

**T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**



**DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE DIŞ
BORÇLANMA VE DIŞ BORÇLANMANIN
KONTROLÜ**

Belma SELVİ

1098209152

**TEZ DANIŞMANI
DOÇ.DR.AYHAN AYTAÇ**

EDİRNE-2014

Tezin Adı: Dünya’da ve Türkiye’de Dış Borçlanma ve Dış Borçlanmanın Kontrolü

Hazırlayan: Belma SELVİ

ÖZET

Devlet dış borçlanması; eski çağlardaki devlet anlayışından günümüz modern devlet anlayışına kadar uzanan ve devlet yönetiminde son derece önemli bir husustur. Devlet dış borçlanmasını önemli kılan nokta; kalkınma ve gelişme için vazgeçilmez olması ve başarıyla uygulandığında tedavi edici özelliğine, başarısız uygulandığında ise yıkım özelliğine sahip olmasıdır.

Genç Türkiye Cumhuriyeti, devlet dış borçlanmasında hem Osmanlı Devleti tecrübesini hem de modern dünyanın gelişmelerini yakından takip etmektedir. Devlet dış borçlanması, Türkiye’de, zaman zaman büyük boyutlarda yapılsa da genel olarak bir takip ve kontrol mekanizması arayışı sürekli olmuştur. Bununla beraber, ülkemizde, devlet dış borçlanmasının kontrol dışına çıktığı zamanların da olduğu bir vakıadır. Nitekim Hazine Müsteşarlığı’nın kurulmasını takiben yani 1985 yılından 2004 yılına kadar geçen sürede iç borçların hızla büyümüş olması ve 7 milyon TL’den 122.157 milyon Türk Lirasına yükselmiş olması borçlanma olgusunun boyutlarının anlaşılması bakımından çok önemlidir. Dış borçlarda da durum aynıdır. 1994-2001 döneminde dış borçlar çok hızla yükselmiş ve dış borçların Gayrisafi Yurtiçi Hasıla’ya oranı % 57’ye kadar yükselmiştir.

Borçlanmada en büyük sorun; mali yapının günün şartlarına uygun hale getirilememesi ve denetimsizliğidir. Buna bağlı olarak ortaya çıkan sonuç ise borçlarının çığ gibi büyümesini engelleyecek önlemlerin alınmaması veya alınamamasıdır. Mali yapının denetiminin sağlanması ile birlikte yapılması gereken, “Borçların Sınırlandırılması”dır. Borçların sınırlandırılması aynı zamanda borçların sürdürülebilirliğini sağlayan en önemli faktördür. Borçların sınırlandırılması ve sürdürülebilirliğinin sağlanamamasının temel nedenleri arasında, mali yapının bütüncül hale getirilememesi, mali denetimsizlik ile borç düzeyinin kontrolsüz artması ve borçlanma maliyetlerinin taşınamayacak düzeyde yüksek olması sayılabilir.

Ülkemizde devlet borçlanmasını kontrol altına almak ve borçların sürdürülebilirliğini sağlamak konusunda bütçe denetiminden “Faiz dışı fazla”ya kadar birçok çalışma ve gayretler olmuştur. Konuyla ilgili en keskin ve en sert uygulamalar son 10 yıl içinde “Mali Kural” adı altında yapılmıştır. Bu uygulamalar borç idaresi bakımından bir milat olma özelliğine sahiptir. Mali kural; borçlanmanın sürdürülebilmesinde en fazla aktivasyona sahip bir unsurdur.

Anahtar Kelimeler: Dış Borç, Devlet Dış Borçlanması, Dış Borçların Kontrolü.

Name of Thesis: Control of External Debt and Foreign Borrowing in the World and in Turkey

Prepared by: Belma SELVI

ABSTRACT

Public External Debt, which dates from the ancient state understanding until the modern state understanding, is a very crucial issue in the state government. What makes public external debt so important is that it is indispensable for recovery and development. It can be remedial when applied successfully, yet destructive when failed to do so.

Young Turkish Republic follows closely both the Ottoman State's experience and the modern world's progress. Even though the public external debt takes place in Turkey occasionally in great amounts, generally there has been a continuous follow-up and control mechanism. Nevertheless, it is a fact that, in times, public external debt has been out of control. As a matter of fact, it is also considerable that the phenomenon of the debt reached a huge size of 122,157 million TL from 7 million rapidly following the foundation of the undersecretariat for the treasury, in the period from 1985 until 2004. The situation for the external debts is the same. In the period between 1994 – 2001, external debts reared up and the ratio of external debts to GDP reached %57.

The main question with the debts is the failure in accommodating the fiscal structure with the current conditions and lack of inspection. Related with this, the result was inability of taking precautions to prevent the debts from growing so fast. What must be done along with providing the control of the fiscal structure is "Restriction of the Debts". Restricting the debts is also the most important factor in implementing the sustainability of the debts. Among the main reasons of the insufficiency of restriction and providing the sustainability of the debts, failure in making the fiscal structure holistic, uncontrolled rise of the debt level with fiscal lack of inspection and the level of debt costs being too high to bear could be named.

In our country, many attempts have been made in order to control the public debts and provide the sustainability of these debts such as budget inspection and primary surplus. The most intense and rigid practices have been made in the last decade under the "Fiscal Rule". These practices can be regarded as the milestones for the debt management. Fiscal Rule is the element with the highest activation in sustainability of debts.

Key words: External Debt, Government External Debts, External Debt Control.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACTii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLolar	vi
GRAFİK ve ŞEKİLLER	vii
KISALTMALAR	viii
DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DEVLET DIŞ BORÇLANMASININ KONTROLÜ	1
1.GİRİŞ	1
1.1. Problem	4
1.2.Araştırmanın Amacı	4
1.3.Araştırmanın Önemi	5
1.4.Sınırlılıklar	8
1.5.Tanımlar	8
2. DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DEVLET DIŞ BORÇLARININ KONTROLÜNE AİT KAVRAM ve TANIMLAR	9
2.1. Devlet Borçlanması ile İlgili Temel Kavramlar	9
2.1.1. Borç kavramı	10
2.1.2. Dış borç	10
2.1.3. Dış borç ve iç borç ayrımı	15
2.1.4. Gayri safi dış borç	18
2.1.5. Dış finansman.....	18
2.1.6. Dış yardım.....	18
2.2. Devlet Dış Borçlarının Sınıflandırılması	19
2.2.1.Vadeleri itibariyle dış borçlar.....	19
2.2.2. Klasik finansman türlerine göre dış borçlar	20
2.2.3. Modern finansman yöntemlerine göre dış borçlar.....	24
2.3. Borçlanmanın Kamu Gelirleri İçindeki Yeri	25
2.4. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği	27
2.5. Devlet Dış Borçlarının Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri	28
2.5.1.Dış borçların ekonomik etkileri.....	28
2.5.2. Dış borçların sosyal etkileri.....	31
2.5.3. Dış borçların siyasi etkileri	32
3. DEVLET DIŞ BORÇLARININ KONTROL ARACI OLARAK MALİ KURALIN TANIMI, TASNİFİ, SÜRECİ ve UYGULAMASI	33
3.1. Mali Kuralların Tanımı	34
3.2. Mali Kuralların Tarihi ve Bölgesel Süreci	34

3.3. Mali Kuralların Tasnifi.....	37
3.3.1. Denk bütçe kuralları, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları.....	38
3.3.2. Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları	38
3.3.3. Toplam harcamalar veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları	38
3.3.4. Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları	39
3.4. Mali Kuralların Amaçlarıyla Genel ve Özel Nedenleri.....	40
3.4.1. Mali kuralların genel etkenleri	41
3.4.2. Mali kuralların özel etkenleri	41
3.5. Çeşitli Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları	44
4. DÜNYA’DA -GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE- DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve BORÇLARIN KONTROLÜ.....	48
4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerin Ortak Özellikleri	48
4.2. Devlet Dış Borçlanmasının Nedenleri	49
4.2.1. Devlet dış borçlanmasının içsel nedenleri.....	50
4.2.2. Devlet dış borçlanmasının dışsal nedenleri	55
4.3. Tarihsel Süreç İçinde Gelişmekte Olan Ülkelerde Devlet Dış Borçlanması Uygulamaları.....	57
4.3 1. 1970-1980 dönemi.....	57
4.3 2. 1980-1990 dönemi.....	59
4.3 3. 1990 sonrası dönem.....	59
4.4. Devlet Dış Borçlarının Sürdürülebilirliği Noktasında Yapılan Çalışmalar	61
4.4.1. Bildiri, plân ve görüşler	61
4.4.2. Devlet dış borçlarının sürdürülebilirliği noktasında ortaya konan teknikler	68
5. TÜRKİYE’DE DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DIŞ BORÇLARIN KONTROLÜ	73
5.1. Osmanlı Devleti’nden Günümüze Devlet Dış Borçlanması	74
5.1.1. 1854 -1923 yılları devlet dış borçlanması	74
5.1.2. 1923-1950 yılları devlet dış borçlanması	78
5.1.3. 1950-1960 yılları devlet dış borçlanması	81
5.1.4. 1960-1970 yılları devlet dış borçlanması	81
5.1.5. 1970-1980 yılları devlet dış borçlanması	81
5.1.6. 1980-1990 yılları devlet dış borçlanması	82
5.1.7. 1994-2005 yılları devlet dış borçlanması	85
5.1.8. 2005-2012 yılları devlet dış borçlanması	89
5.2. Borçlanma Terminolojisine Göre Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Değerlendirilmesi.....	92
5.2.1. Toplam Dış Borç Stoku /GSMH Rasyosu.....	95
5.2.2. Toplam Dış Borç/İhracat Rasyosu	96
5.2.3. Dış Borç Servisi/İhracat Rasyosu.....	97
5.2.4. Toplam Dış Borç Faiz Servisi /İhracat Rasyosu.....	98
5.3. Türkiye’de Devlet Dış Borçlanmasının Genel Değerlendirilmesi	98

5.4. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Ekonomik Etkileri	107
5.4.1. Dış borçlanmanın ekonomik denge üzerindeki etkileri.....	107
5.4.2. Dış borçlanmanın ekonomik kalkınma üzerindeki etkisi	108
5.4.3. Dış borçlanmanın ekonomik büyüme üzerindeki etkisi	109
5.4.4. Dış borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi	110
5.4.5. Dış borçlanmanın diğer etkileri.....	111
5.5. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Sınırlandırılması, Kontrolü ve Sürdürülebilirliği	112
5.5.1. Devlet dış borçlarının kontrol ve sürdürülebilirliğini etkileyen faktörler	112
5.5.2. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Sınırlandırılması, Kontrolü ve Sürdürülebilirliği	133
5.5.3. Türkiye’nin dış borç kontrol ve sürdürülebilirliğindeki hedefleri.....	153
5.6. Türkiye’de Devlet Dış Borç Kontrolü: Mali Kural Uygulamaları ve Borçların Sürdürülebilirliği Çalışmaları.....	155
5.6.1. Türkiye’de mali kuralla ilgili anayasal düzenlemeler	157
5.6.2. 4749 Sayılı yasayla yapılan düzenlemeler	158
5.6.3. 4651 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler	174
5.6.4. 5018 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler	175
5.6.5. Türkiye’de mali kural bağlamında, faiz dışı fazla ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler	180
5.6.6. Yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler	182
5.6.7. Türkiye’de mali kural uygulamalarıyla borçların sınırlandırılması	187
6. SONUÇ ve ÖNERİLER	197
KAYNAKLAR	205

TABLOLAR

Tablo 3.1. Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı Ülkelerdeki Mali Kuralların Karşılaştırılması	47
Tablo 4.1. Latin Amerika’da yer alan Gelişmekte Olan Ülkeler’in özellikleri	49
Tablo 4.2. Seçili Gelişmekte Olan Ülkeler’in 1992-2003 dönemi büyüme oranları ..	52
Tablo 4.3. Yıllar itibariyle Gelişmekte Olan Ülkeler’in toplam dış borç stoku.....	54
Tablo 4.4. 1995-2004 Yıllarında yükselen piyasa ülkelerinin tahvil ihraçları.....	60
Tablo 4.5. Uluslararası Kalkınma Ajansı ’ndan borç alan ülkelerin dış borçlarının özellikleri	63
Tablo 5.1. Türkiye’nin 1980–1990 dönemi dış borç stoku.....	84
Tablo 5.2. Türkiye’de 1984-1989 döneminde dış borç stokunun gelişimi (milyon USD)	84
Tablo 5.3. Türkiye’nin 1994–2005 dönemi dış borç stoku.....	89
Tablo 5.4. Türkiye’nin 2005-2011 dış borç stoku	92
Tablo 5.6. Türkiye’nin 2000-2011 dönemi brüt dış borç stokuna ilişkin oranlar (%)	94
Tablo 5.7. Türkiye’nin 2005-2012 dış borç stokuna ilişkin oranlar (%)	94
Tablo 5.8. Türkiye’nin 1990-2000 döneminde dış borç stoku gelişimi (milyon USD ve %)	99
Tablo 5.9. Türkiye’nin 2000-2006 yılları vadelerine göre dış borç stoku	100
Tablo 5.10. Türkiye’nin 2000-2006 yılları borçlulara göre dış borç stoku.....	101
Tablo 5.11. Türkiye’nin 2000-2006 yılları alacaklılara göre dış borç stoku	102
Tablo 5.12. Türkiye’nin 2000-2006 yılları döviz kompozisyonuna göre dış borç stoku	102
Tablo 5.13. Türkiye’nin 2010-2011 dönemi GSYH sonuçları	104
Tablo 5.14. Türkiye’nin 2005-2012 dönemi brüt dış borç stoku (milyar USD).....	106
Tablo 5.15. Türkiye’nin net dış borç stoku (milyar USD).....	106
Tablo 5.16. Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Stoku /GSYH (%)	188
Tablo 5.17. Türkiye’de Bütçe Verileri ve KKBG’ne İlişkin Göstergeler (%).....	191
Tablo 5.18. 2000 Sonrası AB Ülkeleri ve Türkiye’de Bütçe Dengesi / GSYİH (%) Oran	193
Tablo 5.19. 2000 Sonrası AB Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH Oranı (%)	194

GRAFİK ve ŞEKİLLER

Grafik 5.1. Türkiye'nin 2002-2012 Dönemi AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH(%).....	96
Grafik 5.2. Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'ndan net kredi (anapara) kullanımı (milyar SDR).....	152
Grafik 5.3. Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'na olan borç stoku (milyar SDR).	153
Grafik 5.4. Türkiye'nin son dönem dış borç sürdürülebilirliği.....	154
Şekil 3.1. Mali Kuralların Özellikleri	43

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AIB	Avrupa Yatırım Bankası
AR-GE	Araştırma ve Geliştirme
AT	Avrupa Topluluğu
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
CEDSF	Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu
DB	Dünya Bankası
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EURO	Avrupa Birliği Para Birimi
GOÜ	Gelişmekte Olan Ülkeler
GÜ	Gelişmiş Ülkeler
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IBRD	Uluslara arası İmar ve Kalkınma Bankası
İDA	Uluslar arası Kalkınma Ajansı
IDB	İslam Kalkınma Bankası
IFC	Uluslar arası Finansman Kurumu
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Gereksinimi)
KKFA	Kamu Kesimi Finansman Açığı
KMYKK	(5018 sayılı) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MİGA	Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Birliği
OVP	Orta Vadeli Program
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
SDR	Özel Çekme Hakları (IMF tarafından, ekonomik olarak üye ülkelere tahsis edilmek için oluşturulan maddi bir yapısı olmayan ve sadece muhasebe kayıtlarında gösterilen bir bakıma kaydi bir para özelliğinde var olan bir çeşit uluslararası rezerv para).
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TL	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
USD	Amerikan Doları
YİD	Yap-İşlet –Devret
Yİ	Yap-İşlet

DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DEVLET DIŞ BORÇLANMASININ KONTROLÜ

1.GİRİŞ

Borçlanma, özellikle devlet dış borçlanması, kalkınma düşünce ve arzusu için en çok başvuru olan yol ve yöntemlerden biridir. Devlet dış borçlanması bir yandan ulusal gelişmeleri ortaya koyarken diğ er yandan uluslar arası etkilenmeleri de ortaya çıkarmaktadır. Devlet dış borçlanması ulusal alanla sınırlı değildir.

Genellikle Gelişmekte Olan Ülkeler (GOÜ), ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmek için gerekli olan üretim faktörlerini bir araya getirmekte çeşitli sorunlar yaşamaktadır. Üretim faktörlerini bir araya getirmek ve bu yolla üretimi gerçekleştirmek için ilk başvuru olan yöntem iç borçlanmadır. İç borçlanma; üretim faktörlerini bir araya getirmek için, ülke içi kaynaklardan, bankalardan, varlıklı kişilerden ve/veya finansal kurum ve kuruluşlardan sağlanabilmektedir. Bu durum yetersiz ve imkânsız hale geldiğinde ya da ortaya çıkacak mahzurların büyük olacağı düşünüldüğünde devlet dış borçlanması ortaya çıkmaktadır. Bunun en açık nedeni olarak, söz konusu ülkelerin üretim güçlerinin çok düşük olması, milli gelir seviyelerinin çok düşük olması, sermaye temerküzlerinin olmaması, milli gelire bağlı tasarruf ve yatırımların istenen oranda olmaması söylenebilir. Bu durumda yapılması gereken kaynak transferi yoluyla devlet dış borçlanmasıdır.

Devlet dış borçlanmasının, yalnız GOÜ'nün değil aynı zamanda gelişmiş ülkelerin de başvurduğu önemli bir gelir kaynağı olduğu unutulmamalıdır.

Devlet dış borcunun ödenmesi yükü, yatırımları ve sermaye birikimini kısıtlarken ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü ülkedeki rezervlerin borç ödemeleri için kullanılması, yüksek borcun ülkenin kredi derecelendirmesini olumsuz yönde etkilemesi, dış borçların gelecekte üretim üzerinde yüksek vergi beklentisi meydana getirmektedir. Bu durum ise, çoğu kez,

özel sektör tarafından planlanan verimli yatırımların yapılamaması ve hükümet tarafından yapılacak istikrar programlarını olumsuz yönde etkilenmesiyle sonuçlanmaktadır.

Devlet dış borçlanmasında bir başka sorun da borç alan ülkenin, uluslar arası ilişkilerde siyasi nüfuzunun azalması tehlikesidir. Devlet dış borçlarının ödenmesinde istenmeyen yöntem, borcun para basılarak ödenmesidir ki bu durumda enflasyon hatta hiper enflasyon kaçınılmazdır.

Türkiye, birçok alanda önemli gelişmeleri yaşayan bir ülke olmasına rağmen, ekonomik anlamda hala gelişmekte olan bir ülke konumundadır. Bunun çeşitli sebepleri olmakla beraber, genç Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren uzun bir süre Osmanlı Devleti'nden kalan borçları ödemiş olması en önemli etkenlerden biridir. Türkiye de diğer gelişmekte olan ülkeler gibi ekonomik kalkınma ve gelişmesini tamamlamak için hem iç borçlanmaya hem de kaynak transferi yoluyla dış borçlanmaya gitmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin dış borçlanması, kuruluş yıllarından daha çok son 40-50 yıl içinde büyük boyutlara ulaşmıştır. Kaldı ki kuruluş yıllarında gerek takip edilen politikalar gerekse dış dünya ile sınırlı ilişkiler devlet dış borçlanmasında da doğal bir koruma sağlamıştır. Türkiye, 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile dış dünyaya daha fazla açılmış, ekonomi politikalarını bu yönde değiştirmiş, bunun doğal sonucu olarak dış borçlanmaya başvurmuştur.

Devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirlik, uluslar arası ekonomik sorunların ve bu sorunlara bağlı savaşların önlenmesinde en önemli faktörlerden biridir. Devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirlik, borçlanan ülke için de borç veren ülke ya da finans kurumları için de son derece önemlidir. Devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirliği bir anlamda borçlanma olgusunun sigortası olarak görmek ve olası ulusal ve uluslar arası krizleri önleyecek güç olarak tanımlamak mümkündür. Devlet dış borçlarının sürdürülebilirliği, devlet dış borçlanmasından

daha önemlidir. Mali kural, devlet dış borçlanmasının sınırlandırılmasının ve kontrol edilmesinin en önemli aracıdır.

Devlet dış borçlanmasının sürdürülebilirliğinde esas amaç, borçlanmadan elde edilen kaynaklarla hükümet gelirlerinin gelecekteki borç servisini karşılayabilecek şekilde arttırılmasıdır. Alınan devlet dış borcunun, etkin ve verimli alanlarda kullanılmaması, daha sonra artan borç stoku ile borcun borçla ödenmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Böyle durumlarda anapara ve faiziyle yüksek boyutlara ulaşan devlet dış borçları, ülke ekonomilerini olumsuz yönde etkilemekte hatta borç kriziyle sonuçlanabilmektedir.

Borçlanan ülkeler için makroekonomik istikrarın sağlanması, borcun sürdürülebilirliğinin sağlanması ve borç yükünün makul seviyelere indirilmesi ve bu seviyelerde tutulmasıyla mümkündür.

Türkiye de borçların sürdürülebilirliği konusunda, büyük sıkıntılar yaşamış ve bu nedenle de büyük çalışmalar gerçekleştirmiş bir ülkedir. Konuyla ilgili olarak Türkiye, yasal düzeyde etkili düzenlemeler yapmıştır.

Bu çalışmada, GOÜ’de ve Türkiye’de devlet dış borçlanması ele alınmış, ulusal alanda ve uluslar arası alanda devlet dış borçlanmasıyla ilgili çalışmalar ortaya konmuş ve Türkiye’nin devlet dış borçlanmasının sürdürülebilirliği çalışmaları incelenerek analiz edilmiştir. Türkiye’nin devlet dış borçlanması ele alınırken, dış borçlanmanın sınırını belirleyen ve uluslar arası anlamda tanımlayan rasyolar ele alınarak Türkiye’nin devlet dış borçlanma analizi yapılmış, özellikle mali kural çalışmaları üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, sorunun nasıl ve hangi yöntemlerle ele alındığı ortaya konmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde, devlet dış borçlanması ve devlet dış borçlarının sürdürülebilirliği konusunda kavram ve tanımların üzerinde, üçüncü bölümünde, mali kural teorisi üzerinde durulmuştur. Çalışmanın dördüncü

bölümünde, GOÜ'nün devlet dış borçlanması ve devlet dış borçlanmasının sürdürülebilirliği incelenmiştir. Çalışmanın beşinci bölümünde, Türkiye'de devlet dış borçlanması, devlet dış borçlanmasının kontrolü ve sürdürülebilirliği ele alınmış, ve nihayet dış borçların bir kontrol aracı olarak mali kural ve Türkiye'de mali kural çalışmaları incelenmiştir. Çalışma, değerlendirme ve önerilerin yer aldığı Sonuç bölümüyle bitirilmiştir.

1.1. Problem

Devlet dış borçlanması; kalkınmanın olmazsa olmazı olma özelliğine sahip bir uygulamadır. Özellikle GOÜ, kaynak transferini ancak bu yolla sağlamaktadır. Bununla beraber, devlet dış borçlanması mali denetimi zorunlu olan bir durumdur. Borçların mali denetimi, borçların sürdürülebilirliğinin en temel şartıdır. Bu temel şart aynı zamanda borç veren kurum ya da ülkenin haklarını da güvence altına alır.

Devlet dış borçlanmasının denetimi borçlanan hükümetlerin çok tercih ettiği bir durum değildir. Denetim sürdürülebilirlik sağlarken diğer yandan sınırlanma da getirmektedir.

Tarihi gerçeklik, devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirliğin esas olması, sürdürülebilirlik için de mali denetimin vazgeçilmez olduğu noktasındadır. Bu nokta Mali Kural'ın olması gereken noktadır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu tez çalışmasının amacı, Türkiye'de devlet dış borçlanmasını tarihsel perspektif içinde ele almak ve mali kural ışığında sürdürülebilirliğini incelemektir.

İncelemenin sonunda uygulamayla ilgili eksik ve yanlışlıklar ortaya konacak ve önerilerde bulunulacaktır.

1.3. Araştırmanın Önemi

Devlet dış borçlanması, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma düşüncesinde en çok başvurdukları bir yöntemdir. Bir anlamda kaynak transferi özelliği taşıyan devlet dış borçlanması, iki tarafı keskin bir bıçak gibidir. Bu bıçağın bir yanında kalkınma diğesinde borç tuzağı vardır.

Türkiye’de, borçlanma macerasının sonunda mutlaka mali kriz çıkmazıyla karşılaşıldığından dolayı borçlanmada bir oto kontrol mekanizması arayış ve çalışmaları uzun süre devam etmiştir. Bu çalışmaların temel hedefi kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlemesini yaparak piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlamak, en düşük maliyet ve risk düzeyinde, en uygun vadede borçlanma yapısına imkân verecek bir borç yönetimi oluşturmak olmuştur.

Bu amaç ve hedefle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Resmi Gazete’de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu da bu kapsamdaki en önemli yasal düzenlemelerden biridir. Türkiye’de borçların sınırlaması bu yasalar ve bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde sağlanmaktadır.

Türkiye’de, kamu gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanamamış olması ve sürdürülemez hale gelen kamu iç borç dinamiği, özellikle 1990’lı yıllarda yaşanan krizlerin temel sebeplerinden birisi olmuştur. 1990’lı yılların sonlarına doğru hızla artan borç stoku sorunu ve yükselen iç borçlanma maliyetleri, kaynakların giderek daha fazla spekülative faaliyetlere yönelmesi ve finansal sistemin işleyişinin bozulması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde, kamu kesimi tarafından ödenen yüksek reel faizler, özel sektörü istihdam yaratıcı reel faaliyetlerden çok mali faaliyetlere kaydırmış; bu durum ekonominin büyüme performansını da olumsuz yönde etkiler hale gelmiştir.

Söz konusu dönemde, mali kurallar, sadece kamu kesiminin bütününe yönelik hedeflerle sınırlı kalmamış; sosyal güvenlik gibi kamu kesimini oluşturan alt kurumsal birimlere yönelik olarak da bağımsız kural düzenlemelerine gidilmiştir. Bununla birlikte, program gözden geçirmelerinde “faiz dışı fazla kuralı”na özel bir önem atfedilmiştir.

Uluslar arası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by düzenlemeleri, ülkemizde mali kurallar adına verilebilecek en iyi uygulama örneğidir. Uygulama mekanizmasının etkinliği sağlam bir izleme- değerlendirme sistemiyle garanti altına alınmıştır. Bu bağlamda, program gözden geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi, hem talep edilen fonların kullanımı hem de ekonomi yönetiminin kredibilitesinin ölçülmesi açısından kritik öneme sahip olmuştur. Ayrıca, öngörülen mali kurallara uyum konusunda ekonomi yönetiminin performansı bu dönemde, kamuoyu tarafından yakından takip edilmiştir.

Türkiye’de borçların sınırlandırılması ve mali kural uygulaması ile ilgili en kapsamlı çalışmalar, 4749 sayılı yasa ile 5018 sayılı yasa ile yapılmıştır. Bu yasal düzenlemeyle devlet borçlarına sınırlar getirilmiştir. 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan borçlanmalar, bu kanun hükümleri çerçevesinde yapılmak durumundadır.

4749 sayılı yasa ile öncelikle borçlanma mevzuatının çatısı oluşturulmuştur. Yasanın kapsamı çok geniş tutulmuş, Türkiye Cumhuriyeti adına Hazine Müsteşarlığı’nın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü mali yükümlülük kapsama dahil edilmiş, hatta hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütleri dahi bu Yasa kapsamına alınmıştır. 4749 sayılı Yasa ve ona bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler bir yandan borçların sınırlandırılmasını hedeflerken diğer yandan da şeffaflık ve açıklığı da sağlamıştır. Yasayla gelen yenilik ve uygulamaları; Borçlanmada tek bir otoritenin oluşması ve mevzuatın tek bir çatı altında toplanması, borçlanma limiti, garanti limiti, ikraz limiti, Hazine garantili kredilere izin verilmesi, Hazine garantili olmayan kamu dış borçlarına izin verilmesi,

risk hesabının uygulamaya girmesi, dış proje kredileri, kısa vadeli borçlanma konusunda yapılan değişiklik, hibe alınması ve verilmesinde sadece Hazine'nin yetkili kılınması, üçer aylık dönemler halinde kamu borç yönetim raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'(TBMM)'ne gönderilmesi, TBMM'nin bilgilendirilmesi, şeffaflık ve mali disiplinin artırılması,“Nakit, Borç ve Risk Yönetimi” uygulamasında Hazine'nin tek yetkili kılınması, borç yönetiminin oluşturulması, şeklinde saymak mümkündür.

Türkiye’de mali kural uygulaması olarak kabul edilebilecek bir başka yasal düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5393 sayılı Kanunda belediyelere yönelik borç stoku, borçlanma ve toplam personel giderleri tavanları yer almaktadır. Fakat yine aynı kanunda büyük altyapı projeleri borçlanma sınırlarından muaf tutulmuştur.

Türkiye’nin orta vadeli bütçelemeye geçişini sağlamış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Orta Vadeli Program, bu programla uyumlu olmak üzere, Orta Vadeli Mali Plan kavramlarını getirmiştir.

5018 sayılı yasa da 4749 sayılı yasa gibi mali disiplini önceleyen bir yasa olarak çıkarılmıştır. Adı geçen yasa ile Merkezi yönetim bütçe kanunu yapılmıştır. 5018 sayılı yasa ile getirilen yenilikler; Malî saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme şeklindedir.

Tez çalışmasında, devlet dış borçlanması ortaya konmuştur. Çünkü bu konu, mali kural ve dış borçların sürdürülebilirliği sonuçları itibarıyla devletin bekasını etkileyecek bir husustur. Bu konunun ayrı ayrı ele alınması yapılan yanlışların ortaya konması devletler hukuku ve mali hukuk sistemi içinde ayrı bir konuma haizdir.

Tez çalışmasıyla konu incelenmiş ve geçmişte yapılan yanlışlar irdelenerek benzeri yanlış uygulamaların olmaması için tespit ve öneriler ortaya konulmuştur.

Tez çalışmasının önemi, devlet dış borçlanmasının önemine paraleldir.

1.4. Sınırlılıklar

Tez çalışmasında ağırlıklı olarak GOÜ ve Türkiye ele alınmıştır. Konunun genişliği ve büyüklüğü nedeniyle GOÜ’de de seçici davranılmıştır. Gelişmiş Ülkeler (GÜ) bu inceleme konusu dışında bırakılmıştır

Türkiye incelenirken, bir yandan tarihi perspektif ele alınmış diğer yandan da ağırlıklı olarak günümüz Türkiye ekonomisi üzerinde durulmuştur.

1.5. Tanımlar

Devlet Dış borçlanması sadece ulusal bir yapıyı içermez aynı zamanda uluslar arası bir yapıyı da içinde barındırır. Bu nedenle devlet dış borçlanması hem ulusal hem de uluslar arası kavram ve tanımlarla ele alınması gereken bir olgudur.

Tanımların içinde, devlet dış borçlanması, Mali Kural, borçların sürdürülebilirliği ve nedenleri ile borçlanma rasyoları ayrı bir öneme sahiptir. Bir başka önemli kavram ve tanım da dış borçlar konusunda yapılan uluslar arası çalışmalar içinde yer alır.

2. DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DEVLET DIŞ BORÇLARININ KONTROLÜNE AİT KAVRAM ve TANIMLAR

Devlet dış borçlanması, hem borçlanan ÷lke hem de borç veren ÷lke ya da kurum açısından tek taraflı bir ilişki içermez. Devlet dış borçlanmasının birden fazla tarafı ve birden fazla boyutu vardır.

Devlet dış borçlanmasının yapısal ve pozisyonel durumu nedeniyle, kullanılan kavram ve tanımlar, uluslar arası kavram ve tanımlamalardır. Devlet dış borçlanması ve sürdürülebilirliği uluslar arası toplumun en önemli meőgaleleri arasındadır.

2.1. Devlet Borçlanması ile İlgili Temel Kavramlar

Borçlanma ya da devlet borçlanması kamu maliyesi içinde son derece önemli bir yer tutar. Devlet borçlanması aynı zamanda kamu maliyesi içinde ayrı bir disiplin olarak yer alır. Devlet borçlanması merkezi hükümetin borçlarını kapsadığı gibi, yerel yönetimlerin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da borçlanmasını kapsar (Eker ve Meriç, 1999: 4).

Devlet borçlanmasının geçmiş ekonomiler ile günümüz ekonomilerinde gerekleri birbirinden farklıdır. Geçmiş ekonomilerde devlet borçlanması beklenmeyen kamu harcamalarının finansmanı gerekçesiyle yapılırken günümüz ekonomilerinde devlet borçlanması borçlanmanın ötesinde ekonomi politikalarının önemli bir argümanı olarak görev yapmaktadır (Erdem, 1996: 7). Bütün bu gerekçelerle birlikte devlet borçlanmasının temel nedeninin devletin gelirlerinin giderlerini karşılayamaması durumu olduğu ifade edilebilir.

Tarihsel süreç içinde devlet borçlanması ile ilgili olarak ortaya konan kavramları Şu başlık altında toplamak mümkündür: Borç, dış borç, iç borç, gayrisafi dış borç, dış finansman ve dış yardım.

2.1.1. Borç kavramı

Borç kavramında; bir borçlu ve bir alacaklıdan söz edilir. Bir de bu ikisi arasında var olan bir parasal değer söz konusudur. Çok farklı tanımları olmakla beraber, genel olarak borç kavramı; borçlunun alacaklısına -daha önce ondan almış olduğu - ve geri vermekle yükümlü olduğu para anlamında kullanılır. Borçlanma aynı zamanda bir ödeme yükümlülüğünü içerir. Bu tanımın basit borçlanmayı kapsadığı devlet borçlanmasının öz itibariyle böyle olmakla beraber farklı parametreleri olduğu izahtan varestedir.

Devlet borçlanmasında; kamu kredisi özelliği vardır. Devlet borçlanmasında borçlu taraf kamu adına devlettir. Dolayısıyla diğer borçlardan farkı borcun garantisinin devlet olmasıdır. Bu nedenle devlet borçlanması, devleti oluşturan kurum ve kuruluşların ulusal ya da uluslar arası düzeyde kişi, kurum ve kuruluşlardan borçlanılmasını ifade eder.

Daha genel olarak borcu ve borçlanmayı, fon ödünç alımı ya da krediyle mal ve hizmet satın alımı ve buna bağlı olarak meydana gelen bir yükümlülük olarak tanımlamak mümkündür (Parasız, 1999: 77).

2.1.2. Dış borç

Bir devletin ya da devlet kuruluşunun dış kaynaklardan mali ya da reel gelir sağlamasına dış borç denir. Dış borçlanma, ülke içindeki kişi ve kuruluşların, ülke dışındaki kişi ve kuruluşlardan kredi sağlaması olarak da tanımlanabilir (Evgin, 2000:1).

Yabancı para olarak alınan dış borçların vade sonunda anapara ve faiz ödemeleri de yine yabancı paralar ile gerçekleştirilir. Borç veren devlet borç olarak verdiği parayı kendi hazinesinden verebileceği gibi kendi ülkesinde bulunan özel sermaye çevrelerinden de temin ederek borç verebilir (Erginay, 2003:220).

Bir ülkenin kamusal ihtiyaçlarının kendi iç kaynaklarından karşılanması esastır. Ancak ülkelerin iç kaynaklarının kamusal ihtiyaçlarını karşılaması her zaman mümkün olmamaktadır. Bunun çeşitli sebepleri söz konusu olmakla birlikte, ülkelerin ekonomik kalkınmalarının birbirinden farklı olması temel neden olarak söylenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye, teknoloji ve nitelikli insan gücü yetersizlikleri, bu ülkeleri dış kaynak aramaya zorlamaktadır (Evgin, 2000:27).

Dış borç veya dış yardımların koşulları, krediyi alan ve krediyi veren ülke tarafından kararlaştırılır. Ancak borç veren ülke, nakit sıkıntısı çeken ülkeye göre borçların ve yardımların koşullarını belirlemede daha güçlü konumdadır. Dış borçlar veya dış yardımlar, bazen kredi veren ülkeye para ya da mal olarak borçlanma şeklinde olabileceği gibi bazen de teknik yardımlar şeklinde gerçekleştirilebilmektedir (Erginay, 2003:220).

GOÜ, önemli ölçüde yabancı kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Dış kaynak ihtiyaçlarının temel sebepleri; yurtiçi tasarruflarının yeterli düzeyde olmaması, döviz gelirlerinin yetersizliği ve ekonomik kalkınmalarını sürdürebilmeleri için gerekli yatırımların finansmanını sağlamak şeklinde sıralanabilir. Ancak dışarıdan içeriye bu kaynak transferinin karşılığında kaynağı elde eden ülkenin kaynağı veren ülkeye ödediği bir karşılık veya bir bedel vardır. Bu karşılık henüz transfer işlemi gerçekleşmeden taraflar arasında yapılacak ve alınacak olan kaynağa ödenecek olan faiz oranını, geri ödeme zamanını yani vadesini ve diğer koşullarını içeren bir anlaşma ile belirlenir.

Dış borç ya da yardım şeklinde sağlanan bu kaynakların ayrımında, çeşitli sorunlarla karşılaşmakta, çoğu kez borç olarak sağlanan fonlar yardım olarak tanımlanmaktadır. Kesin çizgilerle ayıramamasına rağmen bu iki kavram aynı anlama da gelmemektedir. Çünkü dış yardım kavramı dış borç kavramını da kapsayan daha geniş bir anlam ifade etmektedir.

Dış yardım, gelişmiş bir ülkenin ya da uluslar arası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere savunmalarını veya ekonomik ve sosyal kalkınmalarını desteklemek amacıyla sağladıkları başta her çeşit sermaye akımları olmak üzere tüm kolaylıklardır. Genel olarak dış yardım deyince geliştirmekte olan bir ülkeye verilen daha çok bağışlar ya da piyasa koşullarından daha uygun koşullarla sağlanan krediler anlaşılır.

GÜ tarafından geri kalmış ülkelere yapılan yardımların çok farklı şekillerde olabildiği, başlangıçta bağış olarak verilen yardımların son zamanlarda borç verme şekline dönüşmesi dış borç ve dış yardım kavramlarında yaşanan sorunların temel sebebi olarak söylenebilir.

Dış borçlanma genel olarak GOÜ ve bu ülkelerin kamu sektörlerini ilgilendiren bir yapıdır. GÜ sahip oldukları derin ve likit piyasalar sayesinde borç stokları fazla olmasına rağmen dış borçlanmaya gerek duymazlar. Bu ülkeler için borç stokları dendiğinde kastedilen, iç borçlardır. Bunların yönetimi, çoğu kez, refinance edilmek ve yeni borçlanma süreçleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dış borçlanma ile devlet gerek tüketim harcamaları gerekse sermaye oluşumunda diğer kaynakların kullanımında herhangi bir azalma olmaksızın ilave kaynaklar elde etme imkânı sağlar.

Vergi toplama, para basma ve borç kullanma devletin harcamalarını ve yatırımlarını finanse edebilmek adına kullandığı kaynaklardır. Devletin para basma şeklinde kaynak sağlaması enflasyonun artmasına yönelik etki yaratacağı için borçlanma ve vergilendirme kaynakları daha çok tercih edilmektedir. Kamu harcamaları ve yatırımları süreklilik arz eder bu sebeple vergi gelirlerinin dönemsel olarak elde edilmesi harcama ve yatırımların borçlanarak finanse edilmesini gündeme getirir.

Dış ticaret ve tasarruf açıkları ülkeleri dış borç almaya yönelten sebeplerdendir. Tasarrufların yeterli olmadığı durumlarda ihracat gelirlerinin ekonomik dengeyi kuracağı düşünülür. İhracat gelirlerinin de yeterli olmadığı durumlarda dış borçlanma gündeme gelmektedir. Tasarruflarda bulunan açık, ülke içi yatırımlarda aksamalara neden olurken, bu aksaklıkların dış borçlanmaya giderek telafi edilmesi amaçlanır. Normal şartlarda ülke içinde yatırımlar, iç ve dış tasarrufların toplamına eşittir. Ülke içi tasarruflar yanı sıra dış tasarruflara da ulaşılması, yatırım fırsatlarının hayata geçirilmesine ve sermayenin fırsat maliyetinin daha düşük olmasına olanak tanımaktadır.

Kişi başına düşen sermaye miktarının az olması; tasarrufların istenilen düzeye çekilememesi ve sermayenin artış oranının yavaşlaması sonucunu doğurmaktadır. Milli gelirin sermaye birikimine ayrılan oranının büyüklüğü, büyümenin hızlanmasına etki ederken, sermaye birikimi, ekonomik büyümenin en önemli unsuru olarak dikkat çekmektedir. GOÜ'lerin yeterli tasarruflarının olmadığı göz önüne alındığında, dış finansmana başvurmaksızın büyümeyi sağlamanın oldukça zorlaştığı bir gerçektir. Dış finansman kaynaklarının kullanımı, büyümenin sağlanması için iç kaynakların da bu duruma olumlu katkı göstermesiyle gerçekleşmektedir. Dolayısıyla dış borçlar alındıkları amaçlara uygun olarak kullanılırlarsa, döviz getirisi sağlar ve ülkenin büyüme stratejisine uygun yatırımlarla, bu borçların kendi kendini finanse edebilmeleri gerçekleşebilir. Bu nedenle dış borçlanma, özellikle uzun dönemli ve ülkeye büyük faydalar sağlayacak yatırım projelerinin hayata geçirilmesinde büyük önem taşımaktadır. Fakat borçların ödeme zamanı geldiği halde ödenememesi durumunda, ülkenin politik riski artmakta ve bu durumda yüksek maliyetlerle yeni borçlar bulunarak, borçların ödemesi gerçekleştirilebilmektedir.

GOÜ için tavizler vererek borç bulmak hiç de güç değildir ve üstelik çok kolaydır. Ancak, tavizsiz dış borç bulmak ise hemen hemen olanaksızdır. Bu nedenle dış borçlar az gelişmiş ülkelerin dışa bağıllığını da kaçınılmaz yapabilmektedir. GOÜ'nün "pazarlık gücü" ya da başka deyişle bilinçlenmesi ölçüsünde bu bağıllık azaltılabilir.

GOÜ'yü dış borçlanmaya iten nedenleri:

- Yeterli sermaye birikimine sahip olunamaması ve iç tasarrufların yetersizliği,
- Sanayileşme ve kalkınma çabalarının büyük finansman gerektirmesi,
- Sanayi yapısının girdileri açısından dışa bağımlı kurulmaları,
- Dış ticaret ödemeler dengesi açıkları ve döviz girdilerinin yetersizliği,
- Askeri harcamaların büyük boyutlara varması,
- Yıldan yıla değişen ancak, süreklilik gösteren devlet bütçe açıkları,
- Yurtiçi finansman maliyetlerinin yurtdışı finansman maliyetlerine göre önemli oranlarda yüksek seyretmeleri,
- Ekonominin sıcak para hareketlerine açık bir yapı göstermesi,
- Dış borçların refinansmanı,
- Ülke ekonomisinde gelir ve harcamalardaki şiddetli dalgalanmaların istikrarlı hale dönüştürülmesi,
- Özellikle resmi kalkınma finansmanları olmak üzere bazı finansmanların negatif reel faiz şartlarında veya içeriğinde önemli sayılabilecek imtiyazlı değerler arz etmeleri,
- Uluslararası tahvil ihraçları için yatırımcı tabanını koruyabilmek ve genişletebilmek amaçlı borçlanma girişimleri,
- Ulusal paranın değerini koruma isteği -ki dışarıdan yabancı fon girdiğinde fon arzı artacak, döviz kurları ya eski düzeyini koruyacak ya da daha düşecektir-,
- Gelişmiş ve siyasal açıdan güçlü olan ülkelerin, azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri kendi çıkarları doğrultusunda borçlandırmaları, şeklinde özetlemek mümkündür.

Yukarıda sıralanan unsurlarda gösteriyor ki dış borçlanma GOÜ için ekonomik kalkınma sürecinde önemli etkiye sahiptir. Bu finansmanları sağlamak üzere gelişmiş ülkelerin bilinçli çabalar içinde oldukları görülmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri GOÜ'deki ekonomik büyümenin gelişmiş ülkelerin kendileri açısından da önemli yararlarına neden olabileceği düşüncesidir. Bu açıdan

bakıldığında, hem kısa hem de uzun vadede, GÜ'nün çeşitli açılardan sağlayabilecekleri yararlar;

-GOÜ'deki ticari liberizasyon ve dış ticaretteki artışlar doğrudan ve dolaylı olarak tasarrufları ve yatırımları arttırıcı etkileriyle gelişmiş ülkelerin de gelirlerini arttırıcıdır,

-Ekonomik büyüme sonrası artan rekabet, ekonomilerde daha çok yenilik yapılması yönünde teşvik edicidir,

-GOÜ'nün ekonomik büyümeleri ve gelişen sermaye piyasaları gelişmiş ülkelerdeki tasarruf sahiplerinin kârlı yatırım fırsatlarını arttırıcıdır,

-GÜ'deki tasarruf fazlalarına kârlı yatırım imkânları sağlayıcı ve riskleri azaltıcıdır,

-Geliri artan ülkelerde çevre kirlenmesi etkilerini azaltıcı, çevreyi koruyucu mal ve hizmetlere olan talebi arttırıcıdır,

-Ekonomik ve politik istikrarı arttırıcıdır,

-Başarılı ülkelerde göçmenlik olgusunu azaltıcı ve belki de gidilen yer haline gelerek tersine bir göç imkânını sağlayıcıdır, şeklinde sıralanabilir.

Dış borçlanmanın hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından büyük bir önemi vardır. Bir taraftan sosyal-ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi, diğer taraftan uluslar arası mali ve iktisadi ilişkilerde gelişme ve devletin fonksiyonlarındaki artma, borçlanmayı her zaman başvurulabilen bir yöntem kılmaktadır (Adıyaman, 2006:21-45).

2.1.3. Dış borç ve iç borç ayrımı

Kamu kesiminin finansman açığını oluşturan borçlanmalar iç borçlanma ve dış borçlanma olarak ikiye ayrılmaktadır. Borcun sağlandığı kaynağın milliyeti, alınış biçimi, ödeme koşulları, ekonomide meydana getirdiği farklı etkiler bu ayrımın temel sebeplerindedir.

Devletin siyasi sınırları içindeki kişi ve kurumlardan milli para cinsinden borçlanması iç borç olarak nitelendirilmektedir. Bir borcun iç borç olarak

değerlendirilebilmesi için, borcun temin edildiği yere ve milli sermayeden karşılanıp karşılanmadığına bakmak gerekmektedir. Ancak günümüzde uluslar arası sermaye hareketliliği nedeniyle borcun ifade edildiği para biriminden çok, borçlanılan ekonominin milliyeti iç borç ayırımında daha anlamlı kabul edilmektedir (Kalay, 2006: 35). Örneğin, Türkiye'nin dış ülke piyasasında satışa sunduğu senetler yabancı ülkede oturan bir Türk tarafından alınmış ise bu borç iç borçtur. İç borçlanma zora dayalı olabileceği gibi gönüllülük esasına göre de olabilir. İç borçlanmanın zorunlu olarak yapılması durumunda, vergiye benzemesi söz konusu olmaktadır. İç borçlanma, zorunlu olarak ancak olağanüstü durumlarda kullanılmaktadır.

Hazinenin uluslar arası kuruluşlardan ve dış piyasadan borçlanmasına dış borçlanma denir. Dış borç, kendi vatandaşlarından olmayan ve ülke dışındaki piyasalardan sağlanan borçlardır. Örneğin, Türkiye'nin satışa çıkardığı borçlanma senetleri, Türkiye'de oturan yabancı uyruklu kişiler tarafından satın alınmış ise bu borç dış borçtur. Burada zorunlu borçlanma söz konusu değildir. Borçlanmanın ana göstergesi ülkelerin kredi değerliği yani dış piyasalardaki itibarıdır. Bir ülkenin dış piyasadaki itibarı, hem borç veren taraf hem de profesyonel değerlendirme kuruluşları tarafından ölçülebilir.

Ekonomide yaptığı etkiler açısından düşünüldüğünde iç borç ve dış borç arasındaki temel farklılık ortaya çıkmaktadır. İç borçlar milli gelirin miktarı yönünden bir değişmeye neden olmaz, milli gelirin bünyesi içinde bir el değiştirme niteliği gösterir. Çünkü iç borçlar, kullanılmayan fonların üretime katılmasını sağlamak yoluyla kalkınmayı hızlandırıcı ve ekonomik dengeyi koruyucu etkiler yaratabilmektedir. Dış borçlar ise alındığı sırada milli geliri artırırken, ödenmesi sırasında milli geliri azaltır. Çünkü alınan dış borçların ödenmesi aşamasında, anapara artı faiz ödemesi kadar yurtiçi kaynak karşılıksız olarak yurtdışına transfer edileceğinden, milli gelir, ödemenin büyüklüğü ölçüsünde azalacaktır (Keskin, Şen ve Sağbaşı, 2007: 99).

Ülkeler yurtiçi kaynaklarının yetersiz olması durumunda dışarıdan kaynak sağlayarak istediği büyüme düzeyine ulaşabilmek için dış borçlanmayı tercih eder. Genel olarak dış borçlar program ve proje finansmanı amacıyla kullanılır.

İç borçlar milli para, dış borçlar ise genellikle yabancı para cinsinden ödenir. Bu durum iç borç ve dış borç arasındaki önemli farklılıklardan bir tanesidir. Bu sebeple dış borçlar milli ekonominin dış ödeme gücünü ve dış ödeme dengesindeki ilişkilerini etkilemekte, iç borçlar için ise böyle bir etki ya az ya da hiç olmamaktadır (İnce, 2001: 75).

Dış borçlanmada faiz dışında komisyon, taahhüt komisyonu, tanıtım giderleri ve diğer benzeri giderler sonucu ortaya çıkan maliyet iç borçlanma ile arasındaki diğer bir farklılığı ortaya koymaktadır. Ancak faiz dışındaki bu giderleri toplu olarak bulmak ve değerlendirmek oldukça güçtür.

Dış borçlarda ülke adına verilen taahhütler, ülkelerin geleceğini doğrudan etkilemektedir. Kredi riski dış borçlarda önemli bir faktördür. Alınan dış borcun ödenmemesi durumunda söz konusu ülke piyasada güven kaybedecek ve belki de tekrar dış piyasadaki borçlanma imkânı bulamayacaktır. Bunun yanında, borçların vadesinde ödenmemesi ülkenin dış borç stokunu arttıran bir unsurdur. Bu durum söz konusu ülkede yatırımcıların yeni yatırım yapabilmesine ya da yatırımlarına devam edebilmesine engel teşkil eder. Bunun sebebi alınan borçların daha sonraki dönemlerde ekonomiye getirdikleri mali yüklerdir.

Bir ülkenin bütçe açıklarının kapatılmasında hangi finansman kaynağının ne ölçüde tercih edileceği ülkenin piyasa koşullarına, ülkedeki kurumsal ve yasal düzenlemelere bağlı olarak değişir. Sürekli iç borçlanmanın tercih edilmesi hem ekonominin büyüme performansını düşürür hem de gelir dağılımını bozar bunun yanında dış borçlanma döviz krizini gündeme getirir (Keskin vd. 2007: 2).

2.1.4. Gayri safi dış borç

Ülkelerin dönemler itibariyle stok borçlarından dış alacaklarının mahsup edilmeden kayıtlara alınmasına gayri safi dış borç denir. Yerdeş (2000: 5)'e göre gayri safi dış borçlar, bir ülkedeki yerleşiklerin, o ülkede yerleşik olmayanlara karşı herhangi bir zamanda ortaya çıkan ve o zamana kadar oluşan, faiz ödemesi olan veya olmayan anapara ödemesi veya anapara ödemesi olan veya olmayan faiz ödemesini içeren sözleşmeye bağlı yükümlülükleridir. Sözleşmeye dayanılarak yapılmış ve kreditorlerce taahhüt edilmiş olmasına rağmen, henüz kullanılmamış borçlar borçlu ülkenin dış borç stokuna dahil edilmez. Bunun nedeni, kreditorlerce ödenmeme riski ve gelecekte taahhüt edilen kredinin kullanılmama durumudur.

2.1.5. Dış finansman

Sanayileşmenin hızlanması ve mali piyasaların gelişmesi ile birlikte ülkeler açısından dış finansman ihtiyacı daha da önem kazanmıştır. Dış finansman, bir ülkenin cari işlemler dengesinin açık vermesinden dolayı yabancı sermaye yatırımlarına ve dış borçlanmaya başvurması olarak tanımlanabilir (Solomon, 1977: 481). Net dış finansman ihtiyacı gayri safi dış finansmandan yabancı sermaye ve özel transferlerin çıkarılması ile bulunmaktadır.

2.1.6. Dış yardım

Dış yardımı dar anlamda piyasadaki cari faiz hadlerinden düşük seviyede verilen krediler olarak tanımlamak mümkündür (Özal, 1985:355). Dış yardım geniş anlamda, hibe veya ödeme şartları çok uygun olan kredilerin yanı sıra özellikle GOÜ'lerin ekonomik kalkınmasının dış finansman ihtiyacını karşılamak üzere verilen değişik şart ve şekillerdeki kredilerin tümünü kapsamaktadır (Eker ve Meriç, 2000:90).

Ekonomik kalkınma amacı ile verilmesi bu kredilerin dış yardım olarak nitelendirilmesinin temel sebebidir. Diğer sebepler arasında kredinin koşullarının diğer ticari kredilere göre daha düşük faizli ve ödeme süresinin daha uzun olması

sayılabilir. Efe (2004: 2)'ye göre ticari kredilerin faizleri arz ve talebe göre belirlenirken, dış yardımlarda böyle bir durum söz konusu olmamaktadır. Dış yardım yerine dış borç kavramının kullanılmasının temel sebebi 1960 sonrası koşulların ağırlaşması ve yapılan yardımların ticari bir görünüm kazanmasından kaynaklanmaktadır.

Hibeler, dış yardımların bir başka türüdür. Hibelerin temel özellikleri bağış şeklinde olmaları ve geri ödeme yükümlülüklerinin bulunmamasıdır. Bu özellikleri hibeleri, kredi türündeki dış yardımlardan ayırır. GÜ'nün GOÜ'ye yapmış olduğu bağışlar daha çok mal şeklinde yapılan yardımlar olmaktadır.

Askeri, siyasal, teknik ve iktisadi amaçla gerçekleştirilen dış yardımlar kamu gelirleri arasında yer almaktadır. Özellikle teknik yardımlar GOÜ açısından büyük önem taşımaktadır. Miktarı ve şartları gizli tutulan askeri yardımlar 1970'lerden itibaren verilen askeri krediler önemli boyutlara ulaşmıştır (Açba,1995:6-21-23).

2.2. Devlet Dış Borçlarının Sınıflandırılması

Devlet borçlarının sınıflandırılması ile kastedilen, kamu borcunun çeşitli kıstaslara göre tasnif edilmesidir. Böyle bir tasnif yapmak, borç yönetimlerine kolaylıklar sağladığı gibi, bilimsel çalışmalar yapmak isteyenlere de yardımcı olmaktadır.

Bu bağlamda, devlet borçlarını, vadeleri itibariyle dış borçlar, klasik finansman türlerine göre dış borçlar, modern finansman yöntemlerine göre dış borçlar olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.2.1.Vadeleri itibariyle dış borçlar

Dış borçlar geri ödeme sürelerine göre kısa, orta ve uzun vadeli dış borçlar şeklinde sınıflandırılabilir. Ülkelerin ihtiyaç duydukları finansman ihtiyacının süresi

vadelerin belirlenmesi açısından temel kıstastır. Vadeleri itibariyle dış borç sınıflandırılması genel yöntem ise de başlangıçta kısa vadeli olarak alınan borç bir dönem sonra vadesi uzatılabilmekte, yine kısa vade uzun vade tanımları konusunda farklılıklar ortaya çıkabilmektedir (Uzunlar, 1994:57).

Vadeleri itibariyle dış borç sınıflandırılması şu şekilde yapılabilir:

a-) Kısa vadeli dış borçlar

1 yıla kadar vadeli olan borçlar kısa vadeli borçlar olarak nitelendirilir. Kısa vadeli borçlar genellikle ülkenin kısa vadede ihtiyaç duyduğu likidite ihtiyacını (sıcak para)karşılama için kullanılır. Bono vb. araçlar kısa vadeli dir.

b-) Orta vadeli dış borçlar

1-5 yıl arasında vadesi olan borçlar orta vadeli borç olarak nitelendirilir.

c-) Uzun vadeli dış borçlar

Vadesi 5 yıldan daha uzun süreli borçlar uzun vadeli borçlar olarak nitelendirilir. Banka kredileri, tahvil borçları, ipotekli borçlar, taksitli bağlanmış gümrük vergileri uzun vadeli borçlanma araçlarına örnek verilebilir (Uzunlar,1994:59,63).

2.2.2. Klasik finansman türlerine göre dış borçlar

Klasik finansman, projelerin, hükümet kredileri, çok taraflı finansman kuruluşlarından sağlanan krediler, ihracat kredileri ve ticari kredilerle finanse edildiği bir yöntemdir (DPT, 2001:79). Klasik finansman yönteminde proje finansmanı için sağlanan krediler direkt olarak Hazinesinin borcu olmakta veya diğer kamu kurumlarının borçlu oldukları durumlarda Hazine tarafından garanti edilmekte,

dolayısıyla devletin dış borcuna ilave olmakta ve dış borç stokunu olumsuz yönde etkilemektedir.

Klasik finansman türlerine göre dış borçlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

a-) Hükümet kredileri

Hükümet kredileri gelişmiş bir ülke hükümetinin gelişmekte olan ülke hükümetine vermiş olduğu kredilerdir. Bu kredi türünün diğer kredi türlerine göre önemli avantajları vardır.

Bu avantajlar:

- Piyasa faiz oranlarının altında ve sabit faizli olarak verilmiş olmaları,
- Uzun bir süre ödemesiz ve geri ödemesinin yine uzun vadeli olması,
- Ticari kredilerde rastlanan idari ücret, taahhüt ücreti, ajan ücreti ve ihracat kredilerinde bulunan sigorta primi gibi ek maliyetleri içermemesi, şeklinde sıralanabilir.

Hükümet kredilerinin en önemli dezavantajı ise, bağlı krediler olmasıdır. Yani, kamu kurumu tarafından açılan ihaleyi hükümet kredisi veren ülkeden bir firma kazanmazsa, o kredi kullanılamaz. Yine, ihaleyi kazanan firma tarafından getirilen fiyat teklifinin yüksek olması ve kredinin ucuzluğunun fiyatla dengelenmesi olasılığı da mevcuttur.

Hükümet kredilerinde krediyi veren ülke, ihracatını arttırmak amacıyla kredi verdiği için, bu durumun kredi alan ülkenin ithalatını artırarak ödemeler dengesini olumsuz yönde etkilemesi de başka bir dezavantaj olarak sıralanabilir.

b-) Uluslar arası kuruluşların kredileri

Çeşitli uluslar arası ekonomik ve mali kuruluşlar ve bölgesel kalkınma bankalarının, iktisadi kalkınma amacıyla vermiş oldukları uygun koşullarda sağlanan kredilerdir. Uluslar arası kaynak sağlayan bu kuruluşlar: Dünya Bankası (DB), Uluslar arası Para Fonu (IMF), Avrupa Yatırım Bankası (EIB), Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu (CEDSF), İslam Kalkınma Bankası (IDB) ve çeşitli bölgesel kalkınma bankalarıdır. Bu kredilerin temel özellikleri hükümet kredilerine göre maliyetlerinin yüksek olması ve bağlı krediler olmalarıdır.

Bu krediler de finansman öncesi proje değerlendirmesinin çok uzun süre alması ve kredi verildikten sonra da kreditorlerin borçlu ülkeye ve projeye çok sık müdahale etmesi yaşanan önemli sorunlardandır. Bu sorunlar sebebiyle ortaya çıkan zaman maliyeti bazen bu kredilerin avantajlarını ortadan kaldıracak kadar yüksek olmaktadır.

c-) İhracat kredileri

GÜ'den mal ve hizmet satın alma durumunda olan ülkelere firmalarca veya bu amaçla kurulmuş bulunan kurumlarca sağlanan kredilere ihracat kredileri(satıcı kredileri) denir. Krediyi veren satıcı firmalar krediyi kendilerine teminat veren bazı özel ya da yarı kamu kuruluşu niteliğinde büyük mali kuruluşların denetiminde vermektedir. Bu mali kuruluşlar riskin büyük bir kısmını üstlenmekte, küçük bir kısmı ise satıcı firma üzerinde kalmaktadır.

İhracat kredileri pahalı bir kredi çeşididir. Bunun sebebi ticari amaçlı olan ancak bazı sanayi yatırımlarının finansmanında kullanılabilen bu kredilerin vadelerinin kısa olması ve faiz oranlarının da nispeten yüksek olmasından kaynaklanır. Ayrıca maliyete ek olarak sigorta masrafları da fiyata yansımaktadır. Bu krediler verimli yatırımların gerçekleştirilmesinde kullanılır, kaynak israfından kaçınılır ve iki taraf arasında koşullar dengeli saptanırsa çok yararlı olabilir.

İhracat kredileri, krediyi veren ülkede faaliyet gösteren bir ticari bankadan da sağlanabilir. Kredi, ülkenin ihracat sigorta kuruluşu tarafından sigorta edilmektedir. Borçlunun krediyi geri ödeyememesi durumunda, söz konusu sigorta kurumu devreye girip kreditorlere ve dolayısıyla yüklenici firmaya gerekli ödemeyi yapmaktadır.

İhracat kredilerinin hemen hepsinde aynı zamanda bir devlet garantisi de bulunmaktadır. Sigorta kurumları yaptıkları ödemeyi ilgili devletten talep edebilmektedir. Devlet ise daha sonra borcu, borçludan talep edebilir.

d-) Ticari krediler

Ticari krediler, uluslar arası para piyasalarında faaliyet gösteren ticari bankalar tarafından sağlanan kısa vadeli, yüksek faizli, bağlı olmayan ve proje finansmanında kullanılan kredilerdir. Bu tür krediler ticari koşullarda sağlanan kredilerdir (Seyidoğlu,1998:683). Bu kredilerin genelde tek bir banka tarafından sağlanması uygulamada rastlanılan bir durum değildir. Bunun sebebi bankanın riski tek başına yüklenmek istememesinden kaynaklanır.

Ticari krediler şu şekilde uygulanır: Belirli bir finansman kaynağına ihtiyaç duyan borçlu, belirli koşullarda bir krediyi piyasadan toplayabilmesi için bir bankayı ajan olarak seçer ve ona yetki belgesini verir (Gürlesel ve Gökçe, 1996:1369). Bu banka tek başına bu riski yüklenmemek için diğer bankalarla iletişime geçerek, onların finansman paketine katılmalarını sağlar. Böylece ajan banka ve katkıda bulunan diğer bankalar sendikasyon oluşturmuş olurlar. Sendikasyona katılan bankaların adları ve katkı payları borçluya bildirilir ve kredi anlaşmasında da yer alır. Bu şekilde oluşturulan krediye sendikasyon kredisi adı verilir.

Ticari krediler yoluyla borçlanma en pahalı borçlanma şeklidir. Bunun sebebi, bu kredinin maliyeti bankaların birbirlerine uygulamış oldukları faiz oranları ve buna eklenen kar marjları ile taahhüt ücreti, kredi tutarı üzerinden defaten ödenen idari

ücret ve sendikasyona katılan bankalar için alınan ve kredinin kullanıldığı her yıl için banka başına ödenen sabit bir tutar olan ajan ücretinden oluşmaktadır. Kredinin maliyetine eklenen kar marjları ise, ülkenin kredi değerliliğine göre değişmekte, kredi değerliliği ne kadar yüksek ise kar marjı o kadar düşük olmaktadır.

2.2.3. Modern finansman yöntemlerine göre dış borçlar

Yukarıda sıralanan klasik finansman yöntemlerinin, yapılmak istenen projelerin maliyetlerini ve hayata geçirilme aşamalarını uzatması sonucu yeni finansman yöntemleri arayışları hız kazanmıştır bu bağlamda ortaya çıkan modern finansman yöntemlerine göre dış borçlar, yap-işlet-devret, yap-işlet ve sermaye piyasalarından borçlanma şeklinde sıralanabilir.

Modern finansman yöntemlerine göre dış borçlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

a-) Yap-İşlet-Devret ya da Yap-İşlet yöntemine göre dış borçlanma

Bu yöntemler 1980'li yılların başlarında özel sektörün altyapı projelerinin finansmanına katılmalarının sağlanması amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. Başlangıçta sadece enerji projeleri için öngörülen Yap-İşlet –Devret (YİD) yönteminin kapsamı, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanun ile genişletilmiştir. Bu kanun çerçevesinde köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, limanlar ve benzeri yatırımlar bu yöntemin kapsamı içerisine alınmıştır (DPT, 2001: 83).

Bu yöntemleri kullanan şirket, toplam yatırım tutarının öz sermayesi dışında kalan kısmı için uluslar arası banka ya da finans kuruluşlarından borçlanır, Hazine ise alınan bu borçlara kefil olur.

YİD yönteminde şirket sahip olduğu tesisi belli bir süre işlettikten sonra devlete devretmekte, Yap-İşlet (Yİ) yönteminde ise, şirket sahip olduğu tesisi devlete devretmemekte, bu tesisin sahibi olarak onu daimi surette işletmektedir. Aralarındaki temel fark bu şekilde özetlenebilir. Böylelikle, yap-işlet metodunda, devlet, faydalı ama ömrünü doldurmuş bir tesisi devralmak sorumluluğundan kurtulmaktadır.

b-) Sermaye piyasalarından borçlanma

GOÜ'nün dış finansmana olan ihtiyaçları ve banka kredilerindeki maliyet artışları bu ülkeleri alternatif kaynak arayışına yöneltmiştir. Bu alternatiflerden birisi de tahvil ihracıdır. Bu yöntem ile amaçlanan klasik finansman yöntemlerinin sakıncalarını gidermek ve özellikle de borçlanma sırasında araya giren aracılara kaldırarak maliyet artışlarını engellemektir.

Tahvil ihracının en önemli özelliği ve üstünlüğü, borçlu ile nihai yatırımcı arasında aracı görevini üstlenen bankaları ortadan kaldırması ve borçlu ile yatırımcı arasında doğrudan bir ilişki yaratmasıdır (DPT.2001: 86).Tahvil ihracında yatırımcı borçlunun kağıdını satın alarak doğrudan yatırım yapma imkanına kavuşmaktadır.

2.3. Borçlanmanın Kamu Gelirleri İçindeki Yeri

Vergiler, borçlanma, özelleştirme, gelirler, harçlar, resimler, şerefîyeler, fonlar, vergi cezaları, para basmaktan doğan gelirler, bağışlar, ganimetler, mülk ve teşebbüs gelirleri en temel kamu finansman araçları içerisinde yer alır. Bu kamu gelirlerinin hepsinin toplanma amacı, etkileri ve miktarı ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Klasik maliyecilere göre kamu finansman araçları vergi ve benzeri gelirlerdir. Klasik maliyecilere göre borçlanma olağan bir gelir türü değildir. Borçlanma devletin normal gelirleri olan vergilerin öne alınmış, iskonto ettirilmiş şeklidir. Çünkü borcu

ödeyebilmek için başvurulması gereken kaynak yine vergilerdir demektedirler (Türk,1999:23).

Kamu gelirleri arasında yer alan vergi ve borçlanma arasındaki temel farklılık, borcun anapara ve faiziyle birlikte ödeme yükümlülüğünün olması ve vergi gelirleri gibi sürekliliğinin olmamasıdır. Bu durum günümüzde borçlanmanın, kamu gelirleri arasında vergiden sonra ikinci sırayı almasının temel sebebidir. Diğer gelir kaynakları vergi ve borçlanma yanında önemsiz kalmaktadır (Uluatam,1995:309).

Devletler tarafından genel kabul görmüş asli gelir kaynağı vergilerdir ama borçlanmaya başvurmak gereği duyarlar. Devletlerin borçlanmaya başvurmak gereklerini şekilde şu sıralamak mümkündür:

-Kamu gelirleri arasında cebri niteliği olmayan tek gelir kaynağı borçlanmadır. Vergi karşılıksız ve kesin bir gelir kaynağı iken borçlanma yukarıdaki tanımlarda da belirttiğimiz gibi anapara artı faiz ödemeleri şeklinde geri ödemesi olan bir gelir kaynağıdır. Kural olarak borçlanmaya başvurulurken bu paranın nereye harcanacağı bellidir, bu bir proje veya bir borç ödemesi olabilir. Ama vergi gelirlerinin nerelerde harcanacağını saptamak çok zordur.

-Vergiler kanunla konulurlar, elbette kanunu yapmak ve uygulamak(vatandaşın vergiyi toplamak) zaman alacaktır. Bu anlamda borçlanma çok daha kısa sürede tamamlanabilir.

-Vergi adı altında toplanan paralar büyük oranda o ülkenin kendi ulusal parasıdır. Devlet ve özel sektör; ithalatını ve ihracatını yabancı para cinsinden yapmaktadır. İhracatın ithalatı aştığı noktada döviz sıkıntısı başlamaktadır. Döviz sıkıntısını gidermek amacıyla borçlanma gerçekleştirilebilir.

-Borçlanma ile ekonomide vergi gelirlerinden farklı etkiler yaratılabilir.

-Hangi gelir türünün seçileceğinden, demokrasi ile işleyen devletlerde politikacılar sorumludurlar. Politikacılar oy kaygısıyla hareket ettiklerinden, mümkün olduğunca vergi toplamadan kaçınırlar bunun yerine borçlanmaya gitmeyi tercih ederler.

Böylece halka karşı daha sempatik 'iyi politikacı' olurlar. Fakat kolay paranın kolay harcanma olasılığı daha baskın olduğundan, politikacıların israf eğilimi artacaktır.

-Vergi gelirleri bugünkü kuşaklar üzerinde gelirlerinin azalması ve bunun sonucunda daha az tüketim-daha az fayda elde etmelerine neden olduğundan, borçlanma ile gelecek kuşaklar üzerinden faydalanılmakta ve gelecek kuşağın tasarrufları şimdiden tüketilmektedir (Uluatam,1995: 309).

2.4. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği

Kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin farklı ve benzer tanımları olmasının yanında, genel olarak; kamu borç stokunun ödenebilme durumunun aksamaması ve daha sonraki dönemlerde kamu borçlanmasının devam edebilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür.

IMF ve DB (2002:12)'na göre kamu borçlarının sürdürülebilirliği, kamu borçluluğu düzeyinin ve kamu borçluluğu artış hızının zaman içinde "sürdürülebilir" olması olarak kabul edilmektedir. Bu tanım aynı kurumlar tarafından, borç maliyeti ve borçluluk riskleri ile ilgili hedefleri gerçekleştirmesi ve değişik koşullarda borçlanılabilirliği gibi unsurlarla da desteklenmektedir.

Kamu borçlarının sürdürülebilirliği genel olarak mali sürdürülebilirlik ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ile karıştırılmaktadır. Bu üç sürdürülebilirliği bir bütün olarak ele almak gerekirse, mali sürdürülebilirliğin aynı zamanda, bütçe açıklarının ve borçların sürdürülebilirliği olarak kabul etmek gerekir. Bu kabulde bütçe fazlasının sürdürülebilirliğinin muhtemel olması etkindir. Bütçe açıklarının sürdürülebilirliği de aynı zamanda kamu borçlarının sürdürülebilirliğini kapsamaktadır. Şen ve Sağbaş (2004:92)'e göre, sırasıyla mali sürdürülebilirlik, aynı zamanda bütçe açıklarının sürdürülebilirliği, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği de kamu borçlarının sürdürülebilirliğidir.

Bu noktada önemli olan husus, kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin bütçe açıklarının sürdürülebilirliği için gerekli koşul olmasının yanında, bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin de mali sürdürülebilirlik için gerekli koşul olmasıdır.

GOÜ'nün borçların sürdürülebilirliğinde başarısız olduğu noktaları:

- Dış şoklar,
- Zayıf mali yapı,
- Dış ülkelerle kendi parası cinsinden borçlanamamak, sadece Amerikan Doları (USD) üzerinden borçlanmak,
- Yabancı sermaye girişlerinde ani duruş ve azalması,
- Borçlanmanın daha riskli olması,
- Yenilenemeyen kaynakların kullanılması,
- Farklı ve ayrıcalıklı borçlanmalar (Izquierdo ve Panizza, 2003:7-13), şeklinde ortaya koymak mümkündür.

2.5. Devlet Dış Borçlarının Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri

Ödenemez hale gelen borç anapara ve faiz ödemeleri ve bunların ülke ekonomilerine verdikleri büyük tahribatlar, yaklaşık 50 yıl önce başlayan borçlanma politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Hem borç veren hem borç alan ülkelerin en önemli sorunu uygulanan borçlanma politikaları sonucunda dış borç miktarlarının sürekli artmasıdır.

Aşağıda borçların etkilerini genel olarak ekonomik, sosyal ve siyasi olmak üzere üç başlık altında incelenmeye çalışılmıştır.

2.5.1.Dış borçların ekonomik etkileri

Dış borçların ekonomi üzerindeki etkileri, ekonominin içinde bulunduğu şartlara ve dış borçların hangi şartlar altında alındığına göre değişim göstermektedir.

Yıllardan beri sürekli artmakta olan dış borçlarımız ekonomimiz üzerinde dolaylı ve dolaysız pek çok etkide bulunmaktadır. Bu bölümde sadece önemli gördüğümüz birkaç tanesinden bahsedilecektir.

Bir ülkenin aldığı dış borçlar, o ülkenin üretim ve tüketim düzeyi üzerinde çeşitli etkiler yaratır. Dış borçlanmanın ekonomide tüketim eğilimini arttırıcı etkisi bulunur. Bu etki, devletin vergi yerine borçlanmaya gitmesi sebebiyle bireylerin harcama olanaklarının arttırılmış olmasından kaynaklanır. Eğer devlet borçlanmaya gitmeyip ihtiyaç duyduğu finansmanı vergi yoluyla sağlasaydı, bireylerin servetleri ve gelirleri daha alt düzeyde kalacak, bu da tüketimi kısıtlayacaktı. Ancak burada önemli olan nokta alınan borcun verimli yatırımlarda kullanılmasıdır. Aksi takdirde borcun daha sonra ödenmesi aşamasında ya tekrar borç alınarak eski borç ödenecek veyahut da bu borç yükü vergiler yoluyla bireylere yüklenecektir ki bu da yine tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı bir etkide bulunarak, bireylerin tüketim düzeylerini azaltacaktır.

Dış borçlanmanın bir diğer etkisi fiyatlar üzerinde söz konusu olmaktadır. Dış borçlanma yukarıda belirttiğimiz gibi verginin alternatifidir ve tüketim üzerinde arttırıcı etki yaratır. Bu da fiyatların yükselmesine neden olmaktadır. Bu durum borçlanmanın ekonomide enflasyonist etki yaratmasına sebep olur. Bunun yanında borçların yıllarca birikmesi ve borç yükünün artması ve dış ticaret açığı özellikle ihracat üzerinde baskı yaratmaktadır. Bunun sonucunda borçlu ülkeler dış ticaret açığını kapatmak için ihracatı arttırmaya yönelmektedir. Üretim kapasitelerinin düşük olması sebebiyle ihraç edilen mal ve hizmet miktarının artması pazara mal ve hizmet sunumunu azaltacaktır. Bu da fiyatlar genel düzeyinin artmasına neden olacaktır.

GOÜ’de kişi başına düşen gelir seviyesinin düşük olması sebebiyle iç tasarruflar hedeflenen kalkınmayı finanse edecek düzeyde değildir. Düşük tasarruf oranı sonucunda yatırımlar arttırılamamakta ve milli gelir yine düşük düzeyde kalmaktadır. Bu durumun önüne geçebilmenin bir yolu dış borçlanmadır. Ekonomik

kalkınma açısından dış borcun önemi çok büyüktür. Ancak bu önem, borçlanmadan sağlanan finansmanın verimli yatırımlara dönüştürülebilmesiyle değer kazanır. Aksi takdirde dış borç ya da tasarruf kullanımı, gelecek dönemlerin iç tasarruflarının şimdiden kullanımı anlamına geleceğinden, gelecek nesillerin borç yükünü bugünden ağırlaştıracaktır.

Ekonomik büyümelerini gerçekleştirebilmek için gelişmekte olan ülkeler dış ekonomilerden borçlanmak zorundadır. Bu ülkeler bilgi ve teknoloji yetersizliği, yurtiçi tasarruflarının az olması, ihracatın ithalata oranla az olarak gerçekleşmesi gibi engeller sebebiyle sağlıklı bir büyüme gerçekleştirmekte sıkıntı yaşamaktadır.

Tasarruf açığı ve dış ticaret açığı az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyüme çabasına giriştikleri zaman karşılaştıkları en önemli problemlerdendir. Tasarruf açığı denildiğinde, iç tasarruflarla iç yatırımlar arasındaki fark, dış ticaret açığı deyiminden ise ithalât ile ihracat arasındaki fark anlatılmak istenmektedir.

Dış borç alan bir ülkenin istediği ekonomik büyümeyi sağlayabilmesi dış kaynakları verimli yatırımlarda ve gerekli ekonomik alanlarda kullanabilmesine bağlıdır. Ancak bu durumda hem kalkınmış hem de ekonomik büyümeyi gerçekleştirmiş olur. Bir ülkenin dış kaynaklara başvurması ülkenin borç stokunu arttırır. Ancak ülkenin büyüme hızı borç stokunun artış hızından daha fazla artıyorsa bu durum, o ülkenin borç yükünü azaltacağından, tehlikeli değildir.

Devlete gelir sağlamak ve dış ticaret açığını kapatmak bir ülkenin dış borca başvurmasındaki iki temel amaçtır. Dış borç alındığı zaman Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) üzerinde artış yapar; anapara ve faiz veya belirli bir süre için sadece faiz ödemelerinde ise, ülkeden dışarıya bir kaynak aktarımı olduğu için GSMH'da azalış meydana getirir. Başka bir ifadeyle, dış borç alındığında dış kaynaklar karşılıksız olarak ekonomiye aktarılır; faiz ve anapara ödemesi yapıldığında ise iç kaynaklar karşılıksız olarak dış ülkelere aktarılır.

Dış borçlar dış ticaret açığının kapatılmasına, ödemeler dengesinin iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. Yine dış borçlar yatırım projelerinin gerektirdiği dış finansmanı sağlar, dış ödemelerde kolaylıklar sağlar, bütün bu yatırım ve projeler sonrası istihdam artar. Alınan dış borçlar ekonomik istikrarı sağlamada bütün bu sebeplerden dolayı olumlu etki yapar.

Devletlerin uzun vadeli olarak yapmış oldukları borçlanmalar, nesiller itibariyle geliri yeniden dağıtıcı etki yaratabilmektedir. Bunun nedeni ise borçlanma sonucu elde edilen gelirler ile yapılan hizmetlerden daha çok o dönemki nesil faydalanmakta, borç anapara geri ödeme ve faiz ödemelerine ise daha sonraki nesil katlanmak zorunda kalmaktadır.

2.5.2. Dış borçların sosyal etkileri

Devlet borçlarının en önemli etkilerinden bir tanesi gelir dağılımı üzerinde meydana gelir. Borçların gelir dağılımı üzerindeki etkisi daha çok faiz ödemelerinde ve anapara geri ödemeleri sırasında ortaya çıkar. İç borç anapara ve faiz ödemeleri ülke vatandaşları arasındaki gelir dağılımını bozarken, dış borç anapara ve faiz ödemeleri ülkeler arası gelir dağılımını bozmaktadır. Borç faizleri ve anapara ödemeleri vergi gelirleri ile karşılanmaktadır. Vergiyi ödeyenler ile devlete borç verenlerin aynı kişi veya kurum olması durumunda herhangi bir gelir dağılımı adaletsizliğinden söz edilemez. Ancak tersi durumda gelir dağılımı sorunu ortaya çıkar.

Toplumun yüksek bir eğitim seviyesine ulaşması ülkedeki ekonomik faktörlerin verimliliğini artırır. Eğer alınan dış borçlar toplum üzerinde böyle bir etki meydana getiriyorsa daha çok gelir sağlanır ve böylece ülkenin refah seviyesinde artış meydana gelir.

2.5.3. Dış borçların siyasi etkileri

Özellikle sanayileşmiş ülkeler, zor durumda olan ülkeleri kendilerine bağımlı hale getirebilmek için birtakım şartların gerçekleştirilmesi halinde bu ülkelere kaynak sağlamaktadır. Dolayısıyla dış borçların bu amaçla kullanılması borç alan ve borç veren ülkeler arasında bir baskı ve sömürü aracı olarak kullanılmasına sebep olmaktadır (Güçlü ve Işık, 1994:780).

3. DEVLET DIŞ BORÇLARININ KONTROL ARACI OLARAK MALİ KURALIN TANIMI, TASNİFİ, SÜRECİ ve UYGULAMASI

Günümüz ekonomilerinde, mali kurala dayalı politikalar, maliye politikalarının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Mali kurala dayalı maliye politikalarının varlık sebebine ilişkin tartışmalar temel olarak politik iktisat literatürüne dayanmaktadır. Politik iktisat literatüründe, demokratik rejimlerde mali sürdürülebilirliği tehlikeye sokan popülist politikaların, seçmenler tarafından fırsat maliyetleriyle birlikte sağlıklı bir şekilde değerlendirilmemesine yönelik çeşitli açıklamalar getirilmiştir. Mali kural, bu anlamda en önemli kontrol mekanizmalarından biridir.

Devletin ekonomik işleyişe müdahalesinin gerekliliği, müdahalenin hangi araçlarla gerçekleştirileceği ve ekonomik işleyiş içerisinde kamu kesiminin ağırlığı maliye literatürünün de ötesinde iktisat teorisinin temel tartışma alanlarından birisi olmuştur. Günümüz ekonomilerinin mali kurallarla ilgili temel sorunu, uygulanacak olan düzenlemeyle ilgili noktadadır. Bunun nedeni, kuralların, GÜ'yü artan harcamalarının getirdiği açık baskısından, GOÜ'yü de borçlanmanın getirdiği ağır yükten kurtarma gücüne sahip olmasıdır. GOÜ için en büyük sorun güvendir. Mali kurallar bu yönüyle, bu ekonomilerin güven sorununu aşmalarını sağlama gücüne sahiptir. Güven sağlamış ekonomiler, aynı zamanda, geleceğe yönelik olarak diğer ülkeler için bir teminat oluştururlar.

Günümüz ekonomilerinde artan kamu harcamalarının sınırlandırılması, politik çıkarların geri plana itilmesiyle birlikte mali kuralların uygulanması nerdeyse zorunlu hale gelmiştir. Bu zorunlulukta BİT'lerin gelişmesinin de etkisi vardır. Mali kuralların bu gücünün ortaya çıkması, kuralların tanımının açık ve net olarak yapılması, kuralların yasal veya anayasal bir temele dayandırılması, kuralların uygulanmasında kararlılığın olması, ekonomik şoklara karşı yeterince esnek olması, koyulacak kuralların ekonomik dalgalanmalar açısından belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi,

kuralın herkesin anlayıp takip edebileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması, kuralın getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım gücünün uygulanmasına bağlıdır.

3.1. Mali Kuralların Tanımı

Mali kuralların farklı bakış açılarından farklı tanımları yapılmaktadır. Bu tanımların özünü, maliye politikası araçlarında çeşitli sınırlamalar yapılması oluşturmaktadır. Çünkü mali kural, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye özel bir limit koyan maliye politikası üzerindeki yasal veya anayasal sınırlama olarak tanımlanır.

Bu tanımların bütününe kapsayan tanım; mali kuralın, maliye politikası araçları üzerinde yasal bir temele dayandırılmış sınırlamalar olduğudur.

Genel bakış açısı içinde, mali kuralların kamu bütçe açığı, borçlanma, borç veya temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsadığı çok açıktır. Mali kural tanımı içinde, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesi ve mali performansın somut bir göstergesi olması gerçeği vardır.

Mali kuralın tanımlaması içinde en ayırıcı özellik; belirsizliğin hiçbir şekilde olmamasıdır.

3.2. Mali Kuralların Tarihi ve Bölgesel Süreci

Kamu maliyesinde esas olan mesele, kamunun gelir ve gider dengesinin sağlanmasıdır. Bunun esas mesele olmasının sebebi de sürdürülebilirliktir. Kamu maliyesi, varlığını sürdürülebilirliğe, sürdürülebilirlikte varlığını gelir ve gider dengesine borçludur. Bu noktada, adı geçen unsurlar arasında kopmaz bir ilişki söz

konusudur. Aslında bu ilişki, antik çağlardan bu yana bir şekilde var olan ve devam eden bir ilişkidir. Bunu; Çicero'nun M.Ö 63 yılında gerçekleştirdiği bir konuşmasında görmek mümkündür. Çicero: o söyleminde: “Bütçenin denk olması, hazinenin yeniden dolması ve kamu borcunun azaltılması” gerektiğini ifade etmiştir (Kopits, 2001: 3). Kısacası her ne kadar son 150 yıl içinde daha fazla önemsenen mali kuralların, aslında oldukça eskiye dayanan bir geçmişi olduğu unutulmamalıdır.

Bununla beraber yakın yüzyılda, mali kuralların, üç büyük organizasyon şeklinde ortaya çıktığını ve uygulandığını söylemek mümkündür. Bu organizasyonların birincisi altın kural uygulamasıdır. Bu birinci organizasyonda; bazı federal devletlerdeki alt yönetimler, bağımsız olarak altın kuralı kabul etmişlerdir. Burada, altın kuralın, hükümetin sadece yatırımları finanse etmek için borçlanmasına izin vermesi, denk bütçe kuralının daha derin bir uygulaması olduğunu da ifade etmek gerekir.

Aslında denklik kuralından daha esnek olan altın kuralın arkasında yatan düşünce, kamu yatırımlarının uzun bir süreç içinde bazı getiriler oluşturması ve yıllık gelir akımı tarafından sınırlandırılmaması düşüncesidir. Gözden kaçırılmaması gereken bir diğer husus, bir altın kural anlayışının, yapısı gereği, sadece nakit bütçeye uygulanabilirliğidir. Bir başka açıdan söylemek gerekirse altın kural, fiilen ve tahakkuken denk bütçe kuralıdır (Ljungman, 2008).

Mali kural içinde önemli yer tutan altın kural; bu kural, kamu sektörünün sadece sermaye yatırımı için ihtiyaç duyduğu kadar borçlanmasını ve geriye kalan cari harcamasını vergi ve diğer gelirlerinden finanse etmesi gerektiğini içeren, aynı zamanda maliye politikasının işleyişi için gerekli olan bir prensiptir. Altın kural, ekonomik süreç içinde, hükümetin sadece yatırım için borçlanacak olmasını, cari harcamayı finanse etmek için borçlanamayacağını ifade eder. Burada esas olan, devletin, mevcut bütçesinin denk veya fazla olmasını sağlamaktır. Bu noktada Altın kural, her yıldan daha çok, ekonomik sürecin çıkış ve inişleri içinde bir ortalama yakalamayı ifade eder (Chote, Emmerson ve Tetlow, 2008: 30).

Altın kural uygulamasının tarihî ve coğrafi genişlemesi, XIX. yüzyılın ortalarından itibaren ABD'deki birçok eyalet ve 1920'li yıllardan beri İsviçre'deki çeşitli kantonlar olmuştur. Bu bölgelerdeki uygulamaların özünü; bütçe dengesini koruyucu yükümlülükler içermiştir.

Mali kurallarla ilgili ikinci organizasyon, II. Dünya Savaşı sonrası Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin para programlarını içeren istikrar programlarına destek olarak denk bütçe kurallarını getirmelerinde ortaya çıkmıştır.

Mali kuralın son organizasyonu da, 1994 yılında, Yeni Zelanda'nın enflasyon hedeflemesini uygulamaya koymasıyla birlikte devreye soktuğu "Mali Sorumluluk Kanunu" ile birlikte ortaya çıkmıştır. Yeni Zelanda'daki bu kanunun uygulamasından sonra, birçok GÜ ve GOÜ'nün, farklı farklı da olsa mali kurallar koymaya başladığı söylenebilir (Kopits, 2001: 3-5).

Mali kuraldaki bu son organizasyonun hızla gelişmesinde, 1990'lı yıllarda, birçok sanayileşmiş ülkenin, 1970 ve 1980'li yıllardaki yüksek borç birikimine karşı olarak, geniş kullanım alanı bulması etkili olmuştur. Örneğin, ABD'de, federal seviyede, ilk olarak 1980'lerin ortalarında "Gramm-Rudman-Hollings Kanunu"yla sayısal kurallar koyulmuş ve 1990 yılında "Bütçe Uygulama Kanunu" getirilmiştir. Keza Japonya'da, 1997 yılında bütçe dengesi için sayısal bir sınır getirilmiştir. Aynı şekilde, Kanada'da, 1991 yılında; 1996'ya kadar olan bütün devlet harcamaları için bir sınırlama getiren "Federal Harcama Kontrol Kanununu" yürürlüğe koymuştur.

Mali kuralda üçüncü organizasyon sadece bu ülke ve bu bölgelerle sınırlı kalmamıştır. Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere, birçok ülkede, daha çok sayısal kurallar şeklinde varlığını göstermiştir.

Avrupa'da ise mali kurallar ulus üstü seviyede 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde parasal birliğe geçiş süreci, Birliğe üye olan ülkelerin tümü için geçerli olacak mali kural uygulamalarının benimsenmesini gerektirmiştir (Kaya, 2009: 70-108). Ortak para biriminin istikrarı için kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin kaçınılmaz bir ön şart olması, AB'de henüz parasal birliğe geçilmeden ortak mali kuralların benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede, Maastricht Antlaşması'yla, birlik bünyesinde ortak düzeyde uygulanacak mali kurallar yasal bir zemine kavuşmuştur (Kaya, 2009: 70-108).

Bu kuralların, Ekonomik ve Parasal Birliğe (EMU) giriş için sayısal kriter niteliğinde olduğu gözden kaçırılmamalıdır. AB içinde, mali kural uygulamalarına, Maastricht sayısal mali kuralları ile ve daha sonra İstikrar ve Büyüme Paktı ile devam edilmiştir. AB içinde, İstikrar ve Büyüme Paktı ile birlikte, ayrıca, bütçe açığına ilişkin getirilen referans değerlerini aşan üye ülkelere yönelik bir yaptırım mekanizması getirilmiştir.

Genel bir bakış açısıyla ele alınacak olursa, mali kural fikrinin uzun bir geçmişi olmakla beraber, yasal olarak uygulama ve organizasyonların ancak 1990'lı yıllarda ruh bulduğu da bir gerçektir. Bu gecikmede, ülkelerin yaşadığı ekonomik darboğazlar ve AB'nin, üye olmak isteyen ülkeler için koymuş olduğu ekonomik kriterler bu kuralların meşrulaşmasında ve uygulama alanlarının genişlemesinde etkili olmuştur denilebilir.

3.3. Mali Kuralların Tasnifi

Mali kuralların tasnifi de tanımlamalar gibi farklılıklar içermekle birlikte, mali kuralları dört temel çeşit üzerinde ele almak mümkündür. Bu türler ve özellikleri şu şekildedir.

3.3.1. Denk bütçe kuralları, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları

Bilindiği gibi, kurala dayalı maliye politikalarının en çok bilineni kamu harcama ve gelirleri arasındaki dengeyi içeren denk bütçe kuralıdır. Günümüz ekonomilerinde birçok ülke, bütçesinin açık vermemesini açık ya da kapalı olarak zorunlu kılan kurallar oluşturmuşlardır.

Bununla birlikte maliye politikası için bu tarz basit kuralların uygulanması; böyle bir kuralın gelir ve gider arasında denge yaratmakla birlikte dönem sonunda kamuya maliyet yükleyici olması ve basit olarak belirlenmiş yıllık bütçe dengesi kuralının konjonktürle birlikte hareket etmesi, bu hareketin ekonomik dalgalanma dönemlerinde gelir ve harcamaların ayarlanmasını zorlaştırması nedeniyle her zaman uygun görülmemektedir. Bu nedenlerden dolayı bu tarz basit kurallar yerine; daha etkin ve kapsamlı olarak bilinen altın kural uygulanmaktadır (Ljungman, 2008).

3.3.2. Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları

Bu mali kural borçlanmaya ilişkindir. Özellikle GOÜ’de, borçların büyük sorun olmasıyla birlikte gündeme gelmiş ve borç stoku üzerine limit koyulabilmek veya GSYİH’nın yüzdesi olarak bir borç sınırı belirlenebilmek şeklinde uygulanmıştır. Bu kuralın en güzel örneğini, ABD’de toplam nominal borcun, Kongre tarafından değiştirilebilen bir tavana bağlı olması gösterilebilir. Keza İngiltere’nin “Mali İstikrar Kanunu”na da bir başka örnektir ki bunda da; net kamu borcu sabit ve ihtiyatlı bir seviyede tutulmak durumundadır.

3.3.3. Toplam harcamalar veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları

Kısaca harcama kuralları olarak da ifade edilen bu kurallar; bütçenin gider kısmına yöneliktir ve denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu kuralların, en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Vergilerin ani şekilde

değiştirilmesinin zor olması nedeniyle, harcama kurallarının, gelir kurallarına göre uygulanması daha kolaydır. Bununla beraber bütün harcama kalemlerine bir limit getirilebilecek şekilde ya da sadece belirli bir grup harcamalara sınır getirilebilecek şekilde uygulanabilir.

3.3.4. Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları

Gelir kuralları olarak da adlandırılan bu kurallar; kamu gelirlerinin belirli bir tavan ile sınırlandırılması esasına dayanır. Bu sınırlama, daha çok vergiler ön plana çıkarılarak yapılır. Bu kuralla, vergi yükü belirli bir seviyede tutulmaya çalışılır. Öz olarak, gelir kurallarıyla, vergi yükünün ve kamunun büyüklüğünün sınırlandırılmasının sağlanması hedeflenir. Gelir kuralının, harcama kuralı ile birlikte denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olacağı düşünülür (Günaydın ve Eser, 2009: 51-65).

Bu kural türleri dışında, günümüz ekonomileri içinde en kapsamlı ve en düzenli olarak oluşturulan kural 1990-1991 yıllarında üzerinde tartışılmış olan ve 1992 yılında ise imzalanan AB'deki Maastricht Anlaşması olduğu unutulmamalıdır. Çünkü anlaşmanın en çok üzerinde durulan şartı, Birliğe girmek için bütçe açığı ve borçlanmaya ilişkin olarak GSYİH'nın yüzdesi olarak getirdiği sayısal kurallar olmuştur. Bu kurallar nedeniyle, % 3'lük ve % 60'lık iki hedef 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paketi ile tamamlanmıştır. Antlaşmanın geniş boyutu sayesinde, AB'ye girmenin ön koşulu olarak geliştirilen kriterler, kalıcı olarak benimsenen kurallar bütününe öncülük etmiş ve kurallar; hem yüksek bütçe açıklarının ve borçlarının yaratacağı negatif dışsallıklardan korunmayı hem de Avrupa Merkez Bankasının kredibilitelerini ve bağımsızlığını desteklemeyi sağlamıştır.

3.4. Mali Kuralların Amaçlarıyla Genel ve Özel Nedenleri

Mali kurallar yapıları itibariyle alternatif amaçlara hizmet etmektedir. Bu çerçevede, harcama ve gelir kuralları devletin genel ekonomi içerisindeki ağırlığını sınırlandırma amacına hizmet ederken; bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallar doğrudan borç stokunun çevrimi ve sürdürülebilir bir kamu finansmanının sağlanması amaçlarına odaklanmaktadır (Kaya, 2009: 70-108). Mali kuralların tasarlanması ve uygulanması sürecinde bazı ilkelere uyulması, kuralların uygulanabilirliğini ve etkinliğini arttırmaktadır.

Mali kuralların oluşturulmasının esas nedeninin, hükümetlerin, mali sürdürülebilirliği devam ettirebilmek için orta ve uzun dönem hedeflere doğru, açık bir anlaşma yapmak istemeleri olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur (Günaydın ve Eser,2009: 51-65). Bu nokta, aynı zamanda, politikacıların, sorumsuz mali davranışlara karşı, güçlü uyarı sinyallerini duymalarını engelleyecek hususları ortadan kaldırmaları anlamına gelmektedir. Bu noktada, mali kuralları, politikacıların siyasi hedeflerini uygulamaktan yine kendi elleriyle, kendilerini men etmeleri ve engellemeleri durumu söz konusudur.

Son yıllarda mali kurallar büyük önem kazanmıştır. Bunda maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkinsizlikleri ortadan kaldırmak düşüncesi etkili olmuştur (El-Khoury, 2002: 220; Vural, 2007; 105). Gündüz ve Agun (2011), mali kural uygulamalarını, maliye politikasının yürütülmesinde, istikrar ve öngörülebilirliğin sağlanmasında en önemli avantajlarından biri olarak kabul etmektedir.

Gerçekten uygulanacak mali kurallar, ekonomik birimlerin politika uygulayıcılarının karar ve davranışlarını önceden bilmelerini kolaylaştırmaktadır. Mali göstergeler üzerine yasal sınırların konulması, bir anlamda, ekonomide yer alan tarafların, maliye politikasının hangi yönde (daraltıcı veya genişletici) olacağını

bilmelerini ve bu politikaların boyutlarının bilinmesi konusunda bir öngörü oluşmasını sağlayabilir (Orçun ve Agun,2011).

Mali kuralların uygulanmasını neden olan etkenlerini genel etkenler ve özel (bölgesel) etkenler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

3.4.1. Mali kuralların genel etkenleri

Mali kuralların genel etkenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

a-)Bazı GÜ’de harcamaların artması ile GOÜ’de borçlanmanın getirdiği maliyetin büyük bütçe açıklarına neden olması,

b-)Her ülkede, maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması ve siyasetçilerin seçilmek için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanmak istemesi,

c-)Ülkelerde her gün biraz daha fazla “Anayasal İktisat” görüşünün ağırlık ve önem kazanması

d-)Bilgi ve iletişim teknoloji ve araçlarının, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında, seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkân sağlamış olması,

e)Siyasi popülizmin önüne geçmek,

f)Başka mali politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini sağlamak.

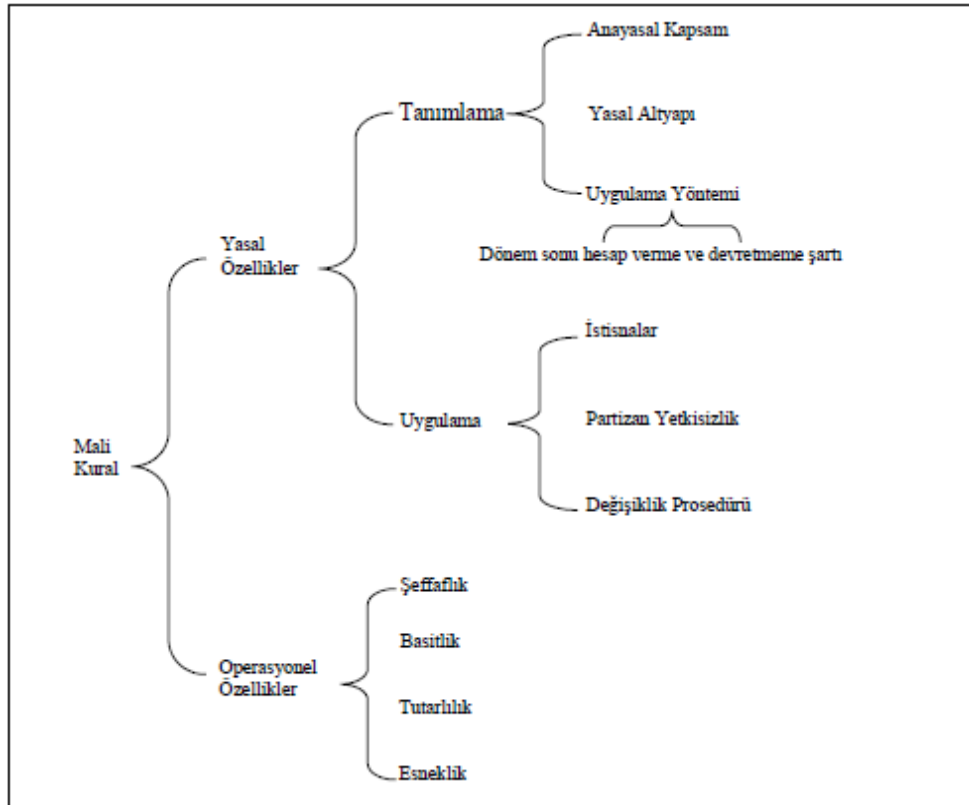
3.4.2. Mali kuralların özel etkenleri

Mali kuralların özel etkenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- a) Japonya'da, II. Dünya Savaşı sonrası süreçte, makroekonomik istikrarı sağlamak,
- b) Kanada'da, devletin maliye politikalarının kredibilitesini artırmak ve açıkların kapatılmasına yardımcı olmak,
- c) Yeni Zelanda'da, yaşlı nüfus sorunu nedeniyle, maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak,
- d) AB ülkelerinde, oluşabilecek negatif dışsallıkları minimize etmek, şeklinde sıralamak mümkündür(Günaydın ve Eser,2009: 51-65).

Mali kuralların tanım ve tür tasnifinde çeşitli faktörler göz önüne alınmaktadır. Bu faktörler aynı zamanda oluşturulacak olan kuralların başarılı olabilmesi için gereken özellikleri ortaya koymaktadır. Bu özellikler aşağıda verilmiş olan Şekil 3.1.'deki gibi özetlenebilir

Şekil 3.1. Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: Biraschi, 2008: 11.

Şekil 3.1.'de ortaya konan temel tasnif; yasal ve operasyonel özellikler açısından. Dolayısıyla, bu tasnifin yasal özellikler kısmı için; kuralların yasal altyapısının oluşturulması şart iken Operasyonel kısmı için de mali kuralların iyi tanımlanmış, şeffaf, uygun, tutarlı, basit, esnek, uygulanabilir ve etkin olması şarttır. Mali kuralın ilk özelliği; tanımının yeterince açık ve net olarak yapılmış olmasıdır. Mali kural da, konulan kuralın hedef ve sınırları tam ve doğru olarak belirlenmiş olmalı ve yeterince şeffaf olmalı ve bu şeffaflık da kontrollü ve teminat altına alınmış olmalıdır (Günaydın ve Eser, 2009: 51-65).

3.5. Çeşitli Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları

Mali kural uygulamaları, tarihsel süreç içinde, ülkeler arasında farklılık arz ederek günümüze ulaşmıştır. Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren birçok GÜ ve GOÜ farklı özellikleri olan mali kuralları uygulamaya koymuştur.

Aşağıda adı geçen ülkelerde mali kural uygulaması, genel olarak, harcama ve borçlanmaya ilişkindir. Ayrıca, ekonomik darboğazlarda kurallardan yine önceden belirlenmiş kurallar dahilinde sapmalar olması da söz konusudur. Bu da, mali kuralların tamamıyla esnetilmeyecek şekilde yapılmadığı anlamına gelmektedir. Böylece konjunktürdeki dalgalanmaları azaltabilecek bir özellik mali kurallara katılmış olmaktadır. Bu ülkelerden bazılarını ve farklı kabul edilebilecek mali kural uygulamalarını şöyle ortaya koymak mümkündür:

Mali kural, İsveç'te, genel kamu harcamaları açığının konjunktür dalgası süresince GSYİH'nin % 1'i seviyesinde olması şeklinde iken, Hollanda'da harcamalar için birden fazla yılı içeren tavan belirlenmesi şeklindedir. Hollanda'da, bu tavanın belirlenmesinde geçmişten gelen trend değer ve Merkezi Planlama Bürosu etkili olmaktadır.

İsviçre'de mali kural anayasaldır ve buna göre, harcamalar, gelirleri en fazla konjunktürel büyüme oranı kadar geçme durumundadır.

Finlandiya, mali kuralı ise, seçim dönemleri için kullanılabilir bütçe üzerinde bir sınırlama getirilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Almanya'da ise mali kurallar 1969 yılından itibaren, yıllık yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural olarak, anayasal zemine dayandırılarak uygulanmaktadır. Ayrıca Almanya'da, mali kuralın asıl bağlayıcı yanı, Maastricht Anlaşmasıdır.

İngiltere'de, mali kural; altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı olarak uygulanmakta ve kurallar hükümetin mali davranışlarını büyük ölçüde

sınırlamaktadır. İngiltere mali kurallarından ilki olan, altın kurala göre, hükümet sadece yatırımlar için borçlanabilecek ve mevcut harcamalarını finanse edemeyecek iken sürdürülebilir yatırım kuralına göre, GSYİH'nin yüzdesi olarak kamu sektörü net borcu ekonomik konjonktür döneminde istikrarlı ve kalıcı bir seviyede korunmalı olacak şekildedir.

Yeni Zelanda'da, genel ilkelere sahip mali kurallar uygulanmaktadır. Özellikle 1980'li yıllarda, baş gösteren açık sorununun ardından, mali yönetim kendisine bağlı kurumları kamu işletmesi haline getiren reformlar yapmış ve bu reformlar sayesinde nakit temelli muhasebeden gelir ve harcama bütçelemesine geçişi sağlamıştır. Yeni Zelanda, 1994 yılında yürürlüğe soktuğu "Mali Sorumluluk Kanunu"yla, kamu borcunun ihtiyatlı bir seviyeye indirilmesini, aniden ortaya çıkabilecek faktörlere karşı ihtiyatlı olmayı, mali riski ihtiyatlı bir şekilde sürdürmeyi ve gelecek yıllar için vergi oranlarını tahmin edilebilir bir seviyede tutmayı hedeflemektedir.

Brezilya mali kuralla ilgili yasal düzenlemeler, 2000 yılında yapılmış, "Mali Sorumluluk Kanunu"nu çıkarılarak mali kurumlar güçlendirilmiş, federal, eyalet ve belediye seviyesinde uygulama ve şeffaflık bağlamında geniş bir mali planlama çatısı oluşturulmuştur. Brezilya'da, ayrıca, ülkenin önemli sorunlarından biri olan kamu borcuna yönelik olarak yeni bir yasal düzenleme daha yapılmış ulusal borç seviyesi için bir limit belirlenmiştir.

Slovakya'da, mali kurallar, makroekonomik istikrarın önemli bir aracıdır ve otomatik stabilizatörlerin daha iyi çalışmasını desteklemektedir. Mali kuralın hedefi, uzun dönem mali sürdürülebilirliği sağlayacak şekilde borçlanmadaki aşırı artışı önlemektir. Slovakya, mali kural çalışmalarını "Genel Yönetim Bütçe Kuralları", "Yerel Yönetim Bütçe Kuralları Kanunu" ve "Devlet Bütçe Kuralları" kanunları çerçevesinde yürütmektedir.

Danimarka, mali kural olarak Bakanlıklar için belirlenmiş harcama tavanı uygulaması yapmaktadır. Maliye Bakanlığı her bir harcama bakanlığı için toplam harcama miktarını belirlemektedir. Her bakanlık, için harcama tavanı; cari harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde ikiye ayrılmıştır ve bu kalemler arasında paranın aktarılmasına izin verilmemektedir.

Polonya mali kural uygulaması anayasaldır ve oldukça eskidir. Polonya mali kuralı, kamu borcunun GSYİH'nın % 60'ını geçmeyeceği şeklindedir.

ABD'de de mali kurallar; 1985 yılında "Gramm-Rudman-Hollings Kanunu" ile uygulanmaya başlamıştır. Kural sayesinde, ABD'de bütçe açığı belirlenen tavadan büyük olmasına rağmen, bütçe açığının GSYİH'ye oranı 1986'daki % 5,1 seviyesinden 1990'da % 3,9'a gerilemiştir. 1990 yılında yaşanan bütçe krizi nedeniyle bu kural yerini "Bütçe Uygulama Kanunu"na bırakmıştır. Yeni kanunla birlikte, yıllık açık hedefi kaldırılmış, sağlık için sosyal güvenlik harcamalarının, emekli ve özürü aylıklarıyla işsizlik ve diğer izin haklarının dışarıda tutulduğu ihtiyari harcamalar için yeni hedefler konmuştur.

Estonya'da mali kural, sayısal bir kural olarak yönlendirilmemekle birlikte, fazla veren sıkı bütçe politikası ve kamu borcunun azaltılması yönünde uygulanmaktadır. Estonya'da mali kuralla ilgili olarak, ayrıca yerel yönetimlerin borçlanmalarına yönelik olarak da bir kanun çıkarılmış ve belediyelerin borç stoklarının kendi yıllık gelirlerinin % 60'ı ile ve borç servis ödemelerinin de mevcut gelirlerinin % 20'si ile sınırlandırılması sağlanmıştır (Günaydın ve Eser,2009: 51-65).

Aşağıda yer alan Tablo 3.1'de çeşitli ülkelerde uygulanan mali kuralların özelliklerine karşılaştırmalı olarak yer verilmiştir.

Tablo 3.1. Çeşitli Özellikleri Bakımından Bazı Ülkelerdeki Mali Kuralların Karşılaştırılması

Ülke	Kural türü	Planlama Süresi	Kapsam	Yasal temel
Danimarka	Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	MY	Politik anlaşma
Estonya	Bütçe dengesi Gelirin yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Politik anlaşma Kanun
Finlandiya	Bütçe dengesi Bütçe dengesi GSYİH yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Çok yıllık Çok yıllık	MY YY MY	Politik anlaşma Kanun Politika anlaşma
Fransa	Altın kural	Yıllık	YY	Kanun
Litvanya	Net borçlanma tavanı Bütçe dengesi	Yıllık Yıllık	MY YY	Kanun Kanun
Hollanda	Harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Koalisyon anlaşması
Polonya	GSYİH yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY	Anayasa
Slovakya C.	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	YY/BY	Kanun
Slovenya	GSYİH yüzdesi olarak borç Borç tavanı	Çok yıllık Yıllık	MY YY	Koalisyon anlaş. Kanun
İspanya	Bütçe dengesi Borç tavanı Gelirin yüzdesi olarak borç	Konjonktür Yıllık Yıllık	MY BY YY	Kanun Kanun Kanun
İsveç	Ortalama bütçe açığı	Konjonktür	MY	Politika anlaşma
İsviçre	Bütçe dengesi, borç freni	Konjonktür	MY	Anayasa
İngiltere	Altın kural GSYİH'nın yüzdesi olarak borç	Konjonktür Konjonktür	MY MY	Kanun Kanun
İsrail	Açık ve harcama tavanı	Çok yıllık	MY	Kanun
Avustralya	Bütçe dengesi, borç tavanı	Konjonktür	MY	Kanun
Brezilya	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Kolombiya	Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	MY ve YY	Kanun
Hindistan	Altın kural	Çok yıllık	MY	Kanun
Y. Zelanda	Operasyonel denge	Konjonktür	MY	Kanun

Kaynak: Xavier Debrun, Natan Epstein ve Steven Symansky,2008:9

Tablo 3.1., farklı ülkelerde uygulanan mali kuralları; uygulama süresi, kapsamı ve yasal altyapısı bakımından ortaya koymaktadır. Tabloya göre, GOÜ'de daha çok borçlanmaya ilişkin kurallar, GÜ'de ise daha çok bütçeye ilişkin kurallar söz konusudur. Yasal temelleri açısından ise, çoğu ülkede uygulanan kuralların yasal bir temele dayandırıldığı, buna karşın bazı ülkelerde sadece politik hedefler şeklinde kaldığı gözlenmektedir(Günaydın ve Eser,2009: 51-65).

4. DÜNYA'DA -GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE- DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve BORÇLARIN KONTROLÜ

4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerin Ortak Özellikleri

GOÜ'nün ekonomik özelliklerine bakıldığında pek çok ortak noktaya ulaşılabilir. Bu ülkelerin en temel özelliklerinden bir tanesi kişi başına düşen milli gelirlerinin 4.000 Amerikan Doları (USD)'nin altında olmasıdır.

Bunun yanında bu ülkelerde ticaret hacimleri düşüktür; genel olarak düşük fiyatlardan gıda maddeleri ihraç edip, yüksek fiyattan sanayi malları ithal etmektedirler. Bu ülkeler, uzun yıllar yüksek enflasyonla mücadele etmiş olduklarından büyüme oranları son derece istikrarsızdır (Celasun,O., Gelos,R.G. ve Parati,A., 2004:441-481).

Sağlıklı bir dış borç yönetimi olmayan bu ülkelerin, çoğu borç ertelemelerine gitmiş, IMF ile birlikte hareket ederek, yeni borç ödeme planları çerçevesinde dış kaynaklara başvurmuşlardır.

Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk bu ülkelerin en önemli problemlerinden biri olmuştur (Gylfason,2001:558-588). Bu ülkelerin -sürekli olarak yanlış iç politikalar nedeniyle- gelir dağılımları bozuktur ve milli paraları aşırı değerlenmiştir.

Ekonomik sorunların yanında sosyal sorunlarda ciddi boyutlara ulaşmış olan bu ülkelerde, organizasyon ve yönetim tecrübesi eksikliği ve alt yapı sorunları bulunmaktadır (Demir,1988:225).

Aşağıda yer alan Tablo 4.1. Latin Amerika'da yer alan GOÜ'den bazılarının özelliklerini ortaya koymaktadır.

Tablo 4.1. Latin Amerika’da yer alan Gelişmekte Olan Ülkeler’in özellikleri

Latin Amerika Ülkeleri	Kişi Başına Milli Gelir	Nüfus	Ana İhraç 8Maddeleri
Argentina (Güney Amerikanın En büyük Ekonomisi)	3.650\$ (WB, 2003)	38,9 milyon (Birleşmiş Milletler (UN), 2004)	Yiyecek, Canlı Hayvan, Madeni Yakıt, hububat, makine
Brezilya	2.710\$ (WB, 2003)	180,6 milyon (UN,2004)	İmal Edilmiş Gıdalar, demir madeni, kahve, portakal ve diğer tarımsal gıdalar
Bolivya	890\$ (WB 2003)	8,8 milyon (UN, 2003)	Soyafasulyesi, doğal gaz, çinko, altın, gümüş, kurşun, kalay, antimon(rastık taşı),odun ve şeker
Şili	4.390\$ (WB 2003)	16 milyon (UN, 2004)	Bakır,balık, meyve ve meyve özü,kimyasal madde
Kolombia	1.810\$ (WB 2003)	44,9 milyon (UN,2004)	Petrol, kahve, kömür, altın, muz,mücevher, pumuklu ürünler,şeker ve çiftlik hayvanları
Meksika	6.203\$ (WB 2003)	104,9 milyon (UN, 2004)	Makine ve ulaşım araçları, yağ malzemeleri, madeni yakıt, yiyecek ve canlı hayvan
Venezuela	3.490\$ (WB, 2003)	26,2 milyon (UN, 2004)	Aliminyum, boksit, petrol, çelik, tarımsal maddeler,
Peru	2.150\$ (WB; 2003)	27,5 milyon (UN,2004)	Balık ve Balık ürünleri, Bakır, Kurşun, kahve, şeker, altın ve ham petrol
Ekvator	1.790\$ (WB,2003)	13,2 milyon (UN,2004)	Petrol, Muz, kahve, karides, kakao

Kaynak :Celasun ve Diğerleri,2004:441-481.

4.2. Devlet Dış Borçlanmasının Nedenleri

Gelişmekte olan ülkelerde ikinci dünya savaşı sonrası bu ülkelerin sanayileşme yarışına girmeleri ve bunun finansmanını iç tasarruflarla karşılayamamaları, dış borçların başlangıç noktasını oluşturur. 1950’li yıllarda gerçekleşen bu borçlanma hareketleri, 1980’lere gelince ‘dış borç krizleri’ ile ekonomiyi baskı altına almıştır. Özellikle 1982 yılında uluslar arası borç krizleri doruk noktasına ulaşmıştır (Giersch,1985:V.).

Geçmişten günümüze devletlerin dış borçlanma sebeplerine bakıldığında tarihsel süreç içerisinde farklılıklar gösterdiği görülür. Örneğin, Osmanlı Devleti'nde savaş ve cari harcamaların finansmanı gibi sebeplerle borçlanmaya gidilirken, bugün yatırım-tasarruf dengesizliğini gidermek, dış ticaret açığını kapatmak gibi sebeplerle borçlanmaya başvurulmaktadır (Tüğen,1991a:61).

Bilindiği gibi kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamaması devlet borçlanmasının en önemli sebeplerinden biridir. Gelir-gider farklarının oluşması ülkelerin kendi üretmiş olduğu yanlış politikalardan kaynaklanabildiği gibi dış faktörlerden de kaynaklanabilmektedir. Bu sebeple gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanma sebeplerini içsel ve dışsal nedenler olarak ikiye ayırmak mümkündür. İçsel nedenler, kendi yapılarından kaynaklanan birçok nedeni kapsamaktadır. Bunlar; ülkelerin doğal kaynak yetersizlikleri, diğer ülkeler ile aralarında meydana gelen uçurumlar, uygulanan yanlış maliye politikaları, yetersiz büyüme, kamu kesimlerinde meydana gelen açıklar, dış kaynakların bazı riskler dolayısıyla ülkeyi tercih etmemesi, ülke siyasetçilerinin dış borcu tercih etmesi gibi. Dış faktörlerin etkisiyle oluşan dışsal nedenler ise, petrol ithal fiyatlarının artması, küreselleşme, gelişmiş ülke ekonomilerinin durumu, savaş tehlikesi olarak sayılmıştır.

4.2.1. Devlet dış borçlanmasının içsel nedenleri

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanmasına sebep olan kendilerinden kaynaklanan içsel nedenlerde ülkelerin karakterleri, her türlü kaynak açısından fakirlikleri, mali ve idari yönetimleri belirleyici olmaktadır. Aşağıda genel kabul görmüş ülkelerin dış borçlanmalarının içsel nedenleri sıralanmaya çalışılmıştır.

a-) Doğal kaynak ve hammadde yetersizliği

Dış borçlanmanın en önemli sebeplerinden bir tanesi üretimin en temel şartı olan hammaddelerin, ne yazık ki her ülkede bulunmamasıdır. Kaynaklar bazı ülkelerde bol miktarda iken bazı ülkelerde son derece azdır veya yoktur. Bu sebeple

her ÷lke eşit şartlarda gelişme yarışına başlayamamıştır. Örneğin, bazı ÷lkelerde petrol hiç yok iken bazı ÷lkelerde dñnya petrolñnñn önemli bir kısmını elinde bulundurmaktadır.

Bir ÷lkenin yapacağı yatırımlarda kullanacağı girdiler aşıısından dışa bağımlı olması dış borcu zorunlu kılmaktadır. ÷lke ya hammaddeyi almaktan vazgeçecek ya da bu yolu seçecektir. Böyle bir durumda borçlanarak hammaddeyi alan ÷lke artı değer ile bunu yeniden pazarlayabilir yani bir kâr elde edebilirse ÷lke borçlanma amacına ulaşmış demektir. Tersi durumda ise borç batağına doğru ilerlemek durumunda kalacaktır.

b-) Bölgesel gelişmişlik farklılıkları

Gelişmekte olan ÷lkelerin gelişmiş ÷lke seviyesine çıkabilmeleri ancak uzun yıllar yaptıkları büyük yatırımlar ile olmaktadır. Milli gelirin çok önemli bir kısmını yatırıma ayırmaları bu ÷lkelerin gerekli kalkınma hızına ulaşabilmeleri için önemlidir. Aksi takdirde bu süreçte yapılan hatalar ÷lkeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını daha da arttıracaktır.

c-) Beşeri kaynak eksikliği

Üretim sürecinin en önemli unsurlarından bir tanesi de “nitelikli ve kaliteli insan”dır. Gelişmekte olan ÷lkelerin dış borç kısır döngüsüne girmesinin en önemli sebeplerinden bir tanesi de bu unsurda yaşanan eksikliklerdir. Bu ÷lkelerde eğitim kalitesinin düşük olması, beyin göçünün etkisi sonucu yeni teknolojiler üretilememesi, Araştırma ve Geliştirme (AR-GE) faaliyetlerine finans ayrılamaması vb. gibi sebepler gelişmeyi engellemiştir.

d-) Yetersiz büyüme

Ülkelerin borç ödeme kapasitelerinin en önemli belirleyicisi büyüme oranlarıdır. Gelişmekte olan ülkelerin genel özellikleri sürekli olmayan, düşük büyüme oranları, sanayilerinin son derece ilkel şartlarda olması, tarıma dayalı ekonomilerinin varlığı ve kişi başına düşen gelir seviyesinin gelişmiş ülkelere göre son derece düşük olmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler deyince ilk akla gelenler; Latin Amerika ve Karayipler, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Avrupa ve Akdeniz, Güney Asya, Doğu Asya ve Pasifik ve Afrika Alt-Sahra bölgelerinde bulunan ülkelerdir. Bu ülkelerin, ekonomik büyüme oranlarını, ihracatlarını ve döviz gelirlerini mutlak olarak arttırmaları gerekmektedir.

Aşağıda yer alan Tablo 4.2.'de bazı GOÜ'lerin büyüme oranları verilmiştir. Tablonun genelinden çıkan sonuç ülkelerin büyüme oranları son derece dengesiz dağılmış, istikrarlı sürdürülebilir bir büyüme hedefini yakalayamamışlardır. Örneğin Bulgaristan 1997 yılında % 5,5 küçülürken bir yıl sonra % 4 büyümüştür. Yine Rusya 1994 yılında % 13 gibi bir büyüme rakamından % 4 gibi bir büyümeye düşmüştür. Sadece büyümenin değil sürdürülebilir bir büyümenin önemini ülkeler yeni yeni anlamaya başlamışlardır. İstikrarı göremeyen yabancı yatırımcılar ve kreditor ülke veya kuruluşlar bu ülkelere uzak durmaktadırlar.

Tablo 4.2. Seçili Gelişmekte Olan Ülkeler'in 1992-2003 dönemi büyüme oranları

Tarih	Brezilya	Bulgaristan	Kolombiya	Ekvator	Meksika	Peru	Rusya	Uruguay	Venezuela
1992	-0,5		4.0	3,6		0.4		7.9	6.1
1993	4,9		5.4	2,0	1.9	4.8	13.0	2.7	0.3
1994	5,9		5.8	4,7	4.5	12.8	13.5	7.3	2.3
1995	4,2	-1,8	5.2	1,7	6.2	8.6	4.2	1.4	4.0
1996	2,7	-0,8	2.1	2,4	5.1	2.5	1.0	5.6	0.2
1997	3,3	-5,6	3.4	4,0	6.8	6.7	1.8	5.0	6.4
1998	0,1	4,0	0.6	2,1	4.9	0.5	4.9	4.8	0.2
1999	0,8	2,3	4.2	-6,3	3.7	0.9	5.4	2.8	6.1
2000		5,4	2.9	2,8	6.6		9.0	1.4	3.2
2001		4,0	1.4	5,1	0.3	5.1			2.8
2002		4,0		3,0	0.9	4.7			8.9
2003						7,3			

Kaynak: Celasun ve Diğerleri,2004:441-481.

e-) Kamu kesimi açıkları

Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artması sebebiyle ortaya çıkan kamu açıklarının gelişmekte olan ülkeler açısından çeşitli sebepleri olduğu söylenebilir. Özellikle nüfus artışı, enflasyon, politik ve kurumsal faktörler, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, halkın devletten beklentilerinin artması, ideolojik yaklaşımlar, kamu iktisadi teşebbüslerinin açıkları, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, personel harcamaları bunlara örnek olarak verilebilir.

f-) Dış kaynak yetersizliği

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan dış kaynak yetersizliğinin en önemli sebebi bu ülkelerde yaşanan yapısal sorunlardır (Nemli,1989:31). Özelleştirme, Kamu İktisadi Teşekkülleri, kamu kesimi açıkları, tarım sektörü, mali sektör, vergileme ve kamu harcamalarını oluşturan bütçe yapısal sorunlar denince ilk akla gelenlerdir. Yapısal sorunlar ve bunların oluşturduğu riskler bu ülkelerin dış finansman maliyetini arttırmaktadır. Dış kaynak, gelişmekte olan ülkelerin yeterli kalkınma hızına ulaşabilmeleri ve ekonomide yapısal bir dönüşümü gerçekleştirebilmeleri için gereklidir.

Bu ülkelerde kalkınma hızı yatırım malları ve ara malları ithaline bağlı olduğundan dövize olan ihtiyaçları da artmaktadır. Döviz kıtlığı, bu ülkelerin büyük bir bölümünde yatırım hacmini ve ekonominin büyüme hızını sınırlayan en önemli nedenlerden biridir. Gerek dış ticaret gelirleri gerek turizm ve işçi gelirleri ancak uzun dönemde arttırılabilmektedir. Ülkeler kısa dönemde döviz açığını borçlanma dışında kapayamamaktadır. Dış borçların, dış ticaret açığının kapatılmasında, ödemeler dengesinin iyileştirilmesinde büyük yararları vardır. Bugün döviz cinsinden borçlanma iç piyasadan da kısmen yapılabilmesine rağmen yeterli olamamaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere dış yardım ve dış borç almaya özellikle II. Dünya Savaşı sonrası başlamışlardır. Bu ülkeler 1970'li yıllarda tekrar

ve daha hızlı bir borçlanma sürecine girmişlerdir. 1973 ve 1979 petrol krizleri sonucunda Gelişmekte Olan Ülkeler (GOÜ) petrol krizinden en zararlı çıkan kesim olmuştur. 1980'li yılların başlarında borç servisi yüklerinin daha da ağırlaşmasıyla GOÜ kendilerini ciddi bir borç krizinin içinde bulmuşlardır (Tügen,1991b:32).

Aşağıda yer alan Tablo 4.3.'de görüldüğü gibi GOÜ'ler 1970 yılı ve sonrası borçlanma hızı inanılmaz seviyelerdedir. Bu artış ve toplam dış borç büyüklüğünün bu şekilde artmaya devam etmesi, dünyada çok büyük borç krizlerinin başlamasına neden olabilecektir.

Tablo 4.3. Yıllar itibariyle Gelişmekte Olan Ülkeler'in toplam dış borç stoku

Yıl	Milyar \$
1970	62.5 milyar \$
1973	260 milyar \$
1980	561.4 milyar \$
1984	845 milyar\$
1986	900 milyar \$
1990	1 trilyon 518 milyar \$
1991	1 trilyon 355 milyar \$
1992	1 trilyon 385 milyar \$
1993	1 trilyon 770 milyar \$
2003	2 trilyon 435 milyar \$*

Kaynak: Bilginoğlu ve Dönek,1995:32.

g-) Yüksek borçlanma maliyetleri

Yapılan genel bir değerlendirmede, GOÜ borçlarının önemli bir kısmının özel bankalardan karşıladığı görülmektedir. Kamu ve uluslar arası kuruluşlara göre şartları daha ağır olan özel bankalardan borçlanma sonucu borçlanmanın maliyetleri artmış, ödemesiz süre giderek kısalmış ve borcun başış unsuru özel sektörde bitmiştir.

h-) Yetersiz iç tasarruf

Ülkelerin kalkınma hızları, kendi ulusal kaynaklarından yapabileceği yatırım miktarı ile sınırlıdır. Tasarruf yapmak, yatırım için gereklidir. GOÜ'ye baktığımızda, tasarruf yetersizliği bunun sonucunda halktan vergi ve benzeri gelirlerin toplanma zorluğu, yine ülke vatandaşlarından borçlanamama dış borçlanmayı kaçınılmaz hale getirmiştir.

Ülke dışından borç almak ya da yabancı sermayeyi ülkeye çekmek, ülkelerin kalkınma hızlarını kendi yapabileceklerinin üstüne çıkarmak için zorunlu olan yöntemlerdendir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde yaşanan belirsizliklerden dolayı bu ülkeler yabancı sermaye için bir risktir. Dolayısıyla yabancı sermayenin bu riske girmek istememesi bu ülkelerde dış borçlanmayı zorunlu kılmaktadır.

i-) Maliye politikalarındaki yanlışlıklar

Kamu gelir ve giderlerini dengeli bir şekilde dağıtarak ülke vatandaşlarının daha rahat ve huzurlu bir şekilde yaşamasını sağlamak hükümetlerin uygulamış olduğu maliye politikalarının temel amacıdır. Ancak uygulanan politikalardaki yanlışlıklar kamu gelirlerinin yeterince toplanmasını engellemiştir.

4.2.2. Devlet dış borçlanmasının dışsal nedenleri

Dışsal nedenler sonucu meydana gelen dış borçlanma durumu ülkelerin kendilerinden kaynaklanmayan bağımsız gelişmeler sonucu ortaya çıkan, etki alanları son derece geniş ve şiddetli olan ve gelişmekte olan ülkeler yanında gelişmiş ülkeleri de etkisi altına alan unsurlardan oluşur. Aşağıda genel kabul görmüş ülkelerin dış borçlanmalarının dışsal nedenleri sıralanmaya çalışılmıştır.

a-) Petrol ithal fiyatlarının artması

Petrol, ülke ekonomilerinin her alanında önemli bir girdi niteliği taşımaktadır. Bu yüzden petrol fiyatlarının artması hem doğrudan hem dolaylı olarak borçlanma maliyetlerini arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin petrole son derece bağımlı olmalarının temel sebebi alternatiflerinin olmaması, diğer enerji kaynaklarının kısıtlı miktarda bulunmasındandır.

Petrol fiyatları hem üretim hem de siyasi nedenlerden dolayı artabilmekte bu da borçlanma ve ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkiler yapabilmektedir. Ürünün belli bölgelerde çıkarılması ve yine dağıtımının belli büyük şirketlerin elinde olması fiyatının spekülatif şekilde oynamasına da neden olmaktadır.

b-) Gelişmiş ülkelerin ekonomik durumunda yaşanan sorunlar

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanmasına sebep olan unsurlarda bir tanesi de gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerdir. Bu ülkelerin yaşamış olduğu bir ekonomik durgunluk gelişmekte olan ülkeleri de direkt olarak etkilemektedir. Örneğin, 1970'lerde sanayileşmiş ülkelerin petrol krizini hafifletmek için dış taleplerini düşürmeleri gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarını azaltmalarına ve sonucunda ödemeler dengesi sorunları ile karşılaşmalarına neden olmuştur.

c-) Savaş ve savaş tehlikesi

Savunma harcamalarının maliyetleri yüksektir. Bugün ülkelerin savaşa ayırdığı toplam rakamın 1 trilyon dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu harcamaların beklenmeyen bir zamanda çıkması ve gelirlerin de önceden planlanmamış olması borçlanmanın ana sebeplerinden birisini oluşturur. Özellikle savaş tehlikesinin söz konusu olduğu dönemlerde dünyadaki bütün ülkeler savunma harcamalarını arttırmaktadır. Ancak GOÜ'nün bu harcamaları karşılayacak yeterli kaynaklarının olmaması dış borçlanmaya başvurmaları sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da görüldüğü üzere gelişmekte olan ülkeler gerek kendilerinden kaynaklanan sebeplerle gerekse dış etkiler sonucu ortaya çıkan sebeplerle borçlanmaya gitmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin her ne sebeple olursa olsun almış oldukları bu borçları ödeyebilmeleri ticaret fazlası yaratmaları ile mümkündür (Işık ve Yenidünya,1997:117-121).Ticaret fazlası yaratmak ya ithalatı kısmak ya da ihracatı arttırmak ile söz konusu olur. Ancak ithalatı kısmak büyümeyi kısmak demektir. Çünkü ihracat fazlası ancak ve ancak üretim artışı ile sağlanabilir.

Üretimde kullanılan girdiler açısından dışa bağımlı olmak ithalatı kısmayı değil daha fazla ithalat yapmayı gerektirir. Diğer bir deyişle üretimde kullanılan girdiler açısından dışa bağımlılık sürdüğü sürece bu mümkün olamamaktadır. Buna rağmen birçok GOÜ, 1982 yılında ithalatta kısıntı yapmıştır. Örneğin Arjantin’de %50, Meksika’da %40, Venezüella’da %30 ve Brezilya’da %33’e varan ithalat kısıntıları söz konusu olmuştur. Bu kısıntı rakamları nakit olarak 1981-1983 yılları arasında 83 milyar USD’na ulaşmıştır (Aktan,1985:53).

4.3. Tarihsel Süreç İçinde Gelişmekte Olan Ülkelerde Devlet Dış Borçlanması Uygulamaları

Devlet dış borçlanmaları ekonomik kalkınmada son derece önemli rol oynayan bir araçtır. Bu aracı tehlikeli yapan kontrolsüzlüğü ve sürdürülebilirliğini kaybetmesidir. GOÜ için önemli olan dış borçlanma çoğu kez ulusal ve hatta uluslar arası kriz ve sorunların da başlangıcı olmuştur.

4.3 1. 1970-1980 dönemi

Bu dönemde GOÜ’nün bütçe açıklarının ve dış borçlarının artmasına sebep olan iki önemli unsur 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol şoklarıdır.1973-1982

arası on yıllık dönemde, petrol fiyatlarındaki artışın sebep olduğu ek maliyetlerin kümülatif toplamı 260 milyar USD bulmuştur (Milivojevic,1985:13-14). Bu dönemden sonra borçlanma önemli bir kamu geliri haline gelmiş ve ülkeler artık borçlanmaya alışmıştır.

GOÜ, 1973 yılında yaşanan birinci petrol şoku sonrası çok büyük dış açıklarla karşılaşmışlardır. Bu açıkların en önemli sebebi o dönemde Petrol İhraç Eden Ülkeler (OPEC)'in petrol fiyatlarını siyasi sebeplerle dört kat arttırmasıdır. GOÜ, petrol ithal eden ülke konumunda olduğu için bu durumdan olumsuz etkilenmişlerdir.

GOÜ'nün açıklarının ikinci sebebi bu ülkelerin gelişmiş ülkelere nazaran düşük fiyatlı mal ihraç etmelerinden kaynaklanmaktadır. O dönemde bu ülkeler ucuz gıda maddeleri ihraç ederken gelişmiş ülkeler pahalı sanayi malları ihraç etmektedir. Birinci petrol şoku gelişmekte olan ülkeler yanında gelişmiş ülkeleri de önemli oranda etkilemiş ve bu ülkeler etkili önlemler almak zorunda kalmışlardır. O dönemde dünya ekonomisinde reel faiz oranlarının hiç artmaması ve hatta sıfırın altına düşmesi sebebiyle gelişmekte olan ülkeler oluşan bu açıkları özel ticari bankalardan almış oldukları kredilerle kapatmaya çalışmışlardır(Savaş,1986:8).

Petrol ithal eden GOÜ'nün dış açıklarını yeniden tırmanışa geçiren, uluslar arası enflasyonu arttıran ve dünya ekonomisini yeni bir durgunluğa götüren ikinci önemli olay, 1979-1980 yılları arasında yaşanan ikinci petrol şokudur. Bu dönemde sanayileşmiş ülkeler anti-enflasyonist politikalar izlemeye başlamışlardır. Bu durum o dönemde ticaret hacmini daraltmış ve himayecilik eğilimlerini güçlendirmiştir. Gelişmekte olan ülkeler bu dönemde yaşanan olumsuzluklar sebebiyle çok ağır politik faturalar ödemek zorunda kalmışlardır(Savaş,1996:8). Güney Kore gibi bazı ülkeler, ekonomilerini yeniden yapılandırmış, piyasa ekonomisine ve ihracata yönelik politikalara ağırlık vermişlerdir. Ama yapılan yeniden uyum çalışmalarına rağmen son derece küçük bir ülke grubu dış borçlarını ödeyebilecek kapasiteye yani

düzenli bir ödemeler dengesine ve kendi kendine yeterli büyüme hızına ulaşabilmiştir.

4.3 2. 1980-1990 dönemi

1970-1980 döneminde yaşanan krizler sebebiyle ekonomileri gittikçe kötüye giden ülkeler artık bu dönemde borçlarını ödeyemez duruma düşmüşlerdir. Geçmiş dönemde alınan bu borçlar da etkin bir şekilde kullanılmamıştır ve taşıdıkları riskler sebebiyle de bundan sonraki dönemlerde uzun vadeli borçlanmaları da zorlaşmıştır.

GOÜ arasında yer alan Latin Amerika Ülkeleri (Meksika, Brezilya, Arjantin, Şili, Ekvator, Uruguay) 1982-1983 yıllarında büyük bir borç kriziyle karşılaşmışlardır. İlk büyük kriz, Meksika’da, ikinci kriz 1987 yılında Brezilya’da yaşanmıştır. Bu dönemde bankalar arasında borç erteleme anlaşmaları yapılmıştır. “Yapısal Uyum Kolaylığı” olarak da bilinen yeni bir finansman imkânını başta IMF olmak üzere uluslar arası ekonomik kuruluşlar Mart 1986 tarihinde kendi bünyelerinde oluşturmuşlardır. Yapısal Uyum Kolaylığı’nın amacı, düşük gelirli ülkelere DB’nin işbirliğiyle ödemeler dengesi sorunlarını gidermek için düşük faizli kredi vermektir (Savaş,1996:9). Bu programda 1985-1991 dönemini kapsayacak şekilde Özel Kullanım Hakkından 2.7 milyar USD’lık bir kaynak kullanılmıştır.

4.3 3. 1990 sonrası dönem

Bu dönemin en önemli özelliği borç deflasyonu yani piyasada borç veren kurumların borç verememesi veya vermek istememesi durumu olmuştur. Bu dönemde borç alıcı konumunda olan ülkeler bu durumdan olumsuz etkilenmiş ve finansman sıkıntısını çözmek için başka yollara başvurmak zorunda kalmışlardır. Firmalar kaynak sıkıntısı çektikleri için yeni yatırımlara girişemedikleri gibi ellerindeki mevcut kaynakları da eritmek zorunda kalmışlardır. Bunun sonucu olarak piyasada fiyatlar düşmüş ve durgunluk süreci başlamıştır.

Aşağıda yer alan Tablo 4.4'den, 1990 sonrası dönemde yükselen piyasa ülkelerinin yaptıkları tahvil ihraçlarına bakıldığında, Türkiye'nin % 40 ile Meksika'nın ardından ikinci büyük borçlanıcı ülke olduğu görülmektedir. Böylece, tahvil ihracı olarak yükselen piyasa ülkeleri içerisinde, Türkiye'nin son üç yılda uluslar arası piyasalardaki payını koruduğu gözlenmektedir.

Tablo 4.4. 1995-2004 Yıllarında yükselen piyasa ülkelerinin tahvil ihraçları

(Milyar Dolar)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Toplam
Arjantin	4,4	9,9	10,2	10,6	11,6	9,2	2,1	0	0	0	58,1
Meksika	4,8	13,5	7,2	1,5	3,6	4,9	4,7	4,0	7,4	7,7	59,3
Brezilya	1,6	1,3	4,9	2,7	4,7	6,8	6,7	3,9	5,8	5,7	44,1
Türkiye	2,5	2,8	2,9	2,7	5,0	7,5	2,2	3,3	5,3	5,8	40,0
Rusya	0	1,0	3,2	11,7	0	0	0	0	0	0	15,9
Kolombiya	0,5	1,3	1,0	1,4	1,5	1,5	4,2	1,0	1,0	1,4	14,8
Filipinler	0	1,1	0	0,5	2,9	1,7	0,6	2,9	3,2	4,1	17,0
Venezuela	0,4	0,4	4,3	0,5	0,2	0,5	1,2	0	3,7	4,0	15,2
Polonya	0,3	0,2	0,4	0	0	0,6	0,9	2,7	4,3	3,7	13,1
Güney Afrika	0,3	0,8	0,8	0	1,3	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	8,6
Panama	0	0	1,2	0,3	0,5	0,4	1,2	0,6	0,3	1,2	5,7
Ukrayna	0	0	0	0,6	0,3	1,1	0	0,4	1,0	1,1	4,5
Peru	0	0	0	0	0	0	0	1,9	1,3	1,3	4,5
Toplam	14,8	32,3	36,1	32,5	31,6	35,0	24,7	22,0	34,7	37,0	300,8
Türkiye'nin Payı (%)	16,9	8,7	8,0	8,3	15,8	21,4	8,9	15,0	15,3	15,6	13,3

Kaynak: www.hazine.gov.tr (Erişim: 15.08.2012)

1990'lı yılların başlarında, GOÜ'de, 1970-1980 dönemine göre dış borçlarda büyük artışlar yaşanmamıştır. Petrol krizleri kadar büyük krizler olmamıştır. Fakat bu durum 1997 Güneydoğu Asya Krizi'ne kadar sürmüştür. Kriz, 1997 yılında Temmuz ayında önce Tayland'ın milli parasını aşırı devalüe etmesi ve bunun Güney Kore, Endonezya, Filipinler, Malezya, Hong Kong ve Singapur'u da içine alması ile ortaya çıkan bir krizdir.

Güneydoğu Asya Krizi, GOÜ'yü iki farklı yönden etkilemiştir. Bunlardan biri, sermaye akımlarının, artan dalgalanmaların etkisi ile tersine yönelmesi, yani bu

ülkelerden sermaye kaçışının söz konusu olmasıdır. Bir diğer etki ise, GOÜ'nün uluslar arası piyasalara erişimlerinin kısıtlanması olmuştur.

4.4. Devlet Dış Borçlarının Sürdürülebilirliği Noktasında Yapılan Çalışmalar

Devlet dış borçlanması konusu, sadece ülkeleri bireysel anlamda etkileyen bir konu değildir. Dış borçlanma, uluslar arası alanda önemli ekonomik gelişme ve krizlerin de önemli etkenleri arasında yer alır. Bu nedenle, devlet dış borçlanmasının sürdürülebilirlik konusu uluslar arası camia tarafından yakinen takip edilmektedir.

Tarihsel süreç içinde, borçlanma ve borçlanmanın sürdürülebilirliği ile ilgili değişik çalışmalar yapılmıştır. Aşağıda bu çalışmalar ve bu çalışmaların içerikleri açıklanmıştır.

4.4.1. Bildiri, plân ve görüşler

Özellikle 1982 krizinin sarsıcı etkileri sonrasında birçok GOÜ'nün dış borçlarının yeniden yapılandırılması gereği duyulmuştur. Borçların yeniden yapılandırılması gereğinin nedenleri olarak 1982 krizini tetikleyen başlıca faktörlere baktığımızda (Saracoğlu,1996:7-9); borçlanma maliyetlerinin yükselmesi, uluslar arası ticaretin durgunlaşması, petrol ithal maliyetindeki artış, borçlu ülkelerde uygulanan para ve maliye politikaları, ticari bankaların kredi verirken kredi verdiği ülkelerin durumunu araştırmamış olması şeklinde sıralanabilir.

1980'lerin başından itibaren GOÜ iç ve dış sebepler sonucunda dış borçlarında aşırı bir artış ve neticesinde ödeyememe durumu ile karşı karşıya gelmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak alacaklı ülkeler tarafından açık olarak dile getirilmese de "borçlarının tahsilatını sağlamak", borçlu ülkeler açısından ise "borç ödeme koşullarının hafifletilmesini" sağlamak amacıyla sürekli olarak plânlar, bildirimler ve çözüm önerileri ortaya atılmaya başlanmıştır. İktisat literatüründe "dış

borcun on yılı” olarak adlandırılan bu sürecin miladı Ağustos 1982’deki Meksika Moratoryumu’dur. Bu ülkeyi Brezilya, Sili ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkeleri ile bazı Afrika ülkeleri izlemiştir. Sorunun diğer ucunda da gelişmiş-kreditor ülkeler bu ödeme güçlüğü nedeniyle ekonomilerinde ortaya çıkabilecek olumsuz gelişmelerden tedirgin olduklarından bu sorunla ilgilenmeye başladılar. Krizin başlarında sorun geçici bir finansman sorunu olarak algılanmış ancak zamanla borç sorununun daha yapısal ve uzun vadeli çözümlerle sonuçlandırılabilir bir olgu olduğu anlaşılmış ve bu çerçevede yeni çözüm önerileri gündeme gelmiştir (Sarı,2004:16-17). Quito Bildirisi, Baker Planı, Brady Planı, Montevideo Bildirisi, Paris Klubü, Arjun Sengupta’nın Görüşü, Londra Klubü bu alanda yapılan çalışmalardandır.

Aşağıda yer alan Tablo 4.5.’de Uluslar arası Kalkınma Ajansı (İDA)’na ulaşabilen dış borçların özellikleri yer almaktadır.

Tablo 4.5. Uluslararası Kalkınma Ajansı 'ndan borç alan ülkelerin dış borçlarının özellikleri

	Ülke	Borçun Net Bugünkü Değeri (İhracatın %'si) 1/	Borç Servisi (İhracatın % 'si) 1998-2000 ort. 2/	Vade (yıllar) 1998- 2000 ort. 3/	Borç Yardımlı Ant. 4/	Para Birimleri 5/	Kreditörler 6/
DÜŞÜK BORÇ							
1	Arnavutluk	35.9	2.3	32.6	1		
2	Azerbaycan	44.0	5.6	26.3	0		
3	Eritre	62.8.	1.4	35.9	0		
4	Vietnam	64.4	8.8	33.1	1		
5	Yemen Cum.	72.2	4.2	35.0	3		
6	Mogolistan	90.6	5.2	37.1	0		
7	Sri Lanka	91.0	9.9	25.7	0		
8	Hindistan	91.2	16.6	14.8	0		
9	Lesotho	95.0	10.0	25.7	0		
10	Papua Yeni Gine	97.5	12.5	19.0	0		
11	Gambiya	99.1	8.7	30.4	1	27	20
	Düşük Borç (Ortalama)	76.7	7.7	28.7	0.5		
ORTA BORÇ							
1	Nepal	101.9	6.2	36.4	0		
2	Gürcistan	103.8	14.9	29.7	1		
3	Honduras	104.0	17.4	33.1	4	21	31
4	Ermenistan	106.0	10.9	32.5	0		
5	Bangladeş	110.6	9.0	31.6	0		
6	Nijerya	117.0	8.7	34.7	4		
7	Tacikistan	117.5	11.5	36.3	0		
8	Angola	121.2	30.5	4.9	1		
9	Ozbekistan	124.9	17.6	13.0	0		
10	Kamboçya	127.1	2.0	35.8	1		
11	Haiti	132.6	8.5	40.0	1		
12	Moldova	140.4	22.4	29.3	0		
	Orta Borç (Ortalama)	117.3	13.3	29.8	1.0		

YUKSEK BORÇ							
1	Uganda 7/	146.1	16.8	39.4	8	33	36
2	Mozambik	151.2	15.4	43.5	8	26	40
3	Senegal	152.9	16.2	40.2	13	23	33
4	Gana	160.0	20.8	26.7	3	26	34
5	Benin	160.8	10.1	32.9	5	20	28
6	Bolivya	162.2	30.7	32.7	8	23	26
7	Mali	166.7	12.5	32.6	5	26	27
8	Kenya	168.0	22.1	24.1	2		
9	Zimbabve	168.8	29.2	17.6	0		
10	Kongo Cum.	168.9	2.0		4		
11	Endonezya	181.8	28.1	18.5	3		
12	Çad	207.4	9.8	41.5	4	24	24
13	Togo	209.1	7.6	38.5	9		
14	Burkina Faso	210.0	14.0	30.5	5	25	24
15	Kamerun	228.4	22.5	35.8	6	20	31
16	Lao PDR	233.9	7.3	34.9	0		
17	Mynmar	235.2	4.6	7.6	0		
18	Kırgız Cum.	237.4	22.2	31.1	1		
19	Madagaskar	246.7	13.8	38.7	10	27	33
20	Pakistan	249.3	25.3	15.1	4		
21	Cote d'ivoire	253.6	25.0	45	9	26	31
22	Gine	269.1	18.8	40.1	6	28	36
23	Malawi	297.4	12.6	43.6	4	23	25
24	Moritanya	314.3	24.7	33.0	8	29	27
25	Etiyopya	326.5	13.8	32.4	3	25	40
26	Tanzanya	334.9	17.8	36.4	10	29	45
27	Nijer	344.3	11.1	39.2	10	29	25
28	Nikaragua	425.3	20.6	37.7	4	22	52
29	Afrika Cum.	496.9	17.6	39.8	7		
30	Zambia	504.7	19.1	39.5	7	28	31
31	Raunda	509.1	23.5	41.8	1	30	17
32	Sudan	781.5	3.6		3		
33	Sierra Leone	892.4	40.6	23.9	7	23	24
34	Guinea-Bissau	970.4	27.4	38.7	4	32	
35	Burundi	1118.2	41.0	20.8	0		28
	Yüksek Borç (Ortalama)	333.8	18.5	33.1	5.1	26.1	31,2

Kaynak: Çiçek, 2005:49

a-) Quito Bildirisi

GOÜ'nün dış borç sorunlarının çözülebilmesi için ortaya atılan Quito Bildirisi, Ekvator'un başkenti Quito'da 3 Ocak 1984 tarihinde Latin Amerika Ekonomik Konsorsiyumu tarafından yayınlanan bir bildirinin adıdır. Söz konusu bildiride borç krizinin sorumlusu gelişmiş ülkeler olarak gösterilmiştir. 26 Latin Amerika ve Karaib ülkelerinin temsilcileri dış borç ödemelerinde moratoryum ilan etmeyi reddederek borç ödemelerinin gelişme hedefine bağlı kılınması gerektiğini ifade etmişlerdir. Söz konusu ülkelerin bu bildirideki başlıca talepleri şu şekildedir:

- Vadelerinin ve ödeme sürelerinin uzatılması,
- Faiz oranlarının düşürülmesi,
- Yeniden kaynak akışının harekete geçirilmesi,
- Borç seviyesinin ihracat gelirlerinin belli bir yüzdesini aşmaması,
- Faiz, komisyon ve diğer ek yüklerin hafifletilmesi,
- Borçlu ülkelerin ihracat ürünlerine sanayileşmiş ülkelerin pazarlarının açılması,
- Borç ödemelerinde etkinlik sağlayacak enformasyon ve eşgüdüm mekanizmalarının oluşturulması. (Sakal,2003:42).

b-) Baker Plânı

Dönemin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Hazine Genel Sekreteri James Baker 1985 yılının Ekim ayında Seul’de yapılan IMF ve DB ortak toplantısında, borç sorunun çözümüne ilişkin daha sonradan Baker Plânı olarak anılacak bir plan sunmuştur. Ortaya atılan plânın ana hedefi, borç krizinin ortaya çıkmasında borçlu ülkeler kadar alacaklı ülkelerinde payı olduğu ve tarafların bu konuda işbirliği yapması gerekliliğidir.

Plânın temelini ticaretin liberalleştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımların plan kapsamındaki ülkelere transferinin hızlandırılması olduğu söylenebilir. Plânda genel olarak kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı ve etkinliği azaltılırken, özel kesimin ağırlığı arttırılmaya çalışılmıştır. Plân, yatırım artışı sağlayacak vergi ve işgücü piyasası reformları ile finans kurumlarının geliştirilmesini, doğrudan yabancı yatırımların ve sermaye girişinin özendirilmesini içeriyordu. Plân çerçevesinde düşük faizli yeni kredi talebinde bulunan borçlu ülkelere borçlarını ödeyebileceklerini garanti etmeleri durumunda, ödeme kolaylığı sağlanması ve uygun koşullu yeni kredi temin edilmesi hedeflenmiştir (Sarı,2004:17).

Bu plânın uygulandığı tespit edilen 15 borçlu ülke; Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvator, Fildişi Sahili, Meksika, Fas, Nijerya, Peru,

Filipinler, Uruguay, Venezüella, Yugoslavya'dır. Bu 15 borçlu ülkenin toplam dış borcu yaklaşık olarak 430 milyar USD, yıllık dış borç anapara ödemeleri 45 milyar USD ve faiz ödemeleri de 45 milyar USD dolar olarak hesaplanmıştır (Korkmaz,1986:134-135).

Ticari bankaların vermeyi taahhüt ettikleri kredileri geciktirmeleri, kredi takvimine bağlı kalmamaları veya bunlar tarafından verilen kredilerin borçlu olan ülkelerin ihtiyaçlarını karşılayacak boyutta olmaması bu planın başarısını sınırlandırmış ve plan borç sorununa bir çözüm olma işlevini kaybetmiştir (Çalışkan, 2003:234).

c-) Brady Plânı

1989 yılının Mart ayında açıklanan ve dönemin ABD Hazine Bakanı Nicholas Brady'nin ismini taşıyan bu plân, Baker plânının istenilen sonucu doğurmaması sonucu yeni çözüm arayışları gündeme getirmiştir. Plân, borçlu ülkelerle kreditorler arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslar arası mali kuruluşların desteklerinin sağlanmasıyla borçlu ülkelerin borçlarının %20'lik bir kısmının silinmesini önermekteydi. Plânın asıl orjinal olan yanı; bu borç silme önerisidir.

Plâna göre, IMF, DB ve Japonya'ya ait kaynaklar kullanılarak borçların bir bölümü silinecek ve böylece borç yükü hafifletilecektir. Plânda borçların silinmesinde esas yükün GOÜ'nün borçlarının içinde %37'lik bir paya sahip olan ticari bankaların üzerinde olması öngörülmüştür (Oktar,1989:224-231).

Plânın öncelikle Latin Amerika ülkelerinin dış borçlarının azaltılmasını öngörmesi, ABD'nin yalnızca komsusu olan borçlu ülkelerin ticari borçlarına çözüm getirmeye çalışmasıyla suçlanmasına neden olmuştur. Plânın uygulanmasını zorlaştıran nedenlerden bir tanesi ticari bankaların planı finanse etmek

istememeleridir. Bunun yanında faiz hadlerinin yükselmesi borç azaltma çabalarını başarısızlığa uğratmıştır.

d-) Montevideo Bildirisi

Yayınlanan bu bildirin içeriğine bakıldığında genel olarak uluslararası piyasalarda faiz indirimi, eski borçlarda bir takım tavizler ve bankaların ödünç vermelerinde artış gibi şartlar görülmektedir. Bildiri Kortegana adı verilen bir grup tarafından yayınlanmıştır. Meksika, Brezilya, Arjantin, Şili, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Bolivya ve Uruguay bu bildiri kapsamında bulunan ülkelerdir (Sakal,2003:47).

e-) Paris Klubü

Paris Klubü ilk olarak 1956 yılında Arjantin'in birkaç Avrupalı hükümete olan borçlarını ödemede karşılaştığı sorunları çözmek amacıyla toplanmıştır (Saraçoğlu,1996:19). Paris Klubü, resmi bir kimliğe sahip olmamakla birlikte, borç yeniden yapılandırma operasyonlarında önemli bir yer edinmiş ve yerleştirdiği ilkeleri ilerleyen süreç içinde pek çok ülke ile olan görüşmelere temel teşkil etmiştir (Sarı,2004:19). Burada genelde borç ertelemeleri pazarlık yoluyla yapılmakta ve dönem dönem verilen kararlar farklılık gösterebilmektedir. Toronto Şartları, Houston Şartları ve Naples Şartları bu klüp tarafından hazırlanmış programların başında gelir.

Paris Klubü'nün borçlu ile görüşmedeki ilk koşulu IMF ile uyum programı üzerinde anlaşacağını taahhüt etmesidir. Yalnızca hükümetleri muhatap kabul eden Klup, devlet tarafından doğrudan alınmış olan kredilerle devlet garantisinde alınmış kredileri görüşme kapsamında tutmuştur (Sarı,2004:19).

f-) Londra Klubü

1970'lerin başında Filipinler'in ticari borçlarıyla ilgili yapılan yeniden yapılandırma işlemiyle gündeme gelen Londra Klubü, ticari bankaların hükümetlere sağlamış olduğu kredilerin yeniden yapılandırıldığı bir forum niteliğindedir. Bu Klub kapsamında 1983-1992 yılları arasında toplam 118 anlaşma yapılmış ve 416 milyar USD'lik borç ertelenmesi gerçekleştirilmiştir (Sarı,2004:19). Londra Klubü'ne katılan bankalar 'Danışman Komite' adı verilen ve genellikle 15-20 bankadan oluşan ve doğrudan borçlu hükümetle temas kurulan gruplar tarafından temsil edilirler (Saraçoğlu,1996:21).

1985 yılından itibaren dış borç krizinin aşılmasına yönelik tüm plânlar, genelde IMF ve ticari bankaların tutumlarını ön plana çıkararak, gelişmiş ülkelere önemli görevler yüklemiştir. Bu nedenle de bu planlar uygulamada bir çok aksaklık göstermiş ve tam anlamıyla başarılı olamamıştır (Sarı,2004:20).

g-) Arjun Sengupta'nın Görüşü

IMF yönetim kurulu üyesi Arjun Sengupta tarafından sunulan görüşe göre; borçlu ülkelerin borçları belli bir iskonto ile IMF tarafından satın alınacak ve bu borç tahvilleri de fonun uygun gördüğü bankalara devredilecektir. Böylelikle, borçlu ülke IMF'ye karşı yükümlü olup, IMF'nin yönlendirmesi altında ülkede yapısal uyum ve istikrar politikalarını içeren ekonomi politikalarını uygulayacaktır.

4.4.2. Devlet dış borçlarının sürdürülebilirliği noktasında ortaya konan teknikler

GOÜ özellikle 1982 borç krizinden sonra bir takım tekniklerle borçlarını yeniden yapılandırmaya gitmişlerdir. Bu ülkelerin borç yönetimlerinin başında bulunan yöneticilerin özel kesimden aşırı borçlanması ve borçlanma gereksinimlerini kısa vadeli araçlarla karşılamaları gibi sebeplerle uygulanan yanlış borç yönetimi

politikaları borçların yeniden yapılandırılmasının temel sebeplerinden biri olmuştur. 1982 yılında sadece 7 banka ve 6 resmi uluslar arası kuruluş ile yeniden yapılanma anlaşması yapılmış iken, bu sayı 1984 yılında 21 banka ve 13 resmi uluslar arası kuruluşu çıkmıştır (Saraçoğlu,1996:18).

a-) Borç/Hisse Senedi (Özsermaye) Değişimi

Borç/hisse senedi değişim işlemi uygulayan ilk ülke Brezilya'dır. Daha sonra Meksika, Arjantin, Şili gibi Latin Amerika Ülkeleri de bu sistemi kullanarak borçlarını yeniden yapılandırmaya gitmişlerdir (Saraçoğlu,1996:27). Bu sistemde yatırımcı firma hisse senetlerini kullanarak ikincil piyasadaki borcu alır ve bu borcu borçlu ülkenin ulusal parasıyla değiştirir. Almış olduğu bu parayı da hisse senedi alımında veya bir projenin finansmanında kullanır (Ulusoy,1994:42). Borçlu ülkelerin sermaye stokları dış borçlarına oranla daha fazla olduğu için hisselerin borç karşılığında satış potansiyeli büyüktür. Bu sebeple uygulanan bu yöntem bu ülkelerin borç problemlerinin çözümünde önemli bir yer tutmaktadır. Borcun borçla değişimi, borcun milli para ile değişimi ve borç-özsermaye değişimi bu konuda yapılan üç farklı uygulamadır (Carmichael,1989:29).

Borç/Hisse Senedi değişim sisteminin uygulanmasının birtakım avantaj ve dezavantajları söz konusudur. Bu sistemin getirdiği avantajları:

- Bankalar sağladıkları kredilerin ikincil piyasadaki değerini öğrenmiş olurlar ve krediden dolayı uğrayabilecekleri zararları krediyi likiditeye çevirerek önlemiş olurlar. Elde ettikleri kaynakları daha karlı yatırımlarda kullanırlar,
- Borçlu ülke ise, faiz ödemelerini azaltacak, faiz ödeme riskini yabancı yatırımcıya aktarmış olacaktır,
- Daha önce yurtdışına çıkmış olan sermayenin yurda geri dönmesi sağlanacak, yurt içi yatırımlar teşvik edilmiş olacaktır. Böylece ekonomide büyüme, istihdam, ihracat gelirleri arttırılabilecektir, şeklinde saymak mümkündür.

Sistemin getirdiği dezavantajlarını ise:

-Bankaların kredilerini iskonto ile satmaları diğer aktiflerinin değerini düşürmesini gerektirebilir,

-Borçlu ülkeler için bütçe ve parasal konularla ilgili problemler oluşabilir. Enflasyonist baskı vb. problemler buna örnek gösterilebilir, şeklinde saymak mümkündür.

b-) Borçların geri satın alınması

Borçların geri satın alınması yöntemi büyük ölçüde özel sektör dış borçları için uygulanmaktadır. Dolayısıyla ülkelerin kamu sektör dış borçlarının daha ağırlıklı olması sebebiyle bu sistemden sınırlı faydalandıkları görülür. Bu sistemin işleyişine bakılacak olunursa, borçlu ülke ikincil piyasadaki iskontodan yararlanarak borçlarını satın alır ve bu şekilde yükümlülüklerinin bir kısmından kurtulur. Borçların geri alınması borçlunun kendi döviz rezervleri ile sınırlıdır. Iskonto oranını ise borçların ödenebilme riski belirlemektedir.

IMF borçların yeniden satın alınmasını finanse etmek için Trust Fonu adı altında bir fon kurmuştur (Ulusoy,1994:40-41). Bu fonun uygun koşullarda alınması halinde borçlu ülkelerin borçlarının azaltılmasında büyük etkisi olacaktır.

c-) Takas Sistemi

İlkel bir yöntem olarak karşımıza çıkan bu sistemin, en ilginç örneği Brezilya'da yaşanmıştır. Brezilya'nın ünlü bir klubünün oyuncusu 4 milyon USD'lik dış borç karşılığı Hollanda'nın ünlü bir klubüne satılmıştır. Takas işlemleri sonucu Brezilya'nın borcunda 6 milyar USD'lik bir azalma olmuştur (Sakal,2003:46).

d-) Borçların ertelenmesi

Borçlu ülkenin mali durumu, dünya piyasaları ve bu piyasalarda oluşan borç

faiz oranları borç ertelemelerinde dikkate alınan temel unsurlardır. Borç ertelemeleri, resmi çok taraflı kuruluşlardan sağlanan borçların yeniden yapılandırılması için borç servisinin ertelenmesidir. Bu uygulama hem borçlu ülkenin hem de kreditor ülkenin karşılıklı rızası alınarak gerçekleştirilir.

e-) İkincil piyasalarda kredilerin nakit para ile değiştirilmesi

Bu sistem, kredi sahibi bankanın elinde tutmak istemediği bir krediyi nakit karşılığında elinden çıkarmasıdır. İkincil piyasada gerçekleştirilen bu işlem, bir bankanın sahip olduğu krediyi bir başka bankaya satışı işlemidir.

e-) Ülkeler arası kredi değişimi

Ülkeler arası kredi değişim sisteminde, borç veren kurum borçluları arasında optimal bir dağılım sağlamak için bir aracı vasıtasıyla borçlu portföyünü değiştirmektedir. Yani bu sistem iki ülke borcuna sahip bir kuruluşun bu iki borçlu ülkenin borçlarını değiştirmesi işlemidir. Değişimi gerçekleştirmek için bir başka borç veren kurumun bulunması gerekmektedir. Uygulamada bu işlemi bir aracı gerçekleştirmektedir.

f-) Para biriminin yeniden belirlenmesi

Bu sistemde borçlu ülkeler borç servis ödemelerini azaltmak amacıyla para birimlerini daha düşük faizli ülkelerin para birimleri ile değiştirmektedir. USD, bu uygulamada en çok çevrilen para birimidir. Bu işlem bir kereye mahsus olup, borç bir rö-finansman anlaşmasına maruz kalmadan gerçekleştirilmesi gerekir.

g-) Faiz oranlarının yeniden belirlenmesi

Değişken faiz oranından sabit faiz oranına geçilmesi şeklinde uygulanan bu sistemde borçlular açısından amaç, faiz oranı değişikliğinden yararlanarak borçlanma

maliyetlerini düşürmektir. Sabit faiz oranı ile borç sağlayan ülke gelecekteki muhtemel faiz artışlarının önüne geçmiş olmaktadır.

h-) Faiz ödeme dönemlerinin yeniden belirlenmesi

Bu sistemde borçlu ülkeler kısa dönemli faiz ödemelerini uzun dönemli faiz ödemeleri ile değiştirerek finansman maliyetlerini düşürmektedir. Faiz ödeme dönemlerinin yeniden belirlenmesi sisteminden Şili ve Arjantin ülkeleri yararlanmıştı.

i-) Borcun devri veya yeniden borç verme

Bu teknik Arjantin, Brezilya, Şili, Meksika, Fas ve Venezüella gibi ülkelerin yapmış olduğu yeniden yapılandırma anlaşmalarında kullanılmıştır. Bu uygulamada borçlular arasında bir değişim gerçekleştirilmektedir. Borç, eski borçlunun ödeme durumunun kötüleşmesi neticesinde borcun tahsilâtını gerçekleştirebilecek olan yeni borçluya devredilmektedir.

j-) Menkul kıymete dönüştürme

Bu uygulama hem borç alan hem de borç veren için finansman olanaklarının çeşitlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Menkul kıymete dönüştürme sisteminde borç, hisse senedi vb. yatırım araçları ile değiştirilmektedir.

k-) Faiz kapitalizasyonu

Bazı Amerika ve Avrupa Bankaları özellikle vergi ve muhasebe tercihleri nedeniyle bu sistemi kullanmıştır. Bu uygulamada vadesi gelmiş olan faiz ödemeleri mevcut kredi tutarına eklenmektedir.

5.TÜRKİYE'DE DEVLET DIŞ BORÇLANMASI ve DIŞ BORÇLARIN KONTROLÜ

Dünya ülkeleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak ikinci dünya savaşı sonrası ikiye ayrılmışlardır. Dünyanın ekonomik globalleşmesi, 1970 ve 1980'li yıllarda uluslar arası sermaye hareketlerindeki serbestleşme sonucunda hızlanmıştır. Bu durum yüksek enflasyonla yaşayan gelişmekte olan ülkeleri etkileyerek bu ülkelerin gelişmiş ülkelerle olan gelişmişlik farkını arttırmıştır. Bunun sonucunda gelişmekte olan ülkeler bu farkı kapatmak için giriştikleri yatırımlarda yurtiçi tasarruf yetersizliği ve dış ödemeler açığı gibi problemlerle karşılaşmış ve dış borçlanma yoluna gitmek zorunda kalmışlardır. Yeni sanayileşen bir ekonomiye sahip olan ve gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan ülkemiz için de durum pek farklı değildir. Ülkemiz tasarruf açığı ve dış ticaret açığı gibi sebeplerle sürekli dış kaynaklara başvurmak zorunda kalmıştır. 1980 yılında 15,7 milyar USD olan dış borç stokumuz 2006 yılı 208,4 Milyar USD'ye ve 2011 yılında 309,4 milyar USD'ya ulaşmıştır (HDTM,2012:4-39).

Son yıllarda ihracatımızın artması ve yüksek büyüme rakamlarının gerçekleştirilmesi sonucu ülkemiz dış borçluluk rasyoları açısından baktığımızda çok borçlu bir ülke konumundan yeni yeni orta borçlu bir ülke konumuna geçmektedir. Aslında dış borç stokumuzda herhangi bir azalma söz konusu değildir. Ülkemizde kamu gelirlerinin önemli bir kısmı borç anapara geri ödemelerinde ve faiz ödemelerinde kullanılmaktadır. Bu durum istihdamı sağlayacak gerekli yatırımların yapılmamasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla iç ve dış borç stokumuzun yüksek olması istihdamsız büyümenin temel sebeplerinden biri olmuştur.

Ülkemizin dış borçlanmaya gitmesinin diğer önemli sebeplerinden bir tanesi de cari işlem açıklarını kapatmaktır. Cari işlem açıkları borç stoklarının sürekli artmasına sebep olmaktadır. Cari işlem açıklarını kapatmak adına ihracat gelirlerini arttırıcı ve ithalat giderlerini kısıcıcı politikaların uygulanması gerekmektedir. Bunun

yanı sıra ülkeye daha fazla döviz girmesinin yolu sağlanmalıdır. Bunun için de yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmeli ve turizm gelirlerinin artırılması yoluna gidilmelidir (Adıyaman, 2006:62).

5.1. Osmanlı Devleti'nden Günümüze Devlet Dış Borçlanması

Türkiye uzun süredir borç sorunu olan bir ülkedir. Bu sorunun başlangıcı Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dış borcu aldığı 1854 yılıdır. Osmanlı İmparatorluğu ömrünün son dönemlerinde borçlanmaya başlamış olmasına rağmen kısa sürede aşırı miktarda borçlanmıştır. Bunun neticesinde acı tecrübeler yaşayarak ve ağır bedeller ödeyerek mali iflasa sürüklenmiştir. Dolayısıyla yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğu'ndan önemli tecrübelerin yanı sıra ağır bir borç mirası devralmıştır. Ülkemiz, Osmanlı İmparatorluğu'ndan intikal eden ve geçmişi yaklaşık olarak 150 yılı aşan bir borçlanma sürecini yaşamış ve yaşamaya devam etmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun borçlanması ile Türkiye Cumhuriyeti'ninki arasında ilginç karakter benzerlikleri vardır. Gerek Osmanlı'da gerekse Türkiye Cumhuriyeti'nde alınan borçlar, verimli ve gerekli alanlarda kullanılmamış ve kontrolü elden kaçırılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti özellikle 1980'lerin ortasından 2000'lerin başlarına kadar aşırı boyutlarda iç ve dış borçlanmaya gitmiştir. Ancak 2001 krizi sonrası getirilen mali disiplin uygulamalarıyla ve kontrollü borç yönetimiyle son yıllarda Türkiye'de borçlar uluslararası kriterler açısından makul düzeye çekilmiş ve sürdürülebilir hale gelmiştir (Yavuz, 2009:203-226).

5.1.1. 1854 -1923 yılları devlet dış borçlanması

1785 yılında Rusya ile savaş sırasında, Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancı bir ülkeden borç alma fikri ilk kez gündeme gelmiştir. Dış borçlanmaya karşı çeşitli nedenlerle uzun süre direnilmiş olmasına karşın II. Mahmut dönemi (1808-1839)'nde dış borç sık sık gündeme gelmiştir (Falay,1989:80). Hatta İngiliz Hükümeti ile

yapılan görüşmelerde 1.000.000 İngiliz Sterlini alınması konusunda pazarlıklar yapılmıştır. İngilizler, 1.000.000 İngiliz Sterlinine karşılık olarak Akdeniz'deki İngiliz filosuna kereste, buğday teslimatı yapılmasını talep etmişler ancak Osmanlıların talep edilen malları ne ölçüde tedarik edebilecekleri yönündeki araştırmaları çok uzun sürünce anlaşma sonuçlanamamıştır (Özsoylu,1999a:41).

Kırım Savaşının başlamasıyla (28 Ocak 1854) son derece bozuk olan mali durum daha da bozulmuştur ve Osmanlı'nın pazarlık gücü kalmamıştır. Bunun üzerine 24 Ağustos 1854 tarihinde ilk kesin borç antlaşması imzalanarak Londra'dan Palmer & Co., Paris'ten Gold Schmit et. Ass. adlı kuruluşlarla avans ve tahvillerin satışı için anlaşmaya varılmıştır. Osmanlı Devleti 3.300.000 Osmanlı Lirası tutarındaki borç karşılığında 2.574.000 Osmanlı Lirası almıştır. Osmanlı Devleti tarafından bu borca % 2'lik bir komisyon ödenmiş ve borcun faiz oranı da % 6 olarak tespit edilmiştir. Borç taksiti için Mısır vergisinden 231.000 Osmanlı Lirasının doğrudan Fransa ve İngiltere bankalarına yatırılacağı kararlaştırılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin bu ilk borçtan sonra borçlarını ödeyemez durumda olduğunu açıkladığı 1875 yılına kadar geçen 21 yıllık sürede, 15 kez borçlanmaya gidilmiştir. 1875 yılına gelindiğinde dış borçların tutarı 2.000.000 İngiliz Sterlinine yaklaşmış, anapara ve faiz ödemeleri ise 11.000.000 İngiliz Sterlinini bulmuştur. Tüm gelirlerin 18.000.000 İngiliz Sterlini dolaylarında olduğu düşünüldüğünde mali durumun ne kadar kötü olduğu daha iyi anlaşılabilir.

1875 sonbaharında Osmanlı Devleti, borç ödemelerinin yarı yarıya indirdiğini açıklamış ve ertesi yıl da tüm borç ödemelerini durdurmuştur. Bu dönemde alınan borçlar oldukça elverişsiz koşullarla, diğer ülkelerin ödediği faizlerden çok daha yüksek faizlerle ve büyük miktarlarla alınmıştır. Bu borçların büyük bir bölümü cari harcamalarda sarayların yapımında, büyük bir donanmanın kurulmasında ve bürokrasinin maaşlarını karşılamasında kullanılmıştır. Ekonominin canlanması veya mali gelirleri arttırmaya yönelik yatırımlar için hemen hemen hiç kaynak

ayrılmamıştır. Böylece var olan borçların anapara ve faiz ödemelerini karşılayabilmek için yeniden borç almak durumunda kalınmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borç ödemelerini durdurduğunu ilan etmesinden sonra Osmanlı Hükümeti ile Fransız, İngiliz, Alman ve diğer alacaklı ülkelerin temsilcileri arasında görüşmeler başlamıştır. Ancak 1877 yılında başlayan Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle görüşmeler kesintiye uğramıştır. 1878 yılında Osmanlılar için büyük bir yenilgi ile sonuçlanan bu savaş sonucunda Balkanlarda ve Doğu Anadolu'da birçok vilayet kaybedilmiş ve Osmanlı Devleti büyük bir savaş tazminatı ödemeyi kabul etmiştir. Bunun üzerine batılı tüm devletler bu duruma müdahale etmiş ve 13 Haziran 1878 tarihinde Berlin Konferansı toplanmıştır. Konferans sonucunda başka maddelerin yanı sıra, önemli iki madde kabul edilmiştir (Özsoylu,1999: 41-42). Bu iki maddeden ilki Osmanlı Devleti'nin borcunun bir kısmını Sırbistan, Bulgaristan, Karadağ ve Yunanistan'ın üstlenmesi diğeri ise Rusya'ya verilecek olan savaş tazminatının Osmanlı Devleti'nin mali durumunu sarsmayacak düzeyde olmasıdır.

Avrupalı alacaklıların temsilcileriyle, Berlin Konferansı'nın ardından, Eylül 1881'de başlayan yeni görüşmeler Aralık 1881'e kadar sürmüştür. 20 Aralık 1881'de anlaşmaya varılarak bir kararname yayınlanmıştır. Bu Kararnamenin yayınlanması Muharrem ayına rastladığından "Muharrem Kararnamesi" adını almıştır (Açba,1991:139). Kararnamenin yayınlandığı tarihteki toplam borç miktarı olan 239,5 milyon Osmanlı Lirasından 125,3 milyon Osmanlı Lirasına indirilmiştir. Senelik anapara ve faiz miktarı olan 13,2 milyon Osmanlı Lirası da 7,6 milyon Osmanlı Lirasına indirilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti'nin % 66 oranındaki borç servisi % 33 oranına düşürülmüştür. Muharrem kararnamesi ile daha önce kurulan Rüsüm-u Sitte idaresi feshedilmiş ve bankerlerin alacaklarına karşılık mümtaz tahviller çıkarılmış ve Rüsüm-u Sitte idaresinin gelir kaynakları yeni kurulan Düyun-u Umumiye idaresine devredilmiştir. 1881 yılında kurulan bu idare, aslında adı konulmamış bir "mali iflas" demektir. Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nun batılı

devletler ve finansörlerce mali ve ekonomik egemenliğinin ortadan kaldırılması ve sömürü süreci başlamış oluyordu (Tezel,1982:75).

Osmanlı hükümeti 1903'den itibaren Muharrem Kararnamesi dışında kalan borç servislerini 1914 yılına kadar olumsuz siyasal gelişmelere rağmen düzenli bir şekilde ödeyebilmiştir. 1914 yılına ulaşıldığında, Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının toplamı 104 milyon 212 bin Osmanlı Lirasına ulaşmıştır. Bu borcun önemli bir kısmı Duyun-u Umumiye İdaresi'nin yönetimi altında toplanmıştır. Yıllık borç servisi 13 milyon Osmanlı Lirası tutarına ulaşmıştır. Aynı yıl Osmanlı bütçesinin ise 30 milyon Osmanlı Lirası olduğu düşünülürse borç servisinin bütçe gelirlerinin % 43'ünü oluşturduğu görülür (Açba,1991:140).

1914 yılı itibariyle Osmanlı hükümetinin itfa edilmeyen toplam borçları 198 milyon Osmanlı lirasıdır. Bu borçlar içinde dış borçlar dışında kısa vadeli avansların da önemli bir yeri vardır. Osmanlı hükümeti muntazam borçların ve kısa vadeli avansların tasfiyesi için 1914 yılı Nisan ayında Paris'te 800 milyon Franklık bir borç anlaşması yapmış ancak Birinci Dünya Savaşı nedeniyle bunun 500 milyon Franklık kısmı tahsil olunabilmiştir (Yerasimos,1980:993).

1915-1922 yılları arasında ödenmesi gereken dış borçlar Duyun-u Umumiye İdaresi'nce alacaklılara ödenmiştir. 1923 yılında Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonucu kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Duyun-u Umumiye İdaresini ve Uluslararası Mali Denetim Komisyonu'nu tanımadığını, vergi koyma ve alma yetkisinin kurulan Büyük Millet Meclisi Hükümeti'ne ait olduğunu bildirmiştir (Açba,1991:140).

1928 yılında, Lozan Anlaşması uyarınca Paris'te kurulan "Türkiye Dış Borçları Komisyonu"nda ödemelerin hangi şekilde yapılacağı konusunda bir sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme ile alacaklıların haklarının korunması konusu kurulan bir karma meclise terk edilmiştir. Osmanlı Devleti'ne ait bu borçlar en son

25.05.1954 tarihinde ödenerek, 100 yıllık dış borçlanma dönemi kapanmıştır (Özsoylu,1999: 41-42)..

5.1.2. 1923-1950 yılları devlet dış borçlanması

Cumhuriyetin ilanından sonra yönetimi tamamen devralan Ankara Hükümeti, milli birlik ruhunun zirvede olduğu bu dönemde çok köklü değişiklikler yaparak savaşın yaralarını büyük bir hızla sarmaya başlamıştır. Bir bütün olarak yaşayabilmenin gerektirdiği her alanda, kurumsal değişiklikler Türk Devrim tarihinin temellerini oluşturmuştur. Çanakkale'deki askeri başarılarından sonra tarih sahnesine çıkan Mustafa Kemal'in damgasını vurduğu bu dönem 1938 yılı Kasım ayının onuncu gününe kadar devam etmiştir. Onun vefatından sonra çizdiği yoldan ilerleme çabaları dillerden hiç düşmemiş olsa da uygulamada ne kadar etkin olmuştur çok farklı bir tartışmanın konusudur.

Dolayısıyla milli egemenliğimizi elde ettikten sonra daha önemli hale gelen bu on beş yılı, borçlanma politikaları açısından incelediğimizde ilk dönem borçlanmanın olmadığı ve bu durumun Dünya Ekonomik Buhranı'na kadar sürdüğü ilk altı yıla baslar. Daha sonraya kalan on yıl ise ikinci dönemi oluşturur. Bu nedenle hem borçlanmanın olmadığı yıllar hem de aynı zaman dilimine denk düşen 1929 Ekonomik Krizi, Atatürk döneminin kırılma noktası olmuştur.

1923-1929 arasındaki yıllar, devlet işletmeciliği ve müdahalelerinin asgari düzeyde tutulduğu ve piyasa şartlarında sanayileşmenin benimsendiği yıllardır. Bunda iki önemli husus rol oynamıştır. Birincisi ilk yıllardaki mevcut ekonomik tablo, ikincisi de dönem içerisindeki gelişmelerdir. İlk yılların ekonomik tablosunu yokluklar belirlemektedir. Bu yoklukların en başında ise milli ellerde sermaye birikiminin olmaması gelmektedir. İlk yıllardaki iktisat politikalarının atmosferinde ve daha sonraki uygulamalarda bu yoklukları ortadan kaldıracak, sermaye kazançlarını milli olmayan unsurlardan, milli unsurlara aktaracak, kalkınma hamlesini devlet desteğiyle ve milli özel girişimci eliyle sağlayacak milli iktisat

anlayışı bulunmaktadır (Kuruç, 1987:46). Ancak Lozan Antlaşması'nın gümrüklerle ilgili düzenlemeleri nedeniyle korumacı, sanayileşmeci milli iktisat anlayışı arka planda kalmıştır. Bu dönemde Milli İktisat anlayışının da etkisiyle para politikasında; sağlam ve istikrarlı para anlayışı hakim olurken, maliye politikasında; denk bütçe ve düzgün ödeme ilkesi benimsenmiştir. Genişlemeci bir maliye politikasından titizlikle kaçınılırken, açık finansmana ve borçlanmaya sıcak bakılmamış, önce gelirin edinilmesi sonra harcanması söz konusu olmuştur. Bütün bu sebeplerden dolayı cumhuriyetin ilk yılları iç ve dış borçlanmanın olmadığı bir dönem olarak tarih sayfalarında yerini almıştır.

1930 ve 1931 yılları korumacı-devletçi iktisat politikalarının hakim olduğu döneme geçişi temsil eden yıllardır. Dünya ekonomisinin girdiği büyük bunalım yıllarında Türkiye ekonomisi dışa kapanarak devlet eliyle bir sanayileşme hamlesine girmiştir. Krizin hammadde fiyatlarını sanayi fiyatlarından daha çok düşürmesi sonucu bir önceki dönemdeki serbest ticaret-açık kapı politikalarının sürdürülmesinin dış ticarete yaratacağı olumsuz gelişmeler sezilmiştir.

1929'da Lozan'ın sınırlamalarının da son bulmasıyla ithalatı denetleyen koruma önlemlerine başvurularak koruma duvarları altında eskiden ithal edilen sınai tüketim mallarında ithal ikameci yatırımlara gidilmiş ve böylece bunalım döneminde az gelişmiş ülkelerin sanayisiz yapıyı değiştirmeye yönelik ilk adımlarına Türkiye de katılmıştır.

1930-1939 yılları genel olarak değerlendirildiğinde; dünya ekonomisi, krizin etkileri ile uğraşırken ve geri kalmış ülkelerin birçoğunu da bu bunalıma çekerken, Türkiye'nin bir ölçüde krizin dışında kalmayı başardığı ve sanayileşme adına önemli adımlar attığını söylemek mümkündür. Bunu da mümkün olduğu kadar dışa kapalı bir iktisat politikası ışığında ve kamunun sanayi teşebbüslerinin yatırımlarını planlama çabaları ile gerçekleştirmiştir.

Cumhuriyet dönemindeki ilk dış borç; 1930 yılında Merkez Bankası'nın kurulması amacıyla bir Amerikan kuruluşundan alınmış 10 milyon dolar tutarındaki donanım kredisi olmuştur. Daha sonra 1934 yılında Sovyetler Birliğinden 8 milyon dolar ve 1936-1938 yılları arasında İngiltere'den toplam 16 milyon sterlin dış borç alınmıştır (Evgin, 2000:35).

1930-1939 döneminde iç borçlanmaya da başvurulmuştur. İlk iç borçlanma, Fevzipaşa-Diyarbakır arasındaki demiryolu inşasının finansmanı için "Ergani İstikrazı" olarak adlandırılan borçlanma kağıtlarının çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Daha sonra da 1934 Sivas-Erzurum demiryolu istikrazı ve ikramiyeli 1938 istikrazı ile iç borçlanmaya başvurulmuştur (Akdiş,1995:27).

1940-1945 yılları savaş yıllarıdır. Bu dönemde, savaşın çıkması ile birlikte seferberlik havasına giren Türkiye'de, faal nüfusun önemli bir kısmının silah altına alınması ve devlet bütçesinin giderek artan oranının savunma giderlerine ayrılması, kısaca 1940-1945 arasında ülkenin bir savaş ekonomisine girmesi söz konusudur (Çavdar, 2003:310). Dönemin tümü dikkate alındığında temel ve ara malların dağıtımının devlet eliyle yapıldığı; resmen özel ticarete bırakılan alanlarda ise Milli Korunma Kanunu'nun öngördüğü polisiye tedbirlerinin ve fiyat kontrollerinin uygulandığı görülür. Varlık vergisinin de aynı doğrultuda uygulandığı belirtilmelidir. Söz konusu düzenlemelerin hangi alanlarda ve nasıl etkiler yarattığı konusu çalışmamızın çerçevesini aşacağı için burada girilmeyecektir. 1940-1945 dönemi Türkiye'nin dış borçlarının eskiye göre arttığı bir dönemdir. Bu dönemde 49.5 milyon sterlini İngiltere'den, 1.5 milyon sterlin Fransa'dan, 5 milyon USA ABD'den, 35 milyon dolar Almanya'dan; toplamda 40 milyon USD ve 51 milyon sterlin kredi sağlanmıştır. Ayrıca millileştirme için yabancı kuruluşlara 517 milyon Lira'lık borç senetleri verilmiştir. Yani 1938 sonu itibariyle 236 milyon USD olan konsolide dış borçlar, savaşın bittiği 1945 yılı itibariyle 439 milyon dolara yükselmiştir (Şahin, 2000: 25).

5.1.3. 1950-1960 yılları devlet dış borçlanması

1951-1960 döneminde de borçlarımız daha önce görülmemiş bir hızla artmaya başlamıştır. Türkiye'nin dış borçlanma süreci dönem sonunda yüksek bir seviyeye çıkmıştır. 1950'de iktidara gelen Demokrat Parti'nin serbest ithalat politikası gütmesi bu sonucun ortaya çıkmasında önemli bir etkidir. Cumhuriyet tarihinde ilk moratoryum ilanına bu dönemde gidilmiştir. Bunun sonucu olarak mali düzenlemeye gidilmesi ve istikrar kararlarının alınması zorunlu olmuştur. En fazla borçlanılan yıl 1958 yılı olmuştur. Bunun sebebi bu yılda girişilen istikrar programının gerektirdiği destekleyici dış kredilerin alınmasıdır. Temmuz 1958 Devalüasyonu ve istikrar programı ile soruna çözümler aranmış fakat bulunamamıştır. 1958 yılında moratoryum ilan edilmesi ve dış borçların faiz ve taksitlerinin ödenmemesi bir çeşit iflastır ve 1959 Paris antlaşması ile bu iflas belgelenmiştir. Bu antlaşmada alınan kararlar "4 Ağustos Kararları" diye anılmaktadır. Bu antlaşmanın uzantısı olarak 11.05.1959'da borçların anapara ve faizlerinin 1971 sonuna kadar tasfiyesi kabul edilmiştir (Yaşa,1981:35-43).

5.1.4. 1960-1970 yılları devlet dış borçlanması

1960'lardan sonra da dış borçlanma politikası 1950'li yıllarda olduğu gibi sürdürülmüştür. Bunun sebebi 1960'dan önce dış borçlanmayı gerektiren sebeplerin 1960'dan sonra da var olmasıdır. Ancak, bu dönemde dış borçlanma şartlarında planlı kalkınmanın esas alınması sebebiyle, kolaylıkla ve olumlu değişimler sağlanmıştır. Bu kolaylıklar gerek faiz hadleri, gerekse ödemesiz devreler ve vadeler şeklinde sağlanmış, yani hem faiz haddinde düşmeler görülmüş, hem de ödemesiz devre ve vadeler daha önceki dönemlere kıyasla daha uzun tutulmuştur (Yaşa,1981:35-43).

5.1.5. 1970-1980 yılları devlet dış borçlanması

1970 yılından sonra hem ülke hem de dünya ekonomisinde meydana gelen krizler ve dalgalanmalar Türkiye ekonomisini de derinden etkilemiştir. Bu dönemde

oluşan döviz sıkıntısı dış borçlanmayı da önemli düzeyde arttırmıştır. Petrol şokları, Kıbrıs Barış Harekâtı, siyasal istikrarsızlıklar ve diğer olumsuz gelişmeler bu dönemde yaşanmış ve dış finansman ihtiyacını arttırmıştır. 1970 yılında bir devalüasyon yapılmış, 1 USD 9 TL'den 15 TL'ye yükselmiştir. Devalüasyon sonucu dış borçların TL cinsinden değeri artmıştır (Açba,1991:163). 1970 yılında 296 milyon USD transferi geciken borç vardır. Devalüasyon sonucu dış kredi açılacağı noktasında IMF tarafından verilen söz yerine getirilmiş ve 321 milyon USD yeni dış kredi alınmıştır.

1970-1980 arası ise Türkiye açısından en büyük güçlüklerin yaşandığı dönem olmuştur. Ödemeler dengesindeki sürekli açıklar 1970 yılından sonra dış borçlanmanın en önemli nedeni olmuştur. Bunun yanında siyasi istikrarsızlık ve kötü ekonomi yönetimi dış kredi bulmayı zorlaştırmıştır. 1975 yılında 8 küçük devalüasyon yapılmış ve USD 13,70 TL'den 17,50 TL'ye yükselmiştir.

1977'den sonra dış borçlanmanın maliyeti önemli ölçüde artmış, ödemeler dengesinin finansmanına olan katkısı azalmıştır. Kısa vadeli borç miktarının giderek artması borçlanmanın maliyetini daha da arttırmıştır. Yaşanan tüm bu gelişmeler sonucunda 1978'de Türk Lirası % 33 oranında devalüe edilmiştir. 1 USD önce 25 TL'ye daha sonra da 35 TL'ye çıkarılmıştır. Sonuç olarak söylenebilir ki 1970-1980 dönemi, oluşan ödemeler bilançosu açıklarının sürekli dış borçlarla kapatıldığı bir dönem olmuştur (Ulusoy, 2004:129).

5.1.6. 1980-1990 yılları devlet dış borçlanması

Birçok GOÜ'yü derinden sarsan “Dünya Borç Krizi”, 1980'li yıllarda ortaya çıkmıştır. Türkiye ise bu dönemde ihracata yönelik sanayi stratejisine yönelerek dış borç ödemelerini zorlanmadan karşılayabilmiştir. Ekonomi politikasında önemli bir dönüşüm 24 Ocak 1980 ekonomik önlemler paketi ile yaşanmıştır. Bu dönemde ithal ikameci politikalar terk edilerek yerine dışa dönük ihracata dayalı ve ihracatı teşvik eden bir büyüme politikası tercih edilmiştir. Türkiye ekonomisinin dışa açılması,

döviz darboğazları ve dış borçlarla ilgili önemli bir gelişme olmuştur. Ayrıca bu dönemde ihracatın yanı sıra turizm ve işçi döviz girişi de teşvik edilmiştir. Uygulanan bütün bu politikalar dış borç ödemelerinin aksatılmadan yapılması sonucu dış borçlanma imkânlarını arttırmıştır.

Bu dönemde de, 1980 öncesi dönemde olduğu gibi borç stoku artmaya devam etmiştir. Dış borç stokunun GSMH'ya oranı açısından bakıldığında, özellikle 1986, 1987 ve 1988 yıllarında büyük bir artış olduğu görülmektedir. Hazinesinin getirdiği dış borçlanmayı dış borç servisiyle sınırlama uygulaması sonucu bu oran 1990 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. 1988 ve 1989 yılları dışında önemli düzeyde finansman kaynağı transfer edilmiş ve bu finansman kaynağı yüksek kalkınma hızına ulaşılmasının en önemli belirleyeni olmuştur.

Bu dönemde dış borç sorununun temelinde yurtiçi tasarruf yetersizliği yatmaktadır. Bu yetersizlik bu dönemde de giderilemediği için Türkiye'nin dış borçları 1990'lı yıllarda da artmaya devam etmiştir. 1990 yılı sonrası dönemde finansal piyasalardan ucuz fon bulma imkânının olması dış borç ödemelerini kolaylaştırmıştır. Böylece dış borçlarımız artmaya devam etmiş ve borcun borçla ödendiği bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Borç stokunun sürekli olarak artması TL'nin aşırı değerlenmesine neden olmuştur (Ulusoy,2004:136).

Aşağıda yer alan Tablo 5.1., Türkiye'nin 1980-1990 dönemi dış borçlarını ortaya koymaktadır. Tablodan da anlaşılacağı gibi, borçlanma artış hızı 1981 yılında % 5,73 iken bu rakam 1983 yılında % 6,94 'e 1984 yılında ise anormal artarak % 20,21'e yükselmiştir. 1990'a gelindiğinde ise bu rakam % 19,75 olmuştur.

Tablo 5.1. Türkiye'nin 1980–1990 dönemi dış borç stoku

Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)	Artış (%)
1980	15,7	-
1981	16,6	5,73
1982	17,6	5,90
1983	18,8	6,94
1984	22,6	20,21
1985	27,5	21,68
1986	34,3	24,73
1987	43,1	25,66
1988	42,7	-0,95
1989	43,7	2,34
1990	52,3	19,75

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45.

Aşağıda yer alan Tablo5.2. Türkiye'nin dış borçlarındaki gelişimi ortaya koymaktadır. Tablo 5.2. 1984-1989 döneminde dış borçlardaki artışın anlaşılması bakımından önemlidir. 1989 yılındaki dış borç rakamı 1984 yılının hemen hemen iki katına ulaşmıştır.

Tablo 5.2. Türkiye'de 1984-1989 döneminde dış borç stokunun gelişimi (milyon USD)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dış Borç Stoku	20.823	25.660	32.206	40.326	40.722	41.751
Orta ve Uzun Vade	17.643	20.901	25.857	32.703	34.305	36.006
Kısa Vade	3.180	4.759	6.349	7.623	6.417	5.745
Dış Borç Stoku (%)	100	100	100	100	100	100
Orta ve Uzun Vade	85	81	80	81	84	86
Kısa vade	15	19	20	19	16	14
Dış Borç Servisi	3.611	4.289	4.236	5.488	7.979	6.870
Anapara	1.356	2.670	2.617	3.597	5.557	4.532
Faiz	1.586	1.619	1.619	1.891	2.422	2.338

Kaynak: Bal,1988:113-114.

5.1.7. 1994-2005 yılları devlet dış borçlanması

Uluslar arası kredi kuruluşları 1993 sonu ve 1994 yılı başında Türkiye'nin kredi notunu düşürmüşlerdir. Bunun sonucu olarak ekonomi derinden etkilenmiş ve ülke bir kriz içine sürüklenmiştir. Türkiye'nin itibarını zedeleyen bu ekonomik kriz, uluslar arası piyasalardan borçlanma imkânını da azaltmıştır.

Borçlanma politikaları açısından bu dönemin en önemli özelliği, hükümetlerin iç borçlanma ile dış borçlanmayı dönüşümlü olarak birbirinin finansmanında kullanmasıdır. Bu uygulama sonucunda ülkenin hem iç borç hem de dış borç stoku hızlı bir şekilde artmıştır. 1994 yılından sonraki dönemde ise dış borçlanma politikaları ağırlıklı olarak IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ekseninde yürütülmüştür.

Bu dönemde ülke içinde yaşanan iki büyük kriz; 1994 ve 2001 krizleri, yine ülke dışında meydana gelen 1997 Asya ve hemen ardından Rusya krizleri ve son olarak da 1999 yılında yaşanan Marmara Depremi Türkiye'de 1990'lı yıllarda borç anapara ve faiz ödemelerinde büyük artışlar yaşanmasına sebep olmuştur. Yaşanan bu olağanüstü durumlar, ülkemizin dış borçlanma alan ve koşullarını daraltmıştır. Uygulanan yanlış para ve maliye politikaları ve bu politikaların halk üzerindeki olumsuz etkisi, borçlanma maliyetlerinde büyük artışlar yaşanmasına sebep olmuştur. Bu olağanüstü durumlarda yaşananları şöyle açıklamak mümkündür:

a-) 1994 Krizi

1980 sonrası alınan yüklü miktarda dış borçların faturası 1990'lara gelince ödenmeye başlamıştır. Bu durumun en ağır faturası 1994 kriziyle kendini göstermiştir. 1990 sonrasında aşırı artan iç borçların çevrilebilmesi dış borçlarla sağlanmaya çalışılmıştır. 1994 krizine kadar borçlanmada bu strateji izlenmiştir. Krizin temel sebebi toplam iç tasarrufların en büyük kısmını kullanan kamu sektörünün tasarruflarındaki yetersizlik ve harcamalarındaki fazlalık ve o dönem iktisat politikaları uygulayıcılarının yanlış öngörüleridir (Sanalan, 2003:67). Kriz

nedeniyle uluslar arası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin notunu düşürmesi ardından aynı dönemde olağan kamu açıklarının yanında sosyal güvenlik sisteminde de aşırı açıkların olması, 1995 yılından sonra da kamu bankaları görev zararlarının da buna eklenmesiyle yeniden yoğun bir iç borçlanma dönemi başlamıştır ve bu süreç 2001 krizine kadar devam etmiştir.

b-) 1997 Asya Krizi

Tayland Hükümeti para birimi olan 'Baht'ı 2 Haziran 1997 yılında, 1997 yılının Mayıs ayında spekülasyonlar tarafından uygulanan baskılar sonucunda devalüe etmek zorunda kalmıştır. Bu durum hızlı bir şekilde diğer ülkelere de yayılmıştır. Temmuz ayında Filipinler hükümeti 'Peso'nun daha geniş bir bant içerisinde yayılmasına izin vermiş, Ağustos ayında Endonezya hükümetinin uygulamış olduğu 'managed float' döviz kuru sisteminin bozulması neticesinde 'Rupiah' değer kaybetmiştir. Baht'ın, Peso'nun ve Rupiah'ın değer kaybetmesini Güney Kore para birimi olan 'Won' izlemiştir. Amerika ve Avrupa piyasaları da yaşanan bu krizden etkilenmiştir. Bu ülkelerin borsalarında bu dönemde büyük bir düşüş yaşanmıştır. Krizde Hang-Seng endeksi % 33, Dow Jones endeksi % 4.4 oranında değer kaybetmiştir.

Asya'da yaşanan bu krizin ülkemize de olumsuz etkileri olmuştur. Bu kriz ortamı içerisinde, kredi değerliliklerinin düşmesi sonucu Türkiye borçlanmada büyük sıkıntılar yaşamış 20 Ekim 1997 tarihinde yapmış olduğu 1.5 milyar Alman Markı tutarındaki ihraçtan sonra 3 Şubat 1998 tarihine kadar piyasalardan borç istemeye cesaret edememiştir. Krizin ülkemize bir başka olumsuz etkisi de dış borç ödemelerimizin ana finansman kaynağı ihracatımıza olmuştur. Asya ülkelerinin paralarını devalüe etmesi sonucunda ihracatları artmış benzer ürün ihraç eden ülkemizde ise ihracatta daralmalar yaşanmıştır. 1997 yılında yaşanan Güney Doğu Asya Ülkeleri dış borç krizi, ülkemizin de içinde bulunduğu GOÜ'nün dış borçlanma koşullarını ağırlaştırmıştır.

c-) 1998 Rusya Krizi

17 Ağustos 1998 tarihinde Rusya'nın 90 günlük moratoryum ilânı ile Rusya Krizi başlamıştır. Bu kriz sonucunda Rusya Para birimi olan Ruble değer kaybetmiş, uluslar arası kredi değerlendirme kuruluşları Rusya'nın kredibilitesini düşürmüşlerdir.

Rusya krizi ülkemizi doğrudan doğruya etkileyen bir krizdir. Bunun sebebi Rusya'ya yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payının büyük olmasıdır. Bunun yanında bu ülkeyle turizm gelirlerinden, müteşebbis gelirlerine kadar birçok alanda ilişkilerimiz bulunmaktadır. Sonuç olarak Rusya'da yaşanan bu kriz toplam döviz gelirlerimizin %13-15'ini oluşturan miktarını önemli ölçüde etkilemiştir (DPT,2005:14).

d-) Ağustos 1999 Marmara Depremi

Ülkemizde 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan bu depremin ekonomik boyutlarının kamu maliyesine olan yükü 6.2 milyar USD civarında olmuştur (Radikal:1999). DPT ilk etapta felaketin yaralarını sarmak adına, 2.5 milyar USD'lik dış yardım beklemiş ve bunun 1 milyar 50 milyon USD'sini DB, 320 milyon USD'sini IMF ve 690 milyon USD'sini AB ve diğer dış yardımlardan oluşmasını öngörmüştür. Japonya'dan 200 milyon USD ve İspanya'dan 60 milyon USD olmak üzere toplam 260 milyon USD'lik kredi, 1999 yılında yapılan anlaşmalar sonucunda elde edilmiştir (Yerdeş, 2000:44).

1999 Marmara depremi 2001 krizinin tetikleyicilerinden biri olarak kabul edilmiştir. Bu depremin sebep olduğu ekonomik fatura büyüme rakamlarından bütçe açıklarına kadar ekonominin birçok alanında ortaya çıkmıştır. 1999 yılında ekonomik büyüme -% 6.1 olarak gerçekleşmiş, bütçe açığı 9.152 trilyon TL (Türk Lirası) olmuştur (Bumko, 2005). Deprem sonrasında bir önceki yıla göre dış borç stokumuz 96 milyar USD'den 103 milyar USD'ye çıkmıştır.

e-) 2001 Krizi

Yüksek kamu borçları, 2000-2001 krizlerinin Türkiye ekonomisine kalıcı olarak bıraktığı en önemli hasardır. Bu yıllar borçların sürdürülebilirliğini sekteye uğratan en önemli yıllar olmuştur. 2000 yılında Kamu Net Borç Stoku/GSMH oranı % 28 iken, 2001 yılında % 92'ye çıkmıştır. Bu artışın temel sebebi kamu bankaları ve tasarruf mevduat sigorta fonuna verilen kağıtlar nedeniyle oluşan yükümlülüklerdir. 2001 krizinin temel sebepleri, bankacılık kesiminin döviz pozisyonlarının açılması, geri dönmeyen krediler ve aktif/pasif arasında vade uyumsuzluğunun artmasıdır (Özatay, 2003:7). Yaşanan bu olumsuzluklar sebebiyle TL'den USD'ye doğru bir kaçış yaşanmıştır ve TL USD karşısında değer kaybetmiştir.

2001 yılında yaşanan bu kriz sonrası ülkede ilk defa ciddi tedbirler alınmıştır.

Alınan bu tedbirleri:

- “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın başlatılması,
- Birçok önemli yasal düzenlemeler ve mali disiplin uygulamalarının getirilmesi,
- 4749 sayılı borç yönetimi alanında önemli bir yasanın çıkarılması,
- 5018 sayılı kanun ile kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesi,
- Hükümetlerde geçirilen acı deneyimlerden artık ders alındığı yönünde bir iradenin belirmesi (Yavuz,2009:203-226), şeklinde saymak mümkündür. Türkiye'nin borçları hala stok olarak çok yüksek seviyelerdedir ancak yapılan düzenlemeler sonucu çevrilebilmekte ve sürdürülebilmektedir.

Tablo 5.3. Türkiye'nin 1994–2005 dönemi dış borç stoku

Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)
1994	68,6
1995	75,7
1996	79,4
1997	84,2
1998	96,4
1999	103,0
2000	118,6
2001	113,7
2002	130,2
2003	145,4
2004	161,7
2005	170,6

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45

5.1.8. 2005-2012 yılları devlet dış borçlanması

Ülkemizde yaşanan 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri hızla sermaye çıkışına sebep olan olaylardır. Bu durumda güçlü ekonomiye geçiş programı hazırlanıp, IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanarak kaynak sağlanmıştır. 2001 yılında dış borç stoku 113.562 milyon USD'ye gerilemiştir. 2001 yılında 2000 yılına göre görülen 4 milyar dolarlık bir azalış, sürdürülen programın dış borç ödemede kısmi bir başarı sağladığını göstermektedir. Ancak 2002 yılında dış borç 129.523 milyon dolara yükselmiştir. Dış borçların özellikle, kriz yıllarının öncesindeki ve sonrasındaki yıllarda çarpıcı bir şekilde arttığını görmekteyiz. Artan dış borçlar hem iktisadi krizin ortaya çıkışında etkili olmakta hem de krizden çıkışta başvurulan bir kaynak niteliği taşımaktadır.

İç talepte yaşanan canlanmanın etkisiyle 2003 yılında büyüme artış göstermiştir. Ancak büyümenin yanı sıra TL'nin değer kazanması, cari işlemler dengesinin açık vermesine neden olmuş ve dış borç stoku sürekli artış göstermiştir. 2004 yılında 160,980 milyon dolar olan dış borç stoku artışında en önemli etken doların değerindeki düşüş olmuştur. Hazine bütçe açıklarını iç borçlanmayla finanse

etmiş, dış borçlarını yeni borçlarla çevirmiş ve net bazda dış borç kullanmamıştır. Bu nedenle dış borç stokunun gelir içindeki payı da düşmüş (Karluk, 2005:167), 2005 yılına kadar çok hızlı artış olmamıştır. Ancak 2005'den sonra ciddi artışlar olmuş, dış borç stoku 2006 yılında 207,593 milyon dolara yükselmiştir 2007 yılında ise 2002 yılına göre 119,8 milyon dolar artışla 249,386 milyon dolara ulaşmıştır.

2001 yılında toplam dış borç stoku içerisinde Hazine'den dövizle ödenecek orta ve uzun vadeli kamu borçları en önemli kalemdir. Bu yıl orta ve uzun vadeli borçlar % 75,5 oranındayken kısa vadeli borçlar yüzde 14,4 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye'nin orta ve uzun vadeli dış devlet borçları uluslararası kuruluşlardan, ikili anlaşmalardan ve uluslararası para piyasasından sağlanan kredilerden oluşmaktadır (Karluk, 2005:166). Türkiye'nin toplam dış borçlarının yarıya yakını kamuya aittir. 2001 yılında toplam dış borç stoku içinde kamu sektörünün payı % 41,5, TCMB'nin payı % 24,4, özel sektörün payı % 37,1'dir. 2002 yılında dış borç stoku içindeki kısa vadeli borçlanmanın payı % 12,7'ye düşmüş, orta ve uzun vadeli dış borçlanmanın payı % 87,3'e yükselmiştir. Aynı yıl kamu sektörünün payı daha da artmış % 49,8 olmuş, TCMB % 17,0'a, özel sektörün payı ise % 33,2'ye gerilemiştir. 2002 yılından sonra kısa vadeli borçlanmanın payında artış, orta ve uzun vadeli dış borçlanmada ise azalma görülmektedir. Aynı zamanda kamu sektörünün payında azalma özel sektörün payında artış olmuştur.

2007 yılının ortasında ABD konut kredilerine ilişkin geri ödeme güçlükleri nedeniyle finans piyasalarında başlayan dalgalanmalar, 2008 yılı ikinci çeyreğinde derinleşerek küresel krize dönüşmüştür (Eğilmez, 2009:53). Küresel krizin temelleri ABD, Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelerdir. Krizin muhtemel sebepleri, bu ülkelerdeki kötü krediler, yanlış dağıtım modelleri, sürdürülemez finansal altyapı ve finansal türevlerin kullanımı, yanlış kredi derecelendirmesi ve geniş küresel dengesizlikler olarak sıralanabilir. Ancak krizin asıl sebebi 2002–2004 döneminde ABD ve diğer ülkeler tarafından izlenen genişletici para politikaları olmuştur (Çakıcı 2010:27).

Finans piyasalarındaki dalgalanmanın boyutunun büyümesi, hem borçlanma imkânlarını sınırlamış hem de borçlanma maliyetlerinin artmasına neden olmuştur.

Küresel kriz, tüm dünya ile ticari ve finansal bağları bulunan Türkiye ekonomisini de olumsuz yönde etkilemiştir. 2009 yılı tüm dünya ve dolayısıyla Türkiye için ekonominin daraldığı, ekonomik faaliyetlerin ve ticaretin sınırlandığı bir yıl olmuştur. Ekonominin böylesine daraldığı bir süreçte dış borç stoku 2008 yılına göre azalarak 277,1 milyar dolardan 2009 yılında 271,1 milyar dolara gerilemiştir. Buna karşılık ekonomideki küçülmenin daha hızlı olması yüzünden Dış Borç Stoku/GSYİH oranı artmıştır. 2005 yılında % 35,3'e kadar gerileyen Borç Stoku/GSYİH oranı 2009 yılında % 43,9'una yükselmiştir.

2002 sonunda 130 milyar doları bulmayan dış borç stoku, yüzde 110 artışla 2009'u 271 milyar doları aşarak kapatmıştır. Dış borç yükünün artışında, özel kesim borçları ön planda gelmektedir. 2009 yılı sonu itibariyle, özel sektör borçlarının toplam dış borç stoku içindeki payı % 64,3 ve kamu kesimi borçlarının payı % 30,8 olmuştur. TCMB borçlarının toplam borç stoku içerisindeki payı ise % 4,9 olarak gerçekleşmiştir.

Küresel ekonomik kriz yılında en büyük korku olan döviz kurunda aşırı dalgalanmanın görünmemesi 2009 yılında dış borcun çevrilmesinde sorun yaratmamıştır. Döviz şoku yaşansaydı, özel sektörün borçlarını çevirmesi çok zor olur ve ciddi çöküşler yaşanabilirdi.

TCMB verilerine göre, 2010 yılı Mart ayı itibariyle kısa vadeli dış borç stoku bir önceki aya göre 4 milyar 641 milyon USD artışla 54 milyar 350 milyon USD'ye yükselmiştir. Türkiye'nin kısa vadeli dış borç stoku 2010 yılının ilk çeyreğinde 2009 yılı aynı dönemine göre yüzde 15 artışla 47 milyar 230 milyon USD'den 54 milyar 350 milyon USD'ye yükselmiştir. Kısa vadeli dış borç stoku 2002 yılından Mart 2010 yılına kadar olan 8 yılı aşkın dönemde % 231 oranında artış göstermiştir. 2002 yılı sonunda 16 milyar 424 milyon USD olan kısa vadeli dış borçta stoku, 2010 yılı Mart ayında 54 milyar 350 milyon USD'ye yükselmiştir. Mart sonu itibariyle kısa vadeli dış borç stokunun 20 milyar 552 milyon USD ile en büyük bölümünü oluşturan banka dışı özel kesime ait borç yükü, 2002 yılı sonundan Mart 2010 yılına kadar olan dönemde % 188 oranında artış göstermiştir. Şirketlerin kısa vadeli dış

borcu ise % 158 oranında artmıştır. 2002 yılından Mart 2010 yılına kadar olan dönemde bankaların kısa vadeli dış borcunda % 387 oranında artış görülmüştür (TCMB,2010).

Aşağıda yer alan Tablo5.4.'ten de anlaşılacağı üzere; dış borç stoku 2008 yılında 281.1 milyar USD iken 2009 yılında 269.1 milyar USD'ye düşmüştür. Bu düşmenin yanında ekonomide küçülme yaşanmış ve bu nedenle Dış Borç Stoku/GSYİH oranında artış yaşanmıştır.

Türkiye'nin dış borç stoku,2011 ve 2012 yılında yükselişe geçmiştir. 2011 yılı sonu itibariyle 304,4 milyar USD'ye yükselirken, 2012 yılı itibariyle 337,5 milyar USD'ye ulaşmıştır.

Tablo 5.4. Türkiye'nin 2005-2011 dış borç stoku

Milyar USD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOPLAM	170,5	208,4	250,4	281,1	269,1	292,0	304,4	337,5
KISA VADE	38,9	42,9	43,1	52,5	49,0	77,3	81,9	100,8
UZUN VADE	131,6	165,5	207,2	228,6	220,1	214,6	222,4	236,7
KAMU SEKTÖRÜ	70,4	71,6	73,5	78,3	83,5	89,1	94,3	103,3
Kısa Vade	2,1	1,8	2,2	3,2	3,6	4,3	7,0	11,0
Uzun Vade	68,3	69,8	71,4	75,1	79,9	84,8	87,3	92,3
TCMB	15,4	15,7	15,8	14,1	13,2	11,6	9,3	7,1
Kısa Vade	2,8	2,6	2,3	1,9	1,8	1,6	1,2	1,0
Uzun Vade	12,7	13,1	13,5	12,2	11,4	10,0	8,1	6,1
ÖZEL SEKTÖR	84,7	121,1	161,0	188,7	172,5	191,3	200,7	227,1
Kısa Vade	34,0	38,5	38,7	47,4	43,6	71,5	73,7	88,8
Uzun Vade	50,7	82,6	122,3	141,3	128,8	119,8	127,1	138,4

Kaynak: HM,2013:14

5.2. Borçlanma Terminolojisine Göre Türkiye'de Devlet Dış Borçlarının Değerlendirilmesi

Dış borçluluk rasyoları, bir ülkenin dış borçlanma politikası değerlendirilirken uygulanan en somut yöntemlerdir. Bu rasyoların tümü birlikte ele alındığında incelenen ülkenin dış borç profili oldukça kapsamlı bir şekilde ortaya

çıkmaktadır. Dış borç rasyoları, borç veren taraf bakımından, borç verilecek ülkenin güvenilirliğini, borcu geri ödeyebilme kapasitesini veya borç vermede beklenen amacın gerçekleşebilme imkânını görebilmek bakımından önemli olmaktadır. Borç alan taraf açısından baktığımızda ise alınan borcun diğer ekonomik büyüklükler ile karşılaştırılması, gelecekte ödeme sıkıntısı çekilip çekilemeyeceğinin analizi, GSMH, ithalat, ihracat gibi birinci derecede etkileyen öğelerle ilişkisini alınan dış borcun yapısının tanınmasını görmede yardımcı olmaktadır.

Aşağıda Türkiye'nin dış borç fotoğrafının görülmesi için farklı rasyolar verilmiştir. Ülkelerin gelecek dönemlerdeki borçlanma olanakları ve önceki dönemlerde yapmış oldukları borçlanmaların geri ödenmesi hususunda ayrıntılı bilgiler veren rasyo analizleri, nicel oranlardır.

Türkiye'nin iç ve dış borçları çok büyük boyutlara ulaşmış, uluslar arası kriterlerin de çok üzerine çıkmıştır. Evgin (2000:45)' e göre genel kabul gören borçlanma rasyoları: Toplam Borç/GSYİH, Toplam Borç/İhracat, Borç Servisi/İhracat ve Faiz Servisi/İhracat olmak üzere dört tanedir. Bununla birlikte; Faiz/GSMH, Dış Borç Servisi/Toplam Döviz Gelirleri, TCMB Rezervleri/Dış Borç Stoku, Dış Borç Servisi/GSMH, Dış Kaynak İhtiyacı ve Dış Borç Birikimi Rasyoları da kullanılmaktadır. Bu çalışma'da daha çok Toplam Borç/GSYİH, Toplam Borç/İhracat, Borç Servisi/İhracat ve Faiz Servisi/İhracat olmak üzere dört temel rasyo ve iki diğer rasyo üzerinde durulacaktır.

Aşağıda yer alan Tablo 5.6., dış borçlanmalarda yer alan bütün rasyolar yerine dört temel rasyo olan Toplam Borç/GSYİH, Toplam Borç/İhracat, Borç Servisi/İhracat ve Faiz Servisi/İhracat rasyolarını göstermektedir.

Tablo 5.6. Türkiye'nin 2000-2011 dönemi brüt dış borç stokuna ilişkin oranlar (%)

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku / GSYİH	Toplam Dış Borç Stoku / İhracat	Toplam Dış Borç Servisi / İhracat	Toplam Dış Borç Faiz Servisi / İhracat
2000	44,7	427,8	79	22,7
2001	57,7	363,5	78,6	22,8
2002	56,2	359,2	80,2	17,8
2003	47,3	304,9	58,9	14,8
2004	41,2	254,9	48,3	11,3
2005	35,3	231,3	50,1	10,9
2006	39,4	243,0	45,9	10
2007	38,4	232,7	44,7	9,4
2008	37,4	212,4	40,3	8,6
2009	43,9	263,2	57,0	9,4
2010	39,5	254,7	48,6	7,3
2011	39,7	227,1	40,9	6,3

Kaynak: HDTM ,2012: 4-39

Tablo 5.6., 2000-2011 verilerini kapsarken aşağıda yer alan Tablo 5.7. ise 2005-2012 dönemini kapsamaktadır. Rakamlar arasındaki küçük farklılıklar yuvarlama ve kesin hesap farklılıklarıdır. Altta konu açıklamalarında bu iki tablonun verilerine atıf yapılacaktır.

Tablo 5.7. Türkiye'nin 2005-2012 dış borç stokuna ilişkin oranlar (%)

%	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU / GSYİH	35,4	39,6	38,6	37,9	43,6	39,9	39,3	42,9
ÖZEL SEKTÖR DIŞ BORÇ STOKU / GSYİH	17,6	23,0	24,8	25,4	28,0	26,2	25,9	28,9
TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU / İHRACAT (FOB)	232,1	243,6	233,4	212,9	263,5	256,4	225,6	221,3
ÖZEL SEKTÖR DIŞ BORÇ STOKU / İHRACAT (FOB)	115,2	141,6	150,1	143,0	168,8	168,0	148,8	149,0
TCMB REZERVLER (BRÜT) / TOPLAM DIŞ BORÇ	29,6	29,2	29,3	25,3	26,3	27,6	25,8	29,6
TCMB REZERVLER (BRÜT) / KISA VADELİ BORÇLAR	129,8	142,1	169,9	135,2	144,3	104,4	95,8	99,1

Kaynak:HM,2013:15

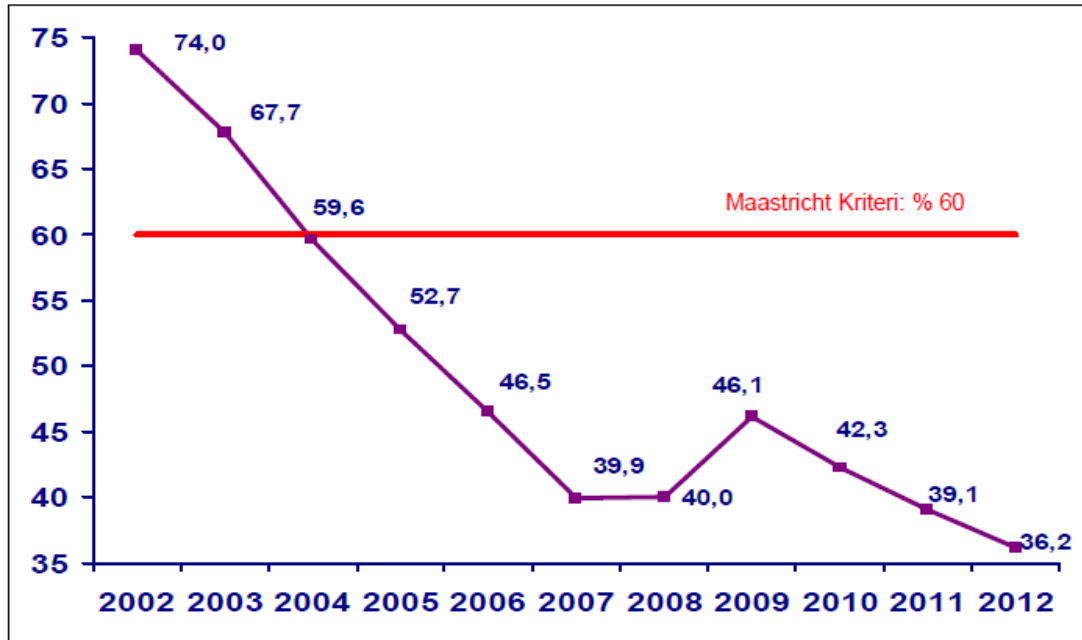
5.2.1. Toplam Dış Borç Stoku /GSMH Rasyosu

Bu rasyo, genellikle bir ülkenin kredi değerliliğinin ölçülmesinde kullanıldığı gibi, risk ve borç yükü analizlerinde de genel bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir. DB ve IMF tarafından kabul edilen bazı ölçütler bu rasyonun değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Bu belirlenen ölçütlere bakılacak olunursa oran % 30–50 arasında ise, ülke orta derecede borçlu, % 50'nin üzerinde ise, o ülke çok borçlu olarak kabul edilmektedir.

Yukarıda yer alan Tablo 5.6. ve Tablo 5.7.'de gösterildiği gibi, Türkiye'nin Dış Borç/GSMH rasyosu 2002'ten sonra düşüşe geçmiştir. 2003 yılında, 47,3, 2004 yılında 41,2, 2005 yılında 35,3 olarak gerçekleşen bu düşme, 2006 yılında 39,4'e yükselirken, 2007 yılında 38,4'e düşmüş, 2008 yılında küçük bir düşme ile 37,4 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında, % 43,9'a yükselen Türkiye'nin Dış Ticaret/GSMH rasyosu 2010 yılında % 39,5'e düşmüştür. Bu rasyo, 2011 yılında da % 39,7 olarak gerçekleşirken 2012 yılında 42,9 seviyesine yükselmiştir.

Türkiye'nin Dış Borç/GSMH rasyosu 2001 ve 2002 yılı dışındaki yıllarda % 50 oranının altında kalmıştır. 2000 yılı sonu itibariyle % 59,3 olarak gerçekleşmiş daha sonra 2001 kriziyle birlikte bu oran, artarak 2001 yılında % 77,9 ve 2002 yılında da % 72 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda GSMH' daki büyümeyle birlikte düşme eğilimine giren bu oran 2005 yıl sonu itibariyle % 47,3 olarak gerçekleşmiştir.

2009 yılında, küresel krizin de etkisiyle bütçe açığının GSYH içindeki payı artmıştır. Bununla beraber bu oran, 2010 yılında ekonominin toparlanmasıyla % 3,6 seviyesine inmiş, 2011 yılında da % 3 olan Maastricht Kriteri sağlanmıştır (Karagöl, 2011:127-138). Bu dönemde, borçlanmada da başarılı bir dönem yaşanmıştır.

Grafik 5.1. Türkiye'nin 2002-2012 Dönemi AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH(%)

Kaynak: HM,2013:4

Yukarıda yer alan Grafik 5.1.'den de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de son beş yıl içinde borç yönetiminde ortaya konan performansla, etkin ve likit bir tahvil piyasası oluşmuş ve AB tanımlı genel devlet borç stoku, AB-27 ortalamalarının çok altına düşmüştür. 2001 yılında AB tanımlı genel devlet borç stokunun GSYH içindeki payı % 77,9 seviyesinde gerçekleşmiştir (Karagöl,2011:127-138). 2002 yılından sonra ise 2009 küresel kriz yılı dışındaki tüm dönemlerde azalışını sürdürmüştür. 2010 yılında % 42,2'ye düşen AB tanımlı genel devlet borç stokunun GSYH'ya oranı 2011 yılında da azalışını sürdürmüş ve % 60 olan Maastricht Kriterinin altına inmiştir. 2011 yılı sonunda bu oran % 39,1 olurken, 2012 yılında da %36 olarak gerçekleşmiştir.

5.2.2. Toplam Dış Borç/İhracat Rasyosu

Bu rasyo bir ülkenin borçluluk durumunu ve dış borç ödeme kapasitesini gösterir. Ayrıca ihracat gelirlerinin toplam borç stoku üzerindeki uzun dönemli etkileri konusunda da bilgi verir. Oranın, % 165–275 arasında olması halinde ülke

orta derecede borçlu, % 275'i aşması halinde ise, ülke çok borçlu olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'nin dış borçlarıyla ilgili Toplam Dış Borç/ İhracat rasyosu yukarıda yer alan Tablo 5.6 ve Tablo 5.7'de gösterilmiştir. İlgili tablolara göre, 2000 yılında % 426,7 olan bu rasyo daha sonra ihracatımızdaki artış nedeniyle düşme eğilimine girmiş ve ülkemiz çok borçlu bir ülke konumundan, 2004 yılı sonu itibariyle bu oranın % 256,9 olarak gerçekleşmesiyle orta dereceli borçlu ülke konumuna yükselmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 5.8'e göre, 2006 yılının birinci çeyreği itibariyle de bu oran % 247, 8 civarındadır.

5.2.3. Dış Borç Servisi/İhracat Rasyosu

Bu rasyo, bir ülkenin, dış borç yükünün değerlendirilmesinde ve çok borçlu olup olmadığının ölçülmesinde kullanılan bir orandır. Dış borç karşılama oranı olarak da adlandırılan bu oran, dış borçlanma dahil, ülkenin uluslararası likidite sorunlarının analizinde önemli bir kriterdir.

Oranın büyük değer alması, ülke ihracat gelirlerinin dış borç giderlerini karşılama oranının küçülmesi demek olduğundan, bu durumda borçlu ülkenin dış borç yükümlülüklerini yerine getirebilme gücünün zayıfladığını göstermektedir. Oranın küçük değer alması ise, ülkenin ödemeler dengesinde bir iyileşme ve buna bağlı olarak da ülkenin dış borç ödeme gücünde bir artış görüldüğü şeklinde yorumlanmaktadır. Bu oran, %18–30 arasında ise, o ülke orta derecede borçlu, % 30'u aşması halinde ise, çok borçlu olarak kabul edilmektedir.

Yukarıda yer alan Tablo 5.6. ve Tablo 5.7.'deki veriler ışığında; bu rasyoyu ülkemiz açısından irdelediğimizde, 2000 yılında % 79 olan bu oran, 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle % 46,8'e düşmüş olduğunu gösteriyor olsa da bu rasyo açısından ülkemizin halen çok borçlu bir ülke konumunda olduğu görülmektedir. Nitekim Tablo 5.6.'ya göre 2011 yılında bu oran % 79'u göstermektedir ki bu da Türkiye'nin

hala çok borçlu bir ülke olduğunun göstergesidir. Bu durumun temel sebebi ihracat artış hızında azalma yaşanırken kısa vadeli borçlarda artış yaşanıyor olmasıdır.

5.2.4. Toplam Dış Borç Faiz Servisi /İhracat Rasyosu

Bu oran daha çok dış borçlanmanın maliyetini ölçmede kullanılır. Oranın % 12–20 arasında seyretmesi ülkeyi orta derecede borçlu, % 20'nin üzerinde gerçekleşmesi ise ülkeyi çok borçlu kılmaktadır. Bu oranın yorumlanmasında ayrıca, dış borç faiz servisi ve ihracatın artış hızını da göz önünde bulundurmak gerekir.

Tablo 5.6. ve Tablo 5.7.'ya göre ülkemizin borçluluk seviyesiyle ilgili en iyimser rasyo bu rasyodur. 2000 yılında 22,7 oranı ile çok borçlu gözükken ülkemiz 2002 yılında 17,8'e düşerek orta dereceli borçlu ülke konumuna gelmiştir. 2005 yılı sonu itibariyle de 10,9 oranıyla az borçlu ülke konumuna yükselmiştir. Bu rasyoya göre ülkemiz 2009 yılında 9,4, 2010 yılında 7,3 ve 2011 yılında 6,3 oranını yakalamıştır.

5.3. Türkiye'de Devlet Dış Borçlanmasının Genel Değerlendirilmesi

Türkiye'nin dış borçlarının en belirgin özelliği zaman içinde yapısal değişikliklere uğramasıdır. Bu yapısal değişiklik kontrolsüz dış borçlanmadan başlayıp özel sektör dış borçlanmasının büyümesine kadar devam eder. Nitekim aşağıda yer alan Tablo 5.8. bu durumu ortaya koymaktadır.

Tablo 5.8. Türkiye'nin 1990-2000 döneminde dış borç stoku gelişimi (milyon USD ve %)

Milyon Dolar	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dış Borç Stoku	49.035	55.592	67.356	65.601	73.278	79.626	84.887	96.973	102.110	106.029
Orta-Uzun Vad	39.535	42.932	48.823	54.291	57.577	62.281	66.893	75.756	78.638	81.125
Kamu Sektörü	37.737	39.748	42.855	48.147	49.958	51.589	50.288	52.412	52.849	56.199
Özel Sektör	1.798	2.252	3.184	5.968	6.144	7.619	16.605	23.344	25.788	24.926
Kısa vadeli	9.500	12.660	18.533	11.310	15.701	17.345	17.994	21.217	23.472	24.904
Artış Oran %										
Dış Borç Stoku	17.5	10.1	21.2	-2.6	11.7	8.7	6.6	13.5	5.3	3.8
Orta-Uzun Vad	9.8	3.8	13.7	11.2	6.1	8.2	7.4	13.3	3.8	3.2
Kamu .sektörü	9.7	1.6	7.8	12.4	3.8	3.3	-25	4.2	0.8	6.3
Özel Sektör	12	41.4	87.4	2.9	24	40.1	55.3	40.5	10.5	-3.3
Kısa Vadeli	65.4	-4.0	38.9	46.4	-39	38.8	10.5	3.7	17.9	6.1
Dağılım %										
Dış Borç stoku	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Orta-Uzun Vad	80.6	81.9	77.2	72.5	82.8	78.6	78.2	78.8	78.1	77
Kamu Sektörü	76.9	71.5	63.6	73.4	68.2	64.8	59.2	54.1	51.8	53
Özel Sektör	3.6	5.7	8.8	9.4	10.4	13.4	19.6	24.1	25.3	23.5
Kısa Vadeli	19.4	22.7	27.5	17.3	21.5	21.8	21.2	21.8	23	23.5

Kaynak: Bal,1988:113-114.

Yapısal değişim 2000-2011 döneminde de değişerek devam etmiştir. Ancak 2006 ve sonrasında ise kontrollü bir döneme girilmiştir.

Vadeler itibariyle dış borç stokumuzun yapısına baktığımızda 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam borç stokumuzun % 22,3'ünü kısa vadeli, % 77,7'sini ise orta ve uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır. Toplam stok içinde kısa vadeli borçların payı 2000 yılında %23,9 iken büyük bir düşüş göstererek 2001 yılında % 14,4 ve 2002 yılında da %12,6'ya gerilemiştir. Ancak, 2002 yılından sonra kısa vadeli borçların yeniden artış trendine girmesi de ilgi çekicidir. Kamunun kısa vadeli dış borç stoku bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu artış tamamen özel sektör dış borçlanmasından kaynaklanmaktadır. Orta ve uzun vadeli borçlara bakılacak olursa, istikrarlı bir biçimde artış olduğu görülür. Bu artışta, IMF'den kullanılan kaynakların önemli bir katkısı vardır. Aşağıda yer alan Tablo 5.9.'da görüldüğü üzere 2000 yılı sonunda 118.503 milyon dolar olan dış borcumuz 2005 yılı sonunda 170.594 milyon dolar, 2006 yılının ilk çeyreği itibariyle de 185.019 milyon dolara ulaşmıştır.

Tablo 5.9. Türkiye'nin 2000-2006 yılları vadelerine göre dış borç stoku

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade	Stokun Vade Yapısı (%)	
				Kısa Vade(%)	Orta-Uzun Vade(%)
2000	118.503	28.301	90.202	23,9	76,1
2001	113.560	16.403	97.157	14,4	85,6
2002	130.164	16.424	113.740	12,6	87,4
2003	145.000	23.013	121.987	15,9	84,1
2004	162.261	32.569	129.692	20,1	79,9
2005	170.594	38.218	132.376	22,4	77,6
2006*	185.019	41.210	143.809	22,3	77,7
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle					

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45

Borçlular itibariyle dış borç stokumuzun yapısına baktığımızda dikkat çeken en önemli gelişme hem bankaların hem de banka dışı kesimlerin dış borç stokundaki büyümeleridir. Tablo 5.19.'dan da görüleceği üzere 2006 yılı ilk çeyreği itibariyle 185.019 milyon dolarlık toplam dış borç stokunun 84.464 milyon USD, TCMB dahil kamu sektörü borcu, 100.555 milyon doları ise özel sektör borcudur. Kamu sektörü borcundaki son dönem artışların hemen hepsi IMF kredilerinden kaynaklanmaktadır. Özel sektör borcunun 2001–2003 döneminde az olmasının nedeni, 2001 ekonomik krizidir. Kriz sonucu özellikle de finansal kuruluşların borçlarında büyük düşüş

olmuştur. Özel borçlar 2003 yılından sonra yeniden hızlı bir artış eğilimi içine girerek 2005 yılında kamu borcunu geçmiştir. Bunun nedeni ise, hem 2005 yılında kamu borcundaki azalma, hem de özellikle finansal olmayan özel kamu kuruluşlarının borçlanmasındaki artıştır. Bu yılda özel sektörün dış borç stoku hızla artarken hem kamunun hem de TCMB dış borç stoku azalmıştır (Sarı,2004:70). Bu durum aşağıda yer alan Tablo 5.10.'da yer almaktadır.

Tablo 5.10. Türkiye'nin 2000-2006 yılları borçlulara göre dış borç stoku

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kamu*	Özel	Stokun Borçlu Yapısı(%)	
				Kamu (%)	Özel (%)
2000	118.503	62.703	55.801	52,9	47,1
2001	113.560	70.421	43.139	62,0	38,0
2002	130.164	85.584	44.581	65,8	34,2
2003	145.000	93.842	51.157	64,7	35,3
2004	162.261	95.205	67.056	58,7	41,3
2005	170.594	83.542	87.052	49,0	51,0
2006**	185.019	84.464	100.555	45,7	54,3

*Merkez Bankası dahil kamu sektörü toplamı
**2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45

Uluslar arası kuruluşları da sayarsak toplam borç stokumuzun 2006 birinci çeyreği itibarıyla sadece % 16,9'u resmi nitelikli borçlardan oluşmaktadır. Resmi nitelikli borçlardan da, hükümet kuruluşlarına olan borçlar son yıllarda sürekli azalırken, uluslar arası kuruluşlara olan borçlar 2000 yılından 2006 yılına kadar iki kat artmıştır. Bunun nedeni ise, özellikle son dönemlerde IMF'den sağlanan kredilerin artmasıdır. Bu durum, aynı zamanda küresel mali ilişkilerin ulaştığı boyutu göstermesi bakımından da dikkat çekicidir. Yurt dışı piyasalara ihraç ettiğimiz tahviller 2000–2005 döneminde toplam borç stokunun artış hızıyla aynı oranda artış göstererek 2000 yılında toplam stok içindeki payı ile 2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla toplam stok içinde payı aynı oranda olup, % 18,4 civarındadır.

Aşağıda yer alan Tablo 5.11.'de alacaklılara göre dış borç stokunun yapısı görülmektedir. Sözü edilen tabloya bakıldığında, alacaklılarımızın çok önemli bir kısmının resmi niteliği olmayan kuruluşlar olduğu görülmektedir.

Tablo 5.11. Türkiye'nin 2000-2006 yılları alacaklılara göre dış borç stoku

Yıllar	Uluslararası Kuruluşlara Olan Borçlar	Hükümet Kuruluşlarına Olan Borçlar	Tahvil İhraçları	Özel Kesime Olan Diğer Borçlar	Toplam Borç Stoku (Milyon \$)
2000	11.411	8.668	21.828	76.597	118.503
2001	22.005	8.524	21.031	61.999	113.560
2002	30.756	9.249	23.595	66.564	130.164
2003	33.169	9.412	27.112	75.306	145.000
2004	32.249	8.728	30.079	91.205	162.261
2005	24.868	7.075	31.571	107.080	170.594
2006*	23.426	6.864	34.118	120.611	185.019
*2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla					

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45.

Aşağıda yer alan Tablo 5.12. incelendiğinde, 2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla toplam dış borç stokunun % 56,3'ünü USD cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Stokun % 31,3'lük kısmını ise Euro cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Diğer para birimleri cinsinden yapılan borçlanmaların toplam içindeki miktarı ise, sürekli azalma eğilimindedir. Toplam stokun % 90'ına yakınının sadece USD ve EURO cinsinden olması ise kur değişmelerinin borç stokunu olumsuz olarak etkilemesi açısından risklidir.

Tablo 5.12. Türkiye'nin 2000-2006 yılları döviz kompozisyonuna göre dış borç stoku

Yıllar	USD	Alman Markı	Euro	Japon Yeni	SDR	Diğer	Toplam (Milyon \$)
2000	64.359	23.132	14.813	7.447	4.186	4.566	118.503
2001	57.266	826	34.163	5.176	14.106	2.024	113.560
2002	60.996	0	39.853	5.312	22.018	1.987	130.165
2003	66.212	0	48.188	4.516	24.012	2.071	144.999
2004	79.201	0	54.848	3.442	21.447	3.323	162.261
2005	93.387	0	54.420	2.789	14.653	5.345	170.594
2006*	104.113	0	57.914	2.657	12.981	7.354	185.019
*2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla							

Kaynak: Adıyaman,2006:21-45

2001 ekonomik krizi sonrası Türkiye ekonomisinde, bankacılık sektöründe ve mali alanda gerçekleştirilen reformlar sayesinde, 2008 küresel ekonomik krizinden ticaret kanalı ile ekonomik büyümede kısmi bir daralma yaşandığı da ayrı bir gerçektir. 2008 yılının son çeyreği ile 2009 yılı son çeyreği arasındaki dönemlerde meydana gelen bu daralmaya karşı, 2009 yılının son çeyreğinden itibaren 2011 yılının üçüncü çeyreğine kadar son 8 çeyrektir ekonomik büyüme sorunsuz olarak sürdürülmüş hatta rekorlar kırarak sürdürülmüştür. 2011 yılının ikinci çeyreğinde % 8,8; üçüncü çeyreğinde % 8,2; yılın ilk 9 ayında ise % 9,6 oranında büyüme gerçekleşmiştir. 2011 yılı üçüncü çeyreğinde gerçekleşen % 8,2'lik büyüme oranı ile Türkiye, dünyada, Çin'den sonra en hızlı büyüyen ikinci ekonomi olmuştur (Karagöl,2011:127-138). Bu dönemde Türkiye ekonomisi, kamu borçlarının ve bütçe açıklarının GSYH içindeki oranının Maastricht Kriterleri'nin altında kalması, ülke ekonomisinin güçlü görünümünü pekiştirerek, ülkeyi yabancıların gözünde güvenilir ve yatırım yapılabilir bir ülke haline getirmiştir. Bu durumun nedenleri arasında;

- 2001 yılı ekonomik krizinden sonra uygulanan mali tedbir, bankacılık sektöründe reformların gerçekleştirilmesi,
- Kriz sonrası dönemde makroekonomik dengelerin korunması,
- Finansal istikrarın sağlanması ve enflasyonla mücadelenin hedef alınması için uygulanan politikaların neticesi, sayılabilir.

Yaşanan bu olumlu tablonun sonucunda da, Eylül 2011'de uluslararası derecelendirme kuruluşu olan Standard & Poor's (S&P), Türkiye'nin yerel para birimi kredi notunu BB+'dan BBB-'ye yükseltmiş ve görünümü pozitif olarak belirlemiş ve yatırım yapılabilir seviyeye çıkarmıştır

2010 yılı kişi başına düşen Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) değeri, cari fiyatlarla 10067 USD olarak hesaplanmış iken, bu oran, TL cinsinden cari fiyatlarla 15.119 TL olarak gerçekleşmiştir(Karagöl,2011:127-138).

Son 10 yılda milli gelirden yaşanan kayda değer artış, ülke vatandaşlarının yaşam standartlarında olumlu değişiklikler meydana getirmiş ve kişi başına gelir üç kat artmıştır. Bu durum aşağıda yer alan Tablo 5.13.'den anlaşılmaktadır.

Tablo 5.13. Türkiye'nin 2010-2011 dönemi GSYH sonuçları

Yıl-Dönem	Cari Fiyatlarla GSYH (Milyon TL)	Gelişme Hızı (%)	Cari Fiyatlarla GSYH (Milyon Dolar)	Gelişme Hızı	Sabit Fiyatlarla GSYH (Milyon TL)	Gelişme Hızı (%)
2010-I*	241 881	16,3	160 332	27,3	23 390	12,2
2010-II*	267 144	16,9	173 821	19,5	25 645	10,2
2010-III*	297 184	13,6	196 516	13,0	28 672	5,3
2010-IV*	297 541	17,0	204 260	19,2	28 033	9,2
2010 Yıllık	1 103 750	15,9	734 929	19,2	105 739	9,0
2011-I*	288 390	19,2	182 841	14,0	26 112	11,6
2011-II*	318 404	19,2	203 626	17,1	27 910	8,8
2011-III*	348 802	17,4	201 512	2,5	31 029	8,2

Kaynak: Karagöl,2011:127-138.

Tablo 5.13.'den de anlaşıldığı üzere, Türkiye'de, son yıllarda gerçekleştirilen reformlar ve yakalanan istikrar ortamı sayesinde, yıllık % 5-7 arasında potansiyel bir büyüme oranına ulaşılmıştır. Ayrıca, cari açığı önlemek amacıyla kredi oranlarının yükselmesini önlemek için uygulanan tedbirler, başarıyla yerine getirilmiş; aynı zamanda ekonomideki finansal istikrarın devam etmesi için alınan sıkı tedbir ve uygulanan politikaların devamı konusunda kararlılık gösterilmiştir. 2011 yılında gerçekleşen ekonomik büyümenin, 2012'de kredilerin dizginlenmesi politikaları ve küresel ekonomik koşulların kötüleşmesi nedeniyle Orta Vadeli Program (OVP)'da belirtildiği gibi, 2012'de % 4 oranında bir büyüme oranının gerçekleşeceği öngörülmüştür.

Türkiye ekonomisi 2002 yılından bu yana sürdürülen mali disiplin, yapısal reformlar ve kararlı özelleştirme politikalarıyla toparlanma sürecine girmiştir. Bu dönemde söz konusu mali disiplin, bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Aynı durum bütçe açığında Maastricht Kriterleri'nin sağlanmasına neden olmuş bu durumda geleceğe yönelik beklentilerin olumlu bir görünüm kazanmasını sağlamıştır. Ayrıca 2011 yılı itibariyle, başta Euro bölgesi olmak üzere kamu borçlarının yüksekliği nedeniyle borç krizinin gündeme gelmesi ve küresel

ekonomideki belirsizlikler, Türkiye'den portföy yatırımlarında sermaye çıkışlarının gerçekleşmesine neden olmuştur. Ayrıca, krizin bankacılık sektörüne sirayet etme riski de piyasalardaki toparlanmaya yönelik güveni sarsmıştır. Bu durum, Türkiye ekonomisini de etkilemiş ve TL'nin değer kaybetmesine neden olmuştur. Böyle bir ortamda, mali disiplindeki kararlılığın devam etmesi ve para politikası ile uyumlu bir maliye politikası uygulanması zorunlu hale gelmiştir (TCMB, 2010:50-61).

Türkiye, bu dönemde bütçe disiplini sağlamış ve bankacılık sektöründe sağlıklı ve güçlü bir finansal yapıyı gerçekleştirmiştir. Küresel gelişmeler nedeniyle Devlet İç Borçlanma Senetleri'nin (DİBS) yatırımcı tabanı azalsa da, yeterli düzeyde rezerv tutulması ve değişken faizli enstrümanların az olması bütçe geliri ve gideri arasındaki farkı azaltmış; yine bu amaçla gelir, harcama ve borç stoku kalemleri, cari açığı azaltıcı ve makroekonomik istikrarı sağlayıcı şekilde uygulanmıştır. Dış kredibilitiyi artıran bu mali ve finansal gerçekleştirmeler, güçlü bir büyüme ile birleşince, dış borçlar için ödenen faiz ödemelerinin azalmasını sağlamıştır (Karagöl,2011:127-138).

Kamu harcamalarındaki kontrollü seyir ve faiz giderlerindeki azalma Türkiye için olumlu bir tablo ortaya çıkarmıştır. Birçok ülkenin kredi notunda indirime gidildiği konjonktürde, Türkiye'nin TL cinsinden kredi notu, S&P tarafından BB+'dan BBB-'ye yükseltilmiş ve görünümü pozitif olarak tanımlanmıştır.

Son dönem Türkiye ekonomisinin borçlanmasındaki bir diğer olumlu gelişme faiz dışı bütçe fazlası ve bütçe açığı konularında yaşanmıştır. Şöyle ki; 2009 yılı sonunda yıllık 440 milyon TL olan faiz dışı bütçe fazlası, 2010 yılı Eylül ayında yıllık bazda 13,7 milyar TL'ye yükselmiştir. Keza bütçe açığı da 2009 yılında 52,8 milyar TL tutarındayken, 2010 yılı Eylül ayında yıllık bazda 33,2 milyar TL'ye gerilemiştir. Bunun bir başka göstergesi de 2009 yılında milli gelirin % 5,5'ine ulaşan bütçe açığının, 2010 yılı ilk yarısında milli gelirin % 4,4'üne düşmesidir (TCMB, 2010:9-17).

Aşağıda yer alan Tablo 5.14. ve Tablo 5.15. Türkiye'nin dış borç macerasının son noktasını göstermektedir.

Tablo 5.14. Türkiye'nin 2005-2012 dönemi brüt dış borç stoku (milyar USD)

Milyar USD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOPLAM	170,5	208,4	250,4	281,1	269,1	292,0	304,4	337,5
KISA VADE	38,9	42,9	43,1	52,5	49,0	77,3	81,9	100,8
UZUN VADE	131,6	165,5	207,2	228,6	220,1	214,6	222,4	236,7
KAMU SEKTÖRÜ	70,4	71,6	73,5	78,3	83,5	89,1	94,3	103,3
Kısa Vade	2,1	1,8	2,2	3,2	3,6	4,3	7,0	11,0
Uzun Vade	68,3	69,8	71,4	75,1	79,9	84,8	87,3	92,3
TCMB	15,4	15,7	15,8	14,1	13,2	11,6	9,3	7,1
Kısa Vade	2,8	2,6	2,3	1,9	1,8	1,6	1,2	1,0
Uzun Vade	12,7	13,1	13,5	12,2	11,4	10,0	8,1	6,1
ÖZEL SEKTÖR	84,7	121,1	161,0	188,7	172,5	191,3	200,7	227,1
Kısa Vade	34,0	38,5	38,7	47,4	43,6	71,5	73,7	88,8
Uzun Vade	50,7	82,6	122,3	141,3	128,8	119,8	127,1	138,4

Kaynak: HM ,2013:14

Tablo 5.15. Türkiye'nin net dış borç stoku (milyar USD)

Milyar USD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I- Dış Borç Stoku, Bankacılık Sektörü Hariç (A-a-b)	97,2	106,1	118,6	123,5	148,4	184,7	209,6	201,7	199,3	205,1	216,3
A. Toplam Dış Borç Stoku	129,6	144,1	161,0	170,5	208,4	250,4	281,1	269,1	292,0	304,4	337,5
a. TCMB (-)	22,0	24,4	21,4	15,4	15,7	15,8	14,1	13,2	11,6	9,3	7,1
b. Bankalar (-)	10,3	13,6	21,0	31,6	44,3	49,9	57,4	54,2	81,2	90,0	114,1
II- Bankacılık/Parasal Sektör Net Dış Varlıkları (**)	8,8	9,9	15,6	24,5	39,4	50,0	57,2	54,7	26,0	21,7	26,3
A. Parasal Yetkili ve Mevduat Bankaları (*)	9,6	11,1	17,1	25,9	41,1	53,1	60,9	57,6	31,6	30,8	38,5
B. Katılım Bankaları ve Yatırım Kalkınma Bankaları	-0,8	-1,2	-1,5	-1,4	-1,7	-3,1	-3,7	-2,9	-5,6	-9,2	-12,2
III- NET DİŞ BORÇ STOKU (I-II)	88,5	96,2	103,0	99,0	108,9	134,7	152,4	147,0	173,2	183,4	190,0
Net Dış Borç Stoku / GSYİH (%)	%38,4	%31,6	%26,4	%20,6	%20,7	%20,8	%20,5	%23,8	%23,7	%23,7	%24,2
Bilgi için:											
GSYİH (USD)	230,5	304,9	390,4	481,5	526,4	648,8	742,1	616,7	731,6	774,0	786,3
Dönem Sonu ABD Doları Alış Kuru	1,6345	1,3958	1,3421	1,3418	1,4056	1,1647	1,5123	1,5057	1,5460	1,8889	1,7826

(*)Hazinenin IMF'ye olan yükümlülükleri, TCMB'ce yayınlanan Parasal Durum tablosunun Dış Yükümlülükler bölümünde ve Dış Borç Stoku'nda yer almaktadır. Mükerrerliği önlemek amacıyla Hazine'nin IMF'ye olan yükümlülükleri bu kalemden çıkarılmıştır.

(**)2005 yılından önceki veriler TCMB tarafından yayımdan kaldırılan "bankalar durumu" verileridir. 2005 yılı ve sonrası için ise TCMB tarafından yayımlanan "parasal durum" verileri kullanılmıştır.

Kaynak: HM ,2013:18.

Sonuç olarak, yukarıda verilen tablo, grafik ve şekillerin ortaya koyduğu durum, ülkemizde son yıllarda sürdürülen mali disiplinin kesinlikle etkisini gösterdiği. AB tanımlı brüt kamu borç yükü, AB-27 ortalamalarının çok altına

çekilmiştir. Bu disiplin ve etkin kamu borç yönetimi nedeniyle; net kamu borç stoku milli gelire oran olarak önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu disiplin ve etkin kamu borç yönetimi nedeniyle; faiz harcamalarının, vergi gelirlerine oranı keskin şekilde düşürülmüş ve borcun vade ve döviz kompozisyonunda önemli iyileştirmeler sağlanmıştır (HDTM,2012:4-39).

5.4. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Ekonomik Etkileri

Geçmişten günümüze sürekli artarak devam eden dış borçlarımızın ekonomimiz üzerinde çeşitli etkileri söz konusu olmaktadır. Dış borçların ekonomi üzerindeki etkileri, ekonominin içinde bulunduğu şartlara göre değiştiği gibi, dış borçların hangi şartlar altında alındığına göre de değişebilmektedir. Bu bölümde bu etkilerden sadece önemli görülen birkaç tanesinden bahsedilecektir.

5.4.1. Dış borçlanmanın ekonomik denge üzerindeki etkileri

Ekonomik denge üzerinde dış borçlanmanın etkisi üretim ve tüketim düzeyi üzerindeki etkisi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bir ülkedeki dış borçlanmanın tüketim düzeyi üzerindeki etkisi şu şekilde açıklanabilir. Devlet açısından borçlanma vergilerin bir alternatifi olarak düşünüldüğünden devlet vatandaşlarından vergi toplamak yerine borçlanmayı tercih ettiğinde, bireyin harcama olanakları arttırılmış olmakta ve bunun sonucunda ekonomide tüketim eğilimi artmaktadır. Eğer devlet borçlanma yerine finansman aracı olarak vergiyi tercih etmiş olsaydı bu durumda bireylerin servetleri ve gelirleri azalacak ve sonuçta tüketim kısıtlanacaktır.

Ekonomik açıdan bakıldığında bir ülkenin almış olduğu dış borçların ne şekilde kullanıldığı önem taşımaktadır. Eğer alınan borçlar verimli yatırımlarda kullanılmazsa borcun daha sonra ödenmesi aşamasında, ya tekrar borç alınarak eski borç ödenecek veya bu borç yükü vergiler yoluyla bireylere yüklenecektir. Bu durum ekonomide tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı bir etki yaratır ve bireylerin tüketim düzeylerinin azalmasına sebep olur. Ülkemiz açısından bakıldığında da durum farklı değildir. Ülkemizde geçmiş dönemlerde alınan borçların faizlerinin ödenebilmesi

için vergi oranları yüksek tutulmakta ve bu durum bireylerin gelirlerinde bir azalma meydana getirmesi sonucu tüketim eğilimi azalmaktadır (Adıyaman,2006:21-45).

Dış borçlanmanın fiyatlara etkisi konusunda farklı görüşler söz konusu olmaktadır. Bu görüşlerden bir tanesi devlet borçlanmasının ekonomide enflasyonist etki yarattığı düşüncesidir diğeri ise tam tersi devlet borçlanmasının ekonomide daraltıcı rol oynayarak deflasyonist etki yarattığı düşüncesidir. Geçmişten günümüze ülkemizin borçlanma serüvenine bakıldığında alınan dış borçların ekonomi üzerinde enflasyonist etki yarattığı görülmektedir. Çünkü geçmiş dönemlerde alınan borçlar verginin alternatifi olarak görülmüş ve sonuç olarak toplumda tüketim üzerinde bir artış meydana gelmiş ve bu durum fiyatların yükselmesine sebep olmuştur (Adıyaman, 2006:21-45). Bunun yanında ülkemizde yıllarca alınan borçların birikmesi sonucu borç yükü artmış ve bunun sonucu oluşan dış ticaret açığı ihracat üzerinde baskı yaratmıştır. Ortaya çıkan dış ticaret açığını kapatmak için ihracat arttırılmaya çalışılmış ve dışarıya ihraç edilen mal veya hizmet miktarının artması, üretim kapasitelerinin düşük olması sebebiyle iç pazara mal ve hizmet sunumunu azaltmış ve sonuç olarak bu durum ülke içinde fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine sebep olmuştur.

5.4.2. Dış borçlanmanın ekonomik kalkınma üzerindeki etkisi

GOÜ'nün ulusal gelirlerinin önemli bir kısmını yatırımlara ayırabilmesi gelişmelerini tamamlayabilmeleri için önemli bir unsurdur. Bir ülkede tasarrufların artması yatırımların artış göstermesinin temel unsurudur. Dolayısıyla az gelişmiş ülkelerin öncelikle tasarruflarını arttırması gerekir. Ancak bu ülkelerde iç tasarruflar hedeflenen kalkınmayı finanse edecek düzeyde değildir. GOÜ'de kişi başına düşen gelir seviyesinin düşük olması bunun en önemli sebeplerindendir. Bu ülkelerde düşük tasarruf oranı sonucu yatırımlar arttırılamamakta ve milli gelir yine düşük düzeyde kalmaktadır (Adıyaman,2006:21-45). Bu nedenle GOÜ'de dış borçlanma ekonomik kalkınma açısından önemlidir. Ancak borçlanmadan istenen verimin sağlanabilmesi alınan borçların verimli yatırımlarda kullanılması neticesinde

mümkün olur. Aksi takdirde alınan dış borçlar sonucu ortaya çıkan borç yükü gelecek nesillerin iç tasarruflarının şimdiden kullanımı anlamına gelir.

Ülkemiz GOÜ arasında yer almaktadır. Ekonomik kalkınmanın tamamlanabilmesi için ülkemizde de dış kaynaklara oldukça fazla başvurularak borçlanılmıştır. Ancak ülkemizde alınan borçlar verimli yatırımlarda kullanılamamış ve dolayısıyla alınan borçlar ve faizlerini ödeyebilmek için ek kaynak yaratılamamıştır. Bunun sonucunda dış borcumuz sürekli olarak artmıştır. Ülkemizde, borç anapara geri ödemeleri ve faiz ödemeleri normal gelirlerle karşılanamayacak düzeye ulaşmıştır. Bunun sonucu olarak alınan yeni borçlarla eski borçların ödenmesi yoluna gidilmiş ve bir borç kısır döngüsü içine girilmiştir(Adıyaman, 2006:21-45).

5.4.3. Dış borçlanmanın ekonomik büyüme üzerindeki etkisi

GOÜ'nün sağlıklı bir ekonomik büyüme gerçekleştirmelerinde çeşitli engeller söz konusu olmaktadır. Bu ülkeler bilgi ve teknolojik beceri yetersizliği, yurtiçi tasarrufların az olması, ihracatın ithalata oranla az olarak gerçekleşmesi gibi sebeplerle ekonomik büyümelerini gerçekleştiremedikleri için dış ekonomilerden borçlanmak zorunda kalmaktadırlar.

İç tasarruflar ile iç yatırımlar arasındaki fark tasarruf açığını, ithalat ile ihracat arasındaki fark dış ticaret açığını ifade eder. Tasarruf açığı ve dış ticaret açığı, az gelişmiş ülkelerin hızlı bir ekonomik büyüme çabasına giriştikleri takdirde karşılaştıkları iki önemli problemdir. Bir ülkede ekonomik büyüme için gerekli kaynaklar ülke içinden karşılanamıyorsa dış kaynaklara başvurma zorunluluğu doğmaktadır. Ancak alınan bu dış kaynakların ekonomik büyüme ve ekonomik kalkınma üzerine etkisi verimli yatırımlarda kullanılması sonucu söz konusu olmaktadır. Bir ülkede dış kaynaklara başvuruldukça o ülkenin borç stoku artmaktadır. Ancak ülkenin büyüme hızı borç stokunun artış hızından daha fazla artıyorsa bu durum, o ülkenin borç yükünü azaltacağından tehlikeli değildir (Adıyaman,2006:21-45).

Yukarıda dış borçluluk rasyoları bölümünde de anlatıldığı üzere, ülkemizin son birkaç yılını değerlendirdiğimizde; borç stokumuz tutar olarak artarken, GSMH'ya oranlandığında ise gerileme gösterdiği görülmektedir. Türkiye'nin 2002–2005 yılları arasında toplam dış borç stokumuz 39,7 milyar dolar artmıştır. Buna karşın aynı dönemde dış borç stokunun GSMH'ya oranı % 72'den % 47,3'e inmiştir. 2002 yılında 130,2 milyar dolar olan toplam dış borç stoku, 2005 yılı sonu itibarıyla 170,6 milyar dolara yükselmiştir. Buna göre, dış borç stokunda 40,4 milyar dolar artış yaşanırken, toplam dış borcun GSMH'ya oranında ise tersi bir durum gözlenerek 2002 yılında yüzde 72 olan oran, 2005 yılı sonu itibarıyla % 47,3'e gerilemiştir (Adıyaman,2006:21-45).

5.4.4. Dış borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi

Bir ülkede borçlanma yapıldığı dönemde bir gelir teşkil etmesine karşın bu borcun anapara ve faiz ödemeleri aşamasında ekonomi için bir yük teşkil etmektedir. Dolayısıyla borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi de genel olarak faiz ve anapara geri ödemelerinde ortaya çıkar. Alınan borçların anapara ve faiz ödemeleri, sonuçta vergi gelirleriyle karşılanacaktır. Devlet borçlanmasının “gelecekte alınacak vergilerin bugünden alınması” olarak tanımlanmasının nedeni de budur.

Devlet borçlanması; nesiller itibarıyla de geliri yeniden dağıtıcı etki yaratabilmektedir. Bir ülkede borçlanma ile yaratılan fonlarla gerçekleştirilen hizmetlerin katkıları, gelecek nesilleri de ilgilendirmekle birlikte, daha çok bugünkü nesile yöneliktir. Bunun yanında borç anapara geri ödeme ve faiz ödemelerine ise gelecek nesil katlanmak zorunda kalmaktadır. Bu durum daha çok uzun vadeli borçlanmalarda söz konusu olmaktadır. Bu ülkemiz içinde geçerlidir. Ülkemizin geçmişten beri sürekli artarak devam eden borç stoku geçmiş nesillerin borç yükünü de taşımamız anlamına gelir. Bugün geçmişte alınan dış borçların anapara ve faiz ödemeleri bizim ödediğimiz vergilerle karşılanmaktadır. Ayrıca, borçlar vergilerle karşılandığı ve gerektiğinde vergilerin arttırılmasına yol açtığı için, vergi ödeyenlerle ödemeyenler arasında gelir dağılımını bozucu bir etki de meydana getirilmektedir.

5.4.5. Dış borçlanmanın diğer etkileri

Dış borçların yukarıda sayılan ekonomik etkilerinin yanı sıra birtakım sosyal ve görünmeyen etkileri de olabilmektedir. Dış borçlar ilk alındığı dönemde kamu maliyesinde bir rahatlama sağlayıp temel sosyal yatırımların gerçekleştirilmesiyle, toplumun eğitim, sağlık ve sosyal seviyesinin artmasını sağlamaktadır. Bunun yanında alınan bu borçlar ödenme aşamasında birtakım olumsuz neticelere sebep olmaktadır. Bu durum ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, yıllardan beri alınan borçların anapara ve faiz ödemesinin getirdiği sıkıntılar öncelikle devletin temel görevlerini yapamaz hale gelmesine sebep olmuştur. Bütçesinin yaklaşık % 50'si ve nerede ise vergi gelirlerinin tümü faiz ödemelerine ayrılmış, sürekli bütçe açıkları veren, borç ödemek için tekrar borçlanmaya ihtiyaç duyan bir borç kısır döngüsüne girmiş bir devletin, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet hizmetleri gibi temel görevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir (Adıyaman,2006:21-45). Ayrıca borç verenler borç verirken çeşitli şartlar ileri sürerek bunların yerine getirilmesini istemektedirler. Bu ülke yöneticilerinin tercihlerini kısıtlayarak milli politika takip etmelerini engellemektedir.

5.5. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Sınırlandırılması, Kontrolü ve Sürdürülebilirliği

Dış borçlanmada, asıl sorun olarak hep kaynak bulma gösterilse de asıl sorun kaynak bulma değil dış borçların sürdürülebilirliğidir. Tarihi perspektif açısından konu ele alındığında da görüleceği gibi, dış borçlanmada sürdürülebilirlik hayati bir öneme sahiptir.

Dış borçlanmada sürdürülebilirlik, hem nakit akışını sağlamayı, hem ciddi bir para politikasını hem de büyük bir disiplini gerekli kılmaktadır. Bu temel noktalardan uzaklaşan bütün ekonomiler, başlangıçta kendileri için cazip gözükten borçlanmayı daha sonra kendileri için bir bataklık haline dönüştürmektedir.

Türkiye’de de dış borçların sürdürülebilirliği çok acı deneyimlerle sonuçlanmıştır. Farklı etkenler olmakla beraber Osmanlı Devleti’nin batmasındaki en önemli nokta dış borç tuzağından başka bir şey değildir. Genç Türkiye Cumhuriyeti bu borçların ödenmesi için oldukça zorlanmıştır. Yakın tarihimizde, borçların sürdürülebilirliği konusunda çalışmalar büyük çaplı ve yüksek bir disiplin içinde yürütülmektedir.

5.5.1. Devlet dış borçlarının kontrol ve sürdürülebilirliğini etkileyen faktörler

Bu faktörleri birincil ve ikincil faktörler olarak ele almak mümkündür.

a-) Devlet dış borçların sürdürülebilirliğini etkileyen birincil faktörler

Gelişmekte olan ülkelerde sermaye; kıt üretim faktörü olduğundan ulusal tasarruflardaki azalma dış borçlanma ile dengelenmeye çalışılmaktadır. Borçlanma ile elde edilen kaynaklar verimli yatırımlara yöneltildiği ve sonuçta elde edilen gelir dış borçlanmanın maliyetini aştığı sürece dış borçlanma politikası sürdürülebilir bir politikadır. Dış borçlanmanın sürdürülebilirliği, borçlanmadan elde edilen kaynaklarla hükümet gelirlerinin gelecekteki borç servisini karşılayabilecek şekilde

artması ile mümkündür (Ülgen,2005,:18). Borçların sürdürülebilirliğini etkileyen birincil faktörler Dış Borç/GSMH oranına etki eden unsurlardır. Ülkeler Borç/GSMH oranını, bu faktörlerden birini ya da birkaçını değiştirerek etkileyebilmektedir. Bu konuya örnek vermek gerekirse: döviz kurundaki dalgalanmalar neticesinde TL'nin yabancı paralar karşısında değer kazanması borçların ödenebilirliğini kolaylaştırabilmektedir ya da reel faizlerin ani bir artışı borçlanmanın maliyetini ve bunun sonucunda borçların sürdürülebilirliğini ağırlaştırabilmektedir.

Kısa vadede etki eden bu unsurların değişimi de kısa vadede gerçekleşebilmektedir. Bu faktörlerin dış borçların sürdürülebilirliğine nasıl ve hangi yönde etkilerinin olduğu DB ve IMF uzmanlarının ortaya koymuş olduğu formülasyonlardaki temel değişkenler ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bu faktörler aşağıda sıralanmıştır.

1-)GSMH'nın büyüme hızı

GSMH, bir ülkenin ekonomisinin büyüklüğü hakkında genel bir fikir edinilmek istenildiğinde bilinmesi gereken ekonomik göstergelerden birisidir. O ülkede bir yıl içerisinde gerçekleşen toplam gelir, toplam üretim veya toplam harcamalar düzeyi hakkında genel olarak bilgi sahibi olunmasını sağlar. Bu değeri bir önceki yıllarla karşılaştırarak büyüme veya küçülme hızı, başka ülkelerin rakamlarıyla karşılaştırarak dünya ekonomisinde ülkenin yeri hakkında fikir sahibi olunmasını sağlar. Bir ekonomide GSMH'nin bir yıldan diğerine artış hızı büyüme hızı olarak ifade edilir. GOÜ'de geçmişte gerçekleşen düşük büyüme oranları borçların sürdürülemez düzeye gelmesinde ki temel etkenlerden birisidir. Ülkelerin borç ödemelerinin kolaylaşması sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde büyüyebilmelerine bağlıdır. Borç sorunu ile karşı karşıya kalan ülkelerin ekonomik büyüme oranlarını mutlaka arttırmaları gerekir. Ülkemiz de borçlanabildiği sürece daha yüksek büyüme ve daha yüksek büyüme ile de daha rahat borçlanabilme olanağı sağlamıştır.

Teorik açıdan bakıldığında, Domar tipi modellemede eğer ülkede reel büyüme hızı dış borçlara ödenen reel faizden büyük ise Dış Borç/GSMH oranı belli

bir sınırdan kalır (Erçel,1992:38). GSMH, o ülkenin vatandaşlarına daha müreffeh bir yaşam sağlamak için harcanmalıdır. Her yıl yapılan yüklü miktarda borç ödemeleriyle ülkemizde yaratılan katma değer borç anapara ve faiz ödemelerine gitmektedir.

2-)Faiz dışı fazla

Bütçenin toplam gelirleriyle, bütçeden yapılan faiz ödemeleri yok sayıldığında geriye kalan harcamalar arasındaki fark faiz dışı fazla olarak nitelendirilir. Faiz dışı fazla, toplam harcamalardan faiz harcamaları çıkarıldığı zaman, gelirin gideri karşılayıp karşılamadığını gösterir. Faiz dışı fazlayı oransal olarak ifade etmek gerekirse; devletin toplam gelirlerinden faiz dışı harcamalarının çıkartılması sonucu bulunan tutarın milli gelire oranı şeklinde tanımlayabiliriz. Faiz dışı fazla kavramı ile aslında ifade edilmek istenen ‘Faiz Dışı Bütçe Fazlası’dır. Devletin bütçesindeki toplam gelirlerle toplam harcamalar arasındaki fark bütçe fazlası olarak ifade edilir. Faiz dışı bütçe fazlası ise yine toplam gelirlerle harcamalar arasındaki farktır ama faiz dışı fazla bulunurken formülden faiz ödemelerinin çıkarılması gerekmektedir. Bunun formülü de: Faiz Dışı Fazla= Toplam Gelirler- Faiz Dışı Fazla/ Milli Gelirler, şeklindedir.

Faiz dışı fazla borç sürdürülebilirliği için en temel göstergelerden biridir. Kreditorler borç verirken verdikleri borcu ileriki dönemlerde anapara ve faizi ile alıp alamayacaklarına dikkat ederler. Onlara göre eğer uzun dönemdeki faiz dışı fazlaların bugünkü değeri, borç stokunun değerine eşit veya fazla ise borç vermekte bir sakınca yoktur. Bu şekilde verdikleri borcu gelecekte rahat bir şekilde alabileceklerini düşünürler.

Yüksek borç yükünü azaltmak adına hükümetlerin mutlaka faiz dışı bütçe fazlası vermeleri gerekmektedir. Faiz dışı fazla varsa kamu kesimi normal giderlerini ve faiz giderlerinin bir bölümünü borçlanmaya ihtiyaç duymadan yapabilmekte, faiz giderlerinin geri kalan bölümünü karşılayabilmek için borçlanma ihtiyacı duymaktadır. Bu sayede var olan borç yükünü aşağıya çekmek mümkündür. Ancak,

faiz dışı fazla ile borç yükünü tamamen kapatmak ise imkânsızdır. Faiz ödemeleri olmasa bile kamu kesimi finansman dengesi açık veriyorsa o ülke açısından sıkıntılı bir durum söz konusu olduğu söylenebilir.

Bizdeki gibi yüksek bütçe açığı olan ülkelerde faiz dışı fazla, hükümetlerin ekonomik istikrarın sağlanması adına belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmasındaki gayretleri göstermesi açısından son derece önemlidir. Bir ülkede faiz dışı fazla yüksek oranlarda verilmez ise bunun sonucu o ülkede borç yükü azalmayacak ve borçların ödenebilmesi için yeniden borçlanılacak ve buda mevcut borç stokunu daha da arttıracaktır. Bunun sonucu olarak borç yükü artan bir ülkenin riskleri de arttığından ekonomisine yeni kaynak girişi mümkün olmayacak, faizler daha da yükselecek ve enflasyonu düşürmek mümkün olamayacaktır. Reel faizin yüksek olması sonucunda da borçlanma maliyetleri artacaktır. Görüldüğü üzere faiz dışı fazlanın önemi buradan kaynaklanmaktadır.

Bizim ülkemiz açısından da bütçe giderleri arasında en yüksek orana faiz harcamalarının sahip olduğunu söyleyebiliriz. Yüksek miktardaki borç stokunun azaltılması için her yıl bütçenin önemli bir bölümü faiz harcamalarına gitmektedir. Bu borç stokunun oluşmasında ise bütün hükümetler tarafından, önceki dönemler içinde çok yüksek faiz oranları ile çok büyük miktarlarda borçlanılması etkili olmuştur. Bu faiz yükü Türkiye'nin kalkınmasının önündeki en büyük engellerden birini teşkil etmektedir. Yüksek miktardaki borcu azaltmanın tek yolu ise borcu geri ödemek yani yüksek miktarda faiz dışı fazla vermektir. Bu nedenle hükümetlerin ekonomi politikalarının başında gelen yüksek borç stokunu azaltmak için mutlaka yüksek oranlı faiz dışı fazla hedefi konulmalıdır.

Hükümetler faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için iki yöntemden birini uygulamaktadır. Bu yöntemlerden bir tanesi bütçenin gelir kalemlerini yani vergileri arttırmaktır. Diğer yöntem ise faiz dışı harcamalarda tasarrufa gitmektir. Eğer hükümet ekonomi çevrelerince çok büyük tepki toplayan yüksek vergi oranlarını arttırmaya kalkarsa hem daha büyük tepkilerle karşılaşacak hem de artan vergi

oranları negatif etki yaparak vergi gelirlerini beklenen oranda arttırmayacaktır. Diğer yöntemi seçerse bu sefer harcama kalemlerinden tasarruf etmeniz gerekecektir. Yıllardır bekletilen yatırımları kısmanız, sosyal transferleri azaltmanız, personel giderlerini yani memur ve işçiye verilen zamları azaltmanız, devletin adalet, güvenlik, sağlık gibi zorunlu hizmetlerinde tasarrufa gitmeniz zor olacaktır.

Bu iki yöntem her ne kadar hükümetler tarafından uygulanmak istenmese de, yüksek borç stokunu azaltmak için zorunlu görülen faiz dışı bütçe fazlası verebilmek için mutlaka tercih edilmektedir. Hükümetlerin son dönemlerde bu iki yöntemden farklı bir alana doğru gittiği görülmektedir. Gelirlerin artırılması hedeflenerek faiz dışı fazla tutturulmaya çalışılmakta ancak gelirlerin artırılması vergi oranlarında yapılan artışlarla değil, vergi dışı gelirlerin özelleştirme gelirleri, 2-B diye tabir edilen orman vasfını yitirmiş arsa ve arazilerin satışı, lojman satışı gibi gelirlerle artırılmasıyla sağlanmaya çalışılmaktadır.

3-)Döviz kurlarındaki değişim

Döviz kurları, ülkelerin ulusal parasının diğer ülke paraları cinsinden değeridir. Ülke paraları arasındaki ilişkinin belirlenmesi amacıyla döviz kuru uygulanır. Döviz kurları serbest değişken kur sistemi ve sabit kur sistemi olmak üzere ikiye ayrılır. Tamamen sabit kur sisteminde, ulusal para yabancı bir para veya paralardan oluşan bir sepet karşısında sabitlenmekte ve bu değer in sürmesi para otoritesi tarafından bazen açık bazen de dolaylı olarak garanti edilmektedir. Para Kurulu türü uygulamalarda, bir taraftan kur sabitlenirken diğer taraftan ulusal para arzı tamamen bu kur üzerinden gerçekleştirilen döviz alış-satışlarına bağlanmaktadır. Serbest değişken kur sisteminde ise, döviz kurunun fiyatı doğrudan piyasada oluşan arz ve talebe göre belirlenmektedir. Ülkeler içinde bulunduğu şartlara göre bu sistemlerden uygun olanını seçmektedir. Ülkemizde 2001 Mayıs ayına kadar sabit döviz kuru, bu tarihten itibaren ise serbest dalgalı kur rejimi uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu borcunun analizinde hangi ülke parasının ağırlıkta olduğu önemlidir. En ideali uygun maliyetli bir şekilde ülkelerin kendi para cinsinden borçlanabilmeleridir. Fakat bu durum GOÜ'ler için oldukça zordur. Bunun temel nedeni GOÜ'lerde döviz fiyatlarına müdahale ve sonucunda devalüasyon beklentisidir. Bu durumda kendi parası cinsinden borçlanmak isteyen ülkeler ise 'çok yüksek faizler' ödemek zorunda kalacaklardır. Ülkemiz gibi GOÜ'lerde dış borcun payının giderek artması, döviz hareketlerine karşı çok daha duyarlı olmasına yol açmaktadır. Bu durum ülkemizde sadece dış borçlara özgü bir gelişme olmayıp iç borçlarımızı da içermektedir. Bunun nedeni iç borçların da yaklaşık olarak yarısının dövize endeksli borçlardan oluşuyor olmasıdır. Döviz kurunun ve döviz faiz oranlarının yüksek olduğu dönemlerde toplam borç yüküne ek bir külfet getirmektedir ki, bu da ülkenin döviz yükümlülüklerini arttırmaktadır. TL'nin döviz karşısında reel olarak değerlendirilmesi durumunda ise borcun sürdürülebilirliğini kolaylaştıracaktır.

4-)Reel faiz oranları

Reel faiz, nominal faizin enflasyondan arındırılmış halidir. Teknik olarak, nominal faiz oranından, beklenen enflasyon oranının çıkarılması ile bulunur. Örneğin, iskonto edilmiş, diğer bir deyişle bir bedel karşılığı (iskonto) el değiştirmiş olan kıymetlerin yeniden bir bedel karşılığı (re-iskonto) el değiştirmesini ifade eder. Merkez bankalarının, şartlarını kendileri belirlemek şartı ile çeşitli senetleri iskontoya tabi tutarak (re-iskonto), reeskont penceresi adı altında para politikası uygulamalarında kullandıkları bir araçtır faiz oranı % 70, beklenen enflasyon oranı % 60 ise, reel faiz oranı % 10' dur.

Reel faiz, borç dinamiğini belirleyen bir diğer önemli faktördür. Yüksek reel faizler, kamu açıklarının kontrol altına alınamamasından kaynaklanır. Sonuç olarak kamunun finansal dengesinin daha da bozulmasına neden olmuştur (Erçel,1999:4). Reel faizlerin yüksek olması kamunun toplam borcunu hızla arttırırken, kamu dengesinin de zaman içinde sürdürülebilmesini zorlaştırmıştır. Gerçekte alınan borca ödenen faiz nominal faizdir. Bütçe açıkları gibi faizler de reel değerleriyle değil

istatistiklerde nominal değerleriyle açıklanmaktadır. Bu durum enflasyonist bir ortamda bu büyüklüklerin olduğundan büyük görünmesine yol açar (Ünsal,1996:5).

Kamu borcuna uygulanan mevcut faiz oranları mali yeterlilik konusunda piyasadaki beklentilerin faydalı bir göstergesidir. Kamu borcunun farklı zaman dilimleri ve kur endekslemesi dahil değişken borç endekslemeleri, reel faiz oranlarını etkileyecektir zira endeksleme kuralları devletin mali durumunu etkilemekte ve piyasa devletin borç mөнüsündeki farklı borç türlerindeki yükümlölüklerini yerine getirmesine dair farklı olasılıklar algılamaktadır. Bu bağlamda, bazı finansal mühendislik kamu borcunun reel durumunu, limitli de olsa değiştirebilecektir. Borcun sürdürülebilirliği ne kadar azsa, faiz oranları o kadar yüksek ve zaman dilimi de o kadar kısa olacaktır. Başka bir deyişle, faiz oranları ne kadar yüksekse, borcun sürdürülebilirliği o kadar düşük olacaktır. İkinci durum söz konusuysa, piyasa devletin mali politikasını vergi artırımı, harcama kısıntısı, borç ödeme ya da enflasyon vergisini artırma yoluyla tekrar tanımlayacağını doğal karşılayacaktır.

5-)Vade

Vadesi bir yıla kadar olan borçlar kısa vadeli borçlar olarak tanımlanır. Genellikle ülkenin kısa vadede ihtiyaç duyduğu likidite ihtiyacını karşılamak için kullanılır. Vadesi 1-5 yıl arasında olan borçlar orta vadeli, vadesi 5 yıldan uzun olan borçlar uzun vadeli borç olarak nitelendirilir. Ülkemizde yapılan kısa vadeli borçlanmaların tamamı özel sektöre aittir ve dolayısıyla kamu kesiminin kısa vadeli borcu bulunmamaktadır.

Borç ödeyenlerin, borcu ödeyebilmelerini gerek psikolojik gerek reel anlamda kolaylaştıran borçlanma şekli uzun vadeli borçlanmalardır. Ancak kreditorler açısından bu durum pek hoş karşılanmamaktadır. Onlar vermiş oldukları borcu hemen ve yüksek faizle almak isterlerken; borçlanan taraf ise uzun vadeli ve düşük faizle ödemek ister. Taraflar arasında yapılan pazarlıkların sonucunu, her iki tarafın mali durumu, itibarı ve pazarlık güçleri belirleyecektir.

6-)Senyoraj gelirleri

Senyoraj, para basma yetkisini elinde tutan kurumun, bu yetkisi dolayısıyla para basarak elde ettiği reel gelirdir. Para stokundaki değişimin fiyatlar genel seviyesine oranı ile ifade edilir. Enflasyonun sadece para miktarındaki artıştan kaynaklanması durumunda, senyoraj ve enflasyon vergisi birbirine eşit olur.

Senyoraj, aktif ve pasif senyoraj olmak üzere ikiye ayrılır. Aktif senyoraj enflasyon vergisi adı ile anılır. Pasif senyoraj, makro-ekonomik olarak artan reel para talebi sonucu devletin elde ettiği gelirdir ve reel para talebi de reel büyüme kadardır. Devletin reel para talebi artışı kadar para basması sonucu elde ettiği gelire pasif senyoraj denir. Merkezi hükümetin TL cinsinden borçlarından kurtulmak, siyasilerin kamu harcamalarını kısmak ve vergi toplamaya göre bu yolu daha kolay bulması gibi sebeplerle bu yöntem geçmişte sık kullanılmış ve TL'nin itibarını düşürmüştür. AB ülkeleri bu kötüye kullanımı önlemek amacıyla bu hakkı sıfırlamıştır. Ülkemizde de Merkez Bankası Kanunu ile bu hak ortadan kaldırılmıştır.

Para basarak, devlet bir kısım borçlarından kurtulabilir. Ancak bu yalnızca TL cinsinden borçlar için kullanılabilir. Bu da bir kısım iç borçları kapsamaktadır. Türkiye ekonomisinde kamu açıkları büyürken, etkin bir vergi toplama sistemi geliştirilmemiş, açıkların finansmanı için olağanüstü yöntemler olarak kabul edilen senyoraj/enflasyon vergisi-iç borçlanma araçlarının kullanımı söz konusu olmuştur.

Türkiye' de 1980-1997 döneminde senyoraj geliri ve iç borçlanma arasındaki ilişki değerlendirildiğinde Senyoraj Geliri/GSMH, İç Borçlanma/GSMH arasında bir nedensellik ilişkisinin bulunmadığı gözlenmiştir. 1980 sonrası dönemde senyoraj yoluyla finansmanın payı azalmış iç borçlanma yolu ile finansmanın payı yükselmiştir. Ancak senyoraj gelirleri ve iç borçlanma ile finansman uzun vadede çözüm olmamakta, ekonomik istikrarsızlığın şiddetini arttırmaktadır.

1990-2002 yıllarında senyoraj gelirleri ortalama olarak milli gelirin % 1.7'sine ulaşmıştır. Yani dönem boyunca senyoraj gelirleri toplam milli gelirin %

20'sini oluşturmuştur (Emil, Yılmaz, ve Rijckeghem, 2005:54). Bu durum borç stokunun artış hızının yavaşlamasına sebep olmuştur. Bu durumu gerçekleştirmenin sınırı halk tarafından basılan paranın talep edilmesidir. Tabii ki değeri düşük bir para pek talep görmeyecektir. Politika yapıcılarının asli paraya olan talebi artırmayı sağlayan bir güven ortamı oluşturabilmeleri borç sorununu çözmede çok önemli bir adım olacaktır (Garcia,1997:1)

7-)Enflasyon

Fiyatlar genel düzeyinin sürekli ve hissedilir bir şekilde artışı enflasyon olarak nitelendirilir. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, nominal milli gelirin, bu gelirle satın alınan mal miktarına nazaran artması da enflasyonu tanımlar.

Fiyatların genel seviyesi, ekonomide seçilen belli bir mal ve hizmet kümesinin parasal karşılığıdır. Fiyatlar, mal ve hizmetlerle dolaşımdaki para miktarı arasındaki dengeye göre oluşur. Para miktarındaki artış, mal ve hizmet miktarındaki artış ile dengeli olursa fiyatların genel seviyesi değişmez. Ama bunlardan biri diğerinden fazla üretilirse az üretilen kıymetli hale gelir. Enflasyon talep ve maliyet enflasyonu olarak ikiye ayrılır. Talep enflasyonu, para bolluğundan dolayı daha fazla mal ve hizmet talep edilmesine ve fiyatların artmasına yol açan olaydır. Harcamalar ve ihracat toplamının üretim ve ithalat tutarını aşması, talep enflasyonu meydana getirir. Maliyet enflasyonu ise, üretilen mal ve hizmetlerin maliyetinin sürekli artmasıdır. Emek, sermaye ve tabii kaynaklar gibi üretim faktörleri, üretilen mal ve hizmetlerin gerçek maliyetini oluşturur. Dolayısıyla bunların piyasa fiyatlarının artması, kaçınılmaz olarak maliyetlerin artmasını gerektirir.

Enflasyon, piyasada istikrarın olmadığı bir durumun göstergesidir. Milli paraya güvenin azalması ve faizlerin yüksek seviyelerde seyretmesi bu dönemlerde yaşanan temel olumsuzluklardır. Başlangıçta kamu finansman açıklarını kapamanın 'enflasyon yaratarak' çözülebileceği düşünülmese de rağmen, enflasyonun faizleri yükselterek finansman açıklarını daha da büyütmesi, GOÜ'lerde yüksek enflasyon ve

sonucunda istikrarsızlık yüksek borç sorunun temel nedenlerinden biri olarak ortaya çıkmıştır (Erçel,1999:4).

Ülkemizde fiyat istikrarını korumak görevi TCMB'ye aittir. TCMB'nin fiyat istikrarını koruyamadığı enflasyon dönemlerinde, nominal ve reel faizlerde artışlar görülür. Bu durum sonucunda Hazine'nin borçlanması pahalılaşır. Yüksek reel faizler yüzünden Hazine'nin bütçe açıklarını ucuza finanse edemediği bir süreç sonunda da bütçe o kadar büyük açık verir ki, borçlar sürdürülemez hale gelir. Sonuç olarak fiyat istikrarı ile borçlanma maliyetleri arasında tamamlayıcı bir ilişki kurulamadığı sürece borcu sürdürmek pek kolay olamayacaktır.

Ülkemizde 2001 yılı sonrasında yaşanan bazı gelişmeler borçların sürdürülebilirliğine dair kaygıları azaltmış ve enflasyon beklentilerini düşürmüştür. Yaşanan bu gelişmelere baktığımızda, uygulanan tutarlı para politikaları ve mali disiplin uygulamaları bu sonucun ortaya çıkmasındaki temel etkenlerdir. Yaşananlar sonucunda faizler düşmüş, TL değer kazanmış ve dolayısıyla enflasyonla mücadelede maliyetler yönünden destek sağlanmıştır. Özellikle IMF'nin kamu kesiminin borçlarını ödeme planını zamana yayacak biçimde netleştirmesi, TL'nin yabancı para birimleri karşısında güçlenmesinde etkili olmuştur (TCMB, 2003:5). Yaşanan bu olumlu gelişmeler, dış borçların ödenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu durum enflasyon ile borç sürdürülebilirliğinin aynı yönde hareket etmesinin bir göstergesidir.

8-)Özelleştirme

Dar anlamda özelleştirme, mal ve hizmet üreten birimlerin mülkiyetinin ve yönetiminin, kamu sektöründen özel sektöre devredilmesidir. Bu yönü ile özelleştirme, mülkiyetin ve yönetimin kamudan özel sektöre doğru el değiştirme sürecini ifade eder.

Özelleştirmenin iki önemli sebebi olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi uluslar arası arenada teknolojik gelişmelerin çok hızlı olmasıdır. Sektörlerin de ayakta kalabilmek ve piyasaya hakim olabilmek için yeni teknolojilere adapte olma zorunluluğu vardır. Özel sektörün hızla değişen teknolojiye daha kolay uyum sağlayabileceği ve ayrıca kıt kaynakların kullanımında kamu sektörüne göre daha başarılı olduğu görüşüdür. İkinci önemli sebep ise hükümetlerin içine düştüğü mali krizler sonucu yeni finansman yollarının aranmasıdır.

Devletin iktisadi faaliyetlerini azaltan, sınırlandıran veya ortadan kaldıran bütün uygulamalarda “geniş anlamda özelleştirme” olarak ifade edilir.

Özelleştirmenin amacı, politik müdahalelerle zarar eden, bu yüzden bütçenin ve toplumun sırtında bir yük olan kamu işletmelerinden kurtulmaktır. Her ülkede yaygın, bir uygulama alanı bulan bu politikalar sayesinde iş dünyasına önemli bir kaynak aktarıldığı, sermaye birikim sürecine canlılık ve hız kazandırıldığı belirtilmektedir.

Özelleştirmenin iktisadi amaçlarının başında, verimliliği artırmak yer alır. Bu amaç, özel sektör girişimcilerinin mal ve hizmet üretiminde iktisadi kaynakları kamu sektörüne nazaran daha etkin kullandığı varsayımına istinat ettirilmektedir. Özelleştirmenin mali amacına bakılacak olursa, özelleştirme yapan ülkelerin ortak özelliği, değişik ölçülerde mali kriz içinde olmalarıdır. Bunun için de Kamu İktisadi Teşebbüs(KİT)’lerini borç yükünden kurtarmakla birlikte vergileme yapısı değiştirilerek devlete gelir sağlanacaktır. Özelleştirilen kurumlar kâr ettikleri sürece, bu müesseselerden dolaysız gelir ve şirketler vergisi alınacaktır. Diğer bir deyimle; özelleştirme dolaylı vergilerden dolaysız vergilere dönüşmesinin vasıtası olacaktır.

Özelleştirmenin borçlanma ile ilişkisi ise üç aşamada şu şekilde açıklanabilir; ilk olarak özelleştirme ile sürekli olarak zarar eden bu kuruluşların kamu sektörüne vermiş olduğu zarardan kaçınılması, ikinci olarak bu kuruluşların karlı bir kuruluş olarak işler hale getirilmesi neticesinde GSMH’ya katkısının pozitif çevrilmesi ve

son olarak da satış sonrasında elde edilen gelir ile borç yükünün hafifletilmesidir. Özelleştirmeyle mali durumu kötüye giden kamu kuruluşlarının satışından gelecek gelirlerin borcun sürdürülebilirliğine yeterli katkıda bulunması ve bu özelleştirilen kuruluşların vergi gelirleri için yeni birer kaynak oluşturmasıyla önemli bir etkiye sahip olabilir.

9-Ülke dışında ve içinde yaşanan olağanüstü durumlar

Tabii afetler, petrol krizleri, ekonomik krizler, savaş ve savaş tehdidinin varlığı olağanüstü durumlar olarak nitelendirilir ve dış borçları arttıran önemli sebeplerdendir. Yaşanan bu olumsuzlar neticesinde ülkeler birbirlerinden ve uluslar arası kuruluşlardan borçlanma yoluna giderler. Çünkü ülkelerin yaşanan bu olağanüstü durumlar için yapılan bir ön hazırlıkları yoktur. Bu dönemlerde dış borç faizleri çok yüksek olduğundan söz konusu ülkeler açısından dış borçlanma maliyetleri artar.

10-Özel Kesim'in dış borcunun artması

Ülkeden net döviz çıkışı, özel sektör ya da kamu sektörü dış borç ödemesi yaptığı durumlarda söz konusu olan durumlardandır. Yapılan bu dış borç ödemeleri sonucunda ülkede döviz rezervlerinin erimesi ve bazen de yetersiz kalması gibi durumlar ortaya çıkar. Özel sektör borçlanması ülke içindeki reel faizlerin yüksek seyretmesi durumunda yatırımlardan ziyade bankalara kaymakta, devletin iç borçlanmasında kullanılmaktadır. Bu durumda piyasa ne kadar serbest olursa olsun, kamu otoritelerinin özel sektör borçlarına müdahale etmesi gerekmektedir, gerektiğinde sınırlandırılmalıdır.

11-Sürdürülemez mali açıklar

Kamu sektöründe meydana gelen ve kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması durumuna "Kamu Sektörü Açığı" denmektedir. Bunu gidermek

için, devlet finansman sağlamak amacıyla iç ve dış borçlanma yoluna gider. Bu açığı gidermenin bir başka yolu ise emisyon yoluyla kamu giderlerini finanse etmektir.

Kamu kesiminin bir mali yıl içerisindeki giderlerinin o yıl içerisindeki olağan kamu gelirleri ile karşılamaması sonucunda açık vermesi pek “ arzu edilmeyen” bir durum olarak kabul edilse de, gerek Türkiye’de gerekse diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde artık olağan sayılmaktadır. Modern devlet anlayışı içerisinde bu durum olağandır. Gereksinimler sürekli artmakta, özellikle demokratik parlamenter ülkelerde seçimle iş başına gelen hükümetler toplumun arzu ve isteklerini yerine getirmede daha duyarlı davranmaktadır. Hükümetler bir yandan ülkenin kalkınması için gerekli yatırımları yaparken, diğer yandan sosyal harcamalara ağırlık vermektedir.

Türkiye’de durum biraz farklıdır. Kamu gelirlerindeki yetersizlik, harcamalarda savurganlık ve disiplinsizlik Kamu Kesimi borçlanma gereğini sürekli arttırmaktadır. Kamu kesimi ile iki önemli tanımı açıkladıktan sonra kamu kesimi borçlanma gereğini daha genel tanımlama imkânı olacaktır. Bu tanımlardan ilki bütçe açığı diğer ise nakit açığıdır. Bütçe açığı, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması durumudur. Nakit açığı ise, gelir ve gider kalemlerinin belli bir zamanda denkleşmesidir. O halde kamu kesiminin ne olduğunu açıklarsak; konsolide bütçe, yerel yönetimler, KİT bütçeleri, sosyal sigortalar bütçeleri ve fonlardan oluşur. Yani bu beş birimden gelir ve harcamalar yapılır. Oluşan gelir-gider dengesi ise kamu kesimi dengesidir. Buradan çıkacak sonuç, oluşan kamu kesiminin açık vermesi durumu kamu kesimi finansman gereğidir. Kamu kesimi borçlanma gereği, kamu kesimi birimlerinin gelir ve giderlerini nakit bazında değerlendirmeye tabi tutuyor, ortaya çıkacak nakit açığı hesaplanıyor ve borçlanma gereksinimi de böylece bulunmuş oluyor. Kamu açıklarının artmasında etkili olan faktörleri:

-Görev zararları başta olmak üzere harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması,

- Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikte uyumlu olmayan maaş artışları uygulaması,
- Kamu yatırım proje stokunun, yüksek maliyet ve verimsizliğe yol açabilecek şekilde aşırı atması,
- Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryel dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,
- Yanlış tarımsal destekleme politikaları nedeniyle ihtiyaca cevap vermediği halde sürekli artan harcamalar,
- Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin oluşması,
- Merkezi idarenin kontrolü dışında kalan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki artış ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması, şeklinde sıralamak mümkündür (HDTM,2003:17-18).

12-)Yabancı Sermaye girişi

Bir ülkedeki mevcut olan sermaye stokuna, başka bir ülkenin sahipliğindeki ilave sermaye katkısı yabancı sermaye olarak nitelendirilir. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, ülkenin doğal kaynaklarını kullanılabilir hale getirmek ve mevcut üretim faktörlerini etkin bir şekilde kullanmak, ülke içinde olmayan veya daha elverişli koşullarda ülke dışında bulunan sermayeyi ülke içine alma anlamına gelir. Yabancı sermaye yatırımları dolaylı ve dolaysız yatırımlar olmak üzere ikiye ayrılır. Dolaylı yabancı sermaye yatırımı, yatırımcının doğrudan yatırım yapmayarak başka bir ülkedeki bir firmanın hisse senetlerini veya tahvillerini satın alması sonucu oluşur. Bu tür yatırımlara portföy yatırımları da denmektedir. Dolaysız yabancı sermaye yatırımı ise, bir şirketin üretimini ana merkezinin bulunduğu ülke sınırları dışına yaymak üzere yabancı ülkelerde üretim tesisi kurması veya mevcut tesisleri satın alması şeklinde gerçekleşir.

Ülkeye giren yabancı sermaye dış borçların azaltılmasında önemli unsurlardan bir tanesidir. Yabancı sermaye girişi arttıkça ülkenin dış borca olan ihtiyacı azalacaktır. Ancak bu sonucun ortaya çıkması ülkeye giren yabancı

sermayenin şekli ile de ilgilidir. Burada kastedilen yabancı sermaye kısa vadeli spekülatif sermaye hareketleri değil, uzun vadeli, yeni teknolojiler getiren ülkeye pozitif transfer sağlayan hareketlerdir.

b-) Devlet dış borçların sürdürülebilirliğini etkileyen ikincil faktörler

Borç sürdürülebilirliğinin sağlanmasında etkisi olan ikincil faktörler, kısa dönemde değiştirilmesi söz konusu olmayan ancak uzun vadede gerçekleştirilebilecek olan gelişmelerdir. Dış borçlanmayı belirli koşulları gerçekleştirdikten sonra etkileyebilecek düzenlemeler olarak karşımıza çıkan bu faktörler, ülkelerin kökleşmiş para, bütçe, vergi ve idari politikaları şeklinde sıralanabilir.

1-)Kamu ekonomisinin payı

Ülkemizde kamu kesiminin ekonomide uzun süre ağırlıklı payının olmasının sonucunda borçlanmaya duyulan ihtiyaç artmıştır. Kamu kesimi ile ifade edilmek istenen bir ülkedeki idari teşkilatlanmaya uygun olarak boyutları değişen, merkezi idare, mahalli idareler, katma bütçeli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermaye işletmeleri, KİT'ler ve bütçe dışı fonlar şeklinde sıralanabilir. Kamu Kesimi Finansman Açıkları (KKFA) ya da Kamu Kesimi Borçlanma Gereği dendiği zaman yukarıda sıralanan kuruluşların açıkları ifade edilmek istenmektedir. Kamu Kesimi Gelirleri ile Kamu Kesimi Giderleri arasındaki fark KKFA'yı ortaya çıkartır. KKFA; birincil açık, işlemsel açık ve cari açık şeklinde farklı şekillerde tanımlanabilir. Birincil açık, bütçe açıklarından net borç faiz ödemelerinin çıkarılmasıyla elde edilir. İşlemsel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak tanımlanabilir. İşlemsel açıktaki enflasyonun etkisi de dikkate alınmaktadır.

Cari hesap açığı ise sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle elde edilir. Ülkemizde kamu kesiminin ekonomik düzen içerisindeki büyüklüğü hem kamu kesimi hem de özel sektör dış borçlarını dolaylı yoldan etkileyen faktörlerdendir.

Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereği yıldan yıla artış göstermiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği açık bütçe politikasının bir sonucudur. Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin artması da yine bu politikaların sonucunda olmaktadır.

2-)Vergi gelirlerinin düzeyi

Ortaçağ devletlerinde kamu gelirleri içinde mülk gelirleri ilk sırayı alırken, çağdaş devletlerde, piyasa ekonomisi ve karma ekonomi modellerinin uygulandığı ekonomilerde, kamu gelirlerinin % 70 ile % 90’ını sağlayan vergi gelirleri, en önemli kamu geliri kalemi olarak belirmektedir. Zaman içinde vergi gelirlerinin milli gelire oranı hızla artmış kimi ülkelerde milli gelirin yarısına yakını vergi olarak özel ekonomiden kamu ekonomisine aktarılır hale gelmiştir. Klasik maliyecilerden farklı olarak modern maliyeciler, vergilerin sadece mali amaçla değil, bunun yanı sıra ekonomik ve sosyal hayata müdahale amacıyla da alınabileceğini kabul etmişlerdir. Bugünün çağdaş devletlerinde vergi kaynakları olarak gelir, servet ve harcamalardan yararlanılmaktadır.

Borçlanmadan elde edilen kaynaklarla, kamu gelirlerinin gelecekteki borç servisini karşılayabilecek şekilde artırılması dış borçlanmanın sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Oranları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte kamu gelirleri içinde en önemli olan kaynak vergi gelirleridir. Geçmişte olduğu gibi bugün de faiz dışı fazla yaratmada vergi gelirleri ilk sırada yer almaktadır. Kamu gelirlerinin %75-90’ını oluşturan vergiler, zorunlu bir ödeme olmaları, karşılıksız olarak gerçek ve tüzel kişilerden, para şeklinde alınmaları bakımından, diğer kamu gelirlerinden büyük ölçüde ayrılırlar. Bu oran gelişmişlik derecesi ile doğru orantılı bir şekilde artmaktadır hatta ileri derecede sanayileşmiş Batı ülkelerinde %90’lar seviyesindedir (Turhan,1993:20).

3-)Ülkelerin uyguladığı para ve maliye politikaları

Ülkelerin uyguladığı maliye politikası, para politikası ile birlikte o ülkenin iktisat politikasını oluşturur. Para politikasının araçları faiz haddi ve para arzıyken,

maliye politikasının kamu gelirleri ve kamu giderleri üstünden yürütüldüğü söylenebilir. Bununla birlikte kamu borçlanması da maliye politikası araçları arasında gösterilebilir. Ülkelerin borç artış oranları ile ekonomi yönetimlerinin uyguladığı para ve maliye politikaları yakından ilişkilidir.

Erçel(1992:38)'e göre, ekonomi politikası ile dış borç artışları arasında % 32 oranında dolaylı bir ilişki tespit edilmiştir. Bu çalışmayı olumlu ve olumsuz olarak iki şekilde yorumlamak mümkündür. Eğer bardağın boş tarafından bakarsak; artan dış borcun yaklaşık üçte ikisinin makro ekonomik politikalarla doğrudan ilişkisinin olmadığı görülmektedir. Bu durumda daha önce anlatılan sürdürülebilirlik belirleyicileri üzerinde daha detaylı durulması gerekmektedir. Duruma olumlu tarafından bakılırsa; ekonomi politikasının dış borç artışlarında direkt ilişkili ve dolaylı ilişkili olarak % 60 negatif etkisinin olduğunu görürüz. Buda ekonomi yönetiminin uyguladığı politikaların belirsizliği, siyasetçi-bürokrat çatışması, uygulanan para politikalarındaki yanlışlıklardan kaynaklanmaktadır.

4-)Sübvansiyonlar

Devletin kişi ya da kurumlara mal, para veya hizmet biçiminde yaptığı karşılıksız yardımlar sübvansiyon ya da destekleme şeklinde ifade edilir. Devlet, çeşitli sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere sübvansiyon verebilir. Örneğin; geniş halk kitlelerinin tükettiği bir malın fiyatını düşük tutarak aradaki farkı bütçe gelirlerinden karşılayabilir. Buradaki amaç tüketicinin korunmasıdır. Tersine, üreticiyi korumak amacıyla da üreticiye, piyasa fiyatına ek bir ödemede bulunabilir. Bunun gibi, ihracatı özendirmek üzere, ihracatçıya ülkeye kazandırdığı döviz başına belirli bir sübvansiyon ödeyebilir. Sübvansiyon, dolaysız veya dolaylı yollarla yapılabilir. Örneğin; birim üretim başına para olarak verilen sübvansiyonlar birinci gruba girer. Oysa üretici veya ihracatçıya düşük faizli kredi verilmesi, vergide indirim, malın girdilerinin ucuz fiyatlardan sağlanması vs. gibi uygulamalar da ikinci gruba örnektir.

Başlangıçta amacına uygun bir şekilde uygulanan sübvansiyonlar zamanla amacından uzaklaşarak hükümetlerin oylarını arttırmak adına kullandıkları bir araç haline dönüşmüş ve kamu kesimi açıklarının artmasına sebep olmuştur.

5-)Siyasi istikrar

Ülkemizde geçmiş dönemlere bakıldığında çok parçalı ve kısa ömürlü hükümetler yüksek maliyetli borçlanmalara ve istikrarsız büyümelere sebep olmuşlardır. Ülkemize borç veren uluslar arası kuruluşlar ve yabancı ülkelerin hükümetleri bu olumsuzları yakından takip etmiş ve sonuç olarak ülke riskini arttıran bu gelişmeler neticesinde dış borç faizleri hızlı bir şekilde artmıştır. Dolayısıyla bir ülkede kamu idaresini ve mali idareyi etkileyen en önemli unsur siyasi istikrardır. Siyasi istikrar ekonomik istikrarın sağlanmasının ön koşuludur.

6-)Hesap verebilirlik ve saydamlık

Hazinenin yapmış olduğu işlemler sadece hazineyi ve borç yönetimini ilgilendirmemekte, bir milleti sorumlu tutmaktadır. Türk mali yönetiminin hesap verme anlayışının gelişmemiş olması alınan borçların kullanım alanlarından, karşılıklarının bulunmasına kadar birçok konunun gizli kalmasına neden olmuş, bu güvensizlik neticesinde mali yönetim gerek toplum nezdinde gerekse dış ülkeler nezdinde kredibilitelerini düşürmüştür. Dolayısıyla, borçların sürdürülebilirliği, borç yönetiminin saydamlığı, hesap verme anlayışının gelişmiş olması ile yakından ilişkilidir.

Ülkemizde hesap verilebilirlik ve performans değerlemesi açısından borçlanmanın TBMM'nin bilgisi dahilinde yürütülmesi çok önemlidir. Sadece borçlanma değil garanti verme, kredi verme gibi işlemlerinin de kamuoyu tarafından bilinmesi gerekmektedir.

Nisan 2002'de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile daha şeffaf ve hesap verebilir bir borç ve alacak

yönetimi hedeflenmiştir. Bunun yanında Hazine Müsteşarlığı tarafından düzenli aralıklarla hazırlanan Kamu Borç Yönetim Raporu kamuoyu için son derece bilgilendirici ve faydalı olmaktadır.

7-)Borç yönetiminin denetimi

Dış borç, alındığı andan itibaren faiz riski, döviz kuru riski, olağanüstü durumlar gibi birçok tehlikeler içermektedir. Dolayısıyla alınan borçlar hem cari dönemde hem de gelecek dönemlerde söz konusu ülkeye birtakım külfetler getirmektedir. Borç yönetiminin kamu sektörü dış borcunun geleceğini planlaması, dış borçların müzakeresi, dış borcun izlenmesi, borç servis kapasitesinin projeksiyonu, riskli durumlarda hangi enstrümanların kullanılması gerektiği gibi, birçok görevi bulunmaktadır. Denetimi olmayan bir yönetimden fayda beklenemez. Borç yönetiminin denetimi, sadece uygunluk denetimi, mali denetim olmamalı, performans denetimini de içine almalıdır.

8-)Mali disiplin

Mali disiplin kavramını en geniş tanımlamayla, bir devletin kamu maliyesi kapsamında kamu gelir ve giderlerinin birbirine denkliği, yani bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi şeklinde ifade edebiliriz. Ancak ülke uygulamaları, en gelişmiş ülkelerde bile bütçe gelir ve giderlerinin tamamen birbirine denk olduğu dönemlerin oldukça nadir olduğunu göstermektedir.

Daha esnek bir tanımlama ile mali disiplin; “ihtiyatlı açık ve ihtiyatlı borç düzeylerinin oluşturulup, ardından bu düzeylerin sürdürülmesi” şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu tanım kapsamında önemli olan, ihtiyatlı açık ve borç düzeylerinin dikkatli olarak belirlenip daha sonra bu düzeylerin sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır.

Günümüzde genel devlet kapsamı gittikçe büyümekte ve dolayısıyla finanse edilmesi de zorlaşmaktadır. Öncelikle devletin küçültülmesi gerekmektedir.

Borçların sürdürülebilmesi açısından IMF'nin isteği üzerine faiz dışı fazla hedefi tutturulduğunda mali disiplinin de sağlandığı düşünülmektedir. Bu durum borçların çevrilebilmesi açısından çok önemlidir, ancak faiz ödemeleri de bütçe içinde transfer harcamaları kapsamında yer alan ve en büyük paya sahip olan bir harcama kalemidir. Bu nedenle devletin küçültülerek borç stokunun en aza indirilmesi ve olağan kamu gelirleri ile faiz ödemeleri dahil tüm kamu giderlerinin ödenebilmesi sağlanmalıdır. Aksi durumda faiz dışı fazla hedefini oransal olarak tutturmak, gittikçe genişleyen bir devlet ve artan borç yükü karşısında çok da önemli olmayan bir hedef olarak kalabilecektir

9-)Gelir İdaresi'nin sorunları

Gelir İdaresi, vergi gelirlerinin toplanması görevini yürütür. Gelir İdaresi'nin sağlıklı bir şekilde idare edilmesi dış borçların ödenebilmesi açısından önemlidir. Vergi gelirlerinin düzenli aralıklarla ve yeterli miktarda toplanabilmesi dış borç ödemelerinin düzenli bir şekilde sürdürülebilmesini sağlaması açısından büyük önem taşımaktadır.

10-)Kayıt dışı ekonomi

Devletten gizlenen, kayda geçirilmeyen/geçirilemeyen ve bu sebeple denetlenemeyen faaliyetler, kayıt dışı ekonomi olarak ifade edilir. Genel olarak kayıt dışı ekonominin, mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle bütünüyle tespit edilemeyen ve GSMH hesaplamalarına yansımaya alanları kapsadığı kabul edilmektedir. Türkiye'de çok yaygın olduğu iddia edilmektedir. Hatta bu konunun vergi toplanmasında sıkıntılara neden olduğu düşünülürse, iktidardaki hükümetlerin en büyük problemleri arasında gösterilmektedir. Özsoylu (1999b:130-131)'ya göre kayıt dışı ekonomi, özellikle ülkelerin borsalarında kara para aklanması, borsaya büyük para giriş ve çıkışlarına neden olmakta, bu istikrarsızlık durumu ülkelerin kredi değerliliğine etki etmektedir.

11-)Tasarruf yetersizliği

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli özelliklerinden bir tanesi tasarruf yetersizliğidir. Dış borçlar uzun vadede, ülkelerin sağladıkları tasarruf fazlalarıyla ödenecektir. Bütün az gelişmiş ülkeler gibi Türkiye'nin de tasarruf açığı ile ödemeler dengesi açısından kaynaklanan dış kaynak ihtiyacı devletin dış borç stokunu arttırmıştır.

12-)Ülkenin kredi değerliliği

Kredi değerliliği-kredibilite, fon arz edenlerin (şirket, devlet gibi) ihraç ettikleri borç niteliğindeki menkul kıymetlerin(tahvil, finansman bonusu vb.)anapara ve faizini vadesinde ve eksiksiz geri ödeme yeterliliğine ne ölçüde sahip olduklarını göstermek amacıyla bağımsız kuruluşlar tarafından yapılan değerlendirme sonucunun kategorik ifadesidir. Bir diğer biçimiyle, fon arz edenlere yönelik olarak, fon talep edenleri kendi aralarında geri ödeme güçleri açısından sınıflandıran sistemin adıdır.

Son yıllarda kredi derecelendirme kuruluşlarının değerlendirmeleri, gelişmekte olan ülkelerin aldıkları dış yardım ve kredilerin geri ödenmesinde en sağlıklı gösterge olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu derecelendirme kriterleri ve puanlaması ayrıca ülkelerin libor üstü maliyetlerinin düzeyini de belirlemektedir. Bu kuruluşların değerlendirmeleri, bir başka gelişmeye daha yol açmış ve yalnızca devletler arasında gerçekleştirilen dış borçlanma piyasasına değil, gelişmiş ülkelerdeki banka ve fon sahiplerinin de gelişmekte olan ülke piyasalarına fon arz etmelerini sağlayacak bir dayanak noktası olarak görülmeye başlanmıştır. Kredi derecelendirme kuruluşlarının puan değerlendirmeleri, yalnızca fon hareketlerinin yönlenmesi açısından bilgi sahibi kılmamakta, doğrudan yabancı sermayenin ülke hakkındaki değerlendirmelerini de etkilemektedir.

13-)Dünya ekonomilerinin durumu

Dünya ekonomilerinde meydana gelebilecek değişiklikler ülkelerin borçlanma maliyetleri üzerinde direkt olarak etkisi olabilen unsurlardan bir tanesidir. Örneğin, Amerikan Merkez Bankası'nın faiz artırma ihtimali dış borçlanmada, tahvil

ihracında ülke ekonomilerini zorlamaktadır. Amerikan Merkez Bankası'nın faizleri artırması demek, birçok ülkenin dış borçlanma faizlerimizin sınırlı ölçüde artması demektir.

14-)Bekleyişler

Piyasalar üzerinde etkin bir rol oynadığı genel kabul gören unsurlardan bir tanesi de toplumda oluşan olumlu ya da olumsuz beklentileridir. Toplumun olumlu beklentileri borçların sürdürülebilirliğini olumlu bir şekilde etkilerken borç sürdürülebilirliği hakkında yapılan olumsuz tartışmalar veya beklentiler piyasayı olumsuz bir şekilde etkilemektedir.

5.5.2. Türkiye’de Devlet Dış Borçlarının Sınırlandırılması, Kontrolü ve Sürdürülebilirliği

Hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkelerin ortak sorunlarından bir tanesi dış borç sorunudur. Çünkü bu ülkelerde ekonomik kalkınmanın finansmanında sermaye yetersizliği sorunu önemli boyutlarda yaşanmaktadır. Bunun yanında Kamu kesimi finansman açıklarının ve ödemeler dengesi açıklarının giderek büyümesi bu ülkeleri zorunlu olarak dış borçlanmaya yönlendirmektedir. Bugün bu sorun Türkiye açısından da önemli boyutlarda yaşanmaktadır. Türkiye’de dış borç sorununun bugünkü geldiği noktaya bakıldığında borçlanma politikalarının sağlıklı bir şekilde tespit edilemediği açıkça görülmektedir. Türkiye’de kamu kesiminin ekonomide uzun süre ağırlıklı payının olmasının sonucunda borçlanmaya duyulan ihtiyaç artmıştır. Çünkü ülkemizde devlet gerçek gelirlerini arttıramamakta, bunun yanında faaliyet alanlarını da giderek genişletmektedir.

Türkiye’de dış borç sorunun doğmasının sebeplerini daha da arttırmamız mümkündür. Fakat üzerinde durulması gereken nokta, sorunun ne olduğu bilindiği halde bu sorunun çözümünde ihmalkâr davranılmasıdır. KKFA’nın doğmasında önemli yeri olan kuruluşların temel problemleri hala devam etmektedir. Örneğin belediyelerin dış borçlanmaya gidişinin temel sebepleri olan kaynak yetersizliği, yurt

içi borçlanma imkânlarının sınırlılığı, yerli banka kredilerinin çok yüksek olması ve İller Bankası'nın belediyelerin genel bütçe gelirlerinden verdikleri pay oranında kefalet vermesi gibi nedenlerle dış borçlanmaya ihtiyacı devam etmektedir. Bu eksikleri ortadan kaldırmaksızın belediyelerin gerçekleştirdiği dış borçlanmayı belli seviyelerde tutmak gerçekten güç olacaktır. Yine ilave olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının, kamu iktisadi teşebbüslerinin, fonların ve döner sermaye işletmelerinin sebep olduğu açıklar hala devam etmektedir. Bu kuruluşlar için de hala yapısal önlemler alınamamakta ve dış borçlanma bir sorun olmaya devam etmektedir.

Bu bölümde Türkiye'nin dış borç sorununu ne boyutlarda yaşadığı, dış borçların sürdürülebilirliği açısından gerekli tespitlerin yapılıp yapılmadığı ve bu sorunların aşılması yönündeki önlemlerden biri olan dış borçların sınırlandırılabilme imkânları, mali kural ve uygulamaları konusunda bilgi verilmeye çalışılacaktır.

a-) Devlet dış borçlarının kontrol ve sınırlandırılması çalışmaları

Her ülke için hangi amaçla yapılırsa yapılsın dış borçlanma miktarının doğal ya da uygun bir sınırının olduğu genel olarak kabul edilen bir gerçektir. Bu sınırın aşılması durumunda borçlanmanın o ülke için faydadan çok bir maliyet unsuru haline geldiği görülmektedir. Fakat en önemli sorun bu borç sınırının nerede başladığıdır. Borçlanmanın sınırı konusunda kesin bir tanımlama yapmak söz konusu olmamakla birlikte bu konuyla ilgili genel bazı açıklamalara rastlanmaktadır.

En genel anlamda dışarıdan borçlanmanın gerekliliği ya da geçerliliği bu borçlanmanın toplumsal fayda ve toplumsal maliyetlerinin karşılaştırılması sonucu ortaya çıkacaktır. Buna göre faydasını maksimize etmeye çalışan bir tüketici gibi devlet de borç almayı ancak, borçlanmanın marjinal faydasının sosyal maliyetine eşit olduğu noktaya kadar kabullenebilecektir.

Maliyetlerin faydaları geçtiği yerde borçlanma devletin yüklenebileceği bir durum olmaktan çıkmaktadır. Bu fayda ve maliyetler, borçlanan ülkenin bu borcu

almakla toplumsal refahı nasıl arttırabileceğine dayanmaktadır. Buradaki maliyet kavramının nominal faizler ve finansman faizlerinden daha genel bir anlam içerdiğini, bu bağlamda parasal olmayan bazı unsurları da kapsadığını gözden uzak tutmamak gerekmektedir (Evgin, 1996; 16).

Borç geri ödeyebilme gücüne işaret eden ‘‘Borç Yüğü’’ kavramı, kamu borcuna ilişkin değerlendirmelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Makroekonomik istikrarın sağlanmasının temel unsurları sürdürülebilir borç yapısı ve azalan borç yüküdür. Borç stokunun milli gelire oranı, borç yükünün temel ve uluslar arası göstergesidir. Borç stokunun milli gelire oranı borç stokunun taşıdığı risklerin analizini kolaylaştırmakta ve ülkeler arası kıyaslamaya imkân sağlamaktadır. AB borç yüküne ilişkin Maastricht Kriteri’ni tespit ederken mutlak borç stokunu değil, borç stokunun milli gelire oranını esas almıştır. Düşük veya düşmekte olan borç yükü ülke ekonomisinin iç ve dış şoklara karşı direncini arttırmakta, fiyat istikrarını desteklemekte, uzun vadede gelecek kuşakların vergi yükünü azaltırken gerek özel gerekse kamu yatırımlarının önünü açmaktadır.

Borç yükü, ekonomik anlamı ile alınan borçların kullanımı ile ilgilidir. Alınan borçlar verimli yatırımlar için kullanıldığı takdirde, bunun ilerleyen zamanlarda faiz ve anapara ödemelerinde kolaylık sağlayacağı bir gerçektir. Ancak alınan borçlar verimli yatırımlar yerine tüketim harcamalarında kullanılmakta ise bu durumda borçların ödenmesi aşamasında ekonomik zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple borç yükü sorunu ve borçların sınırlandırılması günümüzdeki önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır. İç ve dış borçların belli bir sınırı olması gerekliliği günümüz koşullarında kabul edilen önemli bir gerçektir. Çünkü borç yükü hem yaşayan nesiller hem de gelecek kuşaklar üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Borçlanmanın ve incelemeye çalıştığımız dış borçların verimli bir şekilde kullanılacağını umut etmek bile bunun her zaman gerçekleşmediği bilinmektedir. Özellikle dış finansman kaynaklarına başvururken vade yapısının kısılalığına ve faiz oranının yüksekliğine aldirmaksızın bir borçlanmaya gidiliyorsa, bu borçların yatırımlara kanalize edildiğinden bahsetmemiz mümkün değildir (Tandircioğlu,2000:3-8).

Günümüzde gelişmiş ülkeler dahil pek çok ülkenin, her geçen yıl büyük miktarlarda borçlanma yaptıkları bilinmektedir. Dolayısıyla bugün borçlanmanın bir sınırı olması gerektiği hususunda görüş birliği olduğunu söylemek yanlış olmaz. Milli gelir düzeyi, vergilendirilebilir kaynaklar, finansal piyasaların derinliği, kamu harcamaları ve faizler bu sınırı belirleyen başlıca faktörlerdir (Ulusoy,2001:35).

Ekonominin dışarıdan gelen kaynağı emebilme kapasitesi demek olan massetme kapasitesi sermayeyi verimli kullanabilme yeteneği ile ilgilidir. Ülkelerin ne kadar borç kullanabileceklerini, dış borçları verimli kullanabilme kısıtları altında hesaplayan bir kriterdir. Ekonominin massetme kapasitesi, dış borçlara ödenecek giderler (anapara ödemeleri + faiz ödemeleri = dış borç servisi) ile sınırlandırılmaktadır. Dış tasarrufların marjinal katkısı dış borçlara ödenecek gider haddine eşit olduğu zaman massetme kapasitesinin tamamı kullanılmış olacaktır. Dolayısıyla dış borçtan yararlanan bir ekonomide bu tasarruflarda reel büyümenin sağlanması (gelir artışının gider artışından yüksek olması), bu borcun ödenip ekonomik büyümenin sürdürülebilir olması açısından zorunludur. Savaş (1986; 90–92); gelir artışı gider artışına eşit olursa dış borç milli ekonomiye hiçbir yarar sağlamayacak, meydana gelen gelir artışı ancak dış borç faizini ödemeye yarayacaktır görüşündedir. Bu tezi savunanlara göre massetme kapasitesi sınırının ötesinde borçlanmayı sürdürmek ekonomik açıdan net bir kayıptır. Çünkü bu sınırdan sonra borç alınması ülke içi kaynakların dış ülkelere aktarılmasına neden olmaktadır (Evgin, 2000; 7).

Evgin (2000:9)'e göre, GOÜ'de dış borcun ve bunu idare etmenin zorluklarının en önemli nedeni ödemeler dengesinin cari işlemler açısından idare edilebilir büyüklükten çıkması olmaktadır. Ödemeler dengesine mali yaklaşım açısından, dış borca sınır koyan bu kritere göre diğer ülkelerde gelirleri ve giderleri arasındaki fark kadar dış finansmana başvurulmalıdır. Bu farktan daha fazla dış kaynağa başvurmak, alınan borcun verimli alanlarda kullanılmadığının ve ülkenin ödeme gücünün zayıfladığının göstergesi olacaktır.

Türkiye’de 1980-1990 döneminde dış borç stoku içinde orta ve uzun vadeli borçların payı, kısa vadeli borçların payından yüksek olmuştur. Ancak 1980’li yılların sonunda kısa vadeli borçlanmada artış görülmüştür. 1987 yılından itibaren TCMB’nin gerçekleştirdiği yüksek oranlardaki kısa vadeli borç ödemeleri sonucunda dış borç artış hızı yavaşlamıştır. Buna rağmen yine de kısa vadeli borçlarda 1989 yılından itibaren artış ortaya çıkmıştır. Bu dönemde transfer edilen dış kaynaklarla Türkiye’de yüksek kalkınma hızlarına ulaşılmıştır. Ancak 1993 yılına gelindiğinde sürekli artan kamu açıklarının faiz oranları üzerinde yarattığı baskı ile kısa vadeli borç girişi artmış, bu borçlanma sonucunda yurtdışına kaynak transferlerinin boyutları çok büyümüştür. Bunu müteakiben iç talep baskısı hızlı olan, kısa vadeli dış borçla finanse edilen ve gittikçe bozulan bir ekonomi oluşmuştur. Türkiye’nin dış borç olanaklarının daraldığı 1994 yılından sonra dış borç stoku azalmış, ancak bu dönemde dış borç stoku içinde uzun vadeli borçların payı azalırken, kısa vadeli borçların payı artmıştır (Kocaoğlu,2005:41-68).

1990’lı yıllarda (1994 yılı hariç) kısa vadeli borçların uzun vadeli borçlardan daha hızlı oranda artması, ülkeyi borç geri ödeme sorunuyla karşı karşıya getirerek tehlikeli bir sürece girilmesine neden olmuş, borçların büyümeye katkısı azalmıştır. Son 25 yıllık dönem boyunca toplam borç stoku içinde kısa vadeli dış borçların ortalama artış oranı binde 8 iken, uzun vadeli dış borçların artış oranı binde 1 düzeyinde olmuştur. Bu nedenle Türkiye bu kriter açısından dış borcun sınırını aşmıştır. Zira 1980’li yıllarda gelişmekte olan ülkelerde görülen borç krizi, kısa dönemli borç yükünün yüksek oranlarda olmasından ve yüksek faiz ödemeleri dolayısıyla pek çok gelişmekte olan ülkedeki yatırım oranlarının önemli ölçüde azalmasından kaynaklanmıştır. Türkiye de bu sürece girmiş görünmektedir (Kocaoğlu,2005:41-68).

ABD’de ortaya çıkan ve Anayasal İktisat olarak adlandırılan akımla devletin faaliyet alanının anayasalarla belirlenmesi gerekliliği mali disiplinin sağlanmasında önemli ve radikal olarak değerlendirilebilecek önlemleri içermektedir. Denk bütçeyi

gerektiren anayasal değişiklik üzerindeki tartışmada birkaç on yıl içinde politik reformda en yapıcı gelişmeyi tavsiye etmektedir. Eğer anayasal kurullarla devletin borçlanma yetkisi sınırlandırılmak isteniyorsa, bu üç şekilde gerçekleştirilebilir. Birincisi, devletin borç ödeme gücüdür. Yani devlete anayasal olarak tanınan vergileme yetkisi ile gelecekte elde edebileceği vergi geliri, borcun sınırını belirler. İkinci sınırlama yöntemi, vatandaşların devlet tahvilleriyle diğer tahviller arasında yapacağı tercih şeklinde olabilir. Üçüncüsü de fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe erteleme eğiliminin değişmesi biçimindedir (Tandırcıoğlu,2000:3-8).

Kişi başına düşen milli borç tutarı ülkemizde giderek yükselmektedir. Dolayısıyla böyle bir süreçte borçlanma hükümlerini sınırlamamak gelecek bir krizi önceden kabul etmekle aynı anlama gelmektedir. Bu sonucun ortaya çıkmaması adına borçların sınırlandırılması adına her türlü imkân aranmalı ve anayasal önlemler gibi alternatifler denenebilmelidir.

AB üyesi ülkelerin kendi aralarında ekonomik ve parasal birlik oluşturabilmek için mali ve parasal disiplini ifade eden bir takım kriterleri uygulama konusunda 7 Şubat 1992’de Hollanda’nın Maastrich kentinde bir araya gelerek kabul ettikleri koşullar “Maastrich Kriterleri” olarak adlandırılmaktadır (İyibozkurt, 2003:422). Ülkemizin bir hedef olarak ortaya koyduğu Avrupa Birliği’ne katılımı açısından mevcut ekonomik yapısını ve dolayısıyla borçlanmasını analiz etmeye çalıştığımızda alacağımız kriterler Maastricht Anlaşmasının ortaya koyduğu kriterler olmaktadır. Maastricht Anlaşması üç temel ilke üzerine oturtulmuştur. Bu ilkeler, rekabet ilkesine dayanan serbest piyasa ekonomisi, kamu maliyesinin sağlıklı şekilde yönetilmesi, ikame etme ilkesi, şeklinde sıralanabilir.

Bu çerçevede; Ekonomik ve Parasal Birliğe üç aşamada ulaşılması hedeflenmiştir. Buna hedef; 1 Temmuz 1990 tarihinde başlayıp 31 Aralık 1993 tarihinde sona eren birinci aşamanın en önemli unsuru sermaye hareketlerinde tam liberalizasyonun sağlanması ve üye ülke ekonomi ve maliye politikalarının birbirine yaklaştırılması hedefidir. 1.1.1994 tarihinde başlayan ikinci aşamada Avrupa Para

Enstitüsü kurulması ve parasal birliğin tamamlanması ile birlikte bu kurumun, Avrupa Merkez Bankasına dönüşerek özerk bir şekilde topluluk para politikasını yönlendirmesi öngörülmüştür. Bu aşamanın başlangıç anından itibaren kamu açıklarının merkez bankalarınca finanse edilmesi engellenmiş ve parasal politikaların daha yakından takip edilmesi mümkün olmuştur. Üçüncü aşamada ise Maastricht Zirvesi'nde varılan karar uyarınca, üçüncü aşamaya, en erken, 1 Ocak 1997'de, en geç 1 Ocak 1999'da geçilmesi öngörülmüştür. 1996'da Avrupa Konseyi ve aynı zamanda Avrupa Para Enstitüsü tarafından hazırlanacak raporlar doğrultusunda, maliye bakanları hangi ülkelerin tek paraya geçiş için gerekli kriterleri yerine getirdiğini tespit edecektir. Eğer bu kriterleri sağlayan ülke sayısı en az yediyi bulur ise, Avrupa Konseyi nitelikli çoğunlukla, bu ülkeler için üçüncü aşamanın başlatılması hususunda karar alabilecektir. Böyle bir karar alınmadığı takdirde, en geç, 1 Ocak 1999'da üçüncü aşamaya geçiş sağlanacaktır. En az her iki yılda bir veya tek paraya geçiş için gerekli şartları yerine getirmemiş olan bir ülkenin talebi üzerine, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası durumu inceleyecektir. Ekonomik ve Parasal Birliğe yeni bir üyenin kabulü, Konsey'in nitelikli çoğunlukla alacağı karara bağlı olacaktır. İngiltere ve Danimarka geçici olarak Birliğin dışında kalacaktır. 1 Temmuz 1998'den önce devlet ve hükümet başkanları nitelikli çoğunlukla ve Konseyin tavsiyesi üzerine hangi üye devletlerin tek para için gerekli koşulları yerine getirdiğini tespit edecektir. Bu durumda tek paraya geçiş için dört devlet yeterli olacaktır. Bu şartlar altında Konsey, Komisyonun tavsiyesi üzerine, nitelikli çoğunlukla, hangi ülkelerin istisna tutulacağını tespit edecektir. Üçüncü aşamanın başlaması ile birlikte bağımsız Avrupa Merkez Bankası oluşturulacaktır şeklinde önceden alınmış kararlara paralel olarak 1 Ocak 1999'da yürürlüğe girmiştir. Ekonomik ve Parasal Birliğin son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen bazı makro büyüklükler açısından yakınlama kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Buna göre:

- Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1.5 puanı geçmemelidir,
- Üye ülke devlet borçlarının GSYİH' sine oranı % 60'ı geçmemelidir,
- Üye ülke bütçe açığının GSYİH' sine oranı % 3'ü geçmemelidir,
- Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını ancak yüzde 2 puan aşabilecektir,
- Son 2 yıl itibariyle üye ülke parasının diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemesi gerekmektedir,
- Üye ülkeler yukarıda belirtilen şartları yerine getirmediği takdirde, nitelikli çoğunluk ile antlaşma öngörülen dört müeyyideden biri veya hepsi uygulanabilecektir. Bu müeyyideler; üye ülke bonolarının sağlıksız olduğu yolunda bir bildiri yayımlaması, Avrupa Yatırım Bankası (AYB)'nin ilgili üye ülkeye borç vermemesi, AT'ye faizsiz bir depozito yatırılması zorunluluğu ve para cezası, şeklindedir (Kocaoğlu,2005:41-68).

Maastricht Anlaşmasının getirmiş olduğu kriterlere uymaya çalışmak Türkiye'nin mali disiplini sağlama yönünde adım atmasını sağlayacak kurallar getirmesi açısından olumlu bir takım etkiler meydana getirmektedir. Bu çabalar ayrıca Avrupa Birliğine girme şansının artması ve bu ülkelerle olan ekonomik yapı farklılığın ortadan kalkması adına olumlu olacaktır. Yine bu anlaşma dış borçlanmaya gitmememizin en önemli gerekçelerinden biri olan dış ödemeler dengesini sağlamak açısından da faydalı olabilecek hükümler taşımaktadır. Örneğin ekonomik ve parasal birliğin sağlanması yönünde atılan adımlardan biri olan Euro ile birlikte ihracatın tek bir para cinsinden yapılması, Euro'nun daha güçlü bir para birimi olması sebebiyle döviz kuru risklerine karşı daha güvenli olması v.b. bir takım avantajlar sağlamaktadır. Çünkü dış ticaretimizin yüzde ellisi Avrupa Birliğine üye ülkeler ile gerçekleşmektedir. Fakat bunlara ilave olarak parasal birliğe katılacak olan ve Maastricht kriterlerine uymayan bir takım ülkelerde bulunmaktadır. Bu ülkelerin Maastricht kriterlerine uyum sağlamak için uygulamaya koydukları sıkı

para ve maliye politikaları sebebiyle oluşacak talep kısılmaları birtakım Avrupa Birliği üyesi ülkelere olan ihracatımızın azalmasına yol açabilecektir. Bu da Maastricht Anlaşmasının getirdiği olumsuz yön olarak ifade edilebilmektedir. Fakat her ne şekilde olursa olsun mali ve parasal disiplinin sağlanması dış borçlanmanın ve ekonominin genel dengesini sağlamak için faydalıdır. Bu bağlamda Maastricht Anlaşması'nın koyduğu hedeflere ulaşmak ülkemiz menfaatine olmaktadır (Tandırcıoğlu,2000:3-8).

b-) Devlet dış borçlarının ödenebilirliği ve sürdürülebilirliği

Kamu borcunun sürdürülebilirliği, kamu borcunun sabit kalması ve/veya konuyla ilgili standart borç oranlarına bakılarak değerlendirmeler yapılmasının yanında, cari dönemde sürdürülen maliye politikasının, borcun sürdürülebilirliğini ve/veya borç stokunun ödenebilirliğini sekteye uğratmadan gelecek dönemlerde de borçlanmanın sürdürülebilmesi olarak tanımlanmaktadır. Tanıma göre, kamu borç stokunun milli gelire oranının makul olduğu kabul edilen bir dönemi baz alarak kamu borç stoku/milli gelir oranının bu düzeyde kalması gerektiği ve uzun dönemde bu düzeyin korunmasını sağlayacak şekilde, kamu borçlanma senetlerine arz ve talebin eşit olması gerektiği vurgulanmaktadır.

Teorik ve ampirik literatürde mali sürdürülebilirlik, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ve borçların sürdürülebilirliği kavramlarının birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu üç sürdürülebilirlik kavramı arasında kesişim noktaları olmakla birlikte aralarında bazı farklılıklar da vardır. Mali sürdürülebilirlik bütçe açıklarının ve borçların sürdürülebilirliğini içermektedir, çünkü bütçe fazlasının sürdürülebilirliği de mümkündür. Bütçe açıklarının sürdürülebilirliği borçların sürdürülebilirliğini de içermektedir. En dıştaki mali sürdürülebilirlik, onun içindeki bütçe açıklarının sürdürülebilirliği, onun da içindeki ise borçların sürdürülebilirliğidir(Şen ve Sağbaş,2004:92).

Borçların sürdürülebilirliği bütçe açıklarının sürdürülebilirliği için gerekli bir koşul iken, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği de mali sürdürülebilirlik için gerekli

bir koşuldur. Kamu borç stokunun sürdürülebilirliği, Türkiye ekonomisindeki gelişmelerden bağımsız bir şekilde, yaklaşık olarak son on yıldır dünya iktisat literatürünün gündemindedir. Özellikle son birkaç yıldır, bu konunun önemi yeniden artmaktadır.

Türkiye’de 1994 krizinden sonra uygulanan kamu finansman politikalarında dış borçlanma önemli ölçüde kullanılmıştır. Borçluluk kriterleri açısından 1998 yılından itibaren Türkiye çok borçlu ülkeler kategorisine dahil olmuştur. Kişi başına düşen borç yükünde sürekli bir artış olmuştur. Dönem boyunca dış borçlar açısından yurtdışına negatif transfer gerçekleşmiştir. Bu anlamda Türkiye’nin dış borçlanma politikası tehlikeye girdiği gibi ekonominin taşıyacağı borç yükünün olağan sınırlarını aşması nedeniyle ekonomik ve sosyal yapının işleyişi de bozulmaya başlamıştır (Ünsal,2004:104).

Türkiye’de dış borçların mevcut yapısı ile sürdürülüp, sürdürülemeyeceğine ilişkin tartışmalar giderek yoğunlaşmaktadır. Şu anda ödemeler dengesi açıkları Türkiye’nin borçlanmasına yol açan faktörlerin başında gelmektedir. Türkiye’nin bir an önce bu dengeyi kurmak için gerekli girişimlerde bulunması bir zorunluluk olmaktadır. Teorik olarak dış borç, iç tüketim artışından ortaya çıkıyorsa, ileri ki dönemlerde tüketimin düşürülmesi yolu ile azaltılabilecektir. Fakat borç verimli yatırımların artışından kaynaklanıyorsa, yatırımlardan elde edilecek gelir dış borcu ödeyecektir. Öte yandan teorik olarak eğer reel büyüme hızı dış borçlara ödenen reel faizden büyük ise Dış Borç/GSMH oranı bir sınırdan tutulabilecektir.

Türkiye’de kamu borç stokunun sürdürülebilirliği tartışması, Şubat 2001 krizinden sonra ön plana çıkmış ve gündemdeki en önemli sorun olarak yerini almıştır. Yüksek borç stoku sonucunda borç dinamikleri istikrarsız bir yapıya bürünen dışa açık ekonomilerde maliye politikası açısından ciddi açmazlar ile karşılaşılabilen, borcun sürdürülebilirliğinin tartışması dahi piyasa beklentilerini olumsuz etkilemekte, borç stokunun seviyesi istikrarı bozan bir risk unsuru haline gelmektedir. Bu şartlarda hükümetlerin uygulayacakları maliye politikasını doğru tespit etmeleri gerekmektedir.

Sürdürülebilirlik açısından bir diğer olumsuz gelişme de birincil bütçe dengesinin açık vermesidir. Toplam kamu harcamalarından faiz ödemelerinin indirilmesi ile elde edilen birincil kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanması ve faiz ödemelerinde kullanmak üzere birincil bütçe fazlasının oluşması borçların itfası açısından son derece önemlidir. Birincil bütçe fazlası ile borç faiz yükü karşılanamaz ise, sadece eski borcun ana para tutarı kadar değil, fakat faiz bölümü için de yeni borca başvurmak gerekir. Böyle bir durumda kamu borçları birikerek artar ve büyük boyutlara ulaşır. Türkiye'nin şu anda içinde bulunduğu durum borçlarını ödeyebilen fakat borcunu ödemek için yeniden borçlanmaya giden ve bu kriter açısından borçların sürdürülebilirliği pek sağlıklı durumda bulunmayan bir ülke olmaktadır.

Bunların yanı sıra dış borçlanmada; borçların geri ödenebilmesi ve kredibilite en önde gelen kavramlardır. Dış borçlanmanın geri ödenebilme kabiliyetini belirleyen etmenler; faiz dışı cari işlemler dengesi, reel faiz oranları, GSMH'nin büyüme hızı, dış borcun başlangıçtaki düzeyine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bir ülkenin borç ödeme gücünün devamı ile harcamalarının bugünkü değere indirgenmiş gelirlerini aşmaması gerekir. Özetle borçların kontrolü ağırlıklı olarak cari işlemler açığını kontrol altına almaktan geçmektedir.

Genel olarak kredibilitenin dış borç sorunu üzerindeki etkisi borçları geri ödeyebilme yeteneğinin etkisinden daha fazla olmaktadır. Bir ülkenin ekonomisi ne kadar başarılı şekilde yönetiliyorsa kredibilitesi de o derece yüksek olmaktadır. Ayrıca, ülkeye kredi veren kurum ve ülkelerin yaptığı değerlendirmeler ile borçları geri ödeme isteğinin devamlılığı kredibilitayı tayin etmektedir. Uluslar arası kredibilite ve risklilik yönünden değerlendirildiğinde, Türkiye'nin durumunun iyi olmadığı görülmektedir. Başlıca rating şirketlerinin "ülke riski" konusunda yaptığı değerlendirmelerde Türkiye "çok yüksek riskli ülke", ya da "yüksek riskli ülke" olarak tanımlanmaktadır (Tandırcıoğlu,2000:3-8)

Türkiye ekonomisi, son 12-13 yılını, giderek ağırlaşan bir kamu borç sorununun etkisinde kalarak geçirmiştir. Kısa vadede, kamu borç stokunun azaltılması, faiz yükünün hafifletilmesi, ortalama vadenin uzatılması ve kısaca kamu maliyesi alanında bütçeyi hazırlayanlara bir manevra kabiliyeti sağlayacak şekilde “terbiye edilmesi” pek olası gözükmemektedir. Özellikle 2001 yılındaki finansal krizden sonra, kamu borç stokunun ‘sürdürülebilir’ olup olmadığı daha önceki yıllara göre daha çok tartışılmaya başlanmıştır. Borç sorununun tartışılma süreci, birkaç faktörün bir araya gelmesiyle hız kazanmıştır. Bu faktörler, gerek finansal krizin ekonomik aktivitenin daralmasına neden olarak vergi gelirlerini düşürmesi ve reel faiz hadlerini yükselterek kamu harcamalarında dramatik bir artışa yol açması gibi doğrudan krizle ilgili, gerekse kamu bankalarındaki görev zararı ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) geçen özel bankalardaki zararların karşılanması gibi, krizle doğrudan ilgili olmayan faktörlerdir.

Türkiye’de 2000 yılından bu yana hükümetler bütçe tasarılarında tek bir hedefe odaklanmıştır. Borçların çevrilmesi; teknik ifadesiyle, milli gelire oran olarak kamu toplam borç stokunun azaltılması anlamına gelen bu süreçte hükümetin uyguladığı yegane politika faiz dışı fazla hedefinden oluşmaktadır.

Kamu Borç Stoku yüksek ülkelerde, faiz dışı fazla; risk primini düşürmek, borcun sürdürülebilirliğini sağlamak, enflasyonist beklentileri ortadan kaldırmak, uygulanan ekonomi politikasının kredibilitésini artırmak, istikrarlı bir büyüme ortamı yaratmak için vazgeçilmez bir unsur olarak kullanılır. (Emil, 2003:26). Ancak, faiz dışı fazlanın tek başına ekonomik ve mali istikrarı sağlaması ve sorunları çözmesi zordur. Bu nedenle, faiz dışı fazla hedefinin tutturulması ile birlikte yapısal reformların hayata geçirilmesi, verginin tabana yayılmak suretiyle dolaysız vergi gelirlerinin artırılması, dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının azaltılması, gizli yükümlülükler ve diğer kamu açığını olduğundan daha düşük gösterecek uygulamalardan kaçınılması ve kamu kesimi tasarruflarını arttırmak suretiyle reel faizlerin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi halde, sadece faiz dışı fazla hedefinin tutturulması, kamu hizmetlerinin kalitesinin kötüleşmesine neden

olacak ve daha da önemlisi kamu borç stokunun azaltılması yönünde olumlu bir etki yapmayacaktır (Kesik, 2003: 8-9).

Türkiye yaşanan ekonomik krizler yüzünden IMF ile daha yakın ilişkiler içine girmiştir. IMF, Faiz Dışı Fazla /GSYİH oranının % 6,5 olmasını istemektedir. Bu oran Türkiye'nin mali açıkları için dışsal belirleyicidir. AB'ye tam üyelik durumunda diğer bir dışsal belirleyici de Maastricht kriterleridir. Bu kriterlere göre üye ülkenin bütçe açıkları ülke GSYİH'nın % 2 'ünü geçmemesi gerekir. (Şen ve Sağbas, 2004:169).

Türkiye'de ekonominin reel büyüme oranının gerçekleşen reel faizlerden daha yüksek olması ihtimali küçük olduğu sürece Borç/GSYİH oranının sürdürülebilir ve kabul edilebilir bir niteliğe sahip olması için faiz dışı bütçenin çok uzun bir süre ciddi ölçülerde fazla vermesi bir zorunluluktur. Borç stoku veri iken çözüm, kamu kesiminin, özellikle tüketim harcaması disiplini sağlayarak, uzun bir süre bütçe fazlası vermesinden geçmektedir.

Kamu maliyesinin 2003 yılından sonraki başarısının değerlendirilmesinde öncelikle vurgulanması gerekli husus, "faiz dışı fazla" odaklı bütçe/maliye politikalarının uygulanacağına ilişkin resmi otoritelerin gösterdiği kararlılıktır. Maliye politikasının temel önceliğinin mali disiplini sağlayarak (iç) borç stokunu sürdürülebilir düzeye indirmek ve makro istikrarı koruyacak faiz dışı fazlaya ulaşmak olduğu hususu resmi metinlerde defalarca yer almıştır. Bu nedenle faiz dışı fazlanın, tüm kamu kesimi için GSMH'nin % 6,5'ine eşit bir oranda olması bütçe/maliye politikalarında "çıpa" olarak kabul edilir. Burada bir örnek vermek gerekir ise, reel ekonominin kaynak ve harcamalar dengesini izlemek ve programlamak görevini üstlenmiş olan DPT tarafından hazırlanan 2005 Yılı Programı'nın makroekonomik amaçları olarak ekonomik büyümeyi sürdürürken enflasyonu daha da aşağı indirmek, mali ve parasal disiplini uygulayarak faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını sağlamak ve bu süreçte "kamu borçlarının sürdürülebilirliğini koruyarak borç stokunu azaltmaktır" değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu doğrultuda "maliye politikasının

temel hedefi, programda öngörülen hedeflere ulaşmak ve böylece kamu borç stokunun sürdürülebilirliğini devam ettirmektir" tespiti yapılmaktadır.

Böylece, konsolide bütçenin yapısı mevcut program temelinde şekillenmektedir, maliye politikası borç yönetimi uyarınca oluşturulduğu için edilgenleşmiştir. Bir başka deyişle, maliye politikasının tasfiyesi süreci devam etmektedir. Nitekim 2004 yılı konsolide bütçesi gerçekleştirmeleri, personel, yatırım ve sosyal harcamaların en alt düzeye çekildiğini işaret etmektedir. Bir bütün olarak "yapısal reformlar" ile birlikte ele alındığında, bu strateji kamu hizmetlerinin nitel ve nicel olarak erozyona uğratılmasına, kamu hizmet alanının ticarileşme yoluyla piyasaya açılmasına, çalışan kesimlerin büyük bölümünün ve emeklilerin yoksulluk sınırına çekilmesine yol açmıştır ve bu süreç devam ettirilmektedir. Niyet mektubunda ayrıca yapısal nitelikteki kamu maliyesi reformlarının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Söz konusu reformlar sosyal güvenlik, emeklilik, genel sağlık sigortasını kapsamaktadır. Dolayısıyla yeni stand-by anlaşması neoliberal politikaların tüm toplumu derinden etkileyerek sarsacağı sosyal alanlara yönelik düzenlemeleri içermektedir. Böylelikle ekonomik ve sosyal yaşamın tümüyle etkilenme ihtimali söz konusu olacaktır. Yürütülen programlardaki bir diğer eksiklik ise vergi politikasının rasyonel hale getirilememesidir. Vergi sisteminin benimsenen kamu bütçesi anlayışına uygun olarak yapılandırılmasına devam edilmiştir. Vergi gelirleri ücret ve maaşlardan kaynakta kesilen vergiler ve dolaylı vergiler ile finanse edilmiş, dolaylı vergilerin ağırlığı artmaya devam etmiş, dolayısıyla sistem dolaylı vergi eksenine oturtulma sürecini sürdürmüş, finansal rantların vergilendirmesinde radikal sayılabilecek bir değişiklik yapılamamıştır.

c-) Türkiye'nin Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu ile ilişkileri

Bilindiği üzere, 1929 ekonomik bunalımı dünya ekonomisinin karşılaştığı en büyük ekonomik bunalımlardan birisidir. Bu bunalım, herhangi bir ülkede ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlığın, diğer ülke ekonomilerini de olumsuz etkilediğini göstermiştir. II. Dünya Savaşının sonlarına doğru, dünya kapitalizminin karşılaşılabileceği bu tür sorunları daha kolay atlatabilmesi için uluslar arası işbirliğine

gitmenin ve bunu kurumsallaştırmanın gerekli olduğu anlaşılmıştır. Bu çerçevede üç uluslar arası kurum tasarlanmıştır. Bunlar IMF, DB ve Dünya Ticaret Örgütüdür. Burada, ülkelere borç veren kuruluşlar olmaları nedeniyle IMF ve Dünya Bankası hakkında kısaca bilgi verilecektir.

II. Dünya Savaşı öncesinde, uluslar arası para sistemi tam bir karışıklık içine girmişti. Bunun nedenlerini I. Dünya Savaşı ve sonrasında ortaya çıkan gelişmelere bağlamak mümkündür. Uluslar arası ticaret, ödemeler ve para düzeni ile ilgili bu olumsuz gelişmeler, ülkeleri bu alanlarda işbirliği yapmaya zorluyordu. Dünya ticaretini serbestleştirecek, ödemeler bilançosu dengesizliklerine adil bir çözüm getirecek ve savaşta yıkılan ekonomilerin imarını kolaylaştıracak bir uluslararası işbirliği girişimine şiddetle ihtiyaç duyuluyordu (Güren ve Aktürk, 2001:28-29). Hal böyle olunca, ödemeler dengesi sorunları ile karşılaşan ülkelere, kurulacak para fonu aracılığı ile destek sağlanarak dünya ticaretinde daralma yaşanması ve dolayısıyla uluslar arası refahın gerilemesinin önüne geçilmek istenmiştir. İşte bu düşünceler ile IMF, geçici ödemeler dengesi sıkıntısını çeken ülkelerin, ithalat kısıtlamalarına gitmelerini önlemek için 27.12.1945 yılında kurulmuş ve 01.03.1947'de finansal operasyonlarına başlamıştır.

1980'li yıllara kadar IMF, kredilerini kullanırmak için ağırlıklı olarak, kısa vadeli geleneksel talep kısıtıcı istikrar önlemleri uygulaması koşulunu ileri sürmüştür. 1980'li yıllarda ise, dış açıkların finansmanı, istikrar ve yapısal uyum programları adı altında, köklü politika değişikliklerine bağlanmıştır. İstikrar ve yapısal uyum programları, gelişmekte olan ülkeler için, dışa yönelik bir gelişme modeli öngörmektedir. Bu çerçevede öngörülen politikalar arasında konvertibiliteye geçiş ve finansal liberalleşme uygulamaları da yer almıştır.

IMF'nin çalışmalarını üç temel alana ayırmak mümkündür. IMF'nin çalışmalarını ilk olarak, ekonomik ve finansal gelişmelerin gözetim altına alınarak izlenmesi, politikaların gerçekleşmesi için gerekli koşulların sağlanması ve önerilen tavsiyelere ülkelerin uymasının sağlanması, özellikle de kriz önleyici tedbirlerin

alınması oluşturmaktadır. İkinci olarak, IMF aynı zamanda ödeme güçlüğü içindeki ülkelerin bilanço denkliliğini sağlamak için borç vermektedir. Geçici parasal destek sağlayarak, politik hedefler doğrultusunda belli başlı problemlere yönelik destek vermekte, düşük gelirli ülkelere yoksulluk indirimi çerçevesinde maddi yardımda bulunmayı amaçlamaktadır. Son olarak IMF ülkelere teknik alanda yardım sağlamakta ve bu alanda uzmanlık alanlarının gelişmesi için araştırmalarda bulunmaktadır. Genel anlamda, bu üç faaliyet kapsamında destek sağlayan IMF'nin görevi ekonomik ve istatistikîdir.

IMF, GOÜ'ye 1970'li yıllardan beri doğrudan borç veren önemli bir kurum haline gelmiştir. GOÜ'nün dış ödeme sorunları ile birlikte IMF'nin ağırlığı da artmıştır. Özellikle, 1974 krizinden sonra IMF, kriz yönetimi ve borç erteleme görüşmelerinde “başrolü” oynamıştır. Öyle ki, 1970'li yıllarda IMF'den “bilirkişi raporu” almayan hiçbir ülke, ne IMF'den yeni kredi alabilir, ne de eski borçlarını erteletebilir hale gelmiştir

1980 sonrasında Türkiye'nin dış borçlanmasında IMF'nin çok özel ve önemli bir yeri vardır. Türkiye'nin IMF ile küçümsenmeyecek uzunlukta ve büyüklükte bir ortak geçmişi vardır. IMF, 45 ülkenin üyeliğiyle 27 Aralık 1945'de kurulmuş ve 1 Mart 1947'de finansal operasyonlarına başlamıştır. IMF'nin ilk kuruluşunda 45 ülkenin 44'ü kotalarını taahhüt etmişler, Danimarka sonradan kotasının onaylanması üzerine katılmıştır. 44 ülkenin yaptığı katkılarla ortaya çıkan ilk toplam IMF kotası 8.8 milyar USD'dir (Eğilmez,2010).

Türkiye, IMF'ye kurucu üye olarak katılmamış ancak iki yıl sonra 1947'de yılında üye olmuştur. IMF'nin kuruluş amacı ana sözleşmesinde: “Uluslar arası parasal işbirliğinin geliştirilmesini sağlamak; uluslararası ticaretin dengeli bir şekilde gelişmesine yardımcı olmak; çok taraflı ödemeler sisteminin kurulmasına destek olmak; ödemeler dengesi sıkıntısı çeken üye ülkelere gerekli geri dönüş önlemlerini almak kaydıyla yeteri kadar maddi destekte bulunmak; üye ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarının derecesini ve süresini düşürmek.” olarak belirlenmiştir.

IMF'nin kuruluşundan yaklaşık 45 yıl sonra, ABD üzerindeki baskısını giderek artırmış ve IMF'yi ABD Hazinesi'nin dediklerini yapan bir kurum haline getirmiştir. Amerikan Kongresi, her kota artırımında uyguladığı baskıyla Amerikan Hazinesi IMF'de tam bir hakimiyet kurmuştur. Türkiye IMF ile ilk Stand-by düzenlemesini (bazı kaynaklara göre 1958) 1961 yılında yapmıştır. Bu ilk antlaşmanın ardından 1970 yılına kadar her yıl, IMF ile bir Stand-by gerçekleştirilmiştir.

Türkiye, 1970'ten 1978'e kadar IMF'ye sekiz yıllık bir ara vermiş ve bu süre içinde Stand-by antlaşması yapmamıştır. 1978 yılından, 1980 yılına kadar, IMF ile yeniden birer yıllık Stand-by antlaşmaları gerçekleştirilmiştir. Türkiye, 18 Haziran 1980 tarihinde ilk kez, IMF ile en uzun Stand-by antlaşmasını gerçekleştirmiştir. Bu uzun antlaşma 17 Haziran 1983'te sona ermiştir.

1984'ten 1994'e kadar olan dönemde IMF ile Stand-by düzenlemesine gidilmemiştir. 8 Temmuz 1994 tarihinde bir Stand-by yapılmış ve bu Stand-by 26 Eylül 1995 tarihinde sona ermiştir. 1999'a kadar Stand-by düzenlemesine gitmeyen Türkiye, 1999-2002 döneminde 17. Stand-by düzenlemesini imzalamıştır. 18. Stand-by düzenlemesi 4 Şubat 2002 tarihinde başlamış ve 4 Şubat 2005 tarihinde sona ermiştir. En son anlaşma Mayıs 2005 tarihinde imzalanan 19. Stand-by anlaşmasıdır. En önemli özelliği ilk defa kriz yaşamadan yapılan bir anlaşma olan bu antlaşma 2005-2008 yıllarını kapsamıştır.

Türkiye'nin toplam olarak IMF'den sağladığı kaynak 50 milyar USD'nin üstünde olmuştur. 2009 yılı üçüncü çeyreği itibariyle Türkiye'nin IMF'ye olan borç miktarı 8.071 USD'dir (HDTM,2010:10).

1 Temmuz- 22 Temmuz 1944 tarihleri arasında gerçekleştirilen Bretton Woods Konferansında, IMF'nin yanında kurulmasına karar verilen bir diğer kuruluş Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)'dir. 1945 yılında kurulan ve Bretton

Woods ikizlerinden biri olarak kabul edilen IBRD; yoksulluğu azaltma stratejisine, yatırım ortamı oluşturarak yoksul insanlara yatırımda bulunma ilkesine dayanmaktadır. IBRD'nin faaliyetlerini çeşitli yönlerden desteklemek amacıyla daha sonraki yıllarda IDA, Uluslar arası Finansman Kurumu (IFC), Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA) adında üç kuruluş daha kurulmuştur. IBRD dahil olmak üzere bu dört kuruluş, DB grubu adıyla anılan bir kuruluşlar topluluğunu oluşturmuştur.

DB'nin temel hedefi, gelişmiş ülkelerin mali olanaklarını, gelişme yolundaki ülkelere kanalize ederek dünya genelinde yaşam kalitesini arttırmak ve fakirliği azaltmak amacıyla, gelişme yolundaki ülkelere proje ve program kredilerini vermektir. Türkiye, DB'ye 1947 yılında üye olmuş olup, 7,629 oy hakkına sahiptir. Bu oy hakkı, Türkiye'ye % 0.48 oranında bir oy gücü sağlamaktadır.

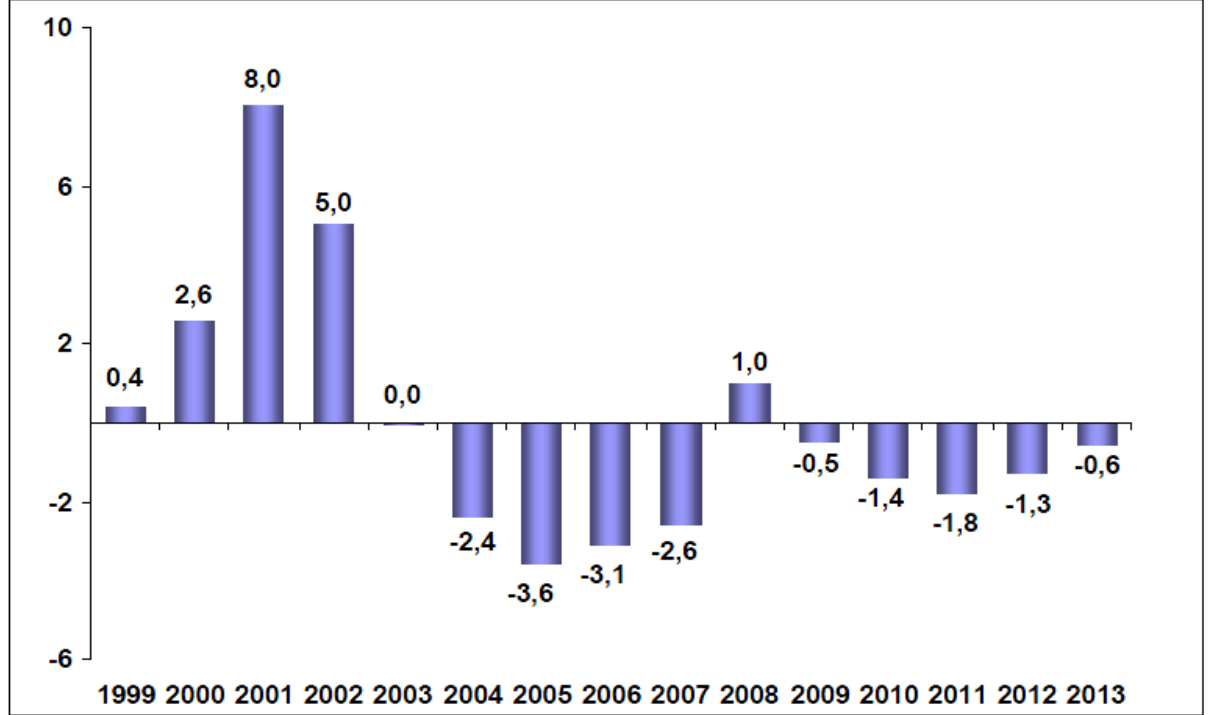
DB bünyesinde yer alan kuruluşlardan 2.4 milyar USD toplam sermayeli ve 175 üyeli IFC, gelişme yolundaki ülkelerin özel kesim kuruluşlarına proje kredisi vermektedir. Türkiye, IFC'ye 1956 yılında kurucu üye olarak katılmış olup, IFC'deki sermayesi 14.5 milyon USD'dir, oy sayısı 14,795 ve oy gücü % 0.62'dir. Ülkemiz, IFC imkânlarını kullanma açısından ön sıralarda gelen bir ülke konumundadır. Bu sıralama Türk özel kesiminin uluslararası alana açılmadaki gücünü ve başarısını sergilemektedir.

Öte yandan, Türkiye, kurucu üyesi olduğu ve amacı düşük gelirli en az gelişmiş ülkelere düşük faizli, uzun vadeli kredi sağlamak olan IDA'dan kredi kullanan bir ülke iken sonradan "donor ülke" konumuna geçmiştir. IMF ve DB, farklı alanlarda faaliyet gösterebilir de, yürütülen faaliyetlerin niteliği dolayısıyla aralarında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bilindiği üzere DB'nin asıl amacı iktisadi kalkınmaya yöneliktir. IMF'nin amacını oluşturan mali ve parasal sorunlarına yönelik politikalar ile DB'nin amacı yakından bağdaşmaktadır.

IMF ve DB arasındaki görev paylaşımına göre, DB ekonomik reformları, IMF ise yapısal reformları desteklemeyi üstlenmiştir. Gerekli ekonomik reformlar DB tarafından yapısal uyum kredileri ve sektörel uyum kredileri ile desteklenir (Oral,2004). Bu kapsamda her iki kuruluşunda birbiri ile etkileşim içinde olan alanlarda faaliyet göstermesi söz konusudur ve bu açıdan aralarında bir bağlantı bulunmaktadır. DB üyeliğinin IMF üyeliğine dayandırılması iki kuruluş arasındaki ilişkinin en belirgin özelliğidir. Ayrıca yıllık toplantıların birlikte yapılması, çeşitli komitelerde birlikte çalışılması, ortak seminerlerin düzenlenmesi ve veri alış verisinde bulunulması gibi ortak yapılan faaliyetler iki kuruluşun aralarındaki ilişkinin yakınlığını ortaya koymaktadır.

DB ile Türkiye arasında bugüne kadar 10 ayrı program yapılmış ancak bu programların, 2004 yılı hariç hiçbiri tamamlanamamıştır. Banka ile yapılan hiçbir düzenlemenin son dilimi kullanılmamış, krediler hep yarım kalmıştır. DB ile 2004-2006 döneminde yürütülmesi öngörülen 4,5 milyar USD tutarındaki ülke Destek Stratejisi çerçevesinde ilk yapısal uyum kredisi olan Üçüncü Program amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi'ne ilişkin müzakereler tamamlanmış ve ilgili belgeler 20 Mayıs 2004 tarihinde imzalanmıştır. Alınan bu kredi 4 yıl ödemesiz dönem olmak üzere 17 yıl vadeli olup, faiz oranı LIBOR+0,50'dir. Dolayısıyla 2004 yılı Mart ayı bu anlamda bir dönüm noktası olmuştur.

Grafik 5.2. Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'ndan net kredi (anapara) kullanımı (milyar SDR)



Kaynak: HDTM ,2012: 4-39

Yukarıda yer alan Grafik 5.2. ve aşağıda yer alan Grafik 5.3. Türkiye'nin IMF ile borç ilişkisini ortaya koymaktadır. Tablolara göre, 2001 ve 2002 yılları Türkiye IMF borçlanmasının en üst düzeyde olduğu yıllardır. Bu borçlanma daha sonraki yıllarda kontrol altına alınmış ve 2011 yılında en alt düzeye inmiştir.

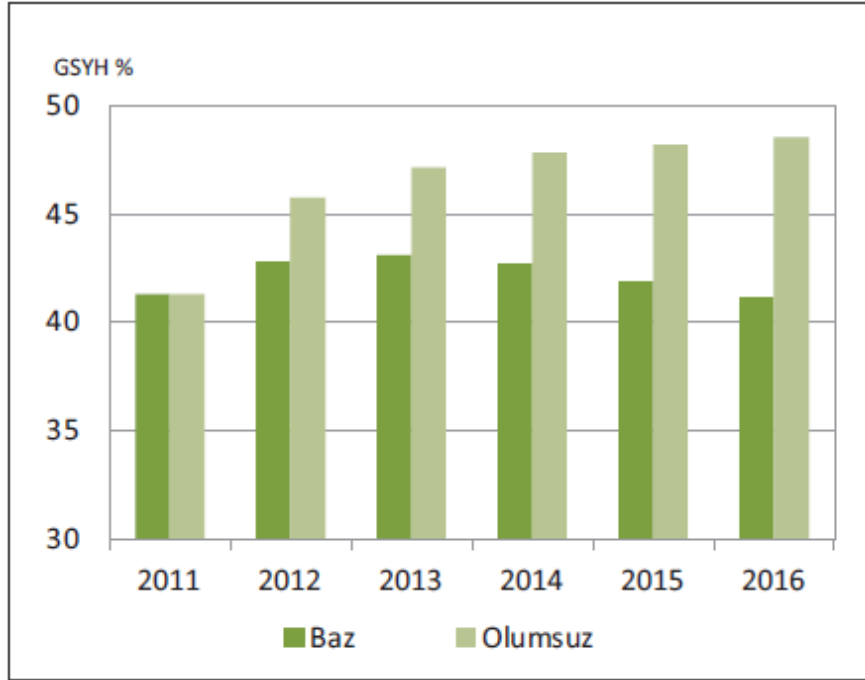
Grafik 5.3. Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'na olan borç stoku (milyar SDR)

Kaynak: HDTM ,2012: 4-39

5.5.3. Türkiye'nin dış borç kontrol ve sürdürülebilirliğindeki hedefleri

Dış borçlarda sürdürülebilirlik çalışmasında, disiplin kadar sermaye akışları da etkilidir. Aynı zamanda dış borç dinamiklerinin kırılabilirliği de önemli rol oynar. Bu durum Türkiye için de geçerlidir. Bu durumu en güzel ortaya koyan dış borç rasyosu Dış Borç/GSMH'dir.

Dikkatle incelendiğinde görüleceği üzere Türkiye'nin 2002 ile 2005 yılları arasında adı geçen rasyosunda düşüş yaşanmış ve oran % 56'lardan % 35'lere inmiştir. Bu oran 2011 sonu itibariyle % 41'lere yükselmiştir. Türkiye bu oranı 2012 sonuna kadar % 42 oranında tutmayı hedeflemektedir. Türkiye bu oranı 2016 sonuna kadar % 40-42 arasında tutmayı planlamaktadır.

Grafik 5.4. Türkiye'nin son dönem dış borç sürdürülebilirliği

Kaynak: Dünya Bankası, 2009.

Şüphesiz bu hedefler her zaman aniden değişiklik gösterebilir. Dünya Bankası (2009)'na göre; sermaye akışlarında ani bir durma söz konusu olduğunda Dış Borç/ GSYH rasyosunda, 2014 hedefinin % 41'den % 48'e yükseleceği düşünülmektedir. Yukarıda yer alan Grafik 5.4. bu durumu ortaya koymaktadır.

Grafik 5.4'e göre Türkiye'nin dış borç oranındaki artışın hızı daha sonra yavaşlayacak ve 2016'da % 48,6 olarak gerçekleşecektir. Grafik 5.4., Türkiye'nin dış borç sürdürülebilirliğinde baz ve olumsuzluk durumlarını ortaya koymaktadır.

5.6. Türkiye’de Devlet Dış Borç Kontrolü: Mali Kural Uygulamaları ve Borçların Sürdürülebilirliği Çalışmaları

Türkiye’de borçlanma da bir oto-kontrol mekanizması arayış ve çalışmaları uzun süre devam etmiştir. Bu çalışmaların temel hedefi kamu finansmanı ve borç yönetiminde düzenleme yaparak piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlamak, en düşük maliyet ve risk düzeyinde, en uygun vadede borçlanma yapısına imkân verecek bir borç yönetimi oluşturmak olmuştur. Yapılan çalışmalar bir bütün olarak ele alındığında, Türkiye’de, mali yapının, mali kurallar yerine daha çok iradi ve pozisyonel politikalarla idare edildiği söylenebilir. Türkiye’nin, mali kurallar uygulamasında, daha çok örtük mali kural yöntemine başvurmuş olduğu gözlemlenebilir.

Türkiye’de ekonomik yapıda değişimlerin ve kırılmaların yaşandığı 1980’li yıllar, bir yandan küreselleşme olgusunun ortaya çıktığı diğer yandan da devletin genel ekonomik yapı içindeki yerinin ve fonksiyonlarının sorgulandığı bir dönem olarak yaşanmıştır. Bu yılların ardından gelen, 1980-1990 dönemi, daha çok arz yönlü ekonomi politikalarının etkisiyle vergi yükünün hafifletildiği bir süreç olarak yaşanmıştır. Bu dönemin en belirgin yanı, büyük kamu yatırımlarıyla kamu harcamalarının arttığı ve vergi gelirlerinin düşmesi nedeniyle kamu açıklarının yaşandığı bir dönem olmasıdır. Tam bu noktada, kamu açıklarının kapatılması arzusuyla sık sık kamu iç borçlanmasına gidilmiştir. 1980’li yılların sonları, MB kaynaklarından kısa vadeli avans başta olmak üzere, iç borçlanmada limitlerin aşırı zorlandığı bir dönemdir. Bu sürecin sonunda kamu kesimi finansman açıklarıyla mücadelede, artık sıradan hale gelmiş olan iç borçlanmanın dışında başka alternatifler aranmaya başlanmıştır.

1990 sonrası dönemde, kamu açıklarıyla mücadelede elde mevcut yöntem ve kaynaklar tükenirken, yüksek enflasyon ve yüksek kamu kesimi açıkları, yanlış borçlanma politikasıyla yükselen reel faizler ve ödemeler dengesinde yaşanan sorunlar nedeniyle makro ekonomik dengeler tamamen bozulmuştur (Demir, 2009: 80). Ek bütçeler genişletilerek bu bozulma dengelenmek istenmiştir. Dönemde

yapılan bütün çalışmaları başarısız kılan bir ana bir de tali sorun vardır. Ana sorun; gerçekleşen bütçenin hedeflenen bütçeyi aşıyor olması ve mali disiplinin sağlanamaması, tali sorun da konsolide bütçe dışında yer alan bütçe dışı fonların, belediye ve KİT'lerin açıkları olmuştur.

Bütün bu gelişmeler, maliye politikasının temel hedefinin iç borç stokunu kontrol altına alınmasına yol açmıştır. Bu temel hedefin gerçekleştirilmesi noktasında; birincil fazla vermek, özelleştirme gelirlerini artırmak ve sürdürülebilir dış borç stoku düzeyine kadar iç borçları dış borçlarla finanse etmek ön plana çıkan uygulama ve yöntemler olarak sayılabilir. Ancak bu uygulama ve yöntemlerle başarılı olunamamış ve dönemin ana tartışma maddesi birincil fazla hedefinin yakalanması, kamu borç stokunun düşürülmesi, kamu harcamalarının azaltılması gibi mali disiplini sağlayacak hedeflerin çok daha etkin politikalarla nasıl sağlanabileceği olmuştur.

2000 yılında, enflasyonu düşürme programı uygulamaya konmuştur. Bu uygulama; birincil fazla maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu uygulamada, konsolide kamu maliyesini güçlendirmek ve sürdürülebilir bir borç yapısı yaratmak amacıyla bütçenin birincil dengesine bir sınır konmuştur (Pınar, 2011: 151). Gözden kaçırılmaması gereken husus, bu birincil fazla politikasının yasal bir düzenleme ve bağlayıcı bir mali kural çerçevesinde olmamasıdır. Yani bir anlamda örtük mali kurallar uygulaması söz konusudur.

Türkiye'de örtük mali kuraldan yasal mali kurala geçiş için yasal zemin çalışmaları 2000'li yıllarda olmuştur. Bu yıllardan itibaren yapılan açık mali kural uygulama ve çalışmaları, hem makro ekonomik göstergeler hem de maliye politikası üzerinde etkili olmuştur.

Türkiye'de mali kural çalışmalarını, Anayasal düzenlemeler, 4749 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler, 4651 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler, 4790 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler, 5018 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler, Faiz dışı

fazla uygulama ve çalışmaları ile yerel yönetimlerle ilgili olarak 5302 ve 5393 sayılı yasalarla yapılan düzenlemeler başlıkları altında ele almak mümkündür.

5.6.1. Türkiye’de mali kuralla ilgili anayasal düzenlemeler

Türkiye’de, 1982 Anayasası’nda mali kural niteliğine sahip herhangi bir düzenleme yoktur. Anayasa’da bütçe büyüklükleri başta olmak üzere ekonomik göstergelere ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm de yoktur. Hal böyle olunca öngörülen hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda da herhangi bir yaptırım da yoktur.

Türkiye’de, Anayasa’da mali hükümlerin genel çerçevesi belirlenmiş ancak bunların yerine getirilmesinde devletin ne tür sorumluluklara sahip olduğu net olarak ortaya konmamıştır. Konuyla ilgili olarak Anayasa’nın 65. maddesi: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesi vardır ve bu ifadeyle, devletin iktisadi ve sosyal görevlerinin sınırları çizilmiştir. Yine Anayasa’nın vergiyle ilgili olan 73. maddesi: “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır” şeklinde bir ifadeyi havidir. Bu maddede, vergilemede genellik, eşitlik, mali güce göre ödeme ve yasallık ilkelerine vurgu yapılmıştır.

Ayrıca Anayasa’nın 162 ve 163. maddeleri ile de bütçeleme sürecine ilişkin hükümlerin genel çerçevesi çizilmiştir. 162. madde; özetle TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacaklarını ifade eder. 163. madde ise bütçeyi disiplin altına almayı amaçlayan şu ifadelerle sahiptir: “Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar

Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.”

Türkiye Anayasa’sı, iktisadi ve mali yapıyla ilgili sadece genel hükümleri içermekte, bütçe büyüklükleri, borç stokları gibi kamu maliyesini disipline edecek değişkenlere ilişkin herhangi bir sınır, sınırlama ve bağlayıcı bir hüküm içermemektedir.

5.6.2. 4749 Sayılı yasayla yapılan düzenlemeler

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2002 yılında kabul edilmiştir. Yasayla, makro ekonomik dengeler gözetilerek, para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi hedeflenirken, bunun yanında finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması da temel ilke olarak belirlenmiştir (Demir, 2009: 178).

4749 sayılı yasanın getirdiği en önemli yenilik; kamu borç yönetimini ve borçlanmaya ilişkin düzenlemeleri tek bir kanun kapsamında izlenebilir hale getirmesi olmuştur. Bu Yasayla, net borçlanma limiti, garanti limiti, ikraz limiti, risk hesabı ve kısa vadeli avans gibi hazine borçlanması ve garanti verilmesine ilişkin düzenleme ve kuralların önemli bir kısmında değişikliğe gidilmiş, kamu borç yönetimi raporu gibi yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca, yasada, net borçlanma limitine ilişkin olarak; mali sürdürülebilirliğin de dikkate alınması önemlidir. Bu noktada, ilgili yıl bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca 4749 sayılı yasada, borçlanma

limitinin değiştirilemeyeceği ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin yıl içinde en fazla % 5 oranında artırılabilceği, bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5 oranında bir tutarın, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilceği, bütçenin denk olması durumunda da borçlanmanın, anapara ödemesinin en fazla % 5'ine kadar artırılabilceği belirtilmiştir.

4749 sayılı yasa, borçlanma limitinin ek bütçelerle değiştirilmesi imkân ve yöntemini kaldırmıştır. Net borçlanma limitine ilişkin bu düzenlemelerle kanun öncesi sürekli delinen borçlanma sınırı kısıtlanmıştır(Ulusoy, 2011: 39). Yasada; Bütçe Dışı İkras Limitine ilişkin olarak: “Mali yıl içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, ilgili yıl bütçe kanunuyla belirlenir” denilmiş ve bu suretle bütçede yer almayan herhangi bir harcamanın finansmanı için tahvil ihraç edilmesi sınırlandırılmıştır. Özel Tertip Tahvil İhracına ilişkin olarak da : “İkrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörölmeyen gelişmeler için özel tertip devlet iç borçlanma senetlerinin ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir” denilmiş bu suretle, piyasaya arz edilmeden kamu kurumlarına verilen tahvil ihracının bütçeye ödenek konmak suretiyle yapılması hüküm altına alınmıştır. Bununla bütçe dışından finansman yapma imkânının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

4749 sayılı yasayla, getirilen bir diğer değişiklik, garanti limitine ilişkin düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler ile daha önce sadece KİT'ler ve yerel yönetimler için getirilen garanti limiti kapsamına yap-işlet-devret uygulamasıyla yapılacak garantiler de dahil edilmiştir. Garanti limitinin tutarının ilgili yıl bütçe kanununda da belirtilmesi esas olarak benimsenmiştir. Bir anlamda, Hazine garantisine haiz olmasa dahi kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışından sağlayacakları her türlü mali imkanlar da Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabi tutulmuştur (Ulusoy, 2011: 39).

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasası'nın amacı 1.maddesinde şöyle belirtilmektedir: “Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma

hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile devlet iç ve devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2. maddede yer alan kuruluşlar arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

Bu yasal düzenlemeyle devlet borçlarına sınırlar getirilmiştir. 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan borçlanmalar bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılmak durumundadır.

9 Nisan 2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Yasa ile öncelikle borçlanma mevzuatının çatısı oluşturulmuştur. Yasanın kapsamı çok geniş tutulmuş, Türkiye Cumhuriyeti adına Hazine Müsteşarlığı'nın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü mali yükümlülük kapsama dahil edilmiş, hatta hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütleri dahi bu Yasa kapsamına alınmıştır. Yasa kapsamında:

- Genel, katma ve özerk bütçeli kurum ve kuruluşlar,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri,
- Özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar,
- Fonlar,
- Kamu bankaları ve yatırım ve kalkınma bankaları,
- Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları,

-Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşlar,
 -Hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütleri, yer almaktadır (Vurucu Demir,2004: 41-122)

4749 sayılı Yasa ve ona bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler, bir yandan borçların sınırlandırılmasını hedeflerken diğer yandan da şeffaflık ve açıklığı da sağlamıştır. Yasayla gelen yenilik ve uygulamaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

1-) Borçlanmada tek otoritenin oluşması ve mevzuatın tek bir çatı altında toplanması

4749 sayılı Yasa öncesi borçlanmanın yasal dayanaklarını; Anayasa, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması Yürürlüğü ve Yayınlanması İle Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve ilgili yıl bütçe kanunları oluşturmuştur. Bu şekilde borçlanma yetkisi konusunda yaşanan dağınıklık giderilmiştir. 4749 sayılı Yasanın 4. maddesinde: “Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, hibe almaya, dış finansman imkânlarını dış borcun devri, dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetmeye Bakan yetkilidir.” hükmü ile yer almaktadır.

Bu hükümlerle borçlanma yetkisinin kime verildiği açıkça belirtilmiştir. Yasanın diğer maddelerinde de Hazineden sorumlu Devlet Bakanına verilen yetkiler açıkça sayılarak yetki kargaşası yaşanmasının önüne geçilmiştir.

Borçlanma yetkisinin bir dayanağını da 1050 sayılı Kanunun oluşturduğu yukarıda belirtilmişti. Bu Kanunu yürürlükten kaldıracak olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24 Aralık 2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Hazine Birliği başlıklı 6. maddesinde, borçlanma işlemlerine ilişkin daha açık bir hükme yer verilmiştir: “Her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı, 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.” Böylece Türkiye Cumhuriyeti adına mali yükümlülük yaratacak tüm hususlarda tereddüde yer vermeyecek şekilde yetkili otorite belirlenmiş, devlet borçlarına ilişkin hükümler tek bir çatı altında toplanmıştır (Vurucu Demir,2004: 41-122)

2-) Borçlanma limiti

Borçlanma limiti, kamu kesiminin ihtiyacı olan borçlanma miktarına Meclis iradesiyle getirilen sınırlamadır. Borçlanma limiti, krizler ile mücadelede önemli bir savunma aracı ve etkili bir kısıtlayıcı olmuştur. Mali disiplinin sağlanması ve oluşabilecek kriz ortamından en az etkiyle çıkabilmek amacıyla, önceki yıllarda da borçlanmaya sınırlama getirilmiştir. 4749 sayılı Yasa ile bu sınırlama daha sıkılaştırılmıştır. Yasada genel borçlanma limitinin yanı sıra garanti imkânı ve ikrazen ihraç edilecek devlet iç borçlanma senetlerine de sınırlama getirmiştir.

4749 sayılı Yasada borçlanma limiti 5. maddede belirlenmiştir. Buna göre:“Mali yıl içinde 1 inci maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanunlarında belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir.” Borçlanma limiti iç ve dış borçlanmayı kapsayacak şekilde hesaplanmaktadır. Limit, “net borç kullanımı”nı esas almaktadır. Kanunun 3 üncü maddesinde net borç kullanımı; “Yıl içinde yapılan iç ve dış borçlanmadan yıl içinde vadesi gelen anapara ödemelerinin düşürülmesi ile elde edilen tutarı ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.

Önceki uygulamada net iç borç kullanımını esas alan borçlanma limiti, ilgili yıl bütçe kanunlarında gösterilmiş ve oranı % 15 olarak tespit edilmiştir. 4749 sayılı Yasada ise borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin ancak % 5 oranında artırılabilceği Yasanın 5. maddesinde hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede, bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5'lik bir tutarın, ancak Hazine Müsteşarlığının görüşü ve Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilceği belirtilmiştir. Ayrıca aynı madde de, borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği ve denk bütçe yapılması durumunda, borçlanmanın anapara ödemesinin en fazla % 5'ine kadar artırılabilceği de hükme bağlanmıştır. 4749 sayılı Yasanın "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde özel tertip iç borçlanma senetleriyle ilgili olarak: "İlgili yıl bütçe kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde ihraç edilmiş olan ve karşılığında herhangi bir nakit girişi sağlanmayan devlet iç borçlanma senetlerini ifade eder" hükmünü içermektedir.

Bu şekilde 4749 sayılı Yasayla özel tertip devlet iç borçlanma senetleri hususunda da önemli bir değişiklik yapılmıştır. Özel tertip iç borçlanma senetlerinin ancak ilgili yıl bütçe kanunda yeterli ödeneğinin bulunması şartıyla ihraç edilebileceği belirtilmiştir. Yasanın 6. maddesinde yer alan hüküm şu şekildedir: "İkrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmeven gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir." Böylece ödeneği olmadıkça, hiçbir kurum için senet ihraç edilemeyecektir. Bu uygulamayla özel tertip devlet iç borçlanma senetlerine ayrıca bir limit getirilmemiş, disiplini bütçe içinde sağlama yoluna gidilmiştir. Özel tertip iç borçlanma senetlerinin tutarları ise borçlanma limitine dahil edilmiştir (Vurucu Demir,2004: 41-122).

3-) Garanti limiti

Konsolide bütçeye tabi kurum ve kuruluşlar yapacakları yatırım harcamalarını bütçe ödenekleri ve dış borçlanma yoluyla finanse etmektedirler. 4749

sayılı Yasanın getirdiği sistemde ise, yapılacak Hazine garantili borçlanmaların tamamı için garanti limiti belirleneceği açıkça hükme bağlanmıştır. Kanunun 5. maddesinin dördüncü fıkrasında mali yıl içerisinde sağlanacak garantili imkân limitinin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği ifade edilmiştir. Öte yandan 8. maddesinde, Hazine garantileri ve garantisiz borçlar için izin alınması sistemi düzenlenmiştir. Kanunun 8. maddesinin 5. fıkrasında, projeler için sağlanacak Hazine geri ödeme garantisi ile Hazine yatırım garantisinin verilmesi ve benzeri hususlara ilişkin esas ve usullerin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

4749 sayılı Yasayla birlikte garanti imkânları toplamına bir sınır getirilmekle kalmayıp, garanti limitinin kapsamı da genişletilmiştir. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden biri yap-işlet-devret projelerinin garanti limiti kapsamına alınmasıdır(Vurucu Demir,2004: 41-122).

Yap-İşlet-Devret projelerinin garanti limiti içine dahil edildiği, 12.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına ilişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin Kapsam başlıklı 2. maddesinde şöyle açıklanmıştır:“Genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar ile yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkının devri ve/veya benzeri finansman modelleri kapsamındaki İdareler bu Yönetmeliğe tabidir.” Aynı Yönetmeliğin 6. maddesinde ise getirilen sınırlamanın, garantili finansman imkânlarının toplamını oluşturduğu ve o yılın bütçe kanununda belirlenen garanti limitini aşamayacağı belirtilmiştir.

4-) İkraza limiti

4749 sayılı Yasa ile ikrazen ihraç edilecek özel tertip borçlanma senedi toplam borçlanma limiti içine dahil edilmemiş ancak bu senetlere genel bir sınırlama getirilmiştir. İkrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, aslında doğrudan Hazinesinin borcu olmayıp, zorunlu koşullar nedeniyle Hazinesinin ilgili kurum ya da kuruluşa borç vermesi karşılığında çıkarılan senetlerdir. İkraza vasıtasıyla ortaya

çıkan borç, Hazine alacağına dönüşmektedir (Vurucu Demir,2004: 41-122). Oysa özel tertip iç borçlanma senetlerinin gerçek borçlusu Hazine'dir.

4749 sayılı Yasanın 11. maddesinin ikinci bendinde hazine alacaklarında etkinliğin sağlanması amacıyla bu hususta yapılan düzenleme şöyledir: "...ikrazen ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacaklar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır."

5-) Hazine garantili kredilere izin verilmesi

Hazine garantisi, Hazine Müsteşarlığının, devletin finansman imkânlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibilitiyi teminat olarak kullanmak suretiyle, yatırım finansman maliyetlerini asgari seviyede tutmak, iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak ve yıllara sari yatırımların fon ihtiyacını karşılamak gibi amaçlarla, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinden % 50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine, bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi hususunda verdiği garantilerdir. Hazine garantileri; hazine geri ödeme, hazine karşı garantisi, hazine yatırım garantisi ve hazine ülke garantisidir.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulamaya girmesinden önce Hazine garantili borç stokunun azaltılması ve mevcut bulunan hazine alacaklarının tahsili amacıyla, 4749 sayılı Kanunun Geçici 3. maddesi ile bir uzlaşma komisyonu kurulmuştur. Uzlaşma komisyonuna ne şekilde ve ne zamana kadar başvurulması gerektiği ilgili maddede detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Uzlaşma komisyonu çalışmalarını 31.12.2002 tarihinde sona erdirmiş, böylece 4749 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1.1.2003 tarihinden itibaren Hazine alacakları konusunda yeni bir sayfa açılmıştır (Vurucu Demir,2004: 41-122).

4749 sayılı Yasanın 8., 11. ve 14. maddelerinde Hazine garantilerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Kanunun 8. maddesine göre, Hazine garantilerinin sağlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemede tek yetkili kurum Hazine Müsteşarlığı'dır. Hazine garantilerine ilişkin anlaşmalar imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girerler. 8. maddenin beşinci fıkrasında, Hazine garantilerine ilişkin esas ve usullerin Müsteşarlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir.

Yasanın 8. ve 14. maddelerine istinaden 12.04.2002 tarihinde "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik" ile "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik" yürürlüğe girmiştir.

6-) Hazine garantili olmayan kamu dış borçlarına izin verilmesi

Eskiden kurumlar, dış finansman kaynağını Hazine garantisi ile ya da Hazine garantisi olmaksızın sağlayabilmekteydiler. 4749 sayılı Yasa ile bu imkândan yararlanabilmeleri ve kurumların, diğer kurum ve kuruluşlar lehine garanti verebilmeleri Hazine Müsteşarlığının iznine tabi tutulmuştur.

4749 sayılı yasanın 8. maddesi bu iznin verilmesine ilişkin esasların yönetmelikle belirleneceğini söylemektedir. Bu maddeye dayanılarak 12.04.2002 tarihinde Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Adı geçen Yönetmeliğin 5. maddesinde Hazine izni verilirken uygulanacak usul ve esaslara ilişkin şu hükme yer verilmiştir: "Kamu kurum ve kuruluşlarının yapım, mal ve hizmet satın alım projeleri ile işletme sermayesi ihtiyaçlarının finansmanı için sağlanan krediler de dahil olmak üzere yurtdışından her türlü nakdi kredi sağlama ve uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraç etmeleri ile bahse konu kuruluşların diğer

kurum ve kuruluşlar lehine garanti vermeleri Müsteşarlığın iznine bağlıdır. Müsteşarlığın izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmez ve bunlara ait anapara faiz ve diğer masrafların transferi yapılmaz.”

7-) Risk hesabının uygulamaya girmesi

4749 sayılı Yasa ile Hazine garantileri kapsamında Müsteşarlık tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin karşılanması amacıyla TCMB nezdinde bir “Risk Hesabı” oluşturulmuştur(Vurucu Demir,2004: 41-122). Böylece kurumların borcun ödemesinde temerrüde düşmeleri halinde, kendi gelir kaynakları bulunan fon niteliğindeki bu hesaptan ödeme yapılabilmesi ve mali piyasaların muhtemel olumsuzluklardan etkilenmesinin önüne geçilmesi mümkün hale gelmiştir.

Risk hesabına ilişkin 4749 sayılı Kanununun 13.maddesinde aşağıdaki hükme yer verilmiştir:“Hazine garantileri kapsamında Müsteşarlık tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemeler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan Müsteşarlığa ait risk hesabından karşılanır. Hesaptan, bu Kanunda belirtilen haller dışında kullanım yapılamaz.”

Sistemin Hazineye mümkün olduğunca yük olmadan, kendi içinde işleyişini sürdürebilmesi amacıyla Kanununun 13.maddesinde risk hesabı için gelir kaynakları belirlenmiştir. Bu kaynakları:

- a)İkraz ücretleri,
- b)Garanti ücretleri,
- c)Hesaptan yapılan ödemeler karşılığında ilgili kuruluşlardan yapılan geri ödemeler ve gecikme zammı dahil tahsil edilen her türlü ödemeler,
- d)Hesaptaki tutarların günlük bazda nemalandırılmasından sağlanan gelirler,
- e)Bütçe Kanunlarıyla risk hesabına aktarılmak üzere öngörülen ödenekler, olarak sayabiliriz.

4749 sayılı Kanununun 4. maddesinde yer alan: “...dış finansman imkânlarını dış borcun devri, dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetmeye Bakan yetkilidir.” hükmü, risk hesabının kaynakları arasında bulunan garanti ve ikraz ücreti uygulanmasının dayanağını oluşturmuştur (Vurucu Demir,2004: 41-122). 13. maddede risk hesabından yapılacak ödemeler ve hesabın gelirleri sıralanmakta, 16. madde de ise hesabının işleyişine yönelik esas ve usullerin, çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmektedir.

8-) Dış proje kredileri

Dış proje kredileri, belirli bir projenin kısmen ya da tamamen dış finansmanı için yabancı ülkeler, uluslar arası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer mali kurumlardan sağlanan kredilerdir.

4749 sayılı Yasa ile dış kaynaklı kredilerle finanse edilen projelerin bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde değişiklikler yapılmış, bu projelerin revizyonlarına sıkı bir sınırlama getirilmiştir. 4749 sayılı Yasanın 14.maddesinde, dış finansman imkânıyla sağlanacak projeler için getirilen en önemli değişiklik şöyledir: “Proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için ilgili yıl bütçesinde kullanıcı kuruluşun talebine bağlı olarak kredi antlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarlar göz önünde bulundurularak yeterli ödenek tahsis edilir. İkraz ve tahsis edilen krediler ve sağlanan Hazine garantileri kapsamında konsolide bütçeye tabi kullanıcı kuruluşlarca yapılacak her türlü yatırım harcaması, yılı bütçesinin ilgili tertipleriyle ilişkilendirilir. Bu kapsamda, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından proje kredisi olarak kullanılacak her türlü imkânın, kullanımdan önce bütçeleştirilmesi esastır.”

4749 sayılı Yasanın 3. maddesi projeyi: “Yıllık yatırım programında yer alan projeler, milli savunma projeleri ile yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilen projeleri ifade eder”

şeklinde tanımlamıştır. Proje tanımı önceki uygulamaya göre çok daha geniş yapılmıştır. Böylece öncelikle yatırım harcamalarının tümünün bütçeleştirilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında genel ve katma bütçe dışındaki kurumlara, kullanacakları dış proje kredileri karşılığında, kendi bütçeleri ve muhasebe sistemleri içinde gerekli kayıtları yapma zorunluluğu getirilmiştir (Vurucu Demir, 2004: 41-122). Bu düzenlemeyle dış proje kredisi kullanan tüm kurumların kredi tutarlarının hesaplarında görünmesi ve uygulamada sistemsel bütünlüğün bozulmaması sağlanmıştır.

4749 sayılı Yasanın getirdiği bir diğer yenilik, kurumların dış proje kredisini kullanabilmesini, ilgili kuruluş saymanının kullanım başvuru formunu onaylamasına bağlamasıdır. Kurumun hangi iş için ne kadar bütçe ödeneğinin olduğunu saymanlar takip etmektedir. Saymanın başvuru formunu onaylaması, o krediye ayrılmış bir ödeneğin mevcut olduğunu gösterecektir. Başvuru formunun onaylanmaması durumunda, bütçe işlemleri tamamlanmamış sayılacağından, TCMB kurum adına kredi gelmiş olsa dahi ilgili hesapta bu tutarları bekleterek kuruluşun kullanımına açamayacaktır. Bu düzenleme ile dış proje kredilerine sıkı bir disiplin getirilmiştir.

9-) Kısa vadeli borçlanma konusunda yapılan değişiklik

4749 sayılı Yasanın 12. maddesinin ikinci fıkrasında nakit yönetimine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmıştır. Devlet tarafından üstlenilen görevlerin gerçekleştirilebilmesi için Hazine gereken zamanda yeterli miktarda nakdi kasasında bulundurmaya durumundadır Bu nedenle yıl içinde ödemelerin aksatılmadan yapılabilmesi için nakit akım planları hazırlamaktadır. Hazine nakit dengesini planlanırken, yapılacak ödemelerin büyük oranda vergi ve diğer gelirlerin tahsil zamanı ile uyumlu olmasına çabalar. Bu madde ile Hazineden sorumlu Bakana, nakit yönetimi gereği ödemeler arasındaki dönemsel farklılıkları ortadan kaldırmak ve kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak amacıyla para piyasalarında devlet iç borçlanma senedi çıkarmaksızın kısa süreli işlem yapma yetkisi verilmiştir (Vurucu Demir,2004: 41-122).

Yasanın 12. maddede yer alan ilgili hüküm şöyledir: “Konsolide bütçe ödemelerini zamanında yapabilmek, nakit akımları arasındaki dönemsel farklılıkların ödemeler üzerindeki olumsuz etkilerini önlemek amacıyla, kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak için para piyasalarında nakit işlem yapmaya ve/veya yaptırmaya, Hazine hesaplarında oluşacak nakit fazlalıklarını değerlendirmek amacıyla TCMB aracılığıyla nemalandırılmasını teminen işlem yaptırmaya Bakan yetkilidir.”

Yasanın 12. maddesi aynı zamanda Hazineye hesaplarında oluşacak nakit fazlalıklarını TCMB aracılığıyla nemalandırma imkânı vermektedir. Kanun Hazine kasasında oluşabilecek açığın yanında nakit fazlasını da dikkate almıştır. Nitekim borç ve risk yönetiminin koordinasyonundan sorumlu Komite, iç ve dış piyasada ortaya çıkabilecek beklenmeyen gelişmelerin borçlanma programı üzerine yaratabileceği olumsuzlukları azaltmak amacıyla TCMB nezdinde belli bir miktarda nakit tutabilmektedir. Tutulan nakit fazlasının nemalandırmaya ilişkin usul ve esasları, Hazine Müsteşarlığı ile TCMB arasında müştereken tespit edilecektir.

Hem piyasadadan alınacak kısa vadeli borçlanmaya hem de nemalandırmaya ilişkin olarak aynı fıkra içinde bir üst limit getirilmiştir. Söz konusu limit, ilgili yıl bütçe başlangıç ödenekleri toplamının % 1’idir.

Yasanın 2. maddesiyle para piyasası nakit işlemleri için bir de süre sınırı getirilmiştir. Buna göre yapılacak kısa süreli borçlanma ya da nakit fazlası işlemler için azami süre otuz gün olarak belirlenmiştir. Hazinenin kısa vadeli nakit ihtiyacını karşılamak amacıyla para piyasasından yapacağı borçlanma faizleri bu amaçla bütçeye yeterli miktarda konulacak ödeneklerle karşılanacaktır. Ancak bu ödeneklerden diğer kalemlere hiçbir şekilde aktarma yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

10-) Hibe

Hibe, karşılıksız olarak bir ülkenin diğer bir ülkeye daha çok mal şeklinde yaptığı bağışlardır. Bağış, hibe ve yardımlara ilişkin işlemler 4749 sayılı Yasa öncesi Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle uygulanmıştır. Hibe almak, bütçe gelir toplamını artıran bir kaynak kalemidir. Hibe ya da bağış verme ise, gider sayılıp harcama toplamını artırır.

4749 sayılı Yasa ile hibelerin işleyişi konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Yasada; hibe konusundaki düzenlemeye 9. maddede yer verilmiştir. AB'den sağlanacak hibeler hariç tutulmak üzere, hibe alımına ilişkin her türlü işlemi yapmaya ve bu hibeleri kullandırmaya Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı yetkili kılınmıştır. Antlaşmaları imzalamaya ve değiştirmeye Bakanın yetkisi bulunmaktadır.

4749 sayılı Kanuna göre, Türkiye Cumhuriyeti adına nakdi hibe vermeye, Dışişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı görüşü alınarak ilgili Bakanın teklifi ile Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Kanunla gelen bir önemli değişiklikte, nakdi hibe tutarlarının Hazine Müsteşarlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten karşılanmasıdır. İlk defa 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununda Hazine Müsteşarlığı bütçesine "Dış Ülkelere Yapılacak Yardımlar ve Bağışlar" adı altında bu amaç için 10 trilyon TL ödenek koyulmuştur(Vurucu Demir,2004: 41-122).

11-) Kamu borç yönetim raporu

4749 sayılı Yasa ile saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası ilke olarak kabul edilmiştir. Kamu Borç Yönetim Raporu, Yasanın 14.maddesinin son fıkrasında yer alan hükme istinaden bu ilke çerçevesinde oluşturulmuş, 2003 yılından itibaren uygulamaya giren bir yeniliktir.

Yasanın uygulamaya girmesiyle birlikte borç yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla, üçer aylık dönemler itibarıyla Kamu Borç Yönetim Raporları yayımlanmaya ve TBMM'ye gönderilmeye

başlanılmıştır. Belli zaman aralıklarında kamuoyuna duyurulmak üzere hazırlanan bu raporlar, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın uygulamaya yansıyan önemli birer göstergeleri olmuştur.

4749 sayılı yasanın 14.maddesinin son fıkrasında yer verilen hüküm şöyledir: “...İlgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkanları, sağlanan Hazine garantileri, Risk Hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Kamu Borç Yönetimi Raporu üçer aylık dönemler itibariyle Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmek üzere TBMM Başkanlığına, Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa, Maliye Bakanlığına, Sayıştay Başkanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir.”

12-) TBMM'nin bilgilendirilmesi

4749 sayılı Yasayla getirilen bir önemli yenilik de Hazineden sorumlu Bakanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni bilgilendirme sorumluluğudur. Bu sorumluluk Yasanın 14. üncü maddesinde: “Bakan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere bilgilendirir. Ayrıca, Komisyon gerekli görmesi halinde ilave bilgilendirme toplantısı talep edebilir.” hükmü ile açıklanmıştır. Bu madde ile, yapılacak borçlanmalardan TBMM bilgi sahibi olması amaçlanmıştır.

13-) Şeffaflık ve mali disiplinin artırılması

Şeffaflık; borçlanma faizlerindeki risk primini azaltmak üzere, taraflar arasındaki enformasyon asimetresini ortadan kaldırmak amacıyla kamunun ve özellikle borç idaresinin politikalarının tahmin edilebilirliğini sağlamaya yönelik uygulamalardır. 4749 sayılı Yasayla bu anlayış içinde borçlanma konusunda daha şeffaf bir yapılanma oluşturulmaya sağlanmıştır.

Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 4. Maddesinde, kamu borç ve risk yönetiminin

yürütülmesinde, makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası ilke olarak kabul edilmiştir (Vurucu Demir,2004: 41-122).

14-) Risk yönetimi uygulaması

4749 sayılı Yasanın “Nakit, Borç ve Risk Yönetimi” başlıklı 12. maddesinde, mevcut riskler çerçevesinde gerekirse borç yapısının değiştirilmesi için işlemler yapmaya ve gerekli altyapının güçlendirilmesine Bakanın verdiği yetki çerçevesinde Hazine Müsteşarlığının yetkili olduğu belirtilmiştir.

15-) Borç yönetimi

Borç yönetimi, Hazinenin toplam nakit ihtiyacını maliyet unsurunu göz önüne alarak yönetme sürecidir. Bu süreç boyunca devletin finansman maliyetinin uzun vadede minimize edilmesi amaçlanır.

Borç ve risk yönetimi, 4749 sayılı Yasayla beraber hukuki bir zemine oturtulmuş, Devlet borçlarının idaresinde uluslararası standartlarda bir koordinasyon yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Amaçlanan, oluşabilecek riskleri dikkate alarak en az maliyetle borçlanmayı gerçekleştirmektir(Vurucu Demir,2004: 41-122). Gerçekten de risklerini doğru ölçemeyen ve doğru bir şekilde yönetemeyen idarecilerin başarı şansı giderek azalmaktadır.

4749 sayılı Yasanın 12., 16., 17. ve geçici 1. maddeleri ile borç ve risk yönetimi konularında temel düzenlemeler yapılmıştır. 12. maddede, borç ve risk yönetiminde alınabilecek tedbirler; 16. maddede, düzenleme yapma ve danışmanlık hizmetleri; 17. maddede, 4059 sayılı Kanuna risk yönetimi konusunda ek yetki konulması; geçici 1.madde de ise risk yönetimi teknik alt yapı konusunda hükümler yer almıştır.

4749 sayılı Yasanın 16. maddesinde: “... Hazine alacakları, nakit, borç ve risk yönetimi, risk hesabının işleyişi, uluslararası kredili ihaleye çıkma ve özel ihale

usulleri ile sair konuların uygulanmasına yönelik esas ve usuller çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.” hükmüne yer verilmiştir. Bu maddeye istinaden 01.9.2002 tarihinde Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Bu yönetmelik ile borç ve risk yönetimini koordinasyondan sorumlu Komitenin hukuki dayanağı oluşturulmuş, borç yönetiminden sorumlu birimler olarak Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ile Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü gösterilmiştir. Komite, Müsteşarın başkanlığında, Müsteşar Yardımcıları, borç yönetiminden sorumlu birimlerin Genel Müdürleri ile ekonomik araştırmalardan sorumlu Genel Müdürden oluşmakta ancak Komiteye gereken zamanlarda bakan başkanlık etmektedir.

5.6.3. 4651 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler

Türkiye’de mali kural uygulamalarının yasal zemindeki ikinci çalışması 2001 yılında yürürlüğe giren 4651 sayılı yasadır. TCMB ile ilgili olan 4651 sayılı kanun, kısa vadeli avans uygulamasına ilişkindir. Yasayla, TCMB’nin, kısa vadeli avans kullanımına son verilmiştir. Ancak nakit hareketlerindeki uyumsuzluklardan kaynaklanan kısa vadeli nakit açıklarının finansmanı ve nakit yönetimindeki etkinliğin artırılması amacıyla tutarı bütçe ödeneklerinin % 1’ini aşmamak üzere, iç borçlanma senedi ihraç etmeksizin, TCMB koordinasyonu ve aracılığı ile para piyasalarından nakit işlem yapma imkânı sağlanmıştır (Ulusoy, 2011: 40).

4651 sayılı yasayla, Hazine yönetiminin TCMB’den kısa vadeli avans şeklinde borçlanmak suretiyle mali disiplini bozan uygulamaları sona erdirilmiştir. Yasa, kamu borç yönetiminde saydamlığı sağlamak üzere de kamu borç yönetimine ilişkin rapor hazırlanmasını öngörmüştür. 4651 sayılı yasa gereği, Kamu Borç Yönetimi Raporu ile her üç ayda bir, kamuoyuna kamu borç yönetiminin seyri hakkında bilgi verilmesi uygulaması başlatılmıştır.

4651 sayılı yasa; doğrudan bir mali kural yasası olmasa bile, 4794 sayılı yasayı destekleyen ve 4794 sayılı yasanın kaçaklarını kapayan bir yasa olma

özelliğine sahiptir. 4651 sayılı yasayla; borçlanmanın maliyeti, vadesi, kaynakları ve toplam borç stoku gibi konularda sık aralıklarla bilgilendirilme yapılması sağlanarak, borçlanma politikalarında kamuoyu ve meclis denetimi arttırılmış, borç yönetiminde etkinliğin sağlanması hedeflenmiştir.

5.6.4. 5018 sayılı yasayla yapılan düzenlemeler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), kısacası 5018 sayılı yasa, 2003 yılında kabul edilmiş ancak 2004 yılında uygulamaya konmuştur. 5018 sayılı yasayla, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinin güçlendirilerek kamu kesimindeki dağınıklığın giderilmesi, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin artırılabilmesi, hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir. 5018 sayılı yasa, mali saydamlığın geliştirilmesinde reform niteliğinde bir düzenlemedir.

Yasanın amacı, 1. maddesinde: “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” şeklinde yazılmıştır.

Yine yasanın 3. bölümü: “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları”nı belirlemektedir. Üçüncü bölüm; Mali saydamlık, Hesap verme zorunluluğu ve Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme olmak üzere üç alt başlığa sahiptir. Mali saydamlığı yasanın 7. maddesi düzenlemektedir. Bu madde hükmü: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a)Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b)Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c)Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d)Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.” şeklindedir.

Yasanın 8. maddesi de, hesap verme yükümlülüğü ile ilgilidir. Bu yükümlülüğe göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Yasanın 9. maddesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımı üzerinedir. Genel olarak bu madde, kamu bütçelerini kendi stratejik planlarına dayalı olarak performans esaslı hazırlamaları, performans programlarında performans hedeflerine ve göstergelerine yer vermeleri ve uygulama sonuçlarını ise yıllık faaliyet raporlarında açıklamaları esasını içermektedir.

5018 sayılı yasanın 14. maddesi, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarını düzenlemektedir. 14. madde, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına

neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplama ve ondan sonra tasarılar eklemeye zorunluluğu getirmektedir.

5018 sayılı yasanın 15. maddesi, merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamından bahsetmektedir. Kanuna göre, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri merkezî yönetim bütçe kanununda yer alır.

5018 sayılı yasanın 20. maddesinin d fıkrasında, kamu idarelerinin, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin e fıkrası, cari yılda kullanılmayan ödeneklerin yıl sonunda iptal edileceğini belirtmektedir. Yasanın 22. maddesi ile, Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca aynı maddeye göre; ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığı'na bildirilir. Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Yasanın 23. maddesi yedek ödeneği düzenlemektedir. Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme hizmetler için, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

5018 sayılı yasa kapsamında, "konsolide bütçe" uygulamasından "merkezi bütçe" uygulamasına geçilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde yer alan, fakat

bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri bütçeye dahil edilmiş; ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir ve harcamaları da bütçe kapsamına alınmıştır. Bu sayede, kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir şekilde sınıflandırılarak bütün kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içine alınmıştır (Maliye Bakanlığı,2007: 51). Merkezi yönetim bütçesi; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. Genel bütçeli idareler, devlet tüzel kişiliğine sahip olan kamu idarelerinden oluşmaktadır. Özel bütçe, bakanlıklara bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen ve harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerini kapsamaktadır. Özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde oluşturulan kurumlar ise düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi içinde yer almaktadır.

5018 sayılı yasanın, kamu maliyesi disiplini ve mali kural uygulamaları bakımından da önemli bir düzenleme olduğu gözden kaçırılmamalıdır. 5018 sayılı yasa, Türkiye’de mali kuralların alt yapısını oluşturan en önemli yasalardan biridir. Yasayla, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak temel düzenlemeler getirilmiş, mali disiplinin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır.

Nitekim 2008 mali yılı bütçe gerekçesinde: “5018 sayılı Kanun ile bütçe hazırlık sürecinin güçlendirildiği, çok yıllık bütçelemeye geçildiği, mali saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak üzere kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasının başlamış olduğu, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlandığı, bu suretle yönetimin, bütçe ve muhasebe sonuçlarının bütünleştirilmesi ve yayınlanmasının mümkün hale geldiği” belirtilmiş olması, 5018 sayılı yasanın, Türkiye’nin mali kuralları hakkında ne denli önemli bir adım olduğunu ortaya koymaktadır (Maliye Bakanlığı, 2007: 57).

5018 sayılı yasanın getirdiği yenilik; her yıl, üç yıllık perspektifle Orta Vadeli Program (OVP) ve buna uyumlu Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ile çok yıllık

bütçeleme sistemine geçişin sağlanmasıdır. Bu geçişle birlikte, kalkınma planlarının bütçelerle uyumlu hale getirilmesi hedeflenmiştir. Bir anlamda, bütçe önceliklerinden kopuk kalkınma planlarının hazırlanmasının önüne geçilmiştir. Bu bağlamda OVP ve OVMP'ye; kamu harcamalarını disipline eden, bütçe büyüklüklerine ve harcamacı kuruluşlara yön veren bir rehber pozisyonu verilmiştir. OVMP'nin, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermesi öngörülmüştür. OVMP'nin en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, merkezi yönetime dahil kurumların ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi öngörülmüştür.

OVMP'ye dayalı olarak hazırlanacak merkezi yönetim bütçesi ile etkin bir kamu mali yönetimi, giderlerin rasyonel bir şekilde öncelendirilmesini ve kaynakların bu önceliklere göre tahsisini esas almıştır. Bu çerçevede, mali plan döneminde kamu gider mevzuatının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülürken çok yıllık bütçeleme uygulanması ile kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması hususu temel önceliklerden birisi olmaya devam etmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sistemi, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliğin artırılmasını ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesini sağlamaktadır. Çok yıllık bütçeleme sisteminin etkinliğinin, idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçişlerinin tamamlanmasıyla daha da artacağı düşünülmüştür.

5018 sayılı yasa ve ona bağlı olarak hazırlanan OVMP'ye göre de, kamu idareleri ödenek tavanlarını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kendi kaynak tahsislerini gözden geçirecekler ve önceliğini yitirmiş faaliyetler ile projeleri tasfiye edeceklerdir (OVMP, 2011-2013: 1).

İlgili sürecin dikkate değer olan bir diğer yönü, 5018 sayılı yasayla birlikte, başka mali programlarla, kamu mali disiplinin sürdürülebilir kılınmasına çalışılmış olunmasıdır. 1999, 2002 ve 2005 yıllarında yapılan Stand-by anlaşmaları ile bütçenin özellikle gelir kısmına bir takım sayısal hedefler konulmuş olması bu çalışmaların bir örneğidir.

Bütün bu çalışma ve düzenlemelerde; hem mali disiplinin güçlenmesi sağlanmış hem de, ulusal ve uluslararası düzeyde ekonomi yönetiminin ve ekonomi programının kredibilitesi arttırılmıştır.

5018 sayılı yasaya destek veren bir diğer uygulama da, 2008 yılında maliye ve gelirler politikalarının makroekonomik istikrara katkı sağlayacak şekilde yürütülmesini öngören kararlar içeren Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) olmuştur. KEP’de Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Amaçlar başlığı altında; maliyet esaslı fiyatlandırma formülünün uygulanması suretiyle enerji KİT’lerinin faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmasının sağlanacağı, mali kural uygulamasının bir parçası olarak, bütçede belirlenen ödeneklerin özel ödenek düzenlemeleri yoluyla aşılmasına izin verilmeyeceği gibi kısıtlarla bütçe disiplini sağlanmaya çalışılmaktadır (KEP, 2009: 34).

5018 sayılı yasa ve diğer düzenlemelerle, mali disiplinin sağlanması sürecine işlerlik kazandırılırken, mali kural uygulamaları için şart olan altyapı ve kurumsal çerçeve oluşturulmuştur.

5.6.5. Türkiye’de mali kural bağlamında, faiz dışı fazla ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler

İstikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi; hedeflenen fazlaya ulaşılması için uygulanan daraltıcı tedbirler, uluslar arası finans piyasalarının ve uluslar arası kuruluşların ülkedeki makro ekonomik gelişmelere duyduğu güvenin arttırılması ve yüksek borç yüküne sahip ülkelerde faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin başlıca nedeni borçlanma üzerindeki baskının azaltılması

bakımından önemlidir. Bir anlamda faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesidir.

Bütçe disiplininin sağlanabilmesi bakımından son derece önemli bir gösterge de faiz dışı fazla hedefidir. Faiz dışı fazla hedefi, hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan, orta vadeli programlarda ve Stand-by anlaşmalarında üzerinde en çok durulan bir eşik değerdir.

Genel olarak, Türkiye’de, istikrar programlarının tümünde, hem faiz dışı fazla hedefi öngörülür ve faiz dışı fazla vurgusu yapılır hem de ülkelerin içinde buldukları kamu borç problemlerinin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disipline sıkça vurgu yapılarak mali disiplini sağlayacak en önemli mali kural uygulamasının faiz dışı fazla verilmesi olduğu belirtilir(Emil ve Yılmaz, 2003: 3). Bu programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin dışında, büyüme ortamına geçilmesi bu programların temel kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır. İstikrar programlarının faiz dışı fazla hedefleri, sıkı maliye politikaları uygulamaları, yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini artırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların aktarılmasıyla mümkündür.

İstikrar programlarının vazgeçilmezi olan faiz dışı fazla uygulaması aynı zamanda örtülü bir mali kural uygulamasıdır. Bu şekilde, faiz dışı fazla hedefleri bütçelerde yapılan düzenlemelerle desteklenmiştir (Emil ve Yılmaz, 2003: 3).

Örneğin 60. ve 61. Hükümet Programı Eylem Planında: “Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline titizlikle uyulacaktır. Bu çerçevede, faiz dışı fazla verme politikasına devam edilecektir” (DPT (Eylem Planı), 2008: 2) denilerek temel önceliğin faiz dışı fazla oluşturulabilmesi olduğu vurgulanmıştır.

Türkiye'nin 2000- 2002 dönemini kapsayan istikrar programında, maliye politikası amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturma yoluyla kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.

Faiz dışı fazla hedeflerinin kurgulandığı bir diğer önemli metin bütçe hedefleridir. Bütçe hazırlık sürecinde yer alan OVMP, 5018 sayılı Kanuna göre, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belge niteliğindedir.

Hükümet, faiz dışı fazla hedeflerini bütçe hedefleri kapsamında ele alırken kamuoyu da faiz dışı fazlaya ilişkin gelişmeleri OVMP üzerinden izlemektedir. Bir anlamda örtülü mali kural olarak kabul edilebilecek olan faiz dışı fazla hedefi, gerek ekonomi yönetiminin disiplini gerekse bütçe disiplini bakımından önemli bir göstergedir.

5.6.6. Yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler

Türkiye'de mali kural uygulamalarının, yerel yönetimlerde ortaya konulması, il özel idareleri ve belediye kanunlarında yapılan düzenlemelerle ortaya çıkmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile esas olarak İl Özel İdareleri'nin ve belediyelerin bütçe dışında harcama yapamayacağı, hangi durumlarda, hangi usul ve esaslara dayanarak borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği açıkça düzenlenmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimler için, yapılan düzenlemelerle birlikte ayrıca, 4749 sayılı yasa hükümleri çerçevesinde sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilir durumuna getirilmişlerdir. Bir anlamda yerel yönetimlerin mali yapıları üzerine bazı sınırlamalar getirilmiştir.

5302 sayılı yasa “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak il özel idareleri, 5393 sayılı yasa da “Belediye Kanunu” olarak belediye yönetimleri için çıkarılmıştır. 5302 sayılı yasanın 3. Bölümü Borçlanma ve İktisadî Girişimler ile ilgilidir. Bölümün 51. maddesi il özel idarelerinin mali kuralı niteliğindedir. 51. madde:

“İl özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a)Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b)İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.

c)Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d)İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e)İl Özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen

miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.

f) İl Özel İdarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan il özel idaresi sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda Türk Ceza Kanununun 240. maddesi hükümleri uygulanır.

İl Özel İdaresi, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderir.” şeklindedir.

5393 sayılı yasanın 3. Bölümü Borçlanma ve İktisadi Girişimlerle ilgilidir. Bu bölümde yer alan 68. Maddede, mali kural niteliğinde hükümler mevcuttur. 68. madde:

“Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b)İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c)Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e)Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f)Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.” şeklindedir.

5393 sayılı yasanın 49. maddesiyle belediyelerin personel giderleri ve borçlanmalarına dair dahi sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlama; personel giderlerinin belediye gelirlerinin % 30’unu, borç stoklarının da toplam gelirlerini aşamayacağı şeklindedir. Bu oranların aşılması durumunda, cari ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımına izin verilmeyecek şekilde düzenleme yapılmıştır. Düzenlemede; yeni personel alımı sonucu bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edileceği hükmü yer almaktadır (Boran, 2008: 8).

Ayrıca, 4749 sayılı yasanın 8. maddesinde de yerel yönetimlere ilişkin bir başka düzenlemeye yer verilmiştir. Dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı, ilgili yıl bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır (Kaya, 2009: 109).

4749 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin borçlanmalarının yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlanması borçlanmaya bir limit getirmekle birlikte belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından mali kuralların altın kural şeklinde uygulanması olarak ifade edilmektedir (Kaya, 2009: 108). Türkiye’de mali kural uygulamaları içinde, en önemli ve en somut olan adım da budur.

5.6.7. Türkiye’de mali kural uygulamalarıyla borçların sınırlandırılması

Türkiye’de uzun yıllar siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların içinde çalkalanıp duran ve Dünya ekonomisinde meydana gelen en küçük bir sarsıntıdan büyük yaralar alan bir ekonomik yapıya sahipti. Bu yapının belki de en zayıf halkası da; mali yapı ile ekonomik yapının örtüştürülememesiydi. Bu anlamda, mali kural uygulamalarının örtük mali kural olarak algılanması; bu yapının doğal bir sonucudur. Türkiye, bir taraftan borç sarmalına düşmemek, bir taraftan da ekonomik büyümesini tamamlamak isterken, bütçe açıklarının ve ekonomik krizlerin yaşandığı bir döneme sürüklenmiştir.

Bununla beraber özellikle 2000’li yıllardan itibaren başlayan süreç, Türkiye’de borç yönetiminin daha kontrollü olduğu ve mali kuralların uygulandığı, en azından uygulamasının engellenemediği bir süreç olarak yaşanmıştır. Bu durumu; aşağıda sunulan Tablo 5.16 ve 5.17. üzerinde gözlemlemek mümkündür.

Tablo 5.16. Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Stoku /GSYH (%)

Yıllar	İç Borç Stoku/ GSYH	Dış Borç Stoku/ GSYH	Toplam Borç/ GSYH
1990	10,8	14,4	25,2
1991	11,5	16,3	27,9
1992	13,2	16,5	29,7
1993	13,4	17,1	30,5
1994	15,4	24,7	40,0
1995	13,0	19,8	32,9
1996	15,9	17,6	33,4
1997	16,2	16,7	32,9
1998	16,5	14,5	31,0
1999	21,9	17,9	39,8
2000	21,9	16,3	38,2
2001	50,9	23,2	74,1
2002	42,8	26,5	69,2
2003	42,7	19,4	62,2
2004	40,2	16,5	56,6
2005	37,7	13,4	51,1
2006	33,2	12,3	45,5
2007	30,3	9,3	39,6
2008	28,9	11,1	40,0
2009	34,6	11,7	46,3
2010	31,9	10,9	42,9
2011	28,8	12,0	40,8

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

Yukarıda yer alan Tablo 5.16.’da 1990 sonrası borç stokunun gelişimi, aşağıda yer alan Tablo 5.17.’de ise bütçe büyüklüklerine ilişkin bazı verilerin gelişimi yer almaktadır. Tablo 5.16.’da; Türkiye’nin borç stokunun GSYH’ya oranının 1990-2000 arası dönem ortalamasının % 35 olarak gerçekleştiği görülürken, borç stoklarında 2000 yılının hemen sonrasında önemli bir artış olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Bu durum, 2000 yılının sonlarına doğru cari açığın giderek büyümesi, ekonomik programda öngörülen reformların yapılamaması, kamu bankaların kısa vadeli para piyasalarından yoğun borçlanma arayışlarına girmesi faiz oranları üzerinde büyük baskılar yaratarak mali piyasalardaki tedirginliği artırmış olmasının bir sonucudur.

İlgili dönem sadece ekonomik istikrarsızlıkların değil siyasi istikrarsızlıkların da yaşandığı bir dönemdir. Bu dönemde bilinen en yalın gerçek TCMB'nin yabancı yatırımcıların ve bankaların hızla artan döviz taleplerini karşılayabilmek için rezervlerini önemli ölçüde eritmiş olmasıdır. Bu dönemin en belirgin vasfı likidite sıkıntısıdır. Ayrıca bankalar, hem açık pozisyonlarını kapatabilmek, hem de döviz alımlarını gerçekleştirebilmek için TL alacaklarını tahsil etmeye çalışmışlar, bu durum da mevcut olan likidite sıkıntısını daha da derinleştirmiş ve mali sistemin tıkanma noktasına gelmesine neden olmuştur.

Hemen ardından gelen 2001 ekonomik krizinin ortaya çıkışında siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların yanı sıra mali piyasalarda yaşanan söz konusu olumsuzlukların etkisi büyük olmuştur. Bu gelişmelere ilave olarak, dönemin içinde tasfiye sürecindeki bankaların ortaya çıkardığı yük ve kamu bankalarının görev zararlarıyla birlikte artan borçlanma gereği, faiz dışı fazlanın nasıl artırılacağı üzerinde yoğunlaşılmasına neden olmuştur. Bu dönemde çok kapsamlı bir biçimde kamu bankalarının görev zararlarından doğan borçları, devlet iç borçlanma senedi verilerek ödenmiştir. Bu durumu Tablo 5.16.'da çok net olarak görmek mümkündür.

Tablo 5.16.'dan de anlaşılacağı üzere, 2000 yılından 2001 yılına geçildiğinde, Türkiye'nin iç borç stokunun GSYH'ya oranı % 21,9'dan % 50,9'a yükselmiştir. Aynı dönemde toplam borç stokunun GSYH'ya oranı ise % 38,2'den % 74,1'e yükselmiştir. Bu dönem; iç borçlanmada vadelerin 6 aya kadar düştüğü, devlet iç borçlanma senetlerinde ortalama bileşik faizin % 100'lere yaklaştığı bir dönemdir.

2000'lerin hemen başlarında borç stokunda görülen bu rekor artışlar, Tablo 5.17.'de de gözlemlenebilir. Tablo 7.2.'de, faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı 2001 yılında % 18'e çıkarak 1990-2011 arası 22 yıllık dönemin en yüksek değerine ulaşmış olduğu görülmektedir. Faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı 1990-2000 döneminde ise yıllık ortalama % 7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tablo 5.17.'ye göre, bütçe dengesindeki gelişime bakıldığında, bütçe gelir gider farkının GSYH'ya

oranının 2001 yılında -12,4 gibi bir oranla uzun yıllar ortalamasının çok üzerinde bir orana ulaştığını söylemek mümkündür. Benzer değerlendirmeleri yine Tablo 5.17.'ye bakarak kamu harcama düzeyleri ve kamu kesimi borçlanma gereği için de yapmak mümkündür. Bu göstergelerin en gerçekçi açıklaması; 2001 krizini yaşayan Türkiye'nin; kaynakların tükendiği, yeni borçlanmalarla veya TCMB kaynaklarıyla borçların dönüşümünün ve bütçe dengesinin sağlanmasının mümkün olmadığı bir dönemi yaşadığıdır.

Buradan hareketle, aslında Türkiye'de mali kural uygulamalarının, halk tabiriyle söylemek gerekirse bu "deniz bitti", ya da "yolun sonu" çaresizliklerinden sonra zorunlu olarak başladığı söylenebilir. Bu noktada, süratle Hazine'nin borç yükünü hafifletebilmek amacıyla iç borç takas operasyonlarına giriştiği, borç stoku üzerindeki kur riskini hafifletmek amacıyla da dövize endekli borçlanma araçları kullanılarak borçlanmanın vadesi uzatılmış ve yatırımcıya döviz kuru riskinden korunma imkânı sunulduğu bir dönem başlamıştır (Demir, 2009: 87).

2002 yılında, Türkiye'de mali kuralla ilgili yapılan işlerin en önemlisi 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında kanunun çıkarılması olmuştur. Bu yasayla, bir yandan mali disiplin sağlanmaya çalışılmış diğer yandan ilgili mevzuat tek bir çatı altına toplanmıştır. Bu çalışmayı 2002 yılı başında imzalanan stand-by anlaşması de desteklemiş ve 2003 yılı sonuna kadar, birincil bütçe dengesinde (milli gelire oran olarak) % 6.5 düzeyinde bir fazla yaratılması öngörülmüştür (Voyvoda ve Yeldan, 2002: 2-3). Yine bu dönemde dikkat çeken bir diğer uygulama 2003 yılından itibaren, Hazine'nin etkin iç borç yönetimi ile değişim ihalelerini gerçekleştirerek iç borç servisinin dönemler arası dengeli dağılımını gerçekleştirmiş olması ve borçlanma vadelerini uzatmış olmasıdır. Tablo 5.16.ve Tablo 5.17.'de de görüleceği üzere, 2003 yılı sonrası dönem; borç stoklarının ve faiz ödemelerinin azalmaya başladığı ve önceki yıllara göre faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulabildiği dönemlerdir. Bu dönemde, borçların sınırlandırılmasında, küresel ekonomik krizin etkili olduğu 2008 ve 2009 yılları dışında, mali kuralların etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 5.16 ve Tablo 5.17.'de olumlu rakamların bir diğer nedeni; yine mali kurallar sayesinde TCMB'nin özerk hale getirilmiş olması ve bu şekilde etkin bir borç yönetim mekanizmasının oluşturulması, merkezi yönetim ve yerel yönetim borçlanmalarının disipline edilmesi, bütçe büyüklüklerinin ve kompozisyonunun uygulanmakta olan ekonomik program kapsamında şekillenmiş olmasıdır.

Her ne kadar küresel ekonomik krizin etkilerini hafifletmek düşüncesiyle, kamu harcamalarının artırılması ve vergi gelirlerinin azaltılması 2009-2010 yılı bütçe performansını ve mali disiplini olumsuz yönde etkilemişse ve faiz dışı fazla hedefinde önemli sapmalar meydana gelmişse de, değişik konjonktürel gelişmeler de mali kural uygulamalarının başarılı olmasını sağlamıştır.

Tablo 5.17. Türkiye’de Bütçe Verileri ve KKBG’ne İlişkin Göstergeler (%)

Yıllar	Harcamalar/ GSYH	Gelirler/ GSYH	Bütçe Dengesi	KKBG/ GSMH	Faiz Dışı KKBG/ GSMH	Faiz Dışı Harc. /GSYH	Faiz Dışı Fazla/ GSYH	Bütçe Faiz Ödem./ GSMH
1990	12,7	10,5	-2,3	5,5	1,7	10,1	0,5	3,8
1991	15,4	11,4	-4,0	7,5	2,9	12,5	-1,5	4,6
1992	15,1	11,9	-3,2	7,9	3,3	12,3	-0,6	4,6
1993	18,2	13,2	-5,0	7,7	1,5	13,8	-0,8	6,2
1994	17,3	14,3	-2,9	4,6	-3,5	11,5	3,8	8,1
1995	16,4	13,4	-3,0	3,7	-3,4	10,9	3,3	7,1
1996	19,8	13,6	-6,2	6,5	-2,2	12,3	1,8	8,7
1997	20,6	14,8	-5,8	5,8	-0,9	14,7	0,1	6,7
1998	22,2	16,7	-5,5	7,1	-2,5	13,4	4,4	9,6
1999	26,9	18,0	-8,9	11,6	0,2	16,6	2,0	11,5
2000	28,2	19,9	-8,2	8,9	-4,3	15,9	5,7	13,2
2001	33,8	21,4	-12,4	12,1	-6,0	16,7	6,8	18,0
2002	33,4	21,6	-11,9	10,0	-5,5	18,6	4,3	15,5
2003	30,9	22,0	-8,8	7,3	-6,1	18,0	5,2	13,4
2004	26,9	21,5	-5,4	3,6	-6,8	16,8	5,7	10,4
2005	24,1	22,9	-1,3	-0,1	-7,3	17,1	4,8	7,2
2006	23,5	22,9	-0,6	-1,9	-8,1	17,4	5,4	6,2
2007	24,2	22,6	-1,6	0,1	-5,9	18,4	4,2	6,0
2008	23,9	22,1	-1,8	1,6	-3,9	18,6	3,5	5,5
2009	28,2	22,6	-5,5	5,1	-0,7	22,6	0,05	5,8
2010	26,6	23,0	-3,6	2,3	-2,3	22,2	0,74	4,6
2011	25,2	22,5	-1,4	-	-	21,3	1,8	3,8

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

Yine aşağıda yer alan Tablo 5.18. ve Tablo 5.19.'da, 2000 yılı sonrası Türkiye'ye ilişkin bazı göstergeler AB lkeleri ile karşılaştırmalı bir biçimde ele alınmıştır. Tablo 5.18., 2000 sonrası AB lkeleri ve Türkiye'de bütçe dengesinin GSYH'ya oranını göstermektedir. Tablo 5.18.'e göre, Türkiye'de bütçe dengesinde iyileşmenin özellikle 2003 yılından sonra sağlanmaya başlandığı açıkça görülmektedir.

Türkiye'de 2003 sonrası dönemde bütçe açığı'nın GSYH'ya oranı, krizin etkili olduğu yılların dışında bütçe açığı konusunda, Maastricht Kriterleri'nden olan ye ülke bütçe açığı'nın GSYH'sına oranının % 3' geçmemesi kuralına uygun olarak bu eşiğin altında kalmıştır. Tablo 5.18.'de de görüleceği gibi, Türkiye, mali kural uygulamalarıyla, özellikle bütçe disiplini konusunda büyük bir başarı göstermiş ve Bütçe Açığı/GSYH'ya oranında mali kural uygulamalarının söz konusu olduğu birçok AB yesi ülkeden daha başarılı bir grafik çizmiştir.

Tablo 5.18. 2000 Sonrası AB Ülkeleri ve Türkiye’de Bütçe Dengesi / GSYİH (% Oran)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB (27 Ülke)	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,4	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8	-6,6	-
Euro Böl (16 Ülke)	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3	-6,2	-
Almanya	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	-0,2	0,0	-3,3	-4,3	-
Avusturya	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,6	-1,6	-0,6	-0,4	-3,4	-4,4	-3,4
Belçika	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0	-4,1	-3,5
Bulgaristan	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,8	-3,9	-3,1	-
Çek Cumhuriyeti	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1	-5,9	-4,8	-3,7
Danimarka	2,4	1,5	0,3	0,1	2,0	5,2	5,2	4,5	3,4	-2,7	-2,6	-3,7
Estonya	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,3	2,6	-2,7	-1,7	-0,2	0,1
Finlandiya	6,9	5,0	4,1	2,6	2,4	2,8	4,0	5,2	4,5	-2,2	-2,5	-2,0
Fransa	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	-7,5	-7,1	-5,7
Güney Kıbrıs	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1	-5,3	-
Hollanda	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3	-5,1	-4,2
İngiltere	3,6	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-10,3	-9,4
İrlanda	4,8	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	3,0	0,3	-7,2	-14,3	-31,3	-10,3
İspanya	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2	-9,3	-6,2
İsveç	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5	-0,5	-0,2	0,1
İtalya	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-4,6	-3,6
Letonya	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	-9,0	-7,0	-
Litvanya	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,2	-8,9	-8,3	-
Lüksemburg	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,3	3,7	2,5	-0,7	-1,1	-1,2
Macaristan	-3,0	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	-4,0	-4,2	4,0
Malta	-6,2	-6,4	-5,5	-9,9	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7	-3,8	-3,6	-
Polonya	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6	-7,1	-7,8	-5,4
Portekiz	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	-9,4	-9,8	-5,9
Romanya	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,5	-8,3	-6,9	-
Slovakya	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,8	-7,7	-5,9
Slovenya	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-5,5	-5,8	-5,3
Türkiye	-8,2	-12,4	-11,9	-8,8	-5,4	-1,3	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-3,6	-1,4
Yunanistan	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7	-13,6	-10,6	-9,0

Kaynak: <http://www.maliye.gov.tr>.

Aşağıda yer alan Tablo 5.19. ise 2000 Sonrası AB Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de AB Tanımlı Borç Stokunun GSYH’ya oranını göstermektedir. Tablo 5.19’da da, 2003 yılının borç stoklarında azalmanın başladığı dönem olduğu görülmektedir. Tabloda dikkat çeken nokta; Türkiye’de her ne kadar açık olarak kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik mali kural uygulaması yoksa da 2003 sonrası dönemde borç stokunun, Maastricht Kriterlerinin öngördüğü eşğin altında gerçekleştiğidir.

Tablo 5.19. 2000 Sonrası AB Üyesi Ülkeler ve Türkiye’de AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH Oranı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB (15 Ülke)	63,2	62,2	61,6	63,0	63,3	64,1	62,8	60,4	0,0	0,0	83,2	87,4
AB (27 Ülke)	61,9	61,0	60,4	61,8	62,2	62,7	61,4	58,8	61,6	73,6	78,5	82,2
İtalya	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	119,1	119,6
Yunanistan	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1	138,8	159,1
Belçika	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7	98,8	98,5
Macaristan	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9	78,3	82,4	82,6
Almanya	59,7	58,8	60,4	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2	75,7	81,8
Fransa	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	77,6	82,0	85,2
Portekiz	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8	91,2	110,1
Avusturya	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5	71,9	71,6
Hollanda	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9	63,1	64,5
İngiltere	41,0	37,7	37,5	38,7	40,6	42,2	43,5	44,7	52,0	68,1	78,3	85,2
İspanya	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2	58,7	66,0
Türkiye	0,0	104,4	73,7	67,4	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	41,6	41,1

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (2011-2012 Yıllarına Ait Kamu Borç Yönetim Raporları, 18.)

Bilindiği gibi Maastricht Kriterlerine göre üye ülkenin kamu borç stoku toplamının GSYH’ye oranının % 60’ı aşmaması gerekmektedir. Türkiye 2003 yılından itibaren kamu borçlanmasını disipline ederek, dönem sonuna kadar borç stokunun GSYH’ye oranını % 60 altında tutabilmeyi başarırken birçok AB üyesi ülkede ilgili oran, % 60’ların çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 5.19. Türkiye’de, mali disiplinin sağlanmasında, mali disiplinin bütçe büyüklüklerine yansımada ve borçlanmanın disipline edilmesinde örtülü de olsa mali kural uygulamalarının önemli etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye bu konuda önemli mesafeler almıştır. Ancak alınacak yolun başındadır. Şüphesiz önemli olan sadece yasal mali kural değildir. Mali kuralla birlikte, mali kuralın içeriği de önemlidir.

Nitekim 2010 yılı Haziran ayında yasalaşması için meclise gönderilen ancak sürekli ertelenerek bugüne kadar bir türlü gündeme alınmayan mali kural kanun tasarısının 5. maddesi:

“(1) Herhangi bir yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına aşağıdaki şekilde belirlenen genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz.

a-) Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşur.

b) Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değer $-0,33$ ile çarpılması suretiyle hesaplanır.

c) Konjonktürel etki, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından yüzde beşin çıkarılması sonucu bulunan değer $-0,33$ ile çarpılması suretiyle hesaplanır.

(2) Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır.

(3) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları, toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturamaz.” (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010), şeklinde bir ifadeye sahip bulunmaktaydı.

İlgili yasa teklifi, katı bir kural yerine milli gelirdeki büyüme ile bağlantılı bir mali kural endeksinin önerisidir¹. Yasa tasarısı incelendiğinde de görüleceği gibi; Türkiye için, doğrudan sayısal hedeflere kilitlenmek yerine, milli gelirdeki büyüme ile bağlantılı böylesi bir mali kural daha uygun olacaktır.

¹Buna göre, cari yılda genel yönetim açığının milli gelire oranı % 5 ise ve reel büyüme oranı % 5 olarak hedefleniyorsa, genel yönetim açığındaki değişme % -1.32 olacaktır. Yani milli gelire oranla genel yönetim açığı % 1.32 azalacaktır. Önceki yılda genel yönetim açığının % 5 olduğunu düşünürsek, cari dönemde bu oran % 3.68'e düşecektir. Büyümenin 0 olması halinde ise genel yönetim açığı % 0.33 artarak % 5.33'e çıkacaktır (Pınar,2011: 152).

6. SONUÇ ve ÖNERİLER

En kolay tabirle, mali kuralı, makroekonomik düzeyde bütçe büyüklükleri üzerine bir takım niceliksel sınırlamalar getirmek suretiyle maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından disipline eden uygulamalar biçiminde tanımlanmak mümkündür. Bu basit tanımdan da anlaşılacağı üzere, mali kuralın içeriğinde yer alan, kamu harcamaları, vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma düzeyi önemli değişkenlerdir. Mali kuralların içeriği biraz da ilgili ülkedeki ekonomik sorunların niteliği ve derinliğine göre şekillenmektedir.

1990'lı yıllar, gerek anayasal iktisat çalışmalarının neticesiz kalması ile oluşan boşluğun doldurulmasında, gerekse ekonomik nedenlerle bozulan mali disiplinin sağlanması konusundaki arayışların sonucunda, mali kurallar, birçok ülke için önemli bir tercih ve hatta kurtuluş reçetesi olmuştur.

Bu noktada, mali kural vasıtasıyla, kimi ülkeler öncelikle bütçe açıklarını disipline etmeye, kimi ülkeler öncelikli hedef olarak yüksek borç stoklarının düşürülmesine, kimi ülkeler ise kamu harcamalarını disipline etmeye çalışmıştır.

Türkiye'de de bu konuda, adı mali kural olmasa da çalışma ve uygulamalar yapılmıştır. Açık mali kural çalışması olarak 2010 yılında, bir kanun taslağı hazırlanmış ancak yasalaşamamıştır.

Türkiye'deki mali kural uygulamalarında; daha çok bütçe açığı başta olmak üzere bütçe büyüklüklerine ve borçlanmaya ilişkin birtakım hedefler belirlenmiş, bu hedefler, hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan ve programlarda tutturulmaya çalışılmıştır. Türkiye'nin son 20 yıllık bütçe performansları, bu çalışmalara yaklaşıldığı şekildedir. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren mali disiplinin sağlanmaya başlanmış, bütçe büyüklüklerine ilişkin hedef ve gerçekleştirmeler büyük ölçüde tutturulmuştur. Doğal olarak, bütçe disiplininin

sağlanması ile bütçedeki faiz yükü azalırken, borçlanma gereksinimi de düşmüş ve Türkiye'nin borç stokları azalmıştır.

İster tarihi perspektif açısından ele alınsın ister günümüz ekonomileri açısından ele alınsın her zaman devlet dış borçlanması iki tarafı keskin bir bıçak olma özelliğinde olmuştur. Bu keskin bıçak, eğer dikkatli kullanılmazsa hem borçlanana hem de borç vereni sıkıntıya sokma maharetine sahiptir. Borçlanan ülke aldığı borçla yapacağı yatırımların getirisini doğru hesaplamalı ve hedeflediğini gerçekleştirmelidir. Aksi takdirde, borç geri ödenmesinde sorunlar başladığında, zincirleme bir durum yaşanılacağı kaçınılmazdır. Bu noktada önemli olan husus; dış borç miktarı kadar, bu borcun ekonomi performansı üzerindeki etkisidir. Devlet dış borçlanması sonucunda, alınan dış borcun ekonomik etkisinden kast edilenin, söz konusu borçlanmanın ekonomik büyümeye yaptığı ve/veya yapacağı katkının ne olduğudur. Bu nokta, devlet dış borçlanmasının verimliliği ile doğrudan ilişkilidir. Eğer alınan dış borç; verimli kullanılmış ise bu yatırımlara ve dolayısıyla ekonomik büyümeye yansıtılacak ve o borçlanmanın ekonomik etkisi ve katkısı olumlu olacaktır. Bu aynı zamanda borcun hem ödenmesinde hem de sürdürülmesinde önemli rol oynayan ince noktadır.

Devlet dış borçlanmasında, genel olarak kaynak bulunamaması ana sorun olarak algılanır. Oysa asıl sorun kaynak bulunamaması değil, o kaynağın verimli alanlarda kullanılması ve bu şekilde borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Çoğunlukla yoğunluk ve dikkat kaynağın bulunmasına teksif edilirken, o kaynağın verimli kullanılması göz ardı edilir. Hal böyle olunca, devlet dış borçlanmasında geri dönüşüm ve sürdürülebilirlik sorunu ortaya çıkar. Bununla ilgili uluslar arası camiada birçok uygulama ve çalışma yapılmıştır. Bunun nedeni devlet dış borçlanmasında, hem borç alanı hem de borç vereni korumak hem de muhtemel uluslar arası krizleri önlemektir.

Devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirlik, sadece borcun geri ödenmesi işleminden ibaret değildir. Aynı zamanda alınan borcun verimli bir şekilde

kullanılmasının da en temel şartıdır. Devlet dış borçlanması GÜ'den daha çok GOÜ'yü ilgilendirmektedir. Özellikle dış borçlanmanın sürdürülebilirliği GOÜ'nün en temel sorunları içinde yer almaktadır. Borcun sürdürülebilirliği noktasında yaşanan sorunlar, çoğu kez GOÜ'nün olağandışı büyük sorunlarla karşı karşıya gelmesiyle sonuçlanmıştır.

Türkiye, Osmanlı Devleti'nden borçlanmayla ilgili son derece kötü bir miras devralmıştır. Bu miras; bir yanıyla bir imparatorluğu batıran diğer yanıyla genç Türkiye Cumhuriyeti'ne borç yükü bırakan bir mirastır.

Türkiye'nin dış borçlanması kuruluş yıllarında son derece kontrollü ve oldukça düşük oranlarda gerçekleşmiştir. Türkiye 1950'lere kadar büyük bir dış borçlanma yapmamıştır. Türkiye, 1950'lerden sonra ilk defa Marshall Yardımları ile ve daha sonra da uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla devlet dış borçlanmasına gitmiştir. Bu başlangıç ilk on yılda olumsuz sonuçlar ortaya koymuştur. 1950-1960 dönemi Türkiye'de devlet dış borçlanmasının verimli alanlarda kullanılmadığı ve yüksek maliyetlerle yapıldığı dönemdir. Bu dönemde dikkate değer bir diğer husus borç geri ödemesi için borçlanmaya gidilmesidir. Bu nedenle enflasyon artmış, ekonomik büyüme azalmış, dış ticaret açıkları artmış ve döviz rezervleri erimştir. Borçlanmada yaşanan bu dağınıklık 4 Ağustos 1958'de son noktaya gelmiş ve Türkiye borçlarını ödeyemeyecek duruma gelmiştir. Bu süreç 1970'li yılların sonlarında moratoryum ilanı ile noktalanmıştır. Bu nokta aslında dış borç krizinin zirve noktasıdır.

Türkiye ekonomisi 1980'li yıllara, 24 Ocak İstikrar Programı gibi son derece liberal bir ekonomik yapıyla başlamıştır. Türkiye'nin borçlanması bu dönemde de devam etmiş ancak 1994-1997 döneminde borç oranlarında düşme yaşanmıştır. Bu düşmede; konsolide bütçede denkliğin sağlanabilmesi için harcamaların reel olarak daraltılması ve bütçe gelirlerinin geliştirilmesi hedefi etken olmuştur. Bu dönemde devlet dış borçlanmasını arttıran neden IMF ile 1999 yılında yapılan stand-by anlaşması olmuştur. IMF ile yapılan Stand-by antlaşmaları devam ederken,

Türkiye 2000’li yıllara yüksek enflasyon, zayıf bankacılık sektörü ve aşırı derecede artmış borç stoku ile girmiştir.

2000’li yıllardan sonra uygulanan mali disiplin uzun bir zaman diliminde neticesini vermiştir. Bu dönemde dış borç stoku mutlak olarak artarken GSMH’da meydana gelen artış ve ihracattaki yaşanan artış ile borç göstergelerinde iyileşmeler yaşanmıştır. Öyle ki; 2001 yılında % 78 olan Dış Borç Stoku / GSMH oranı 2008 yılında %37’ye düşmüştür. 2009 yılında yaşanan küresel finansal krize rağmen bu oran % 44 olarak kalmıştır. Bunda gerçekleşen ekonomik büyüme de etkindir. Küresel finansal krizin yaşandığı 2009 yılı hariç 2002-2008 yılları arasında yaklaşık olarak ortalama % 6’lık bir büyüme gerçekleşmiştir. Özeleştirmeler de bu dönemdeki büyümenin bir başka nedeni durumunda olmuştur. Türkiye, özelleştirmeden 1986-2002 döneminde yaklaşık 8 milyar USD gelir elde etmişken, bu rakam 2002-2009 döneminde 38,6 milyar USD olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de devlet dış borçlanmasındaki iyileşme diğer rasyolarda da göze çarpacak boyutlarda gerçekleşmiştir. Örneğin ülkenin borç ödeme kapasitesini gösteren Toplam Dış Borç Stoku / İhracat oranı, 2002 yılında 359 iken, 2007 yılında 232 ve 2009 yılında 265,5 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında küresel finansal krizin etkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Aynı şekilde dış borç karşılama oranı olarak da adlandırılan Dış Borç Servisi / GSYİH oranında da iyileşmeler dikkat çekicidir. Türkiye’nin Dış Borç Servisi / GSYİH oranı 2002 yılında 12,5 iken 2007 yılında 7,5’e düşmüş 2009 yılında küresel-finansal krize rağmen 9,3 olarak gerçekleşmiştir. Aynı olumlu gelişme borç geri ödeme kapasitesinin göstergesi olarak kabul edilen Dış Borç Servisi / İhracat Oranı’nda da yaşanmıştır. Türkiye’nin Dış Borç Servisi / İhracat oranı, 2002 yılında 80 iken 2007 yılında 45,4 ve 2009 yılında 56,5 olarak gerçekleşmiştir.

Bütün rasyo rakamlarının içinde en çarpıcı olanın, Türkiye’nin AB ülkeleri karşılaştırıldığında, tüm ülkelere daha düşük Dış Borç Stoku/GSYİH oranına sahip olduğudur. Türkiye bu konuda Maastricht Kriteri’ni tutturmuştur.

Devlet dış borçlanmasının en önemli sorunu sürdürülebilirlik sorunudur. Borç ödeme yükünün yatırımları ve sermaye birikimini kısıtladığı ve ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği asla unutulmamalıdır. Buradaki kısır döngü dış borçların gelecekte üretim üzerinde yüksek vergi beklentisi meydana getirmesi ve özel sektör tarafından planlanan verimli yatırımların yapılmaması ve bu şekilde hükümetler tarafından uygulanacak istikrar programlarının olumsuz yönde etkilenmesidir. Bu kısır döngüyü kırmamanın tek yolu devlet dış borçlanmasında sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır.

Türkiye için unutulmaması gereken bir diğer nokta dış borcun alındığında ülkeye kaynak ve mal girişi olduğu ve ödendiğinde de kaynak çıkışı olduğu ve bu durumun milli geliri etkilediği noktasıdır. İşte tam bu noktada dış borç ödemede de dövize ihtiyaç ortaya çıkmakta bu da yeniden dış borçlanma yapılması anlamına gelmektedir. Devlet dış borçlanmasında, dış borçlanmayı, cari açık gibi bir risk olarak değerlendirmek sürdürülebilirliğin en temel şartıdır.

Bütün bu gelişmeler ve ortaya konan rakamların ışığında Türkiye'nin; devlet dış borçlanmasını kontrol altına almış olduğu ve dış borçlarının sürdürülebilirliği açısından istikrarlı olduğu gözlemlenmiştir.

Bütün bu bilgi ve durum tespiti üzerine Türkiye'nin devlet dış borçlanmasıyla ilgili olarak şu önerilerde bulunulabilir:

OVP'de ortaya konan mali kural dikkatli bir şekilde uygulanmalıdır. Mali kural ile Türkiye'nin koşulları arasında gereken uyum sağlanmalıdır. Mali kural'ın ekonomi yönetiminin elini bağlayıcı bir konuma gelmesi önlenmeli ancak etkin rolü devam ettirilmelidir. Mali Kural'ın ekonomide sert iç ve dış şoklar yaşatmadan ve hükümetlerin maliye politikalarını tasarlayıp uygulama iradesini ortadan kaldırmadan uygulanması son derece önemlidir. Mali kural, bu nedenle daha esnek olarak uygulanmalı ve bununla beraber GSYİH'nin yüzdesi olarak bir borç sınırı kullanılmalıdır.

Türkiye’de devlet dış borçlanması, dış borç servisi anapara ve faiz için yabancı para cinsinden gelir getiren yatırımların finansmanında kullanılmalıdır. Bu durum borcun, ihracat üstünlüğüne sahip ve/veya mutlak ve/veya karşılaştırmalı üstün olan alanlarda yatırımların finansmanında kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Dış borç ödemeleri için gerekli olan kaynakların ihracattan elde edilen gelirlere karşılandığı için dış ticarete ülke çeşitlendirmesi önemlidir. Türkiye, dış ticaret çeşitlendirmesini sürdürmelidir.

Türkiye’de devlet dış borçlanması, üretimi artırıcı, dış borcun anaparasını ve faizini ödeyecek alanlarda kullanılmalı asla tüketim harcamaları, üretken olmayan harcamalar, bütçe açıklarını kapatmak veya popülist bazı politikalar için kullanılmamalıdır. Bunun yapılmaması borcun ödemesinin vergilerle ya da yeni dış borçla yapılması demektir.

Türkiye’de her zaman alınan dış borcun ekonomiye katkısı veya ekonomide meydana getirdiği ekonomik büyüme, o dış borcun anapara ve faiz ödemelerinden daha yüksek olmalıdır. Bu durum borcun faizi ve anapara ödenmesi ile ekonomideki büyüme oranı arasında fark ekonomide gerçekleşen büyüme oranından yana olmalıdır.

Özelleştirme mümkün olduğu kadar hızlı bir şekilde tamamlanmalıdır. Bu şekilde elde edilecek özelleştirme gelirin hem kamu açığının giderilmesini sağlayacağı hem de kamu finansmanı için gerekli olan kaynağı sağlayacağı gözden uzak tutulmamalıdır. Özelleştirme, kamu sektörünün faiz yükünü azaltan bir faktör olmalıdır.

Ekonomiyi olumsuz etkileme durumu olan kurumların oluşturabileceği riskler izlenmeli, hesaplanmalı ve piyasa ile paylaşılmalıdır.

Türkiye, her zaman için olması muhtemel uluslar arası küresel finansal krizden korunmayı başarabilmek için kendi bağımsız ekonomik politikalarını hazırlayıp uygulamalıdır.

Dış borçlanmada en önemli sorun; yapısal reformların yavaş ilerlemesi ve politik belirsizliktir. Bu iki tehlikenin, ekonomiye ve bütçeye ağır maliyetler getireceği gözden uzak tutulmalıdır.

Ekonomik dengeyi sağlamak için hazırlanan ekonomik paketlerin ve alınan kararların tavizsiz bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bunun için mutlaka siyasi istikrar sağlanmalıdır.

Türkiye, borç alan, borcu borçla çeviren ve her geçen gün borcu daha da artarak uluslararası kuruluşlara bağımlı bir ülke haline gelmek yerine, üreten, istihdam eden, ihraç eden bir ülke olmalıdır.

Türkiye, dış borçlanmaya başvurmanın gerekçelerini ortadan kaldırmalıdır. Bunun için devletin ekonomideki payı küçültülmeli ve özelleştirmelere hız verilmelidir.

Türkiye, özel sektörün faaliyetlerini kolaylaştırmalı özellikle ihracatı arttırmayı hedef alan politikalara önem vermelidir.

Türkiye'de, kayıt dışı ekonomi kayıt altına alınmalı, vergi tabanı genişletilmeli, dengeli vergi politikaları uygulanmalıdır.

Türkiye'de, sektörel bazda iç göçe mahal vermeden bölgesel yatırımlara hız verilmelidir

Türkiye, yetişmiş insan gücünü ülkemizde tutabilmek adına imkân ve projeler uygulamalıdır.

Türkiye, dünyada kendine yetebilecek ülkelerden biridir. Kamu borç yönetiminde gerekli etkinliğin sağlanması, kamu finansman ihtiyacının en az maliyetle karşılanması bakımından oldukça önemlidir. Kararlı bir siyasi irade, sıkı bir maliye politikası, akılcı bir ekonomi yönetimi borç sorunumuzu çözecektir.

Türkiye'nin ara malı ve enerji girdilerinden dolayı döviz ihtiyacı artmaktadır. Bu nedenle, yapılacak genişletici harcamaları düşürmeli ve özel sektör tarafından kullanılacak kaynakların kamu tarafından kullanılmasını azaltmalıdır. Bu şekilde, ekonomide yüksek faiz dolayısıyla ortaya çıkan dışlanma etkisinin ortadan kalkmasını ve bütçe açığının azalmasını sağlayacaktır. Bu şekilde yapılacak uygulamalar aynı zamanda yüksek faizin neden olduğu kırılganlıkları azaltacak ve risk priminin düşmesini sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

Kitaplar

- Açba, S., (1991): *Devlet Borçlanması*, Adım Yayıncılık, Ankara.
- Açba, S., (1995): *Devlet Borçlanması*, Afyon Kocatepe Üniv. İİBF Yayını, 3. Basım, Afyon.
- Bal, H., (1998): *Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye*, HDTM, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Bal, H., (2001): *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*, Bankalar Birliği, İstanbul.
- Çavdar, T., (2003): *Türkiye Ekonomisinin Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Demir M., (2009): *Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği*, Çizgi Yayınları, Konya.
- Dünya Bankası, (2009): *Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik Dünya Bankası Ülke İşbirliği Stratejisi 2012 – 2015*, (51689 TR Rapor No ile 3 Aralık 2009 tarihinde yayınlanmıştır.
www.worldbank.org.tr;
turkeywebfdbk@worldbank.org
(Erişim: 25.09.2012)
- DPT, (2001): *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT, (2005): *Rusya Krizi ve Türkiye Üzerine Muhtemel Etkileri*, DPT Yayınları, Ankara.
- Efe, B., (2004): *İktisat Kongrelerinde Sunulan Tebliğler Işığında “Dış Borçlar”, ve Türkiye’nin Günümüz Borçlarına İlişkin Bir Değerlendirme*, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.

- Eker, A.ve Meriç, M., (1999): *Devlet Borçlanması*, İzmir.
- Emil, M.F.,
Yılmaz,H.H.ve Rijckeghem, C.V., (2005): *Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?* (Turkish Debt 1990-2002: How Did We Get Here?, TESEV Yayınları. Ankara.
- Eğilmez, M., (2009), *Küresel Finans Krizi, Remzi Kitapevi*,4.Baskı, İstanbul.
- Eker, A.ve Meriç, M., (2000): *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 3 Baskı, İzmir.
- Erçel, G., (1999): *2000Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması*, TCMB Yayınları, Ankara.
- Erdem, M., (1996): *Devlet Borçları*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Erginay, A., (2003): *Kamu Maliyesi*, Onyedinci Baskı, Savaş Yayınları, İstanbul.
- Evgin,T., (2000): *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi,No:26,Ankara.
- Falay, N., (1989): *Maliye Tarihi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Giersch, H., (1985): *The International Debt Problem, Lessons For The Future*, Westview Press,Symposium.
- Güran,N.ve Aktürk İ., (2001): *Uluslararası İktisadi Kuruluşlar*, Beşinci Baskı, Tugra Ofset, Isparta.
- Gürlel C. F. ve Gökçe D., (1996): *Para ve Finans Ansiklopedisi*, Creative Yayıncılık ve Tanıtım Ltd. Şti., Cilt:3, İstanbul.
- HM, (2003): *Kamu Borç Yönetimi Raporu*, Ankara..
- HM, (2006):*Kamu Net Borç Stok İstatistikleri*, Ankara
- HM , (2012): *Borç Göstergeleri*, HDTM Yayınları, Ankara

- Hürcan, G.Y., (1999): *Mali Disiplinin Sağlanması, Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- IMF WB, (2002): *Guidelines for Public Debt Management, Accompanying Document*, Washington , D.C.
- İnce, M., (2001): *Devlet Borçları ve Türkiye*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- İyibozkurt, E., (2003): *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ezgi Kitabevi, Antalya.
- Kalay K.B., (2006): *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Borç Yönetimi Politikası Üzerine Etkileri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara.
- Karlık, R., (2005): *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm*, Gözden Geçirilmiş 10.Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Kaya F., (2009): *Mali kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara.
- Keskin, A., Şen, H. ve Sağbaş, İ., (2007): *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, Orion Yayınevi, Ankara.
- Kuruç, B., (1987): *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Mali Kural Kanun Tasarısı (2010), T.C. Başbakanlık Kurumlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0. KKG.0.10./101-141/2387, 26/05/2010.
- Milivojeviç, M., (1985): (Çev: Gökhan Yazıcı) *The Debt Rescheduling Process*, Frances Pinter (Publishers) Ltd, London.

- Musgrave, A.R., (1959): *The Theory of Public Finance, A Study of Public Economy*, McGraw Hill Book Company, New York.
- Nadaroğlu, H., (1983): *Kamu Maliyesi Teorisi*, Kan yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul.
- Nemli, A.A., (1989): *Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Finansman Sorunları*, IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu, Aslar Matbaacılık, Çeşme-İzmir.
- Özsoylu, A.F., (1999a): *Yeraltı Ekonomisi*, Akçağ Yayınları, Ankara.
- Özsoylu, A.F., (1999b): *Türk Maliye Tarihi (Ders Notları)*, Ç.Ü. İ.İ.B.F. Masaüstü Yayınları, Adana.
- Parasız, İ., (1999): *Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Pınar, A., (2011): *Maliye Politikası, Teori ve Uygulama*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Resmi Gazete (2010): Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013), 10 Sayı:27725(Ekim 2010) Ankara.
- Sakal, M., (2003): *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, 1988-2000 Dönem Analizi*, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara.
- Seyidoğlu, H., (1998): *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*, 12. Baskı, Güzem Yayınları, No: 14, İstanbul.
- Şen H. ve Sağbaş, İ., (2004): *Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara.
- Şahin, H., (2000): *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- TCMB, (2010): *Finansal İstikrar Raporu Sayı 11*, TCMB Yayınları, Ankara.
- TCMB, (2003): *Para Politikası Raporu*, Ankara.

- Tezel, Y.S., (1982): *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Yurt Yayınları, Ankara.
- Turhan, S., (1993): *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, 5. Baskı, İstanbul.
- Türk, İ., (1999): *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara.
- Ulusoy, A. (2004): *Devlet Borçlanması*, İkinci Basım, Üçyol Kitabevi, Trabzon.
- Uluatam Ö., (1995): *Kamu Maliyesi*, Sevinç Matbaası, 2. Baskı, Ankara.
- Ulusoy, A., (2011), *Devlet Borçlanması*, 5. Baskı, Aksakal Kitabevi, Trabzon.
- Ünsal, M., E., (1996): *Makro İktisat*, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Vurucu Demir, M., (2004): *4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Yaşa, M., (1981): *Devlet Borçları*, 3. Baskı, Has Kurtulmuş Matbaası, İstanbul.
- Yerasimos, S., (1980) (Çev. Babür Kuzucu): *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye-Bizans'tan 1971'e*, Gözlem Yayınları, İstanbul.

Sürelî Yayınlar

- Adıyaman, A. T., (2006): "Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 62, Ankara.
- Akdîs, M., (1995): "Türkiye'nin Borç Gelişimi, Sorunlar-Öneriler" *Pamukkale Üniversitesi İİBF Dergisi*, Denizli.

- Aktan , O.H., (1985): “Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borç Bunalımı ve Türkiye”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1-2.
- Bilginoğlu,M.A., Dönek, E., (1985): “Gelişmekte Olan Ülkeler(GOÜ)’de Dış Borç Sorunun Nedenleri ve Bugünkü Boyutu”, *İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 110
- Biraschi, P. (2008), “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, *MEF Working Paper*, 7, Italian Ministry of Finance, Italy.
- Boran,E., (2008), “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)/ Politika Notu.
- Carmichael, J., (1989): “The Debt Crises; Where do We Stand After Seven Years?”, *Research Observer* 4, No: 2.
- Celasun O., Gelos G.R.ve Prati, A., (2004): “Obstacles to disinflation: what is the role of fiscal expectations?”, *Economic Policy*, Volume 19, Issue 40, Page 441-481.
- Çalışkan, Ö.V., (2003): “Uluslar arası Finansal Krizler”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Sayı 14/49,s.225-239.
- Debrun,X, Epstein,N.,Symansky S., (2008):“A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss?’ ”, IMF Working Paper, No.87.
- Demir, G., (1988): “Dış Borçlanma ve Türkiye’nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler”, *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt : VI, Sayı : 2, Eskişehir
- El-Khoury, S., (2002), “Fiscal Policy and Macroeconomic Management”, M.S. Khan, S.M. Nsouli ve C. Wong (der.), *Macroeconomic Management: Programs and Policies* içinde, Washington, DC: International Monetary Fund, 201-231.

- Emil, F. ve Yılmaz, H. H., (2003), “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, ERC Working Papers in Economics 03/07 (September), ss. 1-54.
- Garcia,V.F., (1997):“The Demand for Base Money and The Sustainability of Public Debt”, Policy Research Working Paper, 1774.
- Güçlü, S., Işık, A., (1996): “1960-1992 Döneminde Türkiye’nin Dış Borçları Üzerine Bir Değerlendirme”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 1996/B-3, Cilt: -1-4, İstanbul.
- Günaydın, İ. ve Eser L.Y., (2009): “Maliye Politikasındaki Yeni Trend:Mali Kurallar”, *Maliye Dergisi*, Sayı 156,Ocak-Haziran.
- Gylfason, T., (2001): “Nature, Power and Growth”, *Scottish Journal of Political Economy*, Volume: 48, Issue: 5, November 2001.
- Işık, A.,Yenidünya, İ., (1997): “Dış Borçlar, Gelişmekte Olan Ülkeler ve Dış Borçların Olası Etkileri”, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Öneri,Prof. Dr.Adnan Tezel’in Anısına Özel Sayı: 8, Cilt:2, İstanbul.*
- Izquierdo, A. ve Panizza, U., (2003): "Fiscal Sustainability: Issues For Emerging Market Countries", *Egyptian Economic Research Center Working Paper*, No:91.
- Kopits, G. (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ormanent?”, *IMF Working Paper*, 145, International Monetary Fund.
- Korkmaz, E., (1986): “Dış Borç Krizine Yol Açan Gelişmeler”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Ellinci Yıl Armağanı, Cilt 44, Sayı 1-4,İstanbul.
- Oktar, S., (1989): “Uluslararası Borç Krizi Yükünün Paylaşılması”, *İktisat Maliye Dergisi*, 224-231.

- Gündüz, G.İ,ve Agun,B.H., (2011): Yerel Yönetim Düzeyinde Mali Kural Uygulaması ve Türkiye Değerlendirmesi” *TİSK Akademi*. 2011/11, Cilt:6,Sayı:12
- Özal, E.İ., (1981): “Dış Yardımlar”, 2. *Türkiye İktisat Kongresi, Dış Ekonomik İlişkiler Komisyonu Tebliğleri*, İzmir, 2-7 Kasım .
- Özatay, F., (2003): “Türkiye Ekonomisi ve IMF Politikaları Panel Konuşmaları”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl.18,İstanbul.
- Sanalan, T., (2003):”Türkiye Ekonomisi ve IMF Politikaları Panel Konuşmaları”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl.18, İstanbul.
- Solomon, R. (1977): “A Perspective on the Debt of Developing Countries”, *Brookings Paper on Economic Activity*, USA.
- Tandırcıoğlu, H., (2000):“Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:2, İzmir.
- Tüğen, K., (1991a): “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, *Maliye Yazıları*, Sayı: 29, İstanbul.
- Tüğen, K., (1991b): “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borçlanmalar”, *Maliye Yazıları*, Sayı:31, İstanbul.
- Ulusoy A., (1994): “Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borç Sorunuyla İlgili Gelişmeler”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı: 103, İstanbul.
- Uzunlar, E., (1994): “Uzun Vadeli Borçlanma”, *Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 3-4, Erzurum.
- Ülgen, G., (2005): “Türkiye’de Dış Borcun Sürdürülebilirliği”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: XX SAYI:11.

Vural, İ. Y., (2007), “Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları” C.C. Aktan, D. Dileyici, İ.Y. Vural (der.), *Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar* içinde, Seçkin Yayınları, 97-117.

Yavuz, A., (2009):”Başlangıcından Bugüne Türkiye’nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:20, Isparta.

Tezler

Çakıcı, Ö., (2010):*Küresel Finans Krizi: Sebep, Sonuç ve Etkilerinin İrdelenmesi*”, *Kriz Ortamında Vergi Politikalarının Değerlendirilmesi*, 25.Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Bildiri.

Çiçek, G. H., (2005): *Türkiye’de 1994-2004 Döneminde Dış Borçların Gelişimi ve Sürdürülebilirliği Sorunu* (SDÜ Yüksek Lisans Tezi), Isparta.

Kocaoğlu, F., (2005): *1980 Sonrası Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borç Yönetimi*, (Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir.

Saraçoğlu, A., (1996): *Dış Borçların Yeniden Yapılandırılması, Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi)*, Ankara..

Sarı, M., (2004): *Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları*, TCMB (Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi), Ankara.

Savaş, M., (1996): *Modern Anlamda Dış Borç Yönetimi Teknikleri ve Enstrümanları Teori ve Türkiye Uygulamaları*, Hazine Müsteşarlığı (Kamu

Finansman Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi), Ankara.

Yerdeş, İ.,

(2000): *Kamu Kesimi Dış Borçlanma Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler ve Bunun Sebepleri*, (Dış Ekonomik İlişkiler Müdürlüğü Uzmanlık Tezi), Hazine Müsteşarlığı, Ankara.

İnternet

Chote, R., Emmerson, C. ve Tetlow, G.(2008), “The IFS Green Budget”, <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/index.php>, Erişim: 10/05/2013.

DPT

(2008), T.C. 60. Hükümet Programı Eylem Planı. 10 Ocak.
<http://www.dpt.gov.tr/Kalkinma.portal>;
Hükümet Programı Eylem Planı ve Faaliyetleri.

Eğilmez, M.,

(2010):“IMF ve Türkiye”,
<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>
(Erişim:20.8.2012)

HM,

(2010): Kasım 2009 Borç Yönetim Raporu,
www.hazine.gov.tr (Erişim: 25.8.2012)

KEP

(2009): Türkiye Cumhuriyeti 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara,
<http://www.ekonomi.gov.tr/upload/ACDA2A68-D8D3-> Erişim Tarihi: 19.03.2012

Ljungman, G.

(2008), “Fiscal Rules - Beneficially Binding?”,
<http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2008/02/fiscal-rules--.html>, Erişim:10/05/2013.

Maliye Bakanlığı

(2007): 2007 Yılı Ekonomik Program, [2007](http://www.sgb.gov.tr),
<http://www.sgb.gov.tr> Erişim Tarihi:
(01.06.2013).

Oral, N., (2004):“Az Gelismiş Ülkelerde Tarım Nasıl Çökertiliyor”,
http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no:1166
 (Erişim: 20.08.2012)

Voyvoda, E.,Yeldan, E. (2002):“Beyond Crisis Adjustment:Investigation of Fiscal Policy Alternatives in An OLG Model of Endogenous Growth For Turkey,. VI th METU International Conference on Economics, Ankara, September, ss.1-36.
<http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Yolg> Erişim Tarihi: 11.04.2013

<http://www.bumko.gov.tr/istatistik/teknonomik.htm>Erişim: (18.08.20112)

<http://www.radikal.com.tr> (Erişim:15.08.2012)

www.tcmb.gov.tr (Erişim 12.10.2012)

<http://www.hazine.gov.tr>(Erişim: 15.08.2012)

<http://www.hazine.gov.tr> (2012):2011-2012 Yıllarına Ait Kamu Borç Yönetim Raporları, 18. (Erişim Tarihi: 25.5.2012.)

<http://www.maliye.gov.tr>.

<http://www.hazine.gov.tr>. (2013): Borç Göstergeleri, Ankara. (Erişim Tarihi: 25.5.2012.)

ÖZGEÇMİŞ

Belma Selvi; 1976 İzmir doğumlu. İlk ve orta öğrenimini İzmir’de, Lisans öğrenimini Manisa Celal Bayar Üniversitesi Maliye Bölümü’nde tamamladı.

1999-2006 yılları arasında özel sektörde değişik unvan ve görevlerde çalıştı. 2006 yılından bu yana Trakya Üniversitesi Edirne Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu’nda öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır.

Orta derecede İngilizce bilen Selvi, evli ve iki çocuk annesidir.