T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
GENEL İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİ

H. Barış KAYRAKCI

Danışman
Prof. Dr. Recep KÖK

2006

**YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Türkiye'de Kamu Borçlanma Politikası ve Fonksiyonel Gelir Dağılımı İlişkisi" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..../..../.....

H. Barış KAYRAKCI

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

**Öğrencinin**
**Adı Soyadı** **:** H. Barış KAYRAKCI
**Anabilim Dalı** **:** Genel İktisat
**Programı** **:** İktisat
**Tez Konusu** **:** Türkiye'de Kamu Borçlanma Politikası ve Fonksiyonel Gelir Dağılımı İlişkisi
**Sınav Tarihi ve Saati** **:**

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün …….. Tarih ve ……. Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ……. dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

| | | | |
|---|---|---|---|
| BAŞARILI | O | OY BİRLİĞİ ile | O |
| DÜZELTME | O* | OY ÇOKLUĞU | O |
| RED edilmesine | O** | ile karar verilmiştir. | |

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

| | EVET |
|---|---|
| Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbrightht vb.) aday olabilir. | O |
| Tez mevcut hali ile basılabilir. | O |
| Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. | O |
| Tezin basımı gerekliliği yoktur. | O |

| JÜRİ ÜYELERİ | | | | İMZA |
|---|---|---|---|---|
| …… | □ Başarılı | □ Düzeltme | □ Red | ...……..... |
| …… | □ Başarılı | □ Düzeltme | □ Red | ...……..... |
| …… | □ Başarılı | □ Düzeltme | □ Red | ...……..... |

**ÖZET**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Türkiye'de Kamu Borçlanma Politikası ve Fonksiyonel Gelir Dağılımı İlişkisi**

**H. Barış KAYRAKCI**

**Dokuz Eylül Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Genel İktisat Anabilim Dalı**

**İktisat Programı**

**Son dönemde gelişen sosyal devlet anlayışıyla, devletin sorumlulukları ve görevleri artmakta, böylelikle devletin sunmak zorunda olduğu hizmetlerde artış ve çeşitlilik yaşanmaktadır. Artan kamu hizmetleri ise kamu harcamalarında yükselmelere neden olmakta ve kamu harcamalarının finansmanı sorunu önem kazanmaktadır. Kamu kesiminin borçlanma politikası, ekonomi üzerinde kalıcı etkiler yaratmaktadır.**

**Gelir dağılımı, sosyal refah düzeyinin önemli bir göstergesidir. Ulusal gelirdeki adil bir dağılım, sosyal sorunların azalmasını sağlamaktadır. Bir toplumun sosyal kesimleri arasında kurulan iç dengenin, sosyal barışa yaptığı katkı bilindiği için, gelir dağılımı analizlerinde fonksiyonel gelir dağılımının yeri büyük bir öneme sahiptir.**

**Bu çalışmanın temel amacı, devletin uygulamış olduğu kamu borçlanma politikalarının, fonksiyonel gelir dağılımını nasıl etkilediğini ortaya koyabilmektir. 1963-1979 yılları arasında Merkez Bankası kaynakları iç borçlanma için önemli bir araç olmuş, ancak emisyon artışına neden olması enflasyonu yükseltmiştir. 1980-1989 yılları arasında, dışarıya açılma süreciyle pozitif reel faiz uygulamasına geçilmesi, kamu dış borçlarının iç borçlarla finanse edilmesi nedeniyle fon talebinin artışı, kamuyu kısa vadeli ve yüksek reel faizli borçlanmaya itmiştir. Bu da borç stokunda artışa neden olmuş, kısır bir döngü yaratmıştır. 1990-2005 yılları arasında yapısal sorunları çözülmeden,**

**sorunların genel çözümünü dışarıdan gelecek spekülatif nitelikli kısa vadeli yabancı sermaye ile karşılayan Türkiye ekonomisi, ülke içi veya ülke dışı konjonktürel süreçten oldukça etkilenmiştir. Değişik yıllarda finansal krizler yaşanmış, özellikle mali sektördeki göz ardı edilen sorunlar, kamuya önemli bir yük getirmiştir. Genel olarak, sabit ve dar gelirliler uygulanan politikalardan olumsuz etkilenmiştir. 1980'de başlayan finansal liberilizasyon ile gelir dağılımı reel ekonomi ilişkilerinden ziyade, parasal ekonomik ilişkilerin kontrol ve yönlendirilme sürecine girmiştir. Bu olumsuz süreçte kurumsal yapılanma ve hukuki mevzuatın gecikerek düzenlenmesi etkili olmuştur.**

**Ülkemizde son dönemde yaşanan krizlerin de etkisiyle kamu borç stoku yükselmiştir. Uygulanan programlarla borç stoku çevrilebilir hale gelmiş ise de, gelir dağılımının olumsuz etkilendiğini gösteren analitik bulgular karar alıcıların daha etkin politika geliştirmesini zorunlu hale getirmektedir.**

**Anahtar Kelimeler: 1)Gelir Dağılımı, 2)Fonksiyonel Gelir Dağılımı, 3)Kamu Borçlanma Politikası, 4)İç Borçlanma, 5)Dış Borçlanma**

**ABSTRACT**

**Masters Thesis**

**Relationship Between Public Borrowing Policy and Functional Distribution of Income in Turkiye**

**H. Barış KAYRAKCI**

**Dokuz Eylul University**

**Institute Of Social Sciences**

**Department of Economy**

**With the idea of social state that has recently emerged and developed, the responsibilities and duties of the state have proliferated. As a consequence, there have been both diversity and proliferation in the services that the state is obligated to provide. Moreover, the increased public services caused a rise in public expenditure and so financing public expenditures have gained importance. Borrowing policy of public sector creates perpetuating impacts on the economy.**

**The distribution of income is a remarkable indicator for social welfare level. A fair distribution in the national revenue shall ensure the alleviation of social problems. Because it is a clearly known fact that the internal balance established between the social portions of a community could make significant contributions to social cohesion, the functional distribution of income has an important place in the analyses on income distribution.**

**The primary objective of the study is to determine how public borrowing policies have affected functional distribution of income. The Central Bank resources have been an important tool for internal borrowing between 1963 and 1979; however, this has also caused rise in the issuing, which triggered a simultaneous rise in the inflation rate as well. Between 1980 and 1989, switch to positive real interest rate, rise in the demand for funds caused by the finance of public external debts by internal debts led the public authority to the borrowing**

**under short-time and high interest rate. This caused an increase in the debt stock and created a vicious cycle. Between 1990 and 2005, having been unable to resolve its structural problems, and sought the resolution of those problems in short-term speculative foreign capital, the Turkish economy has become sensitive to the negativities both inside and outside the country. There have been heavy financial crises at various times and particularly the problems that have been overlooked in the finance sector have created a substantial burden over the public authority. In general, the popular groups with fixed and low-income have negatively been affected by the policies followed. With the financial liberalization that has begun in 1980, the income distribution has been put under the control and direction of monetary economic relations, rather than real economic relations. The delay in the institutional reconstruction and legal infrastructure has impacted on this negative process.**

**Affected by the recent crises, the public debt stock rose in our country. Even though the debt stock has become manageable through the followed programs, the analytical findings demonstrating that income distribution have been negatively affected necessitates the development of more efficient and influential policies by the decision-makers.**

**Key World : 1)Income Distribution, 2)Functional Income Distribution, 3)Public Borrowing Policy, 4)Internal Borrowing, 5)External Borrowing**

## İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ ..... II
TUTANAK ……..... III
ÖZET ..... IV
ABSTRACT ..... .....VI
İÇİNDEKİLER ..... VIII
KISALTMALAR ..... XI
TABLOLAR LİSTESİ ..... XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... XV
GİRİŞ ..... XVI

## BİRİNCİ BÖLÜM

## TEORİK ÇERÇEVE
## GELİR DAĞILIMI VE KAMU BORÇLANMASI SORUNU

**1. GELİR DAĞILIMINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR..... 1**
1.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı ..... 2
1.2. Sektörel Gelir Dağılımı ..... 2
1.3. Bölgesel Gelir Dağılımı ..... 3
1.4. Kişisel Gelir Dağılımı ..... 3
1.5. Gelirin Yeniden Dağılımı ..... 3
**2. KAMU BORÇLANMASI SORUNU..... 4**
2.1. Kamu Borçlanma Nedenleri ..... 5
2.2. Kamu Borçlanma Politikaları ..... 8
2.2.1. Vadeleri Bakımından Borçlanma ..... 9
2.2.1.1. Kısa Vadeli Borçlar ..... 9
2.2.1.2. Uzun Vadeli Borçlar ..... 10
2.2.2. Sağlandıkları Kaynaklar Bakımından ..... 11
2.2.2.1. İç Borçlar..... 11
2.2.2.2. Dış Borçlar ..... 12

2.2.3. Zorunluluk Bakımından Borçlanma ..... 13
2.2.3.1. İsteğe Bağlı Borçlar..... 13
2.2.3.2. Zorunlu Borçlar ..... 13
2.3. Kamu Borçlanması Yoluyla Gelirin Yeniden Dağılımı ..... 16
**3. GELİR DAĞILIMI VE KAMU BORÇLANMASI İLİŞKİSİNE TEORİK YAKLAŞIMLAR ..... 22**
3.1. Gelir Dağılımına İlişkin Teorik Yaklaşımlar ..... 22
3.1.1. Fizyokratların Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 22
3.1.2. Klasiklerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 24
3.1.2.1. Ricardo'nun Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 25
3.1.2.2. Marx'ın Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 27
3.1.3. Neoklasiklerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 30
3.1.4. Keynesyenlerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı ..... 32
3.1.5. Keynes Sonrası İktisatçıların Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımları ..... 33
3.2. Kamu Borçlanma Politikalarına İlişkin Teorik Yaklaşımlar ..... 35
3.2.1. Klasiklerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı..... 35
3.2.2. Neoklasiklerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı..... 37
3.2.3. Keynesyenlerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı ..... 38
3.2.4. Keynes Sonrası İktisatçıların Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımları ..... 40

## İKİNCİ BÖLÜM

## TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKALARI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMININ BETİMSEL ANALİZİ (1963 – 2005)

**1. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI (1963-2005).....43**
1.1. Türkiye'de YDÖ Dönemde Kamu Borçlanma Politikası (1963-1979)..... 44
1.1.1. İç Borçlanma ..... 45
1.1.2. Dış Borçlanma ..... 53
1.2. Türkiye'de YDS Dönemde Kamu Borçlanma Politikası (1980-2005) ..... 59

1.2.1. Kamu Borçlanma Politikası (1980-1989) ..... 59
1.2.1.1. İç Borçlanma ..... 62
1.2.1.2. Dış Borçlanma ..... 72
1.2.2. Kamu Borçlanma Politikası (1990-2005) ..... 77
1.2.2.1. İç Borçlanma ..... 80
1.2.2.2. Dış Borçlanma ..... 96
**2. TÜRKİYE'DE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI (1963-2005) ..... 104**
2.1. Türkiye'de YDÖ Dönemde Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1963-1979) ..... 105
2.2. Türkiye'de YDS Dönemde Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1980-2005) ..... 111
2.2.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1980-1989) ..... 112
2.2.2. Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1990-2005) ..... 122

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

**1. UYGULAMANIN AMACI ..... 139**
**2. UYGULAMANIN VERİ TABANI, DEĞİŞKENLERİN TANIMI VE EKONOMETRİK YÖNTEMLER ..... 139**
**3. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMINA İLİŞKİN ANALİZLER ..... 141**
3.1. Emek Faktör Payı ve Kamu Borçlanma Politikası İlişkisi ..... 142
3.2. Emek Dışı Faktör Payları ve Kamu Borçlanma Politikası İlişkisi ..... 144
**SONUÇ ..... 146**
**KAYNAKÇA ..... 151**

**KISALTMALAR**

**AB** : Avrupa Birliği
**ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
**AET** : Avrupa Ekonomik Topluluğu
**BDDK** : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
**CDF** : Kümülatif Standartlaştırılmış Normal Dağılım Fonksiyonu
**DÇM** : Dövize Çevrilebilir Mevduat
**DİBS** : Devlet İç Borçlanma Senedi
**DİE** : Devlet İstatistik Enstitüsü
**DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
**EDFP** : Emek Dışı Faktör Payı
**EFP** : Emek Faktör Payı
**EKKY** : En Küçük Kareler Yöntemi
**GSMH** : Gayri Safi Milli Hasıla
**GSYİH** : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
**HDTM** : Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı
**HM** : Hazine Müsteşarlığı
**IMF** : Uluslararası Para Fonu
**İDT** : İktisadi Devlet Teşekkülü
**İMKB** : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
**İSO** : İstanbul Sanayi Odası
**KBP** : Kamu Borçlanma Politikası
**KİT** : Kamu İktisadi Teşebbüsleri
**KKBG** : Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
**MEYAK** : Memur Yardımlaşma Kurumu
**OECD** : İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
**OYAK** : Ordu Yardımlaşma Kurumu
**ÖÇH** : Özel Çekme Hakkı
**SSK** : Sosyal Sigortalar Kurumu
**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
**TCMB** : Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

**TEFE** : Toptan Eşya Fiyat Endeksi

**TL** : Türk Lirası

**TMSF** : Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu

**TÜİK** : Türkiye İstatistik Kurumu

**TÜSİAD** : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

**YDÖ** : Yapısal Değişme Öncesi

**YDS** : Yapısal Değişme Sonrası

**YTL** : Yeni Türk Lirası

## TABLOLAR LİSTESİ

**Tablo 1:** Ekonomik Tablo ..... 24
**Tablo 2:** Türkiye'de İç Devlet Borçlarının GSMH'ye Oranı ..... 46
**Tablo 3:** Türkiye'de İç Borçların Vade Yapısı ..... 48
**Tablo 4:** Konsolide Bütçeden Yapılan Yıllık Anapara ve Faiz Ödemelerinin Yükü 49
**Tablo 5:** Faiz Oranlarının Gelişimi ..... 51
**Tablo 6:** Kısa Vadeli Avanslar ve Emisyon Hacmi ..... 52
**Tablo 7:** Toplam Dış Borçların GSMH'deki Payı ..... 54
**Tablo 8:** İşçi Döviz Girdileri ..... 55
**Tablo 9:** Kamu Kesimi Dış Borçlarının GSMH'deki Payı ..... 56
**Tablo 10:** Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Ödemelerinin Yükü ..... 57
**Tablo 11:** 1970'li Yıllarda Toplam Dış Borçların Yapısı ..... 58
**Tablo 12:** İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı ..... 63
**Tablo 13:** İç Borç Stoku ..... 66
**Tablo 14:** Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı ..... 67
**Tablo 15:** İç Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin Konsolide Bütçe Gelirleri İçindeki Oranı ..... 69
**Tablo 16:** Reel Faizlerin Gelişimi ..... 70
**Tablo 17:** İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı ..... 71
**Tablo 18:** Toplam Dış Borçların Değişimi ve GSMH'deki Payı ..... 72
**Tablo 19:** Kamu Dış Borcunun Yapısı ve Değişimi ..... 74
**Tablo 20:** Konsolide Bütçe Nakit Açığının Finansman Yöntemleri ..... 75
**Tablo 21:** Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri ..... 75
**Tablo 22:** İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı ..... 81
**Tablo 23:** İç Borç Stoku ..... 85
**Tablo 24:** Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı ..... 89
**Tablo 25:** İç Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin Konsolide Bütçe Gelirleri İçindeki Oranı ..... 90
**Tablo 26:** Reel Faizlerin Gelişimi ..... 93
**Tablo 27:** İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı ..... 94-95
**Tablo 28:** Toplam Dış Borçların Değişimi ve GSMH'deki Payı ..... 97

**Tablo 29:** Kamu Dış Borcunun Yapısı ve Değişimi ..... 99
**Tablo 30:** Konsolide Bütçe Nakit Açığının Finansman Yöntemleri ..... 101
**Tablo 31:** Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri..... 103
**Tablo 32:** Dolaylı ve Dolaysız Vergiler..... 106
**Tablo 33:** Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... ..... 109
**Tablo 34:** Türkiye'de Milli Gelirin Fonksiyonel Dağılımı..... ..... 110
**Tablo 35:** Dolaylı ve Dolaysız Vergiler..... 112
**Tablo 36:** 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Katma Değerin Bölüşümü..... 114
**Tablo 37:** 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Karların Değişimi..... 115
**Tablo 38:** Fonksiyonel Gelir Dağılımı ..... 115
**Tablo 39:** İşteki Duruma Göre Elde Edilen Kullanılabilir Gelir..... ..... 116
**Tablo 40:** Gelir Bileşenlerinin Ondalık Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı..... 117
**Tablo 41:** Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... 118
**Tablo 42:** Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... 120
**Tablo 43:** Türkiye'de GSYİH'nın Dağılımı.....121
**Tablo 44:** Dolaylı ve Dolaysız Vergiler..... 123
**Tablo 45:** İç Borç Faiz Ödemeleri ve Kurumlar Vergisi Karşılaştırması..... 125
**Tablo 46:** 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Karların Değişimi..... 129
**Tablo 47:** 1987 ve 1994 Yılları Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... 130
**Tablo 48:** Toplam Yıllık Net Gelirin Türlerine Göre Dağılımı..... 131
**Tablo 49:** Hanehalkı Bireylerinin Esas İşteki Durumlarına Göre İstihdamı ve Toplam Gelirden Aldıkları Pay.....132
**Tablo 50:** Gelir Bileşenlerinin Ondalık Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı..... 133
**Tablo 51:** Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... 134
**Tablo 52:** Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı..... 135
**Tablo 53:** Türkiye'de GSYİH'nın Dağılımı.....136
**Tablo 54:** Toplam Gelirden Alınan Paylar.....138
**Tablo 55:** EFP ve KBP Modeli ..... 142
**Tablo 56:** EDFP ve KBP Modeli ..... 144

## ŞEKİL LİSTESİ

**Şekil 1:** Dolaşım Süreci ..... 23

## GİRİŞ

Kamu gelirleri içerisinde en önemli pay vergi ve vergi benzeri gelirlere ait olmakla birlikte, gerek sosyal devlet anlayışının yerleşmesi, gerekse vergi toplamanın toplum üzerindeki olumsuz etkisi, borçlanma olgusunu önemli bir gelir yaratma aracına dönüştürmektedir. Kamu borç stokundaki artışlar ülke ekonomileri üzerinde önemli etkiler meydana getirdiğinden, borç stoklarının zamanla sınırlanması gündeme gelmiştir. Gelir dağılımında yaşanan bozulma sosyal sorunlara neden olmakta ve ülke içerisinde huzursuzluğun artmasına, sosyal barışın bozulmasına yol açmaktadır.

Ülkemizde genel olarak borç stokunun her geçen yıl arttığı bilinmektedir. Dolayısıyla kamu borçlanırken değişik politikalar sürdürülmektedir. Nitekim negatif reel faizden, pozitif reel faizlere geçilmesi, ihale sistemleri, Merkez Bankası kaynak kullanımının terk edilmesi gibi değişimler geçiren borçlanma yöntemlerinin, ekonomi üzerindeki etkileri farklı sonuçlar doğurmaktadır. Son dönemlerde kamu iç borçlanmasının GSMH'ye oranı %50'leri, kamu dış borcunun ise GSMH'ye oranının %30'ları bulması, borç stokundaki aşırı artışın önemini ortaya koymaktadır. Nitekim 1998 yılından itibaren kamu borçlarının çevrilebilirliğini referans alan ekonomik programlar uygulanmaya konulmuştur.

24 Ocak Kararları ile başlayan, 32 Sayılı Kararla tamamen dışa açık hale gelen ülkemizde, kısa vadeli yabancı sermaye ile sorunlar çözümlenmeye çalışılmıştır. Ancak, iç yapısal sorunlar çözülmeden dış finansal piyasalara korumasız bir şekilde açılan Türkiye'de, ülke ekonomisi periyodik kriz olgusu ile karşı karşıya kalmıştır.

Özellikle son dönemlerde kamunun borç stokundaki artışın, piyasada dışlama (crowding-out) etkisi yarattığı bilinmekle birlikte, piyasada oluşan faizleri hem nominal hem de reel anlamda artırdığı tartışılagelmektedir. Faiz oranlarının artışı ise, kamunun yüksek faiz giderleri ödemesini gerektirmiştir. Bir anlamda yüksek faiz giderleri borç stokunu, stoktaki artış ise borçlanma gereksinimini artırmış; diğer

yandan faiz oranları yükselmiştir. Yani bu süreç, bir kısır döngüyü doğurmuştur. Kamu için ödenen yüksek faiz bir gider niteliğinde iken, toplumda bir kesim için gelir niteliğindedir. Yani, kamu eliyle bir kesime kaynak aktarımında bulunmuştur. Aktarılan bu kamu giderleri daha çok dolaylı vergilerle ve yeniden borçlanmayla karşılanmıştır. Bu nedenle kamu hem borçlanma hem de vergi gelirlerinin toplanması aşamasında, gelir dağılımı üzerinde bir etki yaratmıştır. Bu çalışmanın genel amacı, kamu borçlanma politikalarının, devletin gelir dağılımı üzerindeki etkisini incelemek ve gelir dağılımı türlerinden fonksiyonel gelir dağılımı olgusu referans alınarak, kamu borçlanma giderlerinin hangi sınıflar için gelir niteliğine büründüğünü ortaya koyabilmektir.

Bu çalışmada, zaman serisi modeli olan En Küçük Kareler Yöntemi ve yatay kesit modeli olan Probit Modeli kullanılarak, değişkenler arasındaki ilişki ortaya konmaya çalışılmıştır. İç ve dış borçlanma politikalarının, işgücü ödemeleri ve işletme artığı üzerindeki etkileri, 1980-2005 yıllık verilerinden faydalanılarak sınanmıştır.

Çalışma, üç ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, gelir, gelir dağılımı ve kamu borçlanması kavramlarına yer verilmiş, gelir dağılımı türleri, kamu borçlanma nedenleri, kamu borçlanma politikaları, kamu borçlanması yoluyla gelirin yeniden dağılımı süreci ele alınmış, gelir dağılımı ile kamu borçlanmasına ilişkin teorik yaklaşımlara yer verilmiştir. İkinci bölümde; ülkemizde uygulanan kamu borçlanma politikalarının ve fonksiyonel gelir dağılımının 1963-2005 yılları arasındaki değişimi, yapısal değişme öncesi dönem (1963-1979) ve yapısal değişme sonrası dönem (1980-2005) olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir. Son bölümde ise, kamu borçlanma politikasının fonksiyonel gelir dağılımı üzerindeki etkisi, ekonometrik yöntemlerle analiz edilmiş ve politika önermeleri geliştirilmeye çalışılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# TEORİK ÇERÇEVE
# GELİR DAĞILIMI VE KAMU BORÇLANMASI SORUNU

## 1. GELİR DAĞILIMINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Emek, sermaye ve doğanın birleştirilerek yeni ürünler elde edilmesine, ürünlerin miktarının veya faydasının artırılmasına üretim denmektedir[1]. Ekonomilerde paralı değişimin egemen olması "üretim" kavramını parayla ölçülebilir hale getirmiştir. Üretilen ürünlerin toplamına milli gelir denir. Ürünlerin paylaşılmasına ise gelir dağılımı denir[2]. Ferdin sahip olduğu üretim faktörüne, sektörel üretim paylarına ve küresel anlamda ulusların dünya; bölgelerin ulus ölçeğinden aldıkları niceliksel ve niteliksel payları, gelir dağılımı yaklaşımlarıyla değerlendirilebilir[3].

Sosyal refah düzeyinin gelişme yönünün saptanabilmesi için, ulusal gelirin nasıl dağıldığı ve bu dağılımın yıllara göre nasıl değiştiğinin bilinmesi zorunludur. Bu tür bir bilginin bireyler için önemi büyüktür. Çünkü, makro ekonomik açıdan bireyleri birinci derecede ilgilendiren konu, toplum içinde yapılan üretimden (yaratılan gelirden) kendilerine ne kadar pay düşeceğidir. Schumpeter'e göre sosyal ortamın bir "termometresi" olarak nitelendirilen bölüşüm, kar marjlarının daraltılması, sendikaların direnme gücü, artan oranlı gelir vergisi, sosyal refah programları ve hükümet müdahaleleriyle yön değiştirmektedir[4]. Gelir dağılımı türleri literatür çerçevesinde sırasıyla aşağıda incelenmiştir.

---

[1] Tevfik PEKİN, Ekonomiye Giriş, Bilgehan Matbaası, İzmir, 1995, s.16
[2] Korkut BORATAV, 100 Soruda Gelir Dağılımı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1972, s.8
[3] Recep KÖK, Ertuğrul DELİKTAŞ ve Mehmet KARAÇUKA, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılına Hazırlanırken: Temel Dönüşümleri Açıklayan Analitik Yaklaşımlar ve Küreselleşmeden Beklentiler", Küreselleşme ve Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Tebliğ Metinleri, DPT, Ankara, 2005, s.59-83
[4] Yaşar UYSAL, "Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi (Türkiye Örneği)", Doktora Tezi, Dokuz Eylül Ünv. Sos. Bil.Ens. Dergisi, Sayı:2, İzmir, Eylül 1999, s.7

### 1.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Belli bir dönemde ekonomide üretilen mal ve hizmetlerin, üretime katılanlar (üretim faktörleri) arasında ve onların fonksiyonlarına göre yapılacak bir dağılıma, fonksiyonel bölüşüm denmektedir[5]. Yani; emek, sermaye, toprak ve girişimci gibi üretim faktörlerinin toplam gelirden hangi oranlarda pay aldığını gösterir.

Üretim faktörlerinin dörde ayrılmasına dayanan bu sınıflandırma yerine, sadece emek ve mülk gelirlerini birbirinden ayıran ikili bir sınıflandırma da kabul edilebilir. O zaman ücretler ve diğer gelir sahiplerinin, gelirleri içinde kendi emeklerinin karşılığı olan miktarlar emek gelirlerini; emeğin herhangi bir iştirakini içermeyen faiz, rant ve kar, mülk gelirlerini meydana getirir[6].

Milli gelirin çeşitli sosyal sınıflar arasında nasıl dağıldığını araştırmak istiyorsak, iktisat biliminde kullanılan gelir dağılımı kavramları içinde bu amaca en uygun olan, fonksiyonel gelir dağılımıdır. Ancak, fonksiyonel gelir dağılımı ile çeşitli sosyal tabakaların milli gelirden aldıkları payları sadece kaba hatları ile görebiliriz. Çünkü, sosyal tabakalaşma fonksiyonel dağılımın dörtlü sınıflandırmasının kapsamına giremeyecek kadar karmaşıktır. Bu sınıflandırmaya göre küçük çiftçi ile büyük çiftçi, küçük tüccarla büyük tüccar, memurla tarım ve sanayi işçileri arasında fark yoktur. Kaldı ki, sosyolojik bakımdan sosyal gruplar, sadece elde edilen gelirin kaynağına göre tanımlanmaz. Nitekim, büyük bir şirketin direktörü emek gelirli olduğu için fonksiyonel dağılıma göre ücretli sınıftan olduğu halde, sosyolojik bakımdan işçi sınıfından sayılmaz[7].

### 1.2. Sektörel Gelir Dağılımı

Çeşitli üretim sektörlerinin sosyal hasılaya hangi oranda katıldığını ortaya koyan dağılıma sektörel gelir dağılımı denir. Yani, tarım, sanayi ve hizmet

---

[5] PEKİN, a.g.e. s.171
[6] İsmail TÜRK, Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 315
[7] Korkut BORATAV, Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:196-198, Ankara, 1965, s.69-74

sektörlerinin milli gelirden aldıkları paylar, bunların uzun dönemdeki seyirleri, devletin hangi sektörler aleyhine, hangi sektörler lehine milli gelirin dağılımını etkilediğini, bu gelir dağılımı kavramı ortaya koymaktadır.

### 1.3. Bölgesel Gelir Dağılımı

Bir ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan insanların milli gelirden ne oranda pay aldıklarını gösteren dağılıma bölgesel veya coğrafi gelir dağılımı denir. Bu gelir dağılımı, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını bulmada da kullanılabilir. Gelişmiş ülkelerde bölgelerarası dengesizliklerin, az gelişmiş ve gelişmemiş ülkelere göre daha az olduğu görülmektedir. Ülkenin coğrafi açıdan sahip olduğu büyüklük, bölgeler arasındaki iklim ve arazi özelliklerinin farklılığı, yeraltı ve yerüstü zenginliklerinin farklılığı ve sosyolojik özellikler bölgesel gelir dağılımında etkili olmaktadır.

### 1.4. Kişisel Gelir Dağılımı

Bireylerin veya tüketici birimlerin belirli bir süre boyunca elde ettikleri gelir miktarlarını göz önünde tutan dağılıma kişisel gelir dağılımı denir. Gelirin nasıl, nerede, ne yaparak elde edildiği bu dağılımda dikkate alınmamaktadır. Ülkede yaşayan bireylerin ne kadarının ne miktarda gelir elde ettiğini gösteren bu dağılımla, tüketici grupları arasındaki dengesizlikleri saptamak mümkündür.

### 1.5. Gelirin Yeniden Dağılımı

Gelirin yeniden dağılımı; milli gelirin üretici gruplar, sektörler, bölgeler veya kişiler arasındaki dağılımını ifade etmemekte, yukarıda ifade edilen gelir dağılımı şekillerinden farklılık göstermektedir. Kamu maliyesi; vergi, harç toplayarak ve/veya borçlanarak kamu geliri elde etmektedir. Elde etmiş olduğu bu geliri ise kamu harcaması olarak tekrar tüketici birimlere sunmaktadır. Buna gelirin yeniden dağılımı denmektedir.

Kısaca gelirin yeniden dağılımı, üretimden elde edilen faktör gelirlerine devletçe müdahale edilerek bu gelirlerin, bir kısmının vergi yoluyla alınması ve harcanabilir gelire dönüştürülmesidir[8].

Hem gelir toplama sürecinde hem de kamu harcaması yapılması sürecinde; kamu, gelir dağılımını etkileyebilmekte, bu nedenle bu dağılıma ikincil dağılım da denmektedir.

## 2. KAMU BORÇLANMASI SORUNU

Bilindiği üzere devlet bir takım kamu hizmetleri yaparak, kamu harcamalarına katlanmakta, kamu harcamalarının finansmanını da vergi ve vergi benzeri gelirlerle karşılamaktadır. Ancak, kamu gelirleri çeşitli nedenlerle artan kamu harcamalarını her zaman karşılayamamakta, bu nedenle devlet zaman zaman borçlanma yoluna gidebilmektedir.

Kamu borçlanması, devletin belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların alacaklılarına anapara ve/veya faiz ödemesi yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür[9].

Devletin gerçek gelir kaynağının vergi ve vergi benzeri gelirler olduğunu kabul eden klasik görüşe göre, savaş ve verimli kamu giderleri gibi giderlerin borçlanma yoluyla karşılanabileceği, diğer giderler için borçlanmaya başvurulamayacağı kabul edilmiştir. Ancak Keynezyen görüşe göre, borçlanma normal kamu gelirleri gibi düşünülmektedir.

Günümüz maliyecileri, her türlü kamu harcamasının borçlanma yolu ile karşılanabileceği görüşünü savunmaktadırlar[10]. Ancak kamuda borçlanma sınırsız değildir. 1980'li yıllarda yaşanan dünya borç krizi, kamu borçlarının sınırlandırılması düşüncesinin önünü açmıştır. Bu sınırlama fiilen Avrupa Birliği'nde uygulama alanı

[8] İsmail GÜNEŞ, "Gelir Dağılımı", http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/gelir.htm, 2006, s.1
[9] James BUCHANAN, "Kamu Borçlanması", www.canaktan.org.tr, 2006, s.1
[10] Aytaç EKER, Kamu Maliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997, s.234

bularak, Maastricht Kriterleri içerisinde borçlanmanın GSYİH'nın % 60'ı ile sınırlandırılmasını getirmiştir[11].

Borçlanma bir bütçe disiplini içerisinde yapılmakta ve alınan borçların yönetimi gerekmektedir. Borç yönetimi; bütçe açığını gidermek amacıyla borçlanma işlemlerinin yapılmasının yanısıra, devletin çeşitli makro ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla, borcun miktar ve bileşiminde değişiklik yaparak ekonomi yönetimini ve piyasayı kontrol etmesidir. Ülkemizde borç yönetiminden temelde Hazine Müsteşarlığı ve müsteşarlığın bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı sorumludur. Ayrıca Maliye Bakanlığı borç faizlerinin ödenmesinden, TCMB ise para politikasının belirlenmesinden sorumlu olduğu için borç yönetimi ülkemizde dörtlü bir yapıya sahiptir[12].

### 2.1. Kamu Borçlanma Nedenleri

Kamu, önemli sorunlar yaratmasına rağmen çeşitli nedenlerle borçlanma yoluna gidebilmektedir. Bu temel nedenler aşağıda kısaca incelenmiştir.

a) Olağanüstü Giderlerin Finansmanı : Olağanüstü harcamalar her yıl tekrarlanmayan, beklenmeyen harcamalardır. Savaşlar ve doğal afetlerle ilgili harcamalar olağanüstü harcamaların örnekleridir. Bu tür harcamalar, devletin büyük ve ağır bir mali yük altına girmesine yol açar. Ayrıca devlet bu tür harcamalara, özellikle doğal afetlerle ilgili harcamalara hazırlıksız yakalanabilir. Özellikle bir ülkede risk sigortası kurumsallaşmamış ve derinliği olan bir fon oluşmamış ise bu tür harcamaları karşılamak için genelde borçlanma yoluna gidilir. Vergi gelirleri ile karşılanmak istenmesi durumunda kamu gelirini elde etmek zaman alacaktır. Bilindiği üzere vergi gelirlerini artırabilmek için yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu düzenlemelerin de kısa sürede gerçekleşmesi güçtür. Ayrıca doğal afetten zarar

[11] Metin MERİÇ, "Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi", www.ceterisparibus.net, 2005, s.1
[12] Dilek YILMAZCAN, "Türkiye'de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları", http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/3-2.doc, 2006, s.1-19

gören kişilerden vergi alınamayacağı gibi, tahakkuk eden vergilerin de ertelenmesi veya terkin edilmesi gerekir.

b) Ekonomik Krizlerin Etkisini Azaltmak : Ekonomik kriz dönemlerinde kamu gelirlerinde, vergi gelirlerindeki düşmeden kaynaklanan bir azalma görülür. Ayrıca yine kriz döneminde devlet piyasaya müdahale edebilmek için ek harcamalar yapmak zorundadır. Bu nedenle devlet ya yurt içinden ya da yurt dışından borçlanma yoluna gitmektedir. Devlet bu yolla ya yurt içi atıl fonları ekonomiye kazandırır ya da yurt dışından sağladığı kaynağı genişletici maliye politikası ile piyasaya sürer ve böylece ekonomik krizin etkilerini azaltmaya çalışır.

c) Yatırımların Finansmanı : Devlet yatırımları ve hizmetlerinin önemli bir bölümü; uzun dönemde tamamlanacak, büyük tutarları gerektiren (büyük bayındırlık hizmetleri gibi) yatırımlardır. Buna karşılık bir ülkenin vergilendirme kapasitesi belli ve sınırlıdır. Bu yatırımları karşılamak için vergilerin artırılması ve sık sık değiştirilmesi gibi önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bu tarz yatırım ve hizmetler için gereken finansmanın borçlanma ile sağlanması daha akılcı görünmektedir. Diğer yandan; yapılan yatırım ve hizmetler verimli ve kısa dönemde kar sağlayabilen yatırımlar ise, ileride borcun geri ödemeleri bu kardan yapılabileceğinden, finansmanın devlet tarafından alınan borçla gerçekleştirilmesi şüphesiz daha uygun olacaktır[13]. Ayrıca bu tür işler için borçlanma, halk üzerinde psikolojik olarak olumlu bir etki de yapabilmektedir. Çünkü bu tür bir borçlanma, devletin verimli işler için borçlandığını gösterir.

d) Bütçe Gelirleri ile Giderleri Arasında Uyum Sağlamak : Devletin yapmak zorunda olduğu kamu harcamalarının hacmi, vergi vb kamu gelirlerinin hacmini aşarsa açık bütçe meydana gelir. Bu ise borçların ortaya çıkmasının başlıca etkenidir. Ancak devlet bütçeleri denk olsa bile, bütçe gelir ve giderleri arasında bir zaman uyumu yoktur. Devlet bazı harcamaları yılın her ayında ve her zaman yapmasına karşın, devlet gelirleri yıl içerisinde belirli zamanlarda elde edilir. Yani devlet hazinesinde bazı aylarda gelirler fazla iken, bazı aylarda giderler fazladır. Giderlerin

[13] Metin ERDEM, Devlet Borçları, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996, s.12

gelirlerden fazla olduğu dönemlerde, devlet borçlanarak oluşan gelir-gider dengesizliğini önlemeye çalışır.

Bu dengesizlik yıllık bütçe bakımından olabildiği gibi, bir yılı aşan devreler şeklinde de olabilir. Birinci durum, dalgalı (kısa vadeli) borçların uygulanmasının başlıca sebebini ortaya koymaktadır. İkinci durum ise, konjonktürel bütçe politikasının esasını oluşturmaktadır[14].

e) Borç Ödemek : Devlet süresi gelen borçları ödemek zorundadır. Ancak artan borçlar ve artan kamu harcamaları nedeniyle borçlarını ödemekte güçlük çekebilir. Özellikle alınan borçlar verimsiz alanlarda ve savurganca kullanılmışsa bu güçlük daha da artabilir. Bu nedenlerle devlet, borcunu yeni borçlanmalarla ödeme yoluna gidebilir. Bu da devlet borçlarının artmasına neden olmaktadır.

f) Maliye Politikası Aracı Olarak Kullanmak : Devlet, borçlanmaya bir maliye politikası aracı olarak da başvurabilir. Devlet borçlanmaya ve borç yönetimine maliye politikası araçları olarak başvurduğu zaman, bununla gerçekleştirmek istediği şey, sadece kendisine gelir sağlamak ve borç yükünde bir azalma meydana getirmek değil; ekonomide istikrar, kalkınma, gelir, servet dağılımı ve ödemeler bilançosunda denge sağlama gibi ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmektir.

Örneğin; devlet, enflasyon dönemlerinde para stokundaki şişkinliği gidermek için borçlanarak ekonomiden para çekebilmekte, böylelikle ekonomide likidite daralmasına neden olarak, efektif talep düzeyinin düşürülmesini sağlayabilmektedir. Enflasyon dönemlerinde, devletin uzun vadeli olarak borçlanması gerekir. Çünkü; kısa vadeli borçlanma, likiditeyi kısa vadede ekonomiye tekrar katacaktır.

Depresyon dönemlerinde, ekonomideki yüksek likidite tercihini düşürebilmek için devlet borçlanmaktadır. Bu yolla piyasadaki atıl fonları harekete geçirerek, ekonomide bir canlanma sağlayabilmektedir. Depresyon dönemlerinde, devletin kısa

[14] Memduh YAŞA, Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s.14

vadeli olarak borçlanması gerekir. Çünkü, bu dönemde ekonomide likidite yetersiz durumdadır ve uzun vadeli borçlanma yetersiz durumda olan likiditeyi daha da azaltacaktır.

g) Vergi Yönetiminin Teknik Yetersizlikleri veya Siyasi Tercihler : Atıl bir vergileme kapasitesi olmasına rağmen, vergi yönetiminin teknik yetersizlikleri veya siyasi tercihler nedeniyle mevcut vergileme kapasitesinden tam olarak faydalanmak güç olabilmektedir. Tahsil edilen vergi gelirlerinin yapılacak olan kamu harcamalarını karşılayamaması durumunda, borçlanma tercih edilen bir finansman yöntemi olabilmektedir.

Ayrıca yine seçim dönemlerinde siyasi iktidarlar tercihlerini vergi koymak veya mevcut vergilerin oranlarını artırmak yerine, borçlanma yönünde kullanabilirler[15].

h) Dış Ödemeler Bilançosu Açıklarını Kapatmak : Daha çok gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan önemli bir sorun da dış ödemeler bilançosunda ortaya çıkan kronik açıklardır. Bu açıkları kapatmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için artan kaynak ithal etme zorunluluğu, dış borç yığılmalarına neden olmaktadır[16].

## 2.2. Kamu Borçlanma Politikaları

Kamu borçlanma politikaları değişik ölçüt ve yaklaşımlardan yola çıkılarak çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Farklı tür ve yapıdaki borçlanma politikalarının ekonomi üzerinde yarattığı etkiler de farklı olmaktadır. Borçlanma politikalarını;

- Vadeleri,
- Sağlandıkları kaynaklar,
- Elde edilişindeki zorunluluklar şeklinde incelemek mümkündür.

[15] ERDEM, a.g.e. s.15
[16] ERDEM, y.a.g.e. s.16

### 2.2.1. Vadeleri Bakımından Borçlanma

Devlet borçları, vadeleri bakımından değişik gruplandırılmalara tabi tutulmaktadır. Kısa ve uzun vadeli olmak üzere ikili bir sınıflandırılmaya tabi tutulabileceği gibi; kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere üçlü bir sınıflandırılmaya da tabi tutulabilir. Ancak, bu kavramlar her zaman her yerde aynı anlamda kullanılmamakta, ülkelerin içinde bulundukları koşullara göre değişiklik gösterebilmektedir[17]. Uygulamada vadeleri 2 yıla kadar olanlar kısa, 2-10 yıl arasında olanlar orta ve 10 yıldan fazla olanlar uzun vadeli borçlar olarak kabul edilmekteydi. Ancak son yıllarda ülkemizdeki uygulamada 3, 6 ve 9 aylık olarak çıkartılanlar kısa, 1-5 yıl arası olanlar orta, 5 yıl üzerinde vadeye sahip olanlar uzun vadeli borçlar olarak kabul edilmektedir[18]. Ancak, devlet borçlarını, hem yarattığı ekonomik etkiler hem de teknik özellikleri açısından ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmak daha uygun olacaktır. Bu ayırıma göre vadesi 1 yılı aşmayan borçlar kısa, 1 yılı aşan borçlar ise uzun vadeli kabul edilecektir.

#### 2.2.1.1. Kısa Vadeli Borçlar

Yukarıda da bahsedildiği gibi kısa vadeli borçlar, vadesi 1 yılı geçmeyen, bütçe uygulaması ile yakından ilgili olduğu için miktarları sık sık değişen borçlardır. Miktarının sık sık değişmesi nedeniyle bu borçlara dalgalı borçlar da denilmektedir.

Bütçe gelir ve giderleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi, devlet açısından borç yükünün daha az olması, uzun vadeli bir borçlanmaya zemin hazırlaması, ekonomik durgunluk dönemlerinde bir mali politika aracı olarak kullanılması ve çeşitli olağanüstü giderlerin finansmanının sağlanması gibi nedenlerden dolayı kısa vadeli borçlara başvurulmaktadır.

Hazine bonoları, hazine kefaletine haiz bonolar, müteahhit (yüklenici) bonoları, avanslar, bütçe emanetleri ve adi emanetler, iç kaynaklardan; IMF ve

[17] ERDEM, y.a.g.e. s.25
[18] EKER, a.g.e. s.242

Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan, yani yurt dışından sağlanan kısa vadeli borçlar ise dış kaynaklardan sağlanan kısa vadeli borçları oluşturmaktadır.

Kısa vadeli borçlanma para piyasasından yapılmaktadır. Bankalar, sosyal güvenlik kuruluşları, özel sigorta şirketleri, büyük ticaret ve sanayi kuruluşları kısa sürede ellerinde tutmuş oldukları atıl fonları bir gelir getirmesi nedeni ile devletin kısa vadeli borç senetlerine yatırmak isterler. Kredi talebinin az olduğu dönemlerde bankaların bu tür tahvillere olan ilgisi artar. Ayrıca devlet bu kurumların likiditesini sağlamlaştırmak ve tasarruf sahiplerini korumak amacıyla kanun zoruyla tahvil satar. Kısa vadeli borçlanmada faiz oranlarının, uzun vadeli borçlanmaya nisbeten düşük olması, bu tür borçlara karşı bireylerin talebini azaltıcı bir rol oynar.

### 2.2.1.2. Uzun Vadeli Borçlar

Uzun vadeli borçlar, vadeleri 1 yılı aşan ve ödemeleri bir plana bağlanmış olan, konsolide borçlar da denilen borçlardır. Uzun vadeli borçlanma sermaye piyasasından yapılmaktadır. Ancak özellikle olağanüstü dönemlerde devletin uzun vadeli borç senetlerini para piyasasına da sürdüğü görülmektedir. Devletlerin uzun süreli borçlara yönelmesindeki amaç; uygulanan bütçenin gelir kanadındaki yetersizliği gidermek ve bu kaynak açığını ileriki yıllara aktarmaktır[19].

Uzun vadeli borçlanmaya; yıllarca süren savaşların finansmanını sağlamak, büyük depremler, su baskınları gibi felaketlerin gerektirdiği harcamaları karşılamak ve ekonomilerde yaşanan konjonktürel rahatsızlıkları gidermek gibi nedenlerden dolayı başvurulmaktadır.

Uzun vadeli borçlar; devamlı (süresiz) borçlar ve itfaya tabi (süreli) borçlar olmak üzere iki gruba ayrılır. Devamlı borçlar; devletin bir vadeye bağlamadığı ve ödeme taahhüdüne girmediği borçlar olup, alacaklının sadece faiz geliri elde ettiği borçlardır. Borç olarak verilen anaparanın geri ödeme şeklini ve zamanını devlet tek taraflı olarak kararlaştırır. Devlet sadece borçlanma koşulları içinde belirlenen faizi

[19] EKER, y.a.g.e. s.250

öder, anaparayı ödeme zamanında serbesttir. Alacaklıyı bu tarz borç vermeye iten faktör, genellikle yüksek faizdir. Ülkemizde hiç uygulanmayan bu borçlanma, Amerika Birleşik Devletlerinde 1900 yılında bir kez denenmiş, başta Fransa olmak üzere Avrupada da kullanılmıştır.

İtfaya tabi borçlar ise; borç veren ile alan arasında yapılan sözleşme sırasında geri ödenme biçimi ve zamanı saptanmış olan borçlardır. İtfaya tabi borçlarda, vade geldiği zaman devlet tarafından anaparanın tamamı bir kerede ödenir. Ancak bir kerede yapılacak geri ödeme, hazine açısından veya ekonomik açıdan bir sorun çıkaracaksa kademeli olarak yapılabilir. Ayrıca devlet belirtmiş olduğu vadede ödeme yapmak yerine, gerekli yasal değişiklikleri yapmak şartı ile erken ödeme yapabileceği gibi, borcun vadesini de uzatabilir. Burada hem ekonomik koşullar hem de hazinenin durumu göz önüne alınır.

### 2.2.2. Sağlandıkları Kaynaklar Bakımından Borçlanma

Devletler borçlanmayı ya iç ya da dış kaynaklardan sağlarlar. Gelişmiş ülkeler iç borçlanmaya ağırlık verirken, gelişmekte olan ülkeler dış borçlanmaya ağırlık vermektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde sağlam bir sermaye piyasasının olmaması, yatırımlar için hem sermaye malının hem de nitelikli eleman sayısının yetersiz oluşu, dış kaynaklara başvurmayı zorunlu hale getirmektedir.

Bir ülkenin dış borçlanmayı tercih etmesinde; ülke ekonomisinin dışa bağımlı olması, ülkeye döviz girişlerinin yetersiz olması ve ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu fonları iç kaynaklarından karşılayamaması gibi faktörler rol oynar.

#### 2.2.2.1. İç Borçlar

Ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlara, iç borçlar denilmektedir. İç borçlar gerek alınışları gerekse ödenmeleri sırasında milli gelir üzerinde bir değişiklik ortaya çıkarmazlar. Çünkü gelirini tüketmeyen birey, özel ve mali kurumlar ile kamu kurumları tüketmedikleri gelirlerinin bir kısmını devlete transfer

etmektedirler. Ancak iç borçların ödenmesi, vergi vb devlet gelirlerinden karşılanacağından milli gelirin dağılımında bir değişiklik ortaya çıkarabilmektedir. İç borçlar dış mali piyasalardan borçlanmaya göre daha kolaydır. İç borçlar; özel kişi ve kuruluşlar, sosyal güvenlik ve ekonomik kuruluşlar, ticari bankalar ve sigorta şirketleri ile ülke merkez bankalarından sağlanabilmektedir. Devlet, borçlanma senetlerini, bazı kurumların likiditesini sağlamlaştırmak ve tasarruf sahiplerini korumak amacıyla yasal bir zorunluluk getirerek satabilir.

#### 2.2.2.2. Dış Borçlar

Çeşitli nedenlerle ülkenin siyasi sınırları dışından siyasi sınırları içerisine aktarılan kaynağa dış borç veya dış yardım denmektedir. Burada karşımıza iki kavram çıkmaktadır. Bu iki kavram birbirinden ayrı gibi düşünülse de, bunları kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Ülkeler almış oldukları kaynak karşılığında bazen yüksek, bazen düşük faiz öderken, bazen de hiç faiz ödememektedir. Ayrıca geri ödeme zamanı bazen kısa, bazen uzun olabilmekte, bazen de geri ödeme söz konusu olmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, dış yardımların daha çok yardım niteliğinde olması, daha kolay ve rahat koşullar taşıması gerektiği düşünülmektedir. Dış yardım; genellikle gelişmekte olan ülkelere verilen bağışlar ya da piyasa koşullarından daha uygun koşullarda sağlanan kredilerdir. Dış borç ise; genellikle gelişmiş ülkelerin ya da uluslararası kuruluşların gelişmekte olan ülkelere sağladıkları her çeşit sermaye akımlarıdır. Yapılan yardımlar veya verilen borçlar parasal nitelikte olabileceği gibi, çeşitli mal ve hizmet niteliğinde de olabilir.

Alınan dış borçlar milli gelirin seviyesinde bir değişiklik yaratabilmektedir. Dış borç borçlanan ülkenin yabancı mal ve hizmetler üzerinde tasarrufta bulunmasına, yani mal arzını artırmasına imkan vermekte; ancak borç ödemeleri, milli gelirin bir kısmının dışarıya transfer edilmesine neden olmaktadır.

Dış borçların en önemli özelliği, uluslararası politik ilişkilerle çok sıkı bir bağının olmasıdır. Politik hesaplar sonucundan doğan, başka bir deyimle politik amaçlarla verilen borçlara politik borçlar adı da verilmektedir[20].

Borç alan ülke açısından dışardan borçlanmanın nedenleri; kalkınma için gerekli olan iç kaynakların, yatırımlar için gerekli sermaye ve teknik bilginin ve ithalat için gerekli olan dış ödeme araçlarının yetersizliği olarak sayılabilir. Borç veren ülkeler ise; askeri, siyasi, ekonomik, tarihi, kültürel, insancıl ve ahlaki nedenlerden dolayı borç vermektedirler.

### 2.2.3. Zorunluluk Bakımından Borçlanma

Borçlanma işleminde borç veren ve borç alan olmak üzere iki taraf vardır. Devlet borçlanmasında borç alan taraf devlettir. Borçlanmada olması gereken, kişilerin ve kurumların bir takım tasarrufları veya kullanmadıkları nakitleri kendi istekleri ile devlete vermesidir. Ancak bazen uygulamada bu yöntem kullanılmamakta, kişi ve kurumlar devlete borç vermek zorunda kalabilmektedir. Devlet borçlarını bu açıdan; isteğe bağlı ve zorunlu borçlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz.

#### 2.2.3.1. İsteğe Bağlı Borçlar

Yukarıda da belirtildiği gibi, borçlanma isteğe bağlıdır. Borç verecek olan kişi, kurum ve kuruluşlar ile yabancı devlet ve uluslararası kuruluşlar; borçlanmak isteyen devletin sunmuş olduğu imkanlara göre borç vermekte veya vermemekte serbest hareket edebilmektedirler.

#### 2.2.3.2. Zorunlu Borçlar

Devlet bazı durumlarda borçlanmasını gerçekleştirebilmek için maddi veya manevi olarak zorlama unsurunu kullanabilir. Bu durumda borç verecek olan tarafın

[20] YAŞA, a.g.e. s.68

serbestliği söz konusu değildir. Devlet burada kişisel tasarrufları, vergi yasalarında olduğu gibi belirli bir matrah ve oran üzerinden borçlanma kaynağı durumuna getirebilir. Kişiler belirli yasal yaptırımlar dahilinde gelir veya servetlerinin bir kısmını devlete borç olarak verirler. Burada önemli olan, borçlanmanın kaynağının tasarruflardan mı, yoksa tüketimin kısılmasından mı sağlandığıdır. Borçlanma şayet tüketimin kısılmasıyla sağlanmışsa vergi benzeri etki yaratacaktır.

Çağımızda kurumsal veya kollektif tasarruf, şahısların gönüllü tasarruflarına oranla artmış ve devlet borçlarının finansmanında başlıca kaynak haline gelmiştir. Ülkemiz de dahil olmak üzere hemen bütün ülkelerde emekli sandıkları, sosyal sigortalar ve diğer sigorta şirketleri gibi kollektif tasarruf kurumlarında biriken paraların devlet tahvillerine yatırılması kanunlarla zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca banka mevduatları için de bu tarz bir durum söz konusudur. Mevduat sahiplerini korumak, yani bankaların likiditelerini artırmak amacıyla, mevduatın belirli oranda devlet tahvillerine yatırılması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu tür bir borçlanma, hem tasarruf ve mevduat sahiplerini korumak amacıyla konmuş olmasından hem de bir kanun sonucunda ortaya çıkmasından dolayı zorunlu borçlardan ayrılmaktadır[21].

Devletin zorlama unsurunu kullanarak borçlanması; tam zorlama, zorlama tehdidi ve manevi zorlama ile alınan borçlanma ve zorunlu tasarruf yaratarak alınan borçlanma olmak üzere dörde ayrılarak incelenebilir[22]:

a) Tam Zorlama İle Alınan Borçlar : Devletin kişileri belirli miktarlarda devlet borç senedi satın almaya zorladığı, kişilerin kesinlikle söz hakkının olmadığı bir borçlanmadır. Zorlamanın kaynağı hukuki bir düzenleme, yani bu konuda bir yasanın yürürlüğe konmasıdır.

Kişilerin vereceği borcun devlet tarafından belirlenmesi, zorunlu borçlanmanın vergiye benzerliğini ortaya koymakta; kişilerin verdiği borca karşılık bir faiz geliri elde etmesi ve vade bitiminde anaparasını geri alması da zorunlu borçlanma ile isteğe bağlı borçlanma arasındaki benzerliği ortaya koymaktadır. Tam

[21] YAŞA, y.a.g.e. s.21
[22] YAŞA, y.a.g.e. s.21-30

zorlama ile alınan borçlar devlete karşı olan güveni sarsan bir uygulama olup, günümüzde tamamen ortadan kalktığı söylenebilir.

b) Zorlama Tehdidi İle Alınan Borçlar : Bu tür borçlanma yönteminde isteğe bağlı borçlanmadan söz edilmektedir. Ancak burada devlet çıkardığı tahvillerin gönüllü olarak satın alınmaması halinde, satılamayan kısımların zorla halka veya kurumlara satılacağını ilan eder. Bu nedenle kişiler veya kurumlar o anda tahvil almamaları durumunda, devletin kendilerine daha fazla tahvil satacağını düşünerek tahvillerden öncelikle kendi istekleriyle alma yolunu seçerler. Tam zorlama ile alınan borçlarla hemen hemen aynı sakıncaları doğuran bu borçlanma, günümüzde uygulama alanını yitirmiştir.

c) Manevi Zorlama İle Alınan Borçlar : Bu tür borçlanma sisteminde de, manevi baskılar kullanılarak halkın veya kurumların borçlanmaya katılması istenmektedir. Burada görünüşte borçlanma isteğe bağlı olmakta, ancak devlet, borç senetlerinin alınmasının vatenseverlik görevi olduğu gibi ilanlarla manevi bir baskı uygulamaktadır. Böylelikle devlet daha kolay borçlanabilmekte, hatta piyasadaki faiz oranından daha düşük faiz oranları belirleyerek, daha düşük maliyetle borçlanabilmektedir.

d) Zorunlu Tasarruf Yaratarak Alınan Borçlar : Genel olarak olağanüstü durumlarda, özellikle savaş giderlerini karşılamak için başvurulan bir borçlanma yöntemi olup, günümüzde sermaye birikimi sağlamak ve bazı kesimleri tasarrufa yöneltmek amacı ile de kullanılmaktadır.

1940 yılında Keynes, İngiltere'ye savaş giderlerini karşılamak için işçi ücretlerinden belli bir oranda kesinti yapılmasını önermiştir. İngiltere de 1942 yılında bu yöntemi kullanmıştır. Bu yöntemle hem savaş giderleri karşılanmak, hem sivil tüketim, savunma giderleri lehine azaltılmak, hem de savaştan sonra devletin borçlarını ödeyerek ortaya çıkması muhtemel talep azalışı önlenmek istenmiştir. Burada devlet için; halk kitlesini belli bir satın alma gücünden mahrum etmek ve

bunu kendi isteği doğrultusunda kullanmak, borçlanmaktan daha önemli hale gelmektedir.

Ülkemizde de Tasarruf Bonoları Sistemi, Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK), Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik Kesintisi gibi adlar altında çeşitli tarihlerde bu yöntem uygulama alanı bulmuştur. Zorunlu tasarruf yaratarak yapılan borçlanma, genelde yasal bir düzenlemeyle yapılmakta ve gelirden belli bir oranda kesinti yapıldığı için vergiye benzetilmektedir. Maddi veya manevi zorlama ile ya da zorunlu tasaarruf yaratılarak yapılan borçlanmalar, genelde ülke dışında herhangi bir etki gösterememekte, ülke içerisinde etkisini göstermektedir.

### 2.3. Kamu Borçlanması Yoluyla Gelirin Yeniden Dağılımı

Kişi veya kurumlar sahip oldukları ödünç verilebilir fonları devlete borç olarak verirken, karşılığında çeşitli menfaat ya da çıkarlara sahip olmak isteyecek, ayrıca borcun ödeneceğinden de emin olmak isteyecektir. Bu nedenle devlet borçlanırken alacaklılarına bir takım çıkarlar sağlamak ve garantiler sunmak zorundadır.

Sağlanan en önemli çıkar faizdir. Bunun yanında devletin içinde bulunduğu duruma göre sunabileceği diğer bazı çıkarlar da vardır. Bunlar aşağıda incelenmiştir:

a) Faiz : Kişiler, büyük sanayi ve ticaret temsilcileri, banka ve sosyal güvenlik kuruluşları; gelirlerinin tüketmedikleri kısmını, ödenen faiz nedeniyle devlet tahvil ve bonosuna yatırabilmektedirler. Ayrıca, bankalar ve sosyal güvenlik kuruluşları yasal düzenlemelerle devletin borçlanmasına zorunlu olarak katılmaktadır. Kişiler veya kurumlar devlete borç verirken piyasada oluşan mevduat ve kredi faiz oranlarıyla bir karşılaştırma yapar ve buna göre devlete borç verir veya vermekten vazgeçer. Bu piyasalarda oluşan faiz oranları da devlet borçlanma faizi için veri olarak kabul edilir.

Faiz oranlarının belirlenmesinde; borçlanmanın kısa mı, yoksa uzun vadeli mi olacağı bir etkendir. Borçlanma uzun vadeli olacaksa, uygulanacak faizin kısa vadeli borçlanmaya göre daha yüksek olması beklenir. Çünkü, likiditeden daha uzun bir süre vazgeçme zorunluluğu vardır. Devletin paraya olan ihtiyacının şiddeti, devlete duyulan güven, yurttaşların psikolojik durumları, konjonktürel dalgalanmalar ve diğer bazı faktörler de istikrazların faiz oranını etkiler[23].

Devlet bir takım araçlarla, piyasada oluşan faiz oranının altında borçlanabilmektedir. Bu araçların başında emisyon gelmektedir. Emisyon müessesesinde bir likidite tercihinden vazgeçmek söz konusu olmadığı için, devlet bu tür borçlanmalara çok düşük bir faiz uygulamaktadır. Vatanseverlik duygularını veya siyasi etkileri kullanarak yapılan manevi borçlanma da düşük faizle borçlanmada kullanılan bir diğer araçtır. Nihayet, kurumsal tasarruflardaki gelişme ve bu tasarrufların büyük bir kısmının devlet borçlarına yatırılması konusundaki yasal zorunluluk da devletin düşük faizle borçlanmasını sağlamaktadır.

Devlet, piyasada cari olandan daha düşük bir faizle borçlanabileceği gibi, piyasada cari faiz haddini düşürecek tedbirler de alabilir. Üretimin otoriter bir şekilde sınırlanması, işletme kazançlarının bir kısmının zorunlu olarak tasarrufa ayırtılması, tasarrufların belirli fonlara yatırılması zorunluluğu, iskonto oranının düşürülmesi, otofinansmanın kaldırılması, bu konuda uygulanan başlıca tedbirlerdir. Bu tedbirlerin hemen hepsi, ya toplam tasarrufu artırmaya ya da toplam tasarruf değişmediği halde, ödünç verilebilir fonları genişletmeye yönelerek faiz oranlarının düşüşünü sağlamaktadır[24].

Devletin çıkardığı tahvillerin faizini, piyasa faiz oranından yüksek belirlemesi, piyasa faiz oranını yükseltme yönünde bir etki yapacaktır. Zira, piyasa faiz oranının yükseltilmemesi durumunda özel kesimdeki kuruluşların hiç değilse bir bölümü tasarrufların kendilerinden kamu borçlanmalarına kaydığını görecektir. Devlet tahvilleri faizinin piyasa faiz oranına eşit olarak saptandığı durumlarda ise

[23] Aytaç EKER, Metin MERİÇ ve Duran BÜLBÜL, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Çağdaş Matbaası, Ankara, 2005, s.210
[24] YAŞA, a.g.e. s.92

yükseltici etki, mevcut fonlara karşı toplam talebin devlet borçlanması nedeniyle artışından, buna bağlı olarak da diğer özel sektör borçlanma faizlerinin yükselmesi zorunluluğundan doğar. Devlet tahvillerine genel olarak duyulan güven bazen bu tahvil faizinin piyasa faiz haddinin bir miktar altında saptanmasına da imkan verebilir. Bu halde piyasa faiz oranını yükseltici etki pek görülmez. Ancak, bu durumda bile, devlet borçlanması önemli tutarlara ulaşıyorsa sermaye piyasasında mevcut fonlara karşı yaratılacak rekabet nedeniyle piyasa faiz oranında yükselme doğması kuvvetle muhtemeldir. Devlet borçlanmasının piyasa fonlarını kendine çekebilmek için özel sektör tahvilleriyle girdiği rekabet sonucu, piyasada faiz oranlarının yükselmesine ve özel sektör yatırımlarının düşüşüne "dışlama" (crowding out) etkisi denir. Böyle bir etki, piyasadaki fonları elde edebilmek için yatırımcıların ciddi bir rekabet içinde bulundukları sıkışık piyasalarda özellikle belirgin olacaktır[25].

Devlet borçlanmasına uygulanacak faiz politikasının temel amacı; ekonomik dengeyi sağlayacak biçimde sermaye birikimini oluşturmak, elde edilen fonları verimli üretim alanlarına kanalize ederek, kaynak dağılımına kalkınmayı hızlandıracak bir yön kazandırmak olmalıdır[26].

Devlet borçlanmasında tahvillerin faizleri kanunla belirlenir ve tahvillerin üzerinde belirtilir. Bu faiz oranına "nominal faiz" veya "itibari faiz" denir. Ancak, devlet bazı hallerde alacaklıya, görünen faizin dışında başka maddi menfaatler de sağlayarak, gerçekleşen faizin görünen faizden farklı olmasını sağlayabilir. İşte, tahvilerin işlem görmüş olduğu faiz oranına "gerçek faiz" veya "reel faiz" denir.

b) Başabaşın Altında İhraç : Tahviller satışa çıkarıldıkları zaman üzerinde yazılı değerle satılabileceği gibi bu değerin, örneğin %5, %10 altında da satılabilirler. Birinci duruma "başabaş", ikinci duruma da "başabaşın altında ihraç" denir. Buna karşılık tahvillerin piyasadaki fiyatları, nominal değerinin üstüne çıktığı zaman, buna da "başabaşın üstünde ihraç" denir[27].

[25] Özhan ULUATAM, Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s.424-425
[26] ERDEM, a.g.e. s.101-102
[27] EKER, a.g.e. s.256

Devlet tahvilleri genellikle başa baştan ihraç edilirler. Bazen devlet, tahvilleri satarken bunların üzerinde yazılı nominal değerden geri almayı ve aradaki süre içinde de nominal değer üzerinden faiz ödemeyi kabul eder. Bu işlem başa başın altında yapılan ihraçtır[28].

Örneğin, 100 YTL nominal değerli olan, %10 faizli bir tahvil devlet tarafından 95 YTL'ye satılırsa, devlet her yıl tahvil için 10 YTL faiz öder. Vade sonunda da devlet, tahvili 100 YTL'ye alır. Bu durumda gerçek faiz oranı %10 değil, %10,52 olacaktır.

Bu tip ihracın, açıklık ilkesini zedeleyeceği, kırtasiyeciliği artıracağı, tahvil şartlarının anlaşılabilirliğini kısıtlayarak, ileride bir konversiyona başvurma imkanını da azaltabileceği söylenmektedir. Devlet bu tip uygulamalara; kamu kredisinin çok iyi olmadığı zamanlarda, piyasada faiz oranını görünüşte koruyarak, alacaklılara onun üstünde bir alacak sağlamak ve ödenecek borçların faiz yükünü azaltmak amaçlarıyla başvurmaktadır[29].

c) Primli İhraç : Devlet tahvillerini almaya özendirmek için yapılan bir uygulama da, tahvillerin ya ihracı sırasında ya da borç itfası sırasında alacaklılara faiz ve anaparaya ek olarak bir prim verilmesidir. Bu durumda nominal faiz, reel faizden düşük bir seviyede kararlaştırılmış olmaktadır. Şayet, nominal faiz piyasa faiz oranı ile eşitse; bu durum devletin piyasada cari olan faizden daha yüksek bir faizle borçlandığı anlamına gelir. Tahvil; nominal değerinin altında satılırsa, yani ödenecek olan prim bedeli satış anında alıcıya geri verilirse, ihraç primli tahvilden, tahvil süresinin sona erdiği tarihte prim verilirse itfa primli tahvilden söz edilir. Primli tahviller, başa başın altında çıkarılan tahvillere benzerler. Ancak primli ihraçta devlet, tahvillerin nominal değerine ek olarak bir ödeme yapmaktadır.

d) Piyangolu veya İkramiyeli İhraç : Devlet tahvilleri çekici kılmak için, tüm tahvil sahiplerinin dahil edileceği bir kura ile bazı tahvil sahiplerine ikramiyeler verileceğini duyurabilir. Piyangolu veya ikramiyeli ihraç dediğimiz bu tahvillerde,

[28] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.212
[29] EKER ve diğerleri, y.a.g.e. s.212-213

hangi tahvil sahiplerine altın, nakit v.s gibi avantajlar sağlanacağı önceden belli değildir ve bu kişiler kura ile belirlenir.

İkramiyeli tahvillerde nominal faiz, aynı tarihlerde ikramiyesiz olarak çıkarılmış bulunan tahvillerin nominal faizlerinden daima daha düşük tespit edilmiştir. Aradaki farkın isabet ettiği yıllık faiz yükü aynı yılda dağıtılmış olan ikramiyeye de eşit bulunmaktadır. Başabaşın altında ihraç edilen tahviller gibi prim ve ikramiyeli tahviller de, zayıf bir kamu kredisinin belirtisidir[30].

e) Vergi İstisnası : Devlet, tahvilleri daha cazip hale getirmek için tahvil getirilerini tamamen veya kısmen vergi dışı tutabilir. Bankadaki mevduatın, özel sektör tahvil veya hisse senetlerinin vergilendirilmesi gibi uygulamalar, vergi dışı bırakılan devlet tahvillerine olan talebi artırır. Devlet borçlanmasının genellikle yüksek gelirli kişilerden yapıldığı düşünülürse, uygulanacak olan vergi istisnasının toplumdaki gelir dağılımını daha da bozucu etki yapacağı ortadadır.

f) Diğer Çıkarlar : Devlet borçlanırken, alacaklılarına yukarıda belirtmiş olduğumuz çıkarları sunmakla birlikte, ülkenin içinde bulunduğu koşullara göre diğer başka çıkarlar da sunabilir. Devlet tahvillerinde alıcı taraf için en büyük problem; likiditeye ihtiyaç duyması halinde, elindeki tahvili nakde dönüştürüp dönüştüremeyeceğidir. İşte devlet tasarruf sahiplerinin ellerindeki tahvilleri reeskonta tabi tutarak ya da tahvil karşılığında avans vererek, bu problemi ortadan kaldırabilir.

Ayrıca, tahviller bazı durumlarda nakit gibi kullanılabilir. Örneğin, tahviller ile vergi borçlarının ödenmesi, devletle ilgili alım satımlarda ya da devlet ihalelerinde teminat olarak işlem görmesi sağlanabilir. Ayrıca yeni çıkan tahvillerin satın alınmasında da eski tahvillerin para gibi kullanılması sağlanabilir. Alacaklılara sağlanan bir diğer çıkar da, tahvillerin değerinin Hazine ve Merkez Bankası kontrolüyle başabaşın altına düşmesinin önlenmesidir.

[30] YAŞA, a.g.e. s.96

Son olarak, ülkemizde görülmeyen bir başka ayrıcalık ise devlet tahvillerinin haczedilemeyeceğidir. Hamiline yazılı tahviller haciz edilebilmekte, çünkü bu tahvillerin davalarına adli mahkemeler bakmaktadır. Buna karşılık nama yazılı tahviller hazinede kayıtlıdır ve Maliye Bakanlığı idari mahkemelerin kararına dayanarak, haciz işlemini ve tahvilin bu şekilde el değiştirmesini tanımamaktadır[31].

Devlet borçlanırken borçlularına yukarıda belirtilen çıkarları sunmaktadır. Ancak, devlete borç verenler, ya devlet borcunu ödemezse ya da vadettiği çıkarları sunmazsa diye bir soruyla karşı karşıya kalabilir. İşte burada devlet borçlarında garanti sorunu ortaya çıkmaktadır. Bugün geçerliliği olmayan, devletin borçlanırken borcu karşılığında bir mal ya da belirli bir gelir kaynağını garanti olarak gösterdiği "ayni garanti" ya da devletin kişiliğinin teminat olarak gösterildiği "şahsi garanti", bir dönem kullanılmıştır. Günümüzde, devlet borcunda alacaklının tek güvencesi devletin itibarıdır.

Günümüzde devlet borçlarında garanti sorunu, kabuk değiştirmiş; borçların ödenip ödenmemesinden ziyade, borcun erken ödemeye tabi tutulmayacağına veya borç değişimine (konversiyona) gidilmeyeceğine ve para değerinin düşüşüne, yani enflasyona karşı önleyici garantiler haline gelmiştir.

Devlet alacaklılarını enflasyona karşı ezdirmemek için; tahvilin borsadaki kıymet dalgalanmalarına göre değişen bir faiz uygulama, yeni çıkardığı tahviller yüksek getirili ise, eski tahvillere de aynı yüksek getiriyi sunma (en yüksek faydayı alma garantisi), tahvilin değerini ya altına, ya sağlam bir dış paraya ya da genel fiyat endeksine göre ayarlama yöntemlerini kullanabilir.

Böylelikle devlet hem sunacağı çıkarları garanti etmiş, hem de itfa süresine kadar yaşanacak fiyat yükselişlerinden alacaklılarını korumuş olacaktır. Ancak alacaklılardaki gelir artışının, devletin giderlerinde artış anlamına geldiği unutulmamalıdır.

[31] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.222

# 3. GELİR DAĞILIMI VE KAMU BORÇLANMASI İLİŞKİSİNE TEORİK YAKLAŞIMLAR

Çalışmanın bu bölümünde, gelir dağılımı ve kamu borçlanma politikalarına ilişkin teorik yaklaşımlar incelenmektedir.

## 3.1. Gelir Dağılımına İlişkin Teorik Yaklaşımlar

Gelir dağılımı, iktisatçıların hemen her dönem üzerinde tartıştığı bir konu olmuştur. Aşağıda gelir dağılımı ile ilgili iktisadi doktrin literatür çerçevesinde incelenmektedir.

### 3.1.1. Fizyokratların Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

18. yüzyılın ikinci yarısında Fransa'da gelişen Fizyokrasiyle, iktisadi düşüncede "okul" çağının başladığı söylenmektedir. Kısa süre etkili bir iktisat teorisi sistemi kuran Fizyokratların iktisadi düşüncesiyle, 1760-70 yılları arasında yoğun bir şekilde ilgilenilmiştir. Fizyokratlar, en başta Adam Smith olmak üzere David Ricardo, Karl Marx ve diğer birçok klasik iktisatçının düşünce sistemini büyük ölçüde etkilemiştir[32].

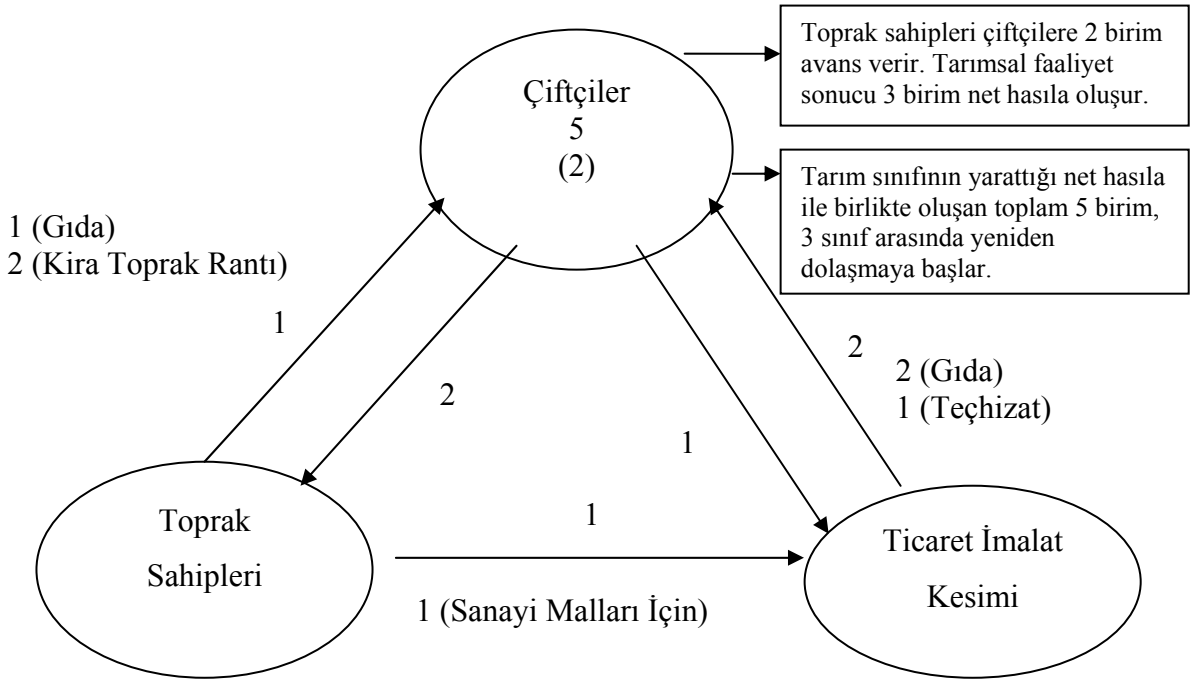
Fizyokrat düşüncede bölüşüm, tarım sektörünün tek üretken sektör olarak kabul edilmesi nedeniyle, tarımın üzerine kurulmuştur. Burada, bölüşüm konusundaki görüşler okulun önde gelen düşünürlerinden olan Quesnay'a aittir. Buna göre, tek üretken faaliyet tarımdır ve toplumda, tarımdaki üreticiler (verimli sınıf) ile toprak sahipleri sınıfı, ticaret ve zenaatkar sınıfı (kısır sınıf) bulunmaktadır[33].

Quesnay, bir seri avanslar olarak tanımlanan sermayeyi dikkate alan geleneği başlatmış ve dolaşım sürecini aşağıdaki gibi açıklamıştır. Aşağıdaki Şekil-1'de de görüldüğü gibi, tarımın yarattığı toplam katma değer 5 birim iken 3 birim çiftçinin

[32] Recep KÖK, İktisadi Düşünce Kavramların Analitik Evrimi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999,s.58
[33] UYSAL, a.g.e. s.12

kendi öz tüketimini de içine alacak şekilde üretim maliyetidir. Çiftçi hasılasının beşte ikisini gelecek yılın üretimi için kullanır; beşte birini de sabit sermayenin amortismanı olarak tacir ve sanayicilere verir. Geri kalan beşte ikisi ise verimliliği yaratan toprağın sahibine rant olarak ödenir. Toprak sahibi çiftçiden aldığı 2 birimin yarısını, imalat ürünleri ihtiyacı karşılığı olarak sanayicilere verirken, diğer yarısını da gıda ve benzeri ihtiyaçlar karşılığı çiftçiye geri ödemede bulunur. Sanayiciler ise çiftçiden ve toprak sahibinden aldıkları toplam 2 birimi, doğrudan tükettikleri mallar ve işledikleri hammaddeye (ara mal niteliğindeki) karşılık tarım sektörüne ödemede bulunurlar. Kısacası, üretim sürecinde kısır faaliyet yürüten sektörlerin net etkisi "sıfır" iken net hasıla yaratan tek verimli sektörün tarım olduğu görülür[34].

Şekil-1 : DolaşımSüreci




(Kaynak : Recep KÖK, a.g.e. s.66)

İşte, Quesnay'in bir dönem gecikmeli işleyen (örneğin, sanayicinin geçen dönemin üretiminden sağladığı payı bu dönem ödemeleri için kullandığı gibi) tablosunu değerlendiren Leontief, basit üretim ve bölüşüm tarzını modern bir girdi-çıktı tablosu şeklinde iki yönlü (arz ve talep yönlü) bir ödemeler diyagramına

[34] KÖK, a.g.e. s.66

dönüştürmüştür[35]. Fizyokratlar, tek verimli sektör olarak tarımı görmüşler, Tablo-1'de de görüldüğü gibi tarımda yaratılan gelir ve buradan yaratılan gelirin sektörler arasındaki bölüşümünü açıklamaya çalışmışlardır.

Tablo-1 : Ekonomik Tablo

| | Tüketen Sektör | | | |
|---|---|---|---|---|
| Üretici Sektör | Çiftçiler | Toprak Sahipleri | Ticaret İmalat | Yıllık Hasılat |
| Çiftçiler | 2 | 1 | 2 | 5 |
| Toprak Sahipleri | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Ticaret İmalat | 1 | 1 | 0 | 2 |
| | 5 | 2 | 2 | 9 |

Kaynak : Recep KÖK, a.g.e. s.67

### 3.1.2. Klasiklerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

Klasik Okulun başlangıcı, A.Smith'in Milletlerin Refahı'nın basıldığı 1776 yılı, sonu da J.S.Mill'in öldüğü 1873 yılı olarak kabul edilirse; İngiltere'de yaşanan Sanayi Devrimi ile "iktisadi adam" niteliklerini taşıyan kapitalist-girişimci ve üretim araçları mülkiyetinden yoksunlaşan işçi sınıfının doğması, Fransız İhtilali ile burjuva sınıfının siyasi egemenliği ele geçirmesi, devlet müdahalesini minimuma indiren ve dış piyasalardan ucuz sınai hammadde ithal edilebilmesi, bu piyasalara sınai mamullerin serbestçe satılarak ele geçirilebilmeleri için gerekli serbest dış ticaretin uygulanmasını savunan laisser-faire ideolojisi, bu iktisadi altyapı ve iktisadi düşünceyi hazırlayan şartlardandır[36].

Klasiklerin, gelir bölüşümünü; emek karşılığı ücret, sermaye karşılığı faiz, toprak karşılığı rant olmak üzere üç faktörlü bir modelle incelemiş olmaları, fonksiyonel bölüşüme yaklaşımı ortaya koymaktadır. Ancak burada, sermaye payı

[35] KÖK, y.a.g.e. s.67
[36] Gülten KAZGAN, İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s.69-70

faiz ile girişimcilik payı olan kar ayrıştırılmamıştır. Daha sonra Bawerk'in faiz teorisiyle birlikte bu ayrıştırma teorik bir anlam kazanmaktadır[37].

Klasiklerden Adam Smith, bölüşümün nasıl gerçekleştiğine ilişkin bazı açıklamalar yapmasına karşın, bütünüyle bir bölüşüm kuramı oluşturma iddaasında olmamıştır. Adam Smith'in ücretler ve karlar arasındaki yaklaşımı, mikro ekonomik sorunlara başarıyla uygulanan arz-talep analizinin makro ekonomik çerçevede uygulanması şeklindedir. Adam Smith'e göre emek talebi, sermaye arzına bağlıdır ve ücretlerdeki artış kar oranlarını düşürecektir. Ricardo bunu teorisinin temel taşı yaparken, Marx da bölüşüm teorisinde buradan hareket etmiştir[38].

Marksist iktisadi analiz, geniş ölçüde, İngiliz Klasik İktisadına, özellikle Ricardo'ya dayandığı için klasik bir iktisatçı olarak kabul edilmektedir. Ricardo'nun ve Marx'ın gelir dağılımına ilişkin yaklaşımları aşağıda incelenmektedir.

#### 3.1.2.1. Ricardo'nun Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

Ricardo, Klasik İktisatçılar içinde bölüşüm konusu üzerinde duran ilk iktisatçıdır ve gelirin, toplumun ana ekonomik sınıfları arasında nasıl dağılacağı konusuna önem vermiştir. Ricardo'nun gelir dağılımı teorisinde ekonomi, endüstri ve tarım olmak üzere iki kesime ayrılır ve ekonominin genel gelişimi için önemli olan kesim tarım kesimidir. Teori; tarım arazisinin sınırsız ve aynı kaliteye sahip olmadığından, Azalan Verimler Yasası, ücretlerin asgari geçim düzeyinin üstüne çıkması halinde nüfusun hızla artacağı ve bu düzeyin altına düşmesi durumunda ise azalacağını ifade eden Malthus'un Nüfus Yasası ve son olarak da ekonomik gelişmenin kilit faktörü olan sermaye birikimi için karın çok önemli bir unsur olduğu varsayımlarına dayanır[39].

---

[37] KÖK, a.g.e. s.194-195
[38] UYSAL, a.g.e. s.14
[39] Coşkun Can AKTAN ve İstiklal Yaşar VURAL, "Başlıca Fonksiyonel Gelir Dağılımı Teorileri ve Bölüşüm Adaleti", www.canaktan.org.tr, 2006, s.1

Ricardo gelir bölüşümünü; ücret, faiz ve rant olmak üzere üç faktörlü bir modelle incelemiştir ve özellikle rantı açıklamaya çalışmıştır. İlk defa yerleşime açılan bir ülkede, nüfusa oranla zengin ve verimli topraklar bolsa, rant sözkonusu olmayacaktır. Çünkü Ricardo'ya göre; böyle bir ortamda toprak serbest bir mal niteliğine sahiptir. Ancak artan nüfus nedeniyle, daha az verimli topraklarda üretim yapılmaya başlandığı zaman, rant; başlangıçta üretime alınan verimli topraklar için sözkonusu olur. Rantın büyüklüğü, üretime alınan topraklardaki verimlilik farkına bağlı olacaktır[40]. Her iki toprakta da üretilen ürün aynı fiyata satılacak, ancak verimli toprakta rant ortaya çıkacak, verimsiz toprakta ise bir rant ortaya çıkmayacaktır.

Ricardo'nun; "Karları, ücretteki artış kadar olumsuz etkileyecek hiçbir şey yoktur." diye ifade ettiği bölüşüm kanunu, şöyle özetlenebilir: Rant, marjinal topraklarda, kapital ile emeğin belirlediği üretim maliyetiyle, hububat fiyatı arasındaki farka eşittir. Toplam üründen ranta giden pay çıktıktan sonra, geri kalan ürün, tarım ve sanayide sabit oranlarda birleştirildiği varsayılan emekle kapitale aittir. Tarımda azalan getiri kanununun geçerli olduğu varsayımıyla, emekle kapital biriminin verimi gittikçe azalır. Oysa emeğin reel ücreti uzun dönemde, geçimlik düzeyde dengededir. Nüfusla beraber bu ücret, ürünün emeğe giden payını belirler. Tarımda emek-kapital biriminin verim azalışı hububat fiyatını yükseltse de, bu artış ranta gider; sanayide ise, mamul mal fiyatları artmaz, mübadele değeri hububat lehine değişir. Hububat fiyatı artışı karşısında reel ücretlerin aynı kalması için, nakdi ücretler yükselir. Bu yükseliş, hububat fiyatı artsa da tarımda, mamul fiyatları artmayan sanayide karı düşürür. Öyleyse, kar ve ücret arasında açık bir çelişki vardır: Birinin artışı diğerinin aleyhinedir[41].

Ekonominin tarımsal kesiminde üretim arttıkça, yüksek bir emek talebi ortaya çıkacaktır. Artan emek talebi piyasa ücretini doğal ücretin üzerine çıkaracak, bu da Malthus'un nüfus kuramında da bahsedildiği üzere nüfusu artıracaktır. Toprak sabit olduğu için, aynı toprak parçası üzerinde daha fazla işgücü kullanılması sonucu

[40] Gülsüm GÜRLER, "Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma Politikasının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi (Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2001, s.18
[41] KAZGAN, a.g.e. s.93

azalan verimler ortaya çıkacaktır. Görüldüğü üzere, tarımsal çıktının daha fazla emek kullanarak artırılmaya çalışılması, azalan verimlerin ya da ortalama ve marjinal emek hasılasındaki düşüşün bir sonucu olarak, üretim maliyetini ve tarımsal ürünlerin fiyatını artıracaktır. Üretimdeki artış işgücündeki artıştan kaynaklandığı ve doğal ücret sabit olarak kabul edildiği için, aynı zamanda teknoloji düzeyi veri iken, çıktıda göreli ücret payı artacak, karın göreli payı azalacak en sonunda sıfıra düşecektir. Bu durum teknik gelişmeyle geçici olarak durdurulabilen, klasik kuramdaki durağan duruma erişme noktasıdır.

Ricardo, teknolojik gelişmeyi makine kullanımı şeklinde ele almış, ücretlerin toplam çıktıdaki payını azaltacağını söylemiştir. Teknolojik işsizlik, artan kar ve birikim nedeniyle diğer kesimlerin artan işgücü talebi ile kısmen giderilse de, Ricardo, bu ek talebin yetersiz olacağını savunmuştur[42]. Ricardo, gelir dağılımına ilişkin yaklaşımında büyümeyi, gelir dağılımı ile birlikte ele almıştır.

### 3.1.2.2. Marx'ın Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

Marx'ın gelir dağılımı kuramı da genel olarak Ricardo'nun kuramına benzemektedir. Ancak iki kuram arasında bazı farklar bulunmaktadır. Marx, Azalan Verimler Kanununu kabul etmediği için rant ve kar arasında bir ayrıma gitmemiş, emeğin arz fiyatının genel olarak bütün mallar cinsinden sabit olduğunu kabul etmiş, ücreti geçimlik ücret düzeyinde tutan kuvvetin emek arzının emek talebini aşması, yani yedek işçi ordusunun olduğunu ifade etmiş ve son olarak da sermaye birikiminin nedenini yüksek kar hadleri değil de kapitalistler arasındaki rekabet olduğunu ifade etmiştir. Bölüşüm teorisini, bir mal veya hizmetin değerini o mal veya hizmeti üretmek için gerekli olan emek miktarı olarak belirten emek değer teorisi üzerine oturtmuştur[43].

Malların en basit dolanım süreci mal-para-mal niteliğindedir. Bu süreç, malın piyasada satılarak para ile değişiminin sağlanması, daha sonra tekrar elde edilen para ile başka bir malın satın alınması olarak işler. Burada birinci ve ikinci mal arasında

[42] UYSAL, a.g.e. s.18
[43] AKTAN ve VURAL, a.g.e.s.4

nicel veya nitel farklar bulunabilmektedir. Burada para, para olarak dolanımda bulunmuştur.

İkinci dolanım süreci ise, para-mal-para şeklindedir. Burada, elde tutulan para ile mal satın alınır, ancak bu satın alma tekrar para karşılığı satma amacı gütmez. Bu halde para önce kapital niteliğini kazanır. Bu süreçte gerçek amaç, ikinci para miktarının birinciden büyük olmasıdır. Çünkü, ancak bu şekilde üretimde bulunulur. Bu üretim artışına neden olan, değer teorisine göre, emeğe beslenme maddeleriyle aktarılan, enerji ve kullanma değerlerini yaratırken işçinin yararlandığı bütün zihni ve fiziksel yeteneklerinden oluşan, piyasada serbestçe alınıp satılabilen emek-gücü (işgücü)dür. Kapitalist, emek-gücünü satın alıp üretimde kullandığında, bunun kullanma değerine, yani, emeğin tüm ürününe sahip çıkar, fakat ücret olarak, mübadele değerini öder. Emek-gücünün, mübadele değeriyle kullanma değeri arasında, ikinci lehine olan fark, "artı değeri" oluşturur[44]. Emek karşılığı ödenen ücret, işgücünün hayatta kalmasını sağlayacak geçimlik ücret düzeyi yani mübadele değeri olduğu için, kapitalistler artı değere el koymakta, işçi sınıfını sömürmektedirler.

Marx'ın üretim süreci çözümlemesinde, nihai mal ya da hizmetin değeri üç bileşen parçaya ayrılabilir. Bunlar, hammaddeleri ve sermaye tüketimini temsil eden c, Marx'ın değişken sermaye olarak tanımladığı ve cari üretim sürecine giren işgücünün değerini, yani asgari geçim ücreti cinsinden ücret tutarını temsil eden v ile artık değeri ya da karı temsil eden s'dir. Bunun için bir mal ya da hizmetin değeri c+v+s'ye eşittir. Tüm ekonomi için gayri safi hasılanın değeri C+V+S olarak tanımlanabilir. Burada, tüm ekonomi düzeyinde hammaddeler, ara malları oluşturduğundan ve bu nedenle de nihai çıktı içinde kapsandığından, C sadece sermaye tüketimine eşittir. Net çıktı, C'yi gayri safi çıktıdan, çıkartılarak türetildiğinden, V+S'ye eşit olacaktır. Bu bakımdan net çıktıya, iki ana paydan oluştuğu gözüyle bakılabilir. Bunlar, ücret payı V ve artık değer payı S'dir[45].

[44] KAZGAN, a.g.e. s.308
[45] UYSAL, a.g.e. s.19

Marx, artı değer oranı (s/v) ile artı değerin değişen sermaye ile olan ilişkisini açıklamaya çalışmıştır. Bu oran ile istismar oranını da ifade ettiğini söylemektedir. Bir kimse 6 saat olan işgününün 3 saatini kendisi için, geriye kalan 3 saatini bir başkası için çalışıyorsa, gerekli emek olan 3 saatle, artık emeği temsil eden 3 saat arasındaki oran bize istismar oranını verir. Yani, 3 saat/ 3 saat =%100. İşçi, 1 saatte 2 birimlik değer yaratıyorsa, 6 saatte 12 birimlik değer yaratır. Bunun 3 saatte yaratılan 6 birimi kendisinin, öteki 3 saatte yaratılan ise kendisini çalıştıran işverenin olmaktadır. Bu durumda ortaya çıkan artı değer 6 birim ve artı değer oranı 6 birim/6 birim=%100 olmaktadır. Burada da oranın sayısal büyüklüğü aynıdır. Çünkü çalışanın kendisi ve başkası için çalıştığı işgünü parçaları aynı kalmıştır. Söz konusu değişiklik ise sadece bunların değer olarak ifade edilmiş olmasıdır. İstismar oranı ile artı değer oranı çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılabilmekte, ancak "birincisi, istismarın mevcut olduğu bütün toplumlara uygulanabilen daha genel bir kavram iken, ikincisinin sadece kapitalizme uygulanabileceğini" unutmamak gerekir[46]. Artı değer oranındaki artış, yani, gelir toplamında ücretlere oranla karlardaki artış, sömürme oranındaki artışı ifade etmiş, bu nedenle bu orandaki değişim Marxgil bölüşüm kuramının özünü oluşturmuştur.

Yukarıda verilen örnekte mutlak artı değerden bahsedilir. Ancak, emeğin verimliliği artırılırsa ortaya nisbi artı değer kavramı çıkar. Aynı çalışma süresinde daha fazla ürün elde edilmesi, piyasa ücreti asgari geçim düzeyinden ayrılmadığı sürece, artı değer de bir artışa neden olacak, bu da nisbi artı değer kavramı ile ifade edilecektir. Yani, emekteki verim artışı sömürü oranını artıracaktır. Kapitalistler aralarındaki rekabet nedeniyle, emeğin verimini artırarak, emekteki sömürme oranını artırma çabası içine gireceklerdir.

Marx da Ricardo da olduğu gibi, teknolojik gelişmeyi makine kullanımı şeklinde ele almış, ücretlerin toplam çıktıdaki payını azaltacağını söylemiştir. Teknolojik işsizlik, artan kar ve birikim nedeniyle diğer kesimlerin artan işgücü talebi ile kısmen giderilse de, bu ek talebin yetersiz olacağını savunmuştur. Yani, Marx ve Ricardo teknolojik gelişmenin istihdam düzeyi üzerindeki etkisi konusunda

[46] KÖK, a.g.e. s.246

birleşmişlerdir. Teknolojik gelişme ile sağlanan verim artışının ücretlere yansıtılmaması, Marx'ın işçi sınıfının artan sefaleti yasasının temelini oluşturur. Teknolojik gelişme ile göreli olarak ücretlerin payının azalması, ücretlerin gerçek anlamda düşüşünden değil, gerçek gelirlerin verim artışıyla birlikte artmamasından kaynaklanır. Marx'ın gelir dağılımı kuramının en önemli noktası da bu olmaktadır[47]. Ancak, Marx'ın yaklaşımında değerden fiyatlara geçiş sorunu çözümlenemediği için bu yaklaşım ütopik bir boyuttan daha ileri bir aşama oluşturmamaktadır.

### 3.1.3. Neoklasiklerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

Neoklasik Okul, dar anlamda, 1870'lerden 1920'ye kadar geçen yarı yüzyıllık dönemde, klasik "değer teorisi"nde köklü değişme yapan ve geçimlik veya doğal ücret anlayışından marjinal verime bağlı ücret anlayışına geçen, fakat, bunun dışında klasik görüşleri ve birtakım kayıtlarla liberal ideolojiyi sürdüren iktisatçıların okulu olmuş, 1980'li yılların başından itibaren, yeni teoriler ile dünyanın çok geniş bir bölümüne yayılmıştır[48].

Neoklasik paradigma ile gelir dağılımı konusunda sınıf düzeyinden birey düzeyine geçilmiştir. Faktör fiyatlarının marjinal verimlerine ve kıtlıklarına göre belirlenmesi, ayrıca çok sayıda faktörün tasarlanabilmesine olanak sağlayan üretim fonksiyonu çerçevesinde üretim faktörlerinin sınıflara göre türdeş dağıldığı varsayımının bırakılması, neo-klasik yaklaşımın başlıca özelliğidir[49].

Neoklasik iktisatçılar, tam rekabet varsayımı altında, her üretim girdisinin, ürüne yaptığı katkıya eşit getiri sağladığını ve bunun adil olduğunu; belirli varsayımlar altında, toplam ürün bütün girdiler arasında paylaşıldığında geriye hiçbir artık kalmadığını, toplam ürünün tükendiğini gösteren bir bölüşüm teorisi kurmuşlardır[50]. Buna göre, Menger'in Negatif Bağlama (Atıf) Teorisi'ni inceleyecek olursak; bu teori, sabit oranlı faktör bileşenleri varsayımı altında, değerin

[47] UYSAL, a.g.e. s.20
[48] KAZGAN, a.g.e. s.114
[49] Seyfettin GÜRSEL, Haluk LEVENT, Raziye SELİM, Özlem SARICA, "Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk – Avrupa Birliği İle Karşılaştırma", www.tusiad.org.tr, 2006, s.14
[50] KAZGAN, a.g.e. s.145

belirlenmesinde izlenecek en iyi yöntemin, ilgili üretim faktörünün bir birimini üretimden çektiğimiz zaman, toplam üretimde oluşacak etkiyi gözlemek olduğunu belirtir. Geriye alınan bir birim faktörün, toplam üretimde meydana getireceği kayıp, söz konusu değişken faktörün değerini oluşturur[51].

Wieser, Menger'in Negatif Bağlama (Atıf) Teorisi'nin, girdilere toplam ödemeyi toplam ürünün üzerine çıkaracağını hesaplamıştır. Bir üretim girdisinin bir birim azalışı, diğerinin de verimini azaltır. Girdilere ödeme, üretimden bir birim çekildikleri zaman toplam üründeki azalışa göre yapılırsa, toplam üründen daha büyük bir ürünün, girdilere dağılımı gerekir. Wieser, bunu önlemek için, üretim girdilerine ödemenin bir birim girdiyi eklemekle toplam üründe sağlanacak artışla, yani, marjinal verimle, belirlenmesi gerektiğini düşünmüştür. Bu halde, ölçeğe göre sabit getiri varsa, üretim girdilerine marjinal verime göre ödeme, toplam ürünü tükecektir[52].

Clark, emek ve sermaye olmak üzere iki üretim faktörünün bulunduğu, sermaye birikimi ve teknolojik gelişmenin olmadığı, tüketici zevk ve tercihlerinde bir değişmenin bulunmadığı ve nüfusun artmadığı varsayımları altında; toplam ürünün emek ve sermaye arasında, tam rekabet koşullarında, yarattıkları değere eşit oranda paylaşıldığını ve geriye herhangi bir artık kalmadığını, böylece oluşan bölüşüm yapısının adil olduğunu savunmuştur[53].

Wicksteed ve Wicksell, toplam ürünün belirli varsayımlar altında, firma veya sanayi düzeyinde tükendiğini matematiksel dilde ifade ederek, hiçbir artığın kalmadığını göstermişlerdir. Euler Teoremi diye anılan bu teoreme göre, üretim fonksiyonu doğrusal homojense, yani, üretimde sabit getiri söz konusu ise, tam rekabet şartlarında her girdiye marjinal verimine eşit ödeme yapıldığında, toplam ürün hiçbir artık bırakmadan tükenir[54].

---

[51] KÖK, a.g.e. s.192
[52] KAZGAN, a.g.e. s.146
[53] UYSAL, a.g.e. s.23
[54] KAZGAN, a.g.e. s.148

Toplam ürün (P), kullanılan emek sayısı (a) ve toprak birimleri miktarı (b)'nin fonksiyonu sayılırsa –a ve b sürekli bölünebilir varsayılmaktadır- bunların marjinal verimi, P'nin a ve b'ye göre kısmi türevleri alınarak bulunur. Sabit getiri varsayımı altında, a(∂p/∂a)+b(∂p/∂b)=P'dir. P, a ve b'nin doğrusal homojen fonksiyonu ise, bu şartı yerine getirecek fonksiyon, $P=a^{\alpha}b^{\beta}$'dır. α+β=1 olması, sabit getirinin göstergesidir[55].

Marshall, J.B. Say'in piyasa argümanından hareket etmiş ve girdi fiyatlarının belirlenmesinde girdi arzını da dikkate alarak yukarıdaki görüşlerden ayrılmıştır. Ayrıca girdi arz fonksiyonlarında zamanı dikkate almış; kısa dönemde girdiler artırılamaz olduğu için, talebi hakim etken olarak kabul etmiştir. Kısa dönemde, talebin düzeyine göre, girdilerin herbirinin kendi üretim maliyeti üzerinde getiri sağlayabileceğini, getirisine rant-benzeri girebileceğini söylemiştir. Uzun dönemde ise, toprak hariç diğer girdiler yeniden üretilebileceği için, arzın talebe uyumunun sağlanacağını, böylece rant-benzeri getirinin ortadan kalkacağını ifade etmiştir[56].

Böhm-Bawerk, faizin esas biçiminin müteşebbisin elde ettiği karın içinde olan ve sahip olduğu kapitalin getirisi olarak değerlendirilen ek ödeme olduğunu ifade etmiştir. Parasal olmayan ilk reel faiz teorisini geliştiren Böhm-Bawerk, faizi haklı bir faktör geliri olarak kabul ederek Euler Teoreminin anlaşılmasında temel referans oluşturmuştur. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bu yaklaşımlar tam rekabet varsayımı altında hipotetik bir bölüşüm modeli olmaktadır[57].

### 3.1.4. Keynesyenlerin Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımı

J. M. Keynes, Klasik ve Neoklasik İktisat Okullarının, "kendiliğinden tam istihdam dengesi"ne dayanan teorik temellerini ve bazı temel ilkelerini altüst etmiş, iktisat teorisinde ihtilal yaratmıştır[58]. 1929 yılında yaşanan büyük depresyondan çıkış yolu olarak bayındırlık harcamaları gibi devlet harcamalarının artırılmasını, yani

[55] KAZGAN, y.a.g.e. s.148
[56] KAZGAN, y.a.g.e. s.150
[57] KÖK, a.g.e. s.198
[58] KAZGAN, a.g.e. s.218

devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. Ancak, bu müdahale sosyalist düşüncede olduğu gibi sınırsız değildir. Devletin üretim araçları mülkiyetine sahip olmasını gerekli bulmamıştır.

Keynes; 1970'lerde yaşanan stagflasyon yani, enflasyon içinde durgunluk olgusunu öngörmediği için, politikaları eksik kalmış ve hakim düşünce sistemi olarak yerini monetarizme bırakmıştır[59].

Keynes, genel teorisinde, kapitalist bir toplumun iki önemli sorununun tam istihdam ve gelir dağılımı olduğunu söylemesine rağmen ikinci konunun analizine eserlerinde yer vermemiştir[60]. Keynes'in izleyicilerinden olan Boulding, ulusal gelirin bölüşümünü, hem teorik çalışmalar, hem de ekonomi politikaları açısından en önemli ekonomik sorun olarak görmüş; göreli kar ve göreli ücretlerle ilgilenen mikro bölüşüm teorilerinin ücret ve karların genel düzeyi ve bölüşüm yapısını belirleyen faktörlerin açıklanmasında yeterli olamayacağını, dolayısıyla, bir makro bölüşüm teorisinin gerekli olduğunu ifade etmiştir. Boulding, teorisinde milli gelirin ücretler ve karlar arasındaki dağılımını, yatırım, tasarruf ve likidite tercihinin belirlediğini ortaya koymuştur[61].

### 3.1.5. Keynes Sonrası İktisatçıların Gelir Dağılımı İle İlgili Yaklaşımları

1970'li yıllarda faiz hadleri ve döviz kurlarının, petrol fiyatları ve diğer fiyatların değişken olması, enflasyon içinde durgunluğun yayılması, Wicksell ve Marshall'a dayanan Keynes Okulu'nun varsaydığı temelleri sarsmıştır[62].

1970'li yılların ilk yarısında ortaya çıkan bu sorunlara yeni çözüm önerileri geliştiren Monetarizm, enflasyon sorununun, ancak para arzı kontrolleriyle aşılabileceğini öne sürmüştür. Ekonominin, yapısal özellikler çerçevesinde sağlanan ve genel denge ile uyumlu bir doğal işsizlik oranına dönebileceğini, bunun için de en

[59] KAZGAN, y.a.g.e. s.218
[60] GÜRLER, a.g.e. s.22
[61] UYSAL, a.g.e. s.31
[62] KÖK, a.g.e. s.286-287

iyi iktisat politikasının enflasyonist olmayan bir parasal genişleme ile yürütülebileceği tezini savunmuşlardır[63]. Arz yönlü bir teori olan Monetarizmde, devletin ekonomideki rolünün azaltılması gerektiği vurgulanmıştır. Devlete düşen tek görevin para arzını belli bir oranda artırmak olduğunu ifade etmişlerdir.

Monetarizmin en önemli temsilcisi olan Friedman, gelir düzeyi düşük gruplar için "Kupon Sistemini" geliştirmiştir. Bu sistemde; devlet, gelir düzeyi düşük kimselere belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine, bu kimselere sunulacak mal ve hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermekte, bu kimselerde gereksinmelerini özel kesimden bu kuponlar aracılığıyla karşılayabilmektedir. Ayrıca Friedman, Negatif Gelir Vergisi adını verdiği sistemle, fakirlik sınırının altında gelire sahip olan kimselerden devletin vergi almamasını, aksine bu kimselere ödeme yapmasını önermektedir[64].

Monetarizmde, enflasyon olgusu sadece para arzındaki artışlarla açıklanmıştır. Bu görüş bir kısım iktisatçılar tarafından eleştirilmiştir. Yapısalcı görüş olarak iktisat literatüründe yer alan yaklaşıma göre, çoğu kez enflasyonun nedeni, ekonominin temelinde yatan yapısal bozukluk ve darboğazlardır. Tarımsal ürünler arzının yeterince esnek olmaması, dış ticaretin sürekli açık vermesi ve ekonomik altyapının ve kurumların yetersizliği olarak ifade edilen bu yapısal sorunlar ve darboğazlar giderilmedikçe enflasyonun önlenemeyeceğini ifade etmişlerdir[65].

Monetarizm gibi orijini itibariyle Klasik Teoriye dayanan Rasyonel Beklentiler Hipotezi ve bu hipotezi esas alarak geliştirilen Yeni Klasik Yaklaşım, insanların içinde yaşadıkları ekonominin "gerçek modeli"ni bildikleri ve gelecekteki beklentileri oluşturmak için de bu modeli kullandıkları varsayımı ile enflasyon-işsizlik ilişkisine kısmen farklı bir açıklama getirmişlerdir. Ekonomik birimlerin sistematik olarak tekdüze uyguladığı politikalar yoluyla "para yanılgısı"na düşülmeyeceğini, dolayısıyla da uygulanan iktisat politikalarının reel sonuç

[63] KÖK, y.a.g.e. s.287
[64] GÜRLER, a.g.e. s.23-24
[65] Tevfik PEKİN, Makro Ekonomi, Bilgehan Matbaası, İzmir, 1996, s.244

doğurmayıp enflasyon ve deflasyon yaratan konjonktürel dalgalanmalara yol açacağını belirtmişlerdir[66].

Demokratik yönetim biçiminin olumsuz sonuçları "Anayasal İktisat" adı verilen yeni bir araştırma programının doğmasına yol açmıştır. Anayasal İktisat'ın temel amacı, gelir dağılımının ne gibi anayasal kurallarla adil olması sağlanır? sorusuna cevap aramak olduğu için; gelir dağılımında adaleti, belli anayasal kurallara göre inceleyerek, alternatif kuralları bu yönde değerlendirmişlerdir[67].

Orijinini Klasik teoriye dayandırabileceğimiz bir diğer görüş olan Arz Yönlü İktisatçılar, stagflasyonist süreçte Keynesyen Politikaların başarısızlığını vurgulamakta; vergi oranlarının azaltılmasının toplumda çalışma şevkini kamçılayacağından sonuçta, üretim, tasarruf ve yatırımları artıracağını belirterek, ekonominin üretim kapasitesini etkileyen faktörlerin önemine dikkat çekmişlerdir[68]. Yukarıda açıklanarak gelinen doktriner yaklaşım bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bölüşüm olgusuna adalet ölçeğinde somut bir çözümleme getirilemediği söylenebilir.

### 3.2. Kamu Borçlanma Politikalarına İlişkin Teorik Yaklaşımlar

Kamu giderlerinin borçlanma yoluyla finansmanının sağlanıp sağlanamayacağı, borçlanmanın ne şekilde yapılacağı ve borçlanmanın ekonomik etkileri gibi sorunlar iktisatçılar arasında tartışma konusu yaratmıştır. Aşağıda kamu borçlanma politikası ile ilgili doktrin incelenmektedir.

#### 3.2.1. Klasiklerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı

Klasik anlayışta "iktisadi adam" anlayışı geçerli olduğu için, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği, piyasada görünmeyen el mekanizması ile tüm dengelerin sağlanacağı görüşü savunulmuştur. Bu nedenle devlet sadece üzerine

[66] KÖK, a.g.e. s.287
[67] GÜRLER, a.g.e. s.24
[68] KÖK, a.g.e. s.287

düşen temel görevleri (güvenlik, adalet, diplomasi, temel altyapı hizmetleri v.b.) yerine getirmeli ve bu görevleri yerine getirirken ihtiyaç duyacağı finansmanı vergi ve özel gelirlerle (toprak geliri, kira geliri v.b.) karşılamalıdır.

Devlet savurgan ve israfçı olarak kabul edildiğinden kaynakları verimli kullanamadığı ifade edilmiştir. Klasiklere göre, dolaysız vergiler (gelir ve servet vergileri) ekonomik ve sosyal hayata doğrudan müdahalede bulunduğu için, harcamalar dolaysız vergilerin aksine dolaylı vergilerle karşılanmaya çalışılmalıdır. Normal dönemde borçlanmaya başvurulmamalıdır. Ancak, savaş, deprem, ülkedeki büyük bayındırlık ve inşaat gibi olağanüstü durumlarda borçlanmaya gidilebilir. Fakat yine de bu borçlanmanın sınırlı tutulması ve borçların mümkün olduğu kadar hızlı bir biçimde ödenmesi gerekir. Bütçe açığının emisyon (para basımı) yoluyla finansmanı, Klasik Miktar Kuramı gereği para arzının artması enflasyona neden olacağı için uygun görülmemektedir[69].

Klasik İktisatçılar, iç ve dış borç arasında yük bakımından bir ayrım yapmamakla birlikte, olağanüstü harcamalar ve büyük verimli kamu yatırımlarını finanse etmek için uzun vadeli; devletin gelir ve giderleri arasında kısa dönemde ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek için hazine işlemleri yoluyla kısa vadeli borçlanabileceğini ifade etmişlerdir[70].

Uzun vadeli borçlar bugünkü toplum tarafından tüketilirken, borçların yükünü vergi ve benzeri ödemelerle karşılayan gelecek kuşaklar çekmektedir. Ancak bu konuda tüm iktisatçılar aynı görüşte değildir. Ricardo'ya göre borcun yükü borcun oluşturulduğu kuşak üzerinde kalabilmektedir. Borcun faizini ödemek üzere bugün veya gelecekte alınacak ek vergiler, vergi ödeyenden borç verene bir tür transfer olarak kabul edilir. Piyasalar rasyonel beklentiye sahip olduğu için, bugünün sürekli kamu açıklarının gelecekte ek vergiler anlamına geldiğini fark edeceklerinden, bugünün iç borçlanması bireylerin tasarruf eğilimlerini artıracaktır. Bugünkü nesil tasarruf oranını düşürürse, borç yükü gelecek nesillere doğru yön değiştirebilir.

[69] Kamil TÜĞEN, Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaası, İzmir, 1999, s.203
[70] Gülcan ÖNEL, "Türkiye'de Dış Borçların Sürdürülebilirliği", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2004, s.5

Literatürde Ricardo Denklik Hipotezi olarak anılan bu hipotezde; devletin vergi koyması ile iç borç almasının getireceği makro ekonomik etkilerin aynı olacağı, devlet borçlanmasının bu yüzden net refah artışına yol açmayacağı iddia edilmiştir[71]. Sonuç olarak; Klasik anlayışta borçlanma, olağanüstü bir gelir kaynağı olarak kabul edilmiştir.

### 3.2.2. Neoklasiklerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı

Marjinal fayda ve kısmi denge analizlerinin hakim olduğu, klasik düşüncenin devamı niteliğinde olan, bu düşünceyi mikro analizler yaparak savunmaya çalışan bu görüşün kamu borçlanma politikası ile ilgili önemli katkıları bulunmaktadır.

Klasik İktisat, borçlanmanın gelecekte vergilerin artması anlamına geldiğini, borçlanma, para arzının artması ile sonuçlanırsa, o zaman da bunun enflasyona neden olacağını iddia ediyordu. Bu noktada Klasik Miktar Kuramı işliyordu. Marshall'ın bu kurama ilişkin önemli bir katkısı olmuştur. Bu katkı, halkın likidite tercihini değiştirmesinden kaynaklanan fiyat değişmeleri ile para miktarındaki değişmelerden kaynaklanan fiyat değişmelerini farklı değerlendirebilme imkanıdır. Bu durumda Neoklasik İktisat, borçlanmanın sadece para miktarı değişince enflasyonist etkiler ortaya çıkarmayacağını, aynı zamanda halkın likidite tercihleri değiştiği zaman da enflasyonist etkiler görülebileceğini söylemektedir[72].

Neoklasik İktisadın, bütçe açıklarının ekonomik etkileri üzerinde duran daha spesifik modelleri de vardır. Diamond Modeli de sürekli bütçe açıklarının ekonomik etkileri üzerinde durmaktadır[73].

Genel olarak bütçe açıkları ile ilgili Neoklasik modelin üç temel varsayımı vardır. Bunlar; tam istihdam, mükemmel sermaye piyasaları ve sonlu yaşam varsayımıdır. Birey gençken emek arz etmekte, elde ettiği geliri hem elde ettiği anda

[71] ÖNEL, y.a.g.e. s.5
[72] ÖNEL, y.a.g.e. s.6
[73] ÖNEL, y.a.g.e. s.6

tüketmekte hem de gelecekteki tüketimine kaynak teşkil edecek şekilde tasarruf etmektedir[74].

Neoklasikler, borçlanmanın yükünün borç alan kuşağın değil de, gelecek kuşağın üzerinde olacağını ifade etmişlerdir. Borcun geri ödenme süresi içinde, sonlu yaşam varsayımı altında, borç alan kuşak ortadan kalkacaktır. Borcun geri kalan faizleri ve anaparası ekonomik hayata yeni giren bireyler tarafından vergi yoluyla ödenecek ve böylelikle borç yükü, borç alan kuşaktan gelecekteki kuşağa aktarılmış olacaktır. Ancak, alınan borç eğitim, sağlık v.b. alanlarda kullanılmış, dolayısıyla beşeri sermaye birikimine kaynaklık etmişse, servetin miras yoluyla geçmesi anlamında borç refah dengesine ilave bir katkı yapmış ise bu statik değerlendirmeler tartışmalı hale gelmektedir. Bu bakımdan devletin borç sisteminin hangi amaçla kullanıldığı ve kullanım yerine bağlı olarak doğurduğu sonuçların pozitif dışsallık boyutu başlı başına araştırılması gereken bir konu olarak önemini korumaktadır.

Pigou, ilk defa iç ve dış borç ayrımını gündeme getirmiş, iç ve dış borçların yükünü ayrı ayrı değerlendirmiştir. Dış borçların gelecek kuşaklar için bir yük oluşturacağını, iç borçların ise alınan borçların yatırım yerine tüketime kullanılması durumunda gelecek kuşaklar için bir yük oluşturacağını ileri sürmüştür[75].

### 3.2.3. Keynesyenlerin Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımı

Keynesyen İktisat; ekonominin her zaman dengede olamayacağını ve bunun ekonomideki arzdan değil, talepten kaynaklanacağını, daha doğru bir şekilde ifade etmek gerekirse, talep yetersizliğinden kaynaklanacağını ileri sürmüştür. Bu talep yetersizliğini gidermek için de devletin ekonomiye maliye politikası aracılığıyla müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. Harcamalar artırılarak ve vergiler düşürülerek toplam talepte bir artış sağlanmakta, hem talebin artması hem de vergilerin düşmesi nedeniyle üretimin cazip hale gelmesi, arzda da bir artış sağlamaktadır. Yani, açık bütçe politikasıyla ekonomideki dengesizlik giderilecektir.

---

[74] ÖNEL, y.a.g.e. s.7

[75] Ertuğrul ACARTÜRK, "Türkiye'de Dış Borçların Analizi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1995, s.13

Asıl sorun açık bütçe politikasının hangi yolla finanse edileceğidir. Şayet para basımı (emisyon) ile açık finanse edilirse, çarpan etkisiyle milli gelir artacaktır. Ancak ekonomi, tam istihdamda ise ya da eksik istihdamda bulunmakla birlikte, sermaye stokunun yetersiz olması, döviz darboğazı, hammadde ve finansman yetersizliği, nitelikli işgücü teminindeki güçlükler gibi nedenlerle üretim artırılamıyorsa, yani toplam arz elastik bir yapıya sahip değilse, genişletici etki nominal anlamda kendini gösterecektir.

Kamu açığı ya da kamu harcamalarının finansmanı iç borçlanma yoluyla karşılanırsa, milli gelir tam çarpan etkisi kadar artamayacaktır. Çünkü, kamunun borçlanmaya başvurması, faiz oranlarının yükselmesine ve özel yatırımların daralmasına yol açacaktır. Kamunun fon talebiyle faiz oranının yükselmesine ve özel yatırımların dışlanmasına, dışlama (crowding-out) etkisi dendiği daha önce ifade edilmişti.

Kamu, Merkez Bankası'ndan borçlandığı takdirde faiz oranlarının yükselişi, Merkez Bankası dışı kaynaklara başvurması durumunda ortaya çıkacak yükselişten daha az olacaktır. Merkez Bankası'ndan borçlanmak daha genişletici bir etkiye sahipken, sınırlanmasında fayda vardır. Çünkü, sınırlar aşıldığı takdirde sonuç yüksek enflasyon olacaktır.

Keynesyen Yaklaşıma göre iç borç kuşaklar arasında bir yük transferine neden olmamaktadır. Sadece aynı nesildeki kişiler arasında bireysel bir yük farklılığı yaratmaktadır. Çünkü, vergi ödeyen ile devlete borç veren kişiler genelde farklı olmaktadır. Bu da toplumda gelir dağılımı sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Kamu harcamalarının diğer bir finansman şekli de dış borçlanmadır. Dış borçlanma ülke içi faiz oranlarında bir yükselişe neden olmamaktadır. Dış borçlanma yoluyla tam çarpan etkisiyle genişletici bir etki ortaya çıkabilmektedir. Ancak anapara ve faiz ödenmesi sırasında döviz gerektirmesi nedeniyle ekonomiyi zor duruma düşürebilmektedir. Dış borçlanma sonraki kuşaklar açısından bir yük ortaya çıkarmaktadır.

### 3.2.4. Keynes Sonrası İktisatçıların Kamu Borçlanma Politikası İle İlgili Yaklaşımları

Ekonomide önemli bir sorun olan enflasyon üzerinde duran ve çözüm önerisi olarak da para politikasının etkin kullanılması gerektiğini savunan Monetaristler, Klasik İktisatçıların tersine borçlanmaya karşı çıkmamışlardır. Keynes'den sonra borçlanma normal bir kamu geliri olarak kabul edilmiş ve Monetaristler, Keynesyen İktisatçıların görüşünü benimsemişlerdir.

Ekonomideki sorunların sadece parasal olmadığını, ekonomideki yapısal bozukluk ve darboğazların giderilmeden ekonomide bir istikrar sağlanamayacağını savunan Yapısalcı (Strüktüralist) Yaklaşımda; borçlanma olağan bir kamu geliri olarak kabul edilmiş, dış borçların gelecek kuşaklar için bir yük oluşturacağı, ancak iç borçların gelecek kuşaklar için bir yük oluşturmayacağı görüşü ifade edilmiştir.

Lucas, Sargent ve Wallace gibi iktisatçıların öncülüğünü yaptığı Rasyonel Beklentiler Teorisinde, Ricardo'nun Denklik Hipotezi tekrar incelenmiştir. Barro (1974), Ricardocu Denkliği açık bir model çerçevesinde incelemiştir. Ricardocu Denkliğin Barro Modeli'nde, Neoklasik İktisadın Diamond Modeli'nden farklı varsayımlar vardır. Devletin borç faizlerini yeni borçlanmalarla ödeyemeyeceği ve dolayısıyla borç ödemelerinin gelecekte mutlaka amorti edileceğinin bugünden bilindiği varsayımı geçerlidir. Ayrıca sonlu yaşam varsayımının yerini sonsuz yaşam varsayımı almıştır. Rasyonel beklentilerden dolayı belirsizliğe yer yoktur. Bu varsayımlar altında, devletin vergi yerine borçlanmayı tercih etmesi, ebeveynin gelirini artırırken, çocukların ödeyeceği vergilerin de aynı oranda artmasına neden olur. Bu varsayımlar altında, kamu borçlarının tüketim ve dolayısıyla toplam talep ve faiz oranları üzerinde etkisinin olmayabileceği sonucuna ulaşılmaktadır[76].

Sargent ve Wallace'ın Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik Yaklaşımı'na göre, uzun vadede bütçe açıklarının borçlanmayla finansmanı, emisyona göre daha fazla enflasyonisttir ve o zaman geldiğinde bundan kurtulmanın tek yolunun para basmak

[76] ÖNEL, a.g.e. s.9

olduğu ifade edilmiştir. Yine bu yaklaşıma göre kamu borçlanmasının bir sınırı olmalıdır. Reel faizlerin milli gelir artış hızından daha yüksek olduğu durumda borçlanmada ısrar edilmesi, enflasyona neden olmakta ve daha büyük sorunlara yol açabilmektedir[77].

1986 yılında Nobel Ekonomi ödülü alan James Buchanan'ın öncülüğünü yaptığı Anayasal İktisat, politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmıştır[78]. Borçlanma konusunda anayasal sınırların çizilmesi gerektiğini savunan Anayasal İktisadın amacı, siyasi iktidarca alınan ekonomik kararların düzenleme yetkisini sınırlamaktır. Devletin borçlanabileceği miktar da üç şekilde sınırlanabilir. Birincisi, devletin borcu ödeme gücü; ikincisi, vatandaşların devlet tahvilleri ile diğer tahviller arasında tercihinin ölçüsü ve üçüncüsü de, fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe erteleme eğiliminin değişmesidir[79].

Buchanan'a göre kamu gelirlerinin iç borçla karşılanması, özel ekonomide kapital stokunun azalmasına neden olur. Ancak dışarıdan borçlanılırsa, özel ekonomi kapital stokunda bir azalma meydana gelmeyecek, aksine toplumun gelecekteki gayri safi gelirini (diğer şartlar aynı olduğu takdirde) artıran bir faktör olacaktır. Ancak, bu durum her şart altında gerçekleşmez. Bu durumun gerçekleşebilmesi için, dış borç için ödenecek faizin, yurt içindeki sermayenin verimlilik oranından düşük olması ya da en azından oranların birbirine eşit olması gerekmektedir. Yurt içindeki sermayenin verimlilik oranı, dış borç faizinden düşükse; borcun anapara ve faizleri karşılığında ödenecek tutar, gayrisafi gelirde meydana gelecek artışı geçeceği için toplumun net geliri düşecektir. Bu durumda iç borcun ve dış borcun neden olduğu yük aynı olacağı için, daha ekonomik ve daha rasyonel bir finansman yolu bulunması gerekir[80].

---

[77] ÖNEL, y.a.g.e. s.10
[78] Coşkun Can AKTAN, "Borçlanma Yetkisinin Sınırlandırılması ve Ekonomik Anayasa Önerisi", www.canaktan.org.tr, 2006, s.6
[79] GÜRLER, a.g.e. s.77-78
[80] ACARTÜRK, a.g.e. s.19-20

Anayasal İktisatçılar, dış borçların bir yük getireceğini, ancak dış borcun verimli yatırımlarda kullanıldığı zaman büyük faydalar da sağlayabileceğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca iç borçların ödenmesi için daha fazla vergi toplanmasının bir yük olduğunu savunmuşlardır.

Keynesyen İktisada bir tepki olarak doğan Arz Yönlü İktisadın önde gelen isimleri; Arthur Laffer, Michael Evans, Norman Ture gibi iktisatçılardır. Klasik İktisadın modern tarzda bir ifadesi olan Arz Yönlü İktisat, devlet borçlanmasını olağan bir kamu geliri olarak kabul etmiştir. Kamu harcamalarının verimli alanlarda kullanılması halinde, borç yükünün azalacağını savunmuşlardır. Özellikle dış borçlar verimli alanlarda kullanılırsa, bu borçların gelecek nesiller için yük oluşturmayacağını, iç borçların ise ulusal sermayede azalma yaratırsa yük oluşturacağını ifade etmişlerdir.

# İKİNCİ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKALARI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMININ BETİMSEL ANALİZİ (1963 – 2005)

Ekonomi politikaları; ekonomik süreç, sistem, yapı ve düzen boyutlarıyla incelendiğinde, gelir dağılımı üzerinde doğrudan etkisi olan maliye politikası bir ekonomik süreç politikası olarak karşımıza çıkmaktadır. Maliye politikası araçları ise; vergi, harcama ve borçlanma politikalarıdır. Bu çalışmada maliye politikası araçlarından sadece borçlanma politikası üzerinde durulmuştur.

## 1. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI (1963-2005)

Ülkemizde genel olarak bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanma ile emisyon kullanılmıştır. İç ve dış borçlanma gerek kullanım aşamasında gerekse ödeme esnasında değişik etkiler ortaya çıkarabilmektedir. İç ve dış borçların tutarı, vadesi ve faiz yükü bu etkileri değiştirebilmektedir. İç borçlanma tutarına bağlı olarak nominal ve reel faizlerdeki değişim, reel ve finansal sektörleri etkilemekte ve bu etki sonucunda fiyatlar genel seviyesi değişebilmektedir. İç ve dış borçlara ilişkin reel faiz oranlarının büyüme oranından yüksek olması, hem ulusal hem de uluslararası gelir dağılımını bozucu bir etki yaratmaktadır. Ayrıca dış borç ödemeleri döviz ile yapıldığından döviz gelirleri önem kazanmakta, bu nedenle dış borcun kullanım alanlarının döviz kazandırıcı faaliyetlere yönlendirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan borçlanmadaki artış enflasyonist baskıları artırmakta ve borçlanmanın monetizasyonuna neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da enflasyondaki artış hızlanmaktadır[81].

Yukarıda kısaca bilgi verdiğimiz borçlanma yapısı ve etkilerinin ülkemizdeki değişimi; planlı dönem çerçevesinde, 1963 ve 2005 yıllarını kapsayacak şekilde, yaşanan ekonomi politikalarındaki değişimler nedeniyle iki alt başlık halinde incelenmiştir. Bunlar; 1963-1979 yılları arasındaki ithal ikameci büyüme dönemi

[81] Mustafa SAKAL, Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği(1988-2000 Dönem Analizi), Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s.165-166

olan yapısal değişme öncesi dönem (YDÖ) ile 1980-2005 yıllarını kapsayan yapısal değişme sonrası (YDS) dönemleridir. 1980-2005 yıllarını kapsayan yapısal değişme sonrası dönem, 1980-1989 yılları arasında yaşanan dışa açılma ve ihracata yönelik büyüme, 1990-2005 yılları arasında tamamen dışa açık ve sıcak paraya dayalı büyüme dönemleri olmak üzere iki alt başlık halinde incelenmiştir.

### 1.1. Türkiye'de YDÖ Dönemde Kamu Borçlanma Politikası (1963-1979)

Ülkemizde 1961 Anayasası ile "planlı" kalkınma modeli benimsenerek, 1 Ocak 1963 tarihinden itibaren beşer yıllık kalkınma planları uygulamaya konulmuştur. Kalkınma planının asıl hedefi, toplum refahını ve insan mutluluğunu artırmak olarak tespit edilmiştir. Diğer taraftan tam istihdamın sağlanması ve dış ödemeler dengesinin korunması hedef olarak alınmıştır[82].

Bu dönemde, ithal ikameci büyüme stratejisinin temel ögeleri, devletin hem yatırımcı hem üretici olarak öncü olduğu bir sanayi yatırım programı, ithalat kısıtları ve aşırı değerlenmiş Türk Lirasıdır[83]. Bu ögelerle yurt içerisinde sermaye birikimi sağlanarak sanayi sektörünün büyümesi hedeflenmiştir. Büyüyen sanayi koruma duvarlarıyla dış rekabetten korunmuştur. Ancak ülke içerisinde, iç talebe yönelen, dış girdi bağımlısı bir sanayileşme yapısı ortaya çıkmıştır. Özellikle montaj sanayisine dayalı dayanıklı tüketim malları sektörünün hızla gelişmesi, dış girdilere ve ithalata bağımlılığı pekiştirmiştir[84]. Ücretlilere ekonominin gerektirdiği ölçüde alım gücü kazandırılarak, iç pazar geliştirilmeye çalışılmıştır. Ücretler, sadece bir maliyet olarak görülmemiş, aynı zamanda talebi etkileyen önemli bir öge olarak değerlendirilmiştir[85].

Hassas dengeler altında tüm sosyal sınıfları hoşnut tutmaya çalışan bu büyüme modeli, 1977 yılından başlayarak ithal ikameci modelin sınırlarına ulaşılması nedeniyle sürdürülemez hale gelmiştir. Özellikle aşırı değerli ulusal

[82] Koray BAŞOL, Türkiye Ekonomisi, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001, s.52
[83] UYSAL, a.g.e. s.150
[84] Sinan SÖNMEZ, "Türk İktisat Politikalarındaki "Çıpa" Dış Borçlanma", İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.309
[85] UYSAL, a.g.e. s.151

paranın ihracatçı sektörler açısından yarattığı dengesizlikler, sanayinin kullandığı dövizi kendi iç dinamiği ile kazanamaması sonucunu doğurmuş ve ulusal ekonomi yüksek enflasyon, yüksek kamu finansman ve cari işlem açıkları, negatif büyüme hızlarına sürüklenmiştir. Dış borç olanaklarının tümüyle tüketilmesi ithalatın finansmanını olanaksız hale getirmiş, bu da ithal girdilerine bağımlı sanayi sektörlerinin daralmasına yol açmıştır[86]. Bu dönemde genişleyici para, faiz ve döviz politikaları, büyüme ve cari açığa neden olmuştur. Cari açığı finanse etmek için de sermaye girişleri ve dışarıdan borçlanma yoluna gidilmiştir. Makro iktisadi politikalar temelde ulusal düzlemde belirlenmiştir[87].

Bu dönemde uygulanan kamu borçlanma politikaları; iç ve dış borçlanma olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir.

### 1.1.1. İç Borçlanma

Borçlanma, yukarıda da ifade edildiği gibi bir maliye politikası aracıdır. Özellikle iç borçlanma, ekonomide fazla likidite bulunduğu dönemlerde bu likiditeyi çekebilmekte ya da ekonominin likiditeye ihtiyaç duyması halinde piyasayı fonlayabilmekte, yani ihtiyaç duyulan likiditeyi piyasaya sunabilmektedir. Ancak, ülkemizde borçlanma bir maliye politikası aracı olarak kullanılamamakta, daha çok, devletin hemen hemen her dönem ihtiyaç duyduğu finansmanın karşılanması için kullanılmaktadır.

Türkiye'deki iç borçlanmanın, 1963-1979 yılları arasındaki değişimi aşağıdaki Tablo-2'de gösterilmiştir.

[86] Erinç YELDAN, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, (Bölüşüm, Birikim, Büyüme), İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.43
[87] YELDAN, y.a.g.e. s.37

Tablo-2 : Türkiye'de İç Devlet Borçlarının GSMH'ye Oranı (Milyon TL)

| Yıllar | Konsolide Bütçe Borçları (1) | Bütçe Dışı Kamu Kesimi Borçları (2) | Toplam (1+2=3) | GSMH (Cari Fiyatlarla) (4) | Oran (%) (3/4) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1963 | 9.277,3 | 1.308,3 | 10.585,6 | 66.801,4 | 15 |
| 1964 | 9.924,7 | 1.504,9 | 11.429,6 | 71.312,8 | 16 |
| 1965 | 10.169,0 | 2.429,2 | 12.598,2 | 76.726,3 | 16 |
| 1966 | 13.106,1 | 2.803,5 | 15.909,6 | 91.419,0 | 17 |
| 1967 | 14.596,9 | 3.663,5 | 18.260,5 | 101.480,6 | 17 |
| 1968 | 15.431,0 | 5.191,2 | 20.622,2 | 112.493,4 | 18 |
| 1969 | 16.377,5 | 6.272,3 | 22.649,8 | 124.892,9 | 18 |
| 1970 | 17.424,0 | 7.256,4 | 24.680,4 | 147.776,1 | 16 |
| 1971 | 20.949,9 | 8.624,8 | 29.574,7 | 192.602,3 | 15 |
| 1972 | 23.856,7 | 9.236,6 | 33.093,3 | 240.809,2 | 13 |
| 1973 | 26.732,9 | 11.782,9 | 38.515,8 | 309.829,2 | 12 |
| 1974 | 28.106,6 | 14.888,1 | 42.994,7 | 427.097,5 | 10 |
| 1975 | 48.013,3 | 18.489,6 | 66.502,9 | 535.771,0 | 12 |
| 1976 | 70.639,4 | 26.352,0 | 96.991,4 | 670.037,8 | 14 |
| 1977 | 88.258,6 | 45.931,0 | 134.189,6 | 872.893,8 | 15 |
| 1978 | 118.454,9 | 60.243,8 | 178.698,7 | 1.290.723,4 | 13 |
| 1979 | 192.655,0 | 57.931,8 | 250.586,8 | 2.199.520,0 | 11 |

**Konsolide Bütçe Borçları:** Genel ve Katma Bütçe Borçları, Hazinenin İç Borçlanma Tahvilleri, 154, 250, 691, 1376, 1902 Sayılı Tahkim Kanunlarına Göre Tahkim Edilen Borçlar ile Tahkim Edilmiş Belediye Borçları ve Tasarruf Bonolarından oluşmaktadır.

**Bütçe Dışı Kamu Kesimi Borçları:** Devlet Yatırım Bankası Tahvilleri, İDT Tahvilleriyle, Belediye (İstanbul, Ankara) borçlarından oluşmaktadır.

Kaynak : Turgay ERPUL, "Planlı Dönemde Türkiye'de Kamu Borçlarının Yükü (1963-1985), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:2, Ankara, 1987, s.30

Tablo-2'den de görüleceği üzere, konsolide bütçe ve bütçe dışı kamu kesimi borçlarının GSMH'deki oranı 1963 yılında %15 olup, 1969 yılına kadar bir artış göstermiş ve %18'e ulaşmıştır. 1970 yılında ise borçların GSMH'deki oranı düşmeye başlamış ve bu durum 1974 yılına kadar devam etmiştir. 1974 yılında %10 olan oran, 1977 yılına kadar artmış ve %15'e ulaşmıştır. Dünyada yaşanan petrol krizi ile petrol fiyatlarının yaklaşık dört kat artması ve Kıbrıs Barış Harekatı'nın etkileri bu dönemde ortaya çıkmıştır. 1977 yılından sonra ise tekrar bir düşüş dönemine girilmiştir.

Ayrıca yine yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, iç borçların büyük bölümü konsolide bütçe borçlarından, yani genel ve katma bütçeli borçlar ile hazinenin iç borçlanma tahvilleri, Tahkim Kanunlarına göre tahkim edilmiş borçlar, belediye borçları ve tasarruf bonolarından oluşmaktadır.

Tahkim kavramını kısaca tanımlarsak; tahkim, vadesi gelen veya kısalan bir borcun vadesinin uzatılması, yani orta ve uzun vadeli bir borca dönüştürülmesidir. Ayrıca, tahkimin birbirlerine karşılıklı borç-alacak ilişkisi içinde bulunan kamu kuruluşlarının mahsuplaşması anlamı da bulunmaktadır ki, ülkemizde tahkim uygulamaları genelde bu şekilde yapılmaktadır[88].

Ülkemizde kısa vadeli devlet borçlarının alacaklılarının önemli bir kısmı başta Merkez Bankası olmak üzere kamu bankaları, kamu sektörüne dahil teşebbüsler ve kamu kuruluşlarıdır. Tahkim kanunlarınca kapsama alınan alacak-borç ilişkileri, KİT'lerin birbirlerine, Hazine'ye (vergi idarelerine, genel ve katma bütçeli diğer kurumlara), Emekli Sandığı'na, SSK'ya, Merkez Bankası'na olan borçları; yerel yönetimlerin Hazine'ye, İller Bankası'na ve KİT'lere yönelik borçları şeklinde özetlenebilir[89].

Ülkemizde çıkarılan bu tahkim kanunları ile önceleri, kamu kredisini düzenlemek, borçların itfa süresini uzatarak bütçe ve iktisadi devlet teşekküllerinin normal gelir kaynaklarının daha başka alanlarda kullanılmasını sağlamak amaçlanmış, ancak daha sonraları ise kısa vadeli borçların baskısından kurtulmak için bu yönteme başvurulmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının genelde kaynak yetersizliği nedeniyle ödeyemedikleri borçlar, tahkim yoluyla çözüme kavuşmuş gibi görünmüş, ancak bu kuruluşların yapısal sorunları gözardı edilmiş, gerçek bir çözümleme sağlanamamıştır. Ayrıca, tahkim yoluyla borçların eninde sonunda hazine tarafından devralınacağı beklentisi, bu kurumları, borçlarını ödeme konusunda yavaş davranmaya itmiştir. Tahkimin bir diğer sakıncası ise, tahkim

[88] A. Sema GÜRLER, "Devlet İç Borç Yönetimi OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması", DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 1998, s.95-96
[89] GÜRLER, y.a.g.e. s.97

kapsamına alınan kurumların borçları affedilmekte, yani başarısız kurumlar ödüllendirilmekte, başarılı olanlar ise bir anlamda cezalandırılmaktadır[90].

Tahkim kavramını ve ülkemizdeki uygulamasını kısaca ifade ettikten sonra, bu dönemdeki iç borçlar, vadeleri açısından aşağıdaki Tablo-3'de gösterilmiştir.

Tablo-3 : Türkiye'de İç Borçların Vade Yapısı (Milyon TL)

| Yıllar | Tahvil Borçları (1) | Diğer Borçlar (2) | Toplam (3) | 1/3 (%) | Konsolide Bütçe Harcamaları (4) | 1/4 (%) | 2/4 (%) | 3/4 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1965 | 738 | 9.431 | 10.169 | 7,26 | 14.692 | 5,02 | 64,19 | 69,21 |
| 1966 | 1.033 | 12.073 | 13.106 | 7,88 | 16.873 | 6,12 | 71,55 | 77,67 |
| 1967 | 1.629 | 12.968 | 14.597 | 11,16 | 19.130 | 8,52 | 67,79 | 76,30 |
| 1968 | 2.025 | 13.406 | 15.431 | 13,12 | 22.411 | 9,04 | 59,82 | 68,85 |
| 1969 | 2.388 | 13.989 | 16.377 | 14,58 | 25.921 | 9,21 | 53,97 | 63,18 |
| 1970 | 2.818 | 14.606 | 17.424 | 16,17 | 34.216 | 8,24 | 42,69 | 50,92 |
| 1971 | 3.240 | 17.709 | 20.949 | 15,47 | 48.131 | 6,73 | 36,79 | 43,52 |
| 1972 | 6.292 | 17.565 | 23.857 | 26,37 | 52.415 | 12,00 | 33,51 | 45,52 |
| 1973 | 12.792 | 13.940 | 26.732 | 47,85 | 65.030 | 19,67 | 21,44 | 41,11 |
| 1974 | 11.595 | 16.512 | 28.107 | 41,25 | 79.118 | 14,66 | 20,87 | 35,53 |
| 1975 | 18.041 | 29.972 | 48.013 | 37,58 | 116.302 | 15,51 | 25,77 | 41,28 |
| 1976 | 32.585 | 38.055 | 70.640 | 46,13 | 157.239 | 20,72 | 24,20 | 44,93 |
| 1977 | 47.476 | 40.782 | 88.258 | 53,79 | 240.638 | 19,73 | 16,95 | 36,68 |
| 1978 | 67.159 | 51.296 | 118.455 | 56,70 | 350.682 | 19,15 | 14,63 | 33,78 |
| 1979 | 100.331 | 92.324 | 192.655 | 52,08 | 616.773 | 16,27 | 14,97 | 31,24 |

**Diğer Borçlar:** 154, 250, 691, 1376, 1902 Sayılı Tahkim Kanunları'na göre tahkim edilen borçlar ile tahkim edilmiş belediye borçları ve tasarruf bonolarından oluşmaktadır.

Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.32'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo-3'den görüleceği üzere, tahvil borçları yani, uzun vadeli borçların toplam borçlar içerisindeki oranı her geçen yıl daha da artmış, 1965 yılında %7,26 iken, 1971 yılında %15,47'ye kadar yükselmiş ve 1971 yılından sonra ise daha da hızlı artış göstererek, 1979 yılında %52,08'e ulaşmıştır.

[90] GÜRLER, y.a.g.e. s.97-102

Toplam borçların konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payını incelediğimizde; 1965 yılında konsolide bütçe harcamalarının %69,21'i borçlanma ile karşılanırken, bu oran 1966 yılında %77,67'e yükselmiş, ancak daha sonra azalan bir seyir izlemiştir. 1979 yılında ise bu oran %31,24 olarak hesaplanmıştır. Toplam borçların payının düşmesindeki neden olarak kısa vadeli borçlanmanın payındaki azalmayı gösterebiliriz. Çünkü, uzun vadeli borçlanmaya göre daha yüksek tutarlarda gerçekleşen kısa vadeli borçlanmanın payındaki azalış, toplam borçların payını da azaltmıştır.

Konsolide bütçeden yapılan yıllık anapara ve faiz ödemelerinin yükü aşağıdaki Tablo-4'de gösterilmiştir.

Tablo-4 : Konsolide Bütçeden Yapılan Yıllık Anapara ve Faiz Ödemelerinin Yükü

(Milyon TL)

| Yıllar | Anapara Ödemesi (1) | Faiz Ödemesi (2) | Borç Servisi (1+2=3) | Konsolide Bütçe Harcamaları (4) | Oran % (3/4) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1964 | 129 | 241 | 370 | 13.164 | 2,81 |
| 1965 | 143 | 253 | 396 | 14.692 | 2,70 |
| 1966 | 293 | 334 | 627 | 16.873 | 3,72 |
| 1967 | 366 | 412 | 778 | 19.130 | 4,07 |
| 1968 | 402 | 456 | 858 | 22.411 | 3,83 |
| 1969 | 380 | 485 | 865 | 25.921 | 3,34 |
| 1970 | 850 | 473 | 1.323 | 34.216 | 3,87 |
| 1971 | 1.288 | 742 | 2.030 | 48.131 | 4,22 |
| 1972 | 1.340 | 824 | 2.164 | 52.415 | 4,13 |
| 1973 | 1.615 | 2.231 | 3.846 | 65.030 | 5,91 |
| 1974 | 2.048 | 1.440 | 3.488 | 79.118 | 4,41 |
| 1975 | 2.270 | 2.156 | 4.426 | 116.302 | 3,81 |
| 1976 | 3.473 | 2.240 | 5.713 | 157.239 | 3,63 |
| 1977 | 12.191 | 3.226 | 15.417 | 240.638 | 6,41 |
| 1978 | 12.178 | 4.556 | 16.734 | 350.682 | 4,77 |
| 1979 | 29.987 | 9.873 | 39.860 | 616.773 | 6,46 |

Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.34

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere borç servisinin konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı 1964 yılında %2,81 iken, genelde bir artış seyrinde

olmuş ve 1979 yılında %6,46 gibi bir orana yükselmiştir. Ancak bu oranlara baktığımızda borçlanmanın mali bir baskı yaratmayacağı söylenebilir[91].

Ülkemizde 1963-1979 dönemi incelendiğinde, kamu finansman açığı gönüllü borçlanmadan ziyade zorunlu borçlanma ve emisyon ile karşılanmış, bu nedenle yukarıda da belirtildiği gibi mali anlamda bir baskı ortaya çıkmamıştır. Bu dönemde zorunlu borçlanma ve emisyona başvurulmasının en önemli nedeni sermaye piyasasının gelişmemiş olmasıdır. Kişisel veya kurumsal tasarruflar yetersiz kalmıştır. Bu nedenle daha çok Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmaya gidilmiş ya da Emekli Sandığı, Bağ-kur, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi sosyal güvenlik kuruluşları ile bankalar yasal düzenlemelerle devlet tahvili ve hazine bonosu satın almaya zorunlu tutulmuştur.

Kişisel veya kurumsal tasarruflar bu dönemde yetersiz olmuş, ancak mevcut tasarruflar da kamu borçlanma kağıtlarını tercih etmemiştir. Bunun nedeni Tablo-5'den de görüleceği gibi, reel olarak faizlerin 1964-1970 döneminde düşük tutulması, 1970'den sonra ise enflasyon oranının altında, yani negatif reel faiz sunulmasıdır. Yasal olarak devlet tahvil ve hazine bonolarını satın almak zorunda olan sosyal güvenlik kuruluşları ile bankaların ki bu dönemde kamu bankaları ağırlıktadır, tasarrufları enflasyon karşısında erimiş, devlet borçlarının yükü bu kurumlar tarafından üstlenilmiştir. Yine aşağıdaki tablodan görüleceği gibi, kredi faizlerinin, mevduata uygulanan faizlerden düşük olması, kamu bankalarının ağırlıkta olması nedeniyle, aradaki farkın devlet tarafından karşılandığı anlamına gelmektedir. Böylelikle borçlanma ile girişimci kesime kaynak aktarımı yapıldığı ifade edilebilir[92].

[91] ERPUL, a.g.e. s.33
[92] UYSAL, a.g.e. s.156

Tablo-5 : Faiz Oranlarının Gelişimi (%)

| Yıllar | Kredi (Genel) | | Mevduat (1) | |
|---|---|---|---|---|
| | Nominal | Reel | Nominal | Reel |
| 1964 | 10,5 | 9,5 | 3,0 | 2,0 |
| 1969 | 10,5 | 3,5 | 3,0 | 4,0 |
| 1970 | 11,5 | 4,5 | 4,0 | 3,0 |
| 1973 | 10,5 | -9,5 | 6,0 | -14,0 |
| 1974 | 11,5 | -18,5 | 6,0 | -24,0 |
| 1979 | 16,0 | -48,0 | 9,0 | -55,0 |

(1) Bir yıla kadar vadeli mevduatlara uygulanan faizlerdir.
Reel değerler 1963=100 bazlı HDTM TEFE endeksine göre hesaplanmıştır.
Kaynak : UYSAL, a.g.e. s.158

Kamunun bir diğer önemli borçlanma kaynağı da Merkez Bankası'ndan almış olduğu kısa vadeli avanslardır. 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun, 24.02.1961 Tarih ve 260 Sayılı Kanunla değiştirilen 34. maddesinde, Merkez Bankası'nın genel bütçede yer alan giderler toplamının %5'ine kadar hazineye kısa vadeli avans açabileceği ve bu avansın yıl sonunda kapatılacağı hükmü getirilmiştir. Söz konusu limit 21.04.1965 Tarih ve 583 Sayılı Kanun ile %10'a çıkarılmış ve bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı ve genel ekonomik durum gözönünde tutularak saptanacak avans oranının, Maliye Bakanlığı ile banka arasında kararlaştırılacağı kabul edilmiştir. 14.01.1970 Tarih ve 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesi uyarınca, cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının %15'ini geçmemek üzere, hazine adına kısa vadeli avans hesabı açabileceği ve avans miktarıyla uygulanacak faiz oranının ekonomik durum dikkate alınarak, Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında kararlaştırılacağı kabul edilmiştir[93].

Hazinenin mali yıl içerisinde devlet gelir ve giderleri arasındaki zaman uyumsuzluğunu gidermek amacıyla kullanması düşünülen kısa vadeli avanslar, bütçe açıklarının finansmanında uzun bir süre düzenli bir kaynak olarak kullanılmıştır.

Hazine, tahvillerini Merkez Bankası'na kırdırırsa ya da herhangi bir şekilde borç alırsa, gerçek bir borçlanmadan değil sözde bir borçlanmadan bahsedilir. Merkez Bankası'nda gerçek bir tasarruf mevduatı olmadığından, banka hazinenin

[93] A. S. GÜRLER, a.g.e. s.90

istediği ödünçleri yeni para basarak giderebilir. Bu da bütçe açıklarının emisyon hacmindeki artışlarla finanse edildiği anlamına gelir. Bu nedenle bu dönemde kamu borç yükü aşırı bir şekilde kendini hissettirmemiş, ancak emisyon hacmindeki artışlar enflasyona neden olan önemli bir etken olmuştur[94]. Enflasyondaki artış ise sabit ve dar gelirli ücretliler için büyük bir sorun haline gelmiş, dolayısıyla borçlanmanın yükü bu sınıf üzerinde kalmıştır. Bu dönem içerisindeki kısa vadeli avans ve emisyon tutarları Tablo-6'da gösterilmiştir.

Tablo-6 : Kısa Vadeli Avanslar ve Emisyon Hacmi (Milyon TL)

| Yıllar | Emisyon Hacmi (1) | Artış Hızı (%) | Hazineye Verilen Kısa Vadeli Avans (2) | Artış Hızı (%) | Oran % (2/1) | Fiyat Artış Hızı (Enflasyon Oranı) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1964 | 6.611 | | 1.055 | | 15,96 | 1,2 |
| 1965 | 7.347 | 11,13 | 1.484 | 40,66 | 20,20 | 8,1 |
| 1966 | 8.351 | 13,67 | 1.786 | 20,35 | 21,39 | 4,8 |
| 1967 | 9.948 | 19,12 | 2.299 | 28,72 | 23,11 | 7,6 |
| 1968 | 9.925 | -0,23 | 2.529 | 10,00 | 25,48 | 3,2 |
| 1969 | 10.974 | 10,57 | 3.405 | 34,64 | 31,03 | 7,2 |
| 1970 | 13.915 | 26,80 | 4.359 | 28,02 | 31,33 | 6,7 |
| 1971 | 17.032 | 22,40 | 6.088 | 39,67 | 35,74 | 15,9 |
| 1972 | 20.055 | 17,75 | 7.469 | 22,68 | 37,24 | 18,0 |
| 1973 | 25.332 | 26,31 | 7.844 | 5,02 | 30,96 | 20,5 |
| 1974 | 32.860 | 29,72 | 12.484 | 59,15 | 37,99 | 29,9 |
| 1975 | 40.939 | 24,59 | 16.761 | 34,26 | 40,94 | 10,1 |
| 1976 | 52.081 | 27,22 | 21.739 | 29,70 | 41,74 | 15,6 |
| 1977 | 77.881 | 49,54 | 45.178 | 107,82 | 58,01 | 24,1 |
| 1978 | 113.662 | 45,94 | 56.639 | 25,37 | 49,83 | 52,6 |
| 1979 | 182.877 | 60,90 | 91.740 | 61,97 | 50,16 | 63,9 |

Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.35

Tablo-6 incelendiğinde, emisyon hacminin 1968 yılı haricinde artan oranlarda bir artış sergilediği, yine hazineye verilen kısa vadeli avansların da her yıl bir önceki yıla göre arttığı görülecektir. Ayrıca hazineye verilen kısa vadeli avansların emisyon hacmine oranı 1964 yılında %15,96 iken, her geçen yıl artmış ve 1979 yılında %50,16'ya ulaşmıştır. 1979 yılında basılan paranın yarısı hazineye kısa vadeli avans

[94] ERPUL, a.g.e. s.36-37

olarak verilmiştir. Yani, kamunun ihtiyaç duyduğu kısa vadeli kaynağın önemli bir bölümü Merkez Bankası kaynaklarından sağlanmıştır. Ancak bu finansman şekli, enflasyon üzerinde olumsuz etkiler yapmış, 1964 yılında enflasyon oranı %1,2 iken, 1979 yılına kadar artmış ve %63,9'a ulaşmıştır.

Bu dönemde Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmak yönetimin işini kolaylaştırmış, yapısal çözümler yerine güncel politikalar uygulanmış, ancak bu uygulamalar enflasyonda yüksek artışlara neden olmuştur. İç borçlanmanın yükü, yüksek enflasyon nedeniyle hafiflemiş, ancak hazinenin daha sonraki dönemlerde borçlanması zorlaşmıştır. Çünkü, verilen faiz yukarıda da bahsedildiği üzere enflasyon oranının ya altında ya da 3-4 puan üzerinde seyretmiştir.

Bu dönemde enflasyon oranının yükselmesi, dar ve sabit gelirli ücretliler için gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Sosyal güvenlik kuruluşları ve kamu bankaları negatif reel faiz sunan devlet tahvili ve hazine bonosunu satın almak zorunda bırakıldıkları için, bu kurumların tasarrufları zaman içerisinde erimiştir. Bu dönemde borçlanmanın yükünü bu kurumlar üstlenmiştir. Bu kurumlarda oluşan zararların bir nedeninin de bu olduğu unutulmamalıdır.

### 1.1.2. Dış Borçlanma

Dış borçlanma, ülke içi tasarrufların yetersiz olduğu durumlarda önem kazanmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin kalkınabilmesi ve gelişmiş ülkelerle rekabet edebilmesi için dış kaynaklara ihtiyacı vardır.

Ülkemiz planlı dönemde yüksek büyüme hızları hedeflemiş, yüksek büyüme hızları için gerekli olan tasarrufların, hem iç hem de dış tasarruflarla karşılanacağı planlanmıştır. Ancak iç tasarruflar istenilen oranlara ulaşmadığından dış tasarruflar önem kazanmıştır. Ayrıca 1973 yılında yaşanan petrol krizi de ihtiyaç duyulan dış tasarrufları artırmıştır.

Planlı dönemde ülkemize dış kaynak akımı 1962 yılında kurulan "Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu" aracılığıyla sağlanmıştır. OECD çerçevesinde kurulan bu konsorsiyuma; 14 üye ülke yanında, Dünya Bankası, IMF, AET ve Avrupa Yatırım Bankası da gözlemci olarak katılmıştır. Konsorsiyumun temel amacı; ülkemizin ödemeler dengesi açıklarından doğan dış ticaret sorunlarını hafifletmek ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak için gerekli dış kaynağı temin etmektir[95].

1963-1979 yılları arasındaki Türkiye'nin toplam dış borçları Tablo-7'de gösterilmiştir.

Tablo-7 : Toplam Dış Borçların GSMH'deki Payı (Cari Fiyatlarla)

| Yıllar | GSMH | | Toplam Dış Borçlar | | | Oran | Ortalama TL/$ Kuru* (TL) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Milyon TL | Milyon Dolar | Milyon TL | Milyon Dolar | Artış Hızı % | % | |
| 1963 | 66.801,4 | 7.422,4 | 6.390,9 | 710,1 | | 9,57 | 9,00 |
| 1964 | 71.312,8 | 7.923,6 | 8.749,8 | 972,2 | 36,91 | 12,27 | 9,00 |
| 1965 | 76.726,3 | 8.525,1 | 9.732,6 | 1.081,4 | 11,23 | 12,68 | 9,00 |
| 1966 | 91.419,0 | 10.157,7 | 11.082,6 | 1.231,4 | 13,87 | 12,12 | 9,00 |
| 1967 | 101.480,6 | 11.275,6 | 12.096,9 | 1.344,1 | 9,15 | 11,92 | 9,00 |
| 1968 | 112.493,4 | 12.499,3 | 13.760,1 | 1.528,9 | 13,75 | 12,23 | 9,00 |
| 1969 | 124.892,9 | 13.877,0 | 15.340,5 | 1.704,5 | 11,49 | 12,28 | 9,00 |
| 1970 | 147.776,1 | 12.850,1 | 22.180,0 | 1.928,7 | 13,15 | 15,01 | 11,50 |
| 1971 | 192.602,3 | 12.909,0 | 32.968,7 | 2.209,7 | 14,57 | 17,12 | 14,92 |
| 1972 | 240.809,2 | 17.018,3 | 32.550,6 | 2.300,4 | 4,10 | 13,52 | 14,15 |
| 1973 | 309.829,2 | 21.896,1 | 37.556,9 | 2.654,2 | 15,38 | 12,12 | 14,15 |
| 1974 | 427.097,5 | 30.660,3 | 40.412,3 | 2.901,1 | 9,30 | 9,46 | 13,93 |
| 1975 | 535.771,0 | 37.103,3 | 43.497,6 | 3.012,3 | 3,83 | 8,12 | 14,44 |
| 1976 | 670.037,8 | 41.746,9 | 61.344,7 | 3.822,1 | 26,88 | 9,16 | 16,05 |
| 1977 | 872.893,8 | 48.494,1 | 247.986,0 | 13.777,0 | 260,46 | 28,41 | 18,00 |
| 1978 | 1.290.723,4 | 53.159,9 | 334.918,3 | 13.794,0 | 0,12 | 25,95 | 24,28 |
| 1979 | 2.199.520,0 | 70.769,6 | 422.812,3 | 13.604,0 | -1,38 | 19,22 | 31,08 |

* Ortalama TL/$ kuru "International Financial Statistics" 1984'den alınmıştır.
Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.56

[95] ERPUL, y.a.g.e. s.43

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, dış borçlar TL olarak 1972 yılı, dolar olarak ise 1979 yılı haricinde her yıl artmıştır. Toplam dış borçların GSMH içindeki payı 1963 yılında %9,57 iken, 1971 yılında ise %17,12'ye kadar yükselmiş, bu yıldan sonra düşüş eğilimine girmiş ve bu eğilim 1975 yılına kadar devam etmiştir. Ancak 1973 yılında petrol fiyatlarının yükselişi ile toplam dış borçların GSMH içindeki payı, 1976 yılında %9,16'ya yükselmiş, 1977 yılında ise yüksek bir artış göstererek %28,41'e ulaşmıştır. 1978 ve 1979 yıllarında ise yine dış borçların GSMH içindeki payı sırasıyla %25,95 ve %19,22 gibi yüksek oranlarda seyretmiştir.

1973 yılına kadar döviz rezervleri ve işçi dövizleri ile bir ölçüde kendine yeten ülke ekonomisi, 1973 petrol şoku ile birlikte şiddetli bir kısa vadeli dış finansman gereksinimi ile karşılaşmış ve 1977-1978 yıllarına gelindiğinde biriken kısa vadeli borçları ödeyemez duruma düşmüştür[96]. Öncelikle bu dönemde ülkeye giren işçi dövizleri, aşağıdaki Tablo-8'de incelenmiştir.

Tablo-8 : İşçi Döviz Girdileri (Milyon Dolar)

| Yıllar | Miktarlar | Yıllar | Miktarlar |
|---|---|---|---|
| 1964 | 9 | 1972 | 740 |
| 1965 | 70 | 1973 | 1.183 |
| 1966 | 115 | 1974 | 1.426 |
| 1967 | 93 | 1975 | 1.312 |
| 1968 | 107 | 1976 | 983 |
| 1969 | 141 | 1977 | 982 |
| 1970 | 273 | 1978 | 982 |
| 1971 | 471 | 1979 | 1.694 |

Kaynak : Abdülbaki PİRİMOĞLU, Türkiye'nin Dış Borçları İle İlgili Bir Tahlil Denemesi (1963-1980), Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1982, s.62

Yukarıdaki tablo incelendiğinde işçi dövizlerinin yüksek tutarlara ulaştığı görülmektedir. 1964 yılında 9 milyon dolar iken, 1979 yılında 1.694 milyon dolara kadar yükselmiştir.

Türkiye'nin toplam dış borcu ve ülkeye giren işçi dövizleri incelendikten sonra, Tablo-9'da da kamunun dış borcu incelenmiştir.

[96] ERPUL, y.a.g.e. s.45

Tablo-9 : Kamu Kesimi Dış Borçlarının GSMH'deki Payı (Milyon Dolar)

| Yıllar | Devlet Bütçesi (1) | Bütçe Dışı Kamu Kesimi* (2) | Toplam | Dış Borç/GSMH (%) |
|---|---|---|---|---|
| 1963 | 659,2 | 50,9 | 710,1 | 9,5 |
| 1964 | 856,0 | 63,1 | 919,1 | 11,5 |
| 1965 | 708,0 | 130,9 | 838,9 | 9,8 |
| 1966 | 893,8 | 115,1 | 1.008,9 | 9,9 |
| 1967 | 1.066,5 | 112,3 | 1.178,8 | 10,4 |
| 1968 | 1.263,2 | 139,5 | 1.402,7 | 11,2 |
| 1969 | 1.465,7 | 141,0 | 1.606,7 | 11,5 |
| 1970 | 1.643,9 | 185,6 | 1.829,5 | 13,1 |
| 1971 | 1.898,8 | 206,5 | 2.105,3 | 16,3 |
| 1972 | 2.062,4 | 100,2 | 2.162,6 | 16,7 |
| 1973 | 2.306,9 | 152,6 | 2.459,5 | 14,4 |
| 1974 | 2.455,9 | 203,4 | 2.659,3 | 12,1 |
| 1975 | 2.542,0 | 185,9 | 2.727,9 | 8,9 |
| 1976 | 2.846,5 | 580,3 | 3.426,8 | 9,2 |
| 1977 | 3.038,7 | 731,1 | 3.769,8 | 9,0 |
| 1978 | 4.561,2 | 800,1 | 5.361,3 | 11,0 |
| 1979 | 4.879,1 | 3.624,4 | 8.503,5 | 12,0 |

* Konsolide dış borçlar dövizle ödenecek uzun vadeli dış borçlar toplamına dahil edilmemiştir. Bu tür borçların bir kısmı dövizle ödenmekle beraber mal ihracı ve TL olarak da ödenebilmektedir.

* Bütçe Dışı Kamu Kesimi ile Devlet Yatırım Bankası, KİT'leri ve Belediye borçları ifade edilmektedir.

Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.58

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere kamunun dış borcunda ağırlık konsolide bütçe borçlarına aittir. Bütçe dışı kamu kesiminin dış borcu 1976 yılına kadar düşük tutarlarda kalmış, ancak 1976, 1977 ve 1978 yıllarında bir yükselme görülmüş, 1979 yılında ise 1978 yılına göre 4,5 kat artmıştır. Bunun en önemli nedeni, Dövize Çevrilebilir Mevduat borçlarının Merkez Bankası borcuna dönüştürülmesidir. Ayrıca Tablo-9 ve Tablo-7'deki verileri karşılaştırdığımızda, toplam dış borçların büyük bir bölümünün kamu borçlarından kaynaklandığı görülmektedir. Ancak 1977 yılından sonra özel sektöre ait dış borçlarda önemli artışlar görülmüştür.

Kamu kesimi dış borçları incelendikten sonra, konsolide bütçeden yapılan dış borç ödemeleri Tablo-10'da incelenmiştir.

Tablo-10 : Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Ödemelerinin Yükü (Milyon TL)

| Yıllar | Dış Borç Anapara Ödemesi | Faiz Ödemesi | Toplam | Konsolide Bütçe Harcamaları | Oran % |
|---|---|---|---|---|---|
| 1964 | 281,5 | 182,0 | 463,5 | 13.164,2 | 3,52 |
| 1965 | 454,1 | 162,2 | 616,3 | 14.692,3 | 4,19 |
| 1966 | 247,4 | 194,4 | 441,8 | 16.873,1 | 2,62 |
| 1967 | 300,3 | 211,3 | 511,6 | 19.130,7 | 2,67 |
| 1968 | 310,4 | 261,2 | 571,6 | 22.411,3 | 2,55 |
| 1969 | 476,2 | 295,0 | 771,2 | 25.921,2 | 2,98 |
| 1970 | 502,7 | 437,3 | 940,0 | 34.216,0 | 2,75 |
| 1971 | 1.604,7 | 659,4 | 2.264,1 | 48.131,7 | 4,70 |
| 1972 | 2.042,6 | 689,6 | 2.732,2 | 52.415,6 | 5,21 |
| 1973 | 1.402,3 | 785,3 | 2.187,6 | 65.030,1 | 3,36 |
| 1974 | 1.198,1 | 902,1 | 2.100,2 | 79.118,0 | 2,65 |
| 1975 | 1.429,6 | 992,9 | 2.422,5 | 116.302,7 | 2,08 |
| 1976 | 1.611,2 | 1.233,6 | 2.844,8 | 157.239,1 | 1,81 |
| 1977 | 2.352,3 | 1.687,9 | 4.040,2 | 240.638,7 | 1,68 |
| 1978 | 3.505,7 | 2.508,2 | 6.013,9 | 350.682,1 | 1,71 |
| 1979 | 7.784,8 | 4.984,8 | 12.769,6 | 616.773,0 | 2,07 |

Kaynak : ERPUL, a.g.e. s.59

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, kamu dış borç servisinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ortalama %2-3 arasında değişmekte olup, istikrarlı bir seyir izlemektedir. Ancak dış borç servisi 1964 yılında 463,5 milyon TL iken, her geçen yıl artış göstermiş ve 1979 yılında 12.769,6 milyon TL'ye ulaşmıştır.

1970'li yıllarda dış borçların yapısal değişimi aşağıdaki Tablo-11'de incelenmiştir.

Tablo-11 : 1970'li Yıllarda Toplam Dış Borçların Yapısı (%)

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Orta ve Uzun Vadeli Dış Borçlar | 91,45 | 94,27 | 74,22 | 55,71 | 41,40 | 46,96 | 76,04 |
| -Kamu ve Kamu Garantili | 87,93 | 90,53 | 70,96 | 52,11 | 41,40 | 46,96 | 76,04 |
| -Özel | 3,52 | 3,75 | 3,26 | 3,60 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Kısa Vadeliler* | **8,55** | **5,73** | **25,78** | **44,29** | **58,60** | **53,04** | **23,96** |
| -Özel | 6,90 | 3,72 | 22,30 | 25,85 | 42,38 | 39,04 | 15,60 |
| DÇM | 6,90 | 3,72 | 22,30 | 15,04 | 21,80 | 21,14 | 4,67 |
| Ticari | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 10,81 | 20,58 | 17,90 | 10,94 |
| -Kamu | **1,65** | **2,00** | **3,48** | **18,44** | **16,21** | **14,00** | **8,35** |
| TOPLAM | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(*) Üç yıldan kısa vadeli borçları göstermektedir.
Kaynak : ÖNEL, a.g.e. s.56

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 1976 yılına kadar dış borçların içerisinde uzun vadeli dış borçlar ağırlık taşımaktadır. Ancak, toplam dış borçların içindeki payı 1973 yılında %8,55 olan kısa vadeli borçlar, özellikle özel kesimin kısa vadeli borçlanmayı tercih etmesi nedeniyle, 1976 yılında %44,29'a, 1977 yılında %58,60'a ve 1978 yılında %53,04'e kadar artmış, 1979 yılında ise %23,96'ya düşmüştür. Böylelikle borçlanmanın maliyeti yükselmiş, dışarıya bir kaynak aktarımına neden olmuştur.

Ayrıca, kısa vadeli borçlardaki bu denli artış, dış borçları ödemede zorlanmamıza neden olmuş; dış borç yükünü hafifletebilmek amacıyla 1978, 1979 ve 1980 yıllarında borç ertelemelerine gidilmiştir. Kısa vadeli dış borçların vadeleri uzatılmıştır. 1978, 1979 ve 1980 yıllarında toplam 4.642,3 milyon dolarlık kısa vadeli borç, uzun vadeli borç haline dönüştürülmüştür. Bu borçların yaklaşık 2.200 milyon doları Dövize Çevrilebilir Mevduat hesaplarından oluşan özel sektör borçlarıdır. Bu borçlar üç yıl ödemesiz yedi yıllık bir ertelemeye tabi tutularak Merkez Bankası borcuna, yani kamu borcuna dönüştürülmüştür[97]. Böylece kamudan özel sektöre bir kaynak aktarımı gerçekleşmiştir.

[97] ERPUL, y.a.g.e. s.46

## 1.2. Türkiye'de YDS Dönemde Kamu Borçlanma Politikası (1980-2005)

1970'li yılların sonlarında yaşanan yüksek enflasyon, yüksek kamu finansman ve cari işlem açıkları, dışarıdan borçlanma imkanının kalmaması, ithalatın finanse edilememesi ve böylelikle büyümenin durması süreci, 1980 yılında ülkede 24 Ocak Kararlarının alınmasına neden olmuştur. 24 Ocak Kararları ile ülke yapısı bir değişim göstermiş, iç talebe dönük, aşırı değerli döviz kuru ve koruma duvarlarıyla korunan ithal ikameci yapıdan vazgeçilerek, ihracata dayalı büyüme modeli seçilmiştir.

24 Ocak Kararlarının temel amacı; ulusal ekonominin birikim ve kaynaklarının dağılım mekanizmalarında pazar fiyatlarının belirleyici unsur oluşturması ve mal ve hizmet ihracatını artırmaya yönelik yoğun bir devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma stratejisidir. Döviz kuru aşınmaya bırakılarak, ihracat için çeşitli teşvikler sunularak ve finansal alandaki kontroller kaldırılarak, dışa açık bir ekonomi yaratılmaya çalışılmıştır[98]. Nitekim, dışa açılma süreci 1989 yılında alınan 32 Sayılı Kararla tamamlanmış ve tamamen dışa açık bir ekonomi yaratılmıştır. Bu kararla ulusal paramız tam konvertibiliteye sahip olmuş ve ekonomimiz uluslararası kısa vadeli spekülatif sermaye, yani sıcak para denilen yeni bir kavramla tanışmıştır. Ülkemiz açısından yapısal değişme sonrası olan bu dönem; 1980-1989 dışa açılma süreci ve 1990-2005 tamamen dışa açık ve sıcak paraya dayalı büyüme dönemleri olmak üzere iki başlık halinde incelenmiştir.

### 1.2.1. Kamu Borçlanma Politikası (1980-1989)

Yapısal değişim döneminin başlangıcı kabul edilen 24 Ocak Kararları ile devalüasyon, KİT zamları ve fiyat denetimlerinin kaldırılması gibi şok tedavi yöntemleri uygulanmıştır. Bu kararlar sadece bir istikrar programı niteliği taşımamakta, Dünya Bankası aracılığıyla pazarlanan uluslararası sermayenin içte ve dışa karşı piyasa serbestisinin sağlanması ve uluslararası ve yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesi gibi iki stratejik hedefi de bulunmaktadır. Ayrıca emek

[98] YELDAN, a.g.e. s.39

aleyhtarı olan bu programın uygulanması politikacıları zor duruma düşürecekken, 12 Eylül 1980'de yaşanan rejim değişikliği böyle bir politik kaygıyı ortadan kaldırmıştır[99].

Bu dönemde ihracat gelirlerindeki artış, iç talep daraltılarak sağlanmaya çalışılmıştır. İç talepteki daralma da sendikal faaliyetleri yasaklayarak reel ücretlerin düşürülmesi, temel mallarda sübvansiyon ve fiyat kontrollerinin kaldırılması yoluyla olmuştur. İhracatın teşviklendirilmesi (vergi iadesi, ucuz kredi v.b.) ve TL'nin değer yitirmesine yol açan esnek kur rejimleri gibi uygulamalar devletin, ihracatı artırmak için uyguladığı yöntemlerdendir. İhracat teşviklerinin önemli bir paya sahip olması, ülkemizde hayali ihracat gibi bir takım olumsuz sonuçlara da sebep olmuştur. Bu dönemde sadece ihracat artırılmaya çalışılmamış, aynı zamanda ithalatta da liberilizasyona gidilmiştir. İthal kotaları büyük ölçüde kaldırılmış ve gümrük tarifeleri indirilmiştir. Ancak, indirilen tarifeleri telafi eden ve keyfi olarak azaltılıp artırılan fon uygulamaları gündeme gelmiştir. Yine de bu dönemde yerli sanayinin korunma imkanları hafifletilmiştir [100].

Bu dönemde öncelikle mal ticaretinde, daha sonra da finansal anlamda liberilizasyona gidilmiştir. Bu yolla hem dışa açılmak hem de artan ihracat gelirleri ve dış borçlanma aracılığıyla ithalatın finansmanının sağlanması hedeflenmiştir. Finansal liberilizasyon için atılan adımlar kronolojik sıra içerisinde aşağıdaki şekildedir[101]:

- 1 Temmuz 1980: Faizler serbest bırakılmıştır.
- 1 Mayıs 1981: Günlük kur uygulamasına geçilmiştir
- 28 Temmuz 1981: Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 19 Aralık 1983: 28 Sayılı Karar yürürlüğe girmiştir. Bu kararla ithalat rejimi serbestleşmiştir. Döviz işlemleri büyük ölçüde serbestleşmiştir.

[99] Korkut BORATAV, Türkiye İktisat Tarihi (1908-2002), İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.147-148
[100] BORATAV, y.a.g.e. s. 155
[101] Ali UĞURLU, "Küreselleşme Sürecinde Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının İç ve Dış Ekonomik Denge Açısından Değerlendirilmesi (1980 Sonrası Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2006, s.58-60

- 1 Şubat 1984: Bankaların kesin alış yaptığı dövizlerin %20'sinin Merkez Bankasına devir zorunluluğu kalkmıştır.
- 7 Temmuz 1984: 30 Sayılı Karar yürürlüğe girmiştir. Bu kararla yurtiçi yerleşiklere döviz pozisyonu tutabilme izni verilmiş, yurtdışındaki yerleşiklerin de tasarruflarını yurtiçinde değerlendirebilmeleri mümkün hale gelmiştir. Banka kredi faizleri serbestleşirken, mevduat faizlerinin belirlenmesi TCMB denetimine bağlanmıştır.
- 1985: Hazine haftalık iç borçlanma ihalelerine başlamıştır.
- 2 Ocak 1986: İMKB'de alım satım işlemleri başlamıştır.
- 12 Şubat 1986: Toplam yabancı sermaye yatırımlarına getirilen üst sınır kaldırılmıştır.
- 8 Ağustos 1988: Döviz kurları; bankaların, özel finans kurumlarının ve döviz büfelerinin katıldığı seanslarda serbestçe belirlenmeye başlanmıştır.
- 14 Eylül 1988: TCMB bünyesinde bankalar arası döviz piyasası faaliyete geçmiş, döviz ve efektif piyasası açılmıştır. Bundan amaçlanan; döviz kurunun piyasa arz ve talep koşullarına göre belirlenmesidir.
- 12 Ekim 1988: Faiz hadleri serbest bırakılmıştır. Ancak mevduat faizlerinin %30'a çıkması üzerine bu uygulamaya son verilmiştir.
- 4 Şubat 1989: Ticaret bankalarının mevduat munzam karşılıkları ve genel disponibilite oranıyla, vadesiz ve kısa vadeli mevduat faizleri yükselmiştir.
- 24 Mayıs 1989: Altın ve diğer kıymetli madenlerin ithali ve ihracı serbest bırakılmıştır.
- 11 Ağustos 1989: 32 Sayılı Karar alınmıştır. Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki 32 Sayılı Kararla döviz rejiminde büyük ölçüde serbesti getirilerek, Türk parasının konvertibiliteye geçmesi için gerekli yasal çerçeve sağlanmıştır. 32 Sayılı Kararla; Türkiye'ye döviz ithalatı, Türkiye'deki yerleşik kişilerin döviz bulundurmaları, hesap açmaları, döviz satın almaları serbest bırakılmıştır. Kıymetli maden, taş ve eşyaların dış ticaret esasları dahilinde, Türkiye'ye ithali ve ihracı serbest bırakılmıştır. Kambiyo rejiminde serbestiye gidilerek dış piyasadan

ülkeye sıcak para akışının sağlanması amaçlanmıştır. Gelecek olan sıcak para da ülkedeki ekonomik sorunları aşmanın yolu olarak görülmüştür.

1980'de başlayıp, nihayet 1989'daki 32 Sayılı Kararla son bulan dışa açılma dönemi, ekonomik büyümeyi sağlıyor gibi görünse de 1982 yılında yaşanan banker krizi, enflasyondaki yükseliş, para ikamesi gibi olguları beraberinde getirmiştir. Ayrıca ekonomideki büyüme, yoğun teşvikler, ücret maliyetlerinin bastırılması, 1980 öncesi atıl kalan kapasitelerin devreye girmesi sayesinde gerçekleştirilebilmiş, ancak bu uygulama gerekli sabit sermaye yatırımlarının yerine getirilememesi sonucunda "sürdürülebilir" bir stratejiye dönüştürülememiştir[102].

Bu dönemde uygulanan borçlanma politikaları; iç ve dış borçlanma olmak üzere aşağıda incelenmiştir.

#### 1.2.1.1. İç Borçlanma

1980-1989 döneminin başlangıcı, sadece 24 Ocak Kararlarıyla ekonomide bir değişimi değil, aynı zamanda 12 Eylül'de yapılan askeri darbeyle yönetimde de bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Bu etkenler elbetteki kendini borçlanma politikasında da göstermiştir. Öncelikle, bu dönemde iç borç stokundaki değişim incelenmiştir.

[102] YELDAN, a.g.e. s.48

Tablo-12 : İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı (Milyon TL)

| Yıllar | Toplam Borçlanma | Toplam Anapara Ödeme | Net Borçlanma | Borç Stoku | GSMH (Cari Fiyatlarla) | Borç Stoku / GSMH (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 595.000 | 195.000 | 400.000 | 721.000 | 5.303.010 | 13,60 |
| 1981 | 884.000 | 614.000 | 270.000 | 991.000 | 8.022.745 | 12,35 |
| 1982 | 1.098.000 | 727.000 | 371.000 | 1.341.000 | 10.611.859 | 12,64 |
| 1983 | 3.534.000 | 1.703.000 | 1.831.000 | 3.173.000 | 13.933.008 | 22,77 |
| 1984 | 2.437.000 | 976.000 | 1.461.000 | 4.634.000 | 22.167.740 | 20,90 |
| 1985 | 4.741.000 | 2.321.000 | 2.420.000 | 6.972.400 | 35.350.318 | 19,72 |
| 1986 | 8.650.000 | 5.038.000 | 3.612.000 | 10.514.000 | 51.184.759 | 20,54 |
| 1987 | 15.307.000 | 8.604.000 | 6.703.000 | 17.218.000 | 75.019.388 | 22,95 |
| 1988 | 23.387.000 | 12.146.000 | 11.241.000 | 28.458.000 | 129.175.104 | 22,03 |
| 1989 | 34.746.000 | 21.270.000 | 13.476.000 | 41.934.000 | 230.369.937 | 18,20 |

Kaynak : HM ve TÜİK verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.hazine.gov.tr & www.tuik.gov.tr)

İç borç stokunun GSMH'ya oranı, bir önceki döneme (1963-1979) göre yüksek oranlarda artış göstermiştir. Özellikle 1982 yılından sonra bu oran %20'lere ulaşmış, 1985 ve 1989 yıllarında ise %20'nin aşağısında seyretmiştir. Bu dönemin özellikle ikinci devresinde (1983 ve sonrası), GSMH'nin yaklaşık beşte biri oranında bir iç borcun olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

İç borç stokundaki artışı incelerken; kamu kesimi finansman açıklarının GSMH'ye oranı[103] olarak ifade edilen kamu kesimi borçlanma gereğindeki (KKBG) artışı da incelememiz gerekmektedir. 1980 yılında %8,8 olan KKBG, 1981 ve 1982 yıllarında askeri yönetimin de etkisiyle azalmış, 1983 ve 1984 yıllarında artarak, %5,4'e ulaşmıştır[104]. 1984 yılında vergi oranlarının düşürülmesi, mahalli idarelere konsolide bütçeden verilen payların artması sonucu KKBG yükselmiştir. 1984 yılından itibaren bütçe dışı fonların finansman fazlası vermesi ve 1986 yılında yurt içi ve yurt dışı petrol fiyatlarındaki değişmelerin Akaryakıt İstikrar Fonunu olumlu etkilemesi KKBG'ni 1985 ve 1986 yılında düşürmüştür[105]. 1987 yılında KKBG'de

[103] Mahfi EĞİLMEZ, "Ekonomi Politikası Sözlüğü", www.mahfieğilmez.nom.tr, 2006, s.8
[104] Oranlar www.dpt.gov.tr' den alınmıştır.
[105] SAKAL, a.g.e. s.184

bir artış görülmüşse de, sıkı para ve maliye politikarının etkisiyle KKBG 1988 ve 1989 yıllarında ortalama %5 olmuştur.

Yukarıda da bahsedildiği üzere 24 Ocak Kararlarıyla başlayan bu dönem dışa açılma ve ihracata dayalı büyüme modelinin seçildiği bir dönemdir. Bu dönemde yapılan liberilizasyon hareketleri, kendini borçlanma politikasında; ihale ve satışa arz yöntemlerine geçiş, Gelir Ortaklığı Senetleri ihracı, pozitif reel faiz uygulaması gibi yollarla göstermiştir.

Kağıda bağlanan iç borçlar; hazine bonoları, hazine kefaletine haiz bonolar ve devlet tahvilleri olarak karşımıza çıkmakta iken, kamu kurum ve kuruluşlarına ait altyapı tesisleri, KİT'lere ait tesislerin gelirleri için, faiz yerine bir gelire ortak ederek gelir payı ödenmesini öngören, 17.03.1983 tarihli 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması amacıyla çıkarılan kanunla ihraç edilmeye başlanan Gelir Ortaklığı Senetleri, kağıda bağlanan yeni bir iç borçlanma aracı olarak karşımıza çıkmıştır. Gelir Ortaklığı Senetleri, teminat olarak kullanılabilmesi, istenildiği anda paraya çevrilebilmesi, hamiline yazılı olması nedeniyle istenildiği anda alınıp satılabilmesi, yılda iki kez gelir payı ödenmesi, ödenen gelirin faiz olarak adlandırılmaması gibi avantajlar sunmuştur[106].

Bu dönemde yapılan en önemli değişikliklerden biri de 1985 yılından itibaren, hazine bonosu ve devlet tahvillerinin Hazine Müsteşarlığı'nca ihale yoluyla satılmaya başlanmasıdır. İhale yöntemlerinden Farklı Fiyat İhale Sistemi seçilmiştir. Bu yöntemde, ihaleyi kazananlar teklif ettikleri fiyatları ödemektedir. Bu nedenle ihaleye girenler pazar araştırması yapmak zorunda kalmaktadır. Ayrıca ihaleye girenlerin tekel yapılanma içerisinde olmaları ve bu işin bir uzmanlık gerektirmesi ihaleye gelecek talebi azaltabilmektedir. Ancak bu sistemin bir faydası tüketici rantının hazineye kalmasıdır. Bu dönemdeki ihale yöntemiyle satışlar; başlangıçta, bankalara, borsa bankerlerine ve tüzel kişilere, 1986 yılından itibaren özel şahıslara yapılmış, ancak halka satış yapılmamıştır. Hazine uyguladığı ihale yönteminde zaman zaman değişikliğe gitmiştir. 1 Haziran 1988'de, iskontolu senetlerde en düşük

[106] A. S. GÜRLER, a.g.e. s.84-85

fiyatı, kuponlu senetlerde ise en yüksek fiyatı belirleme yoluna gitmiştir. Ancak talepte azalma görüldüğü için, 26 Ekim 1988'den itibaren sadece satılacak nominal tutar belirlenmeye başlanmıştır[107].

1980-1985 yılları arasında iç ve dış borç anapara, faiz ve genel gider servisi bütçe giderlerinin transfer bölümünde gösterilmekte iken, 1986 yılında bu uygulamadan vazgeçilerek, mali yıl içerisinde ödenecek iç ve dış borç anapara servisleri bütçe dışındaki özel hesaplarda izlenmeye başlanmıştır[108].

1988 yılında, borçlanma vadesini uzatmak ve faiz ödemelerinde rahatlık sağlamak amacıyla, yeni bir yöntem olan "Tapping" musluk sistemi ile satışlara başlanmıştır. Bu yöntemde Merkez Bankası'nca depolanan uzun vadeli değişken faizli tahviller, banka aracılığı ile sürekli olarak satışa sunulmuştur. Vadeleri en fazla beş yıla kadar olan değişken faizli tahviller Merkez Bankası'nda depolanmış, ancak mülkiyet hazinede kalmıştır[109].

Bu dönemdeki iç borçlanma yöntemindeki değişiklikleri belirttikten sonra, iç borç stokunun yapısı aşağıdaki Tablo-13'de incelenmiştir.

[107] A. S. GÜRLER, y.a.g.e. s.103-106
[108] Tülay EVGİN, "Son Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı", www.hazine.gov.tr, 1998, s.2
[109] Meral VURUCU DEMİR, "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması", www.bumko.gov.tr, 2006, s.29

Tablo-13 : İç Borç Stoku (Milyar TL)

| Yıllar | Tahvil | Tahvil Oranı (%) | Bono | Bono Oranı (%) | Konsolide Borçlar | Kons. B.Oranı (%) | Kısa Vadeli Avans | K.Vadeli Avans Oranı(%) | İç Borç Stoku |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 141 | 19,6 | 49 | 6,8 | 336 | 46,6 | 195 | 27,0 | 721 |
| 1981 | 160 | 16,1 | 88 | 8,9 | 509 | 51,4 | 234 | 23,6 | 991 |
| 1982 | 186 | 13,9 | 153 | 11,4 | 736 | 54,9 | 266 | 19,8 | 1.341 |
| 1983 | 360 | 11,3 | 56 | 1,8 | 2.418 | 76,2 | 339 | 10,7 | 3.173 |
| 1984 | 531 | 11,5 | 340 | 7,3 | 3.235 | 69,8 | 528 | 11,4 | 4.634 |
| 1985 | 1.032 | 14,8 | 489 | 7,0 | 4.656 | 66,8 | 795 | 11,4 | 6.972 |
| 1986 | 1.511 | 14,4 | 822 | 7,8 | 7.129 | 67,8 | 1.052 | 10,0 | 10.514 |
| 1987 | 2.407 | 14,0 | 1.923 | 11,2 | 11.481 | 66,7 | 1.407 | 8,2 | 17.218 |
| 1988 | 4.880 | 17,1 | 2.542 | 8,9 | 18.954 | 66,6 | 2.082 | 7,3 | 28.458 |
| 1989 | 10.863 | 25,9 | 3.537 | 8,4 | 24.995 | 59,6 | 2.539 | 6,1 | 41.934 |

Kaynak : HM (www.hazine.gov.tr)

Tablo-13 incelendiğinde görüleceği üzere, 1980 yılında devlet tahvillerinin toplam iç borç içindeki payı %19,6 iken, 1983 yılına kadar her geçen yıl azalmış ve %11,3'e ulaşmıştır. Yani, uzun vadeli borçlanmanın toplam borçlanma içindeki payında bir azalma meydana gelmiştir. 1983 yılından sonra bu oranda yükselme görülmüş, 1984'de %11,5 olan bu oran 1989'da %25,9'a ulaşmıştır.

Hazine bonolarının 1980'de %6,8 olan oranı ise, 1982 yılına kadar artmış ve %11,4 gibi yüksek bir rakama ulaşmış, 1983 yılında ise net ödeyici konuma gelinmiştir. Ancak bu durum fazla sürmemiş, bonoların toplam borçlanma içindeki payı 1987 yılı haricinde %7-%9 aralığında seyretmiştir.

Bu dönemde dikkat çeken bir diğer nokta ise, kısa vadeli avansların toplam iç borç stoku içindeki payının, özellikle ilk dönemde önemini korumuş olmasıdır. Merkez Bankası kaynakları iç borçlanmanın finansmanındaki önemini bu dönemin ilk yarısında korumuş, ancak bu dönemin ikinci yarısında önemini yitirmeye başlamış, bir anlamda tamamen vazgeçilmese de, iç borç finansmanındaki önemini kaybetmiştir.

Bu dönemde iç borçlanma stoku içindeki en büyük pay konsolide borçlara aittir. Konsolide borçlar, Merkez Bankası'nın hazineye döviz ve altın işlemlerinden ortaya çıkan zararlarının hazine tarafından üstlenilmesiyle ortaya çıkan ya da KİT'lere finansman sağlamak için çıkarılan tahvillerin konsolidasyonundan kalan borçlar olup, genellikle faiz tahakkuk ettirilmemektedir[110]. 1980'de %46,6 gibi bir orana sahipken, zaman içerisinde dalgalanmalar göstermiş, 1983'de %76,2 gibi en yüksek rakama ulaşmış, daha sonra bir azalma sürecine girmişse de, 1989'da %59,6 gibi bir paya sahip olmuştur.

1986 yılında borçlanma hesaplarının bütçe dışına çıkarılması, borçlanma ihtiyacının bu dönemden itibaren artmaya başlaması ve finansman açıklarının büyük ölçüde iç borçlanma ile karşılanması borç stokunun büyümesindeki en önemli nedenlerden birisi olmuştur[111]. İç borç stokundaki bu denli yükselmenin diğer nedenleri aşağıdaki Tablo-14 yardımıyla açıklanmıştır.

Tablo-14 : Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Cari | 45,9 | 42,1 | 45,0 | 40,9 | 39,4 | 39,4 | 37,4 | 38,2 | 37,5 | 46,8 |
| -Personel | 31,7 | 26,2 | 27,6 | 25,7 | 23,7 | 24,0 | 22,5 | 26,1 | 26,1 | 36,1 |
| -Diğer Cari | 14,2 | 15,8 | 17,4 | 15,2 | 15,7 | 15,4 | 14,8 | 12,1 | 11,4 | 10,7 |
| Yatırım | 17,2 | 20,2 | 20,8 | 18,1 | 18,3 | 19,4 | 19,9 | 15,6 | 12,9 | 10,2 |
| Transfer | **36,9** | **37,7** | **34,2** | **41,0** | **42,4** | **41,2** | **42,7** | **46,2** | **49,6** | **43,0** |
| -Faiz Ödemeleri | **2,9** | **5,0** | **5,5** | **8,1** | **11,6** | **12,7** | **16,3** | **17,8** | **23,7** | **21,7** |
| İç Borç Faiz Ödemeleri | 2,1 | 2,7 | 2,1 | 3,1 | 4,7 | 4,7 | 7,9 | 9,9 | 15,0 | 13,4 |
| Dış Borç Faiz Ödemeleri | 0,9 | 2,2 | 3,3 | 5,0 | 7,0 | 8,0 | 8,4 | 7,9 | 8,7 | 8,3 |
| -KİT'lere Transfer | **18,8** | **12,6** | **14,0** | **11,7** | **7,4** | **3,4** | **1,7** | **3,8** | **4,8** | **3,2** |
| -Vergi İadeleri | **0,5** | **2,1** | **0,0** | **7,2** | **10,1** | **13,7** | **13,7** | **13,0** | **10,0** | **7,5** |
| -Sosyal Güvenlik | 4,1 | 3,7 | 4,2 | 4,4 | 3,3 | 4,0 | 3,5 | 3,3 | 3,6 | 3,7 |
| -Diğer Transferler | 10,6 | 14,3 | 10,5 | 9,7 | 9,9 | 7,5 | 7,6 | 8,2 | 7,5 | 6,9 |

Kaynak : DPT (www.dpt.gov.tr)

[110] www.bankeuropa.com/InvestmentPortal/FinancialDictionary/Economy.aspx, 2006.
[111] SAKAL, a.g.e. s.174

Konsolide bütçe harcamalarının yüzdesel dağılımı incelendiğinde, cari harcamalar ve yatırım harcamalarının bir dalgalanma sürecine girdiğini, ancak genel olarak bir azalma trendinde olduğunu görmekteyiz. Azalma trendi, bu dönemde uygulanan ihracata dayalı büyümeyi gerçekleştirebilmek için, ülke içerisinde talep kısıcı politikaların izlenmesinin bir sonucudur. Bütçe içerisinde transfer giderleri incelendiğinde, bu giderlerin payında bir artış görülmüştür. Transfer giderlerinin içeriği incelendiğinde ise, faiz ödemelerindeki ve vergi iadelerindeki artış dikkat çekicidir. Bu dönemde; borçlanmada, özellikle kısa vadeli borçlanmada, yüksek faiz, yeniden borçlanma kısır döngüsüne girilmiş ve bu nedenle yüksek faiz giderleri oluşmuştur. Ayrıca ihracatı geliştirmek için verilen vergi iadelerinde, yapılan hayali ihracat yolsuzluklarının yüksek boyutlara ulaşması, verilen desteğin bir anlamda boşa gitmesi sonucunu doğurmuştur. Yine bu dönemin başlangıcında KİT'lere yapılan transferler önemli bir boyut kazanmışsa da, dönemin sonlarına doğru önemini kaybetmiştir. 1981, 1984 ve 1988 yıllarında çeşitli tahkim uygulamalarına gidilmiştir.

Yasal olarak devlet tahvili ve bono almak zorunda olan sosyal güvenlik kuruluşlarının yanında, 1984 yılında yürürlüğe giren 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'lerin de yedek akçelerinin bir bölümüyle devlet tahvili, hazine bonosu ve gelir ortaklığı senetleri alması zorunluluğu getirilmiştir. KİT'lerin sahip olduğu fonlar, bu kanalla hazineye ucuza aktarılırken, kendilerinin piyasa faiz oranından borçlanması KİT'lerin mali yapısı üzerinde olumsuz bir etki bırakmıştır[112].

Konsolide bütçe harcamaları içerisinde payı her geçen yıl artan iç borç anapara ve faiz ödeme tutarları aşağıdaki Tablo-15'de incelenmiştir.

[112] UYSAL, a.g.e. s.193

Tablo-15 : İç Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin Konsolide Bütçe Gelirleri İçindeki Oranı (Milyar TL)

| Yıllar | İç Borç Anapara Ödemesi | İç Borç Faiz Ödemesi | Toplam Ödeme | İç Borç Faiz Ödeme. Vergi Gelirleri İçindeki Payı(%) | Toplam Ödeme. Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%) | Toplam Ödeme. Konsolide Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%) | Faiz Ödemeleri / Net Borçlanma (%) | Faiz Ödemeleri / Brüt Borçlanma (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 195 | 21 | 216 | 2,80 | 28,80 | 23,68 | 20,90 | 15,33 |
| 1981 | 614 | 41 | 655 | 3,44 | 55,00 | 47,02 | 202,05 | 27,43 |
| 1982 | 727 | 34 | 761 | 2,61 | 58,31 | 52,66 | 52,63 | 22,64 |
| 1983 | 1.703 | 116 | 1.819 | 6,00 | 94,05 | 79,09 | 116,42 | 51,63 |
| 1984 | 976 | 156 | 1.132 | 6,58 | 47,72 | 40,36 | 42,98 | 30,42 |
| 1985 | 2.321 | 257 | 2.578 | 6,71 | 67,31 | 55,89 | 73,78 | 28,76 |
| 1986 | 5.038 | 717 | 5.755 | 12,01 | 96,37 | 80,45 | 82,76 | 32,72 |
| 1987 | 8.604 | 1.676 | 10.280 | 18,52 | 113,58 | 98,42 | 87,98 | 31,09 |
| 1988 | 12.146 | 2.488 | 14.634 | 17,48 | 102,82 | 83,21 | 122,26 | 40,57 |
| 1989 | 21.270 | 4.803 | 26.073 | 18,80 | 102,05 | 83,12 | 99,37 | 39,97 |

Kaynak : DPT ve HM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
(www.dpt.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

Yukarıdaki tablo incelendiğinde görüleceği üzere her geçen yıl iç borç anapara ve faiz ödemeleri artmıştır. İç borç faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki oranı dikkat çekicidir. 1980 yılında vergi gelirlerinin %2,8'i iç borç faiz ödemelerine ayrılırken, 1983 yılında %6'ya yükselmiş, 1986'da ise bir sıçrama daha yaparak %12,01'e ulaşmış ve 1989'a gelindiğinde %18,80 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır.

İç borç anapara ve faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı incelendiğinde ise, borçlanmanın ulaştığı boyut daha rahat bir şekilde görülebilecektir. 1980'de vergi gelirlerinin %28,80'i iç borç ödemelerine ayrılırken, bu oran 1983 yılında %94,05'e yükselmiştir. Yani toplanan vergilerin yaklaşık %94'ü iç borç anapara ve faiz ödemelerine ayrılmıştır. 1984 ve 1985 yıllarında kısmen gerileyen bu oran, 1986'da %96,37 ve 1987'de %113,58 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Yani bu dönemde toplanan vergiler iç borç ödemelerini karşılamaya yetmemiştir. Oranın 1988'de kısmen gerilemesine rağmen, yaklaşık %102 gibi bir orandan aşağıya düşmemiştir.

1980'de konsolide bütçe gelirlerinin %23'ü iç borç ödemelerine ayrılırken, bu oran da zamanla artış göstermiştir. 1987'de ise %98,42 gibi bir orana ulaşmış, yani toplanan bütçe gelirlerinin tamamına yakını iç borç ödemelerine ayrılmıştır. Bu oranların yüksekliği, borcun genel olarak bütçe imkanlarıyla karşılanmasına olanak olmadığını göstermiştir.

Faiz ödemelerinin hem net borçlanmadaki hem de brüt borçlanmadaki payları artmıştır. 1980'de net borçlanılan tutarın %20,90'ı faiz ödemelerine ayrılırken, 1981'de net borçlanılan tutarın %202,05'i, yani yaklaşık 2 katı faiz ödemelerine ayrılmıştır. 1983 ve 1988 de %100'ün üzerinde olan bu oran, 1989'da %99,37 olmuştur. Bu dönemin özellikle ikinci yarısında, borcun borçla finansmanı yoluna gidilmiş, bu da faiz oranlarında yüksekliği beraberinde getirmiş ve ne yazık ki devlet büyük bir borç sarmalına girmiştir. Kamu borç stokundaki bu denli artış, piyasada dışlama etkisi yaratmıştır. Bu dönemde ödenen yüksek reel faizler yoluyla da bir rantiye sınıfı yaratılmıştır.

Tablo-16 : Reel Faizlerin Gelişimi (%)

| Yıllar | Tas. Mev. Faiz Oranı | TEFE | Reel Faiz* | Büyüme |
|---|---|---|---|---|
| 1980 | 33 | 107,2 | -35,81 | -2,8 |
| 1981 | 35 | 36,8 | -1,32 | 4,8 |
| 1982 | 50 | 27 | 18,11 | 3,1 |
| 1983 | 45 | 30,5 | 11,11 | 4,2 |
| 1984 | 45 | 50,3 | -3,53 | 7,1 |
| 1985 | 55 | 43,2 | 8,24 | 4,3 |
| 1986 | 48 | 29,6 | 14,20 | 6,8 |
| 1987 | 52 | 32,1 | 15,06 | 9,8 |
| 1988 | 83,9 | 68,3 | 9,27 | 1,5 |
| 1989 | 58,8 | 63,9 | -3,11 | 1,6 |

(*)Reel Faiz : [(1+Tas. Mev. Faiz. Oranı)/(1+TEFE)]-1 formülüyle elde edilmiştir.
Kaynak : TÜİK verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (www.tuik.gov.tr)

Bu dönemde; 1980, 1981, 1984 ve 1989 yılları haricinde pozitif reel faiz ödendiği görülmektedir. 1981 ve 1984 yıllarında dövize ilişkin serbestiler getirilmiş, 1989 yılında ise 32 Sayılı Karar alınmıştır. Bu uygulamalarla ülke içi ve ülke

dışındaki tasarrufların mali sisteme aktarılması amaçlanmış ve bu yöntemle faizlerin düşmesi hedeflenmiştir. Ancak bu dönemde kamu borçlanma gereğindeki hızlı artış bu uygulamaların etkisini çabuk kaybettirmiş ve diğer yıllarda görülen yüksek reel faizlere neden olmuştur. Bir ülkenin ödeyebileceği en yüksek reel faizin, o ülkenin büyüme oranı olduğu kabul edilmektedir. Ülkemiz açısından incelendiğinde, reel faizin pozitif olduğu her yılda, büyüme oranının yaklaşık 1,5-6 katında olması, reel faizlerin yüksekliğini göstermektedir. Yüksek olan bu reel faizlerle ülkede bir rantiye kesimi oluşmuş, borçlanmanın maliyeti arttığı için kamunun borç stoku yükselmiş, yükselen borç stoku da faizleri yükselterek bir kısır döngü içerisine girilmiştir.

Kamu iç borçlanmasının alıcılara göre dağılımı incelendiğinde, en yüksek payın bankalara ait olduğu görülecektir. Bankaların en büyük alıcı konumunda olmaları sermaye piyasasında yeterli gelişmenin sağlanamamış olduğunun bir göstergesidir. Bu süreçte bankalar, tasarrufları toplayarak bunları yatırımlara kanalize etmek olan asli görevini yerine getirmemiştir. Çünkü, devlet en büyük borç talep edicisi durumuna geçmiştir. Bu nedenle bankalar, topladıkları tasarrufları; güvenilir, risksiz, vergisiz ve yüksek reel faiz sunan devlete vermiştir. Yani, devlet bu dönemin sonlarına doğru piyasada dışlama etkisini ortaya çıkarmıştır.

Tablo-17 : İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı (Milyar TL)

| **YILLAR** | **BANKALAR** | | **RESMİ KURUMLAR** | | **ÖZEL SEKTÖR** | | **TASARRUF SAHİPLERİ** | | **TOPLAM** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Miktar | % | Miktar | % | Miktar | % | Miktar | % | |
| **1987** | **4.660,9** | **77,7** | **1.087,5** | **18,1** | **241,6** | **4,0** | **9,9** | **0,2** | **5.999,9** |
| BONO | 3.015,7 | 76,3 | 761,6 | 19,3 | 172,7 | 4,4 | 4,5 | 0,1 | 3.954,5 |
| TAHVIL | 1.645,2 | 80,4 | 325,9 | 15,9 | 68,9 | 3,4 | 5,4 | 0,3 | 2.045,4 |
| **1988** | **8.083,7** | **90,5** | **594,3** | **6,7** | **248,9** | **2,8** | **4,2** | **0,0** | **8.931,1** |
| BONO | 4.686,1 | 91,6 | 286,9 | 5,6 | 138,7 | 2,7 | 3,2 | 0,1 | 5.114,9 |
| TAHVIL | 3.397,6 | 89,0 | 307,4 | 8,1 | 110,2 | 2,9 | 1,0 | 0,0 | 3.816,2 |
| **1989** | **14.990,2** | **90,2** | **1.065,8** | **6,4** | **561,7** | **3,4** | **0,0** | **0,0** | **16.617,7** |
| BONO | 6.779,3 | 88,8 | 538,6 | 7,1 | 316,4 | 4,1 | 0,0 | 0,0 | 7.634,3 |
| TAHVIL | 8.210,9 | 91,4 | 527,2 | 5,9 | 245,3 | 2,7 | 0,0 | 0,0 | 8.983,4 |

Kaynak : HM (www.hazine.gov.tr)

Bu dönemde devlet, borçlanma araçlarından vergi almamıştır. Ülkemizdeki kayıt dışılığın yüksek boyutlarda olduğu göz önünde bulundurulursa, bu durum bazı gelirlerin hiçbir şekilde vergilendirilmemesi sonucunu doğurmuştur. Bir anlamda üretim yapan kişi veya kuruluşlar vergi ödeyerek cezalandırılmış, devlete borç verenler ise; risksiz, vergisiz, yüksek reel kazançlar elde etmiştir.

### 1.2.1.2. Dış Borçlanma

Yetmişli yılların sonlarında dış borç kriziyle birlikte ağır bir ekonomik krize sürüklenmiş olan ülkemiz, 24 Ocak kararları doğrultusunda IMF patentli istikrar politikasıyla, hem dış borç servisini yerine getirecek bir sistemin oluşmasını, hem de yapısal uyarlanma politikasıyla küreselleşme sürecine eklemlenmeyi hedeflemiştir[113].

Bu dönemde, ülkemizde dış borç krizinin etkileri giderilmeye çalışılırken, Latin Amerika ülkeleri dış borç krizine girmiş, dünyada yeni bir kriz süreci başlamıştır. Bu krizlerin etkisiyle ülkelerin uluslararası piyasalardan borçlanması zorlaşmıştır.

Tablo-18 : Toplam Dış Borçların Değişimi ve GSMH'deki Payı

| Yıllar | Dış Borç Stoku (Milyon ABD $) | Dış Borç Stokundaki Artış Hızı (%) | Dış Borç Stoku / GSMH (%) |
|---|---|---|---|
| 1980 | 15.734 | 17,08 | 19,34 |
| 1981 | 16.627 | 5,68 | 20,21 |
| 1982 | 17.858 | 7,40 | 25,06 |
| 1983 | 18.814 | 5,35 | 31,80 |
| 1984 | 20.823 | 10,68 | 34,96 |
| 1985 | 25.660 | 23,23 | 38,09 |
| 1986 | 32.206 | 25,51 | 42,70 |
| 1987 | 40.326 | 25,21 | 46,79 |
| 1988 | 40.722 | 0,98 | 45,02 |
| 1989 | 41.751 | 2,53 | 38,82 |

Kaynak : TÜİK ve HM verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.tuik.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

[113] SÖNMEZ, a.g.e. s.358

Bu dönem incelendiğinde ülkenin toplam dış borç stokunun artış gösterdiği, özellikle 1984, 1985, 1986 ve 1987 yıllarında artışın hızlandığı görülmektedir. Yine, toplam dış borcun GSMH içindeki payı 1987 yılına kadar artış göstermiş, %46,79 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Yani, GSMH'nin yaklaşık yarısını dış borcumuz oluşturmuştur. 1988 ve 1989 yıllarında ise toplam dış borcumuzun GSMH içindeki payı azalmıştır.

Haziran 1980'de imzalanan üç yıllık stand-by anlaşmasının sağladığı olanaklar çerçevesinde önemli miktarda net dış finansman sağlanmıştır. 1 250 milyon ÖÇH (1 630 milyon dolar), Haziran 1980'de kabul edilen stand-by'la üç yıl için Türkiye'nin kullanımına sunulmuş, ayrıca Dünya Bankası ile yapılan yapısal uyum anlaşmalarıyla da; Mart 1980'de 275 milyon, Mayıs 1981'de 300 milyon, Mayıs 1982'de 304,5 milyon, Haziran 1983'de 300,8 milyon, Haziran 1984'de 376 milyon, Haziran 1986'da 300 milyon dolar olmak üzere, toplam 1 856 milyon dolarlık dış finansman sağlanmıştır. Ayrıca 1978 ve 1979 yıllarında yapılan borç ertelemelerine bu dönemde de devam edilmiştir. Nisan 1980'de vadesi gelmesine rağmen ödenemeyen kamu garantisi olmayan 1,2 milyar dolar tutarındaki özel borç, Temmuz 1980'de OECD ülkelerine olan 3 milyar dolarlık borç, Temmuz 1979'da ertelenmiş bulunan 1,2 milyar dolarlık borç, ticari bankalara olan 100 milyon dolarlık borç, Ağustos 1979'da ertelenmiş olan 2,269 milyar dolarlık DÇM borcu olmak üzere, toplam 6,6 milyar dolar dolayında dış borç ertelemesine gidilmiştir[114].

[114] SÖNMEZ, y.a.g.e. s.320-321

Tablo-19 : Kamu Dış Borcunun Yapısı ve Değişimi (Milyon ABD Doları)

| Yıllar | Kısa Vadeli Kamu Borcu | KV Borcun Toplam İçindeki Payı (%) | Orta ve Uzun Vadeli Kamu Borcu | Orta ve Uzun Vadeli Borcun Toplam İçindeki Payı (%) | Toplam Kamu Borcu | Toplam Kamu Borcu / GSMH(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 2.505 | 17,39 | 11.899 | 82,61 | 14.404 | 17,71 |
| 1981 | 2.179 | 14,10 | 13.276 | 85,90 | 15.455 | 18,79 |
| 1982 | 1.764 | 10,41 | 15.188 | 89,59 | 16.952 | 23,79 |
| 1983 | 1.369 | 7,99 | 15.773 | 92,01 | 17.142 | 28,97 |
| 1984 | 1.125 | 6,25 | 16.873 | 93,75 | 17.998 | 30,22 |
| 1985 | 1.646 | 7,60 | 20.007 | 92,40 | 21.653 | 32,14 |
| 1986 | 1.757 | 6,59 | 24.906 | 93,41 | 26.663 | 35,35 |
| 1987 | 2.539 | 7,47 | 31.430 | 92,53 | 33.969 | 39,41 |
| 1988 | 1.830 | 5,29 | 32.780 | 94,71 | 34.610 | 38,26 |
| 1989 | 799 | 2,27 | 34.400 | 97,73 | 35.199 | 32,73 |

Kaynak : TÜİK ve HM verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.tuik.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

Toplam dış borçta görülen artış, kamu dış borcunda da görülmektedir. Toplam kamu dış borcunun GSMH'ye oranı 1980'de %17,71 iken, 1987 yılına kadar artış göstermiş ve %39,41'e ulaşmıştır. 1987 yılından sonra ise bu oranda bir azalma görülmüş ve 1989'da %32,73 olmuştur. Ancak toplam kamu dış borcu her geçen yıl nominal olarak artmıştır. 1980'de 14,4 milyar dolar olan kamu dış borcumuz, her geçen yıl artmış ve 1989'da yaklaşık 35,2 milyar dolara ulaşmıştır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, kısa vadeli kamu dış borcunun, toplam kamu dış borç içindeki payının giderek azalmasıdır. 1980 yılında toplam kamu dış borç içindeki payı %17,39 olan kısa vadeli kamu dış borcu, 1985 ve 1987 yılları haricinde azalma göstermiş ve 1989 yılında %2,27 gibi düşük bir orana ulaşmıştır. Bu da bize kamunun dış borçlanmada, kısa vadeden ziyade uzun vadeli borçlanmayı tercih ettiğini göstermektedir.

Ayrıca bu dönemin sonuna doğru, 1988 yılında hazine yurt dışında tahvil ihracına başlamıştır[115].

[115] Nilgün PEHLİVAN, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", www.marmara.edu.tr, 2006, s.12

Tablo-20 : Konsolide Bütçe Nakit Açığının Finansman Yöntemleri (%)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Net Dış Borçlanma | 11,7 | 67,4 | -7,1 | -49,3 | 32,5 | -24,8 | -0,4 | -10,3 | 7,6 | -2,5 |
| Net İç Borçlanma | 86,4 | 197,5 | 70,3 | 79,6 | 59,5 | 108,8 | 87,1 | 84,0 | 85,9 | 89,4 |
| - Tahvil (Net) | -8,4 | -11,6 | 12,0 | 92,8 | 13,4 | 54,4 | 29,6 | 34,8 | 59,8 | 72,0 |
| - Bono (Net) | 26,3 | 105,5 | 38,8 | -53,0 | 27,7 | 25,3 | 41,5 | 35,5 | 9,6 | 12,0 |
| - Merkez Bankası (Net) | 68,5 | 103,6 | 19,5 | 39,9 | 18,5 | 29,1 | 16,0 | 13,8 | 16,6 | 5,5 |
| Diğer | 1,9 | -164,9 | 36,8 | 69,6 | 8,0 | 16,1 | 13,2 | 26,3 | 6,5 | 13,1 |
| Toplam | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Kaynak : DPT (www.dpt.gov.tr)

Tablo-20'de konsolide bütçe nakit açığının hangi yöntemlerle finanse edildiği gösterilmiştir. 1980, 1981, 1984 ve 1988 yılları haricinde hem bütçe açığı hem de dış borçlanma, iç borçlanmayla karşılanmış; dış borçlanma sadece 1981 yılında bütçe açığının karşılanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu gelişme, iç tasarrufların dış borç ödemesinde kullanılması ihtiyacını ortaya çıkarmış, faizlerde bir artış sağlanarak, iç tasarruf artışı sağlanmaya çalışılmıştır[116].

Tablo-21 : Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri

(Milyar TL)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dış Borç Anapara Ödemesi | 7,19 | 22,25 | 53,50 | 149,81 | 235,87 | 419,84 | 763,99 | 1.196,51 | 2.355,00 | 3.797,10 |
| Dış Borç Faiz Ödemesi | 9,20 | 34,10 | 53,10 | 131,40 | 264,00 | 427,50 | 682,40 | 1.005,60 | 1.818,60 | 3.144,10 |
| Dış Borç Servisi | 16,39 | 56,35 | 106,60 | 281,21 | 499,87 | 847,34 | 1.446,39 | 2.202,11 | 4.173,60 | 6.941,20 |
| Dış Borç Faiz Ödemesi / Dış Borç Servisi (%) | 56,12 | 60,52 | 49,81 | 46,73 | 52,81 | 50,45 | 47,18 | 45,67 | 43,57 | 45,30 |
| Dış Borç Servisi / Vergi Gelirleri (%) | 2,19 | 4,73 | 8,17 | 14,54 | 21,07 | 22,13 | 24,22 | 24,33 | 29,33 | 27,17 |
| Dış Borç Servisi / Konsolide Büt. Gel.(%) | 1,80 | 4,05 | 7,38 | 12,23 | 17,82 | 18,37 | 20,22 | 21,08 | 23,73 | 22,13 |

Kaynak : DPT verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (www.dpt.gov.tr)

[116] SÖNMEZ, a.g.e. s.333

Kamu dış borç servisi nominal olarak arttığı gibi, 1988 yılına kadar vergi gelirleri ve konsolide bütçe gelirleri içindeki payı da artış göstermiştir. 1989 yılında ise hem konsolide bütçe gelirleri içindeki hem de vergi gelirleri içindeki payı azalmıştır. Diğer yandan, dış borç faiz ödemelerini incelediğimizde, kamu dış borç servisindeki payının; 1980, 1981, 1984 ve 1985 yıllarında %50'den fazla olduğunu görmekteyiz. Yani, bu yıllarda yapılan her kamu dış borç ödemesinin yarısından fazlası faiz ödemelerine gitmiştir. Diğer yıllarda da oran %50'ye yakındır. Bu duruma, özel kaynaklardan kullanılan kredilerdeki artışın ve değişken faizli dış borç kullanımının neden olduğu düşünülmektedir. Yetmişli yılların sonlarında özel alacaklılar ve ticari kredilerin orta/uzun vadeli borç stoku içindeki payı ortalama %6,5 dolayında iken, seksenli yıllarda söz konusu pay %32 ile %48,5 arasında seyretmiş, 1988 yılında %50'yi aşmış, 1989'da ise %52,5'a ulaşmıştır. Özel kaynaklardan sağlanan kredilerde faiz yüksek olup, vade kısa ve ödemesiz dönem bulunmamaktadır. Ayrıca değişken faizli borçlanmaların dış borç stoku içindeki payı 1987'de %6,6 iken, 1989'da %37,3'e ulaşarak, uluslararası finansal piyasalardaki dalgalanmanın ülkeyi etkileme riskini artırmıştır. Bu nedenlerle de borçlanmanın maliyetinin ağırlaştığı düşünülmektedir[117].

Tablo-14 incelendiğinde; dış borç faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payının 1980'de %0,9 iken, 1986 yılına kadar artmış (%8,4), 1987'de %7,9'a düşmesine rağmen, 1988'de %8,7'e ulaşmış ve 1989'da %8,3 olmuştur. Kısa vadeli dış borçlanmanın, toplam kamu dış borcu içindeki payının azalmasına rağmen faiz giderleri önemini korumuştur.

Dış borç ödemeleri, ülke içi fonların dışarıya transfer edilmesi sürecini doğurduğundan, ülke içi gelir dağılımını değil, uluslararası gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir. Ancak ülkemizde dış borç ödemeleri, faizler yükseltilerek, iç tasarruflarla karşılanmak istenmiştir. Bu da hem faizleri hem de enflasyonu yükseltmiş ve gelir dağılımını, sabit ve dar gelirliler açısından olumsuz etkilemiştir. Ayrıca ülke içi fonların dışarıya transfer edilmesi ülke içi kaynakların azalmasına

[117] SÖNMEZ, y.a.g.e. s.334-335

neden olacağı için, paylaşıma esas olan miktarı da azaltacak, yani pastayı küçültecektir.

### 1.2.2. Kamu Borçlanma Politikası (1990-2005)

1980 yılında başlayan dışa açılma süreci, 1989'daki 32 Sayılı Karar'la tamamlanmıştır. Bu kararla ulusal paramız tam konvertibiliteye sahip olmuştur. Dışa açılan ülkemiz sermaye hareketlerinden çok çabuk etkilenir hale gelmiş, sık sık finansal kargaşa ve krizler yaşamaya başlamıştır. Ülkemizde bu dönemi sıcak paraya bağlı büyüme dönemi olarak adlandırabiliriz.

1980-1989 yılları arasında uygulanan reel ücret azaltıcı politikalar; sendikal hareketlerin tekrar canlanması ve Anavatan Partisi'nin yerel seçimlerdeki başarısızlığı nedeniyle kamu sektöründeki işçilere ve memurlara yüksek zamlar verilerek terk edilmiştir. Ancak, verilen yüksek zamlar özellikle KİT'leri mali bir krize sokmuştur[118].

1989 sonrası yapılan ücret artışlarını, özel sermayenin kabul edebilmesi için, kurumlar vergisinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı azaltılmış ve KİT sistemi tarafından üretilen girdilerin fiyatları düşürülmüştür. Dolayısıyla özel sektör, ücret artışlarını özellikle kamu kesiminde üretilen materyal girdi fiyatlarındaki gerilemeyle karşılayabilmiştir. Ancak bu süreç, kamuoyuna "verimsiz çalışan KİT sisteminin beceriksizliği" olarak duyurulmuştur[119]. Nitekim dönemin sonlarına doğru özelleştirme çalışmaları giderek artmıştır. Ancak şaibeli olmayan özelleştirme uygulamalarının sayısı çok az olup, özellikle özelleştirilen bankaların bir dönem sonra içleri boşaltılarak kamuya intikali, dikkat çekici bir noktadır[120]. KİT'lerin özelleştirilmesinde dikkat çekici bir diğer nokta ise, KİT'leri devralan firmaların dış piyasadan borçlanarak özelleştirme bedelini karşılamaya çalışmalarıdır. Yani kamunun varlıkları, özel dış borç haline gelmektedir. Özelleştirme önceleri devletin

[118] BORATAV, 2003, s.176
[119] Erinç YELDAN, "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makro Ekonomik Süreçler", İktisat Dergisi, Sayı:359, Eylül 1996, s.27
[120] BORATAV, 2003, s.177-178

küçültülmesi olarak görülürken, sonraları kamuya gelir sağlama aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu dönemin sonlarına doğru cumhuriyetimizle yaşıt, ülke ekonomisindeki yeri tartışılamaz olan kuruluşlar yok pahasına satılmış; bunlar da yetmeyince kıyılar, ormanlar, limanlar gibi tüm kamu varlıklarının satışı gündeme gelmiştir[121].

Bu dönemde her an seçim ekonomisinin uygulanması, ülkenin koalisyonlarla yönetilmesi mali disiplin ve ekonomik disiplinin kaybolmasına neden olmuştur[122]. Bu gelişmeler kamunun borç gereksinimini giderek artırmıştır. 1990 yılında KKBG %7,3 iken, 1993 yılına kadar %10 seviyelerinde seyretmiş, 5 Nisan Kararlarının etkisiyle 1994 ve 1995 yılında gerilemesine rağmen, 1996 yılında tekrar artmıştır. 1999 yılında yaşanan depremin de etkisiyle KKBG %15,6 gibi çok yüksek bir seviyeye ulaşmış, 2000 yılında deprem bahanesiyle getirilen ek vergiler ve sağlanan yardımlar bütçeye bir rahatlama getirmiş ve KKBG %11,8'e gerilemiş ise de 2001 yılında yapılan bankacılık operasyonunun da etkisiyle KKBG en yüksek seviye olan %16,4'e ulaşmıştır. Uygulamaya başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının da etkisiyle; 2002 yılında %12,7'e gerileyen KKBG, 2003 yılında %9,4'e gerilemiş, 2004 yılı geçici verisi %4,7, 2005 yılı gerçekleşme tahmini ise %0,87 olarak hesaplanmıştır[123]. Bu dönemde görülen yüksek KKBG, iç borçlanma faizlerini yükseltmiştir. Yüksek seyreden faizler ve düşük döviz kuru (aşırı değerli ulusal para) kısa vadeli yabancı sermayeyi uyarmıştır. Böylelikle, yabancı sermaye bir yandan kamu açıklarını "dış tasarruflar" biçiminde finanse etmiş, bir yandan da ulusal ekonominin ithalat ve tüketim hacmini genişletmiştir. Ulusal ekonomide ticarete açık, üretici sektörlere dönük sabit sermaye yatırımları yerine, rantiyer-tipi kısa vadeli, spekülatif nitelikli kazançların öncelik kazanmasına dayalı bir yapay büyüme süreci yaşanmıştır[124]. Bu dönemde, Merkez Bankası sıkı para politikalarıyla enflasyonu düşürmekle, ekonomik yönetim ise daraltıcı maliye politikaları ile kamu borçlanma gereğini azaltmakla ilgilenirken; büyüme, yabancı sermaye girişine bağlanmış, yukarıda da bahsedildiği gibi, yabancı sermaye girişiyle talep

[121] Hikmet İYİDİKER ve Yasemin ÖZUĞURLU, "Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri", www.marmara.edu.tr, 2006, s.5
[122] SAKAL, a.g.e. s.187
[123] Oranlar www.dpt.gov.tr ve www.bumko.gov.tr' den alınmıştır.
[124] YELDAN, 2004, s.50-51

genişlemesi, yani kısa dönemli büyüme sağlanmış, ulusal paranın aşırı değerli olması ve büyümenin de etkisiyle, cari açık meydana gelmiştir. 1989 sonrası dönemde ekonominin canlanması veya durgunlaşması büyük ölçüde dış etkenlere bağımlı hale gelmiştir[125].

Sıcak para hareketlerine bu denli bağlılık, ülke içi veya ülke dışında yaşanan olumsuzluklarda kısa vadeli sermayenin ülkeyi terk etmesine ve bu durum da ülkede krizlerin yaşanmasına neden olmuştur.

Ülke içindeki bankalar dışarıdan borçlanarak, yüksek getirili hazine bonoları satın almıştır. Ancak, bu durum borçlarının döviz, varlıklarının ise ulusal para olmasından dolayı açık pozisyona girmelerine neden olmuştur. Kriz dönemlerinde bankalar açık pozisyonlarından dolayı büyük sorunlar yaşamışlardır.

Ülke parasının sürekli değer yitirmesi de ülke içinde para ikamesine (dolarizasyona) neden olmuş, ülke vatandaşlarının ulusal paraya olan güvenini azaltmıştır.

Bu dönemde yaşanan siyasi ve ekonomik bir gelişme de Gümrük Birliği'ne girilmesidir. Ancak AB'den katlanılan zararları karşılayacak ölçüde bir mali destek sağlanamamıştır.

Merkez Bankası'nın özerkliği yasalaşmış; Rekabet Kurulu, BDDK gibi özerk üst kuruluşlar oluşturularak, kuralsız serbest piyasa ekonomisine geç de olsa yön verilmeye çalışılmıştır.

Yaşanan krizlerin ardından özellikle iç borç dinamiğinin sürdürülemez hale gelmesi ve mali sistemdeki sorunlarla, diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme ulaştırılması zorunluluğu, ekonomide yeni bir programa ihtiyacı doğurmuş ve Güçlü Ekonomiye Geçiş programı uygulanmaya başlanmıştır. Bu programla, enflasyon tek haneli rakamlara ulaşmış, ekonomide büyüme tekrar sağlanmış, kamu dengesindeki

[125] BORATAV, 2003, s.191-192

açık özellikle özelleştirme politikaları ve faizlerdeki düşmenin etkisiyle azaltılmıştır. Ayrıca yine bu dönemde TL'den üç sıfır atılarak, YTL'ye geçiş sağlanmıştır. Ancak bu programla, tarım sektörü ile ilgili yapısal değişimler gerçekleştirilmemiş, üretimde dışa bağımlılık azaltılamamış, istihdam sorununa bir çözüm getirilememiş, kayıt dışı ekonominin varlığı devam etmiş, yani yapısal sorunlar çözülememiştir. Ayrıca programda gelir dağılımını düzeltici önlemlere yer verilmemiş, özellikle daha önce ücretsiz sunulan eğitim ve sağlık hizmetlerinde kalitenin düşmesi, en temel haklarda eşitsizliğin artmasına neden olmuş, orta sınıfın giderek zayıflaması gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler ekonomide kendini zaman zaman kriz olarak göstermekte, ancak günü kurtaracak politikalarla krizlerin etkisi giderilmeye çalışılmaktadır. Toplumsal alanda kendini, kap-kaç ve hırsızlık olaylarında, cinnet geçirenlerde, üreticiliğe değil de mafya tarzı yaşam biçimine özenmede, kolay yoldan para kazanma isteklerinde artış olarak gösteren sosyal krizlere bir çözüm bulunamamıştır.

Bu dönemde uygulanan kamu borçlanma politikaları; iç ve dış borçlanma olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir.

#### 1.2.2.1. İç Borçlanma

32 Sayılı Karar ve 1990 yılında alınan ek kararlarla kendini uluslararası piyasaya tamamen açan bir yapıyla başlayan, sıcak para olgusu ve finansal krizlerle kendini duyuran bu dönemde, öncelikle iç borç stokundaki değişim incelenecektir.

Tablo-22 : İç Borç Stokunun GSMH'ye Oranı (Milyar TL)

| Yıllar | Toplam Borçlanma | Toplam Anapara Ödeme | Net Borçlanma | Borç Stoku | GSMH (Cari Fiyatlarla) | Borç Stoku / GSMH (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 47.008 | 32.418 | 14.590 | 57.180 | 397.178 | 14,40 |
| 1991 | 114.593 | 74.908 | 39.686 | 97.647 | 634.393 | 15,39 |
| 1992 | 282.333 | 187.336 | 94.997 | 194.236 | 1.103.605 | 17,60 |
| 1993 | 599.873 | 438.460 | 161.413 | 357.347 | 1.997.323 | 17,89 |
| 1994 | 1.303.548 | 861.585 | 441.963 | 799.309 | 3.887.903 | 20,56 |
| 1995 | 1.833.102 | 1.271.404 | 561.698 | 1.361.007 | 7.854.887 | 17,33 |
| 1996 | 5.345.792 | 3.585.986 | 1.759.806 | 3.148.985 | 14.978.067 | 21,02 |
| 1997 | 6.370.002 | 3.287.422 | 3.082.580 | 6.283.425 | 29.393.262 | 21,38 |
| 1998 | 14.254.324 | 8.844.833 | 5.409.491 | 11.612.885 | 53.518.332 | 21,70 |
| 1999 | 26.886.405 | 15.579.145 | 11.307.260 | 22.920.145 | 78.282.967 | 29,28 |
| 2000 | 32.468.545 | 18.968.070 | 13.500.475 | 36.420.620 | 125.596.129 | 29,00 |
| 2001 | 209.613.234 | 123.876.596 | 85.736.638 | 122.157.260 | 176.483.953 | 69,22 |
| 2002 | 125.303.125 | 97.590.694 | 27.712.431 | 149.869.691 | 275.032.366 | 54,49 |
| 2003 | 158.238.383 | 113.721.373 | 44.517.010 | 194.386.700 | 356.680.888 | 54,50 |
| 2004 | 163.596.496 | 133.500.274 | 30.096.222 | 224.482.922 | 428.932.343 | 52,34 |
| 2005 | 155.520.456 | 135.221.521 | 20.298.934 | 244.781.857 | 486.401.032 | 50,32 |

Kaynak : HM ve TÜİK verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.hazine.gov.tr & www.tuik.gov.tr)

Daha önce incelediğimiz dönemlere göre bu dönemde farklı bir değişim görmekteyiz. Önceki dönemlerde de iç borç stokunda genel anlamda bir artış yaşanmıştır. Ancak, bu dönemi incelediğimizde, ülke iç borç stokunun en yüksek seviyeye geldiğini görmekteyiz. 1990 yılında iç borç stokunun GSMH'ye oranı yaklaşık %15 seviyelerindeyken, 1992 yılında çıkarılan Tahkim Kanunu'nun da etkisiyle borç stokunda %2 lik bir artış sözkonusu olmakta, yine 1994'te %3'lük bir artış gözlenerek, oranın %20,56'ya ulaştığını görmekteyiz. 1994 yılında alınan bir takım önlemlerle (5 Nisan kararları çerçevesinde uygulanan ek vergilerle gelir artırıcı ve daraltıcı maliye politikaları ile gider azaltıcı politikalar sayesinde), 1995'de oranın %17,33'e gerilediğini görmekteyiz. Ancak uygulanan politikalar kısa süreli oldukları ve yapıcı bir çözüm getirmedikleri için, iç borç stokundaki artış devam etmiştir. Ayrıca 1998'de yaşanan Rusya krizinin etkileri, 2000 ve 2001 yıllarında ülkemizin yaşadığı krizler neticesinde iç borç stoku giderek artmış ve 2001 yılında GSMH'nin

yaklaşık %70'i kamunun iç borcunu oluşturmuş ve yeni bir rekora imza atılmıştır. Yaşanan mali kriz sonucunda, 2000 ve 2001 yıllarında TMSF'ye devredilen bankaların tüm iç ve dış yükümlülükleri hazine tarafından üstlenilmiştir. Yani, bu bankaların tüm borcu devlet tarafından üstlenilerek kamu borcu haline dönüşmüştür.

Bankacılık sisteminin 2001 yılı itibariyle kamuya maliyeti, 2003 yılı Ekim ayında BDDK tarafından yapılan sunum esas alınarak şu şekilde hesaplanmıştır. Hazinenin kamu bankalarına görev zararları ile ilgili vermiş olduğu kağıtların 19 milyar dolar civarında olduğu, ayrıca bu bankalara sermaye desteği olarak verilen kağıtların 2,9 milyar dolar, TMSF bünyesindeki bankalar için ise ihraç edilen kağıtların 17,3 milyar dolar olduğu hesaplanmıştır. Sonuçta bankacılık sisteminin hazineye maliyeti 39,2 milyar dolar olmuş ve bu tutarın milli gelire oranı %26,6 olarak hesaplanmıştır[126].

1990'lı yıllarda popülizmin yeniden hortlaması; 1991, 1992 ve 1993 yıllarında faiz dışı konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranının sırasıyla %1,5, %0,6, %0,9 olmasına neden olmuştur[127]. Bu da borç stokunu artırdığı için kısa vadeli ve yüksek reel faizle borçlanmayı kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca 1994 yılında yaşanan krizin de etkisiyle faizlerin yükselmesi, iç borç stokunun giderek artmasına neden olmuş ve artık amaç borcun ödenmesi değil, borcun çevrilebilmesi olmuştur. Tüm olanaklar tükendiği, yani bir zorunluluk ortaya çıktığı için, 1999 yılından itibaren iç borcun çevrilebilmesi sağlanmaya çalışılmış, ancak yaşanan krizlerin de etkisiyle GSMH'nin yarısını aşan bir iç borç stoku ortaya çıkmıştır.

Türkiye 2001 yılı sonu itibariyle uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan krediden 8 milyar dolarını, 2002 Temmuz sonu itibariyle ise 11,6 milyar dolarını iç borç kredisi kullanma izniyle, iç borçlarını çevirmek için kullanmıştır.

[126] M. Ferhat EMİL ve H. Hakan YILMAZ, "Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?", www.tesev.org.tr, 2004, s. 52
[127] Oranlar www.dpt.gov.tr'den alınmıştır.

Türkiye bu dönemde iç borçlarını kendi kaynaklarıyla ödeyemez duruma düşmüştür[128].

Güçlü Ekonomiye Geçiş programı ile sağlanan dış kaynaklarla iç borcun çevrilebilirliği sağlanmışsa da, stokun büyüklüğü dikkat edilmesi gereken bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Bu dönemde uygulanmaya başlanan yeniliklerden biri, 1991 yılında faaliyete başlayan İMKB bünyesindeki tahvil ve bono piyasasıdır. Tahvil ve bono piyasasında Merkez Bankası ile borsada faaliyet gösteren aracı kurumlar işlem yapabilmektedir. Bu yolla tahvil ve bononun ikincil piyasasının oluşması sağlanmıştır. Ayrıca banka ve aracı kuruluşlar da kendi aralarında tezgahüstü piyasa olarak ifade edilen piyasada işlem yapabilmektedir.

İMKB bünyesinde 1993 yılında repo ve ters repo piyasası kurularak, piyasaya derinlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Tahvil, bono piyasası ile repo-ters repo piyasaları kurularak DİBS'lerin piyasa değerine ilişkin bilgi akışı ve şeffaflık artmış, ikincil piyasa fiyatları birincil piyasalarda oluşan fiyatlara gösterge teşkil etmeye başlamıştır. Ayrıca ikincil piyasalarda likiditenin artmasını sağlamak için 1997 yılında kuponlu senetlerde kullanılan, anapara ve kupon ödemelerinin ayrıştırılarak ikincil piyasalarda işlem görmesini sağlayan STRIP uygulamasına geçilmiştir[129].

Bu dönemde, Farklı Fiyat İhale Sistemi'nin yanında Tek Fiyat İhale Sistemi de kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistemde herkes aynı fiyattan ödeme yapmaktadır. DİBS'ne olan talebi artırmak ve tekelci yapıyı kırmak açısından olumlu etkileri vardır.

1992 yılından itibaren hazine bonoları ve devlet tahvilleri halka arz yöntemiyle ihraç edilmeye başlanmış, 1994 yılından itibaren Alman Markı ve ABD

[128] Nazif EKZEN, "Cumhuriyet'in Ortaçağı:Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)", İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.632
[129] PEHLİVAN, a.g.e. s.15

Doları olmak üzere döviz cinsinden devlet iç borçlanma senetleri, 1997 yılından itibaren ise, her faiz ödeme döneminde anaparada enflasyon oranında meydana gelen artış hesaplanarak, bu tutarın yatırımcıya ödendiği enflasyona endeksli senetler ihraç edilmeye başlanmıştır. Faiz oranlarının düşmesinin beklendiği durumlarda, uzun vadeli borçlanmak yüksek bir reel maliyet getirmekte, kısa süreli borçlanmak da yenileme riskini artırıp faiz oranlarını yükseltmektedir. Hazine, bu riskler arasında denge kurmak, borcun vadesini yaymak ve ikincil piyasa üzerinde yaratacağı olumlu etkilerden faydalanmak amacıyla, 1999 yılı başından itibaren sabit faizli, kuponlu devlet tahvillerinin ihracına başlamıştır. Ayrıca, yine 1999 yılından itibaren iç borç stokunun ortalama vadesini uzatmak amacıyla değişken faizli devlet tahvillerinin ihracına başlanmıştır. Bu tahviller, faiz oranlarının yükseldiği durumlarda alıcı için, tersi durumlarda ise hazine için avantaj sağlamaktadır. 2000 yılından itibaren dövize endeksli iç borçlanma senetleri uygulaması başlatılarak, bu yılda uygulanmaya başlanan kur çıpası uygulamasına destek olma amacı güdülmüştür. 2000 yılında yapılan bir yenilik de piyasa yapıcılığı sistemidir. On dokuz bankanın katılımıyla uygulanmaya konan, ilk dönemlerde başarılı sonuçlar alınan bu sistemde, birincil ve ikincil piyasalarda verimliliği ve likiditeyi artırmak amaçlanmış, ancak krizler sonucunda uygulamaya devam edilememiştir. 2002 yılında on banka ile tekrar uygulamaya konulmuştur. Bu sistemle aynı zamanda DİBS'lerin bu bankalar tarafından alınma garantisi de getirilmiştir[130].

Bu dönemde borçlanma sistemindeki değişiklikler kısaca incelendikten sonra, Tablo-23'de iç borç stokunun yapısı incelenmiştir.

[130] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.190-193

Tablo-23 : İç Borç Stoku (Milyar TL)

| Yıllar | Tahvil | Tahvil Oranı (%) | Bono | Bono Oranı (%) | Kons. Borçlar | Kons. B.Oranı (%) | Kısa Vadeli Avans | K.Vadeli Avans Oranı (%) | İç Borç Stoku |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 18.801 | 32,9 | 5.469 | 9,6 | 30.040 | 52,5 | 2.870 | 5,0 | 57.180 |
| 1991 | 24.678 | 25,3 | 18.258 | 18,7 | 41.122 | 42,1 | 13.589 | 13,9 | 97.647 |
| 1992 | 86.387 | 44,5 | 42.247 | 21,8 | 34.602 | 17,8 | 31.000 | 16,0 | 194.236 |
| 1993 | 190.505 | 53,3 | 64.488 | 18,0 | 31.933 | 8,9 | 70.421 | 19,7 | 357.347 |
| 1994 | 239.385 | 29,9 | 304.230 | 38,1 | 133.417 | 16,7 | 122.278 | 15,3 | 799.309 |
| 1995 | 511.769 | 37,6 | 631.298 | 46,4 | 25.940 | 1,9 | 192.000 | 14,1 | 1.361.007 |
| 1996 | 1.250.154 | 39,7 | 1.527.838 | 48,5 | 40 | 0,0 | 370.953 | 11,8 | 3.148.985 |
| 1997 | 3.570.812 | 56,8 | 2.374.990 | 37,8 | 0 | 0,0 | 337.623 | 5,4 | 6.283.425 |
| 1998 | 5.771.980 | 49,7 | 5.840.905 | 50,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 11.612.885 |
| 1999 | 19.683.392 | 85,9 | 3.236.753 | 14,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 22.920.145 |
| 2000 | 34.362.937 | 94,4 | 2.057.683 | 5,6 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 36.420.620 |
| 2001 | 102.127.926 | 83,6 | 20.029.334 | 16,4 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 122.157.260 |
| 2002 | 112.849.835 | 75,3 | 37.019.856 | 24,7 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 149.869.691 |
| 2003 | 168.973.626 | 86,9 | 25.413.074 | 13,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 194.386.700 |
| 2004 | 194.210.700 | 86,5 | 30.272.223 | 13,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 224.482.922 |
| 2005 | 226.964.261 | 92,7 | 17.817.596 | 7,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 244.781.857 |

Kaynak : HM (hazine.gov.tr)

Tabloyu incelemeden önce, kısa vadeli avansla ilgili yasal değişikliklerden bahsedersek; 21 Nisan 1994 tarihli 3985 Sayılı Yasa ile Merkez Bankası her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açabileceği belirtilmiş, bu oran 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6, 1998 yılı ve izleyen yıllar için %3'e indirilmiştir. 2001 yılında da Hazineye kısa vadeli avans uygulaması kaldırılmıştır[131].

1990 yılı incelendiğinde, iç borç stokunun en önemli aracı, %52,5'lik payla konsolide borçlar olmuş, bunu %32,9 payla tahvil, %9,6 payla bono ve %5'lik payla kısa vadeli avans izlemiştir. Ancak, konsolide borçların payının hızla azaldığını, sadece 1994 yılında yaşanan krizin etkisiyle, ulusal paranın değer kaybetmesinden dolayı nominal olarak ve borç stoku içindeki payının arttığını, ancak 1995'de tekrar azalıp ve 1996'da sıfırlandığını görmekteyiz.

[131] EKER ve diğerleri, y.a.g.e. s.56-57

Önceki dönemin sonlarına doğru ve bu dönemin başında, borçlanma içerisindeki payının azalma sürecinde olduğunu gördüğümüz, kısa vadeli avanslar yaşanan krizin ve borçlanma gereksinimindeki artıştan kaynaklanarak tekrar borçlanma içinde önemli bir paya sahip olmuştur. Özelikle 1993 yılında iç borç stoku içindeki payı %19,7'ye yükselmiş, ancak daha sonra azalma sürecine girmiş ve 1998'de sıfırlanmıştır.

Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanımı enflasyonist baskıları şiddetlendireceği endişesinden hareketle Hazine ve Merkez Bankası protokolleriyle sınırlanmış, dış borçlanmanın 1994 sonrasında eksiye dönüşmesi nedeniyle, kamu iç borçları hızla menkul kıymetlendirilmeye başlanmış, bu da hazine bonosu ve tahvil ihraçlarıyla gerçekleştirilmiştir. Böylelikle menkul-kıymetlendirilmiş borçlanma önemli miktarlarda artmıştır. 1991'den itibaren iç borç senetlerinin kısa vadeye sıkışmasından dolayı iç borç stokunda hızlı bir artış yaşanmıştır[132].

Tahvil tarzı borçlanmayı incelediğimizde ise bir dalgalanma görmekteyiz. 1990'da iç borç stokunun %32,9'unu tahviller oluştururken, 1991'de bu oran %25,3'e gerilemiş, 1992'de %44,5'e, 1993'de %53,3'e yükselmiş, ancak 1994'de yaşanan krizin de etkisiyle büyük bir azalma göstererek, %29,9'a düşmüştür. 1997 yılına kadar borçlanma içerisindeki payını artırarak, %56,8lik bir paya sahip olmuştur. 1998 yılında %49,7'ye gerileyen oran, 1999 yılında uygulanan ekonomik programın da etkisiyle borçlanma vadeleri uzadığından, %85,9'a yükselmiştir. 2000 yılında tahville borçlanma artmış ve iç borç stoku içinde tahvillerin payı %94,4'e ulaşmıştır. 2001 yılında yaşanan krizin de etkisiyle borçlanma vadeleri kısalmış, tahvillerin iç borç stoku içindeki payı 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla, %83,6 ve %75,3 olmuştur. 2001 yılında gönüllü tahkime gidilerek borçlanma vadesi uzatılmaya çalışılmıştır. Vadesi 2001 ve 2002 yıllarında dolacak olan TL cinsinden 9,3 katrilyon TL'lik DİBS, dövize endeksli ve TL cinsinden değişken faizli senetlerle değiştirilmiştir[133]. 2000 yılı Aralık ayında TMSF içerisinde yer alan bankaların mali yapılarını güçlendirmek için 4,1 katrilyon değerinde nakit dışı tahvil ihraç

[132] YELDAN, 2004, s.117-118
[133] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.68

edilmiştir[134]. Bu ihraç hem borç stokunu hem de borçlanma içerisinde tahvilin payını artırmıştır. 2003, 2004 ve 2005 yıllarında ise tahvillerin iç borçlanma içindeki oranı artarak %93'e yaklaşmış ve bu dönemde 2000 yılından sonra en yüksek ikinci orana ulaşmıştır.

Bonoların toplam borç stoku içindeki payına baktığımızda; 1993 ve 1997 yılları haricinde 1998 yılına kadar artış içerisinde olduğunu ve 1998'de %50,3'e ulaştığını görmekteyiz. Ekonomi için çalınan tehlike çanları 1999'da farkedilerek ve zorunluluktan dolayı iç borçların çevrilebilmesi için ekonomik program uygulanmaya başlanmış ve kısa vadeli borçların vadeleri uzatılmaya çalışılmıştır. Bonoların iç borç stoku içerisindeki payı dalgalanma göstermiş ve dönem sonunda %7,3'lük bir paya sahip olarak, 2000 yılından sonra ilk defa tek haneli bir rakama ulaşmıştır.

Konsolide bütçe harcamalarına baktığımızda, cari ve yatırım harcamalarının 1990 yılından sonra genel olarak azalma sürecine girdiğini, ancak transfer harcamalarının ise artış sürecine girdiğini görmekteyiz. 1990 yılında konsolide bütçe harcamalarının %37,07'sini oluşturan transfer harcamaları, 2001 yılında yaklaşık %69'luk paya sahip olmuştur. Uygulanan programın da etkisiyle 2001 yılından sonra azalmaya başlayan oran (2003 yılı hariç), 2005 yılında yaklaşık %63'e gerilemiştir. Transfer harcamalarındaki bu denli artışın nedeni, faiz harcamaları ve sosyal güvenliğe yapılan harcamalardaki artıştır. 1990 yılında kamu harcamalarının %20,79'una sahip olan faiz ödemeleri, 1991 ve 1992 yıllarında azalmış, ancak 1993-1996 sürecinde artarak 1996'da kamu harcamalarının %38'ine sahip olmuştur. 1997 ve 1999 yılları haricinde tekrar artış eğilimine giren faiz ödemeleri, 2001 yılında kamu harcamalarının yarısını oluşturmuştur. 2001 yılından sonra uygulanan politikalarla faiz giderleri azaltılmaya çalışılmış ve 2004 yılında kamu harcamalarının yaklaşık %37'sine, 2005 yılında ise yaklaşık %29'una sahip olmuştur. Faiz giderleri içerisinde iç borç faiz ödemelerinin yoğun olması, ülke içerisinde bir kesime yüksek bir rant aktarıldığını göstermekte, ayrıca faiz ödemelerinin karşılanabilmesi için hem yeniden borçlanılarak borç yükü artmakta

[134] G. GÜRLER, a.g.e. s.89

hem de sağlık ve eğitim gibi hizmetlerle, yatırımlara aktarılan paylar düşmektedir. Bu da ekonomide ve sosyal alanda problemlere sebebiyet vermektedir.

Tablo-24 : Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı

(%)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004(1) | 2005(1) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Cari | 52,78 | 50,54 | 56,14 | 45,63 | 41,11 | 37,66 | 32,55 | 34,78 | 33,16 | 32,60 | 28,93 | 25,13 | 26,08 | 27,42 | 29,48 | 30,99 |
| -Personel | 42,49 | 42,01 | 47,05 | 38,36 | 32,93 | 29,38 | 24,72 | 25,94 | 24,81 | 24,60 | 21,24 | 18,74 | 19,70 | 21,51 | 24,09 | 25,39 |
| -Diğer Cari | 10,29 | 8,53 | 9,09 | 7,27 | 8,18 | 8,27 | 7,83 | 8,84 | 8,35 | 8,00 | 7,69 | 6,39 | 6,38 | 5,91 | 5,38 | 5,61 |
| Yatırım | 10,15 | 8,99 | 8,58 | 7,53 | 5,61 | 5,37 | 6,04 | 7,39 | 6,42 | 5,58 | 5,89 | 5,91 | 7,19 | 5,11 | 4,98 | 5,77 |
| Transfer | **37,07** | **40,47** | **35,28** | **46,84** | **53,28** | **56,98** | **61,40** | **57,83** | **60,42** | **61,82** | **65,18** | **68,96** | **66,73** | **67,47** | **65,55** | **63,24** |
| -Faiz Ödemeleri | **20,79** | **18,48** | **18,18** | **24,00** | **33,24** | **33,68** | **38,00** | **28,51** | **39,59** | **38,16** | **43,52** | **50,58** | **44,25** | **41,73** | **37,38** | **28,97** |
| İç Faiz Ödemeleri | 14,31 | 13,01 | 13,78 | 19,07 | 25,99 | 27,80 | 33,73 | 24,75 | 36,08 | 34,97 | 40,01 | 46,19 | 39,93 | 37,53 | 33,25 | 25,01 |
| Dış Faiz Ödemeleri | 6,48 | 5,47 | 4,40 | 4,94 | 7,26 | 5,88 | 4,27 | 3,75 | 3,51 | 3,19 | 3,51 | 4,40 | 4,32 | 4,19 | 4,13 | 3,96 |
| -KİT'lere Transfer | 1,86 | 9,36 | 3,67 | 5,33 | 2,34 | 2,66 | 1,28 | 1,54 | 1,03 | 1,48 | 1,89 | 1,36 | 1,85 | 1,34 | 0,88 | |
| -Vergi İadeleri | 5,32 | 4,97 | 4,86 | 4,38 | 3,47 | 3,72 | 2,66 | 3,12 | 3,46 | 4,13 | 3,47 | 3,59 | 4,83 | 5,93 | 7,84 | |
| -Sosyal Güvenlik | 1,82 | 1,23 | 1,80 | 2,82 | 4,38 | 6,33 | 8,51 | 9,51 | 8,97 | 9,79 | 7,07 | 6,30 | 9,56 | 11,34 | 12,77 | |
| -Diğer Transferler | 7,28 | 6,43 | 6,76 | 10,30 | 9,85 | 10,60 | 10,95 | 15,14 | 7,37 | 8,25 | 9,23 | 7,12 | 6,23 | 7,13 | 6,68 | 34,27** |

(*) Yatırım işçiliği personel harcamaları içinde yer almaktadır.

(**) 2005 yılına ait sadece toplam transfer harcama tutarı verildiğinden, faiz giderlerine ait oran hesaplanmış, diğer oranlar hesaplanamamıştır.

(1) Geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmiştir. Özel gider indirimi ödemeleri dahildir.

Kaynak : DPT (www.dpt.gov.tr)

Konsolide bütçe harcamaları içerisinde her geçen yıl yüksek bir paya sahip olan faiz ödemeleri ve anapara ödemelerinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı Tablo-25'de incelenmiştir.

Tablo-25 : İç Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin Konsolide Bütçe Gelirleri İçindeki Oranı (Milyar TL)

| Yıllar | İç Borç Anapara Ödemeleri | İç Borç Faiz Ödemeleri | Toplam Ödeme | İç Borç Faiz Ödeme. Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%) | Toplam Ödeme. Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%) | Toplam Ödeme. Kons. Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%) | Faiz Ödemeleri / Net Borçlanma (%) | Faiz Ödemeleri / Brüt Borçlanma (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 32.418 | 10.036 | 42.454 | 22,11 | 93,51 | 76,86 | 136,30 | 52,8 |
| 1991 | 74.908 | 16.914 | 91.822 | 21,51 | 116,76 | 94,91 | 86,9 | 42,5 |
| 1992 | 187.336 | 34.087 | 221.423 | 24,07 | 156,37 | 127,09 | 66,3 | 30,7 |
| 1993 | 438.460 | 85.418 | 523.878 | 32,32 | 198,23 | 149,09 | 92,1 | 41,3 |
| 1994 | 861.585 | 231.035 | 1.092.620 | 39,31 | 185,90 | 146,64 | 188,1 | 43,0 |
| 1995 | 1.271.404 | 472.805 | 1.744.208 | 43,60 | 160,85 | 125,12 | 194,4 | 37,7 |
| 1996 | 3.585.986 | 1.325.417 | 4.911.403 | 59,06 | 218,86 | 181,77 | 129 | 36,3 |
| 1997 | 3.287.422 | 1.977.163 | 5.264.585 | 41,66 | 110,94 | 91,56 | 110,2 | 43,0 |
| 1998 | 8.844.833 | 5.626.676 | 14.471.510 | 60,94 | 156,74 | 121,74 | 169,4 | 48,0 |
| 1999 | 15.579.145 | 9.898.623 | 25.477.768 | 66,87 | 172,12 | 134,57 | 103,8 | 40,2 |
| 2000 | 18.968.070 | 18.609.423 | 37.577.493 | 70,19 | 141,73 | 111,32 | 163,7 | 63,7 |
| 2001 | 123.876.596 | 40.484.246 | 164.360.842 | 101,80 | 413,30 | 317,22 | 215,1 | 49,6 |
| 2002 | 97.590.694 | 43.468.540 | 141.059.233 | 72,89 | 236,54 | 184,63 | 152,4 | 42,8 |
| 2003 | 113.721.373 | 52.635.979 | 166.357.352 | 62,41 | 197,26 | 165,96 | 128,6 | 36,2 |
| 2004 | 133.500.274 | 50.052.872 | 183.553.146 | 49,53 | 181,63 | 151,64 | 162,7 | 32,9 |
| 2005 | 135.221.521 | 39.269.562 | 174.491.083 | 36,72 | 163,18 | 129,42 | 193,4 | 25,2 |

Kaynak : DPT ve HM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
(www.dpt.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

İç borç anapara ve faiz ödemelerinin her geçen yıl arttığı görülmektedir. İç borç faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı ise dikkat çekicidir. 1990 yılında toplanan her 100 TL'lik verginin 22,11 TL'si iç borç faiz ödemelerine ayrılırken, 1991 yılı haricinde bu oran 1996 yılına kadar artmış ve her 100 TL'lik vergi gelirinin 59,06 TL'si iç borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. Ancak bununla da kalmamış, 1997 yılında oranın gerilemesine rağmen, 2001 yılına kadar tekrar artmış ve ne yazık ki,

2001 yılında toplanan vergi gelirlerinin tümü iç borç faiz ödemelerine yetmemiştir. Vergi gelirlerinin çoğunluğunun dolaylı vergilerden oluşması, doğrudan vergilendirmenin sadece bordroya tabi sabit ücretli üzerinde olması, ödenen bu yüksek reel faizlerin ya vergilendirilmemesi, ya kaynaktan kesinti yoluyla düşük bir oranda vergilendirilmesi, verginin tabana yayılmaması gibi nedenler vergide adaletin sağlanmasını önlemiştir. Çalışan ve üretim yapan sanki vergi ödeyerek cezalandırılmış, ancak oturduğu yerden para kazanan, hiçbir üretim yapmayan, sadece parasını devlete borç verenler ödüllendirilmiştir. Yüksek faiz gelirleri, sadece 1994 yılındaki kriz nedeniyle alınan servet vergisi olan net aktif vergisi ile 2000 yılında çok yüksek bir reel faiz ödeneceği için bir defaya mahsus ılımlı bir vergilendirilmeye tabi tutulmuştur[135]. Devlet tahvilleri ve hazine bonolarının faiz gelirleri ve elden çıkarılmasından sağlanan kazançlar toplamının, 2001 yılında 50 milyar TL'si, 2002 ve izleyen yıllarda bu tutarın veya artırılmış tutarın her yıl için belirlenen yeniden değerleme oranında artırılmasıyla bulunacak tutar gelir vergisinden müstesnadır denilerek, zaman içerisinde vergi muafiyeti kaldırılmışsa da, 2004 yılında devlet tahvili ve hazine bonosu faiz gelirlerinin 303,39 milyar TL'sini aşan kısmının beyan edilerek ödenmesi[136]; bu rakama kadar olan faiz gelirlerinin beyana tabi kılınmamasını sağlamıştır. Tasarrufların vergilendirilerek, kazançların sanki iki defa vergiye tabi gibi görünmesi eleştirilebilir. Ancak ülkemizde kayıt dışılığın yüksekliği ve doğrudan vergilerin düşüklüğü göz önüne alınması gereken önemli bir noktadır. Belli bir kesime ödenen yüksek reel faizlerin faturası, tüm vatandaşların ödediği dolaylı vergiler, yani alınan ekmek, süt, et gibi temel gıda maddeleri, ilaç v.s. gibi sağlık harcamaları ve kitap, defter, kalem gibi eğitim harcamalarına eklenen vergiler yoluyla çıkartılmıştır. 2001 yılından sonra faiz giderlerinin vergi gelirleri içerisindeki payı düşmeye başlamış ve 2004 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık yarısı faiz ödemelerine ayrılmışken, 2005 yılında oranda kısmi bir gerileme yaşanmıştır.

İç borç anapara ve faiz ödemelerinin toplamına baktığımızda, 1990 yılı haricinde vergi gelirlerinin bu harcamaları karşılayamadığı görülmektedir. Hatta

[135] BORATAV, 2003, s.179
[136] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.220

2001 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık dört katını oluşturan bir iç borç anapara ve faiz gideri ile karşı karşıya kalınmıştır.

Toplam ödemenin, konsolide bütçe gelirleri içerisindeki payına baktığımızda, değişik bir durum görmemekteyiz. 1990, 1991 ve 1997 yılları haricinde konsolide bütçe gelirleri toplam ödemeyi karşılayamamaktadır.

Net borçlanmanın 1990 yılında yaklaşık 1,4 katı, 1994, 1995 ve 2001 yıllarında yaklaşık 2 katı faiz ödemelerine gitmiştir. Hazinenin borç yükündeki bu artışlar, ekonomide dışlama etkisini beraberinde getirmiş ve devlet en büyük fon talep edicisi hale gelmiştir. Borçlanmada vadeyi kısaltan ve faiz oranlarını yükselten bu gelişmeler, borçlanma maliyetini artırarak, kısır bir döngü yaratmıştır. Devlet, bu dönemde gelir dağılımında etkin bir görev üstlenmiş, belli bir kesime yüksek miktarlarda kaynak aktarımı sağlamıştır.

Tablo-26 : Reel Faizlerin Gelişimi (%)

| Yıllar | Tas. Mev. Faiz Oranı | Yıllık Ortalama İç Borçlanma Bileşik Faiz Oranları | TEFE | Reel Faiz* | Büyüme |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 59,4 | 54,0 | 52,3 | 1,12 | 9,4 |
| 1991 | 72,7 | 80,5 | 55,4 | 16,15 | 0,3 |
| 1992 | 74,2 | 87,7 | 62,1 | 15,79 | 6,4 |
| 1993 | 74,7 | 87,6 | 58,4 | 18,43 | 8,1 |
| 1994 | 95,6 | 164,4 | 120,7 | 19,80 | -6,1 |
| 1995 | 91,3 | 121,9 | 86,0 | 19,30 | 8,0 |
| 1996 | 93,8 | 135,2 | 76,0 | 33,64 | 7,1 |
| 1997 | 96,6 | 127,2 | 81,8 | 24,97 | 8,3 |
| 1998 | 95,5 | 122,5 | 71,8 | 29,51 | 3,9 |
| 1999 | 46,7 | 109,5 | 53,1 | 36,84 | -6,1 |
| 2000 | 45,6 | 38,0 | 51,4 | -8,85 | 6,3 |
| 2001 | 62,5 | 96,2 | 61,6 | 21,41 | -9,5 |
| 2002 | 48,2 | 63,8 | 50,1 | 9,13 | 7,9 |
| 2003 | 28,6 | 45,0 | 25,6 | 15,45 | 5,9 |
| 2004 | 22,1 | 25,7 | 11,1 | 13,14 | 9,9 |
| 2005 | 20,4 | 16,3 | 5,9 | 9,82 | 7,6 |

(*)Reel Faiz : [(1+İç Borçlanma Bileşik Faiz Oranı)/(1+TEFE)]-1 formülüyle elde edilmiştir.
Kaynak : TÜİK ve DPT verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (www.tuik.gov.tr & www.dpt.gov.tr)

2000 yılı hariç her yıl pozitif, 1990 ve 2000 yılları haricinde büyüme oranının da üzerinde bir reel faizle kamu borçlanmaya gitmiştir. Genel olarak yüksek reel faizler ödendiğini görmekteyiz. Özellikle 1999 yılında ödenen reel faiz %36,84'le en yüksek seviyeyeye ulaşmıştır. Sadece 1990 yılında %1 gibi düşük bir oranda, 2000 yılında ise negatif bir reel faiz ödenmesine karşın diğer yıllarda yapılan reel faiz ödemeleri çok yüksektir. Ayrıca büyüme ile karşılaştırıldığında, 1991 yılında büyümenin yaklaşık 54 katında bir reel faiz ödenmiş, 1996, 1997 ve 1998 yıllarında da sırasıyla büyümenin yaklaşık 5, 3 ve 7,5 katında reel faiz ödenmiştir. Yine 1994, 1999 ve 2001 yıllarında ekonomi küçülse de yüksek reel faizler ödenmiştir. Bu denli yüksek reel faizler borç stokunun artmasına neden olmuş, borç stokundaki artış da hem vadeyi kısaltmış hem de faiz oranlarını yükselterek bir kısır döngü oluşturmuştur. Ödenen yüksek reel faizler toplumun bir kesimine devlet kanalıyla

yüksek transferlere neden olmuş, bu da toplumda gelir dağılımını adaletsiz hale getirerek, sosyal sorunlara neden olmuştur. Ayrıca bankalar, piyasayı fonlama olan asli görevini unutmuş, sadece devlete para satar hale gelmiştir. Bu nedenle reel faizlerdeki düşüşler nedeniyle karları azalan bu kuruluşlardan bazıları düşük faizlere alışamamış ve mali krize girmişlerdir. Günümüzde faizlerin düşmesiyle birlikte bankalar tekrar tüketicilere ve iş kesimine yönelmiştir.

Tablo-27 : İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı (Milyar TL)

| | **BANKALAR** | | **RESMİ KURUMLAR** | | **ÖZEL SEKTÖR** | | **TASARRUF SAHİPLERİ** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **YILLAR** | Miktar | % | Miktar | % | Miktar | % | Miktar | % | **TOPLAM** |
| **1990** | **17.963,1** | **85,9** | **2.699,6** | **12,9** | **238,4** | **1,1** | **0,0** | **0,0** | **20.901,1** |
| BONO | 7.877,3 | 93,3 | 435,2 | 5,2 | 130,2 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 8.442,7 |
| TAHVIL | 10.085,8 | 81,0 | 2.264,4 | 18,2 | 108,2 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 12.458,4 |
| **1991** | **42.469,9** | **92,8** | **1.450,7** | **3,2** | **1.866,6** | **4,1** | **0,0** | **0,0** | **45.787,2** |
| BONO | 31.400,1 | 91,6 | 1.207,6 | 3,5 | 1.669,5 | 4,9 | 0,0 | 0,0 | 34.277,2 |
| TAHVIL | 11.069,8 | 96,2 | 243,1 | 2,1 | 197,1 | 1,7 | 0,0 | 0,0 | 11.510,0 |
| **1992** | **118.340,8** | **79,1** | **20.928,7** | **14,0** | **5.942,5** | **4,0** | **4.476,8** | **3,0** | **149.688,8** |
| BONO | 65.487,5 | 86,3 | 1.041,6 | 1,4 | 5.006,7 | 6,6 | 4.390,1 | 5,8 | 75.925,9 |
| TAHVIL | 52.853,3 | 71,7 | 19.887,1 | 27,0 | 935,8 | 1,3 | 86,7 | 0,1 | 73.762,9 |
| **1993** | **256.917,7** | **77,8** | **20.021,1** | **6,1** | **8.884,6** | **2,7** | **44.209,9** | **13,4** | **330.033,2** |
| BONO | 129.266,4 | 72,2 | 1.500,8 | 0,8 | 5.438,7 | 3,0 | 42.944,8 | 24,0 | 179.150,8 |
| TAHVIL | 127.651,3 | 84,6 | 18.520,3 | 12,3 | 3.445,9 | 2,3 | 1.265,1 | 0,8 | 150.882,5 |
| **1994** | **601.452,7** | **71,5** | **82.544,2** | **9,8** | **22.446,2** | **2,7** | **134.956,9** | **16,0** | **841.400,0** |
| BONO | 437.583,4 | 68,5 | 44.535,0 | 7,0 | 21.949,5 | 3,4 | 134.610,4 | 21,1 | 638.678,3 |
| TAHVIL | 163.869,3 | 80,8 | 38.009,2 | 18,7 | 496,7 | 0,2 | 346,5 | 0,2 | 202.721,7 |
| **1995** | **1.359.560,1** | **81,6** | **147.386,9** | **8,8** | **59.168,0** | **3,6** | **99.388,5** | **6,0** | **1.665.503,4** |
| BONO | 1.066.381,2 | 82,1 | 83.330,4 | 6,4 | 49.530,0 | 3,8 | 99.388,5 | 7,7 | 1.298.630,0 |
| TAHVIL | 293.178,9 | 79,9 | 64.056,5 | 17,5 | 9.638,0 | 2,6 | 0,0 | 0,0 | 366.873,4 |
| **1996** | **3.902.227,2** | **84,4** | **458.464,2** | **9,9** | **132.032,4** | **2,9** | **132.696,7** | **2,9** | **4.625.420,5** |
| BONO | 2.871.851,9 | 82,9 | 330.983,2 | 9,6 | 128.949,5 | 3,7 | 132.667,5 | 3,8 | 3.464.452,0 |
| TAHVIL | 1.030.375,3 | 88,8 | 127.481,0 | 11,0 | 3.082,9 | 0,3 | 29,3 | 0,0 | 1.160.968,5 |
| **1997** | **5.599.994,0** | **89,5** | **450.095,0** | **7,2** | **205.819,0** | **3,3** | **4.054,0** | **0,1** | **6.259.961,0** |
| BONO | 2.668.158,0 | 86,3 | 266.240,0 | 8,7 | 136.135,0 | 4,4 | 3.867,0 | 0,1 | 3.074.400,0 |
| TAHVIL | 2.931.836,0 | 92,0 | 183.855,0 | 5,8 | 69.683,0 | 2,2 | 187,0 | 0,0 | 3.185.561,0 |
| **1998** | **12.377.480,0** | **86,8** | **1.142.759,0** | **8,0** | **554.368,0** | **3,9** | **179.717,0** | **1,3** | **14.254.323,0** |
| BONO | 8.311.407,0 | 87,1 | 781.438,0 | 8,2 | 451.605,0 | 4,7 | 1.810,0 | 0,0 | 9.546.260,0 |
| TAHVIL | 4.066.073,0 | 86,4 | 361.321,0 | 7,7 | 102.762,0 | 2,2 | 177.907,0 | 3,8 | 4.708.063,0 |

Tablo-27 : İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı (Devamı)

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1999** | **22.945.201,0** | **85,3** | **3.013.707,0** | **11,2** | **566.201,0** | **2,1** | **361.297,0** | **1,3** | **26.886.405,0** |
| BONO | 6.219.141,0 | 90,7 | 364.971,0 | 5,3 | 214.569,0 | 3,1 | 59.955,0 | 0,9 | 6.858.636,0 |
| TAHVIL | 16.726.060,0 | 83,5 | 2.648.736,0 | 13,2 | 351.632,0 | 1,8 | 301.342,0 | 1,5 | 20.027.769,0 |
| **2000** | **24.636.819,0** | **75,9** | **6.593.039,0** | **20,3** | **1.238.450,0** | **3,8** | **238,0** | **0,0** | **32.468.545,0** |
| BONO | 5.043.858,0 | 87,2 | 241.900,0 | 4,2 | 496.817,0 | 8,6 | 108,0 | 0,0 | 5.782.683,0 |
| TAHVIL | 19.592.961,0 | 73,4 | 6.351.139,0 | 23,8 | 741.632,0 | 2,8 | 130,0 | 0,0 | 26.685.861,0 |
| **2001** | **156.110.743,0** | **74,5** | **46.403.177,0** | **22,1** | **3.076.244,0** | **1,5** | **4.023.071,0** | **1,9** | **209.613.235,0** |
| BONO | 32.645.754,0 | 71,9 | 6.438.148,0 | 14,2 | 2.903.710,0 | 6,4 | 3.442.287,0 | 7,6 | 45.429.899,0 |
| TAHVIL | 123.464.989,0 | 75,2 | 39.965.029,0 | 24,3 | 172.534,0 | 0,1 | 580.784,0 | 0,4 | 164.183.336,0 |
| **2002** | **99.992.547,9** | **79,8** | **18.701.925,6** | **14,9** | **5.387.695,3** | **4,3** | **1.220.955,8** | **1,0** | **125.303.124,6** |
| BONO | 55.982.913,9 | 84,3 | 5.180.511,0 | 7,8 | 4.992.456,5 | 7,5 | 247.217,7 | 0,4 | 66.403.099,1 |
| TAHVIL | 44.009.634,0 | 74,7 | 13.521.414,5 | 23,0 | 395.238,8 | 0,7 | 973.738,1 | 1,7 | 58.900.025,4 |
| **2003** | **119.459.031,3** | **75,5** | **34.479.250,1** | **21,8** | **4.211.654,2** | **2,7** | **88.447,2** | **0,1** | **158.238.382,8** |
| BONO | 48.644.763,8 | 86,2 | 4.159.725,9 | 7,4 | 3.604.802,9 | 6,4 | 51.904,9 | 0,1 | 56.461.197,5 |
| TAHVIL | 70.814.267,5 | 69,6 | 30.319.524,2 | 29,8 | 606.851,3 | 0,6 | 36.542,3 | 0,0 | 101.777.185,3 |
| **2004** | **140.301.498,0** | **85,8** | **18.083.779,0** | **11,1** | **5.179.884,0** | **3,2** | **31.335,0** | **0,0** | **163.596.496,0** |
| BONO | 53.479.894,0 | 86,9 | 3.597.267,0 | 5,8 | 4.457.983,0 | 7,2 | 21.685,0 | 0,0 | 61.556.829,0 |
| TAHVIL | 86.821.604,0 | 85,1 | 14.486.512,0 | 14,2 | 721.901,0 | 0,7 | 9.650,0 | 0,0 | 102.039.667,0 |
| **2005** | **134.016.000** | **88,3** | **14.189.000** | **9,3** | **3.626.000** | **2,4** | **10.000** | **0,0** | **151.841.000** |
| BONO | 36.033.000 | 89,8 | 732.000 | 1,8 | 3.348.000 | 8,3 | 3.000 | 0,0 | 40.116.000 |
| TAHVİL | 97.983.000 | 87,7 | 13.456.000 | 12,0 | 278.000 | 0,2 | 7.000 | 0,0 | 111.724.000 |

Kaynak : HM (www.hazine.gov.tr)

Bu dönemde bankaların devlet iç borç senetlerinde önemli bir alıcı olduğunu görmekteyiz. 1990 ve 1991 yıllarında devlet iç borçlanma senetlerinin sırasıyla %85,9 ve %92,8'i bankalar tarafından alınmıştır. 1994 yılına kadar bankaların payında bir azalma görülse de, devlet iç borç senetlerinin çoğunluğu yine bankalar tarafından alınmıştır. 1992 yılında devlet iç borçlanma senetlerinin halka arzının başlaması nedeniyle, tasarruf sahiplerinin payında bir artış yaşanmıştır. 1995 yılıyla birlikte bankalar tekrar iç borçlanma senetleri için önemli bir alıcı konumunda olmuşlar, tasarruf sahiplerinin ise borçlanmadaki payı giderek azalmıştır. 2000 ve 2001 yılında ise resmi kurumların payının arttığı görülmektedir. Bunun nedeni ise TMSF bünyesindeki bankaların mali yapılarını güçlendirmek için ihraç edilen iç borçlanma senetleridir. 2005 yılına gelindiğinde ise, bankaların tekrar devlet iç borçlanma senetlerinde önemli bir paya sahip olduğunu görmekteyiz.

Ülkemizde kamu kesimi tarafından ihraç edilen menkul kıymetlerin önemli bir miktarının bankalar tarafından alınıyor olması, sermaye piyasasının yeterince gelişmediğinin bir göstergesidir. Gelişmiş ülkelerde özel finans kurumları ve özel emeklilik fonlarının mali sistem içinde önemli yerleri vardır[137].

Kamu borçlanma senetlerinde vadelerin kısa, faiz oranlarının yüksek olması ve satışların ağırlıklı olarak bankacılık kesimine yapılması, borçlanmanın enflasyonist etkiler yaratmasına neden olmuştur. Kısa vadeli borçlanmanın daha likit oluşu, kısa vadeli borçlanma senetlerinin para gibi kullanılmasına ve para arzı üzerinde genişletici etki yaratarak enflasyonun körüklenmesine neden olmaktadır[138]. Enflasyonun yükselmesi de en çok sabit ve dar gelirlileri olumsuz etkilemiştir.

Bankacılık sistemi, finansal liberilizasyonun etkisiyle uluslararası arbitraja dayalı kısa vadeli dış finansmanı, yurt içinde kamu iç borçlanma senetlerinde değerlendirerek reel kazanç elde etmeye yönelmiştir. Dolayısıyla bankacılık sistemi doğrudan doğruya rantiyer tipi spekülatif finansman biçimlerine yönelirken, reel sektöre kaynak sağlama işlevini de ikinci plana itmiştir. Ancak, bankaların kısa vadeli dış finansmanı kamu iç borç senetlerinde değerlendirerek yükümlülükleri ile TL cinsinden varlıkları arasında açık pozisyon dediğimiz bir uyumsuzluk yaratmış ve bu uyumsuzluk mali sistemin kırılganlığını artırmıştır[139].

### 1.2.2.2. Dış Borçlanma

1980'li yılların sonlarına doğru ihracata dayalı büyüme modelinde beliren tıkanıklık, enflasyonist baskının kırılamaması nedeniyle geleceğe yönelik beklentilerdeki belirsizlik, vergi gelirlerinin yetersizliği, iç borç faiz ödemelerinin yarattığı finansal baskı, yüksek kamu açıkları ve iç tasarrufların sermaye birikimini ve ekonomik büyümeyi finanse etmedeki yetersizliği dış finansman eksenli yeni

[137] Fisun ÜNAL, "Türkiye'nin Borç Yükünde İç Borçlanmanın Rolü", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2002, s.102
[138] A. S. GÜRLER, a.g.e. s.141
[139] YELDAN, 2004, s.144-152

modele geçmede ana etkenleri oluşturmuştur. Temel dış etken ise, finansal küreselleşme sürecinin Türkiye ekonomisini kapsamına almasıdır[140].

Tablo-28 : Toplam Dış Borçların Değişimi ve GSMH'deki Payı

| Yıllar | Dış Borç Stoku (Milyon ABD $) | Dış Borç Stokundaki Artış Hızı (%) | Dış Borç Stoku / GSMH (%) |
|---|---|---|---|
| 1990 | 49.035 | 17,45 | 32,59 |
| 1991 | 50.489 | 2,97 | 33,61 |
| 1992 | 55.592 | 10,11 | 35,05 |
| 1993 | 67.356 | 21,16 | 37,45 |
| 1994 | 65.601 | -2,61 | 48,29 |
| 1995 | 73.278 | 11,70 | 41,93 |
| 1996 | 79.330 | 8,26 | 43,45 |
| 1997 | 84.191 | 6,13 | 43,74 |
| 1998 | 96.388 | 14,49 | 46,66 |
| 1999 | 102.987 | 6,85 | 55,58 |
| 2000 | 118.568 | 15,13 | 59,28 |
| 2001 | 113.658 | -4,14 | 78,00 |
| 2002 | 130.219 | 14,57 | 71,98 |
| 2003 | 145.367 | 11,63 | 60,75 |
| 2004 | 161.801 | 11,31 | 54,03 |
| 2005 | 170.594 | 5,43 | 47,27 |

Kaynak : TÜİK ve HM verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.tuik.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

Ülke içerisindeki yapısal sorunlar ve dünyadaki sermaye hareketlerine konan sınırlamaların kaldırılmasıyla; dış borç önemli bir hale gelmiştir. Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 1990 yılında dış borç 1989 yılına göre %17,45 artmasına karşın, GSMH içindeki payı azalmış, % 38,82'den %32,59'a gerilemiştir. Ancak 1990 yılından sonra, dış borçlar 1994 yılına kadar artmış ve 1994 yılında GSMH'nin yaklaşık yarısına sahip olmuştur. 1995 yılında dış borcun GSMH içindeki payı azalmış, ancak bu azalış 1995 yılıyla sınırlı kalmış ve 2001 yılına kadar artış sürecine girmiştir. 2001 yılından sonra ise dış borçların GSMH içindeki payı azalmaya başlamış ve 2005 yılında GSMH'nin yaklaşık yarısı dış borç stokumuzu oluşturmuştur. 1994 ve 2001 yıllarında dış borç stokundaki artış hızları negatif olsa

[140] SÖNMEZ, a.g.e. s.336

da, GSMH'nin bu yıllarda küçülmesinden dolayı, dış borçların GSMH içindeki payı artmıştır.

1989'la birlikte, sermaye girişi ekonomik büyümeyi yönlendirmiş ve bağlı olarak da cari açık oluşmuştur. Para ve kur politikalarının yanı sıra maliye politikalarının bağımlı değişken/araç olduğu yeni büyüme sürecinde dış kaynak girişi belirleyici değişken olduğu için, pozitif büyümenin sağlanması doğrultusunda sürekli olarak dış finansman gerekli olmakta, buna bağlı olarak dış borçlanma ivme kazanmaktadır[141]. Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, dış borçlanma nominal anlamda iki defa azalmasına karşın, GSMH içindeki payı genelde artış eğiliminde olmuştur.

1994 yılına kadar dışarıdan rahat bir şekilde borçlanılmış, ancak 1993 sonu ve 1994 başlarında, ülkemizin kredibilitesi uluslararası rating kuruluşlarınca düşürüldüğünden, dışarıdan borçlanmada sorunlar yaşanmıştır. 5 Nisan kararlarıyla, 1994 yılında yaşanan kriz atlatılmaya çalışılmış ve borç stokunda bir azalma görülmüştür. 1994 krizinden sonra, Türkiye'nin dış borçlanması kısa vadeli ve yüksek faizli hale gelmiştir 1999 yılında enflasyonu düşürme amacıyla hazırlanan yıllık ekonomik programın IMF tarafından desteklenmesi ve stand-by düzenlemeleri piyasada olumlu şartlar oluşturmuş ve dış borçlardaki artış devam etmiştir.[142].

[141] SÖNMEZ, y.a.g.e. s.338
[142] EKER ve diğerleri, a.g.e. s.150-151

Tablo-29 : Kamu Dış Borcunun Yapısı ve Değişimi (Milyon ABD Doları)

| Yıllar | Kısa Vadeli Kamu Borcu | KV Borcun Toplam İçindeki Payı (%) | Orta ve Uzun Vadeli Kamu Borcu | Orta ve Uzun Vadeli Borcun Toplam İçindeki Payı(%) | Toplam Kamu Borcu | Toplam Kamu Borcu / GSMH(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 855 | 2,22 | 37.737 | 97,78 | 38.592 | 25,65 |
| 1991 | 557 | 1,40 | 39.120 | 98,60 | 39.677 | 26,41 |
| 1992 | 572 | 1,42 | 39.748 | 98,58 | 40.320 | 25,42 |
| 1993 | 667 | 1,53 | 42.855 | 98,47 | 43.522 | 24,20 |
| 1994 | 828 | 1,69 | 48.147 | 98,31 | 48.975 | 36,05 |
| 1995 | 993 | 1,95 | 49.958 | 98,05 | 50.951 | 29,15 |
| 1996 | 984 | 1,88 | 51.475 | 98,12 | 52.459 | 28,73 |
| 1997 | 943 | 1,87 | 49.488 | 98,13 | 50.431 | 26,20 |
| 1998 | 905 | 1,72 | 51.772 | 98,28 | 52.677 | 25,50 |
| 1999 | 686 | 1,29 | 52.687 | 98,71 | 53.373 | 28,80 |
| 2000 | 1.653 | 2,63 | 61.098 | 97,37 | 62.751 | 31,37 |
| 2001 | 752 | 1,07 | 69.752 | 98,93 | 70.504 | 48,38 |
| 2002 | 1.655 | 1,93 | 84.032 | 98,07 | 85.687 | 47,36 |
| 2003 | 2.861 | 3,04 | 91.111 | 96,96 | 93.972 | 39,27 |
| 2004 | 3.287 | 3,45 | 91.924 | 96,55 | 95.211 | 31,79 |
| 2005 | 2.763 | 3,30 | 80.779 | 96,70 | 83.542 | 23,15 |

Kaynak : TÜİK ve HM verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.
(www.tuik.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

Tablo-29 incelendiğinde görüleceği üzere, kamu dış borç stoku 1997 ve 2005 yılları haricinde sürekli artış göstermiş, stokun GSMH içindeki payı ise dalgalanma göstermesine rağmen, 1990 yılında %25,65 gibi bir orana sahipken, 2004 yılında yaklaşık %32 gibi bir orana yükselmiştir. 2005 yılında ise oran %23,15'e gerilemiştir. 1994 ve 2001 yıllarında kamu dış borç stokunun GSMH içindeki payının yüksek oranlarda arttığını görmekteyiz.

Kamu borç stokunda kısa vadeli borcun ortalama olarak %2'ler seviyesinde kaldığını görmekteyiz. Kamu, dış borçlanmada daha çok orta ve uzun vadeli kredileri tercih etmiştir. 2000 ve 2003 yıllarında kısa vedeli borç %1'in üzerinde artış içerisinde olmuş, 2004 yılında tekrar artsa da 2005 yılında kısa vadeli kamu borcunun toplam stok içindeki payı %3,30'a gerilemiştir. Kısa vadeli kamu borcunun kamu borç stoku içerisinde önemli bir paya sahip olmadığı düşünülebilir.

1989'da başlayan finansal serbestlik ve bu dönemde kamu açıklarının yüksek olması nedenleriyle, yüksek reel faiz uygulamalarına gidilmiş, faiz ile kur arasında makas açılmış, böylelikle mal hareketlerinden bağımsız sermaye hareketleri ortaya çıkmıştır. Büyük bölümü sıcak para niteliğindeki kısa vadeli sermaye girişlerini özendiren ve devlet iç borçlanmasını hızlandıran bu uygulama, bir yönüyle dış borçlanmayı artırmış, ekonomik finansal dengesizliklere yol açmıştır. Özel ticari bankalar yüksek getirili DİBS'nin "ticareti"ni yapar hale gelmişler ve yurt dışından sağladıkları kısa vadeli borçları (sendikasyon kredileri) bu senetlere yönlendirmişlerdir[143]. Böylelikle kamu dolaylı olarak kısa vadeli dış borçlanma yoluna gitmiştir.

Orta ve uzun vadeli borçlanma, alacaklıları açısından incelendiğinde, tahvil ihraçlarının ve ticari bankalardan alınan dış borç tutarlarının önemli bir hal aldığı görülmektedir. Uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler, tahvil ihraçlarından ve ticari banka kredilerinden sağlanan kredilere göre hem daha uzun vadeye hem de daha düşük faiz oranına sahip olmaktadır. Ayrıca uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan kredilerde belli bir dönem geri ödememe süresi bulunmaktadır. Bu nedenlerle, tahvil ihraçlarından ve ticari bankalardan sağlanan krediler daha yüksek bir maliyet getirebilmektedir.

[143] SÖNMEZ, a.g.e. s.339

Tablo-30 : Konsolide Bütçe Nakit Açığının Finansman Yöntemleri

(%)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Net Dış Borçlanma | 0,3 | 5,7 | 6,8 | 16,7 | -44,2 | -27,6 | -10,6 | -19,8 | -23,8 | 6,4 | 23,0 | -13,3 | 44,8 | 6,3 | 13,2 | -11,9 |
| Net İç Borçlanma | 82,6 | 77,1 | 95,5 | 83,7 | 148,7 | 128,4 | 102,2 | 112,8 | 115,8 | 105,2 | 68,6 | 70,5 | 47,2 | 101,4 | 101,1 | 212,5 |
| - Tahvil (Net) | 64,3 | 6,8 | 25,9 | 23,9 | -46,3 | 29,1 | 21,6 | 66,9 | 32,7 | 132,2 | 74,4 | 25,6 | -2,4 | 129,7 | 85,1 | 332,9 |
| - Bono (Net) | 15,6 | 38,3 | 40,3 | 17,7 | 160,8 | 67,1 | 62,5 | 46,0 | 83,1 | -26,9 | -9,8 | 44,9 | 49,7 | -28,3 | 16,0 | -120.4 |
| - Merkez Bankası (Net) | 2,7 | 32,1 | 29,3 | 42,1 | 34,2 | 32,2 | 18,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Diğer | 17,1 | 17,1 | -2,3 | -0,4 | -4,4 | -0,8 | 8,4 | 6,9 | 8,0 | -11,6 | 8,4 | 42,8 | 8,0 | -7,8 | -14,3 | -100,6* |
| Toplam | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

(*) Özelleştirme Geliri, TMSF Ödemeleri, Borç Verme ile Kasa/Banka ve Diğer İşlemlerden oluşmaktadır.
Kaynak : DPT ve HM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
(www.dpt.gov.tr & www.hazine.gov.tr)

Tablo-30'da konsolide bütçe nakit açığının hangi yöntemlerle finanse edildiği gösterilmeye çalışılmıştır. 1990 yılından 1994 yılına kadar, bütçe açığının finansmanında dış borç önemli hale gelmeye başlamıştır. 1994 yılında ise yaşanan krizin de etkisiyle Türkiye net dış borç ödeyicisi konumuna geçmiştir. 1998'e kadar süren bu süreçten 1999 yılında vazgeçilmiş, dış borçlanma konsolide bütçe nakit açığının bir finansman aracı olarak tekrar kullanılmıştır. 1999 yılında yapılan stand-by düzenlemeleriyle iç borçlar dış borçlarla ikame edilmeye çalışılmıştır. Ancak 2001 yılında yaşanan krizle birlikte tekrar dış borç ödeyicisi konumuna gelinmiştir. Krizden sonra dalgalı kura geçilmiş, 2002 yılında konsolide bütçe nakit açığının yaklaşık yarısı dış borçla karşılanmıştır. 1994 yılından 1998 yılına kadar iç tasarrufların dış borç ödemesinde kullanılması, faizlerde artışa neden olmuştur. Reel faizlerin yükselmesi kısa vadeli spekülatif nitelikteki yabancı sermayenin, yani sıcak paranın ülkeye akın etmesine neden olmuştur. Ülkenin sunduğu yüksek getiriyi geri çevirmeyen sıcak para hızlı bir şekilde geldiği gibi, bir sorun gördüğünde de hızlı bir şekilde o ülkeyi terketmektedir. Genelde yaşadığımız finansal krizler bu bağlamda oluşmuştur.

Tablo-31 : Konsolide Bütçeden Yapılan Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri

(Milyar TL)

| Yıllar | Dış Borç Anapara Ödemesi | Dış Borç Faiz Ödemesi | Dış Borç Servisi | Dış Borç Faiz Ödemesi / Dış Borç Servisi (%) | Dış Borç Servisi / Vergi Gelirleri (%) | Dış Borç Servisi / Konsolide Büt.Gel.(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 5.448 | 4.353 | 9.801 | 44,41 | 21,6 | 17,74 |
| 1991 | 8.968 | 7.132 | 16.100 | 44,30 | 20,5 | 16,64 |
| 1992 | 15.680 | 9.753 | 25.433 | 38,35 | 18,0 | 14,60 |
| 1993 | 25.078 | 23.952 | 49.030 | 48,85 | 18,6 | 13,95 |
| 1994 | 111.204 | 65.117 | 176.321 | 36,93 | 30,0 | 23,66 |
| 1995 | 238.984 | 100.597 | 339.581 | 29,62 | 31,3 | 24,35 |
| 1996 | 412.097 | 168.314 | 580.411 | 29,00 | 25,9 | 21,48 |
| 1997 | 691.266 | 299.950 | 991.216 | 30,26 | 20,9 | 17,24 |
| 1998 | 1.838.865 | 547.081 | 2.385.946 | 22,93 | 25,9 | 20,38 |
| 1999 | 2.347.781 | 896.218 | 3.243.999 | 27,63 | 21,9 | 17,25 |
| 2000 | 3.653.019 | 1.648.000 | 5.301.019 | 31,09 | 20,0 | 15,95 |
| 2001 | 9.705.876 | 3.567.925 | 13.273.801 | 26,88 | 33,4 | 25,86 |
| 2002 | 9.008.712 | 5.063.621 | 14.072.333 | 35,98 | 23,6 | 18,63 |
| 2003 | 10.486.185 | 5.890.277 | 16.376.462 | 35,97 | 19,4 | 16,34 |
| 2004 | 9.804.048 | 6.256.953 | 16.061.001 | 38,96 | 15,9 | 13,27 |
| 2005 | 14.847.404 | 6.223.475 | 21.070.879 | 29,53 | 19,7 | 15,62 |

Kaynak : DPT verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (www.dpt.gov.tr)

Dış borç anapara ödemesi 2002 ve 2004 yılları haricinde her yıl, dış borç faiz ödemesi ise 2005 yılı haricinde her yıl nominal olarak artmıştır. Dış borç anapara ödemesi; 1994 yılında 3,4 kat artarak en yüksek artışa neden olmuş, 1995'de 1,1 kat, 1998 ve 2001 yıllarında da 1,6 kat gibi yüksek oranlarda artmıştır. Dış borç faiz ödemesi ise, 1994 yılında 1,7 kat artarak en yüksek artışa neden olmuş, 1993 yılında 1,4 kat, 2001 yılında ise 1,1 kat gibi yüksek oranlarda artmıştır. 1990 yılında 9,8 trilyon TL gibi bir rakam dışarıya transfer edilirken, 2004 yılında bu rakam 16,06, 2005 yılında ise 21,07 katrilyon TL'ye ulaşmıştır.

1990 ve 1991 yıllarında kamu tarafından dışarıya yapılan ödemelerin yaklaşık %44'ü faiz giderlerine ayrılmıştır. 1992 yılında bu oranın azalmasına rağmen, 1993 yılında %50'ye yaklaşmıştır. 1993 yılından sonra azalış süreci başlamış, ancak bazı

yıllar artış göstermiş ve 2004 yılında %40'a yaklaşmışsa da, 2005 yılında yaklaşık %30'a gerilemiştir.

Dış borç servisinin vergi gelirleri ve konsolide bütçe gelirleri içindeki payı dalgalanma göstermiş, 2001 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Vergi gelirlerinin 1990 yılında yaklaşık %22'si dış borç ödemelerine ayrılırken, bu oran 1994 yılına kadar azalmış, ancak 1994 yılında %30, 1995 yılında ise %31 gibi bir seviyeye yükselmiştir. Daha sonra azalma sürecine girmişse de, 2001 yılında en yüksek orana, yani %33,4'e ulaşılmıştır. 2004 yılına kadar azalan bu oran, 2004 yılında %16'ya gerilemiş, ancak 2005 yılında ödenen yüksek anaparanın da etkisiyle bu oran %20'ye yaklaşmıştır.

Tablo-24 incelendiğinde görüleceği üzere, dış borç faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı; 1990 yılında yaklaşık %6,5 iken, 1993 yılına kadar azalmış, 1994 yılında ise %7 gibi bir orana yükselmiştir. Daha sonra tekrar düşüş sürecine giren oran, 1999 yılına kadar azalmış, ancak 2000 yılında tekrar artan oran 2001 yılında yaklaşık %4,5 gibi bir seviyeye ulaşmıştır. 2001 yılından sonra azalma gösteren oran ortalama %4 seviyesinde seyretmiştir.

Finansal serbestleşme ile birlikte ekonomik büyüme yabancı sermaye girişine bağlanmış, sermaye akımları önemli ölçüde dış borç yaratma özelliğini kazanmıştır. Bu nedenle dış borçlanma doksanlı yılların başlarında yürürlüğe konulan finansal birikim modelinin en önemli parametreleri arasında yer almış, dış borç servisini yerine getirebilmek için refinansman amaçlı yeni borçlanmalara başvurulmuştur[144].

## 2. TÜRKİYE'DE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI (1963-2005)

Fonksiyonel gelir dağılımı, bir ülkenin gelişmişlik düzeyi hakkında oldukça sağlıklı bilgiler verebilir. Nitekim gelişmiş ülkelerde iktisadi kalkınmanın başlangıç dönemlerinde tarım kesimi, milli gelirden en büyük payı alırken, gelişme düzeyi yükseldikçe ücretlilerin payının arttığı gözlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise,

[144] SÖNMEZ, y.a.g.e. s.359

tarım kesiminin milli gelirdeki payı önemini korurken, ücretlilerin geliri nisbi olarak daha düşüktür[145].

Genellikle gelişmekte olan ülkeler, kendi yapılarından kaynaklanan bir faktörel dengesizlik içindedir. Bu ülkelerde emek arzının fazlalığına karşılık sermaye kıt üretim faktörüdür. Böyle bir durumda, piyasalara müdahale edilmediği takdirde, emek ve sermaye piyasalarında arz ve talep kanunları çerçevesinde faktörlerin fiyatları, yani ücret ve faiz seviyesi, bu faktörlerin kıtlık derecesine göre belirlenir[146].

Gelişmiş ülkelerde ücretlerin payının yüksek olmasının diğer nedenlerini incelersek; bu nedenlerden biri, işsizlik oranlarının düşük olması, diğeri ücretli nüfusun aktif nüfusa oranının yüksek olması ve son olarak da, verimlilik artışlarının ücretlere daha kolay yansıtılabilir olmasıdır[147].

Gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ülkeler arasında fonksiyonel gelir dağılımındaki farklılığı kısaca belirttikten sonra; çalışmanın bu bölümünde, 1963-2005 yılları arasında ülkemizde görülen fonksiyonel gelir dağılımındaki değişim, yukarıdaki ayrıma bağlı kalınarak yapısal değişme öncesi ve sonrası olmak üzere iki başlık halinde, yapısal değişme sonrası dönem de 1980-1989 ve 1990-2005 dönemleri olmak üzere iki alt başlık halinde incelenmiştir.

### 2.1. Türkiye'de YDÖ Dönemde Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1963-1979)

Kamu finansmanında vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin dolaysız vergilerin önüne geçmesi gelir dağılımındaki adaletsizliğin arttığını gösteren önemli bir gösterge olmaktadır[148]. Bu nedenle fonksiyonel gelir dağılımı göstergeleri incelenmeden önce, vergi gelirlerinin yapısı Tablo-32'de incelenmiştir.

---

[145] Mahmut BİLEN ve Muharrem ES, "Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar", www.econturk.org, 2005, s.3
[146] Sami GÜÇLÜ ve Mahmut BİLEN, "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", www.yeniturkiye.com, 2005, s.2
[147] İbrahim Güran YUMUŞAK ve Mahmut BİLEN, "Gelir Dağılımı-Beşeri Sermaye İlişkisi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", www.bilgiyonetimi.org, 2005, s.3
[148] SAKAL, a.g.e. s.164

Tablo-32 : Dolaylı ve Dolaysız Vergiler (Milyon TL)

| Yıllar | Dolaysız Vergiler | Dolaysız Vergi Payı (%) | Dolaylı Vergiler | Dolaylı Vergi Payı (%) | Toplam Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|
| 1963 | 2.747,05 | 32,6 | 5.677,00 | 67,4 | 8.424,05 |
| 1964 | 3.038,54 | 32,7 | 6.253,49 | 67,3 | 9.292,03 |
| 1965 | 3.407,90 | 33,1 | 6.886,75 | 66,9 | 10.294,64 |
| 1966 | 4.196,67 | 33,7 | 8.267,40 | 66,3 | 12.464,07 |
| 1967 | 5.069,82 | 34,1 | 9.812,58 | 65,9 | 14.882,40 |
| 1968 | 5.695,47 | 35,1 | 10.544,00 | 64,9 | 16.239,47 |
| 1969 | 6.777,13 | 35,5 | 12.336,88 | 64,5 | 19.114,00 |
| 1970 | 8.637,00 | 37,5 | 14.365,94 | 62,5 | 23.002,94 |
| 1971 | 11.791,76 | 37,5 | 19.632,70 | 62,5 | 31.424,47 |
| 1972 | 15.076,75 | 38,6 | 23.936,19 | 61,4 | 39.012,94 |
| 1973 | 22.040,78 | 42,4 | 29.917,07 | 57,6 | 51.957,84 |
| 1974 | 30.128,19 | 46,2 | 35.028,33 | 53,8 | 65.156,51 |
| 1975 | 44.391,60 | 46,7 | 50.617,19 | 53,3 | 95.008,79 |
| 1976 | 60.349,14 | 47,5 | 66.706,05 | 52,5 | 127.055,19 |
| 1977 | 89.468,63 | 53,2 | 78.780,12 | 46,8 | 168.248,75 |
| 1978 | 141.620,03 | 57,5 | 104.799,65 | 42,5 | 246.419,68 |
| 1979 | 235.867,07 | 58,2 | 169.616,63 | 41,8 | 405.483,70 |

Kaynak : Maliye Bakanlığı (www.maliye.gov.tr)

Vergilerin yapısını incelememizin nedeni, kamu gelirleri içerisinde en önemli payın vergilere ait olması ve borçlanma giderlerinin bu gelirlerle karşılanacak olmasıdır. Burada önemli olan husus, kamunun alacaklılarına sunduğu faiz gibi giderleri karşılamak için hangi tür vergilerden faydalandığıdır. Gelir dağılımında adalet sağlanmak isteniyorsa, dolaysız vergiler ön plana çıkmalı; faiz ödenenle, üzerine vergi salınan kişi veya kurumların aynı olması gerekir. Ancak, sunulan avantajlar sadece bir kesime hitap ederse ve salınan vergiler bu kesimin dışında diğer kesimi de kapsarsa (dolaylı vergiler) gelir dağılımında bozulma süreci yaşanır. Dolaysız vergiler, kişilerin veya kurumların gelir ve servetleri üzerinden ödemiş oldukları vergilerdir. Dolaylı vergiler ise, gelir veya servet elde edildiğinde değil de, harcandıkları zaman alınan bir vergi olup, mal ve hizmetlerin fiyatlarının içerisinde gizlenmiştir[149]. Dolaylı vergiler genelde son tüketici üzerinde kalmaktadır. Dolaylı

[149] Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN ve A. Burçin YERELİ, Türk Vergi Sistemi, İlkem Ofset, İzmir, 2000, s.267

vergilerin toplanması daha kolay olduğu için tercih edilmekte, ancak vergide adaleti bozduğu için toplam vergi içindeki payının azaltılması gerekmektedir.

Tablo-32'yi incelediğimizde ise, dolaysız vergilerin payının giderek arttığını ve böylelikle vergide adaletin sağlandığını ifade edebiliriz. 1963 yılında dolaysız vergilerin payı %30'lar seviyesindeyken, 1970'li yılların sonlarında %60'lara yaklaşmıştır. Böylelikle hem vergide hem de gelir dağılımında adaletin sağlandığını ifade edebiliriz.

Konumuz açısından incelediğimizde, bu dönemde genel olarak borçlanma gelirleri ya dışarıdan ya da Merkez Bankası kaynaklarından sağlanmıştır. İç borçlanmayı incelediğimizde; ya Bağ-kur, Emekli Sandığı, SSK gibi kuruluşlardan, bankalardan ve KİT'lerden zorunlu borçlanmaya gidilmiş ya da emisyon suretiyle kamu açıkları karşılanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde negatif reel faiz uygulaması ya da düşük oranlı pozitif reel faiz uygulaması tercih edildiğinden borçlanmanın çok büyük bir maliyeti olmamış, yani yüksek enflasyon borçlanma maliyetini gizlemiştir. Emisyon yoluna gidilmesi de enflasyonu sürekli körüklemiştir. Yüksek enflasyon sabit ve dar gelirliyi zor duruma düşürmüşse de, bu dönemde ücretler sadece maliyet olarak değil, aynı zamanda talebi etkileyen bir faktör olarak görüldüğünden, 1977 yılına kadar gelir dağılımında çok büyük adaletsizlikler görülmemiştir.

Dış borçlanmaya baktığımızda ise, dış borçlanma gelir dağılımını etkilememekte, ancak dağıtılacak pastayı küçültmektedir. Bu dönemde yüksek büyüme hızları hedeflendiğinden ve iç tasarrufta öngörülen artışlar sağlanamadığından, dışarıdan sağlanacak kaynak ön plana çıkmıştır. Ayrıca, iç piyasa gerekli döviz ihtiyacını ihracat ile karşılayamadığından ve sanayileşmesini dışa bağımlı hale getirdiğinden döviz gereksinimi artmış, bunu da borçlanmayla sağlamaya çalışmıştır. Özel sektörün 1977 yılından sonra dış borçlardaki payı artış göstermiş, daha çok kısa vadeli borçlanma yoluna gittiğinden borçlanmanın maliyeti giderek yükselmiştir. Bir dönem sonra, özel sektörün borçları, kamu tarafından üstlenilmiş, kamu dış borçlarını ödeyemez hale gelmiş ve borç ertelemelerine

gidilmiştir. Bütün bu gelişmeler dışarıya aktarılan kaynakların artmasına neden olmuş, paylaşılacak geliri azaltmıştır.

Bu dönemde borçlanma ile ilgili değişim kısaca belirtildikten sonra, fonksiyonel gelir dağılımındaki değişim; Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1973 yılındaki ve Süleyman ÖZMUCUR'un gelir dağılımı araştırmalarından faydalanarak incelenecektir.

Tablo-33'de gösterilen, DPT'nin 1973 yılında yapmış olduğu gelir dağılımı araştırmasına göre, hanehalkının %16,5'ini oluşturan sermaye ve serbest meslek sahipleri milli gelirin %41,2'sini, hanehalkının %35,4'ünü oluşturan ücretliler milli gelirin %28,3'ünü, hanehalkının %48,1'ini oluşturan küçük üreticiler ise milli gelirin %30,5'ini almaktadırlar. Gelişmiş ülkelerde ücret geliri elde eden kesim hanehalkının %85'ini oluşturmakta, milli gelirden de yaklaşık %70'ler düzeyinde pay almaktadır[150].

Gini katsayısına göre, üç gelir türü arasında eşitlikten en uzak dağılım kar, faiz, rant gelirlerinde, en dengeli dağılım ise ücretliler arasındadır. Çünkü, ücretlilere ilişkin gini katsayısı 0,41 olup, sıfıra en yakın değerdir. Sermaye ve serbest meslek sahiplerine ilişkin katsayı ise 0,58 olup, bire en yakın değerdir. Bilindiği gibi gini katsayısı sıfıra yaklaştıkça gelir dağılımında adalet sağlanmakta, bire yaklaştıkça ise gelir dağılımında bozulma ortaya çıkmaktadır. Bu oranlar, gelir dağılımı eşitsizliğinin temelinde, üretim araçları mülkiyetinin adaletsiz dağılımının bulunduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, ücretliler ile küçük üretici kesimin gelirlerinin tamamının, bu grupların kendi üretim faaliyetleri sonucunda elde edilmediği ifade edilmektedir. Ücretli grubun gelirlerinin yaklaşık % 25 'i kendi kesim gelirleri dışından elde edilmiştir. Bu oran, küçük üreticiler için % 23,5 'dir. Buna karşılık, sermaye geliri elde edenlerin gelirlerinin % 91,7 'si kâr, faiz ve rant gelirleridir. Bu durum, gerçekte gelir dağılımının, ortaya çıkan tablodan daha bozuk olduğunu ifade etmektedir[151].

[150] BİLEN ve diğeri, a.g.e. s.3
[151] GÜÇLÜ ve diğeri, a.g.e.s.3

1973 yılında ülkedeki aile başına ortalama gelir 19.800 TL iken, ücretliler ve küçük üreticilerin aile başına ortalama gelirleri sırasıyla 15.900 TL ve 12.800 TL'dir. Yani, küçük üreticiler ve ücretliler ülke ortalamasının altında aile başına gelir elde ederken, sermaye ve serbest meslek sahipleri, ülke ortalamasının yaklaşık 2,5 katı gelir elde etmektedir.

Tablo-33 : Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1973)

| Gelir Grupları* | Gelir Yüzdesi | Aile Yüzdesi | Gini Oranı | Aile Başına Ortalama Gelir (Bin TL) |
|---|---|---|---|---|
| I. Sermaye ve Serbest Meslek Sahipleri | 41,2 | 16,5 | 0,58 | 49,3 |
| II. Ücretliler | 28,3 | 35,4 | 0,41 | 15,9 |
| III. Küçük Üreticiler | 30,5 | 48,1 | 0,44 | 12,8 |
| Toplam | 100 | 100 | 0,51 | 19,8 |

(*) **Ücretliler;** düz işçiler, nitelikli işçiler, teknisyenler, tarım işçileri, memurlar, beyaz yakalılar ve büro personelini kapsamaktadır. Büyük tüccar ve sanayiciler, serbest meslek sahipleri, ticaretle uğraşanlar, büyük çiftçiler ve rantiyeler, **sermaye ve serbest meslek sahipleri** kesimini oluşturmaktadır. **Küçük üreticiler** grubuna, küçük esnaf ve sanatkarlarla küçük ve orta çiftçiler girmektedir. Veriler, ücretlilerin toplam gelirlerinin sadece ortalama %75'inin salt ücret geliri olduğunu, kalan %25'inin başka kaynaklardan sağlandığını göstermektedir. Küçük üreticiler de gelirlerinin sadece %76,5'ini küçük üreticilikten elde etmektedirler. Buna karşılık sermaye ve serbest meslek sahiplerinin gelirlerinin ortalama %92'si kar, faiz ve rant gelirlerinden oluşmaktadır.

Kaynak : Rıdvan KARLUK, Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1999, s.88

Fonksiyonel gelir dağılımına ilişkin önemli çalışmalardan biri olan Süleyman ÖZMUCUR'a ait çalışma aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-34 : Türkiye'de Milli Gelirin Fonksiyonel Dağılımı (1963-1979)

| Yıllar | Faktör Gelirleri İçindeki Paylar | | | Tarım Dışı Gelirlerin Payları | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tarımın Payı (%) | Ücret ve Maaş Payı (%) | Kar, Faiz, Rant Payı (%) | Tarım Dışı Gelirler (%) | Maaş-Ücret Gelir (%) | Kar, Faiz, Rant Payı (%) |
| 1963 | 41,19 | 21,50 | 37,31 | 58,81 | 36,56 | 63,11 |
| 1964 | 38,67 | 23,72 | 37,60 | 61,33 | 38,68 | 61,32 |
| 1965 | 35,83 | 27,01 | 37,17 | 63,81 | 42,52 | 27,48 |
| 1966 | 36,19 | 27,13 | 36,68 | 63,81 | 42,52 | 57,48 |
| 1967 | 34,53 | 28,51 | 36,95 | 65,47 | 43,55 | 56,45 |
| 1968 | 32,44 | 29,31 | 38,25 | 67,56 | 43,38 | 56,62 |
| 1969 | 31,58 | 31,38 | 37,05 | 68,42 | 45,86 | 54,69 |
| 1970 | 31,08 | 31,15 | 37,77 | 68,92 | 45,20 | 54,80 |
| 1971 | 31,31 | 31,33 | 37,77 | 68,69 | 45,60 | 54,40 |
| 1972 | 30,32 | 31,57 | 38,11 | 69,68 | 45,31 | 54,69 |
| 1973 | 29,13 | 31,56 | 39,31 | 70,87 | 44,53 | 55,47 |
| 1974 | 30,20 | 29,77 | 40,03 | 69,80 | 42,65 | 57,35 |
| 1975 | 30,76 | 31,51 | 37,73 | 69,24 | 45,51 | 54,49 |
| 1976 | 31,28 | 32,73 | 35,99 | 68,72 | 47,62 | 52,38 |
| 1977 | 29,12 | 36,81 | 34,07 | 70,88 | 51,93 | 48,07 |
| 1978 | 26,66 | 35,19 | 38,15 | 73,34 | 47,98 | 52,02 |
| 1979 | 24,33 | 32,79 | 42,88 | 75,67 | 43,33 | 56,67 |

Kaynak : KARLUK, a.g.e., s.89

Tablo-34'den de görüleceği üzere, tarım sektörünün milli gelirden aldığı pay, 1963 yılında %41,19 iken, 1969 yılına kadar hızlı bir düşüş yaşamış ve yaklaşık %31 olmuştur. 1971 yılına kadar bu oranı koruyan tarım sektöründe, 1972 ve 1973 yıllarında %1'lik azalmalar görülmüştür. 1976 yılına kadar milli gelirden alınan pay %31'lere yükselmiş, ancak 1976'dan sonra hızlı düşüşler tekrar yaşanmıştır.

Ücret ve maaşları incelediğimizde ise, 1963 yılında milli gelirden %21,5 pay alırken, 1969 yılına kadar hızla yükselmiş, yaklaşık %31'e ulaşmış, 1973 yılına kadar ise bu oranı korumuştur. 1974 yılında yaklaşık %2'lik azalmadan sonra, 1977 yılına kadar artmış ve yaklaşık %37 seviyesine ulaşmıştır. 1978 ve 1979 yıllarında ise ücret ve maaşların milli gelirden aldığı pay azalmış ve sırasıyla yaklaşık %35, %33 olmuştur.

Genel olarak bu dönemde ücretlerin payının artış göstermesinde, 1963 yılından itibaren toplu iş sözleşmesi sisteminin uygulanmaya başlamasının etkisi olduğu söylenebilir. Bu dönemde, daha önceki dönemlerde kar marjlarının yüksek olduğu düşüncesini taşıyan sendikaların ücret artış talepleri yüksek olmuştur. Bu sebeple, 1963-67 yılları arasında reel ücretlerin verimlilik artışının üzerinde bir seviyede ve hızla yükseldiği görülmektedir. 1970 devalüasyonuyla şiddetlenen enflasyon karşısında ücret fiyat yarışı başlamıştır. 1973 yılından itibaren petrol fiyatlarına ve dünya konjonktürüne bağlı olarak ekonomik yapıda meydana gelen dalgalanmalar, imalat sanayiinde kişi başına düşen katma değerde gerilemelere sebep olmuştur. Fakat toplu pazarlık sisteminin etkisiyle bu durum, uzun süre ücretlere yansımamış ve ücretler 1977 'ye kadar yükselmeye devam etmiştir[152].

Kar, faiz ve rant payı ise 1963 yılında yaklaşık %37 iken, 1971 yılına kadar %1'lik artış ve azalışlarla bu seviyesini korumuş, ancak, 1971'den sonra %1'lik artışlar görülmüş ve milli gelirden alınan pay %40'ları bulmuştur. 1974 yılından sonra oranda bir azalma görülse de azalış 1977 yılında durmuş, %34'lere gerilemiştir. 1977'den sonra ise yıllık %4'lük artışlarla, 1979 yılında yaklaşık %43'e ulaşmıştır.

Yine tablo incelendiğinde görüleceği üzere, tarım dışı gelirler artmıştır. Tarım dışı gelirlerdeki artış ise, maaş ve ücret gelirlerine yansımıştır. Tarım dışı gelirler içerisinde maaş ve ücret gelirleri artarken; kar, faiz ve rant payı azalmıştır.

## 2.2. Türkiye'de YDS Dönemde Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1980-2005)

Türkiye'de yapısal değişme sonrası dönemde fonksiyonel gelir dağılımındaki değişim, 1980-1989 yıllarını kapsayan dışa açılma süreci ve 1990-2005 yıllarını kapsayan tamamen dışa açık ve sıcak paraya dayalı büyüme dönemleri olmak üzere iki başlık halinde incelenmiştir.

[152] YUMUŞAK ve diğeri, a.g.e.s.4

### 2.2.1. Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1980-1989)

Bu dönemdeki gelir dağılımı göstergelerini incelemeden önce, Tablo-35'de vergi gelirleri dolaylı ve dolaysız vergi ayrımına göre incelenmiştir.

Tablo-35 : Dolaylı ve Dolaysız Vergiler (Milyon TL)

| Yıllar | Dolaysız Vergiler | Dolaysız Vergi Payı (%) | Dolaylı Vergiler | Dolaylı Vergi Payı (%) | Toplam Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 470.770,96 | 62,8 | 279.078,47 | 37,2 | 749.849,43 |
| 1981 | 708.894,23 | 59,6 | 481.309,57 | 40,4 | 1.190.203,80 |
| 1982 | 777.105,47 | 59,6 | 527.760,29 | 40,4 | 1.304.865,76 |
| 1983 | 1.107.961,52 | 57,3 | 826.530,36 | 42,7 | 1.934.491,88 |
| 1984 | 1.356.231,38 | 57,2 | 1.015.979,70 | 42,8 | 2.372.211,08 |
| 1985 | 1.795.733,83 | 46,9 | 2.033.383,13 | 53,1 | 3.829.116,96 |
| 1986 | 3.106.014,91 | 52,0 | 2.866.019,02 | 48,0 | 5.972.033,93 |
| 1987 | 4.492.169,97 | 49,6 | 4.558.833,15 | 50,4 | 9.051.003,12 |
| 1988 | 7.065.885,86 | 49,6 | 7.165.875,36 | 50,4 | 14.231.761,22 |
| 1989 | 13.644.960,84 | 53,4 | 11.905.359,02 | 46,6 | 25.550.319,86 |

Kaynak : Maliye Bakanlığı (www.maliye.gov.tr)

Yukarıda anlatıldığı üzere kamu borçlanma giderlerinin finansmanını sağlayan vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergi gelirlerinin payının yüksek olması hem vergide adaleti sağlamakta hem de gelir dağılımını olumlu etkilemektedir. Devlet, borçlanma giderlerini gelecekteki vergi gelirleriyle karşılayacağı için; borçlanma, gelecekte alınacak vergilerin bugünden alınması şeklinde tanımlanabilir. İşte borçlanılan kesimle vergi veren kesim aynı olduğu zaman, gelir dağılımında herhangi bir adaletsizlikten söz edilemez. Çünkü, devlet gelecekte alacağı vergi gelirlerini aynı kişi veya kurumlardan bugünden tahsil etmiş olmaktadır. Ancak, ülkemizde genel olarak borç alınan kişi ve kurumlarla vergi veren kişi veya kurumlar farklı olmaktadır.

1980 sonrasında, özel kesime kaynak aktararak ve iç talebi kısarak ihracata dayalı büyüme modelinin seçilmesiyle, hem ihracatta iç vergi maliyetlerini mahsup edilebilir hale getirmek hem de iç talebi kısma programına destek vermek ve vergi teşviklerinin yol açtığı kaynak kaybını telafi etmek üzere dolaylı vergilere ağırlık

verilmiş, adeta vergi yükü alt ve hatta yoksul gelir gruplarına mal edilmiştir. Dolaylı vergilerin tahsillerinin kolay olması, siyasi partilerin kendilerini iktidar eden varsıl kesimleri vergilendirecek ölçüden yoksun olmaları gibi diğer nedenler de dolaylı vergilerin ağırlık kazanmasına neden olmuştur[153].

Nitekim yukarıdaki tablo incelendiğinde dolaysız vergilerin payı %60'lardan %50'lere gerilemiş, 1963-1980 döneminin tersine dolaylı vergilerin payında artış görülmüştür. Yani, devlet sadece belli bir kesimden borçlanırken, borçlanma giderlerini bu kesim üzerine değil de, tüm kesime, özellikle orta ve alt gelir grubuna yıkmıştır.

Bu dönemde dış piyasalardan borçlanmanın zorlaşmasının da etkisiyle iç borçlanma ön plana çıkmıştır. Kamu açıklarındaki artış ve dış borcun iç borçla finansmanı, kamunun fon talebini yükselterek dışlama etkisiyle faizlerin yükselmesine neden olmuş ve borçlanmanın maliyetini yükseltmiştir. Mekez Bankası kaynakları dönemin ilk yarısında önemini korurken, borçlanmada ihale yöntemi ve satışa arz yöntemlerinin kullanılmaya başlanmasıyla önemini yitirmiştir. Bankalar kamu kağıtlarında en büyük alıcı konumunda olmuşlardır. Bankalar bu dönemde kamunun fon ihtiyacını karşılamaya çalışmışlar ve kamunun hergeçen gün artan fon ihtiyacının neden olduğu yüksek faizlerden büyük kazançlar sağlamışlardır. Borçlanma ihalelerine 1985'de bankalara, borsa bankerlerine ve tüzel kişilere girebilme izni verilmişken, 1986'da özel şahıslara da bu izin verilmiştir. Ancak, halka arz söz konusu olmamıştır. Yüksek reel faiz ödenmesi, risk olmaması ve borçlanma kağıtlarının vergiden muaf tutulması bu kağıtlara olan talebi artırmıştır. Ayrıca bu dönemde KİT'lerin yedek akçelerinin kamu borçlanma kağıtlarına bağlanması yasal zorunluluk haline getirilmiş, böylece bu kuruluşlar fonlarını kamu kağıtlarına bağlamıştır. Ancak bu düzenleme bu kuruluşların fon ihtiyaçlarını piyasa faiz oranından borçlanarak karşılamalarına neden olmuş, bu da mali yapılarının bozulmasında bir etken teşkil etmiştir. Yukarıda anlatılanlar göz önüne alındığında görüleceği üzere, bu dönemde borçlanma politikası gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir.

[153] Mehmet YÜCE, "Türkiye'de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin İzlenen Vergi ve Harcama Politikaları İle Bağlantısı", www.ceterisparibus.net, 2005, s.11-12

Vergi ve borçlanma yapısı kısaca anlatıldıktan sonra, bu dönemde gelir dağılımı hakkında bilgi sahibi olabileceğimiz verilerin incelenmesine, 500 büyük sanayi kuruluşu anketiyle başlanmıştır. İstanbul Sanayi Odası'nın 500 büyük sanayi kuruluşu ile yaptığı anketler sonucunda, ilgili firmalarda katma değerin bölüşümü aşağıdaki Tablo-36'da ifade edilmiştir.

Tablo-36 : 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Katma Değerin Bölüşümü

(Sabit Fiyatlarla %)

| | Ücret | | | Faiz | | | Kira | | | Kar | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Topl. | Kamu | Özel | Topl. | Kamu | Özel | Topl. | Kamu | Özel | Topl. | Kamu | Özel |
| 1982 | 42,3 | 49,4 | 36,2 | 22,2 | 17,1 | 26,5 | 0,4 | 0,1 | 0,6 | 35,2 | 33,4 | 36,7 |
| 1983 | 49,4 | 66,7 | 38,0 | 25,8 | 24,8 | 26,4 | 0,4 | 0,2 | 0,5 | 24,4 | 7,3 | 35,3 |
| 1984 | 37,7 | 44,5 | 32,2 | 18,3 | 5,9 | 28,0 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 43,1 | 48,1 | 39,2 |
| 1985 | 34,6 | 39,4 | 30,2 | 21,8 | 14,3 | 28,8 | 0,4 | 0,2 | 0,6 | 41,9 | 44,7 | 39,2 |
| 1986 | 25,2 | 24,6 | 25,4 | 26,5 | 17,8 | 36,2 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 46,6 | 55,3 | 37,0 |
| 1987 | 23,1 | 21,4 | 23,4 | 28,0 | 27,5 | 28,5 | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 46,5 | 45,8 | 47,3 |
| 1988 | 23,2 | 19,2 | 26,2 | 32,2 | 33,4 | 30,9 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 43,0 | 42,9 | 43,1 |
| 1989 | 29,0 | 26,4 | 29,5 | 24,1 | 24,6 | 23,6 | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 43,5 | 41,6 | 45,6 |

Kaynak : Selim ŞANLISOY, "İhracata Yönelik Sanayileşme Stratejisinin Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri –Türkiye Örneği-", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2000, s.153

Tablo-36 incelendiğinde, hem kamu hem de özel sektörde ücretlerin payının önemli bir oranda azaldığını görmekteyiz. 1982 yılında ücretlerin payı %42,3 iken, 1989'da %29'a gerilemiştir. Faiz giderlerine ayrılan payın 1988 yılına kadar hızlı bir şekilde arttığını, 1989'da ise yaklaşık %8 gibi bir oranda gerilediğini görmekteyiz. Kira giderlerinde ise çok önemli bir değişiklik olmamıştır. Ancak bu dönemde karlardaki artış hızı dikkat çekicidir. Hem kamu hem de özel sektörde karda yüksek bir artış gözlenmiştir. 1982'de %35 olan pay, 1989'da %43,5'e ulaşmıştır.

Tablo-36'da 500 büyük sanayi kuruluşunda katma değerin bölüşümü incelenmiş ve karlarda yüksek bir artış gözlenmiştir. Tablo-37'de ise 500 büyük sanayi kuruluşunun net bilanço karı ve faaliyet dışı gelirleri incelenmiştir.

Tablo-37 : 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Karların Değişimi (Milyon TL)

| Yıllar | Diğer Gelirler (1) | Değişim (%) | Net Bilanço Karı (2) | Değişim (%) | 1/2(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1983 | 37.782 | 104,9 | 192.819 | 59,9 | 19,6 |
| 1984 | 65.885 | 74,4 | 316.573 | 64,2 | 20,8 |
| 1985 | 104.501 | 58,6 | 433.462 | 36,9 | 24,1 |
| 1986 | 204.558 | 95,7 | 663.879 | 53,2 | 30,8 |
| 1987 | 285.321 | 39,5 | 1.593.763 | 140,1 | 17,9 |
| 1988 | 632.251 | 121,6 | 2.494.087 | 56,5 | 25,3 |
| 1989 | 1.299.143 | 105,5 | 4.189.117 | 68,0 | 31,0 |

Kaynak : İSO, "Üretim Faaliyeti Dışı Gelirlerin Dönem Kar ve Zararı (V.Ö.) İçindeki Yeri", Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2004 Özel Sayı, Sayı:473, Ağustos 2005, s.62

Tablo-37 incelendiğinde, 1987 yılı haricinde faaliyet dışı gelirlerin net bilanço karından daha hızlı arttığı ve yine 1987 yılı haricinde net bilanço karı içerisinde diğer gelirlerin payının arttığı görülmüştür. 1983 yılında %104,9 artan diğer gelirler, 1984'de %74,4, 1985'de %58,6, 1986'da %95,7, 1987'de %39,5, 1988'de %121,6 ve 1989'da %105,5 oranında artmıştır. 1983 yılında diğer gelirlerin net bilanço karı içerisindeki payı %19,6 iken, 1989 yılında %31'e ulaşmıştır.

Gelir dağılımı hakkında bilgi sahibi olabileceğimiz bir diğer çalışma da 1987 yılında DİE tarafından yapılan Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi'dir. Bu anket aşağıdaki Tablo-38'de incelenmiştir.

Tablo-38 : Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1987)

| Gelir Türleri | Toplam Kullanılabilir Gelirdeki Pay (%) |
|---|---|
| Ücret ve Maaş Gelirleri | 24,1 |
| Girişimci (Müteşebbis) Gelirleri | 51,5 |
| Gayrimenkul (Kira) Gelirleri | 11,8 |
| Faiz Gelirleri | 1,8 |
| Karşılıksız Gelirler | 10,8 |

Kaynak : DİE, 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Ankara, 1989, s.29

Tablo-38'de görüldüğü gibi DİE, 1987 yılında, 1973 yılındaki üçlü ayrımından vazgeçerek dörtlü bir ayrıma gitmiştir. Bu nedenle her iki veri arasında

tam bir karşılaştırma olanağı yoktur. Girişimci gelirlerinin toplam gelirin yarısından fazlasına sahip olması dikkat çekicidir. Girişimci gelirlerinin; 22,8'lik kısmı tarım, 13,1'lik kısmı ticaret, 8,2'lik kısmı ise tarım dışı üretim (madencilik, enerji ve imalat sanayi), 7,3'lük kısmı ise hizmetler sektöründen oluşmuştur[154]. Yine bu çalışmada, hanehalkı bireylerinin işteki durumlarına göre elde ettikleri kullanılabilir gelir de gösterilmiştir.

Tablo-39 : İşteki Duruma Göre Elde Edilen Kullanılabilir Gelir (1987)

| İşteki Durum | Gelir Getiren Kişi Oranı (%) | Gelir Payı (%) |
|---|---|---|
| Ücretli | 32,6 | 32,7 |
| İşveren | 3,2 | 14,7 |
| Kendi Adına | 24,6 | 42,9 |
| Diğer | 39,7 | 9,8 |

Kaynak : DİE, a.g.e. s.30-31

Tablo-39 incelendiğinde gelir getiren kişiler içerisinde en büyük pay, diğer adı altında ücretsiz aile çalışanlarını kapsamaktadır. Yaklaşık %40 gibi bir paya sahip olan bu grup, kullanılabilir gelirden de sadece yaklaşık %10 gibi bir pay almaktadır. Ücretlilere baktığımızda ise, hem çalışan içindeki hem de gelir içindeki payları aynıdır. Ancak, müteşebbis dediğimiz işveren ve kendi adına çalışanların, çalışan içindeki paylarından yaklaşık iki kat daha fazla gelir elde ettiğini görmekteyiz. Özellikle işveren kesimi, çalışan içindeki payından (%3,2) yaklaşık beş kat, gelirden (%14,7) pay almaktadır. İşveren kesimi, nisbi olarak en yüksek geliri elde eden kesimdir. Bu oranlar gelir dağılımındaki adaletsizliği gözler önüne sermektedir.

Gelir bileşenlerinin ondalık nüfus gruplarına göre dağılımı Tablo-40'ta incelenmiştir.

[154] DİE, a.g.e. s.29

Tablo-40 : Gelir Bileşenlerinin Ondalık Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı (1987)

| Gelir Türü | En Alt %30 | Ortadaki %40 | En Üst %30 | Faktör Payları |
|---|---|---|---|---|
| Emek Geliri | 0,103 | 0,313 | 0,584 | 0,241 |
| Tarım Mütb. Geliri | 0,037 | 0,238 | 0,725 | 0,240 |
| Müteşebbis Geliri | 0,012 | 0,127 | 0,861 | 0,409 |
| Faiz Geliri | 0,055 | 0,219 | 0,726 | 0,013 |
| Transfer Geliri | 0,050 | 0,188 | 0,762 | 0,013 |

Kaynak : Mustafa MİYNAT, Liberalizasyon Sürecinde İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (İsrail, Meksika ve Türkiye), Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004, s.317

Tablo-40 incelendiğinde, müteşebbis gelirinin %86'sını en üst %30'un, %12'sinin ortadaki %40'ın, %1'in ise en alttaki %30'un aldığı görülmektedir. Bu rakamlardan müteşebbis gelirlerinin adil bir şekilde dağılmadığı ortadadır. Yine transfer gelirleri, tarım müteşebbis gelirleri ve faiz gelirleri adil bir şekilde dağılmamıştır. Emek gelirleri ise nisbi olarak daha adil bir dağılım göstermektedir.

Devletin yapmış olduğu transfer harcamaları, üretim faktörü kullanılmadan, o dönem hasılasında bir değişiklik yaratmayan, bazı kaynakların bazı kişi ve kurumlara karşılıksız aktarılması olarak tanımlanabilir. Bu karşılıksız aktarım, emeklilere ödenen maaş, düşük gelirlilere yapılan yardım gibi, kişi veya kurumlara doğrudan doğruya parasal veya nesnel yardım şeklinde olabilmektedir. Böyle bir durumda bu harcamalar gelir dağılımını eşitleyici bir nitelik kazanmaktadır. Borç faizi ödemeleri de bu harcamalar içerisinde yer almakta, ancak borç faizi ödemeleri, devlete borç verenlerin bulundukları gelir grupları ve faiz oranlarına bağlı olarak gelir dağılımını değiştirebilmektedir. Devlete borç verenler, genellikle, yüksek gelir grubunda oldukları için, gelir dağılımı transfer harcamaları nedeniyle eşitsizlik yönünde etkilenmektedir[155]. Tablo-40'ta da faiz gelirleri, transfer gelirlerinin dışında ayrı bir kalem olarak incelenmiştir. Ancak, transfer gelirlerinde dikkat çekici bir nokta vardır. Transfer gelirlerinin %76 gibi büyük bir çoğunluğunu, en üst %30'luk grup, %18'ini ise ortadaki %40'lık grup ve %5'ini de en alttaki %30 grup almaktadır. Oysaki transfer gelirlerinin çoğunluğunun gelir düzeyi düşük kesime dağıtılması gerekmektedir. Ülkemizde tersine gelişen bu olayın nedeni, transfer gelirlerinin

[155] Mehmet E. PALAMUT ve Mehmet YÜCE, "Türkiye'de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi", www.bayar.edu.tr, 2005, s.18-19

çoğunluğunu emekli maaş ödemelerinin oluşturmasıdır. Yani, ülkemizde transfer gelirleri gelir dağılımını düzeltici işlevini yerine getirememektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi, devlete borç verenler genellikle yüksek gelir grubunda oldukları için faiz gelirinin %72,6 gibi yüksek bir oranını en üstteki %30'luk grup almaktadır.

TÜSİAD'ın 2000 yılında yayınladığı raporda; 1987 yılında emek gelirlerinin gini katsayısı 0,402, tarım gelirlerininki 0,586, müteşebbis gelirlerininki 0,729, faiz gelirlerininki 0,577 ve transfer gelirlerininki 0,600 olarak hesaplanmıştır[156]. Yukarıda da bahsedildiği gibi nisbi olarak en adil dağılım emek gelirleri arasında, en adaletsiz dağılım ise müteşebbis gelirleri arasında olmuştur. Yine transfer ve faiz gelirlerinin gini katsayıları da sırasıyla 0,577 ve 0,600 gibi yüksek rakamlar olup, dikkat çekmektedir.

Yıllık verileri inceledikten sonra, Süleyman ÖZMUCUR'a ait çalışmadan alınan verilerle oluşturulan Tablo-41'de Türkiye'de fonksiyonel gelir dağılımındaki değişme incelenmiştir.

Tablo-41 : Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı (%)

| Yıllar | Tarım Dahil Fonksiyonel Gelir Dağılımı | | | | Tarım Hariç Fonk. Gel. Dağ. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tarım Geliri | Tarımda Maaş-Ücret | Maaş-Ücret Geliri | Kar-Faiz Kira | Tarım Dışı Ücret-Maaş | Tarım Dışı Kar-Faiz-Kira |
| 1980 | 25,1 | 2,5 | 25,1 | 47,3 | 34,7 | 65,3 |
| 1981 | 22,9 | 2,9 | 24,9 | 49,7 | 33,3 | 66,7 |
| 1982 | 21,2 | 2,4 | 23,6 | 52,8 | 30,8 | 69,2 |
| 1983 | 20,1 | 2,2 | 22,6 | 55,1 | 29,1 | 70,9 |
| 1984 | 20,0 | 2,5 | 20,4 | 57,1 | 26,4 | 73,6 |
| 1985 | 18,4 | 2,7 | 20,4 | 58,5 | 25,8 | 74,2 |
| 1986 | 19,9 | 1,7 | 23,4 | 55,0 | 29,8 | 70,2 |
| 1987 | 18,2 | 1,9 | 26,8 | 53,1 | 33,5 | 66,5 |
| 1988 | 17,6 | 1,8 | 24,3 | 56,3 | 30,1 | 69,9 |
| 1989 | 17,6 | 1,3 | 24,6 | 56,5 | 30,3 | 69,7 |

Kaynak : ŞANLISOY, a.g.e. s.148

[156] MİYNAT, a.g.e. s.320

Bu dönemde, ihracata dayalı büyüme hedeflendiği için kaynaklar ihracata dayalı sektörlere yönlendirilmiş, ayrıca içeride talep kısıcı politikalar güdülerek ihraç edilebilir ürün fazlası yaratılmaya çalışılmıştır. Yukarıdaki tablo incelendiğinde de görüldüğü gibi, ihracata dayalı büyüme hedeflenmesi ve getirilen sendikal yasaklar nedeniyle tarım gelirlerinde, tarımda ve tarım dışında maaş ve ücret gelirlerinde düşüşler yaşanmıştır. 1980 yılında tarım gelirlerinin oranı %25,1 iken, 1986 yılı haricinde bu oran sürekli düşmüş ve 1989 yılında %17,6 olmuştur. Yine tarımdaki maaş ve ücret gelirleri de %2,5 seviyelerinden %1,3 seviyesine gerilemiştir. Ayrıca maaş ve ücret gelirleri de sürekli düşme eğiliminde olmuştur. 1986 ve 1987 yılları haricinde maaş ve ücret gelirleri sürekli düşmüş ve 1980'deki seviyesine ulaşamamıştır. Kar, faiz ve kira gelirleri ise; tam tersi bir yönde değişim göstererek, artış eğilimine girmiştir. 1980 yılında kar-faiz-kira gelirlerinin payı %47,3 iken, 1989 yılında %56,5'e ulaşmıştır. Tarım dışı ücret ve maaşların payı 1980 yılında %34,7 iken, 1989 yılında %30,3'e gerilemiştir. Tarım dışı kar-faiz-kira gelirleri ise, 1980 yılında %65,3 iken, 1989 yılında %69,7'e ulaşmıştır. Tüm bu veriler gelir dağılımındaki bozulmayı gözler önüne sermekte, ayrıca 1980'de yaşanan ekonomik olumsuzlukların tarım kesimiyle, maaş ve ücret elde edenler üzerine kaldığını göstermektedir.

Süleyman ÖZMUCUR'un çalışmasının verilerini inceledikten sonra, Adil TEMEL ve Mehmet Ali KELLECİ'nin yine bu döneme ait fonksiyonel gelir dağılımı çalışmasına ilişkin verileri, Tablo-42'de incelenmiştir.

Tablo-42 : Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı (%)

| Yıllar | Tarım | Maaş-Ücret | Kira | Faiz | Diğer |
|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 27,10 | 25,24 | 8,97 | 1,60 | 37,09 |
| 1981 | 24,89 | 22,14 | 8,04 | 3,48 | 41,44 |
| 1982 | 23,16 | 20,01 | 8,13 | 5,89 | 42,81 |
| 1983 | 21,84 | 21,74 | 8,15 | 6,49 | 41,78 |
| 1984 | 22,18 | 19,40 | 7,56 | 7,46 | 43,41 |
| 1985 | 20,92 | 17,26 | 7,78 | 7,98 | 46,06 |
| 1986 | 20,81 | 17,02 | 7,24 | 7,13 | 47,79 |
| 1987 | 18,81 | 20,26 | 6,16 | 6,21 | 48,55 |
| 1988 | 18,14 | 20,91 | 4,70 | 8,58 | 47,67 |
| 1989 | 17,87 | 24,86 | 3,87 | 8,37 | 45,02 |

Kaynak : Ercan DANSUK, "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo Ekonomik Yapılarla Ölçülmesi", (DPT Uzmanlık Tezi), http://ekutup.dpt.gov.tr, Ankara, 1997, s.35

Bu çalışmanın ÖZMUCUR'un çalışmasından farkı, kira, faiz ve kar gelirlerinin ayrı olarak belirtilmesidir. Tablo-41 incelendiğinde görüleceği üzere, tarım gelirlerinin payı 1980 yılında %27,10 iken, hergeçen yıl azalmış ve 1989 yılında %17,87'ye düşmüştür. Maaş ve ücret gelirleri de 1980 yılında %25,24 paya sahipken, 1983 yılı haricinde 1986 yılına kadar azalmış ve bu yılda %17,02'lik payla en az paya sahip olmuştur. Ancak, 1986 yılından sonra maaş ve ücretin payı artmış 1989 yılında %24,86 paya sahip olmasına rağmen, 1980 yılındaki payına ulaşamamıştır. Kira gelirlerinin payı ise genel olarak düşme eğiliminde olup, 1980 yılında %8,97 paya sahipken, 1989 yılında %3,87'lik paya sahip olmuştur.

Faiz gelirlerini dokuz yıllık sürede incelediğimizde ise, beş kat bir artış gözlenmektedir. 1980 yılında %1,60 paya sahipken, bu pay 1989'da %8,37'ye ulaşmıştır. Nisbi olarak en yüksek artış faiz gelirlerinde görülmüştür. Kamunun borçlanma ihtiyacının sürekli artması ve bu dönemde dış kaynaklı borç bulamaması gibi nedenler ülke içerisindeki faiz oranlarını yükseltmiş ve böylelikle faiz gelirlerinde yüksek bir artışa neden olmuştur.

Diğer faktör gelirlerinin başlıca kısmını kar gelirleri oluşturmaktadır. Diğer gelirleri de incelediğimizde, 1980 yılında %37,09 paya sahipken, hergeçen yıl bu pay

artmış ve 1987 yılında %48,55 gibi bir paya sahip olmuştur. Ancak, 1988 ve 1989 yıllarında diğer gelirlerin payında bir azalma görülmüş ve %45,02'ye gerilemiştir.

Hem ÖZMUCUR'un hem de KELLECİ ve TEMEL'in çalışmalarını incelediğimizde; genel olarak tarım gelirleri ile maaş ve ücret gelirlerinin payının düştüğünü, buna karşılık faiz ve kar gelirlerinin payının arttığını görmekteyiz.

TÜİK tarafından hazırlanan gelir yöntemiyle GSYİH'nın yüzde dağılımı Tablo-43'de incelenmiştir.

Tablo-43 : Türkiye'de GSYİH'nın Dağılımı (%)

| Yıllar | Üretim ve İthalat Vergileri (Net) | Sabit Sermaye Tüketimi | İşgücü Ödemeleri | İşletme Artığı |
|---|---|---|---|---|
| 1980 | 5,3 | 4,8 | 27,1 | 62,8 |
| 1981 | 5,2 | 5,4 | 23,8 | 65,6 |
| 1982 | 4,7 | 5,7 | 22,5 | 67,1 |
| 1983 | 5,6 | 6,3 | 23,4 | 64,7 |
| 1984 | 4,5 | 7,0 | 21,0 | 67,5 |
| 1985 | 5,3 | 7,3 | 19,7 | 67,7 |
| 1986 | 7,0 | 7,2 | 19,4 | 66,4 |
| 1987 | 8,1 | 7,0 | 20,7 | 64,2 |
| 1988 | 7,9 | 7,4 | 21,5 | 63,2 |
| 1989 | 7,7 | 6,5 | 24,0 | 61,8 |

Kaynak : TÜİK (www.tuik.gov.tr)

İşgücü ödemelerinin GSYİH'dan almış oldukları payı incelediğimizde, 1980 yılında %27,1 iken, 1986 yılına kadar genelde azalmış, 1987 ve sonrasında artsa da, 1989 yılında %24'lük paya sahip olmasına rağmen, 1980 yılındaki payını yakalayamamıştır.

Buna karşılık kar, faiz ve kiradan oluşan işletme artığı, 1980 yılında %62,8 paya sahipken, 1985 yılına kadar genelde artmış, 1986 yılı ve sonrasında azalmış, 1989 yılında %61,8 paya sahip olarak, 1980 yılındaki payından sadece %1'lik bir oranda azalmıştır.

Nüfus artışı ile beraber artan işsizlik, reel ücretlerdeki gerileme, yüksek enflasyon, sendikal faaliyetlerin kısıtlanması, vergi politikalarındaki değişiklikler, faiz oranlarının yükselmesi ve tarım gelirlerindeki reel gerilemeler gibi nedenlerden dolayı, 1980-1989 döneminde gelir dağılımı maaş ve ücretli aleyhine bozulmuştur[157].

1980'li yıllar, emek gelirlerinin safi hasıla içindeki paylarının gerilediği; ancak büyüyen artık kitlesinin paylaşımında ticari ve mali sermaye ile rantiye tabakaların sanayicilere göre, bilinçli politikaların da etkisiyle, çok daha avantajlı bir konuma getirildiği bir dönem olarak nitelendirilebilir. Ekonominin gelişme doğrultusuna bu yıllarda burjuvazinin yatırımcı ögeleri değil, aracı, tüketici paraziter ögeleri damgalarını vurmuştur. Bu dönem, burjuvazinin parasını üretken yatırımlar yerine; altın, döviz, mevduat, hisse senedi gibi yatırımları tercih ettiği yıllar olmuştur[158].

### 2.2.2. Fonksiyonel Gelir Dağılımı (1990-2005)

Bu dönemdeki gelir dağılımı göstergelerini incelemeden önce, vergi gelirlerini dolaylı ve dolaysız vergi ayrımına göre inceleyelim.

[157] GÜÇLÜ ve diğeri, a.g.e. s. 4-7
[158] BORATAV, 2003, s.169

Tablo-44 : Dolaylı ve Dolaysız Vergiler (Milyar TL)

| Yıllar | Dolaysız Vergiler | Dolaysız Vergi Payı(%) | Dolaylı Vergiler | Dolaylı Vergi Payı(%) | Toplam Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 23.656,79 | 52,1 | 21.742,74 | 47,9 | 45.399,53 |
| 1991 | 41.093,68 | 52,3 | 37.549,09 | 47,7 | 78.642,77 |
| 1992 | 71.392,14 | 50,4 | 70.209,95 | 49,6 | 141.602,09 |
| 1993 | 128.324,18 | 48,6 | 135.948,76 | 51,4 | 264.272,94 |
| 1994 | 283.733,27 | 48,3 | 304.026,97 | 51,7 | 587.760,24 |
| 1995 | 441.787,10 | 40,7 | 642.563,41 | 59,3 | 1.084.350,51 |
| 1996 | 884.067,43 | 39,4 | 1.360.026,40 | 60,6 | 2.244.093,83 |
| 1997 | 1.931.968,73 | 40,7 | 2.813.515,29 | 59,3 | 4.745.484,02 |
| 1998 | 4.302.829,16 | 46,6 | 4.925.767,03 | 53,4 | 9.228.596,19 |
| 1999 | 6.715.637,98 | 45,4 | 8.086.641,93 | 54,6 | 14.802.279,91 |
| 2000 | 10.849.961,71 | 40,9 | 15.653.736,70 | 59,1 | 26.503.698,41 |
| 2001 | 16.058.048,86 | 40,4 | 23.677.879,29 | 59,6 | 39.735.928,15 |
| 2002 | 20.060.524,61 | 33,6 | 39.571.343,24 | 66,4 | 59.631.867,85 |
| 2003 | 27.780.137,58 | 32,9 | 56.536.031,18 | 67,1 | 84.316.168,76 |
| 2004 | 31.147.157,00 | 30,8 | 69.891.747,00 | 69,2 | 101.038.904,00 |
| 2005 | 32.672.732,00 | 30,5 | 74.259.386,00 | 69,5 | 106.932.118,00 |

Kaynak : Maliye Bakanlığı (www.maliye.gov.tr)

Finansal krizlerin yaşandığı bu dönemde, dolaysız vergi payının azalışı devam etmiş, doksanlı yılların sonuna kadar %40'lık paya sahip olan dolaysız vergi gelirleri 2005 yılında %30'a kadar düşmüştür. Buna karşılık olarak da dolaylı vergilerin payı hızlı bir şekilde artmış ve %70'lere ulaşmıştır. Vergide adaletsizliğin hüküm sürdüğü bu dönemde, IMF'in zoruyla da olsa gerek gelir idaresinde gerek vergi yasalarında reformlara gidilmeye çalışılmış, ancak dolaylı vergi gelirlerindeki artışın önüne geçilmesi için biraz geç kalınmıştır. Bu durum gelir dağılımında vergi yönünden adaletsizliğin boyutunu göstermektedir. Toplanan her 100 liralık verginin 30 lirası ya bordroya tabi ücretlilerden kaynaktan kesinti yoluyla tahsil edilen ya da mükelleflerin kişisel veya kurumsal kazancı üzerinden hesaplanıp tahsil edilen vergi geliri iken, 70 lirası toplumun tüm kesimi tarafından tüketilen gıda ve temizlik maddelerinde, eğitim ve sağlık hizmetlerinde, telekomünikasyon hizmetlerinde v.s. gibi mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtılan ve nihai tüketici üzerinde kalan vergi geliridir. Bu tür vergiler, üst gelir grupları için nisbi olarak ödenen vergiyi azaltmakta, alt gelir grubu için ise artırmaktadır. Gelir dağılımında adalet sağlanmak

isteniyorsa; etkin bir vergi sistemiyle tüm mükelleflerin mali gücüne göre vergi ödemesi sağlanmalıdır.

İç borçlanmanın alıcılara göre durumu incelendiği zaman en önemli alıcısının yukarıda da değinildiği gibi bankalar olduğu görülmektedir. Bankalar ve diğer alıcılar genelde sermaye şirketleri oldukları için kurumlar vergisi mükellefi olmaktadırlar. Bu nedenle kurumlar vergisi ile iç borç faiz ödemeleri arasında bir karşılaştırma yapma gereksinimi doğmuştur. Tablo-45'den de görüldüğü gibi, 1990 yılı ile 2001 yılları arasında 1995, 1997 ve 1999 yılları haricinde iç borç faiz ödemelerindeki yüzde artış, kurumlar vergisinin yüzde artışından daha yüksektir. Ancak, 2002 yılından itibaren tam tersi bir yönde hareket başlamış, faiz oranlarındaki düşüş, iç borç faiz ödemelerindeki artışın kurumlar vergisindeki artıştan daha küçük olmasına neden olmuştur. Ayrıca, kurumlar vergisinin iç borç faiz ödemeleri içindeki payı incelendiği zaman, 1990 yılında %40 olan oranın genel olarak düşme eğiliminde olduğunu, 1995, 1997 ve 1999 yılları haricinde genel olarak oranın gerilediğini ve 2001 yılında %9 olduğunu, 2002 yılından itibaren ise tekrar oranın yükselme eğilimine girdiğini görmekteyiz. Devlet, sermaye üzerinden almış olduğu vergiyi, ikincil bölüşüm ilişkilerinin çözümlenmesi sürecinde kaynağına fazlasıyla iade etmiş görünmektedir[159]. Kurumlar vergisi iç borç faiz ödemelerinin %46'sını karşılarken, bu oran yaklaşık %20'lere gerilemiş, 2005 yılında ise yaklaşık %30'a yükselmiştir.

[159] YELDAN, 2004, s.122

Tablo-45 : İç Borç Faiz Ödemeleri ve Kurumlar Vergisi Karşılaştırması (Milyar TL)

| Yıllar | İç Borç Faiz Ödemeleri(1) | Artış(%) | Kurumlar Vergisi(2) | Artış(%) | 2/1 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 10.036 | | 4.637 | | 0,46 |
| 1991 | 16.914 | 68,53 | 7.063 | 52,33 | 0,42 |
| 1992 | 34.087 | 101,53 | 10.078 | 42,68 | 0,30 |
| 1993 | 85.418 | 150,59 | 19.132 | 89,84 | 0,22 |
| 1994 | 231.035 | 170,48 | 43.976 | 129,86 | 0,19 |
| 1995 | 472.805 | 104,65 | 103.241 | 134,77 | 0,22 |
| 1996 | 1.325.417 | 180,33 | 189.338 | 83,39 | 0,14 |
| 1997 | 1.977.163 | 49,17 | 396.237 | 109,28 | 0,20 |
| 1998 | 5.626.676 | 184,58 | 748.384 | 88,87 | 0,13 |
| 1999 | 9.898.623 | 75,92 | 1.549.525 | 107,05 | 0,16 |
| 2000 | 18.609.423 | 88,00 | 2.356.787 | 52,10 | 0,13 |
| 2001 | 40.484.246 | 117,55 | 3.675.665 | 55,96 | 0,09 |
| 2002 | 43.468.540 | 7,37 | 5.575.495 | 51,69 | 0,13 |
| 2003 | 52.635.979 | 21,09 | 8.645.345 | 55,06 | 0,16 |
| 2004 | 50.052.872 | -4,91 | 9.619.359 | 11,27 | 0,19 |
| 2005 | 39.269.562 | -21,54 | 11.401.985 | 18,53 | 0,29 |

Kaynak : DPT ve Maliye Bakanlığı verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (www.dpt.gov.tr & www.maliye.gov.tr)

1990-2005 dönemine, yaşanan krizler damgasını vurmuştur. Siyasi istikrarsızlığın hüküm sürdüğü, enflasyonun, bütçe açıklarının ve faiz oranlarının yüksek olduğu bir ekonominin dışa açılması, sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ortamda, iktisat politikaları arasında koordinasyon sağlanmasını zorlaştırmakta, bu sorunlar giderilmeden dışa açılan bir ekonomide tek bir amaca odaklanılması ve belirlenen amaca ulaşılmasını sağlayacak politikaların diğer ekonomik büyüklüklere olan etkisinin iyi analiz edilmemesi, bu dönemde yaşanan krizlerin nedeni olmuştur[160].

Bu dönemin başında genişletici maliye politikasının uygulanması nedeniyle kamu borçlanma gereksinimi yükselmiştir. Bu da piyasadaki faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Diğer taraftan, ithal mallardan kaynaklanan enflasyonu düşürmek için kurdaki artış, enflasyon oranının altında belirlenmeye

[160] Aydan KANSU, Döviz Kuru Sistemleri, Döviz Krizleri, Türkiye 1994 ve 2001 Krizleri, Derin Yayınları, İstanbul, 2004, s.154

çalışılmıştır. Bu iki etki birleşince, yani yüksek faiz ve düşük kur etkileri birleşince kendini korumasızca dışa açan bir ülke spekülatif sermaye, yani kısa vadeli yabancı sermaye ile tanışmıştır. Bu tanışma, ekonominin reel alandan finansal alana kaymasına neden olmuştur. Yurt içerisindeki bazı bankalar da yurt dışından sağladıkları düşük faizli kredileri, yüksek faizlerle devlete borç olarak vermişlerdir. Faiz oranının yüksekliği kamu borçlanma gereksinimini daha da artırmış ve kamu yüksek borç, yüksek faiz sarmalına girmiştir.

Nitekim 1993 yılına gelindiğinde, 6,4 milyar dolar cari işlemler açığı oluşmuş ve bankaların açık pozisyonları 4,9 milyar dolara ulaşmıştır. 1991 yılındaki Körfez Savaşı'nın olumsuz etkisi ve aynı yıl yapılan genel seçimlerin kamu açıklarını artırması ve bu artışın devam etmesi kamunun borçlanma gereksinimini giderek artırmıştır. 1994 yılına gelindiğinde kamu borçlanma giderlerini azaltmak amacıyla Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş, ancak faiz oranının düşmesi dövize olan talebi artırmış ve sermaye kaçışına neden olmuştur. Bu hızlı kaçış da ekonomik bir krize neden olmuştur[161]. Bu kriz sonrası ülke paramız değer yitirmiş, kur yükselmiş, enflasyon artmış, ülke ekonomisi %6,1 oranında küçülmüş, kısacası ülkemiz fakirleşmiştir.

Krizden sonra 5 Nisan kararları alınsa da, alınan bu kararlar ekonomideki sorunlara yapısal çözümler getirmemiş, günü kurtarıcı çözümlerle geçiştirilmiştir. Krizden sonra 1997 yılındaki Doğu Asya ve 1998 yılındaki Rusya krizleri de ülkemizi olumsuz etkilemiştir.

Depremin de getirdiği ekonomik daralmanın etkisi altında, 1999 yılının son günlerinde hazırlanan niyet mektubu ile başlanılan 2000 yılı istikrar programı; tarım, kamu ve özel bankacılık, sosyal güvenlik kesimleri ile bütçe dışı fonlar olmak üzere hemen her kesimde reformlar öngörmekte ve tüm dengesizlikleri kısa sürede ortadan kaldırmayı hedeflemekteydi. Bu programda, enflasyonla mücadele esas olarak

[161] KANSU, y.a.g.e. s.158-163

yapısal reformların tamamlanmasına bağlanmışsa da, döviz kuru nominal çapaya bağlanarak kısa dönemli beklentileri kırmak hedeflenmiştir[162].

Bu program uygulamaya başlandıktan sonra, enflasyondaki düşüş beklenenden daha yavaş olmuş, ancak faiz oranlarında ise hızlı bir düşüş yaşanmıştır. Faiz oranlarındaki hızlı düşüşün nedeni ise, gerek IMF'den sağlanan kaynaklarla, gerekse imzalanan stand-by'la ülke kredibilitesinin artması sonucu sağlanan dış borç iç borcun yerine geçmiş, yani iç borç dış borçla ikame edilmiştir. Ancak faiz oranlarındaki düşüş, tüketim mallarına olan talebi artırarak cari açığı hızla yükseltmiştir. Aynı zamanda özelleştirmede yaşanan sorunlar, bankacılık sistemindeki likidite sıkışıklığının faiz oranlarını yükseltmesi, Net İç Varlıklarla ilgili performans kriterini aşmamak için müdahalede bulunmayan Merkez Bankası'nın son haddede kriteri aşması gibi sebeplerden dolayı yine bir kriz yaşanmıştır. Kasım ayında yaşanan bu krizin etkisi; yüksek faiz, Merkez Bankası rezervlerinde azalma ve IMF kaynağı gibi geçici önlemlerle giderilmeye çalışılmıştır[163].

Ancak bu geçici önlemler yeterli gelmemiş ve ekonomi gerek Kasım ayında yaşanan krizin etkisi, gerek cumhurbaşkanı ve başbakan arasında yaşanan siyasi krizin de etkisiyle Şubat 2001'de bir kriz daha yaşamış ve bu krizle sabit kur terk edilerek esnek kur sistemine geçilmiştir.

Kriz sonrasında IMF politikaları daha çok tartışılır hale geldiğinden, hükümet ve IMF yetkilileri acil bir çıkış yolu aramaya başlamışlardır. Sonuç olarak da 2001 yılı Mayıs ayında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı devreye sokulmuştur. Bu programla hükümetten şeker ve tütün yasaları gibi acil yasal değişiklikler yapılması istenmiş, reel ekonomide yükseliş, ihracat ve turizm gelirleri artışına bağlanmıştır. Ayrıca, özelleştirmelerin de hız kaybedilmeden yapılması planlanmıştır[164].

---

[162] Nurhan YENTÜRK, Körlerin Yürüyüşü, Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.42
[163] KANSU, a.g.e. s. 194-197
[164] Gülten KAZGAN, Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s.457-461

2002 yılı Kasım ayında yapılan seçimler sonucunda, yeni bir hükümet kurulmuş ve temeli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na dayanan, Acil Eylem Planı uygulanmaya başlanmıştır.

Bu dönemde yaşanan yolsuzlukların ekonomiye maliyeti şöyle ifade edilebilir. 2002 sonuna kadar batan ticari bankalara ayrılan kaynak, 23,4 milyar dolar, kamu bankalarının vermiş olduğu, ancak geri ödenmeyen kredilerin tutarı yani batık krediler ise, 32,3 milyar dolardır. Dikkat edilmesi gereken bir nokta ise, batan bankaların bir kısmının Sümerbenk, Etibank gibi daha önce kamuya yük oluyor gerekçesiyle özelleştirilen bankalardan olmasıdır. Bu da özelleştirmenin başarısızlığını ortaya koymaktadır. Ayrıca gereksiz yerlere yapılan yatırımların da tutarlarının yüksek olduğu görülmektedir. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun raporunda, bankalar, enerji, SSK ve Bağ-Kur gibi kurumların kamu zararı 150 milyar doları bulmaktadır[165]. Bu tutarın ülkemiz ekonomisindeki büyük sorunları çözebileceği göz ardı edilemez.

Yaşanan ekonomik olaylara, vergi yapısındaki değişime, kurumlar vergisi ve iç borç faiz ödemeleri karşılaştırmasına değindikten sonra, bu dönemde gelir dağılımı hakkında bilgi sahibi olabileceğimiz verilerin incelenmesine, 500 büyük sanayi kuruluşu anketiyle başlanmıştır.

Tablo-46'dan da görüldüğü gibi, 500 büyük sanayi kuruluşunda diğer gelirler 1990'lı yıllarda da önemini korumuştur. Diğer gelirlerin net bilanço karı içerisindeki payı 1990 yılında %33,3 iken, 1999 yılına kadar genelde artış göstermiş ve nihayet 1999 yılında %219 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Yani, 1999 yılında sanayi kuruluşlarının diğer gelirlerden elde ettiği kazanç, ana faaliyet karının iki katından fazladır. 2000 yılında diğer gelirlerin net bilanço karı içindeki oranı nisbi olarak azalsa da önemini korumuş ve 2001 yılında net bilanço karının yaklaşık 6,5 katında diğer gelir elde edilerek rekor bir seviyeye ulaşılmıştır. 2002 yılıyla birlikte diğer gelirlerin net bilanço karı içerisindeki oranı azalmaya başlamış ve 2004 yılında %39,1'e düşmüştür. 1990'lı yıllar ile 2000'li yılların başlarında ülkemizdeki en

[165] KAZGAN, y.a.g.e. s.464-468

büyük sanayi kuruluşlarının karlarında diğer gelirler önemli bir paya sahip olmuştur. Ana faaliyet konusu üretim olan bu firmaların karlarının önemli bir kesimini faiz, menkul, gayrimenkul satış gelirleri gibi gelirlerden oluşması dikkat çekicidir. Ancak, bu dönemde faiz oranlarındaki yükseklik ve ülke ekonomisinin sürekli kriz içerisinde olması diğer gelirlerdeki yüksekliği açıklamaktadır.

Tablo-46 : 500 Büyük Sanayi Kuruluşunda Karların Değişimi (Milyon TL)

| Yıllar | Diğer Gelirler (1) | Değişim (%) | Net Bilanço Karı (2) | Değişim (%) | 1/2(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 2.224.648 | 71,2 | 6.679.368 | 59,4 | 33,3 |
| 1991 | 3.721.503 | 67,3 | 7.282.287 | 9,0 | 51,1 |
| 1992 | 7.794.368 | 109,4 | 20.052.422 | 175,4 | 38,9 |
| 1993 | 17.548.778 | 125,1 | 43.093.652 | 114,9 | 40,7 |
| 1994 | 57.694.648 | 228,8 | 105.587.224 | 145,0 | 54,6 |
| 1995 | 96.191.958 | 66,7 | 206.857.875 | 95,9 | 46,5 |
| 1996 | 195.948.193 | 103,7 | 370.418.929 | 79,1 | 52,9 |
| 1997 | 407.054.079 | 107,7 | 771.761.381 | 108,3 | 52,7 |
| 1998 | 699.577.134 | 71,9 | 797.402.394 | 3,3 | 87,7 |
| 1999 | 1.577.329.277 | 125,5 | 720.405.946 | -9,7 | 219,0 |
| 2000 | 1.760.163.086 | 11,6 | 1.538.333.855 | 113,5 | 114,4 |
| 2001 | 4.645.687.973 | 163,9 | 718.029.004 | -53,3 | 647,0 |
| 2002 | 4.833.432.876 | 4,0 | 4.269.008.132 | 494,5 | 113,2 |
| 2003 | 5.016.304.190 | 3,8 | 6.985.609.666 | 63,6 | 71,8 |
| 2004 | 3.557.069.000 | -29,1 | 9.087.928.518 | 30,1 | 39,1 |

Kaynak : İSO, a.g.e. s.62

Gelir dağılımı hakkında bilgi sahibi olabileceğimiz bir diğer çalışma da 1994 yılında DİE tarafından yapılan Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi'dir. Bu anketi 1987 yılında yapılan anketin verileriyle karşılaştırabilmek için her iki yıla ait anket sonuçları da aşağıdaki Tablo-47'de gösterilmiştir.

Tablo-47 : 1987 ve 1994 Yılları Fonksiyonel Gelir Dağılımı

| Gelir Türleri | Toplam Kullanılabilir Gelirdeki Pay (%) | |
|---|---|---|
| | 1987 | 1994 |
| Ücret ve Maaş Gelirleri | 24,1 | 28,3 |
| Girişimci (Müteşebbis) Gelirleri | 51,5 | 42,4 |
| - Tarım | 22,8 | 16,7 |
| - Ticaret | 13,1 | 14,4 |
| - Hizmet | 7,3 | 5,2 |
| - Tarım Dışı Üretim | 8,2 | 6,1 |
| Gayrimenkul (Kira) Gelirleri | 11,8 | 11,6 |
| Faiz Gelirleri | 1,8 | 7,7 |
| Karşılıksız Gelirler | 10,8 | 10,0 |

Kaynak : DİE, 1987 Hanehalkı ve Tüketim Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Ankara, 1989 ve 1994 Hanehalkı ve Tüketim Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Ankara, 1997.

1987 yılı verileri yukarıda incelenmesine rağmen, karşılaştırma yapabilmek amacıyla 1994 yılı verileriyle birlikte tabloya dahil edilmiştir. 1989 yılında katı ücret politikasının kırılmaya başlaması ve seçimler nedeniyle uygulanan popülist politikalar sonucunda maaş ve ücret gelirlerinde yaklaşık %4 oranında bir artış görülmüş, girişimci gelirlerinde ise tersine bir değişmeyle %9'luk bir azalma görülmüştür. Girişimci gelirleri içerisinde; en büyük azalış tarım sektöründe yaşanmış, hizmetler sektörü ve tarım dışı üretim (imalaat sanayi, inşaat v.b.) sektörlerinde de bir daralma görülmüştür. Ticarette ise %1'lik artış görülmüştür. Kira gelirleri ve karşılıksız gelirler toplam kullanılabilir gelir içerisindeki payını korumuştur. Burada dikkat çekici bir nokta faiz gelirlerinde yaşanmıştır. 1987 yılında %2'lik paya sahip olan faiz gelirleri, 1994 yılında yaklaşık %8'e ulaşmıştır. Kamu borçlanma gereğindeki artış ve faiz oranlarındaki yükselme, toplam kullanılabilir gelir içerisindeki faiz gelirlerinin payını yükseltmiştir.

DİE'nin 1994, 2002 ve 2003 yıllarında yapılan Hanehalkı Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamaları Anket sonuçları aşağıdaki Tablo-48'de gösterilmiştir.

Tablo-48 : Toplam Yıllık Net Gelirin Türlerine Göre Dağılımı (%)

| Gelir Türleri | 1994 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| Maaş, Ücret, Yevmiye Geliri | 28,3 | 38,8 | 41,7 |
| Girişimci (Müteşebbis) Gelirleri | 42,4 | 34,5 | 32,0 |
| Mülk Gelirleri | 19,3 | 9,3 | 6,2 |
| Transfer Gelirleri | 10,0 | 17,5 | 20,0 |

Kaynak : Rıdvan KARLUK, Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm, Beta Basım, İstanbul, 2005, s.92

Yukarıdaki tablo incelendiğinde görüldüğü gibi, maaş, ücret ve yevmiye gelirlerinin kullanılabilir gelir içerisindeki payı, 1994 yılında %28,3 iken, bu pay 2002 yılında %38,8'e yükselmiş, 2003 yılında ise %42'ye yaklaşmıştır. Girişimci gelirlerinde ise bu süreçte tersine bir durum söz konusu olmakta, 1994 yılında %42'lik paya sahip olan girişimci gelirleri, %32'ye kadar düşmektedir. Yine aynı şekilde kira ve faiz gelirlerinden oluşan mülk gelirleri de azalma göstermektedir.

Transfer gelirlerinde ise önemli bir artış görülmektedir. 1994 yılında %10 olan oran, 2003 yılında %20'ye ulaşmıştır. Bunun en önemli sebebi ise, 1994 ve 2003 yılları arasında ödeme yapılan emekli sayısının %75 artışıdır[166].

Tablo-49'da hanehalkı bireylerinin, istihdam içindeki oranları ve toplam gelirden aldıkları pay incelenmiştir. Ücretli ve maaşlı kesimin istihdam içindeki payı %27,8 iken, toplam gelirden %35,1'lik pay almaktadır. 2002 yılında ise, istihdam içindeki payı %11 artarak %38,2'ye yükselmiş, buna karşın toplam gelir içindeki payı %15 artarak, %50,1'e ulaşmıştır. 2003 yılında ise istihdam içindeki payı yaklaşık %4 artışla %42,9'a ulaşmış, toplam gelir içerisindeki payı ise yaklaşık %3 artarak, %52,8'e ulaşmıştır.

Yevmiyeli olarak çalışan kesimin istihdam içerisindeki payı 1994 yılında %9,3 iken, 2002 ve 2003 yıllarında %7,6 olmuştur. Buna karşın toplam gelirden aldıkları pay, 1994 yılında %6 iken, 2002 yılında %3,3'e gerilemiş, 2003 yılında ise %3,5 olmuştur.

[166] KARLUK, 2005, s.92

Kendi hesabına çalışanları incelediğimizde ise, 1994 yılında istihdam içerisindeki payı %24 iken, 2002 yılında bu oran %26,8'e yükselmiş, ancak toplam gelirden aldıkları pay %37,7'den %29,7'e düşmüştür. 2003 yılında ise hem istihdam içerisindeki payları hem de toplam gelirden aldıkları pay azalma göstermiştir.

İşveren kesiminin ise, istihdam içerisindeki payları sürekli artış göstermektedir. Ancak, 2002 yılında toplam gelirden aldıkları payda düşme görülmüş, 2003 yılında ise %18,6'ya yükselmiştir. Ücretsiz aile işçisi kesiminin istihdam içerisindeki payı giderek azalmaktadır. Ücretsiz aile işçisinin yaklaşık %90'lık kesimi kırsal kesimde çalışmakta ya da çalıştırılmaktadır[167].

Tablo-49 : Hanehalkı Bireylerinin Esas İşteki Durumlarına Göre İstihdamı ve Toplam Gelirden Aldıkları Pay (%)

| Gelir Türleri | 1994 | | 2002 | | 2003 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | İstihdam | Gelir | İstihdam | Gelir | İstihdam | Gelir |
| Ücretli, Maaşlı | 27,8 | 35,1 | 38,2 | 50,1 | 42,9 | 52,8 |
| Yevmiyeli | 9,3 | 6,0 | 7,6 | 3,3 | 7,6 | 3,5 |
| Kendi Hesabına | 24,0 | 37,7 | 26,8 | 29,7 | 22,5 | 25,1 |
| İşveren | 3,7 | 21,2 | 4,2 | 16,9 | 5,6 | 18,6 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 35,1 | - | 23,2 | - | 21,5 | - |

Kaynak : KARLUK, 2005, s.92

Gelir bileşenlerinin ondalık nüfus gruplarına göre dağılımı, 1987 ve 1994 yılları karşılaştırmalı olarak Tablo-50'de incelenmiştir.

[167] Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001, s.463

Tablo-50 : Gelir Bileşenlerinin Ondalık Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı

| Gelir Türü | Yıl | En Alt %30 | Ortadaki %40 | En Üst %30 | Faktör Payları |
|---|---|---|---|---|---|
| Emek Geliri | 1987 | 0,103 | 0,313 | 0,584 | 0,241 |
| | 1994 | 0,095 | 0,316 | 0,589 | 0,355 |
| Tarım Mütb. Geliri | 1987 | 0,037 | 0,238 | 0,725 | 0,240 |
| | 1994 | 0,054 | 0,262 | 0,684 | 0,149 |
| Müteşebbis Geliri | 1987 | 0,012 | 0,127 | 0,861 | 0,409 |
| | 1994 | 0,031 | 0,203 | 0,766 | 0,350 |
| Faiz Geliri | 1987 | 0,055 | 0,219 | 0,726 | 0,013 |
| | 1994 | 0,032 | 0,807 | 0,881 | 0,040 |
| Transfer Geliri | 1987 | 0,050 | 0,188 | 0,762 | 0,013 |
| | 1994 | 0,018 | 0,187 | 0,796 | 0,106 |
| Özel Transferler | 1994 | 0,018 | 0,164 | 0,818 | |
| Devlet Transferleri | 1994 | 0,019 | 0,173 | 0,808 | |

Kaynak : MİYNAT, a.g.e. s.317

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, emek gelirlerinin payı 1987 yılında %24 iken 1994 yılında %35'e yükseldiği görülmektedir. Emek gelirinin payı zaman içerisinde artarken, dağılımda çok büyük bir değişim ortaya çıkmamış, yani en adaletli dağılan gelir olma özelliğini korumuştur. Tarım müteşebbis gelirleri ve müteşebbis gelirlerinde ise 1994 yılında, 1987 yılına göre nisbi olarak bir düzelme görülmektedir. Ayrıca her iki gelir türünün de toplam faktör gelirleri içindeki payı azalış göstermiştir. Yukarıdaki tabloda en çarpıcı değişim ise, faiz ve transfer gelirlerinde yaşanmıştır. Faiz gelirlerinin payı %1'lerden %4'lere yükselmiştir. Oran olarak çok yüksek olmasa da paydaki hızlı artış dikkat çekicidir. Ayrıca, faiz gelirlerinin payı artarken gelir dağılımını da bozmuştur. En üst %30'luk grubun elde ettiği faiz geliri %72'den %88'e yükselmiştir. Aynı şekilde ortadaki %40'ında elde ettiği faiz geliri %21'den %80'e yükselmiştir. En alt %30'luk kesimin ise elde ettiği faiz geliri %5'den %3'e düşmüştür. Diğer bir çarpıcı değişim de transfer gelirlerinde yaşanmıştır. 1987 yılında %1'lik bir paya sahipken, 1994 yılında bu pay %10'a yükselmiştir. Aslında bu değişim gelir dağılımında adaleti sağlamada yardımcı bir faktör olabilecekken, transfer gelirinin yaklaşık %80'ninin en üst %30'luk gruba yapılması bu faktörü ortadan kaldırmakta, hatta gelir dağılımını bozucu bir etkiyi ortaya çıkarmaktadır. Yine yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, hem kamu hem

de özel sektör, transfer gelirinin önemli bir payını en üst gruba transfer etmektedir. Bunun nedeni yukarıda da bahsedildiği üzere, sosyal transferlerin en önemli kaleminin emekli maaş ödemeleri olmasıdır.

TÜSİAD'ın 2000 yılında yayınladığı raporda; 1994 yılında emek gelirlerinin gini katsayısı 0,407, tarım gelirlerininki 0,529, müteşebbis gelirlerininki 0,635, faiz gelirlerininki 0,821 ve transfer gelirlerininki 0,650 olarak hesaplanmıştır[168]. Yukarıda da bahsedildiği gibi nisbi olarak en adil dağılım emek gelirleri arasında, en adaletsiz dağılım ise faiz gelirleri arasında olmuştur. Tarım ve müteşebbis gelirlerinde 1987 yılına göre nisbi olarak bir düzelme görülmüşse de, faiz ve transfer gelirlerinde nisbi olarak bir bozulma görülmüştür.

Süleyman ÖZMUCUR'a ait bir önceki bölümde verilen 1980-1989 dönemine ilişkin tablonun devamı Tablo-51'de incelenmiştir.

Tablo-51 : Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı (%)

| Yıllar | Tarım Dahil Fonksiyonel Gelir Dağılımı | | | | Tarım Hariç Fonk. Gel. Dağ. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tarım Geliri | Tarımda Maaş-Ücret | Maaş-Ücret Geliri | Kar-Faiz Kira | Tarım Dışı Ücret-Maaş | Tarım Dışı Kar-Faiz-Kira |
| 1990 | 18,1 | 2,2 | 30,2 | 49,5 | 37,9 | 62,1 |
| 1991 | 15,5 | 2,3 | 34,6 | 47,6 | 42,1 | 57,9 |
| 1992 | 15,0 | 2,4 | 34,4 | 48,2 | 41,7 | 58,3 |
| 1993 | 14,8 | 2,3 | 32,8 | 50,1 | 39,5 | 60,5 |
| 1994 | 15,9 | 1,4 | 25,1 | 57,6 | 30,3 | 69,7 |

Kaynak : ŞANLISOY, a.g.e. s.148

Tablo incelendiğinde görüldüğü gibi, 1990 yılında tarım gelirlerinde bir artış görülmüş, ancak 1993 yılına kadar, önceki dönemde de görülen azalış devam etmiştir. Tarım gelirlerinin payı 1994 yılında ise %15,9'a yükselmiştir. Tarımda maaş ve ücret gelirlerinde ise 1990-1993 yılları arasında hem %2'nin üzerinde bir pay hem de payda genel olarak bir artış görülmüştür. Ancak, 1994 yılında yaşanan krizin de etkisiyle pay %1,4'e gerilemiştir.

[168] MİYNAT, a.g.e. s.320

Maaş ve ücret gelirleri, 1990'lı yılların başlarında uygulanan popülist politikaların da etkisiyle %30'un üzerinde bir paya sahip olmuş, ancak her krizin faturasının maaş ve ücret gelirlerine çıkarılması sayesinde 1994 yılında bu oran %25,1'e düşmüştür.

1990 ve 1991 yıllarında kar, faiz ve kira gelirlerinde bir düşme olmasına rağmen, 1992 yılından itibaren artış başlamış ve 1994 yılında hızlı bir artışla %57,6'lık bir paya sahip olmuştur.

Tarım dışı maaş ve ücret gelirleri ise, 1990 ve 1991 yıllarında hızlı bir artış göstermiş ve %42 gibi yüksek bir paya sahip olmuştur. Ancak bu durum fazla sürmemiş, 1992 ve 1993 yıllarında küçük çaplı düşüşler, 1994 yılında ise hızlı bir düşüş yaşanmıştır. Buna karşılık tarım dışı kar, faiz ve kira gelirleri; 1990 ve 1991 yıllarında azalmış, ancak daha sonraki dönemde artmıştır. 1993 yılında %60,5 gibi bir paya sahipken, 1994 yılında bu pay %69,7 gibi yüksek bir rakama ulaşmıştır.

Tablo-52 : Türkiye'de Fonksiyonel Gelir Dağılımı (%)

| Yıllar | Tarım | Maaş-Ücret | Kira | Faiz | Diğer |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 18,78 | 28,91 | 3,38 | 6,24 | 42,69 |
| 1991 | 16,13 | 35,49 | 3,72 | 7,41 | 37,24 |
| 1992 | 15,65 | 34,82 | 3,80 | 8,72 | 37,02 |
| 1993 | 14,87 | 35,37 | 3,55 | 10,54 | 36,55 |
| 1994 | 15,90 | 25,38 | 2,93 | 12,58 | 43,27 |
| 1995 | 15,17 | 23,08 | 2,94 | 12,97 | 45,87 |

Kaynak : DANSUK, a.g.e. s.35

Adil TEMEL ve Mehmet Ali KELLECİ'nin bu döneme ilişkin hazırlamış olduğu tabloyu incelersek; tarım gelirlerinin payının 1990 yılında %18,78'e ulaştığını, 1991, 1992 ve 1993 yıllarında ise bu payda azalma olduğunu, 1994 yılında ise tekrar artarak %15,90'a ulaştığını, 1995 yılında ise %15,17'ye düştüğünü görmekteyiz. Maaş ve ücret gelirlerinde ise 1990 ve 1991 yıllarında hızlı artışlar gözlenmiş, 1992 yılında azalma görülmesine rağmen, 1993 yılında tekrar bir artış görülmüştür. Ancak özellikle 1994 yılı olmak üzere, 1994 ve 1995 yıllarında maaş ve

ücret gelirlerinin payı azalarak %23,08 olmuştur. Kira gelirlerinde ise çok büyük bir değişiklik görülmemiş, ortalama olarak %3'ler seviyesinde kalmıştır.

Faiz gelirlerinin payı, 1990 yılında azalmış ise de, 1990 yılından sonra sürekli artmış ve 1995 yılında yaklaşık %13'lük bir paya sahip olmuştur. 1990 yılında yaklaşık %6'lık paya sahip olduğu gözönünde bulundurulursa, geçen beş yıllık süreç içerisinde payını ikiye katladığı görülmektedir.

Başlıca kısmını kar gelirlerinin oluşturduğu diğer gelirlerin payı, 1990 ve 1993 yılları arasında sürekli düşmesine rağmen, 1994 ve 1995 yıllarında hızlı bir artış göstermiş ve 1995 yılında %45,87'lik bir paya sahip olmuştur.

Her iki çalışmada da hemen hemen aynı sonuçlar elde edilmiştir. Bu çalışmalardan sonra, TÜİK tarafından hazırlanan gelir yöntemiyle GSYİH'nın yüzde dağılımı Tablo-53'de incelenmiştir.

Tablo-53 : Türkiye'de GSYİH'nın Dağılımı (%)

| Yıllar | Üretim ve İthalat Vergileri (Net) | Sabit Sermaye Tüketimi | İşgücü Ödemeleri | İşletme Artığı |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 8,6 | 5,9 | 27,2 | 58,3 |
| 1991 | 8,9 | 6,2 | 31,9 | 53,1 |
| 1992 | 8,6 | 6,1 | 31,7 | 53,6 |
| 1993 | 9,3 | 5,7 | 30,9 | 54,1 |
| 1994 | 8,4 | 7,0 | 25,5 | 59,1 |
| 1995 | 9,7 | 6,5 | 22,2 | 61,6 |
| 1996 | 10,1 | 6,3 | 23,9 | 59,8 |
| 1997 | 11,1 | 6,1 | 25,8 | 57,1 |
| 1998 | 10,5 | 6,3 | 25,5 | 57,7 |
| 1999 | 11,0 | 6,9 | 30,7 | 51,4 |
| 2000 | 13,5 | 6,6 | 29,2 | 50,8 |
| 2001 | 14,0 | 8,3 | 28,3 | 49,4 |
| 2002 | 15,2 | 8,6 | 26,3 | 50,0 |
| 2003 | 16,2 | 7,6 | 26,1 | 50,0 |
| 2004 | 16,9 | 7,0 | 26,3 | 49,8 |
| 2005 | 17,8 | 6,5 | 26,6 | 49,0 |

Kaynak : TÜİK (www.tuik.gov.tr)

1990'lı yılların başında işgücü ödemelerinde bir yükselme görülmektedir. Ancak bu yükselme sadece 1994 yılında yaşanan krize kadar sürmüştür. 1994 yılında %5 oranında sert bir şekilde düşen işgücü ödemelerinin azalışı, 1995 yılında da devam etmiş ve 1995 yılında %22,2'ye gerilemiştir. 1996 ve 1999 yılları arasında işgücü ödemelerinde artış görülmüş ve 1999 yılında tekrar %30'lu seviyelere ulaşmıştır. Ancak, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin de etkisiyle işgücü ödemelerinde azalma süreci başlamış, 2003 yılında %26,1'e düşmüştür. 2004 yılında %26,3'e yükselen işgücü ödemeleri, 2005 yılında da %26,6'ya yükselmiştir.

Kar, faiz ve kira gelirlerinden oluşan işletme artığının payı ise, 1990'lı yılların başlangıcında %54'ler seviyesine gerilemiş, ancak 1994 yılında %60'a yaklaşmış, 1995 yılında ise %60'ı geçmiştir. 1996 yılıyla işletme artığı payında tekrar bir azalma başlamış ve 2001 yılına kadar bu azalış devam etmiştir. %60'lı seviyelerden %49'lu seviyelere gerilemiştir. Kar, faiz ve kira gelirleri; 2002 ve 2003 yıllarında %50'lik paya sahip olmasına karşın, 2004 yılında %49,8'e, 2005 yılında ise %49'a gerilemiştir.

Bireysel eşdeğer gelir ölçeğiyle düzeltilen ve düzeltilmiş bu gelirler üzerinden hesaplanan gini katsayıları, 1994 yılı için 0,46 iken, 2003 yılında 2 puanlık azalmayla 0,44'e gerilemiş, 2004 yılında ise yine 2 puanlık azalmayla 0,42'ye gerilemiştir. On yıllık süreç ile bir yıllık süreç içerisinde gini katsayısında aynı puanlık azalışlar dikkat çekicidir[169].

Son dönemde yaşanan gini katsayısındaki iyileşmeden bahsettikten sonra gelir bileşenlerinin ondalık nüfus gruplarına göre dağılımı Tablo-54'de incelenmiştir.

[169] Seyfettin GÜRSEL, "Gelir Eşitsizliği Azalıyor", Vatan, 19.03.2006

Tablo-54 : Toplam Gelirden Alınan Paylar (%)

| Yıllar | % 30 Alttakiler | % 40 Ortadakiler | %30 Üsttekiler | %10 En Zengin |
|---|---|---|---|---|
| 1994 | 9,6 | 27,5 | 62,9 | 36,9 |
| 2003 | 10,7 | 29,4 | 59,9 | 33,2 |
| 2004 | 11,0 | 31,0 | 58,0 | 30,9 |

Kaynak : Seyfettin GÜRSEL, "Orta Sınıf Canlanıyor", Vatan, 21.03.2006

Alt ve orta grubun toplam gelirden aldıkları payın hem 2003 hem de 2004 yıllarında artması gelir dağılımında, önceki dönemlere göre nisbi olarak bir iyleşmenin olduğunu göstermektedir. Ancak, nüfusun %70'inin 2003 yılında toplam gelirden %42'lik pay alırken, üstteki %30'luk kesimin toplam gelirden %60'a yakın pay alması, hatta üstteki %30'luk grubun içerisinde en zengin %10'luk grubun %40'a yakın toplam gelirden pay alması gelir dağılımındaki gelinen dengesizliği ortaya koymaktadır.

Gelir dağılımında görülen nisbi olarak iyileşmenin nedenleri olarak da, enflasyonun ve reel faizlerin düşmesi, yüksek büyüme hızı, yapılan ayni yardımlardaki artışlar, emekli maaşlarında ve asgari ücrette yapılan artışlar olarak sıralanabilir[170].

[170] GÜRSEL, 21.03.2006

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMI İLİŞKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

Çalışmanın bu kısmında önceki bölümlerde ele alınan betimsel analizden de yararlanılarak analitik bulgular elde edilmekte ve fonksiyonel gelir dağılımı ile kamu borçlanmasının doğurduğu sonuçlar ortaya konularak, Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisi yorumlanmaya çalışılmaktadır.

## 1. UYGULAMANIN AMACI

Türkiye'nin iktisadi kalkınma sürecindeki gelişmeleri aşağıdaki daraltılmış amaç fonksiyonuyla değerlendirdiğimizde; bu çalışmanın temel amacı, 1980-2005 döneminde emek faktör payının kamu iç ve dış borçlanma politikasından olumsuz, emek dışı faktör paylarının ise bu politikadan olumlu etkilendiği şeklinde tarafımızdan kurulmuş hipotezi sınamak ve bazı politika önermeleri geliştirebilmektir. Dolayısıyla çalışmanın uygulamalı kısmı bu temel hipotezin sınanması üzerine kurulmuş ve konu ekonometrik yöntemlerle tartışılmaya çalışılmıştır.

## 2. UYGULAMANIN VERİ TABANI, DEĞİŞKENLERİN TANIMI VE EKONOMETRİK YÖNTEMLER

Bu çalışmanın 1980-2005 dönemini içine alan ve analizlere referans olan veri tabanı şu temel değişkenlerden oluşmaktadır. Bunlar; toplam işgücü ödemelerinin, rant, kira ve kardan oluşan işletme artığının, iç borç anapara ve faiz ödemelerinin, konsolide bütçeden yapılan dış borç anapara ve faiz ödemelerinin (dış borç servisi) gayri safi yurt içi (GSYİH) hasıladaki yüzde paylarıdır. Ayrıca kriz yılları ve ülkedeki milletvekili seçim yılları modele kukla değişken olarak ilave edilmektedir.

Aşağıdaki emek faktör payı ve kamu borçlanma politikası ilişkisi adlı bölümde kullanılan modelde, işgücü ödemelerinin GSYİH'daki yüzde payı bağımlı değişken, iç borçların ve konsolide bütçeden yapılan dış borçların anapara ve faiz ödemelerinin GSYİH'daki payı ise bağımsız değişken olarak alınmış, ayrıca modele bağımsız değişken olarak millletvekili seçim yılları ile kriz yıllarını gösteren kukla değişkenler eklenmiştir. İşgücü ödemelerinin GSYİH'daki yüzde payını ifade eden bağımsız değişkene ilişkin veriler, elektronik ortamda TÜİK'in İstatistik Göstergeler 1923-2004 ve İstatistik Yıllığı 2005 (www.tuik.gov.tr) adlı yayınlarından alınmıştır. İç borç anapara ve faiz ödemeleri ile konsolide bütçeden yapılan dış borç anapara ve faiz ödemelerine ilişkin veriler elektronik ortamda DPT'nin Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (www.dpt.gov.tr) adlı yayını ile yine elektronik ortamda Hazine Müsteşarlığı'nın İç Borç ve Dış Borç İstatistikleri (www.hazine.gov.tr) adlı yayınlarından cari tutar olarak alınmış ve bu tutarlar TÜİK'ten alınan cari GSYİH tutarlarına bölünerek modelde kullanılmıştır.

Aşağıdaki emek dışı faktör payları ve kamu borçlanma politikası ilişkisi adlı bölümde kullanılan modelde; kar, rant ve faiz toplamından oluşan işletme artığının GSYİH'daki payı bağımlı değişken, bağımsız değişken olarak ise yine yukarıda anlatılan iç ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinin GSYİH'daki payı kullanılmıştır. İşletme artığının GSYİH içindeki payını gösteren veriler yukarıda da belirtildiği gibi TÜİK'in yayınından alınmış, borç anapara ve faiz ödemelerini gösteren veriler tarafımızdan düzenlenmiştir.

Çalışma 1980-2005 dönemini içermekle birlikte, ekonometrik analizlere referans olan dönemde, ilk üç yılın (1980-1983) sivil yönetimler döneminden ayrıştırılarak ele alınmasının, daha güvenilir parametreler elde edilmesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Çünkü bu dönem genelde toplu sözleşme sürecinin askıya alındığı, çalışanların sendika aracılığıyla pazarlık gücünün olmadığı bir dönem olarak bilinmektedir. Dolayısıyla bu dönemde ücretlerin kamu borçlanma politikalarından bağımsız bir şekilde seyrettiği kabul edilmektedir.

Buna göre, En Küçük Kareler Yöntemi (EKKY)'nin kullanıldığı ekonometrik analizler, 1984-2005 dönemi olarak sınırlandırılmış, ayrıca dönem içindeki ekonomik konjonktürü ve popülist yaklaşımları irdelemeye yönelik kukla değişkenlerden yararlanılmıştır. Bu değişkenlerden biri seçim yılları değişkeni olan (Dsec) kuklası, diğeri ise kriz yılları değişkeni olan (Dkriz) kuklasıdır.

Bu çalışmada kullanılan fonksiyonel gelir dağılımı açısından en homojen veri, emeğin milli gelir içindeki payıdır. Bu bağlamda 1984-2005 dönemini içine alan zaman serileri veri iken, EKKY'den faydalanılmıştır[171]. Teorik detaylardan sakınılarak, analitik bulguların güvenilirliğinde; t, F, $R^2$ ve DW istatistikleri ile yetinilmiştir.

Ayrıca çalışmanın amaç kısmında belirtilen milli gelir içerisindeki emek dışı faktörlerin payını temsil eden işletme artığı ile kamu borçlanması arasındaki ilişkiyi açıklamaya yönelik, Daniel McFadden tarafından geliştirilen Probit Modeli'nden (CDF, Kümülatif Standartlaştırılmış Normal Dağılım Fonksiyonu) yararlanılmıştır[172].

## 3. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMA POLİTİKASI VE FONKSİYONEL GELİR DAĞILIMINA İLİŞKİN ANALİZLER

Bu çalışmanın temel amacı bağlamıyla Türkiye ekonomisinin son 25 yıl içindeki kalkınma süreci değerlendirildiğinde, kalkınmanın temel göstergelerinden biri olan gelir dağılımındaki iyileşme/kötüleşme olgusu önem kazanmaktadır. Önceki kısımlarda yer alan betimsel göstergelerden de anlaşılacağı gibi fonksiyonel gelir dağılımına ilişkin faktör gelirleri cinsinden tam bir ayrıştırmanın olmadığı görülmektedir. Nitekim emek faktörünün milli gelir içerisindeki payı homojen bir gösterge olarak izlenebilmekle birlikte, emek dışı faktör gelirleri (faiz, kar, rant) işletme artığı olarak ele alınmaktadır. Bu durum fonksiyonel gelir dağılımına ilişkin

[171] Damodar N. GUJARATI, Basıc Econometrics, McGraw-Hill İnc, International Edition, 1995, s.52-80

[172] $I = (\beta_1 + \beta_2 X)$ Geniş bilgi için bakınız GUJARATI, y.a.g.e. s.563

teoride öngörüldüğü şekilde, her bir faktör payına ilişkin ekonomik parametre elde etmeyi büsbütün güçleştirmektedir.

Buna göre çalışmanın betimsel boyutu veri iken, ekonometrik boyutunda, özellikle emek payının analizinde EKKY'den (zaman serisi modeli); emek dışı faktör paylarının analizinde ise 1980-2005 dönemini bir bütün olarak içine alan farklı bir yaklaşım olan Probit Modeli'nden (yatay kesit modeli) yararlanılmıştır.

### 3.1. Emek Faktör Payı Kamu Borçlanma Politikası İlişkisi

Çalışmanın betimsel kısmında görüldüğü gibi emeğin milli gelir içerisindeki payı kamu borçlanma politikasından etkilenmektedir. Ancak bu etkinin derecesinin bilinmesi ve daha sağlıklı parametreler (tahminci) elde edilmesi için yöntem kısmında belirtilen yaklaşımın (EKKY) uygulama sonuçlarına aşağıdaki Tablo-55'de yer verilmiştir.

Tablo-55 : EFP-KBP Modeli

| Değişkenler | C | İç Borç Ödemeleri/GSYİH | Dış Borç Ödemeleri/GSYİH | Dsec | Dkriz |
|---|---|---|---|---|---|
| İstatistik ve Ekonometrik Göstergeler | 10,507 | 0,151 | -1,856 | 2,432 | -3,574 |
| | (11,364) | (3,186) | (-2,403) | (2,098) | (-2,446) |
| | 0,0000 | 0,0057 | 0,0287 | 0,0521 | 0,0263 |
| | | | | | |
| | $R^2$=0,50 Düzeltilmiş $R^2$=0,37 | | | | |
| | DW=0,90 (Kararsız Bölgededir.) | | | | |
| | F=4,04 | | | | |

(*) Katsayıların altında parantez içerisinde yer alan büyüklükler $\alpha$ : 0,05 önem düzeyinde t istatistiğini vermektedir.

Yukarıda kurulan denklem sisteminden elde edilen parametrelerin (tahmincilerin) katsayıları istatistiki ve ekonometrik göstergeler itibariyle anlamlı olup, ekonominin diğer değişkenleri veri iken emek açısından fonksiyonel gelir dağılımındaki değişmeyi kısmen de olsa açıklama gücü sergilemektedir. Buna göre dönem içerisinde iç borç ödemelerinin milli gelir içerisindeki payında 1 birimlik bir

değişme, emeğin milli gelir içerisindeki payını 0,15 birim artırmaktadır. Bu durum Türkiye ekonomisi açısından bir yandan borçların sürdürülebilirliği politikası yürütülürken; çalışma hayatındaki KİT'lerin yeri ve kamu çalışanları üzerinde sendikalaşmanın önemi dikkate alındığında, diğer yandan ortaya çıkan ücretlerdeki kısmi artışın kabul edilebilir olduğunu göstermektedir.

Dış borç ödemelerinin milli gelir içerisindeki payında 1 birimlik artış, emeğin milli gelir içerisindeki yıllık payını 1,85 birim azaltmaktadır. Bu katsayı göstermektedir ki Türkiye'nin dış borç stoku ücretler üzerinde en temel baskı unsuru oluşturmaktadır. Zira betimsel göstergelerden de anlaşılacağı gibi, yıllık dış borç anapara ve faiz ödemeleri milli gelirin %4-6'sı gibi bir orana ulaştığında, ortaya çıkan yurt dışı kaynak transferi ekonominin çalışanlar üzerinde yaratması gereken refah etkisini offset (elimine) etmekte, toplum düzeyinde artan bilgi birikimi ve yaparak öğrenmenin getirdiği verimlilik artışına rağmen ücretlerin de giderek azalmasına yol açmaktadır. Burada ekonominin konjonktürel olgusu değerlendirildiğinde ekonomik büyüme ile ücretler arasındaki bağ kopmakta; emeğin milli gelir içindeki payının azalmasıyla refah kaybı doğmaktadır.

Yine ücretler üzerinde iktidarların yeniden seçilme kaygısının olumlu bir etki yarattığı görülmekte ise de bu durum ücret verimlilik dengesinden ziyade politiko ekonomik süreçte bir popülizm göstergesi olarak yorumlanabilmektedir. Nitekim seçim dönemlerinde ücretlerin milli gelir içindeki payı ortalama olarak 2.43 birim artmaktadır.

Ayrıca Türkiye ekonomisinde yaşanan krizlerin fonksiyonel gelir dağılımı açısından çalışanları oldukça etkilediği anlaşılmaktadır. Yukarıdaki modelden elde edilen katsayılardan anlaşılacağı gibi kriz yılını takip eden dönemde emeğin milli gelir içindeki payı ortalama olarak 3.57 birim azalmaktadır.

Bu modelden elde edilen bütün sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde analiz dönemi içinde çalışanların durumu giderek bozulma eğilimi sergilemektedir. Türkiye'deki ekonomik istikrarın sürdürülebilmesi ve ekonominin dış borç servisinin

giderek azalan bir seyir izlemesiyle ancak emeğin milli gelir içerisindeki payının gelişmiş ekonomilerle paralel hale gelmesi mümkün olacak ya da dış borç servisindeki azalma faktör payının iyileşmesine katkı sağlayacaktır.

### 3.2. Emek Dışı Faktör Payları ve Kamu Borçlanma Politikası İlişkisi

Yukarıda belirtildiği gibi emek dışı faktör gelirleri ayrıştırılamadığı için 1980-2005 dönemi bir bütün olarak yatay kesit çerçevesinde (tarafımızdan sınanan zaman serisi analizleri güvenilir olmadığı için) ele alınmış ve aşağıdaki Tablo-56'da belirtilen sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo-56 : EDFP ve KBP Modeli

| Değişkenler | c | İç Borç Ödemeleri/GSYİH | Dış Borç Ödemeleri/GSYİH |
|---|---|---|---|
| İstatistik ve | 4,535 | 0,825 | 2,688 |
| Ekonometrik | (1,642) | (-2,573) | (1,756) |
| Göstergeler | 0,1005 | 0,0101 | 0,0789 |
| | | | |
| | McFadden $R^2$= 0,56 | | |

(*) Katsayıların altında parantez içerisinde yer alan büyüklükler $\alpha$ : 0,05 önem düzeyinde t istatistiğini vermektedir.

Buna göre Türkiye ekonomisinin son 25 yılı değerlendirildiğinde hükümet politikaları açısından borçların sürdürülebilirliğinin referans alındığı bilinmekle birlikte, bu durum iktisadi kalkınma göstergeleriyle çatışan bir sonuç doğurmaktadır. Nitekim 1980-2005 döneminde elde edilen diğer faktörlerin milli gelir içerisindeki ortalama payı 0,58'dir. Bu modelde bağımlı değişken olarak dikkate alınan ortalama faktör payı 0,58 iken, yıllar itibariyle 0,58'den küçük değerler 0; 0,58'den büyük değerler 1 aralığında olacak şekilde ihtimaliyet modeli referans alınmış (Probit Modeli), yöntem kısmında belirtilen ihtimaliyet modeli değerlendirildiğinde modelden tutarlı ve sapmasız katsayılar elde edilmiştir. Bu katsayılara göre, dönem içerisindeki iç borç anapara ve faiz ödemelerindeki ortalama 1 birimlik artış, rantların payının artma ihtimalini 0,825 birim artırırken, dış borç anapara ve faiz ödemelerindeki ortalama 1 birimlik artış yine rantların payının artma ihtimalini 2,688

birim yükseltmektedir. Bu artışta, özellikle kısa vadeli iç borçların, uzun ve orta vadeli dış borç ödemelerine dönüştürülmesinin etkisi önemli olabilir.

Bu sonuçlara göre Türkiye'deki borç sarmalı özellikle faiz gelirinden kazanç sağlayanların milli gelir içerisindeki aldığı payı artırmaktadır. Çalışmanın veri tabanına yönelik kısmında belirttiğimiz gibi belirsizlik içerisinde elde ettiğimiz bu ihtimaliyete dayalı bulgular da göstermektedir ki, Türkiye ekonomisinin sürecini doğru değerlendirebilmek için fonksiyonel gelir dağılımının ayrıştırılması en önemli konulardan biridir. Diğer bir ifadeyle fonksiyonel gelir dağılımını açıklayan veri tabanının önemi ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla daha güvenilir tahmincilere ulaşılması, güvenilebilir veri tabanının elde edilmesine bağlıdır.

## SONUÇ

Ülkemizde yapısal değişme öncesi ve sonrası dönemlerde değişik borçlanma politikaları uygulanmıştır. Yapısal değişme öncesi dönem olan 1963-1979 yıllarını kapsayan ithal ikameci büyüme döneminde, sermaye piyasasının yeterince gelişememiş olmasından ve mevduata genellikle düşük ya da negatif reel faiz sunulmasından dolayı, kamu ihtiyaç duyduğu fonu daha çok Merkez Bankası kaynaklarından emisyon yoluyla karşılamıştır. Ayrıca kamu bankaları, KİT'ler ve Emekli Sandığı, Bağ-kur, Sosyal Sigortalar gibi kurumlara devlet tahvili ve hazine bonosu alma zorunluluğu getirilmiş ve sunulan reel faiz ya negatif olmuş ya da çok düşük düzeyde kalmıştır. Böylelikle bu kurumların tasarruflarının erimesine yol açılmış, diğer bir deyişle bu dönemdeki borçlanmanın kısmi yükünü bu kurumlar üstlenmiştir. Bu dönemde düşük reel faiz sunulmasından, emisyona başvurulması ve emisyonun neden olduğu yüksek enflasyondan dolayı, kamu iç borç ödemeleri açısından mali bir baskı ortaya çıkmamıştır. Ayrıca yine bu dönemde dış borç ihtiyacı artmıştır. Artan borç ihtiyacını karşılamada işçi dövizleri ve özellikle son dönemde kısa vadeli dış borçlar etkili olmuştur. Ancak, dönemin sonlarına doğru dış borç ödeme sorunu ortaya çıkmış ve özel sektöre ait olan dış borçlar kamu tarafından üstlenilmiştir. Yüksek enflasyon sabit ve dar gelirliyi zor duruma düşürmüşse de, bu dönemde ücretler sadece maliyet olarak değil, aynı zamanda talebi etkileyen bir faktör olarak görüldüğünden, 1977 yılına kadar gelir dağılımında çok büyük adaletsizlikler görülmemiştir.

Yapısal değişme sonrası dönem olan 1980-2005 yılları, 1989 yılında alınan 32 Sayılı Kararla ülkenin tamamen dışa açık hale gelmesi nedeniyle, 1980-1989 ve 1990-2005 dönemleri olmak üzere iki ayrı dönem halinde incelenmiştir. 1980-1989 yıllarını kapsayan ihracata dayalı büyüme döneminde, kamu borçlanma politikasında bir takım değişiklikler görülmüştür. İç borçlanma politikasında görülen en önemli değişikliklerden biri negatif reel faiz uygulamasının terk edilerek pozitif reel faiz uygulamasına geçilmesidir. Bu uygulama ile kamu iç borçlanmasında yüksek reel faizler sunularak kamu büyük bir yükün altına girmiş, hem borçlanma gereksinimindeki artıştan hem de yüksek reel faizlerden dolayı bir borç sarmalı

yaratılmıştır. Bu dönemin başlarında kısa vadeli avans uygulaması önemini korurken dönemin sonuna doğru borçlanma içeirsindeki payı giderek azalmıştır. Yani, kamu yüksek enflasyona neden olduğu için kısa vadeli avans kullanımından bir süre vazgeçmiştir. Kamunun borçlanma ihtiyacındaki artıştan dolayı borçlanmanın vadesi kısalmıştır. Dönem içerisinde zaman zaman dış borç ödemeleri iç tasarruflarla karşılanmaya çalışılmış, bu da iç borçlanmada faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Dış borçlanmada genellikle uzun vadeli borçlanmaya gidilse de, özel alacaklıların ve ticari kredilerin payının yükselmesi dış borçlarda da maliyeti artırmış ve dışarıya yüksek tutarların transfer edilmesine neden olunmuştur. Bu dönemde ihracata dayalı büyüme modeli seçildiğinden, ihracat ön plana çıkmıştır. Ancak, ihracat artışları üretim kaynaklı olmayıp, iç talep kısılarak ihraç edilebilir ürün fazlasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde işgücü ödemelerinin milli gelirden aldığı pay kısmi olarak gerilemiş, ancak kamunun ödediği yüksek faiz giderleri nedeniyle faiz geliri sahiplerinin milli gelirdeki payları yükselmiştir. Kamunun yükselen faiz giderlerini özellikle dolaylı vergilerden karşılamaya çalışması ve yüksek faiz giderlerine katlanması, ülkedeki gelir dağılımının sabit ve dar gelirli aleyhine, yüksek gelirli lehine bozulması sürecini başlatmıştır.

1990'lı yılların başında kamu borçlanma gereksinimindeki artış, borçlanmanın kısa vadeye sıkışmasına ve ödenen reel faizlerin aşırı yükselmesine neden olmuştur. 1990'ların başında tekrar önem kazanan kısa vadeli avans uygulaması 2001 yılında kaldırılmıştır. Bu dönemde faizlerin yüksek seyretmesi ve ulusal paranın aşırı değerlenmesi ekonomide sıcak para olgusunu gündeme getirmiştir. Ülke içerisindeki yüksek faiz uluslararası kısa vadeli spekülatif nitelikli sermayeyi yani sıcak parayı uyarmış ve ülkeye çekmiştir. Bir anlamda ekonomi rahatlasa da en küçük belirsizlik veya risk altında ülkeyi terk eden sıcak para ekonomide derin yaralar açmış ve finansal krizlerin yaşanmasına neden olmuştur. Dönemin sonlarına doğru yüksek kamu borcunun çevrilemeyeceği anlaşıldığından, zorunlu olarak ekonomik programlar uygulanmış ve borçlanmanın yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Özellikle dış kaynakların iç borcun çevrilmesi için kullanıldığı bu dönemde, iç borcun dış borçla ikame edilmesi faiz oranlarını

düşürmüş ve ekonomiyi kısmi olarak rahatlatmıştır. Ancak, uygulanan politikalarla faiz yükü azaltılsa da borç yükü hala önemini korumaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı çerçevesinde, kamu iç ve dış borçlanma politikalarıyla hangi gelir kesimlerine rant aktardığını ortaya koymaya ve tarafımızdan belirlenen hipotezin testine yönelik analizler değerlendirildiğinde analitik bulgular önem kazanmaktadır. Bu nedenle 1983-2005 yıllarına ait verilerle, işgücü ödemelerinin milli gelirden aldığı payı bağımlı değişken, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelirdeki payları ile seçim ve kriz yıllarını gösteren kukla değişkenlerinin bağımsız değişken olduğu bir modelde parametreler En Küçük Kareler Yöntemi ile tahmin edilmiştir. Bu modelden hareketle iç borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelirdeki payı, işgücü ödemelerinin milli gelir içindeki payını 0,15 birim artırmakta, ancak dış borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelirdeki payı işgücü ödemelerini 1,85 birim azaltmaktadır. Yani, dış borç ücretler üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Kukla değişkenlerden seçim kuklası, ücretler üzerinde artırıcı bir etki yaratırken, kriz yıllarını gösteren kriz kuklası, azaltıcı bir etki ortaya çıkarmaktadır.

Yine 1980-2005 yıllarına ait verilerle, kar, rant ve faizden oluşan işletme artığının milli gelirden aldığı payı bağımlı değişken, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelir içindeki payının bağımsız değişken olduğu modelde parametreler Probit Modeliyle tahminlenmeye çalışılmıştır. Bu modele göre, iç borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelir içindeki payı, işletme artığının artma ihtimalini 0,82 birim artırmaktadır.

Özetle elde edilen sonuçlar, kamunun borçlanma politikasıyla gelir dağılımı üzerinde çalışanlar aleyhine bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle ödenen borç anapara ve faizler belli bir kesime transfer edilmiş ve bu kesimin gelirini artırmıştır. Bu da gelir dağılımını dar ve sabit gelirli çalışanlar açısından olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla çalışmanın temel amaç kısmında tarafımızdan ortaya konan hipotez doğrulanmış, emek dışı faktör geliri sağlayan kesim lehine bir gelir dağılım

süreci yaşanmıştır. Buna göre Türkiye ekonomisi açısından fonksiyonel gelir dağılımında giderek artan bir bozulmadan söz edilebilir.

Böyle bir durumda gelir dağılımının iyileşmesi için, kamunun öncelikle borçlanma gereğini azaltması gerekmektedir. Bu da hem gelir artırıcı hem de gider azaltıcı politikalarla mümkündür. Gelir artırıcı politikalar, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, etkin bir vergi idaresinin kurulması, vergi oranlarının düşürülüp, vergi cezalarının yükseltilerek etkin, sade ve anlaşılır bir vergi mevzuatının oluşturulmasını gerektirmektedir. Özellikle dönem içerisinde sık sık yapılan vergi, SSK, Bağ-Kur v.b. devlet alacaklarının affı konusu dürüst girişimciyi cezalandırırken, haksız kazanç sağlayanı mükafatlandırmaktadır. Daha önemlisi bu tür uygulama esnekliği çalışma hayatı üzerinde olumsuz etki yaratarak devletin kurumsal fonksiyonuna gölge düşürmekte, spekülatif yorumlara neden olmaktadır. Bu spekülatif yorum ve tartışmalardan devletin sağlaması muhtemel dolaylı vergi (KDV) kaybı da doğmaktadır. Yani istikrarsız mevzuat değişiklikleri gelir dağılımını olumsuz etkileyen temel unsurlardan biri olabilir. Ayrıca gider azaltıcı politikalara yönelik, kamuda tasarruf bilincinin oluşturulması, kırtasiyeciliğin azaltılması, yolsuzlukların önlenmesi ve cezalandırılması önem kazanmaktadır. Ancak eğitim ve sağlık gibi sosyal alanlarda tasarruf tedbirlerine gidilmemesi gerekmekte, sağlıklı ve eğitimli kalifiye bireylerin yetiştirilmesi için büyük çaba harcanmalıdır. Kamu borçlanma gereği azaltılarak, uzun vadeli ve düşük faizli borçlanma yoluna gidilmelidir. Ödenen yüksek faizler toplumun tüm kesimi üzerinde bir yük oluşturacağından, alınan borçların verimli ve etkin yerlerde kullanılmasına dikkat edilmelidir. Hazine bonosu ve devlet tahvili geliri elde eden kesimin elde ettiği faiz gelirinden 2004 yılı için yaklaşık 303 milyar TL'yi aşan kısmı için beyan vereceği gözönünde bulundurulursa, bu uygulama ile üretim yapmayan, devlete para veren bireyler ödüllendirilmekte, üretim yapanlar ise adeta cezalandırılmakta, reel ekonomiden rant ekonomisine kaynak aktarılmasına neden olunmaktadır. Oysa ki ülkemizin en büyük problemi; üretememek, istihdam yaratamamaksa, rant ekonomisi değil reel ekonomi özendirilmeli, bu tarz faiz gelirleri vergi dışı bırakılmamalıdır.

Özetle, Türkiye ekonomisinde kalkınma sürecinin tamamlanabilmesi gelir dağılımının iyileştirilmesi koşuluyla mümkün olacağı için ekonomide kaynak kullanımına yönelik politikaların etkinliği temelde karar alma birimlerinin ana sorunu olduğu kadar, toplumun örgütlü bir yapı içinde (sendikalaşma bilinci) hak arama bilincindeki gelişmeye paralel bir verimlilik artışını referans alması bir zorunluluk arzetmektedir.

**KAYNAKÇA**


ACARTÜRK, Ertuğrul, "Türkiye'de Dış Borçların Analizi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1995.

AKTAN, Coşkun Can, "Borçlanma Yetkisinin Sınırlandırılması ve Ekonomik Anayasa Önerisi", www.canaktan.org.tr, 2006.

AKTAN, Coşkun Can, VURAL, İstiklal Yaşar, "Başlıca Fonksiyonel Gelir Dağılımı Teorileri ve Bölüşüm Adaleti", www.canaktan.org.tr, 2006.

Bankeuropa, www.bankeuropa.com, 2006.

BAŞOL, Koray, Türkiye Ekonomisi, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001.

BİLEN, Mahmut, ES, Muharrem, "Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar", www.econturk.org, 2005.

BORATAV, Korkut, 100 Soruda Gelir Dağılımı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1972.

BORATAV, Korkut, "Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı", Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:196-198, Ankara, 1965.

BORATAV, Korkut, Türkiye İktisat Tarihi (1908-2002), İmge Kitabevi, Ankara, 2003.

BUCHANAN, James, "Kamu Borçlanması", www.canaktan.org.tr, 2006.

DANSUK, Ercan, "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo Ekonomik Yapılarla Ölçülmesi", (DPT Uzmanlık Tezi), http://ekutup.dpt.gov.tr, Ankara, 1997.

DEMİR,VURUCU, Meral,"4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması", www.bumko.gov.tr, 2006

DİE, 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Ankara, 1989.

DİE, 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Ankara, 1997.

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (www.dpt.gov.tr)

EĞİLMEZ, Mahfi, "Ekonomi Politikası Sözlüğü", www.mahfieğilmez.nom.tr, 2006.

EKER, Aytaç, Kamu Maliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1997.

EKER, Aytaç, MERİÇ, Metin, BÜLBÜL, Duran, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Çağdaş Matbaası, Ankara, 2005.

EKZEN, Nazif, "Cumhuriyet'in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)", İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H. Hakan, "Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?", www.tesev.org.tr, 2004.

ERDEM, Metin, Devlet Borçları, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996.

ERPUL, Turgay, "Planlı Dönemde Türkiye'de Kamu Borçlarının Yükü (1963-1985)", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:2, Ankara, 1987.

EVGİN, Tülay, "Son Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı", www.hazine.gov.tr, 1998.

GUJARATI, Damodar N, Basıc Econometrics, McGraw-Hill İnc, International Edition, 1995.

GÜÇLÜ, Sami, BİLEN, Mahmut, "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", www.yeniturkiye.com, 2005.

GÜNEŞ, İsmail, "Gelir Dağılımı", http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/gelir.htm, 2006.

GÜRLER, A. Sema, "Devlet İç Borç Yönetimi OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması", DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 1998.

GÜRLER, Gülsüm, "Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma Politikasının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi (Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2001.

GÜRSEL, Seyfettin, "Gelir Eşitsizliği Azalıyor", Vatan, 19.03.2006.

GÜRSEL, Seyfettin, "Orta Sınıf Canlanıyor", Vatan, 21.03.2006.

GÜRSEL, Seyfettin, LEVENT, Haluk, SELİM, Raziye, SARICA, Özlem, "Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk – Avrupa Birliği İle Karşılaştırma", www.tusiad.org.tr, 2006.

Hazine Müsteşarlığı, İç ve Dış Borç İstatistikleri (www.hazine.gov.tr)

İSO, "Üretim Faaliyeti Dışı Gelirlerin Dönem Kar ve Zararı (V.Ö.) İçindeki Yeri", Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2004 Özel Sayı, Sayı:473, Ağustos 2005.

İYİDİKER, Hikmet, ÖZUĞURLU, Yasemin, "Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri", www.marmara.edu.tr, 2006.

KANSU, Aydan, Döviz Kuru Sistemleri, Döviz Krizleri, Türkiye 1994 ve 2001 Krizleri, Derin Yayınları, İstanbul, 2004.

KARLUK, Rıdvan, Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1999.

KARLUK, Rıdvan, Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005.

KAZGAN, Gülten, İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.

KAZGAN, Gülten, Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001.

KÖK, Recep, İktisadi Düşünce Kavramların Analitik Evrimi, Anadolu Matbaacılık, İzmir,1999.

KÖK, Recep, DELİKTAŞ, Ertuğrul, KARAÇUKA, Mehmet, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılına Hazırlanırken: Temel Dönüşümleri Açıklayan Analitik Yaklaşımlar ve Küreselleşmeden Beklentiler", Küreselleşme ve Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Tebliğ Metinleri, DPT, Ankara, 2005.

Maliye Bakanlığı, www.maliye.gov.tr

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü www.bumko.gov.tr

MERİÇ, Metin, "Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi", www.ceterisparibus.net, 2005.

MİYNAT, Mustafa, Liberalizasyon Sürecinde İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (İsrail, Meksika ve Türkiye), Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004.

ÖNEL, Gülcan, "Türkiye'de Dış Borçların Sürdürülebilirliği", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2004.

PALAMUT, Mehmet E., YÜCE, Mehmet, "Türkiye'de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi", www.bayar.edu.tr, 2005.

PEHLİVAN, Nilgün, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", www.marmara.edu.tr, 2006.

PEKİN, Tevfik, Ekonomiye Giriş, Bilgehan Matbaası, İzmir, 1995.

PEKİN, Tevfik, Makro Ekonomi, Bilgehan Matbaası, İzmir, 1996.

PİRİMOĞLU, Abdülbaki, Türkiye'nin Dış Borçları İle İlgili Bir Tahlil Denemesi (1963-1980), Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1982.

SAKAL, Mustafa, Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği(1988-2000 Dönem Analizi), Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

SÖNMEZ, Sinan, "Türk İktisat Politikalarındaki "Çıpa" Dış Borçlanma", İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

ŞANLISOY, Selim, "İhracata Yönelik Sanayileşme Stratejisinin Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri–Türkiye Örneği-", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2000.

TOSUNER, Mehmet, ARIKAN, Zeynep, YERELİ, A. Burçin, Türk Vergi Sistemi, İlkem Ofset, İzmir, 2000.

TÜĞEN, Kamil, Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaası, İzmir, 1999.

TÜİK, İstatistik Göstergeler 1923-2004 (www.tuik.gov.tr)

TÜİK, İstatistik Yıllığı 2005 (www.tuik.gov.tr)

TÜRK, İsmail, Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

UĞURLU, Ali, "Küreselleşme Sürecinde Kısa Vadeli Sermaye Akımlarının İç ve Dış Ekonomik Denge Açısından Değerlendirilmesi (1980 Sonrası Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2006.

ULUATAM, Özhan, Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

UYSAL, Yaşar, "Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi (Türkiye Örneği)", Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens. Dergisi, Sayı:2, İzmir, 1999.

ÜNAL, Fisun, Türkiye'nin Borç Yükünde İç Borçlanmanın Rolü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2002.

YAŞA, Memduh, Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971.

YELDAN, Erinç, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, (Bölüşüm, Birikim, Büyüme), İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

YELDAN, Erinç, "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makro Ekonomik Süreçler", İktisat Dergisi, Sayı:359, Eylül 1996.

YENTÜRK, Nurhan, Körlerin Yürüyüşü, Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

YILMAZCAN, Dilek, "Türkiye'de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları", http://www.marmara.edu.tr, 2006.

YUMUŞAK, İbrahim Güran, "Gelir Dağılımı-Beşeri Sermaye İlişkisi ve Türkiye
BİLEN, Mahmut, Üzerine Bir Değerlendirme", www.bilgiyonetimi.org, 2005.

YÜCE, Mehmet, "Türkiye'de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin İzlenen Vergi ve Harcama Politikaları İle Bağlantısı", www.ceterisparibus.net, 2005.