

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMANIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ SORUNU: 1988-2000 DÖNEM ANALİZİ

Mustafa SAKAL^(*)

ÖZET

Türkiye'de özellikle 1990 sonrası dönemde kamu maliyesinde çok hızlı bir bozulma yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu bozulma kamu kesiminde yer alan kurumların açıklarından kaynaklanmaktadır. Dönemin başında bu açıkların seviyesi sürdürülebilir nitelikte iken, dönem sonuna doğru sürdürülemez bir boyut kazanmıştır. Açıkların büyümesi beraberinde kamu borçlanma ihtiyacını da artırmıştır. Kamu borçlanma ihtiyacı arttıkça para ve sermaye piyasaları üzerindeki finansal baskı artmıştır. Finansal baskının artması toplum yurtiçi tasarrufların tamamına yakın bir kısmının kamu açıklarını finanse etmek için kullanılmıştır. Bu süreç beraberinde kamu açık ve borçlarının sürdürülemez bir hal almasına neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu açıkları, mali disiplin, borçların sürdürülebilirliği

1. Giriş

Son on yılda kamu mali disiplindeki hızlı bozulma, ekonomik dengelerin aşırı derecede bozulması sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak özellikle kamu açıklarının aşırı genişlemesinden dolayı borçlanma ihtiyacı çok hızlı bir biçimde artmıştır. Kamu maliyesindeki disiplinin bozulması ile ortaya çıkan mali krizlerin etkilerini gidermek üzere IMF destekli istikrar programları uygulanmak zorunda kalmıştır.

Araştırmada önemli üzerinde durulan konu kamu açıklarının genişlemesi ve borç stokunun hızlı büyümesinden dolayı borçlanma dinamiğinin bozulması, borçlanmanın ve açıklarının sürdürülebilirliği sorunudur. 2000 yılı sonu itibarıyla özellikle iç borç stokunun çok hızlı büyümesi büyük ölçüde kamu bütçe açıklarının kronikleşmesinin ötesinde, merkezi idare dışında yer alan kamu kurumlarının açıklarının çok hızlı artmasından kaynaklanmaktadır. Bilhassa tasarrufçu KİT durumundaki kamu bankalarının ödenmeyen görev zararlarının çok hızlı büyümesi ve gecelik piyasalardan çok büyük maliyetlerle borçlanmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla finansal piyasalarda ekonomik krizin etkisiyle ortaya çıkan daralma kamu borçlanmasının sürdürülemez bir boyut kazanmasına yol açmıştır. Bu nedenle özellikle kamu açık ve borçlarının sürdürülemez hale gelmesi çok ciddi takip edilen bir istikrar programı gerektirmiş ve bu doğrultuda 2000 yılı başından itibaren orta vadeli bir istikrar programına başlanmıştır.

^(*)Yrd.Doç.Dr., D.E.Ü.İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, İZMİR

tır. Ancak kamu maliyesindeki bozulmaya ödemeler dengesindeki bozulmada eklenince 2000 yılı sonuna doğru önce Kasım krizi patlamış, ardından 2001 yılı içerisinde Şubat Krizi yaşanmıştır. Krizlerin birbiri ardına ortaya çıkması sorunun ekonomik temelleri ile birlikte siyasi temelleri olduğu sorusunu gündeme getirmiştir. Bu çerçevede ekonomik ve akademik çevrelerde ortaya çıkan tartışmalar, uygulanan istikrar programının araçlarının yanlış seçimi ve IMF'nin benimsemiş olduğu politikaların yanlışlığı yanında siyasi güvensizliğin artmasından kaynaklandığı yönünde olmuştur. Bununla birlikte tartışmaların boyutu ne olursa olsun, Türkiye ekonomisi 1990'dan sonra girmiş olduğu süreçte çok kırılgan (fragile) bir yapı kazanmıştır. Bu kırılgan yapı özellikle ekonominin bünyesinden kaynaklanmakta, sorunun en temel noktasını ise kamu sektöründe yer alan kurumların finansman yapısının aşırı bozulması oluşturmaktadır.

2. Bütçe Açıkları ve Kamu Finansman Açıkları İlişkisi

Türkiye'de kamu finansman açıklarının büyüme trendinin özellikle kamu mali disiplininin bozulmaya başladığı 1980'lerin sonlarından itibaren genişlediği görülmektedir. Finansman açıklarının temel belirleyicilerinin kamu sektörü içerisinde yer alan kurumların bu dönemden itibaren ciddi finansman açıkları vermesinden kaynaklandığı görülmektedir. Bu dönemden sonra iktidara gelen hükümetlerin kamu maliyesinde ortaya çıkan bozulmanın çözülmesine yönelik reformlar yapamamış olmaları ve günü kurtarmaya yönelik politika izlemeleri dolayısıyla finansman açıklarının ve buna bağlı olarak özellikle dış borçların aşırı derecede büyüdüğü görülmektedir.

2.1. Bütçe Açıklarının Kamu Finansman Açıklarının Temel Belirleyicisi Olması

Bütçe büyüklüğü ve bütçenin GSMH içindeki payını belirleyen önemli göstergelerden birisi bütçe açıkları olmaktadır. Bütçe açıkları konsolide bütçe harcamalarının konsolide bütçe gelirlerinden büyük olması durumunda ortaya çıkan negatif fark olmaktadır. Söz konusu açıklar büyüklükleri itibariyle bütçe uygulamalarının sonuçlarının değerlendirilmesinde olduğu gibi ekonomi, maliye politikalarının hedeflerinin tespit edilmesinde ve uygulanacak politikaların tercih edilmesinde dikkate alınan oldukça büyük öneme sahip bir ekonomik gösterge olmaktadır. Türkiye'de her kesimin ortak olarak kabul ettikleri görüş, bütçe açıklarının enflasyona neden olduğu gerçeğidir. Gelişmiş ve az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından ortaya çıkan bu fenomen, ülkemizin de içinde olduğu bir kısır döngü halini almıştır.

Türkiye 'de Kamu Açıkları

Tablo 1: Kamu Kesimi Genel Dengesi(GSMH'ya Oranlar Yüzde)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 Vergiler	14,2	14,6	15,4	16,3	17,3	17,6	18,5	17,0	17,8	19,4	20,2	21,4	22,4
A.Vasıtasız	5,5	6,3	6,5	7,0	7,3	7,2	8,1	6,5	6,5	7,1	8,8	8,9	8,6
B.Vasıtalı	8,7	8,3	8,9	9,3	10,0	10,4	10,4	10,5	11,4	12,3	11,5	12,5	13,8
2 Vergi Dışı N. Gelirler	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7	1,0	1,0	1,2	1,4	1,4
3 Faktör Gelirleri	6,3	4,9	3,1	0,6	-0,1	0,7	2,1	3,4	4,6	4,5	4,7	5,4	5,1
4 Sosyal Fonlar	-0,2	-0,1	0,1	-0,3	-0,4	-0,9	-1,2	-1,7	-2,0	-2,1	-2,4	-3,1	-1,8
5 (Cari Transferler)	-8,4	-7,7	-6,5	-6,2	-6,8	-9,3	-11,3	-10,9	-13,5	-11,3	-14,7	-18,1	-20,9
I.Kamu Harcanabilir Geliri	13,6	13,1	13,4	11,9	11,4	9,6	9,6	9,4	7,9	-11,5	9,0	7,0	5,9
II.Cari Giderler	-6,7	-8,4	-10,0	-11,2	-12,2	-12,3	-10,7	-9,5	-9,8	-11,1	-10,9	-13,8	-12,7
III.Kamu Tasarrufu	6,8	4,7	3,4	0,7	-0,8	-2,7	-1,1	-0,1	-1,9	0,5	-1,9	-6,8	-6,8
IV.Yatırımlar	-8,5	-7,4	-8,6	-7,6	-6,8	-7,3	-3,6	-3,8	-5,3	-5,9	-6,4	-6,5	-7,1
A.Sabit Sermaye	-8,9	-7,5	-7,0	-7,5	-7,4	-7,2	-4,9	-4,2	-5,1	-5,5	-5,9	-6,7	-6,8
B.Stok Değişmesi	0,4	0,2	-1,7	-0,1	0,6	-0,1	1,3	0,4	-0,2	-0,5	-0,5	0,1	-0,2
V.Tasarruf-Yatırım Farkı	-1,6	-2,6	-5,2	-6,9	-7,6	-10,0	-4,7	-3,9	-7,2	-5,5	-8,4	-13,4	13,9
VI.Sermaye Transferleri	-1,0	-0,8	-0,6	-1,2	-1,0	-0,4	-0,6	-0,2	-0,6	-0,7	0,4	-0,5	2,3
1 Servet Vergileri	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,5	0,4
2 (Diğer Transferler)	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,2	0,4	-0,4	2,5
3.(Kamulaş. Ve S.Değer Art.)	-1,3	-0,9	-0,7	-1,1	-0,9	-0,5	-0,9	-0,4	-0,5	-0,6	-0,3	-0,6	-0,6
VII.Kasa-Banka/Borçlanma	2,6	3,4	5,8	8,1	8,6	10,4	5,3	4,1	7,8	6,2	7,9	13,9	11,6
1 Kasa-Banka Değişimi	-2,0	-1,6	-1,1	-0,7	-1,6	-0,9	-1,8	-1,9	-2,5	-1,8	-1,3	-1,3	-0,8
2 Dış Borçlanma(Net)	2,1	0,8	0,9	0,4	1,6	1,4	-1,7	-1,1	-1,2	-1,0	-1,2	0,04	3,1
-Dış Borç Ödemesi	-2,9	-3,1	-2,7	-2,9	-2,4	-2,0	-3,8	-4,3	-4,4	-3,1	-4,2	-3,3	-3,4
-Dış Borç Kullanımı	5,0	3,9	3,6	3,4	4,0	3,4	2,2	3,2	3,2	2,0	3,0	3,4	6,4
3 İç Borç/Alacak(Net)	4,7	6,1	7,6	10,4	10,6	11,5	11,3	8,2	12,7	10,4	11,6	16,4	9,9
4 Stok Değişim Fonu	-2,2	-1,9	-1,6	-2,1	-2,0	-1,6	-2,6	-1,1	-1,1	-1,4	-1,1	-1,2	-0,5
Borçlanma Gereği (Kkbg)	4,8	5,3	7,4	10,2	10,6	12,0	7,9	5,2	9,0	7,6	9,2	15,0	12,2
Kon. Bütçe Faiz Ödemeleri	3,9	3,6	3,5	3,8	3,7	5,8	7,7	7,3	10,0	7,7	11,5	13,7	16,9
Faiz Dışı Kkbg	1,0	1,7	3,9	6,4	6,9	6,2	0,2	-2,1	-1,0	-0,1	-2,4	1,4	-4,7

Kaynak:DPT

Türkiye'de kamu finansman açıklarının yapısı incelendiğinde finansman açıklarının en önemli kısmını konsolide bütçe açıkları oluşturmaktadır(ALTUĞ; 1996,193-201). Bu açıkların yıllar itibariyle dağılımına baktığımızda bütçe açıklarının toplam kamu açıkları içerisindeki payının %35 ile 91,6 oranında değiştiği görülmektedir. Tablo 1'den de görüleceği üzere konsolide bütçe açıklarının toplam açıklar içindeki payı 1980 yılında % 35.7 iken, 1984 yılında % 81.9'a ulaşmış, 1990 yılında % 40.8 iken 1995 yılında % 74.0 olmuştur. Dolayısıyla 1980 – 1995 dönemi ortalaması % 54.5 olmuştur. Toplam açıklar içerisinde konsolide bütçe açıkların artışında kamu kesimi içerisinde yer alan kurumlara yapılan transferlerin payının olduğunu da göz ardı etmemek gerekmektedir. Burada üzerinde durulması gereken önemli noktalardan birisi de, 1995'e kadar gelindiğinde 1986, 1988, 1989, 1990 ve 1994 yılları dışında bütçede birincil açık olduğu görülmektedir. Kamu finansman açıklarının temel belirleyicisi bütçe açıkları olduğuna göre birincil bütçe açığının varlığı finansman açıklarının boyutunu gösteren en önemli gösterge olmaktadır (ÖNER;1993, 184).

2.2. Kamu Kesimi Optimal Büyüklüğünün Belirlenememesi

Devletin ekonomiye müdahalesi 1930'ların ekonomik sorunlarına çözüm bulmak, özel sektörün üstlenemediği birçok hizmetleri yerine getirmek, ekonomide toplama fayda sağlayan mal ve hizmetlerin varlığı ve bunların devlet tarafından üstlenilmesi anlayışı çerçevesinde devletin müdahalesinin zaman içerisinde arttığı ve bu müdahalenin gelişmiş batı ülkelerinde % 40 ila % 50 arasında bir marja oturmuş olduğu görülmektedir. Ancak burada söz konusu olan payın birçok ekonomide kamu ekonomisinin optimal büyüklüğünün bir göstergesi olsa bile, bu payın nasıl finanse edildiği büyük önem taşımaktadır. Batı ekonomilerinde bu pay büyük ölçüde vergi gelirleri ile finanse edildiğinden harcamaların büyüklüğü ile vergi gelirleri arasında çok ciddi uçurumların bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla batı ekonomilerinde kişi başına düşen gelirin yüksekliği dolayısıyla vergi yükünün toplam gelirlerin % 40'ına kadar yükselmesi bu ülkelerde kabul edilebilirken, gelişmekte olan ülkelerde bu oranın kabul edilmesi oldukça zor görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de devletin optimal büyüklüğünün tespit edilmesi aşırı derecede genişleyen kamu kesimine belli sınırlar getirmek ve yeniden yapılanma sürecine girilmesi ile mümkün olabilecektir(ŞENER; 1996,379-407).

Bugün gelinen nokta itibariyle kamu ekonomisinin sınırlarının belirlenmesinden çok finansman açıklarının nasıl karşılanacağı tartışılmaktadır. Buna uygun maliye politikalarının hangi ağırlıkta uygulanacağı tartışılmaktadır. Nitekim daha sonra değerlendirileceği üzere istikrar programlarının sonuçları değerlendirildiğinde ise kamu sektörünün optimal büyüklüğünün belirlenmesine yönelik ciddi tedbirlerin alınmamış olduğu görülmektedir. Öte yandan kamu sektöründeki büyümenin ortaya çıkardığı yozlaşmanın boyutları giderek büyümekte kamu sektörünün hacminin daraltılmasına yönelik yapısal önlemler paketi uygulaması uluslar arası finans kuruluşları ve çevreleri tarafından önerilmektedir. Kamu harcamalarının yeniden yapılanmasına yönelik politika tercihleri olsa bile bütçe mevcut yapısı itibariyle hareketsiz donuk harcamalardan oluşmakta, bu sonuç kamu sektörünün farklı departmanlarında yaşanan sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede kamu sektörünün optimal büyüklüğünün tespit edilmesinde özelleştirme politikalarının önemli bir politika aracı olacağı öne sürülmektedir(AKTAN; 1995,131).

2.3.Kamu Finansman Dengesi ile Makro Ekonomik Denge Arasındaki İlişkinin Kurulamaması

Kamu kesimi genel dengesinin toplam ekonomik denge içerisindeki rolü, vergi yükü yanında kamu kesimi harcamalarının büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir. Türkiye'de 1980 sonrası benimsenen dışa açık ekonomik büyüme modeline rağmen kamu harcamalarındaki büyüme frenlenememiş ve finansman

açıklarının boyutu günden güne büyümüştür. Dönem başı kamu kesimi genel dengesi kurulurken genel olarak geçmiş değerlerdeki değişmelerin bir sonraki yıla taşınması ve belli bir büyüme oranına ulaşmak için ortaya çıkan finansman açıklarının nasıl finanse edileceği özellikle bütçe yasaları ile ortaya konulmuştur. Genel denge içerisinde kamu kesimi finansman açıkları dolayısıyla ortaya çıkan ekonomik açıkların boyutları 1980'lerin sonlarından itibaren ciddi oranda artma eğilimine girmiştir. 1990'lardan itibaren gerek basında ve gerekse akademik çevrelerde kamu finansman açıklarının büyümesi ve bu büyümenin ortaya çıkarmış olduğu genel dengesizliklerin sürdürülemeyeceği vurgulanmışsa da bu konuda ciddi adımların atılmadığı görülmektedir. Temel olarak kamu finansman açıklarının ortaya çıkan ekonomik finansman açıklarının en temel nedeni olmuştur. Bu açığın büyük ölçüde yurtiçi finansal piyasalardan karşılanmak istemesi crowding out etkisi yaratırken bir taraftan da iç borç stokunun kartopu etkisi yaratarak çok hızlı büyümesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler karşısında kamu harcamalarının sınırına gelindiği ve optimal kamu kesimi büyüklüğü konusunda ciddi tartışmalar da yapılmamıştır. Sorun sürekli olarak belli kesimlerin ekonomik ve sosyal haklarının kaybolacağı endişesiyle ertelenmiş ve kamu sektörünün finansmanının geliştirilmesine yönelik önlemler de alınmamıştır. Hükümetler toplumun tüketim eğilimlerinin önüne geçememiş, bu eğilimlerin artması karşısında finansman açıklarının dolaylı vergilerin artırılması yoluyla finanse edileceği düşüncesi büyük bir yanlılığı olarak varlığını hissettirmeye başlamıştır.

Bugün gelinen nokta itibariyle kamu finansman açıklarının ekonomide enflasyonist konjonktürün oluşmasındaki en önemli gösterge olduğu, yadsınmaz bir gerçek olarak karışımızda durmaktadır(EROL;1997, 173-179). Dolayısıyla kamu açıkları ile enflasyon arasında çok yakın bağlantının olduğu görülmektedir. Ancak burada kamu açıklarının finansman yöntemlerinin enflasyonist baskıların oluşmasıyla da yakın bağlantısı olduğu görülmektedir. Nitekim kamu açıklarının çok yüksek olduğu ülkelerde söz konusu açıkların enflasyonist baskı yarattığı da bilinen bir gerçektir. Diğer taraftan kamu açıklarının büyümesi kamunun borçlanma ihtiyacını arttırdığından finansman açıklarının geniş ölçüde iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi dolayısıyla kamudan ekonomik olarak güçlenmiş kesimlere doğru ciddi rant aktarımlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu da gelir dağılımındaki adaletsizliği arttıran önemli bir etken olmuştur(KIRMANOĞLU ;1997,91-98).

Kamu finansman açıklarının önemli bir etkisi de dış denge üzerinde olmuştur. Hazine iç piyasalardaki borçlanma imkanının daralması ve borçlanma baskısıyla oluşan faiz oranlarındaki aşırı artış karşısında, yurt dışı piyasalara yönelmiştir. Uluslararası piyasalardan borçlanmak ülkeye giren döviz miktarının sürmesi halinde ciddi bir sorun oluşturmamakla birlikte, esas itibariyle borç-

lanma yoluyla elde edilen kaynakların cari harcamalarda kullanılması esas tehlikenin başlangıcı olarak görülmektedir(SONAT; 1994, 117). Türkiye'nin 2000'li yılların başlarında geldiği nokta budur. Bu noktaya Latin Amerika ülkeleri de benzer biçimde gelmiştir. Ancak geline bu noktada yaşanan sorunlar uzun yıllar tam olarak aşılamamıştır. Nitekim toplam kamu borçlarının GSMH'ya oranı sürdürülebilirlik koşulu ve Maasricht kriterleriyle ortaya konan hedeflerin çok ötesindedir.

2.4. Kamu Finansman Açıklarının Devamlılık Kazanması ve Borç Baskısının Artması

Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanında genelde iç borçlanma, dış borçlanma, ve emisyon araçları kullanılmıştır(EKER;1994,14; AKTÜRK; 1991, 44). Borçlanma açısından ele alındığında gerek dış gerekse iç piyasadan sağlanan borçlanmaların kullanımı aşamasında ve borç servisinin gerçekleştirilmesi sonucunda ortaya çıkabilecek etkilerin dikkate alınması gerekmektedir. Dış borçların tutarı, vadesi ve faiz yükü ortaya çıkacak sonuçları belirlemektedir. Alınan borçların kullanımı aşamasında gerçekleştirilen emisyonun hacmi ve dış kaynak kullanan sektörlerin niteliği fiyatlar genel seviyesine etkileri önemli olmaktadır. Borç servislerinin gerçekleştirilmesi ülkenin döviz gelirleriyle ilgili olduğu gibi iç kaynak tahsisini de kapsadığı için fiyatlar genel seviyesi üzerinde etkiler ortaya çıkarabilmektedir. İç borçlanmanın borç tutarına bağlı olarak nominal veya reel faiz hadlerinde yol açacağı değişiklikler nedeniyle reel ve finansal sektörleri etkilemesi sonucunda dolaylı ve dolaysız olarak fiyatlar genel seviyesi etkilenmektedir. Dış ödemeler oranı büyüme oranından daha yüksek olduğunda dışa kaynak transferi oluyorsa, iç borçlanmaya ilişkin reel faiz oranlarının büyüme oranı üzerinde seyretmesi durumunda borçlanmanın özellikle gelir dağılımını bozucu etkileri gözlenebilmektedir. Öte yandan borçlanmada ortaya çıkan bu gelişmeler enflasyonist baskıları arttırırken borçlanmanın monetizasyonuna neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak borçlanmanın monetizasyonu enflasyonu arttırabilmektedir(SÖNMEZ; 1993, 21).

Kamu finansman açıklarındaki süreklilik önemli sorun olarak varlığını sürdürmesine rağmen, siyasal iktidarların yapısal önlemler konusundaki çekingen davranışları açıkların boyutlarının büyümesi sonucunu doğurmuştur. Kamu finansman açıkları kamu borçlanma gereğinin en önemli belirleyicisi olduğu için finansman açıklarındaki büyüme, borçlanma gereğindeki büyümenin hızlanması sonucunu hazırlamıştır. Sonuç olarak da kamu kesimi borçlanma gereği ekonomideki en önemli temel gösterge olmuş, bu temel göstergelerdeki gelişmeler tüm ekonomik göstergeleri negatif yönde etkileyerek 1994 kriziyle birlikte ekonominin kriz ekonomisi halini almasına neden olmuş ve 2000 ve 2001 yılı

içinde 3 ay içerisinde ard arda patlayan iki krizin en önemli hazırlayıcısı olmuştur.

3. Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi

Son 30 yıllık zaman dilimine bakıldığında gerek az gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde iç borç ve dış borç stokunun sürekli olarak artmakta olduğu gözlenmektedir. Bu arada gelişmiş ülkelerde de iç borç stokundaki artış önemli miktarlara ulaşmıştır. Ancak bu ülkeler 1970'li yıllarda yaşamış oldukları enflasyonist konjonktürün etkilerini, 1980'lerde azaltmışlar ve 1990'lardan itibaren sürdürülebilir bir büyüme ve istikrara yönelik politikaları benimsemişlerdir. Bu anlamda gerek ABD'de ve gerekse AB'de çok ciddi ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak benzer özellikler taşıyan gelişmekte olan ülkelerde kamu finansman açıkları, borçlanma ve enflasyon baskısı yönünden farklı gelişmeler ortaya çıkmış, bazı Latin Amerika ülkelerinde (Brezilya, Şili, Arjantin) yapısal sorunları aşma konusunda ciddi gelişmeler yaşanmıştır.

Ancak bazı orta ve Latin Amerika ülkelerinin sorunları aşamamış olduğu görülmektedir. Bu ülkelerden bazıları iktisadi büyüme, liberalizasyon ve dışa açılma konusunda önemli mesafe kat etmiş olmalarına rağmen yaşadıkları borç krizleri ve ardından uygulanan istikrar ve yapısal uyum politikaları, kamu borçlarının aşırı büyümesine yol açan kronik kamu açıkları, yüksek seviyede seyreden enflasyon ve yaşadıkları demokrasi tecrübeleri ile Türkiye'de yaşanan gelişmelerle yakın benzerlikler göstermektedir.

3.1. Bütçe Açıklarının Borçlanma Yoluyla Finanse Edilmesi

Maliye politikasının aracı olarak kullanılan borçlanma yurtiçi para ve sermaye piyasalarından yapılabileceği gibi, uluslar arası piyasalardan da yapılmaktadır(EKER-MERİÇ;2000,84). Hazinesin borçlanmayı yapacağı dönem ise kamu finansman ihtiyacına bağlı olmak kadar, ekonominin içinde bulunduğu iktisadi ve siyasi oportüniteye bağlıdır(YAŞA;1981,2). Gerçekten devletin hangi şekilde ve nereye borçlanacağını kamusal finansman ihtiyacı kadar içerisinde bulunduğu yurtiçi ve yurtdışı piyasalardaki konjonktür belirlemektedir. Türkiye'de de gerek iç borçlanma ve gerekse dış borçlanma kolay bir kamu geliri olarak görüldüğü için çok sık başvurulan bir kaynak haline gelmiştir. Bu finansman aracına özellikle 1980 sonrası dönemde yoğun bir biçimde başvurulduğu görülmektedir(SAKAL:1989, 67).

3.1.1.Bütçe Açıkları ve Kamu Finansman Açıklarının İç Borçlanma İle Finansmanı

Devletin borçlanma ilişkilerini düzenleyen hazine genel olarak iç borçlanmaya giderken; merkez bankasına, ticari bankalara, sosyal güvenlik kuruluş-

larına, özel kuruluşlara ve özel tasarruf sahiplerine başvurmaktadır. Hazine borçlanırken uzun vadeli devlet tahvili, kısa vadeli hazine bonoları aracılığı ile borçlanma işlemlerini yapmaktadır(EROL;1992,62). Cumhuriyet döneminde ilk borçlanma 1933 yılında başlamış ve dönemler itibariyle farklı sebeplerle kullanıla gelmiştir (DURU;1982,94). Özellikle Türkiye’de 1980 sonrası dönemde iktidara gelen hükümetlerin siyasi tercihleri sonucu büyük ölçüde bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanma araç olarak kullanılmıştır(SAKAL;1989,74).

1980 sonrası dönemde kamusal finansman ihtiyacının sürekli artması nedeniyle 1986 yılından itibaren borç idaresi değiştirilmiş, bütçe kanunlarına bütçe açıklarının net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı ifadesi konulmuştur. Bu dönemden sonra devlet borçlarının idaresi hazinenin bütçe dışında tutmuş olduğu borçlanma hesapları ile takip edilmeye başlandığı görülmektedir(EVGİN;1998,2). Özellikle borçlanma ihtiyacının bu dönemden itibaren artmaya başlaması ve finansman açıklarının büyük ölçüde iç borçlanma ile karşılanması borç stokunun büyümesindeki en önemli faktörlerden birisi olmuştur(EVGİN;1996,79). Nitekim 1980-1985 döneminde toplam finansman açığının % 15’i iç borçlanma ile karşılanırken, bu dönemden sonra iç borçlanma ihtiyacı artmış 1993 yılında % 27.1’e kadar ulaşmıştır. 1994 krizinden sonra hazinenin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma sınırının daraltılması ve 1998’e kadar 3’e düşürülmesi borçlanmanın tamamıyla hazine bonusu ve devlet tahvillerine yönelmesine yol açmıştır. Bu dönemden sonra finansman açıklarında dış borçlanmanın ağırlığının arttığı görülmektedir. Tablo 2’de iç borçların gelişimi ve borç yüküne ilişkin veriler yer almaktadır.

Bu gelişmeler çerçevesinde gerek yıl içinde alınan kısa ve uzun vadeli iç borçlarda gerekse önceki yıllardan gelen iç borç stokunda sürekli bir artış görülmektedir. 1980 başında iç borç yükü % 13.6 iken, 1985’de 19.7’ye 1987’de % 23’e yükselmiş daha sonra bu oran 1990’da % 14.4’e düşmüş ancak bu yıldan sonra tekrar yükselme trendine girmiştir. Nitekim 2001 yılı sonu itibariyle gelinen nokta sadece iç borçların GSMH’ya oranı % 60 seviyesine ulaşmıştır.

IMF verilerine göre bu dönemde Brezilya, Meksika ve Arjantin dışında dünya ekonomisinde bu kadar yüksek iç borç yıllık artış oranına sahip başka bir ülkenin bulunmadığı vurgulanmıştır(KARLUK;1996,79). İç borçların vadelerine göre dağılımında da ciddi değişimler görülmekte 1980-1990 döneminde kısa vadeli borçların toplam borç içerisindeki payı azalma eğilimi gösterirken, 1990 sonrası dönemde gelişme özellikle 1990’ların sonlarına doğru konjonktürdeki gelişmelere bağlı olarak kısa vadeli borçların payında artma olmuştur.

Türkiye 'de Kamu Açıkları

Tablo 2: İç Borç Stoku (Milyar TL.)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ÖDEMELER													
Anapara Ödemeleri	5 880	10 640	14 648	33 364	82 115	214 050	588 115	1 199 468	3 389 039	3144053	8844833	15579145	18968070
Tahvil	1 343	3 001	4 520	6 396	19 543	48 463	157 245	94 489	556 788	917626	2426865	6116357	12006317
Bono	4 496	6 639	6 511	21 488	51 937	156 909	398 937	971 562	2 826 551	2226387	6080345	9462788	6961754
Avans	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	337623	0	0
Konsolide Borçlar	40	1 000	3 617	5 481	10 635	8 678	31 933	133 417	25 900	40	0	0	0
Faiz Ödemeleri	2 487	4 805	10 037	16 914	34 087	84 825	229 912	472 804	1 335 516	1977164	5626676	9898624	18609423
Tahvil	1 272	3 091	6 302	10 221	15 898	42 319	111 345	110 705	327 774	860395	2587441	4889437	16966537
Bono	1 143	1 612	1 746	4 953	15 033	41 612	114 016	356 466	1 000 829	1099736	3035836	5004836	1640332
Avans	73	102	114	266	1 214	894	4 551	5 633	6 913	17033	3399	4240	2554
Konsolide Borçlar	0	0	1 876	1 474	1 942	0	0	0	0	0	0	0	0
BORÇLANMA	17 119	24 115	29 894	65 451	183 415	376 368	1 030 076	1 761 165	5 148 848	6226632	14254324	26886405	32468545
Tahvil	3 816	8 983	12 458	11 510	81 958	151 788	206 124	366 873	1 247 868	3185561	4708064	20027769	26685862
Bono	5 115	7 634	8 443	34 277	75 926	179 151	638 678	1 298 630	3 722 027	3074401	9546260	6858636	5782683
Avans	675	457	331	10 719	17 411	39 421	51 857	69 722	178 953	-33330	0	0	0
Konsolide Borçlar	7 513	7 041	8 662	8 944	8 120	6 008	133 417	25 940	0	0	0	0	0
NET BORÇ KULLANIMI	11 240	13 476	15 246	32 087	101 300	162 319	441 961	561 697	1 759 809	3082579	5409491	11307260	13500475
Tahvil	2 473	5 983	7 938	5 115	62 415	103 325	48 879	272 384	711 080	2267935	2281199	13911412	14679545
Bono	619	995	1 931	12 789	23 989	22 242	239 741	327 068	895 676	848014	3465915	-2604152	-1179071
Avans	675	457	331	10 719	17 411	39 421	51 857	69 722	178 953	-33330	-337623	0	0
Konsolide Borçlar	7 473	6 041	5 045	3 464	-2 515	-2 670	101 484	-107 477	-25 900	-40	0	0	0
İÇ BORÇ STOKU	28 458	41 934	57 180	97 647	194 236	357 347	799 308	1 361 006	3 148 984	6283424	11612886	22920145	36420620
Tahvil	4 880	10 863	22 523	33 404	86 387	190 505	239 384	511 768	1 250 154	3570811	5771980	19683392	34362937
Bono	2 542	3 537	5 469	18 258	42 247	64 489	304 230	631 298	1 527 837	2374990	5840906	3236753	2057684
Avans	2 082	2 539	2 870	13 589	31 000	70 421	122 278	192 000	370 953	337623	0	0	0
Konsolide Borçlar	18 954	24 995	26 318	32 396	34 602	31 932	133 417	25 940	40	0	0	0	0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı verilerinden yararlanılarak tarafımızdan derlenmiştir.

3.1.2. Kamu Açıklarının Piyasa Faiz Oranları ve Finansal Kesim Üzerindeki Baskısı

Bilindiği gibi kamu kesimi harcamalarını olağan kaynaklar ile karşılamadığı durumlarda finansal piyasalardan fon talebinde bulunmaktadır. Bu talep artışı, ödünç verilebilir fonlar piyasasındaki dengeleri etkilemekte, bu etkinin büyüklüğü bir yandan kamunun finansman ihtiyacına, diğer yandan da finansal piyasaların derinliğine bağlı olarak değişmektedir. Kamu kesiminin finansal varlık piyasasında ağırlığının artması sonucunda tasarruflarda bir artış olmadığı takdirde özel kesimin fon talebini karşılamak için yeterli kaynak bulabilmesi zorlaşmaktadır. Ayrıca fon maliyetleri de artacağından özel kesim finansal piyasalardan dışlanmaktadır(financial crowding out).Bu konuda yapılmış çalışmalar, bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisi üzerinde durmaktadır(BARRO;1989,48). Bütçe açıklarının makro ekonomik etkileri konusunda özellikle bütçe açıklarının ve borçlanma ile finansmanın özel kesim tasarruflarını arttırdığı ve böylece faiz oranları üzerindeki etkiyi dengelediğini savunan görüşler olduğu gibi, bütçe açıklarının servet etkisine yol açarak özel kesimin tüketimini de arttırdığını ve sermaye oluşumunun azalması sonucunda gelecek nesillere net bir borç yükü aktarıldığı da savunulmaktadır(GRAMLICH;1989,27).

ABD finansal hizmetler sektöründe son dönemde yaşanan kriz ile bütçe açıkları arasındaki ilişkiyi gösteren bir çalışmada, 1965-1989 döneminde finansal hizmetler sektöründeki maliyetlerde maliyetlerdeki ve faiz getirisi sağlayan ipotek finansman bonolarının(mortgage bonds) faiz oranlarındaki artışlar ile bütçe açıkları arasındaki ilişki regresyon analizleri ile ortaya konmuştur(CEBULA;1990,28). Modelin bağımlı değişkenleri, finansal hizmetler sektöründeki ortalama yıllık nominal maliyet oranı, yeni ihraç edilen ipotek finansman bonolarının ve finansal hizmetler sektörünün portföyünde mevcut olan ipotek finansman bonolarının ortalama yıllık faiz oranlarıdır. Bağımsız değişkenler ise, gelecekte beklenen enflasyon oranı, ABD hazinesi tarafından ihraç edilmiş hazine bonolarının sağladığı faiz getirisi, GSMH büyüme hızı ve federal bütçe açıkları olarak belirlenmiştir. Bütçe açıkları ile her üç bağımsız değişken arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki bulan araştırmada, ABD'deki finansal hizmetler sektörü krizinin yaşanmasında bütçe açıklarının önemli bir rol oynadığı vurgulanmıştır. Bütçe açıklarının finansal piyasalar üzerindeki etkilerini araştıran diğer bir çalışma da ise bütçe açıklarının dört önemli etkisinden bahsedilmektedir(GARRISON; 1993,38-41):

- Bütçe açıkları, piyasalardaki koordinasyonu olumsuz etkilemektedir. Piyasa koşulları ile ilgili her yatırımcının aynı algılamaya sahip olması finansal piyasaların etkinliğini arttırdığı gibi işleyişinin de daha sağlıklı olmasını sağlamaktadır. Yatırımcıların algılarının ve beklentilerinin farklılaşması oranında piyasalarda spekülasyon ve buna bağlı olarak arbitraj imkanları doğmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanının yol açacağı ekonomik etkilerle ilgili yatırımcıların zihinlerinde oluşacak farklı senaryolar, piyasalara ayrı bir yük getirecektir.
- Bütçe açıkları istikrarsızlığa yol açmaktadır. Yatırımcıların algıları ile ilgili belirtiler şu şekilde ortaya çıkmaktadır. Finansal piyasalardaki yatırımcıların artan bütçe açıklarının parasallaştırılacağına ve dolayısıyla bir sonraki dönemde parasal genişleme sonucunda enflasyonda bir artış olacağına dair bir beklenti içinde oldukları varsayıldığında, yatırımcılar bu beklentilerine uygun pozisyon aldıktan sonra para otoritelerinin maliye politikalarına rağmen sıkı para politikası uygulamayı sürdüreceklerini açıklamaları halinde yatırımcıların davranışlarında ciddi değişiklikler gerçekleşecek ve piyasalarda büyük krizler yaşanabilecektir. ABD'de bunun tam tersi durumda, yani yatırımcılar Reagan yönetiminin sıkı para politikasına devam edeceği beklentisini taşıırken federal merkez bankasının maliye politikaları ile uyuma yönünde karar aldığı izlenimini uyandıracak davranışlar sergilemesi finansal piyasalarda krize yol açmıştır.
- Büyük miktardaki bütçe açıkları, bütçe açıklarının daha da artmasına yol açmaktadır. Zira, kamu vergi gelirlerinin bir kısmı faiz ödemelerinde kul-

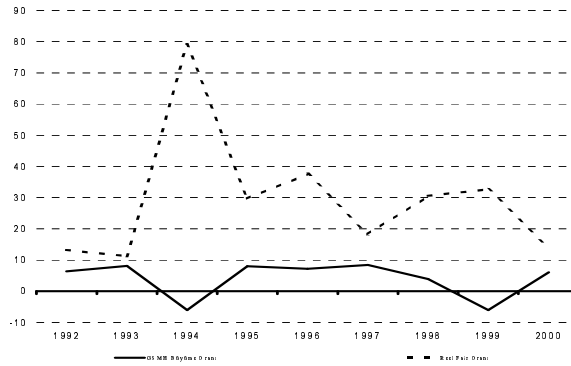
lanılacağından ve faiz ödemeleri de kamu harcamaları sayılacağından bütçe açıkları arttıkça kamunun finansman ihtiyacı da artmaktadır.

Benzer bir çalışma Meksika'daki finansal piyasalar üzerinde bütçe açıklarının etkilerini araştırmaktadır(MOORE,1993,27-36). Konunun hukuki boyutlarının da ortaya konulduğu çalışmada, bütçe açıklarının bankacılık sektörünün özel kesimin fon ihtiyacını karşılamasını engellediğini tespit etmiştir. Meksika'daki büyük bütçe açıklarının finansal sistem üzerinde ciddi etkileri olmuştur. Birincisi, parasal genişleme ile karşılanan bütçe açıkları yüksek enflasyon sorununa yol açmıştır. Dahası, borcun bir kısmı parasallaştırıldıktan sonra bile kamunun fon ihtiyacı çok büyük miktarlarda seyretmeye devam etmiştir. Bu nedenle kamu finansmanı için bankacılık kesimine sık sık başvurulmuştur. Diğer bir etki ise enflasyon vergisi ile para talebinde sağlanan azalma bankaların fon kaynaklarını kısıtlamıştır. Bütçe açıkları ile hükümetin bankacılık sektörüne yönelik hukuki düzenlemeleri arasındaki bağıntı, hükümetin finansman ihtiyacını bankaları kullanarak karşılamayı arzulamasından kaynaklanmıştır. Bu durum ise finansal dışlama etkisinin büyüklüğünü arttırmıştır.

Mali piyasaların serbest rekabet koşullarına göre işlediği piyasa ekonomilerinde, kamu borçlanma araçlarına ödenen net faiz oranları piyasanın tavanını oluşturmakta, diğer plasman araçlarına ödenen getiriler bu araçların vade risk, likidite, vergi istisnası vb. özelliklerine göre belirlenmekte, ancak yaşanan baskılar sonucu piyasa faiz tavanının üzerinde oluşmaktadır. Tablo 3'de görüleceği üzere Türkiye'de iç borç faiz oranları sürekli olarak mevduat faiz oranlarını üzerinde gerçekleştirmiş olmakla beraber bono faiz gelirlerine sağlanan vergi istisnalara dolayısıyla reel getiri oranı yükselmiştir.

Grafik 1:

İç Borçlanma Reel Faiz Oranı (ödeme tarihi itibarıyla) ve GSMH Büyüme Hızı (%)



Kaynak:TCHM, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Tablo 3: Faiz Oranlarındaki Gelişmeler ve İç Borçlanma Faizleri

Yıllar	Enflasyon Oranı	Mevduat Faiz Oranı	TicariKredi Faiz Oranı	İç Borçlanma Bileşik Faiz Oranı
1989	63,9	58,8	82,7	59,8
1990	52,3	59,4	85,3	54,0
1991	55,4	72,7	87,2	80,5
1992	62,1	74,7	93,4	87,7
1993	58,4	74,8	99,4	87,6
1994	120,7	95,5	286,0	164,4
1995	86,0	92,3	253,2	121,9
1996	75,9	93,7	230,0	135,2
1997	81,9	96,2	230,0	127,2
1998	71,7	95,5	115,4	122,5
1999	53,1	46,7	99,1	109,5
2000	63,0	45,6	54,2	38,0

Kaynak: Merkez Bankası; Üç Aylık Bülten, 2000-IV, Ekim-Aralık, DPT; Temel Ekonomik Göstergeler, Mart 2001; Maliye Bakanlığı; 2000 Yılı Ekonomik Raporu'ndan yararlanılarak tarafımızdan derlenmiştir.

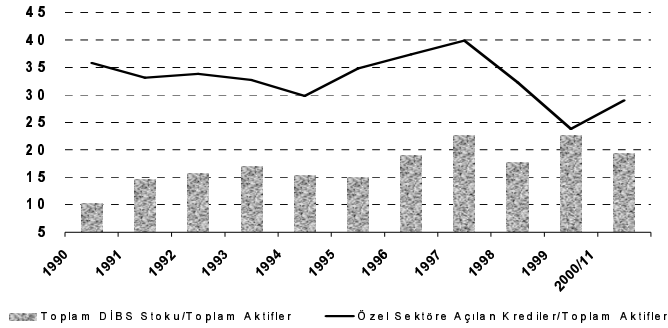
İç borçlanmada ödenen nominal ve reel faiz oranlarının yıllar itibariyle seyrine bakıldığında, iç borçlanmada sürekli pozitif reel faiz ödendiği ve ödenen reel faiz oranlarının çoğu kez dünya ortalamalarının oldukça üzerinde seyrettiği görülmektedir. Diğer yandan, Türk Lirası'nın aşırı değerlenmesi ile sonuçlanan kur politikaları nedeniyle, iç borç faiz oranlarının ABD doları bazında daha da yüksek oranlarda gerçekleştiği görülmüştür. Enflasyon ve kur artış hızlarının oldukça üzerinde ödenen iç borçlanma faiz oranları, Türkiye'de iç borçlanmanın diğer birçok ülkeye göre daha pahalı yapıldığını göstermektedir(SAK ;1995,37). Özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren piyasa faiz oranlarının seyrini belirleyen temel faktör, kamu kesimi ve bu kesimin giderek artan borçlanma gereksinimi olmuştur. Kamu kesiminin fon piyasaları üzerindeki artan talep baskısı, faiz oranlarının serbest piyasa arz ve talep koşulları içinde aşağı çekilmesini engelleyerek yüksek pozitif reel faizlerin devamına yol açmıştır (BÜYÜKDENİZ;1991,22).

Türkiye'de gerek dış borç yükü ve gerekse iç borç yükü açısından dünya ortalamasının üzerine çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda finansal piyasaların da dünya ortalamalarının altında olması bu boyutlarda bir borcun yönetimini zorlaştırdığı görülmektedir(ERSEL ve KUMCU;1995,183). Bu durum kamu kesimi açıklarının finansal piyasalar üzerindeki etkilerini de arttırmaktadır. Nitekim 1984 yılında vergi oranlarının düşürülmesi, mahalli idarelere konsolide bütçeden ayrılan paylar arttırılmış ve konsolide bütçenin bazı kaynaklarının yeni oluşturulan fonlara tahsis edilmiştir. Bunun neticesinde ortaya çıkan kamu kesimi finansman açıklarının karşılanması için yüksek faiz oranları ile borçlanmaya gidilmesi ve kamunun Merkez Bankası kaynaklarına başvurmama politikasının gereği olarak hazine tarafından ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri

hacminde söz konusu yıldan itibaren önemli artışlar gerçekleşmiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak 1990'lı yılların başına gelindiğinde birincil piyasalarda ihraç edilen menkul kıymetlerin % 90'a yaklaşan payda kamu kesimi kıymetleri olmuş ve ihraç edilen menkul kıymetlerin % 92'si kamu kesimi tarafından satın alınmıştır(DPT; 1990,63-65).

Grafik 2:

**Menkul Değerler Cüzdanı ve Özel Sektöre Açılan Krediler
(Toplam Aktifler İçerisindeki Pay, %)**



Kaynak:TCHM, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Yukarıdaki grafikte de görüleceği üzere bankacılık sektörü bilanço yapısı incelendiğinde ise menkul değerler cüzdanının toplam aktifler içerisindeki payının sürekli artma eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. 1980'li yılların ortalarından 1990'lara kadar payın % 9.50'ler seviyesinden % 12.8 seviyesine çıktığı görülmektedir. Aynı dönemde toplam krediler % 42'den % 38.9'a düşmüştür. Zaman içerisinde kamu kesimi açıklarının finansmanında değişme olsa bile uluslar arası piyasalarda zorlanmanın ortaya çıktığı dönemlerde dış finansman yerine iç finansmana ağırlık verilmesi bankaların topladıkları fonların büyük bir kısmının devlet borçlanma senetlerine yatırdıkları zaman içerisindeki gelişmelerden görülmektedir.

Bütçe açıklarının bankacılık sektörüne etkileri sadece fon kullanımı ile sınırlı kalmamış, fon kaynaklarını da etkilemiştir. Bankaların fon kaynakları kısmen de olsa kamu kesimi finansal varlıklarına yönelmiş ve bankacılık sektörü finansal kaynakların kıt olduğu ülkemizde mevduat toplamada zorlukla karşılaşmıştır. Bu durum, bankaların yabancı kaynaklara yönelmesine neden olmuştur. Artan kamu açıklarının neden olduğu talep fazlası, TL'nin yabancı paralar karşısında nispi olarak değerli hale gelmesine yol açmış ve hükümetin izlediği sıcak para politikası, bankaların yabancı kaynaklara olan yönelişini teşvik etmiştir. Sonuç olarak bankacılık sektörü ciddi bir döviz kuru riski ile karşı karşıya kalmıştır.

Bütçe açıkları, kamu kesiminin finansal piyasalara doğrudan müdahale etmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum yatırımcıların gelecekle ilgili beklentilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamunun artan fon talebi sebebiyle ortaya çıkan gelişmeler, bankaların risklerinin artması yanında reel sektör maliyetlerinin önemli ölçüde yükselmesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler krizlerin en belirgin faktörlerinden birisini oluşturmuştur.

3.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Hızlı Artışlar

Türkiye ekonomisinde temel makro ekonomik sorunlar içerisinde yer alan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği(KKBG) temel sorun olarak 1980'li yılların başına gelindiğinde belirgin hale gelmeye başlamıştır. 24 Ocak Kararları olarak bilinen yapısal değişim ve dönüşümü başlatan kararların alınmasına zemin hazırlayan en önemli gelişmelerden birisi KKBG'nin 1979'da Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın % 9,4'üne ulaşmış olmasıdır. Uygulamaya konulan 24 Ocak İstikrar Kararları sonrasında belli bir mali disiplinin sağlanmış olduğu ve bu oranın 1980'lerin ortalarına doğru ciddi bir azalma içerisine girmiş olduğu görülmektedir. Kamu açıklarının büyümesinin doğal bir sonucu olarak KKBG'ndeki artışlar, kamu borç stokundaki artışın en belirleyici unsurudur. Büyük ölçüde KKBG'nin açık finansman ile karşılanıyor olması enflasyonist baskıların artmasına neden olmuştur. Özellikle 1990'ların başından itibaren kamu mali disiplinindeki aşırı bozulmanın ekonomi de reel faizleri artırıcı yöndeki etkileri dolayısıyla kamu borç stokunun aşırı derecede yükselmesi sonucunu doğurduğu görülmektedir. 1994 İstikrar Kararları sonrası yeniden azalma sürecine girse bile, KKBG'ndeki yükselme tekrar hızlanmaya başlamıştır.

Bugün gelinen nokta itibariyle iç borçların sürdürülemez bir boyut kazanması büyük ölçüde kamu kesimi açıklarının ve buna bağlı olarak KKBG'deki büyümenin sonucudur. Bu gelişme büyük ölçüde mali piyasalarda kaynakların reel maliyetinin yükselmesi sonucunu doğururken, reel ekonomik kesimde yaşanan yüksek kaynak maliyeti dolayısıyla üretim hacminde ciddi daralma, uygulanan kur politikası dolayısıyla ithal mallarının fiyatını daha cazip hale getirdiğinden ithalatın çok hızlı büyümüş olduğu görülmektedir. 2001 yılında geldiğimiz aşama itibariyle yaşanan ekonomik krizin etkileri büyük ölçüde kamu maliyesindeki disiplinin bozulması sonucu yaşanan gelişmeler olarak görülmektedir. Bu süreçten çıkılması kısa dönemde mümkün olmasa bile, orta ve uzun dönemde kamu sektöründe yapılacak yapısal düzenlemelerin piyasalara tekrar güvenin gelip, uluslar arası fon akışının hızlandırılması ile mümkün olacaktır.

3.3.1980–1990 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Artışlar

KKBG 1980 yılının başında % 10.5 ulaştığı 1981 ve 1982 yıllarında önemli ölçüde düşmüş, 1983 yılında tekrar artmaya başlamıştır. 1984 yılında ise

vergi oranlarının düşürülmesi ve mahalli idarelere konsolide bütçeden verilen payların arttırılması sonucu önemli sıçrama göstermiştir. Bu dönemden sonra da konsolide bütçenin KKBG içindeki payı önemini korumuştur. 1980'de % 3.8 olan mahalli idarelerin toplam KKBG içindeki payı 1981-1985 döneminde sıfır civarında gerçekleşmiş, 1986 yılından itibaren artış eğilimine girmiş ve 1986-1988 döneminde % 6 civarında seyretmiştir. Özellikle 1986 yılında yurtiçi ve yurtdışı petrol fiyatlarındaki değişmelerin Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonunu önemli yönde etkilemesi ile Fon'ların finansman fazlasının GSMH'nın % 2.2'sine ulaştığı dikkati çekmektedir. Bu durum ise Konsolide Bütçe ve KİT açıklarındaki artışı bir ölçüde engellemiştir. Kamu Açıklarının finansmanına bakıldığında net dış borçlanmanın payı azalırken iç borçlanmanın payının arttığı görülmektedir. Bu dönemde, KKBG içindeki önemi artan konsolide bütçenin nakit açığının finansmanı incelendiğinde Merkez Bankası kaynaklarının payı düşerken iç borçlanmanın payının 1984 yılından itibaren arttığı görülmektedir. 1981, 1984 ve 1988 yıllarında net dış borçlanma yapılmışken diğer yıllarda net dış borç ödemesi gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı(180-1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Toplam Kamu	8,8	4,0	3,5	4,9	5,4	3,6	3,7	6,1	4,8	5,3	7,4
Konsolide Bütçe Faiz Öd.	0,6	0,9	0,8	1,5	2,0	1,9	2,6	3,0	3,9	3,6	3,5
Toplam Kamu(Faiz Dışı)	8,2	3,0	2,7	3,4	3,4	1,7	1,1	3,1	1,0	1,7	3,9
Konsolide Bütçe	3,1	1,5	1,5	2,2	4,4	2,3	2,8	3,5	3,1	3,3	3,0
Faiz Dışı Konsolide Bütçe	2,5	0,6	0,7	0,7	2,4	0,3	0,2	0,5	-0,8	-0,3	-0,5
KİT	4,9	2,4	1,9	2,2	1,9	2,5	2,6	3,3	2,2	1,9	3,8
İşetmeci	5,1	3,9	2,5	2,8	2,3	2,4	2,6	3,4	2,1	2,0	4,0
Tasarrufcu	-0,2	-1,5	-0,5	-0,6	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,2
Mahalli İdareler	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,3	0,5	0,4	0,2	0,0
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,5	0,0	0,1	0,5	0,0	-0,4	-0,3	0,0	0,1	0,0	0,0
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-	-	-	-	-0,3	0,0	0,0	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3
Fonlar	-	-	-	-	-0,5	-0,6	-1,7	-0,6	-0,5	0,4	0,6
Özelleştirme Kap. Kur.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,1	0,2

Kaynak: DPT, 1950-1998 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.72

Ağustos 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile başlayan yeni evre ile, uluslararası finansmanın özel bankalar eliyle bollaşmasını sağlayan 32 sayılı karar ile açık pozisyon devri ve ciddi anlamda izlenen sıcak para politikası aracılığıyla kamu açıkları finanse edilmiş ve bu kamu sektöründe uygulanan politikalarda bir gevşeme getirmiş ve açıkların finansmanında büyük ölçüde dış borçlanma olanaklarının gelişmesi hükümetlerin daha rahat harcama politikalarını beraberinde getirmiştir. Bu dönemden sonra KKBG'deki gelişmeler frenlenememiştir. KKBG 1990 yılında 1980'lerin seviyesine ulaşmış ve GSMH'ya oranı % 10.5'e ulaşmıştır.

3.4.1991–2000 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Artışlar

Kamu kesimi borçlanma gereğindeki hızlı yükselmenin 1990'lardan itibaren çok daha hızlı büyüdüğü görülmektedir. Bu dönemde özellikle Türkiye'de

her an seçim ekonomisi koşullarının varlığı, hükümetlerin büyük ölçüde koalisyonlarla yönetilmesi ve yönetsel alanda sorumlulukların dağıtılması dolayısıyla mali disiplin ile birlikte ekonomik disiplinin de kaybolmuş olduğu bir dönem olmuştur. Nitekim KKBG 1990'da 10.5, 1991'de 14.4, 1992'de 14.9 ve 1993 yılında 16.3'e kriz döneminde ise bu oranın % 20'nin üzerine çıktığı görülmektedir. 1991'den itibaren büyüyen KKBG'nin büyük ölçüde iç borçlanma kaynakları ile finanse edildiği görülmektedir. 1991'de net iç borçlanmanın payı % 79.8 olan seviyesinden, 1992 yılında % 80.2'ye, Hazine Kısa Vadeli Avans Payı % 16.4'den, % 18.1 yükselirken, net dış borçlanmanın payı % 3.8'den % 1.8'e gerilemiştir. 1993 yılında ise Net dış borçların payı % 15.23, İç borçların payı % 47.4 ve Merkez Bankası avanslarının payı ise % 40.96'ya yükselmiştir. Nitekim 1994 yılında istikrar tedbirlerinin etkisiyle KKBG 8.1'e gerilemiş, 1995 yılında ise %5.4'e gerilemiştir. 1995 yılında nispi olarak bir iyileşme gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, özelleştirme gelirlerinin hedeflenenin gerisinde kalması, sosyal güvenlik kuruluşları açıklarının ise beklenenin üzerinde gerçekleşmesi programlanan mali uyumun sağlanmasını engellemiştir.

Tablo: 5 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toplam Kamu	6,1	4,8	5,3	7,4	10,2	10,6	12,0	7,9	5,2	9,0	9,5	9,0	15,4	11,8
Konsolide Bütçe Faiz	3,0	3,9	3,6	3,5	3,8	3,7	5,8	7,7	7,3	10,0	7,9	7,0	11,7	12,0
Öd Dahil														
Toplam Kamu(Faiz Dışı)	3,1	1,0	1,7	3,9	6,4	6,9	6,2	0,2	-2,1	-1,0	1,7	-2,5	1,7	-3,4
Konsolide Bütçe	3,5	3,1	3,3	3,0	5,3	4,3	6,7	3,9	4,0	8,3	9,0	-	--	-
Faiz Dışı Konsolide Bütçe	0,5	-0,8	-0,3	-0,5	1,5	0,6	0,9	-3,8	-3,3	-1,7	1,1	-4,6	-2,0	-6,0
KİT	3,3	2,2	1,9	3,8	3,1	3,3	2,4	1,4	-0,2	-0,5	-0,6	1,3	2,5	2,1
İşetmecisi	3,4	2,1	2,0	4,0	3,3	3,8	2,8	1,2	-0,6	-0,4	0,6	1,3	2,3	2,0
Tasarufcu	-0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,4	-0,1	-1,2	-	-	-
Mahalli İdareler	0,5	0,4	0,2	0,0	0,3	0,8	0,7	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	0,1	0,2	0,6	0,6	0,6	0,2	0,0	0,4	0,2	0,0
Fonlar	-0,6	-0,5	0,4	0,6	0,9	1,3	0,9	0,9	0,6	0,1	0,2	0,0	0,6	-1,3
Özelleştirme Kap. Kur.	-	-	-0,1	0,2	0,4	0,7	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,5	0,0	0,1	0,5

Kaynak: DPT, 1950-1998 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.72. DPT; Temel Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Ankara, Şubat 2001, s.90.

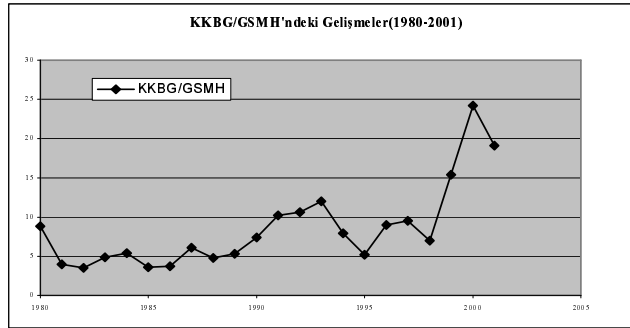
Kamu finansman gereğinin bütçe türleri itibariyle incelendiğinde, kamu kesimi borçlanma gereğindeki iyileşme esas olarak KİT'ler ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereğinin GSMH'ya oranlarındaki azalmalardan kaynaklanmaktadır. 1995 yılında da kamu borçlanma gereğinin finansmanının yurtiçi kaynaklardan finanse edilmeye devam edildiği görülmektedir. Ancak burada şu hususun da dikkatle vurgulanmasında fayda bulunmaktadır. KKBG'deki düşme büyük ölçüde kamunun tüketim harcamalarındaki azalma ya da kamu gelirlerindeki kalıcı bir gelişmeden kaynaklanmadığı görülmektedir. Bu daha çok daha önce görüldüğü üzere kamu yatırım harcamalarındaki ciddi kısıntılardan kaynaklandığı görülmektedir. 1996 yılından itibaren KKBG içerisinde bütçe açıklarının en önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Nite-

kim toplam içerisinde yaklaşık % 80'lik kısmı Konsolide bütçe açıkları oluştururken, diğer kamu kuruluşlarından KİT açıkları önemli bir pay oluşturmaktadır.

1994 ve 1995 yıllarında uygulanan daraltıcı maliye politikalarının 1996 yılında sürdürülemediği görülmektedir. Borç faiz ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili kuruluşların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu personeli maaşlarında yapılan düzenlemelerin etkisiyle 1996 yılında kamu harcamalarındaki artışa kamu gelirlerindeki artış yeterli olmamış açıkların boyutları tekrar büyüme eğilimine girmiştir. Nitekim KKBG 1998 yılından itibaren hızlı bir tırmanma trendine girmiş, 1999 yılında 15.3 oranına ulaşarak yeni bir zirve yapmış ve 2000 yılı gerçekleşmelerine bakıldığında ise bu oranın tırmanma eğilimini sürdürdüğü görülmektedir.

KKBG'deki artışın önlenmesine yönelik kamu harcamalarının baskı altına alınması ve özelleştirme politikalarına yönelik düzenlemeler, 4369 sayılı yasa ile yapılan düzenlemelere rağmen bütçe açıklarının seviyesi özellikle borçlanma kısır döngüsünün artışı reel faizlerin bütçe transfer harcamaları üzerindeki baskısının devam etmesi sorunun en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Öte yandan sosyal güvenlik açıklarının son 5 yılda çok hızlı artışı, kamu bankaları görev zararlarının önlenemez boyutta yükselmesi 2000 ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizlerin hazırlayıcısı olmuştur. Öte yandan reel olarak kamu harcamalarının GSMH içindeki payının reel olarak yükselmeye başlaması ve 2000 yılı itibarıyla % 42 seviyesine ulaşması ciddi bir büyüme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Grafik 5



Son yirmi yıl içerisinde 1980'lerden sonra izlenen liberal politikalar çerçevesinde yaşanan gelişmeler ekonomiyi olumlu yönde etkilemiş olsa bile yukarıdaki grafikte görüleceği üzere izlenen politikaların 1990'lardan itibaren yer değiştirdiği ve bunun yanında özellikle 90'lı yılların başında yaşanan Körfez Krizi ve sonrasında yaşanan ekonomik kriz, 90'ların ikinci yarısında dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler, petrol fiyatlarının tırmanmaya başlaması, Asya krizi ve ardından yaşanan Rusya krizi dolayısıyla gerek kamu kesimi dengesi ve gerekse ödemeler dengesi üzerindeki etkileri çok olumsuz olmuştur. Türkiye'nin de içinde bulunduğu büyük risk taşıyan ülkeler liginde borçlanma maliyetlerinin yükselmesi para ve sermaye piyasalarındaki fonların daha yüksek maliyetle sağlanması sonucunu getirmiştir.

Öte yandan faiz hariç tutulduğunda kamu kesimi dengeleri ciddi oranda fazla vermektedir. Uygulanan sıkı para ve maliye politikaları dolayısıyla bütçe fazlası oluşturularak bu fazlalar aracılığıyla borç stoğunu azaltmaya yönelik çabalar söz konusu olacaktır. Ancak gelir dağılımında aşırı derecedeki bozulma sosyal dengeleri bozucu etkiler taşıdığı görülmektedir. Nitekim 1999 yılı Ağustos ayında meydana gelen deprem nedeniyle, tüm dünyanın gözü kısa süreli de olsa Türkiye üzerine odaklanmış ve bu dönemde depremin etkisiyle ciddi destekler yapılmıştır. Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz Helsinki Zirvesi ile farklı bir boyut kazanmış, Türkiye tam üye adaylığı aşamasına gelmiştir. 2000 yılında depremin ve ekonomik dengesizliğin finansmanı için ek vergi uygulamaları getirilmiş ve faiz dışı ciddi bir bütçe fazlası oluşturulmuş, bu gelişme de KKBG'ni düşürücü etkiler taşımıştır. 2000 yılı başından itibaren uygulamaya konulan orta vadeli istikrar programı dolayısıyla önemli adımlar atılmış olmasına rağmen, geline nokta itibarıyla kamu açıklarının finansmanı ve iç borçlanmada sürdürülemez bir borç yapısı ortaya çıkmıştır. Günümüzde bu sorunların aşılması için çok radikal kararların alınması ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir.

4. Kamu Borçlanmasında Sürdürülebilirlik Sorunu ve Uluslararası Piyasalardaki Gelişmelerin Etkisi

Türkiye'de 1989'dan itibaren kamu maliyesindeki bozulma sürecinin özellikle kamu finansman açıklarının ve bütçe dışı borç anapara ödemeleri dolayısıyla oluşan kamu kesimi borçlanma gereğinin büyümesine paralel olarak reel faiz oranlarının yükselmesi iç borç stoku ve dış borç stokunu çok hızlı bir biçimde arttırmıştır. 1982 Meksika Krizi, 1986'da Brezilya Krizi(KAHLER;1987,34-36), 1994'de tekrar Meksika Krizi ve 1997'de yaşanan Güney Kore Krizlerinin altında yatan nedenler birbiriyle benzerlik göstermekte, aynı kısır döngüye Türkiye'nin de düştüğü görülmektedir.

Türkiye ekonomisindeki gelişmelerin daha çok reel faizlerin büyüme oranının oldukça üzerinde realize olması nedeniyle faiz dışı dengenin de açık vermesi gibi bir sonucu ortaya çıkarmış, bu sonuç iç ve dış borç stokunun çok hızlı büyümesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Nitekim iç borç stokunun GSMH'ya oranı 1990'da % 6 iken, 2000 yılı sonunda % 42 ye, 2001 sonu itibariyle % 60'lara ulaştığı görülmektedir. Şu halde başlangıç itibariyle 1990 yılı alındığında büyük ölçüde Merkez Bankası avansları yoluyla finansman dışında düşünüldüğünde;

- Reel faizler ekonominin reel büyüme oranının üzerinde gerçekleşmesi, faiz dışı denge olsa bile borç stoku/GSMH oranının çok hızlı büyüdüğü görülmektedir.
- Faiz dışı bütçe dengesinin açık verdiği dönemde borç stoklarının çok daha hızlı büyüdüğü görülmektedir.
- Kamu borçlarının sürdürülebilmesi için faiz dışı bütçe dengesinin artırılması ve reel faiz oranlarının düşürülmesi gerekmektedir.

Teorik tartışmalarda borç/GSYİH oranının hızlı bir biçimde yükselerek artması söz konusu ise, kamu açıklarının sürdürülemez nitelik kazanması olağan hale gelmektedir(TREAN-WALSH;1991,206-218) . Açıkların sürdürülemez hale gelmesi önemli ölçüde vergi gelirlerinin çok büyük bir kısmının borçlanma faizlerini ödemeye yetecek dereceye gelmesi kamu açıklarının ve borçlanmanın sürdürülemez olduğu anlamına gelmektedir. Gelinen bu nokta itibariyle radikal önlemlerin alınması kaçınılmaz hale gelmektedir (DORNBUSH-BALDWIN-RICHARDSON;1986,404-406). Buna göre kamu açıklarının ve kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği açısından geleceğe yönelik kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin ne olması gerektiği konusundaki değerlendirmeler sorunun çözümü için atılacak en önemli adım olarak karşımıza çıkmaktadır(CORSETTI ve ROUBINI;1991, 354-379) Esas itibariyle konu incelenirken, kamu kesimi dengesi içerisinde yer alan bütün kurumların bütüncül bir yaklaşım içerisinde ele alınması ve gelecekte bu denge içerisinde yer alan kurumların harcamalarının kısılması ve gelirlerinin arttırılmasına yönelik uygulanacak bir politika, mevcut durumun tespiti ile yakından ilgili olmaktadır (KAHLER; 1987,252-260).

Eğer kamunun yükümlülükleri varlıklarından yüksek ise burada hükümetlerin borçlarını ödeyemez duruma düşmeleri hali geçerlidir (TANNER ve P.LIU;511-518). Literatürde acze düşme(insolvency) şeklinde ifade edilen bu durum, kamunun gelirini arttırmadan borçlarını ödeyemeyeceği anlamına gelmektedir (ÖZATAY; 1994, 13-15). Bu dış borçlarda moratoryum, iç borçlanmada da konsolidasyon yapılması anlamına gelmekte, ancak bu politika uygulamaları ülkenin uzun süreli bir borçlanma krizi ile karşı karşıya kalması gibi bir sonucu doğurması da kaçınılmaz olmaktadır(HAMILTON ve FLAVIN; 1986, 808-815;

WILCOX; 1989, 291-304). Ülkemizde bu sorun 1999 yılı sonundan itibaren başlayan istikrarsızlık sorunun en temel nedenidir. Bu yıldan itibaren uygulamaya konulan istikrar programının 2004 yılına kadar uzaması, AB Maastricht kriterlerine yaklaşmak açısından önem kazanmaktadır.

5.Uzun Dönem Nedenselliğe Ait Ampirik Çalışma

Çalışmada 1988-2000 döneminde konsolide bütçe gelirleri konsolide bütçe harcamaları ve bütçe açıklarına ilişkin yapılan nedensellik analizinde aylık veriler kullanılmıştır. Veri tabanı olarak Merkez Bankası veri tabanından alınan zaman serileri baz alınmıştır. Bu çerçevede bütçe açıkları ve iç borç stokları arasında uzun dönem koentegrasyon ve nedensellik ilişkisi test edilmiştir. İki değişken arasında var olan uzun dönem nedenselliğin varlığını da ortaya koyduğunu belirtmektedir.(Engle ve Granger;1987:259). Kamu açığını temsilen bütçe açığı alınmıştır. Çünkü kamu açıklarının % 80-90 arasındaki kısmı bütçe açıklarından oluştuğundan açıkların en belirleyici göstergesi bütçe açıkları olarak kabul edilmiştir.

Anılan dönemde değişkenlere ilişkin analizde bütçe açıkları ve iç borç stokunun düzey halinde durağan olmadığı ADF test sonuçlarından görülmektedir. Ancak bu iki seri birinci farklardan durağan hale gelmektedir. Değişkenlerin grafiklerinden de görüleceği üzere değişkenlerin durağanlıkları birinci dereceden sağlanabilmektedir.

Değişkenler arasında koentegrasyon araştırıldığında bütçe açıkları ile iç borç stoku arasında uzun dönemli bir ilişkinin var olduğu görülmektedir. Bütçe açıklarının iç borç stoku üzerinde uzun dönemli ilişkisi Engle-Granger iki aşamalı yöntemi kullanılarak test edilmektedir. Bu yöntem göre ; Birinci aşamada değişkenlerin durağanlıklarına bakılmakta, seriler durağan değilse, regresyon yöntemi ile hata terimlerini alacağımız modeli tahmin etmekteyiz. Bu hata terimlerinin durağanlığını saptadıktan sonra ikinci aşamada, değişkenlerin farkıyla, bu hata terimlerinin bir gecikmelisi ile regresyon analizi yapılmaktadır.

IB = İç Borç Stoku

BA = Konsolide Bütçe Açıkları ;(Gelir-Gider)*

Birinci Aşama

$IB_t = 1229628 - 3,068798(BA)_t$

tst (4,2285) (-32,7912)

$R^2 = 0,8834$, CRDW = 0,6224

İkinci Aşama

$D(IB) = 248 - 0,055D(BA) + 0,053U_{t-1}$

* Bütçe açığının işaretinin negatif olması, BA'nın gelir-gider olarak tanımlanmasından dolayı borç stokundaki artış bütçe açığını artırmaktadır.

(Değişkenlerin başındaki D; değişkenlerin birinci farkını göstermektedir.)

Kısa dönem ilişki veya hata düzeltme mekanizmasına bakıldığında $-1 < 0,053 < 0$ olmadığı için(hata düzeltme mekanizması çalışmıyor) yani birinci model sahte bir regresyon göstermektedir. Hata düzeltme mekanizmasına bakıldığında hata teriminin katsayısı (+) işaretli olduğundan hata düzeltme mekanizmasının çalışmadığı görülmektedir. (Granger;1988:208) (Uzun dönem ilişkinin geçerli olabilmesi için hata teriminin katsayısı (-) ve 0 ile 1 arasında olması gerekir).

İç borcun bütçe açığı üzerine uzun dönemli ilişkisi araştırıldığında aşağıdaki sonuç elde edilmektedir. (Birinci Aşama)

$$BA_t = 192246 - 0,29 \Delta bt$$

$$t.st(2,06) \quad (-32,8)$$

$$R^2 = 0,88; CRDW = 0,71; Fst = 1075,2$$

Kısa dönem ilişki veya hata düzeltme mekanizmasına bakıldığında şöyle bir sonucu ulaşılmaktadır. (İkinci Aşama)

$$D(BA) = 8,880 - 0,31D(IB) - 0,34 U_{(t-1)}$$

$$R^2 = 0,21; DW = 1,85; Fst = 18,15$$

Hata düzeltme mekanizmasından da görüldüğü gibi iç borçların bütçe açığı ile uzun dönemli bir ilişkisi bulunmaktadır. Bu durumda hata düzeltme mekanizması çalışmaktadır. İç borçların bütçe açığı üzerinde etkisinin uzun dönem ile kısa dönem arasındaki dengesizliği her ay 0,34 birim azaltmaktadır. İç borç stoku arttığı zaman bütçe açığı da artmaktadır. Uzun dönem ilişkisine bakıldığında iç borçlarda meydana gelen 1 birimlik artış bütçe açığını 0,29 birim artırdığı görülmektedir. Kısa dönem ilişkisinde de iç borç katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. İç borçta meydana gelen 1 birimlik artış bütçe açığını ilk bir aylık dönemde ortalama 0,31 artırmaktadır.

Türkiye'de genel olarak hakim olan görüş bütçe açıklarının iç borçların nedeni olduğu yönündedir. Ancak yaptığımız uzun dönemli koentegrasyon çalışmamız bulgularına göre bütçe açığının iç borçlanma artışının nedeni olmayıp, iç borçlanmanın bütçe açığına neden olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

6. Sonuç

Türkiye'de 1988-2000 döneminde mali disiplinin bozulması sürecini inceleyen bu çalışma kamu açıkları ve kamu borçlanması üzerine yoğunlaşmıştır. Konuların incelenmesi aşamasında hem teorik hem de gelişmelere yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Kamu kesimi genel dengesi içerisinde yer alan kamu kurumlarının finansman dengesinden hareketle ortaya konulan kamu finansman açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğine bağlı olarak kamu borçlarının söz konusu dönem içerisinde hızlı tırmanma eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde toplam kamu açıklarının en önemli bölümünü konsolide bütçe

açıkları oluşturmaktadır. Konsolide bütçe açıklarının en önemli sebebi ise zaman içerisinde büyüyen iç ve dış kamu borç stokunun bütçe üzerindeki baskısının giderek artmasıdır. Bu gelişme zamanla açık-borç-faiz üçgeni içerisinde gelişmiş ve büyümüştür. Esas itibarıyla 1990'ların ortalarından itibaren başlayan borçlanma sorununun dönemin sonuna gelindiğinde borç dinamiği sürdürülemez hale gelmiştir.

Özellikle araştırmada yer alan dönemin başından itibaren trendlerde ciddi anlamda kırılmaların yaşandığı görülmektedir. Bu kırılma araştırmanın konusu olan iç borç stoku/GSMH, dış borç stoku/GSMH, KKBG/GSMH rasyolarında kendini iyice göstermektedir. Söz konusu dönemde kamu borç stokundaki artışların kamu harcamalarının seviyesini arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu ülkelerdeki mali dengesizliklerin önemli sebeplerinden birisi de kamu borçlarının servis maliyetlerinin giderek artması olmuştur. Bu gelişme karşısında yüksek borç baskısı para otoritelerinin fiyat istikrarını sağlamada oldukça zorlamış, borç servislerinin maliyetini karşılamak için monetizasyona başvurmuşlardır. Mali dengelerin hızla bozulması karşısında AB ülkeleri Maastrich Zirvesi'nde aldıkları kararlar çerçevesinde kamu borç stokunun GSYİH'nin % 60'ını aşmayacağı kriterini ortaya koymuştur. Bu oranın aşılması halinde mali krizlerin ortaya çıkacağı vurgulanmıştır. Kamu borçlarının servis maliyetinin artması, hem borçların sürdürülebilirliği hem de kamu maliyesi ve reel ekonomi üzerinde baskılar oluşturacağı vurgulanmıştır. Analiz sonuçlarında elde edilen bulgulara göre iç sorununun çözülmesi, reel faiz oranlarının düşürülmesine bağlıdır. Bu da ekonomik büyümenin artırılması, enflasyonist beklentilerin kırılmasına sıkı maliye politikalarının devamına ve siyasi belirsizliğin ortadan kaldırılmasına bağlıdır.

Borçlanma dinamiğinin sürdürülebilmesi için birincil bütçe dengesinin sürdürülebilir nitelikte olması gerekmektedir. Bu açıdan;

- Kamu bütçe dengesi içerisinde yer alan faiz dışı bütçe harcamalarında ne kadar kısıntı yapılabilirse ve vergi gelirleri ne kadar artırılabilirse birincil bütçe dengesi fazlası o kadar artacaktır. Bu da büyük ölçüde faiz dışı denge içerisinde yer alan bütçe dışına yapılan transferlerin azaltılmasına da bağlı görünmektedir.
- Sürdürülebilirliğin önemli koşullarını etkileyen diğer faktörler; özelleştirme sürecinin sürdürülmesi, tarım kesimine yapılan sübvansiyonların gözden geçirilmesi, yerel yönetim finansman açıklarının kontrol altına alınması ve sosyal güvenlik açıklarının daraltılmasıdır. Son uygulanan IMF destekli istikrar programının teknik ayrıntılarında da bu vardır. Yapısal reformlar olarak adlandırılan yasa çalışmalarını tamamıyla mali disiplin sağlamaya yönelik düzenlemelerdir. Kamu açıklarının sürdürülebilirliği

Maastricht kriterlerinde belirtilen bütçe açığının faiz dahil en fazla GSYİH'ya oranın % 3'ü aşmaması gerekmektedir.

- Kamu harcamaları arasında yer alan savunma harcamalarının kamu bütçelerine yansımaları net bir biçimde ortaya konulmalıdır. Kamu hesaplarına yönelik gelişmeler hiç vakit kaybetmeksizin yayınlanmalıdır. Bu bilgilerin elektronik ortamda ulaşılabilir olması gerekmektedir.
- Olağan üstü dönemler dışında bütçe harcamalarının artışına son verilmelidir. Günümüzün gelişmiş ülkelerinde kamu bütçe açıklarına son verilmiş bütçe denkliliği önemli hale gelmiştir.
- Merkez bankasının bağımsızlığının geliştirilmesine önem verilmeli Hazine Merkez Bankası ilişkileri daha net görülebilir ve ölçülebilir hale getirilmelidir.
- Kamu hesaplarının tutulacağı *Kamu Hesapları Bilgi Sistemleri Merkezi* benzeri bir kurum oluşturulmalıdır. Bu merkezin hesapları kamu oyu ve piyasalar tarafından ulaşılabilir olmalıdır.
- Kamunun toplam borç stokuna AB Maastricht kriterleri benimsenmeli çıkarılacak borçlanma kanununa % 60'lık oran ilave edilmelidir.
- Hükümetler iktidara gelirken makro ekonomik göstergelere ilişkin bazı taahhütler içerisine girmelidir. Bu taahhütler enflasyon oranı, kamu borçlarının oranı, döviz kuru, toplam kamu harcamalarının seviyesi gibi taahhütleri içermeli, belli bir dönem içerisinde bu orana ulaşamadığı takdirde hükümetin istifa edeceği sözünü taşımalıdır.
- Hükümetler zaman zaman uygulanan ekonomi politikalarının kredibilitésinin artırılması için kamuoyuna bilgi vermeli, halkın güvenini tazelemelidir.
- Halkın güveni sağlandığı takdirde borç yönetimi açısından kademeli olarak borçlanmanın vadesi uzatılmalıdır.

Son söz olarak bütün bu öneriler kamu sektöründe 10 yıllık zamana yayılmış Yeniden Yapılanma Stratejisi çerçevesinde yapılmalıdır.

ABSTRACT

This paper examines the issue of fiscal discipline between 1988-2001 in Turkey. As it will be seen macro economic indicators of public fiscal balance during the period discussed, the deterioration tended to increase day by day. In this reason the budget deficits had been been big problem in the public finance balance and general economic balance. At the begining the debt stocks and deficits are sustainable, but they are unsustainable at the end of the period. Thus the financial stress in financial markets had grown.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can (1995); *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, TÜSİAD Yayın No:T/95, 2-174, Şubat.
- AKTÜRK, İsmail (1991); *Hazine İşlemleri*, Akıselim Ofset Tesisleri, İzmir.
- ALTUĞ, Figen (1996); “Konsolide Bütçe Açıkları”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No. 554, İstanbul.
- BARRO, Robert J.(1989); “The Ricardian Approach to Budget Deficits”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.3, No.2, Spring.
- BÜYÜKDENİZ, Adnan (1991); *Türkiye’de Faiz Politikaları*, Bilim ve Sanat Vakfı Yayınları, İstanbul.
- CEBULA, Richard J.(1990); “An Empirical Analysis of Federal Budget Deficits and Interest Rates Directly Affecting Savings and Loans”, *Southern Economic Journal*, July, Vol.60, No.1.
- DORNBUSH, Rudiger - Robert E. BALDWIN-J. David RICHARDSON (1986); “Dealing with in the 1980S”;; *International Trade and Finance*, Third Edition, Little, Brown Company, Boston.
- DPT; *1980’den 1990’a Makro Ekonomik Politikalar-Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara 1990.
- DURU, Cihan (1982); *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*, Tisa Matbaacılık, Ankara.
- EĞİLMEZ, Mahfi;(1996) *Hazine*, Finans Dünyası Yayınları, No.3, İstanbul.
- EKER, Aytaç (1994); *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)* , Takav Matbaacılık, Ankara.
- EKER, Aytaç ve Metin MERİÇ (2000); *Devlet Borçları(Kamu Kredisi)*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ENGLE, R.F ve C. W. J. GRANGER (1987); “Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing” *Econometrica*, Vol:55, No:2, March.
- EROL, Ahmet; *Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye’de Devlet Borçları (1981-1990)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Yayın No.1992/324.
- EROL, Ümit; “Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *XII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:83.
- ERSEL, Hasan ve M.Ercan KUMCU (1995); “İstikrar Programı ve Kamu Dengesi”, *Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru*, TÜSİAD Yayın No: T/95 6-180, Haziran.

- EVGİN, Tülay (1998); *Türkiye'de Bütçenin Finansmanı*, Hazine Müsteşarlığı Araştırma Dizisi, Eylül.
- EVGİN, Tülay (1996); *Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamalarının Genel Değerlendirilmesi(1980-1995)*, T.C.HDTM, Araştırma Yayınları Dizisi No:5, Mayıs.
- GARRISON, Roger W.(1993); "Public Sector Deficits and Private Sector Performance". Lawrence H. White(ed), *The Crisis in American Banking*, New York:New York University Press,.
- GRAMLICH, Edward M.(1989); "Budget Deficits and National Saving: Are Politicians Exogenous?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.3, No.2, Spring.
- GRANGER, C.W.J.(1988); "Some Recent Developments in a Concept of Casuality", *Journal of Econometrics* 39.
- HAMILTON, J.D. ve M.A. FLAVIN (1986); "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Emprical Testing", *The American Economic Review*, Vol.76, No.4.
- KAHLER, Miles (1987); "Politics and International Debt: Explaining the Crises", *The Politics of International Debt*, Cornell University Press, London.
- KAHLER, Miles(1987); "Politics and Proposals for Reform", *The Politics of International Debt*, Cornell University Press, London.
- KARLUK, Rıdvan (1997); *Türkiye Ekonomisi(Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim)*, Yenilenmiş Beşinci Baskı, Beta Basım Yayın AŞ., İstanbul.
- KİRMANOĞLU, Hülya; "Türkiye'de Gelir Bölüşümün Yapısı ve Gelir Bölüşüm Politikaları", *Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz*, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-17 Mayıs 1997, İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Yayını No.83.
- Maliye Bakanlığı, *2000 Yılı Ekonomik Rapor*.
- MOORE, R. R.(1993); "The Government Budget Deficits and Banking System: The Case of Mexico", *Financial Industry Studies Federal Reserve Bank of Dallas*, October.
- ÖNER, Erdoğan (1993); "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi(1924-1993)", *Türkiye'de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Silifke 6-8 Mayıs, Ç.Ü.İ.İ.B.F. Yayını.
- ÖZATAY, F.; "The Sustainability of Public Sector Deficits: The Case of Turkey", *The Central Bank of Republic of Turkey, Research Department, Discussion Papers*, No.9402.

- ROUBINI, G. -N.(1991); “Fiscal Deficits, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries”, *Journal of the Japanese and International Economics*, No.5.
- SAK, Güven(1995); “Konsolide Bütçe Açıkları ve Kamu Açıklarının Finansal Piyasalardaki Ağırlığının Faiz Oranları ve Döviz Kurları Üzerindeki Etkileri: Sıcak Para Politikası mı İzleniyor?”, *İşletme ve Finans*, Mayıs, S:110.
- SAKAL, Mustafa (1989); *1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de İç Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sonuçları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- SONAT, Arslan (1994); “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs, İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Yayınları No.80.
- SÖNMEZ, Sinan (1993); “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, *IX. Maliye Eğitim Sempozyumu’nda Sunulan Tebliğ*, Adana.
- ŞENER, Orhan (1996); “Türkiye’de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No. 554, İstanbul.
- TANNER E. ve P.LIU(1994); “Is the Budget Deficit Too Large: Some Further Evidence”, *Economic Inquiry*, No.32.
- TREAN, B. ve C.E. WALSH (1991);”Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol.23, No.2.
- WILCOX, D.W.(1989); “The Sustainability of Government Deficits: Implications of Present Value Borrowing Constraint”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.21, No.3.