

Cumhuriyet'in ilk 100 yılında devlet borçları (1): Osmanlı'dan devralınan borçlar

Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz – T24 yazıları

Son Osmanlı borcunun ödenmesi ilk borçlanmadan bir asır sonra Türkiye Cumhuriyeti tarafından tamamlandı

Geçmişti oldukça eski olan devlet borçları sorununu, bir yazı dizisiyle tarihsel süreç itibarıyla inceleyeceğim. Başlangıç, **Osmanlı Devleti'nden devralınan borçlar...**

1923'te kurulan genç Türkiye Cumhuriyet **Korkut Boratav** (1993) Hoca'nın ifadesiyle "Osmanlı'dan Düyun-u Umumiye İdaresini, 65 milyon dolarlık borç yükünü, kapitülasyonları, hammadde-gıda maddesi ihracatçısı ve buna karşılık sınai ürün ithalatçısı olarak, kısaca **Avrupa'nın ortak bir yarı-sömürgesi haline gelmiş** ekonomik yapısını devralmıştı". Genç cumhuriyetimiz ulaşmak istediği ekonomik ve siyasi hedeflere de Osmanlı döneminden kalan bu olumsuz mirası yüklenerek yönelmiş oldu.

Peki bu olumsuz miras nasıl ortaya çıktı? Osmanlı Devleti 17. ve 18. yüzyıllarda hem kendi iç dinamikleri hem de dış konjonktürdeki değişimlerin etkisiyle mali sorunlar yaşamaya başlamıştı. Bu sorunlar 19. yüzyılın ortalarına doğru giderek daha da derinleşmişti.

Böyle derin bir mali sorunun doğuşunda pek çok faktör etkiliydi.

Öncelikli faktörler **askeri** olanlardır. Fetih gelirleri, ganimetler, yeni kazandığı toprakların ve halkın vergi gelirleri ile zenginleşen Osmanlı, II. Viyana kuşatması-1683'te Avrupa içlerince durdurulunca ve 1699 yılındaki Karlofça Anlaşması ile ilk kez toprak kaybedince, 1711-1718 yıllarında kaybettiği toprakları geri alma siyaseti izledi ama asıl gelir kaynağı olan yukarıda saydığım gelirlerin yerini mali yük yaratan savaşlar almaya başlamıştı. Ayrıca verimli tarım arazilerinden yoksun kalmış, kaybedilen topraklarda dahi devlet çalışanlarının harcamalarını karşılamaya devam etmişti.

Sosyal faktörler ise oldukça can alıcıdır: Savaşlardan alınan yenilgiler sonucu mevaciplerini alamayan ordu **devlete ve halka karşı eylemlere** girişmekten kaçınmamış, ekonomik sorunlar ve **sosyal çalkantılar** birleşmeye başlamıştı. Mali bunalımın gerek nedeni gerekse sonucu olarak kabul edilen iç güvensizlik, ekonomik hayati olumsuz yönde etkilemişti.

Ahmet Tabakoğlu (1985) bu dönemdeki sosyal sorunları şöyle özetler: "Tımar düzeninin bozulması ve köylerini terk edenlerin boşalttıkları bölgelerde güvenliğin ortadan kalkması ile **yol kesicilerin transit geçitlere darbe vurması**, hazine gelirlerinin azalmasına neden olmuştu. Devletin "kapı halkı" adıyla hem her an savaşa hazır asker hem de halkı eşkıyaya karşı koruyan muhafızların oluşturduğu grupları ise **yağma ve eşkıyalık hareketlerine** katılmışlar, otoritenin zayıfladığı zamanlarda eylemlerini artırmışlardı. **Ayan sınıfının güçlenmesiyle** vergi toplama yetkisi alması, vergi gelirlerinin önemli bir kısmına el koymasına neden olmuş, **merkezi yönetimin taşrada gücünü yitirmesiyle** özellikle vergi altında ezilmekten kurtulmayı amaçlayan halk tarımı terketmiş, tarımsal üretim azaldığından şehirlerde mal talebi artmış, ayrıca para değerinin düşüşü, altın ve gümüşün değerinin yükselişi ile fiyatlar genel seviyesi yükselmişti."

Osmanlı İmparatorluğu'nun mali bunalımının derinleşmesinde **dış ekonomik şartlar** da rol oynamıştı. Osmanlı'nın sanayi devrimini gerçekleştiren Avrupa karşısında geri kalmışlığı, Avrupa ile serbest ticaret anlaşmaları ardından sanayinin ithal malların rekabetine dayanamaması, daha önce ihraç ettiği malları artık ithal etmesiyle büyüyen dış ticaret açıkları sonucunda **ekonomi Batı güdümüne girmişti**.

Osmanlı dış ticaret açıklarını 1850'ye kadar değerli maden ihracıyla, 1854'ten itibaren de dış borçlanma ile kapatmaya çalışmıştı. İşte bundan sonra Avrupa'ya ekonomik bağımlılığın yanında mali bağımlılığı da başlamış ve finans kesimine borçluluk giderek artmıştı.

Mali bunalıma çözüm olarak yapısal sorunlara geçici çözümler aranmış; para tağışış edilmiş, esham kavaimi çıkarılmış ve galata bankerlerinden borçlanılmıştı. Ancak bu kısa vadeli çözümler işe yaramamış ve dış borca ihtiyacın şiddeti artmıştı.

Ancak Osmanlı dış borç almak için Kırım savaşlarının başladığı 1854 yılına dek beklemişti. Çünkü; yabancılardan ekonomik yardım istemek hem geleneklere aykırı hem de onur kırıcıydı. Dönemin Şeyhülislamının fetvasına göre ise dış borç "mekruh"tu. Ayrıca Osmanlı Devleti'ne Avrupa'nın uyguladığı bir çeşit tecrit politikası vardı. Mali yapının bozukluğu nedeniyle Avrupa'ya göre kredibilitesi düşük bir ülkeydi. Esasen güçlü dönemlerinde borç istenilen bir ülke olan Osmanlı, bu durumun bilincinde olarak dış borca güven duymuyordu.

Ama 1826'da Vaka-i Hayriye'den sonra dışarıdan borç alma düşüncesi ortaya çıkmıştı. **Bazı İngiliz banker ve diplomatlar Osmanlı hükümetini borçlanmaya teşvik etmeye başlamıştı**. İlk dış borçlanma girişimi, Müslüman bir ülke olan Fas'tan 1774 Kaynarca Anlaşması ile sonuçlanan Rus yenilgisi ve 1776 İran Savaşları sonrasında ek finansman ihtiyacının çok yükseldiği 1783 yılında gerçekleşmiş, ancak borçlanma girişimi sonuçsuz kalmış ve iç borçlanma tercih edilmişti. **Osmanlı İmparatorluğu'nun aldığı ilk dış borcun, Kırım Savaşı sırasında alınan dış borç olduğu bilirse de başka deneyimleri de olmuştu**: Du Velay (1978) ve Yerasimos (1977)'un eserlerinde dış borç bulma girişimleri hakkında şu bilgiler aktarılır: "Reşit Paşa'nın sadrazamlığı ve Sultan Abdülmecit'in padişahlığı zamanında 27 yıl vadeli ve 55 milyon franklık bir borç sözleşmesi, padişahın onayı alınmadan sadrazam tarafından imzalanmıştı. Ancak yabancı ülkelerden borç almanın İmparatorluğun saygınlığını zedeleyeceğini düşünen padişahın onayı olmayınca, Osmanlı 2,2 milyon frank tazminat ödemek zorunda kalmış, sadrazam da görevden alınmıştı."

İlk dış borç – Kırım Savaşı (1854)

Osmanlı Devleti 4 Ağustos 1854 tarihinde Kırım Savaşı'nın finansmanının sağlanması için Londra ve Paris borsalarında 3 milyon sterlinlik tahvil satmıştı. **İsmail Hakkı Yeniyay** (1964) kitabında ilk Osmanlı borcu için şu bilgileri aktarır: "15 yılın sonunda tamamen geri ödeme koşulu konmuştu. Bu borcun ihraç bedeli yüzde 80 ve faiz oranı yüzde 6'dır. 10 Nisan ve 10 Ekim'de yıllık borç servisinin iki taksitte ödeneği karara bağlanmış, borç karşılığında 300.000 Osmanlı lirası tutarında Mısır Vergisi gösterilmişti. Komisyon ve diğer masraflar düşüldükten sonra hükümetin eline *sadece 2,3 milyon sterlin geçmişti.*"

Dış borçlanmanın yansımaları

İlk dış borçlanma Osmanlı yönetiminde büyük beğeni toplamış, adeta sevinçle karşılanmıştı. İlk borcu izleyen yirmi yılda Muharrem Kararnamesine kadar 15 borç sözleşmesine imza atmıştı (Bakınız Tablo 1). **İmparatorluğun 19. yüzyılda en iyi öğrendiği şey, "dış borçlanma" olmuştu.**

Osmanlı'nın dış borçlanmasının bazı artıları

Dış borçlar, içeride reformların (Osmanlı'nın hammadde ihraççısı ve mamul mal ithalcisi olabilmesi için, loncaların ve tekellerin kaldırılması, altyapı sağlanması, dış yatırımların serbest bırakılması, yargı reformu, fiyat kontrolleri, yabancı bir merkez bankasının kurulması gibi) yapılmasını, klasik devletten kısmen kapitalist devlete kurumsal dönüşümün finansmanını sağlamıştı.

Borç gelirleriyle merkezi yönetim güçlenmeye başlayınca, iç güvensizlik azalmıştı. Borç sayesinde ayanların gücünü kırılırken, mültezimlerin olumsuzlukları ile mücadelede başarılı olunmuş, Avrupalıların denetimi artırması pahasına Osmanlı tüccarları ve tefecilerinin de önü kesilmişti. Tımar düzeninin değişmesine neden olmuş, küçük toprak mülkiyetine dayalı yeni bir yapı kurulmaya başlanmıştı.

Dış borçlar mecburen Osmanlı'nın dış ticaret hacminin genişlemesine katkıda bulunmuştu. Başlangıçta bu katkı, ithalattaki genişlemenin borçlarla finanse edilmesi şeklinde olmuştu. Sonraları Düyun-u Umumiye İdaresi kendisine bırakılan vergi gelirlerinin sağlandığı tarımsal üretimi genişleterek topladığı fazlayı çoğaltmak istediğinde, üretim ve ihracatla da ilgilenmeye başlamıştı.

Elbette dış borcun vadesi geldiğinde ödenmesi gerektiğinden faiz ve anapara ödemelerinin yarattığı baskılar nedeniyle, ihracatta da gelişmeler yaratmıştı.

Osmanlı'nın dış borçlanmasının eksileri

Osmanlı'nın dış borçlanması hakkında en büyük olumsuzluk *mali iflasına yol açması...* Ancak iflas bir günde gelmedi. Osmanlı tarih sahnesinden silinene dek borçlanma ve geri ödeme mekanizması devam etmişti. Bu süreçte Osmanlı ekonomisinde yaratılan iktisadi artık yabancı şirketlerin kâr ve faiz gelirleri olarak büyük ekonomilere aktarılmıştı. Bu kârlı yöntem!, Avrupa'nın Osmanlı'yı daha çok borçlandırmasını özendirmiş, hatta borç alınması yönünde baskı yapılmıştı.

Dış borçlanma sürecinde Osmanlı kapitülasyonlarla beraber yarı-sömürgeleşmiş, gelirleri yabancı uyrukluların elinde kalmıştı. Avrupa yabancı sermayesi, Osmanlı'dan büyük siyasal ve ekonomik ayrıcalıklar elde etmişti. Bu durumun etkileri Osmanlı'nın yıkılmasında kendini gösterecektir.

Ekonominin iflası

Osmanlı dış borçları giderek daha ağır şartlarda elde etse de üretimi artıracak alanlarda kullanmayarak israf etmiş ve borcun yükü hasılatını aşmıştı.

1854'ten sonra yılda bir ya da iki kez yapılan borçlanma, cari harcamaların ya da eski borçların servisinde kullanılmış, bu durum da faiz ve anapara ödemelerinin giderek büyümesine, her yeni borçlanmanın giderek daha ağır şartlarda gerçekleştirilmesine ve borç servisi için tekrar borçlanma gereksinimine yol açmıştı (Bakınız Tablo 2).

Daha ilginç bir bilgiyi **Haydar Kazgan** (1995) kitabında şöyle yazar: "Osmanlı'nın borçlanmasında dış borç alınan ülkeden borcun hasılatının harcanacağı silah ve mühimmat alımı yapılıyordu. Örneğin 1855 borçlanmasında borçlanılan meblağ ülke içine dahi giremeden borcun alındığı İngiltere ve Fransa Osmanlı'ya borç tutarının iki katı kadar silah ve askeri mühimmat satarak kazançlarına kazanç eklemişlerdi."

Muharrem Kararnamesi ve Düyun-u Umumiye İdaresi

Osmanlı hükümeti dış borç servisini ne kendi bütçe olanakları ne de yeni borçlanmalar kanalıyla yapamaz hale gelince, 6 Ekim 1875'te İstanbul gazetelerinde bir duyuru yayınlamış, altı ay içinde de tüm nakit ödemelerini durdurmuştu.

Borçlarını ödemeyeceğini ilan eden Osmanlı'ya Avrupa'dan sert tepkiler gelmiş, 1878 Berlin Barış Anlaşması'na Osmanlı hükümetini gerektiğinde Avrupa'nın mali denetimine sokacak özel bir hüküm dahil edilmişti.

Böylece Osmanlı'nın borçlanmasında 20 Aralık 1881'de imzalanan **Muharrem Kararnamesi** ile borçların kesin ödeme kararı ile ilgili yeni bir sayfa açılmış, devlet gelirleri "alacaklı"ların yönetimine bırakılmıştı. Bu kararname ile devlet yönetiminden bağımsız ancak gelir kaynaklarını toplama ve kullanma yetkisine sahip **Düyun-u Umumiye İdaresi** kurulmuştu. Ancak bu tarihten **sonra da borçlanmaya devam etmiş, bu durum İmparatorluğun çöküşüne dek sürmüştü** (Bakınız Tablo 4).

*İmparatorluğun içine düştüğü bunalımdan dış borçlanma ile kurtulabileceği düşüncesi ve kapitalist ülkelerin aşırı sermaye birikiminin varlığı karşısında borçlanan Osmanlı, Avrupa sermayesi için kârlı bir yatırım alanı oldu. Dış borç **SONUÇTA** imparatorluğu iflasa sürükledi. Ama **SÜREÇTE** ilk alınan dış borçlar imparatorluğun dağılmasını sadece erteledi.*

Cumhuriyeti 100 yıl önce ilan eden genç Türkiye Cumhuriyeti ise Düyun-u Umumiye İdaresi'ni tanımadığı halde Osmanlı'nın dış borçlarını ödemeyi kabul etti. Lozan Antlaşması'nda borçların Osmanlı'dan toprak almış ülkelerle paylaşılması hükme bağlandı, yeni Türk devleti bu borcun dörtte üçünü üstlendi. **Son Osmanlı borcunun**

ödenmesi ilk borçlanmadan bir asır sonra Türkiye Cumhuriyeti tarafından tamamlandı.

Borçlanma Yılı	Borç Miktarı	İhraç Bedeli (%)	Nominal Faiz Oranı (%)	Ele Geçen Miktar
1854	3.000.000	80	6	2.286.285
1855	5.000.000	102,6	4	5.131.250
1858	5.000.000	76	6	3.687.500
1860	2.037.220	62,5	6	1.273.262
1862	8.000.000	68	6	5.440.000
1863	8.000.000	68-72	6	5.680.000
1865/1	6.000.000	66	6	3.960.000
1865/2	36.363.636	50	5	18.181.818
1869	22.222.220	54	6	12.000.000
1870	31.680.001	32,1	3	10.177.109
1871	5.700.000	73	6	4.161.000
1872	11.126.200	98,5	9	9.457.276
1873/1	11.465.450	55	5	6.306.000
1873/2	27.777.780	54	6	15.000.000
1874	40.000.000	43,5	5	17.400.000
1877	5.000.000	52	5	2.600.000

Kaynak: Parvus Efendi; **Türkiye'nin Mali Tutsaklığı**, May Yayınları, İstanbul, 1977, s. 29, Emine Kıray; **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 60, Şevket Pamuk; **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1914)**, Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994'teki veriler kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1

Tablo 2. Osmanlı Dış Borçları ile Gerçekleştirilen Harcamalar (Bütçe İçindeki % Pay)				
Mali Yıl	Askeri Harcamalar	Saray Harcamaları	İdari Harcamalar	Transfer Harcamaları
1841-42	40,7	13,2	40,7	5,4
1846-47	46,6	10,0	33,2	10,2
1847-48	45,5	10,2	35,0	9,3
1848-49	43,3	10,6	37,6	8,5
1849-50	38,9	9,5	43,4	8,2
1850-51	38,1	9,1	40,9	11,9
1851-52	40,0	9,6	41,5	8,9
1852-53	39,1	9,4	44,2	7,3
1853-54	40,1	9,6	42,9	7,4
1856-57	35,4	12,6	37,4	14,6
1857-58	33,8	10,3	37,2	18,7
1858-59	38,4	10,3	37,0	14,3
1859-60	36,2	9,2	37,0	17,6
1960-61	38,4	10,0	34,5	17,1
1861-62	37,7	9,3	29,5	23,5

Kaynak: Güran, T.; **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, s. 24.
Hazırlayan: **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz**

Tablo 2

Tablo 3. Osmanlı Dış Borçlarından Doğan Fon Akımları (Sterlin)							
Yıllar	Borcun Nominal Değeri	Net Sermaye Girişi	Anapara Geri Ödemesi	Net Sermaye Akımları	Faiz Ödemeleri	Toplam Ödemeler	Net Fon Akımları
1854-1875	8.300.000	4.660.000	676.000	3.984.000	2.432.000	3.108.000	1.552.000
1876-1881	433.000	433.000	61.000	372.000	608.000	669.000	-236.000
1882-1913	2.217.000	1.783.000	855.000	928.000	2.893.000	3.749.000	-1.966.000
1913-1914	296.850.000	180.619.000	44.047.000	136.572.000	152.390.000	196.437.000	-15.818.000

Kaynak: Şevket Pamuk; **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi: 1500-1914**, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 65.
Hazırlayan: **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz**

Tablo 3

Tablo 4. Muharrem Kararnamesi Sonrası Alınan Dış Borçlar (Sterlin)				
Borçlanma Yılı	Borcun İtibari Değeri	İhraç Bedeli	Faiz Oranı	Hazineye Giren
1886	5.910.000	100	5	5.790.000
1888	1.470.000	70	5	1.000.000
1890	7.800.000	88	4	3.900.000
1891	6.330.000	90	4	2.700.000
1893	900.000	70	4	610.000
1894	1.600.000	73,5	4	1.400.000
1894	8.200.000	91	3,5	3.600.000
1896	2.980.000	84	5	2.470.000
1902	7.800.000	80	4	1.471.000
1903	2.360.000	80	4	1.200.000
1903	29.760.000	100	4	24.300.000
1904	2.500.000	80	4	1.960.000
1905	4.820.000	80	4	2.330.000
1905	2.400.000	81	4	1.900.000
1906	8.670.000	87	4	1.2400.000
1908	9.100.000	100	4	8.900.000
1908	4.280.000	82,5	4	3.500.000
1909	6.360.000	86	4	5.310.000
1910	1.570.000	89	4	1.350.000
1911	910.000	84	4	750.000
1911	6.400.000	81,5	4	4.900.000
1913	750.000	100	5	750.000
1913	13.5.000.000	100	5,5	13.500.000
1914	20.000.000	88,7	5	17.7500.000

Kaynak: İsmail Hakkı Yeniay; **Yeni Osmanlı Borçları Tarihi**, İ.Ü. Yayın No: 1974, İktisat Fakültesi Yayın No: 150, İstanbul, 1964 ve A Du Velay, **Türkiye Maliye Tarihi**, (Der. Maliye Tetkik Kurulu), M.B. Tetkik Kurulu Yayınları No: 178, Ankara, 1978'teki veriler kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 4

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Tabakoğlu, A.; **Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi**, Dergâh Yayınları, İstanbul, 1985.

Yılmaz, Binhan E.; "Osmanlı İmparatorluğu'nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç", **Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, Kasım 2002.

Kıray, E.; **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.

Pamuk, Ş.; **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi: 1500-1914**, 5. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1999.

Du Velay, A.; **Türkiye Maliye Tarihi**, (Der. Maliye Tetkik Kurulu), M.B. Tetkik Kurulu Yayınları No: 178, Ankara, 1978.

Tezel, Y. S.; **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

Yerasimos, S.; **Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye, Cilt: 2**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1977.

Efendi, P.; **Türkiye'nin Mali Tutsaklığı**, May Yayınları, İstanbul, 1977.

Yeniay, İ. H.; **Yeni Osmanlı Borçları Tarihi**, İ.Ü. Yayın No: 1974, İktisat Fakültesi Yayın No: 150, İstanbul, 1964.

Kazgan, H.; **Osmanlı'da Avrupa Finans Kapitali**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995.

Boratav, K.; **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 4. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993.

Pamuk, Ş.; **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1914)**, Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.

Güran, T.; **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989.

Cumhuriyet'in ilk 100 yılında devlet borçları (2): Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ekonomi politikaları ve devlet borçları

1. İzmir İktisat Kongresi'nin ülke ekonomisinin geleceğine yön verecek ekonomik ve sosyal kararların alınması açısından iktisat tarihimizde özel bir öneme sahiptir

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşları sonrasında yeni Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan daha küçük, onun borçlarını devralmış şekilde ancak tam bağımsız bir devlet olarak doğdu. Bu savaşlar kamu gelirleri, sermaye kaynakları ve işgücü üzerinde yıkıcı etkiler yaratmıştı. O nedenle kuruluş yıllarındaki her karar, ekonomi politikalarının zaman kaybetmeden biçimlenmesi ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi açısından belirleyici oldu.

Cumhuriyetin kuruluş yılları ekonomi politikaları

Genç Türkiye Cumhuriyeti için önemli gerekliliklerden biri, siyasi ve ekonomik bağımsızlığın bir arada sağlanması için ülkedeki siyasi, hukuki, sosyal alanlardaki

değişimler göz önüne alınarak ekonomi politikalarının şekillendirilmesi olmuştu. Atatürk, *henüz Cumhuriyet ilan edilmeden*, Şubat 1923'te, kuruluşun ilk yıllarında izlenecek ekonomi politikalarının nitelikleri ve yönünün belirlenmesi için **İzmir İktisat Kongresi**'ni toplamıştı.

1. İzmir İktisat Kongresi'nin ülke ekonomisinin geleceğine yön verecek ekonomik ve sosyal kararların alınması açısından iktisat tarihimizde özel bir öneme sahiptir. Kongrede *serbest piyasa şartlarında sanayileşmenin sağlanması ve bu çerçevede özel girişimciliğin canlandırılması, bunun için kredi olanaklarının hükümetçe temini, ılımlı bir korumacılık ve sınırlı ithal ikameci sanayileşme politikasının izlenmesi, belirli şartlar altında yabancı sermaye girişine izin verilmesi, devlet işletmeciliği ve müdahalelerinin asgari düzeyde tutulması* (hatta devletin ekonomik hayata müdahalesinin kurumsallaşmasına hem bu Kongre'de alınan karar ile hem de 1924 Anayasası ile izin verilmemişti) gibi çoğunlukla **liberal içerikli kararlar** benimsenmişti.

Kongre'de alınan kararlar doğrultusunda **para politikasında sağlam ve istikrarlı para** ilkesi, **maliye politikasında denk bütçe-düzgün ödeme** ilkesi benimsenmiş, **açık finansmana ve borçlanmaya sıcak bakılmamıştı**.

İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararların çoğu ekonomi politikasına yansısı da bazıları *ülke içi tasarruf, altyapı, sermaye, girişimci ve teknik eleman yetersizliği, sınırlı tasarrufları üretime aktaracak banka sisteminin olmaması, sanayinin gümrük korumasından yoksunluğu, yabancıların belirsizlik nedeniyle yeni yatırımlara girişmemesi gibi faktörlerin* etkisiyle uygulanamamış ve arzu edilen hızlı sanayileşme atılımı elde edilememişti. Ayrıca nüfus mübadelesi ile ortaya çıkan *beşeri sermaye kaybı* sanayi üretimini olumsuz yönde etkilemişti.

1929 Büyük Buhranının etkileri bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de piyasa ekonomisi ve özel girişimciliğe olan güveni sarsmış, hükümet sosyo-ekonomik koşulları içinde çıkış yolları ve alternatif düzen arayışları içine girmişti. Ülke için yararlı ve gerekli olanı devletin yapması görüşü ağır basmış, Türkiye'de yükselişe geçen **Devletçilik** ülkenin kendi koşullarından doğmuştu.

Nurhan Yentürk ve **Yakup Kepenek** (1995) kitaplarında o dönemki Devletçiliği şöyle tanımlarlar: "Devletçilik, Keynesyen görüşün ya da önceden belirlenen siyasal görüşlere bağlı örgütlerin ülke yönetimine gelmeleri sonucu uygulanan bir ekonomi politikası olmayıp, bir anlamda somut koşulların zorlaması sonucu doğdu. Ancak kendine özgü nitelikleri nedeniyle özgündür ve dünyadaki benzerlerinden ayrılır. Ülkenin genel durumu ile toplumsal ve tarihsel faktörler dışında 1930'ların başında belirlenen özgül iç ve dış koşullar, devletçi uygulamayı zorunlu kıldı." **Böylece liberal politikalardan devletçiliğe geçiş yapılmış oldu.**

Dış rekabete karşı korumacı önlemlerin alınması ve devlet öncülüğünde sanayileşme, bu modelin başlıca unsurlarıydı. İhraç edilemeyen ürünlerin yerli sanayi kuruluşlarında işlenmesi için hazırlanacak beş yıllık sanayi planlarına göre devletin sanayi kuruluşu kurması gündeme gelmişti. 1930'larda **Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı** ile benimsenen Devletçilik, planın 1934'te uygulamaya geçmesi ile somutlaşmıştı. Devlet öncülüğünde çok sayıda **KİT** faaliyete geçmiş, ayrıca sermaye yetersizliği içindeki bazı özel sektör fabrikaları (İstanbul T.A. Su şirketi, İzmir Rıhtım

Şirketi ve bazı demiryolları) **devletleştirilmişti. Böylelikle kamu kesiminde sermaye birikim süreci hızlanmıştı.**

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ekonomik ve mali göstergeler nasıl şekillendi?

Kuruluş yıllarından 1929 Büyük Buhranına kadar -1927 yılı dışında- GSYH'de oldukça hızlı ve yüksek oranlı artışlar yaşanmıştı ancak **1929 Büyük Buhranı, kötü iklim şartları** ve tarım fiyatlarındaki düşüşün etkisi ile tarım sektöründe yaşanan gerileme, büyüme hızını da geriletmişti (Bakınız Tablo 1).

Ülke ihracatı büyük ölçüde **tarıma dayalı** iken, Büyük Buhran ile beraber dünya tarım ürünleri piyasasında talep ve fiyatlar hızla düşmüş, ihracat miktar olarak artmasına rağmen fiyatlardaki düşüş ihracatın değerini daraltıcı etki yapmıştı. Bu durumda ithalatın sınırlandırılması gündeme gelmiş ancak yatırım malları ithalatındaki daralma sanayileşmeyi olumsuz etkilemişti.

Lozan Antlaşması'na ek olarak imzalanan bir ticaret anlaşması gereği Türkiye'nin 1929 yılına dek gümrük tarifelerini değiştirme ve dış ticareti düzenleme yetkisi yoktu. *Erdoğan Tokgöz (2001)* o dönemki dış ticaret politikası ile ilgili şunları yazmıştır: "Büyük Buhrana dek dış ticaret ortalama 26 milyon dolar açık verdi. Büyük Buhran ise dış ticaret açığını bir yıl içinde yüzde 92 oranında artırıcı etki yaparak 48,7 milyon dolar'a tırmandırdı (Bakınız Tablo 1). Lozan Antlaşması'nın öngördüğü yasağın biteceğini ve hükümetin gümrük tarifelerini yükselteceğini haber alan ithalatçılar ithalatı artırdılar. Ülkede o dönemde ithalat ve ihracat da büyük çapta azınlıkların elindeydi ve bu azınlıklar Merkez Bankası yetkilerini kullanan Osmanlı Bankası ile karşılıklı çıkar ilişkilerine girince, 1929 yılında dış ticaret beklenmedik şekilde açık vermiş oldu."

1930 ve 1931 yıllarında dış ticaret ve kambiyo rejimleri denetlenmeye başlanmıştı. Devletçilik döneminde dış ticaret politikası da değişmiş, özellikle gümrük yasa ve tarifeleri değiştirilip yasaklama ve kontenjanlarla ithalat kısıtlanmış ve dış ticaret fazlası verilmişti (Bakınız Tablo 1).

Bu yıllardaki hâkim düşüncelerden biri Türk parasının kıymetinin korunması ve fiyat istikrarının sağlanmasıydı ve Şubat 1930'da 1576 sayılı **Türk Parasının Değerini Koruma Kanunu** çıkarılmıştı.

Tüm bu olumlu gelişmeler, **İkinci Dünya Savaşı'na girmediği halde** savaşın olumsuz etkileri altında kalan Türkiye'de giderek bozulmaya başlamıştı. *Memduh Yaşa (1965)* bu dönemi kitabında şöyle anlatır:

"Savaşa katılma olasılığının yarattığı seferberlik harcamaları artışı ve aktif nüfusun önemli bir kısmının üretimden çekilmesi işgücü kıtlığına neden olarak üretimi aksattı. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın uygulanmasının ardından İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlıkları bitmedi ve söz konusu plan 1939 yılında **İktisadi Savunma Planı** adıyla yürürlüğe girdi. Ancak bu dönemde yaşanan finansman güçlükleri ile savaş yılları ve devletçiliğe karşı beliren bazı eğilimler nedeniyle kurulması öngörülen KİT'lerin hepsi kurulamadı."

İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar **kamu maliyesine** uyum içinde yansımıştı. Türkiye Cumhuriyeti'nin **ilk düzenli bütçesi** 1924 Şubat ayında yapılmıştı ve kuruluştan Büyük Buhrana kadar, 1925 yılı dışında, **bütçe fazlası** elde edilmiş, borçlanmaya da gereksinim duyulmamıştı. İzleyen yıllarda bütçenin denkliliğine özen gösterilmiş, yalnızca Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planlarının finansman ihtiyacı nedeniyle 1931-1933 yılları arasında bütçe açığı ortaya çıkmıştı (Bakınız Tablo 1).

Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe harcamalarının milli gelir içindeki payı düşük kalsa da hem Büyük Buhran hem de Beş Yıllık Sanayi Planları kapsamında demiryolu yapımının hız kazanması ve devletleştirmelerin etkisiyle bu pay giderek artmıştı. **Sevim Görgün (1981) Hoca** o dönemi makalesinde şöyle anlatır:

"Türkiye'nin o günkü gelişme düzeyinde kamunun milli gelirin böyle bir oranını kullanabilmesi, önemli bir olgu olarak değerlendirilebilir. **Bütçe harcamalarının GSYH içinde sahip olduğu bu pay 1929 Büyük Buhranını Türkiye ekonomisinin kolay atlatabilmesinde** rol oynadı. Özel kesimin ekonomide güçlü bir talebi olmadığından kamu kesimi iş gücü dahil ihtiyaç duyduğu girdileri düşük fiyattan temin edebildi ve kamu hizmetleri arzını ve kalitesini artırdı."

1933'te Paris Antlaşması'nın imzalanması, Osmanlı'dan devralınan borcun faiz ödemelerine başlanması ve tarıma verilen sübvansiyonlar nedeniyle transfer harcamalarının bütçedeki payında artış yaşanmıştı. Savaş döneminde yaşanan enflasyona bağlı olarak personel harcamalarındaki artış, bu dönemde cari harcamaları artırmış ancak yine de kamu hizmetleri çeşitlendirilebilmiş ve kalitesi giderek iyileştirilebilmişti.

Para politikasında sağlam ve istikrarlı para ilkelerini benimsemiş olan hükümet, maliye politikasında da denk bütçe ve düzgün ödeme ilkelerine titizlikle bağlı kalmıştı. 1930'lu yıllarda istikrarlı para politikası izlendiği için **devletçi sanayileşmenin finansmanı kamu gelirleriyle sağlanmıştı**.

Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe gelirlerinin temel kaynağı olarak vergi gelirleri kabul edilmiş, bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı yüzde 80 civarında gerçekleşmiş, ancak 1929 Büyük Buhranı ile beraber söz konusu pay düşmeye başlamıştı (Bakınız Tablo 1).

Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında vergi yapısındaki değişim sonucu geleneksel gelir vergileri yerine modern vergiler ikame edilmişti. Oldukça cesur bir adım olarak 1925 yılında **Aşar** kaldırılmış, aşarın kaldırılmasının yarattığı hasılat boşluğunu aşmak için mevcut vergi yasalarında düzenlemelere gidilmiş ve vergi yükü kırsaldan kente kaymıştı. **Esfender Korkmaz (2003)** o dönemki vergi düzenlemelerini kitabında şöyle aktarır:

"**Yol Vergisi** ve **Kazanç Vergisinin** vergi sistemine dahil edilmesi ve devlet tekellerinin oluşturulmasıyla gelir sağlanmasına çalışıldı. 1930 yılında Buhranın vergi gelirlerini düşürmesi dolayısıyla 1931'de **İktisadi Buhran Vergisi**, 1932'de **Muvazene Vergisi**, 1935'te **Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi** ihdas edildi, bu vergilerle kentlinin yükü artmaya devam etti."

Savaş döneminde artan bütçe harcamalarının vergi geliri ya da iç borçlanma ile finanse edilmesi sonucu bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı ilk kez yüzde 50'nin altına inmişti (Bakınız Tablo 1). Bu yıllarda olağanüstü harcamaların finansmanı çerçevesinde uygulamaya konulan **Varlık Vergisi** (ayrı bir yazıyı hak eden önemli bir vergi) ve **Toprak Mahsulleri Vergisi** bu payı artırıcı etki yapmıştı. Devletçilik döneminde **günümüzdeki görünümün aksine dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki payı önemli ölçüde düşmüş, dolaysız vergilerin payı artmıştı.**

Cumhuriyetin kuruluş yılları borçlanma politikaları ve sonuçları

Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan ekonomi politikalarının borçlanma üzerindeki etkisi iki yönlü olmuştu: **Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan dış borçların ödenmesi ve ulaştırma ağırlıklı yatırımların finansmanı için dış borçlanmaya başvurulması.**

İç borçlanma

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iç borçlanması 12 Ocak 1933 tarihli Dahili İstikraz Kanunu'nun TBMM'de kabulü ile gerçekleşen **Ergani İstikrazı**dır. Bu borcun geliri Fevzipaşa-Diyarbakır Demiryolu yapımı için kullanılmış ve benzer harcamalar için yapılan iç borçlanmalar vergi gelirlerine alternatif oluşturmuştu.

Sevim Görgün'ün hesaplamasına göre; "1932-1936 döneminde iç borçların GSYH içindeki payı yüzde 2,6 iken, 1936-1938 yılları arasında yüzde 17'ye yükseldi. Bu gelişmeler sonucu bütçe harcamalarının GSYH içindeki payı yüzde 11'e yaklaştı ve bu durum harcamaların yüzde 40'a yakın kısmının vergi dışı kaynaklardan finanse edilmesi sonucunu yarattı."

İlker Parasız (1998) *Hoca'nın* o dönemki iç borç hesaplaması şu şekildedir:

"İkinci Dünya Savaşı yıllarına gelindiğinde savaşın getirdiği ve dünya ekonomisinin bulunduğu ağır şartlar nedeniyle artan bütçe harcamalarının finansmanında iç borçlanma olanakları zorlandı. Bu bağlamda 100 milyon TL'lik Milli Savunma ve 75 milyon TL'lik Tasarruf Bonosu olmak üzere 175 milyon TL'lik iç borçlanma gerçekleştirildi."

1923-1946 dönemi iç borçlarının genel özelliklerini maddeler ve tablo halinde topladım (Bakınız Tablo 2):

- Bu dönemde **iç borçlanmanın disiplinli bir şekilde gerçekleştirildiğinin kanıtı** olarak her borcun nerede harcanacağı bilgisi, borçlanmanın adında yer almıştı.
- İç borçlanmada **yurt içi tasarruf yetersizliği ve yeni kurulan devlete olan çekinceler nedeniyle** bireylerin tasarrufları yerine resmi bankalar ve Merkez Bankası kaynakları kullanılmıştı.
- İç borçlanma ile elde edilen **kaynakların büyük bölümü demiryolu yapımında kullanılmış**, kalkınmanın finansmanının sağlanması ve Osmanlı borçlarının ödenmesi amaçlarına da hizmet etmişti.

- 1939 yılından sonra Türkiye'nin de çok olumsuz koşullarda hissettiği **İkinci Dünya Savaşı dönemindeki iç borçlanmalar** ile büyük askeri ihtiyaçların karşılanması ve savaş sonrası dönemde oluşan bütçe açıklarının finansmanı amaçlanmıştı.
- Savaş döneminde dışarıdan borç alınabilecek kaynaklar sınırlıyken **iç borçlar dış borçlarla ikame edilmişti.**

Dış borçlanma

Cumhuriyetin ilk yıllarında **Osmanlı deneyimi göz önüne alınarak uzun yıllar dış borca karşı çekingenlik devam etmişti.** 1923-1946 döneminde Türkiye'nin dış borçlanması, Düyun-u Umumiye borçlarının olumsuz hatırasının da etkisiyle son derecede sınırlı kalmış, alınan borçlar ABD ve Rusya başta olmak üzere, ayrıca bazı gelişmiş Avrupa ülkelerinden de elde edilmişti.

1923-1946 dönemi iç borçlarının genel özelliklerini maddeler ve tablo halinde topladım (Bakınız Tablo 3):

- **Merkez Bankası'nın kuruluşu için** gerekli sermaye dış borçla elde edilmişti. Bu borç, Tablo 2'de gördüğünüz 1930 tarihli **İktisadi Cihazlanma** adını taşıyan ve 10 milyon dolar tutarındaki ABD kaynaklı dış borçtur.
- 1928 yılından itibaren yabancıların elindeki şirketlerin devletleştirilmesinde kısmen dış borçlar kullanılmıştı. *Memduh Yaşa'nın hesaplamalarına göre;* "devletleştirmelerden doğan yaklaşık 84 milyon TL'lik dış borç, 1923 sonunda bakiye kalan borç olarak İkinci Dünya Savaşı'na kadarki dönemde dış borçların önemli bir kısmını oluşturmuştu."
- Devletçilik döneminde beş yıllık sanayi planlarının uygulanmasıyla sanayi yatırımları önemli ölçüde artmıştı. Yatırımların gerçekleştirilmesinde 1934 yılında Rusya'dan 8 milyon dolar faizsiz kredi ile İngiltere'den malzeme alımında kullanılmak üzere 1938 yılında 16 milyon sterlinlik borç alınmıştı.
- Savaş sonrası dönemde gerek Türkiye'de gerekse diğer ülkelerdeki para operasyonları dış borçların tutarını değiştirmişti. 1946 yılı sonunda uzun vadeli dış borçların tutarı 1946 devalüasyonun da etkisiyle bir yıl öncesine göre yüzde 98 oranında artmıştı.
- Fransa'nın para değerinde meydana gelen önemli düşüş sonrasında 1939 yılı sonu itibarıyla Türkiye'nin uzun vadeli dış borcu 139 milyon TL'ye kadar geriledi.
- 1930 sonrası borç ödemeleri büyük bir düzenle gerçekleştirilmiş, özellikle Düyun-u Umumiye borçlarının tasfiyesine özen gösterilmişti.

Tablo 1. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarında Ekonomik ve Mali Göstergeler						
Yıllar	Büyüme	Enflasyon (%)	Bütçe Dengesi /GSYH	Vergi Gelirleri /Bütçe Gelirleri	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)	Ortalama \$/TL
1923	-	-	0,2	80	-36,1	1,7
1924	14,6	-	0,2	82,9	-18,0	1,9
1925	12,5	-	-1,0	78,0	-26,3	1,9
1926	18,2	-	0,3	77,7	-25,0	1,9
1927	-12,7	-	0,4	73,1	-27,0	2,0
1928	10,8	-	0,7	74,5	-25,4	2,0
1929	21,5	-	0,3	70,5	-48,7	2,1
1930	2,5	-	0,2	67,5	1,8	2,1
1931	8,2	-	-0,9	65,6	0,7	2,1
1932	-10,6	-	-0,3	68,9	7,3	2,1
1933	15,5	-	-1,0	67,7	13,0	1,7
1934	6,3	-	0,5	62,9	4,2	1,3
1935	-3,0	-	0,5	58,0	5,6	1,3
1936	23,1	-	0,3	68,2	20,1	1,3
1937	1,5	-	0,4	64,6	18,7	1,3
1938	9,5	-	0,5	61,8	-3,9	1,3
1939	6,9	4,8	0,0	50,4	7,1	1,3
1940	-4,8	22,7	0,6	40,8	30,1	1,4
1941	-10,4	40,7	1,8	44,4	35,7	1,4
1942	5,5	92,1	1,2	61,7	13,2	1,3
1943	-9,8	74,0	0,5	64,6	41,4	1,3
1944	-5,1	-22,8	-0,1	65,1	51,8	1,3
1945	-15,3	-54,1	0,7	71,4	71,3	1,3
1946	32,1	104,4	0,4	66,8	95,7	1,9

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler verileri kullanılarak **Prof.Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1

Tablo 2

Tablo 3. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarında Dış Borçlar			
Borçlanmanın Yapıldığı Yıl	Borç Alınan Ülke	Borçlanma ile Gerçekleştirilen Harcama	Borç Tutarı
1928-1933	ABD	<ul style="list-style-type: none"> Anadolu Demir Yolu Millileştirme Mersin-Tarsus-Adana Hattı Millileştirme Haydar Paşa Limanı Tesisleri Millileştirme 	19 Milyon \$
1930	ABD Türk Amerikan Yatırım Şirketi	1.Çakmak ve kibritletme ve işletme imtiyazı karşılığı	10 milyon \$
1930	ABD	2.İktisadi Cihazlanma	10 Milyon \$
1934	Sovyet Rusya	• 1. Beş Yıllık Sanayi Planında Yer Alan Bazı Fabrikaların Yapımı (dokuma fabrikası)	8 Milyon \$
1938	İngiltere	• Dış Ödeme Güçlüklerini Gidermek, Askeri Malzeme Mübaayası ve Karabük Demir-Çelik Fabrikasının yapımı	16 milyon sterlin
1939-1940	İngiltere Fransa	<ul style="list-style-type: none"> 1939 Teslihat Kredisi 1940 Altın İstikrazı 1940 Kliring Deblokaj İstikrazı 	İngiltere'den 42 Milyon Sterlin Fransa'dan 1,5 Milyon Sterlin (264 milyon frank)
31.12.1942	Almanya	• Silah ve Askeri Teçhizat alımı	45,5 Milyon lira (100 milyon frank)
1946	ABD	• Savaş sonrası silah ve malzeme alımı	10 Milyon \$
Kaynak: Memduh Yaşa, Devlet Borçları , Sermet Matbaası, İstanbul, 1965 ve Macit İnce, Devlet Borçları ve Türkiye , 6. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2021 ve Yahya Sezai Tezel; Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950) , Yurt Yayınları, Ankara, 1982'deki veriler kullanılarak Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz hazırlanmıştır.			

Tablo 3

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Tokgöz, E.; **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)**, 6. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

Parasız, İ.; **Türkiye Ekonomisi, 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.

Kepek, Y. ve Yentürk, N.; **Türkiye Ekonomisi**, 18. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995.

Yaşa, M.; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi**, Akbank Yayınları, İstanbul, 1980.

Görgün, S.; "Atatürk Dönemi Maliye Politikası 1923-1938", içinde: **Atatürk Döneminde Türkiye Semineri**, Yapı Kredi Bankası Yayınları, İstanbul, 1981.

Korkmaz, E.; **İktisadi Gelişme ve Mali Sistem**, Lebib Yalkın Matbaası, İstanbul, 2003.

Yaşa, M.; **Devlet Borçları**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965.

Tezel, Y. S.; **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**.

Cumhuriyet'in ilk 100 yılında devlet borçları (3): II. Dünya Savaşı sonrası yeni dünya düzeninde devlet borçları (1946-1960 dönemi)

Çok partili siyasal yaşam ve liberalleşme eğilimleri gölgesinde ekonomi politikaları

Türkiye, İkinci Dünya Savaşına girmese de **savaşın zararlarına maruz kalmıştı**. Seferberlik ilanı ekonomik faaliyet düzeyini düşürürken, kaynakların önemli kısmı orduya tahsis edilmişti. Dış ticaret olanaklarının kesilmesi darlığa, bu da karaborsacılığa yol açmıştı. 1943-1945 yılları arasında büyüme oranı ortalama yüzde 10 düşerken, fiyatlar genel seviyesi yüzde 50 civarında gerilemişti. İthalat zayıflarken dış ticaret dengesi fazla vermişti.

Nurhan Yentürk ve Yakup Kepenek (1995) kitaplarında o dönemi şöyle tanımlar: "İkinci Dünya Savaşı yıllarında ileri boyutlara ulaşan özel sermaye birikimi, ülke içindeki ve dışındaki gelişmelerin etkisiyle ekonomik ve toplumsal gelişmede gücünü artırdı, bu süreç kırsal kesimin pazara açılması, **hızlı kentleşme** ve buna bağlı olarak **yeni birikim olanakları** yarattı. Ancak bu dönemde alınan Milli Koruma Kanunu gibi olağanüstü önlemler ve hükümetin ekonomiye müdahalesi sonucu fiyat denetimleri artırıldı, banka kredileri sınırlandırıldı, faiz oranları yükseltildi ve Varlık Vergisi uygulaması özel sermayeyi ürküttü. Tarım kesimi ise hem olağanüstü vergileme hem de savaş hazırlıklarının yarattığı insan gücü kaybı gibi nedenlerle üretim azalışı ve gelir kaybıyla karşılaştı."

1946 yılında Türkiye'nin kendi dinamiklerinden doğan 1930'lardaki devletçiliğin devamı niteliğinde **İvedili Kalkınma Planı** hazırlanmıştı. Ancak sanayi sektörünü destekleyen bu planın içeriğini ABD kabul etmemişti. Türkiye de Marshall yardımlarından pay alabilmek için ABD onaylı yeni bir plan hazırlamak durumunda kalmıştı. Bu plan, 1947 yılında **İktisadi Kalkınma Planı** ya da **Vaner Planı** olarak bilinen plandı. İvedili plandan sonra Beş Yıllık Tarımsal Kalkınma Programı hazırlanmış, bunun sonucu olarak hükümet **Marshall yardımını** (dış borç) almıştı.

Bu son Planla ekonomik gelişmede sanayileşmeye değil, tarıma önem verilmeye başlanmıştı. Bu hedef de Türkiye'nin **Avrupa'nın zahire ambarı (tarımsal hammadde deposu) yapılma isteğiyle uyum içindeydi**. Ayrıca devletin ekonomiye müdahalesi de sınırlandırılmıştı. **1950- 1960 yılları arasında, Demokrat parti döneminde başka da bir plan yapılmamıştı**.

Sonunda Türkiye yüzünü Batı'ya dönmüştü ve ABD yardımlarından yararlanmıştı.

O dönemde iç siyasette çok partili sisteme geçilirken, **uluslararası düzen yeniden şekillenmekteydi**. 1944 yılında imzalanan Bretton Woods anlaşmasıyla IMF ile Dünya Bankası'nın kurulması kabul edilmiş, bu tarihten sonra ülkeler yerel paralarını dolara göre tanımlamışlar ve ABD ya da doların egemenliğini kabul etmişlerdi. **Türkiye 1947 yılında IMF'ye, 1948 yılında da Batı Avrupa ülkelerine ABD yardımlarının (Marshall Yardımı) dağıtımını düzenleyen ve sağlayan OECD'ye üye olmuştu**.

Artık Türkiye'de **liberalleşme eğilimleri hız kazanmıştı**. Bu yeni düzende sanayileşmeyi özel sektöre bırakmak, tarım sektörüne öncülük vermek ve dış ticarete liberalizasyon şeklinde üç temel iktisat politikası uygulamaya konulmuştu.

1946-1960 yıllarında ekonomik ve mali göstergeler nasıl şekillendi?

Savaş sonrası dışa dönük, kağıt üstünde Plan ile uygulanan liberal ekonomi politikalarıyla 1946-1959 döneminde GSYH ortalama yüzde 8,5 oranında artmış, 1950-1953 yılları arası Kore Savaşı'nın ihracata olumlu katkısı ile üretim artışı gerçekleşmişti. Enflasyon oranı 1946-1952 aralığında özellikle tarım üretiminin bolluğu, Marshall yardımları ve ithalatın serbestleştirilmesinin de etkisiyle artmamış, ancak 1952-1958 yılları arasında giderek yükselerek 1959 yılında yüzde 20'lere çıkmıştı (Bakınız Tablo 1).

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti dış ticarete daha liberal bir politika izlese de 1950 yılından itibaren hızla artan dış ticaret açıklarının döviz rezervlerini eritmesi, enflasyonun ihraç ürünlerinin dış pazarlarda rekabet gücünü azaltması, iklim koşulları nedeniyle tarımda üretimin düşmesi gibi etkenler nedeniyle dış ticaret politikasında daha korumacı bir rejime geçilmesi gerekmişti.

1957-1959 yılları arasında 1 dolar resmi kura göre 2,8 TL'den işlem görmesine rağmen ithalatta 18 TL'ye çıkmıştı. Bu para politikası aynı zamanda ihracatı azaltıp, dış ticaret açığını artırarak döviz kıtlığı yaratmıştı. İthalatçılar ucuz döviz almak

isteğiyle ihtiyaçlarını normalin üstüne çıkarınca piyasada ithal malı kıtlığı ve karaborsa oluşmuştu. Dış borç için alacaklı devletlere başvurulmuş, ancak devalüasyon yapılırsa dış yardım yapılabileceği tavsiyesi alınmıştı. Sonuçta ekonomi ihracatın artan ithalat karşısında artırılamaması sürecine girmişti.

Demokrat parti izlediği **liberal ekonomi politikalarına rağmen** 1954 yılından sonra **yeni KİT'ler kurmuştur. Kamu yatırımlarına önem verilmesiyle yatırım harcamalarının bütçedeki payı yüzde 20'nin üzerine çıkmaya başlamıştı.** Yüksek düzeydeki borçluluk ve borç servisinin aksatılmasıyla yaşanan 1958 moratoryumu transfer harcamalarının bütçedeki payını o yıl yüzde 25'e çıkarmıştı.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bütçe gelirleri içinde vergilerin payı azalış göstermişse de 1953-1960 döneminde kamu finansman aracı olarak vergi gelirleri en yüksek orana ulaşmıştı. Verim alınamayan Kazanç Vergisinin yerine **Gelir, Esnaf ve Kurumlar vergileri** kabul edilmişti. 1957 yılında gider vergileri reformu gerçekleştirilmişti. En fazla vergi hasılatı sağlayan vergi, 1957 yılına kadar yürürlükte kalan **Muamele Vergisi** olmuştu. Dolaylı nitelikte olan bu verginin hasılatında görülen artış ile vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 60'ı geçmiş, vergi sistemine dolaylı vergiler hâkim olmaya başlamıştı.

Cumhuriyetin ilk "borç çıkmazı"

Ülkenin kalkınma hamlelerine ve bu çerçevede 1954 yılından itibaren kurulan KİT'lerin finansmanına vergi gelirleri yetersiz kalmıştı. Bütçe açığı giderek büyümüş ve bu açığın önemli bir kısmı **Merkez Bankası kaynaklarından ve iç borçlanma** ile karşılanmıştı. Bu dönemde ayrıca **dış borçlanma da sorun yaratmaya başlamıştı.**

Cumhuriyetin ilk önemli krizi, 1958 kriziydi ve Türkiye dış borçlarında ilk defa moratoryuma gitmişti.

4 Ağustos 1958'de IMF ile Stand-By düzenlemesi ve bir istikrar programı yapılmıştı. TL yüksek oranlı devalüe edilirken, iç piyasada krediler daralmıştı. Dış borç ile dış ticaret tıkanıklıkları giderilmiş ve enflasyondaki artış frenlense de ekonomiyi dengeye getirecek programın sonuçları iyice belirmeden **27 Mayıs 1960 ihtilâli** olmuştu.

İç borçlanma

1950-1953 yılları arasında yüzde 16,5 oranında gerçekleşen para arzı artışı, 1954-1957 yılları arasında yüzde 30,2 oranına ulaşmıştı (Bakınız Tablo 2). Para arzı artışı-enflasyon döngüsü yaşanmaya başlamıştı.

İç borçlarda bu önemli sorunu *Hüseyin Şahin (1995)* şu örnekle açıklar:

"1950-1954 yılları arasında özellikle parasal genişleme önemli boyutlara ulaşmaya başladı ve fiyatlardaki artışı açıklayan bir neden oldu. Hükümet bu dönemde para arzını kontrol etmek yerine enflasyonla mücadeleye başladığından, fiyatları ve kâr marjlarını kontrol altında tutmaya çalıştı. 1958 yılına kadar parasal genişlemenin önüne geçilmedi. 1958 istikrar programıyla para arzı ve banka kredileri bir süre sınırlandırıldı."

1946-1960 dönemi Türkiye'nin iç borç sözleşmesi sayısının ve borç miktarının hızla arttığı yıllar olmuştur. Bu dönemde iç borçların özelliklerini maddeler ve tablo halinde topladım (Bakınız Tablo 3):

- İç borçlanmalar **orta ve uzun vadeli, yüzde 5-7 faiz oranıyla** ihraç edilmişti.
- Kamu açıklarının finansmanı konusunda Merkez Bankası'na önemli görevler düşmüş ve **emisyon artışı** yaşanmıştı.
- **KİT'ler** hazine kefaletine haiz bonoları kırdırarak finansman sağlamış ve kamunun finansmanında fonlar da kullanılmıştı.
- Uzun vadeli iç borçlanma senetlerinin getirileri **vergiden muaf tutulmuştu**.
- 1960'ta kısa vadeli olması gereken ve süresinde ödenmeyerek biriken dalgalı borçların olumsuz etkisini önlemek amacıyla konsolidasyona (tahkim) başvurulmuştu. Tahkimler iç borç miktarını önemli ölçüde arttırıcı rol oynamıştı.

Dış borçlanma

Türkiye'nin uluslararası finansman kuruluşlarına üyeliğinin ardından dış borçlanmasındaki değişikliklerden en önemlisi; artık birkaç devletten ve Rusya'dan değil, ABD'den ve uluslararası finans kurumlarından ve daha yüksek miktarlarda borç almaya başlamasıydı.

İlker Parasız (2001) Türkiye'nin bu dönemde yüzünü neden ve nasıl Batıya döndüğünü Truman Doktrini ve Marshall Yardımları üzerinden şu şekilde anlatır: "İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra Türkiye ve Yunanistan'a yardım yapmaya devam eden İngiltere, Şubat 1947'den itibaren yardımı kesmişti. 12 Mart 1947'de **Truman Doktrini** kapsamında Türkiye bağımsız ve iktisadi açıdan güçlü bir ülke olarak kabul edilerek Yunanistan'a 400, Türkiye'ye 100 milyon dolarlık askeri yardım yapılmıştı. Haziran 1947'de açıklanan **Marshall Yardım Planı**'na Türkiye de dahil olmuştu. Plana göre Avrupa ülkelerinin bir araya gelerek ortak bir plan hazırlamaları halinde yardım alabilecekleri açıklanmış ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu on altı Avrupa ülkesi, Avrupa İktisadi İşbirliği Komitesi'ni oluşturmuştu."

Türkiye'ye uygulama süresi **4 yıl 3 ay olan Marshall Yardım Planı** öncesinde 1946'da devalüasyon yapılması yönünde telkinler yapılmıştı. Devalüasyonun ardından yardımlar alınmıştı.

1950-1960 döneminde dış borçların gelişimini etkileyen iki ayrı borç türü de ortaya çıkmıştı. Bunlar **kamu sektörü kredili ithalat borcu** ve **ariyere borçlardı**. Döviz yetersizliği hem kamu hem de özel sektörün dış ödeme taahhütleri bir gecikme ve birikmeye uğramıştı.

1946-1960 dönemi dış borçlarının özelliklerini maddeler ve tablo halinde topladım (Bakınız Tablo 4):

- İstikrar programını destekleyen borçlar nedeniyle en çok borçlanılan yıl, 1958 yılı olmuştu.
- 1950-1960 döneminde dış borç seviyesinde **yüzde 800'lük artış** yaşanmıştı. Normal devlet borçlarının yanında ariyere borçlar ve kamu sektörü kredili ithalat borcu da yer almıştı.

- 1950-1960 döneminde **en çok borç ABD'den alınmıştı.**
- Uluslararası Kalkınma Örgütü (AID) teknik yardım programları yürütmüş ve Batıya yüzünü dönen Türkiye bu yardım ve bağışlardan yararlanmıştı.

1946-1947 yıllarında IMF ve Dünya Bankası'nın kurulması Türkiye'de liberalleşme eğilimlerinin başlamasını, sanayi yatırımlarının özel kesimce gerçekleştirilmesini, tarım kesiminin desteklenmesini, dış kredi ve yardım sağlanmasını ve yabancı sermaye yatırımlarını teşvik edici düzenlemelerin gerçekleştirilmesini gerektirmişti. Ancak bu politikalar sonucu ülkenin borçluluk düzeyi giderek yükselmişti.

Ancak 1946-1960 yılları arasında kullanılan kredilerin 1955'te yüzde 83'ü, 1956'da yüzde 72,5'i yıl içinde borç servisinde harcandığından alınan borçlar verimli kullanılmamış, dönemin ilk yıllarında borç servisine ait tutar oldukça düşük iken ilerleyen yıllarda servis miktarı giderek artmıştı (Bakınız Tablo 5).

Türkiye'yi 1958 istikrar önlemlerine götüren bu yıllarda borç servisinin milli gelir içindeki payı da yükselme eğilimine girmişti. Demokrat Parti döneminde sermaye gruplarından vergi almak yerine, rant dağıtımına öncelik verilmesi, yıllarca enflasyonist finansmana başvurulması, Marshall yardımları başta olmak üzere yoğun dış borçlanmaya gidilmesi ve konsolidasyonun sıradanlaşması ülkeyi bir **borç çıkmazına götürmüştü, moratoryum ilan edilmişti.**

Bir stand-by düzenlemesiyle gelen IMF, 1958 istikrar programında devalüasyon, KİT ürünlerine zam, sıkı para ve maliye politikası yanında ücretleri baskılayıcı başlıklardan oluşan acı reçetesini uygulamıştı. Programın akıbeti tam olarak belirlenmeden 1960 ihtilâli yaşanmıştı.

IMF'nin bu önerileri karşılığında birikmiş dış borçların ödenmesinde kolaylık sağlanması ve yeni dış kaynak gündeme gelse de kabul edilen istikrar programının gerçek nedeni mevcut dış borçların konsolidasyonu değil, **dış yardım ve kredinin devamını sağlama** isteği ön planda olmuştu. Bunun için de öncelikle dış borçların yeni bir ödeme planına bağlanması gerekmişti. 1959 yılında imzalanan Paris Antlaşması'na dayalı olarak 1972 yılına kadar borçların ödenmesi kabul edilmişti.

Demokrat Parti döneminde borç çıkmazına giren Türkiye ekonomisi uzun yıllar borca bağımlı yaşamak zorunda kalmış, ilerleyen yıllarda konsorsiyum kredileriyle borç kısır döngüsünü devam ettirmişti.

Tablo 1. 1946-1960 Yılları Ekonomik ve Mali Göstergeler

Yıllar	Büyüme	Enflasyon	Bütçe Açığı/GSYH	Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)	Ortalama \$/TL
1946	32,1	104,4	0,4	66,8	95,7	1,9
1947	4,1	1,1	0,5	58,7	-11,3	2,8
1948	16,4	7,5	0,1	63,7	-78,2	2,8
1949	-5,0	8,0	0,0	67,7	-42,4	2,8
1950	9,4	-10,2	-0,6	67,4	-22,3	2,8
1951	12,8	6,2	0,2	60,1	-88,0	2,8
1952	12,0	1,0	0,2	58,7	-193,0	2,8
1953	11,2	2,9	-0,1	72,9	-136,5	2,8
1954	-2,9	10,3	-0,4	80,3	-143,4	2,8
1955	8,1	7,6	-0,1	73,0	-184,3	2,8
1956	3,3	16,5	-0,3	78,8	-102,3	2,8
1957	7,9	18,9	-0,1	75,4	-51,9	2,8
1958	4,6	14,8	0,0	73,4	-67,8	2,8
1959	4,6	19,8	0,1	75,1	-116,1	2,8
1960	2,9	5,4	0,0	71,5	-147,5	5,1

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler verileri kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

	Tedavüldeki Para Miktarı (1)	Kaydi Para (2)	Toplam Para (1)+(2)	% Değişim
1949-1950	873,5	628,5	1.502,0	-
1950-1953	1.107,0	1.138,0	2.245,0	16,5
1954-1957	2.111,0	2.843,0	4.954,0	30,2
1958-1960	3.429,0	5.030,0	8.459,0	23,6

Kaynak: Hüseyin Şahin; **Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişimi-Bugünkü Durumu**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995, s. 129.

Borçlanma Yılı	Borçlanma Nedeni Hakkında Açıklama	Borç Tutarı
1947	Hazine Tahvilleri	228.054.400
1948	İstikraz	119.989.400
1949	İstikraz	120.000.000
1951	İstikraz	60.000.000
1953	İstikraz	125.000.000
1954	İstikraz	29.600.000
1955	Devlet Su İşleri	58.000.000
1955	İkramiyeli İstikraz (Amortisman Sandığından)	50.000.000
1956	İstikraz	75.000.000
1960	Hürriyet İstikrazı	250.000.000
1960	65 sayılı Kanun gereğince TCMB'ye borç	130.850.443
1960	154 sayılı Kanun gereğince TCMB'ye borç (Tasarruf Bonosu)	5.316.822.531
1960	154 sayılı Kanun gereğince Amortisman Sandığı'na borç	975.198.243
1960	154 sayılı Kanun gereğince Emekli Sandığı'na borç	674.235.791
1960	154 sayılı Kanun gereğince İşçi Sigortaları Kurumu'na borç	137.912.109

Kaynak: Akbulak v.d.; **Kayıp Yıllar-Türkiye'de 1980'li Yıllardan Bu Yana Kamu Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri**, Beta Basım, İstanbul, 2004, s. 27 ve Ahmet Erol; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye'de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB APK Yayın No: 1992/324, Ankara, 1992, s. 118-119'daki veriler kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 4. 1946-1960 Döneminde Bazı Dış Borçlar			
Borçlanmanın Yapıldığı Yıl	Borç Alınan Ülke/Kuruluş	Borçlanma Bilgisi	Borç Tutarı
1947	IMF	-	5 Milyon \$
1949	ABD	-	33,8 Milyon \$
1950	ABD	İlk Amerikan Yardımı	24 Milyon \$
1950	Dünya Bankası	Silo Kredisi	3,9 Milyon \$
1950	Dünya Bankası	Sınai Kalkınma Kredisi	9 Milyon \$
1950	Dünya Bankası	Liman Kredisi	12,5 Milyon \$
1950	Avrupa Tediye Birliği	-	55 Milyon \$
1952	IMF	-	10 Milyon \$
1953	IMF	-	20 Milyon \$
1952	Dünya Bankası	-	25,2 Milyon \$
1954	Dünya Bankası	-	3,8 Milyon \$
1952	ABD	Marshall Yardımı	11,2 Milyon \$
1955	ABD	Marshall Yardımı	20 Milyon \$
1956	ABD	Marshall Yardımı	25 Milyon \$
1957	ABD	Marshall Yardımı	25 Milyon \$
1957	IMF	-	13,5 Milyon \$
1958	Avrupa İktisadi Birliği Memleketleri	İstikrar programı kredisi	75 Milyon \$
1958	Avrupa Para Antlaşması	İstikrar programı kredisi	25 Milyon \$
1958	IMF	İstikrar Programı kredisi	25 Milyon \$
1958	Export-Import Bank	İstikrar Programı kredisi	37,5 Milyon \$
1958	Kalkınma İkraz Fonu	İstikrar programı kredisi	37,5 Milyon \$
1959	ABD	-	97,2 Milyon \$
	ABD	-	26,5 Milyon \$
1960	Almanya	-	37 Milyon \$

Kaynak: Memduh Yaşa; **Devlet Borçları**, s. 80 vd., Macit İnce; **Devlet Borçları ve Türkiye**, s. 191, Memduh Yaşa; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi**, s. 628 vd. ve Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk; **Türkiye Ekonomisi**, s. 103'teki veriler kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Yıllar	Kullanılan Krediler	Yapılan Ödemeler			Fark (Kullanım - Toplam Ödeme)
		Anapara	Faiz	Toplam	
1947-1954	275.4	177.7	51.4	229.1	46.3
1955	71.7	49.5	10.0	59.5	12.2
1956	118.5	69.7	16.3	86.0	32.5
1957	131.8	72.8	18.1	90.9	40.9
1958	109.7	41.5	14.8	56.3	53.4
1959	131.4	59.4	15.7	75.1	56.3

Kaynak: B. Kandaş; **Az gelişmiş Ülkelere Yapılan İktisadi Kalkınma Yardımları ve Türkiye'nin Dış Kamu Borçları**, İstanbul Üniversitesi SBE, Basılmamış Doktora Tezi, 1969, s. 111.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Parasız, İ.; **Türkiye Ekonomisi, 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.

Kepenek, Y. ve Yentürk, N.; **Türkiye Ekonomisi**, 18. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995.

Yaşa, M.; **Devlet Borçları**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965.

Yaşa, M.; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi**, Akbank Yayınları, İstanbul, 1980.

Şahin, H.; **Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişimi-Bugünkü Durumu**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.

İnce, M.; **Devlet Borçları ve Türkiye**, 6. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.

Akbulak, Y. vd.; **Kayıp Yıllar - Türkiye'de 1980'li Yıllardan Bu Yana Kamu Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri**, Beta Basım, İstanbul, 2004.

Erol, A.; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye'de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB APK Yayın No: 1992/324, Ankara, 1992.

Kandaş, B.; **Az gelişmiş Ülkelere Yapılan İktisadi Kalkınma Yardımları ve Türkiye'nin Dış Kamu Borçları**, İstanbul Üniversitesi SBE, Basılmamış Doktora Tezi, 1969.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**.

Cumhuriyetin ilk 100 yılında devlet borçları (4): Planlı kalkınma döneminde devlet borçları (1960-1980)

Planlı dönem finansman yapısı itibariyle hedeflendiği gibi ekonomiyi dış kaynaklara bağımlılıktan uzaklaştırmamıştı. Kalkınma planlarındaki hedef büyüme oranlarına ulaşmada planlanan yatırımların önündeki pek çok engel borçlanmayı bir "sonuç" olarak ortaya çıkarmıştı

1960'lı yıllar liberal ekonomi politikalarını uygulayan ülkelerin Keynesyen reçeteleri kullandığı ve planlamacılığın ön planda tutulduğu, ekonomi literatürünün kalkınma ve büyüme üzerine yoğunlaştığı yıllardı. 1960 sonrası dönem Türkiye'de temelde korumacı ve ithal ikameci sanayileşmeye dayalı politikaların izlendiği, kalkınma planları ile anılan dönem oldu. Planlı kalkınma döneminin en önemli siyasi olayları 1960 ve 1971 **askeri ihtilalleri** ve en önemli dış konjonktüre dayalı gelişme ise **1973 Petrol Krizi**'ydi.

Kalkınma planları ve ekonomi politikalarında değişim

30 Eylül 1960'ta Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla 1962'de planlı kalkınma modeline geçilmişti. Anayasal düzenlemelerle uygulanmaya başlanan planlı kalkınma hem dış borç krizine çözüm hem de uluslararası arenada Türkiye ekonomisine güven verme görevlerini üstlenmişti. **Ekonomi politikasına yön verecek model, Karma Ekonomi Modeli olarak benimsenmişti.**

Esfender Korkmaz ve Binhan Elif Yılmaz (2023) eserlerinde karma ekonomi modelini şöyle tanımlarlar:

"Bu model piyasa ekonomisi esas almak üzere devletin, piyasada rekabeti geliştirmek, kıt malların üretimini üstlenmek şeklinde müdahalesinin yanında özel yatırımların teşviki, kamu-özel yatırımlarının tamamlayıcı olması ve bu yolla ekonomide etkin kaynak dağılımını sağlama amacı olan bir modeldir. Karma ekonomi modelinde özel mülkiyet korunur, ekonomik özgürlük vardır. Ancak devlet de istikrar, kalkınma ve bölüşüm gibi ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada müdahalede bulunur."

Kalkınma planları döneminde ekonomik ve mali göstergeler

1960-1980 yılları arasında ekonomiye yön verecek dört tane Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) hazırlanmıştı.

1. BYKP (1963-1967) döneminde ekonomik büyümede tarım ve sanayi sektörleri arasında dengeli bir gelişme öngörülürken plan hedeflerine ulaşmada kamu kesimine daha fazla ağırlık verilmişti. Bu yıllarda Türkiye ekonomisi "istikrar içinde büyümüş"tü. Ortalama enflasyon yüzde 5,2 ve büyüme de yüzde 6,5 olarak gerçekleşmiş, ancak dış ticaret açıkları devam etmişti (Bakınız Tablo 1).

2. BYKP (1968-1972) döneminde yine tarım ve sanayi sektörlerine önem verilmiş, özel sektöre kredi ve vergisel kolaylıkların yanında ayrıcalıklı döviz tahsisi gibi teşvik uygulamaları başlatılmıştı. Bu dönemde büyüme oranı ortalaması yüzde 5,4, enflasyon oranı da plan döneminin son iki yılında çift haneli rakamlara ulaşarak yüzde 10,2 olarak gerçekleşmişti. Dış ticaret açığı 1972'de bir önceki yıla oranla yüzde 37 artarak 678 milyon dolara çıkmıştı (Bakınız Tablo 1).

3. BYKP (1973-1977) ise 2.BYKP'nın son yıllarında toplumsal ve siyasal bunalımların ardından 12 Mart 1971'de bir askeri darbenin gerçekleştiği ortamda hazırlanmıştı. Bu plan büyümeyi temel hedef olarak almakla beraber büyümede rol oynayacak tasarruflar için çözüm önerileri getirmemişti. Kamu kesimi öncülüğünde özel kesimin teşvik edilmesi, AET'ye katılım ve ekonominin bu yönde düzenlenmesi planın amaçlarını oluşturmuştu.

3. BYKP döneminde gerek Arap-İsrail Savaşı gerek Kıbrıs Barış Harekâtı ve gerekse 1973 petrol krizi ile birlikte **ham petrol** fiyatının 2,5 dolardan 11,6 dolara yükselmesi, ülkenin dış ticaret açığını üç katına çıkarmıştı. Ham petrol fiyatlarındaki artışın devam etmesi ve dış ekonomik ilişki içinde bulunan ülkelerin **stagflasyon** yaşamaları dış ticaret açığını büyütüştü. Hedef büyüme oranına ulaşılabilmesi için planlanan yatırımlar nedeniyle ithalat ödemelerinin hızla artmasına karşılık ihracat sınırlı kalmıştı. Ortalama büyüme hızı hedef büyüme oranı olan yüzde 7,9'un altında kalarak yüzde 6 olarak gerçekleşmiş ve enflasyon oranı da yüzde 20'ye tırmanmıştı (Bakınız Tablo 1).

Birinci petrol krizinin etkileri sürerken 1979-1980 yıllarında ikinci petrol şoku yaşanmıştı. Petrol fiyatlarının yükselişi hem sanayileşmiş ülkelerin hem de petrol ihracatçısı olmayan gelişmekte olan ülkelerin ithalat maliyetlerini artırdığından, üretim düşüşleri ve talep azalışı ortaya çıkmıştı. Yaşanan tüm bu gelişmeler, gelişmekte

olan ülkelerin ödemeler dengesi açıklarının daha da büyümesine neden olurken, kalan dövizleri de petrol ithali için kullanmak zorunda kalmış, hatta Türkiye de o dönemde **70 Cent'e muhtaç kalmıştı**.

4. BYKP (1979-1982) ham petrol fiyatlarının hızla arttığı ve ekonomik ve siyasi bunalımın yaşandığı dönemde bir yıl gecikerek uygulamaya konmuştu. Planın başlıca amaçları yüksek bir büyüme oranına ulaşmak için yatırımların büyük ölçüde kamu kesimince sağlanması ve sanayide ithalat yerine yerli üretim politikasının sürdürülmesi olmuştu. Fakat plan döneminin dış ekonomik koşulları ağırlaşmıştı.

Planlı kalkınma döneminde yatırım planları ve sanayi stratejisi oluşturulurken bunların hangi kaynaklardan finanse edileceği konusuna ve bütçe açığı sorununa değinilmemişti.

Bütçe harcamalarının milli gelire oranı 1960 sonrası ilk on yılda yüzde 10 gibi oldukça yüksek gerçekleşmişti. Bütçe gelirleri artışının bütçe harcamaları artışının gerisinde kalmasıyla bütçe denkleğinin sağlanmasında zorluklar yaşanmıştı.

1. BYKP'nda planlanan yatırımların **bütçeden finansmanı** nedeniyle yatırım harcamalarının bütçedeki payı ortalama yüzde 25 olarak gerçekleşmişti. 2.BYKP döneminde ise yatırım harcamalarının payı sürekli düşmüş ve 1970 devalüasyonunun etkisi ile transfer harcamalarının payı bütçe harcamalarının neredeyse yarısını kaplamıştı.

1960-1980 döneminde bütçe harcamalarını besleyen vergi gelirlerinin artırılması kalkınma planlarının başlıca amaçlarından biri olmuş ve bu alanda çeşitli düzenlemelere gidilmişti. 1970'te Finansman Kanunu çıkarılmış ve yeni vergiler sisteme dahil olmuştu. Ancak kamu gelirlerinde yapılabilen düzenlemeler büyük ölçüde **dolaylı vergilerin artırılması** yönünde olmuştu. Bir yandan getirilen yeni vergiler diğer yandan enflasyonun gelir vergisi matrahını aşındırıcı etkisi ile vergi yükü giderek artmıştı. Ayrıca hızlı fiyat artışları karşısında gelir vergisinin artan oranlı tarife yapısı ücretlilerin vergi yükünü artırmıştı.

Yeni bir "BORÇ ÇIKMAZI"

Planlı Kalkınma Döneminde planlanan yatırımların finansmanında gelirlerin artırılmasına yönelik düzenlemeler yetersiz kalınca borçlanma kaçınılmaz olmuştu. Kısa vadeli borçların artışı önlenememiş, OECD bünyesinde oluşturulan Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu kredileri beklenenin üzerinde artmıştı. Sonuçta yoğun bir şekilde para basımı ile iç ve dış borçlanma kullanılmıştı.

İç borçlanma

Planlı kalkınma döneminde iç borçlanma cephesinde olumsuz gelişmeler birbirini izlemişti. Öncelikle vergi gelirlerinden verim alınamadığı için bütçe finansmanı zorlaşmıştı. Kalkınma hızının artırılması çabaları sonucu artan bütçe açığının finansmanında **Merkez Bankası kredilerine yoğun bir şekilde başvurulmuştu**. Merkez Bankası özel kesimden daha fazla kamu kesimine kredi açmıştı (Bakınız Tablo 2).

Aslında iç borçlanma ile öncelikle kalkınma hamlesine kaynak oluşturulması ve Kıbrıs Barış Harekâtı'nın artırdığı savunma harcamalarının karşılanması amaçlanmıştı. O nedenle her yıl düzenli olarak iç borçlanmaya gidilmişti. Ancak bu dönemde kısa vadeli borçlar ödenemeyerek **konsolidasyona** başvurulmuştu. 1960 tarihli 154 sayılı kanunla dalgalı borçların büyük bölümü konsolide edilmiş ve uzun süreli borçlara dönüştürülmüştü. Bu da yetersiz kalınca 1963 tarihli 250 sayılı kanunla yeni bir konsolidasyon işlemine başlanmıştı. Sonuçta iç borçlarda 1974 sonrasında büyük bir sıçrama yaşanmıştı (Bakınız Tablo 3).

Dış borçlanma

Planlı kalkınma döneminin ilk 15 yıllık sürecinde dış borç ihtiyacının ortadan kalkması ve ekonominin bu açıdan kendi kendine yeterli hale gelmesi amaçlanmıştı. Ancak dış borçlar sürekli olarak ve hızlı bir biçimde yükselmişti.

*Hüseyin Şahin'in (1995) kitabında kalkınma planları-dış kaynak ilişkisi şöyle aktarılır: "1.BYKP döneminde yatırımların yaklaşık yüzde 19'unun dış kaynaklarla finansmanı öngörülmüş fakat dış kaynakların yatırımlara oranı yüzde 11,3'den ibaret kalmıştı. 3.BYKP döneminde dış kaynakların sabit sermaye yatırımlarına oranı yüzde 20'nin üzerinde gerçekleşmişti. **Plan ekonomiyi değil ekonomideki gelişmeler planı yönlendirmişti.**"*

Bu dönemde dış borçların hacminde **konsorsiyum kredilerinin** payı yükselmişti. 1960 sonrasında Türkiye'nin sağladığı dış kaynak daha çok 1962 yılında kurulmuş olan konsorsiyum kanalıyla aktarılmıştı. Konsorsiyum, gelişmiş ülkeler ve uluslararası ekonomik kuruluşların meydana getirdiği bir kurumdu ve Türkiye'nin kalkınma planlarını destekleyici nitelikte, ödemesiz dönemi bulunan, düşük faizli ve uzun vadeli krediler vermeye başlamıştı.

Konsorsiyum kredileri; program kredisi, proje kredisi, borç tecili ve refinansman kredisi olarak verilmişti. Zaman içinde **program kredilerinin payı azalırken ihracat olanaklarını artıran ve borcun geri ödenmesini garanti eden proje kredilerinin payı yükselme göstermişti.**

Dış borçlarda bir başka handikap **Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM)** uygulamasıydı. DÇM'nin faiz geliri DÇM hesapları olarak yurt dışına transfer edilmişti. Bu faizi elde edenler de büyük bir kısmı yurt dışında ikamet edenler olmuştu. DÇM'ler esas itibarıyla devlet borcu niteliğinde olmamasına rağmen ödenmesi **devlet garantisine** alındıktan sonra kamu borcu niteliğine bürünmüş ve ekonomik, toplumsal yaşantıyı çok önemli bir yük altında bırakmıştı.

Erdinç Tokgöz (2001) kitabında o dönemin en çok tepki çeken bu dış kaynak girişini şöyle anlatır: "DÇM, bu dönemin önemli borçlanma araçlarından birini oluşturmuştu. O nedenle Türkiye'nin kısa vadeli ve yüksek faizli dış borçlarının payı toplam dış borçlar içinde hızla artmaya başlamıştı. Hükümet 1974 yılındaki döviz darboğazını aşmak için 1975'ten itibaren DÇM uygulamasını teşvik etmiş ve 1975 yılı sonunda ülkenin döviz rezervlerinin neredeyse tamamı DÇM'lerden oluşmuştu. DÇM hesaplarıyla yurt dışında yerleşik gerçek ve tüzel kişilerin getirdiği kısa vadeli dövizler karşılığında TL kredisi olarak piyasaya para sürülmeye başlanmıştı."

1960 sonrasında dış borçlanmanın azaltılacağı ve ekonominin dış borca bağımlılığının ortadan kaldırılacağı ifade edilse de dış borç artışı çok hızlı gerçekleşmişti. Özellikle 4.BYKP döneminde borç sorununun nasıl ağırlaştığı Tablo 5'ten görülebilir. Alacaklılar arasında Avrupa Para Piyasası ve uluslararası kuruluşların payı ağırlıklı hale gelmişti. Bu dönemde dış borçların borçluları arasında özel sektör yer edinmeye başlamıştı.

Planlı dönemin son yıllarında yükü giderek artan dövizle ödenecek dış borçların faiz yapısı değişmişti. Yüksek düzeydeki dış borçluluk nedeniyle **her yeni dış borcun faiz yükü daha da ağırlaşmıştı**. Yüzde 1-3-5 faiz oranıyla verilen borçlar zaman içinde azalırken hem yüzde 5-7 oranıyla hem de değişken faizli olarak alınan borçlar artış göstermişti. Borcun **vadeleri de giderek kısalmıştı**. 1970-1980 yılları arasında dövizle ödenecek dış borçlarda 20-30-40 yıl vadeli borçların toplamdaki payı azalırken 5-10 yıl gibi daha kısa vadeli borçlar önem kazanmıştı (Bakınız Tablo 5).

Planlı dönem finansman yapısı itibariyle hedeflendiği gibi ekonomiyi dış kaynaklara bağımlılıktan uzaklaştırmamıştı. **Kalkınma planlarındaki hedef büyüme oranlarına ulaşmada planlanan yatırımların önündeki pek çok engel borçlanmayı bir "sonuç" olarak ortaya çıkarmıştı**. Planlanan yatırımların büyük ölçüde dövizle bağımlılığı ve tasarruf yetersizliği, ekonomide ciddi bir darboğaz oluşturmuştu. Büyüme için gerekli ara ve yatırım malı ithalatı sınırlanmış ve yerli üretimi koruma amacıyla izlenen dış ticaret politikası hem yeni yatırım hedeflerine ulaşamamasına hem de var olan tesislerin uygun kapasitede çalıştırılmamasına yol açmıştı. **Türkiye ithal ikameci sanayileşme stratejisini bırakmakta geç kalmıştı**.

1970'lerin sonunda giderek hayati önem kazanan dış kaynak ihtiyacı, IMF ile ilişkileri ön plana çıkarmıştı. Ekonomide yaşanan iç ve dış kaynaklı sorunlara çözüm olarak Mart 1978 ve Nisan 1979'da iki istikrar programı yürürlüğe girmişti. 1978 programı çerçevesinde TL devalüe edilmiş, KİT ürünlerine zam yapılmış, sıkı para ve maliye politikası uygulanması, ihracatın teşvik edilmesi, faizlerin yükseltilmesi, tarım ürünleri destekleme alımlarının kapsamının daraltılması kararlaştırılmıştı.

Ekonomiyi daraltarak dengeye getirmeye çalışan program, ülkeyi IMF reçetelerinin tipik özelliği ile karşı karşıya bırakmıştı. Ancak kısa süre içinde hükümet değişikliği gerçekleşirken ekonomiyi bunalımdan çıkarmak mümkün olmamış, yeni hükümet ekonomi politikalarında dönüşümü başlatacak 24 Ocak istikrar paketini açmıştı.

Tablo 1. 1960-1980 Dönemi Ekonomik ve Mali Göstergeler

Yıllar	Büyüme	Enflasyon	Bütçe Açığı / GSYH	Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)	Ortalama \$/TL
1960	2,9	5,4	-0,1	71,5	-147,5	5,1
1961	1,7	2,7	-0,2	56,4	-160,5	9,0
1962	6,1	5,7	0,1	70,5	-238,2	9,0
1963	9,4	4,3	0,1	66,8	-319,5	9,0
1964	4,1	1,2	-0,4	67,5	-126,4	9,0
1965	2,6	8,1	-0,4	69,6	-108,2	9,0
1966	11,7	4,8	-0,1	68,7	-227,8	9,0
1967	4,5	7,6	0,1	68,3	-162,4	9,0
1968	6,7	3,2	-0,3	71,7	-267,2	9,0
1969	4,1	7,2	-0,6	76,1	-264,4	9,0
1970	3,2	6,7	0,1	65,9	-359,1	11,3
1971	5,6	15,9	-1,8	73,5	-494,2	14,8
1972	7,4	18,0	-0,1	72,2	-677,5	14,3
1973	3,3	20,5	-0,4	79,6	-769,1	14,3
1974	5,6	29,9	-0,5	83,2	-2.245,3	14,0
1975	7,2	10,1	-0,6	88,4	-3.337,5	14,6
1976	10,5	15,6	-0,9	88,6	-3.168,4	15,8
1977	3,4	24,1	-3,2	89,8	-4.043,3	17,8
1978	1,5	52,6	-1,1	79,6	-2.310,8	24,0
1979	-0,6	63,9	-2,3	80,1	-2.808,2	30,7
1980	-2,4	107,2	-3,2	82,2	-4.999,2	75,1

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler verileri kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 2. Merkez Bankası Kredilerinin Sektörel Dağılımı (TL)

Yıllar	Hazine	Tekel	İDT	Kamu Toplam	Artış % si	Özel Kesim Toplam	Artış % si	Genel Toplam	Artış % si
1962	339	-	630	969	-	855	-	1.824	-
1963	740	75	1.121	1.936	99,8	1.215	42,1	3.151	72,8
1964	1.055	335	1.144	2.534	30,9	1.606	32,2	4.140	31,4
1965	1.589	423	967	2.979	17,6	1.686	41,0	4.665	12,7
1966	1.896	723	1.349	3.968	33,2	2.703	60,3	6.671	43,0
1967	2.361	750	1.815	4.926	24,1	3.805	40,8	8.776	31,6
1968	2.591	1.210	1.825	5.676	15,2	4.492	18,0	10.168	15,9
1969	3.467	1.750	1.923	7.140	25,8	5.780	28,7	12.920	27,1
1970	4.359	1.750	1.979	8.088	13,3	6.477	12,0	14.565	12,7
1971	6.088	1.750	3.957	11.795	45,8	4.478	330,9	16.273	11,7
1972	7.469	1.750	4.486	13.705	16,2	5.829	30,2	19.534	20,0
1973	7.844	2.259	4.124	14.227	3,8	13.659	134,3	27.886	42,8
1974	12.484	2.270	8.770	23.524	65,4	22.292	63,2	45.816	64,3
1975	16.761	2.180	20.490	39.431	57,6	26.767	20,1	66.198	44,9
1976	21.739	7.000	40.122	68.861	74,6	41.760	56,0	111.621	67,1
1977	45.178	15.150	66.298	126.626	83,9	63.073	51,0	189.699	71,5
1978	56.630	21.351	85.590	163.525	29,2	78.311	24,2	241.886	27,5

Kaynak: Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, 18. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 159.

Tablo 3. 1960-1980 Dönemi İç Borçlar (Milyon TL)		
Borçlanma Yılı	Borçlanma Nedeni Hakkında Açıklama	Borç Tutarı
1965	Kalkınma İstikrazı	400
1966	Kalkınma İstikrazı	700
1967	Kalkınma İstikrazı	500
1968	Kalkınma İstikrazı	500
1969	Kalkınma İstikrazı	600
1970	Kalkınma İstikrazı	600
1971	Kalkınma İstikrazı	800
1972	Kalkınma İstikrazı	4.000
1973	Kalkınma İstikrazı	1.000
1974	Barış Harekatı İstikrazı	4.510
1975	Savunma Borçları Tahvilatı	8.904
1976	Savunma Borçları Tahvilatı	11.998
1977	Savunma Borçları Tahvilatı	19.500
1978	Devlet İç Borçlanma Tahvilleri	20.000
1979	Devlet İç Borçlanma Tahvilleri	35.000
1980	Devlet İç Borçlanma Tahvilleri	50.000

Kaynak: Akbulak v.d.; **Kayıp Yıllar-Türkiye’de 1980’li Yıllardan Bu Yana Kamu Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri**, Beta Basım, İstanbul, 2004, s. 27 ve Erol, A.; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB APK Yayın No: 1992/324, Ankara, 1992, s. 118-119.

Yıllar	Program Kredisi	Proje Kredisi	Toplam
1963	164	84	248
1964	159	41	198
1965	215	56	271
1966	179	63	242
1967	173	86	259
1968	144	109	253
1969	102	117	219
1970	160	146	306
1971	126	189	315
1972	117	132	149

Kaynak: DPT, 1.BYKP ve 2.BYKP.

	Dövizle Ödenecek Dış Borçlar (Milyon \$)	TL ile Ödenecek Dış Borçlar (Milyon TL)
1970	1.928,7	4.172,6
1975	3.012,3	3.412,4
1978	4.979,7	4.096,6
1979	8.861,7	4.903,8

Kaynak: Memduh Yaşa; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi**, Akbank Yayınları, İstanbul, 1980, s. 629.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Esfender Korkmaz ve Binhan Elif Yılmaz; **Türkiye İçin Kalkınma Modeli**, Asyaşafak Yayınları, İstanbul, 2023.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**.

Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk; **Türkiye Ekonomisi**, 18. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1995.

Akbulak v.d.; **Kayıp Yıllar-Türkiye'de 1980'li Yıllardan Bu Yana Kamu Borçlanma Politikalarının Bankacılık Sektörüne Etkileri**, Beta Basım, İstanbul, 2002.

Ahmet Erol; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye'de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB APK Yayın No: 1992/324, Ankara, 1992.

Erdinç Tokgöz; **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)**, 6. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

Hüseyin Şahin; **Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişimi-Bugünkü Durumu**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.

Cumhuriyetin ilk 100 yılında devlet borçları (5): 1980 sonrası ekonomi politikalarında dönüşüm, Türkiye'nin 1994, 2001 krizleriyle büyüyen devlet borçları

2001 yılında iç borç faiz ödemeleri neredeyse vergi gelirlerinin tamamını kaplamıştı

Türkiye 1980'li yıllara, tıkanan ithal ikameci model, sürekli açık veren dış ticaret bilançosu, borç ödemelerinde ve ertelemelerinde karşılaşılan zorluklar ile başlamıştı. Benimsenen ithal ikameci politikalar ve planlı kalkınma modeliyle ekonomik kalkınma sağlanamamış, hem ekonominin artan sermaye ve ara malı ihtiyacı hem de 1973 ve 1979 Petrol krizleri ile yükselen petrol fiyatlarının olumsuz yansımaları sonucu döviz darboğazı yaşanmış ve **çözüm olarak başvurulmuş dış borçlarda da ölçü kaçırılmıştı**.

Aynı yıllarda ithal ikameci sanayileşme politikası uygulayan ve borçlulukları giderek artan gelişmekte olan ülke ekonomilerinin bu modele duydukları güven azalırken

kapitalist ülkeler de bu ekonomilere, **ekonomilerini dışa açmaları konusunda politikalar önermeye** başlamıştı.

Türkiye'nin 1978-1979 yıllarındaki dış finansman ihtiyacı tek bir uluslararası kuruluştan mali destek ile çözümlenemeyecek düzeye ulaştığından hem Dünya Bankası hem de IMF ile anlaşmaya gidilmişti. O nedenle **Türkiye'den ekonomi politikalarında köklü bir dönüşüm çerçevesinde dünya ekonomisiyle yeni bir eklemlenme biçimine yönelmesi istenmişti**. Böylelikle ekonomimizin dünya pazarlarına açılması 1980-1983 yapısal dönüşümü ile başlayacak ve 1989-1990'da da tamamlanacaktı.

Bu çerçevede hazırlanan **24 Ocak Kararlarının** bileşenleri; dış ticaretin serbest bırakılması, sermaye girişinin serbestleştirilmesi, devletin ekonomideki varlığının azaltılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, reel ücretlerin baskılanması ve faiz oranlarının serbest bırakılması olmuştu. Türkiye ekonomik istikrar politikalarının uygulandığı bu dönemde ithal ikameci sanayileşme yerine dışa açık sanayileşme politikasını benimseyen, kamu yerine özel sektör öncülüğünde gelişme olanakları arayan ve finansal piyasaları uluslararası sisteme entegre edebilen çeşitli politikaları uygulamaya koymuştu.

1980-2001 döneminde krizler ve ekonomik göstergeler

Türkiye ekonomisinin 1980 sonrası ekonomi politikalarının ilk performansına göre; 1984-1990 döneminde büyüme belirgin bir şekilde ivmelenmiş, 1980 yılında yüzde 2,4 oranında küçülen ekonomi izleyen yıllarda dalgalı da olsa bir büyüme trendi yakalayabilmiş ve büyüme oranları 1984'te yüzde 6,7'ye 1987'de ise yüzde 9,5'e ulaşmıştı. Enflasyonla mücadele sonuç vermiş ve enflasyon oranı 1980'de yüzde 107'den 1982'de yüzde 25'e inmişti (Bakınız Tablo 1).

Dışa açık büyüme politikası sonucu ihracatta 1980-1981'de yüzde 61,5 düzeyinde artış yaşanmıştı. Kur ve faiz politikaları, ihracatçıya verilen teşvikler ihracat ürünlerine dış piyasalarda rekabet gücü kazandırmış, ihracat 1980-1988 yılları arasında dört kat artmıştı. **1980 sonrasında dış ticaretin belirgin artışı dış borçlanma olanakları üzerinde olumlu etki yapmıştı.**

Ancak 1988 yılına gelindiğinde ihracatın her ne pahasına olursa olsun artması için her türlü teşvikten faydalanılması sonucu **hayali ihracat** sorunu patlak vermişti. Ayrıca bu yıllardaki seçim ekonomisi ortamında KİT ürünlerinin fiyatlarına sık zam yapılması ve borçla finanse edilen yatırımlar, enflasyonun 1987'de yüzde 55'ten ertesi yıl yüzde 77'ye yükselmesine ve büyüme oranının yüzde 9,5'ten yüzde 2'ler seviyesine gerilemesine neden olmuştu (Bakınız Tablo 1).

Bu gelişmeler doğrultusunda 4 Şubat 1988'de yürürlüğe konan **4 Şubat Kararları** sıkı para politikası, KİT ürünlerine zam yapılması, KDV oranının artışı, büyüme hızı hedefinin düşürülmesi, kamu yatırımlarının azaltılmasını içermişti. Ayrıca hem sıkı para politikası ile kredi ve para arzının azaltılması hedeflenmiş hem de tasarrufların bankalara yönlendirilmesi ve dolarizasyonun engellenmesi için faiz oranları yükseltilmişti. **4 Şubat'a giden süreç, 24 Ocak Kararlarını ilk kez sınınamıştı.**

1989-1993 yılları arasında TL'nin değerlenmesiyle dövize olan talebin azalması ve 1989 yılında 32 sayılı Kararla sermaye hareketlerinde büyük artışlar yaşanmıştı. İthalat canlanırken 1991'de Körfez Savaşı'nın dış ticaret dengesine olumsuz yansımaları ortaya çıkmıştı. Dış ticaret ve ödemeler dengesindeki söz konusu bozukluklar, *bankacılık kesiminde açık pozisyon, yüksek miktarda DİBS tutma* vb nedenlerle *biriken riskler*, kredi derecelendirme kuruluşlarının *Türkiye'nin notunu düşürmesi dövize olan talebi* şiddetlendirmiş, döviz kurunun artışının önüne geçilmesi için *faiz oranları artırılarak* gecelik faizler İnterbank piyasasında yüzde 1000'lere ulaşmıştı. Piyasadan döviz çekmek için döviz satışına geçen Merkez Bankası'nın rezervleri hızla erimiş, yabancı sermaye çıkmış ve ***Türkiye ekonomisi 1994 krizini yaşamıştı.***

1990'da yüzde 60,4 olan enflasyon oranı 1994'te yüzde 125,5'e çıkmıştı. Mali disiplin bozulmuş, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH oranı yüzde 10'lara yükselmiştir. Dış ticaret açığı büyürken ekonomi yüzde 5,5 oranında küçülmüştü.

1994 Krizine çözüm amaçlı alınan ***5 Nisan Kararları*** ile kamu kesiminde üretilen mal ve hizmet fiyatlarında çok yüksek oranlı ve ani zamlar yapılmış, kamu kesiminde ücret ve maaşlar dondurulmuş, TL'nin devalüasyonu serbest piyasaya bırakılmış, Merkez Bankası'nın Hazine'ye açacağı kısa vadeli avansların bütçe ödeneklerine oranı kademeli olarak düşürülmüştü. Bu önlemlerle büyüme oranı bir miktar toparlasa ve enflasyon iki haneye düşürüle de dış ticaret dengesizliği ile mücadelede başarılı olunamamış, *halkın refah seviyesindeki düşüş ve gelir dağılımında ortaya çıkan adaletsizlikler* tüm sosyo-ekonomik göstergelere yansımıştı.

5 Nisan Kararlarının kısa vadeli önlemlerinin uygulanması ile mali piyasalardaki dalgalanmaların önüne geçilebilmişse de uzun vadeli ve ekonomide yapısal değişimi amaçlayan düzenlemeler gerçekleştirilememişti. 5 Nisan Kararlarına IMF desteği de sınırlı kalmıştı. Dolayısıyla ***Türkiye'de kriz beklentisi devam etmişti.***

1998 yılı ortasında ***IMF ile yapılan görüşmeler ve 18 aylık Yakın İzleme Anlaşmasının ardından 1999 Aralık ayında bir Stand-by anlaşması imzalanmıştı.*** Atılan imzaların ardından Enflasyonla Mücadele Programı açıklanmış ve döviz çıpası uygulaması yanında yapısal reform önerileri gündeme gelmişti. Ancak yine *biriken riskler ve gerçekleşmeyen yapısal reformlar*, program uygulanırken sıkı para politikasına geçiş ve Merkez Bankası'nın piyasaya kural gereği likidite verememesi faiz oranlarını yükseltmiş, *likidite sıkışıklığı* sonucunda faizlerdeki tırmanış devam ederken dövize hücum başlamıştı. Böylece ***22 Kasım 2000 itibariyle Enflasyonla Mücadele Programı'nın aksayan yönleri ortaya çıkmış ve programın uygulanabilirliği kalmamıştı. 19 Şubat 2001'de de yaşanan bir siyasi kriz ile Türkiye ekonomisi 4 ay arayla iki büyük ekonomik kriz yaşamıştı.***

Ekonomide dönüşümün kamu kesimine yansımaları ve kamu maliyesi dinamikleri

Kamu kesiminin ekonomide payının daraltılması üzerine kurgulanan 24 Ocak Kararları bütçe büyüklüklerinde de değişikliklere yol açmış, bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin GSYH içindeki payı düşmüştü. *Yatırım harcamalarının bütçedeki payı hızla gerilerken, yüksek enflasyon oranında artırılmayan maaşlar nedeniyle*

personel harcamalarının da payı azalmıştı. Buna karşılık artan borçluluk sonucu faiz ödemeleri arttığından bütçe harcamaları içinde faiz harcamalarının payı yükselmişti.

Faiz harcamalarından kaynaklanan harcama artışının sağlam finansman kaynakları ile karşılanamaması ve 1988-1992 yılları arası net dış borçlanmanın önemini yitirmiş olması, *yoğun bir şekilde iç borçlanmaya başvurulmasına* yol açmıştı. Kriz dönemlerinde daha yüksek faiz oranıyla ve kısa vadeli olarak borçlanıldığı için faiz harcamaları transfer harcamaları içinde en önemli kalem olarak transfer harcamalarını büyütülmüştü.

1980 yılında vergi gelirlerinin sadece yüzde 2,4'ü iç borç faiz ödemelerine ayrılırken 1988 yılında vergi gelirlerinin beşte biri, 1996 yılında da vergi gelirlerinin yüzde 60'ı ayrılmaya başlanmıştı. Sadece iki yıllığına iç borç servisinin yükü azalsa da **2001 yılında iç borç faiz ödemeleri neredeyse vergi gelirlerinin tamamını kaplamıştı.**

Bütçenin gelir tarafında 1980 sonrası vergilemenin en temel özelliği, **vergi oranlarının indirilmesi ile vergi istisna ve muafiyetlerinin genişletilmesi** olmuştu. Sermaye kazançları üzerindeki vergi yükü hafifletilmiş ve ihracat teşviki vergi üzerinden gerçekleştirilmişti. Serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması için Gelir Vergisi'nin oranları düşürülmüş ve vergi güvenlik önlemleri yürürlükten kaldırılmıştı. Genel tüketim vergisi olarak KDV vergi sistemine dahil olmuş, yeni vergi konuları bulmak ya da vergi oranlarını yükseltmek gibi araçların kullanımından kaçınılmıştı. **Arz Yönlü politikaların** yol açtığı kaynak kaybını telafi etmek amacıyla dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı bir vergileme rejimine geçilmişti. **Vergi sistemi hem dolaylı vergilerin hakimiyetine girmeye başlamış hem de teşvik sistemine dönüşerek kamunun vergi geliri kaybına neden olmuştu.**

5 Nisan Kararları çerçevesinde kamu gelirlerini artırmaya yönelik olarak **Net Aktif Vergisi, Ekonomik Denge Vergisi gibi bir defalık vergiler** yürürlüğe girmişti. Ancak durgunluk içindeki ekonomi vergi artışlarını içeren daraltıcı maliye politikası nedeniyle daha da daralmıştı. Ayrıca enflasyonist ortamda aşınan kamu gelirleri nedeniyle dönem sonunda maliye politikasının ekonomiyi yönlendirmedeki etkinliği kaybolmuştu.

Yeniden "BORÇ ÇIKMAZI"

İç borç çıkmazı (1980-2001)

1980 yılında sadece 700 bin TL düzeyindeki iç borç stoku, on yıl içinde 57 milyon TL'ye ve 2001 yılında da 122,2 milyar TL düzeyine çıkmıştı. Söz konusu zaman aralığında **yüksek bütçe açıkları, yüksek faiz dışı açık, seçim ekonomisi ve enflasyonist baskıların etkisiyle** özellikle 1983, 1994, 1996, 1999 ve 2001 yıllarında iç borç stokunda ani artışlar görülmüştü.

1980 sonrası uzun yıllar bütçede **faiz dışı fazla** elde edilmesine çalışılmış ancak 1991-1993 yılları arasında bütçe açıklarından borç faiz ödemeleri çıkarılsa dahi bütçe yine açık vermişti. 1995-2000 yıllarında ise faiz dışı fazla elde edilmesine rağmen yüksek enflasyonun tetiklediği yüksek reel faizler **açık-borç-faiz kısır döngüsü** yaratmıştı. Bu kısır döngüyü aşabilmek için devletin sağlam gelir kaynaklarına sahip olması ve risk primini düşürmek için de enflasyonun düşürülmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştı. Ama bu amaca ulaşmak için bir yol haritası çizilmemişti.

Krize giden yıllarda uzun vadeli iç borcun toplam iç borç stoku içindeki payı giderek azalmış, kısa vadeli borçların payı stokun içinde önemli bir yer edinmişti. Hazine iç borç stoku 1992 yılına kadar 7-8 aylık ortalama vadeye sahip olmuştu. 1994 krizinde ortalama vade 5 aya inmiş ve giderek kısalan iç borç vadesi ile yükselen reel faizler sonucunda devlete borç verecek tasarruf sahipleri devletin borçlarını geri ödeyebileceği konusunda endişe duymaya başlamışlardı.

1994 krizi sonrası kısalan vadelerin yanında DİBS'lerin faiz oranları yükselmişti. Bu durum **rekor düzeydeki reel faizleri** beraberinde getirmişti. Piyasaya ihraç edilen alternatif senetler arasında DİBS'lerin yüksek reel faiz getirisi sunmasının maliyeti, bütçeden ödenen faiz harcamalarını artırmıştı.

1998-2000 yıllarında iç borç stokunun vadesi uzasa da 2001 krizinde acil finansman ihtiyacı için başvurulmuş kısa vadeli borçlarla iç borç stokunun vade yapısında değişiklik ortaya çıkmıştı.

DİBS ortalama bileşik faiz oranının yüzde 120'nin üzerinde seyrettiği yılların ardından 2000-2001 krizleri yaşanmıştı. Hazine 1994-2001 arası yüzde 100'ün üzerinde faiz vererek enflasyonu besleyen bir sürecin aktörü olmuştu.

Hazine 1985 yılından sonra ihale yöntemine geçmiş, iç borçlanma belli bir takvime bağlanmıştı. Bankacılık kesimi de birincil piyasada DİBS'lerin en önemli alıcısı olmaya devam etmişti. 1999 yılında DİBS'lerin satışında aracılık edecek olan sektörün önde gelen bankalarıyla oluşan **piyasa yapıcılığı sistemi** yürürlüğe girmiş ve bu sistem sayesinde DİBS'lerin sahipliğinde bankaların payı artmaya devam etmişti.

Sonuç itibarıyla 1990'lardan sonra dışarıdan borçlanma yerine iç borçlanmanın ikame edilmesi ve kriz yıllarında GSYH artış hızında yaşanan düşüşler stokun yükünü artıran unsurlar olmuştu (Bakınız grafikler).

Dış borç çıkmazı (1980-2001)

Türkiye'nin toplam dış borç stokunun üç önemli unsuru vardır: Kamu sektörü, özel sektör ve TCMB. Kamu sektörü içinde de en borçlu olanı merkezi yönetimdir.

1990'ların ortalarına kadar toplam dış borç stokunun önemli bir kısmı, son yıllarda payı düşmekle beraber kamu veya kamuya ait kuruluşların borçlarından oluşmuştu. İlerleyen yıllarda kamu sektörünün dış borç stokundaki payı azalmış, aslında **kamu sektörü dışarıdan borçlanmak yerine daha çok iç borçlanma yoluna gitmiş, toplam dış borç stokunun en önemli unsuru özel sektör olmuştu.**

Toplam dış borç stoku 1990, 1993, 2000 yıllarında bir önceki yıla oranla yüzde 20 civarında ani artışlar göstermiş, dış borçlar mutlak ve GSYH'ye oran olarak büyümüştü. Bu ani artışlara o yıllarda çoğunlukla özel sektör dış borç stokundaki artış neden olmuştu.

1987'den itibaren finansal serbestleşmenin tamamlanmasıyla artan kamu sektörü dış borçlarının alacaklı profilinde ağırlık **Resmi Alacaklılarda** olmuştu. 2000 yılına doğru IMF ile Güçlü Ekonomiye Geçiş programı çerçevesinde imzalanan Stand-by anlaşmasının sağladığı dış borç girişi sonucunda kamu sektörünün dış borç alacaklısı olarak Uluslararası Kuruluşların payı yükselişe geçmişti.

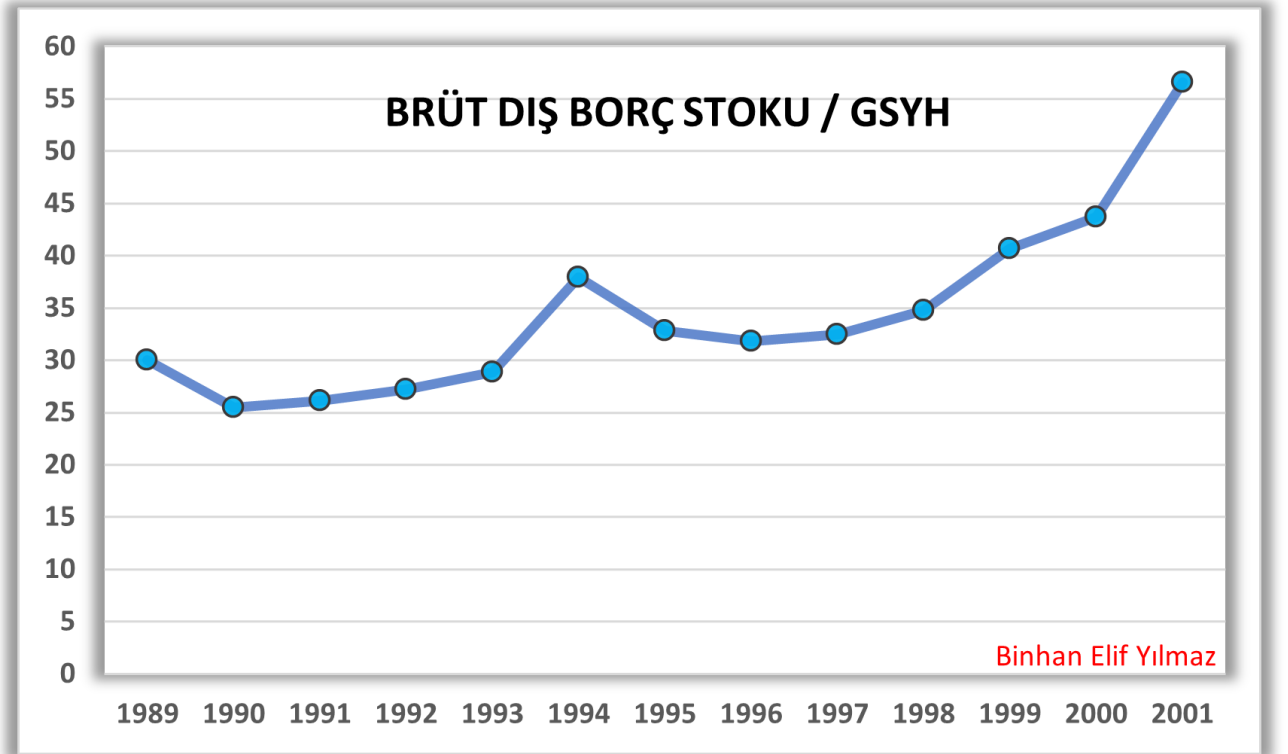
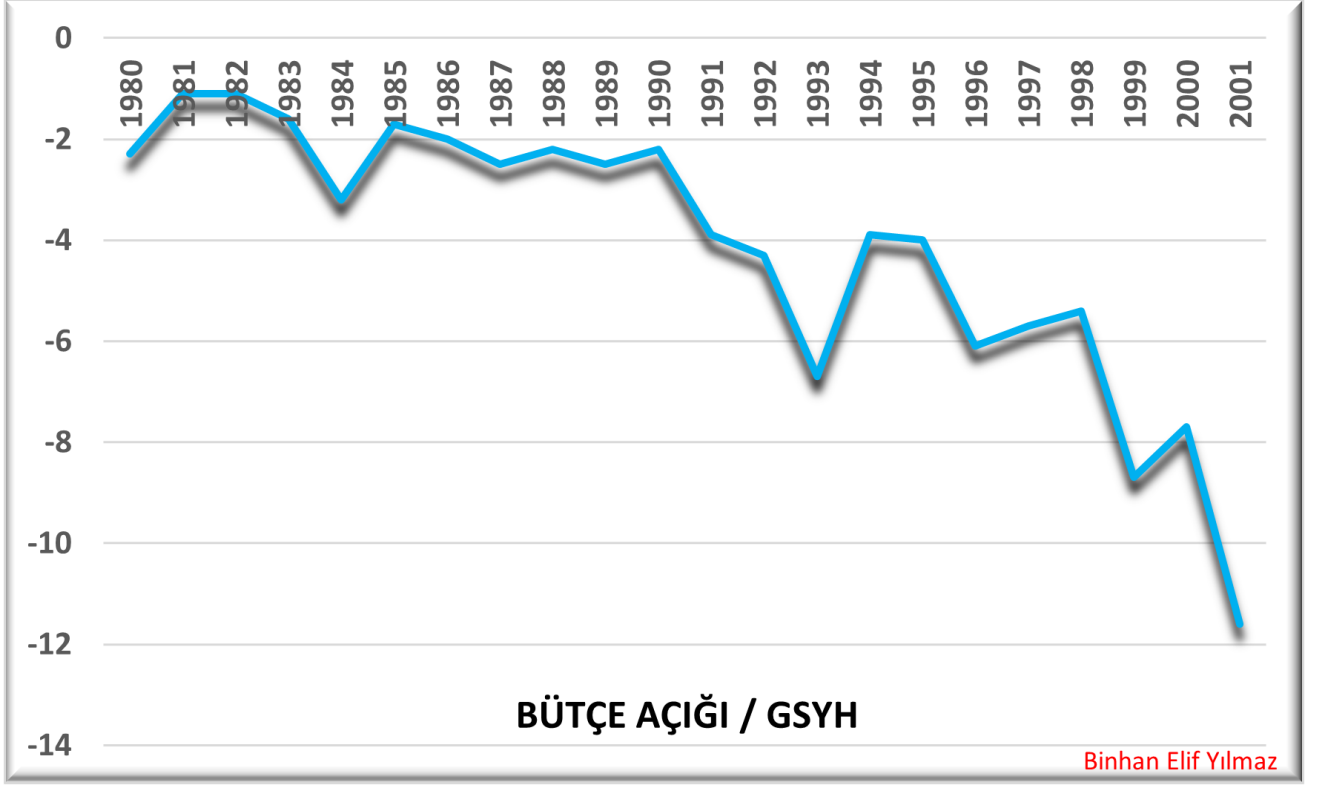
Dış borç stokunun en önemli kırılma göstergelerinden olan **Dış Borç Servisi / İhracat ile Brüt Dış Borç Stoku / İhracat, ihracat gelirlerinin brüt dış borç stoku üzerindeki uzun dönemli etkileri konusunda bilgi veren bir ölçüttür. Buradan alınamayan olumlu sinyaller, Türkiye'nin kredibilitesini düşürerek dışarıdan borçlanma olanaklarını kısıtlamış ya da yeni borçlanmalar daha maliyetli hale gelmişti.**

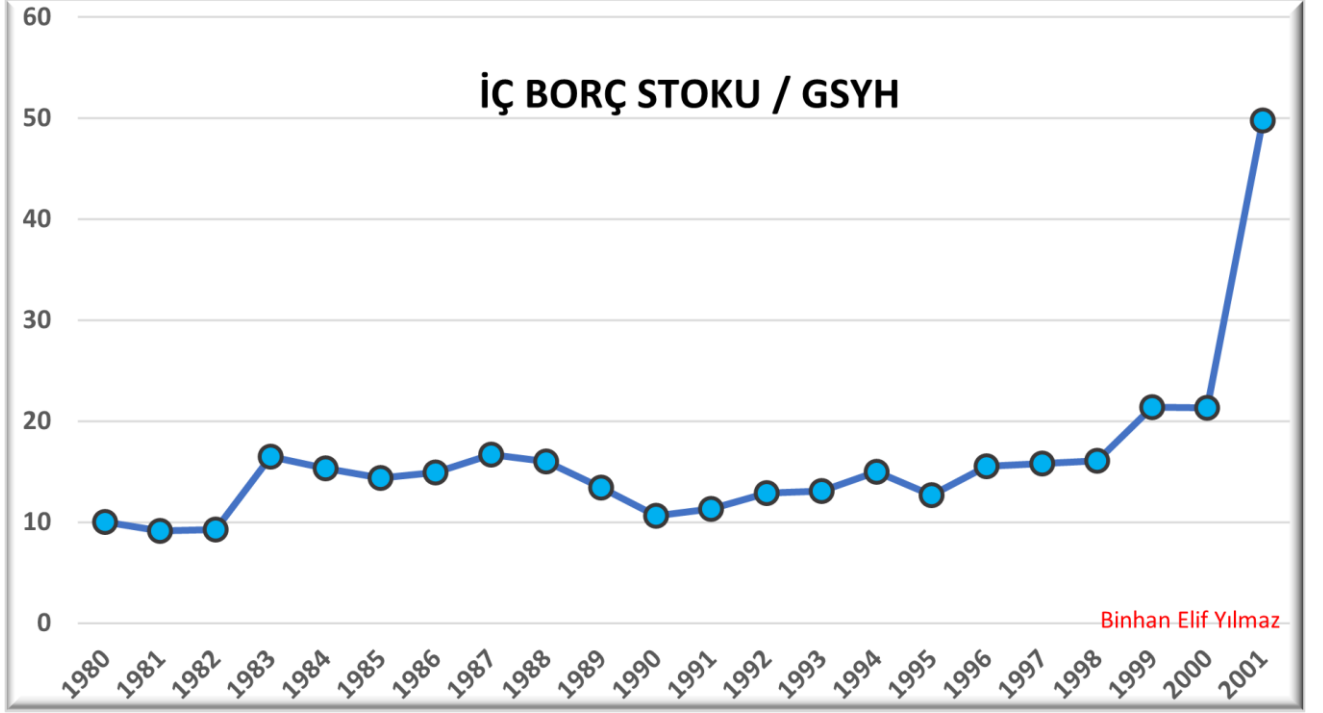
Dış borçlanmanın faiz koşulları ülkenin kredibilitesine ve uzun dönemde uluslararası piyasalardaki eğilimlere bağlı olmuş ve 1980-1985 yılları arasında faiz ödemesi anapara ödemesinin üzerinde seyretmişti. Sonuçta brüt dış borç stokunun GSYH'ye oranı 1989'da yüzde 30'lardan artarak 1994'te yüzde 40'e ulaşmış iken 2001 yılına kadar tırmanış göstermiş ve yüzde 57'ye çıkmıştı (Bakınız grafikler).

Tablo 1. 1980-2001 Yılları Ekonomik ve Mali Göstergeler

Yıllar	Büyüme (%)	Enflasyon (%)	Bütçe Açığı/ GSYH	Faiz Dışı Denge /GSYH	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)	Ortalama \$ / TL
1980	-2,4	107,2	-3,2	1,9	-4.999,2	75,1
1981	4,9	36,8	-1,1	0,4	-4.230,5	110,2
1982	3,6	25,2	-1,1	0,5	-3.096,7	160,8
1983	5,0	37,1	-1,6	0,5	-3.507,2	233,9
1984	6,7	49,7	-3,2	1,8	-3.623,3	364,3
1985	4,2	44,2	-1,7	0,2	-3.385,3	519,5
1986	7,0	30,7	-2,0	0,1	-3.648,1	669,4
1987	9,5	55,0	-2,5	0,3	-3.967,7	856,7
1988	2,1	77,1	-2,2	0,5	-2.673,4	1.425,0
1989	0,3	64,3	-2,5	0,3	-4.167,4	2.120
1990	9,3	60,4	-2,2	0,5	-9.342,8	2.606
1991	0,9	71,1	-3,9	-1,5	-7.453,5	4.175
1992	6,0	65,9	-4,3	-0,6	-8.156,4	6.874
1993	8,0	71,1	-6,7	-0,9	-14.083,3	11.035
1994	-5,5	125,5	-3,9	3,8	-5.164,1	29.738
1995	7,2	76,0	-4,0	3,3	-14.072,0	45.788
1996	7,0	79,8	-6,1	1,7	-20.402,5	81.386
1997	7,5	99,1	-5,7	0,1	-22.297,9	152.071
1998	3,1	69,7	-5,4	4,3	-18.947,5	260.974
1999	-3,4	68,8	-8,7	1,8	-14.084,1	420.126
2000	6,6	39,0	-7,7	4,3	-26.727,0	623.703
2001	-6,0	68,5	-11,6	5,1	-10.064,9	1.225.400

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomik Göstergeler, T.C. Strateji Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, TCMB, EVDS verileri kullanılarak **Prof. Dr. Binhan Elif Yılmaz** tarafından hazırlanmıştır.





Cumhuriyetin İlk 100 yılında devlet borçları (6): Cumhuriyetin son 21 yılında devlet borçları (2002-2023)

"Cumhuriyetin ilk 100 yılında devlet borçları" yazı dizisinin altıncısı ve sonuncusunda, 2002'den günümüze 21 yılda uygulanan ekonomi politikaları ile yaşanan/yaşanmakta olan krizler ekseninde devlet borçlarını değerlendireceğim

Hangi krizler yaşandı/yaşanıyor, ekonomik görünüm nasıl şekillendi?

Yazı dizisinin beşincisi oldukça buruk sonlandı. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin yarattığı ağır bunalım ortamında yürürlükteki *Enflasyonla Mücadele Programı'nın uygulanabilirliği kalmamıştı*. Mart 2021'de ekonomiyi toparlamak ve yeniden güven tesis etmek amacıyla Dünya Bankasında görevli **Kemal Derviş** ülkeye davet edildi, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı** uygulanmaya başladı. IMF ile anlaşmaya gidildi ancak IMF sıkı para ve maliye politikalarının yanında ayrıca yapısal reformları da reçetelendirdi. Yüksek enflasyon, mali disiplinsizlik, devlet borçları en önemli sorunlardı.

2001 krizinden çıkış politikaları olarak *finansal sistemin denetim ve gözetimi ile sağlamaştırılması ve kamu mali yönetiminin disipline edilmesi* ön plana çıktı. Bankacılık sisteminde revizyon, borçları artan şirketlerin durumunun iyileşmesi bu dönemde hedeflendi.

Milli gelirin yüzde 11,6'sına kadar çıkan bütçe açığıyla mücadelede öncelikle **faiz dışı fazla** verilmesi gerekiyordu. Borçlanma politikaları ve bütçedeki borç faiz yükü masaya yatırıldı. Kemal Derviş'in programında faiz dışı fazla yaratmak suretiyle hazinenin borçlanma ihtiyacı azaltılarak bu şekilde reel faizlerin düşürülmesi, yeni borçlanmaların daha düşük maliyetle gerçekleştirilmesi planlanıyordu. Ayrıca kamu bankalarının görev zararlarının toplumsallaşmasının önüne geçilmesiyle de açık-borç-faiz kısır döngüsünden çıkılacaktı.

IMF destekli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamadayken 3 Kasım 2002 seçimleriyle AKP iktidara geldi. Değerli TL - düşük kur politikası içeride enflasyonu baskımlarken yabancı sermayeyi ülkeye çekmede etkili oldu. Ancak sıcak paranın Türkiye'ye girişi ithalatı artırdı ve cari açık sorunu uzun yıllar önemli bir kriz göstergesi olarak gündeme girmiş oldu. 2009'a kadar enflasyonla mücadelede başarı sağlansa da enflasyon oranı hedeflenen yüzde 5'e ulaşamadı. Emek piyasası, sanayi politikası ve verimlilikte gerekli adımlar atılmasa da dış ekonomik koşullar iyileşiyor ve ülkenin kredibilitesi yükseliyordu. Kişi başı milli gelir 2003'te 4.700 dolardan 2008'de 10.000 doların üstüne çıkabildi. 2002 yılı sonrasında bütçe harcamaları içinde borç faiz ödemeleri kademeli olarak azaldı.

2007 yılında diğer krizlerden farklı olarak bu kez gelişmiş bir ülke olan ABD'de **küresel kriz** baş gösterdi. Büyük oranda diğer gelişmiş ülkelerin finansal ve reel ekonomik sistemini etkisi altına aldı ve küreselleşmeyle ülkelerarası artan entegrasyon sonucu dünya piyasalarına hızla yayılmaya başladı. Türkiye dış ve iç talep daralması, dış kredi azalışı ve ekonomiye duyulan güvenin azalması kanalıyla küresel krizden etkilendi. Kriz Türkiye'yi teğet geçmedi ve 2009 yılında Türkiye ekonomisi yüzde 4,7 oranında daraldı.

İhracatının yaklaşık yarısını AB'den gerçekleştiren Türkiye'nin küresel krizin Avrupa'ya yayılmasıyla ihracat performansı zayıfladı. 2013 sonrasında küresel krizin olumsuz etkilerini üzerinden atan Türkiye ekonomisi tüm dünyaya yayılan likiditeyi kendine çekti.

Yabancı sermaye Türkiye'yi o yıllarda tercih etti. Çünkü gerek yapısal reformlarda kararlılık gerekse IMF katkılı ekonomik program uzun bir dönem portföy girişine katkı sağladı. Yabancıların hisse senedi alımı nominal değer olarak 2008'de 6,9 milyar dolardı, 2012'de 9,1 milyar dolara kadar yükseldi.

2012-2017 yılları arasında uygulanan ekonomi politikalarında öncelik para politikasındı. 2011 yılında yüzde 11,1 oranında büyüyen ekonomimiz 2012 yılında ise sadece yüzde 4,8 oranında büyüebildi. Enflasyon oranı 2012'de ekonomik aktivite seviyesindeki düşüş, baskılanan ücretler kaynaklı enflasyon oranı yüzde 6'ya gerilemiş olmasına rağmen 2016'da yüzde 8,5'lik düzeye yükseldi ve hedef enflasyon oranı olan yüzde 5'ten giderek saptı.

2017 yılına kadar **hem dalgalı büyüme trendi hem de hedeflenen büyüme oranlarından** sapmalar ortaya çıkmaya başladı. Üretimin ithalata bağımlı yapısı nedeniyle büyüme oranı 2016'da yüzde 3,2'ye geriledi.

2018 yılındaki **kur sıçramaları** sonucunda yetersiz büyüme oranlarının yanında çift haneli enflasyon oranlarıyla karşılaşıldı. Ardından 2020 yılında küreselleşen dünyanın tanık olduğu çok önemli bir kriz daha yaşandı; **Pandemi krizi**. Pandemi krizine ekonomimiz düşük büyüme ve yüksek enflasyonla yakalandı.

Pandemi krizinde para politikasının Mayıs 2020'de gevşetilmesiyle düşen kredi faiz oranları talebi canlandırdı ve enflasyon oranını yükseltti. 2021 son çeyrekte 2023 Haziran ayına kadar düşük faiz politikası, rekabetçi kur ve ihracatın teşvikine dayalı Türkiye Ekonomi Modeli uygulandı. Enflasyonda rekor kırılırken döviz ihtiyacı şiddetlendi ve cari açık verilmeye devam edildi. 2022 yılının hemen hemen tamamında gelişmiş ülke merkez bankalarının enflasyonla mücadelede para politikalarını sıkılaştırmalarıyla gelişmekte olan ekonomilere sermaye girişi yavaşladı ve daha maliyetli hale geldi.

Devlet borçlarında son görünüm

Brüt dış borç stoku 2023 ikinci çeyrekte 475,8 milyar dolara ulaşmış durumda. Bu tutarın 195 milyar doları kamu sektörüne aittir. 235 milyar doları özel sektörün, 46,2 milyar doları da TCMB'ye ait. TCMB'nin yurt dışında aldığı swapları göstermesi bakımından önemli. **TCMB dış borcu sadece 3 ayda 7 milyar dolar artış göstermiştir. Brüt dış borç stokunun GSYH'ye oranı da yüzde 46,5'e ulaştı.**

Görüldüğü gibi **brüt dış borç stokunun ana bileşeni özel sektör dış borçlarıdır**. 2003'ten bu yana brüt dış borç stoku içinde özel sektör, kamu sektöründen daha borçlu durumda. Ama 2008 krizinin ardından **özel sektörün uzun vadeli borçlanma olanakları daraldı**.

2009 yılında Türkiye'nin brüt dış borç stokunda, 2008 yılına oranla özel sektör dış borçlarındaki azalış kaynaklı bir düşüş gerçekleşti. Küresel piyasalardaki olumsuz gelişmeler nedeniyle kredi maliyetlerinin artması ve beklentilerin kötüleşmesi yatırımları olumsuz etkiledi. Hem arz hem de talep cephesindeki daralmalardan dolayı özel sektör daha fazla borçlanmak yerine eski borçlarını kapatmaya başladı.

2018 ikinci yarısında yaşanan kur sıçramaları nedeniyle özel sektör dış borcu gerilemeye başladı. 2018'de 314 milyar dolar olan özel sektör dış borç stoku, Dolar/TL'deki seyir sonucu 2022 ikinci çeyrekte 231 milyar dolara geriledi.

Özel sektör dış borç stoku içinde finansal kuruluşların (bankalar) payı 2011-2018 arasında artarken 2018 3. çeyrekte itibaren bankalar yerine finansal olmayan kuruluşlar daha borçlu hale geldi. **Özel sektörün dış borç temin ettiği alacaklıların yüzde 70'e yakın kısmı yabancı ticari bankalardır**. İkinci sırada yerli bankaların yurt dışı şube ve iştirakleri var ve 2017 yılı sonrasında ise bu kuruluşlar özel sektöre dış borç bulmada ön plana çıkmaya başladı.

Bilindiği gibi büyümeye en önemli katkıyı sağlayan özel sektördür. Ancak özel sektör büyüme amacıyla dış borçluluğundaki artışla karşı karşıya kalıyor. Bir yandan özel

sektör eliyle büyüme modelinin bir sonucu olarak özel sektör yatırımlarının tasarruf yetersizliğine rağmen artma eğiliminde olması bu sektörün borçluluğunu artırmakta, bir yandan da kamu sektörü dışarıdan borçlanmak yerine daha çok iç borçlanma yoluna gitmektedir.

2000'li yıllar boyunca kamu sektörü dış borç stoku içinde yüzde 90 civarında payı olan merkezi yönetimin bu payı 2012'den sonra kamu bankalarının dış borçlanmada artan payı nedeniyle azalış trendine girdi.

İç borç stoku ise 2022'de 2 trilyon TL'den, günümüzde 4 trilyon TL'ye yaklaştı. Borcun ikiye katlanma süresi 2017-2020 arasında 4 yıla, 2020-2022 arasında ise 2 yıla indi.

2008 küresel krizinin etkisiyle dış borçlanma olanakları kısıtlanınca iç borçlanmanın önemi ve hacmi arttı. Doğru ve etkin bir kamu borç yönetimi ile düşük maliyetle borçlanmak elzemdi. Ancak Hazine'nin 2012 yılından itibaren döviz cinsi tahvil ve kira sertifikasında DİBS çeşitliliğine^[1] gitmesi de iç borç stokunu tahminlerin üzerine taşıdı.

İç borçlanmadaki görünüm ve kamu borç yönetimi ilkeleri döviz, faiz ve vade yapıları itibariyle önem arz ediyor. Türkiye'de iç borçlanmada **döviz riski** yüksektir. 2018 yılında sadece yüzde 1 olan döviz cinsi iç borcun payı günümüzde yüzde 30'a kadar çıktı. Ayrıca TL değer kaybederken iç borç stoku da artıyor. Sadece devlet tahvilleri değil kira sertifikaları da döviz cinsinden ihraç ediliyor. **Döviz cinsi DİBS'ler** hem kur ataklarının varlığına işaret ediyor hem de iç borç stokunun döviz kuru riskini yükseltmeye devam ediyor.

İç borçlanmada önemli bir risk faktörü de **faiz riski**dir. Düşük faiz politikası sonucunda enflasyonun yükselmesiyle negatif reel faizin varlığı, yatırımcı açısından TL cinsi DİBS'lerin çekiciliğini ortadan kaldırıyor. **TÜFE'ye endeksli senetlerin iç borç stoku içindeki payı yükseliyor.**

Hazine'nin yüklendiği faiz maliyetinde artış yaratmaması amacıyla sabit faizli senetlerin payının artırılması gerekmekte iken 2009 sonrası tam tersine değişken faizlilerin payı artmaya başladı. İç borç faiz yapısı değişime uğradı ve iç borçlanmada faiz riski tam olarak minimize edilmesi sağlanamadı.

Ayrıca iç borçlanmada **vade riski** sinyal veriyor. Vadesi 12 ay içerisinde dolacak borcun iç borç stoku içindeki payı 2016'da yüzde 12 iken 2019'da yüzde 23,7'ye kadar çıktı. 2023 temmuz ayı itibariyle yüzde 26,1'e yükseldi.

İç borç servisinin gerçekleştirilmesi için yeni borçlanmalara ihtiyaç duyulması iç borç çevirme oranını yükseltiyor. **İç borç çevirme oranı yükseliş yönünde** olunca da iç borcun likidite riski artıyor. Hazine, her ay gerçekleştirdiği itfaya karşılık öngördüğü borçlanma tutarından daha fazla borçlanıyor. İç borç çevirme oranı Mayıs 2020'de yüzde 400'e yaklaşırken, Temmuz 2022'de yüzde 360 oldu, Aralık 2022'de yüzde 200'ün üzerine çıktı.

Hem iç hem de dış borcun yükünü azaltmak için büyüme oranını hız kesmeden yükseltmek gerekir. Ancak günümüzde büyüme oranı borç stokunun artış hızına yetişemiyor. Büyüme oranı her ne kadar 2021 yılında baz etkisiyle yüzde 11'e yükselse de 2022 yılından itibaren düşmeye başladı. OVP'de 2024 yılı büyüme hedefi yüzde 4 ve borç stokundaki artış hızı 2024 hedef büyüme oranından daha yüksek durumda.

Son söz: Ülkemizde kamu açıklarının nasıl ortaya çıktığı, nasıl finanse edildiği ve finansmanda kullanılan borçların kaynağı, risk unsurları ve borç yönetimi ekonomik göstergeler üzerinde izler bırakmaktadır. O nedenle borcun iç ya da dış kaynaklardan elde edilip-edilmediği, faiz, döviz, vade gibi unsurlarına ilişkin etkin borç yönetiminin gerçekleştirilip-gerçekleştirilmediği tüm ekonomik göstergeleri etkilemektedir. **Riskleri düşürülemeyen bir borçlanma stratejisi, ülke refahının azalmasına yol açmakta ve borç yükü altında kalkılamayacak ağırlığa ulaşmaktadır**

[1] Hazine 2013 yılından itibaren düzenli ihraç programına Kira Sertifikasını almış, uzun yıllar alıcı bulan Gelire Endeksli Senetleri ihraç programından çıkarmıştır. 2016 yılında ise DİBS'ler toplamda altı çeşide çıkmıştır. Bunlar; TL Cinsi Kuponsuz Senetler, TL Cinsi Sabit Faizli Senetler, TÜFE'ye Endeksli Senetler, TL Cinsi Değişken Faizli Senetler, Faiz Ödemesiz Senetler ve Kira Sertifikalarıdır. 2018 yılında Hazine, ekonomide yaygınlaşan dolarizasyonun önüne geçebilmek için iç borçlanma araçlarını çeşitlendirme yoluna gitmiş ve 2018 yılı sonlarına doğru ABD Doları Cinsi Devlet Tahvili ile Avro Cinsi Devlet Tahvili ihraç etmiştir. Ayrıca 2019 yılında ABD Doları Cinsi Kira Sertifikası, Avro Cinsi Kira Sertifikası ile Altın Tahvili ve Altına Dayalı Kira Sertifikası da alıcı beklemeye başlamıştır. Hazine'nin bu ihraç programı sonucu iç borç stoku hızla artmıştır.