



e-ISSN: 2630-631X

Article type

Research Article

Subject Area

Social Sciences, Economy

Vol: 8

Issue: 55

Year: 2022

Pp: 212-221

Arrival

07 December 2021

Published

27 January 2022

Article ID 1310

Doi Number

<http://dx.doi.org/10.31576/smryj.1310>**How to Cite This Article**

Çadircı, Ç. (2022). "Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlarının Gelişimi: 1980-2020 Dönem Analizi", International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, (Issn:2630-631X) 8(55): 212-221.



Social Mentality And Researcher Thinkers is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

1. GİRİŞ

Dünyada küreselleşme sürecinin özellikle 1980'li yıllarda hız kazanması nedeniyle birçok ülkenin ekonomi politikalarında değişikliğe gittiği görülmüştür. Bu süreçte ülkelerde neoliberal politikaların ağırlık kazandığı ve beraberinde serbest piyasa ekonomisinin birçok ülkede kabul edildiği dikkat çekmiştir. Bu süreç beraberinde birçok değişikliği getirmiş, bu değişimin etkisiyle devletlerin rol ve görevleri de değişmiştir. Devletin rol ve görevlerinde görülen bu değişim kamu harcamalarının artması ile sonuçlanmış ve bu harcamaların artması neticesinde finansman sorunları gündeme gelmiştir. Ülkelerin finansman sorununun çözümünde çoğunlukla borçlanma aracını tercih etmesi ile önemli borç krizlerinin çıktığı görülmüştür.

Türkiye'de de 1980'li yıllarda dünya ülkelerinin üzerinde etkili olan küreselleşme süreci para ve maliye politikalarının değişmesi yönünde etkili olmuştur. Bu süreçte dünya da birçok ülke gibi Türkiye'de de neoliberal politikalar ve serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu görülmüştür. Bu sürecin meydana getirdiği değişimler neticesinde devletin rol ve görevlerinin belirli alanlarda artması dikkat çekmiştir. Devletin kurum ve kuruluşlarının gelir gider dengesi arasında bulunan farklar kamu açıklarının seyri üzerinde etkili olmuş ve kamu kesimi açıklarının finansmanında özellikle iç borçlanma aracının önemli bir finansman kaynağı olarak görülmesi kamu kesimi iç borçlanma oranlarının artmasına neden olmuştur. Kamu kesimi iç borçlanma oranlarında meydana gelen bu artış bazı kanun ve reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle 2002 yılında kamunun borçlarına bazı sınırlamalar getirmesini öngören 4749 sayılı Kamu Yönetimi ve Finansmanı Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun'la kamu kesimi borçlanmasında mali saydamlık ve mali disiplinin sağlanması ile kamu kesimi iç borç oranlarının düşürülmesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de kamu kesimi iç borçlanmasının seyrini incelemektir. Çalışmada iç borçlanma, araçları ve Türkiye'de özellikle kamu kesimi iç borçlanma oranlarının yükseldiği 1980-2000 dönemi ile 2000-2020 dönemi olarak iki dönem halinde kamu kesiminin iç borçlanması ve bileşenleri incelenmiştir.

Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlarının Gelişimi: 1980-2020 Dönem Analizi**Development Of Internal Debts The Public Sector In Turkey: Analysis Of The Year 1980-2020**Arş. Gör. Dr. Çiğdem ÇADIRCI¹ ¹ Harran Üniversitesi, İ.İ.B. F, İktisat Bölümü, Şanlıurfa, Türkiye**ÖZET**

Günümüzde kamu kesimi açıkları çok önemli ve çok tartışılan bir konudur. Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu gelir ve gider dengelerinde meydana gelen farklar kamu açığını oluşturmaktadır. Ülkeler kamu açıklarının finansmanda iç borçlanma, dış borçlanma, vergiler ve para basma gibi araçları tercih etmektedirler. Türkiye'de özellikle 1980 sonrası dönemde kamu açıklarının finansmanının sağlanmasında iç borçlanma tercih edilen önemli bir araç olmuştur. Türkiye'de kamu açıklarının finansmanında iç borçlanma aracının ağırlıklı olarak kullanılması iç borçlanmanın boyutlarının artması ve ekonomi üzerinde ağır yükler meydana getirmesi ile sonuçlanmıştır. Çalışmada iç borçlanma araçları, iç borçlanma yetkisi incelenmiştir. 1980-2000 ve 2000-2020 dönemi olarak kamu kesimi iç borçlanmanın bileşenlerinin seyri değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kamu Kesimi, Kamu Kesimi İç Borçları, Türkiye Ekonomisi**ABSTRACT**

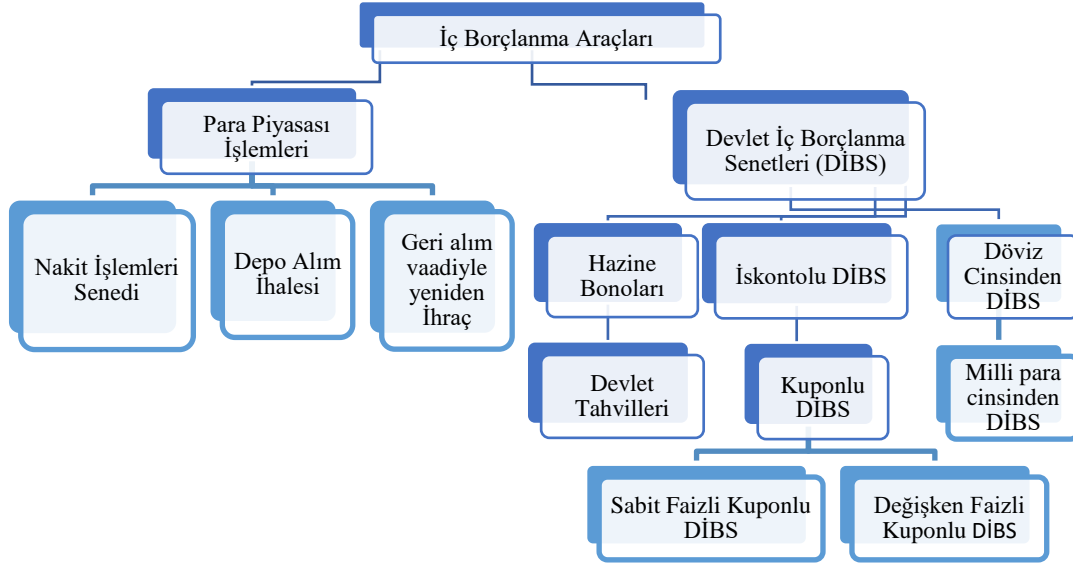
Today public sector deficits are a very important and very controversial issue. Differences in the balance of public income and expenses of public institutions and organizations constitute the public deficit. Countries prefer tools such as domestic borrowing, external borrowing, taxes, and printing money in financing of public deficits. In Turkey, especially in the post-1980 period, the domestic borrowing instrument has been an important tool in the financing of public deficits. The preference of domestic borrowing instruments in the financing of public deficits in Turkey has resulted in increased size of domestic borrowing and heavy burdens on the economy. In the study, internal borrowing instruments, internal borrowing authority were examined. As of the period 1980-2000 and the period 2000-2020, the course of the components of public sector domestic borrowing was evaluated.

Keywords: Public Sector, Internal Debts of the Public Sector, Economy of Turkey

2. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA VE ARAÇLARI

İç borçlar, kamunun gerçekleştirmek zorunda olduğu hizmetlerin finansmanının sağlanması için yurt içi kaynaklardan kullanılan borçlanma türüdür. Bu borçlanma türü alınması ve ödenmesi halinde yurtdışında bulunan kaynakların azalması veya artması yönünde etkileri bulunmamaktadır (Eker ve Meriç, 2000). Bu yönüyle iç borçlanmanın ülke içerisinde var olan kaynaklardan yapıldığı ve alacaklı ile borçlunun aynı ekonomi içinde olduğu görülmektedir (Açba, 1990).

Türkiye'de iç borçlanma araçları Şekil 1'de verilmiştir. İç borçlanma araçları para piyasası işlemleri ve devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) şeklinde iki araçtan oluşmaktadır. Hazine tarafından DİBS ihraç etmeden vadesi otuz gün olan kısa süreli nakit ihtiyaçlarını karşılamak için yapılan işlemlere para piyasası nakit işlemleri denilmektedir. Para piyasası nakit işlemleri nakit işlemleri senedi, geri alım vaadiyle yeniden ihraç ve depo alım ihalesi olarak üç gruba ayrılmaktadır. Nakit İşlemleri Senedi (NİS) Müsteşarlık ihaleleri ile en fazla otuz gün vadesi olan iskontolu DİBS ihraç etmesine denilmektedir. Nakit işlemleri senetleri özellikleri itibariyle ikincil piyasada alış- satış işlemi yapılabilen, erken itfa edilebilen ve fiziki olarak basılmayan senet türleridir. Geri Alım Vaadiyle Yeniden İhraç (GAVİ) ise Müsteşarlığın geri almak taahhüdü ile daha önceden ihraç ettiği DİBS'i fiziki olarak basılmadan yeniden ihraç etmesi yoluyla yapılmaktadır. GAVİ için belirlenen süre azami otuz gündür. Depo Alım İhalesi, Müsteşarlıkça DİBS ihraç edilmeden ve teminat verilmeden maximum otuz gün vadeye sahip olan kısa vadeli borç alma işlemine denilmektedir (<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12585&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>).



Şekil 1. Türkiye'de İç Borçlanma Araçları
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) sürelerine göre bir yıldan kısa olan kıymetler hazine bonoları ve bir yıldan uzun olan kıymetler ise devlet tahvilleri olarak isimlendirilmiştir. Faiz oranlarının ödenmesine göre ise ayrılan DİBS'lerde faiz ödemesi anapara ile vade sonunda olan kıymetler iskontolu DİBS, faiz ödemeleri kupon dönemlerinde olan DİBS'ler ise kuponlu DİBS'ler olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuponlu DİBS'ler ise sabit faizli kuponlu DİBS, Değişken faizli kuponlu DİBS olarak faiz oranlarının belirlenmesi yönünden ikiye ayrılmıştır. Tüm kuponlara değişken faiz uygulanan DİBS türü sabit faizli DİBS, tüm kuponlara ihalelerde meydana gelen faiz oranları, enflasyon ve döviz kuruna endeksine göre faiz uygulayan DİBS'E değişken faizli kuponlu DİBS denilmektedir (Bayraktar, 2011).

3. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ İÇ BORÇLANMASI

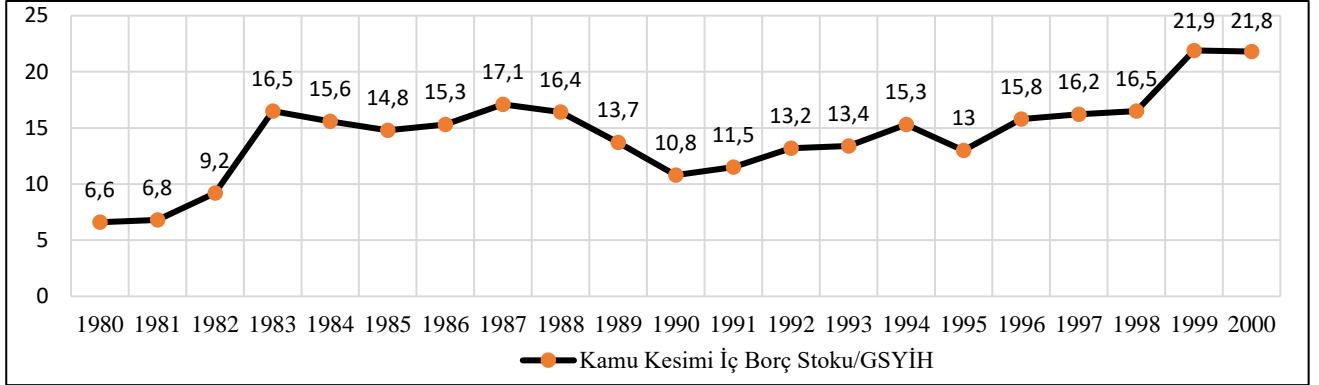
Türkiye'de kamu kesimi iç borçlanmanın seyrini incelemek için özellikle küreselleşmenin hız kazandığı, önemli krizlerin meydana geldiği ve 24 Ocak Kararları ile 5 Nisan Kararları gibi önemli kararların alındığı 1980-2000 döneminin değerlendirilmesi önemlidir. Bu nedenle Çalışmada kamu kesimi iç borçlarının seyri 1980-2000 ile 2000-2020 olarak iki dönem halinde incelenmiştir.

3.1. 1980-2000 Arası Dönem

Dünyada önemli değişim ve yenilikleri beraberinde getiren küreselleşme süreci ile Türkiye'de iktisat ve maliye politikalarını yeniden şekillendirilmiştir. Bu süreçte neoliberal politikalar uygulanmış, ihracata yönelik

sanayileşme modeli benimsenmiştir. Ayrıca bu dönemde 24 Ocak 1980 Kararları alınmıştır. Bu kararların özünde ise özel sektörün ön planda olması, sermaye, döviz kuru ve faizlerin serbestleşmesi bulunmaktadır.

Şekil 2’de Türkiye’de 1980-2000 döneminde kamu kesimi iç borç stokunun GSYİH’a oranı verilmiştir. Bu veriler incelendiğinde; kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranlarının yıllar itibariyle yükseldiği dikkat çekmektedir. 1980 yılında %6,6 olan kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranının 1983 yılında %16,5, 1987 yılında ise %17,1 olduğu Şekil’ de görülmektedir.



Şekil 2. Türkiye’de 1980-2000 Döneminde İç Borç Stoku (%)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye ekonomisinde 1980-1990 dönemi liberal politikaların ağırlık kazanmasıyla ekonomik ve finansal yapısında devletin ağırlığının azaltılmaya çalışıldığı, uygulanan arz yönlü politikalar sayesinde ise vergi yüklerinin azaltıldığı bir dönem olmuştur. Fakat bu politikalar gereğinde azaltılması gereken kamu harcamalarının aksine artması yüksek kamu açıklarına neden olmuş ve bu açıkların finansmanında iç borçlanma araçlarının tercih edilmesi kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranlarının hedeflenen oranlara düşmesi yönünde önemli bir engel olduğu görülmektedir (Demir, 2009).

Kamu dengesinde 1989 yılından itibaren görülen açıklar 1994 krizinin oluşmasına zemin hazırlayan nedenlerden birini oluşturmuştur. Ayrıca 1994 yılında faizlerin baskı altına alınmasıyla devlet iç borçlanma senetlerine olan talebin düşmesi sonucunda likidite döviz piyasasına yönelmesiyle döviz kurları yükselmiştir (Sakal, 2003). 1994 krizinin öncesi yıllarda kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranlarının ise giderek yükselen eğilimi dikkat çekmektedir. 1994 yılına %15,3 oranına yükselen kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranının 1994 Nisan kararları neticesinde 1995 yılında düşüş eğilimi gösterdiği görülmüştür.

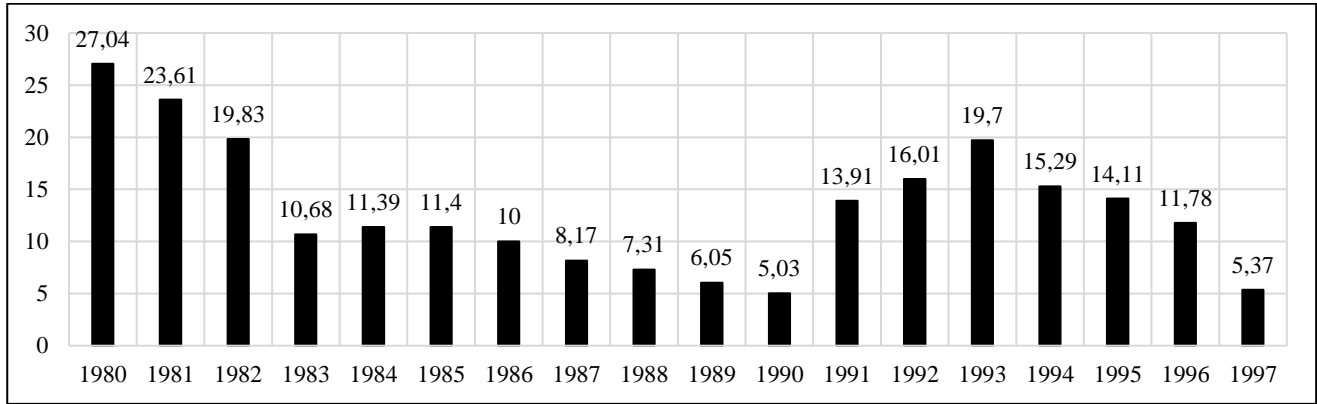
5 Nisan kararlarında piyasalarda istikrarın, kamu gelir ve kamu harcamaları dengesinin, ödemeler bilançosu dengesinin ve ekonomide yapısal düzenlemelerin sağlanması gibi amaçlar ön planda tutulmuş ve bu amaçlara yönelik tedbirler alınmıştır (Şahin, 1995). 5 Nisan kararları ile 1994 yılında kamu açıklarının parasallaşmaya dönüşmesinin büyük ölçüde engellenmesiyle yüksek enflasyon oranlarının hiperenflasyona dönüşmesi de engellenmiş olmuştur. Fakat hükümetler T.C. Merkez Bankası kaynakları yerine kamu bankalarından borçlanma yoluna gitmesiyle finans sisteminin kırılganlığının artmasına neden olmuştur. Faizlerinde kamu borç stoklarında büyük yer tutması enflasyona karşı bağımsız para politikaları uygulayamamaları ile sonuçlanmıştır (Parasız ve Eroğlu, 2017).

5 Nisan kararlarının etkisiyle kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranı 1994 yılında %15,3, 1995 yılında %13,0 olarak gerçekleşmiştir. Fakat 1994 Nisan kararlarının kamu kesimi iç borç stoku oranları üzerinde olumlu etkisinin uzun sürmediği, bu oranın yıllar itibariyle arttığı Şekil 2’de görülmektedir. 2000 yılına gelindiğinde ise; kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranının %21,8 olan yüksek oranı dikkat çekmektedir.

Kamu iç borçlanmasında önemli bir kaynak Merkez Bankası kaynaklarıdır. Devlet Merkez Bankasından hazine bonosunun satılması, altın-döviz karşılığında avans ve kısa vadeli avans şeklinde doğrudan borçlanabilmektedir. Ayrıca Hazine kefaletine haiz bonoların Merkez Bankalarına iskonto edilmesi şeklinde dolaylı biçimde de borçlanabilirler. Gelişmekte olan birçok ülkede Merkez Bankası kaynaklarına başvurmanın kısıtlanması yolu ile mali disiplinlerinin sağlanması ve korunması yönelik istikrar programları uyguladıkları görülmektedir (Demir, 2009).

Şekil 3’te Türkiye’de kısa vadeli avans/toplam iç borç stoku oranı Şekil 4’te kamu kesimi iç borç stokunun borçlanma araçlarına göre dağılımı verilmiştir. Şekil 3 ve Şekil 4 incelendiğinde; kısa vadeli avans miktarının iç borçlanma araçları içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. 1990’lı yıllara kadar önemli bir finansman kaynağı olarak kullanılan Merkez Bankası kaynaklarının, 1990 yılları ve izleyen yıllarda önemli bir

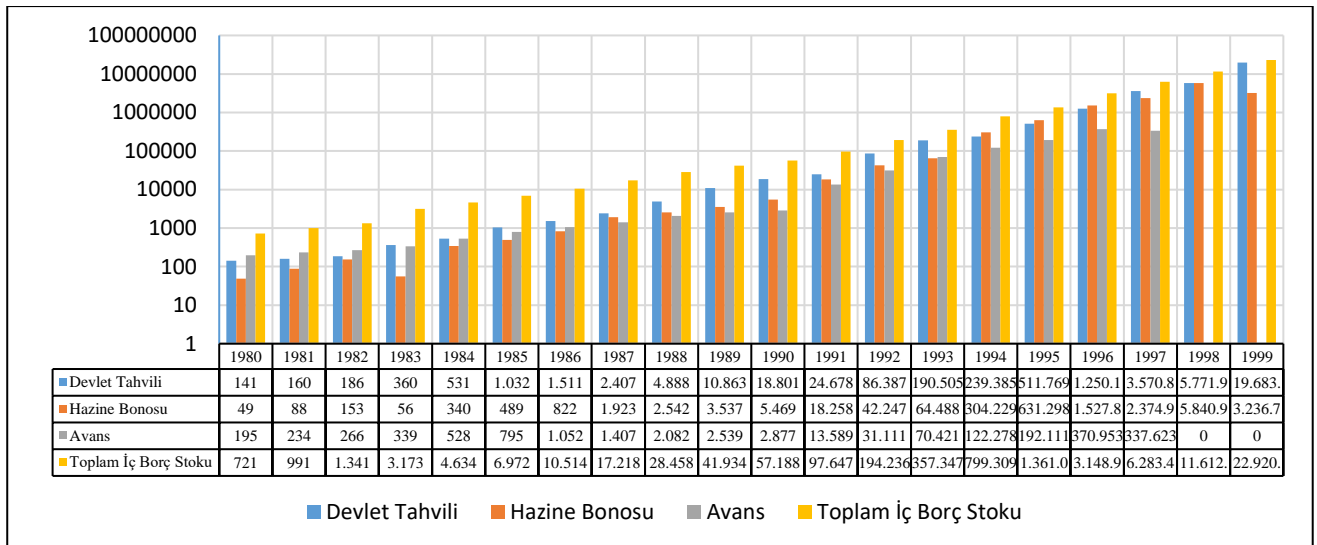
iç borçlanma kaynağı olarak görülmesi 1994 yılında yaşanan krizin nedenleri arasında görülmüştür. Bu nedenle 1211 sayılı Merkez Bankası Kanun'unda Merkez Bankasının Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına kısa vadeli avans verme imkânı üzerinde kısıtlamalar getirilmesi yönünde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile kısa vadeli avans kullanma imkânı 1995 yılı için %12, 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6 olarak belirlenmiş ve 1998 yılına kadar kademeli olarak %3'e düşürülmüştür. Ayrıca 25.04.2001 yılında kabul edilen 4651 sayılı Kanun ile Merkez Bankasının Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına kısa vadeli avans verme imkânı tamamen kaldırılmıştır (Çadircı, 2021).



Şekil 3. Kısa Vadeli Avans/Toplam İç Borç Stoku (%)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

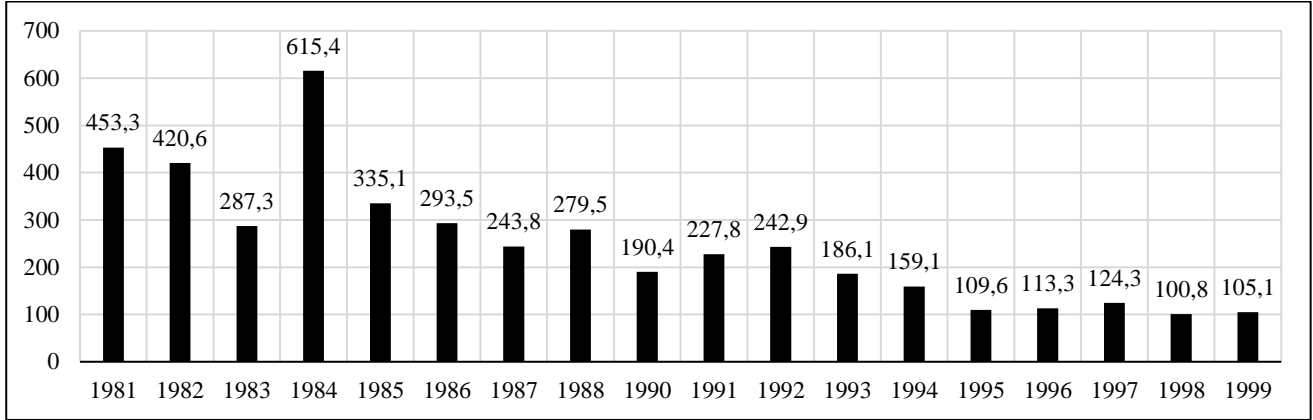
Şekil 4'te Kamu kesimi iç borç stokunun dağılımına bakıldığında tahvil oranının diğer borçlanma araçlarına göre yüksek olduğu görülmektedir. Fakat Şekil'de dikkat çeken diğer bir nokta; 1998 yılında avans kullanımının tamamen kısıtlanması sonucunda hazine bonusu oranının artmasıdır. 1998 Yılında 1997 yılına göre Bononun diğer araçlara göre ağırlıklı olarak payı neredeyse iki kat kadar artış göstermiştir.



Şekil 4. Türkiye'de 1980-1999 Dönemi Kamu Kesimi İç Borç Stokunun Borçlanma Araçlarına Göre Dağılımı (Milyar TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

İç borçlanmanın seyrini görmek açısından önemli göstergelerden biri de iç borç çevirme oranıdır. Borçlanmanın iç borç servisine oranını gösteren iç borç çevirme oranı iç borç geri ödemeleri ile yeni borçlanma arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Bu oran iç piyasalardan borçlanmanın zorluk derecesi hakkında bilgi vermektedir. Şekil 5'te Türkiye'de 1980- 1999 döneminde iç borç çevirme oranları verilmiştir. Bu dönemde iç borç çevirme oranlarının yüksek oranları dikkat çekmiştir. Şekil 'de borç stokunun 1980'li yıllardan itibaren sürekli arttığı, 1980 yılında %453,3, 1984 yılında %625,4 oranıyla en yüksek oranlara sahip olduğu görülmektedir. Bu durumda 1980-2000 döneminde borç stokunun yüksekliği sorununun varlığını kanıtlamaktadır. Ayrıca 2000'li yıllara kadar iç borç çevirme oranlarının 100'ün altına düşmemesi borçların sürdürülebilirliğinin sağlanmasının zorlaştığını göstermektedir.



Şekil 5. Türkiye’de 1980- 1999 Döneminde İç Borç Çevirme Oranları (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Verileri kullanılarak hazırlanmıştır. <https://www.hmb.gov.tr/borclanma-genel-mudurlugu-istatistikler>

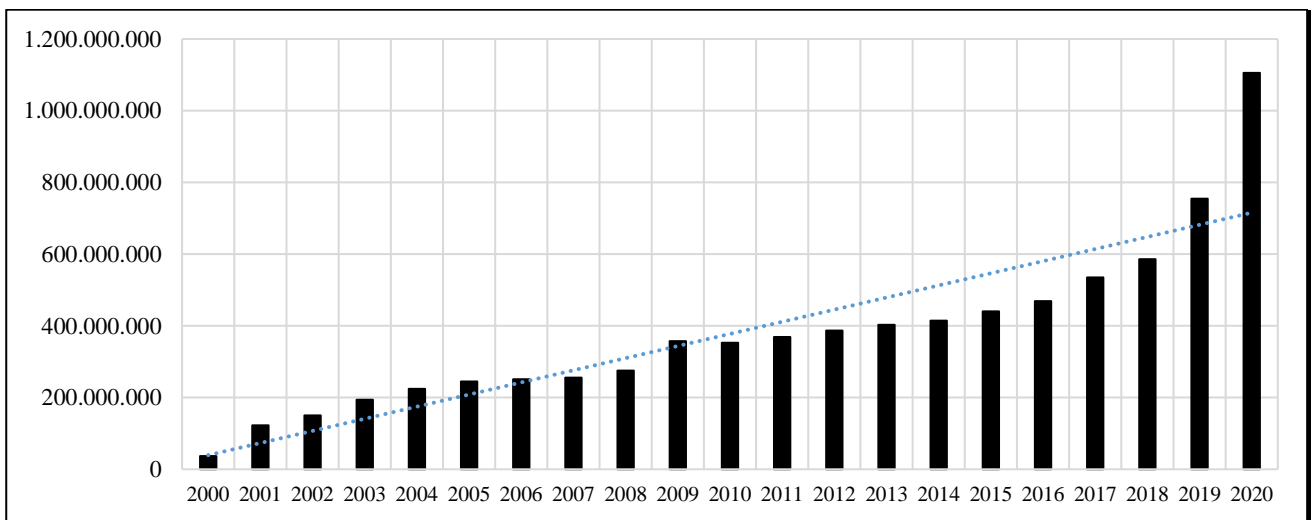
Sonuç itibariyle Türkiye’de 1980-2000 dönemi boyunca meydana gelen dış ve iç şoklar, iç borç yönetimi ile ilgili seçilen yanlış politikalar ekonomi içinde iç borç stokunun artması ile sonuçlanmıştır (Vardar, 2007). Bu artışın önlenmesi ve etkin borç yönetiminin sağlanması amacıyla önemli kanun ve düzenlemelerin yapılması gerekliliği 2000’li yıllar ve izleyen yıllarda kaçınılmaz olmuştur.

3.2. 2000-2020 Arası Dönem

1980’li yıllarda hız kazanan küreselleşme süreci nedeniyle yaşanan ekonomik ve politik değişimler ülkelerde kamu borçlarının artması ile sonuçlanmış ve kamu borçlarında yaşanan bu artışın önlenmesi gerekliliği doğmuştur. Türkiye’de devletin rolü bu süreçte düzenleyici ve denetleyici devlet olarak benimsense de birçok alanda devletin rol ve görevlerinin artması sonucunda kamu harcamaları üzerinde artan etkisi ile bu harcamaların finansman sorunlarını beraberinde getirmiştir. Bu harcamaların finanse edilmesinde borçlanma aracının tercih edilmesi kamu borç oranları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur. Bu nedenle Türkiye’de 2000’li yıllara gelindiğinde önemli sorun olarak görülen kamu borçlarında dikkat çeken seyir yeni kanun ve düzenlemelerin gerekliliğinin ne kadar önemli olduğunu göstermiştir.

2000 Yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında yaşanan finansal krizlerin olumsuz etkilerini gidermek için uygulamaya konulan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” çerçevesinde, yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Uygulamaya konulan yapısal reformların mali disiplinin sağlanmasına yönelik politikaları destekleyici olması ön planda tutulmuştur (Karataş, 2015).

Şekil 6’ da Türkiye’de 2000-2019 dönemi kamu kesimi iç borç stoku verilmiştir. Şekilden de anlaşılacağı üzere; kamu kesimi iç borç stokunun yıllar itibariyle arttığı görülmektedir.



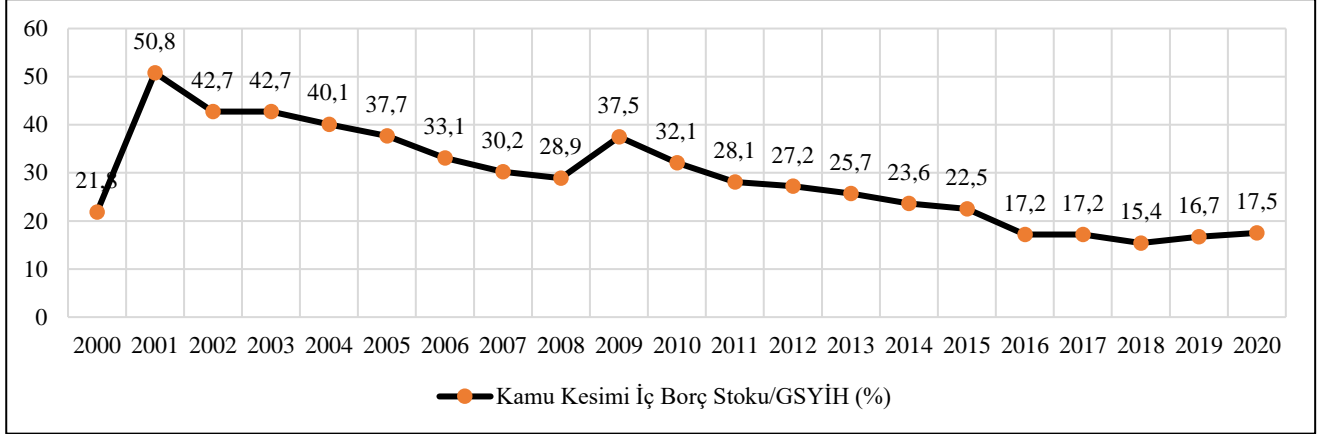
Şekil 6. Türkiye’de 2000-2019 Dönemi Kamu Kesimi İç Borç Stoku (Milyon TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Borçlanma ile ilgili uluslararası karşılaştırılmasının yapılması ve borç stoku gelişmelerinin değerlendirilmesi için kamu kesimi iç borç stokunun GSYİH’ya oranı önemlidir. Bu oran borç yüklerinin ödenme kapasitesini

göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Şekil 7’te Türkiye’de 2000-2020 döneminde kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranı verilmiştir. Şekil 6’da iç borç stokunun yıllar itibariyle artış eğilimi, Şekil 7’de ise Türkiye’de kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranı incelendiğinde özellikle 2001 ve 2009 yılları hariç düşme eğilimi gösterdiği dikkat çekmektedir. Bu durumda Türkiye’de borç stokları yıllar itibariyle yükselse de yüksek GSYİH’lasi sayesinde borç yüklerini karşılayabildiğini göstermektedir.

2001 yılında uygulanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile iç borç stokunun ekonomi üzerindeki boyutunu hızlı düşüşler biçiminde olmasa bile istikrarlı bir şekilde azalttığı görülmektedir. Fakat 2001 yılını izleyen yıllarda Türkiye’de yüksek oranda ve süreklilik sağlayan büyüme ise bu azalışın en önemli belirleyicilerinden biri olmuştur (Vardar, 2007). Aslında 2002 ve 2003 yılında izlenen maliye politikasının temel hedefi borç stokunda istikrarın, faiz dışı fazlanın ve bütçe disiplinin sağlanması olarak belirlenmiştir (Parasız ve Eroğlu, 2017). Bu hedefler doğrultusunda belirlenen maliye politikası çerçevesinde kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranının 2001 yılında %50,8 olduğu, 2002 ve 2003 yılında %42,7 oranına düştüğü Şekil 7’te görülmektedir.

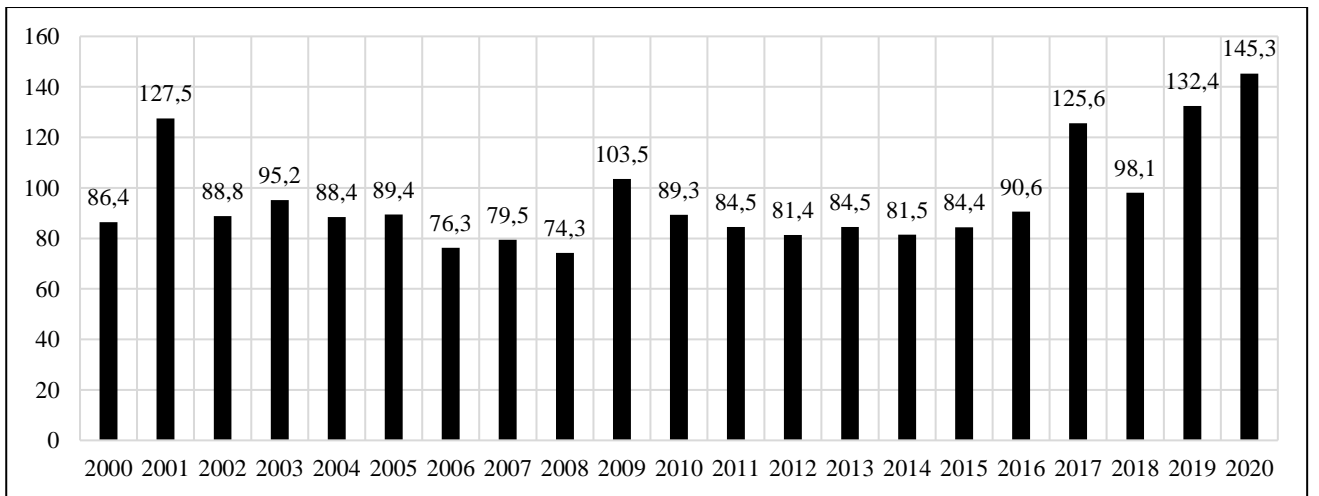


Şekil 7. Türkiye’de 2000- 2020 Döneminde Kamu Kesimi İç Borç Stoku/GSYİH (%)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

2008 Yılında kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranı %28,9’a düşmüştür. Fakat 2008 yılında meydana gelen küresel krizin olumsuz etkileri Türkiye’de de görülmeye başlamasıyla, bu oran 2009 yılında %37,5 oranına yükselmiştir. Küresel krizin etkilerinin minimuma indirilmesi için alınan önlemler sayesinde bu oran 2008 yılında %28,9’a düşmüştür. 2018 Yılında meydana gelen ve tüm dünyayı etkisi altına alan Covid 19 pandemisi nedeniyle ise bu oran 2019 yılında %16,7, 2020 yılında %17,5 seviyelerine ulaşarak yükselme eğilimine girmiştir.

İç borç çevirme oranı borç yükünü azaltmaya yönelik uygulanan politikaların etkinliğini izlenmesini kolaylaştırmaktadır. Borç çevirme oranının yüksek olması hazinenin piyasalarda baskınlığını ve dışlama etkisi oluşturmasına neden olmaktadır (Demir, 2009). Şekil 8’te 2004-2020 döneminde iç borç çevirme oranları verilmiştir.



Şekil 8. Türkiye’de 2000- 2020 Döneminde İç Borç Çevirme Oranları (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Verileri kullanılarak hazırlanmıştır. <https://www.hmb.gov.tr/borclanma-genel-mudurlugu-istatistikler>

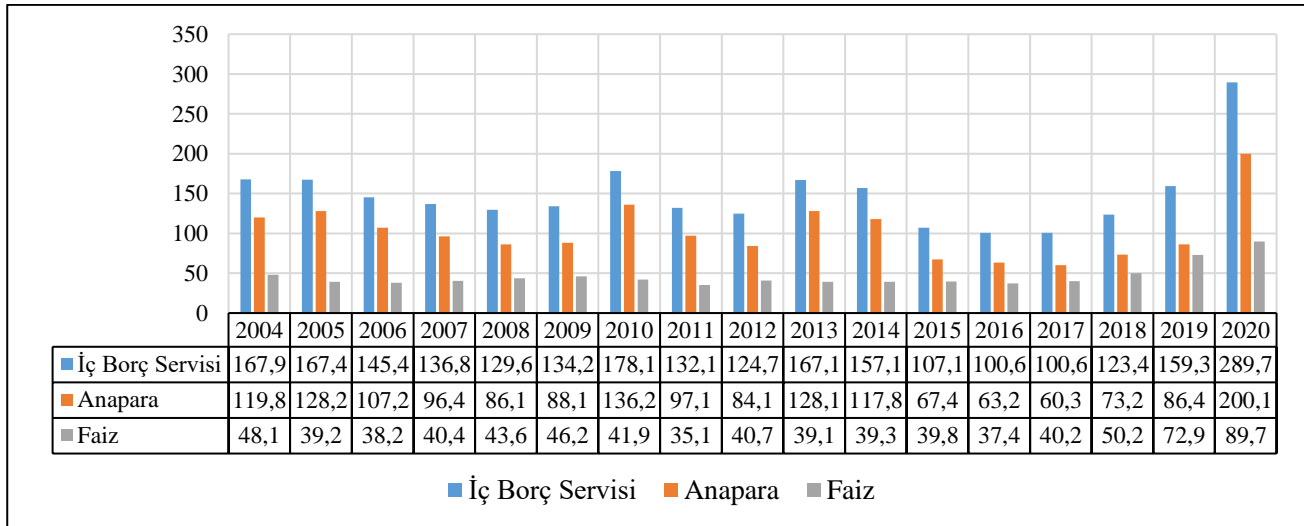
Şekil 8 incelendiğinde 2004 yılında iç borç çevirme oranı 2001 yılında %127,5, 2002 yılında %88,8 olduğu ve o dönemde uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının iç borç çevirme oranları üzerinde olumlu etkisi olduğu görülmektedir. 2008 yılında %74,3 olan iç borç çevirme oranının 2009 yılında ise %103,5 olduğu görülmektedir. Bu durumda küresel krizin 2009 yılında iç borç stokunun artması yönünde olumsuz etkiler oluşturduğunu söylemek mümkün olmaktadır.

Ayrıca Şekil 7 ve Şekil 8 incelendiğinde dikkat çeken bir diğer nokta; iç borç çevirme oranları ve kamu kesimi iç borç stoku/GSYİH oranları ile eşanlı bir seyir izlediğidir. Bir başka ifade ile iç borç çevirme oranlarının yüksek olduğu yıllarda iç borç stoku/ GSYİH oranlarının da yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin; 2001 yılında kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranı %50,8, iç borç çevirme oranının ise %103,5 olması bu durumu desteklemektedir.

2010 yılında ekonomide görülen iyileşme ile o süreçte faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasıyla 2010 yılında iç borç çevirme oranının %89,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Ancak iç borç çevirme oranında 2015 yılına kadar yatay bir seyir görülse de 2016 yılından itibaren yükselmeye başladığı Şekil de dikkat çekmektedir. 2019 yılında dünyada etkisi hızla yayılan Covid 19 pandemisinin olumsuz etkilerinin iç borç çevirme oranlarına yansıdığı, 2018 de %98,1 olan iç borç çevirme oranı, 2019 yılında %132,4, 2020 yılında ise %145,3 olarak beklenmeyen bir şekilde yükseldiği görülmektedir. Bu oranın yüksekliği borç stokunun hızla arttığını göstermektedir.

Şekil 9'da 2004-2020 iç borç servis oranları verilmiştir. İç borç anapara ve iç borç faiz ödemelerinin toplamını ifade eden iç borç servis oranı da kamu kesimi iç borçlanmasının belirlenmesinde önemli bir gösterge niteliğindedir. Şekil' de 2004 yılında iç borç servisi 167,9 Milyar TL tutarında gerçekleşmiş, 2015 yılında ise 107,1 Milyar TL tutarında gerçekleştiği görülmektedir. Covid 19 pandemisinin etkisinde 2019 yılı ve 2020 yılında iç borç servisinin yükselme seyri ve faiz oranlarının yüksekliği dikkat çekmektedir. 2019 yılında iç borç servisinin ortalama olarak %45,7' si faiz ödemeleri, 2020 yılında ise %30,9'u faiz ödemelerinden gerçekleşmiştir.

Tabloda dikkat çeken diğer bir nokta faiz oranlarının seyridir. Özellikle krizlerin yaşandığı yıllara iç borç kompozisyonuna bakıldığında faiz oranlarının yüksekliği dikkat çekmektedir. Türkiye'de 2000'li yıllara kadar iç borç servisi anapara-faiz dengesi incelendiğinde; faiz ödemelerinin yüksekliği önemli bir sorun olduğu görülmüştür. 2000 Yılından itibaren uygulanan ekonomi politikaları ve kabul edilen kanunlar yüksek faiz oranlarının düşürülmesi yönünde önemli etkilerde bulunmuştur.



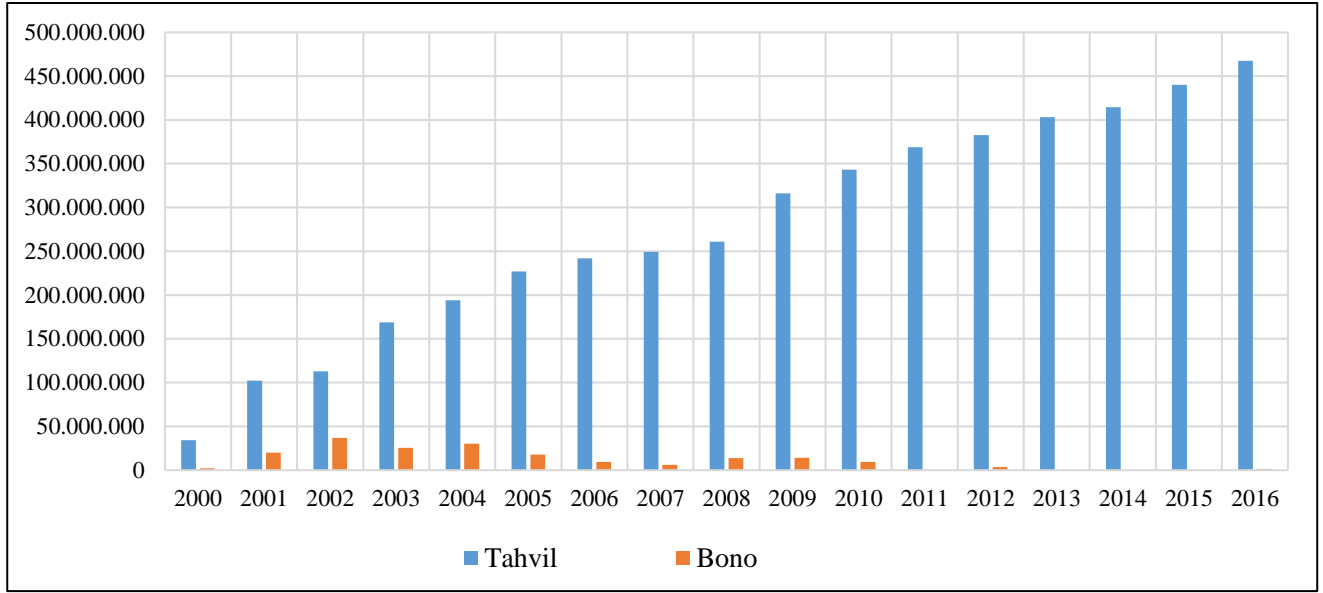
Şekil 9. Türkiye'de 2004-2020 Döneminde İç Borçlanma (Milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Verileri kullanılarak hazırlanmıştır. <https://www.hmb.gov.tr/borclanma-genel-mudurlugu-istatistikler>

Aslında borç yükünün hafifletilmesinde faiz ödemelerinin azalması en temel yoldur. Faiz ödemelerinin azaltılması başka bir ifade ile faiz dışı bütçenin fazla vermesi sonucunda borç yükü azalmaktadır (Demir, 2009, 109).

Şekil 10'da Türkiye'de 2000-2016 Dönemi kamu kesimi iç borç stokunun borçlanma araçlarına göre dağılımı verilmiştir. Şekil'e göre tahvil oranının sürekli olarak artış eğiminin aksine bono oranlarının azalma eğilimi

içerinde olduğu görülmektedir. Bonoların 2002 yılı itibariyle düzenli olarak azalma eğilimi dikkat çekmektedir.



Şekil 10. Türkiye’de 2000-2016 Dönemi Kamu Kesimi İç Borç Stokunun Borçlanma Araçlarına Göre Dağılımı (Bin TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

4. TÜRKİYE’DE İÇ BORÇLANMA YETKİSİ

Türkiye’de iç borçlanma yetkisi 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Bu Kanun kamu borçlanma oranlarına belirli limitler getirmesi ile belli kural ve kaidelere bağlanması amacıyla 28.03.2002 tarihinde kabul edilmiştir.

4.1. 4749 sayılı Kamu Yönetimi ve Finansmanı Hakkında Kanun

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’la ülkenin kalkınma hedefleri gözetilerek, piyasaların güven ve istikrarının korunması ve makro ekonomik dengenin sağlanarak devletin nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu Kanun’la Devletin iç ve dış borçlanmasına, borç ve hibe vermesi almasına ve borçlanma ile garantilerden doğan finansal alacakların devlet iç ve dış borcunun etkili bir şekilde izlenerek, yönetilmesi ile ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Bu Kanun kapsamında;

- ✓ Merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu idareleri,
- ✓ Sosyal güvenlik kurumları,
- ✓ Kamu iktisadi teşebbüsleri,
- ✓ Kamuya ait olan kuruluşları, –bu kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tâbidir fakat sermayesinin %50’den fazlası kamuya ait olmalı.
- ✓ Fonlar,
- ✓ Kamu bankaları,
- ✓ Yatırım ve kalkınma bankaları,
- ✓ Büyükşehir belediyeleri ile belediyeleri ile bu kuruluşlara bağlı sair yerel yönetim kuruluşları
- ✓ Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütleri bulunmaktadır (<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4749&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>)

Bu Kanun’un kamu kesimi ve ilgili kurum ve kuruluşları kapsadığı görülmektedir. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun içerik itibariyle incelendiğinde; madde 5, madde 6, madde 8 ve madde 12’de borçlanma kurallarının olduğu görülmektedir. Madde 5’te mali yılda bütçe

kanununda belirtilmiş olan başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasında bulunan fark kadar net borçlanma limiti koyulduğu görülmektedir. Fakat bu sınırın gerekli durumlarda %5 oranında arttırılması kabul edilmektedir. Kanundaki bu madde ile Kanun kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının gerekli olmayan durumlarda borçlanmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Kanun'da Devlet iç borçlanma senetlerinin ilgili olan yılın bütçe kanununda yeteri kadar ödenek olması koşulu ile ihraç edileceği madde 6'da belirtilmiştir. Ayrıca bu maddede yıl içerisinde meydana gelen ve önceden öngörülemeyen gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılması koşulu ile ihraç edilebilmektedir. Madde 8'de "Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müstesilen sorumludurlar. Borçlarının her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur" ibaresi bulunmaktadır. Bu Kanun'da madde 12'ye göre Hazine Müsteşarlığı haricinde genel bütçe kapsamında bulunan idarelerin bütçeleri veya her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya muhabirinde açılan hesaplarda biriktirmesi gerekmektedir. Para piyasasında nakit işlemleri stoku ilgili olan yılın bütçe başlangıç ödenekleri toplamının yüzde ikisinden fazla olmamalıdır. Bulunan maddelerin borçlanma, bütçe dışı ikraz limiti, iç borçlanma, hazine garantisiz borçlar için izin, nakit borç ve risk yönetimi için olduğu ve borçlanmanın bazı kural ve kaidelere bağladığı görülmektedir. Bu nedenle bu Kanun'un kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların iç ve dış borçlanmalarına kısıtlamalar ve belirli sınırlamalar getirerek mali disiplinin tesis edilmesi ve mali saydamlığın sağlanmasının hedeflenmesi nedeniyle önemli bir kanun olarak kabul edilmektedir.

Ayrıca 2001 yılına kadar kamu iç borçlanma oranlarının seyri incelendiğinde Kanun'un, dönemin koşullarına, ihtiyaçlarına ve ekonomik konjonktürüne göre hazırlandığı dikkat çekmektedir (Çadırcı, 2021). Bu Kanun'la kamu açıklarının kapatılarak iç borçların azaltılması ve mali disiplinin bir an önce sağlanması amaçlanmaktadır (Fırat, 2009)

5. SONUÇ

Kamu açıkları, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı zaman meydana gelmektedir. Devletler bu açıkları finanse etmek amacıyla iç borçlanma, dış borçlanma, para basma ve vergiler gibi çeşitli araçlara sahiptir. Bu açıkların finansmanın da kullanılan yöntemler ekonomi üzerindeki etkileri nedeniyle önemlidir.

Türkiye'de 1980'li ve izleyen yıllarda kamu açıklarının finansmanında özellikle iç borçlanma araçlarına başvurulduğu ve çok önemli bir finansman kaynağı olarak yoğunlukla kullanıldığı görülmektedir. Hazinesin merkez bankası kaynaklarına yoğun biçimde başvurması yaşanan önemli krizlerin nedenleri arasında görülmüştür. Bu yıllarda borç stokunda meydana gelen artışlar, borç vadelerinin kısalması ve faizlerinin artması gibi önemli sorunlar meydana getirmiştir. 1980-2000 Döneminde önemli krizler neticesinde 5 Nisan Kararları gibi önemli kararlar alınsa da iç borç stoku istenilen seviyeye azaltılamamıştır. Ayrıca Hazinesin merkez bankası kaynaklarına aşırı başvurması nedeniyle 1211 sayılı Kanun'la kısa vadeli avanslara getirilen kısıtlamalar bile iç borçlanma oranlarının düşürülmesinde etkili olamamıştır. Özetle Çalışmada 1980-2000 döneminde ekonomik aktörlerde hedeflenen gelişmenin sağlanamaması, ulusal ve küresel ölçekli krizlerin ülke ekonomisi üzerinde oluşturduğu olumsuz etki gibi birçok faktörün etkisiyle kamu iç borçlanma oranlarında istenilen azalmanın sağlanamadığını ve hatta aksine arttığını görülmüştür. Bu dönemde Türkiye ekonomisinde önemli kararlar ve reformlar uygulamaya konulmasına rağmen borç stokunda görülen artışlar makro ekonomik aktörler üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmiş ve borç çıkmazına girilmesi ile sonuçlanmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde kamu kesimi iç borç stokunun yükselen seyrine son vermek amacıyla bir takım kanun ve düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" borç stokunun azaltılmasında önemli etkiler göstermiştir. Ayrıca 2002 yılında yürürlüğe giren kamu borçlanmasına belirli oranlarda sınırlamalar getiren 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun önemli bir Kanun olmuştur. Bu Kanun'la iç borçlanma oranlarının azaltılarak, mali saydamlık ve mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu açıdan incelendiğinde bu Kanun'un Türkiye'de kamu borçlanmasında mali disiplinin ve mali saydamlığın sağlanmasında olumlu katkılar sağladığı, 2000 ve devam eden yıllar incelendiğinde kamu iç borçlarında değişen olumlu seyirden anlaşılmaktadır. Bu Kanun'un yürürlüğe girdiği yıllar ve akabinde kamunun iç borçlanma oranların da görülen düşüşler Kanun'un ne kadar önemli ve etkili olduğunu göstermektedir. Ancak 2019 yılında Covid 19 pandemisinin tüm dünya ülkeleri gibi Türkiye üzerinde de olumsuz etkileri görülmüştür. Kamu kesimi iç borç oranlarının 2019 ve 2020 yıllarında bu pandeminin etkisiyle yükselme seyrine girdiği görülmüştür.

Aslında unutulmaması gereken bir nokta; her zaman ekonomik aktörler üzerinde birçok unsurun etkili olduğu ve bu unsurların etkisinin de kaçınılmaz olduğunun bilinmesi gerekliliğidir. Dünya konjonktüründe yaşanan politik ve ekonomik değişimler, ulusal ve küresel krizler, salgınlar v.b. gibi birçok unsur ülkelerde belirli amaçlara ulaşmak için yapılan kanun ve düzenlemelerin etkisi üzerinde önemli sonuçlar oluşturabilmektedir.

Türkiye’de dönemler itibariyle kamu kesimi iç borç stoklarının azaltılması yönünde gerekli kanun ve düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Fakat kamu kesimi tarafından kullanılan iç borçlanma aracının aslında kamu açıklarını finanse etmesi yerine üretimi ve ihracatı arttıran alanlarda kullanılması ülke ekonomisi açısından daha önemli sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKÇA

- Açba, S. (1994). Devlet Borçlanması, Pınar Ofset, Afyon.
- Arsan, Üren, (1979). “Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: XXXIV, No:1-4.
- Bakkal, S. & Gürdal, T. (2007). “İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”, Akademik İncelemeler, Cilt:2 Sayı:2
- Bayraktar, C. (2011). “Türkiye’de İç Borçlanmanın Yapısı: 1980-2010 Dönemi”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:1.
- Çadırcı, Ç. (2021). “Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Dönem Analizi”, Doktora Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa
- Demir, M. (2009). Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Eker, Aytaç & Meriç, M. (2000), Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Anadolu Yayıncılık, İzmir.
- Fırat, M. (2009). “Türkiye’de Borç Yönetimi Ve Bir Borç Yönetim Politikası Olarak Borç Yönetim Ofisleri”, ABMYO Dergisi. 14, SS.31-48.
- Karataş, F.E. (2015). “Türkiye’de Devlet İç Borçlanma Senetleri Piyasası ve Likiditesini Etkileyen Faktörler”, Uzmanlık Yeterlik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Emisyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Para Piyasası Nakit İşlemleri Aracılığı ile Sağlanacak Finansman Hakkında Yönetmelik, <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4749&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Parasız, İ. & Eroğlu, İ. (2017). Tarihsel Süreçte Türkiye Ekonomisi, Ekin Yayın ve Dağıtım Evi, Bursa.
- Pınar, A. (2014). Maliye Politikası Teori ve Uygulama. Turhan Kitapevi, Ankara.
- Sakal, M. (2003). Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Şahin, H. (1995). Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi, Bursa:
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/borclanma-genel-mudurlugu-istatistikler>
- Vardar, E. (2007). “Türkiye’de İç Borçların Gelişimi”, Uzmanlık Tezi, T.C. Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4749&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>