



## **Public Sector Borrowing Requirement in Turkey: The Period 2010-2021**

Çiğdem ÇADIRCI<sup>1</sup>

### **Keywords**

Public Sector,  
Public Sector  
Borrowing  
Requirement,  
Growth, Financing  
Methods.

### **Article History**

Received  
26 Jan, 2022  
Accepted  
7 Mar, 2022

### **Abstract**

Today, it is seen that both developed and developing countries cannot provide equivalence in the income and expenditures of public institutions and organizations. Public deficits, which are closely related to the public finance balance, have been an effective factor on the public sector borrowing requirement ratios in countries and have become an important subject of research. In this study, the institutions that make up the public sector and public sector in Turkey are examined conceptually and the deficits of public institutions and organizations and the need for public sector borrowing and the preferred financing methods in financing public deficits are discussed in the period since 2010.

## **Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği: 2010-2021 Dönemi**

### **Anahtar Kelimeler**

Kamu Sektörü,  
Kamu Sektörü  
Borçlanma Gereği,  
Büyüme,  
Finansman  
Yöntemleri.

### **Makale Geçmişi**

Alınan Tarih  
26 Ocak 2022  
Kabul Tarihi  
7 Mart 2022

### **Özet**

Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkenin kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerinde denklik sağlayamadığı görülmektedir. Kamu finansman dengesi ile yakın ilişki içerisinde olan kamu açıkları ülkelerde kamu kesimi borçlanma gereği oranları üzerinde etkili bir unsur olmuş ve araştırmaların önemli bir konusu haline gelmiştir. Bu çalışmada, Türkiye’de kamu kesimi ve kamu kesimini oluşturan kurumlar kavramsal olarak incelenerek, 2010 yılından günümüze kadar geçen süreçte kamu kurum ve kuruluşlarının açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereği ile kamu açıklarının finansmanında tercih edilen finansman yöntemlerinin seyri ele alınmaktadır.

### **1. Giriş**

Günümüzde gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş ülkelerde de kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamadığı görülmektedir. Kamu gelir-gider dengeliğin sağlanamaması kamu finansman dengesi üzerinde olumsuz etkiler oluşturması nedeniyle, kamu açıkları sorunu araştırılan ve tartışılan bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır. Bu açıklarının kapatılmasında tercih edilen finansman yöntemleri ise, ülkelerin makro ekonomik unsurları üzerinde farklı etkiler oluşturması nedeniyle önem taşıyan bir unsur olarak görülmektedir.

<sup>1</sup> Corresponding Author. ORCID: 0000-0003-1602-3103. Arş. Gör. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, cigdemcadirci@harran.edu.tr

Kamu kesiminin finansman dengesinden meydana gelen açıkların başka kesimlerin finansman fazlalarıyla dengelenmesi gerekmektedir. Kamu kesimi finansman açığı arttıkça kamu kesimi finansman açığını kapatmak amacıyla genellikle borçlanma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu durumda kamu kesimi borçlanma gereği oranlarını arttırmaktadır. Kamu borçlanması ise vergi gibi zorunlu ve karşılıksız kamu gelirlerinden farklı özellikler taşıdığı için ekonomi üzerinde etkileri farklı şekilde görülmektedir (Eğilmez, 2007:65).

Türkiye ekonomisinin ulusal ve uluslararası krizler, doğal olaylar, yanlış ekonomi politika uygulamaları gibi birçok unsurun etkisiyle ekonomik kalkınması zaman zaman kesintiye uğramıştır. Bu unsurların etkili olduğu dönemlerde genellikle artan kamu giderlerinin aksine kamu gelirlerinin arttırılamaması kamu açıkları sorununun özünü oluşturmuştur. Bu denklik sorunu kamu kesimi açıkları ile yakın ilişki içerisinde olan kamu kesimi borçlanma gereği üzerinde olumsuz etkiler oluşturmuştur. Türkiye’de kamu kesimi açıkların finansmanında olağan gelir kaynağı olarak kabul edilen vergileme yöntemine alternatif olarak iç ve dış borçlanma araçlarının ağırlıklı olarak kullanıldığı görülmektedir. Çalışma da kamu kesimi ve kamu kesimi açıkları, kamu kesimi borçlanma gereği ve bu açıkların finansman yöntemleri kavramsal açıdan incelenerek, 2010-2021 dönemi için kamu kesimi borçlanma gereği ve ilgili olan diğer bileşenlerin seyri değerlendirilmektedir.

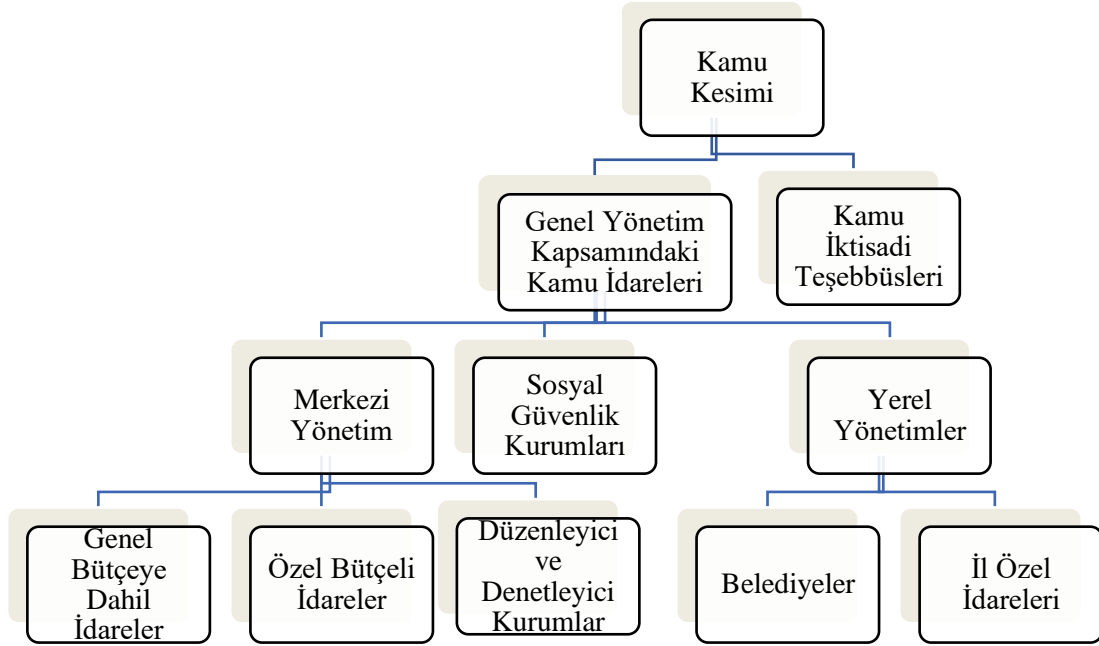
## 2. Türkiye’de Kamu Kesimi

Kamu kesimi kavramında kamu, devleti ve diğer kamu hizmetleri sunan kamu kuruluşlarını ifade etmektedir. Kamu kesimi ise tüm kurum ve kuruluşları kapsamaktadır. Bu ifadeye göre kamu kesimi devleti içine alan geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Bilici ve Bilici, 2014: 3). Başka bir tanıma göre ise merkezi devlet örgütü içerisinde yer almayan fakat yarı-kamu tüzel kişileri olarak kamu yararına faaliyette bulunan kurumların veya organizasyonların harcamalarının toplam kamu harcamalarına dahil etmesi şeklinde ifade edilmektedir (Sakinç, 2012: 51).

Kamu kesimi konusu amprik bir olgudur. Kamu kesiminin yapısı ülkelerin siyasi ve idari yapısıyla ilişkili olduğu için kolaylıkla değişmemekte fakat siyasi iktidarların tercihleri ve iktisadi konjonktürlerin etkisiyle değişikliğe uğrayabilmektedir (Kirmanoğlu, 2014: 35). Örnek vermek gerekirse Amerika Birleşik Devletleri’nin ekonomik sistemi karma ekonomidir. Bu sistem gereğince iktisadi faaliyetlerin bazıları devlet tarafından, bazı faaliyetler ise özel sektör tarafından yapılmaktadır. Devlet, özel sektörü vergiler ve sübvansiyonlar yoluyla ekonomiyi etkileyebilir ve bu sayede özel kesimin davranışlarını değiştirebilmektedir (Stiglitz, 1994 :5).

Türkiye’de kamu kesimi 2006 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre iki ana kategoriden ve alt kategorilerden oluşmaktadır.

**Şekil 1.** Türkiye’de Kamu Kesimi



**Kaynak:** 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’undan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 1 incelendiğinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimleri kapsadığı görülmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin de kamu kesiminin diğer ana kategorisi olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim genel bütçeye dahil idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak üç ana kurum ve kuruluşu ayrılmaktadır. Genel bütçe kapsamında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Sayıştay gibi kurumlar bulunurken, özel bütçe kapsamında üniversiteler, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu gibi kurumlar bulunmaktadır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar içerisinde ise Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu gibi kurumlar bulunmaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri içerisinde merkezi yönetim kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar en büyük paya sahiptir. Genel yönetim kapsamında bulunan yerel yönetimler ise belediyeler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır.

Kamu kesimi kapsamında bulunan bu kurum ve kuruluşların gelir-gider dengelerinde görülen açıklar kamu finansman dengesi üzerinde etkili olmaktadır. Bu açıkların finansmanında borçlanma aracı kullanıldığı takdirde borçlanma ve borçların sürdürülebilirliği sorunu gündeme gelmektedir. Bu bağlamda kamu kesiminde bu kurum ve kuruluşlarının gelir ve gider dengelerinin bir başka ifade ile mali disiplinleri sağlaması önemli olmaktadır.

### 3. Türkiye’de Kamu Kesimi Finansman Dengesi

Kamu kesimi finansman dengesi, bir ülkede toplam kamu harcamalarının toplam kamu gelirlerini karşılması olarak tanımlanmaktadır. Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında denklik olmadığı durumlarda kamu açıkları oluşmaktadır.

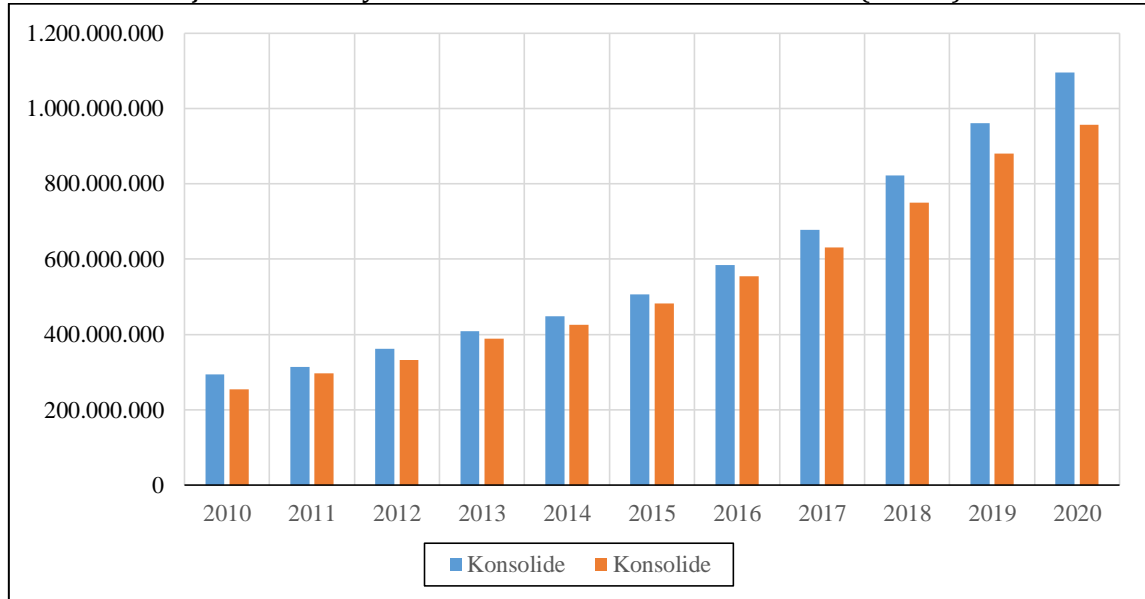
Kamu kesimi finansman açığı (kamu açıkları) ise kamu giderlerinin kamu gelirlerinden yüksek olduğu durumu ifade etmektedir (Tanzi, 1982 :1070).

Türkiye’de kamu açıklarının ölçülmesinde kullanılan temel yöntem Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)’dir. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, kamu sektörünü oluşturan tüm kurumların harcamaları ve gelirleri arasındaki farkın yani kamu borçlarının finansmanının sağlanmasında borçlanmaya gerek duyulan bölüm olarak açıklanmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1996: 40). Bir başka ifade ile KKBG, devletin kamu kurum ve kuruluşlarının açığının ölçümünü veren bir göstergedir. Bu gösterge, maliye politikası hedeflerinin belirlenmesi ve hangi politikaların uygulanacağını tercih edilmesinde ekonomik olarak önem taşımaktadır (Yıldız, 2006 :2).

Türkiye’de kamu kesiminin borçlanma gereğini ölçmek için PSBR olarak isimlendiren 1980’li yıllarda geliştirilen yöntem kullanılmaktadır. Kamu kesiminin borçlanma gereğini oluşturan unsurlar ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği için genel bir hesaplama yöntemi vermek zor olmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereğini ölçmek için kullanılan PSBR yöntemi 2000’li yıllara gelindiğinde yerini Kamu Kesimi Net Nakit Gereksinimine bırakmıştır. Bu yöntem ile kamu kesimi nakit gelirleri ile nakit giderleri arasında oluşan farklar nedeniyle oluşan nakit borçlanma gereği hesaplanmaktadır (Eğilmez, 2007: 65).

Şekil 2’de Türkiye’de 2010-2021 dönemi için kamu gelirleri ve kamu giderleri verilmektedir. 2010 Yılında küresel kriz sonrası alınan önlemler neticesinde toparlanma sürecine girdiği görülmektedir. Bu dönemde bütçe giderleri bütçe gelirlerine göre yüksek olduğu ancak yıllar itibariyle gelir ve giderleri arasındaki farkın azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

**Şekil 2:** Türkiye’de Kamu Gelirleri ve Kamu Giderleri (Bin TL)



**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Türkiye’de merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kurumu, döner sermayeli işletmelerin ve fonların açıkları kamu kesimi açıklarının artmasında önemli nedenler olarak kabul edilmektedir. Tablo 1’de

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının gelir-gider dengesinin GSYİH’ a oranı verilmektedir. Bu Tablo incelendiğinde Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları içerisinde gelir- gider dengesinde diğer kurumlara nazaran daha fazla açık veren merkezi yönetim bütçesi dahilinde olan kurum ve kuruluşların olduğu görülmektedir. 2008 yılında yaşanan küresel krizin etkileri tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de görülmüştür. Alınan tedbirler sayesinde 2010 yılında merkezi yönetim borçlanma gereği/ GSYİH oranı %3,43 olduğu, takip eden yıllarda borçlanma gereği oranlarında önemli oranda düşüşler olduğu görülmektedir. Fakat hızla yayılan ve neredeyse tüm dünya ülkelerinde etkili olan Covid 19 pandemisinin etkisiyle Türkiye’de 2019 yılında %2,89 olan merkezi yönetim açıklarının 2020 yılında %4,93 oranına yükseldiği dikkat çekmektedir.

**Tablo 1:** Türkiye’de Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Gelir- Gider Dengesi / GSYİH (%)

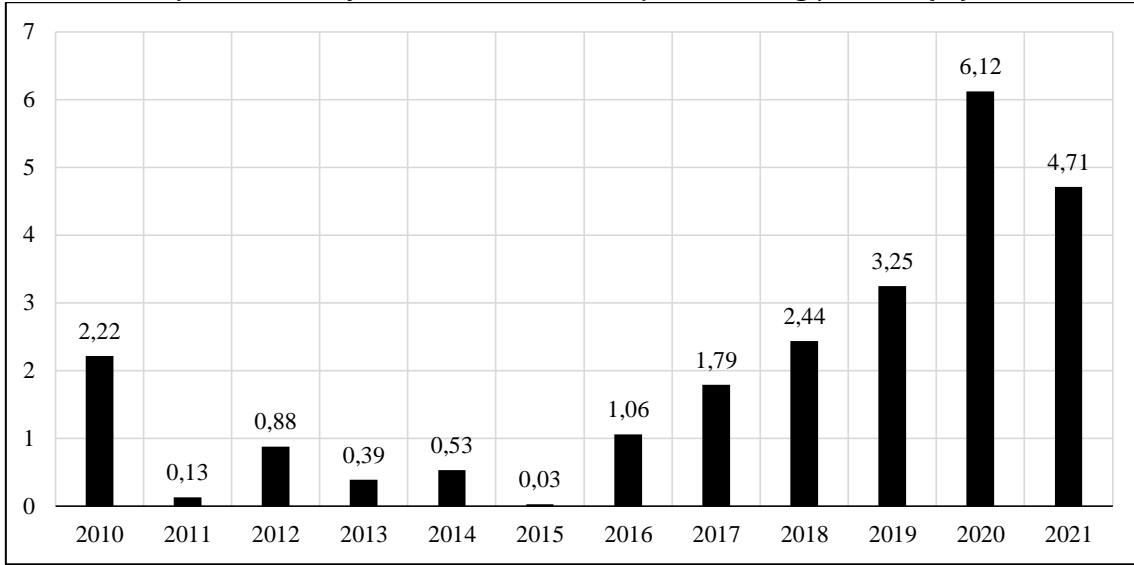
Yıllar	Merkezi Yönetim Dengesi / GSYİH	Sosyal Güvenlik Kurumu Dengesi / GSYİH	Yerel Yönetim Dengesi / GSYİH	KİT Dengesi / GSYİH	Fon Kaynak ve Harcamaları Dengesi / GSYİH	Döner Sermayeli İşletmeler Dengesi / GSYİH
2010	-3,43	-2,30	-0,09	-0,60	-0,04	-0,12
2011	-1,27	-1,16	-0,18	-0,20	-0,09	-0,11
2012	-1,86	-1,42	-0,01	-0,05	-0,41	-0,03
2013	-1,02	-1,09	0,13	-0,25	0,14	-0,10
2014	-1,14	-0,98	0,06	0,01	-0,07	-0,04
2015	-1,00	-0,46	0,08	0,07	-0,44	0,02
2016	-1,14	-0,82	0,40	-0,32	0,16	0,03
2017	-1,52	-0,74	0,51	0,0	0,28	0,00
2018	-1,94	-1,00	0,58	0,08	0,13	0,04
2019	-2,89	-0,91	0,22	0,21	0,02	0,05
2020	-4,93	-0,45	0,21	0,06	0,03	0,04
2021	-4,34	-0,40	0,18	0,17	0,04	0,04

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Merkezi yönetim kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların dışında yüksek oranda açık veren diğer bir kurum Sosyal Güvenlik Kurumu’dur. Sosyal Güvenlik Kurumunun gelir-gider dengesinin GSYİH’ a oranı 2010 yılında %2,30 olarak negatif olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu oranın yıllar itibariyle azalma eğilimine girdiği dikkat çekmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi açıklarının kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek olması, aktif- pasif sigortalı dengesinin kurulamaması, sigorta fonlarının değerlendirilmesinde etkinliğin sağlanamaması gibi farklı nedenleri bulunmaktadır. Bu kurumların açıkları kamu finansman dengesini yakından etkilediği için önemlidir.

Türkiye’de bu kurum ve kuruluşların gelir ve gider dengelerinde görülen farkların toplamından oluşan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH’ a oranı Şekil 3’ de verilmiştir. Bu Şekil incelendiğinde 2010 yılında kamu kesimi borçlanma gereği %2,22 olarak gerçekleştiği ve izleyen yıllar içerisinde düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. 2015 yılında ise bu oranın %0,03, 2011 yılında ise %0,13 ile en düşük seviyede olduğu dikkat çekmektedir.

**Şekil 3:** Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/ GSYİH (%)

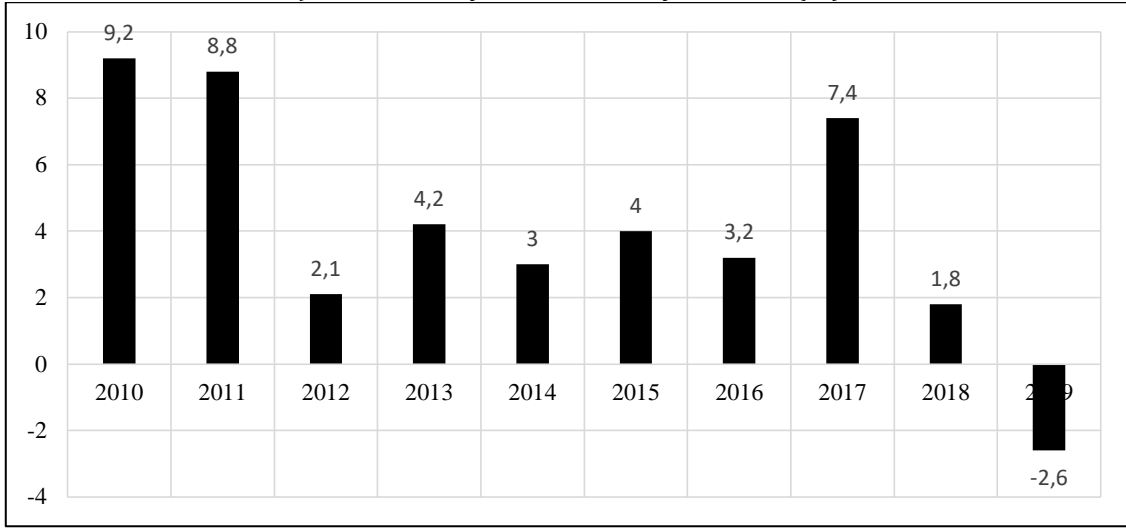


**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Aslında kamu kesimi borçlanma gereği genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve gider dengesine bağlıdır. Bu kurum ve kuruluşların bütçe açıklarında mali disiplin tesis edilmeden borçlanma oranlarını düşürmek mümkün görünmemektedir.

GSYİH büyüme hızı kamu kesimi borçlanma gereği ile yakından ilgilidir. GSYİH büyüme hızı ne kadar yüksek olursa kamu borçlarının sürdürülebilirliği o kadar kolaylaşmaktadır. Şekil 4’te 2010-2021 dönemi GSYİH büyüme hızı verileri verilmiştir. 2008 yılında tüm dünya ülkeleri üzerinde etkisi hissedilen küresel kriz Türkiye’nin GSYİH büyüme hızının düşmesine neden olmuştur. Uygulamaya konulan ekonomik önlemler neticesinde 2010 yılında Türkiye ekonomisinde toparlanmanın olduğu görülmektedir. Şekil incelendiğinde GSYİH büyüme oranının 2010 yılında %9,2 olduğu bu toparlanma sürecinin 2011 yılında devam ettiği, fakat takip eden yıllarda olumlu seyrin devam etmediği dikkat çekmektedir. Özellikle 2019 yılında Covid 19 pandemisinin etkisiyle GSYİH oranı %2,6 olarak negatif büyümüştür. 2019 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin de yükselmesi GSYİH büyüme hızıyla ilişkisini açıkça göstermektedir.

**Şekil 4:** Türkiye’de GSYİH Büyüme Hızı (%)



**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

\* GSYİH RY’de deflatörü (1998=100) aracılığıyla reel hale getirilmiştir. Reel fiyatlarla % değişmeyi göstermektedir.

#### **4. Türkiye’de Kamu Kesimi Açıkları Finansman Yöntemi**

Kamu sektörü fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacıyla belirli bir gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynaklar arasında önemli bir yer tutan kamu gelirleri anayasal sınırlar çerçevesinde başvurulmuş kaynakların tümü olarak ifade edilmektedir (Pınar, 2014: 66). Bu gelir kaynakları arasında borçlanma ve vergi gelirleri önemli yer tutmaktadır. Kamu kesimi açıklarının finansmanında tercih edilen finansman kaynakları ekonomiler üzerinde farklı etkiler ve sonuçlar oluşturabileceği için önemlidir.

##### **4.1. Kamu Kesimi Açığının Finansmanında Borçlanma**

Kamu kesiminin gelir kaynakları arasında önemli bir yer tutan borçlanmadan elde edilen gelirlerdir. Bu borçlanma gelirleri nitelikleri ve etkileri yönünden farklı biçimde incelenmektedir. Kamu borçlarında kısa ve uzun vadeli borçlar olarak vadelerine göre, ülke içi veya ülke dışı kaynaklardan finansmanının sağlanması yönünde iç ve dış borçlar, gönüllü olup olmadıklarına göre gönüllü ve zorunlu borçlar olarak sınıflandırılmaktadırlar. Sağlandıkları kaynaklara göre ise iç ve dış borçlar olarak nitelendirilmektedir (İnce, 2000 :33).

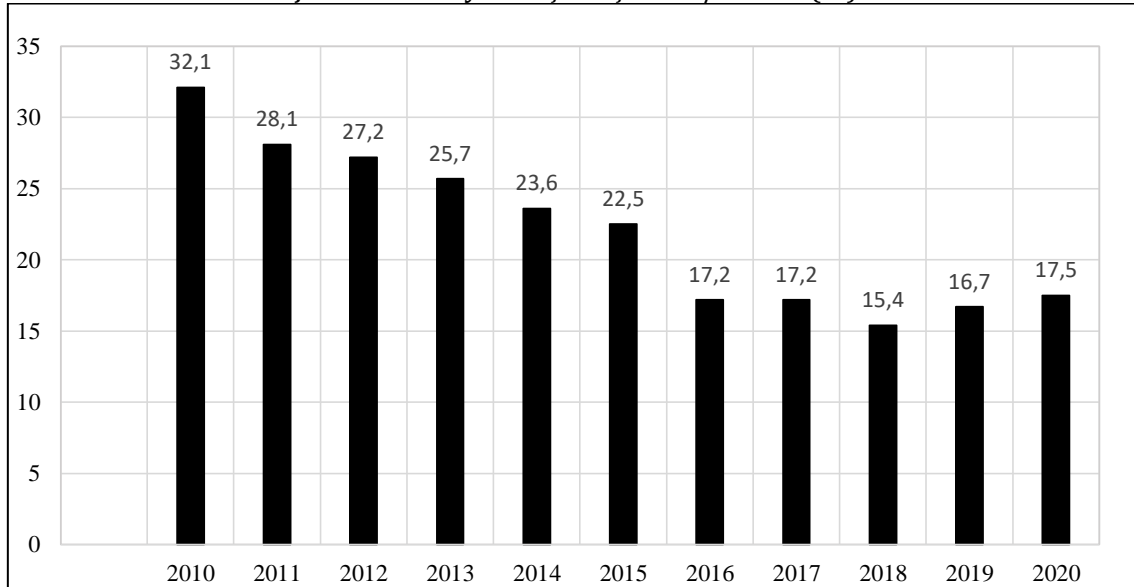
Devletin kendi ülkesinde bulunan kaynaklardan gerçekleştirdiği borçlanma türüne iç borçlanma denilmektedir. Borçlanmanın yapıldığı kaynaklar ise kamu kuruluşları, firmalar ve vatandaşlardan oluşmaktadır (Şener, 2014 :420). Bir başka tanıma göre iç borçlanma devletin iç borçlanma senetlerini ihraç etmesi yoluyla yurtiçi fon piyasasından finansman sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Dış borçlanma ise, yurtiçi kaynaklardan yapılan borçlanma şeklindedir. Bu borçlanma türü döviz sıkıntısı çeken ülkeler için döviz ödemelerine destek olmaktadır (Pınar, 2014 :87-125).

Kamu borçlarının önemli bir bölümünü oluşturan iç borçlanma dış borçlanma aracına göre vadelerinin daha kısa ve daha kolay olmasından dolayı tercih sebebi olmaktadır. Ayrıca bu borçlanma türü ülke kaynaklarından sağlandıkları için

kullanılması beklenmeyen fonların üretime katılmasına kolaylık sağlayan bir alternatif olarak görülmektedir. Ekonomiler üzerinde iç ve dış borçlanmanın etkileri farklılık göstermektedir. İç borçlar milli gelir üzerinde herhangi bir etki yaratmazken, dış borçlar alındığı zaman milli geliri arttırıcı, ödendiği zaman ise milli geliri azaltıcı etkilerde bulunmaktadır. Bu nedenle borçların ekonomik yapı üzerindeki etkilerin incelenmesinde iç ve dış borç olarak ayırım önemli olmaktadır (Demir, 2009: 39-40). Aslında ülkelerin tercih ettikleri borçlanma türleri ekonomik yapı üzerinde farklı etkiler meydana getirmesi ve bu etkilerin farklı niteliğe sahip olması itibariyle önemlidir. Bu nedenle etkin borç yönetimi ve hangi tür borçlanmanın nasıl etkiler oluşturacağına bilinmesi ve sonucunda borç kompozisyonunun belirlenmesi önem kazanmaktadır (Arsan, 1979: 45).

Şekil 5'te Türkiye'de 2010-2020 dönemi için iç borç stokunun GSYİH' a oranı verilmiştir. 2010 yılı itibariyle %32,1 olan iç borç stokunun GSYİH' a oranının yıllar itibariyle azalma eğilimine girdiği Şekil' de görülmektedir. Fakat 2018 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan Covid 19 pandemisi nedeniyle ise bu oran 2019 yılında %16,7, 2020 yılında %17,5 seviyesine yükseldiği dikkat çekmektedir.

**Şekil 5: Türkiye'de İç Borç Stoku/ GSYİH (%)**

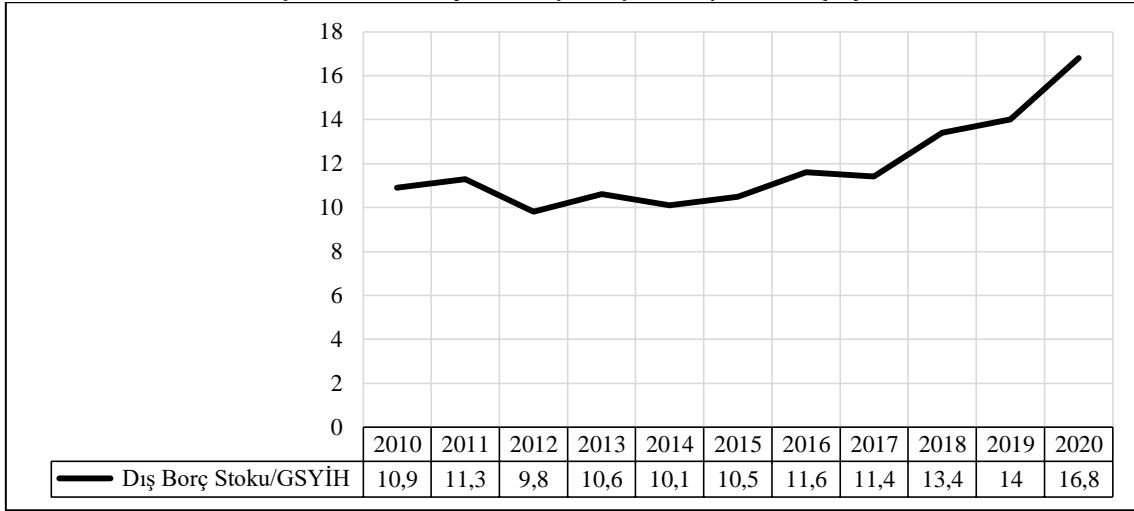


**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Şekil 6'da kamu sektörü dış borç stokunun GSYİH' a oranı verilmiştir. Şekil 6 incelendiğinde kamu sektörü dış borçlarının 2010 yılında ise %10,9 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu açıdan incelendiğinde kamu sektörünün dış borç oranı arttığı düşünülebilir. Fakat söz konusu yıllarda GSYİH büyüme hızının verildiği Şekil 4'te de görüldüğü gibi GSYİH oranlarının da yükseldiği bu nedenle bu artışın çok yüksek olmadığı anlaşılmaktadır.



**Şekil 6:** Türkiye’de Dış Borç Stoku/ GSYİH (%)

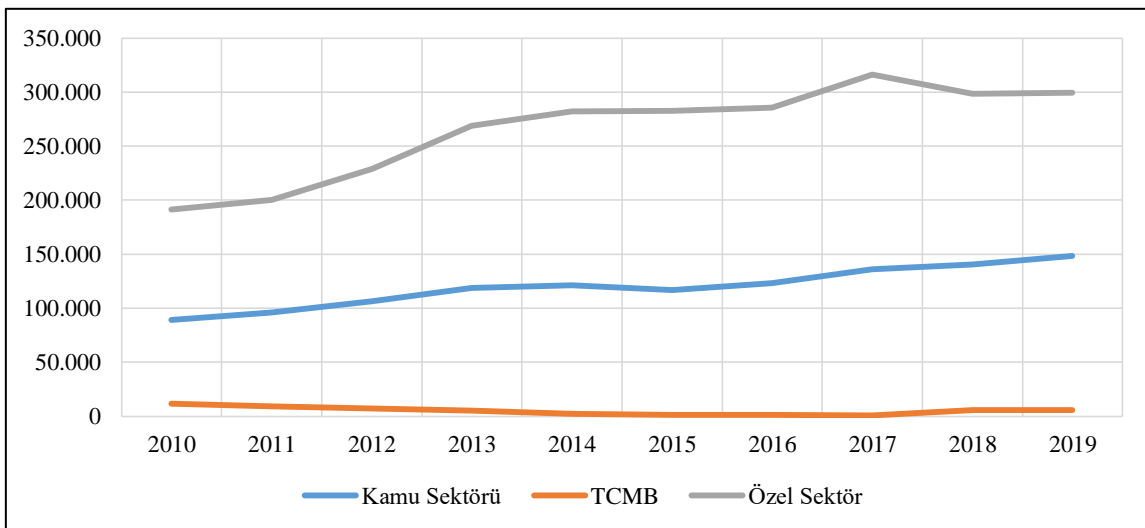


**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Kamu açıkların finansmanında dış borçlanma aracı kullanıldığında ülke içine döviz girdisi sağlamaktadır. Bu yolla elde edilen dövizlerin kullanıldıkları alanlar çok önemlidir. Bu dövizler yatırımların finansmanda kullanılmadıkları zaman uzun dönemde ekonomik zarara neden olabilmektedirler. Kamu harcamalarının finanse edilmesinde dış borçlanmadan finanse edilen dövizler emisyon artışına yol açabilme ve çoğaltan mekanizması ile toplam talebi genişletme etkisine sahiptir (Duran, 1996: 450).

Şekil 7’de ise kamu kesimi dış borç stokunun borçlu kesime göre borç stokları verilmiştir. Şekil’ de 2010 yılından günümüze kadar gelen süreçte özel sektör borçlarının kamu sektörü ve TCMB borçlarına oranla sürekli yükseldiği görülmektedir. Aslında Kamu sektörü ve TCMB borçlarının aksine özel sektör borçlarının sürekli olarak artması da dış borç sorunu açısından önemli bir sorun olarak görülmelidir.

**Şekil 7:** Türkiye’de Dış Borç Stoku (Milyon ABD \$)



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Türkiye’de özel kesimin dış borçlanmada payının artması nedeni olarak bankaların dışarıdan aşırı borçlanmaları kabul edilebilir (Demir, 2009: 128). Ayrıca İç ve dış borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların verimli değerlendirilememeleri alınan borçların ödenmesinde faiz ödemelerinin de eklenmesi kamu kesimi açıklarının artması ve borç stoklarının yükselmeleri ile sonuçlanabilmektedir. Borçların süreklilik kazanması ise faiz yükünün artması ve yeni borçlara başvurulmasına neden olabilmektedir (Çukurçayır, 2016: 2-3).

#### **4.2. Kamu Kesimi Açığının Finansmanında Monetizasyon**

Kamu kesimi açığının finansmanında monetizasyon sadece devletin yetkisi çerçevesinde bulunan para basma yetkisidir. Bu gelir kaynağı ulusal ve uluslararası ilişkilerin karmaşılaşması neticesinde doğrudan gelir kaynağı olma özelliğini kaybetmiş, senyoraj ve enflasyon vergisi gibi dolaylı bir gelir kaynağı olmuştur. Aslında makro ekonomik dengelerle ilişkili olan bu kaynak zamanla devletin kolay bir şekilde gelir elde etme kaynağı olmaktan çıkmıştır (Pınar, 2014: 66).

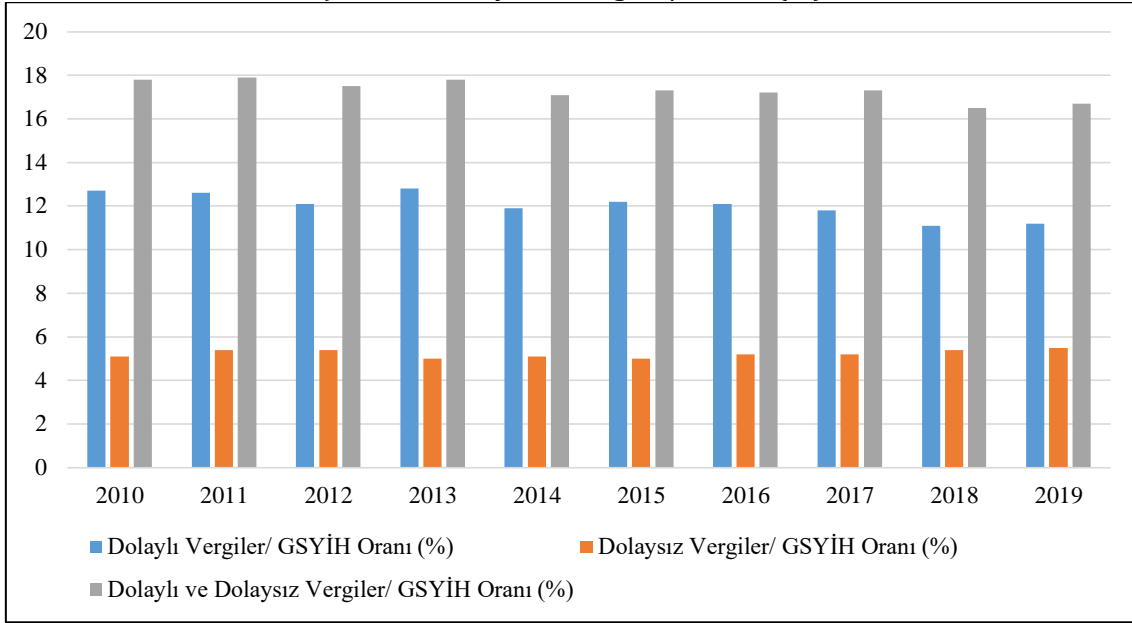
#### **4.3. Kamu Kesimi Açığının Finansmanında Vergiler**

Türkiye’de vergi gelirleri kamu açıklarının finansmanında önemli bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Vergi, kamusal hizmetlerin karşılanması için gereken giderler ve kamu borçları gibi ortaya çıkan yükleri karşılamak amacıyla, egemenlik gücüne dayanan, gerçek ve tüzel kişilerden alınan ve cebri özelliğe sahip olan para şeklinde yapılan ödemeler olarak tanımlanmaktadır (Akdoğan, 2014: 122).

Devletin, kamu kesiminin büyüklüğünü ölçmede toplam vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payının hesaplanması önemlidir. Bu ölçümdeki temel amaç devletin özel ekonomiden kaynakların ne kadarını kamuya aktardığını göstermektir. Ancak Devletler, harcamalarının bir bölümünü borçlanma yoluyla da karşıladığı için bu ölçü kamunun toplam kaynak kullanımını göstermemektedir (Kirmanoğlu, 2014: 41).

Bir ülkede vergi yükünün mükellefler arasında dengeli ve adil dağıtılması sağlanmışsa, toplanan vergiler içerisinde dolaylı ve dolaysız vergilerin miktarı önemlidir. Dolaysız vergilerin artan oranlı vergi tarifeleri, minimum geçim indirimi, istisna ve muafiyet gibi uygulamalarla vergi ödeme gücü ile ilişkisi kurulabilirken, dolaylı vergilerin uygulandıkları mal ve hizmet grupları bakımından düşük gelire sahip bireylerin bütçesini daha fazla etkileyerek, bu grup üzerinde vergi yükünün artmasına neden olabilmektedir (Susam ve Oktayer, 2007: 106). Dolaysız vergilere kıyasla yönetimi daha kolay olan bu vergiler, devlet için önemli gelir sağlaması ve çok fazla sayıda mal ve hizmet üzerinde yayılmasından dolayı büyük ölçüde başvurulan vergi türü olmaktadır (Akdoğan, 2014: 280).

**Şekil 8: Türkiye’de Vergiler/ GSYİH (%)**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Şekil 8’de Türkiye’de vergilerin GSYİH’ a oranı verilmiştir. Şekil’ de dolaylı vergilerin/ GSYİH oranının dolaysız vergilerin/ GSYİH’ a oranına göre yüksek olduğu görülmektedir. Türkiye’de belirli dönemlerde adil ve şeffaf bir vergileme sistemi oluşturulması, vergi yükünün adil dağıtılmasının sağlanması gibi amaçlar için vergi sisteminde düzenlemeler ve reformlar yapılmıştır. Fakat Şekil incelendiğinde yıllar itibariyle dolaylı ve dolaysız vergiler arasında adaletli bir dağılımın olmadığı ayrıca vergi gelirlerinin arttırılmadığı görülmektedir. Bu durumda Türkiye’de kamu açıklarının finansmanında vergi gelirlerinin yerine borçlanma araçlarına daha ağırlık verilmesiyle sonuçlanmıştır.

## 6. Sonuç

Ülkelerde ulusal ve uluslararası krizler, doğal olaylar, salgınlar, ekonomi politikalarında görülen aksamlar gibi birçok unsurun etkisiyle kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı görülmektedir. Artan kamu harcamalarına rağmen kamu gelirlerinde istenilen seviyeye ulaşamaması kamu finansman dengesini yakından etkilemektedir. Bu nedenle günümüzde kamu açıkları önemli bir sorun olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de kamu gelirlerinin çoğunlukla kamu harcamalarını karşılayamadığı görülmektedir. Kamu gelir ve kamu gider dengesinin de denklik sağlanamaması bütçe açıklarının oluşması ile sonuçlanmıştır. Bu açıklar kamu finansman dengesini yakından etkileyen bir unsur olmuş ve bu süreçte bu açıkların finansman yöntemi önem kazanmıştır. Vergi oranlarının dağılımı incelendiğinde dolaylı vergilerin dolaysız vergilere oranla yüksekliği dikkat çekmektedir. Ayrıca 2010 yılı ve izleyen yıllarda vergi gelirlerinin arttırılmadığı görülmektedir. Bu durumda borçlanma araçlarının kamu açıkları finansmanında daha çok tercih edilen yöntem olmasına neden olmuştur. Aslında kamu açıklarının finansmanının sağlanması için borçlanma aracı yoğunlukla tercih edildiğinde borç anapara ödemelerine faiz

ödemelerinin de eklenmesiyle borçların sürdürülebilirliği zorlaştıran bir etken olmaktadır.

2010 yılından itibaren kamu kesimi borçlanma gereği ile iç ve dış borçlanma oranları incelendiğinde düşme eğilimine sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca bu dönemde büyüme hızının da yüksek olması bu borçlanma oranlarının azalmasında önemli bir etken olmuştur. Ancak kamu sektörü ve özel sektör dış borçları oranları incelendiğinde özel sektör dış borçlarının kamu sektörü dış borç oranlarına göre çok yüksek düzeyde arttığı görülmektedir. Bu durumda ekonomi için ileride önemli sorunlar oluşabileceğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Covid 19 pandemisinin meydana gelmesi ve yarattığı olumsuz etkisi ile kamu kesimi açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereği oranlarının yeniden yükseliş trendine girdiği görülmektedir. Bu nedenle pandemi öncesi dönemdeki kamu kesimi borçlanma gereği ve iç ve dış borçlanma oranlarına yeniden ulaşılabilmesi için önlemlerin alınması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bu önlemler kamu kurum ve kuruluşlarının mali disiplinlerinin sağlanması ve etkin bir borç yönetim politikasının yeniden dizayn edilmesi ve uygulamaya geçilmesi ile mümkün olacaktır.

## Kaynakça

- Akdoğan, A. (2014). Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Arsan, Ü. (1979). “Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: XXXIV:1-4.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun, <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (12.12.2021).
- Bilici, N. ve Bilici, A. (2014). Kamu Maliyesi. Savaş Yayınevi, Ankara.
- Çukurçayır, S. (2016). “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Borç Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, Maliye Araştırmaları Dergisi, 2(2): 1-12.
- Demir, M. (2009). Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Duran, M. (1996). “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”. Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Maliye Sempozyumu, Antalya, İstanbul Üniversitesi Basımevi, No: 554, İstanbul.
- Eğilmez, M. (2007). Hazine, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- İnce, M. (2000). Devlet Borçları Ve Türkiye, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Kirmanoglu, H. (2014). Kamu Ekonomisinin Analizi. Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Önder, İ. ve Kirmanoğlu, H. (1996). “Kamu açıklarının tanımlanması ölçümü ve etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları Maliye Sempozyumu, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 33-60.
- Pınar, A. (2014). Maliye Politikası Teori ve Uygulama. Turhan Kitapevi, Ankara.

- Sakınç, S. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, Orion Kitapevi, Ankara.
- Stiglitz, J. (1994). Kamu Kesimi Ekonomisi. (Çev: Ömer Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaa Birimi, İstanbul.
- Susam, N. ve Oktayer, N. (2007). "Türkiye Ekonomisinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Dolaysız ve Dolaylı Vergiler (1995-2005)", İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:21, Sayı:2: 105-123.
- Şener, O. (2014). Kamu Ekonomisi, Beta Basım ve Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Tanzi, V. (1982). Fiscal Disequilibrium In Developing Countries, Word Development, Vol:10, No:12.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/>, (12.12.2021).
- Yıldız, H. (2006). "Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Artış Nedenleri ve Kamu Borçlarının Boyutları", Mevzuat Dergisi, Yıl 9, Sayı:107.

© Copyright of Journal of Current Researches on Social Science is the property of Strategic Research Academy and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.