

121352-7

**1980 SONRASI TÜRKİYE' DE  
İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN  
ENFLASYONİST ETKİLERİ**

**Nihat SEVİNDİ  
(Yüksek Lisans Tezi)**

**Eskişehir - 1997**

**T.C.  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN  
ENFLASYONİST ETKİLERİ**

**Hazırlayan  
Nihat SEVİNDİ  
( Yüksek Lisans Tezi )**

**Danışman  
Yrd. Doç. Dr. Hasan İSLATİNCE**

**Eskişehir - 1997**

## ÖZET

İç borçlanma: Ülke içi bireylerden, ekonomik ve sosyal güvenlik kurumlarından, Merkez Bankası ve ticaret bankalarından, belli bir süre ve faiz karşılığında, Tahvil, Hazine Bonosu, Hazine Kefaletine Sahip Bono, Kısa Vadeli Avans, Emanet Paralar ve Müteahhit Bonoları gibi araçlarla sağlanan kamu finansman kaynağıdır.

İç borçlanma, para arzı, üretim ve psikolojik faktörler üzerinde çeşitli etkiler yaratarak enflasyona neden olmaktadır. Özellikle, Merkez Bankası'ndan sağlanan Kısa Vadeli Avans'lar ve iç borçlara ödenen faizler, enflasyonun ayrılmaz unsuru olan para hacmini genişletmektedir.

1980'den sonra Türkiye'de, sık sık yaşanan seçimler, politik kaygılar taşıyan ekonomi politikalarının uygulamaya konulmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin sonucunda, kamu vergi gelirleri azalmış, kamu tüketim harcamaları artmıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak, kamu açıklarında artışlar göstermiştir. Açıkların kapatılmasında, vergi gelirleri yetmediği için iç borçlanma yolu seçilmiştir.

İç borçlanma yapılırken çeşitli mali araçlar ve yöntemler kullanılmıştır. İç borçlanma sürecinde yaşanan bu gelişmelerin enflasyonist etkileri, çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır.

## **SUMMARY**

**Domestic debt:** Sources of public financing secured by lending money for a fixed amount of time and a fixed interest rate from individuals, economic or social security institutions or other domestic sources like the Central Bank or commercial banks by the financial instruments of bonds, treasury bills, treasury guaranteed bills, public participation certificates and short term advance payments of the Central Bank.

The domestic debt can be a reason for inflation by influencing different economic factors like the money volume, the production and the psychological climate. Especially the short term advance payments of the Central Bank and the interest paid on the domestic debt leads to inflation by increasing the money volume.

Since 1980 the tax income of Turkey has not increased due to political problems resulting from political instability. But at the same time public expenses have increased significantly. As a result of this development public deficit has been rising constantly. This ever increasing public deficit has been financed by the domestic debt.

In this thesis the use of the domestic debt as a source for the short term financial needs of the state institutions of Turkey and the inflationist impact of this use is researched.

## İÇİNDEKİLER

TABLolar SAYFASI .....	x
KISALTMALAR SAYFASI .....	xii
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İÇ BORÇLANMA KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

I. İÇ BORÇLANMANIN TANIMI .....	4
II. İÇ BORÇLANMANIN NEDENLERİ .....	5
III. İÇ BORÇLANMANIN KAMU GELİRLERİ İÇİNDEKİ YERİ .....	8
IV. İÇ BORÇLANMANIN VERGİ GELİRLERİNE TERCİH EDİLME NEDENLERİ .....	9
A. VERGİLEME KAPASİTESİ .....	9
B. KAMU HİZMETLERİNİN ZAMAN YAPISI .....	10
C. NEKİT HAREKETLERİ .....	11
1- Yer Bakımından Denkleştirme .....	11
2- Zaman Bakımından Denkleştirme .....	11
D. UYGULANAN MALİYE POLİTİKASI .....	13
V. İÇ BORÇLANMANIN KAYNAKLARI .....	14

A . BİREYLERDEN BORÇLANMA .....	14
B . EKONOMİK KURULUŞLAR VE BAZI SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINDAN BORÇLANMA .....	15
C . TİCARET BANKALARINDAN BORÇLANMA .....	15
D . MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMA .....	17
<b>VI . İÇ BORÇLANMANIN ÇEŞİTLERİ .....</b>	<b>18</b>
A . TAHVİL .....	19
B . HAZİNE BONOSU .....	20
C . HAZİNE KEFALETİNE SAHİP BONOLAR .....	20
D . KISA VADELİ AVANS .....	21
E . MÜTEAHHİT BONOLARI .....	22
F . EMANET PARALAR .....	22

## İKİNCİ BÖLÜM

### İÇ BORÇLANMA VE ENFLASYON

<b>I . ENFLASYONUN UNSURLARI .....</b>	<b>24</b>
A . PARA ARZI FAKTÖRÜ .....	24
B . ÜRETİM FAKTÖRÜ .....	25
C . PSİKOLOJİK FAKTÖRLER .....	26
<b>II . İÇ BORÇLANMANIN ENFLASYONUN UNSURLARIYLA OLAN İLİŞKİSİ .....</b>	<b>27</b>
A . İÇ BORÇLANMANIN PARA ARZIYLA İLİŞKİSİ .....	27
B . İÇ BORÇLANMANIN ÜRETİMLE İLİŞKİSİ .....	28
C . İÇ BORÇLANMANIN PSİKOLOJİK FAKTÖRLERLE İLİŞKİSİ .....	28
<b>III . İÇ BORÇLARIN ENFLASYON YARATMASI .....</b>	<b>30</b>
A . İÇ BORÇLARIN PARA HACMİNİ GENİŞLETME YOLLARI .....	30
<b>1- Açık Bütçe Politikaları .....</b>	<b>30</b>

<b>2- Gelir Etkisi</b> .....	<b>32</b>
<b>3- Atıl Kaynakların Çözümü</b> .....	<b>33</b>
<b>4- Devlet Tahvillerinin Alım-Satımında Sağlanan Kolaylıklar</b> .....	<b>33</b>
<b>5- Ticari Bankacılık Sistemi</b> .....	<b>34</b>
<b>B. İÇ BORÇLARIN ÜRETİM KAPASİTESİNİ ETKİLEME YOLLARI</b> .....	<b>35</b>
<b>1- Gelişmiş Ülkelerde Arz Koşulları</b> .....	<b>36</b>
<b>2- Az Gelişmiş Ülkelerde Arz Koşulları</b> .....	<b>37</b>
<b>C. İÇ BORÇLARIN PSİKOLOJİK FAKTÖRLERİ ETKİLEME YOLLARI</b> .....	<b>37</b>
<b>1- Rantiye Grubunun Davranışları</b> .....	<b>38</b>
<b>2- Dar Gelirli Grubun Davranışları</b> .....	<b>39</b>
<b>3- İşveren Grubunun</b> .....	<b>39</b>
<b>4- Bankaların Davranışları</b> .....	<b>40</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN ENFLASYONİST ETKİLERİ

<b>L. 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN ANALİZİ</b> .....	<b>42</b>
<b>A. KAMU GELİR-HARCAMA DENGESİNDEKİ GELİŞMELER</b> .....	<b>42</b>
<b>1- 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler</b> .....	<b>44</b>
<b>a- Vergi Gelirleri</b> .....	<b>46</b>
<b>b- Vergi Dışı Normal Gelirler</b> .....	<b>50</b>

c- Faktör Gelirleri .....	51
<b>2- 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarındaki</b>	
<b>Gelişmeler</b> .....	<b>52</b>
a- Cari Harcamalar .....	54
b- Yatırım Harcamaları .....	55
c- Konsolide Bütçe Harcamalarının Bileşimi .....	56
<b>B . 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ BORÇLANMA</b>	
<b>GEREĞİNDEKİ GELİŞMELER</b> .....	<b>58</b>
<b>1- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçülmesi</b> .....	<b>61</b>
<b>2- Açık Finansman Politikaları</b> .....	<b>64</b>
<b>C . 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇ YÖNETİMİ</b> .....	<b>66</b>
<b>1- Hazine'nin İç Borçlanması</b> .....	<b>66</b>
a- İhale Yöntemiyle Borçlanma .....	66
b- Sürekli Borçlanma(Tap Yöntemi) .....	69
c- Halka ve Kurumlara Doğrudan Tahvil Satışı .....	71
d- T.C. Merkez Bankası'ndan Kısa Vadeli Avans Kullanımı	72
e- Hazine Garantileri .....	75
<b>2- Hazine İç Borçlanmasının Maliyeti</b> .....	<b>76</b>
<b>3- Hazine İç Borç Stokundaki Gelişmeler</b> .....	<b>78</b>
<b>II. 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN</b>	
<b>ENFLASYONİST ETKİLERİ</b> .....	<b>81</b>
A . HAZİNE - MERKEZ BANKASI İLİŞKİLERİNİN ENFLASYONİST	
ETKİLERİ.....	81
B . AÇIK FİNANSMAN POLİTİKALARININ ENFLASYONİST	
ETKİLERİ .....	<b>85</b>
<b>SONUÇ</b> .....	<b>88</b>
<b>KAYNAKLAR</b> .....	<b>91</b>



## TABLOLAR SAYFASI

Tablo No	Sayfa
1. Kamu Gelir Harçama Dengesi .....	43
2. Kamu harcanabilir Gelirinin Kesimler İtibariyle Dağılımı ...	44
3. Vergi Gelirinin Kamu Kesimleri İtibariyle Dağılımı .....	48
4. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Bileşimi .....	49
5. Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Kesimleri İtibariyle Dağılımı .....	50
6. Konsolide Bütçe Harcamalarının Bileşimi (1985-1995) ...	52
7. Personel Harcamalarının Toplam Kamu Harcamalarına Oranı (1980-1995) .....	53
8. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (1980-1995) .....	59
9. Konsolide Bütçenin Gelişimi (1980-1995) .....	62
10. Tahvil ve Bono Stokunda Meydana Gelen Gelişmeler (1980-1995) .....	68
11. Hazine'nin Tap Yöntemi İle Sattığı Tahvil Stoku .....	70
12. T.C. Merkez Bankası'nın Hazineye Açtığı Kısa Vadeli Avans Stokundaki Gelişmeler .....	74
13. Hazine Garantisi Altında T.C Merkez Bankası'nca KİT'lere Açılmış Krediler .....	76
14. İç Borç Stoku ve Yıllık Faiz Toplamları (1980-1996) .....	77

15. Hazine'nin İç Borç Stoku ve İç Borç Yüğü .....	79
16. Kısa Vadeli Avans - M2 Arzının Gelişimi ve Enflasyon İlişkisi .....	83
17. Bütçe Açıkları ve Enflasyon İlişkisi ( 1980-1995) .....	85

**KISALTMALAR SAYFASI**

<b>a.g.e.</b>	: Adı geçen eser.
<b>Diğ.</b>	: Diğerleri.
<b>Dön.</b>	: Dönemi
<b>GAP.</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi.
<b>Gel.</b>	: Gelirleri.
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla.
<b>Güv.</b>	: Güvenlik.
<b>Harc.</b>	: Harcamaları.
<b>Haz.</b>	: Hazine.
<b>K.</b>	: Kamu.
<b>Kef.</b>	: Kefaleti
<b>KİT.</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>Kons.</b>	: Konsolide.
<b>Kur.</b>	: Kuru
<b>KVA.</b>	: Kısa Vadeli Avans.
<b>Öd.</b>	: Ödemeleri.
<b>Pers.</b>	: Personel
<b>PSBR.</b>	: Kamu Finansman Açıkları Toplamı
<b>S.</b>	: Sabit.
<b>Ser.</b>	: Sermaye
<b>Sos.</b>	: Sosyal.
<b>Tah.</b>	: Tahvil.
<b>TEFE.</b>	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi ( Enflasyon - $TEFE(t) - TEFE(t-1) / TEFE(t)$ )

**Top.** : Toplam.  
**Trs.** : Transfer.  
**Vad.** : Vadeli.  
**Yat.** : Yatırım.

## GİRİŞ

Çağımızın modern devletlerinde, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi için, vergi gelirleri her zaman yeterli bir finansman kaynağı olmamaktadır. Genellikle her ülke, olağan ve olağanüstü dönemlerde kamusal ihtiyaçları karşılamak için borçlanmaya başvurmaktadır.

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak; ekonomik ve toplumsal sorunlara çözüm getirmek, ekonomide istikrarı sağlamak ve ülkede yaşayan vatandaşların güvenliğini sağlamak, refah seviyesini yükseltmek, modern devletlerin yüklendikleri temel fonksiyonlardır. Diğer taraftan; gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sanayileşme hareketleri, ve hızlı nüfus artışlarının getirdiği kentleşme sorunları, kalkınma çabalarının sürdürülmesi için gelişmiş ülkelere teknoloji transferi gibi alanlara yapılan harcamalar, bu ülkelerin yatırım harcamalarını çeşitlendirmiştir. Günümüz devletleri, bu fonksiyonlarını yerine getirmek için, vergi gelirlerinin yetmediği durumlarda iç ve dış borçlanmaya sık sık başvurmaktadır. Ayrıca, bütün bu nedenlerin yanında, özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen, politik kaygılar nedeniyle yapılan, kamu harcamaları ve vergi sisteminde yapılamayan değişikliğe bağlı olarak devletin vergi gelirlerinde meydana gelen azalmalar bu ülkeleri önemli iç ve dış borç

sorunuyla karşı karşıya getirmiştir. Az gelişmiş ülkelerde, politikacı; iktidarını sürdürmek için büyümeyi yüksek tutmak, refah ve istihdam artışını sağlamak, sabit gelirlileri, enflasyona ezdirmemek ve bu kesimin desteğini almak zorundadır. Amacı, iktidarını devam ettirmek olan politikacı, hem bunları gerçekleştirmek hem de devleti düşük vergiyle yönetmek zorundadır. Politikacı açısından, düşük vergi, harcanabilir geliri yüksek tutar, harcanabilir gelir talebi çoğaltır, çoğalan talep karşısında arz artar ve büyüme, istihdam, düşük enflasyon, belli bir noktaya kadar politikacının hedefleri doğrultusunda gerçekleşir. Vergi almamaya karşılık kamu harcamalarını azaltmak politikacının popülaritesinin azalması anlamına geleceğinden, kamu harcamalarının karşılanması da başvurulabilecek tek yol borçlanma kalmaktadır. İşte, bir çok nedenlerin varlığına rağmen, 1980 öncesi ve 1980 sonrası ülkemizde yaşanan yüksek düzeyli enflasyonun kaynağında, varlığını hissettiren bu olgu, "1980 Sonrası Türkiye'de İç Borçlanma Sürecinin Enflasyonist Etkileri" konulu çalışmayı yapmamızda etkili olmuştur. 1980 sonrası dönemi seçmemizin nedeni, bu dönemin ilk başlarında ekonomi politikası açısından önemli sayılacak; 24 Ocak kararlarının alınması, 12 Eylül askeri darbesinin yapılmasıdır. Türk toplumunun 1980 öncesinde alışık olmadığı bazı değişikliklerin bu dönemde toplum hayatına ve ekonomiye hakim olmasıyla birlikte, 5 Nisan kararlarının alınış nedenleri arasında iç borçlanma krizinin varlığı, iç borçlanmada 1980 sonrası dönemi seçmemizde etkili olmuştur. >

Çalışmamızın birinci bölümünde iç borçlanma kavramına genel bir bakış yaparak, iç borçlanmanın tanımı, iç borçlanmaya neden başvurulduğu, iç borçlanmanın kamu gelirleri içindeki yeri ve vergi

gelirlerine tercih edilmesinin altında yatan gerçeklerin neler olduğu, incelenecek, iç borçlanmanın kaynakları ve çeşitleri hakkında bilgi verilecektir.

İkinci bölümde, enflasyonun unsurları nelerdir, ve iç borçlanmayla enflasyonun unsurları arasındaki reel ve nominal ilişkiler nasıl gerçekleşmektedir. Bu ilişkide yer alan bireylerin ve kuruluşların hangi davranışları sonucu iç borçlanma enflasyonist etkilere sahip olmaktadır. Ayrıca, bu ilişkiler gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomileri açısından hangi özellikleri taşır bu konu incelenecektir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise, 1980 sonrası Türkiye’de iç borçlanma sürecinde etkili olan unsurların analizi yapılacak. Bu unsurların, 1980 sonrası izlediği gelişmeler, kamu gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ve faktör gelirleri, kamu harcamaları da; cari harcamalar ve yatırım harcamaları olarak alt başlıklar halinde incelenecektir. Kamu gelir-gider dengesindeki gelişmeler incelendikten sonra, kamu kesimi borçlanma gereğinin analizi yapılacak ve daha sonra, kamu açıklarının kapatılmasında başvurulan iç borçlanma yönetiminin 1980 sonrası izlediği seyir incelenecektir. İç borç yönetimindeki gelişmelerin incelenmesinden sonra, 1980 sonrası Türkiye’de iç borçlanma sürecinde başlıca rolü oynayan kamu açıklarının enflasyonist etkileri ve bu açıkların kapatılmasında sıkı bir ilişki içinde olan, Hazine ve Merkez Bankası ilişkilerinin enflasyonist etkileri incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise, 1980 Sonrası Türkiye’de İç borçlanma Sürecinin enflasyonist etkileri hakkında genel bir değerlendirme yapılarak tespit edilen hususlar vurgulanacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İÇ BORÇLANMA KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

#### I. İÇ BORÇLANMANIN TANIMI

Bilindiği gibi iç borçlanma; bir ülkede yaratılan milli gelirin bir kısmının bireylerden, özel teşebbüs ve Kamu kurumlarından, devlete veya onun yetki verdiği kamu kuruluşlarına belli bir süre ve faiz karşılığında transfer edilmesini ifade eder.

İç borçlar, ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlar olmasının yanında, alacaklı ve borçlusuda aynı ekonomi, aynı toplum ve aynı piyasadır. Borcun sağlandığı piyasanın, kişilerin ve para biriminin bağlı oldukları uyruklar iç borçlanmanın tanımında kullanılan başlıca kriterlerdir. Bunlardan, borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğuna kriterinde; borç, iç piyasadan sağlanmış ise iç borç, dış piyasadan sağlanmış ise dış borç olarak kabul edilmektedir<sup>1</sup>. Bu ayırmada, iç borç için önemli olan ülke sınırlarıdır. Borcun sağlandığı kişilerin uyruğuna göre yapılan ayırmada ise, devlete borç

<sup>1</sup> Sait AÇBA, Devlet Borçlanması, B. 3, Afyon 1995, s.18.



veren kişilerin ait oldukları uyruğa bakmak gerekir. Alacaklı kişiler yabancı bir devletin uyruğunda ise dış borç, borç alan ülkenin uyruğunda ise iç borç olarak nitelendirilmesi gerekir<sup>2</sup>. Başka bir deyişle borcun sağlandığı piyasanın uyruğu kriterinde o ülke sınırları içinde alınan (ister o ülke vatandaşlarından isterse başka ülke vatandaşlarından borç alınsın) borç iç borç sayılacaktır. Yurt dışından sağlanan borçlar ( ister borcu alan ülke vatandaşlarından alınsın, isterse yabancı ülke vatandaşlarından alınsın) dış borç sayılacaktır.

Borç olarak alınan paranın niteliğine bakmak suretiyle de ayırım yapılabilmektedir. Bu ayrıma göre, borç milli para üzerinden akdedilmiş alacaklı durumunda bulunan kimse devlete milli para vermiş ,devlette borcun ana parası ve faizini milli para olarak vermeyi kabul etmiş ise, bu borç iç borç sayılmakta, aksi takdirde alacaklı kişi yabancı para vermiş ve borçlu durumunda bulunan devlette bunun karşılığında, borcun ana para ve faizini yabancı para ile ödemeyi taahhüt etmiş ise yapılan borçlanmayı dış borç uygulaması olarak kabul etmek gerekir<sup>3</sup>.

## II. İÇ BORÇLANMANIN NEDENLERİ

Sosyal refah devleti anlayışı içinde kamusal hizmetler her gün devamlı artmakta ve bu hizmetler için daha fazla harcama yapmak gerekmektedir. Kamusal giderler olarak belirtilen bu harcamalar vergi, resim, harç, devletin mülk ve teşebbüs gelirleri ile para cezaları biçimindeki kamu gelirleri ile karşılanmaktadır. Ancak beklenmedik ve büyük ölçüde gider yapılması gerektiğinde bu giderler (özellikle büyük

<sup>2</sup> AÇBA, a.g.e. s. 19.

<sup>3</sup> Abdurrahman AKDOĞAN, *Kamu Maliyesi*, B. 4, Ankara 1993, s.369.

nedenle kamusal gelirlerdeki yetersizliği gidermek amacıyla, borçlanma yoluyla para sağlanır. Ayrıca, bütçe açıklarının kapatılmasında da kullanılan iç borçlanmaya önemli ve etkili bir finansman aracı olarak başvurulmaktadır<sup>4</sup>.

Devlet, olağanüstü durumlarda ek gelir gereksinimini kısa sürede çözebilecek bir yöntem olarak iç borçlanmaya gider. Zira vergi gelirlerinin kısa sürede önemli ölçülerde yükseltilmesi teknik, siyasal ve iktisadi nedenlerle mümkün olmayabilir. Örneğin vergi kanunlarının değiştirilmesi, yeni vergi kanunlarının çıkarılması uzun zaman alacağından acil gelir ihtiyacının karşılanması kısa sürede mümkün olmaz. Yada mevcut vergi yükünün esasen çok yüksek oluşu, bu yükü artırma çabalarının başarısını, hem güçleştirir, hem de siyasal ve iktisadi açılardan sakıncalı kılar. Bu durumlarda, kısa dönemli gelir ihtiyacının borçlanmayla karşılanması, ve ileride koşullar uygun olduğunda da vergi gelirleriyle bu borcun tasfiyesi uygun görülebilir.

Günümüzde devletlerin; klasik ve modern devlet görevlerini yerine getirebilmeleri için, vergi gelirleri her zaman yeterli değildir. Devletin klasik görevlerinin yanı sıra ekonomik ve toplumsal sorunlara çözüm getirmesi günümüzün sosyal devlet anlayışındandır. Modern ve sosyal devlet olma anlayışının gereği olarak devletler; ekonomik istikrarı sağlamak gibi temel fonksiyonlar yüklenmiştir. Devletler bu işlevlerini yerine getirebilmek için vergileme kapasitesinin yetmediği, bazen de vergiye göre daha kolay olduğu için iç ve dış borçlanmaya gider<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Memduh YAŞA, *Devlet Borçları*, B. 3, İstanbul 1981, s. 8.

<sup>5</sup> AÇBA, a.g.e., s. 20.

Çağımızda devletlerin en fazla harcama yaptığı alan savunma harcamalarıdır. Dünya da siyasal dengelerin sürekli değişmesi, iç savaşlar bölgesel etnik çatışmalar ve sürekli yaşanan gerilimler, gelişmekte olan ülkelerin aşırı silahlanmalarına neden olmuş, silahlanmanın bedeli ise aşırı derecede iç ve dış borçlanmalarla ödenmiştir. Hızlı sanayileşme, hızlı nüfus artışları ve kentleşme gelişmekte olan ülkelerin yatırım alanlarını genişletmiştir. Özellikle bayındırlık yatırımları ve sosyal yatırımlar, vergi kaynaklarının yetersizliği nedeniyle iç ve dış borçlanmayla finanse edilmektedir

Sanayi yatırımlarının yapılabilmesi için gelişmiş ülkelerden yapılması gereken teknoloji transferleri de yine iç borçlanma ve uluslararası finans kurumlarından sağlanan kredilerle karşılanmaktadır. Savunma yatırımlarına ayrılan öncelikli fonların ağırlığı, diğer öncelikli yatırım fon kaynaklarını yetersiz hale getirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelere, borç miktarının artması, yeni borçlanmaları gerektirmekte ve bu eğilim borçlanmanın daha da artmasına neden olmaktadır<sup>6</sup>.

Ekonomilerde özel nedenlerle de borçlanmaya gidilmektedir. Bu tür borçlanma, enflasyonist ve deflasyonist eğilimlerin giderilmesi için yapılan borçlanmalardır.

Genel olarak iç borçlanmada etkili olan nedenler;

- 1- Bütçe gider ve gelir dengesizliklerinin giderilmesi
- 2- Savunma giderleri için finansman sağlanması

---

<sup>6</sup> AÇBA, a.g.e., s. 5.

- 3- Ekonomik dengeyi sağlayıcı ve koruyucu etkiler yaratılması
- 4- Yatırımların finanse edilmesi
- 5- Kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlayıcı etkiler yaratılması
- 6- Vadesi gelmiş borçlara finansman sağlanması
- 7- Doğal afet, savaş vb. gibi olağanüstü harcamaların finansmanı
- 8- Ekonomik ve siyasi yapıya bağlı olarak uluslararası piyasalardan borçlanma imkanının kalmaması<sup>7</sup>.

### III . İÇ BORÇLANMANIN KAMU GELİRLERİ İÇİNDEKİ YERİ

Devletin en önemli gelir kaynağı vergi gelirleridir. Ancak kamu giderlerini karşılamaya yetecek gelir elde edebilmek için devlet ayrıca borçlanmaktadır. Kamu giderlerinin karşılanması için; hangi hallerde ve ne sebeple borçlanma yoluna gidildiği, çeşitli ekonomik, siyasal şartlar altında vergi salma ile borç alma arasında hangisinin daha mümkün ve verimli olması gibi nedenlere bağlıdır.

Borçlanma; vergi gelirlerinin aksine kesin bir finansman aracı değildir. Borçlanmak suretiyle sağlanan meblağlar, ileride vergi gelirleriyle ödenerek nihai olarak kapatılır. Bu nedenle borçlanma, kamu masraflarının kati ödemesinin ileri tarihlere ertelenmesi olmaktadır. Günümüzde devlet borçlanmayı devamlı olarak kullanmakta ve borçlanma hiç bir zaman sıfıra düşmemekte aksine devletin borçları sürekli büyüme göstermektedir. Borçlardaki bu büyüme ve devamlılık borçların vergi

<sup>7</sup> AKDOĞAN, a.g.e., s.370.

gelirleri ile değiştirildiği anlamına gelmemekte ise de kesin ve devamlı bir finansman aracı oldukları gözden kaçmamaktadır.<sup>8</sup> Borçlanma ve vergi devletin birbirinden farklı iki finansman kaynağıdır. Vergi; kamusal mal ve hizmetlerden faydalanma karşılığında bireylerin gelirlerini azaltmakta, iç borçlanma da ise, fertler kamusal mal ve hizmetlerden faydalanmak için gelirlerini azaltmamakta, sadece gelirlerinin bir kısmını ileride kullanmak üzere, bir ödeme vaadi yaparak devlete transfer etmektedir<sup>9</sup>.

Devlet, iç borçlanmaya; borç vermeye razı kişi ve kuruluşları sokmadan, emisyon müessesesini doğrudan veya dolaylı olarak kullanarak da başvurabilir. Bu durumda, satın alma gücünü kullanmaktan vazgeçme veya gelirin bir kısmını devlet emrine tahsis etme gibi bir durum yaratılmamaktadır. Aksine, devlet yeni satın alma gücü yaratmaktadır. Bu borçlanma türünde, yaratılan yeni satın alma gücü enflasyonist eğilimleri güçlendirir veya direk enflasyon yaratır.

#### IV . İÇ BORÇLANMANIN VERGİ GELİRLERİNE TERCİH EDİLME NEDENLERİ

##### A . VERGİLEME KAPASİTESİ

Siyasi mukavemetler, vergi idaresinin teknik yetersizliği, ve Özellikle ülkemiz için geçerli olan, bir oyun 1 lira vergiden daha üstün sayıldığı durumlarda, henüz atıl bir vergileme kapasitesinin olmasına karşılık, iç borçlanma vergi almaya tercih edilir. Mevcut vergileme kapasitesinin tam olarak kullanılması durumunda, vergi yükünün daha da artırılması çeşitli

<sup>8</sup> Yakup KEPENEK- Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi, B. 6, İstanbul 1994, s. 230.

<sup>9</sup> YAŞA, a.g.e., s.9.

siyasal ve ekonomik tepkilere neden olmaktadır. Bu gibi durumlarda, iç borçlanmaya gitmek vergi gelirlerine tercih edilir. Ayrıca yeni vergiler salmak ve vergi kanunlarını değiştirmek gibi uzun zaman alan işlemler nedeniyle, iç borçlanma yoluna başvurulur.

## B . KAMU HİZMETLERİNİN ZAMAN YAPISI

Bazı kamu hizmetlerinin tamamlanması için uzun bir zamana ihtiyaç duyulabilir. Bu çeşit hizmetlerin görülmesi için, her yıl harcanacak parayı vergi gelirleriyle karşılamak yerine borçlanmayla elde etmeyi siyasi otorite tercih edebilir. Uzun zaman alan kamu hizmetler; büyük bayındırlık hizmetleri, iktisadi amaçlı altyapı ve üst yapı yatırımlarıdır. Devletin bu yatırımları borçlanma yoluyla finanse etmesinin iki nedeni vardır.

Birinci neden, büyük bayındırlık yatırımları ve diğer geniş çaplı yatırımlar için yapılan harcamalar, büyük meblağlar istediği gibi bunlar için harcanacak paralar da her yıl aynı olmamaktadır. Bu tür yatırımların vergi gelirleriyle karşılanmasında ısrar edilirse, vergilerin ağırlaşması ve her yıl değişik seviyelerde gerçekleşen harcama tutarlarına intibak ettirmek üzere vergilerin sık sık değiştirilmesi gibi durumlar ortaya çıkar.

İkinci neden, bu hizmetlerin bir kısmı doğrudan doğruya kar sağlayan teşebbüsler ise, fertlerin gelirlerinde net bir azalma yapmadan bu yatırımların gerçekleşmesi mümkün olur. Bu yatırımların yapılması için alınmış olan borçlar, ileride sağlanan karlarla geri ödenir<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> YAŞA, a.g.e., s.10.

## C . NAKİT HAREKETLERİ

Kamu gelirleriyle giderleri arasında, yer ve zaman bakımından dengesizliklerin giderilmesi ve denkleştirilmesine nakit hareketleri denir.

Söz konusu bu dengesizlikler yıl içi bütçe uygulamalarından olabileceği gibi, bir yılı aşan devreler bakımından da olabilir. Yıl içi bütçe uygulamalarından doğan borçlanma ihtiyacı, kısa vadeli borçlanmaya müracaatın başlıca nedenidir.

### 1- Yer Bakımından Denkleştirme

Nakit hareketlerinin amacı, ödemelerde kullanmak için saymanlara gereken parayı sağlamak; devletin bütün gelirlerini, bütçeye ait olsun olmasın Hazine'de toplamak ve sonra, bu paralardan gereken miktarı ilgili yerlere yani ödemelerin yapılacağı yerlere yollamaktır. Gelirler, bazı şehirler ve bölgelerde daha fazla, bazılarında ise daha az toplanır. Giderler ise her tarafta yapılmaktadır. İşte Hazine, bu dengesizlikleri kısa vadeli iç borçlanma yoluyla çözümler<sup>11</sup>.

### 2- Zaman Bakımından Denkleştirme

Kamu gider ve gelirlerinin zaman bakımından denkleştirilmesi de bir nakit hareketidir. Devlet, ödemesi gereken parayı her an hazinesinde bulundurup ödemekle yükümlüdür. Bütçe, mali denklige sahip olsabile

<sup>11</sup> Ataç BEYHAN, *Maliye Politikası*, B. 3, Eskişehir 1993, s. 202.

gelirlerin toplanma zamanına göre hazinede yeterli nakitin bulunmasına karşı bazı dönemlerde yeterli nakit bulunamayabilir<sup>12</sup>.

Hazine'nin nakit ihtiyacı bütçeden doğar veya bütçe dışı olabilir. Bütçeden doğan nakit ihtiyacı, devlet gelirlerinin; başta vergiler olmak üzere, belirli dönemlerde toplanması, giderlerin ise sürekli giderler yanında, beklenmeyen bir biçimde zaman zaman artan giderlerden olması ve gelir-gider dengesinin bozulmasından meydana gelir. Bu tür kısa dönemli uyumsuzluklar kısa vadeli iç borçlanmayla giderilebilir. Hazine, gelir fazlası olduğu dönemlerde iç borçları geri ödenir. Hiç beklenmeyen giderlerin ve gelirlerin tahmin edilenden az gerçekleşmesinden doğan bütçe açıkları da olabilir. Bu açıkların kapatılması Hazine'nin görevidir. Ayrıca, bütçenin başlangıç açığı da olabilir. Bu tür açığı kapatma görevi de Hazine'nin olup; uzun vadeli iç borçlanma veya Merkez Bankası kaynağı olan emisyonla, Hazine tarafından bu açıklar kapatılır.

Hazine'nin, bütçeden doğmayan, bütçe dışı ihtiyaçları ise, yerel yönetim ve diğer bazı kamu kuruluşlarının bankerliğini yapmasından doğmaktadır. Hazine bu kurumlara avans verir. Bu avanslar, geri alınmakla birlikte bazen geri alınmadığı da olur. Bu durumlarda Hazine'nin geçici olan ve olmayan ihtiyaçları doğar. İşte yukarıda sayılan durumlarda iç borçlanma vergi gelirlerine tercih edilir.

---

<sup>12</sup> YAŞA, a.g.e., s. 12.



#### D. UYGULANAN MALİYE POLİTİKASI

İç borçlanma; maliye politikasının yöneltmek istendiği amaca daha uygun düştüğü zaman, vergiye tercih edilir. Bu gibi durumlarda gelişmiş ekonomiler ile gelişmekte olan ekonomileri birbirinden ayırmak gerekir. Gelişmiş ekonomiler için iki durum söz konusu olur.

Birincisi, ekonominin eksik istihdam halidir. İkincisi tam istihdam halidir. Eğer ekonomi eksik istihdam devresinde ise maliye politikası üretim faktörlerinin tam istihdamını sağlayacak biçimde kullanılacaktır. İşte bu sırada devlet, borçlanma ile vergiden hangisini tercih etmelidir. Gelişmiş ülkelerde eksik istihdamdan söz edildiği zaman büyük miktarda atıl üretim kapasitesinin ve işsizliğin mevcut olduğu durum düşünülür. Bu durumun geçerli olduğu bir ekonomide, toplam talepte meydana gelecek bir artış, fiyatlar genel düzeyini artırmadan veya az bir etkileşim yaparak reel geliri ve üretim düzeyini yükseltecektir. Toplam talebi artırmak için ekonominin harcama seviyesini kısacak tedbirler almaktan kaçınmak gerekir. Bu nedenle, vergiyi bu durumda olan bir ekonomide devletin harcama kapasitesini artıracak yerlerde kullanması gerekir. Vergi yükünde meydana gelen artıştan doğan yeni gelir, devlete daha çok harcama imkanı verirken, fertlerin harcama kapasitesini azaltacak ve sonuç olarak toplam harcama; verginin kısmen fertlerin tasarrufundan sağlanması hali hariç, hiç artmamış olacaktır. Böyle durumlarda borçlanma vergiye tercih edilmelidir. Fakat her borçlanma çeşidi aynı amaçlar doğrultusunda değerlendirilemez. Fertlerin üretim ve yatırım için harcayacakları tasarruflardan beslenen borçlanma, toplam talepte herhangi bir artış yaratmamaktadır. Eğer toplam talebi artırmak için borçlanılıyorsa bu borcun kaynağını gömülenmiş tasarrufların oluşturması gerekir.

Az gelişmiş ülkelerde, uygulanan maliye politikasının amaçları, toplam talebi artırmaya yönelik ise, bu ülkelerin yeterli sermaye birikimine sahip olmamaları, üretim teknolojilerinin yetersizliği ve düşük tasarruf eğilimleri, gibi nedenlerle yeterli arz artışı sağlanamadığından, iç borçlanma enflasyonist bir ortam yaratacaktır. Enflasyonist bir ortamda, ekonomik dengelerin tutturulması güçleşeceğinden, borçlanmanın vergi gelirlerine tercih edilmesi avantajlı değildir<sup>13</sup>.

## V. İÇ BORÇLANMANIN KAYNAKLARI

İç borçların kaynakları, hem borçlanılan devrede üretim faktörlerinin tahsisi ve ekonomik faaliyetlere etkisi, hem de, faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı dönemlerde gelir dağılımına etkisi yönünden önem taşımaktadır. İç borçların kaynaklarını; bireyler, ekonomik kuruluşlar ve bazı sosyal güvenlik kuruluşlarından, bankalardan borçlanma olarak belirtebiliriz.

### A. BİREYLERDEN BORÇLANMA

Bu tür borçlar; daha çok devletin ve kamu kuruluşlarının uzun süreli finansman gereksinimini karşılamak üzere tahvil ihracı ile gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde kaynağı bireyler olan, kısa süreli iç borçların önemi çok azdır. Bu nedenle bu tür borçlanmanın, ekonomi üzerinde pek fazla etkisi yoktur.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> YAŞA, a.g.e., s. 13

<sup>14</sup> Aytaç EKER, "Türkiye'de Kısa Süreli İç Kamu Borçlarının Gelişimi" Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, S.1, (Nisan,1980), s. 41.

## B . EKONOMİK KURULUŞLAR VE BAZI SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINDAN BORÇLANMA

Kamu kesimi, toplumun çağdaş örgütlenmesi içinde bazı kurumların kaynaklarından, finansman gereksinimini karşılar. Bu kurumlar içinde Sosyal Güvenlik kurumları başta gelir. Bunların içinde özel yasalarla kurulmuş kurumlarda yer almaktadır<sup>15</sup>.

Uygulamada bu kaynaklardan yararlanma olanaklarını sağlayan düzenlemeler yapılmaktadır. Ülkemizde Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur gibi, kurumların kuruluş yasalarında fonlarının belli bir miktarını devlet tahvillerine yatırmak zorunluluğunun bulunması buna örnek olarak gösterilebilir. Ancak, bu tür kaynak temini genellikle uzun süreli borçlar türüne girer. Devlet kısa süreli finansman ihtiyacını karşılamak için de bu kurumların kaynaklarına başvurur. Devlet ile bu kurumlar arasında borç işlemi sık sık yapıldığından, süre kriteri önemini yitirmektedir. Devlet, özel ekonomik kuruluşlardan da borçlanabilir (Örneğin şirketlerden). Ancak, özellikle ödeme işlemi açısından bu tür kısa süreli borçlarla sosyal güvenlik kurumlarından yapılan borçlar arasında bir fark bulunmaktadır. Bu fark özel kuruluşlardan yapılan borçların konsolidasyonuna gidilmesinde yaşanan güçlüklerdir.

## C . TİCARET BANKALARINDAN BORÇLANMA

Devletin başvurduğu diğer önemli bir kaynak, bankaların kaynaklarıdır. Ancak, bu tür borçlanma, devletin finansman kaynağı

---

<sup>15</sup> EKER, a:g.e., s. 42.

olmasının yanında, ekonomide gelişen parasal sorunlarla da sıkı ilişki içindedir. Bu yönüyle diğere kaynaklardan ayrı bir özellik arz eder.

Eğer devlet, ticaret bankalarının kaynakların başvuruyorsa, (Bu tür borçlanma genellikle tahvil satımıyla yapılmaktadır.) bu kuruluşların ellerinde bulunan önemli rezervler, devlet eliyle, satın alma gücüne dönüştürülebilir. Bu husus göz önünde tutularak, özellikle deflasyonist dönemlerde devlet, kullanılmayan ya da işletilmeyen fonları ekonomiye aktararak bu fonlardan bir ekonomi politikası aracı olarak yararlanabilir. Çünkü bu fonlar devlet tarafından yatırım, cari harcama, sübvansiyon ve transfer harcamaları şeklinde ekonomiye enjekte edilmektedir. Bu fonların bir kısmının tekrar mevduat biçiminde bankalara dönmesi, kaydi para hacmini artırabilir. Böylece, piyasada borçlanma ile başlayan ve hacmi giderek artmak suretiyle dalga dalga devam eden bir satın alma gücü yaratılmış olur. Böylece para piyasası ile mal ve hizmet piyasasındaki dengenin yeni ilişkilere göre kurulması durumu ortaya çıkar. Kısaca borçlanmayla yaratılan satın alma gücünü emecek mal ve hizmet arzı gerçekleştirilemezse, yani yeni, para arzı ve para talebi dengesine uyan mal ve hizmet arzı ve talebi arasında denge kurulamazsa, ekonomide enflasyonist süreç başlayacaktır. Çünkü enjekte edilen satın alma gücü talebi artırırken, bu talebi karşılayacak arz artışı gerçekleştirilemediğinden ekonomide fiyatlar yükseliş trendine girecektir<sup>16</sup>.

Devletin, özel banka rezervlerine tahvil ihracı yoluyla başvurması yalnızca finansman gereksinimi açısından değil, genel para ve ekonomi politikası açısından karşılaşılabilecek sorunlarla da ilişkilidir. Bu yüzden

---

<sup>16</sup> AÇBA, a.g.e., s. 198.

bu tür borçlanmalar, sonuçları kısa sürede ortaya çıkan borçlar olarak değerlendirilmeli ve borçlanmanın yöntemi bu etkiye göre seçilmelidir.

#### D . MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMA

Devletin, kamu hizmetlerinde görülen nitelik ve nicelik değişmesine paralel olarak kaynak yetersizliğini gidermede en kolay başvurabileceği kaynak günümüzde, Merkez Bankası kaynaklarıdır. Bunun başlıca nedeni; Merkez Bankaları'nın özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bağımsız bir mali ve parasal kurum biçiminde çalışmamalarıdır<sup>17</sup>. Böylece devlet, olağan yollardan kaynak temininde güçlüklerle karşılaştıkça Merkez Bankası'ndan daha yoğun borçlanmalara gidebilmektedir.

Merkez Bankası'ndan sağlanan borçların, hangi finansman gereksinimi için kullanılacağı hususu gerek borcun niteliğini, gerekse etkilerini belirlemektedir. Eğer, devlet cari işlemlerin gerektirdiği finansman yetersizliğini karşılamak üzere Merkez Bankası kaynaklarına başvurmuşsa, bu durumda bir açık finansman politikası söz konusu olup, kısa süreli borçlardan yararlanıldığı söylenebilir.

Aslında, böyle bir borçlanmanın kısa süreli olarak değerlendirilmesi bu yolla enjekte edilen karşılıksız satın alma gücünün piyasalarda etkisini hemen göstermesiyle ilgilidir. Merkez Bankası'ndan sağlanan borçların kullanılması açısından borç, tahvil ihracı şeklinde hazine tarafından gerçekleştirilmiş olsa da aynı etkilere sahip olabilir. Burada da cari işlemlerin karşılanma sürecinin çok kısa olmasının etkisi vardır.

---

<sup>17</sup> AÇBA, a.g.e., s.199.

Bu nedenle, ekonomiye enjekte edilen satın alma gücünün Merkez bankası kaynaklarına dayanması halinde, direk parasal sorunlar yaratma ihtimali vardır. Yani, ticaret bankaları kaynaklarından yararlanma durumunda olduğu gibi enflasyonist sürece geçme daha hızlı olabilmektedir.

Bu nedenle, Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma durumunda, borcun karşılığında çok, elde edilen kaynağın kullanılma yönü üzerinde durmak yerinde olur. Kısaca, kullanma yönünden daha belirgin kısa süreli etkilere sahip olmakta; yararlanma yönünden ise süre kriteri ve karşılık hususu önemini yitirmektedir. Bu değerlendirme ülkemizdeki uygulamalar için de geçerli olmaktadır<sup>18</sup>.

## VI. İÇ BORÇLANMANIN ÇEŞİTLERİ

Bu kaynaklar;

- Tahvil,
- Hazine Bonosu,
- Hazine Kefaletine Sahip Bonolar
- Kısa Vadeli Avanslar,
- Müteahhit Bonoları
- Emanet Paralar

Olmak üzere altı bölüme ayrılır. Tahvil, Hazine Bonosu ve Kısa Vadeli Avans bütçe açığının finansmanında direkt başvuru enstrümanlardır<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> EKER, a.g.e., s. 43-44.

<sup>19</sup> Tülay EVGİN, "90'lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı" Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Yayın No:5, S.13, s.25.

## A . TAHVİL

Bütçe açığının var olması halinde, dengeyi sağlamak için başvurulan bir enstrüman olan tahvil ihracına gidilmesi için, ilgili kanunlarda hükümete yetki veren bir hükmün mevcudiyeti gerekmektedir.

Tahviller, kısa ve uzun vadeli olup, bankalar kanalıyla halka satılmaktadır. Faiz gibi bazı menfaatler sağlamakta ve vergiden muaf tutulmaktadır. Bütçe açıklarının, banka kesimi dışındaki özel sektör kanalıyla finansmanı, yani kamu tahvillerinin hane halkı, işletmeler, bankalar dışındaki diğer finans kurumlarına satılması, bütçe açığının, parasal etkileri olmayan sağlıklı bir finansman usulüyle karşılanmasıdır. bu durumda, özel kesimin elindeki parasal varlıkların kamu kesimine transferi söz konusudur. Kamu harcamaları sırasında ise, tersi bir akım söz konusu olacaktır. Sonuçta, baz para üzerinde ani bir etki söz konusu olmadığı gibi, geniş anlamda para arzı büyümesi de görülmeyecektir.

Ancak, kamu tahvillerinin özel sektör kesimince satın alınması, faiz oranlarını artırıcı bir baskı yaratacaktır. Çünkü, özel sektör finansman ihtiyacını karşılamak için daha fazla oranda bankalara yönelecektir. Böyle bir durumda, bütçe açıklarının bankalar ve banka kesimi dışındaki özel kesim tarafından finansmanı arasında fazla bir fark kalmayacaktır. Para arzı üzerindeki etkisi ise, Merkez Bankası'nın faiz oranları ve bankalara likidite sağlama konusundaki politikasına bağlı olacaktır<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> EVGİN, a.g.e., s. 26.

## B . HAZİNE BONOSU

Hazine bonoları, her yıl bütçe kanunu ile verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan ve genellikle bankalara satılan senetlerdir.

Bu bonoların vadesi en çok dokuz aydır. Bankaların aldıkları hazine bonoları, gerektiğinde bu bankalar tarafından Merkez Bankasına iskonto ettirilir. Bankalar, likidite ihtiyaçları nedeniyle bu yola başvururlar. Böylece, hazine bonolarının temel kaynağı yine merkez bankası olmaktadır.

## C . HAZİNE KEFALETİNE SAHİP BONOLAR

Çeşitli kamu kuruluşlarının para gereksinimlerini karşılamak üzere, Hazinesin kefaleti ile çıkarılan bonolara Hazine Kefaletine Sahip Bonolar denilmektedir. Merkezi devlet teşekküllerinin dışındaki bu kurumlar, borçlanmak istediklerinde, Hazine'nin yani Maliye Bakanlığının kefilliğini ve iznini sağlamakla yükümlüdürler. Hazine kefaletine sahip bonolarla borçlanmaya; Kamu Ekonomik Kuruluşları ile Ekonomik faaliyet gösteren katma bütçeli kurumlar, sermaye yetersizliklerini gidermek için başvurmaktadır. Ancak bu kurumlar daha çok yatırımları için ihtiyaç duydukları paranın temini için hazine kefaletine sahip bonolar ihraç etmektedirler. Bu kurumlarca çıkarılan bonolar, Merkez Bankasınca iskonto edilmekte ve karşılığında da avans verilmektedir<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> EVGİN, a.g.e., s. 27.



## D . KISA VADELİ AVANS

Bir mali yıl içinde, bütçenin gider ve gelir dengesini sağlamak için Hazine'ye Merkez Bankası'ndan avans alma yetkisi, bütçe kanunlarıyla verilmektedir. Bütçe kanunları bu avansların türlerini ve verilecek miktarlarını belirlemekte, dolayısıyla Hazine, diğer bütün bankalar, mali kurumlar ve bireylerden avans alma yetkisine sahip bulunmaktadır. Ancak, uygulamada Hazine pek az istisna dışında sadece Merkez bankasından kısa süreli avans karşılığında borçlanmaktadır. Hazine'ye para bulmak Merkez Bankası'nın bir görevi olmasına rağmen, Hazine diğer bankalardan da kısa süreli borçlanmaktadır.

Merkez Bankası kanununun 50. maddesine göre " Banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 15'ini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ve ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nispeti Maliye Bakanlığı ile banka arasında kararlaştırılır" denmektedir. Bu madde, 5 Nisan kararlarıyla , " Banka, her yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarın % 12' sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açar." Bu oran, 1996 yılı için % 10, 1997 yılı için % 6 ve 1998 yılı ve diğer yıllarda %3 tür." olarak değiştirilmiştir.

Hazine'nin geçici açıklarını karşılamak üzere başvuru bu kaynak da kısa vadeli borçlanmaya girer ve mali yıl sonunda kapatılır. Fakat uygulamada ne bu kanunda belirtilen oranlara uyulur ne de bu borçlar Merkez Bankası'na geri ödenir. Daha çok, Hazine gelirlerinin zaman içindeki dengesizliğini gidermede, Merkez Bankası'na karşılanan ve "Hazineye Kısa Vadeli Avans " adını taşıyan bu dalgalı borçlar, her yıl

önemli ölçülerde bakiyeler vermektedir. Bu nedenle daha çok bir emisyon türü olarak kabul edilmesi gerekir<sup>22</sup>.

#### E . MÜTEAHHİT BONOLARI

Kamunun gerçekleştireceği bazı bayındırlık yatırımlarının gerçekleştirilmesinde, bu işleri yapanlara, para yerine verilen bonolar aracılığı ile yapılan borçlanmaya, Müteahhit Bonoları ile devlet borcu denilmektedir. Yapılan bu bayındırlık işleri karşılığında müteahhitlere para yerine bono vermek hükümetin yetkisindedir.

Bu borçların vadeleri on beş gün ile on yıl arasında değişmektedir ve Merkez Bankası tarafından paraya çevrildiği gibi, üzerinden avans da verilmektedir. Bu bonolar, devlet iç borçlanmasının içinde fazla bir öneme sahip değildir. Diğer yandan, kamulaştırma işlemleri için verilen bonolar da müteahhit bonoları niteliğindedir.

#### F . EMANET PARALAR

Gerçek ve tüzel kişilerce Hazine'ye yatırılan ya da Hazine'ye bırakılmış paraları kapsar. İki tür olarak gösterilebilir. İlki, adi emanetler, artırma eksiltme ve ihale kanunu gereği, artırma ve eksiltmelere katılanlardan alınan geçici yada kesin teminat akçeleri, temyiz depozitoları, bilirkişi ücretleri, gibi Hazine'ye geçici olarak yatırılan paralardır. Bu emanetler Hazine Bono'ları gibi son yıllarda gittikçe artan bir önem kazanmıştır<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> EVGİN, a.g.e., s. 27-28

<sup>23</sup> EKER, a.g.e., s. 46-53

İkincisi ise, Hazine'ye geçici olarak bırakılmış paralar, yani bütçe emanetleridir. Mali yıl içinde tahakkuk eden ve ita emrine bağlanarak muhasipliğe verilmiş olan devlet giderleri, çeşitli nedenlerle mali yıl sonuna kadar ödenmeyebilir. Böyle bir durumda, gider tutarı Genel Muhasebe Kanunu gereğince ait olduğu mali yılın bütçe giderleri hesabına geçirilir. Sonra, hak sahibine ödenmek üzere bütçe emanetleri hesabına alacak olarak kaydedilir. Bu tür paralar, geniş anlamda düşünülürse kısa süreli ve faizsiz bir kredi olarak kabul edilebilir. Çünkü, Hazine bunları kısa süreler için kullanabilme olanağına sahiptir. Emanet paralar, gerçek bütçe açıklarını gizleme aracı olarak kullanılmaktadır. Bütçe denk ise, bütçe emaneti hesabının tasfiyesi de kolay olmaktadır. Halbuki, bütçede gizli açık olduğu durumlarda, bütçe emanetine büyük tutarlar girmekte ve bütçe açıkları devam ediyorsa, bu tutarların bakiyesi yıllar geçtikçe daha da büyümektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İÇ BORÇLANMA VE ENFLASYON

#### I. ENFLASYONUN UNSURLARI

##### A. PARA ARZI FAKTÖRÜ

Enflasyonun belirgin özelliği fiyat yükselişleridir. Fiyatlar genel seviyesindeki yükselmeler, paranın işlem hacmi ve dolaşım hızı belliyken, para miktarındaki artışlarla doğru orantılıdır.

Dayanağı, Miktar Teorisi olan bu görüşü, Para Miktarı (M) , Dolaşım Hızı (V) , Fiyatlar Genel Düzeyi (P), ve Üretim Miktarı (Q), ile sembolize edersek;

$$M V = P Q$$

$$M V / Q = P$$

denklemi ile gösterebiliriz. Bu görüşe göre, Dolaşım hızı (V), ve Üretim miktarı (Q), sabit bir veri olarak kabul edilirse, para miktarındaki (M) bir artış, direk fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olacaktır. Dolaşımdaki paranın miktarı ile enflasyon oranı arasında direk ilişkinin var

olduğunu ileri süren bu görüşe göre, dolaşımdaki para miktarı, üretim artışı olmadan ne kadar artarsa, enflasyon da o kadar artacaktır. Yani o ülkenin para biriminin satın alma gücü o kadar azalacaktır. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, fiyat artışlarının para miktarındaki artışlardan ileri geldiği yadsınamaz bir gerçektir. Bu ülkelerde marjinal tüketim eğilimi yüksek, marjinal tasarruf eğilimi düşük olduğu için doğal olarak para talebi de yüksek olacaktır. Az gelişmiş ülkelerde sermaye piyasalarının olmayışı veya toplumca kabul görmeyişinden dolayı, para miktarındaki artışlar, spekülasyon için az miktardaki parayı bağlamakta ve geri kalan para, aktif satın alma gücü olarak dolaşıma çıkmaktadır. Para miktarı ile harcama arasındaki sıkı ilişki fiyatlara olan baskıyı artırmaktadır. Bu tür ülkelerde bilinen sebeplerle arzın artırılmaması, fiyatlar üzerinde oluşan baskıyla birleşince miktar teorisi bütün şartlarıyla geçerli olmaktadır<sup>24</sup>.

## B. ÜRETİM FAKTÖRÜ

Enflasyon, efektif talep ile mal ve hizmet arzı arasındaki dengesizlikten doğar. Bu nedenle enflasyon; kaynağında, nakdi gelirlerin önemli rol oynadığı, fiyatlar genel seviyesindeki yükselme hareketleridir.

Enflasyonu; gelir harcama teorisi açısından açıklayan bu görüşe göre; enflasyon, Para miktarındaki fazlalıktan değil, fakat gelirlerin toplamı ile mal ve hizmetlerin toplam kıymeti veya piyasadaki mevcut fiyatların genel seviyesi için oluşan arz ve talep arasında, talep lehine olan farktan doğar. Bu açığın kapanması fiyatların yükselmesiyle mümkün olur. Bu şartlarda yükselen fiyatlar, ekonomideki reel ve nominal akımlar

<sup>24</sup> Arzu İMREN - Vedat AKMAN, Türkiye'de ve Dünyada Enflasyon, B. 1, İstanbul 1994, s. 14-17.

arasında dengeyi bozucu bir satın alma gücü olarak ortaya çıkar. Ekonomi tam istihdam seviyesinde dengede ise, üretim artışı yükselen talep karşısında esnek değildir<sup>25</sup>.

### C . PSİKOLOJİK FAKTÖRLER

Psikolojik faktörler, ekonomide reel ve nominal akımlar arasındaki dengenin bozulmasında, para ve üretim şartları gibi etkin rol oynamaktadır. Örneğin; önceden meydana gelmiş bir enflasyon, ekonomik grupların davranışları üzerinde değişiklik yapmış ve onları bazı sıkıntılara sokmuş ise ekonomide meydana gelen herhangi bir hareketlilik mal arzı ile para arzı arasında fiili bir dengesizliğin olmaması durumunda bile enflasyon yaratacaktır. Psikolojik faktör, herhangi bir tecrübe yaşamadan da enflasyona yol açabilir. Günümüzde iletişim araçlarının çok yaygınlaşması ve dünyanın her yerinden hemen haber alma imkanının varlığı, bireyleri iç ve dış olaylarda ve ekonomik konularda yeterli derecede bilgilendirmektedir. Bu nedenle ekonomik kuşkular bizzat tecrübe geçirilmeksizin de davranışları etkileyebilmekte ve bunun sonucu olarak enflasyonun ilk kıvılcımları çakılmaktadır<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Yılmaz BÜYÜKERŞEN, *Teoride ve Türkiye Uygulamasında İç Borçların Enflasyonist Etkileri*, E.İ.T.İ.A. Yayını No: 61/29, s. 14-15

<sup>26</sup> İMREN- AYKUT, a.g.e. s. 18-23

## II. İÇ BORÇLANMANIN ENFLASYONUN UNSURLARIYLA OLAN İLİŞKİSİ

### A. İÇ BORÇLANMANIN PARA ARZIYLA İLİŞKİSİ

Günümüzde, senyoraj hakkına sahip tek otorite Devlettir. Devlet bu görevini Merkez Bankası aracılığıyla yürütmektedir. Bugünün sosyal devlet anlayışı içinde devletin yüklendiği sorumluluklar, istikrar içinde kalkınma, ve bu kalkınmanın finansmanı, Hazine ihtiyaçları vb. gibi nedenlerle klasik maliye anlayışının dar çerçevesinden kurtulmuş bulunmaktadır.

Devletin iç borçlanma mekanizmasının, ödeme araçları üzerinde çeşitli etkiler yaptığı, ekonomideki fazla satın alma gücünü azalttığı, veya yeni satın alma gücü enjekte ettiği görülmektedir. Devlet, borç miktarını azaltıp artırmak, faiz hadlerini değiştirmek suretiyle ekonomideki reel ve nominal akımlar arasındaki dengeyi kurmaya çalışmaktadır. Bununla birlikte, Devlet, iç borçları, para ve maliye politikasının birer aracı olarak toplam harcamaların ayarlanmasında da kullanabilir. Deflasyonist dönemlerde bütçe harcamaları özel sektörün harcamalarını azaltmaksızın artırılarak, istihdam yükseltilmesi, üretim genişlemesi sağlanır. Böyle durumlarda bütçe açıkları, bireylerden, bankalar sisteminden ve sosyal ve ekonomik kuruluşlardan borçlanılarak kapatılır.

İç borçlanmanın miktarı, borç çeşidinin vade yapısı, ve borçlanmanın kaynağı gibi şartlarda yapılacak değişiklikler, devlet harcamaları, bankalar sistemi, ve bireyler üzerinde etki yaparak dolaylı olarak toplam talebi etkileyecektir. Devletin borçlarını yönetmedeki

uyguladığı politika; para hacmi üzerinde etki yaparak para miktarının azalıp çoğalmasında başlıca rolü oynamaktadır<sup>27</sup>.

### B . İÇ BORÇLANMANIN ÜRETİMLE İLİŞKİSİ

İç borçlanma yoluyla, bir kısım satın alma gücü özel sektörden kamu sektörüne aktarılır. Bu yolla devletin tasarrufu altına giren paralar, kamusal harcamalar olarak tekrar piyasaya döner. Burada, önemli olan piyasaya geri dönen bu paranın geri dönüşte izlediği yol, yani paranın harcandığı yerlerdir<sup>28</sup>.

İç borçlanma yoluyla elde edilen finansman, harcadıkları sahanın verimliliğine bağlı olarak milli gelirin artmasına neden olur. Şayet bu kaynak verimsiz alanlara kanalize edilmiş ise milli gelirden herhangi bir artış yaratmayacaktır. Porodüktif alanlara harcanan kaynaklar belli bir zaman sonunda mal ve hizmet olarak tekrar ekonomiye dönerek toplam arzı artıracaktır. İç borçlanmayla sağlanan kaynak eğer mal arzını artırmayan alanlara tahsis edilirse, ikame etkisi yaparak özel sektörde müteşebbislere sunulacak fonların arzını kısıcı etki yapacaktır. Bu nedenlerle devletin iç borçlanması üretim üzerinde önemli etkilere sahiptir.

### C . İÇ BORÇLANMANIN PSİKOLOJİK FAKTÖRLERLE İLİŞKİSİ

Rasyonel her insanın, diğer bir anlatımla menfaatlerini koruma yönünde çaba gösteren her insanın davranışları, para arzı ve üretim üzerine

<sup>27</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.c., s. 18-21

<sup>28</sup> İlker PARASIZ, *Para Banka ve Finansal Piyasalar*, B.5, Bursa 1994, s. 441.



etki yapan faktörlerdir. Paranın istikrarının sağlanmasında, halkın taşıdığı zihniyet önemli rol oynamaktadır. Eğer, para miktarında herhangi bir artış yoksa ve halk gelecekte paranın değerinin düşeceği kanısında ise, ellerinde fazla para tutmamaya ve sahip oldukları parayı, sağlam mallara yatırmaya yöneleceklerdir. Bu durumda altın, döviz ve gayri menkule olan talep artacaktır. Buna bağlı olarak fiyatlar genel seviyesi yükselir. Bu durumun tam terside olabilir. Piyasada paranın miktarı artıp, satın alma gücü azaldığı halde, paraya eski değerini izafe edenlerde olabilir. Böyle bir davranışın varlığında, hiç kuşku olmaksızın para biriktirilmekte ve fiyatlarda artmamaktadır<sup>29</sup>.

Devlet iç borçlanma yoluyla, piyasada mevcut likiditeyi azaltarak, fertlerin gerek tüketim gerekse yatırım harcamalarını değiştirebilmektedir. İç borçlanma, fertler üzerinde gelir ve servet etkisi yapar<sup>30</sup>. Gelir etkisi durumunda fertlerin faiz gelirlerinde meydana gelen artışlar nedeniyle gelirlerinin arttığı, Servet etkisi durumunda ise, devlete borç verme psikolojisi içinde kendilerini varlıklı görerek harcamalarını artıracaklardır. Böyle bir durum (Diğer şartlar sabitken) toplam talebi, toplam talep, fiyatlar genel düzeyini artıracaktır.

Satın alma gücü ile tüketim eğilimi arasındaki bu ilişki, yapılan iç borçlanmayla sağlanmaktadır. Bu ise devlet borcu ile psikolojik faktörler arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır.

<sup>29</sup> Ahmet KILIÇBAY, *Türkiye Ekonomisi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No: 263, s. 319.

<sup>30</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.e., s. 21

### III. İÇ BORÇLARIN ENFLASYON YARATMASI

#### A. İÇ BORÇLARIN PARA HACMİNİ GENİŞLETME YOLLARI

İç borçlanma, enflasyonun ayrılmaz bir parçası olan para arzını çeşitli yollarla değiştirme olanağına sahiptir.

##### 1- Açık Bütçe Politikaları

İç borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklarla genellikle mal ve hizmet satın alan devlet, bu yolla genişletici etki yaratmaktadır. Devletin vergi gelirlerinin azalması, yatırım harcamaları, veya savaş gibi nedenlerle harcamaların artması bütçelerin açık vermesine yol açan başlıca nedenlerdir. Günümüzde bütçe açıkları, toplumun toplam harcaması üzerinde etkili olan faktörleri ortaya çıkarmaktadır.

Açık bütçe politikaları, iki yolla enflasyona neden olmaktadır. Birinci neden; bütçe açığının kamu harcamaları yoluyla toplam talebi artırması, ikincisi ise biriken bütçe açıklarının para hacminde meydana getirdiği şişkinlik nedeniyle enflasyonist baskıyı kuvvetlendirmesidir. Ekonomide geçerli fiyatlardan arzın artırılması mümkün değilse, bütçe açıkları efektif talebi artırarak fiyatların yükselmesine yol açacaktır. Vergi gelirlerinin azalması veya kamu harcamalarının arttığı dönemlerde oluşan bütçe açıkları ya tahvil satarak ya da para basarak finanse edilebilir. Para basılması halinde Merkez bankası parasal tabanı artırır. Bu durumda bütçe açığı, tahvil satışları ve parasal taban artışı toplamıdır. Bütçe açıklarının tahvil satarak finansmanı, uzun dönemde para basarak borçlanmadan daha enflasyonisttir. Çünkü bütçe açığının borçlanarak finansmanı gelecekte bu borçlarla ilgili olarak faiz ödemelerini

gerektirecektir. O zaman toplam açık; ilk bütçe açığı ile faiz ödemeleri toplamından oluşacaktır. Eğer bütçe açıkları para basarak finanse edilirse, gelecekte faiz ödemeleri söz konusu olmayacaktır. Buna karşılık bütçe açığının finansmanı borçlanmayla karşılanırsa ilerde daha büyük açıklarla karşılaşılacak. Bu durumda oluşan açığın para basarak mı yoksa borçlanmayla mı kapatılacağı gündeme gelecektir.

Ayrıca faizlerin birikmesi sonucu, bütçe açıklarının bu gün için borçlanma yoluyla kapatılması gelecekte daha fazla para basılmasını gerektireceği için bütçe açıklarının bu gün için para basarak finansmanına göre gelecekte para basarak finansmanı daha enflasyonisttir. Böyle bir durumda başlangıç bütçe açığının para basarak mı yoksa sürekli borçlanma yoluyla mı kapatılması sorunu gündeme gelir. Bu durum üretimin büyümesi ile reel faiz oranı arasındaki ilişkiye bağlıdır. Eğer reel faiz oranı üretimin büyüme oranından büyük ise tahvil satarak finansman seçilmemelidir. Çünkü borç GSMH'nin daha büyük bir kısmını oluşturacaktır, ve faiz ödemeleri GSMH içinde büyük yekünler tutacaktır. Acaba parayla finansmana dönüşün getirisi ne olacaktır. Eğer borç nominal ise beklenmeyen enflasyon aracılığı ile borç bakiyesi küçülecektir. Reel faiz oranları üretimin büyüme oranının altında ise, bu durumda Borç / GSMH oranı büyümeksizin borçların borçlanma ile finansmanı devam edecektir. Böyle bir borçlanma uzun süre devam ettirilebilir<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> PARASIZ, a.g.e., s. 442.

## 2- Gelir Etkisi

İç borçlanmanın kaynağı Merkez Bankası'nın dışına çıktığı zaman, ödenecek faizin devamlı bir gelir kaynağı olması söz konusudur. Bu faiz geliri piyasayı etkileyici bir satın alma gücü yaratır. Bununla beraber iç borçlardaki artışa karşılık özel harcamalarda da bir azalış söz konusudur. Bu durumda, İç borçlanmanın harcamalar üzerinde oluşturacağı ve enflasyonist olmaktan çok deflasyonist olan etkileri, iki şekilde kendini gösterir. Birinci etki; Mevcut borçlardaki bir artış mevcut tahvillerin fiyatını düşüreceği için daha önce satın aldıkları tahvilleri ellerinde bulunduran kişiler servetlerindeki bu kaybı özel harcamalarını kısarak kazanmaya çalışacaklar. İkinci etki; devlet tahvillerinin değerindeki düşme, faiz ve vade yapısında değişiklik olmadığı takdirde aynı miktarda faizi, daha düşük fiyata sahip tahville sağlanacağından bu tahvillerin verimliliğini artırarak ikame tesiri yapar ve devlet tahvillerine olan talep artar. Bu durumda özel sektör yatırım yapmayacak ve yatırım mallarına olan talep daralacaktır. Yatırım mallarına olan bu talep toplam talebi de daraltacaktır<sup>32</sup>.

Fakat gerçek durum böyle değildir. Enflasyonist hareketler ve anti enflasyonist politikalar karşısında da iç borçlanma hacminde azalmalar olduğu gözlenmektedir. Çünkü üretim, gelir seviyesi ile ilgilidir ve aşırı tüketim ancak yüksek bir gelir seviyesiyle gerçekleşir. Bu nedenle, büyük çapta gerçekleşen borçlanmalar için ödenecek faizler iç borçlanma araçlarını ellerinde bulunduranların gelirini artıracığı gibi harcamalarını da

<sup>32</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.e., s. 24-26

artıracaktır. Toplam talepte meydana gelen artışa, arz karşılık veremeyince fiyat artışları da baş gösterecektir.

### **3- Atıl Kaynakların Çözümü**

Kamu iç borçlanmasının yarattığı etkiler ve sonuçlar üzerinde, iç borçlanma araçlarına yatırılmış paraların kaynakları önemli rol oynamaktadır. Devletin iç borçlanma yoluyla piyasadan çektiği kaynaklar, eğer hiç bir kıymete yatırılmaksızın ve tüketime kanalize edilmeksizin duran fonlar özelliğinde ise, deflasyonist tesirler yaratmayacaktır. Böyle bir durumda elde atıl olarak duran para aktif hale dönüşeceğinden, para hacmi artacaktır. Para arzındaki bu artış üretim artışı ile karşılanamaz ise enflasyonist eğilimler artacaktır.

### **4- Devlet Tahvillerinin Alım - Satımında Sağlanan Kolaylıklar**

Devlet tahvillerinin vergiden muaf olması, bunlara olan talebi artırmaktadır. Bu tahvillere sahip olan kişiler vergisiz kazanç elde etmektedir. Bu tahvillerin getirisi vergi ödeyenlerden sağlandığı gibi tahvil olarak faiz elde edenle, üretim yaparak gelir elde edenler arasında adaletsizlik yaratmaktadır. Bu durumda vergi ödeyenlerin vergileri artmakta, öz sermayeleri azalmaktadır. Buna karşılık vergisiz kazanç elde edenlerin lüks tüketim harcamaları fiyatları artırma yönünde bir baskı yaratacaktır. Fiyat artışlarından kendini korumak isteyen vergi mükellefleri öz sermayelerinde azalma yapmamak için ya fiyatlarını artıracak yada vergi kaçıracaktır. Bu durum, hem enflasyonun hızla yayılmasına neden olmakta hemde, mükellefleri vergi kaçakçılığına yöneltmektedir. Sonuç olarak, devlet vergi kaybına uğrarken ekonomide, üretim kaybına uğrayacaktır.

### 5- Ticari Bankacılık Sistemi

Bireylere ve bankalar dışındaki mali kurumlara tahvil satılması yetersiz olduğu zaman, ve hükümet Merkez bankası'ndan doğrudan doğruya borçlanmak istemiyorsa, bu durumda ticari bankalara tahvil satacaktır. Devletin ticari bankalardan borçlanma yoluyla sağladığı kaynak, gerek yatırım gerekse cari harcamalar ve gerekse sübvansiyon şeklinde tekrar piyasaya dönecektir. Bu kaynağın piyasaya dönmesinden belli bir zaman sonra memur, işçi, çiftçi, müteahhit, tüccar gibi çeşitli şahıslar ellerine geçirdikleri bu fonların bir kısmını tekrar bankaya yatırırlar. Bu bankalardaki mevduatın artması demektir, ve kaydi para hacmini artırarak enflasyonist eğilimleri güçlendirecektir.

Ayrıca ticari bankaların enflasyon baskısı yarmaları için, ellerinde önemli miktarda devlet tahvili bulundurmaları ve bu tahvilleri Merkez Bankası'na tevdi etmeleri durumunda bu tahvillerin karşılığı tutarında para almaları gerekir ki bu durumda emisyon müessesesi çalışmıştır. Senyoraj hakkının devlette olması, sadece yatırımların finansmanı için değil, kamu işletmelerinin açıkları ile bütçe açıklarını kapatmak, ve hükümetlerin taahhüt ettiklerini yerine getirmeleri gibi nedenlerle ekseriyetle Merkez Bankası - Hazine ilişkilerinden yararlanılarak karşılıksız olarak yoktan para basma yetkisini devlete verir. Böylece para hacmi ile üretim arasında dengesizliğin doğmasına ve bu yolla fiyatların yükselmesine devlet kendisi sebebiyet vermiş olur. Kamu otoritesinin bankaları Hazine'nin birer

yardımcısı vaziyetine sokan müdahaleleri, bankalar sistemini enflasyonu körtükleyen kurumlar olma durumuna sokmuştur<sup>33</sup>.

#### B. İÇ BORÇLARIN ÜRETİM KAPASİTESİNİ ETKİLEME YOLLARI

Devletin gider ve gelirleri arasındaki denge her yıl hazırlanan bütçelerle sağlanır ve bu bütçeler kalkınmakta olan ülkelerde hep açık verir. İşte bu açık genel olarak devletin gelirlerinden fazla mal ve hizmet üretmesi anlamına gelmektedir. Hazırlanan bu bütçelerde oluşan açıklar ya borçlanma yada merkez bankasından para basarak karşılanır. Eğer bu açıklar devletin cari açıkları ise, iç borçlanmayla sağlanan fonlarda cari masrafları oluşturan kesimlere kar, maaş, ücret ve rant gibi gelirler vasıtasıyla ulaşacaktır. Bu gelirlerden yararlananlar tüketim mallarına olan taleplerini artıracaklardır. Tüketim mallarına olan bu talep, üretimin artması ile karşılanamazsa fiyatlar yükselecektir<sup>34</sup>.

Eğer, iç borçlanmadan sağlanan kaynaklar, yatırımlara tahsis edilirse, yatırımların verimli veya verimsiz olması, kısa veya uzun dönemde üretimi artırıcı olmaları gibi etkilere bağlı olarak iç borçlar enflasyonun oluşmasında rol oynayacak veya enflasyonun önlenmesinde önem kazanacak. İç borçlanmanın enflasyonist bir etki yaratması için mal ve hizmet arzının talep karşısında yeterli esnekliğe sahip olmaması gerekir. Burada birinci derecede öneme sahip olan nokta, tam istihdamdaki ekonomiler ile eksik istihdamdaki ekonomilerdir. Biz bu incelemeyi gelişmiş ekonomiler ve az gelişmiş ekonomiler üzerinde yapacağız.

<sup>33</sup> "1970 Sonrası Türkiye'de Enflasyonun Nedenleri" Maliye Bakanlığı Teknik Kurulu Yayın, No: 199, s. 40-44.

<sup>34</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.e., s. 27-30

## 1- Gelişmiş Ülkelerde Arz Koşulları

Konuyu; Keynesyen açıdan irdelediğimizde; Tam istihdama ulaşmış bir ekonomide artan efektif talep karşısında üretim artışının esnek olmayışı, fiyatları yükseltecektir. Böyle bir ekonomide fiyatlar üzerindeki baskı kısa dönemde hissedilecektir. Fakat uzun dönemde, sanayileşmiş ülkelerde milli geliri artıracak yeterli dinamikliğin mevcudiyeti ve ekonominin yayılabilirlik hali enflasyonun şiddetini azaltacaktır.

Gelişmiş ülkelerde para arzının artırılması, menkul kıymetlerin fiyatını yükseltmek suretiyle, faiz haddini düşürür. Faizlerin düşmesi yatırımlara etki ederek üretim hacmini artırır. Artan yatırım çarpan aracılığı ile gelirlerde de bir artış meydana getirir. Böylece ekonominin nominal büyümesi ile reel büyümesi arasında denge kurulur ve para arzındaki artış, para talebindeki artışa eşit hale gelerek ekonomide piyasalar arası denge sağlanmış olur<sup>35</sup>.

Konumuzu Domar modeli içinde incelediğimizde,  $QI / I$  kadar yatırım yapılan bir ekonomide "katsayı" tesiri nominal geliri artırırken, verimlilik etkisi de ekonominin üretim kapasitesini artırır. Bu modele göre, kapasite artışı ile gelir artışı arasındaki fark sadece tam istihdamda söz konusudur. Devletin, direk Merkez Bankası'ndan borçlanmasıyla gerçekleştirilmiş yeni yatırımlar, bu yatırımların yöneldiği piyasaların yetersizliği nedeniyle tam kapasite ile çalışmaz. Eski tesislerin üretim miktarında yeni yapılmış tesisler nedeniyle azalma olacaktır ve yeni yatırımların gelir yaratıcı etkileri kapasite yaratıcı etkilerinin üstünde

<sup>35</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.e., s. 38.



olacaktır. Gelirlerin tahrik edeceği talep artışını üretim artışı karşılayamayacağından fiyatlar yükselecektir.

## 2- Az Gelişmiş Ülkelerde Arz Koşulları

Gelişmekte olan ekonomilerde teknolojik yapı kısa zamanda değiştirilemez. Teknolojik yeniliklerin başarılmasından dolayı atıl kapasiteler üretime katılmayacak ve talepteki artışı karşılayacak oranda üretim olmayacaktır. Bu durumda para arzının artması fiyatları yükseltecek ve tıpkı tam istihdam seviyesindeki ekonomilerde olduğu gibi devletin borçlanma yoluyla elde ettiği kaynakları harcaması nominal gelirlerin artmasına neden olacaktır. Böyle bir durumda enflasyon kaçınılmaz hale gelecektir. Ayrıca, devletin emisyon yoluyla yatırımları finanse etmesi durumunda, piyasada efektif talep artacak, fakat teknolojik seviye yetersizliği nedeniyle ekonomi düşük kapasitede üretim gerçekleştirecektir. Artan talep karşısında, az çok değişebilen veya hiç değişmeyen arz ile artan talep arasındaki denge fiyat artışlarıyla kurulacaktır.

### C. İÇ BORÇLARIN PSİKOLOJİK FAKTÖRLERİ ETKİLEME YOLLARI

Daha önceki konularımızda devlet iç borçlanmasının bireyler üzerinde "Gelir" ve "Servet" etkisi yaptığını belirtmiştik. Gelir etkisi, gelirleri artan kişilerin direk taleplerini artmasını ifade ettiği, Servet etkisinin de, bireyler üzerinde zenginlik hissi uyandırarak yine talep artırımına neden olduğunu irdelenmiştir.

Bireylerin alım gücünde meydana gelen değişimler, gene bireylerin tercihleri ve verecekleri kararlara bağlıdır. Eğer piyasada para hacmi artmış ise, ödeme araçlarının piyasada çoğalmasından ileri gelen

satın alma gücündeki artış bireylerin gelir seviyesini yükseltecektir. Gelir artışının fiyatlar üzerindeki etkisi, gelir sahiplerinin zihniyetine göre değişecektir. Gelir seviyesi yükselen kişilerin mal talebini artırmaları fiyatları yükselme eğilimine sokacaktır. Burada fiyat artışları, gelir sahiplerinin her zamankinden fazla mal ve hizmet talep edip etmediklerine göre değişecektir. Burada kimlerin gelirinin arttığı veya iç borçlanma araçları kimlerin ellerinde bulunuyor ki gelir artışları enflasyonist etkiler yaratıyor. Bu şahısları çeşitli gruplar altında toplamak ve bunların davranışlarını araştırmak gerekir.

### **1- Rantiye Grubunun Davranışları**

Devlete borç para verip gelir elde edenler diye tanımlayabileceğimiz rantıye grubunun, tüketim eğilimlerinin artmasında rol oynayan en önemli husus, devlet borç senetlerine sahip olmanın verdiği emniyet hissidir.

Fertler, gelirlerini hiç bir uğraş göstermeden, yaygın bir halk deyimini ile algısız vergisiz olarak borcun devamı süresinde alacaklarına inanmaktadırlar. Bu inanç devlete olan güvenden gelmektedir. İşte bu inançtır ki rantıye grubunu fazla tüketime sevk etmektedir. Ayrıca üretim yapmanın günümüz şartlarında hem sermaye hem de sosyal açıdan ( işçi çalıştırmak ve sorunlarıyla boğuşmak, vergi vermek, rekabet etmek vb.) pek avantajlı olmaması, kişileri daha kolay ve garantili kazanç temin edebilecekleri alanlara yöneltmektedir. Bu alanlardan birincisi devlet tahvilleridir. Alın teri dökmeden kazanılan paranın harcanması da kolay olmaktadır.

Devlete borç verilen paraların tüketimden mi yoksa diğer aktiflerden mi elde edildiği, enflasyonist etkinin oluşmasında önemlidir. Devlete borç verilen paraların, likiditesi az olan kıymetlere (Ev, arsa , mücevherat vb.) bağlanmak için tasarruf edilmiş paralar olup da devlet tahviline yatırılmış olması durumunda devlet tahvillerinin, likiditesi az olan kıymetlere göre daha likit olması bireylerin tüketim eğilimlerini güçlendirmektedir. Tüketim eğiliminin güçlenmesi enflasyonist dengesizliği meydana getirir.

## **2- Dar Gelirli Grubun Davranışları**

Devletin cebri tasarruf şeklinde bir borçlanmaya gitmesi durumunda, dar gelirli grubun devlete borç vermesi olanaklıdır. Dar gelirli grubun enflasyonist hareketleri iki şekilde ortaya çıkar; birincisinde, devlete olan güven duygusunun yanında ihtiyaçlarının da şiddeti ile borçlanmaya giderek gelecekte elde edecekleri gelirleri şimdiden tüketirler. İkinci durumda gelecekte elde ettikleri faiz gelirlerini ve ana parayı derhal talep şeklinde piyasaya çıkarırlar. Böylece ani harcamalar fiyatları yükseltir.

## **3- İşveren Grubunun Davranışları**

Devletin iç borçlanmasındaki artış nedeniyle, piyasadaki fonları devlete aktarılacak, bu durumda müteşebbisler, yatırımlarının finansmanında fon bulamayacaklar veya bulsalar da maliyeti yüksek olacağından yatırım mallarına olan taleplerini azaltacaklardır. Böyle bir durumda toplam talep azalacak dolayısıyla deflasyonist bir etki ekonomiye sahip olacaktır. Konuyu başka bir açıdan ele almak mümkündür. Rantiye ve dar gelirli grubun artan taleplerini karşılamak üzere işverenler üretim

yapmanın imkanlarını araştırırlar. Dar gelirli ve rantiyeye grubunun taleplerinin yükseleceği kanaati işverenlerde hakim olduğu sürece ve işverenlerinde karlarını maksimum yapma düşüncesinde oldukları sürece enflasyon kaçınılmaz olacaktır. Fiyatların artması nedeniyle üretim fiyatları da artacaktır. Fakat aşırı talep fazlalığı ve işverenlerin karlarını maksimum yapma düşünceleri üretimi durdurmalarına olanak tanımayacaktır. Bu durumda müteşebbisler yeni malzeme stok etmek için ellerindeki hazine bonolarının değerini para olarak geri çekmek isteyeceklerdir. Bu durumda ödeme taleplerinin artması hazineyi zor durumda bırakacak ve hazine bu talepleri karşılamak üzere Merkez bankası kaynaklarına başvuracaktır. Böylece zincir halindeki psikolojik reaksiyon bütün piyasalara hakim olacaktır. Yatırımların talebe yetecek üretimi gerçekleştirmesine kadar bu durum sürecektir.

#### **4- Bankaların Davranışları**

Tüketici gurubu ile başlayan ve diğer gruplara etki eden psikolojik davranışların etkisi kısa zamanda bankacılık kesimine de yansiyacaktır. Bankacılık sistemi de psikolojik faktörlerin etkisi altında artan kredi talepleriyle karşı karşıya kalacaktır. Bankalar rezervlerini muhafaza etme davranışı içine girecekler ve ellerindeki devlet tahvillerinin kolaylıkla likidite çevrilme imkanına dayanarak kredi arzlarını yükselteceklerdir. Bu durum piyasada kaydi parayı çoğaltacaktır. Olaya Merkez bankasının müdahale edip kredilerin genişlemesini önlemesine kadar enflasyonist baskı devam edecektir<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> BÜYÜKERŞEN, a.g.e., s. 36-50.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN ENFLASYONİST ETKİLERİ

#### I. 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN ANALİZİ

1980 Sonrası Türkiye'de İç borçlanma sürecinin enflasyonist etkilerini incelerken; iç borçlanmaya hangi nedenlerle başvurulduğunu, bu nedenlerin altında yatan ekonomik ve politik gerçeklerin neler olduğunu ve İç borçlanmayı zorunlu kılan faktörlerin hangi boyutlarda ve ne miktarda olduğunu açıklamaya çalışacağız. Ayrıca iç borçlanma sürecinin nedenlerinden başlayarak, iç borçlanmaya olan gereksinim bu gereksinimi karşılamada uygulanan yöntemler ve gereksinim ile uygulanan yöntemlerin doğurduğu enflasyonist etkilerin nasıl olduğunu 1980 sonrası Türkiye' de iç borçlanma sürecinin enflasyonist etkileri başlığı altında inceleyeceğiz. Daha sonraki bölümde 1980 Sonrası Türkiye'de iç borçlanmanın enflasyonla olan ilişkisi incelenecek iç borçların enflasyonu hangi yolla etkilediği açıklanmaya çalışılacaktır.

## A. KAMU GELİR - HARCAMA DENGESİNDEKİ GELİŞMELER

1980 yılında, ekonomi politikası açısından önemli sayılacak bazı gelişmeler olmuştur. Bunlar; 24 Ocak 1980 kararları ve 12 Eylül 1980 askeri darbesidir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla serbest piyasa ekonomisinin alt yapısı oluşturulmaya çalışılarak ihracata dayalı büyüme hedefi benimsenmiştir. 12 Eylül 1980 darbesiyle de, 24 Ocak kararlarının uygulanması için zemin hazırlanmış ve 1983 yılında yapılan seçimlerle ülke idaresi sivil hükümete bırakılmıştır. Kamu ekonomisi açısından, 1980-1987 aralığı siyasi idarenin politik çözümler ürettiği, ve önemli atılımların yapıldığı bir dönem olarak değerlendirilebilir. Fakat, 1987 den sonra yılgınlık ve yorgunluk belirtilerinin başladığı, seçim atmosferinin ülke gündemine iyice oturduğu bir dönem olarak geçmiş ve politik kaygıların ağırlaştığı yıllar olarak ekonomi politikası içinde yerini almıştır. 1980-1987 devresinde kamunun altyapı yatırımları kamu harcamalarında önemli artışlar yaratmış ve eksik kapasitelerin giderek azalmasıyla toplam çıktı düzeyinde önemli artışlar gerçekleşmiştir<sup>37</sup>. 1980-1987 döneminin diğer bir önemli özelliği, askeri idare tarafından 24 ocak kararlarının uygulama ortamı oluşturulduğundan sivil hükümet zamanında kamu harcamaları ve özel sektör harcamaları siyasi istikrar nedeniyle canlanma göstermiştir. Sivil hükümetin iş başına gelmesinden sonra canlanan kamu harcamaları nedeniyle büyüme oranı artmış fakat bu dönemde kamu açıkları da doğal olarak artmıştır. 1985 ve 1986 yıllarında vergi yasalarında yapılan bazı değişiklikler vergi gelirlerinin artmasına neden olmuş buna bağlı olarak kamu açıkları da bir nebze düşüş göstermiştir. 1986 yılından 1995 yılına

<sup>37</sup> Metin TOPRAK, *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*, Ekonomik Araştırmalar, S.1, Ankara 1995, s. 39.

kadar, genel seçim, yerel seçim, Cumhurbaşkanlığı seçimi, ara seçim ve kongreyle başbakanlık seçimi olmak üzere on bir defa seçim yapılmış ve ortalama olarak her yıla bir seçim düşer olmuştur. Yaşanan seçimler nedeniyle ekonomik ve siyasi belirsizlik ülke ekonomisine tamamen hakim olmuş, işçilik maliyetleri yükselmiş, dış rekabete uyum sağlanamamıştır. Bunun sonucu olarak ekonomi felç olmuştur. Kamu gelir harcama dengesindeki gelişmeler Tablo 1 den izlenebilir.

**Tablo 1 : Kamu Gelir Harcama Dengesi (GSMH Yüzdesi)**

Yıllar	Kamu Harcamaları	Kamu Gelirleri	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
1980	33.1	22.6	10.5
1981	29.2	24.3	4.9
1982	24.4	20.1	4.3
1983	29.1	23.1	6.0
1984	29.0	22.5	6.5
1985	29.3	24.8	4.6
1986	34.3	29.6	4.7
1987	36.6	29.1	7.8
1988	34.7	28.8	6.2
1989	35.4	28.3	7.1
1990	38.4	27.9	10.2
1991	40.0	25.5	14.5
1992	40.9	25.9	14.9
1993	43.8	27.0	16.7
1994	37.0	26.6	10.3
1995	34.5	27.6	6.9

Kaynak :Metin TOPRAK, Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler,1980-1995, s. 240 dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

1993 sonunda kamu harcamaları GSMH'nin % 43.8'ine ulaşırken, kamu gelirleri GSMH'nin % 27'inde kalmıştır. 1994 yılında uygulanan istikrar programı kamu harcamalarının azalmasına neden olmuştur. 1987 yılına kadar GSMH'nin yıllık ortalama % 5'ini oluşturan kamu kesimi borçlanma gereği 1987'den itibaren yıllık ortalama % 11 oranında gerçekleşmiştir. Bu gelişmede kamu harcamalarındaki nispi artışlar ile kamu gelirlerindeki nispi azalışlar etkili olmuştur.

### 1- 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler

1980-1995 aralığında kamu kesimi harcanabilir gelirin kesimler arasındaki dağılımı incelendiğinde, konsolide bütçenin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir.

**Tablo 2 : Kamu Harcanabilir Gelirinin Kesimler İtibariyle Dağılımı (GSMH Yüzdesi)**

Yıllar	Sos.Güv. Kur.	Fonlar	Dön.Ser. Kur.	Mahalli İdareler	KİT	K.Bütçe
1980	0.0	0.0	0.8	6.8	8.0	84.0
1981	0.0	0.0	0.9	6.6	9.7	82.8
1982	0.0	0.0	1.1	7.3	11.9	80.0
1983	0.0	0.0	1.1	8.8	7.0	83.0
1984	0.0	2.4	3.8	11.3	28.5	54.0
1985	0.0	6.4	3.6	12.4	26.6	51.0
1986	0.0	18.7	0.2	16.2	17.8	45.3
1987	4.2	7.9	1.4	17.4	22.2	46.9
1988	0.9	13.3	0.7	15.2	26.8	43.0
1989	1.3	14.4	1.0	11.8	20.7	50.8
1990	2.6	12.0	1.2	13.1	12.6	58.6
1991	-0.6	12.2	0.9	16.3	-2.8	74.0
1992	-1.7	8.0	0.4	16.2	-6.7	83.7
1993	-5.6	14.1	0.5	20.4	-5.6	76.1
1994	-4.4	7.0	0.3	19.5	-5.6	83.1
1995	-4.2	3.9	0.6	17.9	4.0	77.8

Kaynak : TOPRAK, a.g.e., s. 250' den, yaralanılarak hazırlanmıştır.



1984-1990 zaman diliminde kamu harcanabilir geliri içindeki payı önemli ölçüde gerileyen konsolide bütçe, incelenen dönemin ilk ve son yıllarında % 80-85'ler düzeyinde bir paya sahip olmuştur. 1983'de genel seçimler sonucunda sivil hükümetin iş başına gelmesiyle, 24 ocak kararlarının da köklü bir biçimde uygulanmaya başlandığı söylenebilir. Zaten önceki dönemlerde bu ortam askeri idarece hazırlanmıştı. Bir yandan mahalli idarelerin, bir yandan da fonların çeşitli düzenlemelerle gelirleri artırılırken, diğer yandan KİT'lerin fiyat belirlemelerine getirilen kısıtlamaların kaldırılmasıyla KİT harcanabilir gelirlerinde de önemli artışlar kaydedilmiştir. 1984'den itibaren bir çok yeni fonun kurulması yanında, mevcutlarda işlerlik kazandırılmıştır.

Bütün bu gelişmelerin sonucunda, konsolide bütçe harcanabilir gelirinin kamu harcanabilir geliri içindeki payı da önemli düşüşler göstermiştir. Bu gelişmelerden sonra, kamu harcanabilir gelirinin yarısından fazlası, KİT'ler, fonlar ve mahalli idarelerce sağlanır hale gelmiştir. Ancak, 1991 genel seçimleriyle bu durum değişmeye başlamıştır. Bir yandan fidansal ve işletmecî KİT'ler bir bütün olarak negatif bir harcanabilir gelire sahip olurken, diğer yandan fonların önemli bir kısmının konsolide bütçe kapsamına alınması nedeniyle, konsolide bütçenin kamu harcanabilir gelirleri içindeki payı yeniden % 80'lerin üzerine çıkmıştır. Bütçenin birlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilere maruz kalan fonlar, böylelikle bütçe kapsamına alınmışlardır. 1991'den günümüze kamu harcanabilir geliriyle ilgili diğer bir gelişme, KİT'lerin ve Sosyal güvenlik kuruluşlarının net harcanabilir gelirlerinin negatif olmasıdır. 1993'de sosyal güvenlik kuruluşlarının harcanabilir geliri, toplam kamu harcanabilir geliri içinde % -8 bir paya, KİT'ler ise

% -4 lük bir paya sahip olmuştur. Bunda, o dönem hükümetlerin izlediği yüksek ücret politikalarının belirleyici rolü olmuştur<sup>38</sup>.

### a- Vergi Gelirleri

Türk vergi sisteminin kısa bir değerlendirmesini yaparak, vergi gelirlerinin 1980 sonrası izlediği gelişmelere değineceğiz. Türk vergi sistemi, daha çok düşük gelirli gruplar üzerinde yoğunlaşmakta, vatandaşlar ödeme güçleri ile orantılı olarak kamu giderlerine katılmamaktadır. Geniş muafiyet ve istisnalar, vergi yasalarında yapılan çok sık değişiklikler ve vergileme konusunda bakanlar kuruluna tanınan geniş yetkiler vergilemede belirsizliği artırmaktadır. Ayrıca bazı hallerde vergi toplama giderleri vergi gelirlerini aşmakta ve vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılayamamaktadır<sup>39</sup>.

Sürekli büyüyen bütçe açıkları iç borçlarla karşılanırken vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı da giderek düşmektedir. Bu durum da gösteriyor ki kazançlar arttığı halde vergilendirilmemekte. Türkiye'de enflasyonla daha etkili bir şekilde mücadele edebilmek, kamu kesimi finansman açıklarını azaltabilmek için vergi yükünü daha dengeli dağıtabilmek gerekmektedir. Özellikle 1980' den sonra yapılan vergi değişiklikleri ile vergi sisteminin dağınık bir hal almasına bağlı olarak uygulama sorunları artmış ve yorum yapma zorlaşmıştır. Ayrıca ödeme gücü ilkesinden uzaklaşarak yatay ve dikey vergi adaleti bozulmuş, sistem esnekliğini de büyük ölçüde yitirmiştir. Kamu gelirlerinin adaletli bir vergileme çabası ile artırılması yerine, zam yapma, yüksek faizle iç

<sup>38</sup> TOPRAK, a.g.e., s. 40.

<sup>39</sup> Özün AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış*, B.1. İstanbul 1991, s. 177

borçlanma yoluyla kaynak sağlama bütün siyasilerin kolaylıkla yaptıkları en popüler icraatları olmuştur. Türkiye’de iyi bir vergi sisteminin kurulamamış olması, vergi denetiminin yetersizliği, vergi güvenlik sistemlerinin etkinlikten yoksun oluşu, toplumun vergi kaçakçılığı konusundaki değer yargıları, vergi mükelleflerinin genelde eğitimsiz oluşu, vergi yargı sisteminin ağır çalışması, mali müşavirlik hizmetlerinin iyi düzenlenememesi, geniş boyutlarda vergi kaybına yol açmaktadır. Türkiye’de enflasyonun adil yöntemlerle yavaşlatılması, alt yapı yatırımlarının hızlandırılması, geniş kitlelere eğitim, sağlı, adalet ve güvenlik hizmetlerinin götürülmesi ve ülke içi tasarrufların artırılması için vergi kanunlarını ve vergi idaresini iyileştirmek yoluyla vergi kaçakçılığını azaltmalı, vergi ödemeyenlerin veya yeterince ödemeyenleri vergilendirerek vergi gelirlerini artırmalıdır.

Ülkemizde vergi gelirlerinin başlıcaları, Gelir vergisi, Kurumlar vergisi Katma değer vergisi ve taşıt alım vergisi gibi kalemlerden oluşmaktadır. Türkiye’de kamu kesimi vergi gelirleri, toplam kamu gelirlerinin oldukça yüksek bir bölümünü oluşturmaktadır. Kanunsuz vergi olamaz ilkesi, yasama organının vergi kanunları üzerindeki etkinliğini artırmıştır. Bu durum icra organı olan hükümetin hareket kabiliyetini sınırlamaktadır. Mahalli idarelerin yetki ve güçlerinin artırılması ve fonların işleyiş ve güç olarak takviyesi, işte bu sınırlamaya olan tepki nedeniyledir<sup>40</sup>.

Tablo 3 de, vergi gelirlerinin kamu kesimleri itibariyle dağılımı görülmektedir.

<sup>40</sup> AKGÜÇ, a.g.e., s. 184.

**Tablo 3 : Vergi Gelirlerinin Kamu Kcsimleri İtibariyle  
Dağılımı ( GSMH Yüzdesi)**

Yıllar	Fonlar	Dön.Serm Kuruluşlar	Mahalli İdareler	KİT	Konsolide Bütçe
1980	0.0	0.0	4.9	-2.2	97.4
1981	0.0	0.0	7.3	-3.7	96.4
1982	0.0	0.0	8.0	-4.4	96.3
1983	0.0	0.0	9.9	-6.0	96.1
1984	0.0	0.0	11.0	-5.2	94.2
1985	6.6	-0.1	10.3	-6.7	89.9
1986	13.7	-0.4	12.0	-7.7	82.6
1987	13.9	-0.3	11.0	-6.7	82.1
1988	17.1	-0.2	10.6	-4.4	76.9
1989	17.0	0.0	10.4	-2.6	75.3
1990	18.0	0.0	10.3	-1.8	73.4
1991	15.2	0.0	10.9	-1.4	75.4
1992	17.3	0.0	10.2	-1.0	73.5
1993	16.2	0.0	10.6	-1.2	74.4
1994	9.5	0.0	10.2	-1.0	81.3
1995	8.9	0.0	11.5	-1.1	80.7

Kaynak : TOPRAK, a.g.e., s. 241' den, yararlanılarak hazırlanmıştır

Tablo 3 den de anlaşılacağı gibi, Kamu kesimi vergi gelirleri 1980-1995 döneminin ilk yıllarında ortalama % 95 i konsolide bütçe tarafından, %5-7 'si de Mahalli idareler tarafından toplanmıştır. KİT'lerin vergi

gelirlerindeki payları ise mutlak zararlardan dolayı ilgili dönem boyunca negatif olmuştur. Fonların ve mahalli idarelerin kamu vergi gelirlerindeki payı süratle artmış buna karşılık, 1989 yılından itibaren konsolide bütçenin kamu vergi gelirlerindeki payı % 75'lere gerilemiştir. Fonların vergi gelirlerinden bu denli yüksek pay alması bütçenin birlik esasıyla çalışmaktadır. 1993 yılında 63 fonun bütçe kapsamına alınması, mahalli idarelerin gelirlerinde önemli kısıtlamalara gidilmesi gibi gelişmeler sonucunda, konsolide bütçenin kamu vergi gelirleri içindeki payını artırmıştır.

**Tablo 4 : Konsolide Bütçe Gelirlerinin Bileşimi  
(GSMH Yüzdesi)**

Yıllar	Özel Gelir ve Fonlar	Vergi Dışı Normal Gelirler	Vergi Gelirleri
1980	6.0	13.3	80.7
1981	7.4	12.0	80.6
1982	7.5	8.5	84.0
1983	9.8	13.6	76.6
1984	24.8	8.8	66.4
1985	20.6	10.8	68.6
1986	7.9	8.9	83.2
1987	6.3	7.8	85.9
1988	11.9	7.1	81.1
1989	10.6	8.7	80.7
1990	11.6	8.1	80.3
1991	16.3	4.5	79.3
1992	16.2	4.3	79.5
1993	23.8	2.2	74.0
1994	20.6	1.3	78.1
1995	6.5	15.8	77.7

Kaynak : TOPRAK a.g.e. s. 240'dan yararlanılarak hazırlanmıştır

Konsolide bütçe gelirleri genel bütçe kapsamındaki vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar ile katma bütçe öz

gelirleri ve Hazine yardımlarından oluşmaktadır. 1980-1995 döneminde vergi gelirlerinin konsolide bütçe toplam gelirleri içindeki payı, 1983-1985 arası düşüşler hariç genelde % 80 civarında seyretmiştir.

### b- Vergi Dışı Normal Gelirler

Bu grup içinde, vergi dışı normal gelirler incelenmiştir. Kamu kesimi gelirlerinin ikinci kısmını oluşturan vergi dışı gelirler; kamu kurumlarının hasılatları, devlet payı, devlet partrimuvanının geliri, faiz geliri, cezalar ve çeşitli gelirler gibi kalemlerden oluşmaktadır.

Tablo 5 : Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Kesimleri İtibariyle Dağılımı (GSMH Yüzdesi)

Yıllar	Konsolide Bütçe	KİT	Mahalli İdareler	Döner Serm.Kur.	Fonlar
1980	93.8	0.0	6.2	0.0	0.0
1981	91.2	0.0	8.8	0.0	0.0
1982	94.6	0.0	5.4	0.0	0.0
1983	95.4	0.0	4.6	0.0	0.0
1984	76.6	0.0	8.4	0.0	15.0
1985	86.0	-4.1	18.1	0.0	0.0
1986	37.0	-4.7	9.1	-0.2	58.9
1987	45.0	-4.2	38.2	-0.3	21.3
1988	49.7	-6.3	37.8	-0.2	19.1
1989	64.4	-8.2	21.1	0.0	22.8
1990	52.6	-10.2	24.8	0.0	32.8
1991	42.0	-2.5	27.4	0.0	33.1
1992	47.2	-2.5	32.6	0.0	22.7
1993	51.3	-5.1	31.9	0.0	21.8
1994	51.9	-3.4	30.9	0.0	20.6
1995	55.6	-4.4	22.3	0.0	25.7

Kaynak : TOPRAK, a.g.e., s. 266' dan, yararlanılarak hazırlanmıştır.

Vergi gelirlerinde olduğu gibi, vergi dışı normal gelirlerde de 1980-1993 döneminde konsolide bütçenin payı önemli gerilemeler yaşamıştır. Burada da payı artan fonlar ve mahalli idareler olmuştur. KİT'lerin dönem boyunca vergi dışı normal gelirler içindeki payı negatif olmuştur. Dönemin ilk yarısında konsolide bütçenin payı % 94 düzeyinde seyrederken dönemin ikinci yarısında konsolide bütçenin payı %45-50 düzeylerinde gerçekleşmiştir. Mahalli idarelerin dönemin ilk yarısında % 6 düzeyinde seyreden payı, dönemin ikinci yarısında % 30'u aşmış ve 1993 yılında % 37 olarak gerçekleşmiştir. Fonların vergi dışı normal gelirlerdeki payı da yüksek oranlı artışlar göstermiş ve % 23 düzeyinde gerçekleşmiştir. KİT'lerin negatif olan payı % -3 ile % -5 arasında dalgalanmalar göstermiştir.

### c- Faktör Gelirleri

Faktör gelirlerinin gelişimi incelendiğinde, KİT' faktör gelirlerinin önemli artışlar kaydettiği gözlenmektedir. 1990 yılına kadar toplam kamu faktör gelirlerinin % 60-70' ini oluşturan KİT faktör gelirleri, 1991 yılından itibaren negatif düzeyde seyretmeye başlamıştır. İşletmeci ve tasarruflu KİT'lerin 1991 yılından itibaren net zararlar faaliyetlere devam etmeleri bunda etkili olmuştur. İşçi ücretlerine yapılan aşırı zamlarda bu duruma etkili olan diğer bir unsurdur. 1980-1990 döneminde döner sermayeli kuruluşlar ve mahalli idarelerin kamu faktör gelirleri içindeki payı iniş ve çıkışlar göstererek % 7 den % 4.5' e düşmüştür. Konsolide bütçe kamu faktör gelirleri içindeki payı dönem başında % 40'lık bir düzeyden dönem boyunca sürekli gerileyerek 1988 yılında % 7 olarak gerçekleşmiştir<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> TOPRAK, a.g.e., s. 44 - 45.

Fonların payı 1985-1990 döneminde yıllık ortalama % 11 olarak gerçekleşirken, sosyal güvenlik kurumlarının payı 1987-1990 döneminde yıllık ortalama % 6 olarak gerçekleşmiştir. 1991 yılından itibaren KİT'lerin ve 1992 yılından itibaren de fonların faktör gelirlerinden aldığı payın negatif seyretmesi nedeniyle, diğer kamu kesimlerinin payları da değişiklikler yaşamıştır. Dönem başından 1991 yılına kadar KİT ve konsolide bütçe dışında kalan kamu kesimlerinin faktör gelirleri içindeki payları sürekli artış kaydetmiş ve % 30'lara varmıştır.

## 2- 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

Toplam kamu harcamalarının cari harcamalar, sabit sermaye yatırımları ve faiz giderleri itibariyle dağılımı incelendiğinde, kamu harcamalarındaki artışların faiz ve personel giderlerinden oluştuğu görülmektedir<sup>42</sup>.

Tablo 6 : 1980-1995 Dönemi Konsolide Bütçe Harcamalarının Bileşimi ( Milyar TL)

Yıllar	Harcama	Personel	Diğ.Cari.	Yatırım	Faiz Öd.	KİT.Trs
1985	3.599	1.276	819	1.117	675	181
1986	8.561	1.840	1.211	2.019	1.331	138
1987	13.043	2.996	1.547	2.642	2.266	446
1988	21.447	5.053	2.407	3.564	4.978	1.025
1989	38.871	12.539	4.121	5.818	8.259	1.223
1990	68.527	26.465	6.987	10.055	13.966	1265
1991	130.263	49.291	11.112	17.146	24.073	11.200
1992	223.055	94.076	20.014	32.186	40.298	8.170
1993	485.249	169.511	35.318	53.161	116.470	25.850
1994	897.296	273.062	73.407	72.788	298.285	21.029
1995	1.720.647	502.724	142.768	102.354	576.115	45.512

Kaynak : TOPRAK, a.g.e. s. 241'den, yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>42</sup> İsmail TÜRK, "Devlet Borç Yönetimi." Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayınları No: 2 (Nisan 1994), s. 3.



Tablo 6 dan görüldüğü gibi faiz giderleri, 1985 de 675.0 Milyar TL' civarında iken, 1995'de 576.115 Milyar TL' olarak gerçekleşmiştir. Personel harcamaları ise farklı bir seyir izlemiştir. Personel harcamalarının izlediği seyir tablo 7'den izlenebilir.

**Tablo 7 : 1980-1995 Dönemi Personel Harcamalarının Toplam Kamu Harcamalarına Oranı**

Yıllar	Pers. Harc / K.Harc.	Pers.Harc / Vergi Gel.	Cari Harc / Kamu Harc.	S.Ser.Yat. / Kamu Harc.
1980	26.0	50.9	12.3	11.1
1981	23.0	36.8	10.6	12.8
1982	22.5	36.9	9.0	9.5
1983	22.0	38.3	10.2	10.1
1984	16.9	38.0	9.0	9.7
1985	17.8	37.7	8.5	11.6
1986	15.6	34.9	8.9	13.3
1987	15.9	37.4	9.0	12.8
1988	16.4	40.4	8.6	11.4
1989	22.9	49.1	11.3	10.1
1990	27.3	58.3	14.0	9.7
1991	31.0	62.7	16.0	10.4
1992	29.5	66.4	17.5	10.1
1993	27.7	64.1	17.6	9.9
1994	25.1	46.4	14.3	6.5
1995	29.0	48.5	13.7	6.3

Kaynak : TOPRAK, a.g.e. s.245'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Toplam kamu harcamalarının 1980'de % 26' sini oluşturan personel harcamaları, sürekli düşüş göstererek 1987'de kamu harcamalarının 15.9' una düşmüştür. Fakat 1989'dan itibaren büyük bir yükseliş gösteren kamu personel harcamaları, 1995'te toplam kamu harcamalarının,

% 29'unu oluşturur hale gelmiştir. Cari harcamalara yön veren unsur kamu personel harcamaları, diğer harcamalara yön veren unsur ise faiz giderleridir. Bu açıdan bakıldığında konsolide bütçenin % 70'i faiz ve personel harcamalarından oluşmaktadır. 1993 yılı başlarında personel harcamaları vergi gelirlerinin % 51'ni kapsarken 5 nisan kararlarıyla bu oran % 35'e kadar çekilmiştir. Ülkemizde personel harcamaları vergi gelirlerinin bazı yıllarda 2/3'ünden fazla olmaktadır. Sabit sermaye yatırımlarının gelişimi incelendiğinde 1987 yılına kadar artan sabit sermaye yatırımları, 1988 den itibaren düşüş terendine girmiştir. Bu durum kamu ekonomisinin üretici vasfının azaldığını göstermektedir.

#### **a- Cari Harcamalar**

Kamu cari giderleri esas olarak konsolide bütçe ve mahalli idarelerce yapılmaktadır Fonlar da son yıllarda % 3 oranında toplam cari giderlerden pay almaktadır Mahalli idarelerin kamu cari giderleri içindeki payı tedrici olarak dönem sonuna kadar artış eğilimine sahip olmuştur. Konsolide bütçenin kamu cari giderleri içindeki payı ise dönemin başlarında % 90'ların üzerinde gerçekleşirken, dönemin sonlarında % 80'lere gerilemiştir. Merkezi hükümetler, bir yandan, fon uygulamasıyla yasama ve yargı organlarını devre dışı bırakırken, diğer yandan mahalli idarelerin kamu gelir ve giderleri içindeki payını önemli ölçüde artırarak merkezi hükümetin hareket kabiliyetini sınırlandırmaktadır. 1980 sonrası gümrük duvarlarının indirilmesi, KİT yatırımlarının gerilemesi, kamu kesiminin üretken yatırımlardan çok ekonomik ve sosyal alt yapı yatırımlarına yönelerek özel kesime uygun yatırım ortamı oluşturma çabaları 1980 sonrası dönemin önemli özelliklerindedir. Ayrıca konsolide bütçe harcamaları içinde özellikle faiz ödemeleri ve KİT'lere transferdeki

hızlı artış nedeniyle transfer harcamalarının payı önemli artışlar kaydetmiştir. Devlet borçlarına ilişkin ana para ve faiz ödemeleri ile faizlerin bütçe başlangıç ödemelerinde yer alması transfer giderlerini artırmıştır. 1987 sonrası dönemde sıkça yapılan seçimler, ve buna bağlı olarak KİT'lere yerleştirilen işçiler, seçim dönemlerinde siyasilerin seçim ekonomisi uygulamaları, 1984 yılında başlayan Güneydoğu sorunu nedeniyle yapılan savunma harcamalarına bağlı olarak gerçekleşen personel alımları, Güneydoğu'daki asker ve koruculara yapılan maaş ödemeleri ve kamu kuruluşlarına yerleştirilen aşırı işçi ve memur gibi nedenlerle kamu personel harcamaları artmış, bu harcamalar, uygulanan arz yanlı iktisat politikalarına bağlı olarak borçlanma yoluyla karşılanmaya çalışılmıştır.

#### **b- Yatırım Harcamaları**

Kamu kesimi sabit sermaye yatırımları kamu alt kesimleri itibariyle incelendiğinde, kamu harcanabilir gelirinde olduğu gibi burada da dönem boyunca önemli değişikliklerin fonlar, mahalli idareler ve KİT'ler de meydana geldiği görülmektedir. Kamu kesimi bir bütün olarak, üretken alanlardan çekilme eğilimini KİT yatırımlarındaki gerilemelerle somutlaştırmıştır. Kamu kesiminin incelenen dönem boyunca toplam yatırımları da GSMH'nin oranı olarak önemli gerilemeler yaşamıştır. Konsolide bütçenin toplam kamu yatırımları içindeki payı 1990'a kadar sürekli gerileme göstermiştir. Ancak 1991' den itibaren kamu yatırımları içindeki payı sürekli yükselen konsolide bütçe, 1995' e geldiğinde % 43'lük bir orana ulaşmıştır. Bu yükselişte, KİT yatırımlarındaki gerilemeler ve fonlar tarafından yapılan yatırımlardaki gerilemeler etkili olmuştur. 1993 yılında, içinde büyük yatırım projelerinde bulunduğu 63

adet fonun bütçe kapsamına alınması, yatırım harcamalarının bütçe içindeki payının artmasına neden olmuştur<sup>13</sup>.

### **c- Konsolide Bütçe Harcamalarının Bileşimi**

Türkiye’de, bütçeler birlik esasına göre hazırlanmakta ve tek devlet bütçesinin gelirlerinin ve giderlerinin hesaplanması, dolayısıyla da gelişmelerin izlenebilmesi arzu edilmektedir. Bu amaca dayanarak yapılan bütçeler konsolide bütçeyi oluşturmaktadır. Konsolide bütçe harcamaları ekonomik sınıflandırmada, personel ve diğer cari harcamaları içeren cari harcamalar ile yatırım harcamaları ve faiz ödemelerini içeren transfer harcamalarından oluşmaktadır. Konsolide bütçe harcamalarının bu üç kalem itibarıyla 1980-1995 dönemindeki gelişimi incelendiğinde, bir bütün olarak kamu kesimi için geçerli olan gelişmelerin burada da söz konusu olduğu bir gerçektir. Ancak özellikle faiz ödemeleri ve KİT’lere yapılan transferdeki hızlı tırmanış nedeniyle transfer harcamalarının payı önemli artışlar kaydetmiştir. Devlet borçlarına ilişkin ana para ve faiz ödemelerinin bütçelerde yer alışı bu etkide rol oynamıştır. Transfer harcamaları içinde en önemli payı, iç ve dış borç faiz ödemeleri, KİT’ler ve Devlet iştiraklerine yapılan transferler, vergi iadeleri, Emekli sandığı’na yapılan transferler oluşturmaktadır.

Konsolide bütçenin yatırım harcamaları bileşimine baktığımızda, özellikle 1987’ den itibaren konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı sürekli gerilemiştir. Bu duruma etkili olan neden, konsolide bütçe harcama kalemlerinin diğerlerinde meydana gelen hızlı artıştır. Cari harcamalar personel harcamalarındaki gelişmeye koşut olarak

<sup>13</sup> TOPRAK, a.g.e., s. 47-50

1988 yılına kadar gerilemiş fakat 1989 yılından itibaren izlenen kamu toplu sözleşmelerindeki yüksek ücret politikaları nedeniyle cari harcamalar da artmıştır. Hükümetler konsolide bütçe uygulamasıyla üretken yatırım alanlarından çekildiklerini açıkça ilan etmişlerdir. Ayrıca incelenen dönemin önemli bir özelliği de yatırım harcamalarının % 10'unu oluşturan personel harcamaları yıldan yıla artarak % 30'un üzerine çıkmıştır. Cari harcamalar kaleminin toplam içindeki oranı 1985-1989 yılları arasında belirli bir seyir takip ederek artmış ve 1989-1995 döneminde bu artış giderek hızlanmıştır. Son on yılda konsolide bütçe harcamalarının en büyük kalemi personel harcamalarından oluşmaktadır. Bu gelişmede siyasi amaçlı olarak kamu sektöründe oluşturulan fazla istihdam politikasının etkisi büyüktür. Konsolide bütçe harcamalarının ikinci büyük kalemini faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Bunun nedeni ise özellikle 1985 yılından itibaren giderek artan yüksek faizle borçlanmadır. Üçüncü büyük kalem ise transfer harcamalarından oluşmaktadır.

Personel giderleri özellikle bir bütçe döneminde azaltılması mümkün olmayan, hatta yeni personel istihdamı ile giderek artan bir kalemdir. Ayrıca, personel harcamalarını bir önceki mali yıla göre azaltmakta mümkün değildir. Çünkü, o zaman kamu oyunda tepkiler meydana gelebilmektedir. Gerçek anlamda enflasyonun hüküm sürdüğü ülkemiz ekonomisinde, personel giderlerinin enflasyonun altında bir artış göstermesi bile yeterince toplumsal tepkiler almaktadır. Personel harcamalarının enflasyonun altında belirlenmesi sosyal adalet ilkesiyle çatışmaktadır. Ayrıca, personel giderlerinin reel olarak azaltılması, kamu kesiminin istihdam ettiği personele, çalışmasının karşılığı olarak gerçek piyasa bedelini ödemediğinin göstergesi olarak kabul edilir. Burada emek

faktörü ve emeğin değeri ön plana çıkmaktadır. Emek faktörünün gerçek piyasa değerinden ödenmemesi ise, üretimde kalite kaybını doğurmakta ve böylece üretimde etkinlik azalabilmektedir. Kamu sektöründeki verimsizliğin ve kalitesizliğin buradan hareketle de işletmelerin zarar etmelerinin temelinde bu olgunun varlığı etkin olmaktadır. Günümüzde TC. Devleti en büyük işveren konumundadır. En büyük işveren olarak toplumun genelinde personel giderleri kanalıyla, emek piyasası üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulduğunda, yukarıda sözü edilen durum açıkça ortaya çıkmaktadır<sup>44</sup>.

#### B. 1980' SONRAKİ TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİNDEKİ GELİŞMELER

Türkiye'de, konsolide bütçe gelirleri konsolide bütçe giderlerini karşılayamadığı için konsolide bütçe açık vermektedir. Bu açıklar yıllar itibariyle büyümektedir. Daha önceki konularda da belirtildiği gibi konsolide bütçe harcamalarının büyük bir kısmını faiz giderleri ve personel harcamalarından oluşmaktadır. Personel harcamalarının yapısına baktığımızda kamu kuruluşlarında daha az işçiyle yapılacak işler daha çok işçiyle yapılmakta ve ekonomik verimlilikten uzak kalan işçilere ödeme yapıldığından personel harcamaları üretimi artırmadan direk talepe kanalize olmaktadır. Bu durumun, uzun yıllar devam etmesi bütçe açıklarının ve oradan da enflasyonun kaynağı olmaktadır.

<sup>44</sup> Şevki ÖZBİLEN, "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi.(Mayıs 1996), s. 39-41

Aşağıdaki tablo'dan da görüldüğü gibi, 1980-1995 yıllarında konsolide bütçe açıkları yıldan yıla katlanarak büyümektedir ve konsolide bütçe gelirlerinin bu açığı karşılama oranı da yıldan yıla düşmektedir.

**Tablo 8 : 1980-1995 Döneminde, Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı (Milyar TL)**

Yıllar	Kons.Bütçe Gelir.	Kons. Bütçe Gideri.	Gelir / Gider (%)
1980	912	1.078	0.85
1981	1.392	1.516	0.92
1982	1.445	1.602	0.90
1983	2.300	2.613	0.88
1984	2.805	3.784	0.74
1985	4.612	5.399	0.85
1986	7.154	8.561	0.84
1987	10.445	13.043	0.80
1988	17.587	21.447	0.80
1989	31.369	38.871	0.81
1990	56.573	68.527	0.82
1991	96.747	130.283	0.74
1992	174.224	221.658	0.80
1993	351.392	485.249	0.72
1994	753.440	899.375	0.84
1995	1.404.071	1.720.647	0.82

Kaynak : T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Mart 1996

1980 sonrası dönemde mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, fonlar ve iller bankasının kamu kesimi borçlanma gereği içindeki payları toplam gelir ve harcamaların büyüklüklerine orantılı olarak önemli bir gelişme kaydetmemiştir. Dönem boyunca, kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışların %50'si konsolide bütçe açıklarından oluşmaktadır. İşletmeciler KİT' açıklarının kamu açıkları içindeki payı özellikle 1990

yılından itibaren önemli artışlar göstermiştir. KİT açıklarının toplam kamu açıkları içindeki payı, kamu kesiminin diğer alt kesimlerinin açıklarındaki yüksek oranlı artışlar nedeniyle nispi düşüş kaydetmiş ve 1995 yılında toplam kamu kesimi açığının % 30' u olarak gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe açığının kamu kesimi açığı içindeki payı da 1995 yılında % 66 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumdan anlaşılacağı gibi, kamu kesiminin sırtındaki yük, sadece KİT'ler değildir. En az KİT'ler kadar önemli olarak mahalli idareler, fonlar ve konsolide bütçe de orta yerde durmaktadır. Kamu kesimini küçültücü politikaları kendine hedef seçen 1980'li yılların ve 1990'lı yılların hükümetleri, seçtikleri politikaların tersi uygulamalarla kamunun tüketici yönünü büyülterek, üretici yönünü küçültmüşlerdir. Bir yandan kamuyu küçültme amacıyla KİT'lere yatırım yapmayı, üretimi kısarken, diğer yandan KİT'lere ve kamu kuruluşlarına yığıla personel alıp kamu tüketimini artırmak ekonomiyi büyük bir açmaza sokmuştur. Bu gün gelinen nokta da, üretici özelliği etkin ve verimli olmayan, yenileme yatırımı dahi yapamayan, aşırı personele bütün geliriyle ücret dahi ödeyemez duruma getirilen KİT'ler grubu ile bunları tasfiye etmek için kurulmuş, Kamu Ortaklığı İdaresi, Özelleştirme İdaresi gibi örgütler topluluğu kamu harcamalarını artırarak kamu borçlanma gereğini yükseltmişlerdir.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin KİT yönü bu durumdayken, konsolide bütçe yönü daha iyi bir durumda değildir. Yeni kurulan bakanlıklar ve müsteşarlıklar, stratejik olarak planlanma, gerekli fizibilite ve alt yapı çalışması yaparak verimli olama yerine, günübürlük düşünceler ve politik ağırlıklı kaygılarla örgütlenmektedir. Devletin temel işlevleri olarak kabul edilen enerji, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, adalet, araştırma



ve geliştirme gibi alanlarda da herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Merkezi hükümetlerin, savurganlık derecesinde yaptıkları harcamalar, konsolide bütçe açıklarının kamu açıkları içindeki payını artırmış ve 1980'de % 35 olan oran 1995 yılında % 66 olarak gerçekleşmiştir<sup>45</sup>.

### 1- Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçülmesi

Ülkemiz açısından kamu kesimi iç borçlanma gereğinin (PSBR) ölçülmesi aşağıdaki şemada gösterilen kamu kesimi finansman açıklarının hesaba katılmasıyla gerçekleştirilmektedir<sup>46</sup>.

- Konsolide Bütçe Açığı
- KİT'lerin Finansman Açığı
- Fonların Finansman Açığı
- Mahalli İdarelerin Finansman Açığı
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Açığı
- Döner Sermayeli Kurumların Finansman Açığı

Ülkemizde, bütçeden söz edildiği zaman genel olarak konsolide bütçe anlaşılır. KİT'ler ve Özerk bütçeli kuruluşlar konsolide bütçe içinde yer almazlar. Bunların bütçe ile ilişkisi, finansman açıklarının bütçeden karşılanması, finansman fazlalarının ise bütçeye gelir yazılması yönünde bir ilişki şeklindedir. Yerel yönetimler de konsolide bütçeye dahil edilmemektedir. Konsolide bütçeyle ilişkisi konsolide bütçe gelirlerinden aldıkları paylar ve konsolide bütçenin transfer kalemleri arasından aldıkları yardımlardır. Aşağıdaki tabloda konsolide bütçe kalemlerinin yıllar itibarıyla gelişimi yer almaktadır.

<sup>45</sup> TOPRAK, a.g.e., s. 55.

<sup>46</sup> Mahir EĞİLMEZ, *Hazine*, Finans Dünyası Yayınları, No: 3, s. 86.

Tablo 9 : 1980-1995 Dönemi Konsolide Bütçenin Gelişimi  
( GSMH Yüzdesi)

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri.	Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri	Konsolide Bütçe Giderleri	Konsolide Bütçe.Pers . Giderleri	Konsolide Bütçe Açığı
1980	17.2	14.1	20.3	6.4	-3.1
1981	17.4	14.8	18.9	5.0	-1.5
1982	13.6	12.3	15.1	4.2	-1.5
1983	16.5	13.9	18.8	4.8	-2.2
1984	12.7	10.7	17.1	4.0	-4.4
1985	13.0	10.8	15.3	3.6	-2.2
1986	14.0	11.7	16.7	3.6	-2.7
1987	13.9	12.1	17.4	4.0	-3.5
1988	13.6	11.0	16.6	3.9	-3.0
1989	13.6	11.1	16.9	5.4	-3.3
1990	14.2	11.4	17.3	6.7	-3.0
1991	15.2	12.4	20.5	7.8	-5.3
1992	15.8	12.8	20.1	8.5	-4.3
1993	17.6	13.2	24.3	8.5	-6.7
1994	19.4	15.1	23.1	7.0	-3.8
1995	18.4	14.2	22.5	6.6	-4.1

Kaynak : T.C. Başbakanlık, Dış Ticaret Müsteşarlığı Başlıca Ekonomik Göstergeler.Çeşitli sayılarından yararlanılarak hazırlanmıştır

Tablo 9'den çıkarılan sonuç; Yalnızca 1980 ve 1993 yılları ele alındığında, konsolide bütçe giderlerinin dört puanlık bir artış göstermesine karşılık, gelirlerin 0.4 puan arttığı ortaya çıkmaktadır. Tablonun ortaya koyduğu bir başka önemli husus ise; daha önce bir kaç kez üzerinde durduğumuz, Türkiye'de vergi toplanamadığı olgusunun yanı sıra bu konudaki performansında artma yönünde ciddi bir gelişme göstermediğini sergilemekte olmasıdır . 1980 de vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı % 14.1 iken bu oran 1984'de %10.7 ye gerilemiş 1989'dan itibaren yeniden artma eğilimine dönmüş ve 1994'de % 5.1 düzeyine ulaşmıştır. 1989' dan başlayan artma eğiliminin asıl nedenini;

görebilmek için tablodaki konsolide bütçe personel sütununa bakmak yeterlidir. Konsolide bütçe personel giderleri, 1989 yılındaki seçimler nedeniyle devlet memurlarına yapılan % 90 oranlı ücret zammına bağlı olarak, artış trendine girmiş ve bu trend sonraki yıllarda da devam etmiştir. Devlet memurlarına yapılan bu ücret artışlarının bir bölümü gelir vergisi olarak tahsil edildiği için konsolide bütçe vergi gelirlerinde de fiktif bir artışa yol açmıştır.

Türkiye’de bütçe tahminleri yukarıda özetle sunulan gelir ve gider kalemlerinin geçmiş yıllarda izlediği trendler dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu tahminler yapılırken ilgili kamu idarelerinden alınan tahminler maliye bakanlığınca yeniden şekillendirilmekte ve bütçeye son şeklinin verilmesi büyük ölçüde bilim dışı bir siyasal pazarlık mekanizması ile tamamlanmaktadır. Türkiye’de bütçenin yapılması ile ilgili faaliyetlerde bütçeye dahil bulunan bütün idareler görev almakla birlikte bütçenin tümü üzerindeki görevler esas itibarıyla maliye bakanlığı, Hazine müsteşarlığı ve devlet planlama teşkilatı tarafından yürütülmektedir. Hazine, transfer bütçesinin en büyük bölümlerini oluşturan borç faizleri, KİT’lere yapılacak ödemeler ve çeşitli sübvansiyonlar, devlet planlama teşkilatı da yatırım giderlerine ilişkin bölümleri doğrudan hazırlamakta, Bütçenin gelir tahminlerinde dahil geri kalan bütün bölümlerini nihai olarak hazırlanmasında Maliye Bakanlığı sorumlu bulunmaktadır. Bütçenin Bakanlar kuruluna takdiminden önce bu üç kurum yetkilileri bir araya gelerek bütçe büyüklüklerinin hükümete sunulmadan önce son şeklini almasını sağlamaktadırlar. Bütçe kanunlaşp yürürlüğe girdikten sonra ilginç bir şekilde hazinenin görevi haline dönüşmektedir<sup>47</sup>. Çünkü bu gün

<sup>47</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s.140.

Türkiye’de asıl önemli olan bütçeyi yapmak değil finanse etmektir. Yıl içinde bütçe açığı artıyorsa bunu karşılamak sorumluluğu borçlanmayı artırmak şeklinde Hazine’nin üzerine yüklenmekte, Maliye Bakanlığı daha çok, şekle ilişkin uygulamalarla uğraşmaktadır. Durum böyle olunca da Türkiye’de borç yönetimi dışında hiç bir maliye politikası aracı yürürlüğe konulamamaktadır. Sonuçta Hazine, bütçenin gerçek yöneticisi durumuna geçmekte ve Fakat vergi etkinliğini artırmaya yönelik önlemleri almak Maliye Bakanlığının yetki alanına girdiğinden bu önlemlere Hazine’nin katkısı sınırlı kalmaktadır.

Türkiye’de bütçenin hazırlanmasında siyasal kararların etkili olduğunu vurgulamıştık. Bu etkilerin bir sonucu olarak siyasal iktidarlar büyük açık veren bir bütçeyi TBMM’sine sunmak istememekte ve gerçek dışı bir bütçe hazırlanması siparişini vermektedirler. Yıl içinde başlangıçta gerçekçi hazırlanmayan bütçe daha yüksek açıklara, yönelmekte, parlâmentoyu aldatma olgusu, önlem alamama sonucunu getirmektedir<sup>48</sup>.

## **2- Açık Finansman Politikaları**

1980-1993 döneminde vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, hedef olarak daha çok kişi ve kurumu vergilendirme yerine sadece vergi tahsilatını hızlandırma yönünde gerçekleşmiştir. Enflasyon hızına uyumlandırılmış KİT’ fiyatları kamu gelirlerini artırırken, 1981-1983’ de önemli net dış borç girişleri kamu açıklarının enflasyonist finansman yöntemiyle karşılanmasına fırsat vermiştir. 1983-1987 döneminde vergi yasalarında arz yanlısı iktisat politikası anlayışından esinlenen gelir ve kurumlar vergisi indirimleri ve özel sektör teşvikleri uygulanmış, sermaye

<sup>48</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s. 146.

kesiminin vergi yükündeki gerilemenin özel harcanabilir gelirleri takviye edeceği, bunların yatırıma yönelmesiyle kamu kesimi yatırım gereğinin azalacağı umulmuştur. Dolaysız vergi hasılatındaki azalmanın, cari ve transfer harcamalarını zorlamaması için dolaylı vergi yükü artırılmıştır<sup>49</sup>.

1987-1989 döneminde, 1987 seçimlerinden sonra, gelirleri artırarak değil harcamaları kısarak sıkı para ve maliye politikaları uygulanmaya başlanmıştır. 1988 yılında kamu tasarruf açığı ve kamu kesimi borçlanma gerği 1987' ye göre düşürülmüştür ve bankaların rezerv tutma zorunluluğu 1980'lerdeki en yüksek düzeyine getirilmiştir. 1989'dan sonra yabancı sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle başlayan dış rekabet, vergi hasılatının azalması ve siyasal müdahaleler yüzünden fiyat belirleyemeyen KİT'lere verimliliği artırıcı yatırımların yapılmaması kamu gelirlerini ciddi bir biçimde azaltmış ve kamu harcanabilir gelirinin GSMH'ya oranı 1984-1987 ortalamasının altına düşmüştür.

Kamu kesimi, gelirlerine göre harcama yapamadığı, fakat yapılan aşırı harcamalar nedeniyle de sağlam kaynak bulamadığından, açıkların kapatılması, iç borçlanmaya yoluyla olmuştur. İç borçlanmada Merkez Bankası kaynaklarına önemli ölçüde başvurulurken, nakit açığının kapatılmasında 1991 yılına kadar Merkez Bankası kaynaklar çok az kullanılmıştır<sup>50</sup>. Bu durumda KİT'lere ve mahalli idarelere dış borçlanmada sağlanan yetkilerin etkili olduğu söylenebilir. Fakat 1991 yılından itibaren kamu açıklarının karşılanması için yoğun bir iç borçlanma politikası izlenmiş ve iç piyasada döviz ve borsa enstrümanlarında önemli

<sup>49</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s. 37-39

<sup>50</sup> İMREN- AKMAN, a.g.e., s. 48-49.

gelişmeler yaşamıştır. Faiz hadlerindeki hızlı tırmanış kredi maliyetlerini artırarak özel sektörün yatırım kararlarını durdurmuştur<sup>51</sup>. Bütün bunlar yaşanırken enflasyon oranı gelişmelere paralel olarak artışlar kaydetmiştir. Özel sektörün kullanacağı kaynaklara, kamu açıklarını kapatmak için el koyma, dışlama etkisi yaratarak, özel sektörü yatırım alanlarından çekilmesini sağlamış ve yüksek getiri sağlayan kamu kağıtlarına yöneltmiştir<sup>52</sup>. Ayrıca, artık yatırımlarda kullanmayacakları fonları yüksek fiyatlardan devlete satarak rant elde etmeye başlamışlardır.

### C. 1980 SONRASI TÜRKİYE' DE İÇ BORÇ YÖNETİMİ

#### 1- Hazine'nin İç Borçlanması

##### a- İhale Yöntemiyle Borçlanma

Türkiye'de Hazine, ihale yoluyla borçlanması 1985 den sonra genel olarak vade ve miktarının önceden ilan edilmesine dayalı, çoklu fiyattan ihale yöntemiyle, genellikle haftada bir gün, 1 yıldan kısa vadeli Hazine bonoları veya 1 yıl ve daha uzun vadeli devlet tahvilleri satmak suretiyle yürütülmüştür. Genel eğilim halen böyle olmakla beraber son yıllarda haftalık ihalelerin sık sık iptal edildiği veya haftada birden fazla ihale açıldığı ve böylelikle belirliliğin bozulduğu görülmektedir.

Haftalık ihale sisteminin işleyişi şöyledir; Hazine, genellikle hafta başında o hafta hangi vade ile ve ne miktarda borçlanmak istediğini ilan eder. Hazine'ye borç vermek isteyenler, vermek istedikleri borç miktarını ve almak istedikleri faizi belirten yazılı tekliflerini teklif miktarının % 1 i

<sup>51</sup> PARASIZ, *Kriz Ekonomisi*, B.1, Bursa 1995, s. 77.

<sup>52</sup> Faruk TÜRKÖĞLÜ, "Kriz Korkusu", *Capital Dergisi*, (Ağustos 1996), s. 37.

tutarındaki teminat ile birliktr ihale günü saat 12.00 ye kadar T.C. Merkez Bankasına iletirler. Alman teklifler T.C. Merkez Bankası tarafından bilgisayar geçirilir ve bu bilgiyi içeren belge Hazineye gönderilir. Hazine alınan teklifleri inceleyerek kararı ilan eder ve böylelikle ihale sonuçlandırılmış olur. İhale sonucu satılan kağıtlar veya karşılık makbuzları 1-2 gün içinde alıcılara teslim edilir. Hazinesinin tahvil, bono ihalelerine giriş için belirli bir asgari miktarın üzerinde talepte bulunulması şarttır. Söz konusu miktar, teknik zorluklardan kaynaklanmaktadır. Böyle bir sınır, genellikle kişilerin yaygın bir şekilde ihalelere katılmasının engeli olmakta, ihalelere daha çok bankalar ile diğer kurum ve kuruluşlar girmektedir. Bununla birlikte daha düşük miktarlarda tahvil veya bono almak isteyen kişiler, ya taleplerini bankalarda toplayarak bankalar aracılığı ile ihaleye girmekte veya bankaların satın aldığı tahvil ve bonoları belirli bir fark ödeyerek ikinci elden satın almaktadırlar<sup>53</sup>.

1985 yılına gelinceye kadar, Hazine'nin bu şekilde bir borçlanması mevcut değildi. Önceki dönemlerde Hazine yılda bir veya iki kez genellikle sabit faizli ve uzun vadeli Devlet Tahvillerini satışa sunar, para darlığına girdiği zaman da bankalara yarı rızaya dayanan, yarıda zorunlu nitelik taşıyan bir yöntemle bono satardı. 1980 li yıllarda altyapı yatırımlarını ve dolayısıyla kamu giderlerini artıran politikalar sonucunda, yeteri kadar vergi tolayamayan Hazine, iç borçlanmasını artırmaya yönelmiş ve sonuçta 1985 yılında başlayarak ihale yöntemiyle borçlanmayı yürürlüğe sokmuştur. Bu yeni düzene geçişle birlikte Hazine'nin iç borçlanması önemli oranda artış göstermiştir. 1992 yılına kadar belirli bir disiplin içinde

<sup>53</sup> Gazi ERÇEL, "Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma" İşletme ve Fianans Dergisi, Yıl, 1993, S.88, s.15-20.

ve tümüyle teknik kararlar çerçevesinde yürütülen iç borçlanma ihaleleri, bu tarihten itibaren siyasal baskılar altında ve disiplinden uzak yapılmaya başlanmıştır. Aşağıdaki tabloda Tahvil ve Bono Stokundaki, 1980 sonrası artışlar yer almaktadır.

**Tablo 10 : 1980-1995 Dönemi Tahvil ve Bono Stokunda Meydana Gelen Artışlar. ( Milyar TL. )**

Yıllar	Tahvil Stoku	Bono Stoku	Tah+Bono Toplamı	Tah+Bono Top. GSMH (%)
1980	141	49	190	3.6
1981	160	88	248	3.1
1982	186	153	339	3.2
1983	380	66	416	3.0
1984	531	340	871	3.9
1985	1.082	490	1.522	4.3
1986	1.511	822	2.333	4.6
1987	2.407	1.923	4.330	5.8
1988	4.880	2.542	7.422	5.7
1989	10.863	3.637	14.400	6.3
1990	18.801	5.459	24.270	6.1
1991	24.678	18.258	42.936	6.8
1992	86.387	42.247	128.634	11.7
1993	190.505	64.488	254.993	12.8
1994	239.385	304.230	543.615	14.0
1995	502.587	611.664	1.114.251	14.6

Kaynak : Hazine ve Dış Tic.Müsteşarlığı, Hazine Aylık Göstergeleri Aralık 1995, s.14.

Bu tablodan şu sonucu çıkartabiliriz; Hazine; gerçek anlamda piyasadan borçlanmasına 1985 yılından itibaren başlamıştır. Bu başlangıcı izleyen yıllarda, Hazine'nin iç borçlanması hızla yükselmiş ve 1985'de GSMH'ya oranı 3.6 Milyar TL' olan tahvil ve bono stokunun oranı 1995



yılında 14.6'ya yükselmiştir. Bu denli kısa sayılacak bir sürede 14.6 oranı ciddi bir artıştır.

#### b- Sürekli Borçlanma (Tap Yöntemi)

Bu yöntem, ihale yöntemindeki ihale dönemlerine ve ilan edilen vadelere bağlı olarak borçlanma yerine sürekli olarak ve çeşitli vadelere borçlanmayı mümkün kılmaktadır. Hazine belirli miktarda ve vadelerle çıkaracağı tahvilleri sürekli olarak satışa hazır tutar. Bu yöntemde satışa çıkarılan tahviller sabit veya değişken faizli olabilmektedir. Eğer değişken değişken faiz söz konusuysa satılan tahvillerin faizlerinin, ihale ile satılan tahvillerin faizlerine endekslenmesi en kolay yoldur. İhale yönteminin yanısıra bu yöntemle tahvil satılmasının en önemli yararı, ihale gününü beklemeye gerek kalmadan her an satın alınabilecek tahvillerin bulunmasıdır.

Gelişmiş ülke Hazineilerinin, ülkedeki enflasyonun düşüklüğünden yararlanarak gerçekleştirdiği 1 yıldan uzun vadeli tahvil satışlarının, yüksek enflasyon yaşanan Türkiye'de normal ihale yoluyla yapılması mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, Hazine zaman zaman ekonomik konjonkjüre göre tap yöntemi ile satışa başvurmaktadır. Bu yöntemde faiz değişken olmakta ve ihale yöntemi ile belirlenen faizler baz alınarak belirlenmektedir. Bu şekilde yapılan ve yapılacak olan tahvil ihalelerinde oluşan faizlere dayalı olarak 2-6 yıl vadeli tahviller çıkarılıp TC Merkez Bankası'na verilerek kamu oyununa ilan edilmekte ve isteyenlerin TC Merkez Bankası'ndan alması sağlanmaktadır. Bu yöntemle çıkarılan tahvillerin faizleri genellikle altı ayda veya yılda bir belirlenerek borç verenlere ödenmektedir.

Hazine'yi en fazla rahatlatacak olan tahviller, bir yıldan uzun vadeli tahviller olduğu için tap yöntemiyle yapılan satışlar Hazine'ce tercih edilmektedir. Bundan dolayı tap yöntemiyle yapılan satışları özendirmek için Hazine, zaman zaman değişken faize ek bir faiz niteliğinde "spread" uygulamalarında başvurmaktadır. Spread uygulaması; tap yöntemiyle satılan tahvillerin oluşan değişken faizlerine, bu faizlerin % 2 veya %5'i gibi ek bir faiz verilmesi şeklinde olmaktadır. Özellikle enflasyonda yükselme beklentisinin egemen olduğu dönemlerde, ek faiz, borç veren açısından koruyucu bir görev yapmakta ve uzun vadeli tahvilleri çekici hale getirmektedir.

Aşağıdaki tablo, Hazine'nin 1987 yılından itibaren uygulamaya koyduğu tap yöntemiyle tahvil satışlarının durumunu ortaya koymaktadır.

**Tablo 11 : Hazine'nin Tap Yöntemi İle Sattığı Tahvil Stoku (Milyar TL.)**

Yıllar	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Tah.Top.	1.001	2.436	6.659	15.162	15.019	12.513	10.288	9.337

Kaynak : Hazine ve Dış Tic. Müsteşarlığı Aylık Göstergeleri, Aralık 1995.

Bu tablodan da; izleneceği gibi; 1987-1990 yılları arasındaki dönemin olumlu ekonomik konjonktürü ve enflasyondaki düşme beklentisi Hazine'nin tap yöntemi ile uzun vadeli tahvil satışını imkan içine sokmuştur. Fakat 1990 yılının ikinci yarısında çıkan körfez krizi ve

enflasyon artışı, etkisini 1991 yılında göstermiş ve Hazine'nin uzun vadeli tahvil satışlarını derhal düşürmüştür. Düşme eğilimi 1992 yılında da devam etmiş ve tap yöntemiyle satılan tahvil stoku gittikçe önemini yitirmiştir<sup>54</sup>.

### c - Halka ve Kurumlara Doğrudan Tahvil Satışı

1985 yılı mayıs ayında haftalık ihale yöntemiyle tahvil ve bono satışına geçilinceye kadar Hazine, halka ve çoğunlukla bankalar olmak üzere, kurumlara doğrudan tahvil ve bono satışı yöntemini kullanmıştır. Bu yöntemde tahvil ve bonoların miktarı, vadesi ve faizi doğrudan hazine tarafından belirlenmiş ve bunlar çeşitli bankalar aracılığı ile halka satılmıştır<sup>55</sup>.

1985 yılından itibaren yerini ihaleli satış yöntemine bırakan bu yöntem, 1992 yılında yeniden yürürlüğe konulmuş, 1994 yılından itibaren de bu yöntemin ağırlığı giderek artmıştır. İhale ile faizin belirlenmesi, halk açısından karmaşık bir yöntemdir. İhaleye giriş için gerekli olan asgari miktar kaldırılrsa bile ihale tekniğini bilmeyen, piyasadaki fazileri izlemeyen kişilerin ihale yoluyla tahvil ve bono satın alması oldukça güçtür. Yöntemin en önemli yararı, söz konusu karmaşık yapıyı bilmeyen kişilerin tahvil ve bono almalarını özendirmek yoluyla hem daha yaygın bir alıcı ağı oluşturmak hem de talebi artırarak maliyetlerin düşmesini sağlamak olarak özetlenebilir<sup>56</sup>. Burada halka ve kurumlara doğrudan tahvil satışı ihale yönteminin bir alternatifi olarak düşünülmemeli, çünkü Hazine, halkın ve

<sup>54</sup> İsa KESKİN - Üçler YILDIRIM, "Rakamlarla Türkiye Ekonomisi", Vergi Dünyası, S.183, (Kasım, 1993), s. 131.

<sup>55</sup> Ercan TÜRKAN, "Devlet İç Borçlanma Senetleri", İşletme Finans Dergisi, (Mayıs-1996), s.16.

<sup>56</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s.91-93

kurumların tasarruflarını ya doğrudan onlara kağıt satarak alacak ya da banka gibi aracı kurumlar vasıtasıyla bankanın elindeki halk ve kurumlara ait olan tasarruflara talip olacaktır. Sonuç olarak, kaynak değişmemektedir. Bundan dolayı halka ve kurumlara doğrudan kağıt satışı yöntemi, bir alternatif yöntem olarak değil, aracı kurumların tahvil ihalelerinde oluşturma eğiliminde oldukları tekeli yapıyı kırmanın yolu olarak değerlendirilmelidir<sup>57</sup>.

#### d- T.C. Merkez Bankası'ndan Kısa Vadeli Avans Kullanımı

Hazine'nin tahvil ve bono satışı dışında, iç borçlanmasının ikinci önemli kaynağı, T.C. Merkez Bankası'ndan Kısa Vadeli Avans kullanımıdır. Daha önce de değinildiği gibi, T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 50.'nci maddesine göre Banka, Hazine'ye içinde bulunulan yıl bütçe ödeneklerinin belirli bir oranını aşmamak üzere " Kısa Vadeli Avans " kullanır. 1994 yılında yapılan değişiklik ile % 15 olan bu avans sınırı, 1995 yılından başlayarak her yıl azalması ve 1988 yılında % 3'e inmesi öngörülmüştür. Bu avansın kullanılacak miktarı ve avans miktarına uygulanacak yıllık faiz oranı Hazine ile TC Merkez Bankası tarafından birlikte belirlenir.

Uygulamada, Hazine kısa vadeli avansı yasal limitin sonuna kadar kullanmaktadır<sup>58</sup>. Bu hesaba uygulanan faiz oranı ise 1980-1988 yılları arasında % 1 iken 1989-1991 yılları arasında, limit iki bölüme ayrılmak suretiyle belirlenmeye başlanmıştır. Limitin belirli bir bölümüne % 4 faiz

<sup>57</sup> AKDOĞAN, a.g.e., s.299.

<sup>58</sup> Ruştü SARACOĞLU, "Türkiye'de Merkez Bankacılığı", İşletme Finans Dergisi, S.289, (Ağustos, 1993), s.10.

uygulanırken geri kalan bölümüne de piyasa faizi uygulanmıştır. Belirli bir bölüme piyasa faizi uygulamanın nedeni, Hazine'nin T.C. Merkez Bankası'ndan borçlanmasını çekici bir araç olmaktan çıkarmaya yönelik bir girişimdir. 1991 yılı Temmuz ayından itibaren bu uygulama kaldırılarak avansın tamamına % 4 faiz uygulanmaya başlanmıştır<sup>59</sup>.

T.C. Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı kısa vadeli avans, aslında kısa vadeli avans niteliğinde bir görünüm içinde değildir. Kısa vadeli avanstaki kastedilen bir yıl içinde kullanılıp geri ödenmesi gereken kredidir. Fakat uygulamada, Hazine her yıl kullandığı avans tutarını T.C. Merkez Bankası'na iade etmemektedir. Bir sonraki yıl bütçe ödenekleri ve dolayısıyla bunun belirli bir yüzdesini oluşturan kısa vadeli avans imkanı, bir önceki yıldan büyük olduğu için, yeni miktardan eski kullanım indirilerek kalan fark, yeni yıl için kullanılabilir kısa vadeli avans olarak kabul edilmek suretiyle uygulamaya devam edilmektedir<sup>60</sup>.

Hazine bu avansı hiç bir zaman geri ödememekte ve her yıl bütçe kanununun verdiği olanak çerçevesinde mevcut avans stokunun üzerine ilave yapmaya başlamaktadır<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Memduh HACIOĞLU, "Kamu Açığı Her Sorunun Önüne Geçti", İktisat Dergisi, (Aralık 1993), s.14-15.

<sup>60</sup> Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, "Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor", Ekonomik Forum Dergisi, (Şubat,1994), s.14-17

<sup>61</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s.93.

Tablo 12 : T.C. Merkez Bankası'nın Hazine'ye Açtığı Kısa Vadeli Avans Stokundaki Gelişmeler. ( Milyar TL)

Yıllar	Kısa Vadeli Avans Stoku Toplamı	Yıllık GSMH Oranları	Kısa Vad. Avans Stoku / GSMH (%)
1980	195	5.303	3.7
1981	234	8.028	2.9
1982	266	10.612	2.5
1983	339	13.933	2.4
1984	528	21.168	2.4
1985	795	35.350	2.2
1986	1.052	61.185	2.1
1987	1.407	76.019	1.9
1988	2.082	129.175	1.6
1989	2.539	230.370	1.1
1990	2.870	397.178	0.7
1991	13.589	634.431	2.1
1992	31.000	7.103.605	2.8
1993	70.421	1.997.322	3.5
1994	122.278	3.887.903	3.1
1995	192.010	7.644.206	2.6

Kaynak : Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Aylık Göstergelerinin çeşitli sayılarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablodan da görüleceği gibi, Hazine'nin T.C. Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avansın GSMH içindeki oranı 1980'deki % 3.7'lik düzeyden sürekli bir gerileme temposu içinde 1990' da % 0.7' ye kadar düşmüştür. 1991 yılından itibaren Hazine, yeniden Merkez Bankası kaynaklarına başvurma politikası içine girince, oran 1993 de artarak 1980 yılındaki oran seviyesine gelmiştir. 1981 yılından itibaren Hazine ile T.C. Merkez Bankası, karşılıklı olarak işbirliğine girerek kısa vadeli avans stok yönetimini disiplinli bir şekilde devam ettirmişlerdir. Fakat, 1990

yıllarında zirveye çıkan bu işbirliği 1991 yılından sonra yaşanan erken seçim nedeniyle kopmuş, bu gelişme TC merkez bankası'nın 1992 yılı para programının başarısız olmasına ve 1993 yılından itibaren de para programı açıklayamamasına yol açmıştır<sup>62</sup>.

#### e- Hazine Garantileri

Hazine, iç borçlanma yapacak olan bazı kamu kurum ve kuruluşlarına, bu borçlanmayı gerçekleştirmek için garantörlük yapmaktadır. Hazine garantisi adı verilen bu uygulama, kamu iktisadi teşebbüslerinden, destekleme alımı ile görevlendirilenlerin, TC Merkez Bankası'ndan reeskont kredisi kullanmaları veya tüzel kişiliği olan bazı fon idarelerinin iç borçlanmaya başvurmaları dolayısıyla gündeme gelir. Hazine açısından bir borçlanma olmakla birlikte, ileride borcun vadesi geldiğinde söz konusu kamu kuruluşunun borcunu geri ödeyememesi halinde, Hazine borcuna dönüşme potansiyeli taşır. Bundan dolayıdır ki bu tür garantinin yasal dayanağı olması şarttır. Genellikle bu tür garantilerin dayanağı bütçe kanunlarına konulan maddelerdir.

Böylelikle siyasal iktidarlar, ileride Hazine borcuna dönüşebilecek bir garantinin ön onayını parlamentodan almaktadır<sup>63</sup>. Aşağıdaki tabloda T.C. Merkez Bankası'nın Hazine garantisi altında KİT'lere açtığı kredilerin 1987-1994 yılları arasındaki gelişimi görünmektedir.

<sup>62</sup> Osman ULAGAY, "Enflasyon ve Toplumsal Uzlaşma" Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, (Mayıs 1993), s. 29.

<sup>63</sup> Metin GÖKER, "1996 Yılı Başlarında Türkiye Ekonomisi Problemler ve Çıkış Stratejileri" Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, (Mayıs 1996), s. 30-31.

**Tablo 13 : Hazine Garantisi Altında T.C. Merkez Bankası'nca  
KİT'lere Açılmış Krediler. (Milyar TL).**

Yıllar	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Haz.Kef.	6.0	315.0	425.0	0.0	4.525	11.077	12.180	24.259
Sahip Bono								

Kaynak : T.C. Merkez Bankası Üç Aylık Bülteni, 1994, s.149

1987 yılında 6.0 Milyar TL'si olan Hazine garantili bonolar 1992 yılında yaklaşık iki kat artarak 11.077 Milyara TL'sine ulaşmıştır. Bu oran takip eden yıllarda da yaklaşık ikişer kat artarak, 1994 yılında 24.259 Milyar TL'sine ulaşmıştır. Bunun altında yatan neden ise seçim dönemlerinde verilen politik vaatlerin, kaynakları yetmeyen ve sürekli zarar eden KİT'ler aracılığı ile yerine getirilmesidir<sup>64</sup>.

## 2- Hazine İç Borçlanmasının Maliyeti

İç borç kalemlerinin ve iç borçlara ödenen faizlerin yıllara göre değişimleri döviz kuru cinsinden verilmiş ve İç borç kalemlerine ödenen toplam faizler, ana paralar ile döviz kurlarının yıllara göre artışı tek bir tabloda gösterilmiştir.

<sup>64</sup> Sinan SÖNMEZ, " Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki Bağlantılar Üzerine Bazı Gözlemler." Ekonomik Yaklaşım, Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü Dergisi, S.1, (Mayıs 1983), s.23.



**Tablo 14 : 1980-1996 İ Borç Stoku ve Yıllık Faiz  
Toplamları (Milyar \$).**

Yıllar	Tahvil Stoku	Bono Stoku	Kons. Borç Stoku.	Kıs.Vad. Avans Stoku.	Toplam Faiz	Döviz. Alış.Kuru
1980	0.07	0.22	0.01	1.88	0.24	89.25
1981	0.07	0.98	0.14	3.55	0.32	129.70
1982	0.18	1.04	0.01	2.70	0.18	185.14
1983	0.09	0.64	3.33	2.15	0.42	273.97
1984	0.07	0.49	0.00	1.70	0.36	432.00
1985	0.30	1.72	0.00	2.03	0.45	574.00
1986	0.95	1.93	0.07	3.71	0.95	755.90
1987	1.13	2.80	0.59	3.93	1.65	1.018.3
1988	0.74	2.48	0.02	3.46	1.37	1.813.2
1989	1.30	2.87	0.43	4.60	2.08	2.311.7
1990	1.54	2.22	1.24	6.07	3.43	2.927.1
1991	1.26	4.23	1.08	8.18	3.33	5.074.9
1992	2.76	6.07	0.77	12.30	3.98	8.555.9
1993	4.83	10.85	0.60	14.05	5.91	14.458.2
1994	4.06	10.31	0.83	7.07	5.97	38.678.0
1995	1.59	16.33	2.24	1.21	7.95	59.501.0
1996	4.67	22.96	0.27	2.07	11.15	95.315.0

Kaynak :Hazine ve Dış Tic. Müsteşarlığı, İ Borç Değişim Tabloları, Aralık,1996.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, Hazine iç borçlanma faizleri 1990 yılında 3.43 milyar dolarken, 1992 yılına gelindiğinde uzun sürmeyen bir düşüştten sonra 1994 yılına kadar sürekli yükselmiştir. 1993 yılı hazine iç borçlanma faizlerinin artmadığı bir yıl olmuştur. Aynı dönemde enflasyon oranında artışlar gözlenmesine rağmen iç borç faizlerinin artmamasının temelinde, net getirileri düşecek olan borç verenlerin arzuları dışında oluşmuş bir zorlamanın olduğu yatmaktadır. Bu zorlama

siyasi iktidarların faizleri düşürmek suretiyle enflasyonu düşürmek istemelerinden kaynaklanan, Hazine iç borç ihalelerini iptal ettirmesinden ortaya çıkmıştır. 1993 yılından itibaren piyasa bu baskıya tepkisini göstermeye başlamış ve 1994 yılında Hazine iç borçlanma faizleri % 300'ün üzerine çıkmıştır<sup>65</sup>.

Ülkemizde enflasyonun oldukça yüksek olması faiz giderlerinden tasarruf etme ve yüksek faizli bir devlet borcunu, düşük faizli bir devlet borcuyla değiştirme" imkanı hemen hemen kalmamıştır. Çünkü yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle faiz hadleri çok yükselmiştir faiz hadlerinin yükselmesi devlet borçlarının değişimi denilen tahvil yönteminin uygulanmasını engellemiştir. İç borçlanma faizlerinin konsolide bütçe içindeki payı 1970'li yıllarda %2.7 iken bu oran 1980 den sonra on iki kat artarak %33.2 olmuştur. Borç faizlerinin GSMH içindeki payı da 1970'li yıllarda %0.5' iken 1980'den sonra bu oran % 7.6 ya yükselmiştir.

### 3- Hazine İç Borç Stokundaki Gelişmeler

İç borç stokunun unsurları içinde Hazine'nin tüm borç kalemleri yer almaktadır. Bir ülkenin borç stoku denildiği zaman, o ülkenin herhangi bir dönemdeki iç ve dış borçlarının toplamı anlaşılır. Borç yükü ise, bir ülkenin belirli bir dönemdeki toplam borç stokunun GSMH'ya oranı demektir. Genel olarak borç stoku ve borç yükü kavramlarına yalnızca borçların ana paraları dahil edilir. Yani faizler bu iki kavrama dahil edilmez. Bunun nedeni, faizlerin bir gider kalemi olarak kabul edilmesidir. Aşağıdaki

<sup>65</sup> EĞİLMEZ, İMF, Dünya Bankası ve Türkiye, Finans Dünyası Yayınları, No: 2. s. 124.

tablodaki Hazinenin iç borç stoku ve Türkiye'nin iç borç yükü yer almaktadır.

**Tablo 15 : Hazine'nin İç Borç Stoku (Milyar TL)  
ve İç Borç Yükü (%)**

Yıllar	Tah+Bono Stoku	Konsolide Borç Stoku	KVA. Stoku	Toplam İç Borç	İç Borç Yükü
1980	190	336	195	721	13.6
1981	248	509	234	991	12.4
1982	339	736	266	1.341	12.6
1983	416	2.418	339	3.173	22.8
1984	871	3.235	528	4.634	20.9
1985	1.522	4.656	795	6.973	19.7
1986	2.333	7.129	1.052	10.514	20.5
1987	4.330	11.481	1.407	17.218	23.0
1988	7.422	18.954	2.082	28.458	22.0
1989	14.400	24.995	2.539	41.934	18.2
1990	24.270	30.040	2.870	57.180	14.4
1991	42.936	41.222	13.589	97.647	15.4
1992	128.634	34.602	31.000	194.236	17.6
1993	254.993	31.933	70.421	357.347	17.9
1994	543.615	135.366	122.289	799.310	20.6
1995	1.143.074	259.424	192.010	1.593.508	20.9
1996*	2.726.200	0.00000	164.609	2.890.809	21.9

\* Ekim 1996 Tarihine kadar olan veriler kullanılmıştır.

Kaynak : Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine aylık Göstergeleri, Ekim 1996, s.79

Tablonun incelenmesinden iç borç yükünün 1983-1988 yılları arasında yükseldiği daha sonra gerileme eğilimine girdiği görülmektedir. 1994 yılında iç borç yükü yeniden bir artış eğilimine girmiş bulunmakla birlikte, 1992 yılında yapılan tahkim uygulaması ile tahvil stokuna 17.8 trilyon TL ve TC Merkez Bankası'ndaki konsolide borçlar arasına 23.3 trilyon TL'lik ilave yapıldığı dikkate alınmalıdır.

Hazine iç borç yükünün GSMH'ya olan oranı yüksektir. Aslında iç borç yükü yüksektir, fakat, bundan daha tehlikeli olan iç borçların çok kısa vadeli oluşlarıdır. Gerçekten de iç borç stokunun ortalama vadesi giderek kısalmış ve 1995 yılında 3 - 4 aya kadar düşmüştür. Herşeyden önce Türkiye'de borçlanma ile ilgili mevzuat kısa vadeli borçlanmayı özendirir niteliktedir. Her yıl bütçe kanunlarında Hazine'nin uzun vadeli olarak borçlanabileceği miktarların azami sınırı belirlendiği halde Kısa vadeli borçlanma için her hangi bir yasal limit yoktur. Asıl sınırlandırılacak olan kısa vadeli borçlanma olmalıdır. Çünkü, kısa vadeli borçlanma yerine uzun vadeli borçlanma yapılması, borç servisinin yükünü hafifletecek ve sık sık kısa vadeli borçlanmaya gitmenin piyasalarda yarattığı olumsuz etkiden kaynaklanan enflasyonist baskılar azalacaktır. Türkiye'de iç borç sorununun çözüm yollarından birisi, iç borçlanmanın vade yapısını uzatmaktır. Bu işe, kamu sektörünün disiplin altına alınmasıyla mümkündür.

## İL 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMA SÜRECİNİN ENFLASYONİST ETKİLERİ

İç borçların; enflasyonun vaz geçilmez unsuru olan para faktörü ile olan ilişkisini, ve para hacmini genişletme yollarını, çalışmamızın önceki bölümünde teorik olarak görmüştük. Bu bölümde, 1980 sonrası Türkiye'de iç borçlanma sürecinin, para hacmini genişletme yollarını ve bu etkileşim sürecinin enflasyonist etkilerini inceleyeceğiz.

### A- MERKEZ BANKASI - HAZİNE İLİŞKİLERİNİN ENFLASYONİST ETKİLERİ

Türkiye'de Merkez Bankası'nın, Hazine ile olan yakın ilişkisi veya ilişkileri, uygulanmakta olan mevzuat çerçevesinde emisyonun neden olmaktadır. Bu yönüyle Merkez Bankası-Hazine ilişkileri gereğinden çok önem taşımaktadır.

Hazine- Merkez Bankası ilişkilerinde en önemli kesişme noktası, parayı hangi kurumun, hangi etkiler altında denetleyeceği sorunudur. Hazine ile Merkez Bankası'nın en yakın ilişki kurduğu konu kısa vadeli avans konusudur. Hazine'nin TC Merkez Bankası'ndan kullanacağı kısa vadeli avansın limiti ilgili yıl bütçe kanunu ile verilen ödenekler toplamının belirlidir. Bu sınır TC. Merkez Bankası kanununun 50. maddesi yer alan yasal bir temele dayanmaktadır. Asıl olarak bu bir azami sınır olduğundan bu sınırın altında da kısa vadeli avans kullanmak mümkündür. İlgili yıl içinde bu miktarın ne kadarının kullanılacağı, Hazine ile Banka arasında bir protokol ile kararlaştırılmaktadır. Buna karşın Hazine genel eğilim olarak en ucuz ve kolay finansman yolu olan bu avansı sonuna kadar kullanmayı ve hatta aşmayı tercih etmekle birlikte, bu avansı geri de

ödememektedir. Ayrıca; sık sık çıkarılan tahkim uygulamalarıyla bu avans para hacmi üzerinde artırıcı rol oynamaktadır. Kanımızca, Merkez Bankası ile Hazine arasındaki ilişkili bozukluğunun temel nedeni, Hazine'nin yeteri kadar vergi geliriyle beslenmemesi ve kaynak açıklarını, Merkez bankası'na karşılıksız para bastırarak kapatmaya, adeta mahkum etmesidir. Vergi gelirlerindeki düşüklüğün arkasındaki yatan gerçek ise Türk toplumunun vergi ödemeye fazla alıştırılmamış olması ve siyasal iktidarların oy kaygısı nedeniyle vergi sorununun üzerine fazla gidememeleridir. Özellikle 1980 sonrasında vergi, Türk toplumunun giderek yabancılaştığı bir kavram haline gelmiştir. Üstelik bu eğilim siyasal iktidarlar tarafından da hoş görüyle karşılanmıştır. Neredeyse vergi ödememek özendirilmiştir. Toplumun tüketim kalıplarının değişmediği, alt yapı yatırımlarının önemli boyutlarda artmadığı dönemlerde fazlaca bir sorun yaratmayan bu eğilim, sayılan değişkenlerin hızla değişmeye yöneldiği, 1980'li yıllarda büyük sorunlara neden olmuştur. Bu dönemde, bütçeler önemli ve sürekli açıklar vermeye başlamıştır. Bütçe açıklarının karşılanması için Merkez Bankası kaynakları aşırı derecede kullanılarak enflasyonun da kronik bir hal almasına neden olunmuştur. 1980'li yılların; giderleri artırıcı yöndeki tüketim kalıpları değişikliğine, zayıf vergi performansında eşlik edememesi, Hazine'yi büyük oranlarda borçlanarak finansman bulmaya itmiştir. Aşağıdaki tablodan 1980-1995 yıllarında Kısa Vadeli avans stoku, M2 Arzı ve Enflasyon oranlarındaki ilişkiler verilmiştir.

**Tablo 16 : Kısa Vadeli Avans - M2 Arzının Gelişimi ve Enflasyon (TEFE) İlişkisi (Milyar TL)**

Yıllar	Kısa Vadeli Avans Stoku	M2 Arzı	TEFE
1980	195	924	107.2
1981	234	1.710	36.8
1982	266	2.679	25.2
1983	339	3.477	30.6
1984	528	5.493	52.0
1985	795	8.540	40.0
1986	1.052	12.276	26.7
1987	1.407	17.702	39.0
1988	2.082	27.195	70.5
1989	2.539	47.142	64.0
1990	2.870	71.571	53.1
1991	13.589	117.118	55.3
1992	31.000	190.736	61.4
1993	70.421	282.442	58.4
1994	122.278	630.348	149.6
1995	192.010	1.270.423	104.5

Kaynak : T.C. Merkez Bankası, 1995 Yıllık Raporu, s.40

T.C. Merkez Bankası, 1990 yılından itibaren; para politikasını, daha önceki yıllarda uygulanan ve bütünlük göstermeyen yapısından çıkararak, belirli bir tanımı ve hedefi olan para programı çerçevesinde uygulamaya girişmiştir. Her ülkenin şartlarına uygun bir para politikasının uygulaması gerektiği fikri, bu uygulamada önemli etken olmuştur.

T.C. Merkez Bankası, 1990 yılında, piyasaya sürülecek paranın miktarını azaltmış, kamu kesiminin ve özellikle kısa vadeli avans kullanımını sınırlandırmıştır. Uygulanan bu para politikası ile T.C. Merkez Bankası Hazine'nin finansman kaynağı olmaktan çıkmış ve para basarak kamu kesimini finanse etmekten de uzaklaşmıştır.

Taboldan görüldüğü gibi, 1990 yılında Hazine ve Merkez Bankası'nın uyumlu çalışmaları sonuç vermiş, ve para arzının denetim altına alınması enflasyonu da denetim altına almıştır. 1990 yılında yapılan kısmen başarılı sayılacak uygulamalar sonucunda enflasyon % 53.1 oranında gerçekleşirken, 1992 yılında başarısız olan uygulamalar sonucunda enflasyon oranı % 61.4'e yükselmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, 1990 yılı, Hazine ile Merkez Bankası'nın işbirliği içinde çalıştıkları bir yıl olmuştur. Hazine, Banka'dan avans kullanımını 1989 yılından itibaren düşürmüş, 1990 yılında da aynı politikayı sürdürmüştür. Aslında T.C. Merkez Bankası'nın 1990 yılında tutarlı bir para programı uygulayabilmesinin arkasında; Hazine'nin Banka kaynakları yerine piyasadan borçlanmaya yönelmesi yatmaktadır. Aynı dönemde Hazine vergi ve benzeri gelirlerini artırma yönünde bir politika izlemediği için para programının veya Hazine'nin Merkez Bankası'ndan uzak durmasının sürdürülebilir bir politika haline gelmesi mümkün olmamıştır. Para programı uygulaması 1992 yılında başarısızlıkla sonuçlanmış ve 1993 yılında yeni bir program ilan edilememiştir. Hazine ile Merkez Bankası'nın 1988-1990 yılları arasında gösterdiği iş birliği sonucunda, Merkez Bankası kaynaklarının kullanmadaki azalmanın, enflasyonda yarattığı gerilemeyi 1988- 1990 yıllarında kısa vadeli avans stoku ve enflasyon oranındaki artış en belirgin şekilde tablomuzda görülmektedir. 1991 yılındaki Körfez krizi para programının uygulanamamasında önemli bir etken olmuştur. Ayrıca bu dönemde yaşanan seçimler nedeniyle seçim ekonomisi uygulamalarının da para programının başarısızlığında çok önemli rolü vardır<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> EĞİLMEZ, a.g.e., s. 42.



B. AÇIK FİNANSMAN POLİTİKALARININ ENFLASYONİST  
ETKİLERİ

KİT açıklarının, Tarım Satış Kooperatifleri açıklarının, Yerel Yönetimlerin açıklarının ve SSK, Emekli Sandığı gibi sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının zirveye çıktığı ve milli gelirin % 8.4'üne ulaştığı 1980'de, bu açıklar 24 Ocak Kararları'nın en önemli gerekçesi olmuştur. O yıllarda % 120' lere varan enflasyonun, bu açıklardan beslendiği açık ve net olarak ortadaydı. 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül askeri darbesinin ardından kamu yatırımları azaltılarak, memur ve işçi maaşlarını ve yan gelirlerini kısarak, sosyal haklarda tasarrufa giderek, taban fiyatları düşük tutarak kamu açıkları 1981 ve 1982 'de milli gelirin % 3-4 seviyesine kadar indirilmiştir. Bu azalış, enflasyonda da düşüşe neden olmuştur.

**Talo 17 : 1980-1995 Dönemi Bütçe Açıkları ve Enflasyonla (TEFE) ilişkisi**

Yıllar	PSBR/GSMH	TEFE
1980	8.8	107.2
1981	4.0	36.8
1982	3.5	25.2
1983	4.9	30.6
1984	5.4	52.0
1985	3.6	40.0
1986	3.7	26.7
1987	6.1	39.0
1988	4.8	70.5
1989	5.3	64.0
1990	7.4	53.1
1991	10.2	55.3
1992	10.6	61.4
1993	11.7	58.4
1994	8.2	149.6
1995	8.9	104.5

Kaynak : Mahfi EĞİLMEZ, *Hazine*, Finans Dünyası Yayınları, No:3 1996, s. 86 dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

1983-1989 döneminde kamu açıklarının GSMH'ya oranı ortalama % 4-5 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık yıllık enflasyon % 40 ile % 60 düzeyinde seyretmiştir. 1983 yılından itibaren; 12 Eylül askeri darbesiyle rafa kaldırılan bazı kamu harcamaları, çok partili yaşamın oy faktörünün etkisiyle, yeniden artmaya başlamıştır. Oto yol , GAP, iletişim gibi alt yapı harcamaları ile birlikte başkent bürokrasisinde görülen lüks mefruşat, bina yapımı harcamalarıyla birlikte, KİT'lerin iyileştirilememesi, Sosyal Güvenlik kurumlarının reorganize edilememesi sonucu kamu açıklarında bir iyileşme olmadı. Bu arada, iç borçlanma dikkat çekici bir finansman yolu olarak benimsenirken bunların faizleri, bütçeyi ipotek altına alan ciddi bir kalem olmuştur. Tablo 16'dan görüldüğü gibi, kamu açıkları 1991 yılında alarm vermeye başlamıştır. Daha sonraki yıllarda kamu açıklarına çözüm bulunamadığından ve 1990'a kadar baskı altında tutulan ücretler ve tarım fiyatlarında yapılan bazı değişikliğin etkisiyle kamu giderleri ciddi bir artış göstermiştir. Bu arada kurun sabit, faizin yüksek tutulmasıyla sıcak paraya davet çıkararak devlet büyük oranlı iç borçlanmalar gerçekleştirmiştir. Bu iç borçlanmalara da yüksek faizler ödemiştir. Bu dönemde Güney doğuda örtülü bir savaşın sürmesi açıkların artmasına neden olmuştur. Bütün bu gelişmeler yaşanırken ekonomide krizin sinyalleride belirlemeye başlamış ve 1993 yılı, krizin zirveye çıktığı yıl olmuştur. Bütçe açıkları 234 Trilyon lirayı bulukun bu rakamın GSMH'ya oranıda % 11.7' olarak rekor bir seviyede gerçekleşmiştir. Vergi ve diğer gelirlerin 378 Trilyon Lirada kaldığı 1993 yılında kamu harcamaları 612 Trilyon Lirayı buluyor ve açık 234 Trilyon TL olarak gerçekleşiyor. Bu dönemde kamu harcamalarının % 40'ı cari % 32' si transfer harcamalarından oluşmaktadır. Özellikle faizler transfer harcamalarında önemli bir kalem oluşturmaktadır. Bu dönemde

devlet, bankalara, mali çevrelere yüksek faiz ödeyerek açıklarını kapatma yolunu seçmiştir. Ekonomik krizin had safaya gelmesiyle ve Hazine'nin artık yüksek faizle borçlanmasının mümkün olmadığı görününce yeni bir ekonomik istikrar paketi açılarak 5 Nisan 1994 kara çarşamba olarak tarihe geçen kararlar uygulamaya konmuştur. 1994 yılında Enflasyon oranı iç borç miktarındaki artışın etkisi ve borçlanabilmek için faizlerin yükseltilmesinin etkisiyle % 149.6 olarak gerçekleşmiştir. 1994 yılında uygulamaya konulan istikrar önlemleriyle kamuda çalışanların maaşları ve ücretleri kısıtlanarak, kamu yatırımları askıya alınmıştır. Ek vergi uygulamasına gidilerek, kamu açıklarının düşük düzeyde gerçekleşmesi sağlamıştır. Fakat, 1995 yılında alınan erken genel seçim kararıyla, kamu personeli maaşlarında yapılan düzenlemeler, seçim ekonomisi uygulaması nedeniyle ekonomiye enjekte edilen fazla para ve bütçe açıklarını kapatmak için alınan iç borç faizlerinin bütçeye getirdiği ek yükler ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının tekrar yükselmesi, 1995 yılında enflasyonun % 104.5 olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Kamu açıklarını kapatmada artık son çare olarak bakılan özelleştirme konusunda, yasal dayanağının yakın bir zamana kadar olmayışı, özelleştirmede de önemli bir mesafenin alınmamasına neden olmuştur.

## SONUÇ

Bu çalışmanın birinci bölümünde; iç borç kavramı, iç borçların kaynakları ve çeşitleri hakkındaki kuramsal görüşler özetlenmiştir. Bilindiği gibi iç borçlar; ülke içi yaratılan milli gelirin, bir kısmının belli bir faiz ve süre karşılığında kamu kurum ve kuruluşlarından, bireylerden ve bankalardan, devlete veya devletin yetki verdiği kuruluşlara aktarılması olayını ifade eder. İç borçların kaynaklarını; bireyler, sosyal güvenlik kurumları, ekonomik kurumlar, özel bankalar ve Merkez Bankası oluşturmaktadır. Çalışmada bu hususlar saptandıktan sonra, iç borçların, tahvil, bono, avans ve emanet paralar aracılığıyla devlete aktarıldığı ortaya konmuştur.

İkinci bölümde, enflasyonun para miktarıyla ilişkisi açıklanmıştır. Enflasyonun, para arzı, üretim koşulları, psikolojik faktörler gibi unsurlarla yakın ilişki içinde olduğu saptanarak, iç borçların para hacmini genişletme yolları ve üretim şartlarına bağlı olarak enflasyonu etkileme yolları açıklanmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde yaptığımız diğer bir saptama , özellikle Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans adı altında alınan iç

borçların, geri ödenmeyerek, doğrudan karşılıksız emisyonla neden olduğu ve piyasadaki mevcut para miktarını artırarak fiyatlar genel seviyesini yükselttiği ve atıl kapasitede üretim yapan gelişmiş ekonomiler için fazla bir sorun olmayan bu durumun, az gelişmiş veya tam kapasitede çalışan ekonomilerde kısa sürede arzın artırılmamasına bağlı olarak direkt fiyatları artırdığı tespit edilmiştir.

Üçüncü bölümde; 1980 sonra Türkiye’de iç borçlanma sürecinin hangi evrelerden geçtiği ve bu süreçte yaşanan gelişmelerin enflasyonist eğilimleri nasıl etkilediği incelenerek şu saptamalar yapılmıştır.

Toplam ekonomi üzerinde kamu kesiminin ağırlığı, ülkemizde oldukça fazladır. Bu nedenle, 1980 sonrasında uygulanan kamu politikaları, ekonomik değişimin başlıca yönlendiricisi olmuştur. 1980-1985 yıllarında kamu gelir ve harcamalarının GSMH’ya oranı istikrarlıyken, 1986 yılından itibaren, kamu gelirleri ve kamu harcamaları önemli yükselişler kaydetmiştir. Bu artış 1980’li yılların sonuna kadar kamu harcamalarında devam ederken, kamu gelirlerinde, 1987 yılından itibaren bir duraklamaya girilmiştir.

1980 sonrası ülkemizde, kamu gelir - harcama dengesinde bu gelişmeler yaşanırken, kamu kesimi borçlanma gereği de bu gelişmelere paralel bir yol izlemiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin finansmanında 1980-1983 dönemi Merkez Bankası kaynakları aşırı derecede kullanılmıştır. 1980-1996 döneminde, iç borçlanma açık kapatmanın başlıca aracı olmuştur. Bu dönemde hükümetler, personel maaşlarını ödemek için, iç borçlanmaya başvurmuşlardır. Ayrıca, iç borçlanmanın vade yapısı da giderek kısalmıştır. Özellikle Merkez Bankası’ndan alınan

Kısa Vadeli Avans'lar ekonomideki para hacmini genişleterek enflasyonun körüklemiştir. Kamu açıklarının finansmanında kullanılan disiplinsiz yöntemler ve bu yöntemlerin piyasalarda oluşturduğu olumsuz etkiler, faiz oranlarını yükselterek enflasyonist beklentileri artırmıştır. Faiz hadlerinin yükselmesi yatırımcıların geleceğe yönelik sağlıklı planlar yapmasını engellemiş ve yeterli üretim artışı gerçekleştirilememiştir.

Bu saptamalar sonucunda, yapılacak öneriler; kamu kesiminin bütün kurum ve kuruluşlarıyla reforme edilmesidir. 2000'li yıllara yaklaşırken çağdaş devlet anlayışı ve çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde bir çok kamu kurum ve kuruluşu tasfiye edilerek, merkezi hükümetin düzenleme ve denetim işlevleri artırılmalıdır. Yerel yönetimler, yetki ve sorumluluk bakımından daha etkin hale getirilmelidir. Bu yapılanmanın gerçekleştirilmesi sonucunda, kamu kesimi politikalarının ekonomide istikrarsızlığa yol açan yönü sınırlandırılarak, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların kamudan kaynaklanan tarafı engellenecektir. Kamunun düzenleme ve denetim görevi yapması, özel sektörün geleceğe yönelik sağlıklı planlar yapmasında etkili olacaktır. Ayrıca, bireysel hak ve özgürlüklerin, devlet tarafından ekonomik, toplumsal ve kültürel faaliyetlerle sınırlandırılması gibi bir sakınca da ortadan kalkacaktır. Ayrıca, kamunun denetim ve düzenleme göreviyle donatılması, vergi gelirlerini artıracak, vergi kaçakçılığını azaltacaktır. O zaman, iç borçlanma personel maaşlarını ödemek için değil, eğitim, sağlık, adalet ve güvenliğin sağlanması gibi daha çağdaş ve daha teknik devlet olma yolundaki çabalar için yapılacaktır.

## KAYNAKLAR

- AÇBA Sait :Devlet Borçlanması, Afyon, 1995.
- AKDOĞAN Abdurrahman :Kamu Maliyesi, Ankara, 1993.
- AKGÜNÇ Öztin :Ekonomide Gerçeği Arayış, İstanbul, 1991.
- ATAÇ Beyhan :Maliye Politikası, Eskişehir, 1993.
- BÜYÜKERŞEN Yılmaz :Teoride ve Türkiye Uygulamasında İç Borçların Enflasyonist Etkileri, E.İ.T.İ.A. Yayın No: 61/29
- EĞİLMEZ Mahfi :Hazine, Finans Dünyası Yayınları, No: 3.
- EĞİLMEZ Mahfi :İMF, Dünya Bankası ve Türkiye, Finans Dünyası Yayınları, No: 2.
- EKER Aytaç :"Türkiye'de Kısa Süreli İç Kamu Borçlarının Gelişimi" Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, S.1, (Nisan,1980).
- ERÇEL Gazi :" Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma", İşletme ve Finans Dergisi, S.88.
- EVGİN Tülay :"90'lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı" Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Yayın No: 5, S.13.
- GÖKER Metin :"1996 Yılı Başlarında Türkiye Ekonomisi ve Problemler ve Çıkış Stratejileri", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi,(Mayıs 1996)
- HACIOĞLU Memduh :"Kamu Açığı Her Sorunun Önüne Geçti", İktisat Dergisi, (Aralık, 1993)

- İMREN Arzu -  
AKMAN Vedat : Türkiye’de ve Dünyada Enflasyon, İstanbul,  
1995.
- KEPENEK Yakup-  
YENTÜRK Nurhan : Türkiye Ekonomisi, İstanbul, 1995.
- KESKİN İsa-  
YILDIRIM Üçler : “Rakamlarla Türkiye Ekonomisi, Vergi  
Dünyası, S.193, (Kasım 1993)
- KILIÇBAY Ahmet : Türkiye Ekonomisi, İş Bankası Kültür Yayınları  
No: 263.
- ÖZBİLEN Şevki : “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların  
Finansmanı”, Banka ve Ekonomik Yorumlar  
Dergisi, (Mayıs, 1996)
- ÖZSOYLU A. Fazıl : “Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor” Ekonomik  
Forum Dergisi, (Şubat, 1994)
- PARASIZ İlker : Para Banka ve Finansal Piyasalar, Bursa, 1994.
- PARASIZ İlker : Kriz Ekonomisi, Bursa, 1995.
- SARACOĞLU Rüştü : “Türkiye’de Merkez Bankacılığı” İşletme  
Finans Dergisi, (Ağustos 1993)
- SÖNMEZ Sinan : “Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki  
Bağlantılar Üzerine Bazı Gözlemler”  
Ekonomik Yaklaşım, Gazi Üniversitesi İktisat  
Bölümü Dergisi, S.1, (Mayıs 1983)
- TOPRAK Metin : Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler,  
1980-1995, Ekonomik Araştırmalar, Ankara, 1995.
- TÜRK İsmail : “Devlet Borç Yönetimi, Devlet Bütçe Uzmanları  
Derneği Yayınları, No: 2, (Nisan 1991)



TÜRKAN Ercan

: "Devlet İç Borçlanma Senetleri" İşletme Finans Dergisi, (Mayıs 1996)

TÜRKOĞLU Faruk

: Capital Dergisi, (Ağustos, 1996)

ULAGAY Osman

: "Enflasyon ve Toplumsal Uzlaşma", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, (Mayıs 1993)

YAŞA Memduh

: Devlet Borçları, İstanbul, 1981

---

: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Hazine Aylık Ekonomik Göstegeler. (Muhtelif Sayılar)

---

: T.C. Merkez Bankası Üç Aylık Bültenleri,

---

: T.C. Merkez Bankası Yıllık Faliyet Raporları (Muhtelif Sayılar),