

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

**TÜRKİYE’DE BORÇLANMA TEKNİĞİ ve YÖNETİMİ
ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELERİN FAİZ
HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sinem YAVUZ

**Enstitü Ana Bilim Dalı : Maliye
Enstitü Bilim Dalı : Maliye**

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN

MAYIS-2011

**TÜRKİYE'DE BORÇLANMA TEKNİĞİ ve YÖNETİMİ
ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELERİN FAİZ
HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**


YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sinem YAVUZ

Enstitü Ana Bilim Dalı : Maliye

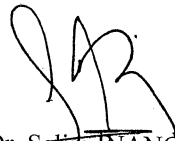
Enstitü Bilim Dalı : Maliye

Bu tez 30/05/2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.


Doç. Dr. Temel GÜRDAL


Jüri Başkanı

Kabul
 Red
 Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Selim İNANÇLI

Jüri Üyesi

Kabul
 Red
 Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN

Jüri Üyesi

Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Sinem YAVUZ

30 Mayıs 2011

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında bilgisi, tecrübesi ve dostça tavrı ile yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN'a teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Çalışma boyunca benden yardımlarını esirgemeyen Arş. Gör. Hakan YAVUZ ve Arş. Gör. Rıdvan KALAYCI'ya, bu günlere ulaşmamda en büyük pay sahibi olan, haklarını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim annem Arife CANKURTARAN ve babam Feyyaz CANKURTARAN'a ve çalışma boyunca benden desteğini esirgemeyen herkese teşekkürü bir borç bilirim.

Sinem YAVUZ

30 Mayıs 2011

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	vii
ÖZET	ix
SUMMARY	x
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: FAİZ KAVRAMI ve İKTİSAT TEORİLERİNDE FAİZ	
KAVRAMININ YERİ ve ÖNEMİ	5
1.1. Faiz Kavramı	5
1.2. Faiz Kavramının Tarihsel Gelişimi	6
1.2.1. Para Öncesi Dönemde Faiz Kavramı.....	7
1.2.2. İlk Çağda İktisadi Düşünce Faiz Kavramı	8
1.2.3. Orta Çağda İktisadi Düşünce Faiz Kavramı	10
1.2.4. Merkantilist ve Fizyokrat Dönemde Faiz Kavramı	14
1.2.4.1. Merkantilist Dönemde Faiz Kavramı.....	14
1.2.4.2. Fizyokratik İktisadi Düşünce Faiz Kavramı.....	16
1.3. İktisat Teorilerinde Faiz Kavramı ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi	17
1.3.1. Reel Faiz Teorisi – Klasik İktisatta Faiz Teorisi ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi	18
1.3.2. Moneter Faiz Teorisi - Keynesyen Faiz Teorisi ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi	24
BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE, GSYH ve DEVLET BORÇLANMASI İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ	28
2.1. Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Öncesi Dönem (1990–2003).....	28
2.1.1. Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Gelişimi (1990-2003)	28
2.1.2. Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleriyle Karşlanması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)	29

2.1.3. Faiz Ödemelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)	30
2.1.4. Faiz Ödemelerinin Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)	32
2.1.4.1. Faiz Ödemelerinin Dış Borçlar Yönünden Değerlendirilmesi (1990– 2003).....	32
2.1.4.2. Faiz Ödemelerinin İç Borçlar Yönünden Değerlendirilmesi (1990– 2003).....	33
2.2. Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Sonrası Dönem.....	36
2.2.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Mahiyeti ve ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Gelişimi	36
2.2.1.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Mahiyeti ve Özellikleri	36
2.2.1.1.1. Analitik Bütçe Sisteminin Mali Disipline Etkisi.....	39
2.2.1.1.2. Analitik Bütçe Sisteminin Hesap Verilebilirliğe Etkisi .	45
2.2.1.1.3. Analitik Bütçe Sisteminin Mali Saydamlığa Etkisi	50
2.2.1.2. Analitik Bütçe Sistemine Geçiş Sonrası (ABS Tanımlı) Faiz Ödemelerinin Gelişimi	52
2.2.1.2.1. Analitik Bütçe Sistemine Geçişin Faiz Harcamaları Üzerindeki Etkisi	55
2.2.1.2.2. ABS Tanımlı Faiz Harcamalarındaki Değişikliğin Kamu Kesimi Büyüklüğünün Ölçülmesine Etkisi.....	59
2.2.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Sonrası Dönem	62
2.2.2.1. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları Yönünden Değerlendirilmesi	62
2.2.2.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleri Yönünden Değerlendirilmesi	63
2.2.2.3. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi	63
2.2.2.4. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi	64

2.2.2.4.1. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet Dış Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi	64
2.2.2.4.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet İç Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi	65
2.3. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi	66
2.3.1. Bütçede Açık / Fazla Kavramı.....	66
2.3.2. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003 Dönemi)	69
2.3.3. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi (2004–2010 Dönemi)	71

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE FAİZ ÖDEMELERİNİN BORÇLANMA TEKNİĞİ VE YÖNETİMİ ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER

YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	73
3.1. Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Kavramı.....	73
3.1.1. Borçlanma Tekniği Kavramı	73
3.1.1.1. Borçlanmanın Şekil Yönünden Özellikleri	74
3.1.1.1.1. Tahvilli ve Tahvilsiz Borçlar	74
3.1.1.1.2. Borçlanmada Taraflar	75
3.1.1.1.3. Kupürlerin Büyüklüğü (Tahvillerin Nominal Değeri) ...	75
3.1.1.1.4. Borçlanmanın Miktarı	75
3.1.1.1.5. Borçların Adı.....	76
3.1.1.2. Borçlanmada Çıkar Sorunu	76
3.1.1.3. Borçlanmada Garanti Sorunu	76
3.1.2. Borçlanma Yönetimi Kavramı.....	77
3.1.2.1. Kamu Borçlarının Normal (Olağan) Yönetimi	78
3.1.2.2. Kamu Borçlarının Olağanüstü Yönetimi.....	78
3.1.2.2.1. Kamu Borçlarının (Tahkimi) Konsolidasyonu	78
3.1.2.2.2. Borçların Konversiyonu	79
3.2. Türkiye’de Faiz Ödemelerinin Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanında Yaşanan Gelişmeler Yönünden Değerlendirilmesi	80

3.2.1. 1990–2002 Döneminde Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanındaki Gelişmeler..	81
3.2.2. 2003–2010 Döneminde Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanındaki Gelişmeler..	82
3.2.2.1. 2003-2010 Döneminin Borçlanma Tekniği Yönünden Değerlendirilmesi	82
3.2.2.1.1. Devlet Borçlanmasında Taraflar (Kaynaklar)	83
3.2.2.1.2. Alacaklılara Göre Taraflar	84
3.2.2.1.3. 2000-2010 Döneminde Devlet Borçlanmasında Kupürlerin Büyüklüğünün Değerlendirilmesi	88
3.2.2.1.4. Devlet Borçlanmasının Vadesindeki Gelişmelerin Değerlendirilmesi	88
3.2.2.1.5. İç Borçlanma Faiz Oranları ve Merkezi Yönetim Borç Stokunun Değerlendirilmesi (1990–2010 Dönemi)	90
3.2.2.2. 2003-2010 Döneminin Borçlanma Yönetiminin Temel İlkeleri Yönünden Değerlendirilmesi	91
3.2.2.3. Faiz Ödemelerinin Maliye ve Para Politikaları İle Uyumuna İlişkin Değerlendirme	94
SONUÇ	99
KAYNAKÇA	103
ÖZGEÇMİŞ	114

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ABS	:	Analitik Bütçe Sistemi
DİBS	:	Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
EMA	:	Avrupa Para Antlaşması
ESA 95	:	European System of Integrated Economic Accounts
EÜAŞ	:	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FED	:	ABD Merkez Bankası
FTPL	:	Fiyat Düzeyinin Mali Kuralı
GFS	:	Government Finance Statistics
GOÜ	:	Gelişmekte Olan Ülke
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IBRD	:	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IDA	:	Uluslararası Kalkınma Birliği
IFC	:	Uluslararası Finans Kurumu
IMF	:	Uluslar arası Para Fonu
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	:	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü / İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
PPBS	:	Planlı Programlı Bütçe Sistemi
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
THY	:	Türk Hava Yolları
TİK	:	Türkiye İş Kurumu
TL	:	Türk Lirası
TMSF	:	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
USD	:	Amerikan Doları
WB	:	Dünya Bankası (Word Bank)

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (1990–2003).....	28
Tablo 2: Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleriyle Karşılanma Payları (1990–2003)	30
Tablo 3: Faiz Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı (1990–2003).....	31
Tablo 4: Dış Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (1990–2003)	33
Tablo 5: İç Borç Kullanımı ve İç Borç Faizi Ödemeleri (1990–2003)	34
Tablo 6: Bütçenin Ekonomik Sınıflandırmasında Eski ve Yeni Kod Sisteminin Karşılaştırılması.....	38
Tablo 7: 1990 -2010 Yıllarında Harcamaların GSMH İçindeki Payı	59
Tablo 8: PPBS Döneminin ABS'ye Aktarılması	57
Tablo 9: ABS Döneminin PPBS'ye Aktarılması	59
Tablo 10: Kamu Kesimi Reel Büyüklüğü (1990 – 2010)	62
Tablo 11: Kamu Kesimi Büyüklüğü (1990–2010).....	63
Tablo 12: Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (2004–2010).....	64
Tablo 13: Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (2004-2010)	64
Tablo 14: Faiz Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı (2004–2010).....	64
Tablo 15: Dış Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (2004–2010)	65
Tablo 16: İç Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (2004–2010).....	65
Tablo 17: 5018 Sayılı Kanuna Göre Bütçe Türleri	68
Tablo 18: Bütçe Dengesi Gerçekleşmelerinin GSMH Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)	70
Tablo 19: Bütçe Dengesi Gerçekleşmelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi (2004–2010)	71
Tablo 20: İç Borç Stokundaki Gelişmeler (1990-2002).....	81

Tablo 21: İç Borç Stokundaki Gelişmeler (2003–2010).....	82
Tablo 22: Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı (2000-2010).....	87
Tablo 23: Merkezi Yönetim Yurt Dışı Tahvil İhraçlarının Ortalama Süresi (1990-1999)	89
Tablo 24: Merkezi Yönetim Yurt Dışı Tahvil İhraçlarının Ortalama Süresi (2000-2009)	81
Tablo 25: 1990–2010 Döneminde İç Borçlanma Yıllık Ortalama Basit Faiz Oranları .	90
Tablo 26: Merkezi Yönetim Borç Stokunun Gelişimi (Milyon TL).....	91
Tablo 27: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası.....	97
Tablo 28: Program Tanımlı Bütçe Büyüklükleri.....	97

Tezin Başlığı: Türkiye’de Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanında Yaşanan Gelişmelerin Faiz Harcamaları Üzerindeki Etkileri

Tezin Yazarı: Sinem YAVUZ

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN

Kabul Tarihi: 30.05.2011

Sayfa Sayısı: xiv (ön kısım) + 114 (tez)

Anabilim Dalı: Maliye

Bilim Dalı: Maliye

Faiz giderleri Türk bütçe sistemi içinde özellikle 1990’lı yıllarda ve 2000’li yılların ilk çeyreğinde önemli bir gider kalemi olarak dikkat çekmiştir. Özellikle 1994-2001 döneminde yaşanan ekonomik krizlere paralel olarak Hazine nakit ihtiyacını karşılamak için borçlanma kâğıtlarına yüksek faiz vermek zorunda kalmış bu durum öncelikli harcama kalemlerinin (sağlık, eğitim ve sosyal harcamalar) istenilen düzeyde yapılmasını engellemiştir.

Ancak özellikle 2002 yılından sonra yaşanan siyasi istikrar ekonomik ve mali açıdan da desteklenince faiz giderlerinin bütçe içindeki yükü her geçen yıl azalmıştır. 2001 yılında GSYH’nın yarısından fazlası faiz ödemelerine yapılırken bu oran 2010 yılı itibariyle %30 seviyesine düşürülmüştür. Diğer taraftan yine 2001 yılında toplanan vergi gelirlerinin tamamı faiz ödemelerine yetmez iken geline son aşamada bu oran düşürülmüş ve faiz giderlerinin merkezi yönetim bütçesi içindeki mali baskınlığı azaltılmıştır.

Tarihsel açıdan önemli değişikliklere uğrayan faiz giderlerinin ve bu giderlerin asıl nedeni olan kamu kesimi borçlanmasının tez konusu olarak seçilmesinde göstermiş olduğu hızlı değişimin önemli bir payı bulunmaktadır. Bu yüzden özellikle son yıllarda çok önemli hale gelen borçlanma tekniği ve buna bağlı olarak borç yönetimin göstermiş olduğu değişme ve gelişme çalışmanın son bölümünde çeşitli açılardan ele alınmıştır.

Bu çalışmada ulaşılan en önemli sonuçlardan biri kamu kesiminin borçlanma vadesi geçmiş yıllara göre uzadığından; yani hazine bonusu yerine daha çok hazine tahvili kullanılmaya başladığından dolayı faiz giderlerinin ve dolayısıyla borçlanma baskısının mali açıdan etkisi azalmış ve borçlanma daha sürdürülebilir hale gelmiştir. Diğer taraftan özellikle borçlanmanın faiz giderlerinden dolayı en olumsuz sonuçlarından biri olan gelir dağılımını bozması Hazinesinin çıkarmış olduğu kupürlerin büyüklüğünün yüksek olması nedeniyle de söz konusu durumu daha da olumsuz etkilemiştir.

Anahtar Kelimeler: Borç, Faiz, Borç Yönetimi, Borçlanma Tekniği, Faiz Giderleri

Title of the Thesis: Techniques and Developments in Debt Management in Turkey
Impacts on Interest Payments

Author: Sinem YAVUZ

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Nurullah ALTUN

Date: 30.05.2011

Number of Pages: xiv(pre text)+114(main body)

Department: Public Finance

Subfield: Public Finance

Interest expense in the Turkish budget system in the first quarter, especially in the 1990s and 2000s, have attracted attention as an important item of expenditure. In particular, the economic crises in the period 1994-2001 in line with Treasury borrowing to meet cash needs of high-interest papers in this case was obliged to give priority expenditure items (health, education and social spending) prevented making the desired level.

However, after 2002 the political stability, especially in terms of economic and financial burden interest expenses in the budget has decreased each year. More than half of GDP, while interest payments in 2001, this proportion was reduced to 30% by the year 2010. On the other hand again, all tax revenues collected in 2001 and reached the final stage, this rate was not enough to interest payments and reduced interest expense in the financial dominance of the central government budget has been reduced.

Historically subjected to significant changes in interest expenses and the expenses which are the main reason for the selection of public sector debt as the subject of the thesis has demonstrated a significant share of the change is rapid. This is especially so in recent years become a very important technique of borrowing and debt management has demonstrated that depending on the various aspects of change and development in the last part of the study are discussed.

One of the most important results achieved in this study compared to previous years prolonged maturity of public sector borrowing, ie treasury bills and treasury bonds to be used rather than the beginning of the financial terms of the pressure effect due to reduced interest expenses and borrowing, and thus become more sustainable. On the other hand, particularly the negative consequences of borrowing because the interest expenses in the income distribution is one of the clippings that impair the Treasury has done well because of the high magnitude of the negative impact on the situation in question.

Keywords: Debt, Interest, Debt Management, Debt Technique, Interest Expenses

GİRİŞ

Bir ülkede kamu kesiminin büyüklüğünü gösteren en önemli göstergelerden biri kamu harcamalarının GSYH'ya olan oranıdır. Kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi, devlet faaliyetlerinin yoğunluk ve genişliğine bağlı olarak diğer bir ifadeyle de benimsenen devlet anlayışına bağlı olarak yıllar itibariyle değişebilmektedir. Tarihsel süreç ele alındığında, devletin savunma, adalet ve bayındırlık hizmetleri gibi az sayıda kamusal hizmetleri yerine getirdiği dönemlerde örneğin 1870'li yıllarda kamu harcamalarının GSYH'ya oranı Almanya, İngiltere, Japonya, Fransa ve ABD gibi ülkelerde ortalama olarak %8–10 dolaylarındaydı. Bu oran aynı ülkelerde 1920'li yıllarda %15–20 seviyesine, savaş sonrası yapılan refah harcamaları ve 1930 buhranı ile birlikte de 1930'lu yıllarda %20–25 seviyelerine ulaşmıştı.

Söz konusu artış oranı kamu kesiminin faaliyet alanının genişlemesine paralel olarak birçok ülkede devam etmiştir. Bu artışta İkinci Dünya Savaşı ve diğer savaşlar, ekonomik krizler, refah devleti anlayışında meydana gelen gelişmeler, vb. etkili olmuştur. Yaşanan yüzyıla kadar söz konusu oran dalgalı bir seyir izlemekle birlikte günümüzde birçok ülkede yaklaşık %25 seviyelerinde seyretmektedir.

Kamu harcamalarının tarihsel olarak göstermiş olduğu bu gelişme harcama kalemlerine de yansımış ve kamu harcamalarının, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde önemli bir kalemini oluşturan faiz harcamaları bu süreçten etkilenmiştir. Çünkü ülkeler geçmişe göre gelirlerinden daha fazla kamu harcaması yaptıkları için bütçe denkleğinin sağlanmasındaki hedeften her geçen dönem uzaklaşmışlar ve bu denkleğinin sağlanması için de borçlanmayı bir araç olarak kullanmak istemişlerdir. Bunun bir sonucu olarak faiz oranları artış trendine girmiştir.

Türkiye'de ise kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu pay %10 seviyelerindeyken, 1940'lı yıllarda %25–30 seviyesine yükselmiştir. 1960'lı yıllara gelindiğinde tekrar %15–20 seviyelerine gerileyen oran 1980'li yıllarda ise %15–20 seviyesini sürdürmüştür. 1990'lı yıllara gelindiğinde %20 seviyesinin üzerine çıkan oran, 2000'li yıllarda %30 seviyesine yaklaşmıştır. 2010 yılı itibariyle bu oran %26.5 olarak gerçekleşmiştir.

Ekonomi politikalarına yön verme özelliği her geçen dönem önemli bir şekilde artan “faiz”, diğer bir deyişle “paradan elde edilen gelir” kavramı bu gelişmelere paralel olarak üzerinde en çok tartışma ve araştırmanın yapıldığı alanlardan biri haline gelmiştir. Geçmiş dönemlerde faiz genellikle toplum tarafından hoş karşılanmayan hatta hem dini açıdan hem de zamanın yasaları tarafından yasaklanan bir kavram konumunda iken günümüzde ise İslam kurallarına göre yönetilen ülkelerde “haram” kabul edilmesine rağmen uygulamada faizden farkının ne olduğu çok net olmayan bir finans sistemi varlığını sürdürmekle birlikte bu sistemin kapladığı ve etkilediği alanda her geçen yıl genişlemektedir. Önceden faiz gelirin iyi şekilde yaklaşmayan kişiler, toplumlar ve hatta ülkeler bile günümüz dünyasında faizi küresel sistemin dayattığı bir zorunluluk olarak kabullenmek zorunda kalmışlardır.

Türkiye’de 1980’li yıllarda faiz ödemelerinin GSYH içindeki payı %5 seviyesini geçmezken özellikle de 1990’lı yıllarda bu oran önemli düzeylerde artmış ve 1990–2000 döneminde ortalama %8 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2000’li yılların başında bu oran ortalama %28 (2000–2004) seviyesinde gerçekleşirken, milli gelirin önemli bir kısmı faiz ödemelerine gittiğinden gelir dağılımı düzeltilmesi ile amacıyla geliştirilen politikalar sekteye uğramıştır. Ancak 2000’li yılların ikinci yarısında söz konusu ödeme kaleminde faiz oranlarının düşmesine paralel olarak olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelere GSYH’da ki hızlı büyüme de eklenince faiz ödemelerinin GSYH içindeki payı 2005–2010 periyodunda ortalama olarak %5.7 seviyesine kadar gerilemiştir. 2011 bütçe hedefi ise %3.9’dur. Bu değerlendirmeler ışığında faiz ödemelerinde yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin asıl nedeni olan iç ve dış borçlanmalar tez konusunun seçilmesinde etkili olmuştur. Bu faktörlere 2004 yılında getirilen analitik bütçe değişikliği ve bu değişikliğin etkileri de eklenince çalışmanın kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca son yıllarda borçlanma tekniği ve yönetimindeki zihniyet ve politika değişikliğine çalışmanın son bölümünde vurgu yapılması çalışmanın önemini dah da arttırmaktadır.

Geçmiş dönemlere göre kamu harcamalarında etkinlik konusunun daha fazla ön plana çıkması, etkinliğin önündeki en büyük engellerden biri olan faiz ödemelerine karşı geliştirilen politikaların da derinleşmesini sağlamıştır. Bu politikaların önemlileri; kamu iç borçlanma kâğıtlarındaki faiz oranlarının düşürülmesi, faiz ödemelerinin transfer

harcamalarından ayrılması ve buna bağı olarak ayrı bir ödeme kalemi haline getirilmesi ve bu ödeme kaleminin GSYH içindeki sürdürülebilirliğinin artırılması, kamu gelirlerinin daha etkin bir şekilde kullanılmaya başlanması, mali yılbaşlarında konan kamu gelir ve gider hedeflerine mali yılsonunda büyük oranda ulaşılması, Hazine'nin geçmiş yıllara göre çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının (tahvil) vadesinin daha uzun hale getirilmesi ve bu sayede kısa vadede oluşması muhtemel mali baskınlığın önüne geçilmesi, önceki yıllara göre orta vadeli mali plan ve programındaki gibi hedeflerin daha uzun yıllara yayılarak (1 yıldan 3 yıla) geliştirilen mali politikaların etkinliğinin artırılmasıdır. Bu değerlendirmeler ışığında;

Çalışmanın Amacı

Faiz anlayışındaki değişikliğin Türk bütçe harcamaları yönünden değerlendirilmesi ve Türkiye'de faiz anlayışındaki değişikliğin borçlanma tekniği ve yönetimi üzerindeki etkisini incelemektir.

Çalışmanın Önemi

Bu çalışmanın önemi, özellikle seçilen çalışma döneminin Analitik Bütçe Sistemi'ne geçilen 2004 yılını referans alarak 2004 öncesi ve sonrası faiz anlayışına ve borçlanma tekniği ve yönetimi üzerindeki etkisine dikkat çekmesidir.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Çalışmanın önemli konularından biri ise yapılan araştırmanın sınırlılıklarıyla ilgilidir. Bu çalışma 1990-2010 dönemini kapsamaktadır. Faiz giderlerine ilişkin tanımlama değişikliğine de gidilen yeni bütçe sınıflandırma sistemine, teknik adıyla Analitik Bütçe Sınıflandırmasına (ABS) geçilmesi nedeniyle veriler 2004 yılı öncesi ve sonrası olarak iki ayrı dönem olarak değerlendirilmiştir. İlave olarak faiz anlayışının borçlanma tekniği ve yönetimi alanındaki gelişmelere etkisi incelenmiştir. Son olarak borçlanma tekniği ve yönetimi alanındaki gelişmeler iki ayrı dönem olarak ele alınırken dönemler arasındaki karşılaştırmalar, borçlanma tekniği unsurlarına ilişkin verilerin yetersizliğinden dolayı sınırlı düzeyde kalmıştır.

Çalışmanın Metodolojisi

Özellikle 1980’li yıllardan sonra ülke ekonomilerini meşgul eden ve buna bağlı olarak önemli gelişmelerin yaşandığı faiz ödemeleri ve bu ödemelerin etkileri hakkında günümüze kadar sayısız çalışma yapılmıştır. Ancak son yıllardaki gelişmeleri borçlanma tekniği ve borç yönetimi açısından ele alan çalışmalara Türkçe literatürde fazla rastlanmamaktadır. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payı birçok ülkede farklılık göstermekle birlikte çalışmada Türkiye’de uygulanan mali politikalar sonucunda gerçekleşen gelişmeler 1990–2010 dönemi değerlendirilmiştir. Bunun haricinde çalışmada eleştirel kaynak incelemesi metodu takip edilmiş ve yapılan internet taramasıyla elde edilen veriler ana hatlarıyla tablolastırılıp yapılan değerlendirmelerle ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Faiz giderleri, borçlanma tekniği ve yönetimindeki gelişmelerin değerlendirildiği çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde; faiz kavramına, faiz kavramının tarihi gelişimine ve faiz kavramının iktisat ekollerindeki ele alınış biçimine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk merkezi yönetim bütçesi içindeki faiz giderleri 1990–2010 döneminde ele alınmış ve bu dönem 1990–2003 ve 2004–2010 dönemleri olarak iki ayrı periyotta incelenmiştir. Bu incelemelerde faiz giderleri bütçe harcama ve gelirleri, GSYH ve iç borç-dış borçlar yönünden ele alınmış ve iki ayrı dönemin oluşmasındaki temel faktör olan analitik bütçe sisteminin etkileri çeşitli açılardan analiz edilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise; borçlanma tekniği ve borç yönetimi alanında son yıllarda meydana gelen gelişmeler ele alınmış ve bu gelişmelerin Hazinesinin uzun ve kısa vadeli borçlanma kâğıtlarına ne şekilde etki yaptığı ve buna bağlı olarak faiz giderlerinde ortaya çıkan gelişmeler borç yönetimi açısından incelenmiştir.

BÖLÜM 1: FAİZ KAVRAMI ve İKTİSAT TEORİLERİNDE FAİZ KAVRAMININ YERİ ve ÖNEMİ

1.1. Faiz Kavramı

Gelişen ekonomik şartlarla birlikte kapsamı ve etkilediği alan sürekli olarak genişleyen kavramlardan bir tanesi de faiz'dir. Özellikle 1980'li yıllardan sonra adından sıkça söz ettiren faiz kavramının iktisat literatüründe de çeşitli tanımlamalarına rastlanılmaktadır.

İktisat bilimine göre zamanın değerinin ekonomik ölçüsü, zamanın iskonto edilmesinde kullanılan parametre, bugün ki bir mal ile gelecekteki aynı mal arasındaki tercih, paranın kullanım bedeli, vb. 'dir. Diğer taraftan bireylerin tüketim tercihi bugüne ne kadar yakınsa faizin maliyetini de arttıracak ve faiz oranı da o derece de büyüyecektir (Demirci, 2004: 3).

Dar anlamda faiz, ödünç verilen fonlara uygulanan, piyasaların belirlediği kira bedelidir. Bu durumda faiz, ödünç verilen fon piyasasında arz ve talebe göre oluşur. Buna borç faizi de denir. Sermaye kullanımından kaynaklanan verim artışı, geniş anlamda kullanılan faizdir. Bu faize doğal faiz, gerçek faiz, sermayenin getirisi de denilmektedir. Geniş anlamda kullanıldığında ise; nakit para, bina, makine sermaye unsuru sayılacağı için bunların tümünün kira bedeli faiz sayılmaktadır (Karakayalı, 2005: 15). Diğer taraftan faiz "paranın kirası" olarak da değerlendirilebilir. Paranızı ödünç verdiğinizde, anaparanın üzerinde elinize geçen her türlü meblağ faiz olarak adlandırılır. Sermayenin bir süre için ödünç verilmesi karşılığı ödenen faiz bir fiyat niteliği taşımaktadır. Faiz, fiyat olarak, ödeme süresinin ve katlanılan riskin bir fonksiyonu şeklinde de düşünülebilir. Ödeme süresi ve/veya katlanılan riskin derecesi arttıkça, paranın kira değeri ya da faiz artar. Faiz oranları beklenen enflasyon için de bir prim ihtiva eder. Enflasyon beklentisi ne kadar yüksekse, faiz oranları da o kadar yüksek olur. Bir an için, enflasyonun olmadığı bir dünya varsayalım. Böyle bir dünyada, faiz oranı, sermayenin arz ve talebini dengeleyen fiyat olacaktır. Sermayenin arzı bireylerin tasarruf yapma, ya da diğer bir deyişle tüketimi erteleme isteğine, sermayenin talebi ise karlı yatırım fırsatlarının varlığına bağlıdır.

Karlı yatırım fırsatlarının arttığı bir ortamda, sermayeye olan talep artar. Fazladan sermaye talebini karşılayabilmek için, bireylerin daha fazla tasarrufa yönelmeleri gerekir. Bunu sağlayabilmek için faiz oranları yükselmelidir. Karlı yatırım fırsatları azaldığında ise, faiz oranları düşecektir.

Faiz kavramı hukuki ve ekonomik açıdan da ele alınabilir. Hukuki anlamda faiz, alacaklının nakdinden bir süre için yoksun kalması nedeni ile, nakdin kullanılması olanağını borçluya bırakması karşılığında elde ettiği, miktarı kanun ya da hukuki işlem ile belirlenmiş, para borçları açısından özel olarak düzenlenen, tahsil için zararın ve kusurun varlığı şart olmayan bir tür tazminat, bir medeni “semere (getiri)” veya “ivaz (karşılık)” dır. Ekonomik anlamda faiz ise; ödünç olarak verilen paranın kira karşılığı; kapitalizme göre üretim faktörlerinden biri olan sermayeyi belirli bir dönemde kullanmanın bedeli, şeklinde yapılmaktadır (www.muhasabenet.com.tr).

Faiz kavramının literatürdeki tanımları yukarda anlatılanlarla sınırlı olmamakla birlikte bu tanımlamaların en önemli özelliği borçlu ile alacaklı arasındaki ilişkilerde ilişkinin ekonomik boyutunu tayin eden faktör olmasında yatmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde faiz kavramının kısaca tarihi gelişimi vurgulanmaya çalışılacak, ayrıca iktisat teorilerinde faiz kavramının yeri değerlendirildikten sonra ekonomi politikalarının oluşturulmasındaki etkisi değerlendirilecektir.

1.2. Faiz Kavramının Tarihsel Gelişimi

Ekonomik faaliyetlerde bulunulan hemen her dönemde faizli işlemlerin yapılmakta olduğu bazı kaynaklarda yer almaktadır. Aynı şekilde böyle bir işlemi yapanlara karşı çıkanlar ve onu kınayanlar da eksik olmamıştır. Bu düşüncelerle bu başlık altında faizin tarihi süreç içerisindeki gelişimi üzerinde durulacaktır. Ayrıca bazı dinlerin faiz konusundaki tutumuna da burada yer verilmeye çalışılacaktır. Faizin, tarihi süreç içerisinde çeşitli şekillerde uygulandığı görülmüştür. Bu uygulamalar başta din adamları olmak üzere pek çok iktisatçı ve filozof tarafından ele alınmıştır.

Kaynak dağılımını etkileyen faiz hemen her çağda düşünürlerin ilgisini çekmiştir. İktisadi düşünce felsefesinin çıkış noktası, Eski Yunan düşüncesi olarak kabul edilirse, ilk Yunan filozoflarından günümüze kadar faiz konusunda çeşitli düşünürlerin görüşlerini bulmak mümkündür. İktisadi düşüncenin belirginleşmeye başladığı İlk ve

Orta Çağda faizin uygulanmasına yönelik değişik filozof ve düşünürlerce çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür (Karakuş, 2006: 11).

İlk çağlardan beri hoş karşılanmayan faiz tüm dinler tarafından yasaklanmıştır. Faiz ilk defa biraz da Protestanlığın etkisiyle İngiltere de 1545 yılında IV. Henry zamanında meşru olarak kabul edilmiştir. Faizi meşru sayan kanunun Fransa’da kabul edilmesi ise 1789 yılında mümkün olmuştur.

Ekonomilerin fazla gelişmemiş olduğu ilk ve orta çağlarda borçlanmalar genellikle ticari amaçlar için değil de tüketim amacıyla yapılmaktadır. Hava koşullarının kötü gitmesi ve doğal afetler nedeniyle, tarımla uğraşanların yaşamlarını sürdürmeleri için ödünç para istemek zorunda kalmaları bu dönemde en yaygın borçlanma nedenidir. Borç ödeme güçleri çok zayıf olan bu gibi kimselerin, ayrıca yüklü bir faiz ödemeleri uzun zaman perişan olmalarına hatta topraklarını ellerinden çıkararak işsiz güçsüz kalmalarına neden olmuştur. Bu durumu gören filozof ve din adamları güçsüz durumda olanları himaye edebilmek amacıyla faizi yasaklamış ve faiz gelirini haram saymışlardır. Faizin haksız bir gelir olduğunu ve yasaklanmasını savunan ilk düşünür eski yunan filozoflarından Aristo’dur. Aristo parayı, çoğalan bitkiler ya da hayvanlarla karşılaştırıp, parayla yeni bir şey üretmenin olanaksız olduğunu belirterek paranın başkasına verilmesinden alınan faizin de haksız bir gelir olduğunu belirtmiştir. Aristo’nun “para yavrulamaz” deyimi ünlüdür (Dinler, 2005: 455).

1.2.1. Para Öncesi Dönemde Faiz Kavramı

İlk Çağda, henüz para dolaşımı başlamadan kredi işlemleri yapılmaktaydı. Mallarını hırsızlardan, zorbalardan, düşmanlardan korumak isteyenler tapınakları yöneten rahiplere emanet ederlerdi. Rahipler bu malların hesabını tutarlardı ve bu malları ödünç verirlerdi. Bu yüzden “ilk bankalar tapınaklardı, ilk bankacılar ise rahiplerdi. İlk ödünç işlemleri aynı nitelikteydi. Aynı veya reel kredinin ilk geliştiği sanılan bölge ise “Mezopotamya”dı. Ödünç tarlalarda ürün yetiştirenler bile olurdu. Tapınağa borçlananlar tarladan aldıkları ürünün bir kısmını rahiplere bırakırdı. Çift hayvanı vs. yanına bir yavrusu katılarak tapınağa geri ödenirdi. Bu nedenle eski dillerde “yavrulama” sözcüğü faiz anlamında kullanılırdı. Tapınaklara borçlananlar tanrıları aldatmaktan korkarlardı ve aldıklarını geri vermeye içten çaba harcarlardı. Faizi de Tanrıları hoşnut edecek düzeyde tutarlardı. İnsan insana borçlanmaya başlayınca durum

değişmeye başlamıştır. Tefecilik artmış, tefeciler ise alacaklarını sağlama almak için borçlunun çocuklarını eşlerini rehin almış ve rehinlerin kurtarılmasını zorlaştıran faiz politikaları koymuşlardır. Ayrıca faiz sorunu devletin ekonomiye ilk müdahalesini de beraberinde getirmiş ve ilk olarak Hammurabi kanunları ile yasaklama getirilmiştir (Ergin, 1983: 127).

Diğer taraftan Tevrat'ın iki ayrı bölümünde faiz ile ilgili benzer açıklamalar yer almaktadır. Birincisi, “Benim halkım içinde senden daha fakir olana ödünç verdiğinde ona bir tefeci gibi davranmayacaksın” diğeri ise “kardeşine verdiğin ödünce murabaha faizi uygulamayacaksın” şeklindedir. Fakat bu ibareler kesin bir yasaklama anlamında yorumlanmayabilir (Ergin, 1983: 134).

1.2.2. İlk Çağda İktisadi Düşüncede Faiz Kavramı

İlk çağlarda görülen faiz uygulamaları o devirlerde yaşayan düşünürlerin tepkisine neden olmuştur. Bu konuda özellikle Eflatun ve Aristo'nun görüşleri, kendilerinden sonra gelen düşünürlere de ışık tutmuştur. İçinde yaşadığı toplumsal düzeni eleştiren Eflatun zihnindeki ideal düzeni anlatarak olanı değil, olması gerekeni açıklamaya çalışmıştır. Eflatun, yaşadığı toplumda var olan faizi olması gereken ideal düzene yakışmadığı ve ahlaka aykırı bulduğu için reddetmiş ve faizin yasak edilmesini istemiştir. Eflatuna göre ideal bir toplumda para bizzat servet değil, sadece servet edinmenin bir aracı olmalıdır. Ayrıca faiz, gelir dağılımındaki dengesizlikleri arttırdığı ve yoksulluğun yaygınlaşmasına ortam hazırladığı için de uygulamadan kaldırılmalıdır. Çünkü Eflatun'a göre bir toplumun uğrayacağı felaketlerin en büyüğü, toplumun çok sayıda yoksul ve az sayıda zenginden oluşmasıdır (Ergin, 1983: 133).

Eflatun'un faize karşı çıkmasının diğer bir sebebi de, tasarlamış olduğu ideal devlet yapısında bozulmalara yol açacağı endişesidir. Fiyatlar ve kârlar belirlenmelidir. Zira o, bireyci zihniyet kâr hırsıyla sosyal dengeyi bozabileceği, düşüncesini ileri sürmektedir (Özgüven, 1992: 17).

Aristo, Eflatun'un yaşadığı çağdaki sosyal kurumların aksayan yönlerine eleştiriler yöneltmiş, eksikliklerini dile getirmiştir. Faizi de eleştiren düşünürün bu husustaki görüşleri hocasının görüşleriyle paralellik arz eder. Aristo, “Politika” isimli eserinde, para kazanmanın iki şekilde olduğunu ifade etmiştir. Bunlardan birincisinin zorunlu ve

kabul edilebilir olduğunu, diğerinin ise kınamayı hak eden faizcilik olduğunu söylemiştir. Çünkü faiz, paranın adına var olduğu şeyin bir ürünü değil, paranın kendisinden çıkan bir kazançtır. Para bir değiş tokuş aracı olması için düşünülmüştür, faiz ise paranın kendisindeki bir artışı gösterir. Bundan dolayı paranın faiz getirmesi (yavrulaması) eşyanın tabiatına aykırıdır.

Aristo ticareti, ticari kuruluşları ve kâra dayanan mübadeleleri kabul etmez. Çünkü bu anlamda mübadele yeni bir değer yaratmaz. Dış ülkelere yapılan mübadeleler de, Site'ye dengeyi bozacak unsurlar getirebilir. Bu bakımdan, mübadelelerin verimsiz olduğu görüşü bütün Orta Çağ'a ve Fیزیokratlara hâkim olmuştur. Mübadeleler bir değer yaratmıyorsa bir mübadele aracı olan para da bir fazlalık getirmemelidir. Faiz, Yunanca yavrulama (çoğalma, fazlalık) anlamına gelmektedir. Para faiz getirirse temel fonksiyonundan uzaklaşmış olur. Bu bakımdan, faiz mübadele ekonomisine aykırı düşmektedir (Özgüven, 1992: 21; Ergin, 1983: 132).

Bu düşünce tarzı da Orta Çağ'da kilise üzerinde büyük etki yapmıştır. Faiz adalete aykırıdır ve doğal sayılmayan bir gelirdir. Faizle ödünç vermek tefeciliktir. Para suni bir mübadele aracı olduğu, bir tüketim malı ve sermaye sayılmadığı için bir şey doğurmaz. Para kendi kendine çoğalmaz. Kendi değerinin üstünde bir ödemeyi gerekli kılmaz. Daha fazlasını almak haksızlıktır. Ayrıca, Aristo, gayrimenkullere önem verdiği için menkul olan paranın faizini de reddeder (Özgüven, 1992: 22).

İlk çağdaki faiz kavramına Eflatun ve Aristoteles'in bu şekilde ışık tutması M.Ö. VII. yüzyılda iki düşünürün görüşlerinin etkili olmasını sağlamıştır. O dönemde ticaretin de yaygınlaşmasıyla birlikte paranın yaygınlaşması üzerine paranın servet kaynağı olmayacağı kabul edilmiştir. Para hırsının insanı aşırı zenginliğe itebileceği ve bu yüzden frenlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca mübadele aracı olan para bir semboldür ve ona göre para ürünü temsil etmektedir. Bu yüzden paranın kazanç kaynağı olmasını sağlayan faize karşı çıkar ve faizin gelir dağılımındaki dengesizliği arttırıcı ve yoksulluğu yaygınlaştırıcı özelliği olduğunu savunur (Ersoy, 2008: 60).

Diğer taraftan Aristoteles ise paranın bizzat değerinin bulunmadığını ve sadece temsili değere sahip olduğunu savunur. Düşünür gerçek servetin üretimle sağlanacağını ileri sürer. Salt ticaretle elde edilen parayı ve kazanılan serveti doğaya aykırı bulur. Bu yolla üretimde bulunmadan değerler elde edildiğini ve üretimin artışına katkıda

bulunulmadığını savunmaktadır. Bu yüzden para üzerinden kazanç elde etmeyi doğal kabul etmemektedir. Paranın faiz yoluyla getirdiği serveti iğrenç bir servet olarak belirtir. Aristo'ya göre, "faizcilikten de pek çok nefret edilir ve bu nefret tamamıyla haklıdır. Çünkü faiz, paranın adına var olduğu bir şeyin ürünü değil paranın kendisinden çıkan bir kazançtır. Para bir değiş tokuş aracı olması için düşünülmüştür. Faiz ise paranın kendindeki bir artışı gösterir. Faizden bir tahıl ürünü ya da hayvan yavrusuymuş gibi kazanç diye söz ediyoruz; çünkü her canlı benzerini doğurur; faizde paradan doğan paradır. Dolayısıyla bütün servet edinme yolları arasında doğaya en aykırı olanı budur" (Aristo, 1975: 23, Aktaran: Ersoy, 2008: 60, 68).

1.2.3. Orta Çağda İktisadi Düşüncede Faiz Kavramı

Orta çağda faiz ile ilgili düşünceler, zaman içinde ilk çağdaki anlayışa göre önemli değişiklikler göstermiştir. İlk yedi yüz yıl içinde faizi yasaklayan açık ve kesin bir kural ortaya konmamıştır. 325 yılında bir dini konsey olan Nicaea Council, sadece din adamlarının faiz almasını yasaklamış, 789 yılında da Alman imparatoru Şarlken, din adamları ile birlikte herkesin faiz almasını yasaklamıştır. 806 yılında yayımladığı bir başka fermanla da faizi "Verilenden fazlasını geri almak" olarak tanımlamıştır. VIII. ve XIX. yüzyıl faizi yasaklayan çeşitli kilise kanunları öne sürülmüşse de, bu yasakların nedenini açıklayan herhangi bir felsefi düşünce ortaya konulamamıştır. Faizle ilgili felsefi düşüncelerin ortaya çıkışı ancak XII. yüzyılda olmuş, Latern Council tarafından yayınlanan iki ayrı bildiri ile kilise faize karşı açık ve kesin bir tavır takınmıştır. Bu tavrın gerekçesi de XIII. yüzyılda Thomas Aquinas tarafından açıklanabilmiştir. Thomas'ın bu fikirleri XIV. XV. yüzyıl düşünürleri tarafından da benimsenmiştir (Savaş, 1999: 122).

Orta çağ, dini eğilimlerin hâkim olduğu bir çağdır. Bu nedenle orta çağda görülen faiz uygulamaları da bu çerçevede ele alınmıştır. Faiz konusunda Kilise ilkelerini ve Aristo'yu izleyen St. Thomas da faizin aleyhinde görüşler ileri sürmüştür. O faiz konusundaki görüşlerini Roma Hukuku'nun "kullanılması tüketim suretiyle olan veya olmayan mallar"; başka bir anlatımla, "dayanaksız ve dayanıklı mallar" ayırımından faydalanarak açıklamaktadır (Ergin, 1983: 132).

Thomas'a göre kullanılmalrı tüketim suretiyle olan buğday, mısır gibi malların, tarla, ev gibi dayanıklı mallardan farklı olarak geliri olmayacağı için bunların kullanılmalrı

nedeniyle bir ücret istenemez. Böyle bir ücret talebi onları ikinci defa satmak demektir. Bunun gibi para da, mübadele yapılırken sarf edilir ve mülkiyeti satıcıya devredilir. Üstelik de para kısırır. Öyle ise para kullanımından dolayı bir ücret ve faiz talep etmek ahlaki bir davranış değildir. Ayrıca Thomas, borç verenin maruz kaldığı mahrumiyet, borç alanın sağladığı fayda ve ödenmenin gecikmesinden doğan zarar gibi zorlayıcı sebepleri de kabul etmemektedir. Ona göre ödünç verilen bir şey için faiz almak, var olmayan bir şeyi satmak demektir ki, bu da günahır (Akdiş, 2001:114; Savaş, 1999: 123).

Thomas, iktisadi fikirlerinin esaslarını Aristo'dan almış olmasına rağmen, faiz hakkındaki düşüncelerinde Aristo kadar katı olmadığı, hatta onun, faizi açıklarken kullanma ve tüketimi birbirinden ayırarak, tüketim amaçlı krediler için faiz uygulanabilmesi konusunda açık kapı bıraktığını söylemek mümkündür. Bu görüşleriyle Thomas, faiz yasağını bir miktar hafifleterek kendisinden sonra gelen ve başta Calvin olmak üzere faizi meşru kabul eden din adamlarına öncülük etmiş olmaktadır. Calvin ise, Protestanlığın temel inançlarını formüleştiren bir reformcu olarak Aristo'nun faiz hakkındaki görüşlerini reddetmiş, üretimde kullanılmak üzere alınan kredilerde faizi kabul etmiştir. Ona göre, faizin gayri meşruluğu ve Hıristiyanlığa aykırılığı tamamen dayanaksızdır. Bu nedenle o, faize izin veren yasaların çıkmasına yardımcı olmuştur (Ergin, 1983: 138).

Orta Çağ düşüncesinin, günümüz iktisatçıları tarafından anlaşılması zor olan tarafı, parayı verimsiz, kısır sayan görüşüdür. Eski filozof ve din adamlarının parayı verimsiz saymaları, sahibinin bir emeği olmadan paranın her hangi bir getiri sağlamasının mümkün olamayacağı görüşüne dayanır. Bu düşünceye göre bir inek yavrular, bir ağaç meyve verir. Bu getirilerde inek veya ağaç sahibinin herhangi bir katkısı yoktur. İnek de, ağaç da kendiliklerinden üretirler. Para ise böyle değildir. Paranın bir şey üretebilmesi için sahibinin ayrıca bir emek harcaması gerekir. Orta Çağ düşüncesi bu nedenle ve ancak bu yorum çerçevesinde paranın kısır olduğunu düşünmüştür. Yoksa akıllıca ve ustalıkla kullanıldığı zaman paranın sahibine kâr sağlayacağını kabul etmektedirler (Savaş, 1999: 124).

Buraya kadar, geneli itibariyle Orta Çağ düşüncesinde faize karşı çıktığı anlatılmaya çalışıldı. Ancak bu karşı çıkışa rağmen devam eden faiz uygulamalarına da rastlanmaktadır. Uygulanmakta olan faiz türlerinden biri “poena conventionalis” diye adlandırılan “gecikme faizi”dir. Eğer ödünç alınan para vaktinde geri ödenmezse, borçlu alacaklının zararını karşılamak için anaparanın üstünde ayrı bir ödeme yapmak zorundadır. Buna benzer bir de “damnum emergens” ve “lucrum cessans” vardır. Bunlardan birincisi, ödünç verenin bu ödünç vermiş olmaktan dolayı uğramış olduğu kayıpların karşılanması için verilmesi gereken faizdir. İkincisi, yine ödünç verenin, parasının ödünç verdiği için mahrum kaldığı kârın karşılığı olarak ödenmesi gerekli faizi gösterir. 13. yüzyıl ortalarında yapılan bu ayrımın daha sonraki yazarlar tarafından da benimsenmiş olduğu zikredilmektedir (Savaş, 1999: 125).

Üzerinde durulması gereken diğer bir faiz türü de “periculum sortis” adı verilen ve “risk karşılığı” ödenmesi gereken faizi gösteren türdür. Verilen ödünçün borçlunun borcunu ödeyemez hale gelmesi nedeniyle geri almaması her zaman mümkündür. Bu durumda ödünç verenin anapara üzerinde bir ek ödeme istemesinin yerinde olduğu düşünülebilir. Bu açıdan bakınca ödünç işleminin yatırım veya tüketim amacından hangisi için yapıldığının bir önemi kalmaz. Önemli olan ödünç sahibinin göze aldığı bu risk için ödüllendirilmesidir. Bu amaçla yapılan bir ödeme adaletli olup olmayacağı uzun tartışmalara neden olmuşsa da 1645 yılında böyle bir ödemenin yapılması gerektiği kesin olarak benimsenmiştir (Savaş, 1999: 125).

Orta Çağ’da para ödünç alıp verme işlemleriyle diğer bir olay da, fakir kimselerin kredi ihtiyacını karşılamaya yönelik olan ve bugünkü kooperatiflere benzeyen bir kurumun ortaya çıkmasıdır. “Montes pietatis” adı verilen bu kurum XII. Yüzyılın ortalarında İtalyan devletlerinin zorla ödünç alma ve karşılığında faiz ödeme isteminin örnek alınması ile oluşmuştur. “Montes Profoni” adı verilen bu borçlanma sistemi XIV. ve XV. yüzyıl düşünürleri arasında tartışma konusu olmuşsa da varlıklarını sürdürmüşlerdir (Savaş, 1999: 126).

Orta Çağ faiz anlayışı kısaca şöyle özetlenebilir. Orta Çağ yazarları, ödünç alan kişinin kendi isteğiyle, anaparanın dışında ve ona ek olarak ödünç verene bir ödemede bulunmak isterse, bunu yapabileceği ve buna hiçbir engel bulunmadığını kabul etmişlerdir. Öte yandan yüksek faiz almak bir günah olarak kabul edildiği halde, ihtiyaç

içinde bulunan ve kendince geçerli ve önemli bir sebebi olan bir kimsenin yüksek faiz ödeyerek ödünç almasında herhangi bir sakınca görülmemiştir (Ergin, 1983: 137).

Görüldüğü gibi, İlk Çağ iktisadi düşüncede faiz karşıtı fikirler kendini göstermekte, savunulduğuna dair bir bilgiye rastlanmamaktadır. Orta Çağ iktisadi düşüncede ise İlk Çağ etkilerinden belirli noktalarda uzaklaşıldığı, yani kısmen de olsa faize kapı aralandığı görülmektedir. Bu gelişim veya değişimde, olumlu veya olumsuz yönde dinin etkisi göz ardı edilmemelidir. İnsanın yaşadığı her yer ve zamanda bir dinden bahsetmek mümkündür. Din duygusunun insan davranışlarında etkili olduğu da bilinmektedir. Yukarıda zaman zaman değinildiği gibi, faiz konusunda da, özellikle Orta Çağda din duygusu etkili olmuştur. Bundan dolayı dinlerin, öncelikle de Yahudilik ve Hıristiyanlığın faize bakışı konunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Bu bakımdan burada bahsi geçen iki dinin faize bakışına yer verme gereği duyulmuştur.

Bu değerlendirmelerden sonra orta çağ Hıristiyan düşüncesinin genel olarak faize karşı çıktığı anlaşılmaktadır Hatta faiz önemli bir düşünür grubu tarafından bir tür soygun olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde “Bir insana verdiği borç üzerinden faiz alan onu soymuş gibi sayılır” ifadesi benimsenmiştir. Bu kapsamda St. Thomas ve Muhammed El Gazali'nin düşünceleri önem arz etmektedir. St. Thomas'a göre faiz borçlu ile alacaklı arasında eşitsizliğe yol açar. Yoksulluk içindekilerin temel ihtiyaçlarını karşılamak için aldıkları borç üzerinden faiz almak yoksul insanlara zulümdür. Bir bakıma onların sefaletini arttırmak demektir. Diğer taraftan Muhammed El Gazali ise parayı kullanım değeri olmayan ve malların değerini eşitlendiren ve dolaşımı kolaylaştıran bir araç sayar. Görünürde para hiçbir şeye yaramayan bir metalde olsa aslında para ile her şey alınıp satılabilir. Burada para aynaya benzetilmektedir. Onun rengi yoktur fakat her rengi göstermektedir. Ona göre paranın maddesinde arzulanacak hiçbir şey olmadığı halde o her arzunun vesilesidir. Son olarak, para malların ticaretini kolaylaştıran bir araç iken onun ticarete konu edilmesi haksızlıklara yol açar (Ersoy, 2008: 102, 132).

1.2.4. Merkantilist ve Fizyokrat Dönemde Faiz Kavramı

Bu bölümde Merkantilist dönem ve Fizyokratik İktisadi Düşünce ele alınarak faiz kavramının söz konusu dönemlerde ne şekilde algılandığı ve ele alındığı üzerinde durulacaktır.

1.2.4.1. Merkantilist Dönemde Faiz Kavramı

Merkantilistler genelde bir ülkenin ticari faaliyetlerde gelişerek ülkenin ihracatını arttırması gerektiğini savundukları için ülkede kanuni faiz oranlarının düşürülmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Güriz, 1993: 191). Genel olarak Merkantilizm'e bakıldığında; 16. yüzyılın başlarından 19. yüzyılın ilk yıllarına kadarki 300 senelik bir dönemi kapsayan bir anlayıştır. "Merkantilizm" ismi ilk defa Adam Smith tarafından kullanılmıştır. Bu döneme zaman zaman "ticari sistem" ya da "sınırlayıcı sistem" de denmektedir. 18. yüzyılın sonlarına doğru liberal düşüncenin iyice hâkim hale geldiği Merkantilist çağ, Klasik Teori'nin de öncülüğünü yapmış, ulus devletin kurulmasına ön ayak olmuştur (<http://tr.wikipedia.org>).

Merkantilizm; ticaretle uğraşmak, bir mal satmak anlamına gelmektedir. İthalatı kısıtlayıp, ihracatı teşvik ederek güçlü ve zengin bir devlet inşa etmeyi amaçlayan iktisadî milliyetçiliktir. Millî zenginlik ve gücün, ihracatı yükselterek bunun karşılığında değerli madenler elde etmeye paralel olduğunu iddia eder. Devleti, bir takım iktisadî düzenlemelerle refah içinde tutmayı amaçlayan politikalar bütünüdür. İktisadî bütünlüğü ve politik kontrolü hedefler. Feodalizmin çöküşüne yakın tarihlerde ortaya çıkmış olan; değerli külçe birikimini, dış ticaret fazlasını, tarımın ve üretim sektörünün gelişmesini ve dış ticaret tekellerinin kurulmasını sert idarî düzenlemelerle tüm millî ekonomiyi kontrol ederek birleştirerek arttırmayı hedefleyen iktisadî sistemdir. Tüm bu tanımlamalara bakıldığında Merkantilizmin, iktisadî konularla olduğu kadar dış politikayla da ilgilendiğini; dolayısıyla bir ülkenin jeopolitik konumuna yön verdiği de söylenebilir. Yukarıda da belirtildiği gibi, oldukça uzun ve tam bir fikrî bütünlüğün olmadığı bu dönemin isim babalığını Adam Smith yapmıştır. Ulusların Zenginliği (1776) adlı eserinde Smith, korumacı dış ticaret politikalarını şiddetle eleştirirken, bu döneme "Merkantilizm" adını vermiş ve bu o günden bu yana geniş kabul görmüştür (<http://tr.wikipedia.org>).

Yukarıda temel özellikleri belirtilen Merkantilist döneme Sir William Petty, Dudley North, Gerard, Malynes ve Richard Cantillon'un düşünceleri öncülük etmiştir. Özellikle 17. yy'de Gerard ve Malynes döviz işlemlerinin sıkı bir kontrol altında tutulması gerektiğini savunmuşlardır. "Saint George for England Allegorically" adlı eserinde Malynes, iktisadi etkenleri mecazi bir dille açıklamış ve faiz ile döviz kurlarını kontrol edilmeleri gereken en tehlikeli unsurlar olarak ilk sıraya yerleştirmiştir. İngiliz İmparatorluğu'nu bir eve benzeterek, harcamaların gelirden fazla olması durumunda sıkıntı doğuracağını belirtmiş; ticari bilanço deyimini kullanmakla birlikte bir ülke açısından ihracat ve ithalat denkleğinden söz ederek, bu denkleğın ekkiye dönmesinin söz konusu ülkenin zenginliğini kaybetmesi anlamına geleceğini iddia etmiştir.

W. Petty, faizi para sahibinin parasını belli bir süre için borçlanana vermesi ile harcamadan vazgeçmesinin kendisine getirdiğı sıkıntının bir bedeli olarak kabul etmiştir. Ayrıca faizin üretim artışını olumsuz etkilememesi gerektiğini aksi takdirde üretimin arttırılamamasının ihracatı azaltacağı savunulmaktadır. W. Petty, faiz oranını tedavüldeki para miktarınca belirleneceğini ileri sürerek, faiz oranının sınırlandırılmasına karşı çıkmıştır. Ona göre faiz oranlarına müdahale doğal kanunlara aykırıdır. Düşünür dış ticaretin artırılmasıyla üretim hacminin ve servetin artacağını savunur (Aydemir ve Güneş: 2006: 154). İkinci olarak D. North göre, toprağını kendi ekip biçmeyenler kiraya verir ve toprak kirasını "rantını" alır. Parasını doğrudan kullanmayanlar ise başkalarına borç verir ve karşılığını faiz olarak alırlar. Ayrıca faiz oranının arz ve talebe göre oluşacağı ileri sürülmüş ve kanunla faiz politikalarının arttırılıp düşürülmesinin doğru olmadığı vurgulanmıştır. Düşünür narh ve faiz hadlerinin geçersiz sayılması gerektiğini de ileri sürmüştür. Ona göre, fiyat oluşumu serbest olmalı, fiyatın belirlenmesi için müdahale yapılmamalıdır. O hem dış hem de iç ticaretin serbestçe yapılmasını önermiştir. Onun, uluslararası ticaretin serbestçe yapılması gerektiği yaklaşımı, o döneme göre oldukça ileri bir yaklaşımdır, Düşünür iktisadi bunalımları, dış ticarete konan engellere bağlar. Dış ticarete konan sınırlamalar, halkın üretim kapasitesini sınırlar, North, sanayi ve tarımsal faaliyetler servetin kaynağını oluşturur, iç ve dış ticaretin sınırlandırılması ülkeleri yoksullaştırır, der. Düşünüre göre, eğer devlet ülkenin iç ve dış güvenliğini sağlar, adaleti yaygınlaştırır, denizciliği geliştirir, çalışan girişimcileri desteklerse, o zaman milletin serveti artar, altın ve gümüş miktarı fazlalaşır, faiz düşer ve para darlığı son bulur.

Son olarak R. Cantillon, faiz oranının arz ve talebin bir fonksiyonu olduğunu ve faiz oranlarının krediler üzerindeki risklere dayandığını savunmaktadır (Thornton, 2007: 7). Diğer taraftan faiz politikalarını sadece para arz ve talebindeki değişmelere dayandırmamaktadır. Ayrıca, faiz oranının tasarruf miktarı ve borç alınan paranın kullanıldığı alanlardaki verime göre değişeceğini ileri sürmüştür (Ersoy, 2008: 198, 204, 216). Diğer taraftan

1.2.4.2. Fizyokratik İktisadi Düşüncede Faiz Kavramı

Fizyokrasi, insan toplumlarının tabii kanunla yönetilmesi. Tabii kanun felsefesinin düşünce dünyasına egemen olduğu 18. yüzyılda, Fransa'da gelişen bir okul da bu adla anılmaktadır. Okul mensupları, "fizyokratlar" diye tanımlanır. Okulun önde gelen temsilcisi Dr. F. Quesnay'nın eserlerinden biri, Droit Naturel, yani "Tabii Kanun" başlığını taşımaktadır.

Quesnay'in bütün teorisi net üretim ve sermayeye dayanır. Yeniden üretim yapılabilmesi için üretim esnasında kullanılan malların üretim sürecinde tekrar üretilmesi gereklidir. Faizi açıklamak için arz-talep ve risk kavramlarını reddeder. Quesnay'e göre faiz bir doğal yasaya tabidir ve topraktan elde edilen gelire dayanır. Net üretimi "üretim ile üretim araçlarına yapılan harcamanın farkı" olarak ilk tanımlayan Quesnay'dir. Net üretimin bölüşümü ile ilgilenmiş ve vergi politikasını da buna dayandırmıştır. Tarım tek üretim kaynağı olduğu için vergilendirme de tarım üzerinden olmalıdır. Fazla üretimin dağılımı geleneklere ve yasalara bağlıdır. Yani fazla üretim Kral ve kiliseye aittir (Acar, 2010: 8).

Çağlarında çok kısa bir süre etkili olmakla beraber, Fizyokratlar, iktisadi düşünce biçimlerine getirdikleri yeniliklerle bugün de anılırlar. İktisadi düzenin işleyişini, soyutlama yöntemi ile kurdukları bir model çerçevesinde anlama çabaları, toplumu işlevlerine göre birbirinden ayırmaları, servetin kaynağını mübadele değil üretim sürecinde aramaları, tarım üretimini düşünce sistemlerinin merkezi yapmaları, başlıca özellikleri arasında sayılabilir (<http://tr.wikipedia.org>).

Fizyokratlar fayda (util) kavramının ölçülebileceğini savunmuşlardır. Toplam Fayda Maksimum noktada iken Marjinal faydanın sıfır olacağına yönelik kesin varsayımlarda bulunmuşlardır. Doğanın her zaman kendi dengesini koruyacak bir süreci işlettiği

düşüncesini şiar edinen fizyokratlar aynı şekilde beşeri durumların da nihayetinde kendi kendine bir denge durumuna kavuşacağı çıkarımına varmışlardır. Bu durumda ekonominin de herhangi iddia etmişlerdir. Quesnay'ın dışında bu kapsamda A.R.J. Turgot'un görüşleri ön plana çıkmaktadır. A.R.J. Turgot, parayı faiz karşılığında borç vererek zengin olma yolunu toprak sahibi olma ve tarımsal üretimle uğraşarak zengin olma yollarının dışında tutmuştur. Borç verilen para üzerinden alınan faizi bir bakıma borç verenin fiyatı olarak kabul eder ve parayı mala benzetir. Borç alıp vermeyi de para alıp satma olarak değerlendirir. Bu alım satımdaki fiyatında faiz olduğunu ileri sürer. Düşünüğe göre, riske bağlı olarak bazı borç verenler, borçlanandan daha yüksek faiz isteyebilirler. Bunun sebebi ise alacakları faiz oranı ve paranın geri ödenmesi aşamasındaki karşılaşılabilecekleri risklerdir.

A.R.J. Turgot, zorunlu tüketim mallarının alımı için harcanan paradan faiz alınmasını uygun görmez. Fakat yatırıma dönüştürülen paranın o andaki kullanımından vazgeçildiği için tasarruf sahibine faiz ödenmesini normal saymaktadır. Eğer tasarruf sahibi parasını kendisi kullanmış olsaydı kar elde etmiş olacaktır. Kullanmaktan vazgeçtiği için kendisine faiz ödenmektedir. Borç alınan para toprağa yatırılırsa topraktan kira alınacak, şayet üretime veya ticari alanlara yatırılır ise kar elde edilecektir. Borçlanan elde ettiği kazancın bir bölümünü para sahibine faiz olarak ödeyecektir (Ersoy, 2008: 250–251).

1.3. İktisat Teorilerinde Faiz Kavramı ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi

Faiz kavramı ile ilgili para öncesi dönemde ayrıntılı açıklamalar bulunmamakla birlikte dini faktörlerin ön planda olduğu ve bu açıdan yasaklanan bir alan olarak bakılmaktadır. Özellikle son yüzyılda faiz kavramı farklı şekilde ele alınmaya başlanmış ve birçok iktisatçının dikkatini çekerek yapılan analizlerin temel taşlarından birini oluşturmuştur. Bu kapsamda öncelikle klasik iktisattan başlanarak başlıca iktisat teorilerinde faizin nasıl tanımlandığına değinilip, ekonomi politikalarının oluşturulmasındaki etkisi üzerinde durulacaktır.

Klasik iktisatçılara göre kamu kesimi finansman dengesi esastır. Kamu kesiminin açık vermesi hem arızı hem de istenmeyen bir durumdur. Para arzının sabit olduğu varsayımı altında oluşan açıklar ya ilave vergi konularak ya da borçlanılarak karşılanmak

durumundadır. Vergi konulması hem tüketim, hem de tasarruf kararlarını etkileyerek kaynak dağılımındaki etkinliği bozabilmektedir. Devlet borçlanması ise, eğer cari harcamaları karşılamak için yapılıyorsa kaçınılması gereken bir politikadır. Yatırım harcamaları için yapılan borçlanma ise, daha esnek değerlendirilebilir. Gerek ilave vergi koymak, gerekse borçlanmaya gitmek tam istihdam varsayımı altında özel kesimin kullanılabilir fonlarını kamuya aktardığından dolayı, özel tüketim harcamalarını ve yatırımlarını düşürecektir. Bu da faiz politikalarını artırıp dışlama etkisinin dogmasına yol açar. Bunun anlamı ise klasik sistemde devlet harcamalarındaki reel artısın tam bir dışlama etkisi meydana getirmesidir (Çelen,1999:104).

Keynezyen iktisatta ise; klasiklerin iddia ettiği gibi ekonomide her zaman kendiliğinden tam istihdam denge seviyesinin mevcut olmadığı, ekonominin eksik istihdamda da dengede olabileceğini, bu yüzden devletin müdahalesiyle tam istihdam denge seviyesine ulaşılacağı savunulmuştur (Bulut, 2002: 10). Ayrıca, klasiklere göre yatırım-tasarruf eşitliğini sağlayan temel unsur faiz oranıdır. Faiz oranındaki değişikliğe bağlı olarak yatırım ve tasarruflar dengeye gelebilmektedir. Keynes'e göre ise yatırım tasarruf dengesini sağlayan tek etken faiz oranı değildir. Bunun yanı sıra gelir düzeyi, yatırımların marjinal verimliliği ve ileriki döneme bağlı beklentiler gibi etkenlerde belirleyici olabilmektedir. Bu durumda faiz oranı ne kadar düşük olursa olsun, diğer etkenler olumlu olmadıkça yatırım tasarruf dengesinin sağlanması mümkün olamayacaktır. Bu da talebin yeterince meydana gelmesini önleyecek ve durgunluğa neden olabilecektir (Çelen,1999:106).

1.3.1. Reel Faiz Teorisi – Klasik İktisatta Faiz Teorisi ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi

Genel olarak klasik ekonomi teorisinde faiz tasarrufun yani tüketimi kısmanın karşılığıdır. Bu nedenle faiz haddi ile tasarruf miktarı arasında bir bağlantı, fonksiyonel bir ilişki vardır. Bu bağlantı ekonomi dilinde bazen tasarruf miktarının faiz haddi karşısında esnek olduğu biçiminde ifade edilir. Bununla anlatılmak istenen fikir tasarruf miktarının faiz haddine bağlı olarak artıp eksilmesidir. Buna göre, bireylerin ve dolayısıyla ülkenin tutumluluk durumu sabitken faiz haddi yükselirse tasarruf miktarı artar, düşerse tasarruf miktarı azalır (Aren, 1998: 17). Çünkü pozitif bir faiz oranı bireylere gelecekte bugünkünden daha fazla tüketim yapma olanağı sağlayacaktır. Faiz

oranının yükselmesi ise bireylerin daha fazla gelirini tasarruf etmesine yani gelecekteki tüketimi daha fazla tercih etmelerine yol açacaktır. Bu durumda tasarruf, faiz oranının bir fonksiyonudur denilebilir (Yıldırım ve diğ., 2008: 127).

Klasikler, tasarrufların tamamının yatırımcılar tarafından sabit sermaye yatırımlarının finansmanı amacıyla kullanılacağını ileri sürmüşlerdir. Ancak, bu noktada Klasiklerin tasarrufların tamamının yatırımcılarca kullanılacağından nasıl emin oldukları tartışılmaktadır. Klasiklere göre bu sorunun anahtarı faiz oranlarıdır. Faiz oranının bir fonksiyonu olan tasarruflar ile yatırımlar arasındaki denklik, tam istihdamın sağlanması için gerekli koşuldur. Faiz oranları uzun dönemde halkın tasarrufları (zevk ve tercihleri) ile girişimcilerin sermaye yatırımlarına (sermayenin verimliliğine) bağlı olarak etkilenirken, girişimcileri yatırım yapmaya, hane halkını da tasarruf yapmaya itmektedir. Klasik sistemde para; üretim (reel sektör), istihdam ve faiz oranları üzerinde kısa dönemde etkili değildir. Mal ve hizmet üretimi ve istihdam; işgücü, sermaye arzı ve mevcut teknoloji tarafından belirlenirken, faiz oranları halkın beklentileri ile sermayenin verimliliğine bağlı olarak uzun dönemde etkili olmaktadır (Uluatam, 1987: 225).

Diğer taraftan klasik ekonomide faiz, kapital arz ve talebini piyasada dengeye getiren fiyattır. Kısa dönemde kapital arzı sabit olduğu için faize rant benzeri dahil olabilir. Kapitalin marjinal veriminin üstüne çıkabilir. Fakat, uzun dönemde kapital zaman içinde üretim teçhizatı arzındaki değişmelerin etkisiyle rant benzeri ya da artık elde edemez (Kazgan, 2004:150).

A. Smith, faizi tasarruf edilen değerlerin kullanılmasında karşılığında ödenen bir tür fiyat veya kira olarak değerlendirmektedir. Faizin yatırıma dönüştürülen ödünç değerler üzerinden alınmasını yararlı sayan düşünür, ödünç verilen değerlerin tüketime ayrılması ve üzerinden faiz alınmasını sakıncalı bulur. Ona göre genellikle borç alınan para sermaye olarak üretimde kullanılmaktadır.

Diğer taraftan kredi harcama ile para miktarı arasındaki ilişki üzerinde durmuş ve faiz politikalarına arz ve talep yaklaşımından bakmıştır. Faizin para değerinden bağımsız olduğuna değinmiştir. Faiz tavanını piyasa oranı üstünde tutmak koşuluyla, devlet müdahalesinin yararlı olabileceğini savunmuştur (Ergin, 1983: 182).

Klasik iktisadın yerine gelen Keynezyen iktisadın eleştirilmesiyle yeni bir iktisat anlayışı olan klasik iktisada başka bir perspektiften bakan neo klasik iktisat geliştirilmiştir. Temelde klasik iktisat anlayışı ile aynı olmakla birlikte bazı noktalarda farklılık görülebilmektedir. Neo klasik iktisattaki faiz anlayışına değinildiğinde; genel olarak bakıldığında standart Neo-klasik model üç temel varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan birincisi; bir ekonomide kişilerin tüketiminin zamanlar arası bir optimizasyon sorununun kabullenilmesidir. İkincisi; kişilerin yaşamlarının sınırlı olmasıdır. Üçüncüsü ise, genellikle tüm dönemlerde piyasaların dengede olduğunun varsayılmasıdır.(Kesikoğlu, 2005:31)

Keynesyen yaklaşıma göre ağırlıklı olarak bireyleri miyop ve likidite sınırlı olarak kabul ederken, Neo- klasik yaklaşım bireyleri uzak görüşlü ve rasyonel olarak kabul etmektedir. Bu çerçevede Keynesyen analiz kısa dönemli bir analiz ekseninde geçici açıkların ekonomik etkileri üzerine yoğunlaşırken, neo-klasik analizin uzun dönemli bir analiz içerisinde sürekli açıkların ekonomik etkileri üzerine yoğunlaşmakta olduğu söylenebilir.

Neo- klasik iktisatçılara göre uzun dönemde borçlanma faizlerinin ödenebilmesi bunun vergiler ile finansmanını gerektirecektir. Vergilerin artması bireylerin yaşam süreleri boyunca gerçekleştirecekleri tüketim harcamalarının kısılmasına neden olacaktır. Vergiler aynı etkiyi tasarruf üzerinde de gösterecek ve tasarruf miktarı azalacaktır. Azalan tasarruflar sermaye stokunun azalmasına ve bireylerin portföylerindeki fiziki sermayenin devlet borçlanma araçları ile ikame edilmesine yol açacaktır (Kesikoğlu, 2005: 31).

Neo-klasik İktisatçılara göre tasarrufta bulunanlar, cari üretimi kısmayı göze aldıkları için faiz almayı hak ederler Neo-klasik yaklaşıma göre, 1950’li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde uygulanan finansal baskı politikaları, tasarrufların azalmasına, finansal aracılık maliyetlerinin yükselmesine ve sermaye kaçışlarına neden olmuştur. Dolayısıyla kaynaklar, marjinal verimlilik düzeyi düşük yatırımlarda kullanılmış, tasarruf sahipleri de üretken olmayan fiziksel aktiflere yönelmiştir. Neo-klasik yaklaşıma göre bu sorunların çözümü, finansal serbestleşmedir. Finansal serbestleşme ile faiz oranının artması ve tasarrufların üzerindeki baskının kalkması, finansal araçları arttırır, finansal derinleşme sağlar ki bu da finansal sektöre etkinlik getirir. Böylece faiz

oranının artması ile birlikte tasarruflar, üretken olmayan aktiflerden, bankacılık sektörüne yönelir, daha verimli yatırımlarda kullanılır ve ekonomik büyüme gerçekleşir. Bunu eleştiren yaklaşımlara göre, faiz oranı reel yatırımlarla finansal yatırımlar arasında tercih yapılmasını belirleyen bir etkidir ve finansal araçların getirisinin yüksek olması, yatırımların azalmasına neden olur (Küçüker, 2007: 26–27).

Bir diğer klasik iktisatçı olan Marshall, faizde ve karda, hak edilmemiş gelir niteliğinde “rant” bulunmadığını; faiz ve normal karın, uzun dönemde, ilave üretim girdilerinin ancak üretim maliyetini karşıladığını; sadece, toprak rantının, üretim maliyetiyle açıklanamayacağını belirtir. Uzun dönemde toprağın değeri Marshall’a göre yıllık artıkların kapitalizasyonu ile belirlenir rant tek toprak sahibi açısından bir maliyet olsa da toplumsal açıdan sadece bir artıktır. Böylece toprak sahiplerini uzun dönemde toplumsal artık elde eden tek sınıf olarak diğerlerinden ayırır. Diğer taraftan faizi, belli bir süre beklemenin ve bekleme süresinde parayı kullanmamanın sebep olduğu fedakârlığın bedeli veya fiyatı şeklinde de ele almıştır (Kazgan, 2004:151, Özgüven, 1997: 465).

Böhm Bawerk teorisinde kapital iki açıdan düşünülmektedir. Birincisi; üretim aracı olarak kapitalken, ikincisi ise faiz geliri yaratan kaynak olarak kapital’dir. Üretim aracı olarak kapital; emek ve toprağın daha sonra kullanılmak üzere yarattığı bir araçtır. Faiz kaynağı olarak kapital ise üç açıdan ele alınmaktadır. Ekonomik, psikolojik ve teknik. Ekonomik açıdan, insanların iyimser ve zaman ufğunun sınırlı olmasından dolayı gelecekte gelir durumlarının daha iyi veya ihtiyaçlarının daha az olacağını varsaymalarıdır. Psikolojik açıdan ise yaşayıp yaşamayacakları belirsiz oldukları için insanların bugün var olan malları gelecekteki mallara tercih etmeleridir. Bu nedenden ötürü insanlar gelecekte geri ödeyecekleri borç için faiz ödemeye hazırdırlar. Bu faiz beklenen kazancın bugünkü mallar üzerindeki fazlasına veya Böhm Bawerk’in deyimiyle *agio*¹’ya eşittir. Üçüncü neden ise teknik niteliktedir. Bugünkü üretim araçları gelecekteki aynı miktar üretim aracına politikala teknik bakımdan insan ihtiyaçlarının tatmini açısından daha üstündür (Kazgan, 2004:152). Bu açıklamalardan da görüldüğü

¹ Faizin, bugün elde bulunan bir malın gelecekte elde edilecek benzer bir malla mübadelesinden doğacak farka eşit olduğunu savunan kuram. Avusturya’lı iktisatçı Böhm Bawerk’in faiz kuramı olarak da bilinen acyo kuramına göre, insanlar iktisadi, sosyal, psikolojik veya başka nedenlerle bugün elde edilebilecek olanı, gelecekte elde edilmesi muhtemel olana tercih ederler. İnsanların bu tercih farklarını ortadan kaldırmak için ödedikleri bedele de **faiz** denir.

gibi Böhm Bawerk, hem faizi haklı göstermekte, hem de bireylerin öznel değerlendirmesi bağlamaktadır.

Fisher zaman tercihinin “geliri tasarruf etme arzusu” demektir. Böylece tasarruf sadece zaman tercihi ile değil aynı zamanda kişilerin kapitallerini doğrudan doğruya kullanmaktan vazgeçmeleriyle açıklanmaktadır. Ayrıca girişimcinin sermaye talep etmesi yani yatırıma karar verebilmesi için sermayenin marjinal etkinliğinin faiz haddinden büyük olması gerekmektedir. Diğer taraftan faiz politikalarının düzeyi ile enflasyon arasındaki ilişki ilk olarak Fisher tarafından ortaya atılmıştır. Buna göre, herhangi bir dönemde nominal faiz politikalarının, yine aynı dönemdeki reel faiz politikaları ile beklenen enflasyonun toplamına eşit olduğu savunulmaktadır. Bir başka anlatımla, uzun dönemde beklenen enflasyondaki değişimler, nominal faiz oranında eşit değişimler meydana getirmektedir. Yani, nominal faiz politikaları, enflasyondaki bir artışla bire bir artmakta, ancak reel faiz politikalarını etkilememektedir. Bu olgu Fisher etkisi olarak isimlendirilmektedir. Enflasyon ve nominal faiz politikaları arasındaki böyle bir ilişkinin nedeni, uzun dönemde reel faiz oranının enflasyon oranını etkileyen parasal dengesizliklerden etkilenmemesidir. Yani, Fisher’in hipotezine göre reel faiz oranı sabittir (Şimşek ve Kadılar, 2006: 99).

Klasik iktisatta faizin ekonomi politikalarının oluşturulmasındaki etkisi ele alındığında ilk dikkat çeken husus yatırımlar üzerindeki etkisidir. Firmalar kar maksimizasyonu amacını yatırımlarda da gözetirler. Firmaların bir yatırımdan bekledikleri getiri, yatırım maliyetini aştığı müddetçe yatırım yaparlar veya mevcut yatırımlarını devam ettirirler. Yatırımın maliyeti ise faiz oranına bağlıdır. Ancak yatırımın faiz oranı ile ilişkisi tasarrufun aksine ters yönlüdür, yani faiz oranı yükseldikçe firmalar daha az yatırım yapmayı tercih etmektedirler. Bu durumun nedeni şöyle açıklanabilir: firmaların programladığı belli yatırımlar vardır ve her bir yatırımdan beklenen bir getiri oranı vardır. Firmalar yatırımlarını getiri oranına göre sıralarlar ve bunları gerçekleştirmeye en yüksek getiri oranına sahip olandan başlarlar. Faiz oranı yükseldikçe, bir yatırımı finanse etmede kullanılacak fonların maliyeti de yükselecektir. Bu durumda faiz oranının üzerinde bir getiri sağlayabilen yatırım projelerinin sayısı da azalacaktır. Bu durum ise firmaların daha az yatırım yapması anlamına gelmektedir (Yıldırım vd, 2008:127).

Diğer taraftan klasikler, bugün yatırım yapmak isteyenlerin talep ettikleri fon miktarı ile yatırımlarını gelecekte yapmak isteyen tasarruf sahiplerinin sağladığı fon miktarının kesiştiği noktada denge faiz oranının belirleneceğini vurgulamaktadırlar. Faiz oranı, finansal sermayenin arz fiyatı olarak yatırımları etkiler. Faiz oranı ile yatırım talebi arasındaki ilişki, sermayenin marjinal verimliliği aracılığıyla kurulur. Klasik iktisatçılara göre sermayenin marjinal verimliliği oldukça önemlidir. Sermayenin marjinal verimi, faiz oranlarından daha yüksekse müteşebbis, yatırım miktarını arttıracak; faiz oranları sermayenin verimliliğinden yüksekse müteşebbis yatırım miktarını azaltacaktır (Küçüker, 2007: 25).

Ayrıca klasik iktisatçılar faizin tüketim üzerindeki etkilerini ele almaktadırlar. Buna göre; faiz, cari tüketimden vazgeçmenin bir bedelidir (Küçüker, 2007: 26). Yani tüketiciler gelecekteki tüketimleri için bugünden tüketimlerinin bir kısmında vazgeçmektedirler. Dolayısıyla yükselen faiz oranı bireyleri gelecekte daha mutlu ve refah seviyesini yüksek kılacağından faize ayrılan fon miktarı da artacaktır. Diğer taraftan günümüzde ekonomilerde kamu kesiminin borçlanma isteği mevcut kaynaklara (bireylerin faize ayırdıkları tasarruflar) olan talebi artırdığından faiz politikalarının önemini arttıracaktır. Yani ülke ekonomileri de faiz politikalarının makro ekonomik istikrar için stratejik önemi daha da artmaktadır. Netice itibariyle kötü yönetilen bir faiz politikası kamunun borç yükünü arttırdığı gibi diğer taraftan da ülkedeki yatırım ve tüketim eğiliminin azalmasına neden olabilir. Dolayısıyla faiz politikalarına yani faiz ile ilgili alınacak herhangi bir politik karara çok önem vermek gerekmektedir (Bulut, 2002: 44).

Faiz politikalarının önemli hale gelmesinde tüketim ve yatırım harcamalarını azaltması bir yana toplam talebi de düşürücü etki yapacak ve kamu harcamalarının toplam talebi üzerindeki artırıcı etkisi azalacaktır. Tabii ki bu durum uzun dönemde meydana gelecektir. Kısa dönemde netice itibariyle kamu harcamalarının arttırılması ilk etapta talep artışıyla birlikte GSYH'nın yükselmesine neden olacaktır. Uzun dönemde ise dışlama etkisinin daha da belirginleşmesiyle fiyatların yükselmesine neden olacaktır. Böylece uzun dönemde tam dışlama etkisi ortaya çıkacaktır (Kesikoğlu, 2005: 45).

1.3.2. Moneter Faiz Teorisi - Keynesyen Faiz Teorisi ve Ekonomi Politikalarının Oluşturulmasındaki Etkisi

Moneter Faiz Teorisi, J.M.Keynes tarafından ileri sürülmüştür. Keynes'e göre, tasarruf ve yatırım faiz haddine bağlı değildir. Tam tersine faiz yatırım ve tasarruflara bağlıdır. Diğer taraftan faiz likiditeden vazgeçmenin bedelidir. Borç veren kimse o paranın sağlayacağı nimetlerden bir süre vazgeçmiş olacaktır (Keynes, 1935, Çeviren; Akalın, 2008: 148, Özgüven, 1997: 467).

J.M.Keynes, "Para, Faiz ve İstihdam Genel Teorisi" adlı yapıtında faiz haddinin para arz ve talebine bağlı olduğunu belirtmektedir. Fakat faizi parasal faktöre bağlayan ilk ekonomist Keynes değildir. Daha öncesinde Knut Wicksell de faizi parasal faktörlerle açıklamıştır. Wicksell'e göre, faiz haddi her şeyden önce paranın kıtlığına ya da bolluğuna bağlıdır (Dinler, 2005: 459).

Klasiklere göre faiz tasarrufa ödenen bedelken, Keynes bu görüşe şiddetle karşı çıkmıştır. Keynes'e göre, bir kimseye sadece tasarruf yaptı diye karşılık ödenmez. Tasarrufun faize hak kazanması için kasada saklanmayıp ödünç verilmesi gerekmektedir. Buda demek oluyor ki Keynes'e göre faiz, paradan ayrılmanın ödülüdür. Bu hale göre faiz haddi insanların ellerinde para tutma arzularının, likidite tercihlerinin ölçüsüdür. Yani diğer bütün şeyler sabitken insanların likidite tercihleri kuvvetlenirse faiz haddi yükselir, zayıflarsa faiz haddi düşer (Aren, 1998: 25). J.M.Keynes'e göre, dünyanın birkaç bin yıl süren bireysel tasarruftan sonra biriken sermaye varlıkları çerçevesinde hala fakir olmasının ne insanlığın ihtiyatsız eğilimleri ne de savaşın yarattığı yıkımla değil de, önceleri toprak sahiplerinin ve şimdi de paraya bağlanan yüksek likidite primiyle açıklanmaktadır (Keynes, 1935, Çeviren; Akalın, 2008: 207).

Diğer taraftan Keynes çarpan yardımıyla da faiz kavramına farklı bir bakış açısı getirmiştir. Bilindiği gibi para arzının ve dolayısıyla faizlerin ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisi, yatırımlardaki değişikliğe ve bunun çarpana bağlı olarak GSMH'yı ne kadar etkileyeceğine bağlıdır. Para arzındaki değişimin faiz oranlarına etkisi ne kadar büyük olursa, faiz oranlarındaki değişmelere harcamaların göstereceği esnekliğe bağlı olarak, para politikası GSMH üzerinde o ölçüde etkili olur. Faiz oranlarındaki değişimler, yatırımları etkileyerek GSMH'nın değişmesine neden olur. Keynes, faiz oranlarındaki değişmelerin yatırımları ve buna bağlı olarak gelir seviyesini

etkileyeceğini ifade ederken, faiz oranları ile ekonomide istikrarın her zaman sağlanamayacağını da likidite tuzağı yardımıyla açıklamıştır. Buna göre, para talebi belli bir faiz oranında faiz oranlarındaki değişmelere karşı duyarsızlaşacak ve ekonomide beklenen hareket gerçekleşmeyecektir (Akçay, 1997: 8).

Keynesyen iktisatta faizin, ekonomi politikalarının oluşturulmasındaki etkisine değinildiğinde ise; yatırımlar konusundaki savlar şu şekilde aktarabilir: Keynes tarafından savunulan “Likidite Tercih Teorisi” nde faiz oranı para arzı ve talebi ile ilişkilendirilir. Buna göre, para arzının artması ekonominin likiditesinin artmasına bu da faiz oranlarının düşmesine sebep olur. Buda bireylerin gelecek yerine bugün yatırım yapmalarına sebep olur (Demirci 2004: 5).

Modelde aralarında eksik ikame ilişkisi bulunan yalnızca iki finansal varlık vardır: para ve tahvil. Bir finansal aktif olarak para herhangi bir getiriye sahip değilken, tahvil faiz getirisine sahip olmaktadır. Bu noktada, likidite tercihi teorisine dayanan Keynesyen aktarma mekanizmasında para ve tahviller arasındaki ikame etkisi önem kazanmaktadır. Şöyle ki, para ile alternatif servet tutuma aracı olan tahviller arasındaki ikame derecesi ne kadar zayıf olursa; para arzının para talebine eşitlenebilmesi için faiz oranı o kadar çok değişmelidir (düşmelidir). Bu noktada yatırım talebinin ve servet etkisinin faiz oranı değişimine duyarlılığı reel sektörün etkilenme derecesini gösterecektir. Para ve tahvil arasındaki ikame derecesi arttıkça, para arzının para talebine eşitlenebilmesi için gereken faiz oranı değişimi azalacak ve yine yatırım talebinin ve servet etkisinin faiz oranı değişimine duyarlılığı reel sektörün etkilenme derecesini gösterecektir. Likidite tuzağı bölgesi haricinde, ekonomide faiz oranları para arzındaki değişmeye duyarlılık gösterecek, yatırım talebinin faiz oranlarına duyarlılığına göre de reel kesimde yatırım ve gelir artışı/azalışı yaşanacaktır.

Konuya daha açıklık getirmek gerekirse para arzındaki artış, tahvil talebini ve fiyatını arttırmaktadır. Tahvil fiyatına bağlı olarak faiz oranları düşmektedir. Faiz oranlarının düşmesi ile birlikte harcama ve yatırımlar artmakta, buna bağlı olarak işlem ve ihtiyat güdüsüyle para talebi artmaktadır. Yani klasik yaklaşımda paranın mübadele güdüsüyle talep edilmesinin karşılığı Keynes’te buna ilave olarak ihtiyat ve spekülasyon güdüsüdür. Mübadele ve ihtiyat güdüsüyle tutulan paranın miktarı faiz oranlarından çok kişilerin gelir düzeylerine bağlıdır. Faizler yükseliyor diye insanlar zorunlu

ihtiyaçlarından vazgeçip paralarını tahvile yatırmazlar. Buna karşılık spekulatif amaçlı para talebiyle faiz oranı arasında ters yönlü bir ilişki vardır (Ulusoy, 2007: 52).

Keynes'e göre ekonomide yatırımlar, borçlanmayla finanse edilir. Yatırım ve tüketim harcamaları geliri oluşturur, gelirden tüketim harcamaları çıkarılınca kalan tasarruflar, yatırımları başlangıçta finanse eden borçları ödemek için kullanılır. Yani ekonomide yeni yatırımları finanse edecek tasarruf yoktur ve bu yatırımları finanse etmek için yeni para veya borç yaratılması gerekir (Küçüker, 2007: 26).

Keynesin modelinde bireylerin zamanın belli bir noktasında normal olarak algıladıkları faiz oranları vardır. Piyasa faizi, sürekli olarak bu normal kabul edilen düzey civarında iniş ve ıkışlar sergiler. Faiz oranları bu normal seviyenin altına dştg zaman bütün bireyler aynı şekilde faiz oranlarının gelecekte yükseleceği beklentisi içerisinde olacaklardır. Bu nedenle böyle bir beklentiyle, bireyler bono aldıklarında sermaye kaybına uğrayacaklarını düşündüklerinden bono almaktan kaçınacaklardır. Modelde bononun tek alternatifi para olduğu için kişiler tüm varlıklarını para olarak tutmayı tercih edeceklerdir. Diğer taraftan, yüksek faiz oranları faizlerin düşeceği ve bononun fiyatının yükseleceği beklentisi yaratacak ve bono alımlarını teşvik edecektir (Paya, 1998: 78-79). Yani, yüksek faizler bono alımını uyarıyorken düşük faizler bono alımını caydırmaktadır. Keynes'e göre piyasa faizlerinin düşebileceği bir en alt nokta vardır. Çünkü kişilerin bono almak için kabul edebilecekleri bir alt düzey söz konusudur. Bu düzeyin altında kimse bono almaya ynelmeyecektir. Faiz oranı böyle bir düzeyde iken para politikaları, faiz haddi ve ekonominin genel gidişatı üzerinde etkisizdir. Bu durumda, insanlar refahlarında bir azalma olmaması için paralarını yatırımlarda bulunmak yerine, para olarak tutacaklardır. Bunun sonucunda da tam istihdam planlı tasarrufları planlı yatırımlardan fazla olacaktır. Faizleri daha da düşürerek tasarruf-yatırım dengesini sağlamak mümkün olmadığından bu denge, gelirin/tasarrufun düşmesi (azalması) ile sağlanacaktır. Keynes, tam istihdamda bulunan bir ekonomide bu dengenin gelir/tasarruf azalışı ile değil, faiz oranlarının devlet tarafından kontrol edilmesi (sınırlandırılması) ile sağlanmasını önermektedir. Bu durumda, tasarruf-yatırım dengesine düşük faiz hadlerinde, yatırımlar uyarılarak ulaşılacak ve tam istihdam gelir düzeyi sağlanacaktır. Likidite tuzağı olarak bilinen bu fenomen, denge gelir seviyesinin oluşumunda çok önemli rol oynamaktadır.

Özetle Keynesyen faiz teorisini klasik faiz teorisini de eleştirel bir gözle değerlendirecek olursak; bir defa ekonomide tasarrufta bulunanlarla yatırım yapanlar birbirinden farklı birimlerdir. Ayrıca faiz oranları hem tasarrufçuları hem de yatırımcıları yönlendiren bir değişken değildir. Tasarrufta bulunmanın nedeni çoğu kez faiz geliri elde etmek değildir. İnsanlar miras bırakmak, bazı büyük harcama gerektiren malları (konut, otomobil ve beyaz eşya gibi) satın almak, emeklilikte ya da çocukların eğitiminde kullanmak gibi çok çeşitli nedenlerle tasarruf yapabilmektedirler. Tasarrufları belirleyen ana etken faiz oranı olmayıp gelir düzeyidir. Faiz oranı ise daha çok tasarrufların nasıl kullanılacağı konusunda yol gösterici olma işlevine sahiptir. Öte yandan yatırım harcamaları faiz oranından önemli ölçüde etkilenmekle birlikte, yatırımları etkileyen kar beklentisi gibi daha başka değişkenler de vardır. Sonuç olarak ex-ante olarak yatırımların tasarruflara eşit olmasını sağlayacak bir mekanizma da yoktur ve ekonomideki dalgalanmaların kaynağında çoğu kez bu olgu yatmaktadır (Yıldırım ve diğ., 2008:143).

Keynesyen iktisat anlayışındaki faiz kavramı ilerleyen yıllarda farklı bir boyut kazanmıştır. Bu durum Neo – Keynesyenlerden biri olan Hicks-Hansen yaklaşımı ile olmuştur. Onun yaklaşımları Klasik ve Keynesyen kuramların bir sentezi olarak kabul edilebilir. Faiz oranı ile gelir düzeyinin belirlenmesi, reel ve parasal kesimde birlikte gerçekleşmektedir. Bu yaklaşıma IS-LM analizi adı verilir. IS eğrisi, mal piyasasını dengeye getiren faiz oranı-gelir bileşimlerini gösterirken; LM eğrisi, para talebini para arzına eşit kılan faiz oranı-gelir bileşimlerini gösterir. IS-LM'nin kesiştiği noktada mal ve para piyasasını aynı anda dengeye getiren faiz oranı-gelir bileşimi elde edilmiş olur (Cansu, 2006: 38).

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE FAİZ ÖDEMELERİNİN BÜTÇE, GSYH ve DEVLET BORÇLANMASI İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Bu bölümde kamu kesimi ödemeleri içerisinde önemli bir yeri olan faiz ödemelerinin bütçe ve GSYH içindeki yeri ve yıllar itibarıyla gelişimi, özellikle 2004 yılında bütçe alanında yapılan reformun (Analitik Bütçe Sınıflandırması) etkileri ele alınarak faiz ödemelerinde meydana gelen gelişmeler 2004 öncesi ve sonrası dönem olarak değerlendirilecektir.

2.1. Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Öncesi Dönem (1990–2003)

Faiz ödemelerinin bütçe yönünden değerlendirilmesi harcamalar ve gelirler yönünden yapılırken bunlara ilave olarak GSYH ve devlet borçlanması yönünden de (iç ve dış borçlanma) oransal analizi yapılacaktır.

2.1.1. Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Gelişimi (1990-2003)

2004 yılından önce Türkiye ekonomisinde yaşanan istikrarsızlar faiz ödemelerinde de önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Çünkü 1990–2004 döneminde yaşanan ekonomik krizler özellikle borçlanma (iç borç+dış borç) düzeyini arttırmış ve faiz ödemelerini de önemli düzeylerde yükseltmiştir. Bu amaçla söz konusu dönemde faiz ödemelerindeki gelişmeler aşağıdaki tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 1: Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (1990–2003)

Yıllar	Bütçe Harcamaları (1)	Transfer Harcamaları (2)	Faiz Harcamaları (3)	2 / 3	1 / 3
1990	67.193	24.911	13.966	56	21
1991	130.263	52.714	24.073	46	18
1992	221.658	78.198	40.298	52	18
1993	485.194	227.258	116.470	51	24
1994	897.296	478.039	298.285	62	33
1995	1.710.647	974.720	576.115	59	34
1996	3.940.163	2.419.359	1.497.401	62	38
1997	7.990.749	4.620.884	2.277.917	49	29
1998	15.601.204	9.425.586	6.176.595	66	40
1999	28.093.903	17.366.447	10.720.840	62	38
2000	46.970.348	30.613.275	20.439.862	67	44
2001	81.175.206	55.977.018	41.062.226	73	51
2002	117.224.471	78.219.615	51.870.659	66	44
2003	140.454.842	94.761.309	58.609.163	62	42

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 1'den de görüldüğü gibi bütçeden yapılan harcamalar sürekli artmıştır. Buna paralel olarak transfer harcamaları ve faiz harcamaları da bu dönemde sürekli artış eğiliminde olmuştur. Diğer taraftan faiz harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki payı ise özellikle kriz yılları, kriz yıllarının öncesi ve sonrasında maksimum seviyelerine ulaşmıştır. 2001 yılında bütçe harcamalarının yarısından fazlası sadece faiz harcamalarına yapılmıştır. Aynı yılda faiz harcamalarının transfer harcamaları içindeki payı ise %70 seviyesinin üzerinde gerçekleşmiştir.

Kamu harcamalarının sürekli artmasında, özellikle iç borç faiz ödemelerinin bütçeye getirdiği yük, harcamaların artışını kontrol etmede karşılaşılan en büyük sorun olarak dikkat çekmektedir (Ağcakaya, 2003: 220). Diğer taraftan 1980'ler boyunca azalan vergi oranları ve artan kamu harcamalarının ortaya çıkardığı sürdürülebilir düzeydeki kamu açıkları, bu dönemde hükümetlerin vergiler yerine yüksek faizle borçlanmaya başvurmalarının en temel nedeni olarak gösterilmiş ve bu yük katlanarak artmıştır (Oyan, 1998: 10). 1994 ve 2001 yılında yaşanan iki büyük krizin de katkısıyla kamu açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin artması borçlanmayı zorunlu hale getirmiş, ancak bu durum reel faizlerin daha da yükselmesine yol açarak bütçe üzerindeki faiz yükünün artmasına neden olmuş, kamu borç yükü artarak kamu açıkları –borç-yüksek faiz şeklinde bir kısır döngü oluşturmuştur. Bu süreçte iç borçların döndürülmesi maliye politikasının en önemli sorunu haline gelmiş, 1999'dan sonra ise bu amaçla faiz dışı fazla hedefi katı bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır (Akçağlayan ve Kayıran, 2010: 131).

2.1.2. Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleriyle Karşılanması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Faiz ödemelerinin bütçe harcamaları yönünden değerlendirilmesi yapıldıktan sonra özellikle toplanan kamu gelirlerinin ne kadarının faiz ödemelerine ödendiğinin analiz edilmesi de önem arz etmektedir. Çünkü toplumun tamamından toplanan kamu gelirlerinin önemli bir bölümünün özellikle faizler aracılığıyla sadece gelir düzeyi yüksek kesime aktarılması toplum açısından birçok olumsuz etkiler meydana getirir. Bu amaçla faiz ödemelerinin bütçe gelirleri yönünden değerlendirmesini sağlamak için tablo 2 hazırlanmıştır.

Tablo 2: Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleriyle Karşılanma Payları (1990–2003)

Yıllar	Bütçe Gelirleri (1)	Vergi Gelirleri (2)	Faiz Harcamaları (3)	2 / 3	1 / 3
1990	67.193	45.399	13.966	30.7	25
1991	130.263	78.642	24.073	30.6	25
1992	221.658	141.602	40.298	28.4	23
1993	485.194	264.272	116.470	44.1	33
1994	897.296	587.760	298.285	50.7	40
1995	1.710.647	1.084.350	576.115	53.1	41
1996	3.940.163	2.244.093	1.497.401	66.7	55
1997	7.990.749	4.745.484	2.277.917	48.0	40
1998	15.601.204	9.228.596	6.176.595	66.9	53
1999	28.093.903	14.802.279	10.720.840	72.4	57
2000	46.970.348	26.503.698	20.439.862	77.1	61
2001	81.175.206	39.735.928	41.062.226	-3,3	80
2002	117.224.471	59.631.867	51.870.659	86.9	69
2003	140.454.842	84.316.168	58.609.163	69.5	58

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) ve www.gib.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 2’den de görüldüğü gibi yıllar itibariyle vergi gelirlerinin artmasına paralel olarak bütçe gelirleri de artmıştır. Bütçenin gelir tarafındaki bu gelişmelere gider kalemlerinden biri olan faiz ödemeleri de paralellik göstermektedir. Faiz ödemelerinin bütçe gelirleri içindeki payına bakıldığında 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra önemli düzeylerde artmıştır. Bu süreçte 2001 yılı %80 oranıyla en yüksek payın gerçekleştiği yıldır. Diğer taraftan bütçe faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında ise yaşanan gelişmeler ülkenin faiz ödemeleri açısından ne kadar büyük bir mali sorun yaşadığını ortaya koymaktadır. Özellikle 2001 yılında toplanan vergi gelirleri, faiz ödemelerine yetmemiştir. Bu alanda yaşanan mali sorun borçlanılarak telafi edilmiştir.

2.1.3. Faiz Ödemelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Faiz ödemelerinin bütçe gelir ve giderleri yönünden değerlendirilmesi yapıldıktan sonra milli gelirdeki değişikliklere göre göstermiş olduğu değişimin ele alınması yapılan analizleri derinleştirmek için önem arz etmektedir. Bu amaçla tablo 3 hazırlanmıştır.

Tablo 3: Faiz Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı (1990–2003)

Yıllar	GSYH (1)	GSYH Artış Hızı (%)	Faiz Harcamaları (2)	Artış Hızı (%)	1 / 2
1990	393.060	72.9	13.966	-	3.5
1991	630.117	60.3	24.073	72.3	3.8
1992	1.093.368	73.5	40.298	67.3	3.6
1993	1.981.867	81.2	116.470	189.0	5.8
1994	3.868.429	95.1	298.285	156.1	7.7
1995	7.762.456	100.6	576.115	93.1	7.4
1996	14.772.110	90.3	1.497.401	159.9	10.1
1997	28.835.883	95.2	2.277.917	52.1	7.8
1998	70.203.147	143.4	6.176.595	171.1	8.7
1999	104.595.916	48.9	10.720.840	73.5	10.2
2000	166.658.021	59.3	20.439.862	90.6	12.2
2001	240.224.083	44.1	41.062.226	100.8	17.1
2002	350.476.089	45.8	51.870.659	26.3	14.8
2003	454.780.659	29.7	58.609.163	12.9	12.8

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) ve www.dpt.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 3'ten de görüldüğü gibi GSYH ve faiz harcamaları 1990-2003 döneminde sürekli artmıştır. GSYH'nın artış hızına bakıldığında 1995 ve 1998 yılları, faiz harcamalarının artış hızına bakıldığında ise 1993, 1994, 1996, 1998 ve 2001 yılları %100'ün üzerinde artmıştır.

Diğer taraftan bu gelişmelerde en önemli göstergelerden biri de faiz harcamalarının GSYH'ya göre gösterdiği gelişmelerdir. 1990 yılında faiz harcamalarının GSYH içindeki payı %3.5'ken 1999 yılı itibariyle %10 barajının üzerine çıkmıştır. 1990-2003 döneminde oranın en yüksek olduğu yıl %17.1 ile 2001 yılı olmuştur. 2001 yılının en önemli özelliklerinden biri de ekonomik kriz yılı olmasıdır. Diğer taraftan faiz harcamalarındaki en büyük artış oranı ise yaklaşık %190 ile 1993 yılıdır.

1990 yılından bu yana Türkiye ekonomisinde oluşan temel problemlerin ana kaynağı, genel olarak aşırı borçlanma olarak gösterilmektedir. Türkiye'de 1980'li yılların sonlarından itibaren sürekli olarak bütçe açıkları verilmiş ve bu açıklar da iç ve dış piyasadan borçlanılarak kapatılmıştır. Bu yapı nedeniyle borç miktarı kısa sürede önemli seviyelere ulaşmış ve borçların faizleri bile yeni borçlarla ödenmeye başlamıştır (Akyüz ve Boratav, 2002:18-20).

Söz konusu dönemde bütçe gerçekleştirme performansı yönünden bütçe açıklarının büyüme trendinde olması bir takım olumsuz makro ekonomik gelişmelerin oluşmasına etki yapmıştır. Bu etkiler;

- Yüksek reel faiz,
- Borç-faiz sarmalı,
- Dışlama etkisi
- Enflasyonla mücadeleyi zorlaştırarak kronikleşen enflasyon,
- Gelir dağılımında adaleti tesis etmede karşılaşılan güçlükler,
- Dış ticaret ve ödemeler dengesinin olumsuz etkilenmesi olarak sıralabilir (Saatci, 2007: 99).

Kısacası; 1990'lı yıllarda Türkiye'de, reel faizler, enflasyon ve bunlara bağlı kamu açıkları devamlı olarak yükselmiştir. İlki 1994 yılında, diğeri de 2000 yılı sonu ve 2001 yılı başında olmak üzere iki büyük ekonomik kriz yaşanmıştır. 2001 yılında GSMH %9.4 oranında küçülmüştür. 2002 yılında ise GSMH tekrar artışa geçerek, % 7.8, 2003 yılında da %5.95 oranında artmıştır. 2002 ve 2003 yıllarındaki büyüme sonucunda, GSMH kriz öncesindeki seviyesini geçmiştir. Fakat kamu borçları kriz öncesine göre çok yüksek seviyelere çıkmıştır (Bastı, 2006: 84, Erdoğan, 2006: 95–96).

2.1.4. Faiz Ödemelerinin Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Bu kısımda 1990-2003 dönemi öncelikle dış borçlar daha sonra iç borçlar açısından değerlendirilecektir.

2.1.4.1. Faiz Ödemelerinin Dış Borçlar Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Aşağıdaki tablo (tablo 4) 1990–2003 döneminde dış borçlanma kullanımı ve bu kapsamda kullanılan dış borçlara ödenen faiz ve anapara ödemeleri ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Tablo 4: Dış Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (1990–2003)

Yıllar	Dış Borçlanma Kullanım (1)	Dış Borçlanma Ödemesi (2)	Dış Borç Faiz Ödemeleri (3)
1990	5.489,00	9.801,00	4.353,00
1991	10.889,00	16.099,80	7.131,80
1992	19.718,00	25.433,00	9.753,00
1993	46.140,00	49.030,00	23.952,00
1994	44.029,70	176.321,00	65.117,00
1995	157.746,00	339.580,50	100.596,50
1996	277.687,00	580.411,00	168.314,00
1997	252.167,00	991.216,00	299.950,00
1998	894.880,00	2.385.946,00	547.081,00
1999	2.940.274,00	3.243.999,00	896.218,00
2000	6.790.869,00	5.301.019,00	1.648.000,00
2001	5.257.697,00	13.273.801,00	3.567.925,00
2002	25.579.191,00	14.072.333,00	5.063.621,00
2003	13.170.493,00	16.376.462,00	5.890.277,00

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1)adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 4 incelendiğinde 1990–2003 döneminde bazı yıllar azalmakla birlikte dış borç kullanımının sürekli arttığı görülmektedir. Özellikle 2002 yılında bu seviye en yüksek seviyesine yükselmiştir. Yine bu dönemde 2002 yılı dış borç kullanımı bir önceki yıla göre en yüksek artış hızı olan yıl olarak dikkat çekmektedir.

Dış borç ödemesinde ise sürekli artış gözlenmektedir. Bu ödemelerin önemli bir kısmını da faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Diğer taraftan bu dönemde dış borç faiz ödemeleri bütün yıllarda dış borç anapara ödemeleri ise 2002 yılı dışında sürekli artmaktadır. Dış borçlarla ilgili gelişmelerden sonra aynı durumun iç borçlanmadaki gelişimini ele almak borçlanmayla ilgili yapılan değerlendirmeleri geliştirmek için önemli bir ihtiyaçtır.

2.1.4.2. Faiz Ödemelerinin İç Borçlar Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Aşağıdaki tabloda (tablo 5) 1990–2003 döneminde iç borçlanma kullanımı ve bu kapsamda kullanılan iç borçlara ödenen faiz ve anapara ödemeleri ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Tablo 5: İç Borç Kullanımı ve İç Borç Faizi Ödemeleri (1990–2003)

Yıllar	İç Borçlanma Kullanım (1)	İç Borçlanma Ödemesi (2)	İç Borç Faiz Ödemeleri (3)
1990	52.889	11.031	10.036
1991	114.329	27.903	16.914
1992	257.882	75.517	34.087
1993	527.369	226.704	85.418
1994	649.027	475.149	231.035
1995	1.369.695	1.086.820	472.805
1996	3.849.725	2.783.496	1.325.417
1997	5.050.166	2.544.649	1.977.163
1998	11.980.312	7.390.134	5.626.676
1999	23.743.281	14.002.831	9.898.623
2000	25.283.625	16.475.973	18.609.423
2001	77.554.222	54.011.901	40.484.246
2002	95.673.667	78.199.207	43.468.540
2003	148.761.608	105.877.801	52.635.979

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1)adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 5’den de görüldüğü gibi iç borç ve faiz ödemesi bu dönemde önemli miktarda artmıştır. İç borçla ilgili bu gelişmelerin yaşanmasında 1990’lı ve yıllarda ve 2000’li yılların ilk yarısında yaşanan ekonomik krizlerin önemli düzeylerde etkisinin olduğu söylenebilir. Bu krizlerin etkisiyle özellikle Hazine borçlanma kâğıtlarının alıcılığını arttırmak amacıyla zorunlu olarak yüksek faiz politikası uygulamıştır. Bu durum gerek iç borçlanma kullanımını gerekse iç borç faiz ödemelerini önemli düzeyde arttırmıştır.

Bilindiği gibi borçlanma politikalarına istikrar kazandırmak ve bürokratların iktidar olduklarında savurgan bir şekilde borçlanarak kaynakların verimsiz alanlara aktarılmasını engellemek ve bu yolla rant elde etme çabalarına engel olmak amacıyla Hazinenin Merkez Bankasından borçlanması yasaklanmış ve bu amaçla yasak getirilmeden önce 1997 yılı itibariyle Hazine, Merkez Bankasından borç almamaya ve bu yolla çözüm üretilme çabalarına girişmiştir. Nitekim 2000’li yıllarda söz konusu yasak getirilerek bu alanda istikrar yakalanmak istenmiştir.

Bilindiği gibi, Merkez Bankası’nın kamuyu finanse etmesi ve sürdürülemez borç dinamikleri, kamu sektöründe mali disiplinsizliğe (yüksek bütçe açıklarına) neden olmaktadır. Mali disiplinsizlik, özel sektörün de üretimini etkilemektedir. Yani söz konusu yasağın getirilmesinde sadece kamu sektörüne istikrar kazandırmak değil bu yolla özel sektörün etkinlik ve verimliliğini arttırmak da hedeflenmiştir (Şengönül ve Songur, 2010: 3). Mali disiplin amacının dışında söz konusu yasağın getirilmesinin başka bir nedeni olarak Türkiye’nin kronikleşen enflasyon sorunu gösterilmektedir.

Enflasyon sürecinde, kamuya açılan kredilerin enflasyonla mücadeleyi sekteye uğrattığı ve bunun önüne geçebilmek amacıyla da yasak getirilmiştir.

Bu yasağın gündeme gelmesi o dönemde bazı tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Bu tartışmanın temeli 4651 sayılı TCMB Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a dayanmaktadır. Merkez Bankası Kanununun 52. maddesi, Hazine'nin finansmanı amacıyla açık piyasa işlemleri yapmasını yasaklamıştır. Son zamana kadar, bu konuda oldukça başarılı olan TCMB, küresel krizin etkisiyle fiyat istikrarını sağlama temel amacıyla çelişmemek kaysıyla, likidite sıkıntısını gidermek için ikinci el piyasadan doğrudan Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) satın alabileceğini açıklamıştır (Yılmaz, 2009). Merkez Bankası, açık piyasa operasyonları için teminata ihtiyacı olduğu gerekçesiyle, 2001'de kamu bankalarının nakit açıklarının kapatılması amacıyla aldığı kâğıtların 2010 yılında vadesi solmasına bağlı olarak, yenilemek istemektedir. Ancak TCMB'nin Hazine kâğıdı satın alma niyeti, çoğu iktisadi çevrelerce Hazine'ye finansman sağlama yönünde değerlendirilmiştir (Gürses, 2009a). Mevcut duruma bakıldığında, Merkez Bankası'nın portföyünde bir miktar Hazine kâğıdının varlığı, bu hususla ilgili kaygıları yersiz kılabılır. Ancak Merkez Bankası'nın portföyünde bulunan DİBS (Devlet İç Borçlanma Senedi), 2001 krizinin zorunlu mirasıdır. Üstelik bankanın DİBS alımının yasaklanması da 4651 sayılı yasadan sonra olmuştur. Öte yandan TCMB'nin böyle bir uygulamasının normalliğini ortaya koymak için, 2008 lüresel kriz bağlamında, ABD Merkez Bankası (FED)'in bu manada yapmış olduğu hazine tahvil alımları örnek gösterilebilir. Ancak, FED'in tahvil alımları, bütçe açıklarını kapatma amaçlı olmaktan ziyade, bu ülkedeki bir bankacılık krizi şeklinde yaşanan finansal krizde bankaların likidite ihtiyacını karşılamak maksadına dayanmaktadır (Gürses, 2009b). TCMB'de böyle bir uygulamayı 2001 krizinde yapmıştır. Bu noktada üzerinde durulması gereken husus, bizde bir bankacılık krizi yokken ve ayrıca, TCMB'nin bu yola başvurmadan piyasanın likidite ihtiyacını karşılayacak enstrümanları hala elinde mevcutken neden böyle bir yolu tercih etmek istediğidir. Bu gelişmeler, fiili bağımsızlığı sorgulamayı gerektiren önemli ipuçları vermektedir (Eroğlu ve Eroğlu, 2010: 139).

2.2. Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Sonrası Dönem

Bu kısımda yukarıda da vurgulandığı gibi faiz ödemeleri, 2004 yılında uygulamaya konulan ABS ile artık transfer harcaması olarak değil cari gider kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu uygulamanın mantığını daha iyi anlayabilmek için ABS'nin mahiyeti ve önemi hakkında ilave bir bilgi vermek faydalı olacaktır. Bu amaçla önce ABS ve önemi kısaca açıklanacak ve bilahare faiz harcamalarının 2004 sonrası gelişimi bütçe, GSYH ve devlet borçlanması yönünden değerlendirilecektir.

2.2.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Mahiyeti ve ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Gelişimi

2.2.1.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Mahiyeti ve Özellikleri

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle, pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliğine katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir.

Özellikle de analize elverişli istatistikî veriler üretmeye imkân vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmış ve resmi olarak 01.01.2004 yılı itibarıyla uygulamaya konulmuştur.

Analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmesindeki en önemli etkenler; politika oluşturmak, kaynakların sektörler arası dağılımı hususunda önlemler almak, mevzuat uyumu sağlamak, politikaları gözden geçirmek, performans analizi yapmak ve bütçenin anlık yönetimi gibi hedefler etkili olmuştur. Bu sınıflandırma ile fonksiyonel bazda

kamuda yer alan sektörlerin tanımlanması, kurumsal bazda ise sorumlulukların belirlenmesi imkânı sağlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması ile çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçenin hayata geçirilmesinin daha kolay hale gelmesi hedeflenmiştir. Bunlara ilaveten analitik bütçe sınıflandırması ile bütçe sisteminde üretilen verilerin uluslararası verilerle karşılaştırması mümkün hale gelmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasının getirildiği önemli yeniliklere bakıldığında;

—Detaylı bir kurumsal sınıflandırma ile program sorumlularının tespitine imkân vermesi,

—Kamu hizmetlerinin fonksiyonel tasnifini sağlaması,

—Genel yönetime dahil tüm idarelerde uygulanabilir olması nedeniyle bütçe verilerinin konsolide edilmesine imkan tanınması,

—Uluslar arası karşılaştırmalara imkân vermesi, ölçmeye ve analize elverişli olması şeklinde sıralanabilir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:154).

Bütçenin performans denetimine daha uygun hale getirilmesinin amaçlandığı analitik bütçe sınıflandırmasında, devletin mali istatistiklerinin daha güvenilir ve daha tutarlı bir hale getirilmesi, analiz ve ölçmeye elverişli bir şekilde tutulmasını sağlayan bir kodlama anlayışı hâkimdir (Tüğen, 2005:135–136).

Analitik Bütçe Sınıflandırması dört kodlama altında toplanmıştır. Bunlar;

— Kurumsal sınıflandırma

— Fonksiyonel sınıflandırma

— Finansal sınıflandırma

— Ekonomik sınıflandırmadır.

Analitik bütçe sınıflandırması, harcamaların, gelirlerin ve açık ve fazlanın sınıflandırması olmak üzere üç kısımda değerlendirilmektedir. En kapsamlı sınıflandırmanın yapıldığı harcamaların sınıflandırması dört ayrı sınıflandırmadan oluşmaktadır. Bunlar; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırmadır. **Kurumsal sınıflandırma**, kurumsal maliyetlerin izlenmesi ve

karşılaştırılması ile program sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla tasarlanmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005:155).

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere belirlenmiştir. Fonksiyonel sınıflandırma kamu idarelerinin bütçelerinde program, alt program düzeyinde takibat yapılmasına imkân tanınması ve üçüncü düzeyde ki kodların nihai hizmetleri göstermesi performans esaslı bütçeleme çığı-sonuç odaklı yapısının kamu idarelerinde yerleştirilmesi açısından önemli bir altyapı sağlamaktadır.

Finansman tipi sınıflandırma, kamu idareleri bütçelerinin kaynağını göstermektedir. Finansman tipi sınıflandırma, dış proje krediler ve özel ödenekler gibi “bütçe birliğı” ve “belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesi” gibi bütçe ilkelerinin istisnası olan durumların uygulamada yoğun bir takip gerektirmesi nedeniyle tasarlanmıştır (Tosun, 2007: 233).

Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşmaktadır. Bu sınıflandırma ile devlet faaliyetlerinin milli ekonomi ve piyasa üzerindeki etkilerinin ölçülmesi amaçlanır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 159).

Tablo 6: Bütçenin Ekonomik Sınıflandırmasında Eski ve Yeni Kod Sisteminin Karşılaştırılması

2004 Öncesi Eski Kodlama	2004 Sonrası Yeni Kodlama
I. Cari Harcamalar	I. Personel
II. Yatırım Harcamaları	II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi
III. Transfer Harcamaları	III. Mal ve Hizmet Alımı
	IV. Faiz Harcamaları
	V. Cari Transferler
	VI. Sermaye Giderleri
	VII. Sermaye Transferleri
	VIII. Borç Verme
	IX. Yedek Ödenekler

Görüldüğü gibi 2004 öncesi dönemde bütçe kodlama sistemi 3 ana başlık altında toplanırken 2004 sonrası dönemde Analitik Bütçe Sistemi ile daha detaylı bir kodlama sistemi getirilmiştir. Bu da daha karmaşık olan yapıyı daha anlaşılır ve analiz elverişli hale getirmiştir. Özellikle bütçede önemli bir ağırlığa sahip olan faiz ödemeleri 2004 yılından önce transfer harcamaları içerisinde bir alt kalemken 2004 sonrasında transfer

harcamalarından ayrı başlıca bir harcama kalemi haline gelmiş ve devletin ekonomideki büyüklüğü içerisinde reel harcamalar sınıfına dâhil edilmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanunu'na göre faiz harcamaları kamu harcaması kapsamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte her türlü borçlanma maliyeti de bu kapsama dâhil edilmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırmasının ikinci unsuru olan **gelirin sınıflandırması** ise dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. Bütçe sınıflandırmasında üçüncü unsur, **açık/fazla finansmanın sınıflandırmasıdır**. Finansmanın ekonomik sınıflandırması, bütçe açığının nasıl finanse edileceği ya da bütçe fazlasının nasıl değerlendirileceğinin sınıflandırmasında kullanılmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 160). Analitik bütçe sınıflandırma sistemi, tahsis edilen kaynakların kullanılacağı kamu hizmeti alanları ve milli ekonomide yaratacağı etkiler konusunda, ilgili tarafları bilgilendirme imkânı sağlamış, mali raporlamayı bütçe görüşmelerinin ve bütçe uygulama süreçlerinin önemli bir girdisi haline getirmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 160).

Analitik bütçe sınıflandırmasının mahiyetine ilişkin bu açıklamalar yanında özellikle bu sınıflandırma sisteminin öne çıkan; mali disiplin, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi özellik ve unsurlar faiz harcamaları yönünden de önem kazandığından bu kısımda bu unsurların da ifade ettiği anlamları incelemek faydalı olacaktır.

2.2.1.1.1. Analitik Bütçe Sisteminin Mali Disipline Etkisi

Maliye politikasının disipline edilmesi, maliye politikasının kamu gelir ve giderleri arasında dengesizliğe yol açmayacak bir biçimde uygulanması anlamına gelmektedir. Maliye politikasının bu şekilde uygulanması halinde mali disiplin sağlanmış olacaktır. Mali disiplini kısaca, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak tanımlanabilir. Devletin görevlerini verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için mali ve parasal anlamda disiplinin sağlanması oldukça önem arz etmektedir (Kantarıcı, 2005: 59). Mali disiplinin sağlanmasında sadece maliye politikasının disipline edilmesi yeterli değildir. Aynı zamanda kurumsal ve siyasi kısıtlamalar veya kurumların ve siyasi aktörlerin davranışları da mali disiplinin sağlanmasında çok etkilidir (Fatas ve Mihov, 2007: 3). Bununla birlikte mali disiplinin

sağlanmasında bu alanda çıkarılacak anayasal bir maddenin de çok önemli olduğu savunulmaktadır (Dafflon, 2010: 11).

Mali disiplinin sağlanmasıyla oluşan makroekonomik istikrar sonucu, artan kamu gelirleri ve sosyal harcamalar ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilemektedir. Sosyal harcamaların artışı bozuk olan gelir dağılımının düşük gelirli lehine düzelmesine sebebiyet vermektedir. Uzun dönemde gelir dağılımını olumlu yönde etkileyen diğer önemli bir faktör kamu bütçesinin fazla vermesidir. Bütçenin fazla vermesi kamu yatırımlarına ayrılacak kaynakların artmasını sağlamaktadır. Bu nedenle orta ve uzun vadede kullanılabilir kamu gelirlerinin artması kısa dönemde mali disiplinin sağlanmasıyla mümkün olacaktır (Arslan, 2003: 26). Aynı zamanda mali disiplin uzun vadeli büyüme hedefi belirlemiş ülkelerin bu hedefe ulaşmasında önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü bütçe açıkları faiz oranlarını arttırıcı bir etki yapmaktadır. Bu gelişme ise gelecekteki geliri azaltacağından ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir (Gale, Orszag, 2003: 28).

Tüm dünyada 1929 Ekonomik Krizinden sonra uygulamaya konulan Keynesyen iktisat teorisi, durgunluk döneminde vergi indirimlerini ve kamu harcamalarının artırılmasını, enflasyonist süreçte ise vergilerin artırılmasını, kamu harcamalarının kısılmasını savunmuştur. Fakat 1970’li yıllara geldiğinde durgunluk döneminde artırılan kamu harcamalarının ekonomik canlanma ile birlikte kısılmadığı ve bu dönemde azalan vergi gelirlerinin vergi oranları artırılarak ve yeni vergiler konularak giderilmeye çalışıldığı gözlenmiştir (Dileyici ve Özkıvrak, 2000:3). Mevcut iktidarlar durgunluktan çıkmak yanında seçim zamanı yaklaştığında oylarını artırmak amacıyla genişletici maliye politikalarına yönelmişlerdir (Frey, 1978:149). Seçim sonrası uygulanan politikalar ise artan kamu açıklarını finanse etmek için vergi oranlarını artırmak şeklinde olmaktadır (Dileyici ve Özkıvrak, 2000: 3). Ülkemizdeki durum da dünyadaki gelişmelerden çok farklı olmamıştır. Türkiye’de mali disiplinden uzaklaşılması sonucu büyük miktarlarda kamu borçları ortaya çıkmıştır. Bu kamu borçları da genellikle vergi oranlarının yükseltilmesiyle finanse edilmeye çalışılmıştır.

Kamu gelir ve giderleri arasında oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizliğin bir ülkenin ekonomik ve mali yapısı için ciddi bir sorun olarak algılanmasında bu disiplinsizliğin boyutları da önem taşımaktadır. Türkiye’de özellikle

1980 sonrası dönemde kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin boyutları günümüze kadar artarak devam etmekle birlikte ve bu konuda alınan önlemlerin birçoğu da yetersiz kalmıştır.

Bütçe sapmalarının doğal kabul edilen miktarlardan öte, ciddi düzeylerde olması, devlet bütçesine duyulan güveni sarsmakta ve bütçe denkliliği, doğruluğu, açıklığı gibi temel bütçe ilkelerinden de taviz verilmesine neden olmaktadır. Bu ilkelerden bir kez verilen taviz, sürekli verilir hale gelmekte ve bütçe açıklarının artışıyla birlikte mali disiplinsizliğin boyutları daha da artarak çözülmesi hiç de kolay olmayan bir mali problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan mali disiplinsizliğin temelinde kamu harcama yapısının temel kıstaslara uygun olmayışı, etkin olmayan bir kamu gelir sisteminin mevcut oluşu ve bu olumsuzluklar sonucunda özellikle 1990’lı yıllardan günümüze kadar geçen süre içinde gittikçe artış gösteren bütçe açıkları yatmaktadır (Günay, 2006: 209).

Şöyle ki hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdiri olarak vergilendirme yetkilerini kullanmaları, istedikleri kadar iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmaları sonucunda baş göstermektedir. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına yol açmaktadır. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilerken, diğer taraftan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olmaktadır. Toplam borç yükünün artması ise, devleti adım adım faiz batağına doğru sürüklemektedir (Aktan, 2002: 460).

Ülkemizde son dönemlerde maliye politikasının temel önceliği, mali disiplini sağlayarak faiz dışı fazla vermek ve borç stoklarını makul seviyelere çekmek olarak öngörülmektedir. Ancak bütçede yıllardır faiz dışı fazla verilmesine rağmen iç ve dış borçların sürekli artması buna bağlı olarak da faiz harcamalarının sürekli artması bütçedeki açığı sürekli tetikler niteliktedir.

Ülkemizde son yıllarda mali disiplinin sağlanmasına yönelik politikalarda ve buna bağlı olarak faiz politikalarında geçmiş yıllara göre nispeten daha başarılı olunmasında IMF ile olan ilişkiler sonucunda izlenen mali disiplin programının çok önemli düzeylerde etkisi olmuştur. IMF ile uzun yıllardan beri ortaklaşa yürütülen mali programda geçmiş

on yıllarda çok da başarılı olduğu söylenemez. Ancak son on yıllık plan ve programlarda mali istikrarın sağlandığı söylenebilir. Özellikle 2001 krizinden sonra izlenen sıkı mali disiplin sayesinde günümüzde mali açıdan daha verimli ve etkin sonuçlar elde edilmiştir. Ülkenin kriz ortamından kurtulmasında enflasyonu düşürme programının uygulamaya başlaması ile birlikte Hazine'nin iç borçlanma faizlerinin düşürülmesi etkili olmuştur. Bunun üzerine banka faizleri de düşmüş, bu ise tüketici ve konut kredilerinde dolayısıyla tüketim harcamalarında bir artışa sebebiyet vermiştir. Toplam talepte meydana gelen artışın ithalata yönelmesi, TL'nin değerlenmesinin ihracatın duraklamasına neden olması ve döviz çıpası nedeniyle bu yönelişin hız kazanması sonucunda cari işlemler dengesi açığının enflasyonu düşürme politikası beklentisinin üzerinde seyretmesine neden olmuştur. TL'nin aşırı değerlenmesi, IMF'nin gözden geçirmeyi ertelemesi ve ticari bankaların açık pozisyonlarını azaltmaya başlamaları ile döviz talebinde artışlar meydana gelmiştir. Bazı yabancı bankaların da devlet iç borçlanma senetlerini satmaları yurt dışına sermaye çıkışına neden olmuştur. Piyasalarda yaşanan döviz sıkıntısı TL talebini de artırmıştır. Bu durum faiz oranlarında da artışlar meydana getirerek bono fiyatlarında düşümlere yol açmıştır. Bu gelişmeyle birlikte, portföylerinde büyük miktarlarda hazine bonosu tutan bankaların risklerinde artışlar meydana gelmiştir. Bankalar likidite bulmakta zor durumlara düşmüştür. Bununla birlikte yine portföylerinde hazine bonosu bulunduran yabancı yatırımcılar ileride bonoları satamayacakları endişesiyle piyasaları terk etmeye başlamışlardır. Bütün bu olumsuz gelişmeler faizleri daha da yükseltmiş ülkeyi döviz darboğazına itmiştir (Enç ve Aykaç, 2003: 70–71).

Türkiye 2000 yılının Kasım ayında dövize yönelen bu yoğun yığılmayı çok yüksek faiz ile, büyük döviz rezervleri kayıpları ve 7.5 milyar dolarlık ek IMF kredisi ile karşılamaya çalışmıştır. 2001 Şubat krizini takiben kamu kesimi zararları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesine katılan bankaların ek maliyetlerinin yeniden yapılandırılmasıyla Mart 2001'de 51 katrilyon olan iç borç stoku yılsonunda 122 katrilyona yükselmiştir. Ancak bu IMF kredilerinin erken itfa amacıyla kullanılması sonucu 2002 Şubat ayı sonunda 118 katrilyon 46 trilyon TL.'ye kadar gerilemiştir. IMF kaynaklarından sağlanan 9.1 milyar dolarlık kredi sonucu 2002 Ocak ayı itibari ile 38 milyar 627,7 milyon ABD Doları olan dış borç stoku 15 Şubat 2002 tarihinde 47 milyar 819, 9 milyon dolara ulaşmıştır (Uygur, 2001:15).

Hazine hesaplarına aktarılan 9.1 milyar dolarlık IMF kredisinin 3.7 milyar dolarlık kısmıyla, 2001 yılında Merkez Bankası SDR tutarındaki dövizde endeksli, vade ve faiz koşulları IMF kredisi ile aynı olan iç borçlanma senetlerinin erken itfa edildiği anlaşılmaktadır. Böylece 13 katrilyon 768.3 trilyon olan senet stokunun 6 katrilyon 129.7 trilyon tutarında azaldığı görülmüştür. Ayrıca, 2002 yılında IMF kredisi karşılığında ihraç edilen iç borçlanma senetleri için yapılması gereken faiz ödemelerinden yaklaşık 570 trilyon lira tasarruf sağlanmıştır. Hazinenin bu operasyonları sonucu 122 katrilyon 199.1 milyon TL olan iç borç stoku 15.02.2002 tarihi itibari ile 117 katrilyon 301.7 trilyon TL'ye gerilemiştir. Böylece iç borç stoku azaltılarak baskı hafifletilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde IMF İcra Direktörleri tarafından onaylanan Türkiye'nin dördüncü gözden geçirmeye ilişkin Ek Niyet Mektubu'nda borçlanma politikasına da yer verilmiştir. Borçlanma politikasına yönelik olarak mektupta risklerin azaltılması ve 2003 yılı finansman durumunun iyileştirilmesi amacıyla piyasa koşulları elverdiği sürece itfa miktarlarının üzerinde borçlanılacağı, Hazine mevduatının yüksek tutulması politikasına Merkez Bankası nezdinde devam edileceği kaydedilmiştir. Bunun yanı sıra, Mektup'ta yeni Borç Yönetimi Kanunu'nun izin verdiği ölçüde kısa vadeli borçlanma ve ödünç vermeye yönelik bir nakit yönetim mekanizmasının geliştirilmesi yönünde çaba sarf edileceği de yer almıştır (Müsiad, 2002).

IMF ile yapılan Stand-by düzenlemesi çerçevesinde kamu sektöründen elde edilecek faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı yüzde 6.5 olması kabul edilmiştir. Bu hedef sıkı bütçe politikalarıyla 2001'de yüzde 6.7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 2002'de faiz dışı fazla hedefi sağlanamamış, bu oran yüzde 3.6'ya gerilemiştir (Sönmez, 2003:80).

2002 yılında gerçekleştirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında IMF'ye verilen niyet mektuplarında vergi düzenlemeleri ile ilgili program şu şekilde açıklanmaktadır (Şahin, 1998: 498):

*Dolaylı vergilerin basitleştirilmesi ve nominal faiz geliri üzerinden alınan verginin bozucu etkisinin azaltılması,

*Yatırım teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi ve yatırım gelirleri üzerinden alınan vergilerin uyumlaştırılması,

*Gelir vergisi karşılığında vergi kredisi uygulamasının düzenlenmesi. Stand-by anlaşması kapsamında 2003 yılı için öngörülen yüzde 6.5 oranındaki kamu sektörü faiz dışı fazla hedefi, uygulanmakta olan programa yönelik yurt içi ve yurt dışı güvenin artırılması ve net kamu borç stokunun GSMH içindeki payının azaltılması amacı yeni niyet mektubunda da korunmuştur. Buna rağmen, dönem boyunca etkin bir vergi sistemi getirilememiş, kayıt dışının önüne geçilememiş, doğrudan vergilerde önemli sayılabilecek adımlar atılamamıştır. Hal böyle olunca, dolaylı vergilere ağırlık verilmiş, vergi yükünü dar ve sabit gelirli aleyhine dağılımı devam etmiştir (Kantarci ve Karacan, 2008: 152).

Mali disiplinin günümüzde daha çok kurallı maliye politikası kavramı ve konu başlığı altında ele alınmaktadır. Genel olarak bakıldığında maliye politikası için en iyi stratejilerden biri kurallı maliye politikası uygulamalarıdır. Kurallı maliye politikası için temel gerekçede iradi maliye politikası aracılığıyla meydana getirilen kamu maliyesindeki yaygın bozulmalara karşı koymaktır (Kopits ve Symansky, 1998: 6). Kurala dayalı makro ekonomi politikalarının temel hedefi, iradi müdahalelere ihtiyaç duyulmaksızın belli bir mali disiplin ve güvenilirliğin sağlanması ve böylelikle hükümetlere baskı olmadan temel uygulamaların tahmin edilebilir olmasıdır (Pınar, 2006:146). Teoride, iradi maliye politikalarıyla da mali kurallardaki gibi sonuçlara ulaşılması mümkündür (sağladığı geniş esneklikten dolayı). Pratikte ise, seçim baskısından dolayı politikacılar kısa dönemde getirisi olan politikaları kabul edebilirler. Bunun sonucu ise daha az disiplinli ve uzun vadede sürdürülemeyecek maliye politikalarıdır (Mihaljek ve Tissot, 2003: 22). Mali disiplinde gevşeme ise birçok ülkede ciddi kamu finansmanı problemlerinin ortaya çıkmasına ve ekonomi politikalarının etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Kamu finansmanına ilişkin sorunlar maliye politikalarının saydamlığı ve mali disiplinin ödünsüz devam ettirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu sağlandığı takdirde, politika oluşumunda kısa dönemli siyasal etkiler bertaraf edilebilecektir. Mali disiplini esas alan bir maliye politikası uygulaması ile diğer iktisat politikası hedefleri açısından da etkili olunabilir. Mali disiplini bu çerçevede belirlemenin bir yolu mali kurallardır (Pınar, 2006:146). Dolayısıyla, mali disiplin ve saydamlık konusundaki kaygıların kurallı maliye politikasını gündeme getirdiği ifade edilebilir. Ancak bunun için öncelikle, alınan harcama kararları ile kamunun orta ve uzun dönemde mali disiplininin bozulmaması

gerekmektedir. Bir başka deyişle; kamu, bütçenin finansmanı için aldığı borçları geri ödeyebilir durumda olmalıdır. İkinci konu ise, kamunun kaynak dağılımındaki kararlarının saydam olma zorunluluğudur. Böylece, kararları alan politikacılar topluma hesap verebilir konumda olabileceklerdir (Kalkan, 2007: 3–4).

Bütün bu açıklamalardan sonra özellikle son 10 yılda üzerinde ısrarla ve istikrarlı bir şekilde durulan faiz politikaları ve bunun sonucunda uygulamada genel bütçedeki faiz tanımlamasına yönelik yapılan düzenlemeler ülkemiz bütçesi açısından olumlu sonuçlar doğurmuştur. Bu sonuçlar da günümüzde çok önemli hale gelen mali disiplinin sağlanmasında başat faktörlerden birisi olmuştur.

2.2.1.1.2. Analitik Bütçe Sisteminin Hesap Verilebilirliğe Etkisi

Hesap verme sorumluluğu kamu mali yönetimi anlayışında kullanılan yeni kavramlardandır. Özellikle mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu birbirinin tamamlayıcısı, olmazsa olmaz unsurlarıdır (Özyıldız, 2000: 77). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi Türk Kamu Mali Sistemine yeni kavramlar getirmiştir. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak kamu işletmeciliği anlayışının mali yönetime yansması “performans değerlemesi”, “ekonomiklik”, “etkililik”, “saydamlık”, “hesap verilebilirlik” şeklinde kendini göstermiştir. Bu kavramlardan hesap verilebilirlik çalışmamızın bu bölümü açısından önem arz etmektedir. Hesap verilebilirlik üzerinde genel açıklamalar yapıldıktan sonra faiz tanımlaması ile olan ilişkisine vurgu yapılacaktır.

Genel olarak bakıldığında hesap verilebilirlik kavramı sorumluluk kavramıyla birlikte anılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde karşımıza “hesap verme sorumluluğu” kavramı çıkmaktadır. Kişilerin her alandaki sorumluluklarından söz edilebilir. Ancak bizim için esas olan yasal düzenlemelerden doğan sorumluluktur. Bu esastan hareketle sorumluluk, kişiye yükletilen herhangi bir işten ötürü gerektiğinde hesaba çekilme durumu olarak da nitelendirilebilir. Sorumluluk, aynı zamanda normlara uyulmasını sağlayan bir yaptırım gücü olarak da karşımıza çıkar. Bu yaptırım önceden saptanmıştır ve yapılması gerekeni yapmamak, yapılmaması gerekeni yapmak durumlarında söz konusu olur. Sorumluluk konusu hem özel hukukta hem de kamu hukukunda ele alınmış ve bu konuda çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Kamu hukuku dallarında tanımlarını bulmuş sorumluluk türleri genellikle hukuki sorumluluk, cezai sorumluluk, mali

sorumluluk, idari sorumluluk, siyasi sorumluluk şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Sayın, 2011).

Hesap verme sorumluluğu siyasi ve idari anlamda olmakla birlikte çalışmamızı ilgilendiren mali hesap verme sorumluluğudur. Mali sorumluluk; kişinin gerek hazineye gerekse başka bir kişiye verdiği zararın kendisine ödettirilmesi sonucunu doğuran sorumluluk türüdür. Mali hesap verme sorumluluğu ise kamu kaynağını kullanan, yöneten kişilerin sorumluluğudur. Kendilerine emanet edilen kaynakların ne kadarının nereye, nasıl kullanıldığının hesabının sorulması, mali hesap verme sorumluluğu kavramı ile açıklanabilir. Kimi kamu personelinin mali sorumluluğu konusunda özel düzenlemeler mevcuttur. Zira bu kamu personeli mali sistem ve bütçe uygulamaları açısından önemli görevleri yüklenmişler ve diğer kamu görevlilerine karşı belli bir mali teminata kavuşturulmuşlardır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu sorumluluk konusunda özel düzenlemeler içermektedir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda kamu kaynaklarının kullanılmasından doğan mali sorumluluk sayman ve tahakkuk memurlarındaydı. TBMM adına idarenin hesaplarını yargılayan Sayıştay saymanlardan kimi zaman da saymanlarla beraber tahakkuk memurlarından hesap soruyordu. Saymanlar yönetim dönemi hesaplarını vererek bu sorumluluklarının gereğini yerine getiriyorlardı. Ancak 5018 sayılı KMYKK’u ile yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmuştur. Her şeyden önce şunu belirtmekte yarar var. Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile mali sorumluluk ile idari sorumluluk birleştirilmiştir. Dolayısıyla bu kanun çerçevesinde mali sorumluluk ile idari sorumluluk birbirinden çok farklı anlamlar taşımamaktadır. Bu sistemde önceki uygulamada olduğu gibi sayman gibi Sayıştay’a karşı kusursuz sorumlu birini aramak hata olur. Çünkü 5018 sayılı Kanun sorumluluk müessesesini bir yönetim modeli sistemi içinde tasarlamış olup yönetsel sorumluluk çerçevesinde ele almıştır. 5018 sayılı Kanun hesap verme sorumluluğunu bir raporlama faaliyetine bağlamış, sorumlulara belli aralıklarla kamuoyuna bilgi verme zorunluluğunu getirmiştir. Bu bağlamda bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir (Alkış, 2011: 15–16).

5018 sayılı kanunda hesap verme sorumluluğunun işleyişi değerlendirildiğinde bu kanunda hesap verme sorumluluğu “yönetim sorumluluğu modeli” çerçevesinde belirlenmiştir. Bu yönetim sorumluluğu modeli de siyasi, idari, mali, performans ve cezai hesap verme sorumluluğundan meydana gelmektedir. Hesap verme sorumluluğunun gereği gibi işleyebilmesi için birbiri ile ilişkili çeşitli araçlar geliştirilmiştir:

*Stratejik Planlama,

*Performans Bütçeleme,

*Saydamlık,

*Raporlama,

*Denetim

Hesap verme sorumluluğunun mekanizmaları Kanunun “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlıklı 3. bölümünde yer almıştır. Kamu kaynağını kullanan kamu idareleri hesap verme sorumluluğu çerçevesi içinde etkili, ekonomik ve verimli hareket etmek zorundadırlar. Bunun için de kalkınma programları ve orta vadeli mali plana uygun ve hedefleri ölçülebilir stratejik planlar hazırlarlar. Bütçe hazırlama süreci de hesap verme sorumluluğuna zemin teşkil edecek şekilde tasarlanmıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemine uygun olarak hazırlanan stratejik planlar, kamu idarelerini sonucu ölçülebilir ve hesabı verilebilir bir harcama yönetimine zorlar. Kanunun 9.maddesinde “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.” denilerek kamu kaynaklarının kullanılmasına esas bir ilke getirilmektedir (Alkış, 2011: 16).

Bu açıklamalardan sonra mali yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesi için etkili ve iyi işleyen bir hesap verme sorumluluğuna, hesap verme sorumluluğunun iyi işlemesi içinde şeffaflığı arttırıcı düzenlemelere ihtiyacın olduğu ortaya çıkmaktadır (Şalcı,

2005: 6). 5018 sayılı KMYKK'unun yola çıkış noktası da aslında hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın geliştirilmesine yönelik düzenlemelerdir (Baş, 2005: 413–414). Buna göre 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun amacı kanunun 1. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

“Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”

2004 öncesi dönemde bütçe kodlama sisteminin yetersizliği hesap verme sorumluluğunu olumsuz yönde etkilemekteydi. Kendisine kamu kaynağı emanet edilenler ya da bir görevi ifa eden bir kişinin bağlı bulunduğu üst yöneticisine karşı, kendisine verilen kaynağın nereye, nasıl, hangi amaçla kullanıldığını raporlaması yeterli olmamaktaydı. Hesap verme sorumluluğunda görev ve bu göreve bağlı yetkiler açıkça tanımlanır. Bu bağlamda yeni bütçe sisteminde yer alan kurumsal sınıflandırma program sorumlularının tespitine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla bu sınıflandırma belirlenen performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden kimin sorumlu olduğunu ortaya koyar. Fonksiyonel sınıflandırma, kurumun misyonu ile ters düşen alanlardan kurumun asli fonksiyonlarına doğru kaynakların yönlendirilmesini sağlar.

Oysaki yürürlükten kalkan 1050 sayılı Kanunda harcama sürecindeki sorumlular, tahakkuk memuru, sayman, ita amiri ve kanunun 22. maddesinde sayılan görevlileriydi. 1050 sayılı Kanunun 22. maddesinde ifadesini bulan kişi borçlarının ödenmesinden sorumlu olanlar hariç tutulduğunda, kusursuz sorumluluk bağlamında harcama sürecinde yer alan sayman ve tahakkuk memurlarıdır. Sorumluluk üstlenme halinde bu sorumluluk ita amirlerini de kapsamaktadır. Diğer taraftan kanunun 22. maddesindeki şartlarda ilgililerin sorumluluğu da söz konusudur. Kısaca 1050 sayılı Kanundaki mali sorumluluk temelinde kusursuz sorumluluğa dayanmakta olup, sorumlular görev ve unvan itibarıyla sınırlandırılmıştı. (Kızılkaya, 2004: 25).

1050 sayılı Kanuna göre tahakkuk memuru ve sayman asıl sorumlu olurken kanunda sayılan diğer sorumlular ise özel hallerde sorumlu tutulabilmekteydi. Herhangi bir yanlış ya da hatalı ödeme durumu oluştuğunda sayman ve tahakkuk memurunun kusurlu

olup olmadığına bakılmadan ödenen tutar tamamen tazmin edilmeye çalışılmaktaydı. Saymanın mali konular haricinde uzmanlık bilgisi gerektiren harcama hatalarını tespit edememesinden dolayı kusursuz sorumlu tutulması 1050 sayılı Kanunun aksayan en önemli yönlerindedir (Durak, 2005).

5018 sayılı kanunla hesap verme sorumluluğu bazı kavramlarla birlikte yapılandırılmaya ve güçlendirilmeye çalışılmıştır. Şöyle ki; hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, iç - dış denetim ve mali saydamlık kavramları ile birlikte şekillendirilmiştir ve ABS ile birlikte kodlarında detaylandırılması daha açık ve hesap verilebilirlik açısından analize daha elverişli bir duruma imkân sağlamıştır.

Sonuç olarak faiz harcamaları yönünden konu ele alındığında ABS'den önce gerek borçlanma yönünden gerekse faiz ödemeleri yönünden bir karmaşıklık söz konusuydu. Yeni sistemle birlikte kodlamada yapılan değişiklik daha saydam bir hale gelmiş olmakla birlikte 5018 sayılı kanununda desteklemesiyle birlikte hesap verilebilirlik konusunda önemli bir adım atılmıştır. Mali açıdan hesap verme, gerek siyasi ve idari hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ortaya çıkan, gerekse tazmin, para cezası ve gecikme (temerrüt) faizi gibi adlarla ortaya çıkan parasal içerikli yaptırımları kapsadığından bu bağlamda verilen faiz cezalarının önemli bir konudur.

Bütçe anlayışındaki değişikliklerle birlikte “hesap verme sorumluluğu” mekanizmasının daha da ileri bir noktaya taşınması, beraberinde önemli değişiklikleri de getirmiştir. Örneğin geçmiş yıllara göre bu kapsamdaki disiplin cezaları genişletilmiştir. Aynı zamanda bir kamu zararı söz konusu ise para cezası ve gecikme faizi gibi mali yaptırımlar da gündeme gelmektedir. Genel olarak bakıldığında hesap verme sorumluluğunda ön plana çıkan faiz ödemeleri daha çok “mali hesap verme sorumluluğu” ile gündeme gelmektedir. Mali hesap verme sorumluluğu ise gerek siyasi ve idari hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ortaya çıkan, gerekse tazmin, para cezası ve gecikme (temerrüt) faizi gibi adlarla ortaya çıkan parasal içerikli yaptırımlardan oluşmaktadır (Söyler, 2006: 292). Görüldüğü gibi ABS ile birlikte önemi daha da artan hesap verilebilirlik mekanizması, faiz ödemelerinde ve genel olarak faiz kaleminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir.

2.2.1.1.3. Analitik Bütçe Sisteminin Mali Saydamlığa Etkisi

Mali saydamlık; seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetten şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, hükümet işlemleri üzerine uluslar arası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir (Cansız, 2000: 268). Tanımdan da anlaşıldığı gibi mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığının kamuoyuna zamanında ve doğru şekilde bildirilmesini gerektirmektedir. Ayrıca mali saydamlık sayesinde vatandaşın devlete olan güveni artar. Çünkü devletin yürüttüğü işlemlerden ve uygulamalardan haberdar olur. Vatandaşın kamuyu daha iyi takip edebilmesi, siyasetçilerin ve bürokratların davranışlarında kamu yararını gözetmelerini teşvik ederek, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini sağlıklı bir yapıya kavuşturur (Atiyas ve Sayın, 2000: 2).

5018 sayılı KMYKK'nun genel gerekçesinde; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmektedir (5018 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi).

Uluslararası Para Fonu ile imzalanan 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunun 45. maddesi ile bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği artırmak, mali yönetimi iyileştirmek için, 1999 yılı sonuna kadar hükümetin, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlülüklerinin bir stokunu çıkarması ve bunu kamuoyuna duyurması tavsiyesi de dikkate alınarak Hazine garantili dış borçlara ilişkin veriler yayınlanmaya başlanmıştır. Ayrıca IMF bu konuda "Mali Saydamlıkla İlgili Uygulamalar Tüzüğü" adı altında bir belge yayınlamıştır. Dünya Bankası (WB) ve OECD gibi kuruluşlarda yıllık raporlarında mali saydamlık konusuna özellikle değinmektedirler.

Türkiye'de sık sık yaşanan mali krizler (özellikle 1994 ve 2001 krizleri) ile 1997 Asya ve 1999 Rusya krizlerinin önde gelen sebeplerinden birisi de sermaye piyasalarının liberalleşmesi ile birlikte ekonomilerin bu gelişmeler karşısında yeterli saydamlığa

erişmemesinden dolayı zamanında önlemler alınamamış olmasıdır (Yılmazcan, 2005: 1).

Türkiye’ de mali literatüre 5018 sayılı Kanun ile giren mali saydamlık kavramı son yıllarda özellikle IMF üyesi ülkelerde oldukça hızlı ilerlemeler kaydetmiştir. Uzun zamandır Türkiye’ nin gündemine yerleşen yolsuzluklar ile yolsuzluklar sonucunda ortaya çıkan kaynak israfı ve toplumsal refahın gerilemesi ile kamuda şeffaflığın önemi artmıştır.

Şalçı’nın OECD’den aktardığına göre, saydamlık yönetime olan güvenin artırılmasını sağlamanın yanında, önceki yönetimlerden kalan problemlerin çözümüne yardımcı olan yönetimlerin politikaları ile ilgili olarak düzenli bir bilgi akışına olanak sağlayan vasıtaadır. Örneğin: kanunların oluşturulmasında veya vergilerdeki politik amaçlı teşviklerde günü gününe verilen bilgiler başlangıçta kamu sektörünün politik kontrolünü sağlamakla birlikte devamında izlenmesi ve değerlendirilmesini de sağlar. Bu nedenle saydamlık etkin bir mali yönetimin temel öğelerinden birisidir.

Mali saydamlığın sisteme sağlayabileceği faydalar genel olarak üç başlık altında toplanabilir.

*Mali disiplini sağlama fonksiyonu vardır. Hükümetlerin niyetlerini açıkça beyan etmeleri ve uygulama sonuçlarını şeffaf olarak açıklamaları mali saydamlığın gereğidir. Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanmasından hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makro ekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına olanak sağlar (Cansız, 2000: 85).

*Etkinliği sağlama fonksiyonu vardır. Saydam bir mali sistemde kamu hizmetlerinin maliyetinin takibi kolay olacağından kurumun bu hizmetlerin sunumunda kaynak israfı yapıp yapmadığı da izlenebilecektir. İsrafın yüksek olması halinde ise hizmetin sunulma biçimi değiştirilebilir (Atiyas ve Sayın, 2000: 1). Bunun sonucu olarak vatandaş kamuyu denetleyebileceğinden kamunun kaynakları verimli ve etkin kullanması yönünde baskı oluşacaktır.

*Yolsuzluk ve rüşveti önleme fonksiyonu vardır. Kamuda etkin bir hesap verme sistemi kurulamadığından dolayı yolsuzluk ve rüşvet olaylarının önüne geçilememiştir. Hesap verme sorumluluğu da yukarıda açıklandığı gibi mali saydamlığın var olmasına bağlı olduğundan, mali saydamlık rüşvet ve yolsuzluk olaylarının önüne geçilmesi bakımından kritik öneme sahiptir.

2.2.1.2. Analitik Bütçe Sistemine Geçiş Sonrası (ABS Tanımlı) Faiz Ödemelerinin Gelişimi

Bilindiği gibi faiz giderleri, bütçe içerisindeki gider kalemleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu pay özellikle ülkelerin borçlanma miktarlarının artmasına paralel olarak daha da büyümektedir. Bu bağlamda birçok gelişmiş veya gelişmekte olan ülke için faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payı giderek artmaktadır.

Faiz giderlerinin sürekli büyümesi bütçe anlayışındaki değişikliklere paralel olarak faiz kaleminin bütçe içindeki görünümünde de bir takım değişiklikleri getirmiştir. Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında, 1950–1963 yılları arasındaki dönemde, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikili bir sınıflandırma kullanılmıştır. Birinci beş yıllık kalkınma planının uygulamaya başlaması ile birlikte, 1963 yılında planlı kalkınma sürecine geçişe bağlı olarak, planın yatırım tercihine uygun harcamalarını bütçe yatırımı olarak gösterebilmek bakımından harcamalarda; cari ve yatırım ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere üçlü bir ayrıma gidilmiştir. 1964 mali yılı bütçesinde kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları biçiminde sınıflandırılmıştır. Üçlü bir ayırım ile bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış ve diğer taraftan da o güne kadar cari harcamalar içinde yer almış olan devlet borçları, vatan hizmet aylıkları, eski emekli dul ve yetim maaşları; katma bütçeli idarelere, belediyelere, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar, sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmıştır. Buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalar kapsamına alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarda göstermek imkânı elde edilmiştir (Öner, 1993: 32–38).

Ülkemizde klasik bütçeden program bütçeye geçme çalışmaları 1968 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde başlamış ve 1973’ten itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Türk kamu yönetiminde PPBS’ den önce var olmayan kaynak – amaç ilişkisi, gelecek yılların

hizmet projeksiyonlarını gösteren programlar, programların planla ilişkilendirilmesi, hizmete göre ödenek ayrılması, bütçenin dinamik bir yapıya ulaştırılarak hizmet – ödenek ilişkisinin sürekli incelenmesi, kamu örgütlerinin hizmete yönelik yeniden örgütlenme gereği, personel ile amaç arasındaki ilişki ve personel etkinliğinin artırılması, yöneticilerin yaptıkları ve yapacakları hizmetleri değerlendirmesi ve yeniden programlama gereği, karar vermede bazı seçeneklerin saptanması ve bunların karşılaştırılması, etkenlik sorumluluğunun önem kazanması hep Türkiye’de PPBS ile gündeme gelmiş uygulamalardır (Özşen, 2006: 74).

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir. (Kesik, 2004: 14–16).

Yapılan araştırmalar sonucunda klasik bütçe sisteminden önce cari ve transfer ayrımı söz konusu iken klasik bütçe sisteminde cari – yatırım – transfer harcaması ayrımı söz konusu olmakla birlikte faiz harcamaları transfer harcamaları içinde yer almaktadır. Fakat verilerin yetersizliğinden dolayı daha detaylı bir bilgiye yer verilememektedir. PPBS’de ise transfer harcamaları (2004 yılından önce) ilgili kodları Konsolide Bütçe Kanunu’nda 900 no’lu transferler başlığı ve alt başlıkları altında yer almaktadır. Burada ana kalemler itibari ile konsolide bütçe gider kısmında transfer harcamaları aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

Kod Ödenek Türü

900 - Transferler

910 - Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları

920 - Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri

930 - İktisadi Transfer ve Yardımlar

940 - Mali Transferler

950 - Sosyal Transferler

960 -Borç Faizleri

970 -Fon Ödemeleri

990 - Özel Ödenekler ile ilgili Hizmetler

Türk Bütçe Kanunu'na göre transfer harcamaları sekiz ana bölümden oluşmaktadır. Bunlar sırası ile baştaki rakamlar bölüm (program) kodunu göstermekte olup yukarıdaki gibidir. Ayrıca çalışmamızın temelini teşkil eden 960 Borç Faizlerinin alt harcama kalemleri olarak incelemek gerekirse

960 Borç Faiz Ödemeleri

— İç devlet borçları faiz ödemeleri

— İç devlet borçları genel giderleri

— Dış devlet borçları faiz ödemeleri

— Dış devlet borçları genel giderleri (avukatlık, müşavirlik, kayıt, tescil ve benzer giderler dâhil)

— Personel giderleri geçen yıllar borçları

— Diğer cari gider geçen yılları borçları

— Yatırım giderleri geçen yıllar borçları

— Transfer giderleri geçen yıllar borçları

— İlama bağlı borçlar (hizmetin yapıldığı yıl bütçesinin ilgili tertibinden ödenmeyen borçlar, geçen ve eski yıllar borçları tertibinden ödenmeyen borçlar, bütçe tertibi bulunmayan borçlar.)

— Geri verilecek paralarla ilgili ödemeler

— Faiz, acyo, para farkları dolayısıyla ödenecek giderler

— Diğer borç ödemelerinden oluşmaktadır.

Faiz tanımlamasında ve genel olarak faiz kaleminde meydana gelen kodlama değişiklikleri tanımlandıktan ve değerlendirildikten sonra bu değişikliklerin bütçe ve GSYH önceki döneme göre ne gibi farklılıklar gösterdiğinin analizinin yapılması söz konusu değişikliğin etkisini göstermek açısından önemlidir. Şimdi sırasıyla 2004 sonrası gerçekleştirmeler ele alınacaktır.

2.2.1.2.1. Analitik Bütçe Sistemine Geçişin Faiz Harcamaları Üzerindeki Etkisi

Analitik bütçeleme sistemine geçilmesi ile birlikte bütçe kodlama sistemi tamamen değişmiştir. Şöyle ki ABS'ye geçmeden önce faiz ödemeleri transfer harcamaları içerisinde yer alırken 2004 yılından itibaren ayrı bir kalem haline getirilerek transfer harcamalarının dışına çıkarılmış ve ekonomik ayırım içinde reel harcamalar içinde yer almıştır.

2004 öncesi kamu harcamaları cari-yatırım-transfer harcamaları şeklinde üçlü bir tasnife tabi tutulurken bu tasnifte faiz harcamaları transfer harcamalarının içinde yer almaktaydı. 2004 sonrası dönemde ise personel-sosyal güvenlik kurumlarına devlet primleri-mal ve hizmet alımları-faiz harcamaları-cari transferler-sermaye giderleri-sermaye transferleri-borç verme-yedek ödenekler olmak üzere daha detaylı bir ayırma tabi tutulmuştur.

Şöyle ki ABS'ye geçmeden önce faiz ödemeleri transfer harcamaları içerisinde yer almaktaydı. Bu ayırım 2004 yılına kadar devam etmekle birlikte 2004 yılından itibaren ayrı bir kalem haline getirilerek transfer harcamalarının dışına çıkarılmış ve ekonomik ayırım içinde reel harcamalar içinde yer almaya başlamıştır.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için faiz ödemelerinin ABS'ye geçilmeden önce ve geçildikten sonra GSMH içindeki paylarının oransal analizini yapmak faydalı olacaktır. Bu amaçla tablo 7 ve tablo 8 kanununun anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 7 incelendiğinde reel ve transfer harcamaları ayırımı bulunduğu dönemdeki kodlama sistemine göre ele alınmış olup faiz harcamaları, 2003 yılına kadar transfer harcamaları içinde yer alırken 2004 ve sonrası dönemde reel harcamalar içinde yer almıştır.

Tablo 7: 1990 -2010 Yıllarında Harcamaların GSMH İçindeki Payı

Yıllar	GSMH	Reel Harcamalar	Transfer Harcamaları	Reel Harcamaların GSMH Oranı	Transfer Harcamalarının GSMH Oranı
1990	397	43,30	25,00	10,91	6,30
1991	634	79,50	52,80	12,54	8,33
1992	1.103	147,20	78,30	13,35	7,10
1993	1.997	263,00	227,40	13,17	11,39
1994	3.887	424,00	478,20	10,91	12,30
1995	7.854	749,00	975,30	9,54	12,42
1996	14.978	1.542,00	2.419,70	10,30	16,16
1997	29.393	3.428,00	4.621,80	11,66	15,72
1998	53.518	6.187,00	9.427,30	11,56	17,62
1999	78.282	10.717,00	17.367,50	13,69	22,19
2000	125.596	16.089,00	30.615,86	12,81	24,38
2001	176.483	24.598,00	55.980,91	13,94	31,72
2002	275.032	38.000,00	77.683,45	13,82	28,25
2003	356.680	45.694,00	94.761,31	12,81	26,57
2004	428.932	112.900,00	28.120,00	26,32	6,56
2005	486.401	109.329,00	36.768,00	22,48	7,56
2006	575.783	116.325,00	58.758,00	20,20	10,20
2007	646.893	126.015,00	74.190,00	19,48	11,47
2008	716.596	140.334,00	81.171,00	19,58	11,33
2009	946.678	168.375,00	96.295,00	17,78	10,17
2010	1.105.101	185.001,00	108.627,00	16,74	9,83

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1) ve www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Şöyle ki 1990 yılında reel harcamalar 43,30 milyon TL ile GSMH içindeki payı %10,91 iken bu oran 1995 yılına gelindiğinde 749.000 milyon TL ‘ye çıkarken GSMH içindeki oranı %9,54’ e gerilemiştir. Aynı şekilde artış devam etmiş bulunmakla birlikte GSMH içindeki payı da artmış ve 1999 yılında oran %13,69 ‘a yükselmiştir. Reel harcamalar 2004 yılına kadar miktar olarak artmış fakat oran olarak ortalama %13 civarında seyretmiştir. Ancak bu harcamalar 2004 yılında 112.900 milyon TL ile %26,32 civarına yükselmiştir. İlerleyen yıllarda bu oran düşme eğilimine girmiş ve 2010 yılı itibariyle %16,74 olarak gerçekleşmiştir.

Aynı yıllar arasında transfer harcamalarının GSMH içindeki yerine bakıldığında ise; miktar olarak sürekli arttığı görülmektedir. 1990 yılında 25 milyon TL olan transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %6,30 iken, 1991 yılında %100’den daha fazla artarak 52,80 milyon TL olarak gerçekleşmiş ve harcamalar içindeki payı da %8,33’e yükselmiştir. 1998-2009 yılları arasında artış eğilimi devam eden transfer harcamalarının GSMH içindeki payının en yüksek olduğu dönem ise % 31,72 ile 2001

yılında olmuştur. Fakat 2001 yılından sonra tekrar bir azalma eğilimine girerek 2010 yılı itibariyle %9.83 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Genel itibariyle tabloya bakıldığında ise 1994 yılına kadar reel harcamaların transfer harcamalarının gerisinde kaldığı görülmektedir. Fakat 1994'ten itibaren ABS geçiş yılı olan 2004 yılına kadar reel harcamalarının payı %100'den büyük farkla transfer harcamalarının gerisinde kalmıştır. Fakat yeni kod sistemiyle kamunun ekonomideki ağırlığı değişmiş ve reel harcamalar transfer harcamalarından büyük hale gelmiştir. Bunun en önemli sebebi ise bütçede önemli bir paya sahip faiz harcamalarının yeni kodlama sistemi ile birlikte reel bir hal almasıdır.

Yukarıdaki tablo 2004 öncesi ve 2004 sonrası karşılaştırmalı olarak ele alındığında ise; 2003 yılı öncesinde performans esaslı bütçeleme sistemi yerine ABS kullanılıyorsa oranlar aşağıdaki şekilde farklılık gösterecekti.

Tablo 8 incelendiğinde 1990 – 2003 yılları arasında PPBS yerine ABS kullanılmış olsaydı reel veya transfer harcamalarının ekonomideki büyüklüğün ne şekilde değişikliğe uğrayacağını görmek mümkün olacaktır.

Tablo 8: PPBS Döneminin ABS'ye Aktarılması

Yıllar	GSMH	Reel Harc.	Faiz Harc.	Diğer Trans.	Faiz Harc. + Reel Harc.	Reel Harc. GSMH Oranı	ABS Göre Reel Harc. GSMH Oranı	Transfer Harc. GSMH Oranı	ABS Göre Transfer Harc. GSMH Oranı
1990	397	43,00	14	11,03	56,97	10,91	14,35	6,30	2,78
1991	634	80,50	24	28,73	104,57	12,54	16,49	8,33	4,53
1992	1.103	147,20	40	38,00	187,50	13,35	17,00	7,10	3,45
1993	1.997	263,00	116	110,93	379,47	13,17	19,00	11,39	5,55
1994	3.887	424,00	298	179,92	722,29	10,91	18,58	12,30	4,63
1995	7.854	749,00	576	399,19	1.325,12	9,54	16,87	12,42	5,08
1996	14.978	1.542,00	1.497	922,30	3.039,40	10,30	20,29	16,16	6,16
1997	29.393	3.428,00	2.278	2.343,88	5.705,92	11,66	19,41	15,72	7,97
1998	53.518	6.187,00	6.177	3.250,71	12.363,60	11,56	23,10	17,62	6,07
1999	78.282	10.717,00	10.721	6.646,66	21.437,84	13,69	27,39	22,19	8,49
2000	125.596	16.089,00	20.440	10.175,99	36.528,86	12,81	29,08	24,38	8,10
2001	176.483	24.598,00	41.062	14.918,69	65.660,23	13,94	37,20	31,72	8,45
2002	275.032	38.000,00	51.871	25.812,79	89.870,66	13,82	32,68	28,25	9,39
2003	356.680	45.694,00	58.609	36.152,15	104.303,16	12,81	29,24	26,57	10,14

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1) ve www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 8'den de görüldüğü gibi 2003 öncesi PPBS kullanılmasına rağmen bu veriler ABS'yle getirilen yeni kodlamaya göre revize edilerek yeni bir tablo oluşturulmuştur.

Bu tabloya göre reel harcamaların GSMH ya oranı 1990 yılında %11 civarında iken aynı yıl eğer ABS olsaydı bu oran yaklaşık %14 civarında olacaktı. Aynı yıl transfer harcamaların oranına bakıldığında ise bu oran % 6,30 iken ABS sistemiyle birlikte % 2,78 olmuştur.

1995 yılına bakıldığında ise reel harcamaların GSMH'ya oranı %9,54'lere kadar düşerken aslında reel harcama olarak değerlendirilmesi daha doğru olan faiz harcamalarının katılmasıyla %16,87'ye yükselecekti. Transfer harcamalarına bakıldığında ise 1995 yılında PPBS'ye göre %12,42 olan oran ABS olmuş olsaydı %5,08 civarında olacaktı.

2000'li yıllara bakıldığında ise özellikle kriz yılı olan 2001 yılında reel harcamalarının GSMH içindeki payı %13,94'e kadar yükselmiştir. Özellikle kriz yılında kamu harcamalarının artması önemli bir faktörken faiz harcamalarının reel harcamalar içinde bulunması, transfer harcamalarının payının büyük olduğunun ve kriz yıllarında önemli bir paya sahip olan bu harcamaların sadece faiz harcamalarının kabarık olmasından dolayı görünürde bir büyüklüğü temsil ettiği söylenebilir. Oysaki ABS ile faiz ödemelerinin reel harcamalar içinde alması kamu kesiminin milli ekonomi içindeki gerçek büyüklüğünü göstermektedir. Şöyle ki 2001 yılında %13,94 olan bu oran ABS'nde olsaydı %37'lere kadar yükselecekti. Aynı yıl transfer harcamaları ise % 31,72'den %8'lere kadar düşecekti. Bu da özellikle kriz dönemlerinde analize daha elverişli bir ortam sağlamış olacaktır. Bu durum PPBS'ne göre ABS sistemindeki kod değişikliği reel harcamaların GSMH içindeki oranını arttırmış, transfer harcamalarının oranını ise azaltmıştır. Aynı karşılaştırmayı 2004 sonrasında yapabilmek için aşağıdaki tablo hazırlanmıştır.

Tablo 9: ABS Döneminin PPBS'ye Aktarılması

Yıllar	GSYH	Reel Harc.	Reel Harc. (Faiz Öd. Hariç)	Faiz Harc.	Diğer Trans.	PPBS Reel Harc. GSYH Oranı	Reel Harc. GSYH Oranı	PPBS Transfer Harc. GSYH Oranı	Transfer Harc. GSYH Oranı
2004	428.932	112.900	56.412	56.488	28.120	13,15	26,32	19,73	6,56
2005	486.401	109.329	63.650	45.679	36.768	13,09	22,48	16,95	7,56
2006	575.783	116.325	70.362	45.963	58.758	12,22	20,20	18,19	10,20
2007	646.893	126.015	77.262	48.753	74.190	11,94	19,48	19,01	11,47
2008	716.596	140.334	89.673	50.661	81.171	12,51	19,58	18,40	11,33
2009	946.678	117.200	63.999	53.201	96.075	6,76	12,38	15,77	10,15
2010	1.105.101	185.001	136.705	48.296	108.627	12,37	16,74	14,19	9,82

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1) ve www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tabloda ABS'ye göre 2004 yılında reel harcamaların GSYH'ya oranı %26,32 iken aynı yıl eğer PPBS kullanılıyor olsaydı bu oran %13,15 olacaktı. Yine aynı yıl transfer harcamalarının GSYH içindeki payı 6,56 iken PPBS'ye göre bu oran % 19,73 olacaktı. 2005 yılına bakıldığında ise reel harcamaların oranı ABS'nde %22,48 iken PPBS varlığını sürdürüyor olsaydı %13 civarında olacaktı. Aynı yıl transfer harcamaları ise %7,56 iken PPBS'ne göre % 16,90 civarında olacaktı. Son olarak 2005 yılında ise % 12,38 olan reel harcamalar PPBS'ye göre %6,76, transfer harcamaları ise %10,15 iken PPBS'ye göre %15,77 olacaktı.

Yukarıda da bahsedilen analitik bütçe sisteminin getirdiği en önemli özellik olan analize elverişliliğinin yanı sıra kodlama sistemindeki farklılık sonucunda genel itibariyle toplam harcamaların payı aynı olmakla birlikte reel harcamaların GSYH içindeki payı artmış, transfer harcamalarının payı ise azalmıştır.

2.2.1.2.2. ABS Tanımlı Faiz Harcamalarındaki Değişikliğin Kamu Kesimi Büyüklüğünün Ölçülmesine Etkisi

Faiz harcamaları 2004 öncesi dönemde transfer harcamaları içerisinde yer almaktaydı. ABS'ne geçiş ile birlikte mahiyeti değişen faiz harcamaları reel harcamalar içinde yer almaya başlamıştır. Faiz harcamalarının günümüzde transfer mi reel harcama mı olduğu hala tartışılmaktadır. Fakat harcamanın niteliği incelendiğinde borçlanmadan kaynaklı bu harcama kalemine özellikle yatırım harcamalarının finansmanında kullanıldığı düşünüldüğünde büyümeye etkisi olduğu için reel harcamalar içinde yer alması gerekmektedir. Fakat Türkiye açısından konu ele alındığında borçlanmanın,

borçlanmanın finansmanında kullanıldığı düşünüldüğünde hala transfer harcaması niteliğini taşıdığı söylenebilir.

Konu faiz harcamalarının niteliğine göre incelendiğinde ise kamu kesimi reel büyüklüğü ve kamu kesimi büyüklüğünün nasıl etkilendiği tablo 10 ve 11 yardımıyla gösterilecektir.

Kamu Kesimi Reel Büyüklüğü= Toplam Devlet Harcaması - Transfer Harcaması /
GSMH

Tablo 10: Kamu Kesimi Reel Büyüklüğü (1990 – 2010)

Yıllar	GSMH	Reel Harcamalar	Transfer Harcamaları	Kamu Kesimi Reel Büyüklüğü
1990	397	43,300	25	0,11
1991	634	79,500	52,8	0,13
1992	1.103	147,200	78,3	0,13
1993	1.997	263,000	227,4	0,13
1994	3.887	424,000	478,2	0,11
1995	7.854	749,000	975,3	0,10
1996	14.978	1.542,00	2.419,70	0,10
1997	29.393	3.428,00	4.621,80	0,12
1998	53.518	6.187,00	9.427,30	0,12
1999	78.282	10.717,00	17.367,50	0,14
2000	125.596	16.089,00	30.615,86	0,13
2001	176.483	24.598,00	55.980,91	0,14
2002	275.032	38.000,00	77.683,45	0,14
2003	356.680	45.694,00	94.761,31	0,13
2004	428.932	112.900,00	28.120,00	0,26
2005	486.401	109.329,00	36.768,00	0,22
2006	575.783	116.325,00	58.758,00	0,20
2007	646.893	126.015,00	74.190,00	0,19
2008	716.596	140.334,00	81.171,00	0,20
2009	946.678	168.375,00	96.295,00	0,18
2010	1.105.101	185.001,00	108.627,00	0,17

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1) ve www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 10’ da kamu kesimi reel büyüklüğü ölçülmektedir. İlk olarak formüle edilen kamu kesimi büyüklüğünde transfer harcamalarının etkisiz olduğu görülmektedir. Faiz harcamalarının niteliği sonucu 2004 yılından önce reel harcamalar daha küçük görülmekteydi. Sebebi ise; faiz harcamalarının transfer harcamalarının içinde yer alması, 2004 yılından itibaren transfer harcamalarının reel harcamalar içinde sayılması kamu kesimi reel büyüklüğünün oranını değiştirmiştir. Şöyle ki 1990 – 2004 yılları

arasında ortalama %12 civarında değişen bu oran 2004 yılında % 26'ya yükselmiştir. 2010 yılı itibariyle bu oran %0.17 olarak gerçekleşmiştir.

Aynı veriler kamu kesimi büyüklüğü açısından değerlendirildiğinde ise;

Kamu Kesimi Büyüklüğü = Kamu harcaması / GSMH

Tablo 11: Kamu Kesimi Büyüklüğü (1990–2010)

Yıllar	GSMH	Reel Harcamalar	Transfer Harcamaları	Kamu Kesimi Büyüklüğü
1990	397	43,3	25	0,17
1991	634	79,5	52,8	0,21
1992	1.103	147,2	78,3	0,20
1993	1.997	263	227,4	0,25
1994	3.887	424	478,2	0,23
1995	7.854	749	975,3	0,22
1996	14.978	1.542,00	2.419,70	0,26
1997	29.393	3.428,00	4.621,80	0,27
1998	53.518	6.187,00	9.427,30	0,29
1999	78.282	10.717,00	17.367,50	0,36
2000	125.596	16.089,00	30.615,86	0,37
2001	176.483	24.598,00	55.980,91	0,46
2002	275.032	38.000,00	77.683,45	0,42
2003	356.680	45.694,00	94.761,31	0,39
2004	428.932	112.900,00	28.120,00	0,33
2005	486.401	109.329,00	36.768,00	0,30
2006	575.783	116.325,00	58.758,00	0,30
2007	646.893	126.015,00	74.190,00	0,31
2008	716.596	140.334,00	81.171,00	0,31
2009	946.678	168.375,00	96.295,00	0,28
2010	1.105.101	185.001,00	108.627,00	0,27

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1) ve www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 11 faiz harcamalarının mahiyetinde meydana gelen değişiklik yönünden değerlendirildiğinde toplam içinde bir değişim olmadığı için kamu kesimi büyüklüğüne etkisi nötrdür. Fakat reel ve transfer harcamaları içinde farklılığa sebep olduğu için transfer harcamalarında bir azalmaya reel harcamalarda ise artışa sebep olmuştur.

Kamu kesimi büyüklüğü 2001 yılına kadar dalgalı bir seyir izleyerek artış göstermiştir. 2001 yılından sonra ise azalma trendine girdiği söylenebilir. Reel ve transfer harcaması açısından bakıldığında ise transfer harcamaları 2004 yılına kadar sürekli artış eğiliminde olmuştur. 2004 yılından sonra ise azalma eğilimine girmiş ve reel harcamaların gerisinde seyretmiştir.

2.2.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe, GSYH ve Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi: 2004 Sonrası Dönem

Bir önceki konuda (2.1’de) ABS’ye geçilmeden önce faiz ödemelerinin bütçe, GSYH ve devlet borçlanması yönünden gelişimi değerlendirilmişti. Bu kısımda ise ABS tanımlı faiz ödemelerinin bütçe harcamaları, GSYH ve devlet borçlanması yönünden değerlendirmesi yapılacaktır.

2.2.2.1. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları Yönünden Değerlendirilmesi

2004 yılı sonrasında faiz ödemelerinin bütçe harcamaları yönünden göstermiş olduğu gelişme tablo 12’da gösterilmektedir.

Tablo 12: Faiz Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (2004–2010)

Yıllar	Bütçe Harcamaları (1)	Artış Hızı	Faiz Harcamaları (2)	Artış Hızı	1 / 2
2004	152.093	7.6	56.491	-3.4	37,1
2005	159.687	4.9	45.680	-19.1	28,6
2006	178.126	11.5	45.963	0.6	25,8
2007	204.068	14.5	48.753	6.1	23,9
2008	227.031	11.2	50.661	3.9	22,3
2009	268.219	18.1	53.201	5.0	19,8
2010	293.628	9.4	48.296	-9.2	16,4

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 12’den de görüldüğü gibi analitik bütçe sınıflandırmasıyla transfer harcaması olarak tanımlanmayan ve bütçe de ayrı bir harcama kalemi olarak tanımlanan faiz harcamalarının artışı 2004–2010 döneminde dalgalı bir seyir izlemekle birlikte genelde azalmaktadır. 2004 yılında faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içindeki payı %37.1 seviyesinden sürekli azalarak 2010 yılında %16.4 seviyesine gerilemiştir. 2011 yılı bütçesinde bu oran %15.2 olarak hedeflenmiştir.

Faiz harcamaları 2010 yılı itibariyle 1990 yılındaki seviyesinden de düşük seviyesine düşmüştür ve bu seviye son 20 yılın en düşük seviyesi olarak önemlidir. Bu dönemde bütçe harcamaları artmakla birlikte faiz harcamaları genelde azalma eğiliminde olmuştur.

Diğer taraftan bütçe harcamalarının artış hızı bu dönemde dünya finansal krizine rağmen hiçbir yıl negatif seviyeye gelmemiş ve sürekli artmıştır. En fazla artış hızının gerçekleştiği yıl ise %18.1 ile 2009 yılı olmuştur. Faiz harcamaları ise bütçe

harcamalarına paralellik göstermemiş 2004, 2005 ve 2009 yıllarında gerilemiştir. 2011 yılındaki hedef ise 47.500 milyon TL olarak konulmuştur.

2001 krizi dâhil yaşanan ekonomik krizlerin ardından uygulamaya başlanan sıkı bütçe politikasının sağladığı faiz dışı fazlalar ve bütçe üzerindeki faiz gideri yükünün hızla azalması, ekonomide güvenin temin edilmesinde etkili olmuştur. Bütçe disiplini düşük enflasyona, düşen reel faizlere ve dışarıdan borçlanma imkânlarında artışlara, önemli oranlarda doğrudan yabancı sermaye akımlarının başlamasına imkân sağlamıştır (Yılmaz ve Yaraşır, 2009: 109).

2.2.2.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleri Yönünden Değerlendirilmesi

Tablo 13’de faiz harcamalarının vergi gelirleri ve bütçe gelirlerine göre gelişim seyri gösterilmektedir.

Tablo 13: Faiz Ödemelerinin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (2004-2010)

Yıllar	Bütçe Gelirleri (1)	Vergi Gelirleri (2)	Faiz Harcamaları (3)	2 / 3	1 / 3
2004	120.089	101.038	56.491	55.9	47.0
2005	148.237	119.250	45.680	38.3	30.8
2006	182.577	151.271	45.963	30.3	25.1
2007	203.349	171.098	48.753	28.4	23.9
2008	225.496	189.980	50.661	26.6	22.4
2009	232.930	196.313	53.201	27.1	22.8
2010	272.047	235.686	48.296	20.4	17.7

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 13’den de görüldüğü gibi gerek vergi gelirleri gerekse vergi gelirlerinin artışına paralel olarak bütçe gelirleri 2004–2010 döneminde sürekli artmıştır. Aynı dönemde faiz ödemelerinin bu şekilde artmaması faiz ödemelerinin bütçe gelirleri ve vergi gelirleri içindeki payını sürekli azaltmıştır. 2001 yılında vergi gelirlerinin tamamı faiz ödemelerine yetmezken 2010 yılı itibarıyla faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı %17.7 seviyesine kadar gerilemiştir ve 2011 bütçe hedefinde bu oranın daha da gerilemesi hedeflenmektedir.

2.2.2.3. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi

2004 sonrasında faiz ödemelerinin GSYH’ya göre göstermiş olduğu gelişmeler tablo 14 yardımıyla izlenebilir.

Tablo 14: Faiz Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı (2004–2010)

Yıllar	GSYH (1)	GSYH Artış Hızı (%)	Faiz Harcamaları (2)	Artış Hızı (%)	1 / 2
2004	559.033	22.9	56.491	-3.4	10.1
2005	648.931	16.0	45.680	-19.1	7.0
2006	758.390	16.8	45.963	0.6	6.0
2007	843.178	11.1	48.753	6.1	5.7
2008	950.534	12.7	50.661	3.9	5.3
2009	952.558	0.2	53.201	5.0	5.5
2010	1.105.101	16.0	48.296	-9.2	4.3

Kaynak: www.dpt.gov.tr (1)www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 14'den de görüldüğü gibi GSYH'da ki gerçekleştirmelere paralel olarak 2004–2010 döneminde faiz harcamalarının GSYH içindeki payı da azalma eğilimindedir. 2004–2010 dönemindeki gerçekleştirmelere bakıldığında GSYH içinde faiz harcamalarının payının en az olduğu yıl %4.3 ile 2010 yılı olmuştur. Ayrıca 2011 bütçe ve makro ekonomik hedeflere bakıldığında GSYH artış hızının 2011 yılında yaklaşık %10 olması hedeflenmektedir. Diğer taraftan GSYH içinde faiz harcamalarının payı için de 2011 yılında %3.2 hedeflenmiştir. Böylelikle 2011 yılında da faiz ödemelerinin GSYH içindeki payı daha da azaltılmak istenmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında faiz harcamaları daha özelde, özellikle iç-dış borç ayırımına göre ne şekilde gelişme gösterdiği yine 2004 öncesi ve sonrası döneme göre incelenecektir.

2.2.2.4. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi

Bu kısımda yapılan değerlendirme öncelikle dış borçlar sonrasında ise iç borçlar yönünden yapılacaktır. Bu kapsamda dış borçlanma kullanımı, dış borçlanma ödemesi ve dış borçlanma faiz ödemeleri ele alınmaktadır. Ayrıca iç borçlanma ana para ve faiz ödemeleri de değerlendirilmektedir.

2.2.2.4.1. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet Dış Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi

Aşağıdaki tabloda (tablo 15) 2004–2010 döneminde dış borçlanma kullanımı ve bu kapsamda kullanılan dış borçlara ödenen faiz ve anapara ödemeleri ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Tablo 15: Dış Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (2004–2010)

Yıllar	Dış Borçlanma Kullanım (1)	Dış Borçlanma Ödemesi (2)	Dış Borç Faiz Ödemeleri (3)
2004	13.308.889	9.804.048	6.056.689
2005	13.759.789	15.768.823	6.223.476
2006	18.069.109	18.476.138	6.661.968
2007	13.060.208	15.537.822	6.402.524
2008	14.596.877	11.074.866	5.738.379
2009	14.395.130	8.271.832	6.318.117
2010	18.283.728	10.592.854	5.979.550

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1)adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

1990–2002 döneminde önemli düzeyde artan dış borç kullanımı 2003 yılı itibariyle azalma eğilimine girmiştir. 2004–2010 döneminde bir önceki döneme göre dalgalı bir seyir izlenmekle birlikte dış borca olan ihtiyaç azalmıştır. 2010 yılındaki son gerçekleşmeye bakıldığında 2002 seviyesinin de altında dış borç kullanımının olduğu görülmektedir. Dış borç ödemesi de kullanımına paralel olarak bir gelişme göstermiştir. Son dönemde dış kullanım ihtiyacının azalması ödemesinde de bir azalma eğiliminin yaşanmasını sağlamış ve bu durum dış borçların merkezi bütçe üzerindeki yükünü ve olumsuz etkisinin azaltmıştır.

Son olarak 2004–2010 dönemindeki dış borç faiz ödemelerindeki gelişmeler değerlendirildiğinde; dış borç kullanımım ve ödemelerindeki gerçekleştirmelere benzer gerçekleştirmelerin yaşandığı görülmektedir. Özellikle 2010 yılı itibariyle söz konusu ödemeler kullanımdaki azalmanın da etkisiyle 2002 seviyelerine kadar gerilemiştir.

2.2.2.4.2. ABS Tanımlı Faiz Ödemelerinin Devlet İç Borçlanması Yönünden Değerlendirilmesi

Aşağıdaki tabloda 2004–2010 döneminde iç borçlanma kullanımı ve bu kapsamda kullanılan iç borçlara ödenen faiz ve anapara ödemeleri ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Tablo 16: İç Borç Kullanımı ve Dış Borç Faizi Ödemeleri (2004–2010)

Yıllar	İç Borçlanma Tutarı (1)	İç Borçlanma Ana Para Ödemesi (2)	İç Borç Faiz Ödemeleri (3)
2004	163.596	133.500	50.053
2005	155.520	135.222	39.270
2006	125.581	118.893	38.659
2007	118.033	114.193	41.540
2008	113.547	94.030	44.516
2009	153.343	98.165	46.762
2010	164.420	141.583	42.148

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1)adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

1990–2002 döneminde önemli düzeyde artan iç borç kullanımı 2003 yılı itibariyle azalma eğilimine girmiş ve 2009 itibariyle tekrar yükselmiştir. 2004–2010 döneminde bir önceki döneme göre dalgalı bir seyir izlemiştir. 2010 yılında ise 1990–2010 dönemindeki en yüksek borçlanma tutarı gerçeklemiştir. İç borç ödemesi de kullanımına paralel olarak bir gelişme göstermiştir. Dış borçla karşılaştırıldığında bu dönemde iç borçlanmanın daha çok kullanıldığı ve Hazinesin nakit ihtiyacının daha çok iç borçlanmayla kullanıldığı söylenebilir. Bu artışta bono ve tahvile göre gerçekleştirmelerin ne şekilde olduğu ise üçüncü bölümde borç yönetimi başlığında ele alınacaktır.

Son olarak 2004–2010 dönemindeki iç borç faiz ödemelerindeki gelişmeler değerlendirildiğinde; faiz ödemelerinin özellikle düşen reel faiz oranlarına paralel olarak azaldığı söylenebilir. Bu durum iç borçlanma maliyetinin Hazine üstündeki yükünü azaltmıştır. Ancak son yıllarda iç borçlanmanın önemli düzeylerde artması faiz ödemelerindeki azalmaya rağmen özellikle ülke içindeki gelir dağılımı ile mücadele gücünü olumsuz etkilemiştir.

2.3. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi

Faiz ödemelerinin gelişimini daha uygun bir değerlendirmesinin yapılabilmesinin yollarından biri de ABS tekniklerinden biri olan Açık / Fazlanın Sınıflandırması yönünden değerlendirmektir. Bu amaçla daha önce yapıldığı gibi bu kısımda da faiz ödemelerini açık ve fazla sınıflandırması kriterinden önceki tasnifi ve sonraki tasnifi de yine 2004 öncesi (ABS öncesi) dönem ve 2004 sonrası dönem olarak analiz edilecektir. Ancak daha önce açık ve fazla kavramının analiz edilmesi faydalı olacaktır.

2.3.1. Bütçede Açık / Fazla Kavramı

Günümüzde gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkeler bütçe açığı veya fazlası ile mücadele etmek için politika oluşturma çabası içindedirler. Uygulamada daha çok bu politikalar bütçe açığını ortadan kaldırmaya yöneliktir. Çünkü bütçe açığı bütçe fazlasına göre daha sık rastlanan bir mali vakadır. Özellikle Türkiye’de ki söz konusu vakanın oluşmasında en önemli nedenlerin başında faiz ödemeleri gelmektedir.

Her ne kadar fazla rastlanılmayan bir vaka olsa da bütçe fazlalıklarının üzerinde durmak gerekmektedir. Bütçe fazlalıkları ekonominin hızlı gelişmesine bağlı olarak işsizlik ve

refah harcamalarındaki azalışlardan kaynaklanabileceği gibi ek vergi uygulamaları veya harcama indirimleri gibi mali kısıtlamalar sonucunda da oluşabilmektedir veya son dönemlerde Türkiye’de olduğu gibi kamu kesiminin ekonomi içindeki payını ve yükünü azaltmayı ve hizmette etkinliği arttırmak için başvurulan özelleştirme uygulamalarıyla da bütçe fazlası gündeme gelebilmektedir. Oluşan fazlalıklar tükeninceye kadar, ya harcamalarda kullanılır, ya vergi indirimleri ile telafi edilir, ya da ulusal borçların finansmanında kullanılır. Ancak bunların ekonomi üzerindeki etkisi fazlalıkların kullanım şekline göre farklı olacaktır. Bütçe fazlaları hiç harcanmayıp kamu tasarrufu olarak tutulduğunda veya Merkez Bankası'na olan borçlar ödendiğinde ekonomi üzerinde daraltıcı etkide bulunacaktır. Fakat oluşan fazlalıklar kişi ve firmaların ellerindeki devlet tahvillerinin alınması şeklinde devlet borçlarının ödenmesi için kullanılıyorsa daraltıcı etki daha az olacaktır. Ayrıca bütçe fazlaları nedeniyle vergi indirimlerine gidilmesi vergi mükelleflerinin çalışma isteğini, tasarruf ve yatırımları arttırabilecek, verimliliği daha fazla olan özel sektörün dışlanmasına engel olabilecektir (Şimşek, 2007: 17). Görüldüğü gibi bütçe açığına göre daha az rastlanan bir mali olay olsa da bütçe fazlalıklarının da önemli sonuçlar doğurabilme potansiyeli bulunmaktadır.

Kamu açığı veya bütçe açığı ise en basit şekliyle, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucunda meydana gelen negatif fark olarak ifade edilebilir. Bir devletin olağan kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması, bütçe açıklarını gündeme getirmekte ve bu açığın finansmanı için de çeşitli yollara başvurulması bir zorunluluk arz etmektedir (Günay, 2006: 33). Genel olarak bakıldığında ülkemizde kamu açıklarının arttığı dönemlerde reel faiz oranları da artış göstermiştir. Çünkü kamu açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi, ödünç verilebilir fonlar piyasasında fon talebini arttırdığından düşen enflasyona rağmen faiz oranları artma trendine girer. Genel olarak kamu açıklarına bağlı borçlanma artışları para talebini pozitif olarak etkilediğinden faiz oranları da artar. Faiz oranlarının artması, toplam tüketimi, GSMH yapısını ve enflasyonu etkiler (Boskin, 1987: 273-274). Artan faiz ve enflasyon oranı ise kamu harcamalarını arttırarak mevcut kamu açıklarının daha da artmasına neden olur. Kamu açıkları ise ek finansman nedeniyle reel faiz oranını tekrar arttırır. Bu kısır döngü, doğru finansman yöntemlerinin uygulanmaması halinde devam eder ve nihayetinde bir faiz krizi veya ekonomik / mali krizle sonuçlanabilir (Erdoğan, 2006: 95-96).

Bütçe Fazlası = Kamu Gelirleri > Kamu Harcamaları

Bütçe açığı = Kamu Harcamaları > Kamu Gelirleri

Buna göre kamu kesimini oluşturan bütün birimlerin toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark “KKBG” (Kamu Kesimi Borçlanma Gereği) olarak tanımlanır. Kamu kesiminin gelirlerinin harcamalarından fazla olduğu durum ise, Kamu Sektörü Borç Geri Ödemesi olarak isimlendirilir.

KKBG = Toplam Kamu Nakdi Harcamaları (Faiz Giderleri Dahil, Kamu Borç Stoku Amortisman Ödemeleri Hariç) - Toplam Kamu Nakdi Gelirleri (Vergi, Vergi Dışı Gelirler ve Hibe Gelirleri)

Özellikle 1980 sonrası uygulanan politikalar doğrultusunda vergilemenin borçlanmayla ikame edilmesi, faiz ödemelerini olağanüstü bir şekilde artırmıştır. Bu durum sonuçta bütçe harcamaları içerisinde faiz yükünün hızla artması, kamu kesimi borçlanma gereğinin de yükselmesine yol açarak topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerdeki gerilemenin en önemli nedenlerinden birisi haline gelmiştir (İyidiker, 1997: 195–196).

Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereği, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yürürlüğe konuluncaya kadar, konsolide bütçe (genel ve katma - özel- bütçe), mahalli idareler, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar ve döner sermaye birimlerinin bütçe açık ya da fazlalarının toplamından oluşmaktaydı. 10.12.2003 tarihinde kabul edilip, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı KMYKK ile kamu kurum ve kuruluşlarının sınıflandırılması ve bütçe türleri değişmiştir. 5018 sayılı Kanunun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 12’nci maddesi şöyledir:

Tablo 17: 5018 Sayılı Kanuna Göre Bütçe Türleri

Merkezi Yönetim Bütçesi	SGK Bütçesi	Mahalli İdareler Bütçesi
<i>Genel Bütçe</i>	<i>SGK</i>	<i>Belediye Bütçesi</i>
<i>Özel Bütçe</i>	<i>TİK</i>	<i>İl Özel İdare Bütçesi</i>
<i>D.ve D. Kurumlar Bütçesi</i>		<i>Mahalli İdare Birlik Bütçesi</i>

5018 sayılı KMYKK’daki kamu birimleri bütçe tanımlarından yola çıkarak aşağıdaki şekilde KKBG ölçümü yapılabilir:

KKBG = Merkezi Yönetim Bütçe Açığı (Fazlası) + Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Açığı (Fazlası) + Mahalli İdareler Bütçe Açığı (Fazlası)

Analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmeden önceki dönemde bütçe dengesi;

Bütçe gelirleri = Vergi gelirleri + Vergi dışı gelirler

Bütçe giderleri = Personel giderleri + Diğer cari giderler + Yatırım giderleri + Transfer giderleri

Bütçe dengesi = (Vergi gelirleri + Vergi dışı gelirler) – (Personel giderleri + Diğer cari giderler + Yatırım giderleri + Transfer Giderleri) şeklinde tanımlanırken yeni sistemin getirdiği özellikler sayesinde

Bütçe dengesi = (Vergi gelirleri + Vergi dışı gelirler) – (Personel Giderleri + SGK Devlet. Primi + Mal ve Hizmet Alımı + Faiz Harcamaları + Cari Transferler + Sermaye Giderleri + Sermaye Transferleri + Borç Verme + Yedek Ödenekler) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu ise analize daha elverişli mali saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda ya da sağlıklı verilere ulaşılmasına zemin hazırlamıştır.

2.3.2. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003 Dönemi)

Aşağıdaki tabloda 1990 – 2003 dönemindeki (ABS'ye geçmeden önceki dönem) bütçe gerçekleştirmeleri açık / fazla ve GSYH yönünden ele alınmaktadır.

Tablo 18: Bütçe Dengesi Gerçekleşmelerinin GSMH Yönünden Değerlendirilmesi (1990–2003)

Yıllar	GSYH	Bütçe Gideri	Bütçe Geliri	Bütçe Dengesi	Faiz Dışı Bütçe Harc.	Faiz Dışı Denge	Faiz Dışı Denge / GSYH	Bütçe Dengesi / GSYH
1990	393.060	68.354	56.572	-11.781	54.389	2.184	0,5	-3,0
1991	630.117	132.400	99.084	-33.316	108.330	-9.245	-1,5	-5,3
1992	1.093.368	225.398	178.070	-47.328	185.100	-7.030	-0,6	-4,3
1993	1.981.867	490.437	357.333	-133.104	373.968	-16.635	-0,8	-6,7
1994	3.868.429	902.453	751.615	-150.838	604.170	147.445	3,8	-3,9
1995	7.762.456	1.724.193	1.409.250	-314.943	1.148.078	261.172	3,3	-4,0
1996	14.772.110	3.961.308	2.727.958	-1.233.350	2.463.907	264.051	1,8	-8,2
1997	28.835.883	8.050.252	5.815.099	-2.235.153	5.772.335	42.764	0,1	-7,6
1998	70.203.147	15.614.44	11.811.06	-3.803.376	9.437.846	2.373.219	4,4	-5,4
1999	104.595.916	28.084.68	18.933.06	-9.151.619	17.363.845	1.569.220	2	-8,7
2000	166.658.021	46.705.02	33.440.14	-13.264.88	26.265.166	7.174.977	5,7	-8,0
2001	240.224.083	80.579.06	51.542.97	-29.036.09	39.516.839	12.026.131	6,8	-12,1
2002	350.476.089	115.682.3	75.592.32	-40.090.02	63.811.691	11.780.633	4,3	-11,4
2003	454.780.659	140.454.8	100.250.4	-40.204.41	81.845.679	18.404.748	5,2	-8,8

Kaynak: www.bümko.gov.tr (1) ve www.gib.gov.tr (1)'den yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

1990 yılından bu yana Türkiye ekonomisinde oluşan temel problemlerin ana kaynağı, genel olarak aşırı borçlanma olarak gösterilmektedir. Türkiye'de 1980'li yılların sonlarından itibaren sürekli olarak bütçe açıkları verilmiş ve bu açıklar da iç ve dış piyasadan borçlanılarak kapatılmıştır. Bu yapı nedeniyle borç miktarı kısa sürede önemli seviyelere ulaşmış ve borçların faizleri bile yeni borçlarla ödenmeye başlamıştır (Akyüz ve Boratav, 2002: 18–20).

Tablo 18 incelendiğinde yıllar itibariyle en önemli sorunun bütçe açığı olduğu görülmektedir. 1990–2003 dönemindeki faiz ödemelerine bakıldığında da borç faizi ödemeleri 1991, 1992, 1993 yılları hariç tutulduğunda bütçe açığını geçmiştir. Bu durum söz konusu dönemde eğer faiz ödemeleri olmasaydı veya az olsaydı bütçenin açık vermeyeceği anlamına gelmektedir. Söz konusu dönemde bütçe gerçekleştirme performansı yönünden bütçe açıklarının büyüme trendinde olması bir takım olumsuz makro ekonomik gelişmelerin oluşmasına etki yapmıştır. Bu etkiler;

-Yüksek reel faiz,

-Borç-faiz sarmalı,

-Dışlama etkisi

- Enflasyonla mücadeleyi zorlaştırarak kronikleşen enflasyon,
- Gelir dağılımında adaleti tesis etmede karşılaşılan güçlükler,
- Dış ticaret ve ödemeler dengesinin olumsuz etkilenmesi olarak sıralabilir (Saatci, 2007: 99).

Kısacası; 1990'lı yıllarda Türkiye'de, reel faizler, enflasyon ve bunlara bağlı kamu açıkları devamlı olarak yükselmiştir. İlki 1994 yılında, diğeri de 2000 yılı sonu ve 2001 yılı başında olmak üzere iki büyük ekonomik kriz yaşanmıştır. 2001 yılında GSMH %9.4 oranında küçülmüştür. 2002 yılında ise GSMH tekrar artışa geçerek, % 7.8, 2003 yılında da %5.95 oranında artmıştır. 2002 ve 2003 yıllarındaki büyüme sonucunda, GSMH kriz öncesindeki seviyesini geçmiştir. Fakat kamu borçları kriz öncesine göre çok yüksek seviyelere çıkmıştır (Bastı, 2006: 84, Erdoğan; 2006: 95–96).

2.3.3. Faiz Ödemelerinin Bütçede Açık / Fazla Sınıflandırması Yönünden Değerlendirilmesi (2004–2010 Dönemi)

Bütçe açıklarının faiz ödemeleriyle olan ilişkisi ABS'ne geçiş yılı olan 2003 sonrası ele alındığında gerçekleştirmeler tablo 19'da gösterilmektedir.

Tablo 19: Bütçe Dengesi Gerçekleşmelerinin GSYH Yönünden Değerlendirilmesi (2004–2010)

Yıllar	GSYH	Bütçe Gideri	Bütçe Geliri	Bütçe Dengesi	Faiz Dışı Bütçe Harcamaları	Faiz Dışı Denge	Faiz Dışı Denge / GSYH	Bütçe Dengesi / GSYH
2004	559.033	141.021	110.720	-30.300	84.532	26.188	4,9	-5,2
2005	648.931	146.098	137.980	-9.743	100.418	35.936	6,0	-1,1
2006	758.390	178.126	173.483	-4.643	132.163	41.320	5,4	-0,6
2007	843.178	204.067	190.359	-13.708	155.315	35.044	4,2	-1,6
2008	950.534	227.030	209.598	-17.432	176.369	33.229	3,5	-1,8
2009	952.558	268.219	215.458	-52.761	215.018	0.440	0,0	-5,5
2010	1.105.101	293.628	254.028	-39.600	245.332	8.696	0,8	-3,6

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) ve www.gib.gov.tr (1)'den yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

2003–2010 dönemi analiz edildiğinde faiz ödemelerinin artış eğilimi durmuştur. Bu durum bütçe gelir gider dengesindeki düzelmeye birleşince mali açıdan önceki dönemlere göre daha istikrarlı bir gerçekleşme yaşanmıştır. Genel olarak bakıldığında kamu giderlerinin kamu gelirlerinden daha fazla artması veya kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranının düşmesinin faiz oranlarını yükseltici etkisi bulunmaktadır

(Yavuz, 2001). 2004–2010 dönemine bakıldığında 2004 yılında söz konusu oran yaklaşık %80’ken, sırasıyla 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2009’da; %95, %97, %93, %92, %80 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında söz konusu oranın yüksek seviyelerde gerçekleşmesinde izlenen sıkı maliye politikasının etkileri kadar, özelleştirme politikaları sonucunda elde edilen gelirlerin de etkisi vardır. Tabii ki bu gelişmeler geçmiş yıllarla kıyaslandığında bu dönemde faiz oranlarının gerilemesinin etkileri göz ardı edilemez.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE FAİZ ÖDEMELERİNİN BORÇLANMA TEKNİĞİ VE YÖNETİMİ ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde faiz ödemeleri ve bu ödemeler üzerinde etkili olan unsurlar borçlanma tekniği ve yönetimi yönünden değerlendirilecek ve böylelikle faiz ödemelerinin bütçe harcamaları ve borçlanma yükleri üzerindeki etkilerinin daha açık bir şekilde anlaşılmasına katkı yapılmaya çalışılacaktır. Bu amaçla öncelikle borçlanma tekniği ve borç yönetimi kavramları açıklanacak bilahare Türkiye’de ki devlet borçlanması önceki bölümde yapıldığı gibi borçlanma tekniği ve yönetimi alanındaki gelişmelerde iktidar partilerinin faiz ödemelerine bakış açılarındaki farklılıkların tespit edilmesine imkân sağlayacak uygulamalara örnek gösterilebilecek dönemler olması itibariyle genel seçimlerin yapıldığı 2002 yılına kadar ve 2002 yılı sonrası (2010’a kadar) olarak incelenecektir.

3.1. Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Kavramı

3.1.1. Borçlanma Tekniği Kavramı

Borçlanma tekniği, gerek süresine gerekse uygulandığı ülkelere göre farklılıklar göstermesine rağmen, şekil bakımından tahvilli–tahvilsiz borçlar, borçlanmanın diğer şekli yönleri ise, kupürlerin büyüklüğü, borçlanmanın miktarı, borçların adıdır (Erdem, 1996: 99–114). Tahvilsiz borçlar genellikle bir kaynaktan sağlandığından tahvil çıkarılması zorunlu olmaz. Tahvilli borçlar, halka satış söz konusu olduğundan, borç verenler açısından tahviller borç senedi niteliğini taşımaktadır (Bolak: 1994, 109–116). Tahvilli borçlarda tahviller; tahviller isme yazılı olarak veya hamiline yazılı olarak ve hem isme hem de hamiline yazılı tahviller olarak düzenlenebilmektedir. Borçlanma da taraflar biri devlet olmak üzere, diğeri tasarruf ve sermaye sahibi yurttaşlar ve kuruluşlardır. Devletin borçlanma kararı genellikle kanunla olmak mecburiyetindedir. Fakat bizdeki uygulama ise 1986 yılında getirilen bir hükümlerle, genel bütçe kanununa konulan bir madde ile devletin borçlanabilmesi sağlanabilmektedir. Devletin her borçlanma esnasında kanun çıkarmasının önüne geçilmektedir. Bu durum bir çeşit kontrolsüz bir durumu da beraberinde getirmektedir (Çataloluk, 2009: 247).

Borçlanma tekniğinin ülkelerin belirlediği makro ekonomik performansların yerine getirilmesinde etkisinin olduğu söylenebilir. Şöyle ki özellikle gelişmekte olan ülkelerde hükümetler iç borçlanmayı, kamu açıklarının ve üretken altyapı yatırımlarının finansmanı yanında bir konjunktür “talep yönetimi” politikası olarak da kullanılabilmektedir. Ancak her yıl giderek artan ve öngörülenin üzerinde gerçekleşen kamu açıkları nedeniyle iç borçlanma tekniği Türkiye’de bugüne kadar konjunktürel amaçlara yönelik olarak hiç kullanılmamıştır. İç borçlanmanın işlevi 2000’li yılların ortalarına kadar sadece kamu açıklarının finansmanı ile sınırlı kalmış ve büyük ölçüde borç servis yükünü karşılama amacına yönelik olarak kullanılmıştır. T.C. Merkez Bankası’ndan kullanılan kaynaklara ilave olarak başvuru iç borçlanma, kamu kesimini daha fazla harcama yapmaya yöneltmiştir (Yurdakul, 1999, Baz, 2006: 84).

2000’li yılların ortalarından sonra ise yaşanan ekonomik krizlerin borçlanma yönetimine getirdiği tecrübelerle daha istikrarlı ve etkin bir yönetim performansı görülmüştür. Borç yönetimi belirlenmiş ekonomik ve mali hedeflere ulaşmak amacıyla, borcun miktarında ve bünyesinde değişiklik yapılmasıyla ilgilidir. Bu anlamda borç yönetimi, borç alma işlemleri ile borcun hem faiz hem de anapara ödemelerinin takibinin yapılmasıdır, denilebilir.

3.1.1.1. Borçlanmanın Şekil Yönünden Özellikleri

Devlet borçları şekil yönünden beş şekilde incelenebilir. Bunlar; tahvilli ve tahvilsiz borçlar, borçlanmada taraflar, kupürlerin büyüklüğü (tahvillerin nominal değeri), borçlanmanın miktarı, borçların adı.

3.1.1.1.1. Tahvilli ve Tahvilsiz Borçlar

Tahvilsiz borçlar genellikle bir kaynaktan sağlandığından tahvil çıkarılması zorunlu olmaz. Tahvilli borçlar, halka satış söz konusu olduğundan, borç verenler açısından tahviller borç senedi niteliğini taşımaktadır (Bolak, 1994: 109-116). Tahvilli borçlarda tahviller; tahviller isme yazılı olarak veya hamiline yazılı olarak ve hem isme hem de hamiline yazılı tahviller olarak düzenlenebilmektedir.

3.1.1.1.2. Borçlanmada Taraflar

Bir devlet borcunda taraflar; devlet, tasarruf ve sermaye sahibi yurttaşlar veya kuruluşlar olabilir. Borçlanma hükümetin talebi, parlamentonun kararı (kanun) ile oluşur. Ülkemizde kısa süreli borçlanmalar bütçe kanunlarında hükümete veya hazineye yetki veren bir hükme göre (dayanılarak) yapılır. Diğer taraftan yerel idareler ve KİT'lerinde borçlanmaya gitme yetkileri vardır.

3.1.1.1.3. Kupürlerin Büyüklüğü (Tahvillerin Nominal Değeri)

Kupürlerin büyüklüğü Hazine'nin çıkarmış olduğu borç senetlerinde kendi eliyle alacaklı kesimi belirlediği bir alandır. Örneğin çıkarılacak olan tahvilin nominal değerinin yüksek miktarda tutulması o tahvile olan talebin de belirli kesimlerde (sermaye sahipleri) yoğunlaşmasını sağlar. Ancak bu durum gelir dağılımı açısından olumsuz bir sonuca neden olsa da eğer Hazine'nin söz konusu borca olan ihtiyacının şiddeti yüksekse mecburen yüksek miktarda kupürlü tahvilleri ihraç etmek durumunda kalacaktır. Dolayısıyla yurttaşlar veya hane halkı buradaki faiz gelirinden yararlanamayacaktır.

3.1.1.1.4. Borçlanmanın Miktarı

Borç miktarı ile borç stokunun seviyesi, bünyesi ile de bu borç stokunun bir taraftan vade, bir taraftan da alacaklılar itibariyle dağılışı anlaşılmaktadır (Uluatam, 2001: 424). Borç miktarında değişiklikler ister bilerek isteyerek gerçekleştirilmiş olsun, isterse bu saikler dışında gerçekleşmiş olsun bazı ekonomik sonuçları olacaktır (Bulutoglu, 2003, 427-433). Borç miktarındaki değişimler belli hedefler gözetilmeden gerçekleştirilmesi halinde bazı aksi tesirleri olabilecektir. Borç miktarı ve bünyesindeki değişimin iktisadi hayata etki yapması, para arzı ve şahısların satın alma gücünün bundan dolayı etkilenmesidir. Burada yalnızca iç borçların değil, aynı zamanda dış borçların da azalıp ve artması da şahıslar üzerinde etkiye neden olmaktadır. Burada hemen belirtmekte yarar olacaktır. Ekonomik etkileri bakımından şahıslar ve ekonomik birimler üzerinde aynı tür etkilere sahip olabilecek gerek iç borçlanma ve gerekse de dış borçlanma işlemlerinden, kamu iç borçlanma da sahip olduğu etki ve uygulama şansını ve esnekliğini dış borçlanma da bulamayacaktır (Yaşa, 1971:180).

3.1.1.1.5. Borçların Adı

2000’li yıllardan önce çıkarılan borçlanma kâğıtlarının üzerinde hangi kurumun ihtiyacı veya hangi amaçla bir ihtiyaç karşılanıyorsa onun adı yazılıyordu. Örneğin; Milli Savunma Borçlanması (İstikrazı) veya Kalkınma Borçlanması (İstikrazı) gibi. Ancak 2000’li yıllar ile birlikte bu uygulamaya son verilmiştir. Bunun nedeni ise ülkemizin bu alanda dünya ülkelerine eklenme çalışmalarından kaynaklanmaktadır. Özellikle son yıllarda AB ile olan diyalogun hızlı bir şekilde gelişmiş olması söz konusu değişiklikleri de beraberinde getirmiştir.

3.1.1.2. Borçlanmada Çıkar Sorunu

Devletin arzu ettiği borcu elde edebilmesi için alacaklılara çeşitli çıkarlar sağlaması gerekmektedir. Bu çıkarlar ana çıkar (faiz) ve yan çıkarlar olmak üzere iki açıdan değerlendirilebilir. Ana çıkar olan faiz’de önemli olan orandır. Bu oranı da belirleyen tahvillerin süresidir. Uzun süreli tahvillerin faiz oranı kısa süreliye göre daha yüksektir. Diğer taraftan faiz oranları dolaylı yollardan da yükseltilebilir. Örneğin; Başa Başın Altında İhraç. Eğer tahvillerin ihracı üzerinde yazılı bedel üzerinden yapılırsa buna başa baştan ihraç denir. Bazen de tahvili satarken nominal değerinden daha düşük bir değerden satmayı, tahvillerin vadesi dolduğunda da bunları nominal değerinden geri almayı ve aradaki süre içinde de nominal değer üzerinden faiz ödemeyi kabul ederler. İşte bu duruma borçlanma da başa başın altında ihraç denir. Örneğin; 100 TL nominal değerli %5 faizli bir borçlanma tahvili için net 95 TL verilirse tahvil sahibi her yıl %5 faiz geliri elde eder. Vade sonunda da devlet tahvili 95 TL yerine 100’ye satın alacaktır. Faiz oranlarının dolaylı yoldan yükselmesine verilecek diğer örnekler ise; primli ihraç, ikramiyeli ihraç ve vergi muaflıklarıdır.

Tahvil alıcılarının yan çıkarları ele alındığında ise; istenildiği anda paraya çevrilebilmesi (Merkez Bankasından veya diğer ticari bankalardan belirli bir reeskont karşılığı), vergi borçlarının ertelenebilmesi, milli emlak bedellerinin ödenmesinde teminat olarak gösterilebilmesi, vb.

3.1.1.3. Borçlanmada Garanti Sorunu

Borçlanmada garanti sorunu; daha çok paranın değerindeki düşmeler ve tanınan yan çıkarların süre dolmadan kaldırılması açısından önem taşır. Örnek olarak; tahvil

sahibinin ana ve yan çıkarlarının garanti edilmesi, paranın değerindeki değişmelere karşı garanti sağlanması, altın garantisi, kambiyo garantisi ve fiyat endeksleri garantisi. Bu sayede Hazinesinin çıkarmış olduğu tahvillere olan talebin sürekli canlı tutulması amaçlanmaktadır. Aksi takdirde Hazine tahvil ihraç etse bile talep olmayacak ve nakit ihtiyacının özellikle de kısa vadeli nakit ihtiyacının karşılanamaması daha önemli ekonomik sorunları beraberinde getirecektir. Bu açıdan Hazine nakit ihtiyacını karşılamak için alternatifli yollar izleyebilmektedir.

3.1.2. Borçlanma Yönetimi Kavramı

Borç yönetimi kısaca borçların süresi geldiğinde ödenmesi şeklinde tanımlandığına göre Türkiye’de bir çok dönemde bilimsel ve etkin bir borç yönetiminin uygulanmadığı, çoğu zaman bütçe açıklarının borçlanmaya gitmek için yeterli sebep sayıldığı ve vergilendirme, giderleri azaltma hatta açık finansman gibi alternatiflerle karşılaştırmanın yapılmadığı gibi, ödeme içinde geri ödeme planları tek yeterli kriter olarak belirlendiği söylenebilir (Işıl, 1971: 80, Aktaran: Eker ve Meriç, 2005: 162). Bu açıklamalar ışığında etkin bir borç yönetimi için makro ekonomik istikrar başta olmak üzere faiz maliyetlerinin azaltılması yani borçlanma faiz oranlarının düşürülmesi gerekmektedir. Bu istikrar yakalandığında ise ekonomik toparlanmanın da etkisiyle daha rahat ve daha ekonomik borçlanma kaynağı bulunacak ve borç yönetiminde arzulanan hedeflere ulaşılabilecektir (Wolswijk ve Haan, 2005: 7). Son yıllarda özellikle kamu borçlarının sürdürülebilirliği alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak faiz oranlarını düşürücü politikaların da etkisiyle geçmiş yıllara göre daha etkin bir borç yönetiminden söz edilebilir.

Diğer taraftan 28 Mart 2002 tarih ve 24721 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile artık borç yönetiminin temel belirleyicisi Hazine Müsteşarlığı olmuştur. Buna göre Hazine Müsteşarlığı, “ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile devlet iç ve dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine ve diğer kamusal hizmet üreten kurum ve kuruluşlar arasındaki mali ilişkilerin

düzenlenmesine ve bu hususlar dâhil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üslenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleme” den sorumlu tutulmuştur. Bu düzenleme ile Hazine Müsteşarlığı borç yönetiminin temel belirleyicisi ve tek yetkilisi olmuştur.

Yukarıda da açıklandığı gibi kamu borç yönetiminin temel ilkeleri şu şekilde belirtilebilir:

- Makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,
- Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa şartları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması olarak belirtilebilir (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 1).

3.1.2.1. Kamu Borçlarının Normal (Olağan) Yönetimi

Bu kısımda borçlanma faizlerinin ödenişi, tahvillerin hukuki transfer işlemleri ve borsada satış işlemleri yer almaktadır. Olağan borç yönetiminin faktörlerine bakıldığında;

- Borçların miktarı,
- Borçların bileşimi, borçlanmanın süresi, faiz, ödeme, sürüm, alacaklılar ve tedavül imkânları gibi konular borçların bileşimini etkiler.

3.1.2.2. Kamu Borçlarının Olağanüstü Yönetimi

Bu kapsamda “konversiyon” ve “tahkim işlemleri - konsolidasyon” ele alınabilir.

3.1.2.2.1. Kamu Borçlarının (Tahkimi) Konsolidasyonu

Kısa süreli borçların, uzun süreli veya süresin borç haline getirilmesi demektir. Burada yeni bir borç söz konusu olmamakta eski borcun miktarı değişmeksizin mevcut borcun koşullarında değişiklik yapılmaktadır. Bu işlem sonucunda alacaklıya başta faiz olmak üzere bir takım yeni çıkarlar sağlanmaktadır. Bu uygulama iki şekilde karşımıza çıkabilir. Bunlardan birincisi zorunlu tahkim, ikincisi ise isteğe bağlı tahkimdir. Zorunlu tahkim, tek yönlü kararlar yapılmakta ve alacaklının rızası aranmamaktadır. İsteğe bağlı

tahkimde ise alacaklıya elindeki kısa süreli senetleri, yeni çıkan uzun süreli senetlerle değiştirmek ya da parasını geri istemek arasında seçim hakkı tanınır. Bu uygulama da iki şekilde olur. Öncelikle devlet uzun süreli borçlanmaya gider ve buradan sağladığı paranın bir kısmını veya tamamını eski borçları ödemede kullanır. Ya da devlet uzun süreli borçlanmaya giderken bir kısım süresi gelmiş veya kısa süreli borç senetlerinin para karşılığı yeni tahvillerin satın alınmasında kabul edilebileceğini duyurur. Uygulamada en çok görülen şeklidir.

3.1.2.2.2. Borçların Konversiyonu

Borç yükünün hafifletilmesi amacıyla faiz oranı yüksek olan tahvillerin, daha düşük faizli tahvillerle değiştirilmesi işlemidir. Bunun için belirli şartların oluşması gerekir. Bu şartlar;

- Değiştirmeye girişmek için önce, piyasada eski borçlanmaya kıyasla daha düşük bir faiz oranının oluşması gerekir.
- Devletin mali koşullarının bu işlemler için uygun olması gerekir.
- Değiştirme işleminin açık ve basit bir teknikle yapılması gerekir.
- Yeni çıkarılan tahvillerin faizinin piyasa faiz haddinin biraz üzerinde olması gerekir.

Borçların değiştirilmesi iki şekilde yapılabilir. Bunlardan biri zorunlu diğeri de isteğe bağlıdır. Zorunlu değiştirmede devlet otoritesine dayanılarak tek yönlü bir karar ile borç faiz oranı düşürülür. İsteğe bağlı değiştirmede ise tahvil sahibi faiz oranının düşürülmesini kabul veya ret hakkına sahiptir. Borçların değiştirilmesi ise çeşitli tekniklerle yapılabilir. Bunlar;

Başabaştan Değiştirme; Uygulamada en çok karşılaşılan durumdur. Tahvil sahiplerinin ödedikleri parayı geri almadan daha düşük faizli tahvilleri kabul etmeleridir.

Başabaşın Altında Değiştirme; Bu usulde piyasa faiz oranındaki düşmeden yararlanılarak hem tahvillerin faiz oranları düşürülmekte hem de borcun nominal

miktarında artış sağlanmaktadır. Yani yüksek faizli bir tahvil aynı miktar faiz geliri sağlayacak daha düşük faizli yeni bir tahvile değiştirilmektedir.

Kademeli Değişirme; Bu usulde yeni faiz oranının birden uygulanması yerine kademeli olarak uygulanmasıdır. Alacaklı üzerindeki psikolojik etki azaltılmaya çalışılır. Örneğin; piyasadaki cari faiz oranı %3.5 ise tahviller de %5 faizli ise bu tahviller birinci yıl %4.5, sonra %4, üçüncü yılda %3.5'e indirilir. Yahut bir yıl eski faiz (%5) uygulanarak birinci yılın sonunda doğrudan %3.5 faiz oranı tercih edilebilir.

Fark İsteme Suretiyle Yapılan Değişirme; Devlet faiz haddinin düşmesinden borç yükünü azaltmak için değil, faizsiz yeni bir borç temin edebilmek için yararlanabilmektedir. Örneğin; devletin %6 faizli borcu, yeni faiz haddi olan %3 faizli bir borçla değiştirmek istediğini varsayalım. Bu durumda devlet 100 milyonluk bir borç için 3 milyonluk bir faiz ödemekten kurtulacaktır. Devlet alacaklıları ellerindeki tahvillerin ya erken itfasını kabul etmek yahut vereceği iki adet 100 liralık %3 faizli tahvil yerine kendisine bir adet 100 liralık %6 faizli tahvil ile birlikte 100 lira da nakit verilmesi arasında tercih yapmaya çağırabilir. Bütün alacaklılar bu çağrıyı kabul ederlerse, alacaklıların faiz geliri ve devletin faiz yükü değişmemesine karşın borç yükü bir kat yükselmiş olacaktır.

Özetle borçlanmada yapılan değişikliğin yararlarına bakıldığında;

- Toplam borç yükü düşmektedir. Bu durum bütçeden borç ödemeleri için ayrılan miktarların hem nispi hem mutlak düşmesini sağlar.
- Borçların ve faiz ödemelerini miktarı azalır.
- Gelir dağılımı kısmen de olsa düzelir.

3.2. Türkiye'de Faiz Ödemelerinin Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanında Yaşanan Gelişmeler Yönünden Değerlendirilmesi

Buraya kadar borçlanma tekniği ve borç yönetimi kavramları açıklandı. Bu kısımda yukarıda vurgulandığı gibi Türkiye'de ki devlet borçlanması, borçlanma tekniği ve yönetimi alanındaki gelişmelerde iktidar partilerinin faiz ödemelerine bakış açılarındaki farklılıkların tespit edilmesine imkân sağlayacak uygulamalara örnek gösterilebilecek

dönemler olması itibariyle genel seçimlerin yapıldığı 2002 yılına kadar ve 2002 yılı sonrası (2010'a kadar) olarak incelenecektir.

3.2.1. 1990–2002 Döneminde Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanındaki Gelişmeler

Bilindiği gibi toplam kamu borcu içinde iç borç ödemelerinin payı 1990'lı yıllarda genellikle %70'lerin üzerinde seyretmektedir. Dolayısıyla yapılacak analizlerde 1990'lı ve 2000'li yıllar ayrı birer dönem olarak ele alınıp değerlendirilecektir.

Tablo 20: İç Borç Stokundaki Gelişmeler (1990-2002)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	0.027	0.051	0.12	0.25	0.54	1.14	2.77	5.94	11.61	22.92	36.4	122.1	149.8
NAKİT	0.024	0.042	0.085	0.14	0.35	0.73	1.95	4.87	9.511	20.1	29.4	57.8	89.2
Tahvil	0.018	0.024	0.043	0.076	0.048	0.22	0.63	2.53	3.815	16.96	27.3	40.22	52.25
Bono	0.006	0.018	0.042	0.064	0.34	0.51	1.32	2.37	5.695	3.236	2.04	17.65	37.01
NAKİT DIŞI	0.003	0.008	0.042	0.11	0.19	0.40	0.80	1.06	2.101	2.722	6.99	64.27	60.59
Tahvil	-	-	-	-	-	-	-	-	1.956	2.722	6.98	61.90	60.59
Bono	-	-	-	-	-	-	-	-	145.0	0,0	8,3	2.376	0,0
İÇ BORÇ STOKUNUN GSYH'YA ORANI (%)													
Toplam İç Borç Stoku / GSYH	6.8	8.1	11.7	12.8	14.1	14.7	18.7	20.6	16,5	21,9	21,9	50,9	42,8
NAKİT / GSYH	6.1	6.6	7.7	7.1	9.1	9.4	13.2	16.9	13,5	19,3	17,7	24,1	25,5
Tahvil / GSYH	4.5	3.8	3.9	3.8	1.2	2.8	4.2	8.6	5,4	16,2	16,4	16,7	14,9
Bono / GSYH	1.6	2.8	3.8	3.3	7.8	6.6	9.0	8.3	8,1	3,1	1,2	7,3	10,6
NAKİT DIŞI / GSYH	0.7	1.4	2.9	5.6	5.0	5.2	5.5	3.7	3,0	2,6	4,2	26,8	17,3
Tahvil / GSYH	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	2,6	4,2	25,8	17,3
Bono / GSYH	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,0	0,0	1,0	0,0

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 20'den de görüldüğü gibi kamu iç borç stokunun GSYH içindeki payı 1990'lı yıllarda yaklaşık 3 kat artarak %6.8 seviyesinden %21.9 seviyesine ulaşmıştır. Bu durum 1990'lı yıllarda kamunun borçlanmayı daha çok iç kaynaklardan yaptığını göstermektedir. Kamu iç borç stokundaki hızlı ilerlemenin en olumsuz yanı ise gelir dağılımını artan faiz ödemeleri nedeniyle daha da bozmasıdır.

Diğer taraftan 1994, 1995, 1996 ve 1998 yılında bono kullanımı tahvil kullanımını geçmiştir. Bu durum söz konusu yıllarda Hazinesinin ekonomik krizlerinde etkisiyle uzun vadeli iç borçlanma kaynağı bulamadığının göstergelerinden biri olarak

değerlendirilebilir. Genel olarak uzun vadeli borçlanmanın faiz gideri daha fazla da olsa bütçe içindeki mali etkisi uzun vadeye yayıldığı için azalmaktadır ve faiz ödemeleri uzun vadede daha kolay sürdürebilir hale gelmektedir. Yine tablo 24'den de görüldüğü gibi iç borçlanmanın %90'ına yakını nakit olarak gerçekleştirilmiştir.

3.2.2. 2003–2010 Döneminde Borçlanma Tekniği ve Yönetimi Alanındaki Gelişmeler

Bu kısımda borçlanma tekniği 2003-2010 döneminde ele alındıktan sonra borçların vadesi, kupürü, taraflarındaki gelişmeler yönünden değerlendirilecektir. Son olarak da iç borçlanma faiz oranlarındaki gelişmeler ele alınıp son yıllarda öne çıkan merkezi yönetim borç stokunun değerlendirilmesi yapılarak faiz ödemelerinin para ve maliye politikalarına uyumu analiz edilecektir.

3.2.2.1. 2003-2010 Döneminin Borçlanma Tekniği Yönünden Değerlendirilmesi

2000'li yıllar Türkiye'de geçmiş yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle daha temkinli ve istikrarlı bir seyrin izlendiği yıllardır. Özellikle 2002 yılından sonra siyasal iktidarın değişerek ekonomide daha istikrarlı bir performansın sergilenmesi kamu borçlanması alanında daha sürdürülebilir bir borç yönetimini mümkün kılmıştır. Ancak 2001 ekonomik krizinin kamu borçlanması ve yönetimi açısından ciddi sorunlar getirdiğini de unutmamak gerekir. Bu amaçla 2000'li yıllarda iç borç stokundaki gelişmeler tablo 21'de gösterilmektedir.

Tablo 21: İç Borç Stokundaki Gelişmeler (2003–2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	194.3	224.4	244.7	251.4	255.3	274.8	330.0	352.8
NAKİT	130.4	165.5	194.1	208.3	220.5	248.6	313.2	350.3
Tahvil	105.8	135.3	176.3	198.7	214.4	234.7	299.1	340.8
Bono	24.64	30.27	17.81	9.59	6.13	13.9	14.0	9.5
NAKİT DIŞI	63.90	58.90	50.62	43.09	34.72	26.13	16.77	2.4
Tahvil	63.13	58.90	50.62	43.09	34.72	26.13	16.77	2.4
Bono	771,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
İÇ BORÇ STOKUNUN GSYH'YA ORANI (%)								
Toplam İç Borç Stoku / GSYH	42,7	40,2	37,7	33,2	30,3	28,9	34,6	31,8
NAKİT / GSYH	28,7	29,6	29,9	27,5	26,2	26,2	32,8	31,6

Tablo 21'in Devamı

Tahvil / GSYH	23,3	24,2	27,2	26,2	25,4	24,7	31,4	30,7
Bono / GSYH	5,4	5,4	2,7	1,3	0,7	1,5	1,5	1,1
NAKİT DIŞI / GSYH	14,1	10,5	7,8	5,7	4,1	2,8	1,8	0,2
Tahvil / GSYH	13,9	10,5	7,8	5,7	4,1	2,8	1,8	0,2
Bono / GSYH	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (1) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 21'den de görüldüğü gibi 2001 yılındaki ekonomik krizle birlikte kamu iç borç stokunun GSYH içindeki payı %20'lerden bir anda %50 seviyesinin üzerine çıkmıştır. Ancak 2001 krizinden sonra izlenen sıkı maliye politikalarının da etkisiyle bu oran sürekli azalarak 2010 yılında %30 seviyesine indirilmiştir. Diğer taraftan 2000'li yıllarda tahvil kullanımı 1990'lı yıllara göre daha da yaygınlaşarak sürdürülen kamu borç yönetimi mali açıdan daha da rahatlatılmıştır. Bono kullanımı ise giderek azaltılmış ve 2007 yılında en düşük seviyeye düşürülmüştür.

3.2.2.1.1. Devlet Borçlanmasında Taraflar (Kaynaklar)

Borçlanmak amacıyla seçilen kaynakların yaratacağı ekonomik etkiler farklı olduğundan, ülkenin ekonomik koşullarına göre borçlanma kaynağının seçilmesi önemli bir konudur. Bu etkiler, hem borçlanılan dönemde üretim faktörlerinin tahsisi hem de faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı dönemlerde gelir dağılımı ve ekonomik faaliyetlere etkisi bakımından önem taşımaktadır. Devletin iç borç alabileceği kaynaklar; merkez bankası, sosyal güvenlik kuruluşları ve ekonomik kuruluşlar, ticari bankalar ve sigorta şirketleri ile özel kişi ve kuruluşlardır.

Devletin çıkardığı iç borçlanma senetlerinin en büyük alıcısı bankalardır. Çünkü hükümetçe izlenen ekonomik politikalar, yasalarla getirilen zorunluluklar, iç borç senetleri faiz gelirlerindeki vergisel avantajlar, bankaların karlarını maksimize etme isteği gibi nedenlerle, bankalar fonlarının büyük bir bölümünü devlet iç borçlanma senetlerine yatırmaktadırlar. Sigorta şirketleri de devlet borçlanmasını desteklemek açısından bankalardan farklı değildir.

Devlet bankalardan borçlanarak elde ettiği fonları, harcamalarında kullanmaktadır. Bu harcamalar bireylerin eline gelir olarak geçtiğinden, bu gelirler yeniden mevduat olarak bankalara geri dönmekte ve banka mevduatı artmaktadır. Bu döngü, kaydi para (banka

parası) yaratarak; para ve kredi hacmini şişirip ekonomide enflasyonist baskı yaratmaktadır (Cansu, 2006: 24).

3.2.2.1.2. Alacaklılara Göre Taraflar

Özel kişi ve kurumlara borçlanmada ilk olarak devletin, özel kişilere ve kurumlara tahvil satarak borçlandığını kabul edelim. Devlet tahvillerinin özel kişilere ve kurumlara satılması, ekonomide daha fazla oranda likiditeyi sınırlayıcı bir etki meydana getirir. Ancak bu etkinin devam etmesi için, özel kişi ve kurumların bu tahvilleri süresi boyunca ellerinde tutmaları gerekir. Diğer yandan devletin özel kişi ve kurumlara borçlanmasının etkisi, tasarruf sahiplerinin devlet tahvili satın almadıkları takdirde bu tasarrufları ne yapacaklarına bağlı olarak da değişecektir. Eğer borç verenler bu paraları tüketimde kullanacaklarsa, devletin borçlanmasının etkisi tüketim harcamalarını azaltmak şeklinde olacaktır. Tasarruf sahipleri bu paraları tasarruf edecekler ve bu tasarruflarla da yeni ihraç edilen hisse senetleri ve tahvilleri alacaklarsa, o zaman devletin borçlanmasının etkisi, özel yatırımları azaltmak şeklinde olacaktır. Devlet, özel kişi ve kurumların atıl tutacakları tasarruflarını borçlanma yoluyla alırsa, bu durumda borçlanmanın etkisi genişletici olacaktır (Şimşek; 2007: 64).

Bankacılık kesiminden yapılan borçlanma devletin bankacılık kesiminden yapacağı borçlanma; ticari bankalar ve Merkez Bankası olmak üzere ikiye ayrılabilir. Her iki durumda borçlanmanın etkisi genellikle genişletici yöndedir. Ticari bankalar bu tahvilleri kasasında tutulduğu sürece, ekonomideki gelir akımından tahvillerin bedeli kadar bir satın alma gücü çekilmiş olur. İkinci olarak da devletin çıkardığı tahvilleri Merkez Bankasına sattığını varsayalım. Bu durumda ekonomideki gelir akımına, tahvillerin bedeli kadar bir satın alma gücü daha eklenmiş olacaktır (Şimşek; 2007: 65).

Yabancı ülkeler uluslararası kuruluşlardan yapılan borçlanmalar; uluslararası kuruluşlar ve ikili anlaşmalar olarak detaylandırılmakta, özel alacaklılarda ise tahvil ayırımı verilmektedir. 1984-1999q2 döneminde özel alacaklıların orta ve uzun vadeli dış borçlanma içindeki payının giderek arttığı ve 1999 yılı Haziran ayı sonu itibarıyla yüzde 80'e ulaştığı görülmektedir. Özel alacaklıların önemli bölümünü ticari banka kredileri, kredi mektuplu döviz tevdiat hesapları ve tahvil ihraçları oluşturmaktadır. Resmi alacaklıları ise temel olarak ikili anlaşmalar çerçevesinde merkezi hükümetler, resmi finansman kuruluşları, uluslararası kuruluşlar çerçevesinde ise Uluslararası İmar ve

Kalkınma Bankası (Dünya Bankası-IBRD) ve Uluslararası Finans Kurumu (IFC) oluşturmaktadır

Devletlerarası borçlanmalar resmi sermaye olarak da adlandırılan bu borçlanma türü, devletlerarasında yapılan borç anlaşmasıyla saklanmaktadır. İkili yardımlar şeklinde bir devletteki kamu kesimi kaynaklarının diğer devlete aktarılması şeklinde tezahür eder. Dış borçlanmanın bu türü genellikle gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere düşük faizli, uzun vadeli ve ödemesiz devrelili hibe ve kalkınma yardımı şeklinde gerçekleşmektedir (Işık v.d., 2005, 13).

Devletlerarası borçlanmalar, 1960'lerden sonra, özel sermaye hareketlerinin artması ve sanayileşmiş ülkelerde görülen büyük bütçe açıkları nedeniyle oldukça düşük oranlarda kalmıştır. Devletlerarası borçlanmalar, bağlı veya serbest dövizli olarak gerçekleştirilmektedir. Bu tür borçlanmalar günümüzde daima politik bir karakter taşımaktadırlar (Türk, 2003, 281). Borç alan, ülke borcu veren ülkenin bir takım siyasi talep ve beklentileriyle karşı karşıya kalabilmektedir (Özkan, 2006: 22-23).

Uluslararası kuruluşlardan borçlanma uluslararası mali kuruluşlar, “kuruluşu ve sermayesine birden fazla ülkenin katıldığı, mali faaliyetlerinden de yine birden fazla ülkenin yararlandığı kuruluşlar” (Tarlan, 1979, 1) olarak tanımlanabilirler.

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (World Bank)'nın başı çektiği, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA), Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank), Avrupa Para Antlaşması (EMA), Avrupa Ekonomik Topluluğu Kalkınma Fonu gibi kuruluşlar, kısa ve orta vadeli döviz kredisi veren Avrupa Para Antlaşması ve Uluslararası Para Fonu haricinde, genellikle uzun vadeli, bağımsız ve düşük faizli gelişme kredileri niteliğinde finansman sağlamaktadırlar.

Uluslararası mali kuruluşlar evrensel ya da bölgesel olsun tümü;

a)Uluslararası mal alışverişlerindeki ödeme güçlüklerinin ortadan kaldırılması ve uluslararası likidite oluşturulması,

b)Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmasının sağlanması,

c)Ekonomik birleşme, serbest ticaret ve işbirliği ilişkilerinin pekiştirilmesiyle, ülkenin ortak iktisadi karar almaya veya daha sıkı iktisadi işbirliğine teşvik edilmesi amaçlarını gerçekleştirmek için kurulmuşlardır.

Kısa ve orta vadeli kredi veren kuruluşlar, üyelerine ödemeler dengesindeki geçici zorlukları gidermek amacıyla kredi sağlamaktadır. Uzun vadeli yatırım kredisi veren kuruluşlar ise, kalkınmakta olan ülkeleri teşvik edici proje kredileri ile daha sık ekonomik işbirliğini ve ekonomik kararların desteklenmesini sağlayan proje kredileri vermektedirler (Işık v.d., 2005, 13-14).

Türkiye'nin uluslararası kuruluşlar içinde en fazla borçlu olduğu kuruluş Uluslararası Para Fonu (IMF)'dur. "Kısa vadeli bir finansman kaynağı olup, kısa vadeli dış ödeme güçlüklerini ortadan kaldırmaya çalışan" (Türk, 2003, 284) IMF'nin fonları, üye ülkelere ödemeler dengesindeki geçici zorlukları aşmak, ortaya çıkabilecek ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkların giderilmesinde yardımcı olmak gibi görevler üstlenmiş olması nedeniyle, ülkemizin dış borçlanma yapısının karakteristiki hakkında ipucu vermektedir (Özkan 2006: 23- 24).

Özel kaynaklardan borçlanma yabancı sermaye kendi iradesiyle az gelişmiş memleketlere gelmediği zaman, onu bu memleketlere getirmenin yollarından biri de borçlanmadır. Bu borçlanmanın ekonomik kalkınmada yararlı olabilmesi için, yabancı sermayedarlara ödenen faizin, sermayenin rantabilitesinden küçük olması gerekmektedir. Ancak bu halde az gelişmiş bir memleketin yabancı sermayeden yararlanması bahis konusudur (Türk, 2003, 278).

Uluslar arası sermaye pazarlarında yaşanan gelişmeler neticesinde kredi verme işlemleri yalnızca devletler bazında kalmamış, özel kuruluşlar da bu pazarlarda rol almaya başlamışlardır. Daha çok portföy yatırımları olarak bilinen bu özel borçlanmalar, yabancı sermaye tarafından devletlerin kamusal veya özel kuruluşlarına açılan krediler şeklinde gerçekleşmektedirler. Genellikle banka veya sermaye piyasalarından tahvil ihracı yoluyla borçlanılmaktadır (Işık v.d., 2005, 14-15). Bu piyasalardan az gelişmiş ve GOÜ'lerin yanında gelişmiş ülkeler de borçlanmaktadırlar. Özel kaynaklardan temin edilen krediler kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere kullanılabilirler. Tamamıyla piyasa şartları çerçevesinde gerçekleştirilen bu finansmanlar genellikle değişken faizli olup GOÜ'lere uluslararası piyasalarda geçerli kredi faiz oranlarına (örneğin LIBOR) risk

primi eklenerek verilmektedir. Verilecek finansmanların vadesi, miktarı, ödeme koşulları vb. tamamıyla GOÜ'lerin risk boyutları değerlendirilerek belirlenmektedir (Bal, 2001: 19).

1980'lerde büyük ticari bankaların, GOÜ'lere yönelik kredi açma konusundaki isteksizlikleri nedeniyle bu tür kredilerin özel kaynaklı dış borçlanmalar içerisindeki yeri azalmış, tahvil ihraçlarının önemi artmıştır. Bu tür yatırımlar, konjonktür dalgalanmalarına karşı hassastırlar. Bu nedenle, buhran dönemlerinde büyük kararsızlık gösterirler. Aniden kesilmeleri borçlu ülkeleri zor durumda bırakabilir (Özkan 2006: 24). 2000 sonrası dönemde kamu borçlanmasının alıcılara göre dağılımı tablo 22'da gösterilmektedir.

Tablo 22: Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı (2000-2010)

Yıllar	Bankalar	%	Resmi Kurumlar	Özel Sektör	Hane Halkı
2000	19.592.9	73.5	6.351.1	741.6	130
2001	123.464.9	75.2	39.965.0	172.5	580.7
2002	44.009.6	74.8	13.521.4	395.2	973.7
2003	70.814.2	69.5	30.319.5	606.8	36.5
2004	86.821.6	85.1	14.486.5	721.9	9.6
2005	97.983	87.7	13.456	278	7
2006	85.813	87.9	11.710	173	5
2007	81.572,6	81.3	18.660,5	81,6	4,8
2008	65.353,1	76.6	17.682,8	2.337,8	3,3
2009	113.210,6	86.8	17.277,4	73,0	3,0
2010	123.598,1	85.2	20.597,7	898,3	0,4

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (3) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 22'den de görüldüğü gibi 2000 yılında Hazine alacaklılarının yaklaşık %75'i bankalardır. Bu yılda resmi kurumların payı ise yaklaşık %23 dolaylarındadır. 2005 yılına gelindiğinde ise Bankaların söz konusu oranı %90 seviyesine yaklaşmıştır. 2010 yılı itibariyle bu pay yaklaşık %85 dolaylarındadır. Diğer taraftan söz konusu dönemde hane alacaklıları Hazinesinin borçlanma kâğıtlarını tercih etmemiştir. Tercih ettiğinde de bu pay düşük oranlarda kalmıştır. Bu durumun ülkedeki gelir dağılımını bozduğu aşikârdır. Tabii ki hane halkı tarafından bu borçlanma kâğıtlarına talebin olmamasının belli başlı nedenleri olabilir. Bu nedenlerin belki de en önemlisi borçlanma kâğıtlarının kupürlerinin çok yüksek olmasıdır. Dolayısıyla söz konusu faiz dağıtımında Hazine az da olsa gelir dağılımını düzeltici müdahaleler yapmak istiyorsa bu kupürlerin miktarını düşürerek hane halkları tarafından alıcılığını çeşitli yollarla arttırmalıdır.

3.2.2.1.3. 2000-2010 Döneminde Devlet Borçlanmasında Kupürlerin Büyüklüğünün Değerlendirilmesi

Hazinenin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının fiyatını sağlayan şey kupürlerin büyüklüğüdür. Daha doğrusu borçlanma kâğıtlarının üzerindeki rakamlar borç kâğıdının Hazine açısından getirisini göstermektedir. Dolayısıyla bu miktar arttıkça söz konusu borçlanma kâğıtlarının alıcı sayısı da azalmaktadır.

Kupürlerin miktarı arttıkça ya da borçlanma kâğıtlarına borçlanma kaynağı açısından kabul edilen talep azaldıkça, yani sadece bankaların talep ettiği bir ortamın gerçekleşmesiyle söz konusu kâğıtlar belli ellerde toplanmaktadır. Günümüz Türkiye'sinde de en büyük rezerv imkânı ticari bankalarda olduğu için bankalar bu borçlanma kâğıtlarının kupürlerine bakmaksızın her an en büyük alıcı konumuna geçmektedirler.

Dolayısıyla gelir dağılımı açısından konu ele alındığında Hazine ihtiyacını az da olsa hane halkının gelirlerinden karşılayabilecek şekilde politikalar geliştirmelidir. Netice itibariyle hane halklarının Hazineye kazandıracığı meblağ az da olsa bu paydan hane halklarının da yararlanması daha adaletli ve gelir dağılımı açısından daha etkin bir durumun ortaya çıkmasına olanak sağlamış olur.

2000-2010 dönemindeki borçlanma kâğıtlarının kupürlerindeki gelişmeler, Hazine Müsteşarlığının web sitesinde veri bulunamadığı için değerlendirilememiştir. Ayrıca verilere ulaşabilmek için Müsteşarlıkla iletişime geçilmiş ancak kupür büyüklüğü ile ilgili bir istatistiğin 2000-2010 döneminde tutulmadığı bilgine ulaşılmıştır. Bu yüzden bu kısımdaki değerlendirmeler genel bilgi düzeyinde kalmıştır.

3.2.2.1.4. Devlet Borçlanmasının Vadesindeki Gelişmelerin Değerlendirilmesi

Devlet borçlanmasında vadenin belirlenmesi borçlanmanın taraflarını doğrudan etkileyen bir unsurdur. Çünkü genel olarak borçlanmanın vadesi uzadığında maliyeti artmakla birlikte borçlu üzerindeki baskısı da azalmaktadır. Ancak borcun vadesi kısaldıkça genel olarak maliyeti azalmakla birlikte borçlu üzerindeki baskısı ise artmaktadır. Dolayısıyla gerek borçlu gerekse alacaklı herhangi bir borcun ortaya çıkmasında öncelikle vadesi üzerinde anlaşma zemini aramaktadır. Türkiye'nin de 1990

sonrası borçlanma gelişmelerine bakıldığında son yıllarda borcun vadesinin uzadığını bununla birlikte faiz maliyetinin de azaldığı görülmektedir.

3.2.2.1.4.1. 1990-1999 Döneminde Merkezi Yönetim Borçlanmasının Vade Yapısı

1990-1999 döneminde Hazinesin aldığı borçları vadesi yönünden değerlendirebilmek amacıyla Hazine'nin web sitesinde yayınlanan "Merkezi Yönetim Yurt Dışı Tahvil İhraçları" ile ilgili verilerden yararlanılmıştır.

Tablo 23: Merkezi Yönetim Yurt Dışı Tahvil İhraçlarının Ortalama Süresi (1990-1999)

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ort. Süre	5	5.4	7.7	9	4.1	5.3	7.1	5.7	6.3	8.6
Tahvil İhraç Sayısı	2	10	8	2	6	8	8	9	15	13

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (4) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 23'den de görüldüğü gibi 1990-1999 döneminde en fazla yurt dışı tahvil ihracının gerçekleştiği yıllar 1998 ve 1999 yıllarıdır. Bu dönemde yurt dışı tahvil ihraçlarının ortalama süresi ise 6.4 yıldır. 1990, 1991, 1994, 1995, 1997 ve 1998 yılları bu ortalamanın altında kalmıştır. Genel olarak yapılan borçlanmaların sürelerine bakıldığında orta vadeli borçlar karşımıza çıkmaktadır. Ancak yapılan borçlarda süre açısından bir istikrar sağlanamamıştır. bu dalgalanmada yaşanan ekonomik krizlerin etkisinin olduğu söylenebilir.

3.2.2.1.4.2. 2000-2009 Döneminde Merkezi Yönetim Borçlanmasının Vade Yapısı

2000-2009 dönemindeki gelişmeler ise tablo 24'de ele alınmıştır.

Tablo 24: Merkezi Yönetim Yurt Dışı Tahvil İhraçlarının Ortalama Süresi (2000-2009)

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ort. Süre	3.6	6.5	7.5	12	11.8	17.4	15	15	8.6	15.5
Tahvil İhraç Sayısı	6	7	7	6	6	7	5	4	3	4

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (4) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 24'den de görüldüğü gibi 2000-2009 döneminde en fazla yurt dışı tahvil ihracının gerçekleştiği yıllar 2001, 2002 ve 2005 yıllarıdır. Bu dönemde yurt dışı tahvil ihraçlarının ortalama süresi ise 11.2 yıldır. 2000, 2001, 2002 ve 2008 yılları bu ortalamanın altında kalmıştır. Genel olarak yapılan borçlanmaların sürelerine

bakıldığında özellikle 2003 ve sonrasında uzun vadeli borçlar karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bu durum hazinenin bir önceki 10 yıllık döneme göre daha uzun vadeli yurt dışı tahvil ihraç edebildiğini göstermektedir.

3.2.2.1.5. İç Borçlanma Faiz Oranları ve Merkezi Yönetim Borç Stokunun Değerlendirilmesi (1990–2010 Dönemi)

Bütçe dengesinin geçmiş yıllara göre olumlu gerçekleşmesinde kamu kesimi borçlanma gereğinin düşmesi ve buna bağlı olarak bütçe gelirlerinin giderlerini karşılama oranının artmasının önemli düzeylerde etkisi vardır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin düşmesine paralel olarak faiz oranları da düşerek borçlanmanın bütçe dengesi üzerindeki olumsuz etkileri azalmaktadır. Söz konusu durumu daha sağlıklı değerlendirebilmek amacıyla aşağıdaki tabloda 1990 yılında sonra iç borçlanma yıllık ortalama basit faiz oranları gösterilmektedir.

Tablo 25:1990–2010 Döneminde İç Borçlanma Yıllık Ortalama Basit Faiz Oranları

Yıllar	İç Borçlanma Yıllık Ortalama Basit Faiz Oranları	Yıllar	İç Borçlanma Yıllık Ortalama Basit Faiz Oranları	Yıllar	İç Borçlanma Yıllık Ortalama Basit Faiz Oranları
1990	49.7	1997	110.7	2004	24.8
1991	69.8	1998	112	2005	16.6
1992	74.6	1999	94	2006	17.5
1993	79.3	2000	36.6	2007	18.7
1994	109.9	2001	75.9	2008	19.1
1995	98.9	2002	56	2009	12.4
1996	107.8	2003	42.7	2010	8.4

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr> (2) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 25’den de görüldüğü gibi faiz oranları özellikle 1990–2000 döneminde çok yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. Bu dönemde en yüksek faiz oranı %110.7 ile 1997 yılı olmuştur. En düşük faiz oranı ise %8.4 ile 2010 yılı olmuştur. Faiz oranlarının özellikle 2000 yılından sonra düşmesinde ve bu düşmenin istikrar kazanmasında Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin (KKBG) azalmasının önemli düzeylerde etkisinin olduğu söylenebilir. Tabii ki bu oranın düşmesinde başka etkenler de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; sıkı maliye politikası uygulamalarıyla birlikte kamu gelirlerindeki artışın oranının kamu harcamaları artış oranını geçmesi, toplam merkezi yönetim borç stokunun GSYH’ya oranının azalması, fiyat istikrarında yaşanan gelişmelerden dolayı enflasyon oranının tek haneli rakama düşürülmesi, vb. olarak gösterilebilir.

Son olarak kamu net borç stoku ile bu borç stokunun GSYH'ya oranı ele alındığında aşağıdaki tablo (tablo 26) karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 26: Merkezi Yönetim Borç Stokunun Gelişimi (Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kamu Net Borç Stoku	71.5	159.3	215.3	250.5	274.1	270.2	258.1	248.3	267.9	309.8	317.4
Kamu Net Borç Stoku / GSYH (%)	42.9	66.3	61.4	55.1	49	41.6	34	29.5	28.2	32.5	28.7

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr> (2) adresinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablo analiz edildiğinde kamu net borç stokunun 2000 – 2010 döneminde artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak borç stoku ile ilgili bu gelişmelerin aksine söz konusu durum GSYH'ya oranlandığında tam tersi bir durumla karşılaşılmaktadır. 2000 yılında kamu net borç stokunun GSYH'ya oranı yaklaşık %43 dolaylarındayken, yani GSYH'nın %43'ünü sadece kamu net borç stoku oluştururken (bu orana özel kesim borç stoku dâhil değildir), bu oran azalarak 2010 yılında %28.7'ye gerilemiştir. Söz konusu dönemde %66.3 ile 2001 yılı en yüksek oran olarak gerçekleşmiştir. Tabii ki bu gerçekleşmede ekonomik krizin de etkilerinin olduğu söylenebilir.

3.2.2.2. 2003-2010 Döneminin Borçlanma Yönetiminin Temel İlkeleri Yönünden Değerlendirilmesi

2000'li yılların ikinci yarısından itibaren borçlanma yönetiminin temel ilke ve unsurlarının boyut değiştirmesindeki en önemli nedenlerden biri makro ekonomik performansta yaşanan olumlu gelişmelerdir. Söz konusu temel ilkelere geçmeden önce bir ülkede borçlanma yönetiminin temel amaçları şu şekilde özetlenebilir:

- Borçların maliyetlerini minimize etmek,
- Hükümetin finansal pazarlara girişini sağlamak,
- Krizleri önlemek,
- Mali gereklilikleri sağlıklı şekilde belirlemek,
- Tasarruf güdüsünü arttırmak,

- Ekonomik istikrarı sağlamak,
- Hükümetin borçlanma sırasında pazar etkilerini minimize etmek,
- Borçlanma araçlarının çeşitliliğini sağlamak,
- Devlet kâğıtlarının ikinci el piyasalarda etkin kullanımını sağlamak,
- Vade yapısında denge sağlamak,
- Para-borçlanma programını koordine etmek (Egeli ve Tandırcıoğlu, 2009: 14–17).

Borç yönetiminin temel amaçları belirlendikten sonra son yıllarda üzerinde önemle durulan borç yönetiminin temel ilkeleri uygulamalar ışığında, Borç Yönetimi Raporlarına dayalı olarak şu şekilde ifade edilebilir:

- Borçlanma stratejisinin orta ve uzun vadeli programlar (kalkınma planları, orta vadeli mali plan ve program) çerçevesinde hazırlanması,
- Yıllık, aylık kamu borç yönetimi raporlarının hazırlanarak kamuoyu ile paylaşılması ve bu yolla borç yönetiminde mali şeffaflığın ve etkinliğin sağlanmasının amaçlanması,
- Stratejik ölçütler vasıtasıyla orta ve uzun vadede piyasa risklerinin kontrol altına alınarak oluşabilecek istikrarsızlıkların veya risklerin (likidite-faiz-döviz kuru riski) önüne geçilmek istenmesi,
- Borç dinamiklerinin risk ve maliyet göstergelerinin yakından takip edilerek değişen ekonomik koşullara göre esnekliğinin sağlanması,
- Operasyonel risklerin kontrol altına alınabilmesi için teknik analiz ve raporlamaların yapılması,
- Uygulanan politikalar kapsamında “gösterge” senet olarak kabul edilen iskontolu senetlerin “yeniden ihracıyla” piyasada daha az sayıda, likiditesi yüksek ve derinliği olan senetlerin yer almasının sağlanması,

- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda tanımlandığı üzere stratejik ölçütler “borçlanma ve risk yönetiminde esas alınacak olan ve borç yönetiminin genel risk / maliyet hedeflerini ifade eden gösterge ve kriterleri” amaçlamaktadır,
- 4749 sayılı kanunla birlikte önceki yıllarda olduğu gibi 2009–2011 döneminde ilişkin stratejik ölçütlerin belirlenmesinde de Riske Maruz Maliyet (Cost-at-Risk) modelleme yaklaşımı esas alınmıştır. Farklı borçlanma stratejileri kapsamında, belirli bir güven aralığında belirli bir dönem içerisinde çeşitli borç göstergelerinin değerinde olabilecek değişimlerin incelendiği Riske Maruz Maliyet yaklaşımı, farklı makroekonomik senaryolar altında alternatif borç stratejilerinin beklenen maliyet ve risk değerlerinin hesaplanabilmesine olanak sağlamaktadır.
- “Makroekonomik Değişkenlerin Simülasyonu” modülü, hazine borç dinamiklerini etkileyen faiz oranı, döviz kuru gibi makroekonomik değişkenlerin birbirleriyle olan tarihsel ilişkilerini de göz önüne alarak söz konusu değişkenler için simülasyon patikaları üretebilmesine olanak sağlamaktadır. Modelleme yaklaşımının son modülü olan “Borçlanma Stratejileri” modülü ise alternatif stratejilerin üretilen makroekonomik simülasyon patikaları ve “Borç Stoku Veri Tabanı” modülünden gelen veriler dahilinde nakit akışlarının ve bu çerçevede maliyet ve risk değerinin hesaplanmasına olanak sağlamaktadır. Böylece, sistemin çeşitli makroekonomik koşullar altında nasıl tepki vereceğine ilişkin öngörü sağlanmakta ve bu veriler ışığında ileriye dönük ölçüt borçlanma stratejilerinin seçimi yapılmaktadır. 2008 yılında söz konusu modüllerin teknik altyapısı iyileştirilerek, Hazine tarafından kullanılması öngörülen yeni borçlanma enstrümanlarının risk maliyet / vade yapıları ile iç ve dış piyasalarda meydana gelen gelişmelerin hazine borçlanma stratejilerine olası etkileri değerlendirilmiştir.
- Nakit iç borçlanmanın ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılması hedeflenmiştir. TL cinsi borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılarak, gelecek 12 ayda faizi yenilenecek senetlerin payının azaltılması,

- Ortalama vadenin piyasa koşulları elverdiği ölçüde uzatılarak, vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının azaltılması,
- Nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin azaltılması amacıyla güçlü rezerv tutulması (Yıllık ve Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporları).

3.2.2.3. Faiz Ödemelerinin Maliye ve Para Politikaları İle Uyumuna İlişkin Değerlendirme

Ülke yönetimleri, uygulanan mali politikaların ekonomi üzerinde önemli etkiler oluşturması dolayısıyla, rasyonel kaynak dağılımını sağlayacak makro hedeflere dayalı bir mali yönetim geliştirmeyi ve uygulamayı amaçlarlar. Teorik açıdan, mali politikaların yerine getirmesi gereken temel fonksiyonlar; kamu mali disiplininin sağlanması, kamu kaynaklarının belirlenen stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi ve kamu mal ve hizmetlerinin en az maliyetle üretiminin gerçekleştirilmesidir (Günay ve Özen, 2002: 2).

Bir ülkede hedeflenen mali politikaların gerçekleştirilmesinde faiz politikalarına verilen önemin de etkisi bulunmaktadır. Özellikle faiz oranlarının düşürülmesine yönelik gerçekleştirilen politikalar, borçlanmaya duyulan ihtiyacın azaltılmasına yönelik gerçekleştirilen ve izlenen sıkı maliye politikası veya kamu kesimi borçlanma gereğinin düşürülmesine yönelik izlenen politikalar, bütçe gelir kalemini arttırıp gider kalemine istikrar kazandırmaya yönelik politikalar, vb. hedefler ve politikalar söz konusu hedefleri etkilemektedir.

Faiz politikalarına son yıllarda verilen bu önem Türkiye ekonomisini 10 Mayıs 2008 tarihinde 10 yıllık kesintisiz IMF gözetimi sürecinden IMF'siz istikrar arayışı sürecine geçirmiştir. Mali disiplini sağlamak ve kamu maliyesini güçlü ve sağlıklı bir finansman yapısına kavuşturmak için sıkı "daraltıcı" ekonomi politikalarına ağırlık verilen bu süreçte; IMF tanımlı faiz dışı fazlayı çıpa alan, böylelikle borçları sürdürülebilir kılmaya yönelik programlar uygulanmıştır. Stand-by anlaşmasının son bulunduğu 10 Mayıs 2008 tarihinde IMF ile yeni bir programın sürdürülmeyeceğinin açıklığa kavuşmasıyla birlikte, yeni çıpanın ne olması gerektiği tartışıla gelmiştir. Ekonomiyi istikrara kavuşturmak için; hükümetlerin kanun çıkararak mali disiplini koruyucu önlemleri artırması, harcamalar konusunda sınırlamaya razı olmaları anlamına gelen

“kurallı maliye politikasının yeni çıpa olması” fikri ise 2007 yılının ikinci yarısından itibaren yoğun bir şekilde tartışılmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 227). Bu açıdan bakıldığında mali kurallar gelecekteki harcama, bütçe açığı ve borç stokundaki potansiyel artışı sınırlayıcı etki gösterdiğinden hükümetlerin borçlanma ihtiyacı azalabilir, reel faiz oranları daha aşağıya çekilebilir ve özel kesim yatırımlarının dışlanması da önleyebilir. Ancak bir ülkede bütçe açısından yüksek açıklar bulunuyorsa her türlü mali kuralın alınması ve uygulanması istenen sonuçları vermeyebilir. Çünkü yüksek açıklar faiz oranlarının artmasına yol açarak, kamu kesimi üzerinde bir baskı oluşturur. Ancak, bu sürecin işleyebilmesi için piyasaların zamanında tepki göstermesi ve kamu kesiminin onların sinyallerine bir an evvel cevap verebilmesi gerekmektedir. Bu da piyasaların yeterli bilgiye sahip olmasını gerektirmektedir.

Son yıllarda faiz dışı fazla çıpasının IMF politikaları bağlamında uygulanması ve bazı hedeflerin belirlenmesi de mali açıdan önemlidir. Çünkü faiz dışı fazla çıpası, hem kamu borçlarını sürdürülebilir kılmamanın hem de mali disiplini ödünsüz uygulamanın temel taşıdır. IMF çıpası 2001 yılından beri değişen hükümet politikalarının ortak bir paydada toplanmasında karinedir ve 2001 yılından beri devam eden görece istikrar ortamında IMF çıpasının pozitif katkısı vardır (Sak, 2007: 2). Kurallı maliye politikasının temel amacı, maliye politikasına yön vermek suretiyle kredibilite ve mali disiplini sağlamaktır (Binay, 2003: 246). Hükümetlerin mali performansı yüksekse, maliye politikasının basiretli şekilde uygulanması için kurallara gerek yoktur. Fakat kurallar ulusal ve yerel düzeyde iyi dizayn edilirlerse (mali performansı kötü ülkelerde) doğru politika demetinin kullanımına, istikrara (maliye politikası için geleneksel gerekçede makro ekonomik istikrardır) ve büyümeye katkı yapabilir. Kurallar; basit, esnek ve büyüme merkezli kriterlerin kullanımına imkân verebildiği gibi maliye politikasının kalitesini de arttırabilirler (Karakurt ve Akdemir, 2010: 245).

Özellikle 1990 yıllarda Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının temel hedefi; bütçede faiz dışı fazla vermek, özelleştirme gelirlerini arttırmak ve dış borçla finansmanı sağlamak suretiyle iç borç stokunu kontrol altına almaktır (Pınar, 2006: 154; Binay, 2003: 246). 1994 krizi sonrasında sürdürülemez hale gelen iç borçlanma yapısı, hükümetleri faiz dışı fazla vermeye zorlamıştır. 2000 yılından sonra uygulanan programlarda da faiz dışı fazla, maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul

edilmiştir. Faiz dışı fazla hedefi (IMF tanımlı) borçların sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önemli, aynı zamanda yüksek faiz harcamalarını düşürme, faiz dışı harcamalarda da disiplini sağlamaya zorlayan bir adımdır.

Türkiye için hedef, kamu borcunu azaltmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak olduğundan, maliye politikasının kalitesini artıran uygulamalara ihtiyaç vardır. Maliye politikasının kalitesini arttıran uygulamalar hem kaynak tahsisini geliştirir hem de kurumsal disipline katkı verir ve aynı zamanda politikaların kredibilitelerini artırır (Binay, 2003: 258).

Şunu da belirtmek gerekir ki mali açıdan hedeflenen faiz politikalarının gerçekleştirilmesinde para politikası açısından hedeflenen faiz politikalarının da önemi büyüktür. Dolayısıyla Merkez Bankasının izlediği para politikalarının mali açıdan hedeflenen faiz politikaları üzerindeki etkisi göz ardı edilmemelidir.

Burada önemli bir noktayı belirtmekte fayda vardır. Merkez bankası faiz politikalarında istenen istikrarı gerçekleştirebilmek için politikasını ilk aşamada kısa vadeli olarak hazırlamak zorundadır. Merkez bankasının kısa vadeli faizleri düşürmesi, uzun vadeli faizlerin düşüşü için tek başına yeterli değildir bununla birlikte risk priminin de kalıcı bir biçimde düşmesi gerekmektedir. Çünkü kamu borç stokunun sürdürülebilirliği ile ilgili endişeler yüksek ve oynak risk primlerine neden olmaktadır. Dolayısıyla, bu durum özellikle gelişmekte olan ekonomilerde, aktarım mekanizmasının etkinliğini azaltmakta ve kısa vadeli faizlerin uzun vadeli faizler üzerindeki etkisini sınırlamaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında, faizlerin düşmesine paralel olarak, Hazine Müsteşarlığı'nın faiz yükü hafiflemiş ve yüksek faiz dışı fazla rakamlarına ulaşmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, borç stokunun artış hızı önemli ölçüde gerilemiştir. Yüksek ve oynak risk priminin uzun vadeli faizler üzerindeki etkisi daha önceki dönemlere göre nispeten hafiflemesine rağmen yine de önemli bir risk unsuru oluşturmaktadır. Bu durum, TCMB faizlerinin altında seyreden tahvil, bono faizlerinin herhangi bir risk durumunda çok kısa sürede TCMB faizlerinin üstüne çıkmasına neden olmaktadır. Ancak, yine de azalan risk primi TCMB'nin daha orta vadeli bir perspektif içinde kararlar almasına olanak tanımıştır. Bu durum, kısa vadeli faizlerin uzun vadeli faizlere geçişini artırabilecek bir unsur olarak kabul edilebilir. Genel olarak bakıldığında Şubat 2001 krizinden sonra kararlılıkla uygulanan para ve maliye politikaları ile birlikte

piyasalarda güven ortamının sağlanmaya başladığını ve para politikaları ile finansal piyasalar arasındaki bağın gittikçe kuvvetlendiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla, günümüz koşullarında ve ilerleyen dönemlerde hedeflenen nihai ekonomik hedeflere ulaşılması bakımından TCMB faiz kararları ile uzun dönemli faizler arasındaki ilişki artan bir öneme sahiptir (İnal, 2006: 3). Bu durum faiz politikaları açısından gerek merkez bankasının gerekse hazinenin veya mali yönetimi elinde bulunduranların koordineli bir şekilde hareket etmeleri ve ortak bir politikada uzlaşılması gerektiğini göstermektedir.

Faiz dışı fazla hedefi gelecek dönemde de ülkemizin mali açıdan en önemli hedefleri arasında yer aldığı gerek orta vadeli mali planda ve gerekse kalkınma planlarında da belirtilmektedir. Örneğin orta vadeli mali plana bakıldığında bu plandaki merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı fazla hedefleri aşağıdaki tabloda (tablo 27) gösterilmektedir.

Tablo 27: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-33.493	-32.261	-24.359
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-2,8	-2,4	-1,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	14.007	20.239	25.641
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	1,2	1,5	1,7

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

2011 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 2,8 olarak gerçekleşeceği, 2012 ve 2013 yıllarında ise sırasıyla yüzde 2,4'e ve yüzde 1,6'ya düşeceği tahmin edilmektedir. Orta Vadeli Mali Plan döneminde, faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranının 2011 yılında yüzde 1,2, 2012 yılında yüzde 1,5 ve 2013 yılında ise yüzde 1,7 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir. Merkezi yönetim bütçesinin program tanımlı gelir ve giderleri ile faiz dışı dengesi ise Tablo 28'de yer almaktadır

Tablo 28: Program Tanımlı Bütçe Büyüklükleri

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri (Milyon TL)	264.919	286.717	309.002
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri / GSYH (%)	21,8	21,3	20,8
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri (Milyon TL)	265.359	292.146	321.261
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri /GSYH (%)	21,8	21,7	21,6
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi (Milyon TL)	440	5.429	12.259
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi / GSYH (%)	0,04	0,40	0,83

Kaynak: www.bumko.gov.tr (1) adreslerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 28'den de görüldüğü gibi son on yıllık dönemde izlenen sıkı mali politikalar sonucunda ilerleyen on yılda da gerek merkezi yönetim bütçesi gelirlerinin, gerek merkezi yönetim bütçesi faiz dışı dengenin artırılmasının hedeflenmesi ve gerekse faiz ödemelerinden sağlanan tasarrufla faiz dışı giderlerin artırılmasının hedeflenmesi önemli bir mali politika sonucu olarak değerlendirilebilir. Görüldüğü üzere geçmiş on yılda da ve gelecek yıllarda da mali açıdan bütçe politikalarına yön çizecek en temel unsurlardan bir tanesi faiz kalemidir.

1990'lı yıllardan günümüze kadar geçen dönemde borçlanma politikası ve yönetimi açısından da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özellikle bu dönemde yaşanan ekonomik krizlerin temel sebeplerinden biri olarak gösterilen yanlış ve istikrarsız borç yönetimi sonucu artan faiz ödemeleri borçlanmaya karşı geliştirilen politikaların önemini daha da arttırmıştır. Bu gelişmeler bütçedeki hedeflere de yansımış ve sonuç olarak faiz ödemelerinde yaşanan olumlu gelişmelerle birlikte borçlanma politikası geçmiş dönemlere göre daha sürdürülebilir hale gelmiştir.

Diğer taraftan uzun vadeli kalkınma plan ve programlarına uyumlu olmak üzere hazırlanan orta vadeli mali plan ve programlar da borçlanma alanında yaşanan gelişmelere göre hazırlanmış ve hedeflerin belirlenmesinde bu gelişmeler dikkate alınmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında son yıllarda özellikle orta vadeli mali plan ve programlara dayandırılmak üzere borç yönetimi ve borçlanma tekniği açısından Hazine'nin çıkarmış olduğu borçlanma kâğıtlarının göstermiş olduğu gelişmeler çeşitli açılardan analiz edilecektir.

SONUÇ

Bütçe sistemleri içinde faiz ödemeleri son yirmi yılda siyasal iktidarların üzerinde çözüm aradığı en önemli ekonomik ve mali konulardan biridir. Çünkü faiz giderleri bir ülkede gerek bütçe politikalarının gerekse diğer ekonomi politikalarının ve mali politikaların oluşturulmasında önemli bir etkidir.

Faiz kavramı hakkında iktisat ekolleri farklı dönemlerde farklı yaklaşımlarda bulunmakla birlikte genelde aynı görüş etrafında toplanmaktadır. Hangi iktisat ekolü olursa olsun faiz kavramı mali açıdan ele alınıp bir gider olarak kabul edildiğinde yarattığı olumsuzluklar ön plana çıkmaktadır. Paranın icat edilmediği dönemlerde bile devlet yönetimi anlayışında dini faktörler etkili olduğu için faiz'e genellikle kötü – haram gözüyle bakılmıştır. Ancak yıllar itibariyle paranın icat edilmesi ve kapitalist düzenin giderek dünya ekonomilerinde egemen düzen haline gelmesiyle birlikte bütün ülkeler için faiz ödemeleri önceki dönemlerde olduğu gibi kötü bir ekonomik araç olarak değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla da yıllar itibariyle de faiz ödemeleri veya faiz ödemelerine karşı geliştirilen politikalar hangi yönetim sistemi veya ekonomik düzeni benimsemiş olursa olsun bütün ülkeler için farklılaşmıştır.

Sadece Türkiye değil birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede faiz giderlerinin oluşmasının asıl nedeni olarak kabul edilen Hazinesinin gelir ihtiyacı veya borçlanma gereksinimi önemli bir mali sorun olarak kabul edilmektedir. Özellikle ülkemiz açısından konu ele alındığında AB'ne tam üyelik yolunda önemli ilerlemelerin kaydedilmesi bu alana da yansımış ve gelinen aşamada birçok AB üyesi ülkeden kamu borcu açısından daha iyi konuma gelmiştir. Bu düzelmeye özellikle son yıllarda GSYH büyümesinin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla faiz ödemelerinin ekonomik ve mali etkilerinin değerlendirmesini yapabilmek amacıyla bu ödeme kaleminin ekonomik ve mali faktörlerle olan ilişkisi ve bu faktörlere olan etkisi göz ardı edilmemelidir.

Diğer taraftan dış borç alanında yaşanan istikrarlı politikalar sayesinde 2010'lu yılların ortalarında en önemli dış borç gideri olan IMF'ye olan borcumuzun tamamının ödenmesi planlanmaktadır. Dolayısıyla bu durum ülkemizin son yıllarda ve ilerleyen dönemde mali açıdan dış ülkelere ve kuruluşlara olan ihtiyacının azaldığını ve daha da azalacağını göstermektedir.

Bu çalışmada da bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında çok önemli bir kalem olan faiz ödemelerindeki gelişmeler ve bu gelişmelerin özellikle mali faktörlerle (bütçe gelir ve giderleri, borçlanma tekniği ve borç yönetimi) olan ilişkisi ve mali faktörlere olan etkisi 1990-2010 dönemi için analiz edilmeye çalışılmıştır.

Özellikle son yıllarda borçlanma tekniği ve borç yönetimindeki zihniyet değişikliğinin vurgulanmaya çalışıldığı bu çalışmada faiz ödemelerine etkisi olan faktörlerle ilgili gelişmelerin analizi yapılmıştır.

Çalışmada ulaşılan tespitler şunlardır:

- Hazine Bonosu yerine Hazine tahvilinin kullanımı yaygınlaştırılmıştır. Dolayısıyla borçlanmada vadenin uzadığından bahsedilebilir. Bu durum hazinenin borç yönetimini rahatlatıcı bir faktördür.
- Faiz giderlerinin gerek kamu giderleri içindeki payı gerekse GSYH içindeki payı azaltılmıştır.
- Kamu iç borçlanma faiz oranlarında yaşanan gelişmelere paralel olarak önemli düzeyde indirim sağlanmıştır. Bu durum borçlanma maliyetinin düşürülmesinde çok önemli bir gelişmedir.
- Kamu kesiminin dış borç miktarı düşürüldüğünden borç yönetimi daha sürdürülebilir ve yönetilebilir hale getirilmiştir.
- Hazine tahvillerinin kullanımının yaygınlaştırılmasına paralel olarak söz konusu borçlanma kâğıtlarının geri ödemesi daha uzun vadeye uzatıldığından mali baskınlığı azaltılmıştır.
- Hazinenin dış borçlanma miktarı azalmakla birlikte borçlanma alanında yaşanan gelişmeler gerek içeride gerekse dışarıda daha uygun şartların doğmasına imkân tanımıştır.
- Geçmiş yıllarda olduğu gibi son yıllarda da Hazinenin borçlanma kâğıtlarına olan talepte ticari bankaların öncülüğü devam ettirilmiştir.
- Kalkınma planları, orta vadeli mali plan ve programa dayalı olarak daha uzun vadeli borç politikası ve hedefleri belirlenmeye başlamıştır.

- Son yıllarda borçlanma zorunluluğunun azaltılması faiz oranlarını düşürülmesinde önemli düzeyde katkı yapmıştır.
- 2000’li yıllardan önce Hazine’nin yapacağı borçlanma, hangi kurum adına alınacaksa o kurumun bilgileri borçlanma kâğıtlarında yazmaktaydı. Ancak Avrupa Birliği mali sistemine entegre olabilmek için bu alanda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Son yıllarda her borçlanma kâğıdı için bir ISIN kodu çıkarılmıştır. Bu kod ile her borçlanmaya bir numara veya kod verilerek AB mali sistemine uyum sağlanma hedeflenmiştir. Bu uygulama geçmiş dönemlerdeki yurt dışı tahvil ihraçlarına da uygulanmış ve bu alanda uzun dönemde meydana gelen gelişmelerin değerlendirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Borçlanma alanında yaşanan bütün bu gelişmeler faiz ödemelerine karşı geliştirilen politikalarını daha etkili ve verimli olmasını sağlamıştır.

Kamu borçlanması alanında yaşanan söz konusu bu gelişmeler diğer mali ve ekonomik sonuçlarla birleşince ortaya mali açıdan son yıllarda etkili sayılabilecek bir tablo çıkmıştır.

Konu ile direkt bağlantısı olmamakla birlikte borçlanmayı dolaylı yollardan etkileyen en önemli faktörlerden biri de diğer kamu gelir türlerinde yaşanan gelişmelerdir. Özellikle son yıllarda özelleştirme politikaları sonucunda arttırılan özelleştirme gelirleri kamunun borçlanmayla finanse edeceği harcamaların önemli bir bölümünü karşılamıştır. Diğer taraftan vergileme alanında yaşanan gelişmelerde borçlanmaya başvurulmasını azaltan faktörler olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki özellikle 2002 yılında uygulamaya konan özel tüketim vergisi gelirleri, ithalatın arttırılmasının bir sonucu olarak ithalde alınan Katma değer vergisi tahsilâtında yaşanan gelişmeler, vergileme alanında denetimin yaygınlaştırılması ve vergi hâsılatı olumlu etkileyen diğer faktörlerdeki gelişmeler, vb. vergi gelirlerinin önemli sayılabilecek düzeyde artmasını sağlamıştır. Bu gelişmelerde kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını düşürmüştür.

Kamu kesimi borçlanması alanında yaşanan bu gelişmeler birçok açıdan olumlu yönde değerlendirilebileceği gibi birçok açıdan olumsuz olarak da değerlendirilebilir. Bu olumsuzlukların hangi faktörler olduğu özetlendiğinde;

- Hazine bonosu ve Hazine tahvillerinin en büyük alıcısının bankalar olması nedeniyle faiz menfaatinden sadece belirli bir kesimin yararlanabilmesi,
- Borçlanma kâğıtlarının kupürlerinin yüksek bedelli olmasından dolayı hane halkının bu borçlanma kâğıtlarını talep edememesi,
- Her ne kadar kamu kesimi borç sürdürülebilirliği arttırılmış olsa da bu kamu iç ve dış borcunun azalmasından değil GSYH büyümesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla GSYH’da ki artış kadar kamu kesimi borç miktarını azaltmaya yönelik politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ülkedeki gelir dağılımının düzelmesine yönelik geliştirilen politikaların etkinliği azalacaktır.
- Ülkenin ithal girdilere veya ithalata olan ihtiyacının uzun vadede azaltılması gerekmektedir. Aksi takdirde gelişmelerin bu şekilde devam etmesi gelecekte kamu kesiminin önemli miktarda dış borçlanmaya gitmesine neden olabilir.

Kamu kesimi borçlanması alanında yaşanan olumlu ve olumsuz gelişmeler dikkate alındığında gelecek yıllarda da gerek kalkınma planlarının gerekse orta vadeli mali plan ve programların hazırlanmasında göz önünde bulundurulması gereken en önemli alanlardan birinin “kamu borçlanması olacağı” söylenebilir. Ayrıca ülkemizin AB’ne tam üyelik yolunda belirlemiş olduğu sıkı mali politikaların bir sonucu olarak da kamu kesimi borçlanması ile ilgili hedeflerin gelecekte daha da iyileştirilmesi muhtemel mali amaçların en önemlileri arasında yer alacaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR, Gökmen Tarık, “İktisat Tarihinde Klasik Öncesi Döneme Genel Bir Bakış: Merkantilist ve Fizyokrat Dönemler”, <http://www.ceterisparibus.net/dusunce/merkantilizm.htm>, 02.02.2011.
- AĞCAKAYA, Serpil (2003), “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980–2000)” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi*, sayı: 10, ss.215–227.
- AKÇAĞLAYAN, Anıl ve Meltem Kayıran (2010), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Gelirleri: Nedensellik İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ekim, 5(2), ss: 129–146.
- AKÇAY, Memduh Aslan (1997), “Para Politikası Araçları Türkiye ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulamalar”, Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT 2483, Ekim.
- AKDİŞ, Muhammed (1996), *Faiz Politikalarının Enflasyon Üzerindeki Etkileri ve Türkiye*, Yimder Yayınları, Ankara.
- AKDİŞ, Muhammed (2001), *Para Teorisi ve Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can (2002), “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ALKİŞ, Abdulsamet (2011), “Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu”, *Mevzuat Dergisi*, <http://www.demud.org.tr/asalkis.pdf>, 04.03.2011.
- AREN, Sadun (1998), *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara.
- ARSLAN, İbrahim (2003), “Türkiye’de İktisadi İstikrarsızlığın Kaynakları: Fiyat İstikrarsızlığı-Üretim İlişkisi (1980–2000)”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli.
- ATİYAS, İzak ve Şerif Sayın (2000), “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı” Kamu Maliyesinde Saydamlık, *Tesev Yayınları*, İstanbul.

- AYDEMİR, Cahit ve Hüseyin Haşimi Güneş (2006), “Merkantilizmin Ortaya Çıkışı”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, ISSN:1304–0278, Kış, c.5, ss:136–158.
- BAKIRTAŞ, İbrahim ve Hatice Dayar (2004), “Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11, ss: 101–114.
- BAL, Harun (2001), “Uluslararası Finansman Dış Borç Yönetimi ve Türkiye”, No: 222, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.
- BASTI, Eyüp (2006), “Kriz Teorileri Çerçevesinde 2001 Türkiye Finansal Krizi”, *SPK Yayınları*, Yayın No: 191, Ankara.
- BAZ, Mehmet Engin (2006), “Türkiye’de Kamu Borçlanmasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- BİNAY, Şükrü (2003), “Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey” *BIS Papers*, No: 20, October, ss: 245–259, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20y.pdf>, 02.05.2011.
- BOLAK, Mehmet (1994), *Sermaye Piyasası Menkul Kıymetler ve Portföy Analizi*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- BULUT, Cihan (2002), *Kamu Açıkları*, Der Yayınları, İstanbul.
- BULUTOĞLU, Kenan (2003), *Kamu Ekonomisine Giriş*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- CANSIZ, Harun (2000), “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, Temmuz, ss. 267–268.
- CANSU, İlkbahar Tunalı (2006), “Türkiye Ekonomisinde İç Borçlanmanın Faiz Oranı ve Döviz Kuru İle İlişkisi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- COŞAR, Nevin (2004), *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikasının Oluşumu (1926 – 1950)*, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- ÇATALOLUK, Cuma (2009), “Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi Ve Makro Ekonomik Etkileri (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)” *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, Haziran, ss. 240–258
- ÇELEN, Mustafa (1999), “Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları” Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- ÇİL Yavuz, Nilgün (2001) , “Türkiye’de Kamu Yatırım Harcamalarının Özel Sektör Yatırım Harcamalarını Dışlama Etkisi Üzerinde Ekonometrik Bir Analiz (1990–1 / 2000-IV)”, *Kamu-İş İş Hukuku Ve İktisat Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2.
- DAFFLON, Bernard (2010), “Local Debt: From Budget Responsibility to Fiscal Discipline”, IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, ss. 1-27.
- DEMİRCİ, Ebru (2004), “Faizin Vade Yapısı Teorileri ve Türkiye’deki Faizin Vade Yapısının Kesitsel Olarak İncelenmesi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- DEMİRKOL, Özgür (2006), “Uluslararası Finansal Kuruluşlar ve Türkiye”, İstanbul Üniversitesi, Bankacılık Araştırma Merkezi, <http://www.iubam.org/ISTUNIV-28NIS06-REV2.pdf>, 03.02.2011.
- DİLEYİCİ, Dilek ve Özlem Özkıvrak (2000), “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma” *İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 109–80
- DİNLER, Zeynel (2005), “Mikro Ekonomi”, *Ekin Kitabevi Yayınları*, Bursa.
- DPT (2001), “Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi”, *Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara.
- EGELİ, Haluk ve Haluk Tandırcıoğlu (2009), “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Temmuz-Aralık, 2009–2, ss. 7–30.

- EKER, Aytaç ve Metin Meriç (2005), “Devlet Borçları”, Dokuz Eylül İİBF Maliye Bölümü, İzmir.
- EKİNCİ, Nazım (1993), *Türkiye’de Finansal Yapı ve Politikalar*”, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- ENÇ, Ercan ve Gökhan Aykaç (2003), “Türkiye’nin IMF Deneyimine Bir Bakış”, *Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:5, Sayı: 3, ss. 75–57.
- ERDEM, Metin (1996), *Devlet Borçları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- ERDOĞAN, Öner (1993), “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi”, 9. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, T.C. Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, ss. 32- 38.
- ERGİN, Feridun (1983),” Para ve Faiz Teorileri”, *Beta Yayıncılık*, İstanbul.
- EROĞLU, Nadir ve İlhan Eroğlu (2010), “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)’nın Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (19) 2010 / 1, ss. 121–144.
- ERSOY, Arif (2008), *İktisadi Teoriler ve Düşünceler Tarihi*, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul.
- FATAS, Antonio ve Ilian Mihov (2007), “Fiscal Discipline, Volatility and Growth”, <http://faculty.insead.edu/fatas/wb.pdf>, 10.10.2007
- FLETCHER, Kevin (2007), “IMF Country Report, Turkey: Selected Issues”, IMF, *Approved by European Department*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>, 04.25.2011.
- GALE, G. William ve Peter R. Orszag (2003), “The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline”, The Urban Institute, Discussion Paper No. 8, April, http://www.urban.org/uploadedpdf/310669_TPC-DP8.pdf, 05.06.2011.
- GÖKTAŞ, Özlem (2008), “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Ekonometri ve İstatistik Sayı:8, ss. 45–64.

GURİZ, Adnan (1993), “Kapitalizm ve Hukuk”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, No:10, .ss: 191–222.

GÜNEŞ İnal, Duygu (2006), “Türkiye’de Para Politikası Faiz Kararlarının Uzun Dönemli Faizler Üzerindeki Etkisi”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.

GÜNAY Ayşe ve Ahmet Özen (2002) “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 4 ss. 2

GÜRAK, Hasan (2008), *İktisat–2*, Sanal Kitap.

GÜRSES, Uğur (2009a), “İşte Bu Olmadı”, (4 Kasım), Radikal

GÜRSES, Uğur (2009b), “Merkez’in Hazine Finansmanına Kılıfı Hazır”, (30 Ekim), Radikal.

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4210F2141CE3DF0E> (1), 05.03.2011.

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFE847D7E258FE1EFB>, (2), 02.05.2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://ca8a5b252efea63752b1cb4e1cc81997&InitialNodeFirstLevel=true> (1), 02.05.2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/%c4%b0statistikler/Kamu%20Finansman%c4%b1%20%c4%b0statistikleri/Kamu%20Net%20Bor%c3%a7%20Stoku/Kamu%20Net%20Bor%c3%a7%20Stoku.xls> (2), 02.05.2011.

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/AlacakVerileri>, (3), 04.05.2011

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/ZamanSerileri> (4), 05.05.2011

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm (1), 04.03.2011.

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA4781AFB16189036083F239D24768693A2F910AC764FA886> (1), 05.03.2011.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/teg/2011/01/B-7/14-dibs.xls> (2), 04.05.2011.

<http://www.oecd.org/dataoecd/26/5/34644176.pdf>, 12.12.2010.

<http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2003-2-11.pdf>, 11.12.2010.

http://www.muhasabenet.net/makale_kadir%20dodi%20smmm_faiz%20ve%20iliskileri%20kavrami%20uzerine%20reaktivite.html, 09.08.2010.

http://kutuphane.ksu.edu.tr/e-tez/sbe/T00583/abdil_karakus_tez.pdf, 02.05.2011.

<http://www.setav.org/ups/dosya/51325.pdf>, 03.25.2011.

http://www.sp.gov.tr/documents/2011_2013OrtaVadeliMaliPlan.pdf, 01.20.2011.

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic96>, 10.03.2011. “Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Ekonomik Kriz”,

HASTÜRK, Mesut (2011), “Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme” <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, 02.01.2011.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2003), “Kamu Borç Yönetimi Raporu”, Nisan, Ankara.

İŞİK, Abdulkadir, Ekrem Karayılmazlar, Hayriye Işık ve İbrahim Organ (2005), *Devlet Borçları*, Ekin Basım Yayın, Bursa.

IX. Kalkınma Planı (2006), “2007–2013”, 1 Temmuz 2006 Cumartesi - Mükerrer Resmî Gazete Sayı: 26215.

İNAL, Duygu Güneş (2006), “Türkiye’de Para Politikası Faiz Kararlarının Uzun Dönemli Faizler Üzerindeki Etkisi”, T.C. Merkez Bankası Uzman Yeterlilik Tezi, Ankara.

İYİDİKER, Hikmet ve Metin Altıok (1998), “1980 Sonrası İstikrara Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası”, 16. Maliye Sempozyumu, 15–17 Mayıs

1997, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, ss. 195–196.

KALKAN, Sarp (2007), “Kurallı Maliye Politikası” TEPAV Bülten, Haziran, Sayı:1, 3–5. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulten_haziran.pdf, 10.02.2011.

KAMU BORÇ YÖNETİMİ RAPORU (2011), Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Aylık Borç Yönetimi Raporu*, Ocak, Ankara.

KAMU BORÇ YÖNETİMİ RAPORU (2010), Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Yıllık Borç Yönetimi Raporu*, Ankara.

KAMU BORÇ YÖNETİMİ RAPORU (2009), Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Yıllık Borç Yönetimi Raporu*, Ankara.

KAMU BORÇ YÖNETİMİ RAPORU (2008), Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Yıllık Borç Yönetimi Raporu*, Ankara.

KANTARCI, Hasan Bülent (2005), “Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi”, *Finans Politik, Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı: 490, ss. 62–59.

KANTARCI, Hasan Bülent ve Rıdvan KARACAN (2008), “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 155 Temmuz-Aralık.

KARAÇAL, Müge, Ayşe U. Öktem (2007), *Bütçe Kılavuzu, Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*, Tesev Yayınları, Sena Ofset, ss. 8–9.

KARAKURT, Birol ve Tekin Akdemir (2010) ,”Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Mali Kurallar (Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Ed: Aktan, Coşkun C., Kesik, A. ve Kaya F., T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara .

KARAKURT Birol ve Tekin Akdemir (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*,” Sayı: 158 Ocak-Haziran.

- KARAYALI, Hüseyin (2005) , *Makro Ekonomi*, Emek Matbaası, Manisa.
- KARLUK Rıdvan (1999) , *Türkiye Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- KAZGAN, Gülten (2004), “İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi”, *Remzi Kitabevi*, İstanbul.
- KESİK Ahmet (2004) , “Performans Esaslı Bütçeleme”, 5. Kalite Sempozyumu, Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi, Stratejik Planlama ve İzleme”, ss.14–19.
- KEYNES, John Maynard (1935), Çeviren: Akalın, U. Selçuk (2008), *Genel Teori, İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*, Kalkedon Yayınları, İstanbul.
- KILIÇBAY Ahmet (1994), *Türk Ekonomisi; Modeller, Politikalarla ve Stratejiler*, Türkiye İş Bankası Yayınları, No: 263, Ankara.
- MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan Öner ve A.Kesik (2007), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- MÜSİAD, (2002), “Türkiye Ekonomisi 2001 Yılı Değerlendirmesi 2002 Yılı Beklentileri Araştırma Raporu”, İstanbul
- NADAROĞLU, Halil (2000) , *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- OECD (2008), *Economic Surveys: Turkey, Volume 2008/14 July*, 1–167, http://www.turkey-now.org/db/Docs/OECD_TR_outlook.pdf,
- ÖNDER, İzzettin (1999), *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, Yasemin ve M. Yasin Saatci (2009) ,”2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Değerlendirilmesi”, Ankara, http://www.debud.org/dokumanlar/dergi_ek.pdf, 02.04.2011
- ÖZGÜVEN, Ali, (1992), *İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler*, Fizik Kitabevi, İstanbul.
- ÖZGÜVEN, Ali (1997), *İktisat Bilimine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

- ÖZKAN, Hatice (2006), “Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Türkiye Örneği”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.
- PAYA, Merih (1998), *Para Teorisi ve Para Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- PEHLİVAN, Nilgün (2003), "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", Türkiye’de Kamu Borçlanması (XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu), *Marmara Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16*, İstanbul.
- PINAR, Abuzer (2006), *Maliye Politikası*, Naturel Kitabevi, Ankara.
- SAATÇI, M. Yasin (2007), “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2: 26, ss. 91–101.
- SAÇKAN Oğuzhan (2006) “Genel Fiyat Düzeyinin Belirlenmesinde Para Ve Maliye Politikası Dominant Rejimler: Türkiye Örneği, 1988 – 2005”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Emisyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- SAK, Güven (2007), “Aradığımız Yeni Çıpa Kurallı Maliye Politikası Kurulu Olabilir”, *Tepav Bülten*, Haziran, 1–3, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulden_haziran.pdf, 04.22.2011.
- SAVAŞ, Fuat Vural (1999), *İktisat’ın Tarihi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- SAYIN, İsmail Hakkı, “Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu”, <http://ekitapyayin.com/?kitap=043>, 02.03.2011
- SERİM, Nurhan (1987), “Faiz Politikası ve Türkiye Uygulaması,” İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- SÖNMEZ Sinan (1982), “Türkiye Ekonomisinde Bunalım; 24 Ocak Kararları ve Sonrası”, 2. Baskı, İstanbul.

- SÖYLER, İlhami (2006), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı: 16, Aralık.
- ŞAHİN, Hüseyin (2002), *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi, Bugünkü Durumu*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- ŞENGÖNÜL, Ahmet ve Mehmet Songur (2010), Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Seta analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, Sayı: 29, Kasım.
- ŞİMŞEK, Muammer (2007), “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri,” *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 16, ss. 49–73.
- ŞİMŞEK, Muammer ve Cem Kadılar (2006), “Fisher Etkisinin Türkiye Verileri İle Testi”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, (7), 1, ss. 99–111.
- TARLAN, Selami (1979), *Uluslar arası Mali Kuruluşlar*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara.
- THORNTON, Mark (2007), “Cantillon the Anti-Mercantilist”, Working Paper, Auburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute, ss. 1–33.
- TOSUN, Ertan (2007), “Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım”, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Ankara.
- TOSUN, Ertan (2007), “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:2, Sayı:19, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yay.
- TÜĞEN, Kâmil (2007), *Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş* Altıncı Baskı, Başsaray Matbaası, İzmir.
- TÜRK, İsmail (2003), *Maliye Politikası Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (1998), *1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu*, Ankara.

- ULUATAM, Özhan (1987), *Makro İktisat*, 6. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- ULUATAM, Özhan (2001), *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- UYGUR, Ercan (2001), *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni, İmaj Yayınevi, Ankara.
- VARGI, Nihal (1997) , “Ekonomik Kalkınma ve Tasarruf İlişkisi”, Ankara.
- WOLSWIJK, Guido ve Jakob De Haan (2005), “Government Debt Management in The Euro Area – Recent Theoretical Developments and Changes in Practices”, *Occasioanl Paper Series*, No: 25, Mart, European Central Bank.
- YAŞA, Memduh (1971), *Devlet Borçları*, Sermet Matbaası, İstanbul.
- YERDEŞ, İzzet(2000),” Kamu Kesimi Dış Borçlanma Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler ve Bunun Sebepleri”, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Mayıs, Ankara.
- YILMAZ, Binhan Elif ve Nazan Susam, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ükelere Arası Bir Karşılaştırma”, *16. Maliye Sempozyumu*, www.bayar.edu.tr/~msempoz/bildiriler.htm, 30.12.2010.
- YILMAZ, Binhan Elif ve Sevinç Yaraşır (2009), “Türkiye’de ve OECD Ülkelerinde Tasarruf-Yatırım Açıkları Ve Dış Kaynak İhtiyacı”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, cilt XXVII, sayı II, ss. 97–128
- YILMAZ, Durmuş (2009), “Bakanlar Kurulu / TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Sunumu”, TCMB, 04.01.2011.
- YILMAZCAN, Dilek (2011), “Mali Saydamlık Kavramı”,http://www.mcmed.org/NewActivities/Transparency/Doc/mali_saydamlık.doc, 02.02.2011.
- YURDAKUL, Funda (2006), “İç Kamusal Borçların Fiyatlar Üzerine Etkileri”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:1, Sayı: 3, ss. 9–24.

ÖZGEÇMİŞ

1986 yılı Haziran ayında dünyaya gelen Sinem YAVUZ, ilk ve ortaöğretimini İstanbul'da tamamladı. 2004 yılında Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümünde üniversite eğitime başladı. 2008 yılında Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümünden mezun olduktan sonra aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde yüksek lisans eğitime başladı.