye'de de 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren başta enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde olmak üzere Tablo 12'de belirtilmiş olan sektörlerde dış proje kredilerine dayalı olarak yatırım harcamaları gerçekleştirilmiştir.

Tablo 12-Türkiye'de Dış Kredi Kullanan Projelerde Sektörlerin Aldıkları Paylar (1988-1997)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tarım	7,4	6,0	6,3	6,2	8,4	7,7	7,4	11,4	7,6	2,3
Madencilik	5,8	4,7	0,6	1,7	4,1	1,3	0,1	0,1	0,4	0,5
İmalat	5,6	6,4	5,6	4,4	8,0	2,6	4,0	12,4	8,4	2,9
Enerji	43,3	37,8	35,5	31,1	31,5	18,1	10,7	12,1	22,5	18,7
Ulaştırma	20,7	31,8	37,2	39,7	19,0	27,1	26,7	29,0	26,0	22,6
Haberleşme	12,9	6,5	3,0	3,1	0,0	7,5	11,2	2,9	0,0	10,1
Turizm	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Konut	0,0	0,0	0,2	0,3	0,1	1,6	0,0	3,0	0,6	0,1
Eğitim	1,8	0,1	0,3	0,5	1,1	1,3	0,4	1,4	1,8	0,4
Sağlık	0,0	0,2	0,2	0,2	3,3	2,2	1,5	2,1	1,7	1,5
Diğer Kamu Hiz.	2,4	6,5	11,0	12,8	24,4	30,6	38,1	25,5	30,5	41,0

Kaynak: Volkan Erkan, **"Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997),** Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, s.67. http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/erkanv/diskredi.pdf (31.01.2007).

1988 yılında dış krediye dayalı gerçekleştirilen yatırımların % 43.3 gibi neredeyse yarıya yakın bir kısmı, enerji sektörü yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılmıştır. Dış proje kredisine dayalı olarak enerji sektöründe gerçekleştirilen yatırımların oranı 1994 yılına kadar diğer sektörlerin lehine gerileme trendi göstererek 1994 yılında %10.7'ye düşmüş, 1995 yılından itibaren tekrar yükseliş trendine girip 1997 yılında %18.7'ye ulaşmıştır. Enerji sektörü bu konudaki üstünlüğünü, 1988 yılında dış proje kredisi ile yapılan yatırımların %20.7'sini gerçekleştiren ve böylelikle dış proje kredi kullanarak yatırım yapan sektörler sıralamasında ikinci sırada yer alan ulaştırma sektörüne, 1990-1991 yıllarında ve 1993 yılı sonrasında kaptırmıştır. Bu konuda enerji ve ulaştırma sektöründen sonra üçüncü sırada yer alan, haberleşme olmuştur. Dış proje kredilerine dayalı yatırımların en düşük oranlarda gerçekleştiği sektörler ise turizm, konut, eğitim ve sağlık olmuştur.

2000 yılında 3.4 milyar ABD doları olarak gerçekleşen proje finansmanının toplam dış finansman içindeki payı %26, 2001 yılında %48, 2002 yılında %14 olmuştur. 2000 yılında proje finansmanında %34'lük pay ile altyapı sektörü birince sırada, %30'luk pay ile ulaştırma sektörü ikinci sırada yer almıştır. 2001 yılında proje kredileri ile finansman sağlayan sektörler %25 ile tarım-orman ve %19 ile enerji olmuştur. 2002 yılında ise %37 ile ulaştırma sektörü birince sırada, %31 ile enerji sektörü ise ikinci sırada yer almıştır[28]. 2004 yılı ilk altı ayı itibarıyla proje kredilerinin %73'lük kısmı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın "Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi" için kullanılmış, %27'si ise sanayi sektöründe Devlet Su İşleri'nin Deriner Barajı ve Hidroelektrik Santrali Ek Finansman projesi için kullanılmıştır[29]. 2005 yılı ilk 9 aylık dönem itibarıyla proje kredilerinden; %47.2 ile en yük-

28 **Kamu Yönetimi Borç Raporu 2003 Nisan**, s.36. http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/kamuborc_20030430.pdf (02.02.2007).

29 **Kamu Yönetimi Borç Raporu Ağustos 2004**, s.15-16. http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/KBYR_Agustos2004.pdf (02.02.2007).

sek payı ulaştırma, haberleşme ve depolama hizmetleri için, %18.6 ile kamu yönetimi ve savunma ile zorunlu sosyal güvenlik için %16.1 ile elektrik, gaz ve su için, %11.2'si sağlık işleri ve sosyal hizmetler için kullanılmıştır[30].

2006 yılı Ocak-Kasım döneminde proje kredilerinin %56.8'lik kullanımı ulaştırma sektörünce, %14.6'sı enerji sektörünce, %9.7'si kamu yönetimi projelerinin gerçekleştirilmesi için kullanılmış, %6.2'si sağlık sektörünce, %5'i tarım sektörünce, %0.7'si eğitim sektörünce kullanılmıştır[31].

1.2. Kamu İç Borçlanması

Türkiye'de borçlanma yoluna sadece yakın tarihte başvurulmuş değildir. Türkiye Cumhuriyeti öncesinde de borçlanma olmuş, Osmanlı'nın ilk dış borcu 1854 yılında alınmıştır. Alınan borçların ödenememesi, borçlanmayı sorun haline getirmiş, 1870'li yılların başında borçların ödenememesi sebebiyle ilk moratoryum ilan edilmiş, 1881 yılında kurulan Duyun-u Umumiye İdaresine rağmen Osmanlı'nın tamamen ödeyemediği dış borçların bir kısmı Türkiye Cumhuriyeti Devleti borcuna dönüşmüş ve Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren, bütçede, Osmanlı'dan miras kalan borçların ödenmesi yer teşkil etmiş ve söz konusu borçlar 1954 yılında yapılan son ödeme ile kapatılmıştır[32].

30 **Kamu Yönetimi Borç Raporu Kasım 2005**, s.26. http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Kasim05.pdf (02.02.2007).

31 **Kamu Yönetimi Borç Raporu Aralık 2006**, s.9. http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYRAraliko6.pdf (02.02.2007).

32 Ahmet Ulusoy, **Devlet Borçlanması** Celepler Matbaacılık, Eylül 2004, Trabzon, s.119-121. Osmanlı İmparatorluğu'nda borçlanma ve Duyun-u Umumiye İdaresi hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz., Hüseyin Perviz Pur, **Türkiye'nin Borç Prangası (1854-...) Duyun-u Umumiye - IMF**, TÜRMOB Yayınları -280, 2005.

Türkiye'de ilk iç borçlanma, 1933 yılında Fevzipaşa-Diyarbakır arasındaki demiryolu inşasının finansmanı amacıyla gerçekleşmiştir. İkinci Dünya savaşı yıllarında savunma harcanmalarının finansmanı amacıyla borçlanmaya başvuruncaya kadarki dönemde borçlanmanın temel amacı, demiryolları, limanlar gibi temel altyapı yatırımlarının finansmanı olmuştur. Kısacası borçlanma olgusu, borç ödeme konusundaki sorunlar ile dinamiklerindeki farklılığa rağmen Türkiye Cumhuriyeti tarihinde başından beri varolmuştur.

Cumhuriyetin ilanından 1980'li yıllara kadar olan dönemde dış borçlar ağırlıkta iken, özellikle 80'li yılların ikinci yarısından itibaren iç borçlanma ağırlıklı hale gelmeye başlamıştır.

1.2.1. Kamu İç Borç Stokunun Gelişimi

Cumhuriyet dönemi iktisat politikalarında, iç borçlanma, 1984 yılına kadar doğrudan finansmanı sağlayan bir politika aracı olarak hemen hiç kullanılmamış araçlardan biridir.[33] Kamu açıklarına rağmen 1980 yılında iç borç stoku %13,6 düzeyinde olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, 1950 yılının başından 1980 yılına kadar geçen dönemde, kamuda finansman açığının sürekli bir biçimde yaşanmış olması, iç borçlanmanın anti konjonktürel amaçla kullanımını imkansız kılmıştır. Sürekli olarak yaşanan kamu açıklarının finansmanında Devlet Yatırım Bankası kaynakları, SSK-Emekli Sandığı Fonları ve Merkez

33 Nazif Ekzen, "Cumhuriyetin Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984- 1999)" , **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar Oktar Türel'e Armağan**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 633.

Bankası imkanları kullanılmıştır. Bu dönem içinde faiz oranlarının, idari kararlara bağlı olarak sürekli olarak negatif düzeyde kalmış olması, kamu kesiminin ucuz ve ek maliyet getirmeyen kaynak bulma imkanına sahip olmasını sağlamıştır. Bu ucuz kaynak imkanlarına ek olarak, kamu açıkları sürekli biçimde T.C. Merkez Bankası kaynaklarından kolayca finanse edilebilmiştir.[34]

1980 sonrası süreçte ise, iç borçlanma, 1980 öncesi döneme göre nitelik ve nicelik olarak büyük farklılıklar göstererek sürekli kullanılan bir araç haline gelmiştir. 1980 öncesi dönemde anti konjonktürel bir araç olarak kullanılmayan iç borçlanma, yapısal uyum sürecinin tamamlanmasından hemen sonra, 1985 ortalarından başlayarak "açık finansman"a yönelik bir araç olarak, ancak bu kez "doğrudan finansman" aracı olarak kullanılmaya başlamıştır[35].

1984 yılında alınan ve 1985 yılından itibaren uygulamaya geçirilen kararla, 1985 yılına kadar genel bütçeye gelir ve gider yazılan borçlanma ana para giriş ve ödemeleri 1985 yılı başından itibaren bütçe dışında ayrı bir borç hesabı içinde izlenmeye başlanmıştır. Böylece 1985 yılından itibaren ana para hareketleri bütçe dışına çıkarılmış, sadece faiz ödemeleri bütçe içinde gösterilir olmuştur. 1980'li yılların ilk yarısında vergi alamamak sebebiyle yaşanan finansman sıkıntısı daha önce de belirtildiği gibi vergi almak yerine borçlanmanın tercih edilmesi ile çözülmeye çalışılmıştır. Bu politikanın sürdürülmesi vergi toplamama konusundaki kararlığa dayalı olarak vergi mevzuatında meydana getirilen değişiklikler ile vergi denetiminin gevşetilmesine

34 Ekzen, (2003), a.g.e., s. 633.

35 Ekzen, (2003), a.g.e., s. 634.

karşılık[36], kamu giderlerini kısıcı kalıcı önlemlerin alınmaması ve iç borçlanmanın da sınırlarına dayanılması sonucunda, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren çok daha bunalımlı bir kamu finansman yapısı doğmuştur. İç borçlanma, 1985 yılından başlayıp, 22 Kasım 1999 tarihine kadar kamu finansmanının en aktif aracı olarak kullanılmıştır[37].

Türkiye'de süregiden bütçe açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereksinimindeki gelişmeler, ülkenin iç borç stokunda 1980-2001 döneminde ciddi bir artış yaratmıştır. 1980 sonrası dönemde iç borç stokunun gelişimine ait veriler Tablo 13'te yer almaktadır.

Tablo 13- Türkiye'de Kamu İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı[38] (1980-2005)

Yıllar	(%)	Yıllar	(%)
1980	13,6	1993	17,9
1981	12,4	1994	20,6
1982	12,6	1995	17,3
1983	22,8	1996	21
1984	20,9	1997	21,4

36 Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İSMMMO Yayın No:54, s.74-87.

37 Ekzen, (2003) a.g.e., s.634.

38 Sözkonusu oran, kamu kesimi iç borç yükünü vermektedir. Zira, İç Borç Yükü: İç Borç Stoku/GSMH, formülü ile hesaplanılır. Borç yükünün hesabında, anapara yükümlülükleri dahil edilip, faizler dahil edilmez. Faiz, gider olarak kabul edilir. Türkiye'de anapara, giriş ve çıkışlarına ait kayıtlar 1985 yılından itibaren Hazine tarafından tutulurken, borç faiz ödemeleri 2006 yılı başına kadar konsolide bütçe içinde 2006 yılı başından itibaren Merkezi Yönetim Bütçesinde bir transfer harcaması kalemi olarak yer almaktadır.

1985	19,7	1998	21,7
1986	20,5	1999	29,3
1987	23	2000	29
1988	22	2001	69,2
1989	18,2	2002	54,5
1990	14,4	2003	54,5
1991	15,4	2004	52,3
1992	17,6	2005(1)	50,3

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm, http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (1) **2006 Yıllık Ekonomik Rapor**, a.g.e., s.71.

Kamu iç borç stoku 1980 yılında %13.6 iken, seçim yılı olan 1983 yılında %22.8'e yükselmiştir.1985 Mali Yıl Bütçesi, Türk Anayasa sisteminde münhasıran TBMM'ye tanınmış olan "Bütçe Hakkı"nı ve "borçlanma yetkisi"ni kanun gücünde bir düzenlemeyle, 1985 mali yılından başlayarak yasama organının elinden alıp, yürütmeye, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlığa devretmiştir. 1985-2002 Haziran arasındaki 18 yıllık dönemde bu yetki devri sürmüştür. Bu yetki devrine tek müdahale 1998 Bütçe Kanunu'nda yapılmış ve borçlanma yetkisi sınırlandırılmıştır. Nitekim, gelir-gider farkının 2 katına kadar borçlanma imkanı veren 1985 düzenlemesi, 1998 Bütçe Kanunu'yla, gelir-gider farkının sadece %15'i düzeyinde borçlanmaya gidilebileceği hükmünün getirilmesi suretiyle sınırlanmıştır. 1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun genel hükümlerine ilişkin 3., 4. ve 5. maddelerde yapılan düzenlemeyle yürütmeye devredilen borçlanma yetkisi, iç borçlanmayı gelir gider dengesizliği karşısında kullanılacak bir açık finansman aracı olarak

değil, geniş kapsamlı bir finansman aracı olarak tasarlamıştır. 1985 Bütçe Kanunu'yla gerçekleştirilen bu yetki devrine kadar, Cumhuriyet bütçeleri, hükümetlere "Bütçe Kanunu'yla TBMM'nin verdiği ödenek ile tahmin edilen gelir arasındaki açık kadar" borçlanmaya gidilebileceği esasını muhafaza etmiştir. Bu açığın finansmanı için de her yılın bütçesiyle birlikte TBMM'den çıkartılacak ayrı bir kanun düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu ayrı yasa, kamu finansmanı için "borçlanma" imkanı tanımaktadır. Bu değişikliklerle Cumhuriyetin Lozan'la devraldığı Osmanlı borçları nedeniyle mali idaresinde benimsenmiş olan en önemli ilkesi olan denk bütçe anlayışı fiilen ortadan kaldırılmıştır.

1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu, verilen ödenek ile tahmin edilen gelir arasındaki açığın 2 katına kadar Hazine'ye borçlanma imkanı tanınmış, faiz ödemelerinin yükü bütçe üzerinde bırakılırken, ana para borçlanmalarının idaresi ve ödemeleri bütçe idaresinin dışına çıkarılarak Hazine'ye devredilmesiyle, 1983 ve 1984 tarihinden itibaren "fon idareleri" nedeniyle ağır bir darbe yemiş olan Cumhuriyet'in "tek hazine yönetimi" ilkesi, ikinci bir darbe ile karşı karşıya kalmıştır. Bu yetki devrinin ilk uygulaması, 29 Mayıs 1985 tarihinde para piyasalarından Hazine tarafından, ihale yöntemiyle yapılan ilk tahvil üzerinden borçlanmayla başlatılmıştır[39].

1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu'yla benimsenen bu finansman biçimi, kamu açıklarının sürekli artması ve iktisat politikası tercihlerindeki ek maliyetlerle birlikte, reel faiz haddinin ekonominin büyüme hızının sürekli üzerinde seyretmesine ve iç

39 Ekzen, (2003) a.g.e., s.635-637.

borç stokunun mali sistem içindeki payının sürekli yükselmesine neden olmuştur. Kamunun fon talebi çok açık bir biçimde bu süreçte piyasadaki faiz hadlerini doğrudan belirlerken, enflasyon ve kurların dolaylı belirleyicisi olmuştur. Kamuyu ekonomik faaliyetlerin dışına çıkartmayı hedefleyen bir ekonomi politikası anlayışının benimsendiği bir süreçte, 1985 yılından başlayarak, kamunun neredeyse tek başına, bütün yurtiçi fonları kullanır hale gelmesine nedense göz yumulmuştur. Söz konusu ekonomi politikası tercihlerinin sonucunda 1980 yılında kamu kesimi menkul kıymetlerinin toplam yurtiçi mali varlıklar içindeki payı %11 düzeyinde iken, bu oran sürekli artarak 2001 yılında % 83 seviyesine ulaşmıştır[40].

1983 yılına kıyasla 1987 yılına kadar iç borç stoku daha düşük oranlarda seyretmiş olmakla beraber, 1987 yılında %23'e yükselmiştir. 1989 yılında finansal serbestliğe geçiş ve buna bağlı olarak uluslararası sermaye girişlerinin faiz oranını arttırıcı ve böylece Hazine'nin borçlanma maliyetinde meydana getirdiği artırıcı etkiye[41] rağmen, 1990 yılına kadar iç borç stoku gerileme göstermişse de 1991 yılından itibaren borç stoku tekrar artış trendine girmiştir.

40 Ekzen, (2003) a.g.e., s.644.

41 Uluslararası sermaye hareketlerinin Türk ekonomisi üzerindeki etkilerini araştırmaya yönelik olarak oluşturulmuş olan bir modelde uluslararası sermaye girişlerinin en önemli dolaylı etkisi olarak faiz oranlarının yükselmesi gösterilmiştir. Çalışmaya göre, spekülatif sermayenin faiz oranları üzerindeki etkisi birkaç kanal aracılığı ile olmaktadır. Birincisi, dolarlaşmanın sebep olduğu para ikamesi ve sterilizasyon uygulamaları, ikincisi kamu açıklarının yükselmesidir. Çalışma sonuç olarak, uluslararası sermaye akımlarında meydana gelen artışların dolarlaşma, yüksek para ikamesi ve sterilizasyon işlemleri aracılığı ile Hazine'nin borçlanma faizlerini arttırdığı görüşünü desteklemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Nurhan Yentürk, **Körlerin Yürüyüşü, Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Ekim 2005, s.126-127.

1990 sonrasında iç borç stokunda görülen artış çeşitli faktörlerin etkisi ile ortaya çıkmıştır. Bunların başında, 1991 yılında yürürlüğe giren 3836 Sayılı Tahkim Kanunu'na dayalı olarak kamu kuruluşlarının birbirlerine olan borçlarının silinerek, bakiye borcun Hazine Müsteşarlığı tarafından yüklenilmesi dolayısıyla daha çok Ziraat Bankası, Merkez Bankası ve Halk Bankası'na 1991 sonu ve 1992 yılında özel tertip iç borçlanma senetleri ihraç edilmiş olması gelmektedir[42]. Söz konusu Tahkim Kanunu'na dayalı olarak verilmiş olan senetler, 1989 sonrasında ekonomide yaşanan dengesizliklere dayalı olarak, 1993 yılının ikinci yarısı ile 1994 yılının ilk üç ayında yapılan siyasi ve iktisadi yanlışlar ile ekonomik krizin patlak vermesiyle[43], kamu bankalarının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılmış, söz konusu senetlerin kuponları nakit olarak ödenmeyerek, faizi yerine yeni senet ihraç edilmiştir[44]. Bu durum, söz konusu dönemde iç borç stokunun artmasının bir diğer sebebi olmuştur. Bu faktörlerin etkisi ile, iç borç stoku, 1994 yılında %20.6'ya ulaşmıştır.

1994 yılında kamu kesimi açıklarını, azaltmaya yönelik tedbirlerin içerildiği 5 Nisan 1994 Kararlarının uygulanması ile kamu kesimi borçlanma gereğinde meydana gelen gerilemeye

42 Nilgün Pehlivan, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", XVI-II.Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler),** 12-16 Mayıs 2003, Girne, M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, s.402.

43 Yentürk, (2005) a.g.e., s.67.

44 Pehlivan, a.g.e., s.402.

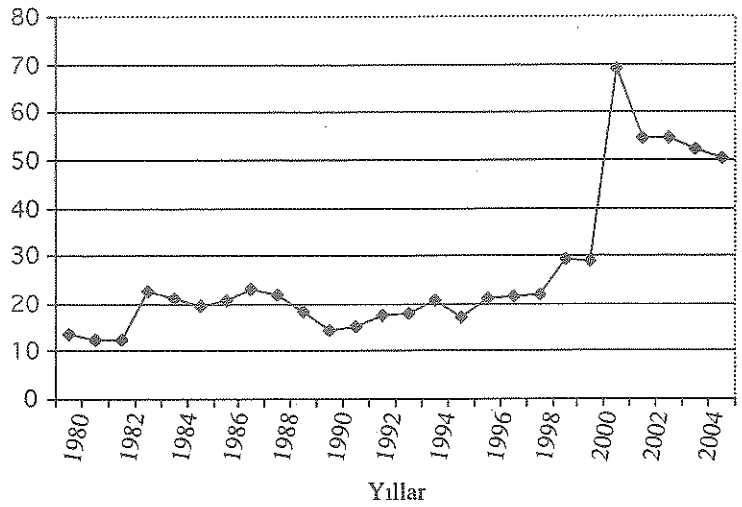
paralel olarak kamu iç borç stoku GSMH'ye oranla 1995 yılında gerileyip, %17.3'e düşmüşse de, 5 Nisan Kararları'nın Türkiye'nin ekonomik sorunlarını çözmeye yönelik köklü değişiklikleri içermekten çok, mevcut sorunların ertelenmesini sağlayıcı mahiyette olmasının[45] sonucunda, 1994 ve 1995 yıllarında bazı olumlu sonuçlar yaratılabilmiş, 1995 sonrası diğer ekonomik değişkenlerin 1994 yılı öncesindeki değerine dönmesine paralel olarak iç borç stokuna ilişkin oran da 1994 öncesi seviyeye ulaşmıştır. 1989 yılından itibaren yüksek faiz oranı üzerinden borçlanan Hazine'nin 1994 yılında önceki yıllara göre daha yüksek faiz oranı üzerinden borçlanmak durumunda kalmasının da katlayıcı etkisi ile 1995 yılı sonrasında borç yükü ağırlaşmış, konsolide bütçeden borç faizi ödemelerine ayrılan pay; 1985 yılında %12.5 iken, 1990 yılında %20.4'e, 1995 yılında %33.4'e, 1998 yılında %39.5'e, 2000 yılında %43.7'ye ve ekonomik krizin tekrar patlak verdiği 2001 yılında %50.9'a kadar ulaşmıştır. Yüksek faiz oranı üzerinden borçlanma borç stokunu ve konsolide bütçe kaynaklarından borç faizi ödemelerine ayrılan payın artmasına ve böylece ekonomi üzerinde uzun vadede büyüme ve gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkilere sebep olmuştur.

2000 yılında IMF ile birlikte yeni bir program uygulamasına başlanmış ve akabinde biri Kasım 2000, diğeri Şubat 2001 tarihinde olmak üzere iki kriz yaşanmıştır. Bu iki kriz Türkiye'nin borç yapısını daha sıkıntılı bir hale sokmuş, iç borç stokunun GSMH'ye oranı 2001 yılında ciddi bir sıçrama ile %69.2'ye yükselmiştir. İç borç stokunun GSMH'ye oranı; 2000 yılında %29 iken, %138.6 oranındaki artışla 2001 yılında %69.2'ye yükselmesinin temel nedenlerinden biri, 2001 yılına kadar iç borç stoku içinde yer almayan görev zararlarının, iç borç stokuna devredilmiş olmasıdır. Zira, devlet, 2000 yılına kadar konsolide bütçe içinde gösterilmeksizin kamu bankaları aracılığı ile yapılan destekleme harcamaları sebebiyle oluşan "görev zararları" nı ödememiştir. Bunlar, yüksek faiz işletilerek kağıt üzerinde büyümüş ve bankaların aktiflerinin neredeyse yarısına ulaşmış ve kamu bankalarının mali durumunu bozmuştur. Kamu bankalarının bozulmuş mali yapılarını iyileştirmek için, 1999 ve 2000 Yılı Bütçe Kanun'larında "bankaların bir önceki yıl sonu görev zararı stoklarının %15'ine kadar özel tertip iç borçlanma senedi ihraç edilmesi" hükme bağlanmış, ayrıca 2000 yılından itibaren sözkonusu bankalara ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri faizleri yerine senet verme yöntemi bırakılarak, bankalara likidite sağlamak için faizler nakden ödenmeye başlanmıştır. 2000 Kasım ve 2001 Şubat ayında yaşanan mali krizlerin etkisi ile kamu bankalarının nakde duydukları ihtiyacın piyasada yarattığı baskıyı azaltmak amacıyla, 2001 Mayıs ayına kadar tüm görev zararları ve sermaye alacakları piyasa koşullarına uygun olarak ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleriyle karşılanmış olması, borç stokunun 2001 yılında %69.2'ye ulaşmasında oldukça önemlidir. 2001 yılında iç borç stokunun %69.2'ye ulaşmasının bir diğer sebebi de, 2000-2001 krizinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınan çok sayıdaki bankanın finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından özel tertip iç borçlanma senedi ihraç etmiş olmasıdır[46].

45 Kepenek & Yentürk, (Aralık 2005) a.g.e., s.585.

46 2000 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu'nda, Hazine Müsteşarlığı'na söz konusu fona devlet iç borçlanma senedi ihraç etme yetkisi verilmiştir. Pehlivan, a.g.e., s.404.

Grafik 12- Türkiye'de Kamu İç Borç Stoku/GSMH



Bu ekleme ile kamu kesimi iç borç yükünde meydana gelen önemli artışa dayalı olarak ortaya çıkan kredibilite sorunu sonucunda Hazine'nin dış borçlanması da giderek zorlaşmıştır[47]. Şubat 2001 krizi sonrasında uygulamaya giren acil önlem paketi ve Haziran 2001'de uygulamaya başlayan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının içerdiği tedbirler sonrasında iç borç stokunun GSMH'ye oranı gerileme trendine girmiştir.

2002 yılında, her yıl bütçe kanunlarına borçlanma ile ilgili konulan hükümler bir araya getirilerek "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Yasası" kabul edilmiş ve bu yasa ile üçer aylık dönemler itibarıyla "Kamu Borç Yönetimi Raporunun" çıkarılarak TBMM'ne sunulması hükme bağlanarak, TBMM'nin borçlanma konusunda bilgilendirilmesi esas alınmıştır. Aynı yasa ile enflasyonla mücadeleye yönelik konjonktür politikası ile uyumlu olarak, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanması uygulaması kaldırılarak, bunun yerine piyasadan 30 güne kadar vadeli borçlanma imkanı getirilmiştir[48].

Bütün bunlara rağmen, Türkiye'de iç borç stokunun GSMH'ye oranı, 2002-2003 döneminde ortalama %54.5, 2004-2005 döneminde ise ortalama %51.3 oranında gerçekleşmiştir. 2001 krizi sonrasında, bu göstergede de göreli bir iyileşme eğilimi gözlenmekle birlikte, 2005 yılı itibarıyla Türkiye ekonomisi halen GSMH'sının yarısı düzeyinde bir iç borç stokuna sahip bir ülke konumundadır[49]. Nitekim, 2005 yılında iç borç stoku %50.3'tür.

47 Eğilmez, (Hazine), s.95.

48 Eğilmez, (Hazine), s.95.

49 Söz konusu oran, kayıt dışı ekonominin dikkate alınması durumunda düşmektedir. Kayıt dışı ekonomi, devletin bilgisi dışında gerçekleşen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerdir. Başka bir deyişle, resmi GSMH tahminleri dışında kalan devletin göremediği GSMH'dır ve Türkiye'deki hacmi özellikle 1980 sonrası giderek artış göstermiştir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin büyüklüğü ölçüsünde devletin açıkladığı GSMH gerçeği göstermekten uzaklaşır ve GSMH, gerçekte olduğundan daha küçük algılanır. Kayıt dışı ekonominin olduğu bir ekonomide gerçek GSMH büyüklüğüne ulaşmak, resmi GSMH'ya, kayıt dışı GSMH'nın eklenmesini gerektirir. Borç yükü, borç ana para ve faizinin GSMH'ya oranlanması ile hesaplanmaktadır. Dolayısıyla kayıt dışı ekonominin olduğu bir ekonomide resmi GSMH'yı esas alarak hazırlanan borç yüküne ilişkin veriler de gerçekte olduğundan daha yüksek görünür. Kısaca, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin de hesaplamalara katılması ile borç stokunun GSMH'ya oranı daha düşük çıkacaktır. Bunun bilincinde olmakla beraber bu çalışmada başlıca iki sebepten dolayı borçlanmaya ilişkin verilerin oluşturulmasında resmi GSMH kullanılmıştır. Bunlardan

1.2.2. Kamu İç Borç Stokunun Yapısal Analizi

Bu kısımda Türkiye'de kamu iç borç stokunun 1980 yılından itibaren yapısal gelişimi; borçlanmada kullanılan araç türleri, vade, getirisi ve alıcıları esas alınmak suretiyle irdelenmiş ve böylece bir taraftan iç borçlanmanın ekonomi üzerinde yarattığı etkiler ile ilgili ipuçları elde edilmiş diğer taraftan da kamu iç borç yönetimi ile ilgili değerlendirmeler yapılmıştır.

1.2.2.1. Borçlular Bakımından

Kamu iç borç stokunun borçlular bakımından analizi merkezi yönetim ve diğer kamu kesimi ana ekseni çerçevesinde yapılmıştır. Ancak özellikle son zamanlarda artan ilgiden dolayı yerel yönetim borç yükünün 1984-2005 dönemindeki gelişimi ayrıca ele alınmıştır.

1.2.2.1.1. Merkezi Yönetim ve Diğer Kamu Kesimi

Kamu iç borç stokunun çok önemli bir kısmı merkezi yönetimin borçlarından oluşmaktadır. Nitekim, 2000 yılı ile 2006 yılının üçüncü çeyreği arası dönemde merkezi yönetim borçlarının iç borç stoku içindeki payı Tablo 14 üzerinde de görüldüğü gibi ortalama %96'dır. Kamu iç borç stokunun böylesine yüksek bir oranının merkezi yönetime ait olmasında, merkezi yönetim bütçesi dışında yer alan kuruluşların açıklarını kapatmak üzere merkezi yönetim bütçesinden söz konusu kuruluşlara aktarım yapılıyor olması oldukça önemli bir faktördür.

birincisi, Türkiye ekonomisinde borç yükünün ağırlığı sebebiyle krizlerin yaşandığı yıllar da dahil olmak üzere, her zaman kayıt dışı ekonomi varolmuştur. Özellikle de krizin yaşandığı yıllarda kayıt dışı ekonomi oranı diğer yıllarda göre çok daha yüksek oranlarda olmuştur. Yani kriz yaşanan yıllarda kayıt dışı ekonomi dikkate alınarak, borç yükünün hesaplanması durumunda borç yükü diğer yıllara göre daha düşük çıkmaktadır ve bu durumun varlığı krizin varlığını ve borç yükünün krizin doğumunu engellememiştir. Diğer taraftan borç yükü, borç servisi açılarından karşılaştırma yapılacak olan diğer ülkelerde de kayıt dışı ekonomi vardır ve o ülkelere ait yayımlanmış veriler de kayıtlı GSMH kullanılarak hesaplanmaktadır. Bir taraftan uluslararası kıyaslamaların yapılacak olması bu konudaki belirleyici olmuştur.

Tablo 14- Kamu Kesimi İç Borç Stokunun Merkezi Yönetim ile Diğer Kamu Kurumları Arasındaki Dağılımı (2000-2006) (%)

	Merkezi Yönetim	Diğer Kamu Kesimi
2000	95,1	4,9
2001	97,3	2,7
2002	96,8	3,2
2003	96,6	3,4
2004	96	4,0
2005	95,1	4,9
2006 ç[1]	95,1	4,9
2006 ç[2]	95,6	4,4
2006 ç[3]	95,3	4,7

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr

Kamu iç borç stoku içinde merkezi yönetim borçları, son dört yıldır, diğer kamu kuruluşlarının borç stokundaki artışa dayalı olarak nispeten gerileme gösterirken, gerek YTL bazında gerekse dolar bazında mutlak olarak artış göstermiştir. Zira, 2003 yılında 282.807 milyon YTL olan toplam borç stoku,

%11.9'luk artış ile 2004 yılında 316.528 milyon YTL'ye % 4.7'lik artışla 2005 yılında 331.517 milyon YTL'ye, %4.9'luk artış ile 2006 Ağustos'unda 348.796 milyon YTL'ye yükselmiştir. Aynı yıllardaki borç stoku dolar bazında ele alındığında, 2003 yılından 2004 yılında %16.4, 2004 yılından 2005 yılına %4.7 artış fakat 2005 yılından 2006 Ağustos stoku rakamlarına göre %3.8 gerileme göstermiş olduğu görülmüştür.

Tablo 15- Son Dört Yılda Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku

	2003	2004	2005	2006 Ağustos
Toplam (Milyon YTL)	282,807	316,528	331,517	348,796
İç Borç	194,387	224,482	244,782	251,942
Dış Borç	88,420	92,046	86,735	96,844
Toplam (Milyon YTL)	202,608	235,846	247,069	237,560
İç Borç	139,262	167,262	182,428	171,599
Dış Borç	63,346	68,583	64,641	65,961
İç Borç/Toplam Borç	68,7	70,9	73,8	72,2
Dış Borç/Toplam Borç	31,3	29,1	26,2	27,8

Kaynak:http://www.maliye.gov.tr/sg6/2006YillikEkonomikRapor.pdf (08.01.2007)

Merkezi yönetim bütçesi dışında yer alan ve en önemli gelir kaynağı merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan pay

olan, yerel yönetimler, bir taraftan İller Bankası'ndan iç borçlanma diğer taraftan da Hazine garantörlüğünde dış borçlanma yapmaktadırlar. Yine merkezi yönetim bütçesi dışında yer alan KİT'ler, finansman ihtiyaçlarının konsolide bütçeden yapılan transferler ile karşılananın aşan kısmını finanse etmek için, iç ve dış borçlanma yoluna başvurmaktadırlar. Merkezi yönetim bütçesi dışında yer alan fon kuruluşları da borçlanma yoluna gitmektedirler. Buna rağmen, 2000 ile 2006'nın üçüncü çeyreği arasında geçen dönemde, merkezi yönetim dışındaki diğer kurumlar, kamu iç borç stokunun ortalama olarak %3.2'si kadar borçlanmışlardır. Merkezi yönetim dışındaki kurumların borçlarının iç borç stoku içindeki payı; 2000 yılında %4.9 iken kriz ile birlikte 2001 yılında %2.7'ye gerilemişse de, kriz sonrası artış göstererek 2005 yılında tekrar 2000 seviyesi olan %4.9'a yükselmiştir.

1.2.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları

Daha önce de belirtildiği gibi belediyeler, başta İller Bankası'ndan olmak üzere ticari bankalardan[50] iç borç alabildikleri gibi, Hazine'nin garantörlüğünde ve hatta, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Hazine garantisi olmayan tahvil ihracı ile borçlanma örneğinde[51] olduğu gibi, garantisiz dış borçlanmaya da başvurabilmektedirler. İller Bankası'ndan alınan borçların ödenmemesi ve Hazine'ye devri belediyelerin borçlanma konusunda rahat davranmalarına sebep olmuştur. Belediyelerden başka, il özel idareleri de borçlanabilmektedirler.

TÜİK'in 1980 sonrası "Kesin Hesaplar" adlı raporları incelendiğinde, Türkiye'de, gerek belediyelerin gerekse il özel

50 Falay, a.g.e., s.218. Türkiye'de yerel yönetim borçlanmalarının yasal dayanakları için bkz., Besim Bülent Bali, Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar,** Der: Ayşe Güner-Serdar Yılmaz, s. 165.

51 Falay, a.g.e., s.224.

idarelerinin 1980 yılı bütçesinden itibaren transfer harcamaları kalemi içinde borç ödemelerine yer verilmiş olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, TÜİK Kesin Hesaplarında, "İç ve Dış Borçlanmalar", "Çeşitli Gelirler" başlığı altında 1998 yılından itibaren belediye gelirleri arasında, "Borçlanmalar" il özel idareleri bütçelerinde "Yardım ve Fonlar" başlığı altında 2001 yılından itibaren bir gelir kalemi olarak görülmeye başlanmış ve böylece Türkiye genelinde yerel yönetimlerin borç tutarlarına ulaşmak mümkün olmuştur.

1998 yılı sonrası belediyeler, 2001 yılı sonrası ise il özel idarelerinin borçları ile bunların toplam gelirlere oranı Tablo 16'da, borç ödemelerinin harcamalara oranı ise Tablo 17'de yer almaktadır.

Tablo 16- Yerel Yönetimlerin Borç Stokları ve Gelirlerine Oranı (1980-2005) (Milyon TL)

	Belediyeler		İl Özel İdareleri	Toplam	Gelirlere Oranı (%)
	İç Borç	Dış Borç			
1998	32.324.669	195.344.862	-	227.669.531	12.8
1999	90.285.621	220.560.246	-	310.845.867	8.9
2000	142.677.596	469.902.890	-	612.580.486	11.0
2001	180.503.796	285.674.566	13.736	466.192.098	6.3
2002	210.700.602	306.919.058	280	517.619.940	5.1
2003	244.211.102	644.582.168	277	888.793.547	6.3
2004	388.036.617	633.750.711	500	1.021.787.828	5.6
2005	435.004.067	687.313.243	451	1.122.317.761	4.7

Kaynak: Bütçeler, **Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler**, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005'de yer alan bilgilere dayalı olarak hazırlanmıştır.

Tablo 17'de yer alan veriler, il özel idareleri borçlanmalarının son derece önemsiz olduğunu, belediyelerin ise borçlanma suretiyle elde ettikleri gelirlerin toplam gelirleri içindeki payının özellikle 2004 yılı sonrasında, 2000 yılı ve öncesine göre gerileme kaydetmiş olduğunu göstermektedir.

Tablo 17-Yerel Yönetimlerin Borç Ödemelerinin Harcamaları İçindeki Payı (1984-2005)

	Belediyeler	İl Özel İdareleri		Belediyeler	İl Özel İdareleri
1984	4.8	1.3	1995	11.6	1.4
1985	4.2	1.1	1996	8.1	1.7
1986	4.5	1.4	1997	6.7	1.0
1987	6.0	0.4	1998	6.5	1.1
1988	8.5	1.9	1999	6.0	0.9
1989	7.8	2.1	2000	6.0	0.8
1990	9.6	2.6	2001	6.7	1.0
1991	6.2	2.1	2002	7.7	1.0
1992	6.7	2.1	2003	7.0	0.8
1993	8.1	1.5	2004	6.7	0.8
1994	7.3	1.5	2005	6.3	0.5

Kaynak: **Bütçeler, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler**, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005'de yer alan bilgilere dayalı tarafımızca hazırlanmıştır.

Belediyelerin borç ödemelerinin toplam harcamalarına oranı 1987 yılına kadar ortalama %4.5 iken, 1987 yılı sonrasında 1990 yılına kadar genel olarak artış göstermiştir. Söz konusu oran, 1987-1996 arası dönemde ortalama %8.2 iken,

1997 yılı sonrasında nispeten gerileme göstermiş ve 1997-2005 döneminde ortalama %6.6 olmuştur.

İl özel idarelerinin harcamalarının ise, 1984-1988 döneminde ortalama %1.2'si borç ödemelerine tahsis edilirken, bu oran 1989-1992 döneminde ortalama %2.2'ye yükselmiş, 1993-1998 döneminde ortalama %1.3'e, 1999-2005 döneminde ise ortalama %0.8'e gerilemiştir.

1.2.2.2. Borçlanma Araçları Bakımından

Devlet iç borçlanmayı, tahvil veya hazine bonosu ihraç etmek veya Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak kısa vadeli avans almak şeklinde gerçekleştirir. Bilindiği gibi, tahviller uzun vadeli hazine bonoları ise kısa vadeli borçlanma araçlarıdır. Nitekim, Türkiye'de 2003 yılı sonuna kadar tahviller;1, 2, 3, 4 ve 5 yıllık vadelerde ihraç edilirken, 2004 yılı başından itibaren toplam tahvil ile borçlanma içinde çok önemli bir paya sahip olmasa da 6 yıllık vadelerde de çıkarılmıştır. Hazine bonosu, bilindiği gibi en fazla 1 yıl vadesi olan kısa vadeli borçlanma aracıdır. Türkiye'de hazine bonoları, 1-3 ay, 6 ay, 9 ay şeklindeki vadeler ile 3 ay-6 ay, 6 ay-9 ay, 9 ay-1 yıl şeklindeki "kırık vade" olarak tabir edilen vadelerde ihraç edilmektedir.

Türkiye'de, bahsedilen borçlanma araçlarından her biri ile oluşturulan iç borç stokunun GSMH'ye oranla gelişimi, borçlanmanın giderek önemli hale geldiği 1980 sonrası dönemde borçlanmanın ekonomik etkilerinin belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu sebeple 1980-2005 döneminde tahvil, bono ve avans stoku ile konsolide iç borç stokunun[52] GSMH'ye oranla gelişimi Tablo 18'de gösterilmiştir.

Tablo 18'de yer alan veriler, Türkiye'de iç borçlanma bakımından 1980-1982 döneminde hazine avanslarının nispeten önemli bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Bu dönemde tahvil stokunun GSMH'ye oranı ortalama %2.1, bono stokunun GSMH'ye oranı ortalama %1.1 iken, avans stokunun GSMH'ye oranı ortalama %3 olmuştur.

Tablo 18- Araçlarına Göre İç Borç Stokunun Gelişimi (1980-2005) (%)

Yıllar	Tahvil Stoku/ GSMH	Bono Stoku/ GSMH	Tahvil+Bono Stoku/GSMH	Avans Stoku/ GSMH	Konsolide İç Borç Stoku/ GSMH
1980	2,7	0,9	3,6	3,7	6,3
1981	2,0	1,1	3,1	2,9	6,3
1982	1,8	1,4	3,2	2,5	6,9
1983	2,6	0,4	3,0	2,4	17,4
1984	2,4	1,5	3,9	2,4	14,6
1985	2,9	1,4	4,3	2,2	13,2
1986	3,0	1,6	4,6	2,1	13,9
1987	3,2	2,6	5,8	1,9	15,3
1988	3,8	2,0	5,7	1,6	14,7

52 Konsolide iç borçlar; Türk parasının değerindeki oynamalar nedeniyle Merkez Bankası'nın aktif ve pasifindeki altın ve dövizlerin yeniden değerlenmesi neticesinde oluşan farklar ile kamu kuruluşlarından bazılarının bir kısım kısa vadeli borçlarının konsolide edilerek Hazine'ce üstlenilmesinden doğan borçlardan oluşmaktadır. Bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.561.

1989	4,7	1,5	6,3	1,1	10,8
1990	4,7	1,4	6,1	0,7	7,6
1991	3,8	2,9	6,6	2,1	6,5
1992	3,7	3,8	7,6	2,8	3,1
1993	3,6	3,2	6,9	3,5	1,6
1994	0,9	7,8	8,7	3,1	3,4
1995	2,8	6,5	9,3	2,4	0,0
1996	4,0	8,8	12,8	2,5	0,0
1997	7,7	8,1	15,8	1,1	0,0
1998	7,1	10,6	17,8	0,0	0,0
1999	21,7	4,1	25,8	0,0	0,0
2000	21,8	1,6	23,4	0,0	0,0
2001	22,8	10,0	32,8	0,0	0,0
2002	19,0	13,5	32,5	0,0	0,0
2003	29,7	6,9	36,6	0,0	0,0
2004	31,5	7,1	38,6	0,0	0,0
2005	36,3	3,7	39,9	0,0	0,0

Kaynak:**İstatistik Göstergeler 1923-2005**, a.g.e., s.588, http: // www. tüik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf. (05.01.2007)

Hazine'nin Merkez Bankası'ndan ilk olarak kısa vadeli avans kullanımı, 1940 yılında olmuş, 1947 yılında kaldırılan kısa vadeli avans uygulaması, 1955 yılında gider bütçesinin %5'e ile sınırlandırılmış bir şekilde uygulanmaya başlanmış, zamanla söz konusu limit önce %5'e indirilmiş sonra %10'a yükseltilmiştir. 14 Ocak 1970 tarihli ve 1211 Sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda belirlenmiş olan %15'lik sınır, 1994 yılı sonuna kadar uygulanmıştır. Buna bağlı olarak, avans stokunun

GSMH'ye oranı 1990 yılında %0.7 iken, %200 artışla 1992 yılında %2.1'e, %66.6 oranındaki artışla 1993 yılında %3.5'a yükselmiş, böylelikle iç borçlanma araçları içinde kısa vadeli avans tahvilden sonra ikinci sıraya yükselmiştir.

Bu yükselişin ardından 1994 yılında, T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik ile 1995 yılından itibaren Merkez Bankası'nın Hazine'ye açacağı kısa vadeli avans oranındaki sınırın her yıl azaltılıp, 1998 yılında %3'e indirilmesi öngörülmüştür[53]. Bunun neticesinde, avans stokunun GSMH'ye oranı 1994 yılında %3.1 iken, 1996 yılında %2.5'a, 1997 yılında %1.1'e düşmüş, 1998 yılından itibaren önemsiz hale gelmiştir.

2001 yılında T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklikle, bankaya bağımsızlık verilirken kısa vadeli avans uygulamasına son verilmiştir. Sözkonusu uygulamaya son verilmesi, aslında Hazine'nin gelirleri zaman ve yer bakımından uyumlaştırması şeklindeki geleneksel işlevini yerine getirirken duyacağı finansman ihtiyacını yıl içinde toplayacağı vergi gelirleri ile kapatması esasına dayalı olarak getirilmiş olan uygulamanın, donuk krediye dönüşmesi, başka bir deyişle yıl içinde kapatılmaması ve bu surette söz konusu uygulamanın enflasyonla mücadele amacına ters düşen bir hale dönüştüren kötü kullanımdan kaynaklanmıştır.

1983 yılı sonrasında avans stokunun GSMH'ye oranı gerileme gösterirken, tahvil ihracı yoluyla borçlanma daha önemli hale gelmiştir. Tahvil stokunun GSMH'ye oranı, 1983 yılından ekonomik krizin yaşandığı 1994 yılına kadar alternatiflerine göre daha yüksek olmuştur. 1992 ve 1993 yıllarında bono sto-

53 Eğilmez, (Hazine), s.83.

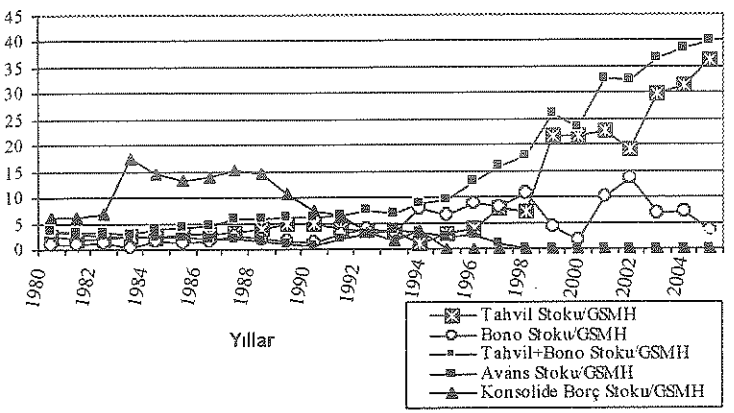
ku ile tahvil stokunun GSMH'ye oranı birbirine çok yaklaşmış, 1994 krizi ile birlikte, 1993 yılında tahvil stokunun GSMH'ye oranı %3.6 iken 1994 yılında aniden %0.9'a gerilemiş, bono stoku 1993 yılında %3.2 iken 1994 yılında aniden %7.8'e yükselmiştir. Sözkonusu oranlarda bahsedilen gelişmeler kriz ortamında devletin kısa vadeli borçlanabildiğini göstermektedir. Kısa vadeli borçlanmaya olanaklar veren bono stokunun GSMH'ye oranı, 1994-1998 döneminde, alternatiflere göre yüksek olmuştur.

1995 yılından itibaren konsolide iç borçlar sıfırlanmıştır[54]. 1998 yılı başından itibaren Merkez Bankası'ndan kısa vadeli borçlanmanın iç borçlanma içindeki payının sıfırla ifade edilecek kadar önemsiz hale gelmesinin de etkisi ile 1999 yılından itibaren tahvil bono stokunun GSMH'ye oranı %37.6 oranında artış göstermiştir. Tahvil bono stokunun GSMH'ye oranı darbe sonrasından 1983 yılına kadar ortalama %3.3 iken, 1984 yılından finansal serbestliğe geçilen 1989 döneminde kadar ortalama %5.4 civarında, finansal serbestlik sonrası 1994 krizine kadar olan dönemde ortalama %7 civarında olmuştur. Söz konusu oran, 1995 yılından 1998 yılına kadar ortalama %12.6 iken, 1999 yılından 2005 yılına kadar olan süreçte ortalama %30.9'a yükselmiştir. 1998 yılında hazine bonosu ile kısa vadeli borçlanmaya ağırlık verilmiş ve bono stokunun GSMH'ye oranı 1997 yılında %8.1 iken %30.6'lık artış ile 1998 yılında

54 Konsolide iç borçlar kavramı ile Türk parasının değerindeki oynamalar nedeniyle Merkez Bankası'nın aktif ve pasifindeki altın ve dövizlerin yeniden değerlenmesi neticesinde oluşan farklar ile kamu kuruluşlarından bazılarının bir kısım kısa vadeli borçlarının konsolide edilerek Hazine'ce üstlenilmesinden doğan borçlar kastedilmektedir. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, a.g.e., s.561.

%10.6'ya ulaşmıştır. 1999 yılında %4.1'e gerilemiş, 2001 kriz yılında %10'a yükselmişse de 2005 yılında %3.7 olmuştur.

Grafik 13- Borçlanma Araçlarına Göre İç Borç Stokunun Gelişimi



Türkiye'de alternatif iç borçlanma araçlarının GSMH'ye oranla gelişiminin yanı sıra, toplam borç stoku içinde tahvil ve bono ile borçlanmanın payına ait, 1990-2006 dönemine ilişkin Tablo 19'da yer alan veriler, 1990 yılı sonrası 1999 yılına kadar olan yaklaşık 10 yıllık dönemde, devletin, iç borçların yarısından fazlasını (ortalama %53.4'ü kadarını) hazine bonosu ile elde ettiğini, 1999 yılında bu durumun tersine dönüp 2006 yılına kadar olan dönemde ortalama %84.6'sını tahvil yoluyla sağladığını göstermektedir.

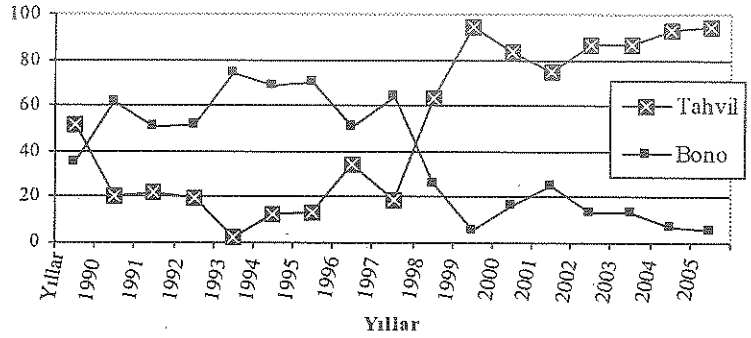
Tablo 19- Tahvil ve Bono ile Borçlanmanın Toplam Borç Stoku İçindeki Payı (2000-2006) (%)

Yıllar	Tahvil	Bono
1990	51,5	34,9
1991	20,7	61,5
1992	21,9	50,7
1993	19,6	51,9
1994	2,5	74,1
1995	12,8	68,9
1996	13,2	70,6
1997	34,5	50,8
1998	18,6	64,3
1999	63,6	25,5
2000	94,4	5,6
2001	83,6	16,4
2002	75,3	24,7
2003	86,9	13,1
2004	86,5	13,5
2005	92,7	7,3
2006*	94,3	5,7

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, a.g.e., s.71'deki tablodan yararlanılarak hazırlanmıştır. *Ağustos sonu itibarıylahttp://www.tüik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf. (05.01.2007)

Grafik 14 üzerinde de görüldüğü üzere, Türkiye'de 1997 yılı sonrasında borçlanma, tahvil ağırlıklı olarak gerçekleştirilmiştir.

Grafik 14- Türkiye'de Toplam Borç Stokunun Tahvil ve Hazine Bonosu Arasındaki Dağılımı



Türkiye'de tahvil ve bono alımları; nakit veya nakit dışı yapılabilmektedir. Tahvil ve bono alımlarının 1989 yılında %88.9'u nakit olarak yapılırken, nakit satışlar 1993 yılına kadar gerileme trendi içinde olmuş ve 1993 yılında %71.5'a kadar düşmüştür.

Tablo 20- İç Borç Stokunun Nakit ve Nakit Dışı Dağılımı 1989-2005) (%)

	Nakit	Nakit dışı
1989	88,9	11,1
1990	86,4	13,6
1991	82,1	17,9
1992	72,6	27,4
1993	71,5	28,5
1994	76,6	23,4
1995	81,7	18,3
1996	83,8	16,2
1997	80,5	19,5
1998	83,0	17,0
1999	89,2	10,8
2000	78,4	21,6
2001	38,8	61,2
2002	80,4	19,6
2003	90,5	9,5
2004	74	26
2005	79	21

Kaynak:1989-2003 dönemine ait veriler, **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, s.72'de yer alan tablodaki bilgilerden, 2004-2006 dönemine ait veriler,

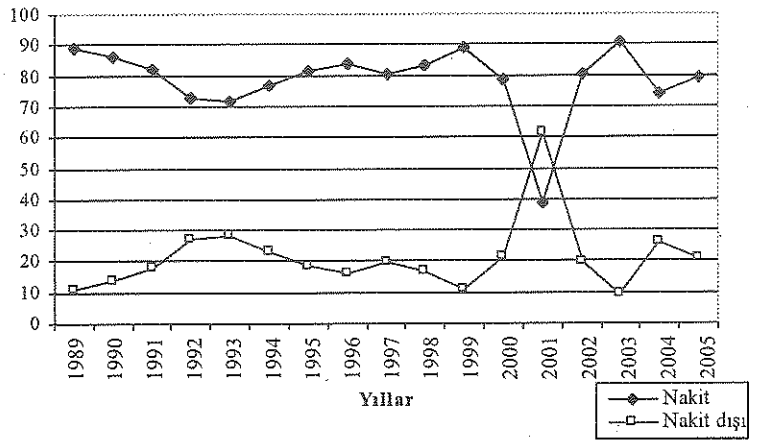
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2004.htm,

http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2005.htm,

http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2006.htm, (13.01.2007)'den elde edilerek hazırlanmıştır.

Kriz yıllarında nakit satışlar önceki yıla göre %7.1 oranında artış göstererek %76.6'ya yükselmiş, yükseliş trendi genel olarak 1999 yılına kadar devam ederek 1999 yılında %89.2'ye yükselmiştir. Fakat, 2000 yılından itibaren nakit satışlarda görülen gerileme 2001 krizin de çok ciddi bir oranda gerçekleşmiştir. 2000 yılında nakit ile satılan devlet iç borçlanma senetlerinin oranı %78.4 iken %50.5 oranında düşme ile 2001 yılında %38.8'e gerilemiştir. Bu, inceleme döneminde nakit satışlar bakımından en düşük orandır. Fakat hemen ertesi yıl nakit satış oranı %53 oranındaki artışla %80.4'e ulaşmıştır. Nakit satış oranında 2001 krizi sonrasında önce artış sonra gerileme olmuşsa da 2005 yılında tekrar artış trendine girmiştir.

Grafik 15- İç Borçlanma Nakit ve Nakit Dışı Satışı



1.2.2.3. Vade Bakımından

1997 yılı sonrasında borçlanma tahvil ağırlıklı olarak gerçekleştirilmiştir. Bu durum, Türkiye'de 1999 yılına kadar izlenen, bir taraftan enflasyonla mücadele amacı ile ters düşen diğer taraftan da bütçeye getirdiği yük bakımından olumsuz etkileri olan kısa vadeli borçlanma politikasının, uzun vadeli borçlanmaya dönüştüğü, böylece, konjonktür politikası bakımından daha sağlıklı bir borçlanma gerçekleştirilmeye başlandığı izlenimi vermektedir. Oysa, tahvil yoluyla sağlanan borç stokunun vadeler itibarıyla dağılımına ilişkin olarak yapılan daha ayrıntılı bir inceleme neticesinde tespit edilen ve Tablo 21'de gösterilmiş olan oranlar, durumun tam da görüldüğü gibi olmayıp, tahvil yoluyla gerçekleştirilen borçlanmanın 1989-1998 döneminde önemli bir kısmının 1 yada 2 yıl vadeli satışlara dayandırılmış olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim, 1989 yılında tahvil yoluyla borçlanmanın %41'i 1 yıl, %34.4'ü ise 2 yıl vadeli tahvillerin satışı ile sağlanırken, 5 yıl vadeli tahvil satışı ile sağlanan borcun miktarı son derece önemsiz olmuştur.

Tablo 21-Tahvil ile Gerçekleşen Stokun Vade Yapısı (1999-2006) (%)

	1 yıl	1yıl-2yıl	2yıl	2yıl-3yıl	3 yıl	4 yıl	5 yıl	6 yıl
1989	41.0	0.0	34.4		19.5	2.2	0.01	
1990	22.9	0.0	37.9		22.5	4.7	8.8	
1991	72.5	0.0	12.7		9.4	0.0	0.3	
1992	87.6	0.0	5.8		3.5	0.0	0.0	
1993	97.0	0.0	0.2		0.1	0.0	0.0	
1994	74 1	0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	
1995	91.6	0.5	2.9		0.9	0.0	0.02	
1996	44.2	22.4	0.11		30.8	0.0	0.0	
1997	18.2	30.4	49.5	0	0.1	0.0	0.0	
1998	92.9	3.5	0.8	0	0	0	0	
1999	3.2	62.5	11.3	0	7.8	0	0	
2000	5.7	83.1	11.0	0	0	0	0	
2001	24.8	4.3	11.3	0	10.5	37.4	11.5	
2002	18.8	38.8	31.7	0	0	7.6	2.8	
2003	2.7	63.9	14.6	0	17.7	0.9	0	
2004	3.4	41.7	4.9	1.4	5.0	0.9	0.5	0.5
2005	1.8	37.6	0.0	0.0	7.5	3.0	23.5	0.0
2006	4.7	37.6	15.1	0.0	2.0	1.9	22.8	0.0

Kaynak: 1989-2003 dönemi veriler Hazine 1980-2003, s.71'deki tabloda yer alan verilere, sonraki yıllar http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2004.htm http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2005.htm,http://www.hazine.gov.tr/stat/83y- 2006.htm, (13.01.2007)'den elde edilen verilere dayalı olarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Yine Tablo 21'deki veriler, tahvil yoluyla borçlanmanın 1991-1995 döneminde çok önemli kısmının 1 yıl vadeli tahviller ile sağlandığını ortaya koymaktadır. 1996 yılında ilk defa borç stokunun %30.8 gibi önemli bir oranı 3 yıl vadeli tahvillerin satışı ile sağlanmış, bir sonraki yıl (1997) tahvil yoluyla elde edilen borcun neredeyse yarısı 2 yıl vadeli tahvillerin satışıyla sağlanmış olup, 1998 yılında yine borç stokunun yaklaşık %92.9'u yani neredeyse tamamı 1 yıl vadeli tahviller ile sağlanmış, 2 yılı aşan vadelerdeki tahviller satılamamıştır.

2000-2001 krizleri öncesi 1999 yılında tahvil olarak yapılan borçlanmanın sadece %3.2'si 1 yıl vadeli tahville sağlanırken, %62.5'luk kısmı 2 yıl vadeli, %11.3'lük kısmı ise 3 yıl vadeli senet satışı ile gerçekleşmiş, 4 yıl ve üstü senet satışı olmamıştır. 2000 yılında da borcun önemli bir kısmı (%83.1) 1-2 yıl kırık vadeli senetler ile 2 yıl (%11) vadeli senet satışı ile gerçekleşmiş ancak yine 3 ve daha uzun vadeli senetler satılamamıştır. 2001 yılı Haziran ayından itibaren ilk kez 3 ve 4 yıllık vadeli tahvillerle önemli miktarlarda borç sağlanır olmuş, 2001 Ekim ayından itibaren 4 yıllık vadeli senetlerle elde edilen borçlar ilk sırayı almıştır. Böylelikle 2001 kriz yılında borç nispeten uzun döneme yayılmıştır. Zira, tahvil yoluyla sağlanan borcun %37.4'ü, 3 yıl vadeli senetler ile sağlanırken borcun yarısından çoğu (%59.4'ü), 1989-2006 periyodunda, ilk ve son defa 3-4 ve 5 yıllık senetler ile sağlanmıştır. 2002 yılından itibaren durum önceki haline dönmeye başlamış ve 2002 yılında borç stokunun %57.6'sı 1 ve 2 yıl vadeli senetlerle, 2003 yılında ise %62.5'u 1-2 yıl kırık vadeli senetlerle olmak üzere, toplam %76.5'i 2 yıla kadar vadeli senetlerle sağlanmıştır. 2004 yılında ilk defa 6 yıl vadeli tahviller ihraç edilmiş, çok yüksek oranlarda olmasa da sözkonusu yılda 6 yıl vadeli senetler ile 5 yıllık vadeli senetlerle elde edilen kadar borç elde edilmiştir. Zira 2004 yılında toplam iç borcun %0.5'i 5 yıl vadeli, yine %0.5'i 6 yıl vadeli tahviller aracılığı elde edilmiştir. 2004 sonrası 2005 ve 2006 yılları borcun uzun vadeye yayılması bakımından başarılı adımların atıldığı yıllar olmuştur. Zira, 2005 yılında %23.5'u 5 yıl vadeli olmak üzere borcun toplam %34'ü, 2006 yılında ise %22.8'i 5 yıl vadeli olmak üzere toplam %26.7'si 3-4 ve 5 yıl vadeli senetler aracılığı ile uzun vadeye yayılan borç olmuştur.

Kamu iç borç stoku bilindiği gibi sadece tahvil değil aynı zamanda hazine bonosu ihracı ile oluşmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de borç stokunun vade yapısı bakımından tam olarak değerlendirilmesi ortalama vadelerin dikkate alınmasını gerektirir.

Tablo 22- Kamu İç Borç Stokunda Ortalama Vade (1998 -2006)

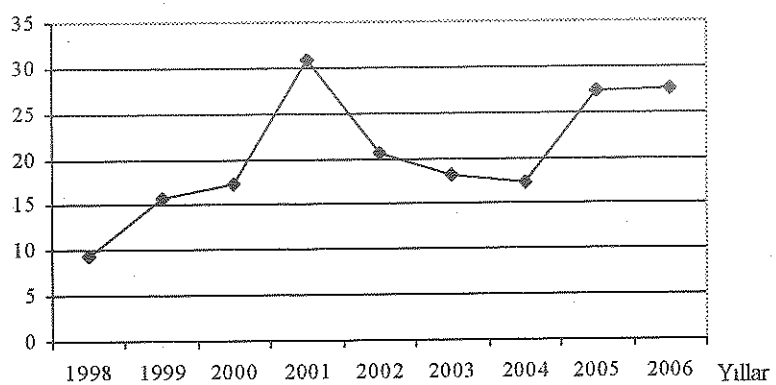
	Vade (Ay)
1998	9,4
1999	15,8
2000	17,3
2001	30,9
2002	20,6
2003	18,1
2004	17,3
2005	27,4
2006	27,5

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti81.htm
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2000.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2001.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2002.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2003.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2004.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2005.htm,
http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2006.htm'den elde edilen veriler ile hazırlanmıştır.

Türkiye'de kamu iç borç stokunda vade 1998 yılında ortalama 9.4 ay iken, 1999 sonrası yükselmiş, 2001 krizinde 30.9

aya kadar ulaşmış, 2002 yılında 2004 yılına kadar gerilemiş ve 2004 yılında 17.3 aya kadar düşmüş olup 2005 yılı ile birlikte tekrar artış trendine girmiştir.

Grafik 16- Türkiye'de Kamu İç Borç Stokunda Vade



1.2.2.4. Getirisi Bakımından

Tahvil veya hazine bonosu satın almak suretiyle devlete borç verenler açısından elde edilen birincil fayda, faiz geliridir. Tahviller sağladığı faizin niteliğine göre; sabit getirili tahviller, değişken faizli tahviller, endeksli tahviller şeklinde tasnif edilebilmektedir[55]. Sabit getirili tahviller, faiz ödemeleri kupon döneminde olup ana para ödemesi vade sonunda olan senetlerdir. Türkiye'de Hazine borcunun vadesini uzun döneme yaymak için bu tür tahvilleri ihraç edebilmektedir. Değişken faizli tahviller, faiz oranlarındaki değişimlere karşı duyarlı olan tahvil-

55 Ulusoy, a.g.e., s.70.

lerdir. Alıcılarını, yüksek bir faiz riski üstlenmekten koruyan, başka bir deyişle faiz oranındaki yükselmeler karşısında faiz kaybına uğramaktan koruyan bir tahvil uygulamasıdır. Devletin ödediği faizin enflasyon oranının üzerinde olması durumunda borç verenlere reel faiz ödenmiş olunur. Faizlerin vergi gelirleri ile ödendiği düşünüldüğünde, devletin vergi aldığı kişilerden borç aldığı kişilere net kazanç aktarımı söz konusu olur ki, bu, gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler doğurur.

Türkiye'de 1985 yılına gelinceye kadar Hazine, yılda bir veya iki defa genellikle sabit faizli ve uzun vadeli devlet tahvillerini ihraç etmek suretiyle, bazen de bankalara yarı zorunlu bono satarak borçlanmıştır.

1985-1994 döneminde ise genel olarak vade ve fiyatın önceden ilan edilmesine dayalı çoklu fiyattan[56] ihale yöntemine göre, genellikle "haftada bir gün" 1 yıldan kısa vadeli hazine bonosu veya 1 yıl ve daha uzun vadeli devlet tahvilleri satmak suretiyle borçlanmıştır.

1994 sonrası, bu yöntem, Hazine'nin önceden bildirilmeden iptal etmeleri yüzünden önemli ölçüde zedelenmiş ve 1997 yılının ikinci yarısında "aylık" ihale takvimi ve tahmini miktarlar önceden ilan edilmek suretiyle borçlanılır olmuş, sonra bu takvim üç aya çıkarılmıştır[57].

56 Çoklu fiyattan ihale yöntemi, fiyatlamanın satılması düşünülen miktarın verilen en yüksek tekliften başlanarak ihaleye katılanlara verilmesi şeklinde uygulanılan yöntemdir. Türkiye'de devlet iç borçları senetleri satış yöntemleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ulusoy, a.g.e., s.77-92.

57 Eğilmez, (2006 Şubat), s.81.

1999 yılı başından itibaren borç vadesini uzun döneme yaymak için 2 yıl vadeli, sabit faizli 3 ayda bir kupon ödemeli tahvillerin ihracına başlanmıştır. Bu tahviller, bir taraftan borç yükünü uzun vadeye yayarken diğer taraftan da tahvillerin kupon ödemelerinin 3 ay vadeli Hazine bonosu ihalelerine endekslenmiş olmasından dolayı, alıcının faiz oranlarındaki artıştan dolayı zarar görmesini engelleyen, değişken getirili tahvil hüviyetine kavuşmuştur[58]. Endeksli tahviller, enflasyonist ortamda alıcıların zarar görmelerini önlemek amacıyla geliştirilmiştir. Türkiye'de gerek tahkim yasaları doğrultusunda gerekse görev zararı stokları dolayısıyla kamu bankalarına ihraç edilen tahviller, TEFE, TÜFE'ye endeksli tahviller olmuştur[59].

2000, 2001 ve 2002 yıllarında bankacılık sektörüne verilen iç borçlanma senetleri borç stokunu artırdığı gibi iç borç stokunun yapısını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Devlet iç borçlanma senetlerinin daha çok 3 ayda bir kuponlu ve ihale faizine endeksli TL cinsi ile dövize endeksli senetlerden oluşması, iç borç stokunun döviz ve faize duyarlılığını önemli ölçüde artırmıştır.

2005 yılında kamu mali göstergelerinde meydana gelen iyileşmelerin yarattığı ortamın etkisi ile Hazine'nin 2006 Ocak ayından itibaren, artık dövize endeksli tahvil ihraç etmeyip, her ay, 6 ayda bir kupon ödemeli YTL cinsi tahvil ihraç edilmesine ve yine aynı tarihten itibaren her üç ayda, uzun vadeli ve YTL cinsinden iskontolu senet ihraç edilmesine karar verilmiştir.

58 Ulusoy, a.g.e., s.71.
59 Ulusoy, a.g.e., s.71.

2000 yılından 2006 yılına kadar geçen dönemde kamu iç borçlanmasında faiz oranındaki gelişme ile reel faiz oranları, Tablo 23'te gösterilmiştir.

Tablo 23- Kamu İç Borç Stokunun Yıllık Ortalama Nominal Faiz ve Reel Faiz Bakımından Durumu (2000-2005)

Yıllar	Faiz (%)	TEFE*	Reel Faiz**
2000	36.1	51,4	-10,1
2001	99.8	61,6	23,6
2002	63.9	50,1	9,1
2003	44.5	25,6	15,0
2004	24.9	11,1	12,4
2005	16.2	8,2	7,3

Kaynak: Faiz oranları, http://www.mahfiegilmez.nom.tr/turkiye_ekonomi_gozlem_tablosu.xls (24.01.2007)'den, Enflasyon oranı http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf'den elde edilmiştir. *12 aylık ortalamalara göre, **reel faiz ise, Reel Faiz= (1+Nominal Faiz / 1+Enflasyon Oranı)-1, formülüne göre hesaplanmıştır.

2000 yılında Hazine ortalama % 36.1 oranından borçlanırken borç faiz oranı 2001 yılında kriz ortamı koşullarının etkisi % 99.8'e kadar yükselmiş, 2002 yılından itibaren gerileme trendi göstermiş ve 2005 yılında % 16.2 olmuştur. Borç faiz oranlarının 2001 sonrası dönemde gerileme göstermiş olması, Türkiye'de borç yönetimi bakımından olumlu bir gelişme olmakla beraber, borç faiz oranlarının enflasyon oranının üstünde gerçekleşmiş olması Hazine'nin reel borç faizi ödemesine

sebep olmuş, fakat ödenen reel faiz oranında da gerilemeler olmuştur.

Grafik 17 ve dayalı olduğu Ek Tablo 1'deki veriler ile Tablo 23'de yer alan veriler incelendiğinde, 2000-2006 döneminde Hazine'nin, 2001 yılından itibaren bazı dönemlerde daha önemli oranlarda olmak üzere gerek TÜFE'nin gerekse Merkez Bankası'nın uyguladığı gecelik iç borçlanma faiz oranın üstündeki faiz oranlarından borçlandığı görülmektedir. Bu durum, iç borçlanmanın bütçe üzerine getirdiği yükün artmasına sebep olmuştur. 2002 yılından itibaren bir taraftan 1 yıl-2 yıl kırık vadeli senetlerin satışı ile yani kisa vadelerle borçlanma yapılırken diğer taraftan özellikle 2002 Mayıs'ından 2005 Şubat'ına kadar olan dönemde, TÜFE'nin önemli ölçüde üstünde faiz ödenmesi, borçlanmanın bütçe üzerindeki yükünü artırıcı özellik taşımaktadır.

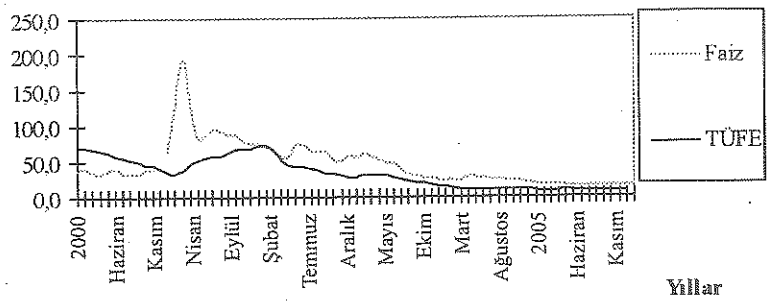
Tablo 24- TCMB Gecelik İç Borçlanma Faiz Oranları (%)

Tarih	Oran	Tarih	Oran
11.11.02	44,0	09.08.05	14,25
25.04.03	41,0	09.09.05	14,25
04.06.03	38,0	11.10.05	14,00
16.07.03	35,0	09.11.05	13,75
06.08.03	32,0	09.12.05	13,50
18.09.03	29,0	30.12.05	13,50
15.10.03	26,0	23.01.06	13,50
05.02.04	24,0	23.02.06	13,50
17.03.04	22,0	23.03.06	13,50
08.09.04	20,0	27.04.06	13,25
20.12.04	18,0	25.05.06	13,25
11.01.05	17,0	07.06.06	15,00
09.02.05	16,5	20.06.06	15,00
09.03.05	15,5	25.06.06	17,25
11.04.05	15,0	28.06.06	17,25
10.05.05	14,5	20.07.06	17,50
09.06.05	14,25	24.08.06	17,50
09.07.05	14,25	26.09.06	17,50

Kaynak: **2006 Yıllık Ekonomik Rapor,** http://www.maliye.gov.tr/sg6/2006YillikEkonomikRapor.pdf (08.01.2007).

2001 krizinde enflasyonun üstündeki yüksek faiz oranlarının uygulanmasıyla %23.6 oranında reel faiz ödenmiştir. 2002 yılında reel faiz oranı %9.1'e gerilemişse de, 2003 yılında tekrar yükselerek %15'e ulaşmış, 2003 yılı sonrası girilen gerileme trendi ile birlikte 2005 yılında reel faiz oranı %7.3'e kadar düşmüştür. 2001 sonrası bahsedilen düzeylerdeki reel faizlerin borç verenlere ödenmesi, bu süreçte TL'nin de değerlenmesi eğilimi ile birleşince, bir taraftan kısa vadeli yabancı sermaye açısından Türkiye cazip kılarken, Türkiye'nin dışarıya ödenen faiz kadar kaynak kaybetmesine ve gelir bölüşümünün ulusal ve uluslararası düzeyde bozulmasına sebep olmuştur.

Grafik 17- Türkiye'de İç Borç Stokunda Faiz ve TÜFE



Kaynak: Ek Tablo 1'de yer alan verilere dayalı olarak hazırlanmıştır.

Türkiye'de nakit olarak elde edilen iç borç stokunun, getirisine göre devlet iç borçlanma senetleri arasındaki dağılımını gösteren seri, Hazine tarafından 1998 yılı sonrası için hazırlanmıştır. Söz konusu verilere dayalı olarak nakit iç borç stokunun getiri türlerine göre senetler arasındaki oransal dağılımı Tablo 25'te gösterilmiştir. Tablo'dan da görüldüğü gibi 1998, 1999 ve 2000 yıllarında borç stokunun yarısından fazlası sabit getirili senetler ile sağlanırken, kriz döneminde durum değişmiş ve 2001 yılında %30.4'ü sabit getirili senetler ile sağlanırken, %23.5'i dövize endeksli, %19.5'i değişken faizli senetlerden sağlanmıştır. 2002 yılında sabit getirili senetlerle sağlanan stok oranında artış olmuş ve borcun %42'si bu senetlerle sağlanmışsa da, borcun önemli bir kısmı değişken faizli ve dövize endeksli senetlerle temin edilmiştir. Nitekim 2002 yılında nakit borcun %19.9'u dövize endeksli senetlerle, %19.5'i değişken faizli senetlerle, %18.4'ü ise döviz cinsinden senetler ile sağlanmıştır. 2003-2005 döneminde nakit borcun yarısından fazlası sabit

getirili senetlerle elde edilirken diğer yarının önemli bir kısmı değişken faizli ve döviz cinsinden senetlerle sağlanmıştır. Bu durum daha önce de bahsedildiği gibi borç stokunun döviz ve faize duyarlılığını artırmıştır.

Tablo 25- Nakit İç Borç Stokunun Getiriye Göre Dağılımı (1998-2005) (%)

	Sabit Getirili	Değişken Faizli	Döviz Cinsinden	Dövize Endeksli	Dövize Endeksli	
					IMF	TAKAS
1998	67.3	24.7	7.9	0	0	0
1999	75.8	18.6	5.5	0	0	0
2000	65.6	30.3	3.9	0	0	0
2001	30.4	19.5	12.2	23.5	13.2	0.5
2002	42.0	19.5	18.4	19.9	10.8	8.5
2003	52.5	22.2	12.9	12.2	6.4	5.7
2004	57.3	21.9	16.0	4.6	2.2	2.4
2005	52.2	29.8	15.8	2.0	0	2.0

Kaynak:http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_stok_ayrim.htm (10.01.2007)

1.2.2.5. Alıcıları Bakımından

İç borçlanmanın alıcılara göre dağılımın ilişkin veriler Hazine Müsteşarlığı tarafından 1987 yılı sonrası için ilan edilmiştir. Hazine Müsteşarlığı'nın yayımladığı verilere göre, 1987-2006 döneminde Türkiye'de iç borçlanma için devletin arz ettiği tahvil ve hazine bonosunun en önemli alıcısı "bankalar" olmuştur.

1987 yılında bankalar tahvil ve hazine bonosunun %77.7'lik kısmını ellerinde tutarken, resmi kurumlar %18.1'ini, özel sektör %4'ünü, tasarruf sahipleri ise %0.2'sini ellerinde tutmuşlardır. Bankaların payının %16.4'lük artışla 1988 yılında %90.5'e çıkmasıyla, resmi kurumların payı %62.9 oranında azalıp %6.7'ye, özel sektörün payı %30 oranındaki azalışla %2.8'e, tasarruf sahipleri önemsenmeyecek kadar küçük orana gerilemiştir. Bankaların ihraç edilen tahvil ve bonoların ortalama %90'ını ellerinde bulundurdukları 1988-1991 döneminde, resmi kurumlar, özel sektör ve tasarruf sahiplerinin ellerinde bulunan tahvil ve bono oranı doğal olarak gerilemiştir. 1992 yılında bir önceki yıla göre resmi kurumların ellerinde bulunan tahvil ve bono değerinin %337.5, başka bir deyişle 3 kattan fazla artış göstermesiyle, resmi kurumlar ihraç edilen tahvil ve bononun %14'ünü almışlar, aynı yıl tasarruf sahiplerinin payı %0.3'e yükselmiştir. 1992-1994 döneminde bankaların payı gerileme trendine girmiş ve krizin yaşandığı yılda %71,5'e kadar düşmüş, gerileme trendi benzer şeklide resmi kurumlar ve özel sektörün payında da görülmüş olmakla beraber, bu periyotta tasarruf sahiplerinin payında artış olmuştur. Nitekim, tasarruf sahipleri toplam tahvil ve hazine bonosunun 1992 yılında %3'ünü ellerinde bulundururken söz konusu oran %346,6'lık artışla 1993 yılında %13.4'e, yaklaşık %20'lik artışla da 1994 yılında %16'ya yükselmiştir. Kriz yılında 1993 yılına göre özel sektör payı durumunu aynen muhafaza ederken, bankaların payı %8 oranında, resmi kurumların payı % 60.6 oranında azalmış, buna karşılık tasarruf sahipleri daha büyük oranda alım yapmışlardır.

Tablo 26- İç Borç Stokunun Alıcılarına Göre Dağılımı (1987-2006) (%)

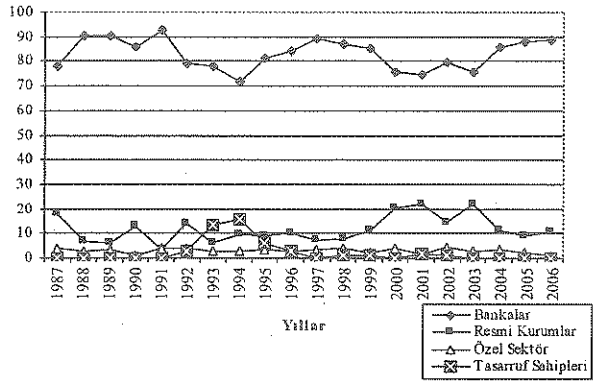
	Bankalar	Resmi Kurumlar	Özel Sektör	Tasarruf
1987	77,7	18,1	4,0	0,2
1988	90,5	6,7	2,8	0,0
1989	90,2	6,4	3,4	0,0
1990	85,9	12,9	1,1	0,0
1991	92,8	3,2	4,1	0,0
1992	79,1	14,0	4,0	3,0
1993	77,8	6,1	2,7	13,4
1994	71,5	9,8	2,7	16,0
1995	81,6	8,8	3,6	6,0
1996	84,4	9,9	2,9	2,9
1997	89,5	7,2	3,3	0,1
1998	86,8	8,0	3,9	1,3
1999	85,3	11,2	2,1	1,3
2000	75,9	20,3	3,8	0,0
2001	74,5	22,1	1,5	1,9
2002	79,8	14,9	4,3	1,0
2003	75,5	21,8	2,7	0,1
2004	85,8	11,1	3,2	0,0
2005	88,3	9,3	2,4	0,0
2006	88,5	10,5	1,0	0,0

Kaynak:1987-2003 dönemine ait veriler **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, s.73'de yer alan Tablodaki bilgilerden, 2004-2006 dönemine ait veriler, http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2004.htm,http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2005.htm,http://www.hazine.gov.tr/stat/83y-2006.htm, (13.01.2007)'de yer alan tablolardan derlenmiştir.

1994 krizi sonrasından yani 1995 yılından 2001 krizi öncesine kadar olan dönemde ve 2001 krizi sonrasından 2006 yılına kadar olan dönemde, bankaların tahvil ve bono alımları yine nispeten artış göstermiştir. Nitekim, bankaların payı 1994 yılında %71.5 iken %14.1'lik artışla 1995 yılında %81.6'ya yükselmiş, 1995-1999 döneminde ortalama %85.5 olmuş, 2000 yılında 1999 yılına göre %11 gerileyerek %75.9'a düşmüştür. 1994 yılında tasarruf sahiplerinin payı da olağanüstü bir şekilde %16'ya kadar, ki ele alınan dönemde tasarruf sahipleri bakımından en yüksek orandır bu, yükselmiş, 1995 yılında ani bir şekilde yükseldiği noktadan %6'ya gerilemiştir. Söz konusu oran, 1995-1999 döneminde ortalama %2.3 olmuş, 2000 yılında %0.0 iken 2001 yılında %1.3'e yükselmiştir. 2001 krizinde tıpkı 1994 krizinde olduğu gibi resmi kurumların payında da artış olmuştur.

Kısaca, her iki kriz döneminde de bankaların tahvil ve hazine bonosu alımları düşmüş, buna karşılık resmi kurum ve tasarruf sahiplerinin alımlarında artış olmuştur. Resmi kurumlar ile tasarruf sahiplerinin alım oranlarındaki artış, banka alımlarının gerilemesi dolayısıyla ortaya çıkan nispi bir artış değil, mutlak bir artışın neticesidir.

Grafik 18- İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı



Bankalar kriz döneminde devalüasyon beklentisi ile TL cinsi enstrumanlar yerine dövize yönelmekte ve bilançolarındaki döviz pozisyonlarını güçlendirmek istemektedirler. Bu, bankaların devlet iç borçlanma senetlerine olan talebini azaltmaktadır. Tasarruf sahiplerinin ellerinde bulundurdukları tahvil ve bono tutarını arttırmaları ise borç faiz oranlarının artması ile tahvil ve bono getirisinin yükselmesinden kaynaklanmaktadır. Zira, 2000 yılında %38.72 olan borç faiz oranı 2001 yılında %74.08'e, tasarruf sahiplerinin aldıkları tahvil ve bono tutarı 2000 yılında 44.209,9 milyar TL'den, 2001 yılında 134.956,9 milyar TL'ye yükselmiştir[60].

2004 ve 2005 yıllarında bankacılık sektöründe iç borçlanma senetlerinin önemli bir kısmı kamu bankaları tarafından alınırken bu konuda ikinci sırada özel bankalar yer almaktadır.

60 **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, s.73.

Yabancı bankaların iç borçlanma senedi alımı önemsiz sayılabilecek derecede düşük oranlarda olmakla beraber en az alıcı kalkınma ve yatırım bankalarıdır[61].

1.3. Kamu Dış Borçlanması

Dış borç stoku, borçlanan kesim kriterine göre kamu dış borç stoku ile özel dış borç stoku olmak üzere iki grupta toplanabilir. Bu kısımda, Türkiye'de 1980 sonrası süreçte, kamu dış borç stokunun gelişimi incelenecektir.

1.3.1. Kamu Dış Borç Stokunun Gelişimi

Hazine Müsteşarlığı'nın dış borçlarla ilgili yayımladığı yeni seri borç verilerine göre, kamu dış borç stoku 1996 sonrası süreçte mutlak olarak sürekli artış trendinde iken, dış borç stokunun GSMH'ye oranı, 1996 yılından 2002 yılına kadar genel olarak artış, 2002 yılı sonrasından günümüze kadar ise gerileme trendi göstermiştir.

Tablo 27-Kamu Dış Borç Stokunun Gelişimi (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%)

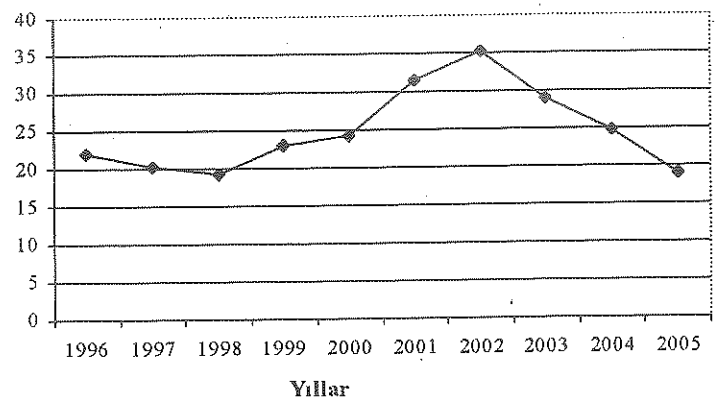
Yıllar	Kamu Dış Borç Stoku	Kamu Dış Borç Stoku/ GSMH
1996	40.192	21,9
1997	38.918	20,2
1998	39.737	19,2
1999	42.526	23,0
2000	48.621	24,3
2001	46.110	31,6
2002	63.617	35,2
2003	69.503	29,1
2004	73.825	24,7
2005	68.172	18,9
2006*	68.660	18,1

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm , *2006 ilk üç çeyrek verilerine dayalı olarak tahmin edilmiştir.

61 **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ocak 2007, s.14.

Kamu borç stoku; 1996 yılında %21.9 iken 1997-1998 yıllarında nispeten gerilemiş olsa da, 1999-2002 döneminde artış trendi içinde olmuştur. Nitekim söz konusu oran, 1998 yılında % 19.2 iken yaklaşık % 20 oranındaki artış ile 1999 yılında % 23.0'e ve bu noktadan % 53'lük artış ile 2002 yılında % 35.2'ye yükselmiş ve böylece Türkiye, 2002 yılında GSMH'nın üçte biri kadar kamu dış borcu olan bir ülke durumuna gelmiştir. Neyse ki, kamu dış borcu GSMH'ye oranla 2002 yılı sonrası gerilemiş ve 2005 yılında % 18.9'a ve üç çeyrek rakamlarına göre 2006 yılında % 18.1'e gerilemiştir.

Grafik 19- Türkiye'de Kamu Dış Borç Stoku/GSMH



1.4. Toplam Kamu Borç Stoku

Türkiye'de toplam kamu borç stokunun 2000 yılından itibaren gelişimi Tablo 28'de görülmektedir.

Tablo 28- Toplam Kamu Borç Stoku (2000-2006) (Milyon YTL)

	İç Borç Stoku	Dış Borç Stoku	Toplam Borç Stoku	Toplam Kamu Borç Stoku/GSMH
2000	54,152	30,689	84,841	67,6
2001	125,458	63,911	189,369	107,3
2002	154,798	102,017	256,815	93,4
2003	201,319	95,581	296,900	83,2
2004	233,864	97,885	331,749	77,3
2005	257,535	90,907	348,442	71,6
2006*	263,175	102,350	365,526	67,6**

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/netdebt.xls, (02.02.2007)
*Haziran ayı itibarıyla. **Tahmin

Türkiye'de kamu kesiminin iç ve dış borç stoku, 2000 sonrası süreçte mutlak olarak artmıştır. Ancak toplam kamu kesimi borç stokunun GSMH'ye oranı kriz sürecindeki sıçramayı takiben azalış eğilimine girmiştir. İç borç stoku bu süreçte sürekli olarak artarak 2006 yılında, 2000 yılına göre yaklaşık 5 kat artmıştır. YTL cinsinden dış borç stoku da 2001 ve 2002 yıllarında ciddi ölçüde yükselmiş, 2003'ten itibaren azalma eğilimine girmiş, ancak 2006 yılında tekrar yükselerek kriz sonrasındaki seviyelerine geri dönmüştür. 2000-2006 yılları arasında Türkiye'nin toplam borç stoku sürekli olarak artmış ve 2006 yılında 2000 yılına göre yaklaşık dört kat yükselmiştir. Türkiye'de toplam kamu borç stoku mutlak olarak artarken kamu borç yükünün gerilemesinde başlıca iki faktör belirleyici olmuştur. Bu faktörler: ekonomide kriz sonrası canlanma sürecinde gözlenen, bazı iktisatçılarca gerçek olup olmadığı konusundaki endişeler nedeniyle ihtiyatla yaklaşılan yüksek büyüme hızları ve YTL'nin ABD doları karşısında 2000 yılı baz alındığında yaklaşık %40 aşırı değerlenme eğilimidir[62]. Ancak tüm bunlara rağmen 2006 yılı itibarıyla toplam kamu kesimi borç yükünün ancak krizden hemen önceki seviyelerine çekilebilmiş olması dikkat çekicidir.

1.5. Kamu Net Borç Stoku

Türkiye'de borç stokuna ilişkin veriler 2003 yılına kadar sadece, belli bir tarihe kadar alınmış ancak ödenmemiş borç ana-

62 Bkz. Ahmet Haşim Köse, Ahmet Öncü, **Tahsildarlar ve Borçlular Karşı-İktisat Gözüyle Dünya Kapitalizmi ve Türkiye**, Evrensel Basım Yayınları 2006, s.110-111.

para ve faizleri toplamını içerecek şekilde hazırlanmıştır. Ancak, Türkiye'de 1980 sonrasında daha önce ayrıntılı olarak belirtilen sebeplerden dolayı, giderek artan borçlanmanın ekonomi üzerinde yarattığı tehdidin siyasi karar alıcılar üzerinde yarattığı baskının yanı sıra, Türkiye'ye kredi veren uluslararası kuruluşların verdikleri kredilerin geri dönüp dönmeyeceğini belirleyebilmek için borç stokuna ilişkin ayrıntılı verileri kısa zaman aralıkları ile görmek istemelerinin de etkisi, bir taraftan mali disiplini sağlamaya diğer taraftan da borç yönetiminin daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlamaya yönelik olarak Nisan 2002'de "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" yayımlanarak yürürlüğe girmesine sebep olmuştur. Söz konusu yasal düzenlemenin akabinde Hazine tarafından 2003 Nisan'ından itibaren "Kamu Borç Yönetimi Raporu" yayımlanmaya başlanmıştır.

Türkiye'nin iç ve dış borcunun sürdürülebilirliğine ilişkin analizlerin yapılması, esas itibarıyla belli bir tarihteki borç stokundan, yine aynı tarihte YTL ve döviz olarak sahip olunan varlıkların değerinin düşülmesi suretiyle "net borç stoku" nun hesaplanmasını da gerektirmiştir. Bu sebeple, Türkiye'de 2003 yılından itibaren borç stokuna ilişkin brüt borç stoku hesaplamalarının yanı sıra net borç stokuna ilişkin hesaplamalara dayalı veriler de oluşturulur ve yayımlanır olmuştur.

Net borç stoku, kamuoyunda giderek artan borç yüküne dair gelişen tartışmaları bir ölçüde azaltan ve böylece de siyasi karar alıcılara biraz olsun rahat nefes aldıran bir kavram hüviyetini de taşımaktadır. Zira, net borç stoku rakamları kullanılarak, Türkiye'nin altında bulunduğu borç yükünün bir kısmının sahip olduğu nakitle karşılanabildiğini, bu sebeple borç yükünün görüldüğü kadar ağır olmadığını ve borçlarının çevrilebilirliğinin mümkün olduğunu göstermek işlevi de vardır.

Türkiye'de net dış borç stoku aşağıdaki formül yardımıyla hesaplanmaktadır;

Kamu Net Borç Stoku = Toplam Kamu Borç Stoku - Merkez Bankası Net Varlıkları - Kamu Mevduatı - İşsizlik Fonu Net Varlıkları

Toplam kamu borç stoku; merkezi yönetim ve diğer kamu sektörünün iç ve dış borç stoklarının toplamından oluşmaktadır. Diğer kamu sektörü kavramı; merkezi yönetim dışında kalan bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve KİT'leri kapsamaktadır.

Türkiye'de kamu net borç yükünün hesaplanması için önce toplam kamu borç stoku hesaplanmaktadır. Toplam kamu borç stokuna ulaşmak için; toplam kamu iç borç stokuna, toplam kamu dış borç stoku ilave edilmektedir. Bu arada iç borç stoku ile dış stoku toplanırken, döviz cinsinden dış borçlar YTL'ye çevrilmekte, böylece toplam kamu borç stoku YTL cinsinden hesaplanmakta ve daha sonra GSMH'ye oranlanmaktadır.

"Merkez Bankası net varlıkları"na ulaşmak için, Merkez Bankası net dış varlıklarına, Merkez Bankası'nın merkezi hükümetten, bankalardan ve diğer kamu sektöründen olan net alacakları eklenir ve net borçları ve bunun yanı sıra Merkez Bankası'nda bulunan TL ve Döviz cinsinden serbest mevduat ve tevdiat kalemleri düşülür.

"Kamu mevduatı", merkezi yönetim ve diğer kamunun mevduatları toplamından oluşur. "İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları" ise işsizlik sigortası fonunun gelirleri ile giderlerinin netleşmesi sonucunda bulunmaktadır.

Bu hesaplamalara göre Türkiye'de 2000-2006 döneminde kamu net iç ve dış borç stokuna ilişkin yayımlanmış olan veriler Tablo 29'da belirtilmiştir.

Tablo 29- Türkiye'de Net Kamu Borç Stoku (2000-2006) (%)

Yıllar	Net Dış Borç Stoku/GSMH	Net İç Borç Stoku/GSMH	Toplam Kamu Borç Stoku/GSMH
2000	18,4	38,2	56,6
2001	37,5	52,9	90,4
2002	32,1	46,3	78,4
2003	22,0	48,4	70,8
2004	17,4	46,5	63,9
2005	8,5	46,8	55,3
2006	7,1	43,0	50,1

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/netdebt.xls, (02.02.2007) *Haziran ayı itibarıyla.

2000 yılında %56.6 olan kamu net borç stoku, krizin patlak verdiği 2001 yılında %90.4'e ulaşmış fakat daha sonra günümüze kadar devam eden bir gerileme yaşanmıştır. Net borç stoku rakamlarına bakıldığında Türkiye'de 2005 yılından itibaren Maastrich kriterlerine uygunluk sağlanmıştır.

Gerek brüt gerekse net kamu borç stoku, iktisat kamu oyunda tartışmalı olan yüksek büyüme oranları, aşırı değerli

YTL ve borçlanma artış hızındaki düşme faktörlerine dayalı olarak azalma göstermektedir.

Türkiye'de brüt borç stoku rakamlarına bakıldığında Maastrich kriterlerine uyum sağlanamazken, net borç stoku rakamlarına bakıldığında bu kriterlere uygunluk sağlanmaktadır. Ancak, Türkiye gibi uzun bir süredir borç sorunu içinde olan bir ülkenin borç sorunun değerlendirilmesinde sadece borç yükünün dikkate alınması yeterli olmayabilir. Zira, Türkiye 2002 sonrası süreçte brüt ve net borç yükü göstergeleri açısından nispeten gelişme katetmiş olmakla beraber, gerek iç ve dış borç servisi bakımından ve gerekse iç ve dış borç servisinin makro ekonomik etkileri bakımından hala önemli sorunlara sahip bir ülke konumundadır.

Bu çalışmada Türkiye'de borç stokunun gelişimi ve yapısına ilişkin analizlerde daha ziyade brüt rakamların esas alınmasının başlıca iki sebebi vardır. Birincisi net kamu borcu şeklinde tanımlanan borç stokuna ilişkin seri sadece 2000 yılı sonrasına ilişkin bilgileri içermektedir. Bu nedenle bu verilerle Türkiye'de ekonominin tarihsel ve yapısal sorunu olan borçlanmanın analizi mümkün değildir. İkincisi, Türkiye'nin borç stoku ve yüküne ilişkin uluslararası karşılaştırmalı konumunu belirleyebilmek kimi durumlarda brüt verilerin kullanımını gerektirmektedir.

1.6. 2006 Yılı İtibarıyla Merkezi Yönetim Borçları

Merkezi yönetim, devletin genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarından oluşmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetimin 2006 yılı itibarıyla borçları Milyar YTL ve Milyar ABD doları olarak Tablo 30'da yer almaktadır.

Tablo 30- 2006 Aralık İtibarıyla Alacaklılara Göre Merkezi Yönetim Borçları

	Milyar YTL	Milyar Dolar	(%)
Kamu Borç Stoku	344,8	245,3	100
İç Borç Stoku	251,5	178,9	72,9
Piyasa	180,1	128,1	52,2
Kamu Kesimi	71,4	50,8	20,7
Dış Borç Stoku	93,4	66,4	27,1
Kredi	42,3	30,1	12,2
(IMF Kredisi)	(15,1)	(10,8)	(4,4)
Hükümet Kurumları	6,8	4,8	1,9
Ticari Bankalar	8,3	5,9	2,4
Tahvil	51,1	36,3	14,8

Kaynak: **Kamu Borç Yönetimi Raporu,** Ocak 2007, T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı, s.27.http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Ocak07.pdf (1.2.2007).

Buna göre merkezi yönetim borç stoku 2006 yılında 344.8 Milyar YTL (245.3 milyar dolardır)'dir. Bunun 251.5 Milyar YTL'si (178.9 Milyar doları) yani yaklaşık %73'ü iç borç stokundan, 93.4 Milyar YTL (66.4 milyar doları) yani %27'si ise dış borç stokundan oluşmaktadır. 2006 yılı itibarıyla merkezi yönetim iç borç stokunun; 180.1 Milyar YTL'si başka bir deyişle yaklaşık %72'si piyasaya, 71.4 Milyar YTL'lik kısmı yani yaklaşık %28'lik kısmı kamu kurum ve kuruluşlarınadır.

2006 yılında dış borç stokunun %45.2'si kredi şeklinde, %54.8'i dış piyasalara olan tahvil borçlarıdır. Bu, geçen yıl Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu dövizi önemli ölçüde yabancı piyasalardan tahvil ihraç etmek suretiyle sağlamış olduğunu göstermektedir. Bu durum, diğer taraftan 66.4 milyar ADB Doları olan dış borç stokunun sadece %16.2'sinin IMF'den alınmış olduğu ve merkezi yönetim borç stoku içinde IMF'ye ödenecek olan borçların %4.4 gibi bir oran olduğu gerçeği ile birleştiğinde, Türkiye'nin IMF'den sağladığı kredilerin toplam dış borç stoku içinde önemli bir payı olmadığı görülmektedir. Ancak bu durum IMF'nin iktisadi ve siyasal karar verme sürecinde sınırlı bir role sahip olabileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü ne yazık ki ekonomi iç tasarruf yetersizlikleri nedeniyle dış finansal piyasalardan önemli miktarlarda fon sağlamaya devam etmektedir ve IMF'nin ekonomimizle ilgili dış finans piyasalarına vereceği sinyaller makro ekonomik istikrar açısından hala önem taşımaktadır.

2. Türkiye'de Dış Borçlanma

Bu kısımda, Türkiye'nin dış borç stokunun 1980 yılından itibaren gelişimi ve bugün geldiği noktayla, söz konusu gelişimin arkasında yatan sebepler öncelikli olarak ele alınmış, daha sonra dış borç stoku; borçlular, alacaklılar, vade, döviz kompozisyonu gibi unsurlar bakımından analiz edilmiş, son olarak ta dış borç servisinin gelişimi ile IMF kredilerinin durumu irdelenmiştir.

2.1. Dış Borç Stokunun Gelişimi

Türkiye'de, neo-liberal politikaların izlendiği 1980 sonrası

süreçte, iç borç stokunda olduğu gibi dış borç stokunda da genel olarak artış olmuştur. Zira, dış borç stokunun GSMH'ye oranı 1980 yılında %19.34 iken dönem boyunca iniş çıkışlar göstermiş olsa da 2006 yılında ilk üç çeyrek verilerine göre 1980 yılındaki duruma göre yaklaşık 1.7 kat (%168.8 oranında) daha yüksek bir oran olan %52.0'ye yükselmiştir.

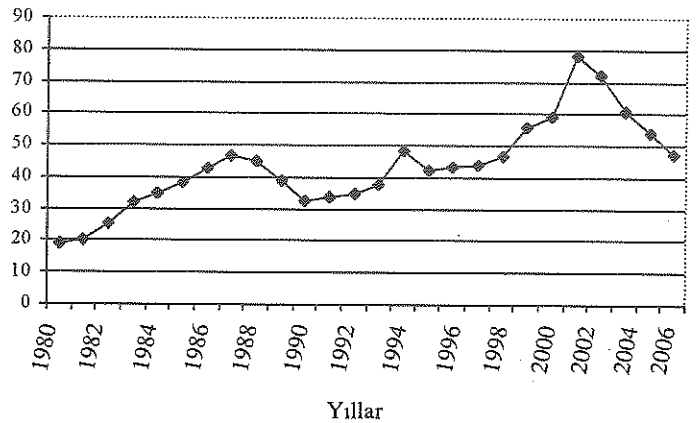
Tablo 31- Türkiye'de Dış Borç Stoku (1980-2006)
(Milyon ABD Doları) (%)

	Dış Borç Stoku	Dış Borç Stoku/ GSMH		Dış Borç Stoku	Dış Borç Stoku/ GSMH
1980	15.734	19,34	1994	65.601	48,29
1981	16.627	20,21	1995	73.278	41,93
1982	17.858	25,06	1996	79.386	43,2
1983	18.854	31,8	1997	84.234	43,8
1984	20.823	34,96	1998	96.264	46,6
1985	25.660	38,09	1999	103.125	55,7
1986	32.206	42,7	2000	118.503	59,3
1987	40.326	46,79	2001	113.592	78,0
1988	40.722	45,02	2002	130.005	71,9
1989	41.751	38,82	2003	144.839	60,6
1990	49.035	32,59	2004	162.231	54,2
1991	50.489	33,61	2005	170.529	47,4
1992	55.592	35,05	2006 *	198.261	52.0
1993	67.356	37,45			

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm, * 9 aylık veri.

1980 yılında toplam dış borç stokunun GSMH'ye oranı %19,34 iken, bu oran özellikle 1983 sonrası dönemde ciddi şekilde artarak 1987 yılında %46,79'a yükselmiştir. 1987-1990 döneminde sözkonusu oran %30.3 oranında gerileyerek, 1990 yılında %32.59'a düşmüşse de, 1990 yılı sonrasında 1994 krizine kadar tekrar yükselmiş ve 1987 yılındaki düzeyin biraz üstü olan %48.29'a ulaşmıştır. Dış borç stokunun GSMH'ye oranı, krizin etkisi ile 1994 yılından 1995 yılına %13.1 oranında gerileyip %41.93'e düşse de, bu noktadan 2001 krizine kadar olan süreçte sürekli artış trendi içinde olmuştur. Söz konusu oran 2001 krizinde 1980 sonrası sürecin zirvesi olan %78 düzeyine ulaşmıştır. Kriz sonrasında iç borç stoku göstergesinde olduğu gibi dış borç stoku göstergesinde de iyileşme eğilimi gözlenmektedir. Grafik 20 üzerinde net bir şekilde görüldüğü gibi, dış borç stokunun GSMH'ye oranı söz konusu dönemde gerileme trendi göstermiş olmakla beraber, 2005 yılında %47,4 iken 2006 yılı ilk üç çeyrek rakamlarına dayalı olarak yapılan hesaplamaya göre tekrar yükselerek %52 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

Grafik 20- Türkiye'de Dış Borç Stoku/GSMH



2.2. Dış Borç Stokunun Artış Sebepleri

1980 sonrası süreçte dış borç stokunda hızlı artışın yaşandığı iki alt dönem dikkat çekmektedir. Bunlar 1983-1987 ve 1998-2001 dönemleridir. 1983-1987 döneminde dış borç stokunun hızlı artışının arkasında çeşitli iktisadi ve siyasal nedenler yer almaktadır.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 sonrasında uygulamaya koyulan istikrar odaklı serbestleşme ve yapısal uyum programı çerçevesinde gerek iç finansal serbestleşme gerekse dış finansal serbestleşme alanında atılan adımların dış borçlanma süreci üzerinde önemli etkileri olmuştur. Bu dönemde finansal serbestleşmenin teminine yönelik olarak kademeli olarak atılan adımlarla, iç ve dış borçlanma araçlarının yurtiçi ve yurtdışında yerleşik olanlar tarafından edinimini sağlamaya yönelik olarak yasal düzenlemelere gidilmiş ve gerekli kurumsal altyapı oluşturulmuştur[63]. Bu süreçte yapılan düzenlemelere özel kesimin yurtdışından borçlanması ve bankaların da dış kredi kullanımları olanaklı kılınmıştır.

Diğer taraftan uygulanan yeni liberal ekonomi programı dış ticareti serbestleştirerek, ithalat faturasının kabarmasında ve bu da dış borçlanmanın ivme kazanmasında etkili olmuştur.

63 1980 sonrası süreçte finansal serbestleşmenin teminine yönelik olarak gerçekleştirilen yasal değişiklikler ve kurumsal altyapının oluşturulmasına yönelik düzenlemelerin ayrıntıları ile ilgili olarak bkz. Sinan Sönmez, Türk İktisat Politikalarındaki "Çıpa" Dış Borçlanma, **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar Oktar Türel'e Armağan**, Der: Köse, A., H., Şenses, F., Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.322-326.

1983-1987 döneminde dış borç stokunun artışında etkili olan bir başka etken de, 1977-1980 krizi ve müteakip süreçte başvurulan yoğun borç ertelemelerinin vadesinin gelmesi ve vadesi gelen ertelenmiş borç servislerinin refinansman ihtiyacının ortaya çıkmasıdır.

1983-1987 döneminde, kamu kesiminin, toplam borç stoku içinde ağırlığı dikkat çekmekle birlikte, özel kesimin (ticari bankalar) borç stokundaki payı hissedilir derecede artmıştır[64]. Bu dönemde özel kesimin özellikle kısa vadeli borçlarının hızla artmasında, Aralık 1983 ve Temmuz 1984'te çıkarılan 28 ve 30 sayılı kararlar ile yukarıda sözü edilen finansal serbestleşme yönündeki adımlar etkili olmuştur. Kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi ve ticari bankaların döviz tevdiat hesabı açabilmelerinin olanaklı kılınması bu dönemdeki kısa vadeli borçlanmanın itici gücünü oluşturmuştur.

Aynı dönemde orta ve uzun vadeli borçların artışında büyük ölçüde kamu kesimi etkili olmuştur. Borç artışında, 1983 sonbaharında yapılan seçimler sonrasında kurulan hükümetin, kamu ekonomisini, toplam talep artışında araç olarak kullanması belirleyici olmuştur. Bu dönemde serbest piyasa anlayışı doğrultusunda özel kesimin kârlı çalışmasına altyapı oluşturacak, büyük harcamalar gerektiren haberleşme, ulaşım, enerji alanlarına yönelik yatırımlar için özellikle bütçe dışı fonlar ve daha önce de belirtildiği gibi dış borçlanma yoluyla kaynak yaratılması söz konusu olmuştur. Otoyol yapımının yanı sıra haberleşme ve elektrik enerjisi sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını kısmen uluslararası piyasalar-

64 Sönmez, (2003) a.g.e., s.332.

dan yüksek faiz karşılığında borçlanarak karşılamaları dış borç stokunun artışında etkili olmuştur. Nitekim, 1988 yılında dış proje kredilerinin %86.2'si KİT'lerce kullanılmıştır[65].

Genel olarak 1980-1989 döneminde dış borçlanmadaki gelişmeler 32 Sayılı Finansal Serbestleşme Kararı öncesinde düşündürücü bir tablo ortaya koymuştur[66]. Nitekim, bu dönemde borç stokunun GSMH'ye oranı ile borç servisi ve faiz servisinin ihracata oranları 1977-78 krizlerindeki oranların üzerine çıkmış olup, son iki rasyoda kritik eşik aşılmış bulunmaktadır. Buna karşın borç stokunun ihracata oranında kayda değer bir düşme sağlanmasına karşın yine de kritik sınırın altına inilememiştir. Kritik eşiğin altında bulunan tek oran, zaman içinde artmış olmasına rağmen borç stokunun GSMH'ye oranıdır. Bu dönemde borç göstergelerinin genelde negatif bir gelişme göstermesine ve borç servisinin giderek ağırlaşmasına rağmen dış borç krizi rizikosu sürdürülebilir dış finansmana ulaşılabildiği ve borç servisinde aksamalar giderildiği ölçüde saf dışı edilebilmiştir. Bu çerçevede dış borçlanma sürecinde refinansmanın kritik bir unsur haline geldiği ve finansal serbestleşmede atılan adımlara bağlı olarak, dış kaynak girişinin arttırılma yörüngesine oturtulduğu, ancak 1990 sonrası sürecin belirleyici özelliği olan dış finansman/borçlanma odaklı bir iktisat politikası sürecinin

65 Erkan, a.g.e., s.65'de yer alan bilgilere dayalı olarak hesaplanmıştır.

66 Bu dönemde Türkiye ve az gelişmiş ülkelerde dış borçlar ve dış borç servisinin gelişimi ile ilgili olarak bkz. Suat Oktar, **Dış Borç Krizi Üzerine**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1988. Ayrıca 1980'li yıllarda az gelişmiş ülkelerin yaşadığı dış borç krizleri ve krizlerin çözümüne yönelik Plan önerileri ile ilgili olarak bkz. Suat Oktar, "Dış Yardımlardan Uluslararası Borç Krizine", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:VIII, Sayı:1-2, Yıl:1991, s.67-75.

1990 öncesi süreçte henüz tam anlamıyla şekillenmediği gözlenmektedir[67].

Ağustos 1989'da 32 Sayılı Kararname'yle finansal serbestleşmenin sağlanması iktisat politikaları ve dış borçlanma açısından önemli bir dönemeç oluşturmaktadır. Finansal sermaye odaklı yeni birikim rejimine geçişte iç ve dış etkenler belirleyici olmuştur. Seksenli yılların sonuna doğru dışa açık büyüme modelinde beliren tıkanıklık, enflasyonist baskının kırılamaması nedeniyle geleceğe yönelik beklentilerdeki belirsizlik, vergi gelirlerinin yetersizliği ve iç borç faiz ödemelerinin yarattığı finansal baskı, yüksek kamu açıkları ve iç tasarrufların sermaye birikimi ve ekonomik büyümeyi finanse etmedeki yetersizliği, dış finansman/borçlanma eksenli yeni modele geçişteki ana etkenleri oluşturmaktadır. Diğer taraftan, finansal küreselleşme sürecinin Türkiye ekonomisini de kapsama alanına alması ana dış etkeni oluşturmaktadır. Doksanlı yıllarda giderek hacmi artan finansal sermayenin, yüksek getiri sağlayacak spekülatif plasman alanları arayışına girmesi ile birlikte Türkiye ekonomisinin finansal serbestleşme yörüngesine oturtulması ve IMF'nin uluslararası finansal sermaye akışkanlığını engelleyecek tüm faktörleri elimine etmesi bir rastlantı değildir.

1989 yılındaki finansal serbestleşme kararı öncesindeki dönemde, ekonomik büyümenin yarattığı cari açığın finansmanı sermaye girişine ve bu bağlamda dış borçlanmaya kapıyı aralamış, finansal serbestlik sonrasında sermaye girişi, ekonomik büyümeyi yönlendirmiş ve buna bağlı olarak cari açık oluşturmuştur. Para ve kur politikasının yanı sıra maliye politikasının ba-

67 Sönmez, (2003) a.g.e., s.335-336.

ğımlı değişken olduğu yeni büyüme sürecinde dış kaynak girişi belirleyici değişken olduğu için, büyümenin sağlanması doğrultusunda sürekli olarak dış finansman gerekli olmuş, buna bağlı olarakda dış borçlanma ivme kazanmıştır[68].

Finansal serbestleşme sürecinde, dış borç stoku Grafik 18'de de görüldüğü gibi hem 1994 krizi hem de 2001 krizinde sıçrama yapmıştır. Ancak sıçramanın şiddeti ve etkileri dikkate alındığında 2001 krizi öncesi 1998-2001 döneminin ayrı bir özellik taşıdığı hemen gözlenmektedir. Bu süreçte, borç stokunun GSMH'ye oranı göstergesi kısa sürede hızlı bir tırmanış sergileyerek 2001'deki zirve değerlerine ulaşmıştır. Bu dönemde dış borç stokundaki artışın nedenleri ile ilgili olarak, hem 1998-1999 dönemindeki olumsuz makro ekonomik konjonktür hem de 17. Stand-by Anlaşması dönemindeki gelişmelerden söz etmek gerekir.

Güneydoğu Asya ve Rusya'daki 1998-99 döneminde yaşanan finansal krizlerin yol açtığı olumsuz dış konjonktürün de etkisiyle Türkiye ekonomisinde bu dönemde makro ekonomik göstergelerde ciddi bir bozulma yaşanmıştır. 1998 yılında dış sermaye girişine dayalı büyüme süreci olumsuz etkilenmiş ve ekonomi yavaşlamıştır. 1999 yılında ise İzmit depremi ve genel seçimlerin yarattığı olumsuz iç konjonktürün de etkisiyle ekonomi %6,1 oranında küçülmüştür.

Ekonominin hızla soğuduğu bu ortamda, iç borç stoku ve servisi yükselmiş, iç borç faiz oranları ciddi düzeyde artmış ve bütçe açıklarının artışı ile birlikte enflasyonist baskı güçlenmiştir. Reel hazine bonosu faizleri; 1998 yılında %20,5'e, 1999 yılında %27'ye yükselmiş ve dolar cinsinden hesaplandığında ilgili yıllarda net getiri %44,6 ve %22 gibi astronomik oranlara çıkmıştır[69]. Faiz oranlarındaki söz konusu gelişmenin iç borçlanmanın maliyetini artırmış olması ve iç borç stokunun bir önceki yıla göre 1998 yılında %76, 1999 yılında ise %97 oranında artmasının yol açtığı olumsuz iktisadi etkiler nedeniyle ekonominin finansman sorununun çözümünde dış borçlanmaya ağırlık verilmesi gündeme gelmiştir.

Diğer taraftan 17. Stand-by Anlaşması'yla dış finansman/borçlanma eksenli bir anti-enflasyonist talep daraltıcı programa angaje edilen Türkiye ekonomisi, kriz sürecinde faturası ağır olan yüklü bir dış borçlanmayla karşılaşmıştır. Yaklaşık 4 milyar ABD doları IMF desteğiyle 2000 yılında uygulamaya konulan program, neticede dış borçlanma yönünden faiz hariç, 32 milyar ABD Doları kadar yük getirmiştir[70] .

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu'nda ortaya konulan anti-enflasyonist programın uygulanma sürecinde, kar topu gibi giderek büyüyen iç borç stokunun ve artan faiz oranlarının aşağıya çekilebilmesi için dış borçlanmaya yöneliş söz konusu olmuştur. İçsel çelişkileri nedeniyle ekonominin 2001 krizine sürüklenmesinde belirleyici olan söz konusu döviz kuru çıpasına dayalı anti-enflasyonist program sürecinde dış borçlanmanın boyutları ile ilgili olarak üç husus dikkat çekicidir;

- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve Hazine bu dönemde iç borcun dış borçla ikame edilmesini benimsemiştir,

68 Sönmez, (2003) a.g.e., s.337-338.

69 Sönmez, (2003) a.g.e., s.349.

70 Sönmez, (2003) a.g.e., s.358.

- Merkez Bankası'nın atıl rezerv birikimini sağlamak için dış borçlanmaya başvurulmuştur,

- Dış borçlanma yurtdışına sermaye çıkışını finanse etmekte kullanılmıştır[71].

Bu çerçeve de 2000-2001 yıllarındaki kriz sürecinde alınan borçların dış borç servislerinin yerine getirilmesinde, rezervlerin artırılmasında ve borcun bir bölümünün de kamu bankaları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na aktarılmış bankaların kurtarılması veya güçlendirilmesinde kullanıldığı gözlenmiştir.

Neticede, 1989'daki finansal serbestleşme sürecinde, dış borç servisini yerine getirmek doğrultusunda, özellikle refinansman amaçlı yeni borçlanmalara başvurulmuş ve finansal serbestleşmeyle birlikte yabancı sermaye akımı ve dış borçlanma birbirine bağımlı hale gelmiş ve sermaye akımları önemli ölçüde dış borç yaratma özelliğini kazanmıştır. Bu nedenle bu dönemde dış borçlanma uygulanan ekonomi politikalarının vazgeçilmez parametresi haline gelmiştir.

2.3. Dış Borç Stokunun Yapısal Analizi

Bu kısımda, ekonomideki diğer dış borçlu olan kesimlerin borçlanmasına göre kamu kesimi dış borçlanmasının durumunu tespit edebilmek için, kesimler itibarıyla dış borcun GSMH'ye oranla gelişimi ele alınıp, dış borç; vadesi, alacaklıları ve ödemede kullanılacak döviz türü bakımından irdelenmiştir.

71 Sönmez, (2003) a.g.e., s.353.

Türkiye'de dış borçlanmanın gelişimi ve yapısını değerlendirmek için esas alınabilecek veriler, Türkiye İstatistik Kurumu'nca, 1964-1995 döneminde, 1964-1982 ve 1983-1995 ve 1996 yılı sonrası alt dönemleri itibarıyla farklı tasnifler altında yayımlanmıştır. 1996 sonrası benimsenen serinin uygulamaya başlanması ile yenisi "yeni seri", önceki ise "eski seri" olarak isimlendirilmiştir.

Her iki seri arasında, borçlu ve alacaklı kurum ve kuruluşların dahil edildikleri kalemlerdeki değişiklik, 1980-2006 periyodunda dış borç stokunun yapısal olarak analizinin önünde güçlük oluşturmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'de genel olarak dış borç stokunun borçlular ve alacaklılar bakımından analizinde iki dönem ayrı ayrı irdelenecektir.

2.3.1. Kesimler İtibarıyla Dış Borç Stoku

Türkiye'de borçlular kriterine göre borç stokunun 1980 sonrası gelişimine ilişkin yayımlanan verilerin sınıflandırılmasında yukarıda bahsedilen dönemlerde yapılan değişiklikler, 1980-2006 dönemine ilişkin belli kesimler itibarıyla yeknesaklık arz eden bir değerlendirmenin yapılmasına olanak vermemektedir. Zira, bahsedilen veriler ile ilgili olarak 1964 yılında yapılmış ve 1982 yılına kadar kullanılmış olan sınıflandırmanın terk edilip 1983-1995 dönemi için farklı bir sınıflandırmaya dayalı yeni bir seri oluşturulmuş, bu seride 1995 yılı sonrası terk edilerek 1996 yılından sonraki dönem için farlı bir sınıflandırmaya dayalı "yeni seri" olarak adlandırılan bir seri oluşturulmuştur. Dönemler itibarıyla veri tabanında meydana getirilen bahsedilen değişikliklerin, 1980 sonrası analizin önünde nasıl bir engel oluşturduğunu ortaya koymak bakımından kısaca özetlenmesinde fayda vardır.

1964-1982 döneminde vade esas alınmak suretiyle borçlular kriterine göre dış borç stoku orta ve uzun vadede[72]; konsolide bütçe[73], diğer kamu sektörü[74] ile özel sektör olmak üzere üç grupta toplanmıştı. 1980 yılına kadar belki de kısa vadeli dış borcun olmaması ve 1980 sonrası dış borç stoku içinde çok küçük tutarlarda yer alması sebebiyle kısa vadeli borçlar bu dönemde ayrıntılandırılmamış, yine çok küçük düzeylerde olan özel sektör dış borcu da aynı şekilde bir kalemde ayrıntıya girmeden geçilmiştir.

1983-1995 döneminde ise[75] yine vade esas alınmak kaydıyla borçlulara göre dış borç stoku "orta ve uzun vadede"; konsolide bütçe[76], diğer kamu sektörü[77],"kısa vadede" ise; Merkez Bankası, kredi mektuplu DTH, ticari bankalar ve özel kesim kredileri, olmak üzere ayrıntılı bir şekilde sınıflandırılmıştır.

72 Eski seriye göre 1964-1995 tasnifi için bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.594, 595. http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf.

73 Bu kalem kendi içinde; hazine borçları, devirli krediler, katma bütçe olmak üzere üç gruba ayrılmıştı.

74 Bu kalem de, kendi içinde merkez bankası, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler olmak üzere üç gruba da ayrılmıştı.

75 Eski seriye göre 1964-1995 tasnifi için bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.600-601. http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf.

76 Bu defa da, önceki gibi konsolide bütçe kalemi yine kendi içinde hazine borçları, devirli krediler, katma bütçe olmak üzere üç gruba ayrılmıştı.

77 Diğer kamu sektörü kalemi bu defa öncekinden daha geniş kapsamlı hale gelmiştir. Zira, Merkez Bankası, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idarelerin yanı sıra; kredi mektuplu DTH, fonlar, üniversiteler ve özel sektörü de içermiştir.

Böylece 1983 sonrasında öncesine göre, diğer kamu sektörü içine; üniversiteler, kredi mektuplu döviz tevdiat hesapları, fonlar, ve özel sektör de dahil edilmiş, kısa vadeli borçlar; Merkez Bankası, kredi mektuplu döviz tevdiat hesapları, ticari bankalar ile özel kesim kredileri şeklinde ayrıntılandırılmış ve özel kesim borçları orta ve uzun vadeli ile kısa vadeli olmak üzere iki ayrı gruba ayrılmıştır.

1996 yılından itibaren uygulanılan yeni tasnif ile birlikte borçlulara göre dış borçlar,[78] kısa ve orta-uzun vade olmak üzere iki ana grupta toplanmıştır. Kısa vadeli borçlar; kamu (genel yönetim), TCMB (TCMB kredileri, kredi mektuplu DTH) ve Özel (Bankalar ve diğer sektörler) olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Orta ve uzun vadeli borçlar ise, kamu[79], TCMB[80] ve özel[81] olmak üzere yine üç grupta toplanmıştır. Bu sebeple kesimler itibarıyla borç stoku 1996-2005 arası yaklaşık 10 yıllık dönem için irdelenmiştir.

Türkiye'de 1996-2005 döneminde kesimler itibarıyla dış borç stokunun GSMH'ye oranla gelişimi ele alındığında, 1996 yılı itibarıyla kamu borçlarının GSMH'ye oranının diğerlerinden daha yüksek olduğu, fakat 1998 yılında kamu kesiminin bu konudaki üstünlüğü küçük bir farkla özel kesime bıraktığı, özel ke-

78 Bahsedilen tasnif için bkz. s.604, 605, 606, 607. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf.

79 Genel yönetim; merkezi yönetim, hazine, mahalli idareler, fonlar, finansal kuruluşlar, finansal olmayan kuruluşlar ile KİT'ler ve diğer denilen kalemleri kapsamın almıştır.

80 TCMB kredileri ile kredi mektuplu DTH'nı içerecek şekilde.

81 Özel borçlar burada; finansal kuruluşlar, bankalar, bankacılık dışı, finansal olmayan kuruluşları içermiştir.

sim dış borç stokunun GSMH'ye oranla 1996-2001 döneminde sürekli artış trendi gösterirken, kamu dış borç stokunun GSMH'ye oranla 1996-1998 döneminde gerileyip, 1998-2002 döneminde artış trendi içinde olduğu, bu arada TCMB dış borçlarının GSMH'ye oranla 1996-2001 döneminde %6'larda nispeten istikrarlı bir seyir izlediği, gerek Tablo.32'de yer alan veriler incelendiğinde, gerekse Grafik 21 üzerinde açıkça görülmektedir.

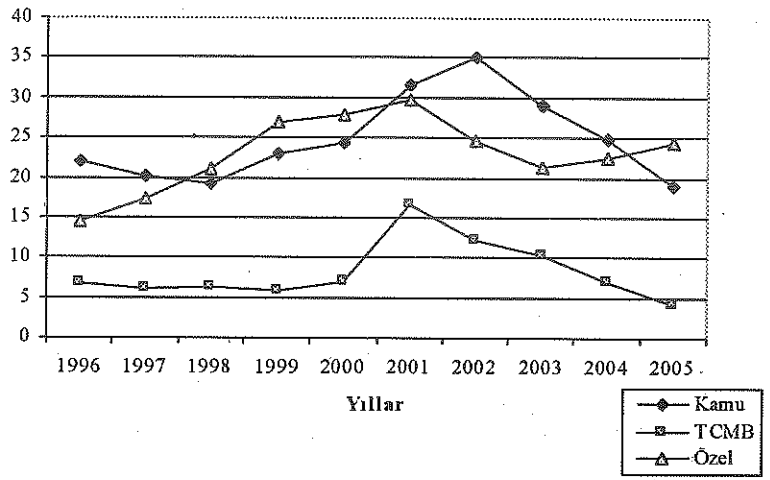
Tablo 32-Türkiye'de Kesimler İtibarıyla Dış Borcun GSMH'ye Oranla Gelişimi (1996-2005) (%)

	Kamu	TCMB	Özel
1996	21,9	6,7	14,6
1997	20,2	6,1	17,4
1998	19,2	6,3	21,1
1999	23,0	5,9	26,8
2000	24,3	7,0	27,9
2001	31,6	16,7	29,6
2002	35,2	12,2	24,6
2003	29,1	10,2	21,3
2004	24,7	7,1	22,4
2005	18,9	4,3	24,3

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.590-591. http://www.tuik.gov. tr /yillik/Ist_gostergeler.pdf (18.12.2006).

Nitekim, 1996 yılında kamu dış borç stokunun GSMH'ye oranı %21.9 iken, özel kesiminki %14.6 olmuş, söz konusu oran 1998 yılında kamu kesiminde %19.2'ye düşerken, özel kesimde %21.1'e yükselmiştir. Her iki kesimin de borç stoku GSMH'ye oranla artarken, daha önce de belirtildiği gibi yükselme trendi kamu kesiminde 2002 yılına kadar sürmüş ve söz konusu oran %35.2'ye yükselmiş, özel kesimde ise 2001 krizine kadar sürmüş ve %24.6'ya ulaşmıştır. Kamu kesiminde 2002 yılı sonrası dış borç stokunda yüksek oranlı gerilemeler görülürken, özel kesimde 2003 sonrası yükselme trendinin varlığı 2005 yılı itibarıyla özel kesim dış borçlarının GSMH'ye oranla, kamu kesimi dış borç oranının üstüne çıkmasına neden olmuştur.

Grafik 21- Kesimler İtibarıyla Dış Borcun GSMH'ye Oranı



Türkiye'de toplam dış borcun 1996 yılında %50.6'sı kamu, %15.6'sı TCMB 'na ait olmak üzere toplam %72'si özel kesime ait değildi. Toplam dış borç içinde, kamu borçları 2001 yılına kadar TCMB'nın borçları 2000 yılına kadar gerilemiş, aynı periyotta 1999 yılına kadar özel kesim borçları ise tersine artış göstermiştir. Özel kesim borçları 2000-2002 arası gerilerken kamunun payı artmış, TCMB'nin payı ise 2001 yılında artmış fakat sonrasında gerilemiştir.

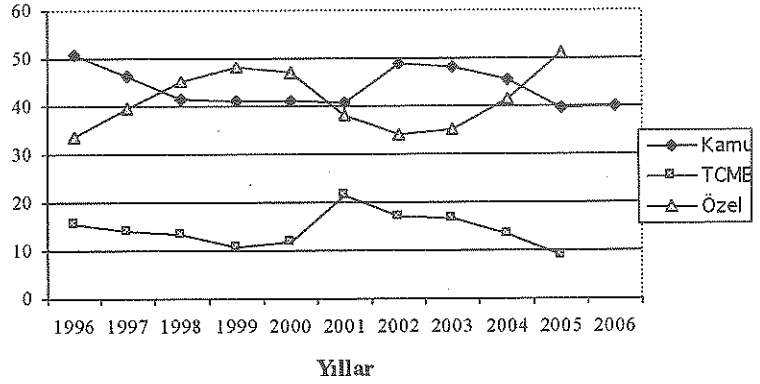
Tablo 33-Türkiye'de Toplam Dış Borç Stokunun Kesimler İtibarıyla Dağılımı (1996-2006) (%)

	Kamu	TCMB	Özel
1996	50,6	15,6	33,8
1997	46,2*	14,0	39,8
1998	41,3	13,5	45,2
1999	41,2	10,7	48,1
2000	41,0	11,9	47,1
2001	40,6	21,4	38,0
2002	48,9	16,9	34,2
2003	48,0	16,8	35,2
2004	45,5	13,2	41,3
2005	39,8	9,0	51,2
2006 *	34,6	7,8	57,5

Kaynak:http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm * 9 aylık veriye dayalı olarak hesaplanmıştır. bkz. **Kamu Borç Yönetimi Raporu,** Ocak 2007, T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı,http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/'4'!A1 (01.02.2007).

Tablo 33'deki veriler aynı zamanda özellikle 2004 yılı sonrasında özel kesimin borçlanma eğiliminde artış olduğunu da ortaya koymaktadır. Sözkonusu gelişim trendi Grafik 21'den de görülmektedir. 2005 yılı itibarıyla toplam dış borç stokunun; %51.2'si yani yarıdan biraz fazlası özel kesime ait iken, %9'u TCMB'nın olmak üzere %48.8'si kamu kesimi borcudur.

Grafik 22- Toplam Dış Borç Stokunun Kesimler İtibarıyla Dağılımı



2.3.2. Alacaklılar Bakımından

Türkiye'nin dış borçları yine vade esas alınmak kaydıyla "alacaklılar" kriterine göre 1964-1982 döneminde sadece orta ve uzun vadede[82], uluslararası kuruluşlar bakımından tasnif

82 Söz konusu tasnif için bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.596, 597, 602, 603. http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf.

edilmiştir. Bu tasnifte dış borç stoku; Uluslararası Para Fonu (IMF), (IBRD, IDA, IFC, DLF), Avrupa Ödemeler Birliği, Avrupa Para Ajansı, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa İskan Fonu, İslam Kalkınma Bankası, OPEC, IFAD'a olan borçlar olmak üzere başlıca dokuz ana başlık altında ele alınmış ve ayrıntılı veri yayımlanmıştır.

1983-1995 döneminde ise alacaklılara göre dış borç stoku, orta ve uzun vade ile kısa vade bakımından, uluslararası kuruluşlardan alınan borçların alacaklı her bir kuruluş bakımından durumu ile ikili anlaşmalar gereği alınan borçların alacaklı ülke grupları itibarıyla ve kısa vadeli borçlar ayrıntılandırılarak tasnif edilmiştir. Bu dönemde, uluslararası kuruluşlar kapsamında; IMF, (IBRD, IDA, IFC), Avrupa Yatırım Bankası, ERF Fonu, İslam Kalkınma Bankası, OPEC Fonu, IFAD'a olan borçlar, ikili anlaşmalar gereği; OECD ülkeleri, OPEC ülkeleri, diğer ülkelerin alacakları ile ilgili ayrıntılı veri yayımlanmıştır. Bunların yanı sıra yine orta ve uzun vadeli çeşitli ticari bankalardan, özel kuruluşlardan alınan borçlar sebebiyle söz konusu kuruluşlar ile dışarıya ihraç edilen tahviller dolayısıyla tahvil alıcılarına borçlanılmıştır. Sözkonusu dönemde dış borç tutarı, ABD doları cinsinden sözü edilen başlıklara dayalı olarak tasnif edilmiş bir bakıma dış borç stokunun envanteri çıkarılmıştır.

1996 yılından itibaren uygulamaya başlayan yeni seride "alacaklı" kriterine göre dış borç stoku kısa ile orta ve uzun vadeli olmak üzere iki genel kategoride sınıflandırılmış, kısa vadeli borçlar; ticari banka kredileri, özel kesim kredilerini içerirken, orta ve uzun vadeli borçlar; resmi kreditörler (hükümet kuruluşları, uluslararası kuruluşlar), özel kreditörler (borç-ticari bankalar, bankacılık dışı finansman kuruluşları, parasal olmayan kuruluşlar, kıyı bankaları, özel yatırım ve kalkınma bankaları, Dresdner, NGTA, tahvil) olmak üzere iki genel başlıkta yer almıştır.

Yayımlanan verilerin tabanı ile ilgili bahsedilen önemli değişiklikler sebebiyle borçlular bakımından borç stokunun analizinde olduğu gibi alacaklılar bakımından analizin de de 1996-2006 dönemi ele alınmıştır.

Dönem boyunca daha önce de belirtildiği üzere kısa vadeli borç stokunun önemli bir kısmı özel kesim borçlarından oluşmuştur. 1996 yılında orta ve uzun vadeli borç stokunun %70.2'si özel kreditörlere, %29.7'si resmi kreditörlere olan borçlardır. Her ne kadar toplam borç stokunun küçük bir kısmı resmi kreditörlerden elde edilmişse de, resmi kreditörlere olan borçların 1999 yılına kadar önemli bir kısmı hükümet kuruluşlarına, 2000 yılından sonra giderek önemi artan şekilde uluslararası kuruluşlara olmuştur. Şöyle ki, 1996 yılında resmi kreditörlere olan borç stoku 18.502 milyon dolar iken bunun %52.3'ünü oluşturan 9.687 milyon dolar hükümet kuruluşlarına iken 8.815 milyon dolar yani %47.6'sı uluslararası kuruluşlara idi. Bu tablo, 2000 yılında söz konusu borçların %56.7'si uluslararası kuruluşlara, %43.2'si ise hükümet kuruluşların şeklinde uluslararası kuruluşların ağırlığının artması şeklinde tersine dönmüş ve bu yeni durum günümüze kadar devam etmiştir. Zira, resmi kreditörlerden elde edilmiş borç stokunun; 2001 yılında %72'si, 2002 yılında %77'si, 2003 yılında %78'i, 2004 yılında %78.6'sı, 2005 yılında %77.7'si, 2006 yılında %77.8'si uluslararası kuruluşlara olan borçlardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, inceleme dönemi boyunca orta vadeli borç stokunun önemli bir kısmı özel kreditörlere olmuş, özel kreditörlere olan borç stoku 1999 yılına kadar artış trendi göstermiş olmakla beraber 2000 yılı sonrasında söz konusu oranda nispeten gerileme trendi gözlenmiştir. Nitekim, orta ve uzun vadeli borç stokunun 1997 yılında %74.4'ü, 1998 yılında %76.6'ya ve 1999 yılında %78.9'u özel kreditörlere iken, sözkonusu oran 2000 yılında %77.8'e, 2001 yılında %68.5'e, 2002 yılında %65'e düştükten sonra 2003 yılından itibaren tekrar yükseliş trendine girmiş ve 2004 yılında %68.3'e, 2005 yılında %75.8'e, 2006 yılında ise %80.7'ye kadar ulaşmıştır. Sözkonusu dönem boyunca özel kreditörlere olan borç stokunun önemli olan kısmı ticari bankalara olmuştur. Özel kreditörlere olan borcun, 1996 yılında %47.62'si ticari bankalara iken, bu oran 2001 yılına kadar yükselmiş ve 2001 yılında %60.3'e ulaşmış, 2002 yılında %57.1'e, 2003 yılında %55.6'ya, 2004 yılında % 56.4'e inmiş, 2005 yılından itibaren tekrar artış trendine girerek, 2005 yılında %62.1'e, 2006 yılında %67.2'ye yükselmiştir.

2.3.3. Vade Bakımından

TÜİK'in verilerine göre Türkiye'de 1964 yılında 1975 yılına kadar kısa vadeli dış borç alınmamıştır. 1975 yılından itibaren alınan kısa vadeli borçların toplam dış borç stoku içindeki payı Tablo 35'de göstermiştir.

Tablo 34 Alacaklılara Göre Dış Borç Stoku (1996-2006) (Milyon ABD Doları)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dış Borç Stoku	79,222	84,236	96,411	102,979	118,691	113,818	130,928	147,264	162,231	170,529	198,261
Kısa Vadeli Borçlar	17,072	17,691	20,774	22,921	28,301	16,403	16,424	22,922	32,569	38,247	43,322
Ticari Banka Kredileri	6,493	8,160	9,935	11,540	17,306	7,775	5,187	8,257	11,882	14,782	16,124
Özel Kesim Kredileri	10,579	9,531	10,839	11,381	10,995	8,628	11,237	14,665	20,687	23,465	27,198
Orta ve Uzun Vadeli Dış Borçlar	62,150	66,545	75,637	80,058	90,390	97,415	114,504	124,342	129,662	132,282	154,939
Resmi Kreditörler	18,502	17,029	17,643	16,870	20,047	30,616	40,040	42,789	41,013	31,988	29,769
Hükümet Kuruluşları	9,687	8,995	9,697	9,128	8,669	8,552	9,180	9,337	8,757	7,103	6,592
Uluslararası Kuruluşlar	8,815	8,034	7,947	7,743	11,379	22,064	30,860	33,412	32,256	24,885	23,178
Özel Kreditörler	43,648	49,516	57,993	63,187	70,342	66,799	74,464	81,553	88,650	100,294	125,169
BORÇ	30,567	35,785	43,959	46,450	48,208	45,461	50,620	53,981	58,571	68,733	90,165
Ticari Bankalar	14,567	18,386	22,148	24,466	27,294	27,442	28,918	30,051	33,057	42,719	60,639
Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	2,996	4,552	6,110	7,063	5,673	3,371	3,512	3,288	2,920	2,889	4,572
Parasal Olmayan Kuruluşlar	1,789	1,880	2,982	3,986	4,288	3,942	4,778	4,723	4,537	6,093	6,687
Kıyı Bankaları	468	688	1,010	990	1,203	731	1,128	1,687	2,900	4,324	5,239
Özel Yatırım ve Kalkınma Bankaları	7	6	20	21	18	3	3	3	29	46	6,687
Diğer	-	-	-	-	-	16	1	2			
Dresdner	10,720	10,267	11,681	9,916	9,724	9,948	12,272	14,218	15,119	12,654	12,921
NGTA	8	8	8	8	8	8	8	9	9	8	9
TAHVİL	13,081	13,730	14,034	16,738	22,135	21,338	23,844	27,572	30,079	31,560	35,004

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti72.htm (14.01.2007)

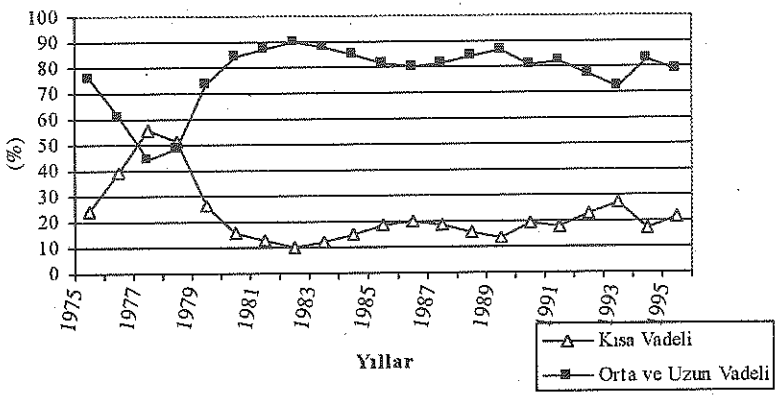
Tablo 35-Türkiye'de 1975-1995 Döneminde Dış Borcun Vade Yapısı (%)

Yıllar	Kısa Vadeli	Orta ve Uzun Vadeli
1975	24,1	75,9
1976	39,1	60,9
1977	55,9	44,1
1978	51,5	48,5
1979	26,4	73,6
1980	15,9	84,1
1981	13,1	86,9
1982	9,8	90,2
1983	12,1	87,9
1984	15,2	84,8
1985	18,5	81,5
1986	19,7	80,3
1987	18,9	81,1
1988	15,7	84,3
1989	13,7	86,3
1990	19,3	80,7
1991	18,0	82
1992	22,7	77,3
1993	27,5	72,5
1994	17,2	82,8
1995	21,4	78,6

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004,** s.594, 595, 600, 601 http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf (18.12.2006). Yer alan verilerden faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

1975 yılında toplam dış borcun %24.1'i kısa vadeli borçlardan %75.9'u orta ve uzun vadeli borç şeklinde iken ekonomik kriz koşullarında kısa vadeli dış borç stoku artış göstermiş kısa vadeli borçlar ile orta ve uzun vadeli borçlar arasındaki makas, 1977 yılında kapandığı gibi çok kısa bir dönemde olsa tersine dönmüş ve dış borç stoku içinde kısa vadeli borçların payı 1978 yılında %51.5 ile tepe noktasına ulaşmıştır. Kısa vadeli borç stoku, 1979 yılından itibaren gerileme trendine girmiş 1978 yılındaki düzeyden, önce 1979 yılında %26.4'e, daha sonra istikrar ve yapısal uyum programlarını uygulamaya koymak suretiyle 1980 yılında %15.9'a indirilmiş, söz konusu oran 1983 arifesinde %9.8'e kadar gerilemiş, yeni hükümet döneminde artma trendi içinde olup 1986 yılında %19.7'ye kadar yükselmiştir. 1987-1989 döneminde nispeten gerilese de daha önce bahsedildiği üzere finansal liberalizasyona geçilen 1989 yılı sonrasında tekrar artış trendine girmiştir.

Grafik 23- 1975-1995 Döneminde Dış Borcun Vade Yapısı



1996 yılında dış borç stokunun %21.5'i kısa vadeli borçlardan oluşurken krize doğru tırmanış göstermiş ve 2000 yılında %23.9'a yükselmiş buna bağlı olarak 1996 yılında %78.5 olan orta ve uzun vadeli borçların oranı ise %76.1'e gerilemiştir. Fakat 2001 yılında borçların vadelerinin uzatılması operasyonu ile birlikte söz konusu oran %39.7 oranında gerileyip %14.4'e düşmüş ve düşme eğilimi 2002 yılında da devam etmiş ve 2002 yılında söz konusu oran %12.6'ya kadar düşmüştür.

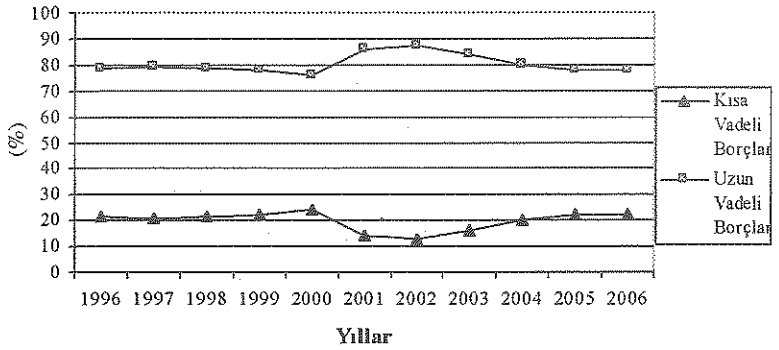
Tablo 36- Türkiye'de 1996-2006 Döneminde Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (%)

Yıllar	Kısa Vadeli	Orta ve Uzun Vadeli
1996	21,5	78,5
1997	21,0	79,0
1998	21,6	78,4
1999	22,2	77,8
2000	23,9	76,1
2001	14,4	85,6
2002	12,6	87,4
2003	15,9	84,1
2004	20,1	79,9
2005	22,4	77,6
2006	21,9	78,1

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm

2002 sonrasında kısa vadeli borçlanma oranı artmış olup 2005 yılı itibarıyla %22.4'e kadar yükselmiş, 2006 yılında bir miktar gerileme ile %21.9 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılından itibaren kısa vadeli borç oranının tekrar 2001 krizi öncesi düzeylerine ulaşmış olması endişe vericidir.

Grafik 24- 1996-2006 Döneminde Dış Borçların Vade Bakımından Durumu



Tablo 36'daki veriler de açıkça ortaya koyuyor ki, 1996 yılında orta ve uzun vadeli borç stokunun %64.4'ü kamu kesimine, %18.2'si TCBM'na ve %17.4'ü özel kesime aitken, özel kesimin payı genel borç stokundaki artışa paralel olarak kimi yıllardaki gerilemelere rağmen genel olarak artış göstermiş ve 2005 yılı itibarıyla orta ve uzun vadeli borç stokunun %39.1'i özel sektöre ait olmuştur. Kamu kesiminin orta ve uzun vadeli borç stoku içindeki payı 1996'daki seviyeye göre gerilemiş olmakla beraber, 2005 yılı itibarıyla orta ve uzun vadeli borç stokunun %51.2'si kamu kesimine aittir. Kısa vadeli borç stoku içinde özel kesim borçlarının payı 1996 yılında %94.3 iken, inceleme dönemi boyunca ortalama %92.5 olmuş, 2005 yılı itibarıyla %92.3 olarak gerçeklemiştir.

1996-2005 döneminde, kamu ve TCMB borçlarının önemli bir kısmı orta ve uzun vadeli borçlardan oluşurken, özel kesim borçlarının önemli bir kısmı kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır. Bir taraftan artış gösteren özel kesim borçlarının önemli ölçüde kısa vadeli borçlardan oluşması özel kesim ve ekonomi üzerinde önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

Tablo 37- Dış Borcun Kesimler İtibarıyla Vade Bakımından Yapısı (1996-2006).

	Kamu		TCMB		Özel	
Yıllar	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade
1996	0,0	64,4	5,7	18,2	94,3	17,4
1997	0,3	58,4	11,5	16,3	88,2	25,2
1998	0,0	52,6	4,3	15,9	95,7	31,3
1999	0,0	53,0	2,9	12,8	97,1	34,1
2000	3,5	52,7	2,3	14,8	94,2	32,3
2001	0,0	47,4	4,5	24,2	95,5	28,4
2002	0,0	55,9	10,0	17,8	90	26,3
2003	0,0	57,0	12,4	17,6	87,6	25,4
2004	0,0	56,9	10,0	13,9	90,0	29,2
2005	0,0	51,2	7,2	9,5	92,8	39,1
2006*	0,0	44,3	5,9	8,3	94,0	47,3

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.590, 591, http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf (18.12.2006) de yer alan verilerden faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır. *9 aylık verilere dayalı olarak hesaplanmıştır. Bkz **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ocak 2007**, a.g.e., http: // www. hazine.gov.tr/duyuru/basin/'4'!A1.

Türkiye'de kısa ile orta ve uzun vadeli borç stokunun GSMH'ye oranla 1996 sonrası gösterdiği gelişime ilişkin veriler Tablo 37'de yer almaktadır. Bu verilere dayalı olarak çizilmiş olan Grafik 25 üzerinde açık bir şekilde görüldüğü üzere, Türkiye ekonomisi genel olarak orta ve uzun vadeli borçlanmakta, kısa vadeli borçlanma olsa da GSMH'ye oranla orta ve uzun vadeli borçlara göre oldukça düşük oranlardadır.

Orta ve uzun vadeli borç stokunun GSMH'ye oranı; 1996 yılında GSMH'nın üçte biri iken (%33.9), 2001 krizine kadar artış göstermiş ve %96.7'lik artışla 2001 yılında %66.7'ye ulaşmış, sonra gerileme trendine girmişse de 2005 yılında orta ve uzun vadeli borçların GSMH'ye oranı 1996 yılındaki seviyenin bir miktar üstünde olup %36.8'dir.

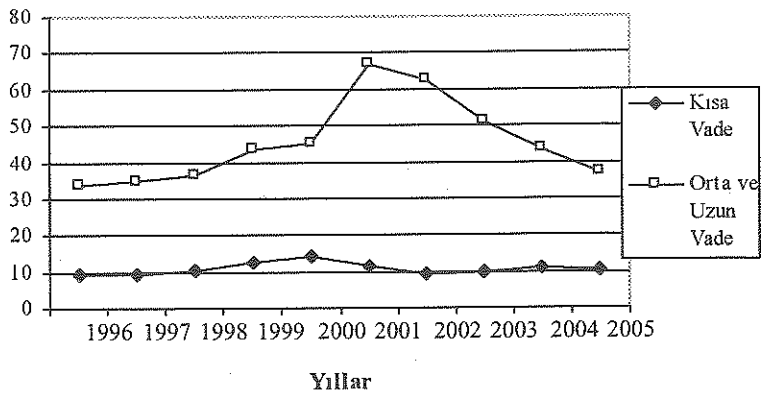
Tablo 38- Kısa ile Orta ve Uzun Vadeli Dış Borç Stokunun GSMH'ye Oranla Gelişimi (1996-2005) (%)

Yıllar	Kısa Vadeli	Orta ve Uzun Vadeli
1996	9,3	33,9
1997	9,2	34,9
1998	10,1	36,5
1999	12,4	43,3
2000	14,2	45,1
2001	11,3	66,7
2002	9,1	62,8
2003	9,6	51,0
2004	10,9	43,3
2005	10,6	36,8

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, s.590, 591. http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf (18.12.2006)'da yer alan verilerden faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kısa vadeli borç stokunun GSMH'ye oranla gelişimi nispeten istikrarlıdır. 1996 yılında söz konusu oran %9.3 iken, 2000 yılına kadar yaklaşık %52'lik artış göstermişse de, yükseldiği noktadan 2002 ve 2003 yıllarında gerileme olmuş, fakat 2004 yılından itibaren tekrar yükselme trendine girmiştir. 1996-2005 döneminde ortalama %10.67 olmuştur.

Grafik 25- Kısa ile Orta ve Uzun Vadeli Borç Stokunun GSMH'ye Oranla Gelişimi



2.3.4. Dış Borç Stokunun Döviz Kompozisyonu

1996-2006 periyodunda kamu dış borç stokunun önemli bir kısmı ABD doları cinsinden alınan borçlardan oluşmuştur. Avrupa Birliği'nde Avro'nun uygulamaya geçmesi ile birlikte 2000 yılına kadar ABD dolarını takip eden Alman Markı cinsinden borçlar 2002 yılında sıfırlanmış, yerini Avro'ya bırakmıştır. Avro cinsi borçlar 2004 yılına kadar artış göstermiş, fakat

2005 yılından itibaren gerileme trendine girmiştir. Japon yeni cinsinden borçların borç stoku içindeki payı 1996 yılında %14.1 iken sürekli gerilemiş ve 2006 yılında 1.4'e düşmüştür. 1996 yılında borç stokunun %0.8'i SDR cinsinden iken 1999 yılında %0.9'a 2001 krizinde %254 oranındaki artışla aniden %12.4'e, 2002 yılında da %16.9'a yükselmiş sonra gerileme trendine girmiş, 2006 yılında dış borç stokunun %5.8'i SDR şeklinde IMF'den elde edilen kredilerden oluşmuştur.

Tablo 39-Türkiye'de Kamu Dış Borç Stokunun Döviz Kompozisyonu (1996-2006)

	Amerikan Doları	Alman Markı	AVRO	Japon Yeni	SDR	Diğer
1996	37,7	32,7	2,0	14,1	0,8	12,6
1997	46,4	34,0	1,6	10,7	0,7	6,6
1998	48,4	35,2	1,5	8,3	0,4	6,2
1999	52,8	26,7	7,1	7,8	0,9	4,8
2000	54,3	19,5	12,5	6,3	3,5	3,9
2001	50,4	0,7	30,1	4,6	12,4	1,8
2002	46,9	0,0	30,6	4,1	16,9	1,5
2003	45,7	0,0	33,2	3,1	16,6	1,4
2004	48,8	0,0	33,8	2,1	13,2	2,0
2005	54,6	0,0	31,9	1,7	8,6	3,2
2006	56,1	0,0	31,9	1,4	5,8	4,2

Kaynak:http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm

2.4. Dış Borçlanmada Hazine'nin Garantörlüğü

Hazine geleneksel ve çağdaş fonksiyonlarının yanı sıra bir taraftan dış borç yönetimini gerçekleştirirken diğer taraftan da kamu kurum ve kuruluşları ile bazı özel kuruluşların dış borçlanmaları sırasında garantör olmaktadır. Hazinenin garantörlüğü, dış borcun alan kuruluş tarafından ödenememesi halinde üstlenilmesi anlamını taşımaktadır. Özellikle son yıllarda kamu dış borç stoku gerilerken özel borç stoku giderek artan Türkiye ekonomisinde Hazine'nin hangi dış borçlara garantör olduğunun belirlenmesi fazlasıyla önem taşımaktadır.

Türkiye'de Hazine; genel yönetime bu bağlamda da merkezi yönetim kuruluşlarından kimi üniversitelere, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na, yerel yönetimlere, fonlara (ki bu kapsamda T.Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonu ile Kamu Ortaklığı Fonu yer almıştır), bankalara (ki bu bağlamda; T.İhracat Kredi Bankası A.Ş., T. Kalkınma Bankası, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. yer almıştır), KİT'lere ve İGDAZ, İZGAZ ile İstanbul Olimpiyat Oyunlarına Hazırlık ve Düzenleme Kurulu'na, Özel Finansal Kuruluşlardan; Sınai Yatırım Bankası ile T.Sınai Kalkınma Bankası'na, finansal olmayan kuruluşlardan; Divriği Hekimhan Madenleri A.Ş.'ye, Ereğli Demir Çelik'e, Telekom-Türk Telekom A.Ş.'ye, THY'na ve Tüpraş'a garantör olmuştur.

Tablo 40- Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%)

Yıllar	Borç Stoku		Kesimler İtibariyla Dağılımı		
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Toplam
1996	7,073	395	94,7	6,3	100
1997	6,642	204	97,0	2,9	100
1998	6,541	110	98,3	1,7	100
1999	6,465	98	98,5	1,5	100
2000	6,667	64	99,0	1,0	100
2001	6,54	57	99,0	1,0	100
2002	6,100	178	97,1	2,9	100
2003	5,497	348	94,0	6,0	100
2004	4,486	805	84,7	15,3	100
2005	3,157	1,157	73,1	26,9	100
2006*	2,275	1,852	55,1	44,9	100

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm 'den elde edilen verilere dayalı olarak tarafımızdan hazırlanmıştır. *9aylık veri

1996 yılından itibaren genel olarak Hazine'nin garantörlüğü kapsamında yer alan dış borç stoku artış gösterirken, kamu dış borç stoku gerileme göstermiştir. Zira, Hazine'nin garantisi kapsamındaki dış borç stoku içinde kamu dış borç stokunun payı 1996 yılında %94.7 iken, özel kesimin payı %6.3 olmuştur. Hazine garantörlüğünde gerçekleşen kamu dış borç stoku 2001 krizine kadar artmaya devam etmiş ve 2001 yılında %99.0'a yükselmiş, fakat 2001 krizi sonrası gerileme göstererek 2005 yılında %73.1'e düşmüş, 2006 yılının ilk üç çeyreği itibarıyla %55.1 olmuştur. Bu gelişmeye zıt olarak, özel kesimin 1996 yılında %6.3 olan payı 2001 yılına kadar gerileyip, 2001

yılında %1.0 olarak gerçekleşmiş, kriz sonrası hazine garantörlüğündeki özel kesim borçları özellikle de 2004 sonrasında önemli artışlar göstermiştir. Son yıllarda özel kesim borçları artış gösteren Türkiye'de, Hazine'nin garantisi kapsamındaki özel borç stokunun toplam dış borç stoku içindeki payı, 2004 yılında %0.4, 2005 yılında ise %0,6 olmak üzere, kayda değer olmayan seviyelerdedir.

Tablo 41- Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Kamu Kesimi İçindeki Dağılımı (1996-2006)

Yıllar	Merkezi Yönetim	Mahalli İdareler	Fonlar	Kamu Bank.	KİT	Diğer	Toplam Kamu
1996	1,4	28,7	15,9	15,2	36,8	2.0	100
1997	1,2	32,8	12,7	11.0	40,3	2,0	100
1998	1,0	35,0	11.0	7,5	43,3	2,2	100
1999	0,8	33,4	9,1	6,5	48.1	2,1	100
2000	0,6	31,1	8,5	6,1	51,8	1,9	100
2001	0,5	27,5	8,6	5,9	55,4	2,1	100
2002	0,4	23,2	10,1	7,3	57.0	2.0	100
2003	0,2	22,9	9,7	7,5	58.0	1,7	100
2004	0,09	23,8	9,3	6,7	58,0	1,8	100
2005	0,0	24,7	10,0	5,8	58.0	1,5	100
2006*	0,0	30,9	11,9	3,4	52,0	1,8	100

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm'den elde edilen verilere dayalı olarak tarafımızdan hazırlanmıştır. *9aylık veri.

Daha önce de belirtildiği gibi, Hazine, kamu kesimi içinde merkezi yönetimin yanı sıra bağımsız olarak borçlanma yetkisine sahip olan yerel yönetimlere, fon kuruluşlarına, kamu bankalarına, KİT'ler ile diğer bazı kuruluşlara garantör olmaktadır.

1996-2006 döneminde Hazine'nin garantör olduğu kamu kesimi borçlarında ilk sırayı KİT'lerin borçlanmaları oluştururken ikinci ve üçüncü sırayı sırasıyla mahalli idareler ile ve fonların borçlanmaları oluşturmuştur.

2.5. Dış Borç Servisinin Gelişimi

1996 yılından günümüze anapara ve faiz olarak yapılan ödemelerde 1998, 1999 yıllarındaki gerilemeler hariç olmak üzere sürekli artış olmuştur.

Anapara ödemesi 1996 yılında 7.218 ABD doları iken günümüze kadar devam eden süreçte sürekli artmış ve 2005 yılında 28.435, 2006 yılının ilk üç çeyreğinde ise 15.318 ABD doları anapara ödemesi gerçekleştirilmiştir.

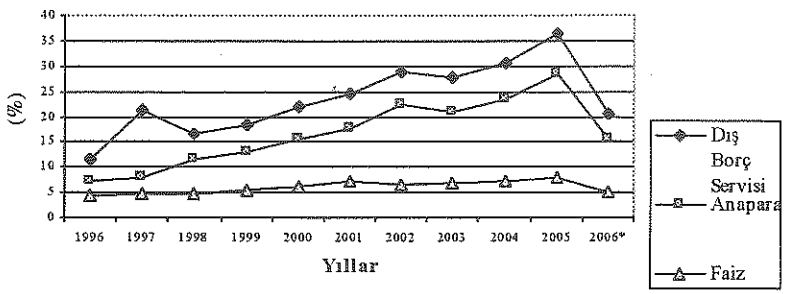
Tablo 42-Türkiye'de Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri (1996-2006) (Milyon ABD Doları)

Yıllar	Dış Borç Servisi	Anapara	Faiz
1996	11,418	7,218	4,200
1997	21,418	7,830	4,588
1998	16,513	11,690	4,823
1999	18,316	12,866	5,450
2000	21,937	15,638	6,299
2001	24,623	17,489	7,134
2002	28,852	22,450	6,401
2003	27,772	20,824	6,980
2004	30,481	23,339	7,142
2005	36,392	28,435	7,957
2006*	20,464	15,318	5,146

Kaynak:1996-2003 arası veriler, **Hazine İstatistikleri 1980-2003,** a.g.e., s.79'dan, 2004-2006 arası veriler, **2006 Yıllık Ekonomik Rapor**, a.g.e., s.77'den elde edilerek hazırlanmıştır. http://www.maliye.gov.tr/sgb/2006YillikEkonomikRapor.pdf.

Merkezi yönetim bütçesinden 1996 yılında 4.200 milyon ABD doları değerindeki kaynak, dış borç faizi olarak yurtdışına aktarılmıştır. 2001 krizinde dış borç faiz ödemelerinin vadelerinin uzatılmasına bağlı olarak, 2002 ve 2003 yıllarında, önceki yıllara göre dış borç faizi olarak daha az kaynak yurtdışına aktarılmış, fakat 2004 ve 2005 yıllarında anapara ödemeleri ile birlikte faiz ödemelerinde de tekrar artış olmuştur.

Grafik 26- Türkiye'de Dış Borç Servisi (Milyon Dolar)



Aynı dönemde dış borç servisinin GSMH'ye oranla gelişimine ilişkin veriler Tablo 43'de yer almıştır. Buna göre, Türkiye'de dış borç faizinin GSMH'ye oranı; 1996 yılında %6.2 iken, kriz öncesi 2000 yılında %10.8'e, 2001 krizinde ise %17.1'e yükselmiştir. 2001 sonrası gerileme trendine girmiş olmakla beraber 2004 ve 2005 yıllarında hala 2001 krizi öncesi oran olan %10.8'e çok yakın olan %10.1 düzeyinde bulunmaktadır.

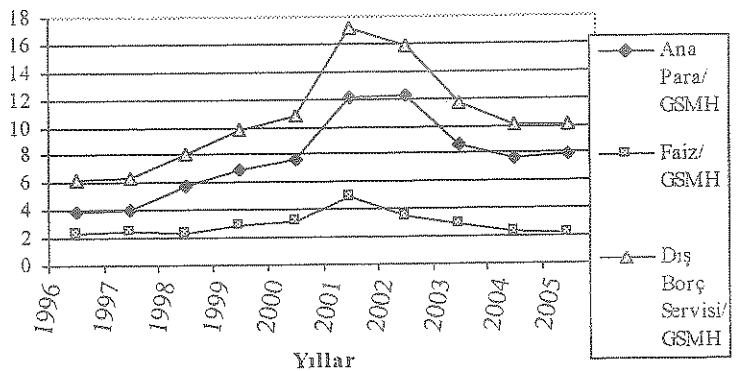
Tablo 43- Dış Borç Servisinin GSMH'ya Oranı (1996-2006) (%)

Yıllar	Anapara/ GSMH	Faiz/ GSMH	Dış Borç Servisi/ GSMH
1996	3,9	2,3	6,2
1997	4,0	2,4	6,4
1998	5,7	2,3	8,0
1999	6,9	2,9	9,8
2000	7,7	3,1	10,8
2001	12,1	4,9	17,1
2002	12,2	3,5	15,8
2003	8,7	2,9	11,6
2004	7,7	2,3	10,1
2005	7,9	2,2	10,1

Kaynak: **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, a.g.e., s.79.

1996 yılında faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı %2.3 iken, söz konusu oran 2001 yılına kadar artış gösterip, 2001 yılında GSMH'nın %4.9'una ulaşmış (ki bu oran 1996 yılındaki orana göre %113 daha yüksektir), aynı süreçte anapara ödemelerinin GSMH'ye oranı 1996 yılında %3.9 iken, 2002 yılına kadar sürekli artış göstererek %12.2'ye (ki bu oran 1996 yılındaki orana göre %212.8 daha yüksektir) yükselmiştir.

Grafik 27- Türkiye'de Dış Borç Servisi/GSMH



Söz konusu oranlar Grafik 27 üzerinden de açıkça görüldüğü gibi, 2001 ve 2002 yıllarından itibaren gerileme trendine girmiştir. 2001 krizi sonrası merkezi yönetim bütçesinden borç faiz ödemelerine ayrılan kaynaklar GSMH'ye oranla azalıp, kriz öncesi yıllardakinin altındaki bir oran olan %2.2'ye gerilemiş olmakla beraber, anapara ödemelerinin GSMH'ye oranı 2000 yılındakinin (%7.7) üstündeki bir oran olan %7.9'dur.

2.6. IMF'ye Olan Borç Servisi ve IMF'den Olan Borç Kullanımı

Türkiye'nin IMF'den kullandığı kredi miktarı IMF'ye borç servisine ilişkin rakamlar ile ikisinin arasındaki fark ile tespit edilen net kullanıma ilişkin 1999-2006 dönemi veriler, Tablo 44'de yer almaktadır.

Tablo 44- Uluslararası Para Fonu (IMF) Kullanımları ve Geri Ödemeleri (1999-2005) (Milyon SDR)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Kullanım	583	2.622	8.895	9.929	1.191	794	1.666	1.999
Borç Servisi	219	105	1.207	5.544	1.863	3.805	5.910	5.611
Ana Para	210	66	868	4.916	1.224	3.158	5.267	5.092
Faiz	8	40	339	628	639	647	644	518
Net Kullanım	365	2.517	7.688	4.385	-672	-3.011	-4.245	-3.612
Faiz Hariç Net Kullanım	373	2.556	8.028	5.013	-33	-2.364	-3.601	-3.094

Kaynak: **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ocak 2007, s.10.
http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Ocak07.pdf (02.02.2007).
* ilk üç çeyrek itibarıyla.

Tablodaki rakamlar; Türkiye'nin IMF'den kullandığı kredi miktarının, mutlak anlamda, 2001 krizine doğru tırmanışa geçip 2002 yılında tepe yapmış olduğunu, fakat 2003 ve 2004 yıllarında önemli ölçüde gerileyip, 2005 yılından itibaren tekrar artışa geçmiş olduğunu göstermektedir. Kriz sürecinde IMF net kullanımlarındaki artış, IMF'nin klasik kriz sürecindeki ekonomilere yönelik "kurtarma operasyonlarının" izlerini ortaya koymaktadır.

IMF'ye yapılan borç servisi 2000 yılında, 1999 yılındaki düzeyin gerisine düşmüş, fakat önce 2001 ve daha sonra 2002

yılında önemli bir oranda artış göstermiştir. IMF'den yapılmış olan net kredi kullanımı, 1999 yılından 2000 yılına %589 oranında, 2000 yılından 2001 yılına %205 oranında artış göstermiş, fakat, önce 2001 yılından 2002 yılına %42.9'luk gerileme olmuş ve 2003 yılından itibaren kullanılan krediden daha yüksek miktarda geri ödemenin yapılmış olmasıyla, son yıllarda IMF'den net kredi kullanımı negatif değerler almaya başlamıştır.

Kısaca, geçmişten gelen borç yükü nedeniyle, gerek anapara gerekse faiz ödemeleri halinde ulusal kaynakların giderek daha büyük bir kısmı yurt dışına aktarılmış olmakla beraber net kullanımda görülen negatif değerler, IMF'ye yapılan ödemelerin artış oranının, kullanılan kredi artış oranından daha yüksek olmasından kaynaklanmıştır. Böylesi bir tablonun IMF borç stoku tablosu ile birlikte ele alınması, Türkiye ile IMF arasındaki borçlanma ilişkisinin daha iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi için gereklidir.

Tablo 45-Türkiye'de Merkezi Yönetim Dış Borç Stoku İçinde IMF Kredisi (Milyar ABD Doları) (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Dış Borç Stoku (Milyar ABD Doları)	38,7	56,8	63,3	68,6	64,6	66,4
Kredi Şeklindeki Stok (Milyar ABD Doları)	18,6	33,7	36,6	38,9	33,1	30,1
Tahvil Şeklindeki Stok (Milyar ABD Doları)	20,1	23,1	26,8	29,7	31,6	36,3
IMF Kredisi (Milyar ABD Doları)	0,5	13,9	16,7	18,4	14,6	10,8
IMF Kredisinin Kredi Şeklinde Alınmış Dış Borç Stoku İçinde Payı (%)	2,68	41,2	45,6	47,3	44,1	35,8
IMF Kredisinin Dış Borç Stoku İçindeki Payı (%)	1,29	24,4	26,3	26,8	22,6	16,2

Kaynak:http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcStoku2002.htm (23.01.2007),http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcStoku2003.htm (23.01.2007),http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcStoku2004.htm (23.01.2007),http://www.hazine. gov. tr/stat/MY-ToplamBorcStoku2005.htm (23.01.2007),http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcStoku2006.htm (23.01.2007),http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamStokGrafik.xls (10.02.2007)'den elde edilen verilere dayalı olarak tarafımızdan hazırlanmıştır.
*2006 yılı Aralık ayı itibarıyla.

Tablo 45'de, 2001-2006 döneminde Türkiye'nin IMF'ye olan borç stoku ile bu borcun toplam dış borç stoku ve kredi şeklinde elde edilmiş borç stoku içindeki payına ilişkin oranlar yer almıştır. Tabloda yer alan veriler Türkiye'nin 2001 yılında IMF'ye olan borç stokunun ABD doları bazında oldukça düşük düzeyde iken, 2002 yılından itibaren mutlak anlamda önemli artış kaydettiğini göstermektedir. Nitekim, 2001 yılında IMF kredisi şeklindeki stok 0.5 milyar dolar iken, 2002 yılında 13,9 milyar dolara, 2003 yılında 16,7 milyar dolara ve 2004 yılında 18,4 milyar dolara yükselmiş, 2005 yılından itibaren genel olarak dış borç stokundaki gerilemeye paralel olarak, gerileme trendine girmiştir.

Bu durum, Türkiye'nin 2004 yılından itibaren IMF'den kredi kullanımlarına göre daha fazla servis yapmış olması sebebiyle görülen negatif net kullanım oranlarının IMF'ye olan borç stokunu azaltıcı etki yarattığını göstermektedir. Diğer taraftan, 2004 yılında IMF'den kullanılan kredi miktarına göre 4.7 kat, 2005 yılında 3.5 kat ve 2006 yılında ilk üç çeyrek itibarıyla 2.8 kat fazla borç servisi olarak IMF'ye geri ödenmiştir.

3. Özel Borçlanma: Hanehalkı ve Firmaların Borçlanma Eğilimleri

Bu bölümde devlet ve dış alemin yanında ekonominin temel bileşenlerini oluşturan hanehalkı ve şirketler kesiminin iç ve dış finans piyasalarından borçlanmasının yakın dönemde sergilediği eğilimler irdelenecektir.

Türkiye'de 2000'li yıllara değin makro iktisadi olarak borçlanma kavramı, daha ziyade kamu kesiminin borçlanması ve özel kesimin dış borçlanmasını kapsayan bir muhteva içinde ele alınırdı. Ancak özellikle 2001 krizi sonrasındaki süreçte finans kesimindeki gelişmelerin de etkisiyle hanehalkı ve şirketler kesiminin iç ve dış finans piyasalarından borçlanma eğilimindeki ciddi artışla birlikte, bu kesimlerin borçlanma dinamikleri ekonominin makro performansı açısından giderek daha önemli hale gelmiştir.

Türkiye ekonomisinde 2000 öncesi döneme ilişkin olarak hanehalkı ve şirketler kesiminin borç stokundaki gelişimleri analiz edebileceğimiz verilere ne yazık ki sahip değiliz. Ancak son yıllarda konunun artan önemine paralel olarak TÜİK, TCMB ve BDDK kamu kesimi yanında makro ekonominin diğer önemli bileşenleri olan hanehalkı ve şirketler kesiminin borç stokunu analiz edilmesine olanak veren bazı serileri oluşturmakta ve yayımlamaktadır. Bu bölümde, hanehalkı + şirketler + kamu kesimi olarak nitelendirilebilecek, ekonominin genel borç yükünü tatmin edici bir şekilde incelemeye olanak verecek bir sistematik içinde olmasa da, yine de kamu kesimi dışındaki kritik makro iktisadi bileşenlerin borçlanması hakkında yakın dönemdeki gelişmeler konusunda fikir veren sözkonusu veriler irdelenecektir.

Türkiye'de hanehalkının borç yükü göstergeleri, aşağıda ele alınan uluslararası karşılaştırmalarda da görüldüğü gibi, statik olarak değerlendirildiğinde, halihazırda normal kabul edilebilecek düzeylerdedir. Ancak hanehalkının borç miktarında ve hanehalkı borç yükü göstergelerinde son yıllardaki artış hızı dikkate alındığında bu alanda sıradışı gelişmeler yaşandığı dikkat çekmektedir.

2001 sonrası süreçte özel kesimin borçluluğu hanehalkı ve şirketler kesimi olmak üzere iki genel başlıkta ele alınacaktır:

3.1. 2001 Krizi Sonrası Süreçte Türkiye'de Hanehalkı Borçları[83]

Tablo 46'da Türkiye'de 2002-2006 döneminde hane halkı borç miktarı ve hane halkı borç miktarının GSMH'ye oranı ele alınmaktadır.

83 Hanehalkı borçları banka ve tüketici finansman şirketlerince kullandırılan brüt tüketici kredileri ile kredi kartı bakiyelerinden oluşmaktadır. Tüketici finansman şirketleri 2003 yılından itibaren hesaplamalarda yer almaktadır.

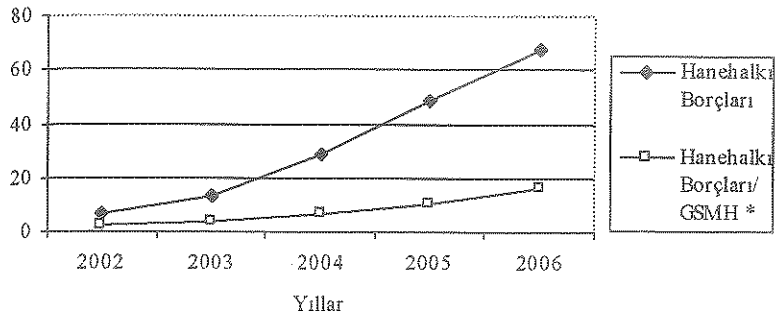
Tablo 46- Türkiye'de Hanehalkı Borçlarının Gelişimi (2002-2006) (Milyon YTL) (%)

Yıllar	Hanehalkı Borçları	Hanehalkı Borçları/ GSMH *
2002	6,736	2,4
2003	13,442	3,7
2004	28,259	6,5
2005	48,760	10
2006**	67,592	16,2

Kaynak: **Finansal İstikrar Raporu**, Aralık 2006, **TCMB ve Finansal İstikrar Raporu**, Haziran 2006, TCMB.* Tarafımızdan hesaplanmıştır.
** 2006 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla.

2006 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla hanehalkının borç miktarı 2002'ye göre 10 kat artmıştır. Bu gelişme sonucunda hane halkı borçlarının GSMH'ye oranı 2002 yılında %2,4 iken, sözkonusu oran 2006 yılında %16,2'ye yükselmiştir. Bu dönemde ekonomide oldukça yüksek büyüme hızları yaşanmış olmasına rağmen, sözkonusu veriler Türkiye'de hanelerin gelirlerindeki değişimin oldukça üzerinde borçlandıklarına işaret etmektedir. 2001 krizi sonrasında gerek siyasal alan ve makroekonomik konjonktürde gerekse finans sektöründeki gelişmeler hanehalklarının kredi kullanımı yoluyla borçlanmasına uygun ortam sağlamıştır.

Grafik 28- Türkiye'de Mutlak Olarak ve GSMH'ya Oranla Hanehalkı Borçları



Bilindiği gibi sözkonusu süreçte gerek faiz oranlarında meydana gelen gelişmeler, gerekse kredi bulma olanaklarının genişlemesi ile hanehalkları kredi kartları, taksitli alışverişler, otomobil ve konut kredileri yoluyla harcamalarını ciddi ölçüde artırmışlardır. Özellikle dayanıklı tüketim malları, otomobiller ve konut alımında kullanılacak kredilerin hem faiz oranlarının azalması hem de borçlanma vadesinin uzaması hanehalkının kredi kullanımını arttırmıştır[84]. Bu süreçte henehalkı borçlarının artışında büyük ölçüde bireysel tüketici kredilerindeki artışın etkili olduğu açıktır.

BDDK tarafından açıklanan verilerden yaptığımız hesaplamaya göre, 2006 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla tüketici kredilerinin (konut + taşıt + ihtiyaç + diğer) toplam hanehalkı borç miktarı içindeki payı %80,6'dır. Kredi kartı borç bakiyelerinin toplam hanehalkı borç miktarı içindeki payı %17,4, tüketici fi-

84 Ela Doğan, **Türk Bankacılık Sisteminde Konut Kredilerinin Gelişimi**, BDDK SGD Çalışma Raporları, No: 2006/1, Mart 2006

nansman şirketlerinin verdikleri kredilerin toplam hanehalkı borçlanma miktarı içindeki payı ise %2'dir. (Bkz.Tablo 47)

Tablo 47- Hanehalkı Borç Yükünün Türleri İtibariyle Dağılımı (2002-2006)

	Tüketici Kredileri/ Hanehalkı Borçları (%)	Kredi Kartı Borç Bakiyeleri/ Hanehalkı Borçları (%)	Türketici Finansman Şirketleri Kredileri/ Hanehalkı Borçları (%)
2002	67,7	32,3	-
2003	74	21	5
2004	71	24	5
2005	77	19	4
2006	80,6	17,4	2

Kaynak: **Finansal Piyasalar Raporu**, Eylül 2006, BDDK, s.16, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/finansalpiyasalar/FPREylul2006.pdf .* 2006 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla.

2002 yılından 2006 yılına hanehalkı kredilerinin türleri itibarıyla dağılımı ele alındığında, bu süreçte hanehalkı toplam borç miktarının en önemli bileşeninin tüketici kredileri olduğu ve tüketici kredilerinin toplam hanehalkı borçları içindeki payını artırma eğiliminde olduğu gözlenmektedir. Tablo 47'de gösterilen veriler incelendiğinde, 2002 yılında tüketici kredilerinin hanehalkı borçlarının %67,7'sini oluşturduğu gözlenmektedir. Bu yılda kredi kartı borç bakiyelerinin hanehalkı borçları içindeki payı %32,3'dür. 2003 yılında hanehalkı borçları içinde tüketici kredilerin payı %74'e yükselirken, kredi kartı borç bakiyelerinin payı %21'e gerilemiş ve verilere bu yılda dahil edilen tüketici finansman şirketlerinin payı da %5 olmuştur. 2006 yılına gelindiğinde ise hanehalkı borçlarının dağılımının daha önceki yıllara göre kayda değer şekilde değişerek tüketici kredilerinin payının artmış, kredi kartı borç bakiyeleri ile tüketici finansman şirketlerinin payı ise azalmıştır.

Hanehalkı borçlanma eğilimindeki söz konusu artış Türkiye'de hanehalkı yükümlülüklerinin hanehalkı varlıklarına oranının ciddi ölçüde yükselmesine yol açmıştır. Tablo 48'de görüldüğü gibi Türkiye'de 2003 yılında hane halkı yükümlülükleri/hanehalkı varlıkları oranı %8,5 iken 2006 yılında % 26,5'e yükselmiştir.

Tablo 48- Hanehalkı Varlıkları ve Yükümlülüklerinin Gelişimi (2003-2006)

Yıllar	Hanehalkı Varlıkları/ Hane halkı Yükümlülükleri[85] (%)
2003	8,5
2004	14,8
2005	22,2
2006*	26,5

Kaynak: **Finansal İstikrar Raporu**, Aralık 2006, TCMB.

85 Hanehalkı varlıkları=Tasarruf mevduatı + Döviz Tevdiat Hesabı + Dolaşımdaki para + Katılım Fonları + DİBS + Eurobond + Repo + Hisse Senetleri + Emeklilik yatırım fonları,
Hanehalkı Yükümlülüğü= Bankalar ve Tüketici finansman şirketlerince kullandırılan brüt tüketici kredileri ile brüt kredi kartı bakiyelerinden

Tablo 48 ve Tablo 49'daki veriler Türkiye'nin hanehalkı borçluluk düzeyinin, yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmiş piyasa ekonomileri ile karşılaştırılma olanağını sunmaktadır.

Tablo 49- Yükselen Piyasalarda Hanehalkı Borç Yükünün Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Oranı (2002-2006) (%)

	2002	2003	2004	2005	2006*
Türkiye	4,3	6,8	11,7	19,5	24,6
Çek Cumhuriyeti	12,9	16,4	21,3	27,1	-
Macaristan	20,9	29,5	33,9	39,3	-
Polonya	10,9	12,6	14,5	18,2	-
Hindistan	6,4	7,4	9,7	-	-
Kore	57,3	62,6	64,5	68,9	-
Filipinler	5,5	5,5	5,6	-	-
Tayland	28,6	34,3	36,4	-	-

Kaynak: **Global Financial Stability Report Market Developments and Issues**, September 2006, IMF, s. 56, http://www.imf.org/external/ pubs / ft / GFSR / 2006 / 02 / pdf /chap2.pdf ve **Finansal Piyasalar Raporu**, Eylül 2006, BDDK, s.16, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/finansalpiyasalar/FPREylul2006.pdf .* 2006 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla.

Tablolardaki veriler, gelişmiş ülkelerde genel olarak hanehalkı borç yükünün hanehalkı kullanılabilir gelirine oranı daha yüksek olduğunu göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde daha gelişmiş bir finans sektörünün mevcudiyeti, faiz oranları ve vadelerinin daha elverişli olması ve söz konusu ekonomilerde 1973 sonrasındaki uzun süreli durgunluk eğilimleri nedeniyle tüketim ve büyümenin uyarılabilmesi için borçlanmanın tercih ediliyor

olması gibi unsurlar hanehalkı kullanılabilir gelirine oranla borç yükünün yüksek olmasında etkili olmaktadır. Tablo 50'deki verilerden başlıca gelişmiş ekonomilerde yakın dönemde hane halkı borç yükünün yükselme eğiliminde olduğu gözlenmektedir. Tablo 49'daki veriler ise hanehalkı borç yükündeki artış trendinin sadece gelişmiş ekonomilere özgü olmadığını göstermektedir. Tabloda yer alan yükselen pazar ekonomilerinde, 2002 yılı sonrası süreçte, hanehalkı borç yükünün hanehalkı kullanılabilir gelirine oranının yükselme eğiliminde olduğu gözlenmektedir.

Türkiye'nin hanehalkı borç yükü verileri diğer yükselen piyasa ekonomileri ile kıyaslandığında Türkiye'nin göreli konumunun iyi olduğu gözlenmektedir. Ancak burada şu gerçekte gözden kaçırılmamalıdır ki, Türkiye, 2002 sonrası süreçte Tablo 49 ve Tablo 50'de yer alan gelişmiş ve yükselen pazar ekonomileri arasında, hanehalkı borçlarının hanehalkı kullanılabilir gelirine oranı en hızlı artan ülke konumundadır.

Tablo 50- Gelişmiş Piyasalarda Hanehalkı Borç Yükünün Hanehalkı Kullanılabilir Gelirine Oranı (2002-2005) (%)

Yıllar	Fransa	Almanya	İtalya	Japonya	İspanya	ABD
2002	58,2	69,1	27	77,6	76,9	110,8
2003	59,8	70,3	28,7	77,3	86,4	118,2
2004	64,2	70,5	31,8	77,9	98,8	126
2005	69,2	70	34,8	77,8	112,7	132,7

Kaynak: **Global Financial Stability Report Market Developments and Issues**, September 2006, IMF, s. 56, http://www.imf.org/external / pubs / ft / GFSR / 2006 / 02 / pdf /chap2.pdf ve **Finansal Piyasalar Raporu**, Eylül 2006, BDDK, s.16, http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/finansalpiyasalar/FPREylul2006.pdf .* 2006 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla.

Türkiye'de 2002 yılı itibarıyla hanehalkı borç yükünün hanehalkı kullanılabilir gelirine oranı %4,3 iken söz konusu oran 2006 yılında yaklaşık altı kat artarak % 24,6'ya yükselmiştir. Tablo 49'da yer alan yükselen pazar ekonomileri arasında kullanılabilir gelirine oranla borçları bu düzeyde artan başka bir ülke yoktur. Diğer taraftan IMF tarafından yayımlanan verilere göre 2004 ve 2005 yıllarında Türkiye, gelişmiş piyasalar, Latin Amerika, Yükselen Asya ve Yükselen Avrupa ekonomileri arasında, reel tüketici kredileri en hızlı artan ülkeler arasındadır. IMF verileri yakın dönemde yükselen Avrupa ekonomilerinde tüketici kredilerinin dünyadaki diğer ülke gruplarından (gelişmiş piyasalar, Latin Amerika ülkeleri ve Yükselen Asya ekonomileri) daha hızlı artığını göstermektedir. 2004-2005 yılı itibarıyla Türkiye, dünyada Venezüella, Rusya ve Romanya'dan sonra reel hanehalkı kredileri en hızlı artan ülkedir. Bunun yanında 2000-2005 döneminde Türkiye, tüm ülke grupları arasında (gelişmiş ekonomiler, Latin Amerika ülkeleri, yükselen Asya ve Avrupa) reel tüketici kredilerinin yıllık ortalama büyüme oranının en hızlı arttığı ülkeler arasındadır.

Burada ele alınan uluslararası karşılaştırmalar, Türkiye'de hanehalkı borçlarının, statik olarak değerlendirildiğinde, göreli olarak ılımlı düzeylerde bulunduğunu, ancak hane halkı borçlarındaki artış hızı esas alındığında ise ülkemizde yakın dönemde sıradışı bir temponun yaşanmakta olduğunu ortaya koymaktadır.

3.2. 2001 Krizi Sonrası Süreçte Türkiye'de Şirketler Kesiminin Borçları

Türkiye ekonomisinde şirketler kesiminin (reel + finansal) borç stokundaki gelişmeleri sağlıklı bir şekilde izleyebileceğimiz kapsamlı istatistiklere ne yazık ki sahip değiliz. Ancak Hazine, BDDK ve TCMB tarafından şirketler kesiminde borçlanma eğilimi konusunda hiç değilse yakın dönemdeki eğilimleri izleyebileceğimiz bazı veriler yayımlanmaktadır. Bu bölümde konuya ilişkin söz konusu verilerden hareketle özellikle 2001 krizinden sonra ciddi bir ivme ile hareket eden şirketler kesimi borç dinamikleri ele alınacaktır.

Tablo 51'de Türkiye'de 2003 yılı sonrasında, bankalar hariç çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren firmaların kullandıkları YTL ve yabancı para cinsinden toplam krediler ve bunlara ilişkin göstergeler yer almaktadır.

Tablo 51- Türkiye'de Firmalarca Kullanılan Nakdi Krediler (2003-2006) (Milyon YTL) (%)

Yıllar	Toplam Krediler	Yabancı Para Krediler/ Toplam Krediler	Toplam Krediler/GSMH*
2003	57,193	72	16
2004	79, 252	64,9	18,4
2005	115,106	56,8	23,4
2006	165,299	58,8	39,7

Kaynak: **Finansal İstikrar Raporu**, Aralık 2006, TCMB.* Merkez Bankası verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

Bu veriler Türkiye ekonomisinde firmaların kullandıkları kredilerde ciddi artışlar yaşandığını göstermektedir. Söz konusu süreçte, ekonominin canlanması ve iç talepte meydana gelen olumlu gelişmelere paralel olarak, üretim ve yatırımlarını artıran reel sektör firmalarının kredi kullanma ve borçlanma eğilimleri hız kazanmıştır. TCMB tarafından Ocak 2007'de yayımlanan Enflasyon Raporu'nda da belirtildiği gibi, Türkiye'de 2001 yılının birinci çeyreğinden 2003 yılı birinci çeyreğine kadar azalma trendinde olan reel sektöre açılan kredilerin GSMH'ye oranı, bu tarihten itibaren, yeniden ve ciddi bir biçimde yükselme eğilimine girmiştir[86]. Şirketlerin kullandıkları kredilerin artış hızı GSMH büyüme hızını aştığı için tabloda da görüldüğü gibi kullanılan kredilerin GSMH'ye oranı önemli ölçüde yükselmiştir.

2003 yılında firmaların kullandıkları toplam kredilerin GSMH'ye oranı %16 iken, bu oran 2006 yılı üçüncü çeyrek itibarıyla %39,7'ye yükselmiştir. Diğer taraftan firmaların kullandıkları krediler içinde yabancı para kredilerin payı 2003 yılından bugüne azalma trendinde olmakla birlikte, 2006 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla firmalar tarafından kullanılın toplam kredilerin yarıdan daha fazlası yabancı para cinsinden kredilerden oluşmuştur.

Türkiye ekonomisinde 2001 krizi sonrasında yaşanan makro ekonomik gelişmeler ve cari işlemler açıklarının finansmanı bakımından, yüksek faiz düşük kur politikasının tercih ediliyor olması bu süreçte şirketler kesimindeki aktörlerin yabancı

86 Bkz. **Enflasyon Raporu 2007-I**, TCMB, s. 51.

para cinsinden iç ve dış borçlanmalarına uygun ortam hazırlamıştır. 2001 krizi sonrasında dalgalı kur rejimi altında kurların istikrarlı seyri ve YTL'nin değer kazanma eğilimi ile YTL üzerindeki yüksek reel faiz oranları firmalar açısından fonlama maliyetlerini düşürebilmek için döviz cinsinden borçlanmayı rasyonel hale getirmiştir.

Tablo 52'de Türkiye'de 1996 sonrası süreçte özel sektör firmalarının borç stokuna ilişkin veri ve göstergeler yer almaktadır. 1996-2006 arasındaki on yıllık dönemde borçlanma eğilimleri bakımından farklı trenlerin geçerli olduğu üç alt dönem dikkat çekmektedir. 1996'dan 2001 krizine kadar olan dönem, 2001-2003 kriz ve uyarlama süreci ve 2003'ten bugüne olan süreç.

Özel kesimin dış borç stoku 1996'dan krize kadar olan süreçte yükselmiş, krizle birlikte azalmış ve 2003 yılından itibaren yeniden yükselmiştir. 1996 yılında 26.821 milyon dolar olan özel kesimin dış borç stoku yaklaşık 2 kat artarak, 2000 yılında 55.801 milyon dolara yükselmiştir. Kriz ve devalüasyon ile birlikte özel sektör dış borçlarını azaltmış, ancak 2003 yılından itibaren, yukarıda başlıca nedenleri belirtildiği üzere yeniden dış borçlanma miktarını artırmıştır. 2006 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla özel sektörün dış borçları krizdeki düzeyinin neredeyse üç katı seviyelere ulaşmıştır.

Tablo 52- Özel Sektör Firmalarının Dış Borç Stokuna İlişkin Bazı Göstergeler (1996-2006) (Milyon ABD Doları) (%)

Yıllar	Özel Kesimin Dış Borç Stoku	Özel Kesim Dış Borç Stokunun GSMH'ye Oranı	Toplam Dış Borç Stokunda Özel Kesimin Payı	Finansal Sektörün Özel Sektör Dış Borç Stokundaki Payı
1996	26,821	14,6	33,8	
1997	33,560	17,4	39,8	
1998	43,549	21,1	45,2	41,4
1999	49,602	26,8	48,1	41,6
2000	55,801	27,9	47,1	43,9
2001	43,139	29,6	38	29,6
2002	44,393	24,6	34,1	24,7
2003	50,972	21,3	35,2	28,9
2004	67,006	22,4	41,3	34,1
2005	86,940	24,3	51	37,8
2006/III	114,083	30*	57,5	37,1

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm, **Finansal Piyasalar Raporu**, * Tahmin

Özel sektör dış borç stokunun üç farklı dönemde sergilendiği eğilimler Tablo 52'de yer alan diğer göstergelerin de genel yönelişini büyük ölçüde belirlemiştir. Nitekim özel sektör dış borç stokunun GSMH'ye oranı krize kadar yükselmiş, 2001-2003 sürecinde azalmış ve bu tarihten sonrada tekrar artış eğilimine girmiştir. 2006 yılı sonu itibarıyla özel kesimin dış borç stokunun GSMH'ye oranının krizdeki düzeyine veya onun üzerine çıkması beklenmektedir. Benzer şekilde toplam dış borç stokunda özel kesimin payı kriz öncesine kadar yükselmiş, kriz sürecinde azalmış ve 2003'ten itibaren tekrar yükselerek daha önce görülmemiş düzeylere ulaşmıştır. 2006 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla toplam dış borç stoku içinde özel kesimin payı % 57,5'e yükselmiştir.

Tablo 52'de en sağ sütunda yer alan veriler, özel sektörün dış borçlarının önemli bir kısmının reel sektöre ait olduğunu göstermektedir. 2006 yılı itibarıyla özel sektörün dış borçlarının sadece %37,1'i finansal kesime aittir. Toplam dış borcun yaklaşık 2/3'ü reel sektör firmalarına aittir. Ancak Türkiye'de reel sektör firmalarının dış borçlanmasının önemli bir kısmında, bankacılık kesiminin teminatlarının kullanıldığı dikkate alınırsa, özel sektörün dış borçlarındaki ciddi artışın yaratacağı risklerin hem reel hem de finansal kesim için geçerli olduğu açıktır.

Yukarıda ampirik olarak ele alındığı gibi, ekonomide 2001 krizinin etkilerinin atlatılarak, yeniden canlanmanın başladığı 2002 sonrası süreçte, hem hanehalkları hem de şirketler kesiminde borçlanma oranında önemli artışlar olduğu gözlenmektedir. Bu eğilimler, 2001 krizi sonrasında ekonominin toplam borç yapısında bir dönüşümün yaşandığının işaretleridir. Bu süreçte yürütülen sıkı kamu mali disiplin anlayışı sonucunda kamu kesiminin borç temposunda bir yavaşlama ve bazı kamu kesimi borç göstergelerinde iyileşme gözlenirken, makro ekonominin diğer iki önemli bileşeni olan hane halkı ve şirketler kesiminin

borç temposunda bir hızlanma yaşanmaktadır. Kuşkusuz sözkonusu borçlanma eğilimleri, bu dönemde gözlenen yüksek büyüme performansı ile döngüsel bir neden sonuç ilişkisi içindedir.

2. BÖLÜM
BAŞLICA BORÇLANMA GÖSTERGELERİ AÇISINDAN OECD ÜLKELERİ, GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER VE TÜRKİYE

Bu bölümde Türkiye'nin borçluluk düzeyi ve borç servisi bakımından uluslararası göreli konumunu belirleyebilmek için, önce 2000-2005 döneminde merkezi hükümet borçlarının GSYİH'ya oranı göstergesi açısından OECD ülkeleri ve Türkiye'nin karşılaştırmalı durumu ele alınacak, daha sonrada başlıca dış borç göstergeleri bakımından gelişmekte olan ülkelerle Türkiye'nin karşılaştırılması yapılacaktır.

OECD'ye üye ülkeler ile Türkiye'deki borç yükünün karşılaştırılmasında, OECD tarafından OECD'ye üye ülkeler arasında kamu kesiminin borç yükünün izlenmesi bakımından yayımlanan, merkezi hükümet borçlarının GSYİH oranına ilişkin veriler kullanılacaktır. OECD üyesi ülkeler arasında merkezi hükümet borç yükünün karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi imkanını sağlayan bu verilerden, Türkiye'de merkezi hükümetin iç ve dış borç yükünün düzeyinin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesinde faydalanılmıştır.

Türkiye'deki borç yükünün diğer gelişmekte olan ülkeler ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesinde ise Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nca yayımlanan, özellikle gelişmekte olan ülkelerin dış borçluluk düzeyi ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri bakımından göreli konumunun tespitine olanak veren verilerden faydalanılmıştır. Sözkonusu verilerden;

a) Toplam Dış Borç/ GSMH,

b) Toplam Dış Borç/ İhracat Gelirleri,

c) Toplam Borç Servisi/ İhracat Gelirleri ve

d) Faiz Servisi/İhracat Gelirleri,

özellikle önemlidir. Belirtilen dört orandan üçünde aşağıda belirtilen yüzdelere ulaşılması durumunda, borçlu ülkenin kritik eşiğe erişmiş olduğu kabul edilmektedir. Eşik, birincisinde %50, ikincisinde %275, üçüncüsünde %30 ve dördüncüsünde %20 dir[87]. Aşağıda, sözkonusu dış borç rasyoları açısından Türkiye'nin gelişmekte olan ülkeler içindeki karşılaştırmalı konumu irdelenecektir.

2.1. OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Merkezi Hükümet Borçları

2005 yılı itibarıyla, OECD ülkeleri arasında yapılan uluslararası karşılaştırmaya göre de Türkiye, merkezi hükümet borç yükünün yüksekliği bakımından önde gelen ülkeler arasında yer almaktadır.

Tablo 53'te yer alan OECD verilerine göre, 2005 yılında Türkiye'nin toplam merkezi hükümet borçlarının GSYİH'ya

87 Sönmez, (2003), a.g.e., s. 307.

oranı %68 düzeyindedir. Bu gösterge açısından 23 OECD üyesi ülkenin durumu Türkiye'den daha iyidir. Beş OECD üyesi ülkede ise, merkezi hükümet borçlarının GSYİH içindeki payı Türkiye'den daha yüksektir. Bu ülkeler sırasıyla Japonya, Yunanistan, İtalya, Belçika ve Portekiz'dir.

Tablo 53- OECD Ülkelerinde Merkezi Hükümet Borçlarının GSYİH 'ya Oranı (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yunanistan	119	121	119	117	119	119
İtalya	104	103	100	97	96	98
Belçika	100	99	98	96	94	93
Portekiz	54	56	59	61	64	69
Türkiye	51	100	87	79	74	68
Avusturya	60	60	60	60	61	61
Macaristan	54	51	55	57	57	58
Fransa	47	48	50	52	53	54
İsveç	58	50	48	49	48	48
İngiltere	43	40	40	40	42	46
Polonya	36	36	41	45	44	45
Hollanda	44	41	41	43	44	43
Almanya	34	35	36	38	39	40
Danimarka	55	52	52	49	47	39
Finlandiya	48	45	42	44	43	39
A.B.D.	34	33	34	35	36	37
İspanya	50	46	44	41	39	37
Slovakya	24	36	35	36	39	34
Kanada	41	40	38	36	32	30
Kore	17	18	19	22	25	30

İsviçre	26	25	28	28	28	29
İrlanda	35	31	28	27	25	24
Çek Cumh.	13	15	16	19	21	24
Meksika	23	22	24	24	23	22
İzlanda	34	40	36	34	29	20
Norveç	19	18	19	22	19	18
Avustralya	12	10	9	8	7	7
Lüksemburg	3	3	3	2	1	1
Japonya	106	124	137	141	157	-

Kaynak: http://www.stats.oecd.org%wbos/default.aspx?datasetcode = GOV_DEBT

Tablodaki verilerin incelenmesinden anlaşılacağı gibi, OECD üyelerinde merkezi hükümet borçlarının GSMH'ye oranı, merkezi hükümet borç yükü göreli olarak yüksek olan ve yukarıda belirtilen 5-6 ülke dışında, % 50'nin altındadır. Türkiye'nin merkezi hükümet borç yükü OECD üyeleri ortalamasının oldukça üzerindedir.

2000-2005 döneminde OECD üyeleri arasında başta Japonya olmak üzere Yunanistan, İtalya ve Belçika'nın durumu dikkat çekmektedir. Yunanistan ve Japonya'da yakın dönemde merkezi hükümet borçları GSYİH'dan daha fazladır. Özellikle Japonya'da 2000 sonrası yıllarda merkezi hükümet borçları büyüme hızının oldukça üzerinde artmıştır. Yunanistan'da ise yüksek ve istikrarlı bir merkezi hükümet borç yükü dikkat çekmektedir. Türkiye'de ise 2001 krizinde merkezi hükümet borç yükü ciddi şekilde yükselmiş ve kriz sonrası süreçte ise bilindiği gibi gerileme eğilimine girmiştir.

Kuşkusuz bir ülkenin borçlanması ve borçlanmanın iktisadi, mali ve siyasal etkilerini sağlıklı şekilde inceleyebilmek için sadece merkezi hükümet borç yükünün düzeyinin izlenmesi yeterli değildir. Bu nedenle aşağıdaki bölümde Türkiye'nin borçluluğu ve borç servisi göstergeleri kendi kategorisindeki gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2.2. Gelişmekte Olan Ülkeler ile Türkiye'de Dış Borç Yükü ve Servisi

Gerek kamu kesimi gerekse özel kesimin finansman ihtiyacı nedeniyle dış borçlanmaya başvurulması sonucunda, Türkiye ekonomisi, günümüzde başlıca dış borç rasyoları açısından gelişmekte olan ülkeler arasında yapılan kıyaslamalarda, göstergeleri göreli olarak en bozuk ülkeler arasında yer almaktadır. Şöyleki, Dünya Bankası'nın 2000-2004 ortalaması olarak açıklamış olduğu dış borç göstergelerine göre Türkiye'de toplam dış borç stokunun GSMH'ye oranı %67'dir. Bu oranla Türkiye, Tablo 54'te yer alan büyük ekonomiye sahip orta gelirli ülkelerden, borç yükü bakımından en kötü durumda olan ilk beş ülke içinde, beşinci sırada yer almaktadır.

Tablo 54- Gelişmekte Olan Ülkelerde Başlıca Dış Borç Göstergeleri (2002-2004 Ortalaması) (%)

Ülke	Toplam Dış Borçların GSMH'ye Oranı	Toplam Dış Borçların İhracat Gelirlerine Oranı	Toplam Borç Servisinin İhracat Gelirlerine Oranı	Faiz Servisinin İhracat Gelirlerine Oranı
Arjantin	141	451	33	6
Brezilya	44	239	58	16

Bulgaristan	81	139	22	5
Çin	15	48	5	1
Çek Cumhuriyeti	53	73	13	2
Macaristan	80	115	31	3
Hindistan	24	106	16	3
Endonezya	63	181	26	6
İran	10	33	5	1
Meksika	22	69	25	5
Romanya	52	138	22	5
Rusya	45	117	13	5
Türkiye	67	213	45	10
Uruguay	104	338	42	16

Kaynak: **Global Development Finance**, Worldbank 2006, s. 201, 203.

Yukarıdaki tablo söz konusu kaynakta yer alan gelişmekte olan ülkeler arasından Dünya Bankası sınıflamasına göre, orta gelirli ve büyük ekonomiye sahip ülkelerin seçilmesiyle oluşturulmuştur.

Bu grupta yer alan ülkelerden en kötü durumda olan ilk beş ülke sırasıyla; Arjantin (%141), Uruguay (%104), Bulgaristan (%81), Macaristan (%80) ve Türkiye (%67)'dir. IMF tarafından 2004 yılına ait olarak açıklanan verilere göre, yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelerde dış borçların GSYİH'ya oranı ortalama olarak %33,1'dir[88]. Türkiye'de, söz konusu yılda, dış borçların GSMH'ye oranının %54,2[89] olduğu dikkate alındığında, Türkiye'nin dış borç stoku/GSMH göstergesinin gelişmekte olan ülke ortalamalarının oldukça üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

88 Bkz. **World Economic Outlook, Financial Systems and Economic Cycles**, September 2006, IMF, s.251, 256, 257.

89 Bkz. Tablo 27.

Bunun yanında uluslararası karşılaştırmalarda sık kullanılan bir diğer gösterge olan toplam dış borçların ihracat gelirlerine oranı açısından da, Türkiye'nin durumu hiç parlak değildir. 2002-2004 ortalaması olarak Türkiye'nin dış borçlarının ihracat gelirlerine oranı %213'dür. Bu gösterge açısından Türkiye, tabloda yer alan ülkeler arasında en kötü durumdaki dördüncü ülkedir. İlk üç sıra Türkiye gibi ciddi borç sorunu ile karşı karşıya olan Latin Amerika ülkeleri tarafından paylaşılmaktadır.

Türkiye, Tablo 54'de yer alan ülkeler arasında borç servisi bakımından, borç yüküne göre daha kötü durumdadır. Toplam borç servisinin ihracat gelirlerine oranı bakımından Türkiye (%45), Brezilya'dan (%58) sonraki en kötü durumda olan ikinci ülke iken, faiz servisinin ihracat gelirlerine oranı bakımından Uruguay (%16) ve Brezilya'dan (%16) sonraki üçüncü en kötü durumda olan ülkedir. Arjantin, Macaristan ve Bulgaristan'ın borç yükü göstergesi Türkiye'den daha kötü iken, borç servisinin ihracat gelirlerine oranı ve faiz servisinin ihracat gelirlerine oranı bakımından Türkiye'den daha iyi durumdadırlar. Bu da, Türkiye'nin Brezilya gibi, borç stokuna göre daha ciddi bir borç servis yükü ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir.

IMF verilerine göre 2004 yılında yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelerde, faiz ödemelerinin ihracat gelirlerine oranı ortalama olarak %4,7[90] düzeyindedir. Söz konusu oran, Türkiye'de, Tablo 54'de de görüldüğü üzere %10 düzeyindedir.

90 Bkz. **World Economic Outlook Financial Systems and Economic Cycles**, a.g.e., s. 251, 256, 257.

Gerek Dünya Bankası gerekse IMF tarafından çeşitli ülke grupları itibarıyla yayımlanan borç servis yükü göstergeleri esas alınarak yapılan kıyaslamalar da, Türkiye'nin gelişmekte olan ülkeler arasında oldukça yüksek bir borç servis yükü ile karşı karşıya olduğunu ortaya koymaktadır.

Dünya Bankası tarafından yayımlanan "Dünya Gelişme Göstergeleri"nden hareketle oluşturulan ve çeşitli ülke grupları itibarıyla borç servisine ilişkin oranları ortaya koyan Tablo 55 ve Tablo 56'dan gözlendiği üzere, 2000-2004 döneminde Türkiye'de hem toplam dış borç servisinin GSMH'ye oranı, hem de borç servisinin ihracat gelirlerine oranı, ciddi borç sorunu ile karşı karşıya olan Latin Amerika ülkeleri de dahil olmak üzere tüm gelişmekte olan ülke grupları ortalamalarının oldukça üzerindedir.

Tablo 55- Toplam Borç Servisinin GSMH'ye Oranı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri	4	4	4	4	3
Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri	9	8	8	9	8
Orta Gelirli Ülkeler	7	7	7	7	6
Türkiye	10	16	15	12	11

Kaynak: http://publications.worldbank.org/subscriptions/WDI/.

Toplam borç servisinin GSMH'ye oranı, Tablo 55'te yer alan ülke gruplarında 2000-2004 döneminde genel olarak gerileme trendi gösterirken, Türkiye'de 2001 krizi ve müteakip 2002 yılında yüksek seviyeler oluşmuş, 2003 yılından itibaren gerileme olsa da, sözkonusu oran 2000 yılındaki oranının üstünde gerçekleşmiştir. 2004 yılı itibarıyla Türkiye'nin toplam borç servisinin GSMH'ye oranı %11 düzeyinde iken Doğu Asya ve Pasifik Ülkelerinde %3, orta gelirli ülkelerde %6 ve Latin Amerika ve Karayip Ülkelerinde %8 düzeyindedir.

2004 yılı itibarıyla toplam borç servisinin ihracat gelirlerine oranı bakımından Türkiye'nin Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri, Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ve orta gelirli ülke grupları ile kıyaslanması, Türkiye'nin diğer ülke gruplarına göre daha kötü durumda olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 56- Toplam Borç Servisinin İhracat Gelirlerine Oranı (2000-2004) (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri	11	12	12	10	7
Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri	39	33	31	31	26
Orta Gelirli Ülkeler	21	21	19	18	15
Türkiye	35	40	46	39	36

Kaynak: http://publications.worldbank.org/subscriptions/WDI/

Toplam borç servisinin ihracat gelirlerine oranı, 2000-2004 döneminde Tablo 56'da yer alan ülke gruplarının tümünde gerileme gösterirken, Türkiye'de 2001 kriz yılı ile müteakip 2002 yılında artış göstermiş, 2003 yılından itibaren düşme eğilimi gösterse de 2004 yılında gerçekleşen oran hem 2000 yılındaki orana göre hem de diğer ülke gruplarında gerçekleşmiş oranlara göre daha yüksek olmuştur. Nitekim, Doğu Asya ve Pasifik Ülkelerinde toplam borç servisinin ihracat gelirlerine oranı 2000 yılında %11 iken 2001-2002 yıllarında %12'ye yükselmiş fakat sonra gerileyerek 2004 yılında %7'ye düşmüştür. Latin Amerika ve Karayip Ülkelerinde 2000 yılında %39 iken sürekli gerileme göstermiş ve 2004 yılında %26'ya düşmüş, orta gelirli ülkelerde 2000 yılında %21 iken sürekli gerileyip 2004 yılında %15'e inmiştir.

Toplam borç servisinin ihracat gelirlerine oranı 2004 yılı itibarıyla Doğu ve Pasifik Ülkelerinde %7, Orta Gelirli Ülkelerde %15, Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde %26 iken Türkiye'de %36 olmuştur. 2004 yılı itibarıyle Türkiye ihracat gelirlerinin üçte biriden daha fazla bir miktarda borç servis yükü ile karşı karşıya kalmıştır. IMF'nin verilerine göre yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelerde 2004 yılında borç servisi ödemelerinin ihracat gelirlerine oranının ortalama olarak % 15,5[91] olduğu da dikkate alındığında, Türkiye'nin ciddi bir dış borç servis yükü ile karşı karşıya olduğu açıktır.

Dünya Bankası tarafından açıklanan ve Tablo 57'de gösterilen veriler de, 2004 yılında Türkiye'de, dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ye oranının diğer ülke gruplarının oldukça üzerinde olduğunu göstermektedir.

91 Bkz. **World Economic Outlook Financial Systems and Economic Cycles**, a.g.e., s. 251, 256, 257.

Tablo 57'deki veriler, Türkiye'de 2004 yılında, Orta Gelirli Ülkeler ortalamasından 2 kat, düşük gelirli ülkeler ortalamasının 5 kat, Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri ortalamasından 1.6 kat, Latin Amerika ve Pasifik ülkeleri ortalamasından 1.5 kat, Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri ortalamasından 3.7 kat, Orta Doğu ve Pasifik ülkeleri ortalamasından 2.7 kat kadar daha yüksek bir gelirin, borç faiz ödemesinin yerine getirmesi için kullanılmış olduğunu göstermektedir. Bu, Türkiye'de dış borçlanma sürecinin dünyadaki diğer dış borç sorunu yaşayan ülkelere göre daha yüksek oranlı bir kaynağı ülke dışarı transfer etmek suretiyle borç veren ülkeler lehine, daha yüksek oranda fakirleşme süreci yaşadığını ortaya koymaktadır.

Tablo 57- Dış Borç Faiz Ödemeleri /GSMH (2004 Yılı) (%)

Orta Gelirli Ülkeler	1.4
Tüm Gelişmekte Olan Ülkeler	1.3
Düşük Gelirli Ülkeler	0.6
Avrupa ve Merkez Asya Ülkeleri	1.8
Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri	2.1
Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri	0.8
Orta Doğu ve Pasifik Ülkeleri	1.1
Türkiye	3

Kaynak: http://Web.Worldbank.Org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/EXTGLODEVFINVOL2/0,Contentmdk:20915314~Menupk:2459328~Pagepk:64168445~Pipk:64168309~Thesitepk:2459286,00.Html

Dünya Bankası tarafından yıllık olarak yayımlanan Global Gelişme Finansmanı Raporu'nun 2006 baskısında yer alan verilere göre, Türkiye'nin 2001 krizi sonrasında da, yukarıda ortaya koyulan ve uluslararası karşılaştırmalarda da kullanılan 4 dış borç göstergesi açısından, kritik eşiğe yakın ülke konumunda olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki, 2002-2004 döneminde Türkiye'nin söz konusu verileri sırasıyla %67, %213, % 45 ve %10' dur. Türkiye'de söz konusu dört orandan ikisinde eşik değerler aşılmış, bir oranda da eşik değerlerine yakın bir performans gözlenmektedir. Türkiye'den daha olumsuz koşullarda sadece Arjantin ve Uruguay bulunmaktadır. Her iki ülkede de başlıca borç rasyolarından üçünde söz konusu sınırlar aşılmıştır ve bu ülkeler kritik eşiği aşmıştır. Türkiye, 2002-2004 göstergelerine göre kritik eşiği aşmaya en yakın ülke konumundadır.

3. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BORÇ SORUNUNUN MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ

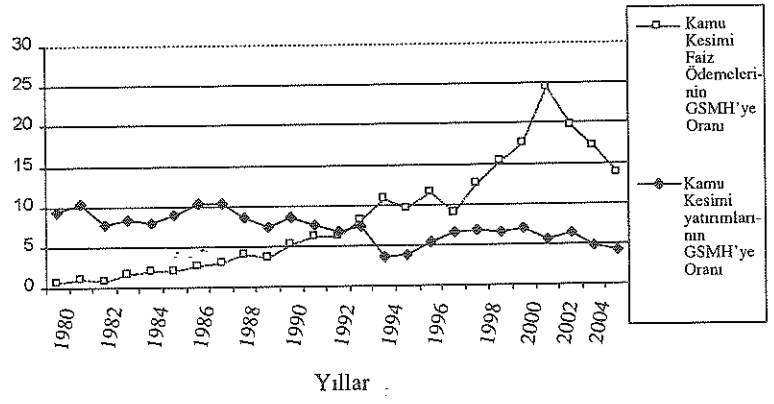
Türkiye Ekonomisi, yukarıda gösterilmeye çalışıldığı gibi, hem OECD ülkeleri arasında hem de gelişmekte olan ülkeler içinde, gerek borç stoku, gerekse borç servisi yükü açısından en sorunlu ülkeler arasında yer almaktadır. Ülke ekonomisinin karşı karşıya kaldığı bu durum; makro iktisadi performansın giderek artan ölçüde borç dinamikleri tarafından belirlenmesine yol açmaktadır. Daha önce ifade edildiği gibi, borç sorunu, borçların çevrilebilmesi ve borçlanma süreçleri, temel makro iktisadi göstergeler ile başlıca makro fiyatların (faiz oranları, döviz kurları gibi) oluşumunda ve uygulanacak makro politikaların önceliklerinin seçiminde esas belirleyici unsurlar haline gelmiştir.

1980 sonrası süreçte borç stoku giderek artan kamu kesiminde, elde edilen vergi gelirleri önemli ölçüde borç faiz ödemelerine transfer edilirken, Türkiye'de iktisadi büyüme üzerinde tarihsel olarak pozitif etkileri olduğu bilinen ve özel sektör yatırımları üzerinde dışlamaktan ziyade tamamlayıcılık[92] etkile-

92 Türkiye'de 1980-2003 döneminde kamu yatırım harcamalarının özel sektör yatırım harcamaları üzerinde dışlama değil tamamlama-çekme etkisinin mevcudiyeti ile ilgili ampirik bulgular için bkz. Nilgün Ç., Yavuz, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Özel Sektör Yatırım Harcamalarını Dışlama Etkisinin Testi", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl:2005, Cilt:XX, Sayı:1, s. 269-284.

ri ağır basan kamu yatırımları ciddi şekilde gerilemiştir. Kamu kesimi faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı; 1980 yılında %0,6 iken, 1994 yılında %10,8'e, 2001 yılında ise %24,5'a ulaşmıştır. Bu oran, kriz sonrası borç dinamiklerinde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle azalmış ve 2004 yılı itibarıyla %13,7 seviyesine gerilemiştir. 1980 sonrası süreçte GSMH'nın önemli bir kısmını kamu kesimi borç faiz ödemelerine ayıran Türkiye'de, aynı tarihsel süreçte kamu yatırımlarının GSMH içindeki payı gerileme eğiliminde olmuştur. Nitekim 1980 yılında kamu yatırımlarının GSMH'daki payı %9,3 iken, aynı oran 2004 yılında %4,2 seviyelerine gerilemiştir[93].

Grafik 29- Kamu Kesimi Faiz Ödemeleri ve Yatırım Harcamalarının GSMH'ye Oranı



93 Bu çalışmanın amaçları açısından gerekli olmadığından 1980 sonrası süreçte farklı alt dönemlerde kamu yatırımlarının değişik eğilimleri ayrıca ele alınmamıştır.

Türkiye'de 1980-2005 döneminde konsolide bütçe faiz ödemelerinin konsolide bütçe yatırım harcamalarına oranına ilişkin veriler Tablo 58'de yer almaktadır. Söz konusu oranların gelişimi, 1980 sonrası süreçte konsolide bütçe harcamalarının niteliğinde meydana gelen radikal dönüşümü çarpıcı bir şekilde göstermektedir. 1980 yılında konsolide bütçe faiz ödemeleri konsolide bütçe yatırım harcamalarının ancak %17'si düzeylerinde iken, 2005 yılı itibarıyla faiz harcamaları yatırım harcamalarının 6 katı düzeyine ulaşmıştır.

Tablo 58-Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarına Oranı (1980-2005)

Yıllar	(%)
1980	17
1981	24,6
1982	26,2
1983	44,7
1984	63,8
1985	65,5
1986	82
1987	98,7
1988	158,5
1989	163
1990	156,9
1991	140,4
1992	137,8
1993	219,1
1994	409,8
1995	465,4

1996	517,2
1997	325,2
1998	521,2
1999	545,3
2000	585,1
2001	700,8
2002	525,4
2003	652,3
2004	590
2005	616,5

Kaynak:http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm

Yukarıda da ifade edildiği gibi kamu kesiminde, 1980 sonrası süreçte, vergi gelirlerinin giderek artan bir kısmı büyüme oranı üzerinde göreli olarak daha fazla etkili olacak cari ve yatırım harcamalarını baskılayarak faiz transferine ayrılmak durumunda kalınmıştır. Tablo 59 üzerinde de görüldüğü gibi, Türkiye'de konsolide bütçe kaynaklarından; yatırım harcamalarına, 1980 yılında %17.2 oranında kaynak ayrılırken, 2003 yılında %5.1'e düşmüş, cari harcamalara, 1980 yılında %45.8 oranında kaynak ayrılırken 2003 yılında %27.4'e düşmüş buna karşılık transfer harcamalarına ayrılan kaynak 1980 yılında %36.8 iken 2003 yılında %67.4'e yükselmiştir. 2004 yılı bütçesi ile birlikte analitik sınıflandırmaya geçilmiş olması, maalesef 2004 sonrasında ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımına ilişkin verilerin yayımlanmaması söz konusu değerlendirmelerin 2004 sonrasını da kapsayacak şekilde yapılmasını engellemiştir.

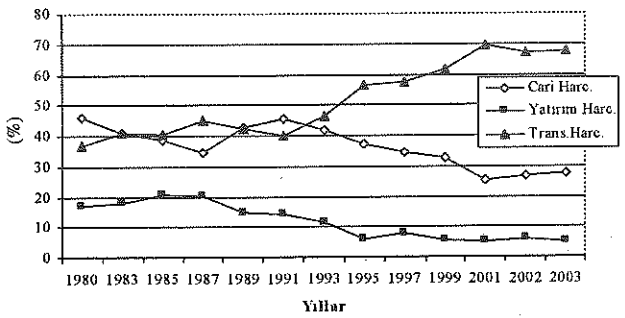
Tablo 59- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Tasnife Göre Dağılımı (1980-2003) (%)

	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları
1980	45,8	17,2	36,8
1983	40,8	18,1	41
1985	38,8	20,6	40,5
1987	34,7	20,2	44,9
1989	42,8	14,9	42,1
1991	45,7	14,3	39,8
1993	41,8	11,7	46,3
1995	37,4	5,9	56,5
1997	34,6	7,9	57,4
1999	32,6	5,4	61,8
2001	25,3	5,1	69,4
2002	26,8	5,9	67,1
2003	27,4	5,1	67,4

Kaynak:http://www.muhasebat.gov./mbulten/menu2.asp'den elde edilen rakamlardan faydalanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Grafik 30 söz konusu dönüşümü açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Grafik 30- Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayırıma Göre Dağılımı



Tablo 60'da ise 1980-2004 döneminde Türkiye'de iç ve dış borç faizi ödemelerinin vergi gelirlerine oranının gösterdiği gelişim yer almaktadır.

Tablo 60- Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı (1980-2006)

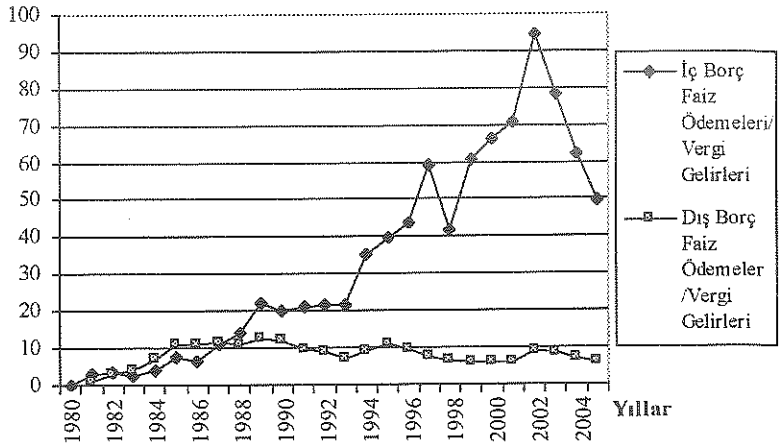
Yıllar	İç Borç Faiz Ödemeleri/ Vergi Gelirleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri/ Vergi Gelirleri
1980	3,0	1,2
1981	3,5	2,9
1982	2,6	4,1
1983	4,1	6,8
1984	7,5	11,1
1985	6,5	11,2
1986	10,9	11,4
1987	13,9	11,1
1988	22,2	12,8
1989	20,0	12,3
1990	21,2	9,6
1991	21,5	9,1
1992	21,6	6,9
1993	35,0	9,1
1994	39,7	11,1
1995	43,9	9,3
1996	59,2	7,5
1997	41,7	6,3
1998	61,0	5,9
1999	66,4	6,1
2000	70,9	6,2
2001	94,4	9,0
2002	78,5	8,5
2003	62,5	7,0
2004	49,8	6,2
2005	38,5	
2006*	37,5	

Kaynak:http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm ve
http://www.muhasebat. gov. tr/mbulten/menu3.php ve
http: // www. gib. gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/2005/tablo1. xls.htm'-den elde edilen verilere dayalı olarak hazırlanmıştır. 2005 yılı oranı, bütçede dış ve iç borç faiz ödemeleri ayrıca belirtilmediği için iç ve dış borç faiz ödemelerinin vergi geliri hasılatına oranlanmasıyla,hesaplanmıştır.*2006 yılı oranı, 2006 Yılı Bütçe Gerekçesinde yer alan tahminler üzerinden hesaplanmıştır.

Tablodaki verilere dayalı olarak hazırlanmış olan Grafik 31 den de gözlendiği üzere, 1980 sonrası süreçte, özellikle iç borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı önemli artış göstermiştir. Nitekim, sözkonusu oran 1980 yılında %3 iken, 2001 yılında %94,4'e yükselmiştir. Kriz sonrasında bu oranda bir gerileme gözlenmekle birlikte, 2004 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık yarısı (%49,8) iç borç faiz ödemelerini geçekleştirmek için kullanılmıştır. 2005 yılı gerçekleşme rakamlarına göre yapılan hesaplama sözkonusu oranın 2005 yılında %38.5'a düştüğünü

göstermektedir. 2006 yılına ilişkin tahmini rakamlar ise bu düşme trendinin devam edeceği izlenimini yaratmaktadır.

Grafik 31- Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı



Diğer taraftan dış borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1980 yılında %1,2 düzeyinde iken, 1988 yılında %12,8'e yükselmiş, daha sonra bir azalma eğilimi göstererek 2004 yılı itibarıyla %6,2 düzeyine gerilemiştir. Grafik 30'daki eğilimler incelendiğinde iç ve dış faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı serileri arasındaki makasın, 1990 sonrası süreçte, büyük ölçüde açıldığı gözlenmektedir. Netice itibarıyla, 2004 yılında Türkiye'nin iç ve dış borç faiz ödemeleri vergi gelirlerinin %56'sını oluştururken 2005 ve 2006 yıllarında gerilemeler olmuştur. Ancak yine de ekonomi ne yazık ki vergi gelirlerinin yaklaşık %40'ını iç ve dış faiz ödemelerine ayırmak durumundadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan verilerden hareketle yapılan hesaplamalar, Türkiye'nin Neoliberal politikalarla biçimlenen yaklaşık çeyrek yüzyıllık süreçte çok ciddi bir borç servis yükü ile karşı karşıya kaldığını ortaya koymaktadır. Türkiye 1980 - 2004 döneminde yarattığı toplam gelirin %20'sini iç borç anapara ödemelerine, %8'ini iç borç faiz ödemelerine %5'ini dış borç anapara ödemelerine, %3'ünü dış borç faiz ödemelerine vermiştir. Bu tablo, Türkiye'nin yalnızca kamu borçlanması yoluyla trajik bir durumla karşı karşıya kaldığını ortaya koymaktadır. Nitekim sözkonusu çeyrek yüzyılda Türkiye yaklaşık 9 yıllık gelirini iç ve dış borç servisine ayırarak toplumsal olarak kullanamamıştır[94].

Yukarıda belirtildiği gibi, borç stokundaki ciddi artış nedeniyle kamu gelirlerinin büyümeyi uyaracak yatırım harcamaları (altyapı, beşeri sermaye, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde altyapı veya reel sektör yatırımları...vb.) yerine faiz harcamalarına ayrıldığı ve oluşan yüksek reel faizler nedeniyle reel sektör yatırımlarının konjonktüre göre cazibesini yitirdiği sözkonusu süreçte, Türkiye ekonomisinde uzun dönem büyüme hızı ciddi şekilde düşmüştür. Türkiye ekonomisinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında, dünya ekonomisinin de uzun bir genişleme süreci yaşadığı dönemde, göreli olarak yüksek büyüme hızları gözlenmiştir. Türkiye'de ekonominin göreli olarak dışa kapalı olduğu ve uzun süre ithalat ikamesine yönelik sanayileşme stratejisinin izlendiği 1950-1979 döneminde uzun dönem büyüme hızı %7,4' dür. 24 Ocak 1980 kararlarını takiben, Türkiye'nin,

94 Ahmet Haşim Köse - Ahmet Öncü, **Tahsildarlar ve Borçlular Karşı-İktisat Gözüyle Dünya Kapitalizmi ve Türkiye**, Evrensel Basım Yay., İstanbul, 2006, s. 119-121.

1977-80 krizinden çıkış ile büyüme ve kalkınma sürecini yeni iktisadi liberalizmin rehberliğinde yürütmeyi tercih ettiği ve yukarıda gösterildiği gibi iç ve dış borç stokunda ciddi artışların yaşandığı 1980-2005 döneminde ise, uzun dönem büyüme hızı %4,2 ye gerilemiştir[95]. Bu süreçte uzun dönem büyüme hızının düşmesinde, ekonominin makro ekonomik istikrarsızlıklar ile diğer içsel ve dışsal nedenlere bağlı olarak sık sık yaşadığı iktisadi krizlerin etkisi büyüktür. Ancak ekonominin yaşadığı makro istikrarsızlıklar ve krizlerin oluşumunda borç sorununun etkisi de gözden kaçırılmamalıdır[96].

Yukarıda ele alındığı gibi 1980 sonrası süreçte ortaya çıkan borç sarmalı ve kamu kesimi borçlanma gereksinimine bağlı olarak ortaya çıkan yüksek reel faiz düzeyleri temel makro ekonomik göstergeler üzerinde belirleyici etkiler doğurmuştur[97]. Türkiye'de 1980 öncesi süreçte negatif olan reel faiz oranları 24 Ocak 1980 politikalarının getirdiği dönüşüm sonrasında ve borçlanma politikasına bağlı olarak farklı bir eğilim sergilemiş ve bu dönemde ekonomide ciddi dalgalanmalar sergilemekle birlikte oldukça yüksek reel faiz seviyeleri oluşmuştur.

95 Türkiye'de ikinci dünya savaşı sonrası süreçte uzun dönem büyüme hızları 1980 öncesi ve sonrası için TÜİK Milli Hasıla verileri kullanılarak hesaplanmıştır. Uzun dönem büyüme hızının hesaplanma yöntemi ile ilgili olarak bkz. Erdal Ünsal, **Makro İktisat,** Turhan Kitapevi, Ankara, 2004, s.16-17.

96 Türkiye ekonomisinde 1970 sonrasında yaşanan iktisadi krizlerin içsel ve dışsal nedenleri ile ilgili karşılaştırmalı bir sunum için bkz. Ahmet Yılmaz, Türkiye Ekonomisinde Ücretler, Kârlar ve Kriz, **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi,** Yıl: 2006, Sayı:1.

97 Türkiye ekonomisinde 1970 sonrası süreçte reel faiz oranlarının seyri ile ilgili olarak bkz. Nur Keyder, **Para Teori-Politika-Uygulama**, 10. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 82.

Sözkonusu yüksek reel faiz düzeyleri ve kamu kesiminin gerçekleştirdiği yüksek faiz servisinin yatırımlar ve büyüme üzerinde yarattığı baskı yukarıda da ele alındığı gibi uzun dönemde 1980 öncesiyle kıyaslandığında düşük bir büyüme hızı ve istihdam potansiyelini ortaya çıkarmıştır. Kuşkusuz bu eğilimler emek piyasasının yapısal dinamikleri ile birlikte ekonomide işsizlik oranının yükselişi üzerinde etkili olmuştur. Diğer taraftan yüksek faiz oranları bu süreçte ekonomide maliyet enflasyonu gelişiminde de belirleyici olan unsurlardan biri olmuştur. Ayrıca ekonominin finansman gereksinimine bağlı olarak aşağıda daha ayrıntılı ele alınacak yüksek faiz düşük kur politikasının izlendiği dönemlerde TL'sının değerlenme eğilimleri konjonktüre göre Türk mallarının rekabet avantajını kaybetmesine yol açarak cari işlemler açıklarının oluşumunda belirleyici olmuştur.

Türkiye'de özellikle 1989'daki ödemeler dengesi sermaye hesabının liberasyonu ve Türk parasının konvertibilite kararını takiben kamu kesiminin borçlanma gereksinimine bağlı olarak kısa vadeli dış kaynağa başvurulması sürecinde, ekonominin makro dinamikleri ile faiz ve kur gibi temel fiyatların oluşumunda, faiz-kur arbitrajına bağlı olarak ülkeye giren kısa vadeli yabancı sermaye belirleyici rol oynamaktadır. Bu süreçte kamu kesiminin finansman ihtiyacına bağlı olarak yüksek reel faizlerle borçlanma eğilimi bir yandan özel sektörün yatırım kararları üzerinde etkili olurken, diğer taraftan devlet iç borçlanma senetleri piyasasında oluşan yüksek reel faizler ve kısa vadeli yabancı sermayeyi teşvik etmek için izlenen istikrarlı kur politikaları sonucunda oluşan yüksek faiz-kur arbitrajı olanakları, ekonomiyi kısa vadeli yabancı sermaye açısından bir cazibe merkezi haline getirmiştir. Konjonktüre göre dünya finans piyasaları ile karşılaştırıldığında göreli olarak çok yüksek olan faiz kur ar-

bitrajına bağlı olarak ülkeye giren kısa vadeli yabancı sermaye, bir yandan cari işlemler açıklarının finansmanın sağlanmasında diğer yandan da kamu kesiminin finansman ihtiyacının karşılanmasında etkili olmaktadır.

Bu süreçte, konjonktürün uygun olup kısa vadeli sermaye girişlerinin yaşandığı dönemlerde, Merkez Bankası döviz rezervlerinin artışına bağlı olarak TL likiditesinde yaşanan genişleme sonucunda faiz oranlarında yaşanan düşmeler, iç talebi uyararak iktisadi büyümeye neden olmaktadır. Diğer taraftan kısa vadeli yabancı sermaye girişi süreci döviz piyasasında TL'nin değerlenmesine yol açmakta ve bu da ithal sermaye mallarının fiyatlarını düşürerek özel sektör yatırımlarını uyarmaktadır. Ayrıca TL'nin değerlenme süreci genel olarak ithal malların fiyatları üzerinden enflasyonun düşmesi yönünde de baskı yapmaktadır. Fakat gerek büyümenin, gerekse TL'nin değerlenmesinin uyardığı ithalat talebi ciddi cari işlemler açıklarına yol açmaktadır.

Kısa vadeli sermaye girişleri; kısa dönemde, büyüme, enflasyon Türk Lirasının değeri ve faiz oranları üzerinde pozitif etkiler yapmakta, ancak yabancı karar birimlerinin, ulusal veya dünya ekonomisi konjonktüründe iktisadi, siyasi ya da uluslararası ilişkilerdeki risk ve getiri algılamalarının değişmesine bağlı olarak karar değiştirmeleri durumunda, sermaye hareketlerinin yön değiştirmesi sonucunda, ekonomi ciddi bir krizle karşı karşıya kalmaktadır. Sermaye çıkışı süreçleri ekonomide giriş sürecinde ortaya çıkan pembe tablonun tamamen terse dönmesi ve makro ekonomik dengelerin ciddi ölçüde bozulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle 1990 sonrası süreçte, ekonomi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının kısa vadeli yabancı sermaye ile

karşılanması, bazı iktisatçılarca, yaşanan krizler ve makro ekonomik istikrarsızlıkların en önemli nedeni sayılmaktadır[98].

1990 sonrası süreçte, kamu kesiminin borçlanma gereksinimine bağlı olarak oluşan reel faizler, mali kesim ve özellikle bankacılık kesiminin davranışları üzerinde de etkili olmaktadır. Bu süreçte bankacılık kesimi de kendisinden beklenen asıl görev olan reel sektörü fonlamak işlevinden saparak, kamu kesiminin borçlanmasına aracılık eden bir mekanizma haline dönüşmüştür. Bu süreçte bankacılık kesiminim aktifleri arasında reel sektöre verilen krediler ve kamu kesiminin borçlanma araçlarının payı irdelendiğinde, bankacılık kesiminin sözkonusu durumu ampirik olarak da gözlenebilmektedir.

Borç sorununun makro ekonomik etkileri ile ilgili olarak burada son olarak, sözkonusu dönemde maliye politikasının, ekonominin en önemli sorunlarından biri olan işsizlikle mücadelede işlevini kaybetmesinden ve hatta siyasal karar vericilerin ulusal bağımsız bir maliye politikası uygulayabilmekte karşılaştığı kısıtları belirtmekte yarar vardır. Özellikle 2001 iktisadi çöküntüsü sonrasında IMF ile yapılan anlaşmalara bağlı olarak izlenen faiz dışı fazla politikası, işsizlikle mücadele açısından siyasi karar vericilerin yapabileceklerini büyük ölçüde kısıtlamakta-

98 Bu yöndeki analizler için bkz. Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001., Yılmaz Akyüz Korkut Boratav, "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", **İktisat İşletme ve Finans**, Ağustos 2002, ss. 14-46, Gülten Kazgan, **Türkiye'de Ekonomik Krizler (1929-2001) Nedenleri ve Sonuçları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İrdeleme,** http://kazgan.bilgi.edu.tr/docs/Turkiye.doc, (25.08. 2006), Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi,** Remzi Kitapevi, İstanbul, 2005, s.580-595.

dır. Diğer taraftan 2006 yılının Mayıs ayında Maliye Bakanlığı'nın faiz gelirlerinin vergilendirilmesi için başlattığı yeni uygulamayı takiben, Türkiye'de para ve döviz piyasalarında yaşan dalgalanmayla düşme trendinde olan faiz oranları ve kurların tekrar yükselişe geçmesi ve bu gelişmeler üzerine Maliye Bakanlığı'nın kısa vadeli yabancı sermayenin elde ettiği faiz gelirlerinin vergilendirilmesi kararından vazgeçmesi, ulusal siyasal otoritelerin bu koşullar altında bağımsız bir maliye politikası yürütmekte karşı karşıya kaldığı kısıtların yakın dönemdeki ilginç örneğini oluşturmaktadır.

3.1 Ağır Borç Yükü Altında Türkiye'nin Makro Ekonomik Performansı

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'nin toplam borç stokunun Cumhuriyet tarihinde görülmedik düzeylere ulaştığı ve özelikle iç borçlanmanın çok ciddi bir ivme kazandığı 1980 sonrası dönemle Türkiye'nin iç ve dış borçlardan oluşan toplam borç yükünün göreli olarak daha ılımlı olduğu 1950-1979 döneminin makro ekonomik performansı, temel makro iktisadi göstergelerin sergilediği eğilimler açısından karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Bilindiği gibi, 24 Ocak 1980 kararları, yakın dönem Cumhuriyet tarihinde iktisat politikalarındaki temel bir dönüşümü işaret etmektedir. Bu kararları takiben Amerika ve İngiltere'de 1970'lerin ortalarından itibaren Keynesçiliğin itibar kaybetmesini müteakip gündeme gelen yeni sağ ekonomi politikası ajandası, Türkiye'nin ekonomi politikası gündemini belirlemiştir. Bu bölümde, Neo-liberal ekonomi politikalarının uygulanması ile birlikte Türkiye'nin giderek ağırlaşan bir borç yükü ile karşı karşıya kaldığı 1980 sonrası süreçte, ülkenin iktisadi büyüme, cari işlemler açıkları ve bunların GSMH'ye oranı ile enflasyon oranı ve işsizlik oranı göstergeleri açısından sergilediği makro iktisadi performans ile borç stoku göstergelerinin göreli olarak daha ılımlı kabul edilebileceği 1980 öncesi dönemin eğilimleri, karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Ülkenin temel borç yükü göstergeleri ile ilgili olarak 1950-1979 dönemine ait, bu çalışmanın yukarıdaki bölümlerinde sunulan 1980 sonrası döneme ait verilerle aynı nitelikte, borç yükü istatistikleri ve bunlara ilişkin zaman serileri mevcut değildir. 1964-1979 dönemine ilişkin dış borç yükü göstergeleri düzenli olarak mevcut olmasına rağmen[99], 1950-63 dönemine ilişkin dış borç verileri ve 1950-79 dönemine ilişkin iç borç verileri yıllar itibarıyla düzenli olarak mevcut değildir. Ancak çeşitli bilimsel araştırmalar ve Maliye Bakanlığı ile Hazine verilerinde söz konusu dönemlerin çeşitli yıllarına ilişkin iç ve dış borçlanma verilerine ulaşmak mümkündür. Aşağıda yer alan Tablo 61 ve Tablo 62, ekonominin 1950-79 döneminin çeşitli yıllarında karşı karşıya kaldığı borç yükü hakkında fikir vermesi açısından çeşitli kaynaklardan derlenen verilerin birbiriyle tutarlılık arz etmelerine özen gösterilerek derlenmesiyle oluşturulmuştur.

Tablo 61 ve Tablo 62'deki verilerin 1980 sonrası verilerle karşılaştırmalı olarak incelenmesinden de görüldüğü üzere, 1980 öncesinde ekonominin iç ve dış borç yükü, 1980 sonrasında ortaya çıkan rakamların oldukça altındadır. Kamu kesiminin iç borç stokunun GSMH'ye oranı 1980 öncesi dönemde yaklaşık %12'nin üzerine çıkmamıştır. Bilindiği gibi iç borçlanma bu süreçte kamu kesiminin finansman gereksinimi için önemli ölçüde kullanılan bir araç olmamıştır.

99 **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, a.g.e., s. 590-599.

Tablo 61 - 1950-1979 Dönemi İç Borç Göstergeleri (Milyon TL) (%)

Yıllar	İç Borç Stoku	İç Borç Stoku /GSMH
1950	743,7	7,6
1959	340,0	7,7
1971	29.474,4	11,2
1972	32.506,3	10,3
1974	40.676,6	7,5
1975	64.095,9	9,2
1978	169.421,3	10,2

Kaynak: Macit İnce, a.g.e., **Bütçe Gerekçesi 1973**, T.C. Maliye Bakanlığı, Güneş Matbaacılık, Ankara, **1979 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara, Ferhat Emil, "1950'den Bu Yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi", XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türkiye'de Kamu Borçlanması**, Mayıs 2003 Girne, s.35-53. İç Borç Stokunun GSMH'ye oranı göstergesi söz konusu kaynaklardaki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

Tablo 62'de yer alan dış borç stoku göstergeleri incelendiğinde ise dış borç stokunun GSMH'ye oranının %18 düzeyini aşmadığı gözlenmektedir. Türkiye ekonomisinde dış borçlanma 1950'li ve 1970'li yılların ikinci yarısından sonra ciddi bir ivme kazanmış ve her iki dönemde de dış borç yükü göstergelerindeki yükselmeyi takiben ekonomi üzerinde ağır tahribatı olan iktisadi ve siyasal bunalımlar yaşanmıştır. 1950 yılında dış borç stokunun GSMH'ye oranı %11,1 iken, sözkonusu oran, 1950'li yılların sonunda yaklaşık %18 düzeylerine ulaşmıştır.

Bilindiği gibi dış borç stokundaki bu artış ve dış borç servisinin ihracatın %30'unu aşmasını[100] takiben ekonomi, 1958 kambiyo krizi ve moratoryuma sürüklenmiştir[101].

Tablo 62- 1950 - 1979 Dönemi Dış Borç Göstergeleri (Milyon ABD Doları) (%)

Yıllar	İç Borç Stoku	İç Borç Stoku /GSMH
1950	400	11,1
1959	1100	17,4
1965	1051	8,5
1970	1891	9,9
1975	4291	6,8
1979	13439	12,1

Kaynak: Ferhat Emil, a.g.e., s.35-53., **İstatistik Göstergeler** 1923- 2004.

100 Bkz. Gülten Kazgan, **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001) Ekonomi Politik Açıdan Bir İrdeleme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.115.

101 1958 kambiyo krizi'nin ülkenin borç yükü açısından daha sonraki yıllara da sirayet eden önemli etkileri olmuştur. Bilindiği gibi 1958 yılında yapılan develüasyon ile 1 $= 2,80 TL'dan 1 $= 9 TL'na çıkmış ve ülkenin dış borçları aradaki fark ölçüsünde artmıştır. Demokrat parti dönemindeki ithalat liberasyonu uygulamaları sırasında ithalatçı tüccarların getirdikleri malların bedelleri devlet tarafından 1 $= 2,80 TL'dan tahsil edildiği halde borçlar sonradan hazineye 1 $= 9 TL üzerinden yüklenmiştir. 1958 Moratoryumu öncesinde ülkenin toplam dış borçları içinde kamu kesiminin payı çok yüksek olmamakla birlikte moratoryum sonrası 11 Mayıs 1959'da Türkiye'de mukim şahısların ticari borçlarına müteallik anlaşma" ile tamamen özel kişiler ve ithalatçı firmalardan ait olan ve devletin bedellerini ithalatçılardan eski kurdan TL olarak tahsil etmesine rağmen yabancı alacaklılara ödeyemediği gecikmiş (arriéré) borçların faiz karşılıkları ve kur farkları kamu bütçesine yüklenmiştir. Bkz. Macit İnce, a.g.e., s.80-82.

1970'li yılların ortalarından itibaren yine dış borç stoku ve borç servisi göstergelerinde ortaya çıkan bozulmayı takiben ekonomi 1977-80 iktisadi ve siyasal krize sürüklenmiştir. Dış borç stokunun GSMH'ye oranı 1975 yılında %6,8 iken söz konusu oran 1979 yılında %12,1'e yükselmiştir[102]. 1979 yılında dış borç servisinin ihracat gelirlerine oranı kritik eşik sayılan %30'un çok üzerine çıkarak % 48,2'ye ulaşmıştır[103].

Her ne kadar düzenli istatistikler bulunmasa da yukarıdaki veriler, 1980 öncesi dönemde ekonominin iç ve dış borç stokundan oluşan toplam borç yükünün GSMH'nin %30-35'ini hiçbir zaman aşmadığını göstermektedir. Ancak 1980 sonrasında, özellikle 2001 krizine kadar olan süreçle kıyaslanamayacak düzeylerde oluşan borç göstergelerinin bile, 1950 sonrası süreçte ekonominin içinde bulunduğu iktisadi ve siyasal koşullar ile mevcut olanaklar altında, ciddi kambiyo krizleri ve iktisadi krizlerin oluşmasında sahnenin hazırlanması bakımından yeterli olduğu anlaşılmaktadır.

Birinci bölümde ampirik olarak ortaya koyulduğu gibi 1980 sonrası süreçte ekonominin iç ve dış borç stokunda ciddi bir artış eğilimi yaşanmış ve özellikle iç borçlanma açısından Cumhuriyet tarihinde gözlenmemiş düzeylere ulaşılmıştır. Bu dönemde ülkenin dış borçlarında da ciddi bir artış yaşanmış ve

102 Sözkonusu oranlar TÜİK verileridir. Sinan Sönmez, TCMB, Hazine Müsteşarlığı ve DPT kaynaklarına dayalı olarak toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranını 1979 yılı için % 19,8 olarak kullanmıştır. Bkz. Sönmez, a.g.e., s. 307. Ancak burada, 1960'lı yıllar verileri ile tutarlılık arz etmesi için TÜİK verileri kullanılmıştır.

103 Sönmez, a.g.e., s. 307.

ülke yukarıdaki uluslararası karşılaştırmalarda da ortaya koyulduğu gibi dünyada ağır borç yükü altındaki ülkeler arasında ön sıralarda yer almıştır. Bilindiği gibi, Türkiye ekonomisi 1980 sonrası süreçte 1980 öncesi ile kıyaslandığında daha sık iktisadi resesyon ve depresyon yaşayan bir ekonomi haline gelmiştir.

Kuşkusuz Türkiye ekonomisinin İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte, 1980 öncesi ve sonrasında, makro ekonomik performansında gözlenen farklılıklar tek başına borçlanma eğilimleri ve dönemlerin iç ve dış borç yükü göstergelerindeki farklılıklara referansla açıklanamaz. Tablo 63 ve Tablo 64'te gösterilen 1950-1979 ve 1980-2005 dönemlerinde temel makro göstergelerde ortaya çıkan farklı performansın oluşumunda, içsel ve dışsal çeşitli iktisadi, siyasal, sosyal ve demografik unsurlar rol oynamıştır. Örneğin her iki dönemde de, dünya ekonomisinin içinde bulunduğu farklı iktisadi ve siyasal koşullar, sermaye birikim biçiminin nitelikleri, dış pazarların durumu, ülkede uygulanan ekonomi ve büyüme-sanayileşme politikalarının nitelikleri, ülkenin siyasal konjonktürü, nüfus ve emek piyasası dinamikleri gibi çeşitli unsurlar her iki dönemde ortaya çıkan farklı makro ekonomik performansın oluşumunda etkili olmuştur. Ancak, her iki dönemde de ekonominin finansman sorunu ve borçlanma süreçleri ile borç yükü göstergelerinin sergilediği eğilimlerin, ülkenin farklı makro ekonomik performansının oluşumunda başat unsurlar arasında yer aldığı gerçeği de gözden kaçırılmamalıdır.

Tablo 63- 1950-1979 Dönemi Temel Ekonomik Göstergeler

Yıllar	Büyüme Hızı (%)	Enflasyon Oranı (TEFE) (%)	Cari İşlemler Dengesi (Milyon $)	Cari İşlemler Dengesi/ GSMH	İşsizlik Oranı (%)
1950	9,4	10,2	-50	-1,4	1,5
1951	12,8	6,7	-94	-2,2	1,7
1952	11,9	0,8	-198	-4,1	1,9
1953	11,2	2,3	-164	-2,9	2,8
1954	-3	11	-177	-3,1	3,2
1955	7,9	7,2	-177	-2,6	3,1
1956	3,2	16,8	-75	-0,9	3,2
1957	7,8	18,7	-64	-0,6	2,8
1958	4,5	15,1	-64	-0,5	2,9
1959	4,1	19,5	-145	-0,9	2,9
1960	3,4	5,3	-139	-2,6	3,1
1961	2	2,9	-170	-3,1	3,4
1962	6,2	5,7	-242	-3,8	3,4
1963	9,7	4,2	-300	-4,6	3,4
1964	4,1	1,2	-109	-1,3	3,5
1965	3,1	8,1	-78	-0,9	3,7
1966	12	4,8	-164	-1,6	3,6
1967	4,2	7,6	-115	-1	4,8
1968	6,7	3,2	-224	-1,2	5,2
1969	4,3	7,2	-220	-1	5,9
1970	4,4	6,7	-171	-1,2	6,4
1971	7	15,9	-109	-0,5	6,8
1972	9,2	18	-8	-0,03	6,3
1973	4,9	20,5	484	1,7	6,8
1974	3,3	29,9	-719	-1,8	7,3
1975	6,1	10,1	-1648	-3,6	7,6
1976	9	15,6	-2029	-3,9	9
1977	3	24,1	-3140	-5,5	10
1978	1,2	52,6	-1265	-1,9	10,1
1979	-0,5	63,9	-1413	-1,7	8,9
Ort.	5,7	13,8		-1,9	4,8

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004, Türkiye İstatistik Yıllığı 2005**, http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/ esg.htm, 1988 öncesi işsizlik oranları, Bulutay, a.g.e, 1995' den alınmıştır.

Türkiye'nin temel ekonomik performansının değerlendirilebilmesi için temel makro ekonomik değişkenlere ilişkin 1950-1979 dönemine ait Tablo 63 ve 1980-2005 dönemine ait Tablo 64'teki veriler, ülkenin, ağır borç yükü altında olduğu 1980 sonrası dönemde 1980 öncesine kıyasla daha olumsuz bir makro performans gösterdiğini ortaya koymaktadır. Daha öncede ifade edildiği gibi 1950-1979 döneminde Türkiye ekonomisinde uzun dönem büyüme hızı %7,4 iken, bu oran, 1980-2005 döneminde %4,2'ye gerilemiştir. Tablo 63'de görüldüğü gibi 1950-79 döneminde ekonominin olumsuz bir büyüme performansı gösterdiği dört yıl varken, 1980 sonrasındaki yirmi altı yılın yedisinde ekonomide durgunluk ya da küçül-

me yaşanmıştır. 1950-1979 arasındaki otuz yıllık süreçte ekonomide iki küçülme (1954 ve 1979) ve iki de durgunluk (1961 ve 1978) olmak üzere toplam dört yılda başarısız bir büyüme performansı yaşanmıştır.

Tablo 64- 1980-2005 Dönemi Temel Ekonomik Göstergeler

Yıllar	Büyüme Hızı (%)	Enflasyon Oranı (TEFE) (%)	Cari İşlemler Dengesi (Milyon ABD Doları)	Cari İşlemler Dengesi/ GSMH	İşsizlik Oranı (%)
1980	-2,8	107,2	-3408	-5,8	8,3
1981	4,8	36,8	-1936	-3,2	7,3
1982	3,1	27	-952	-1,6	7,2
1983	4,2	30,5	-1923	-3,9	7,9
1984	7,1	50,3	-1439	-2,9	7,8
1985	4,3	43,2	-1013	-1,6	7,3
1986	6,8	29,6	-1465	-2,1	8,1
1987	9,8	32,1	-806	-1	8,5
1988	1,5	68,3	1596	2,2	8,4
1989	1,6	64	938	0,9	8,6
1990	9,4	52,3	-2625	-1,9	8
1991	0,3	55,3	250	0,2	8,2
1992	6,4	62,1	-974	-0,7	8,5
1993	8,1	58,4	-6433	-4,6	8,9
1994	-6,1	120,7	2631	2,6	8,6

1995	8	88,5	-2339	-1,8	7,6
1996	7,1	74,6	-2437	-1,7	6,6
1997	8,3	81	-2638	-1,8	6,8
1998	3,9	70,2	1984	1,1	6,9
1999	-6,1	53,1	-1344	-0,9	7,7
2000	6,3	51,4	-9819	-5,2	6,5
2001	-9,5	61,6	3390	2,7	8,4
2002	7,9	50,1	-1522	-0,9	10,3
2003	5,9	25,6	-8037	-3,1	10,5
2004	9,9	11,1	-15543	-4,8	10,3
2005	7,6	8,2	-23155	-6,4	10,3
Ort.	4,1	54,3		-1,7	8,2

Kaynak: **İstatistik Göstergeler 1923-2004, Türkiye İstatistik Yıllığı 2005,** http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm, 1988 öncesi işsizlik oranları Bulutay,a.g.e.,' den alınmıştır.

Diğer taraftan ekonominin iç borç yükünün de ciddi şekilde arttığı 1980 sonrası süreçte göreli olarak daha sık resesyon ve depresyon yaşanmıştır. Bu gelişmeler, söz konusu dönemde hem uzun dönem büyüme hızı hem de ortalama büyüme hızının 1980 öncesi dönemden daha düşük olmasına yol açmıştır. 1980 öncesi ve sonrası süreçlere ilişkin ortalama büyüme hızları kıyaslandığında, 1980 sonrasında göreli olarak daha kötü bir performans göze çarpmaktadır. 1950-1979 döneminde yıllık ortalama büyüme hızı %5,7'iken, bu oran, 1980-2005 döneminde %4,1'dir. 1980 ve sonrasında uzun dönem ve ortalama büyüme hızlarının göreli olarak düşük olmasına yol açan

krizlerin hemen hepsinin ortaya çıkmasında etkili olan unsurlar arasında, ekonominin iç ve/veya dış borçlanma sorunu ve onun yol açtığı olumsuz etkiler ön planda yer almıştır.

1980 öncesi ve sonrası süreçte büyüme hızı performansında gözlenen farklılık her iki dönemde kişi başına milli gelirin değişiminde de etkili olmuştur. 1950 yılında Türkiye'de kişi başına milli gelir 166,4 ABD doları iken 1979 yılında 1876,8 ABD dolarına yükselmiş, 2005 yılında ise 5008 ABD dolarına çıkmıştır[104]. 1950- 1979 döneminde dolar cinsinden kişi başına milli hasıla yaklaşık 11,2 kat artmışken, borç yükünün giderek arttığı ve ekonomide liberasyon politikalarının izlendiği 1980-2005 döneminde sadece 2,6 kat artmıştır. 1980 sonrası döneme ilişkin, sabit fiyatlarla kişi başına GSMH'nın ortalama yıllık büyüme hızı da 1980 öncesi dönemin altındadır. 1950-1979 döneminde sabit fiyatlarla kişi başına GSMH yıllık ortalama büyüme hızı %3,12 iken söz konusu oran 1980-2005 döneminde %2,15'e gerilemiştir[105]. 1980 sonrası dönemde yıllık nüfus artış hızı ortalamasının 80 öncesi dönemin altında olduğu dikkate alındığında, 1980 sonrası yıllarda kişi başına milli gelir artış hızındaki gerilemenin, esas itibarıyla, borç yükünde ciddi artışların yaşandığı bu dönemdeki göreli olarak olumsuz büyüme hızı performansından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

104 **İstatistik Göstergeler 1923-2005,** s. 643-644.

105 Her iki döneme ilişkin sabit fiyatlarla kişi başına GSMH yıllık ortalama büyüme hızı verisi TÜİK tarafından yayımlanan İstatistik Göstergeler 1923-2005 adlı çalışmanın 646 ve 647. sayfalarında yer alan yıllar itibariyle kişi başına GSMH büyüme hızı verilerinden hareketle hesaplanmıştır.

1950-1979, 1980-2005 dönemleri enflasyon oranı açısından karşılaştırıldığında, 1980 sonrası performansın oldukça kötü olduğu anlaşılmaktadır. Borç dinamiklerinin giderek bozulduğu ve ekonomideki reel faiz oranlarının 1980 öncesine kıyasla ciddi ölçüde arttığı 1980 sonrası dönemde yıllık ortalama enflasyon oranı % 54,3 tür. Söz konusu oran 1950-1979 döneminde sadece %13,8'dir. 1980 sonrası dönemin yıllık ortalama enflasyon hızı, 1950 sonrası dönemin yaklaşık 4 katıdır. Bu veriler kamu kesimi finansman ihtiyacı açısından 1980 öncesi dönem kadar Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmayan ve iç borçlanmaya ağırlık verilen bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereği ve bunun finansman biçiminin, enflasyon eğilimleri üzerinde etkili olduğu izlenimini vermektedir. Nitekim, Türkiye'de 1970-2000 döneminde konsolide bütçe açığı, kamu kesimi borçlanma gereksinimi ve enflasyon oranı arasındaki ilişkilerin ampirik olarak irdelendiği ve borçların sürdürülebilirliğinin sorgulandığı bir incelemede[106], Türkiye'de kamu kesimi borçlanma gereksiniminde meydana gelen değişmelerin enflasyon oranı üzerinde önemli ölçüde etkili olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bu araştırmada ayrıca, Türkiye'de ilgili dönemde, kamu kesimi mali açığının ölçülmesi bakımından kamu kesimi borçlanma gereksiniminin, konsolide bütçe açığından daha iyi bir gösterge olduğu ileri sürülmektedir. 1980 öncesi ile kıyaslandığında kamu kesimi borçlanma gereksiniminde 80'li özellikle 90'lı yıllardaki ciddi artışlar, bu dönemlerdeki olumsuz enflasyon performansını da ciddi ölçüde etkilemiştir. Türkiye'de 2000'den

106 Cevdet Akçay, Cem Alper, Süleyman Özmucur, **Budget Defecit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey (1970-2000),** http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/makalebutce24.pdf, (12.12. 2006).

sonraki yıllara ilişkin kamu kesimi borçlanma gereksinimi ve enflasyon oranı arasındaki ilişki birlikte ele alındığında, kamu kesimi borçlanma gereksiniminin ciddi ölçüde gerilediği bu dönemde gösterilen olumlu enflasyon performansın bu iki değişken arasındaki ilişkinin yakın dönemde de güçlü bir şekilde sürdüğünü düşündürmektedir. Ancak 1980 sonrası süreçte son 4-5 yıldaki kamu kesimi borçlanma gereksinimine paralel olarak enflasyon hızındaki ciddi yavaşlama eğiliminin, dönemin genelindeki uzun dönemli eğilimleri ciddi şekilde değiştirmek bakımından henüz yeterince etkili olamadığını da göstermektedir.

Diğer taraftan 2003 yılından itibaren enflasyon oranında görülen hızlı iyileşme; bu süreçte uygulanan sıkı maliye, para ve gelirler politikaları yanında, küreselleşme eğilimlerine[107] paralel olarak ekonominin dışa açıklık düzeyinin artışı ve sürekli artan ithalatın yol açtığı rekabetçi baskı ve dünya ekonomisinde söz konusu dönemde enflasyon oranında görülen iyileşme eğilimleri ile ilişkili olmakla birlikte, iç borçlanma dinamikleri tarafından belirlenen yüksek reel faizler ve faiz-kur arbitrajının sunduğu olanaklardan yararlanmak üzere ülkeye gelen spekülatif kısa vadeli sermaye girişinin belirlediği Türk Lirasındaki aşırı değerlenme eğilimi de, enflasyonun düşüşündeki önemli unsurlar arasında yer almaktadır.

107 IMF iktisatçıları tarafından 2006 yılında yapılan ve küreselleşmenin yükselen ekonomilerde enflasyonu nasıl etkilediğini araştıran bir rapor yakın dönemde küreselleşme eğilimlerinin Türkiye gibi yükselen ekonomilerde enflasyon oranının düşüşünde etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Bu rapora göre söz konusu ülkelerde enflasyonun düşüşünde etkili olan başlıca faktörler; ülkelerin dışa açılma düzeyi (dış ticaretin GSYİH'ya oranı), kamu kesimi dengesi, gelişmiş ülkelerdeki enflasyon düzeyi, sabit döviz kuru sisteminin varlığıdır. Aktaran Hasan Ersel, Merkez Bankasının Enflasyonu Düşürmesi Yeterli Değil", http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=article&cid=117, (19.01.2007)

Bilindiği gibi, gerek Merkez Bankası tarafından yapılan araştırmalar gerekse diğer bilimsel araştırmalar Türkiye'de yakın dönemde Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değer yitirmesi ile enflasyon oranı arasında güçlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çalışmalar belirli bir dönemde Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değerinde meydana gelen aşınmanın enflasyonu artırıcı yönde etkilediğini diğer taraftan döviz kurunun düşmesinin enflasyonu yavaşlattığını ortaya koymaktadır.

Tablo 65- Döviz Kurundan Tüketici Fiyatlarına Geçişkenlik

	Hız: Uzun dönemli döviz kuru geçişkenliğinin %80'inin tamamlanması ne kadar sürüyor ? (Ay)		**Miktar:** 24 ayın sonunda döviz kurundaki değişimin ne kadarı tüketici enflasyonuna yansıyor? (%)	
	Dalgalı döviz kuru rejimi öncesi	Dalgalı döviz kuru rejimi sonrası	Dalgalı döviz kuru rejimi öncesi	Dalgalı döviz kuru rejimi sonrası
1994=100 TÜFE	4-5	10-11	63	33
2003=100 TÜFE		9-10		42

Kaynak: **Enflasyon Raporu 2006-1**, a.g.e., s. 18-19.

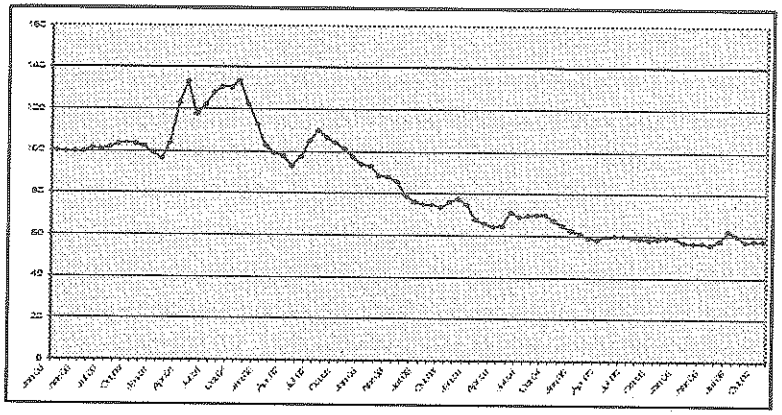
Türkiye'de 2001 krizi sonrasında dalgalı kur rejimine geçiş ile birlikte döviz kurlarından enflasyona geçişkenlik hızının yavaşlaması ve geçişkenlik derecesinin bir miktar azalmasına rağmen, döviz kurlarındaki değişme ile enflasyon arasında hala kayda değer bir ilişkinin olduğu ampirik araştırmalarla tespit edilmiştir. Söz konusu ampirik incelemelerin sunduğu Tablo 65'de yer alan bulgulara göre Türkiye'de dalgalı döviz kuru rejimi altında 2003=100 baz yıllı tüketici fiyatları endeksine göre, döviz kurundaki değişimin %80'i 9-10 ay içinde miktar olarak enflasyonu etkilemektedir. Ayrıca döviz kurundaki değişimden sonraki 24 ayın sonunda da, döviz kurundaki değişimin %42'si enflasyona yansımaktadır. Bu veriler YTL'nin yabancı paralar karşısındaki değerinin enflasyonun belirlenmesi açısından kritik değişkenlerden biri olduğunu göstermektedir.

2001 ekonomik krizi ve 19 Şubat 2001'de döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılmasını takiben TL'nin ani ve hızlı bir şekilde değer yitirmesinden sonra özellikle 2002 yılından itibaren TL değerlenme eğilimine girmiş ve bu süreçte enflasyon oranındaki değişimlerde dikkate alındığında TL aşırı değerli hale gelmiştir. Türk Lirasının söz konusu süreçte sergilediği değerlenme eğilimi Grafik 32'de gösterilen reel döviz kuru indeksinde de görülmektedir. Yapılan hesaplamalar 2000 yılı baz alındığında 2006 yılı sonu itibarıyla YTL'nin dolar karşısında yaklaşık %40 Avro karşısında da %25 aşırı değerli olduğunu göstermektedir[108]. TL'nın 2001 krizi sonrasındaki süreçte döviz kuru karşısındaki değerlenme eğilimi söz konusu süreçte enflas-

108 Erinç Yeldan, Turkey 2001-2006, **Macroeconomics of Post-Crisis Adjustment,** November, 2006, s. 19. Global Policy Network, http://www.gpn.org.

yon oranındaki gerilemenin oluşumunda en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Bilindiği gibi bu dönemde TL'nın değerlenmesine yol açan ekonomiye yönelik döviz girişinin arkasında iç borçlanma dinamiklerine bağlı olarak ortaya çıkan yüksek reel faizler etkili olmaktadır. Görüldüğü gibi, son üç dört yılda ekonominin borçlanma süreçlerinin etkisinde oluşan faiz oranları, yukarıda aktarılan mekanizma aracılığıyla enflasyon oranının gerileyişinde belirleyici olmaktadır. Fakat enflasyondaki gelişmeler ile döviz kurlarındaki gelişmeler arasındaki bu ilişki, ekonominin cari işlemler açıkları sorununun 1950 sonrası dönemde hiç görülmedik düzeylerde oluştuğu bu günlerde, enflasyondaki düşüş eğiliminin sürdürülebilirliği konusundaki endişeleri artırmaktadır.

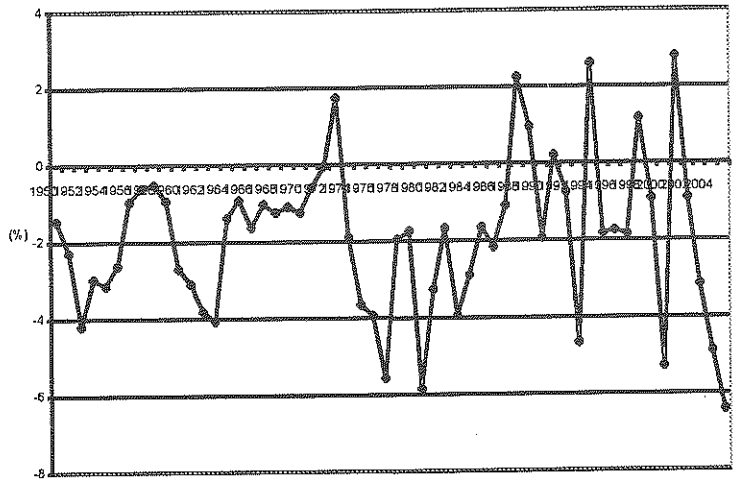
Grafik 32- Reel Döviz Kuru Endeksi 2000-2006
(TL/ABD doları)



Kaynak: Yeldan, 2006.

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrasından 1980'e kadar olan dönem ile 1980 sonrası dönem, cari işlemler dengesinin GSMH'ye oranı göstergesi açısından karşılaştırıldığında, 1980 sonrasının ihracatı arttırmaya yönelik ve dış ticarette liberasyona büyük önem verilen neo-liberal politikalar altında da, kronik ve yapısal sorunu olan cari işlemler açığı probleminin çözülemediği gözlenmektedir. Tablo 63 ve 64'te yer alan 1950 yılı sonrası rakamlar incelendiğinde, yıllara göre ağırlığı artıp azalmakla birlikte sürekli bir cari işlemler açığı sorunu gözlenmektedir. 1980 öncesi ve 1980 sonrasının ortalama değerleri de tablolarda ortaya koyulan diğer üç makro göstergede gözlenmediği şekilde birbirine yakındır.

Grafik 33- Cari İşlemler Dengesi/GSMH



1950-1979 döneminde Türkiye'de cari işlemler açığının GSMH'ye oranı yıllık ortalama olarak %1.9 iken söz konusu oran 1980 sonrası dönemde %1,7 düzeyinde hesaplanmaktadır. Türkiye ekonomisi 1950 sonrasındaki 56 yılın sadece 7'sinde (1973, 1988, 1989, 1991, 1994, 1998, 2001) cari işlemler fazlası vermiştir. Türkiye ekonomisinin cari işlemler fazlası verdiği yıllar incelendiğinde bu yıllarda ya dünya ekonomisinde ya da Türkiye ekonomisinde kriz ya da durgunluk süreçlerinin yaşandığı gözlenmektedir.

Türkiye ekonomisi, 1950 sonrası dönemde GSMH'ye oranla yıllık ortalama olarak yaklaşık %2 civarında açık vermiştir. Bu kadar uzun bir süre ortalama olarak GSMH'sının yaklaşık %2'si kadar cari işlemler açığı veren ve yeterli döviz rezervi olmayan azgelişmiş bir ülkenin söz konusu süreçte doğrudan yabancı sermaye yatırımı çekmek açısından başarılı olamadığı da dikkate alınırsa, ülkenin dış borçlarının sürekli artması ve dönem dönem dış borç bunalımlarına sürüklenmesi olağan olarak görülmelidir.

Türkiye'de, 2006 yılında, cari işlemler açığının GSMH'ye oranının yaklaşık %8 düzeylerinde olacağı tahmin edilmektedir. Yakında kesinleşmesi beklenen bu veri de dikkate alındığında ekonomi de 2001 krizi sonrası süreçte Grafik 33'te de gözlendiği gibi, cari işlemler açığı sorunu Cumhuriyet tarihinde görülmedik düzeylere tırmanmıştır. Şimdiye değin kısmen doğrudan yabancı sermaye girişindeki artış kısmen de borsa ve iç borçlanma senetleri piyasasına yönelik sermeye girişleri ile finanse edilen bu açık, işsizlik ile birlikte ekonominin günümüzdeki en ciddi makro ekonomik sorunları arasındadır.

1980 öncesi ve 1980 sonrası işsizlik oranı verileri ortalama değerler açısından ele alındığında, ekonominin dışa açıldığı ve borç sarmalına sürüklenerek, üretken yatırımları finanse etmek yerine refinansman amaçlı borçlanmaları gerçekleştirdiği 1980 sonrası dönemde yıllık ortalama işsizlik oranı 1980 öncesi dönemin yaklaşık iki katı kadardır. Tablo 63 ve 64'te de görüldüğü gibi 1950-79 döneminin ortalama işsizlik oranı %4,8 iken 1980 sonrası dönemde söz konusu oran %8,2 dir.

Kuşkusuz 1980 sonrası dönemde işsizliğin artışı tek başına borç dinamiklerine bağlı olarak açıklanamaz. Türkiye'de işsizliğin cari işlemler açıkları sorununda da olduğu gibi yapısal kökleri vardır. Nüfus artış hızı, göçler, kadın işgücünün emek piyasasına katılımındaki artış, tarımın çözülüşü, sanayi sektörünün, tarımsal verimlilik farkları, tarımın ticarete açılması, tarım sektörüne yönelik politikalar, nüfus artışı vb. gibi nedenlerle köyden kopan kitleleri emebilecek istihdam potansiyeline ulaşamaması gibi yapısal dinamiklerin etkisiyle Türkiye'de işsizlik sürekli olarak artmıştır. Ancak 1980 sonrası dönemde, borç sarmalı içinde kamu kaynaklarının sürekli olarak üretken olmayan transfer harcamalarına ayrılması nedeniyle, üretken kamu harcamaları ve yatırımlara yeterince kaynak ayrılamaması da işsizlik sorununu giderek ağırlaşmasında başlıca faktörler arasında yer almaktadır.

Yukarıdaki ampirik verilere dayalı olarak yapılan karşılaştırmada da ortaya koyulduğu gibi, Türkiye'nin liberal politikaları tercih ederek borç sarmalına sürüklendiği 1980 sonrası süreçte makro ekonomik performansı borç sorununun göreli olarak daha ılımlı olduğu 1950-1979 döneminden daha kötüdür. Tarihsel veri ve eğilimler 1980 sonrası süreçte borçlanma politikalarında kantarın topuzunun kaçırıldığı, ılımlı, ekonomi literatürü ve uluslararası kriterlere göre makul sayılabilecek düzeylerde olsa, ekonominin canlanması ve uzun dönemde yüksek bir büyüme ile iyi bir makro ekonomik performans gösterilmesine yol açabilecek "borç kamçısının" ne yazık ki ekonomiyi frenleyici bir etkiye yol açarak daha ziyade "dizgin" işlevi yerine getirdiğini düşündürmektedir.

3.2 Yüksek Faiz Dışı Fazla Politikası Altında Türkiye'nin Borç Dinamikleri

Türkiye ekonomisinde 1994 krizi ile birlikte yapılan standby anlaşmasına bağlı olarak, hükümetlerin, faiz dışı fazla sağlamaya dönük maliye politikalarını uygulamaya koydukları bilinmektedir. Geçen on üç yıllık sürecin neredeyse tek etkili aracı olarak tasarlanan faiz dışı bütçe fazlası hedefi, başlangıçta GSMH'ye oran olarak %3 düzeylerinde planlanırken, 1999 yılından itibaren yakın izleme anlaşması çerçevesinde maliye politikasının daha da güçlendirilmesi anlayışına paralel olarak %5,5-6,5 düzeylerinde hedeflenmiştir. 1990'lı yılların sonu itibarıyla borç sorununun giderek ağırlaşması ve 1996 ve 1997 yıllarında faiz dışı fazların GSMH' oranının sırasıyla %1,8 ve %0,1'e düşmesini[109] takiben daha sıkı bir maliye politikası anlayışı gündeme gelmiştir.

Bu süreçte, 1985 Yılı Bütçe Kanunu ile iç borçlanmanın önemli bir finansman aracı olarak kullanımına yol açan düzen-

109 Bkz. **IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükûmetler, Tek Siyaset**, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, Haziran 2006, Ankara, s.36 http://www.bagimsizsosyalbilimciler. org/ 12.11.2006.

lemeden sonra, 1998 Yılı Bütçe Kanunu ile iç borçlanmaya sınır koyarak, temel bir politika değişimi gerçekleşmiş ve 1999 yılından itibaren stand-by anlaşması çerçevesinde "faiz-dışı fazla" aracı ile borçlanmanın bir finansman aracı olmaktan çıkarılması hedeflemiştir[110].

1999 sonrası süreçte faiz dışı fazla politikası, yürütülen maliye politikasının temel yönelişini belirlemiş ve Türkiye kamuoyunun gündemindeki önemli tartışmalardan biri olmuştur. Bu politika bir yandan enflasyonla mücadele ve makro ekonomik istikrar açısından gündeme getirilirken diğer taraftan GSMH'nın %5,5-%6,5'u düzeylerindeki faiz dışı bütçe fazlası hedefi Türk kamu maliyesinin borçların çevrilebilirliği ve borç sorununun orta vadede hafifletilebilmesinin ana aracı olarak görülmüştür. Bu bölümde hem maliye politikası hem de makro ekonomik istikrar politikasının ana değişkenlerinden biri olarak gündemde olan yüksek faiz dışı fazla politikası altında kamu kesiminin iç ve dış borç stokunun gelişimi ile kamu kesimimin toplam borç yükünün eğilimleri birlikte ele alınarak faiz dışı fazla politikasının etkinliği irdelenecektir.

Tablo 66'da da görüldüğü gibi 2000 yılından itibaren konsolide bütçede bir yandan faiz dışındaki transfer harcamalarının ve diğer cari ve yatırım harcamalarının baskılanması diğer yandan da özellikle dolaylı vergi hasılatında sağlanan artışlarla GSMH'ye oran olarak %4,3 ile %7,4 arasında değişen nispetlerde faiz dışı konsolide bütçe fazlası vermiştir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi 41.950.568.000 YTL faiz dışı fazla

110 Ekzen, a.g.e., s. 655.

verirken 3.994.664.000 YTL açık vermiştir[111]. Oysa 2006 yılı merkezi yönetim bütçesinin 32.263.934.000 YTL faiz dışı fazla vermesi, 13.996.091.000 YTL de açık vermesi tahmin edilmekte idi. Bu gelişme kamu mali disiplinindeki son yıllardaki kayda değer değişimin 2006 yılında da sürdüğünü ifade etmektedir.

Tablo 66-Türkiye Faiz Dışı Fazlanın GSMH'ye Oranı (1999-2005)

Yıllar	Faiz Dışı Fazla/GSMH (%)
1999	2
2000	5,7
2001	6,8
2002	4,3
2003	5,2
2004	6,1
2005	7,4

Kaynak: http://www.bumko.gov.tr/,http://www.hazine. gov. tr/ stat/egosterge/VI-KamuMaliyesi/VI_1_1.xls

Ne var ki Tablo 67'deki konsolide bütçe faiz harcamaları ve faiz dışı fazla verileri ile birinci bölümde yer verilen Tablo 43'teki kamu kesimi toplam borç stoku ve borç yükü verileri birlikte değerlendirildiğinde, 2000'li yıllarda kamu mali disiplini açısından 1980'li ve 90'lı yıllarla kıyaslanamayacak şekilde mesafe

111 Bkz. http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T9-1-1.xls1

kat edilmesine rağmen borç yükü göstergesi açısından ne yazık ki 2001 krizi öncesindeki yüksek düzeylere ancak gelinebildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 43'ten de görüldüğü gibi 2000 yılında kamu kesiminin toplam borç yükü %67,6'dır. Krizle birlikte bu oran %107,3'e yükselmiş kriz sonrası süreçte kademeli bir şekilde azalarak 2005 yılı itibarıyla %71,6 düzeylerine gerilemiştir. Bu gelişmeler, bu süreçteki yüksek faiz dışı fazla politikasının borçların çevrilebilirliği açısından işlevsel olmakla birlikte gerek kamu kesiminin toplam borç stokunu azaltmak, gerekse kamu kesiminin borç yükünü hafifletmek açısından (geniş halk kesimlerinin bu politikalar ile katlanmak durumunda kaldığı fedakarlıklar da dikkate alındığında) işlevsel olamadığını göstermektedir.

Bilindiği gibi Avrupa Birliği'nin kabul ettiği Maastricht kriterlerine göre kamu kesimi borç yükünün %60 düzeyini aşmaması beklenmektedir. Türkiye'de son 6-7 yıllık yüksek faiz dışı fazla politikası altında gelir bölüşümü, para sermaye sahipleri lehine, geniş toplum kesimleri aleyhine ciddi şekilde bozulmuş, kamunun sosyal harcamalarında ve yatırım harcamalarında ciddi gerilemeleri gündeme getirmiş olmasına rağmen, henüz Avrupa Birliği normları düzeyine ne yazık ki ulaşılamamıştır.

Bu süreçte faiz dışı fazla politikası ile toplam borç stokunun artış hızı yavaşlamasına rağmen, borç stoku rakamları mutlak olarak artmaya devam etmiştir. Bu politikanın uygulandığı süreçte maliye politikasının temel önceliğinin borç servisinin yerine getirilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Böylece yüksek faiz dışı fazla politikası altında kamu bütçesi geniş toplum kesimlerinin gelirlerini baskılayarak iç ve dış rantiye kesime faiz transferi gerçekleştirmiştir. Kamu bütçesinin borç servisini yerine getirmekteki işlevselliği Grafik 34'ten de açıkça gözlenmektedir.

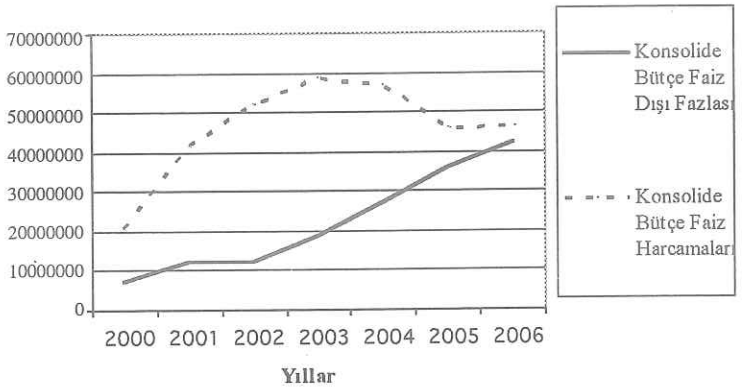
Tablo 67- Konsolide Bütçe Faiz Harcamaları ve Faiz Dışı Fazlası (2000-2006) (Bin YTL)

Yıllar	Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası	Konsolide Bütçe Faiz Harcamaları
2000	7,174,977	20,439,862
2001	12,026,131	41,062,226
2002	11,780,633	51,870,659
2003	18,404,748	58,609,163
2004	26,941,777	56,488,490
2005	36,073,404	45,679,532
2006	41,950,568	45,945,232

Kaynak:http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten de açıklanan verilerle oluşturulmuştur.

Tablo 67'deki veri ve Grafik 34' teki eğilimler incelendiğinde, konsolide bütçe faiz dışı fazlasının sürekli olarak artmasına rağmen, hiçbir zaman bu fazla konsolide bütçe faiz harcamalarını karşılayamamıştır. Konsolide bütçe faiz harcamaları da, 2000 yılından 2003 yılına kadar olan süreçte ciddi şekilde artarak neredeyse üçe katlarken, 2004 yılından itibaren nominal ve reel faiz oranlarındaki gerilemeye paralel olarak azalmaya başlamıştır. Görüldüğü gibi bu trendler konsolide bütçe faiz harcamaları ile faiz dışı fazlası arasındaki makasın daralmasını sağlamış ancak 2006 itibarıyla kapanmasına yetmemiştir.

Grafik 34- Türkiye'de Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası ve Faiz Harcamaları



Diğer taraftan sözkonusu dönemde, kamu kesimi toplam borç stoku mutlak olarak sürekli artmıştır. Bu sürekli artış eğilimi Tablo 43'te de görüldüğü gibi iç borç stoku için de geçerlidir. Yukarıda ifade edilen faiz dışı fazla miktarlarının, faiz harcamalarını karşılayamadığı bir süreçte, iç borç stokunun mutlak olarak artması beklenen sonuçtur. Ayrıca dış borç stokunun 2001 krizi ve takip eden süreçte bir yandan kurdaki gelişmelerin etkisi diğer yandan da iç borçların dış borçlara finanse edilmesine bağlı olarak ciddi ölçüde yükseldiği gözlenmektedir. Tablo 43'te görüldüğü gibi, 2002 yılı itibarıyla dış borç stoku, krizden hemen önce 2000 yılındaki düzeyinin 3 katından daha fazla bir seviyeye ulaşmıştır. 2002 yılından 2005 yılına kadar olan dönemde dış borç stokunda az da olsa bir gerileme gözlenmiş, ancak 2006 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla tekrar yükselerek, 2002 yılındaki yüksek düzeylerine tekrar ulaşmıştır.

Kamu kesimi dış borç stokundaki değişimler dolar cinsinden değerlendirildiğinde, özellikle 2002-2004 döneminde, dolar cinsinden dış borç stoku yükselirken, YTL cinsinden dış borç stokundaki gerileme, söz konusu dönemde kurlarda meydana gelen gelişimlerin YTL cinsinden dış borç stokundaki azalma açısından belirleyici olduğunu göstermektedir. Önümüzdeki süreçte cari işlemler açıklarının mevcut düzeylerinin yaratacağı baskı ile kurlarda meydan gelecek bir düzeltme eğilimi, YTL cinsinden dış borç stoku verilerinin yeniden önemli ölçüde artışını gündeme getirebilir.

Yukarıda belirtildiği gibi, 2000-2006 periyodunda, yüksek faiz dışı fazla politikası altında kamu kesimi toplam borç stoku mutlak olarak artarken 2001 krizini takiben kamu kesiminin borç yükünün göreli olarak azalması, kriz sonrası süreçte yaşanan ve 1980'li yıllardaki ANAP iktidarı dönemi dışında hiç gözlenemeyen dolayısıyla sıradışı kabul edilebilecek yüksek büyüme hızlarından kaynaklanmıştır. Gelecek süreçte ekonomik büyüme hızının 1980 sonrası dönemin uzun dönemli eğilimlerine yaklaşması durumunda ve yüksek büyüme hızlarının sürdürülememesi durumunda borç yükünün tekrar yükselme eğilimine girmesi ihtimal dahilindedir.

1999 yılı sonrasının maliye politikası ve istikrar politikasının ana çıpalarından biri olarak geniş toplum kesimlerinin ciddi fedakarlığa maruz kalmasıyla uygulanan yüksek faiz dışı fazla politikası, borçların çevrilebilmesi, borç servisinin yerine getirilmesi ve toplam borç stokunun artış hızının yavaşlaması bakımından işlevsel olurken ne yazık ki kamu kesiminin borç stoku ve borç yükünün sürdürülebilir bir biçimde azaltarak Türkiye'nin Avrupa Birliği normlarında ılımlı borç yüküne sahip bir

ülke durumuna gelmesi bakımından etkili olamamıştır. Bu politikaların yol açtığı toplumsal ve iktisadi maliyetler, toplumsal ve siyasal dengeler ve gelir bölüşümü gibi unsurlar açısından beş-on yıl daha sürdürülebilmesi güç ve tartışmalıdır. Sürdürülmesi halinde bile faiz oranları ve faiz ödemeleri ulusal ve uluslararası ekonominin makro ve likidite dinamiklerine bağlı olarak şekilleneceği için, Türkiye'nin bu şartlar altında ılımlı borç yüküne sahip bir ülke konumuna gelmesi bakımından etkili olup olamayacağı belirsizdir. Bu nedenle günümüzde Türkiye maliye politikası açısından borçların çevrilebilirliği ve borç servisinin yerine getirilmesinin ötesinde, borç stokunun azaltılması ve borç yükünün kalıcı bir şekilde iyileşmesine hizmet edecek alternatif politikaların tartışmaya açılması kritik önem taşımaktadır. Sonraki bölümlerde, yüksek faiz dışı fazla politikasına alternatif olabilecek ve Türkiye ekonomisinin Avrupa Birliği'ne tam üyeliğinin hedeflendiği 2015-2020 yıllarında ılımlı borç yüküne sahip, büyüme ve makro ekonomik istikrarını borçlanma yerine daha sağlıklı içsel ve dışsal finansman kaynaklarına dayandıran bir ekonomi haline gelebilme olanakları tartışılacaktır.

4. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE VERGİ TÜRLERİ İTİBARİYLA KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ

Önceki bölümlerdeki incelemeler, Türkiye'de, 1980 sonrası izlenen ekonomi ve bu doğrultuda şekillenen mali politika ve uygulamaların neticesinde, kamu kesiminin ciddi finansman güçlükleri ile karşı karşıya kaldığı, buna bağlı olarak giderek artan şekilde gerek iç gerekse dış borçlanma yoluna başvurması sonucunda bugün itibarıyla ciddi bir borç yükü altında olduğunu Türkiye ekonomisine benzer özellikler gösteren OECD ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerle kıyaslama ile de ortaya koymuştur.

Kamu harcamaları esas itibarıyla vergiler ile finanse edilir. Borçlanma, geçici olarak duyulan finansman ihtiyacının giderilmesinde başvurulan bir finansman aracıdır. "Ricardo Denkliği" olarak bilinen ve Barro tarafından yeniden gündeme getirilen görüş, bugün alınan borçların gelecekte alınacak vergi gelirleri ile ödeneceğini bu sebeple vergi almak ile borç almak arasında esas itibarıyla bir fark olmadığını, borçlanma durumunda, bu-

günkü harcamaların gelecek nesillerin ödeyeceği vergiler ile finanse edileceğini ileri sürmektedir. Yalnız, alınan borcun yatırıma yönlendirilmesi durumunda artan gelirlerden alınan vergiler ile borcun ödenmesi durumunda nesiller arası yük aktarımı olmayacağını belirtmiştir[112]. Barro'nun bu görüşü de göstermektedir ki, kamu harcamalarının finansmanında geçici bir araç olarak başvurulan borçlar, vergiler ile ödenecektir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu borç yükünün hafifletilebilmesi de, mümkün olduğunca yüksek kamu tasarrufu elde edilmesini gerektirmektedir. Faiz dışı fazlanın elde edilmesi, bir taraftan kamu harcamalarında tasarrufa gitmeyi aynı zamanda da vergi ve benzeri gelirleri artırmayı gerektirmektedir.

Türkiye'de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2006 yılı başından itibaren program bütçeden, çıktıya ve bu sebeple sonuca önem veren, belli bir ödeneği kullanan kamu görevlileri ve idarenin performansını değerlendirmeye ve bu yolla kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamaya yönelik olan, performans bütçe anlayışına geçilmiştir[113]. Performans bütçe esas itibarıyla az girdi ile çok çıktı üretmek anlayışına uygundur. Zira, belli bir kamu hizmetinin üretilmesinde maliyetin asgariye indirilmesi etkinlik gereğidir[114].

112 İzzettin Önder, Oktar Türel, Nazım Ekinci, Cem Somel, **Türkiye'de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikalar,** İktisat Politikası Seçenekleri 2, Türkiye Araştırmaları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.

113 M.Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s.108-110.

114 Ömer Faruk Batırel, **Kamu Bütçesi,** Sekizinci Baskı, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No:513/747, İstanbul, 1996, s.41-43.

Mali disiplini sağlamak, kamu harcamalarını sınırlı tutmak ve böylece faiz dışı fazla yaratmak genel anlayışı çerçevesinde, 5018 Sayılı Kanun ile kamu kurumlarına ayrılan sınırlı kaynaklarla söz konusu kuruluşların etkin hizmet üretimini sağlamaları amacıyla misyon ve vizyonlarına uygun stratejik plan yapmaları zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, bir taraftan gerçekçi bütçe hazırlanması diğer taraftan da sınırlı kamusal kaynakların etkin kullanılması adına kamu harcamaları alanında reform gerçekleştirilmiştir.

Mali disiplin, sadece kamu harcamalarında yapılacak tasarruf veya kamu hizmetlerinde etkinliği arttırılarak sağlanamaz. Gerçek anlamdaki mali disiplin bir taraftan sınırlı kamusal kaynakların etkin kullanımını diğer taraftan da kamu gelirlerini sağlamaya yönelik oluşturulmuş kanunların eşitlik ilkesine uygun bir şekilde uygulanmasını da gerektirir. Kamu gelirlerinin elde edilmesine yönelik uygulamada bulunan kanunların uygulanmasında etkinliği artırmak bakımından Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmış, yerine, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü kurulmuş[115] ve ayrıca yine Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur[116].

Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü; devletin gelir politikasının genel ekonomik politikalara uyumlu olarak oluşturulması, devlet gelirlerine ilişkin kanun ve kararname taslaklarının hazırlanmasıyla ilgili çalışmaların yürütülmesi, devlet gelirlerine etki-

115 Söz konusu birim 5452 Sayılı Kanun ile kurulmuş ve 2006 yılı başından itibaren çalışmalarına başlamıştır.

116 16.01.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kurulmuştur.

si olan kanun tasarı ve tekliflerini devlet gelir politikası açısından inceleyip görüş bildirilmesi, uluslararası vergi ilişkileri ve ikili ve çok taraflı anlaşmalara ilişkin çalışmaların gerekli koordinasyonu sağlayarak yürütülmesi, AB uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerle görev alanına giren konularda işbirliğinin yapılması, yerel yönetim vergilerinin genel vergi sistemi ile uyumunu sağlayacak çalışmaların yapılması, gelir bütçesini hazırlanması, vergi yükü, gelir dağılımı ve gelir tahminlerine yönelik genel ve sektörel analizlerin yapılması, devlet gelirlerine ait istatistiklerin toplanması ve değerlendirilmesi gibi görevleri yerine getirmektedir. Gelir İdaresi Başkanlığı, merkez ve doğrudan merkeze bağlı teşkilat aracılığı ile faaliyette bulunmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı ise gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak, mükelleflerin vergiye uyumunu sağlamak, mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık ilkelerine göre görev yapmaktır.

Görüldüğü üzere, 2006 yılından itibaren Maliye Bakanlığı ana hizmet birimlerinden biri olan Gelirler Politikaları Genel Müdürlüğü, esas itibarıyla devlet gelirleri ile ilgili genel düzenleyici işlemleri yerine getirirken, bağlı kuruluşlardan biri olan Gelir İdaresi Başkanlığı vergi ve diğer gelirlere ilişkin yasaların etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik faaliyette bulunmaktadır.

Mali disiplini sağlamak suretiyle, faiz dışı fazlanın belli bir düzeyde elde edilebilmesi bakımından, kamu gelirleri alanında bahsedilen yapılanma ile belli bir kurumsal alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Sözkonusu kurumların yine performans bütçe

anlayışının kabulüne bağlı olarak etkinlik ve verimlilik ilkelerine dayalı olarak görev alanına giren hususları yerine getirmeleri ile kamu gelirlerinde verimlilik artırabilecektir.

Diğer taraftan yukarıdaki bölümde ayrıntılı olarak ele alındığı gibi Türkiye'de faiz dışı fazla politikasının orta vadede sürdürülebilirliği ve sürdürülse bile söz konusu mali disiplin politikası altında Türkiye'nin borçlarını çevirebilmesi ve iç ve dış para sermaye sahipleri lehine kaynak transfer etmesinin ötesinde, ılımlı borç yüküne sahip bir ülke konumuna gelebilmesi tartışmalıdır. Ayrıca bu politikanın siyasal tercihlerinin önemli iktisadi ve toplumsal etkileri söz konusu olduğu gibi, söz konusu politika geniş toplum kesimlerinin ciddi fedakarlıkları ile sürdürülebilmektedir. Bu nedenle bu bölümde, Türkiye'de kamuoyuna alternatifsiz olarak sunulan faiz dışı fazla politikası yerine, hem Türkiye'nin sadece borçlarını çevirebilmesi değil orta ve uzun vadede net borç ödeyicisi durumuna geçerek, iç ve dış borçları ve borç yükünü AB ülkeleri ve OECD ülkeleri ortalamaları düzeyine çekebilmesini sağlayacak, hem de sürdürülebilir büyüme ve makro ekonomik istikrar ile daha adil gelir bölüşümünün sağlanması açısından işlevsel olabilecek ve sadace harcama tasarrufu değil kamu gelirlerinin artırılmasına öncelik veren alternatif kamu tasarrufu politikasının geliştirilmesine zemin oluşturabilecek olanaklar irdelenecektir.

Türkiye'de vergilemede, ödeme gücü ilkesi benimsenmiştir. Bu sebeple vergi sistemi, gelir, tüketim ve servet üzerine konulan vergilerden oluşmaktadır. Kapitalist ekonomik sistemin geçerli olduğu tüm ülkelerde de durum böyledir. Gelir üzerinde alınan vergiler, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ile servet üzerinden alınan vergilerin, 1980 yılından günümüze kadar

olan süreçte, konsolide bütçe gelirleri içindeki payı ve gelişimi ile bunların diğer kapitalist ekonomilerdeki durum ile karşılaştırılması, borç yükünün hafifletilmesine yönelik alternatif mali politika önerisinin geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Bu bakımdan, bu bölümde önce gelir vergileri sonra mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ve servet vergileri hasılatının konsolide bütçe gelirleri içindeki durumu ve gelişimi ele alınacaktır.

4.1. Gelir Vergileri ve Hasılatının Artırılma Olanağı

Türkiye'de gelir vergilemesini gerçekleştirmek üzere 1950 yılından beri Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi uygulanmaktadır[117]. Ancak, gelir vergilemesi, özellikle 1980 sonrası benim-

117 Gelir Vergisi 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi ise 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'na uygun olarak tahsil edilmekle birlikte, 1994 Ekonomik Krizi ile 1999 Marmara Bölgesi Depremlerinin getirdiği olağanüstü dönemlerin gerektirdiği finansmanı sağlamak için; 1994 yılında, "Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası Hakkında Kanun" adını taşıyan, **07.05.1994 tarih ve 21927 sayılı Resmi Gazete**'de ilan edilen kanun ile getirilen Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergileri uygulanmış, 1999 yılında "7/8/1999 ve 12/11/1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" adını taşıyan, **26.11.1999 tarihli 23888 sayılı Resmi Gazete**'de ilan edilen Kanun ile Ek Gelir ve Kurumlar Vergisi, Ek Emlak Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi getirilmiş, Özel İşlem Vergisi, Özel İletişim Vergisi ve Faiz Vergisi uygulanmıştır. 1994 yılında bir defaya mahsus konulan ekonomik denge vergisi, gerçek usule tabi gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerince 1994 yılında verilen beyannamelerde (yıllık, özel, münferit)

senen iktisat politikaları doğrultusunda şekillendirilen vergi politika ve uygulamaları gereğince, başarılı bir şekilde gerçekleştirilememiş[118], ekonomik faaliyet düzeyinde genel olarak artış görülmesine rağmen, gelir vergisi hasılatının konsolide bütçe gelirleri içindeki payı yıldan yıla gerilemiştir. Nitekim, kayıtlı ekonomik faaliyetlerin düzeyi, 1980 yılındakine göre, 1990 yılında %66.2, 1990 yılındakine göre 2000 yılında %40.8, 2000 yılındakine göre 2004 yılında %13.5 oranında daha yüksektir[119]. Oysa, Tablo 68 üzerinde de görüldüğü gibi, gelir vergisinin, konsolide bütçe vergi gelirleri toplamı içinde payı 1980 yılında %50.8 iken, 1990 yılında %42.0'a, 1995 yılında %31.2'ye, 2004 yılında %24.2'ye düşmüştür.

beyan edilen matrah üzerinden %10 oranında (muhtasar beyannamelerdeki matrah üzerinden %5) ve götürü mükellefler için belirlenmiş olan götürü matrahlar üzerinden %10 şeklinde uygulanmıştır. Bu yönüyle ekonomik denge vergisi, gelir vergilemesinin bir defaya mahsus %10 daha yüksek oranda gerçekleşmesi anlamını taşımıştır. Söz konusu vergiler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.
http://www.belgenet.com/eko/dvergi_01.html (08.07.2006).
http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/a6958b246e6f342386256a-a4002edc3a/2426ff329971e24286256abc004991ae?OpenDocument, (08.07.2006)

118 Ayrıntılı bilgi için bkz. Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İSMMO Yayını, Yayın No:54, İstanbul, 2006.

119 Sabit fiyatlarla kayıtlı GSMH 1980 yılında 50.869.915,2 milyon TL iken, 1990 yılında 84.591.716,9 milyon TL, 2000 yılında 119.144.472,0 milyon TL ve 2004 yılında 135.308.023.0 milyon TL olmuştur. Bu rakamlar için bkz. **İstatistik Göstergeler 1923-2004**, http://www.tuik.gov.tr/yillik/İst_göstergeler.pdf (10.07.2006)

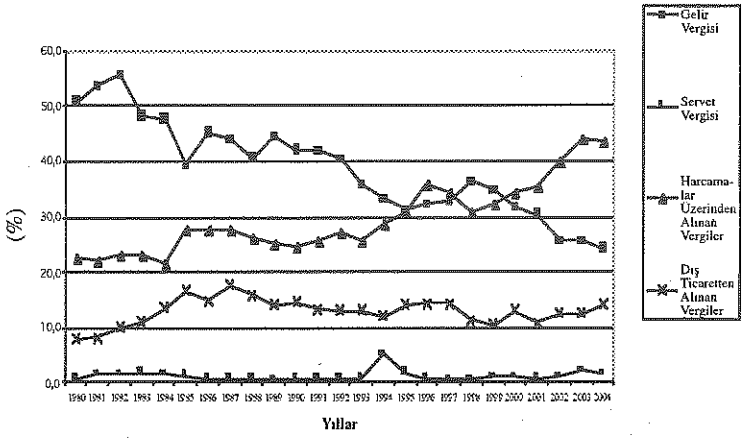
Tablo 68-Türkiye'de Çeşitli Vergi Türlerinin Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1980-2004)

Yıllar	Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin Payı	Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergilerin Payı	Servet Üzerinden Alınan Vergilerin Payı	Dış Ticaret Vergileri	Diğer Vergiler
1980	50,8	22,6	0,8	8,0	17,8
1981	53,6	22,2	1,6	8,2	14,4
1982	55,7	23,0	1,5	10,1	9,7
1983	48,3	23,1	1,7	11,1	15,8
1984	47,8	21,8	1,5	13,5	15,4
1985	39,2	27,9	1,2	16,5	15,2
1986	45,2	27,7	0,8	14,7	11,6
1987	43,9	27,6	0,7	17,6	10,2
1988	40,7	26,4	0,9	15,7	16,3
1989	44,3	25,2	0,5	13,9	15,8
1990	42,0	24,7	0,7	14,5	17,8
1991	41,7	25,5	0,7	13,3	18,7
1992	40,2	27,1	0,7	13,1	18,7
1993	35,7	25,5	0,7	13,1	75,1
1994	30,4	28,7	4,9	12,0	23,7
1995	31,2	30,7	1,7	13,9	22,2
1996	32,0	35,9	0,7	14,3	16,9
1997	33,0	34,5	0,6	14,3	17,4
1998	36,1	36,1	0,6	11,2	15,8
1999	34,7	34,7	0,9	10,5	19,0
2000	31,5	31,5	1,0	12,9	22,8
2001	30,4	30,4	0,8	10,8	27,3
2002	25,6	25,6	0,9	12,5	35,2
2003	25,6	43,8	2,0	12,5	15,8
2004	24,2	43,7	1,5	14,0	16,5

Kaynak: Tablo'da yer alan oranlar, **Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991,** Gelirler Genel Müdürlüğü, 1992'de yer alan ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_20.xls.htm.'den elde edilen verilere dayalı olarak hesaplanmıştır.

1994 ekonomik krizinde vergi hasılatını yükseltmek amacıyla konulmuş olan Ekonomik Denge Vergisi, 1994 yılında normal olarak konsolide bütçe gelirlerinin %30.4'ü kadar elde edilen gelir vergileri hasılatına, %2.79 kadar ilave sağlayarak, gelir vergileri payını %33.2'ye yükseltmiştir. 1999 Marmara Bölgesi Depremi sonrasında olağanüstü dönemin gerektirdiği finansman ihtiyacını karşılamak için getirilen ve halk arasında Deprem Vergisi olarak kabul edilen ve sekiz tane vergiyi içeren[120] vergi paketinde yer alan Ek Gelir ve Kurumlar Vergisi ile Faiz Vergisi uygulamaları, 1999 yılında normal olarak konsolide bütçe gelirlerinin %34.77'si kadar olan gelir vergileri payını %0.27'lik ilave ile %35.04'e çıkarmıştır. Ancak, bunlara rağmen gelir vergisi hasılatı düşme trendine devam etmiştir.

Grafik 35- Konsolide Bütçe Gelirlerinin Vergi Türleri İtibarıyla Dağılımı



120 Bkz. Dipnot 9.

Kayıtlı ekonomik faaliyetler artış trendi gösterirken, gelir vergi hasılatının gerileme trendi içinde olması, Türkiye'de vergi gayretinin giderek düştüğü anlamını taşımaktadır. Vergi gayretinin giderek gerilemesi çok sayıdaki faktörün etkisi ile ortaya çıkmıştır. Sözkonusu faktörler arasında;

1. Çeşitli iktisadi, sosyal ve siyasal sebeplerle uygulanılan istisna ve muafiyetliklerin sayısındaki artışın yarattığı vergiden kaçınma olanakları,

2. Vergi matrahının, esas olarak beyan esasına dayalı olarak tespit ediliyor olmasına rağmen, vergi denetim oranının gerilemiş olması ile vergi güvenlik önlemlerinin 1983 yılından günümüze kadar olan süreçte birer birer kaldırılmış olmasının yarattığı vergi kaçakçılığı olanakları,

3. Uygulanılan çeşitli müesseseler[121] ile mükellefler arasında vergi yükü dağılımında adaletin bozulmuş olmasının, vergi uyumunu olumsuz etkilemesi, sayılabilir. Kısaca bir taraftan mükellefin vergiye uyumunun gerilemesi diğer taraftan idarenin vergi uygulama gücünün zayıflaması/zayıflatılması gelir vergilerinin verimini olumsuz etkilemiştir.

Bahsedilen mali faktörlerin, 1980 sonrası ekonomi politikalarının yarattığı ekonomik ve sosyal koşullar ile bütünleşmesi bir taraftan da kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hızlı bir şekilde artmasına sebep olmuştur. Nitekim, Türkiye'de toplam ekonomik faaliyetler (kayıtlı+kayıt dışı) içinde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin oranı; 1980 yılında %25.6 iken, sözkonusu oran

121 Mükellefler arasında vergi adaletini sarsan müesseseler arasında; gerçek usulün yanı sıra önceleri götürü usulün daha sonraları basit usulün uygulanmış olması, doğrudan tahsilin yanı sıra stopaj usulüne göre tahsilatın yapılmış olması ile sıkça uygulanılan vergi afları sayılabilir.

1985 yılında %45.1'e, 1990 yılında %48.5'e, 1995 yılında %63.5'e, 2000 yılında %64'e yükselmiş, 2001 yılından itibaren gerileme trendine girmişse de 2004 yılında ekonomik faaliyetlerin %51.7'si kayıt dışı gerçekleşmiştir[122].

Bu, Türkiye'de gelir vergileri kapasitesinin, resmi GSMH rakamlardan hareketle hesaplanılanın yaklaşık iki katı daha yüksek olduğunu, başka bir deyişle Türkiye'de gelir vergileri hasılatının, bir taraftan vergi idaresinin vergiyi uygulama gücünün artırılması diğer taraftan da mükelleflerin vergiye uyumlarının artırılması ile yaklaşık iki katına çıkarılabileceğini göstermektedir.

Ancak, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin sadece vergisel faktörlerin etkisiyle değil, aynı zamanda vergi dışı ekonomik, sosyal ve siyasal faktörlerin de etkisi altında doğup, gelişip, büyüyor olması, söz konusu faaliyetlerin kısa vadede kayıt altına alınmasını engellemektedir. Zira, kayıt dışı ekonomik faaliyetler, kısa vadede bu faaliyetlerde bulunanlara fayda maksimizasyonu, buna göz yuman siyasi karar alıcıların ise oy maksimizasyonu sağlamaktadır. Uzun vadede tersi olsa da, kısa dönemli çıkarlar kayıt dışı ekonominin hacminin daraltılmasına yönelik tedbirlerin alınması ve uygulanmasının önünde engel teşkil etmektedir. Oysa uzun vadeli ulusal ve kişisel çıkarlar, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıtlı hale dönüştürülüp vergilendirilmesini ve böylece borç yükünü hafifletmeye yönelik kamu tasarrufu elde edilmesini gerektirmektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıtlı faaliyetlere dönüştürülmesi, bir taraftan kayıt dı-

122 Gülay Akgül Yılmaz, "Türkiye'de Gelir Vergisi Tarifesinde Meydana Gelen Değişikliklerin Vergilendirmede Adalet İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl:2006, Sayı:1, s. 249.

şı ekonomiyi doğurup besleyen unsurları ortadan kaldırmaya yönelik kısa, orta ve uzun vadeli tedbirlerin, siyasi karar alıcılarca, alınmasını ve uzunca süre, istikrarlı bir şekilde uygulanmasını diğer taraftan süregelmekte olan kayıt dışı faaliyetlerin kayıtlı faaliyetlere dönüştürülmesine yönelik tedbirlerin uygulanmasını gerektirmektedir[123]. Bu sebeple, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınması Türkiye'deki borç stokunun eritilmesi için ihtiyaç duyulan kaynağı sağlamanın bir alternatifi olmakla beraber, kayıt altına alınmasının önündeki engeller kısa vadede alternatif mali politikaların geliştirilmesini gerektirmektedir.

4.2. Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler ve Hasılatının Artırılma Olanağı

Gelirin, vergi yükünün adil dağılımını sağlayacak teknikleri uygulamaya olanak veren gelir vergisiyle tam olarak kavranamaması ve bu sebeple gelir vergileri hasılatının gerilemesi, kamu harcamalarını karşılamaya yetecek vergi hasılatının elde edilebilmesi için diğer vergilerin sistem içindeki ağırlıklarının artırılmasına sebep olur. Gelir vergilerinden özellikle, Gelir Vergisi, subjektif, genel ve artan oranlılığa uygun olmasıyla vergi yükünün bireyler arasında adil dağılımının sağlanmasına uygun iken, gelir vergisi dışındaki vergilerden mal ve hizmetlerden alınan vergiler, objektif olup, düz oranlı uygulandıkları için, tersine artan oranlı etkiler yaratmakta ve böylece de adaletsiz vergilemeye sebep olmaktadırlar.

123 Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıtlı faaliyetlere dönüştürülmesi için çeşitli öneriler için bkz. Gülay Akgül Yılmaz, (Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları), s.211.229.

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde, kamu harcamalarını karşılamak için gerekli geliri elde etmek adına kullanılan gelir vergilerinin payı gerilerken, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin genel bütçe gelirleri içindeki payı artış göstermiştir. Bu bakımdan, vergi sistemi genel olarak "vergi yükünü adaletsiz dağıtır" bir hale gelmiştir. Mal ve hizmetlerden alınan vergilerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı, 1980 yılında %22.6 iken, 1985 yılında %27.9'a yükselmiş, 1985-1993 arası dönemde nispeten gerilemiş ve 1993 yılında %25.53 olmuş, 1994 krizi sonrası yükselerek, 1995 yılında %30.78'e, 2000 yılında %34.18'e, 2004 yılında ise %43.76'ya ulaşmıştır.

Bahsedilen orandaki artış başlıca dört faktörün etkisi ile ortaya çıkmıştır. Bunlar;

1. Söz konusu dönemde mal ve hizmetleri konu edinen yeni vergilerin uygulamaya konulması,

2. KDV oranının sürekli artırılmış olması,

3. Konsolide bütçe vergi gelirleri içinde servet vergileri nispeten istikrarlı bir yapı arz ederken, gelir vergileri payının gerilemesi,

4. Gelir vergilemesine konu olmayan, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirlerin kayıtlı ekonomide harcanması, olarak sayılabilir.

1980 sonrası dönemde, uzunca bir çalışma döneminin ardından 1985 yılından itibaren, esas itibarıyla, Türkiye'de sürekli olarak gerçekleştirilen ticari, zirai ve mesleki faaliyetlerden doğan mal ve hizmetler ile ithal edilen mal ve hizmetler, mübadele sırasında Katma Değer Vergisine, 1999 yılından itibaren telekomünikasyon hizmetleri Özel İletişim Vergisi'ne, yine

1999 yılından itibaren 4306 Sayılı Kanunun geçici 1.maddesinin (A) fıkrasında belirtilen işlemler ve kağıtlar Özel İşlem Vergisi'ne, 2002 yılından itibaren alışkanlık verici maddeler, lüks mallar, sürümü yüksek olan mallar ve zorunlu tüketim maddelerinden seçilmiş ve ilgili listelerde belirtilmiş olanlar Özel Tüketim Vergisi'ne konu edilmiştir. Böylelikle, 1980 yılı sonrasında mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin çeşidinde artış meydana gelmiştir[124].

1985 yılı sonrası harcamalar üzerinden alınan vergiler hasılatında en büyük paya sahip olan vergi, kuşkusuz dahilde alınan Katma Değer Vergisi iken, ikinci sırada 1991 yılına kadar Damga Vergisi yer almış, ancak Damga Vergisi 1993 yılında yerini, Akaryakıt Tüketim Vergisine bırakarak üçüncü sıraya gerilemiş, 1994 yılında da yerini Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'ne bırakarak dördüncü sıraya gerilemiştir. Bu sıralama çok fazla değişmeden 2003 yılına kadar gelinmiş, 2002 yılında konulan Özel Tüketim Vergisi'nin etkisi ile sıralama değişmiş, Katma Değer Vergisi'nden sonra ikinci sırayı alan Özel Tüketim Vergisi, 2004 yılından günümüze kadar harcamalar üzerinden alınan vergi hasılatı içinde en büyük payı sağlayan vergi olmuştur.

124 Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler arasında; Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi, Ek Vergi, Taşıt Alım Vergisi (ki Taşıt Alım Vergisi uygulamadan kaldırılmış, konusu Özel Tüketim Vergisi kapsamına dahil edilmiştir), Özel Tüketim Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi (Akaryakıt Tüketim Vergisi de kaldırılmış, konusu Özel Tüketim Vergisi kapsamına alınmıştır. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Damga Vergisi, Harçlar (genel bütçeye gelir kaydedilenler), Özel İletişim Vergisi, Özel İşlem Vergisi, Şans Oyunları Vergisi sayılabilir. Bunlardan, Katma Değer Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, Özel İşlem Vergisi ve Özel İletişim Vergisi ve Şans Oyunları Vergisi 1980 sonrası uygulamaya konulmuştur.

Yine harcamalar üzerinden alınan fakat konsolide bütçede ayrı bir kategori halinde düzenlenmiş olan Dış Ticaret Vergileri[125] hasılatının konsolide bütçe gelirleri içindeki payı ise genel olarak, 1980-87 döneminde artış trendi göstermişken, 1987 sonrası azalış trendi göstermiştir. Nitekim, 1980 yılında %8.0 olan oran, 1987 yılında %17.6'ya yükselmiş, 1987 yılı sonrası gerileyerek 1994 yılında %12.03'e düşmüş, 1994 sonrası tekrar yükselerek 1995 yılında %13.96'ya çıkmış, 2000 yılında %12.90'a gerilese de 2004 yılında %14.0'e yükselmiştir.

Vergi yükünü adil dağıtmak bakımından daha adil olan gelir vergilerine göre adaletsiz olan harcama vergilerinin, bugün gelinmiş olan nokta itibarıyla, borç stoğunu eritmek için daha fazla vergi geliri elde etmek adına, artırılması veya bu alanda yeni vergiler düzenlenmesi savunulamayacağı gibi, adalet açısından tam tersine, kimi zorunlu malların bu vergilerin dışına çıkarılması savunulabilir.

4.3. Servet Vergileri ve Hasılatının Artırılma Olanağı

Türkiye'de servet vergisi olarak uygulanılan vergiler; Veraset ve İntikal Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi ve Emlak Vergisi'dir.

Türkiye'de servet vergilerinin konsolide bütçe vergi gelirlerine katkısı çok sınırlı olmuştur. Nitekim, 1980 yılında konsoli-

125 Dış ticaretten alınan vergiler arasında; gümrük vergileri (ki, akaryakıttan alınan Gümrük Vergisi, akaryakıt dışından alınan Gümrük Vergisi, Tek ve Maktu vergiden oluşmaktadır), İthalde Alınan Katma Değer Vergisi ve diğer Dış Ticaret Vergileri yer almaktadır.

de bütçe vergi gelirlerinin sadece %0.8'i servet vergilerinden elde edilmiştir. Servet vergilerinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı askeri hükümet döneminde sürekli artış gösterip 1983 yılında %1.7'ye ulaşmıştır. Servet beyanının kaldırıldığı 1984 yılında başlayan gerileme trendi, 1986 yılında emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılması ile devam etmiş ve 1993 yılında %0.72'ye kadar düşmüştür. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin aşılması için vergi gelirlerini artırmak amacıyla arızi olarak uygulanılan Net Aktif Vergisi[126] ile Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi servet vergilerinin genel bütçe gelirleri içindeki payını %4.99'a yükseltmiştir. Bunun %4.24'lük kısmı, Net Aktif Vergisi şeklinde elde edilen hasılattan, %0.52'si Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden, %0.15'lik kısmı Veraset ve İntikal Vergisinden, %0.09'luk kısmı ise Ek Motorlu Taşıtlar Vergisinden kaynaklanmıştır[127]. Ancak, 1995 yılında servet üzerinden alınan vergilerin genel bütçedeki payı tekrar %0.63'e gerilemiştir[128]. 1999 yılı Marmara depremleri sonrası getirilen Deprem Vergisi paketinde yer alan Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin etkisi ile 1999 ve 2000 yıllarında servet vergisi hasılatının payında yine artış görülmüş, 1998 yılında %0.62 olan servet vergileri payı 1999 yılında %0.96'ya, 2000 yılında ise %1.05'e yükselmiştir[129]. 2003 yılında %1.22'ye yükseliş, Veraset ve İntikal Vergisi hasılatında hiçbir değişiklik olmadığı için, tamamen Motorlu Taşıtlar Vergisi hasılatının yükselmesinden kaynaklanmıştır.

126 Net Aktif Vergisi, yine gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinden bilanço esasına göre defter tutanlarda, 1993 dönem sonu bilançosunda yer alan net aktif veya gayri safi hasılat üzerinden, işletme hesabı esasına tabi olanlarda ise 1993 sonu envanter ve amortisman kayıtlarında bulunan net aktifler veya gayri safi hasılatları üzerinden, net aktif değerinin %1.5'u, gayri safi hasılatlar üzerinden ödenmesi durumunda ise serbest meslek erbabında %2, diğerlerinde %0.5 oranında alınmıştır. Söz konusu vergi, bir çeşit servet vergisi niteliği taşımıştır. Bkz. http://www.belgenet.com/eko/dvergi_01.html (08.07.2006),

127 Bkz.http://gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_31.xls.htm (02.08.2006)

128 Bkz. Ek Tablo 1.

Veraset ve İntikal Vergisi, Türkiye'de uygulanılan servet vergilerinden en eski olanıdır. Türkiye'de veraset ve intikal vergisi uygulaması 1926 yılında 797 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Kanun ile başlamıştır. Bu kanun yerini 1959 yılında, 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu'na bırakmıştır. Veraset ve İntikal Vergisi hasılatının konsolide bütçe gelirleri içindeki payı 1981 yılında %0,3 iken, 1990 yılına kadar olan süreçte %0,2'ye hatta 1995 yılında %0,08'e, 2002 yılında ise % 0,04'e kadar gerilemiş, 2003 yılında % 0,05 olmuştur[130]. Bu oran, 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla %0,04 ve %0,05 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere Veraset ve İntikal Vergisi hasılatının konsolide bütçe gelirlerine katkısı son derece sınırlıdır ve bu yönüyle Türkiye'de verimsiz bir vergi özelliği taşımaktadır.

129 Bkz.http://gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_31.xls.htm (02.08.2006)

130 Gülay Akgül Yılmaz, **Kamu Maliyesi Ders Notları**, Arıkan Yayınları, İstanbul, 2006, s. 199

Tablo 69- Servet Vergisi Hasılatının Servet Vergisi Türleri İtibarıyla Dağılımı (1982-2005) (%)

	Veraset ve İntikal Vergisi	Motorlu Taşıtlar Vergisi	Net Aktif Vergisi	Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi*	Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi**	Taşıtlar Vergisi***	Ek Emlak Vergisi
1982	45.9	54.1	-	-	-		-
1983	48.2	51.8	-		-		-
1984	51.3	48.7	-		-		-
1985	42.4	57.6	-		-		-
1986	35.4	64.5	-		-		-
1987	44.0	56.0	-		-		-
1988	34.2	65.7	-		-		-
1989	38.7	61.2	-		-		-
1990	36.4	63.3	-		-		-
1991	20.2	79.8	-		-		-
1992	18.9	81.0	-		-		-
1993	17.8	82.1	-		-		-
1994	3.02	10.4	84.7	1.7	-		
1996	10.0	90.0	-		-		
1997	8.3	91.7	-		-		
1998	9.3	90.6	-		-		
1999	5.9	70.8	-	23.2	-		0.001
2000	6.5	58.0	-	19.5	-		18.6
2001	5.0	92.0	-	1.3	-		1.5
2002	4.0	94.7	-	0.4	-		0.6
2003	2.6	57.6	-	0.7	18.5	20.0	0.2
2004	3.1	96.9	-				
2005	3.3	96.6	-				

Kaynak:Tablo'da yer alan oranlar, **Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991,** Gelirler Genel Müdürlüğü, 1992 ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/ HTML/VI/KBG/Tablo_20.xls.htm (01.10.2006)' den elde edilen verilere dayalı olarak hesaplanmıştır.

* 04.05.1994 tarih ve 3986 sayılı Kanuna dayalı olarak uygulanılan.

** 26.11.1999 tarih ve 4481 sayılı Kanuna dayalı olarak uygulanılan.

*** 4837 sayılı Kanun ve 4962 Sayılı Taşıtlar Vergisi Kanunu (Any. Mahk. İptal)

2005 yılı itibarıyla toplam servet vergileri hasılatının %96,6' sını sağlayan Motorlu Taşıtlar Vergisi vergi sistemine ilk defa 1957 yılında Hususi Otomobil Vergisi Kanunu ile girmiş ve söz konusu vergi yerini 1963 yılında çıkarılan kanunla Motorlu Kara Taşıtları vergisine bırakmıştır. Bununla verginin kapsamı genişletilerek diğer kara taşıtları da verginin konusu içine alınmıştır. 1980 yılında yapılan değişiklikle deniz ve hava taşıtları da verginin kapsamına alınmış ve düzenlemenin adı da Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Motorlu taşıtlar vergisi; dolaysız, objektif, özel servet vergisidir. Motorlu taşıtlar vergisi diğer servet vergilerinden farklı olarak spesifik vergidir.

Tablo 69'da 1982-2005 döneminde servet vergisi hasılatının servet türleri itibarıyla dağılımı incelendiğinde, bu tarihsel periyotta, veraset ve intikal vergilerinin toplam servet vergileri hasılatına katkısı azalırken, Motorlu Taşıtlar Vergisi hasılatının katkısı'nın artmış olduğu görülmektedir. Nitekim, 1982 yılında veraset ve intikal vergisinin servet vergisi hasılatı içindeki payı %45,9 iken söz konusu pay 2005 yılında %3,3'e gerilemiştir. Diğer yandan 1982 yılında Motorlu Taşıtlar Vergisi hasılatının servet vergileri hasılatı içindeki payı %54,1 iken bu pay 2005 yılında %96,6'ya yükselmiştir. Bu iki vergi dışındaki vergi türlerinin servet vergisi hasılatına katkısının olağan üstü dönemler dışında kayda değer olmadığı anlaşılmaktadır. Netice itibarıyla günümüzde Türkiye'de merkezi idarenin servet vergilemesi esas itibarıyla Motorlu Taşıtlar Vergisi'ne yaslanır hale gelmiştir.

Bir diğer servet vergisi uygulaması olan Emlak Vergisi, 1986 yılından itibaren yerel yönetimlere bırakılmış olup hala yerel yönetim vergisi olarak uygulanmaktadır.

Türkiye'de Emlak Vergisi 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na dayalı olarak 1970 yılından beri uygulanmaktadır. 1986 yılına kadar merkezi idare tarafından tahsil edilen vergi, bu tarihten itibaren belediyelere devredilmiş ve bir yerel idare geliri haline gelmiştir. Emlak Vergisi, bina ve arazi vergilerinden oluşmaktadır. Bina vergisi, sahip olunan binalardan; Arazi Vergisi, arsa ve arazilerden alınan, dolaysız, objektif, özel, devamlı bir servet vergisidir.

Türkiye'de Emlak Vergisi'nden elde edilen hasılatın belediyelerin vergi gelirleri[131] içindeki payı ve belediye harcamalarını karşılama oranı Tablo 70'te yer almaktadır. İnceleme döneminde Emlak Vergisi hasılatının belediyelerin vergi gelirleri içindeki payının giderek arttığı gözlenmektedir. 1992 yılında Emlak Vergisinin toplam belediye vergi gelirleri içindeki payı %6,8 iken 2005 yılında %11,7'ye yükseldiği gözlenmektedir. Aynı tarihsel süreçte belediyelerin Emlak Vergisi gelirlerinin belediye harcamalarını karşılama oranı da yükselmiştir. Nitekim, 1992 yılında Emlak Vergisi hasılatının belediye harcamalarını karşılama oranı %3,6 iken, sözkonusu oran 2005 yılında %6,9'a ulaşmıştır. Ancak bu gelişmelere rağmen yine de Emlak Vergisi gelirleri, gerek belediye toplam vergi gelirleri içindeki pay olarak, gerekse belediye harcamalarını karşılama oranı bakımından, düşük seviyelerdedir.

131 TÜİK'in kullanmış olduğu belediyeler vergi gelirleri kavramı, emlak, çevre temizlik ve diğer vergi gelirleri ile belediye harçları yanında belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldıkları payları da içermektedir.

Tablo 70- Emlak Vergisinin Belediyelerin Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve Belediye Harcamalarını Karşılama Oranı (1992-2005)

Yıllar	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Harcamaları Karşılama Oranı (%)
1992	6,8	3,6
1993	5,6	2,6
1994	9,4	5,3
1995	9,3	4,7
1996	6,6	3,4
1997	4,4	2,4
1998	9,7	5,6
1999	8,1	4,9
2000	8,5	4,8
2001	7,0	4,1
2002	8,5	5,1
2003	9,7	5,7
2004	13,6	8,0
2005	11,7	6,9

Kaynak: **Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler**, 1996-2005, TÜİK, Bütçeler, 2005, s.14-15'de yer alan verilerden faydalanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Motorlu Taşıtlar Vergisi, genel olarak, değeri emlağa göre daha düşük olan servet unsuru üzerinden alınıyor olmakla beraber, 2004 yılında belediyeler 1.462 milyon YTL Emlak Vergisi hasılatı elde etmiş, buna karşılık merkezi idare, taşıtlar üzerinden 1.781 milyon YTL vergi geliri elde etmiştir. 2005 yılında ise belediyelerin elde ettiği Emlak Vergisi hasılatı 1.647 milyon

YTL iken yine Motorlu Taşıtlar Vergisi dolayısıyla 2.291 milyon YTL vergi tahsil edilmiştir. Bu rakamlar, Türkiye'de emlak vergisinde yapılacak düzenlemeler ile Emlak Vergisi hasılatının yükseltilme potansiyelinin olduğunu ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan servet unsuru olan gayrimenkullerin el değiştirmesi sırasında ortaya çıkan değer artışlarının da belli limitler ve istisnalar ile sınırlı kalmak kaydıyla vergilendirilmesi mümkündür. Zira, Gelir Vergisi Kanunu'nun değer artış kazançlarının vergilendirilmesi ile ilgili hükümlerinde, gayrimenkullerin iktisap tarihinden itibaren 4 yıl içinde elden çıkarılmasından doğan değer artış kazancının vergilendirileceğine dair hüküm varsa da söz konusu verginin stopaj yoluyla örneğin satış sırasında satışı gerçekleştiren kişilerin vergi sorumlusu kılınmak suretiyle tahsil edilmesi yerine, beyana dayalı olarak tahsil edilmesi esasının uygulanılıyor olması, bu tür kazançların kolaylıkla beyan dışı bırakılmasını sağlamaktadır. Gayrimenkul servet dışında kalan servet unsurlarının bir kısmı (menkul kıymetler) belli koşullar altında ancak istisnalarla vergilendirme kapsamında olsa da, bazı servet unsurları tamamen servet vergilemesi dışındadır. Bununla birlikte söz konusu unsurların değerinde meydana gelen artış da vergi dışındadır. Örneğin, altın, gümüş, pırlanta gibi değerli maden ve taşlar ile döviz ve banka mevduatı, hazine bonosu, tahvil, yatırım fonları... şeklinde tutulan şahsi servet unsurları ile kurumların kendi faaliyet alanlarına girmeyen ve reel sektör yatırımlarına dönüştürülmeksizin finans sektörde spekülatif kazanç elde etmeye yönelik olarak tutulan fonlar veya diğer menkul varlıklar üzerine, pekçok OECD ülkesinde uygulandığı türden servet vergileri uygulanılabilir. Bütün bunlar, Türkiye'de siyasi kararlılığın oluşması halinde servet vergileri hasılatının mevcut vergilerde yapılacak kimi düzenlemeler ve yeni tahsis edilecek vergiler ile artırılma potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir.

5. BÖLÜM
OECD VE AB ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE'DE VERGİ TÜRLERİNE GÖRE VERGİ HASILATININ GELİŞİMİ

2004 yılında Türkiye, OECD ülkeleri ve AB'ye üye ülkelerde, gelir vergisi, kurumlar vergisi, sosyal güvenlik yükümlülükleri[132], mal ve hizmetlerden alınan vergiler ile servet vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki durumu[133] aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

132 Türkiye'de 2004 yılında elde edilen sosyal güvenlik yükümlülükleri hasılatının vergi gelirlerine oranı %23.9'dur. Bilindiği üzere Türkiye'de sosyal güvenlik yükümlülükleri, genel bütçeye gelir kaydedilmemektedir. Bu bakımdan, sözkonusu oranın genel bütçe vergi gelirlerinin bileşimini analiz etmek bakımından pratik bir faydası yoktur.

133 OECD ve AB ülkelerinde uygulanılan değişik türden vergiler, tabloda belirtilen temel kategoriler altında toplanarak söz konusu oranlar hesaplanmıştır. Gelir vergileri kategorisinde; kişisel gelir vergisi, gelir ve karlar üzerinden alınan vergi, sermaye kazançları vergisi, karlar üzerindeki vergiler, kar payı ve faiz vergileri, stopaj yoluyla alınan diğer gelir vergiler ile bunların dışındaki diğer gelir vergileri yer almıştır. Sosyal güvenlik yükümlülükleri kategorisi, ücret ve maaşlar üzerinden işçi ve işveren kesintilerinin tümünü içerir. Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler kategorisine; üretim, satış ve transferler üzerine uygulanılanlar vergiler, genel vergiler, katma değer vergisi, satış vergileri, gider vergisi, spesifik mal ve hizmetlere uygulanılan vergiler, istihlak vergisi, gümrük vergileri ve ithalat yükümlülükleri, ihracat vergileri, yatırım malları üzerindeki vergiler, spesifik hizmetlere uygulanılan vergiler ve diğerleri dahil edilmiştir.

Tablo 71- OECD ve AB Ülkeleri ile Türkiye'de Vergi Hasılatının Vergi Türleri İtibarıyla Ortalama Dağılımı (2004 Yılı %)

	Gelir Vergileri	Sosyal Güvenlik Yükümlülükleri	Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler	Servet Vergileri Vergileri	Diğer
OECD Ülkeleri Ortalaması	34.4	25.9	32.3	5.6	1.8
OECD Amerika	38.2	19.3	33.2	7.9	1.4
OECD Pasifik	44.9	14.6	29.7	8.7	2.1
OECD Avrupa	32.1	28.8	32.6	4.8	1.7
AB (19) Ortalaması	30.6	30.7	32.0	4.7	2.0
AB (15) Ortalaması	33.1	28.7	30.7	5.3	2.2
Türkiye	**24.2**	**23.9**	**47.7**	**3.1**	**1.1**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005,** OECD 2006, s.74-77-82-81.

Türkiye'de 2004 yılında vergi hasılatının %24.2'si gelir vergileri dolayısıyla elde edilmişken, OECD ülkelerinin tümünde, vergi hasılatının ortalama %34.4'ü gelir vergilerinden sağlanmıştır[134]. OECD'ye üye olan Pasifik ülkelerinde söz konusu oran ortalama olarak, OECD'ye üye olan Amerika ve Avrupa

Servet üzerinden alınan vergiler kategorisine; gayrimenkul varlık üzerindeki vergiler, net servet vergisi, emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, servet transferi vergileri ve diğer servet vergileri dahil edilmiştir.

134 OECD verilerine göre Türkiye'de gelir vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payı %22.1'dir. **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005, OECD 2006,** s.74. Tablo'ya Gelir İdaresi Başkanlığından ele edilen verilerden faydalanılarak hesaplanmış oran yazılmıştır.

ülkelerine göre daha yüksektir. Nitekim, Pasifik ülkelerinde vergi hasılatının %44.9'u gelir vergilerinden elde edilirken, Amerika ülkelerinde %38.2'si, Avrupa ülkelerinde ise %32.1'i gelir vergilerinden sağlanmaktadır. AB'ye üye 15 ülke ortalaması alındığında gelir vergilerinin toplam hasılat içindeki payı %33.1 iken, 19 üye ülke ortalaması alındığında %33.1'dir.

OECD verilerine göre 2004 yılı itibarıyle Türkiye'de vergi hasılatının %47.7'si mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerden oluşmuştur[135]. Sözkonusu oran, tabloda yer alan tüm ülke grupları ortalamalarının oldukça üstünde yer almaktadır. Gerek OECD ülkeleri toplam olarak, gerekse AB ülkeleri toplam vergi hasılatının ortalama olarak, yaklaşık üçte birini, mal ve hizmetlerden alınan vergilerden sağlarken, Türkiye'de vergi hasılatının yaklaşık yarısı mal ve hizmetlerden alınan vergilerden oluşmaktadır. OECD ülkeleri içinde mal ve hizmetlerden alınan verginin toplam hasılat içindeki payının en yüksek olduğu ülke Meksika'dır. Meksika'da söz konusu oran %55.5'dir. Türkiye, Meksika'dan sonra ikinci sırada iken üçüncü sırada %41.1 ile Izlanda yer almaktadır[136].

OECD verilerine göre Türkiye'de servet vergilerinin toplam vergi gelirleri içinde payı %3.1'dir[137].

135 Burada uluslararası karşılaştırmalardaki veri tutarlılığını sağlayabilmek açısından OECD verileri esas alınmıştır. Ancak bilindiği gibi Türkiye'de ulusal verilere göre dolaylı vergilerin toplam vergi hasılatındaki payı 2004 yılında % 69 gibi çok yüksek bir seviyededir. Bkz. Yılmaz, 2006, a.g.e., s. 86.

136 Söz konusu oranlar için bkz. **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005,** OECD 2006, s.82.

137 Söz konusu oran, Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan elde edilen verilere dayalı yapılan hesaplamaya göre %1.52'dir. OECD'ye göre söz konusu oranın daha yüksek bulunmuş olması bu sınıflandırmaya dahil ettiği vergi türlerinden kaynaklanmıştır.

Türkiye'deki vergilerin genel durumunun değerlendirilebilmesi ve vergi gelirlerinin artırılması yönünde geliştirilecek olan politikanın ana ekseninin belirlenmesi bakımından, gelir vergileri, mal ve hizmet vergileri ile servet vergilerinin belli bir periyotta GSYİH' ya oranla gelişimi ve toplam vergi hasılatı içindeki gelişiminin OECD ve AB'ye üye ülkeler ile kıyaslanması da faydalıdır. Bu bakımdan önce gelir vergileri, sonra mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ve en son olarak da servet üzerinden alınan vergilerin önce GSYİH'ya oranla gelişimi, sonra toplam vergi hasılatı içindeki gelişimi OECD'ye AB'ye üye ülkeler ortalaması itibarıyla karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

5.1. Gelir Vergileri

Tablo 72'de, 1965-2004 döneminde, AB ve OECD'ye üye ülkelerde, gelir vergileri hasılatının GSYİH'ya oranı çeşitli ülke grupları itibarıyla yer almaktadır. Tablo'da yer alan veriler incelendiğinde gelir vergilerinin GSYİH'ya oranla durumu hakkında başlıca üç tespit yapılabilmektedir;

1. Sözkonusu oran, inceleme dönemi boyunca, genel olarak, OECD'ye üye Pasifik ülkelerinde diğer OECD ülkeleri ile AB ülkelerine kıyasla daha yüksek olmuştur. Nitekim, sözkonusu oran, 1965 yılında AB'de %8.8, OECD Amerika ülkelerinde %10.9, OECD toplamda %9 iken, OECD Pasifik ülkelerinde %11 düzeyindedir. 2004 yılında ise, AB'de %12,5 civarında iken, OECD Amerika ülkelerinde %10.4, OECD toplamda %12.5 iken OECD Pasifik ülkelerinde ise %13.8'dir.

2. Gelir vergisi hasılatının GSYİH'ya oranı, 1965 yılına göre 2004 yılında, OECD Amerika ülkeleri ortalaması hariç olmak üzere, genel olarak artış trendi göstermiştir.

3. Genel olarak görülen yükseliş trendi, her ülke grubunda farklı bir dönemde gerileme trendine girmiştir. OECD'ye üye ülkeler toplamı ele alındığında gelir vergisi hasılatının GSYİH'ya oranı; 1965 yılında %9 iken 1990 yılına kadar sürekli yükseliş trendi göstermiş, bu süreçte, 1970 yılında %10.2'ye, 1975 yılında %11.3'e, 1980 yılında %12.1'e, 1985 yılında %12.4'e ve 1990 yılında %13'e çıkmış, 1990 sonrası dönemde ise önceki döneme göre daha düşük seviyelerde olmuştur. Nitekim, 1995 yılında %12.5'e, 2003 yılında %12.4'e düşmüş, 2004 yılında küçük bir artışla 1995 yılındaki seviye olan %12.5'e tekrar ulaşmıştır.

Tablo 72- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Gelir Vergileri Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	9,0	10,2	11,3	12,1	12,4	13,0	12,5	13,5	12,4	12,5
OECD Amerika	10,9	13,6	13,4	10,8	9,9	11,6	11,2	12,7	10,4	10,4
OECD Pasifik	11,0	12,3	11,6	13,1	13,5	14,9	13,7	13,6	13,2	13,8
OECD Avrupa	8,5	9,5	11,1	12,1	12,5	12,9	12,5	13,5	12,6	12,5
AB (19)	8,8	9,9	11,4	12,2	13,1	13,4	12,8	13,4	12,3	12,2
AB (15)	8,8	9,9	11,4	12,2	13,1	13,4	13,4	14,6	13,4	13,4
Türkiye	**3,1**	**4,2**	**6,8**	**9,3**	**5,7**	**6,7**	**6,4**	**9,5**	**7,8**	**6,9**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005**, OECD 2006, s.74.

OECD Amerika ülkelerinde 1965-1975 döneminde yükseliş trendi, 1975-1985 dönemi ise gerileme trendi gerçekleşmiş, 1990 yılında %11.6'ya yükselmiş, 1995 yılında (%11.2) gerileme olduktan sonra, 2000 (%12.7) yılında tekrar yükselme olmuş; fakat 2000 sonrası gerileme trendine girilmiş ve 2004 yılında gerçekleşmiş olan %10.4, 1965 yılındaki düzeyin bile gerisindedir.

Türkiye'de sözkonusu oran, 1965 yılında tabloda yer alan diğer ülkelerdekine göre en az üç kat geride iken, makas 1980 yılına kadar gerilemiş, (1970 yılında yaklaşık 2.5 kat, 1975 yılında 1.7 kat 1980 yılında 1.3 kata inmiş), 1985-1995 döneminde tekrar yükselmiş (yaklaşık 2 kata çıkmış), 2000 yılında 1.4'e gerilemiş olmakla beraber, 2000 yılı sonrası tekrar makas açılmaya başlamıştır.

Tablo 73- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Gelir Vergileri Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Payı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	34,7	36,2	37,1	36,2	37,0	37,7	35,3	36,4	34,4	34,4
OECD Amerika	43,3	47,2	46,6	42,1	37,2	40,6	39,1	42,7	38,3	38,2
OECD Pasifik	51,7	54,4	47,8	49,4	49,0	50,4	46,7	45,4	43,7	44,9
OECD Avrupa	31,1	32,2	33,9	35,2	34,4	34,6	32,7	34,0	32,3	32,1
AB (19)	30,4	31,6	33,1	33,6	33,8	34,2	32,2	32,9	30,9	30,6
AB (15)	30,4	31,6	33,1	33,6	33,8	34,2	33,5	35,0	33,2	33,1
Türkiye	**29,6**	**33,5**	**42,3**	**51,8**	**37,0**	**33,5**	**28,3**	**29,5**	**23,7**	**22,1**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005**, OECD 2006, s.74.

Söz konusu ülkelerde gelir vergisi hasılatının toplam vergi hasılatı içindeki payının 1965-2004 dönemindeki gelişiminin yer aldığı Tablo 73 incelendiğinde, şu tespitler yapılabilmektedir;

1. Gelir vergisinin toplam vergi hasılatı içindeki payı, inceleme dönemi boyunca, genel olarak, tabloda yer alan ülke gruplarından OECD Pasifik ülkelerinde en yüksek seviyededir (%44.9). Söz konusu dönemde, OECD Pasifik ülkeleri vergi hasılatının yaklaşık yarısını, Avrupa ülkeleri ise yaklaşık üçte birini gelir vergilerinden elde ederken, Türkiye'de vergi hasılatının yaklaşık beşte biri gelir vergilerinden elde edilmiştir.

2. 1965 yılına göre 2004 yılında gelir vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı, Avrupa ülkelerinde yükselmişken, OECD'ye üye ülkeler toplamında çok küçük bir oranda, OECD Amerika ülkelerinde ise önemli bir gerileme olmuştur. Nitekim, OECD toplamda 1965 yılında gelir vergilerinin payı %34.7 iken 2003 ve 2004 yıllarında %34.4'e düşmüştür. OECD Amerika ülkelerinde ise, 1965 yılında %43.3 iken 2004 yılında %38.2'ye gerilemiştir.

3. OECD ülkelerinin her grubunda, farklı dönemlerde olmakla beraber, önce yükseliş sonra gerileme trendi gerçekleşmiştir. Nitekim söz konusu oran;

- OECD ülkelerinin tümünde ortalama olarak, 1965-90 döneminde yükselmiş, 1990 sonrasında ise genel olarak gerilemiştir,

- OECD Amerika ülkelerinde, 1965-70 döneminde artmış, 1975 yılından itibaren kimi yıllarda yükselişler olsa da genel olarak gerilemiştir,

- OECD Pasifik ülkelerinde 1965-80 arası dönemde artmış, 1980 yılı sonrası ise gerileme olmuştur,

- AB' ye üye ülkelerde 1965-90 döneminde artmış, 1990 yılı sonrası gerilemiştir.

4. Türkiye'de ise 1965 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık üçte biri gelir vergilerinden elde edilirken, bu oran, 1980 yılına kadar artış göstermiş ve 1980 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık yarısı gelir vergilerinden sağlanmış, 1980 sonrası gelir vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payı gerileyerek 2004 yılında %22.1'e düşmüş, böylece gelir vergisinin toplam hasılata katkısı beşte bire inmiştir.

Gelir vergisi hasılatının genel olarak gerilemesinde, bir taraftan 1980 sonrası benimsenen arz yanlı vergi politikalar diğer taraftan da sermayenin serbest dolaşımının söz konusu olduğu iktisadi koşullarda yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi için girişilen vergi rekabetinin önemli etkisi vardır.

5.2. Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler

Tablo 74, 1965-2004 döneminde, AB ve OECD'ye üye ülkelerde, mal ve hizmetlerden alınan vergi hasılatının GSYİH'ya oranını çeşitli ülke grupları itibarıyla ortaya koymaktadır. Tablo'da yer alan oranlar incelendiğinde mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin gelişimi ile ilgili şu tespitler yapılabilmektedir;

Tablo 74- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	9,6	9,9	9,5	9,9	10,6	10,6	11,2	11,4	11,4	11,4
OECD Amerika	8,0	7,6	7,6	7,7	8,7	7,9	7,7	7,7	7,8	8,0
OECD Pasifik	6,2	6,1	6,8	7,5	7,5	8,3	8,3	8,7	9,0	8,8
OECD Avrupa	10,3	10,7	10,2	10,7	11,6	11,6	12,2	12,3	12,2	12,3
AB (19)	10,4	10,7	9,9	10,7	11,7	11,8	12,3	12,2	12,1	12,3
AB (15)	10,4	10,7	9,9	10,7	11,7	11,8	12,0	12,1	12,0	12,1
Türkiye	**5,7**	**6,2**	**6,6**	**4,6**	**5,6**	**5,6**	**8,5**	**13,6**	**16,2**	**14,9**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005**, OECD 2006, s. 82.

1. OECD'ye üye Amerika ülkeleri ortalaması hariç olmak üzere tüm ülke gruplarında mal ve hizmetlerden alınan vergilerden elde edilen hasılatın GSYİH'ya oranı, her ülke grubunda farklı oranlarda olmak üzere sürekli artış göstermiştir. Nitekim sözkonusu oran, 1965 yılında OECD'ye üye olan ülkelerin toplamında ortalama %9.6 iken, %18.5'lik artışla 2004 yılında %11.4'e, OECD Pasifik ülkelerinde 1965 yılında %6.2'den %41.9'luk artış ile 2004 yılında %8.8'e, OECD Avrupa'da 1965 yılında %10.3'den, %19.4'lük artış ile 2004 yılında %12.3'e, AB'ye üye ülkelerde 1965 yılında %10.4'den %18.2'lik artış ile 2004 yılında %12.3'e yükselmiştir. Türki-

ye'de ise 1965 yılında %5.7 iken, %161'lik artış ile 2004 yılında %14.9'a yükselmiştir. Söz konusu artış oranı, bahsedilen ülke ortalamalarının oldukça üstündedir.

2. 1965 yılından 2000 yılına kadar tabloda yer alan ülke gruplarında, sözkonusu oranın en yüksek olduğu ülkeler AB'ye üye ülkeler iken 2000 yılından itibaren Türkiye'de mal ve hizmetlerden elde edilen hasılatın GSYİH'ya oranı AB'ye üye ülkeler ortalamasının üstündedir. Nitekim, AB'ye üye ülkelerde 1965 yılında ortalama %10.3 iken Türkiye'de %5.7 iken 2000 yılında AB ülkelerinde ortalama %12.2'ye yükselip bu düzeyde günümüze kadar devam ederken, Türkiye'de 2000 yılında %13.6'ya yükselmiş, 2000 sonrasında yükselme trendi devam etmiş ve 2004 yılında %14.9'a ulaşmıştır. Vergi hasılatının GSYİH'ya oranlanması suretiyle elde edilen verilerin durumu vergi hasılatındaki gelişmelerin yanı sıra GSYİH büyüklüğünde meydana gelen değişikliklere de bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomik faaliyetlere oranla 1991 yılından itibaren üç haneli hale geldiği, fakat OECD ülkelerinde ortalama %20'ler civarında olduğu düşünüldüğünde, kayıtlı ekonomik faaliyetlere dayalı olarak hesaplanılan söz konusu oranların, sadece mal ve hizmetlerle ilgili olarak belirlenen değil, aynı zamanda gelir vergileri ve servet vergileri ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere, gerçekte olduğundan daha yüksek göründüğü de unutulmamalıdır. Bu bakımdan Türkiye'de mal ve hizmetlerden elde edilen vergilerin 1965 yılından itibaren gelişimini karşılaştırmalı olarak belirlemek bakımından, mal ve hizmetlerden alınan vergilerden elde edilen hasılatın toplam vergi hasılatı içindeki payının gelişimi de incelenmektedir.

Tablo 75- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Mal ve Hizmetlerden Alınan Vergiler Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Oranı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	38,2	36,0	32,7	32,4	33,7	31,9	32,4	31,6	32,1	32,3
OECD Amerika	31,6	25,8	25,8	33,8	38,5	32,9	32,4	31,1	32,4	33,2
OECD Pasifik	29,6	27,2	33,0	33,1	32,4	30,5	30,3	30,2	30,6	29,7
OECD Avrupa	40,2	38,4	33,4	32,1	33,2	32,0	32,7	31,9	32,3	32,6
AB (19)	38,2	36,4	31,3	31,1	31,6	31,5	31,9	31,2	31,5	32,0
AB (15)	38,2	36,4	31,3	31,1	31,6	31,5	31,0	29,9	30,6	30,7
Türkiye	**53,9**	**49,4**	**41,3**	**25,6**	**36,0**	**27,9**	**37,6**	**42,0**	**49,4**	**47,7**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005**, OECD 2006, s.82.

Mal ve hizmetlerden alınan vergilerden elde edilen hasılatın toplam vergi hasılatı içindeki oranının 1965-2004 döneminde söz konusu ülkeler ve Türkiye'deki gelişimine ait verilerin yer aldığı Tablo 75'in incelenmesiyle şu tespitler yapılabilmektedir;

1. Tablo'da yer alan ülkelerde mal ve hizmetlerden alınan vergilerin toplam vergi hasılatı içindeki payı, Avrupa ülkeleri ile OECD' ye üye ülkelerde genel olarak gerileme göstermiştir.

AB'ye üye ülkelerde 1965 yılında vergi hasılatının %38.2'si mal ve hizmetlerden alınan vergilerden elde edilirken, söz ko-

nusu oran 2004 yılında %32' ye düşmüştür. OECD ülkeleri toplam da ise 1965 yılında vergi hasılatının %38.2'si mal ve hizmet vergilerinden sağlanırken, 2004 yılında %32.3'e gerilemiştir.

2. Tabloda yer alan ülke gruplarından mal ve hizmetlerden alınan vergilerin toplam vergi hasılatına oranı şöyle seyir izlemiştir;

- OECD toplamında, 1965 yılında %38.2 iken 1980'e kadar gerileyip 1980 yılında %32.4'e düşmüş, 1985 yılında %33.7'ye yükseldikten sonra 1990'lı yıllarda ortalama %32'ler civarında gerçekleşmiştir.

- OECD Amerika ülkelerinde, 1965 yılında %31.6 iken 1965 yılından 1975 yılına gerilemiş, 1980 yılından 1985 yılına kadar yükselmiş 1985 yılında %38.5 olmuş, 2003 yılına kadar düşüp, 2004 yılında tekrar artış olmuştur.

- OECD Pasifik ülkelerinde, 1965 yılında %29.6 iken, 1970 yılında düşmüş, 1975-80 döneminde yükselmiş ve 1980 yılında %33.1 olmuş, 1980 sonrası sürekli gerilemiştir.

- AB'ye üye ülkelerde 1956 yılında kalan olan süreçte genel olarak gerileme görülmüştür.

- Türkiye'de ise OECD verilerine göre, 1965 yılında vergi hasılatının %53.9'u mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerden oluşurken, 1980 yılına kadar sürekli gerilemiş ve bu oran 1980 yılında %25.6 olmuş, 1985 yılından 2003 yılına kadar yükselerek 2003 yılında %49.4'e ulaşmış, 2004 yılında bir miktar azalarak %47.7 olarak gerçekleşmiştir.

3. OECD verilerine göre, Türkiye dışındaki ülke gruplarında toplam vergi hasılatının yaklaşık üçte biri mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerden oluşurken, Türkiye'de toplam vergi hasılatının yarısı mal ve hizmet vergilerinden elde edilmektedir.

5.3. Servet Üzerinden Alınan Vergiler

OECD ve AB'ye üye ülke grupları ile Türkiye'de 1965-2004 döneminde servet vergileri dolayısıyla elde edilen hasılatın GSYİH'ya oranının yer aldığı Tablo 76'nın incelenmesiyle şu tespitler yapılmıştır;

1. Türkiye'de söz konusu oran, diğer ülkelere kıyasla inceleme dönemi boyunca oldukça düşük düzeyde olmuştur.

2. OECD ülkelerinde toplamında 1965 yılında söz konusu oran ortalama %1.1 iken, AB'de gerek AB(15) gerekse AB (19) ortalama %1.8, OECD'ye üye Amerika ülkelerinde ortalama %3.8, Pasifik ülkelerinde ortalama %2.2 iken, OECD Avrupa ülkelerinde %1.7 olması sebebiyle toplam OECD ülkelerinde ortalama %1.9 olmuştur.

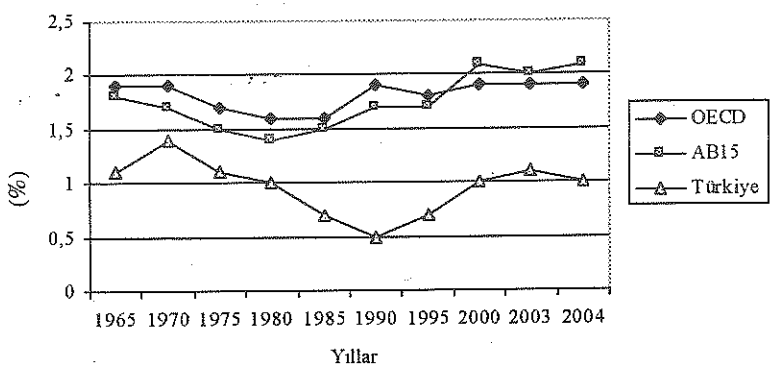
Tablo 76- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının GSYİH'ya Ortalama Oranı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	1.9	1.9	1.7	1.6	1.6	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9
OECD Amerika	3.8	3.9	3.3	2.0	1.9	2.3	2.4	2.2	2.3	2.3
OECD Pasifik	2.2	2.2	2.1	2.0	2.2	2.5	2.7	2.6	2.6	2.5
OECD Avrupa	1.7	1.6	1.5	1.4	1.5	1.7	1.6	1.8	1.8	1.8
AB (19)	1.8	1.7	1.5	1.4	1.5	1.7	1.5	1.8	1.8	1.8
AB (15)	1.8	1.7	1.5	1.4	1.5	1.7	1.7	2.1	2.0	2.1
Türkiye	**1.1**	**1.4**	**1.1**	**1.0**	**0.7**	**0.5**	**0.7**	**1.0**	**1.1**	**1.0**

Kaynak: REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005, OECD 2006, s.81.

3. OECD ve AB üyesi ülkelerinde servet vergilerinin GSYİH'ya oranı, 1965 yılına göre 1985 yılına kadar gerilemiş, 1985 yılından sonra artış göstermiştir. OECD'ye üye ülkelerde 1965 yılında söz konusu oran %1.9 iken 1985'e kadar gerileyip, 1985 yılında %1.6'ya düşmüş, sonra tekrar artıp 2004 yılında 1965 yılındaki %1.9'luk seviyesine ulaşmıştır. OECD'ye üye Amerika ülkelerinde genel olarak gerileme, Pasifik ülkelerinde ise artış olmuş, Avrupa (19) ülkelerinde ortalama olarak 1990 yılına kadar, Avrupa (15)'te ise 1985 yılına kadar gerileme, sonra artış görülmektedir. Söz konusu verilere göre Türkiye'de servet vergilerinin GSYİH'ya oranı, 1965 yılından (%1.1) 1970 yılına (%1.4) artmış ancak 1975 yılından 2000 yılına kadar gerilemiş 2000 yılında 1975 seviyesine tekrar ulaşmış ve bu seviyeyi korumuştur.

Grafik 36- OECD ve AB'ye Üye Ülkeler ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının GSYİH'ye Oranı



4. Türkiye'de 1990 sonrası servet vergilerinin GSYİH'ya oranı nispeten yükselmişse de 2004 yılı itibarıyle OECD ve AB'ye ülkelerde GSYİH'nın yaklaşık %2'si kadar servet vergisi hasılatı elde edilirken Türkiye'de servet vergileri hasılatı GSYİH'ya oranla %1'dir. Söz konusu durum, Grafik 36 üzerinde daha açık bir şekilde görülebilmektedir[138].

Tablo 77- OECD, AB Ülkeleri ve Türkiye'de Servet Vergileri Hasılatının Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Ortalama Oranı (1965-2004) (%)

Ülke Grupları/ Yıllar	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
OECD Toplam	7,9	7,1	6,3	5,3	5,2	5,7	5,5	5,5	5,6	5,6
OECD Amerika	15,1	13,5	11,7	7,2	6,8	7,7	7,9	7,0	7,9	7,9
OECD Pasifik	10,4	9,7	9,2	8,0	8,5	9,4	10,3	9,2	9,2	8,7
OECD Avrupa	6,7	6,0	5,1	4,4	4,3	4,6	4,3	4,7	4,7	4,8
AB (19)	6,7	5,8	5,0	4,2	3,9	4,4	4,0	4,5	4,6	4,7
AB (15)	6,7	5,8	5,0	4,2	3,9	4,4	4,5	5,2	5,3	5,3
Türkiye	**10,5**	**10,8**	**6,9**	**5,4**	**4,6**	**2,3**	**3,0**	**3,2**	**3,2**	**3,1**

Kaynak: **REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005**, OECD 2006, s.80.

138 Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranla %107.3 oranında OECD ve AB'ye üye ülkeler de ise %16.4 olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'de elde edilen servet vergileri hasılatının GSYİH'ya oranının gerçekte %0.5 civarında olduğu anlaşılabilmektedir.

Sözkonusu ülke grupları ve Türkiye'de servet vergileri dolayısıyla elde dilen hasılatın toplam vergi gelirlerine katkısının, 1965 yılından 2004 yılına kadar olan süreçteki durumu ve gelişimi ise Tablo 77'den izlenebilmektedir. Tablo'da yer alan verilere göre;

1. Servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı OECD ve AB ülkelerinde genel olarak 1965 yılından 1985 yılına kadar gerilemiştir. 1985 sonrası tekrar yükseliş trendine girmekle beraber, 2004 yılı itibarıyla servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı 1975 yılının gerisindedir.

- OECD ülkelerinde servet vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payı, 1965 yılında %7.9 iken, %34.1 oranında gerileyerek 1985 yılında %5.2'ye düşmüş, 1985 yılından 2004 yılına %7.6 oranında artış göstererek 2004 yılında %5.6'ya yükselmiştir.

- OECD'ye üye Amerika ülkelerinde söz konusu oran, 1965 yılında %15.1 iken, %54.9 oranındaki gerileme ile 1985 yılında %6.8'e inmiş, 1985 yılından 2004 yılına %16.1'lik artış ile 2004 yılında %7.9'a ulaşmıştır.

- OECD Pasifik ülkelerinde ise 1965 yılında %10.4 iken, %23 oranındaki gerileme ile 1980 yılında %8'e düşmüş, 1980 yılından 2004 yılına %8.7'lik artışla %8.7'ye ulaşmıştır.

- OECD' ye üye Avrupa ülkelerinde servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı 1965 yılında %6.7 iken %35.8 oranındaki gerileme ile 1985 yılında %4.3'e gerilemiş, 1985 yılından %11.6'lık artışla 2004 yılında %4.8'e yükselmiştir.

- AB'ye üye ülkelerde (gerek 15, gerekse 19) ise 1965 yılında % 6.7 iken, % 41.7'lik gerileme ile 1985 yılında %3.9'a

düşmüş, AB (19)'da % 20.5 oranındaki artışla 2004 yılında %4.7'ye, AB(15)'de ise % 35.8 oranındaki artışla 2004 yılında % 5.3'e yükselmiştir.

- Türkiye'de ise 1965 yılında servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı, AB'ye üye ülkeler ve OECD toplam'a göre oldukça yüksek ve OECD Pasifik ülkelerine yakın iken ve 1965 yılına diğer tüm ülke gruplarında söz konusu oran düşerken, %2.8 artış göstermişken, 1970 yılından 1975 yılına ani olmak üzere 1990 yılına kadar sürekli gerileme olmuştur. 1970 yılında söz konusu oran %10.8 iken, %79.6 oranındaki düşüşle 1990 yılında %2.3'e inmiş, 1990 yılından 2004 yılına %34.7 oranında artış göstermişse de, 2004 yılında servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı %3.1 olmuştur. Bu, tabloda yer alan tüm ülke ortalamalarının oldukça altındaki bir orandır.

Türkiye'deki servet vergileri hasılatının GSYİH'ya oranına ilişkin, OECD ve AB ülkelerini de içeren bu karşılaştırmalı analiz, Türkiye'de servet vergileri hasılatının artırılabileceğini göstermektedir. Bu düşünce doğrultusunda servet vergileri hasılatının GSYİH'ya oranla payını %2'ler seviyesine çıkaracak uygulamaların, 20 yıl gibi bir süre boyunca istikrarlı bir şekilde uygulanması durumunda kamu kesimi borç yükünün hafifletilmesi için gerekli olan kamu tasarrufu sağlanabilir. Böylesi bir uygulama, borç yükünü uluslararası düzeyde kabul edilebilir seviyelere çekilmesinde kullanılabilir. Bu politika bir diğer taraftan da sözkonusu ülkelere göre gelir vergileri hasılatı geride, mal ve hizmetlerden alınan vergi hasılatı ise oldukça ileride olan ve bu sebeple vergi yükü dağılımında adaletsizliğin olduğu ülkemizde, vergilemede adaletin sağlanmasına da hizmet edebilecektir.

Servet vergileri hasılatında sağlanacak artış kayıt dışı olduğu için gelir vergilemesi dışında kalan, ancak harcanmadığı için mal ve hizmet vergilerine de tabi olmayan, biriktirilen ve servet unsurlarına dönüşen kısmın vergilendirilmesini sağlayacaktır. Servet vergilerinde yapılacak revizyon veya reformlar ile servet vergilerinin artırılması, bu bakımdan da vergi yükü dağılımında adaleti sağlamaya hizmet edecektir. Bu yönüyle servet vergileri, varlıklar arasındaki farklılıkların giderilmesini ve yeniden dağıtımı sağlayan bir araç oldukları gerekçesi ile sosyal devlet ilkesi çerçevesinde mali güçle orantılı olarak vergilendirme yapılması ilkesinin bir gereği olarakda savunulmaktadır[139].

Türkiye'de 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren bozulan ekonomik istikrarın sağlanması ve bunun temini için döviz kazandırıcı ekonomik faaliyetleri teşvik etmek ve bu arada üretimi artırmak adına vergi indirimlerini beraberinde getiren ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin gelişimine uygun zemin hazırlayan iktisat ve maliye politikası uygulamaları gelir dağılımında adaleti sağlamak hedefini tamamen göz ardı etmişlerdir. Kronikleşen bütçe açıkları borçlanma yoluyla finanse edilirken, vergi hasılatının önemli ölçüde dolaylı vergilere dayandırılması, geniş halk kitlelerinden ve gelir dağılımını bozucu etki doğurur şekilde elde edilen vergi gelirleri ile borç veren kesime faiz şeklinde gelir aktarılmış, böylece, gelir dağılımını bozucu yeniden dağılım sağlayan bütçe uygulamaları gerçekleşmiştir.

139 Johaim Lang, (Çev:Funda Başaran) "Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri", **Anayasal Mali Düzen**, XIII.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul, 2000, s.33.

Türkiye'de, 1924 Anayasası'ndan beri vergilemenin mali güç ile orantılı olarak yapılması prensip olarak benimsenmiştir. Bu anayasal ilke, vergi politikalarının sosyal adaleti sağlayıcı uygulamaları beraberinde getirecek şekilde şekillendirilmesini gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, vergi sistemi içindeki vergiler düzenlenirken, vergilendirmede adaletin yanı sıra vergileme yoluyla adaletin de esas alınması gerekir. Servet vergileri payında, servet kaçışına sebep olmayacak derecede sağlanacak artış, bugüne kadar vergi uygulamalarının gelir dağılımını bozucu yöndeki etkilerinin de bir ölçüde giderilmesine hizmet edecektir.

SONUÇ

Türkiye'de borçlanma Cumhuriyet tarihi boyunca her dönemde ekonomi ve siyasetin önemli sorunlarından birisi olmuştur. Bu çalışma Türkiye'de uzun bir geçmişi olan borçlanmanın tarihsel gelişiminden ziyade, 1980 sonrasının siyasal tercihleri altında özellikle iç borçlanmanın daha önce görülmemiş düzeylere tırmanması ile ekonominin toplam borcunun çığ gibi büyüdüğü yakın döneme odaklanmıştır.

Cumhuriyet döneminde ekonominin yaşadığı krizler ve bunların başlıca nedenlerini analiz eden bilimsel çalışmalar incelendiğinde, ekonominin iç ve dış finansman gereksinimi, borçlanma ve borçlanmanın boyutları ile borç servis yükü dinamiklerinin, krizlerin oluşumunda etkili olan başlıca unsurlar arasında yer aldığı tespit edilmektedir. Türkiye'de 1980 öncesi süreçte daha ziyade dış finansman gereksinimi ve dış borçlanma, ekonominin başlıca sıkıntı kaynakları arasında yer alırken, 1980 sonrasında iç borçlanmanın da daha önce görülmedik tempoda sürdürülmesi, ekonominin iç ve dış borçlardan oluşan ağır bir borç sarmalına sürüklenmesine yol açmıştır. Bu çalışmada, ekonominin kamu ve özel kesimindeki tasarruf yetersizliklerine bağlı olarak ortaya çıkan borçlanma sorununun, ülkenin makro ekonomik performansı ve istikrarı ile faiz oranı, döviz kuru ile fiyatlar genel düzeyi gibi başlıca fiyat ve göstergelerin oluşumunda temel bir belirleyici haline geldiği 1980 sonrası gelişmeler ele alınmıştır.

Aşağıda, çalışmada, inceleme döneminde ekonomide borçların düzeyi ve artış nedenlerine, ülkenin başlıca iç ve dış borç yükü göstergeleri bakımından uluslararası karşılaştırmalı durumunun belirlenmesine ve borçlanmanın makro iktisadi performans üzerindeki etkilerine ilişkin tespit edilmiş bulgular özetlenmektedir. Ayrıca, ülkenin Avrupa Birliği'ne tam üyeliği hedeflediği 2015-2020 sürecinde ılımlı borç yüküne sahip bir ülke konumuna gelebilmesi için, mevcut borç yönetimi politikalarına, sürdürülebilir büyüme- istikrar ve gelir bölüşümünde adalet bakımlarından alternatif olabilecek politikaların geliştirilmesine referans olabilecek bazı bulgular özetlenmiştir.

Türkiye'de 1980 sonrası süreçte kamu borçlanması çok sayıdaki faktörün etkisi ile ortaya çıkmış bir olgu olmakla beraber, bunlar içinde en önemlileri; vergi almak yerine borçlanmanın tercih edilmiş olması, kamu kesimi açıkları, belli kamu temel alt yapı projelerinin gerçekleştirilmesi ve kamu borcu belli bir düzeye ulaştıktan sonra borcun refinansman gereksinimleridir.

Kamu kesimi borçlanma gereksinimine ait ampirik bulgular ele alındığında, borçlanma gereksinimindeki ciddi yükselmeleri iktisadi krizlerin izlediği, kriz sonrası süreçlerde ise kamu kesimi borçlanma gereğinde gerilemeler olduğu tespit edilmiştir. 1975 yılında kamu kesimi borçlanma gereksinimi %4,7 iken 1979-80 krizi sürecinde sırasıyla %7,2 ve %8,8'e yükselmiştir. 1980'li yıllar boyunca kamu kesimi borçlanma gereksinimi %3,5- %6 bandında yer alırken, 1994 krizi öncesinde üç yıl boyunca %10'u aşan seviyelere yükselmiştir. Kriz sonrasında tekrar gerileyen borçlanma gereksinimi 2001 krizinde %16,4 ile tarihsel zirvesine ulaşmıştır. Sıkı mali disiplin politikaları ile kamu kesimi borçlanma gereksinimi 2005 yılında inceleme döneminin en düşük düzeyi olan %0,9'a gerilemiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği verileri birlikte değerlendirildiğinde, özellikle 1990 sonrası süreçte borçlanma gereğindeki artışların önemli ölçüde önceki yıllarda alınmış borçlar dolayısıyla yüklenilmiş olan faiz ödemelerinin gerçekleştirilmesine yönelik olduğu tespit edilmiştir. 1994-2004 arasındaki on yıllık periyotta, faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereğinin eksi değerler almış olması (1999 yılı hariç), kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışın, alınmış borçlar dolayısıyla yüklenilmiş olan faiz ödemelerinden kaynaklandığını göstermiştir. İnceleme dönemi boyunca toplam kamu kesimi borçlanma gereği ile faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği birbirlerine paralel gelişim göstermiş, ancak iki değişkene ait değerler arasındaki makas özellikle 1993 yılı sonrasında faiz dahil kamu kesimi borçlanma gereği lehine giderek açılmıştır. Bu durum, Türkiye'de 1980 sonrası artan kamu borçlanmasının bütçe üzerine getirdiği yıldan yıla büyüyen faiz yükünün, 1993 yılından itibaren kamu kesimi borçlanma gereğinin en önemli sebebi haline geldiğini ortaya koymaktadır.

1980 yılı sonrasında Türkiye'de serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma amacına yönelik olarak, kamu kesimini küçültüp özel kesimin gelişmesini desteklemeye yönelik çeşitli mali tedbirler uygulamaya konulmuştur. Kamu kesiminin küçültülmesi bir taraftan kamu kesiminde özel mal ve hizmet üreten kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi diğer taraftan da konsolide bütçe harcamalarının kısılıp, toplumsal faydası özel faydasından yüksek olan mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi

için kullanılacak kaynakların özel kesimden kamu kesimine aktarılmasının temel aracı olan vergilerin azaltılması suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. "Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma" hedefinin yanı sıra vazgeçilemeyen oy alma kaygısı kamu harcamalarının çok fazla kısılamaması, bunun neticesinde de, kamu harcamalarının artış trendine devam etmesi sonucunu doğurmuştur. Söz konusu periyotta kamu harcamalarının GSMH'ye oranı; 1980 yılında %14.5 iken, 1990 yılında %16.2'ye, 2000 yılında %37.1'e yükselmiş, 2005 yılında ise %32 olmuştur. Kamu harcamaları kısılamazken gelir vergilemesinde, bir taraftan arz yanlı politikalara dayalı olarak vergi oranlarının indirilmesi diğer taraftan vergi güvenlik önlemlerinin kaldırılmasının etkisiyle vergi denetim oranlarının azaltılması ve kamuda giderek artan rüşvet ve yolsuzluk ile birlikte, vergiye uyumun azalması neticesinde, vergi kaçakçılığı ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hacminin artmasına bağlı olarak, gerilemeler olmuştur. Maliye Bakanlığı verilerine göre, 1981 yılında toplam vergi hasılatının %58.8'i gelir üzerinden alınan (gelir vergisi ve kurumlar vergisi) vergilerden elde edilirken, söz konusu oran 1985 yılında %46.3'e gerilemiş, 1990 yılında %51.2 olmuş, 1995 yılında %39.9'a, 2000 yılında %32.3'e, 2005 yılında %28.7'ye gerilemiştir. Kamu harcamaları artarken bu harcamaları finanse etmek için kullanılabilecek adil vergileme yapmaya elverişli gelir vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payındaki gerileme, vergi yükünün adaletsiz dağılımına sebep olan harcama vergileri dolayısıyla elde edilen payın artması ile telafi edilmiş, ancak vergi hasılatı kamu harcamalarını karşılamaya yetmediği için ortaya çıkan açıklar, borçlanma ile finanse edilerek karşılanmıştır. Böylelikle, 1980 sonrasında uygulamaya konulmuş olan mali tedbirler "kamu harcamalarının vergi ile finansmanı" anlayışı yerine, bir anlamda "kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanı" anlayışına dayalı olmuştur.

Belirtilen faktörlerin etkisi ile 1980 yılında %13.6 olan kamu iç borç stokunun GSMH'ye oranı 2005 yılı itibariyle %50,3 düzeyine ulaşmıştır. Kamu iç borç stoku göstergesi 1980 sonrası süreçte tedrici bir artış eğilimi sergilemiş ve bu gösterge 2001 krizinde %69,2 ile tarihsel zirvesine ulaşmıştır. 2001 krizi sonrasında iç borçlar mutlak olarak artarken bu dönemdeki yüksek büyüme hızları nedeniyle iç borç stokunun GSMH'ye oranı göstergesinde gerilemeler gözlenmiş ve söz konusu oran 2005 yılı itibariyle %50,3 düzeyinde oluşmuştur. Bu seviye ekonominin 2001 krizi öncesindeki iç borç stoku düzeyinin oldukça üzerinde bir rakamdır. Türkiye halen ne yazık ki GSMH'sının yarısı düzeyinde iç borç stokuna sahip bir ülke konumundadır.

Türkiye'de kamu iç borç stokunun 2000 yılından itibaren ortalama %96'sının merkezi yönetim borçlarından oluştuğu, diğer kamu kesiminin iç borç stoku içindeki payının %4'ler civarında seyrettiği tespit edilmiştir. Borçlanmak amacıyla 1982 yılına kadar Merkez Bankası avanslarına ağırlıklı olarak müracaat edildiği, 1983 yılı sonrasında tahvil kullanarak borçlanmanın önemli hale geldiği görülmüştür. Nitekim 1980 yılında tahvil stokunun GSMH'ye oranı %2,7 iken 2005 yılında %36.3'e ulaşmıştır. 1997 yılı sonrasında borçlanmanın tahvil ağırlıklı olarak gerçekleşmiş olması, borç yükünü uzun vadeye yayan aynı zamanda enflasyonla mücadeleye yönelik anti konjonktürel borçlanma politikasının gerçekleştirilmiş olduğu izlenimini verse de, 1989-1998 döneminde tahvil yoluyla alınan borcun önemli bir kısmının 1 yada 2 yıl vadeli satışlara dayandırılmış ol-

ması bunun tam olarak doğru olmadığını ortaya koymaktadır. Beş yıl vadeli tahviller 2001 yılında 6 yıl vadeliler ise ilk defa 2004 yılında ihraç edilmiştir. Kamu iç borç stoku vade bakımından son yıllarda olumlu gelişmeler kaydetmiş olmakla birlikte yine de 2006 yılı itibariyle kamu iç borç stokunun ortalama vadesi 27 ay civarındadır. Bu durum, kamu iç borç stokunun uzun vadeye yayılması bakımından daha kat edilmesi gereken epey yol olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de iç borçlanma senetlerinin en önemli alıcısı, bankalar, olmuştur. 1987 yılında tahvil ve hazine bonosunun %77.7'lik kısmı bankaların elindeyken, bu oran 2005 yılında %88.5 olmuştur. Bu veriler Türkiye'de kamu kesiminin borçlanma sürecinde oligopolistik yapıdaki bankacılık sektörünün aracılığının ve rolünün önemini ortaya koymaktadır. Söz konusu süreçte kamu borçlanması ve mali sektör arasındaki karşılıklı ilişkiler giderek derinleşmiştir.

Kamu borçlanmasının bir diğer ayağını oluşturan dış borçlanmanın gelişimini değerlendirmek için dış borç stoku verileri ele alındığında, 1996 sonrası süreçte, sürekli artış trendinde olduğu tespit edilmiştir. Kamu dış borç stokunun GSMH'ye oranla gelişimi ise 1996 yılından 2002 yılına kadar genel olarak artış, 2002 yılı sonrasından günümüze kadar ise gerileme trendi göstermiştir. Zira, kamu borç stokunun GSMH'ye oranı; 1996 yılında %21.9 iken, 2000 yılında %24.3'e, 2002 yılında ise %35.2'ye kadar yükselmiş, fakat 2002 yılı sonrasında gerileme eğilimine girip 2005 yılında %18,1 olmuştur.

Türkiye'de kamu kesiminin iç ve dış borç stoku 2000 sonrası süreçte mutlak olarak artmıştır. Ancak toplam kamu kesimi borç stokunun GSMH'ye oranı kriz sürecindeki sıçramayı takiben azalış eğilimine girmiştir. İç borç stoku bu süreçte sürekli olarak yükselerek 2006 yılında 2000 yılına göre yaklaşık 5 kat artmıştır. YTL cinsinden dış borç stoku da, 2001 ve 2002 ciddi ölçüde yükselmiş, 2003 yılından itibaren azalma eğilimine girmiş, ancak 2006 yılında tekrar yükselerek kriz sonrasındaki seviyelerine geri dönmüştür. 2000-2006 yılları arasında Türkiye'nin toplam borç stoku sürekli olarak artmış ve 2006 yılında 2000 yılına göre yaklaşık dört kat yükselmiştir. Türkiye'de kamu kesiminin toplam borç yükü 2000 yılında % 67,6 iken bu oran 2001 krizinde %107,3'e yükselmiş, kriz sonrasında gerileme eğilimine girmiştir. 2006 yılı itibariyle kamu kesiminin toplam borç yükünün tekrar %67 düzeyinde oluşması beklenmektedir. Türkiye'de toplam kamu borç stoku mutlak olarak artarken kamu borç yükünün gerilemesinde başlıca iki faktör belirleyici olmuştur. Bu faktörler, ekonomide kriz sonrası canlanma sürecinde gözlenen yüksek büyüme hızları ve YTL'nin ABD doları karşısında 2000 yılı baz alındığında yaklaşık %40 aşırı değerlenme eğilimidir. Ancak tüm bunlara rağmen 2006 yılı itibariyle toplam kamu kesimi borç yükünün ancak krizden hemen önceki seviyelerine çekilebilmiş olması dikkat çekicidir.

Kamu kesiminin toplam borç stokunun dramatik bir şekilde yükseldiği 1980 sonrası süreçte, Türkiye'de devlet, borçlanma mekanizması aracılığıyla, iç ve dış mali varlık sahipleri lehine ciddi boyutlarda bir kaynak transferi gerçekleştirmiştir.1980 yılında konsolide bütçe faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı %0,6 iken, 1994 yılında %10,8'e, 2001 yılında ise %24,5'a ulaşmıştır. Bu oran, kriz sonrası borç dinamiklerinde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle azalmış ve 2004 yılı itibariyle %13,7 seviyesine gerilemiştir. 1980 sonrası süreçte GSMH'sının önemli bir kısmını kamu kesimi borç faiz ödemelerine ayıran Türki-

ye'de, ne yazık ki aynı tarihsel süreçte, iktisadi büyüme üzerinde pozitif etkileri olduğu bilinen ve özel sektör yatırımlarını dışlamaktan ziyade tamamlayıcılık etkileri ağır basan kamu yatırımları ciddi şekilde gerilemiştir. Nitekim 1980 yılında kamu yatırımlarının GSMH'daki payı %9,3 iken, aynı oran 2004 yılında %4,2 düzeylerine inmiştir.

Borçlanma ve maliye politikası ile devletin finansal sermaye birikim sürecinin gerçekleşmesine aracılık ettiği 1980 sonrası süreçte, devletin yayımladığı verilerden hareketle yapılan hesaplamalar, ülkenin 1980-2004 döneminde kamu kesimi borçlanması aracılığıyla bu süreçte yarattığı toplam gelirin %20'sinin iç borç anapara ödemelerini, %8'inin iç borç faiz ödemelerini, %5'inin dış borç ana para ödemelerini ve %3'ünün de dış borç faiz ödemelerini gerçekleştirmek için kullanmış olduğunu göstermektedir. Bu durum, Türkiye'nin borç sarmalına sürüklendiği söz konusu çeyrek yüzyılda yaratılan toplam milli gelirin yaklaşık üçte birinin borç servisinin yerine getirilmesine ayrıldığını ve neticede ülkenin sadece kamu borçlanması nedeniyle 25 yılın yaklaşık dokuz yılını borç servisi ve rantiye kesime kaynak transferine ayırdığını ortaya koymaktadır.

Türkiye'de özel kesimin dış borcu da dikkate alındığında, ekonominin dış borç stokunun GSMH'ye oranı; 1980 yılında %19,34 iken 2001 yılında %78'e yükselmiş, kriz sonrasında azalma eğilimine girerek 2005 yılı itibariyle %47,4'e gerilemiştir. Ancak 2006 yılı itibariyle ekonominin dış borç stokunun milli hasılaya oranının tekrar %50'nin bir miktar üzerine çıkması beklenmektedir.1980 yılı referans alındığında ekonominin dış borç yükündeki artış ciddi boyutlarda olmuştur.

Ekonominin dış borç stokunun yakın dönemde sergilediği eğilimlerle ilgili olarak burada vurgulanması gereken bir diğer husus ekonominin dış borçları içinde kamu kesiminin payı azalırken özel kesimin payının artması ve özel kesimin borçlarının daha ziyade kısa vadeli borçlardan oluşmasıdır. Bu süreçte ekonominin dış borç stoku içinde kısa vadeli borç miktarındaki artış ayrı bir risk unsurunu oluşturmaktadır. Zira, 1996 yılında TCMB borçları dahil dış borç stokunun %21.9'u kamu kesimine aitken, bu oran, 2005 yılında %23.2'ye gerilemiş, özel kesimin payı 1996 yılında %14.6 iken, 2005 yılında %25.3'e yükselmiştir. Kısa vadeli borçların %90'ı aşan kısmının özel kesim borçları olması, dikkat çekicidir. Kamu ve TCMB'sı borçlarının önemli bir kısmı orta ve uzun vadeli borçlardan oluşurken, özel kesim borçlarının önemli bir kısmı kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır.

Türkiye ekonomisinde borçlanma ile ilgili olarak yakın dönemde ortaya çıkan eğilimlerle ilgili olarak burada vurgulanması gereken bir başka husus, 2001 krizi sonrasındaki yükselen konjonktürde ekonominin diğer önemli bileşenleri olan hane halkı ve şirketler kesiminin borçlanma temposundaki artıştır. Türkiye'nin hane halkı borç yükü verileri diğer yükselen piyasa ekonomileri ile kıyaslandığında, Türkiye'de hane halkı borçlarının, statik olarak nispeten ılımlı düzeylerde bulunduğu, hanehalkı borçlarındaki artış hızı esas alınarak değerlendirme yapıldığında ise yakın dönemde sıra dışı bir temponun yaşanmakta olduğu tespit edilmiştir. Türkiye, 2002 sonrası süreçte gelişmiş ve yükselen pazar ekonomileri arasında hanehalkı borçlarının hane halkı kullanılabilir gelirine oranı en hızlı artan ülke konumundadır.

Türkiye'de 2001 krizi sonrası süreçte şirketler kesiminin iç ve dış finansal piyasalardan borçlanma eğilimi de dikkat çekici şekilde gelişmektedir. 2003 yılında firmaların kullandıkları toplam kredilerin GSMH'ye oranı %16 iken, bu oran 2006 yılı üçüncü çeyrek itibariyle %39,7'ye yükselmiştir.

Ekonomide 2001 krizinin etkilerinin atlatılarak, yeniden canlanmanın başladığı 2002 sonrası süreçte, hem hanehalkları hem de şirketler kesiminde borçlanma oranında önemli artışlar olduğu gözlenmektedir. Bu eğilimler, 2001 krizi sonrasında ekonominin toplam borç yapısında bir dönüşümün yaşandığının işaretleridir. Bu süreçte yürütülen sıkı kamu mali disiplin anlayışı sonucunda kamu kesiminin borç temposunda bir yavaşlama ve bazı kamu kesimi borç göstergelerinde iyileşme gözlenirken, makro ekonominin diğer iki önemli bileşeni olan hanehalkı ve şirketler kesiminin borç temposunda bir hızlanma yaşanmaktadır. Kuşkusuz söz konusu borçlanma eğilimleri, bu dönemde gözlenen yüksek büyüme performansı ile döngüsel bir neden sonuç ilişkisi içindedir.

Çalışmada başlıca borçlanma ve borç yükü ile servisi göstergelerinden hareketle Türkiye'nin uluslararası karşılaştırmalı konumunun tespitine yönelik incelemeler, ülkenin göreli konumunun hiç de parlak olmadığını ve başlıca dış borçlanma göstergeleri bakımından Türkiye'nin kritik eşiğe en yakın ülkeler arasında yer almaya devam ettiğini ortaya koymaktadır.

2005 yılı itibarıyla, OECD ülkeleri arasında yapılan uluslararası karşılaştırmaya göre Türkiye, merkezi hükümet borç yükünün yüksekliği bakımından önde gelen ülkeler arasındadır. OECD verilerine göre, 2005 yılında Türkiye'nin toplam merkezi hükümet borçlarının GSYİH'ya oranı %68 düzeyindedir. Bu

bakımdan 23 OECD üyesi ülkenin durumu Türkiye'den daha iyidir. Japonya, Yunanistan, İtalya, Belçika ve Portekiz'de ise merkezi hükümet borçlarının GSYİH içindeki payı Türkiye'den daha yüksektir.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nca yayımlanan, özellikle gelişmekte olan ülkelerin dış borçluluk düzeyi ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri bakımından göreli konumunun tespitine olanak veren; toplam dış borç/GSMH, toplam dış borç/ ihracat gelirleri, toplam borç servisi/ihracat gelirleri ile faiz servisi/ihracat gelirleri verileri esas alınarak yapılan bir kıyaslama, Türkiye'nin kritik eşiğe yakın ülke konumunda olduğunu göstermiştir. Belirtilen dört orandan üçünde sırasıyla; aşağıda belirtilen yüzdelere ulaşılması durumunda, borçlu ülkenin kritik eşiğe erişmiş olduğu kabul edilmektedir. Eşik, birincisinde %50, ikincisinde %275, üçüncüsünde %30 ve dördüncüsünde %20'dir. Dünya Bankası tarafından yıllık olarak yayımlanan Global Gelişme Finansmanı Raporu'nun 2006 baskısında yer alan verilere göre, Türkiye'de yukarıda ortaya koyulan ve uluslararası karşılaştırmalarda da kullanılan 4 dış borç göstergesinden ikisinde eşik değerleri aşılmış, diğer ikisinde ise yüksek düzeyler gözlenmiştir. Şöyle ki, 2002-2004 dönemi ortalamalarına göre Türkiye'nin söz konusu verileri sırasıyla %67, %213, % 45 ve %10'dur. Bu veriler bakımından söz konusu dönemde Türkiye'den daha olumsuz göstergelere sahip sadece iki ülke vardır: Arjantin ve Uruguay. Hazine tarafından yayımlanan son dış borç yükü verileri de dikkate alındığında Türkiye'nin 2006 sonu itibariyle dış borçlanma göstergeleri bakımından kritik eşiğe yakın ülke konumunda bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Ulusal verilere göre, 2002-2004 dönemine göre toplam dış borç stokunun GSMH'ye oranı gerilemekle birlikte bu oranın

2006 sonu itibariyle yinede %50'yi bir miktar aşması beklenmektedir. 2006'nın üçüncü çeyreği itibariyle toplam dış borç stokunun ihracat gelirlerine oranı %244,7 dış borç servisinin ihracat gelirlerine oranı %43,6 ve dış borç faiz servisinin ihracat gelirlerine oranı da %10,7 seviyesindedir. Türkiye bu son verileri ile de gelişmekte olan ülkeler arasında ciddi dış borç yüküne sahip başlıca ülkeler arasında yer almaya devam etmektedir.

Türkiye'nin liberal politikaları tercih ederek borç sarmalına sürüklendiği 1980 sonrası süreçte temel makro ekonomik göstergeler bakımından performansı, borç sorununun göreli olarak daha ılımlı olduğu 1950-1979 döneminden daha kötüdür. 1950-1979 döneminde Türkiye ekonomisinde uzun dönem büyüme hızı %7,4 iken, bu oran, 1980-2005 döneminde ağır borç yükü altında göreli olarak sık yaşanan resesyon ve depresyonların etkisiyle %4,2'ye gerilemiştir. 1950-79 döneminde Türkiye'de enflasyon oranı ortalaması yıllık %13,8 iken borç dinamiklerinin giderek bozulduğu ve ekonomideki reel faiz oranlarının 1980 öncesine kıyasla ciddi ölçüde arttığı 1980-2005 dönemde yıllık ortalama enflasyon oranı %54,3 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrasından 1980 yılına kadar olan dönem ile 1980 sonrası dönem, cari işlemler dengesinin GSMH'ye oranı göstergesi açısından karşılaştırıldığında, 1980 sonrasının ihracatı artırmaya yönelik ve dış ticarette liberasyona büyük önem verilen neo-liberal politikalar altında da, kronik ve yapısal sorun olan cari işlemler açığı probleminin çözülemediği gözlenmektedir. 1950-1979 döneminde Türkiye'de cari işlemler açığının GSMH'ye oranı yıllık ortalama olarak %1.9 iken, sözkonusu oran 1980 sonrası dönemde %1,7 düzeyinde hesaplanmaktadır. 1980 öncesi ve 1980 sonrası işsizlik oranı verileri ortalama değerler açısından karşılaştırıldığında, ekonominin dışa açıldığı ve borç sarmalına sürüklenerek, üretken yatırımları finanse etmek yerine refinansman amaçlı borçlanmaları gerçekleştirdiği 1980 sonrası dönemdeki yıllık ortalama işsizlik oranının, 1980 öncesi dönemin yaklaşık iki katı olduğu tespit edilmiştir. Nitekim Türkiye'de, 1950-79 döneminde yıllık ortalama işsizlik oranı %4,8 1980-2005 döneminde ise %8,2 olarak hesaplanmıştır. Kuşkusuz Türkiye ekonomisinin İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte, 1980 öncesi ve sonrasında, makro ekonomik performansında gözlenen farklılıklar tek başına borçlanma eğilimleri ve dönemlerin iç ve dış borç yükü göstergelerindeki farklılıklara referansla açıklanmamalıdır. 1950-1979 ve 1980-2005 dönemlerinde temel makro göstergelerde ortaya çıkan farklı performansın oluşumunda, içsel ve dışsal çeşitli iktisadi, siyasal, sosyal ve demografik unsurlar rol oynamıştır. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu farklı iktisadi ve siyasal koşullar, sermaye birikim biçiminin nitelikleri, dış pazarların durumu, ülkede uygulanan ekonomi ve büyüme-sanayileşme politikalarının nitelikleri, ülkenin siyasal konjonktürü, nüfus ve emek piyasası dinamikleri gibi çeşitli unsurlar, her iki dönemde, ortaya çıkan farklı makro ekonomik performansın oluşumunda etkili olmuştur. Ancak, 1980 öncesi ve sonrasında ekonominin finansman sorunu ve borçlanma süreçleri ile borç yükü göstergelerinin sergilediği eğilimlerin, ülkenin farklı makro ekonomik performansının, durgunluk ve krizlerin oluşumunda başlıca nedenler arasında yer aldığı gerçeği de dikkat çekmektedir. Neticede çalışmada ortaya koyulan tarihsel veri ve eğilimler, 1980 sonrasında borçlanma politikalarında dozajın aşıldığı; ılımlı, ekonomi literatürü ve uluslararası kriterlere göre makul sayılabilecek düzeylerde olsa, ekonominin canlanması ve uzun dönemde yüksek bir büyüme ile iyi bir

makro ekonomik performans gösterilmesine yol açabilecek "borç kamçısının", yakın dönemde ne yazık ki ekonomiyi frenleyici bir etkiye yol açarak daha ziyade "dizgin" işlevi yerine getirdiğini düşündürmektedir.

Diğer taraftan ekonominin ağır borç yüküne sürüklenmesi ile uluslararası finans kuruluşlarının telkinleriyle Türkiye'de borç yönetimi politikaları kapsamında 1999 sonrasında maliye politikası ve istikrar politikasının ana çıpalarından biri olarak geniş toplum kesimlerinin ciddi fedakarlığa maruz kalmasıyla uygulanan yüksek faiz dışı fazla politikasının, borçların çevrilebilmesi, borç servisinin yerine getirilmesi ve toplam borç stokunun artış hızının yavaşlaması bakımından işlevsel olurken, ne yazık ki kamu kesiminin borç stoku ve borç yükünü sürdürülebilir bir biçim de azaltarak Türkiye'nin Avrupa Birliği normlarında ılımlı borç yüküne sahip bir ülke durumuna gelmesi bakımından henüz etkili olamadığı gözlenmektedir. Yüksek faiz dışı fazla politikasının büyük bir disiplinle uygulandığı 2000-2006 yılları arasında giderek artan miktarlarda faiz dışı fazla verilmesine rağmen hiçbir zaman yaratılan faiz dışı fazla miktarı konsolide bütçe faiz harcamalarını bile karşılayamamıştır. Mevcut borç yönetimi ve yüksek faiz dışı fazla politikalarının yol açtığı toplumsal ve iktisadi maliyetler, toplumsal ve siyasal dengeler ve gelir bölüşümü gibi unsurlar açısından beş-on yıl daha sürdürülebilmesi güç görünmektedir. Sürdürülmesi halinde bile faiz oranları ve faiz ödemeleri ulusal ve global ekonominin makro ve likidite dinamiklerine bağlı olarak şekilleneceği için, Türkiye'nin bu şartlar altında ılımlı borç yüküne sahip bir ülke konumuna gelmesi bakımından etkili olup olamayacağı belli değildir. Bu nedenle günümüzde Türkiye'de, maliye politikası açısından, borçların çevrilebilirliği ve borç servisinin yerine getirilmesinin ötesinde borç

stokunun azaltılması, borç yükünün kalıcı bir şekilde iyileştirilmesi ile sürdürülebilir büyüme ve istikrar yanında gelir bölüşümünde adaletin teminine hizmet edebilecek, alternatif politikaların tartışmaya açılması kritik önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye'nin sadece borçlarını çevirebilmesi değil, orta ve uzun vadede hem borç yükünü AB ülkeleri ve OECD ülkeleri ortalamaları düzeyine çekebilmesini sağlayacak, hem de sürdürülebilir büyüme ve makro ekonomik istikrar ile daha adil gelir bölüşümünün sağlanması açısından etkili olabilecek, son yıllarda olduğu gibi önemli ölçüde harcama tasarrufuna değil, kamu gelirlerinin artırılmasına öncelik veren kamu tasarrufu politikasının geliştirilmesine zemin oluşturabilecek olanaklar da irdelenmiştir.

Türkiye'de mali disiplin politikalarında, harcama tasarrufuna öncelik verilerek, vergi gelirleri büyük ölçüde harcamalar üzerinden alınan vergilere dayandırılmış, gelir- kurumlar vergileri ile servet vergilerinin başarılı bir şekilde uygulanamaması sonucunda söz konusu vergilerin toplam vergi hasılatına katkısı giderek gerilemiştir. Türkiye'de gelir ve servet vergilerinin toplam hasılata katkısı OECD'ye üye ülkeler ortalamasının epeyce altında iken, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin katkısı OECD ülkeleri ortalamasının üstündedir. OECD verilerine göre 2004 yılında, OECD ülkelerinde gelir vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı ortalama %34,4 iken, Türkiye'de bu oran %22,1'dir. Servet vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısı OECD ülkelerinde ortalama %5,6 iken, Türkiye'de %3,1'dir. Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin toplam hasılata katkısı ise OECD ülkelerinde ortalama %32,3 iken, sözkonusu oran Türkiye'de %47,7'dir. Diğer taraftan Türki-

ye'de kayıt dışı ve kayıtlı ekonomik faaliyetler 1980'li yıllardan 2001 yılına kadar artış trendi gösterirken, gelir vergilerinin toplam vergi hasılatına katkısının 1980 yılında %51,8 den 2004 yılında %22,1'e, servet vergilerinin toplam hasılata katkısının 1980 yılında %5,4 den 2004 yılında %3,1'e gerilemiş olması, ekonomide 1980'li yıllardan itibaren gelir ve servet vergilerinin başarılı bir şekilde uygulanılamamış olduğunu göstermektedir. Söz konusu oranların ortaya koyduğu tablo, Türkiye'de kamu tasarrufu sağlamak için tersine artan oranlı etkiler yaratan bu sebeple adaletsiz vergi yükü dağılımına sebep olan mal ve hizmet vergilerine daha fazla başvurma imkanının olmadığını, gelir ve servet vergileri hasılatının artırılabileceğini göstermektedir. Gelir vergileri hasılatı, Türkiye'de kayıtlı ekonomiye oranla %50'ler civarında olan kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin vergilemeye tabi kılınması ile artırılabilir. Servet vergileri hasılatı vergileme dışında olan servet unsurlarını da vergilemeye tabi tutacak yeni servet vergilerinin ihdası veya mevcut servet vergilerinde matrah veya orana ilişkin yapılacak değişiklikler ile artırılabilir. Zira, servet vergilerinin GSYİH'ya oranı 2004 yılında OECD ülkelerinde ortalama %1.9 iken söz konusu oran Türkiye'de %1'dir. Bir yerel yönetim vergisi olan emlak vergisi hasılatında sağlanacak artışlar yerel yönetimlerin bütçe açıklarında gerilemeler sağlamak suretiyle kamu kesimi borçlanma gereğinde azaltıcı etki yaratabilir. Çalışmada yapılan incelemeler, Türkiye'nin ılımlı kamu borç yüküne sahip bir ülke konumuna gelebilmesi için mevcut borç yönetimi politikalarının yerine, gelir ve servet vergileri hasılatını artırmaya yönelik bir strateji izleme imkanlarına sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Fakat bütün bunların gerçekleştirilebilmesi makro-maliye politikalarında tercihlerin değişmesi, siyasi kararlılık ve toplumsal uzlaşmayı gerektirmektedir.

EK Tablolar

Ek Tablo 1- Hazine İhaleleri (2000-2006 Mart)

AYLIK TOPLAM	Brüt Satış	Net Satış	Vade	Faiz	TÜFE
2000 Ocak	3.532	2.538	331	36,4	68,9
Şubat	3.154	2.370	235	40,3	69,7
Mart	2.270	1.589	385	35,8	67,9
Nisan	4.556	3.400	341	33,5	63,8
Mayıs	2.933	2.228	317	36,5	62,7
Haziran	1.633	1.088	441	39,8	58,6
Temmuz	1.366	1.090	228	32,4	56,2
Ağustos	3.789	2.852	322	33,2	53,2
Eylül	235	154	532	33,6	49,0
Ekim	1.580	1.127	336	37,5	44,4
Kasım	1.325	1.228	242	38,6	43,8
Aralık					39,0
2001 Ocak	2.859	2.070	208	64,9	35,9
Şubat	3.131	2.875	58	123,6	33,4
Mart	4.392	3.286	98	193,7	37,5
Nisan	4.101	3.331	160	130,4	48,3
Mayıs	5.402	4.015	195	82,0	52,4
Haziran	6.295	5.065	126	88,4	56,1
Temmuz	2.733	2.056	168	95,0	56,3
Ağustos	3.555	2.802	132	92,6	57,5
Eylül	1.272	1.020	125	87,5	61,8
Ekim	2.277	1.839	122	86,4	66,5
Kasım	7.259	5.536	166	79,3	67,3
Aralık	5.398	4.133	170	74,1	68,5

2002 Ocak	6.202	4.760	177	74,6	73,2
Şubat	2.773	1.964	242	69,9	73,1
Mart	6.021	4.341	223	68,4	65,1
Nisan	9.892	7.335	240	58,6	52,7
Mayıs	6.857	5.512	228	55,2	46,2
Haziran	7.907	6.262	152	72,2	42,6
Temmuz	9.085	7.102	161	72,6	41,3
Ağustos	7.046	5.311	205	64,5	40,2
Eylül	5.589	3.848	171	62,8	37,0
Ekim	8.443	5.924	256	64,5	33,4
Kasım	6.260	5.218	147	53,1	31,8
Aralık	9.252	7.096	248	49,8	29,7
2003 Ocak	11.140	8.042	268	57,1	26,4
Şubat	10.406	7.260	299	55,7	27,0
Mart	11.568	7.869	303	60,1	29,4
Nisan	13.311	9.446	276	58,1	29,5
Mayıs	15.418	10.806	314	51,6	30,7
Haziran	9.714	7.256	281	46,5	29,8
Temmuz	14.719	10.893	287	46,9	27,4
Ağustos	10.185	7.793	299	39,0	24,9
Eylül	1.989	1.711	196	32,4	23,0
Ekim	7.065	5.841	270	29,4	20,8
Kasım	12.300	10.051	294	28,7	19,3
Aralık	5.273	4.279	310	28,0	18,4

2004 Ocak	11.500	9.593	304	25,2	16,2
Şubat	8.244	6.882	317	23,5	14,3
Mart	11.875	9.514	377	24,4	11,8
Nisan	13.125	10.750	360	23,1	10,2
Mayıs	11.656	9.656	273	28,8	8,9
Haziran	6.367	5.374	254	27,6	8,9
Temmuz	11.311	9.203	328	26,3	9,6
Ağustos	16.723	13.518	359	24,9	10,0
Eylül	9.175	7.221	386	25,6	9,0
Ekim	11.770	9.755	338	22,8	9,9
Kasım	16.108	13.002	384	22,9	9,8
Aralık	11.328	8.784	452	23,2	9,3
2005 Ocak	12.457	10.316	391	19,5	10,7
Şubat	8.628	7.303	386	17,6	8,7
Mart	4.633	3.958	370	17,0	7,9
Nisan	13.362	11.396	367	17,2	8,2
Mayıs	10.941	8.823	492	17,3	8,7
Haziran	3.075	2.839	198	15,6	9,0
Temmuz	14.726	12.432	419	16,0	7,8
Ağustos	6.532	5.861	432	16,2	7,9
Eylül	5.919	4.943	478	14,9	8,0
Ekim	6.942	5.897	446	14,6	7,5
Kasım	13.808	11.571	491	14,1	7,6
Aralık	7.340	6.393	388	14,2	7,7
2006 Ocak	5.564	4.761	448	14,0	7,9
Şubat	9.139	7.917	409	13,9	8,2
Mart	6.453	5.466	471	13,9	

Kaynak:http://www.mahfiegilmez.nom.tr/hazine_ihaleleri.xls (15.01.2007)

KAYNAKLAR

AKGÜL Gülay, "Belediyelerin Borçlanması ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:VIII, Sayı:1-2, 1991, ss.247-280.

AKYÜZ Yılmaz, Korkut Boratav, "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", **İktisat İşletme ve Finans**, Ağustos 2002.

ARIN Tülay, " Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması", **İktisat Üzerine Yazılar 1, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar,** Derleyenler: A.H.Köse-F. Şenses- E., Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, ss.569-609.

ALTUĞ Figen, "Konsolide Bütçe Açıkları", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, X.Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul,1996, ss.193-203.

BALİ Besim Bülent, Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der: Ayşe Güner-Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006.

BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, Sekizinci Baskı, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No:513/747, İstanbul, 1996.

BERKSOY Turgay, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, X.Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul,1996.

DOĞAN Ela, **Türk Bankacılık Sisteminde Konut Kredilerinin Gelişimi**, BDDK SGD Çalışma Raporları, No: 2006/1, Mart 2006

EKZEN Nazif, "Cumhuriyetin Ortaçağı: Kamu Kesiminde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999), **İktisat Üzerine Yazılar II, İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, Oktar Türel'e Armağan, Der.Köse A.H., Şenses F., Yeldan E., İletişim Yayınları, 2003, s.631-665.

EMİL Ferhat, "1950'den Bu Yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi" XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, 12-16 Mayıs 2003, Girne M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, ss.35-53.

EMİL Ferhat, Hakan Yılmaz, Caroline Van Rijckeghem, **Kamu Borcu Nasıl Oluştu Bu Noktaya Nasıl Gelindi? TURKSIH Debt 1990-2002 How Did We Get Here**, TESEV Yayınları, Mayıs 2005.

ERKAN Volkan, "Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, s.67.

http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/erkanv/diskredi.pdf (31.01.2007)

ERSEL Hasan, Merkez Bankasının Enflasyonu Düşürmesi Yeterli Değil" http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=article&cid=117, 19.1.2007.

EĞİLMEZ Mahfi, **Hazine**, Remzi Kitabevi, Şubat 2006.

EĞİLMEZ Mahfi & Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi,10.Basım, İstanbul, 2006.

FALAY Nihat, "Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları,** X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18- Mayıs 1994 Club Salima-Kemer Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996.

FALAY Nihat, Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Derleyenler: Ayşe Güner & Serdar Yılmaz, Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi & Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006.

İNCE Macit, **Devlet Borçları ve Türkiye,** Gazi Kitabevi, Ankaar, 2001.

KAZGAN Gülten, **Türkiye'de Ekonomik Krizler (1929-2001) Nedenleri ve Sonuçları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İrdeleme**, http://kazgan.bilgi.edu.tr/docs/Turkiye.doc, (25.08. 2006).

KEPENEK Yakup, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remi Kitapevi, 18.Basım, İstanbul, Aralık 2005.

KÖSE Ahmet H., Ahmet Öncü, **Tahsildarlar ve Borçlular Kar- - İktisat Gözüyle Dünya Kapitalizmi ve Türkiye**, Evrensel Basım Yayın, İstanbul, 2006.

ANG Joahim, (Çev:Funda Başaran) "Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri", **Anayasal Mali Düzen**, XIII.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, Marmara.Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul, 2000

MUTLUER M. Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.

TADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler, Teorisi- Ekonomisi- Uygulaması**, 6.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1998.

OKTAR Suat, "Dış Yardımlardan Uluslararası Borç Krizine", İ.Ü., **İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt:VIII, Sayı:1-2, 1991, s.57-78.

OKTAR Suat, **Dış Borç Krizi Üzerine**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1988.

ÖNAL Ayşegül Yakar, "Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000", **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler),** XVIII Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003, Girne- Kıbrıs, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16.

ÖNDER İzzettin, Oktar Türel, Nazım Ekinci, Cem Somel, **Türkiye'de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikalar**, İktisat Politikası Seçenekleri 2, Türkiye Araştırmaları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993, İstanbul.

ÖNER Erdoğan, "Kamu Kesimi Gelir- Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), **Kamu Kesimi Finansman Açıkları,** X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18-Mayıs1994 Club Salima-Kemer Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996.

ÖZMUCUR Süleyman, Cevdet Akçay, Emre Alper, **Budget Defecit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey (1970-2000)**, http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/makalebutce24.pdf, (12.12. 2006).

PEHLİVAN Nilgün, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", XVIII.Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, 12-16 Mayıs 2003, Girne, M.Ü.Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, ss.385-417.

PUR Hüseyin Perviz, **Türkiye'nin Borç Prangası (1854-...) Duyunu Umumiye-IMF**, TÜRMOB Yayınları-280, 2005.

SÖNMEZ Sinan, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm- Sömürgecilikten Küreselleşmeye**, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

SÖNMEZ Sinan, "Türk İktisat Politikalarındaki Çıpa: Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar II, İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, Oktar Türel'e Armağan, Der.Köse A.H., Şenses F., Yeldan E., İletişim Yayınları, 2003, ss.305-361.

STIGLITZ Joseph E., **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, (Türkçesi: Arzu Taşçıoğlu & Deniz Vural), Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002.

ULUSOY Ahmet, **Devlet Borçlanması**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, Eylül 2004.

ÜNSAL M. Erdal, **Makro İktisat**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004.

VOYVODA Ebru, Erinç Yeldan, "Eğitim Yönlü Bir Endojen Büyüme Modelinde Türkiye Ekonomisi için Borç İdaresi Alternatiflerinin Analizi", **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar Oktar Türel'e Armağan**, Der: Köse, A., H., Şenses F.,Yeldan E, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, ss.363-400.

YAVUZ Nilgün Ç., "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Özel Sektör Yatırım Harcamalarını Dışlama Etkisinin Testi", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl:2005, Cilt:XX, Sayı:1, ss. 269-284

YELDAN Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

YILMAZ Ahmet, "Türkiye'de Ücretler Karlar ve Kriz", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl:2006, Cilt:XXI, Sayı:1.

YILMAZ Gülay Akgül, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İSMMMO Yayını, Yayın No:54, İstanbul, 2006.

YILMAZ Gülay Akgül,"Türkiye'de Vergi Yükü, Kamu Kesiminin Ekonomideki Büyüklüğü, Vergi Esnekliği ve Borç Yüküne İlişkin Göstergelere Yeniden Bakış", **Vergi Sorunları Dergisi**, Ekim 2006, Yıl: 29, Sayı:217, ss.133-149.

YILMAZ Gülay Akgül, "Türkiye'de Gelir Vergisi Tarifesinde Meydana Gelen Değişikliklerin Vergilendirmede Adalet İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi", **M.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl: 2006, Sayı:1.

YILMAZ Gülay Akgül, Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanı, **İktisat Dergisi**, Yıl:2006, Sayı:21, ss.62-74.

Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, **IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükûmetler, Tek Siyaset**, Haziran 2006, Ankara, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/12.11.2006

Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, 1996-2005, TÜİK, Bütçeler, 2005.

Bütçe Gerekçesi 1973, Maliye Bakanlığı, Kasım 1972, Ankara.

Enflasyon Raporu 2006-1, TCMB, Ankara, 2006.

Finansal Piyasalar Raporu, Eylül 2006, BDDK.

Global Development Finance, WORLDBANK, 2006.

Global Financial Stability Report Market Developments and Issues, September 2006, IMF.

IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükûmetler, Tek Siyaset, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, Haziran 2006, Ankara.

İstatistik Göstergeler 1923-2004, TÜİK. http://www.tuik.gov.tr/yillik/İst_göstergeler.pdf (10.07.2006)

Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2007 Ocak, T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı.

Kamu Yönetimi Borç Raporu, Nisan 2003, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/kamuborc_20030430.pdf (02.02.2007).

Kamu Yönetimi Borç Raporu, Ağustos 2004, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/KBYR_Agustos2004.pdf (02.02.2007).

Kamu Yönetimi Borç Raporu, Kasım 2005,

http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Kasim05.pdf (02.02.2007).

Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union, Worldbank,

http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:20835932~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:361712,00.html

REVENUE STATISTICS 1964-2005/STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES 1965-2005, OECD 2006.

TCMB ve Finansal İstikrar Raporu, Haziran 2006.

TCMB ve Finansal İstikrar Raporu, Aralık 2006,

Turkey: Country Economic Memorandum (2006)

World Economic Outlook Financial Systems and Economic Cycles, September 2006, IMF.

1976 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı, Aralık 1975, Ankara.

1979 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı, Aralık 1978, Ankara.

2006 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı, Ekim 2005, Ankara.

2006 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı, 2006.

http://www.belgenet.com/eko/dvergi_01.html (08.07.2006).

http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=eg&yil=0&ay=0

http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm (15.09.2006)

http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/a6958b24-6e6f342386256aa4002edc3a/2426ff329971e2428625-6abc004991ae?OpenDocument, (08.07.2006).

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo%2022.xls.htm (30.05.2006)

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo%2023.xls.htm (30.05.2006)

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_31.xls.htm (02.08.2006)

http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_495698_1_1_1_1_1,00.html#499376

http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm

ttp://publications.worldbank.org/subscriptions/WDI/...

ttp://Web.Worldbank.Org/WBSITE/EXTERNAL/DATAS-
ATISTICS/EXTGLODEVFINVOL2/0,Con-
entmdk:20915314~Menupk:2459328~Pa-
epk:64168445~Pipk:64168309~Thesi-
epk:2459286,00.html

ttp://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/a6958b24-
e6f342386256aa4002edc3a/2426ff329971e2428625-
abc004991ae?OpenDocument, (08.07.2006).

ttp://e-kutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-
4/esg.htm (23.12.2006)

ttp://www.maliye.gov.tr/sg6/2006YillikEkonomikRa-
or.pdf (08.01.2007)

ttp://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Ocak07.pdf
8.01.2007)

ttp://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/'4'!A1 (01.02.2007)

tp://www.hazine.gov.tr/stat/netdebt.xls, (02.02.2007)

tp://www.bumko.gov.tr/,

tp://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/VI-KamuMaliye-
/VI_1_1.xls

tp://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/KBYR_Ocak07.pdf
2.02.2007).

tp://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcSto-

ku2002.htm (23.01.2007).

http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcSto-
ku2003.htm (23.01.2007).

http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcSto-
ku2004.htm (23.01.2007).

http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcSto-
ku2005.htm (23.01.2007).

http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamBorcSto-
ku2006.htm (23.01.2007).

http://www.hazine.gov.tr/stat/MY-ToplamStokGrafik.xls
(10.02.2007).

http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/2006/02/pdf/chap2.pdf (10.11.2006)

http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/finansalpiyasalar/FPREylul2006.pdf (09.01.2007)

http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=GOV_DEBT (15.11.2006)

http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T9-1-1.xls
(20.11.2006)