

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLARININ BOYUTLARI VE KARŞILAŞTIRILMASI İLE KAMU BORÇLANMA GEREĞİNİN TEMEL NEDENLERİ

Yrd. Doç. Dr. M. Said CEYHAN*

ÖZET

Bu çalışmada, Türk Ekonomisinin ekonomik krizine neden olan kamu borçlarının boyut ve iç yapısı analiz edilmektedir. Kamu kesiminin ülkenin kıt kaynaklarını irrasyonel ve etkin olmayan bir biçimde kullanarak israf etmesinin doğurduğu kamu borçlanma gereğinin büyüklüğü ile mevcut borç stokunun milli gelir içindeki payı irdelenmiştir. Kamuda, özellikle 1990'dan sonra, kamu kaynakları fonlar, döner sermayeler, kamu vakıfları vb. alanlara dağıtılarak kaynak kontrolü kaybolmuştur. Dolayısıyla, giderek daha büyük bir hızla büyüyen kamu giderleri için kamu gelirlerinin artırılması çabası da bu gelirlerin reel olarak artırılmasına rağmen bütçe açıklarını azaltamadığı gibi aksine açıklar büyüyerek artmış ve bütçe dengeleri tamamen bozulmuştur. Bütçe yapısının bozulması borçlanmaya, borçlanma reel faizlerin artışına, reel faiz artışı kamu giderlerinin daha da büyüyen, kamu genel finansman dengesini bozmuştur. Öyle ki bazı yıllarda kamunun tüm bütçe gelirleri dahi, borçların faiz ödemelerine yetmemiştir. Reel bütçe açıkları artışına ek olarak borç stokunun aşırı artması borçlanmanın sürdürülebilirliğini dahi tehlikeye sokmuştur. Türkiye'nin bugün hala en acil ve en önemli sorunlarının başında borçların sürdürülebilirliği konusu gelmektedir. Borçların borçla ödenmesi yöntemi ise probleme kesin bir çözüm sağlamak bir yana, sorunun ertelenmesine ve ilerde daha büyük sorunların doğması potansiyelini içinde saklamaktadır.

I. GİRİŞ

Richard A. Musgrave, 18. Yüzyılın başından günümüze kadar gelen dönemde devleti dört başlık altında toplamıştır¹. Birincisi, Adam Smith'in mil-

* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

letlerin zenginliği eserinde yer alan ve üç temel görevi bulunan “hizmet devleti” (the service state)dir. Bu görevler; savunma ve iç düzen, adalet ile dış-sallıklardan dolayı oluşacak piyasa başarısızlıklarını giderecek faaliyetlerde bulunmaktır. İkincisi; görevi piyasanın kendi kendine belirlediği gelir dağılımının toplum tarafından adil ve optimal bir şekilde düzenlemek olan refah devleti (the welfare state) dir. Üçüncüsü; hedeflerini kendi ihtiyaçlarına göre belirleyen “komünal devlet” (The communal state)dir. 19. yüzyıl Alman geleneğine dayanan bu tipolojide devlet, parçalarından çok bütün üzerinde odaklaşmakta ve bu bağlamda devletin çıkarları en üst noktada yer almaktadır. Dördüncüsü; Musgrave’in getirmiş olduğu “başarısız devlet” (the flawed state)dir. Burada odak noktası, piyasa mekanizmasının başarısızlıklarından devletin başarısızlıklarına kaymaktadır². Devletin ekonomideki rolü 1930’lardan sonra gittikçe artış kaydetmiştir. Bu gelişmede, 1929 yılı dünya ekonomik krizinden sonra teorilerini geliştiren ve pür liberal iktisatçıları eleştiren J.M. Keynes’in de olduğu söylenebilir. Kamu maliyesi teorisi, devletin ekonomiye müdahale nedeninin başında piyasa mekanizması başarısızlıklarının olduğunu belirtmekle birlikte günümüzde piyasa mekanizmasının yanında, kamu başarısızlıklarının etkisinden de söz edilmektedir. Bu nedenle “başarısız devlet” günümüzde oldukça üzerinde tartışılan bir kavram olmuştur.

İkinci dünya savaşından sonra dünyada silahlanma yarışı ve bunun doğurduğu savunma harcamaları ile, devletin ekonomide ekstrasfiskal roller üstlenmek suretiyle daha aktif olma isteği, kamu hizmetlerinin derinlemesine ve genişliğine artması, sosyal yaşam düzeyinin yükselmesi, nüfus artışı ve kentleşme ile Keynes’ci ekonomik düşüncenin doğurduğu problemler, özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet harcamalarını mutlak ve oransal olarak büyütürken, kamunun ekonomideki payını da büyütüştür. Böylece, devlet ölçeğinin optimallikten uzaklaşmış olması, kamu hizmetleri maliyetinin artması ile kamu üretkenliğinde ve verimliliğinde de azalmaya neden olmuştur³. Devletin hizmet üretiminde yüksek bir performans gösterememesi ve etkin çalışmaması sonucunda, bir yandan kamusal görevlerinin aksamasına

-
- 1 Musgrave, A.Richard, Maliye Politikası, Çeviri Orhan Şener, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s.247.
 - 2 Güner, Ayşe, Başarısız Devlet ve Çözüm Önerileri, Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF. Yay. Özel Sayı, İstanbul 1998, s.194.
 - 3 Devrim, Fevzi, Altay, Asuman, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi 15.Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, Akdeniz Üniversitesi İİBF Yay., Antalya, 2000, s.69

neden olurken, diğer yandan ekonomik istikrarsızlık, işsizlik, milli gelir yetersizliği, gelir dağılımı adaletsizliği ve teknolojik yetersizliğe neden olmuştur. Diğer bir deyişle, mikro ve hatta mikro düzeydeki ekonomik ve mali dengesizlik sorunlarının birçoğunun temelinde aşırı büyüyen, bazı yıllarda milli gelirin % 70'lerine kadar kamu harcaması yapan kamu sektörünün olduğu söylenebilir⁴.

Kamu kesimi başarısızlıklarının nedenlerini öncelikle ortaya koyduktan sonra, sorunların önceliklerini belirleyerek gerekli tedbirlerini araştırmak konunun ana odağını oluşturmaktadır. Her şeyden önce sorunu çözecek kamu görevlilerinde ve politika üreticilerinde amacın doğru olması ve bu amacı gerçekleştirebilecek sağlam bir "devlet etiği" nin mevcut olması gerekir. Böyle bir alt yapının varlığı ise büyük ölçüde ülkenin sosyoekonomik ve siyasal geleneklerine bağlıdır. Azgelişmiş ülkelerde, bu noktada büyük bir boşluk bulunduğu için kamu kesiminin etkinliğini sağlamak üzere alınacak önlemleri gerçekleştirmek oldukça zor görünmektedir.

II. TÜRKİYE'DE DEVLETİN EKONOMİDEKİ YERİ VE PERFORMANS YAPISI

Türkiye'de de siyasi iktidarlar, kamunun fiskal ve ektrafiskal fonksiyonlarını yerine getirmek gerekçesiyle aşırı ve israfçı bir harcama politikasını izleyerek kamu bütçesinin açık vermesine neden olmuşlardır. Ayrıca, aşırı bürokrasi ve kısa yoldan zenginleşme çabası içerisinde olan seçmenin keyfi müdahalelerine açık hale gelen bütçeler, gerektiğinde kısılamayan, vergi gibi reel karşılıklar yerine borçlanma gibi kolaycılıklara kaçılarak şişkinleştirilen ve gün geçtikçe faiz baskısı altında daha yüksek boyutlarda açık veren bir konuma gelmiştir. Bu açıklar çoğu zaman borçlanmak suretiyle kapatılmaya çalışıldığı gibi, Türkiye'de, enflasyonun bir türlü kontrol altına alınamamasının ve faiz hadlerinin düşürülememesinin esas sebebi, devletin sürekli bankacılık sistemine başvurarak borçlanması olduğu da söylenebilir⁵. Bu gün pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de devlet, kamu harcamalarının % 15-20 oranında olan kısmını uzun ve kısa vadeli borçlanmaları ile karşılamaktadır⁶. Bu durumda, devletin vergiden sonra en önemli gelirinin "borç-

4 Akalın, Güneri, Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform Ve Çıkış Yolları Salih Şanver'e Armağan, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay.No:10 İstanbul 1998, s.20.

5 Türk, İsmail, Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s.303.

6 Maliye Bakanlığı, 2002 Yılı Yıllık Ekonomik Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara, 2002, s.37.

lanma" olduğu bir gerçektir. Hatta bazı yıllarda borçlanma, vergiden de önde gelmektedir. Türkiye'de özellikle son 15 yıldır uygulamalar bu yöndedir.

Türk mali sisteminde özellikle 1980'li yılların başlarından itibaren değişen ekonomik tercihler ve artan kamu harcamaları, kamunun finansman ihtiyacını önemli oranda artırmış ve buna paralel olarak iç ve dış borç miktarı da yüksek boyutlara ulaşmıştır. 1980 yılında GSMH'nin % 13.6 sı kadar iç, % 23.3 ü kadar dış olmak üzere toplam % 36.9 düzeyinde bir borç stokumuz bulunurken, 2002 yılı sonu itibariyle yaklaşık % 54.7 iç ve % 73.1 dış olmak üzere toplam GSMH'nin % 127.8'i oranında borç stokumuz bulunmaktadır. Bir ülkenin borçluluk rasyosunun GSMH'nin % 50 olduğu bilinmektedir⁷. Diğer ülkelerle kıyaslandığında borç stokumuzun ne denli yüksek olduğu görülebilmektedir. Ayrıca, konunun ülkemiz açısından önem arz eden bir diğer yönü, özellikle iç borçlanmada vadenin diğer ülkelere göre çok kısa ve borçlanma için ödenen reel faizin çok yüksek olmasıdır. Nitekim gelişmiş ülkelerde ödenen reel faizler % 3-5 civarında iken, ülkemizde bu oranın bazı yıllarda % 50'lere kadar yükseldiği bilinmektedir. Türkiye'de bütçenin büyüklüğü ve kamu harcamalarının yapısına ilişkin göstergeler, kamuya borç verenlerin izledikleri politikaların temel dayanaklarının başında gelmektedir. Kamu borçlarının belirli bir düzeye ulaşması ve faiz giderlerinin konsolide bütçe içerisinde önemli bir yer tutmaya başlaması nedeniyle, bunlara vergi konulması eğilimi risk artışına ve bu da reel faizlerin büyümesi riskini doğurmaktadır. Dolayısıyla böyle bir girişimin kamuya daha ağır bir mali yük getireceği gerekçesiyle vergiye başvurulmasını önlemektedir. Sonuçta milli gelir içinde son derece önemli bir yer tutan bu kesimin yüksek reel faiz gelirleri vergilendirilmeyerek, ülkemizin ekonomik ve sosyal dengelerinin büyük ölçüde bozulmasına neden olmaktadır.

III. TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARININ BOYUTLARI

Kamu harcamalarının içinde, sadece konsolide bütçe harcamalarının yer almadığı bilinmektedir. Bütçelerle birlikte KİT'lerin, fonların, döner sermayeli kuruluşların (sayılarının tespit edilmesi dahi güçlük arz etmektedir), kamu vakıflarının, parafiskal kuruluşların, bütçede yer almayan görev zararlarının, kur farkları ve borç anapara ödemelerinin tümünü dikkate aldığımızda, bugün kamu sektörünün milli gelir içinde ne denli yüksek oranda paya sahip olduğu ortaya çıkar. Kamu sektörünün milli gelirden aldığı pay ne kadar artarsa, devletin makro ekonomik denge veya dengesizliği üzerindeki

⁷ Evgin, Tülay, Dünden Bugüne Dış Borçlarımız, Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No:26 Ankara, 2000, s.67.

etkisi de o denli artmış olur. Diğer bir deyişle, etkin çalışan bir kamu sektörü, makro ekonomik dengeler üzerinde telafi edici ve genişletici etki meydana getirerek ekonomik büyüme ve istikrara katkısı olabileceği gibi milli gelirin adaletli dağılımını da sağlar. Rasyonel ve etkin çalışmayan kamu sektörü ise üretilen milli gelirin büyük bir miktarı üzerinde tasarruf hakkını ele geçirecek, toplumun kıt olan kaynaklarını verimsiz kullanıp ve israf ettiğinde, ülkenin toplam kaynak ve harcama dengesini bozmakta, devletin makro ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek bir yana, kendi mali dengesini de kaybederek, klasik fonksiyonları olan güvenlik, adalet, eğitim, sağlık gibi görevlerini dahi yapamaz hale gelmektedir. Dolayısıyla, devlet mali ve ekonomik denge için mümkün olduğunca vergi ve benzeri reel gelirlerini artırmaya çalışılır. Ancak, bu kaynaklar bu şartlarda hiçbir zaman yeterince sağlanamaz.

Her şeyden önce bu uygulama siyasi iktidarların popülist amaçlarına ters düşmektedir. Ayrıca borçlanmak, siyasi iktidarlar için hem daha düşük bir siyasi risk oluşturduğu, hem elit çevresine bir rant sağladığı ve hem de daha kolay olduğu ve ekonomik, mali ve siyasi risklerini de gelecek iktidarlara erteleyebildiğinden, hükümetler iç ve dış kaynaklardan sürekli olarak borçlanarak faaliyetlerini sürdürmeyi tercih etmişlerdir⁸.

Türkiye'deki mali ve ekonomik krizin boyutlarını tespit ederek konuyu açıklık getirmek mümkündür. Türkiye'de son 10 yıl içinde uygulanan konsolide bütçe gelir ve giderleri ile bütçe açığı ve borç stoku büyüklükleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo-1: Türkiye'de Konsolide Bütçe Büyüklükleri Ve Borç Stoku (1993-2003)

| YILLAR | GSMH | GİDERLER | GELİRLER | BÜT-AÇIĞI | BORÇ STOKU | GİDER /GSMH | GELİR/ GSMH | AÇIK/ GSMH | BORÇ/ GSMH |
|--------|--------|----------|----------|-----------|------------|-------------|-------------|------------|------------|
| 1993 | 1.997 | 485 | 351 | 133 | 357 | 20.0 | 15.3 | 4.3 | 17.5 |
| 1994 | 3.889 | 897 | 745 | 152 | 799 | 24.3 | 17.5 | 6.7 | 17.8 |
| 1995 | 7.854 | 1.710 | 1394 | 316 | 1.361 | 23.0 | 19.2 | 3.9 | 20.5 |
| 1996 | 14.978 | 3.940 | 2.702 | 1.238 | 3.148 | 21.7 | 17.7 | 4.0 | 17.3 |

⁸ Türk, age, s.226.

| | | | | | | | | | |
|------|--------|---------|---------|--------|---------|------|------|------|------|
| 1997 | 29.393 | 7.990 | 5.750 | 2.240 | 6.283 | 27.2 | 19.5 | 8.3 | 21.3 |
| 1998 | 53.518 | 15.585 | 11.887 | 3.697 | 11.612 | 29.1 | 22.2 | 6.9 | 21.6 |
| 1999 | 78.282 | 28.084 | 18.993 | 9.151 | 22.921 | 35.8 | 24.2 | 11.6 | 29.2 |
| 2000 | 125.59 | 46.602 | 33.756 | 13.264 | 36.420 | 37.1 | 26.9 | 10.6 | 29.0 |
| 2001 | 176.48 | 80.379 | 51.812 | 29.036 | 122.157 | 45.5 | 29.3 | 16.2 | 69.2 |
| 2002 | 271.40 | 115.485 | 76.400 | 39.085 | 149.869 | 42.5 | 28.1 | 14.4 | 55.2 |
| 2003 | 354.57 | 149.850 | 100.782 | 49.068 | - | 41.4 | 28.4 | 12.8 | - |

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Yıllık Ekonomik Raporlar)

Tabloda görüldüğü üzere milli gelirden kamu harcamaları için ayrılan paylar (kamu gelirleri) dönem içinde düzenli olarak artarken, kamu harcamaları daha yüksek oranda arttığı için kamu açıklarında sürekli artış meydana gelmiştir. GSMH içindeki Konsolide bütçe gelirlerinin payı 1993 Yılında % 15.3 iken, 2003 yılında % 28.4'e yükselmiştir. Gelirlerin, milli gelir içindeki payı dönem başında % 15.3 iken, dönem sonunda bu pay % 85.6 artarak % 28.4'e yükselmiştir. Milli gelirin yıllık ortalama % 3.3 artışı dikkate alındığında, kamu gelirlerinin bu dönemde reel olarak % 114 oranında arttığı görülmektedir. Bu yüksek artışa karşılık, bütçe açıkları giderek mutlak ve nispi büyüme göstermiştir. Bütçe açıkları, dönem başında milli gelirin % 5.3'ünü oluştururken, 2003 yılında bu açık % 271 oranında artarak % 14.4'e yükselmiştir. Bunun nedeni, kamu giderlerindeki astronomik artıştır. Nitekim kamu giderlerinin milli gelir içindeki payı 1993 yılında % 20.0'den, 2003 yılında % 41.4'e yükselmiştir. Diğer bir deyimle, bu dönemde kamu giderlerindeki artışın oranı % 107.0 olmuştur. Bu dönemdeki yıllık ortalama % 3.3 oranındaki büyüme oranını da dikkate aldığımızda, kamu giderlerin % 142.3 oranında reel bir büyüme kaydettiği söylenebilir. İşte bütçe açıklarının ana nedeni, kamu giderlerindeki bu yüksek artıştır.

IV. TÜRKİYE'DEKİ KAMU AÇIKLARININ VE DİĞER ÜLKELER İLE MUKAYESESİ

İnceleme dönemini 1980-1990 ve 1990 ve sonrası dönem olmak üzere iki alt başlık altında incelemekte yarar bulunmaktadır. İlk dönem olan 1980-1990 arasında bütçe açıklarının GSMH içindeki payı 1984 yılı hariç % 1.5 ile % 3.4 arasında dalgalanma göstermiştir. Dolayısıyla, dönem boyunca

bütçe disiplininin gözetildiğini söyleyebiliriz. Nitekim bu dönemde çok büyük bütçe açıkları da görülmemektedir. İkinci dönemdeki bütçe açıklarının milli gelire oranı 1990 yılında % 5.3'den, 2001 yılında Cumhuriyet Tarihinin en yüksek oranı olan % 16.2'ye yükselmiştir. Ayrıca, bütçe açıklarının, kamu açıklarının sadece bir parçasını oluşturduğunu; bunun dışında başka kurum ve kuruluşların açıklarının da sonuçta hazineye yansıdığı ve kamu borçlanma gereğinin daha büyük rakamlara ulaştığı da dikkate alınmalıdır. Nitekim, 1995 yılında faiz dahil toplam kamu açığı milli gelirin % 22.3'ünü oluştururken, konsolide bütçe açıklarının milli gelirin % 10.6 olduğu görülmektedir⁹. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin açıklarının milli gelire oranları tabloda görülmektedir.

Tablo-2: Gelişmiş Ve Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Açıklarının Milli Gelire Oranı (%)

| YILLAR | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gelişmekte Olan Ülkeler | -3.0 | -3.2 | -2.7 | -2.7 | -2.4 | -2.6 | -4.0 | - |
| Gelişmiş Ülkeler | -4.2 | -4.7 | -4.0 | -3.8 | -3.1 | -1.7 | -1.3 | -1.0 |

Kaynak: IMF Outlook, Spring 2000.133,139

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının boyutları özellikle bazı yıllarda % 4'ün üzerinde bulunmakta ise de gelişmiş ülkelerde bu oran 1996'dan sonra düşmeye başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin açık oranları başlangıçta milli gelirin % 5'lere yaklaşırken müteakip yıllarda bu oran istikrarlı bir azalma göstererek 1999 Yılında % 1'e kadar düşmüştür. Ayrıca bu oranlar, Türkiye'deki (% 10'ların üzerindeki) oranlara göre oldukça düşük düzeyde bulunmaktadır. Nitekim az gelişmiş ülkelerin en yüksek açık oranına sahip oldukları yıl 1998 yılı olup, açık oranı % 4 düzeyindedir.

Türkiye'nin son yıllardaki son yıllardaki başka bir çıkmazı da bütçelerin hazırlanma vizyonunda artık, uzun dönemli sanayileşme, gelir dağılımının düzeltilmesi veya kamu hizmetlerinin yükseltilmesi gibi sorunların hiç yer almaması, bunların yerine, sadece kısa dönemli borçlanma ve finansal getiri kaygılarına dayalı bir bütçe metninin oluşmasıdır. Bütçe belgeleri artık uzun dönemli kalkınmayı ve kamu hizmetlerini planlayan değil kısa dönemde borç idaresinden başka bir amaca hizmet etmeyen bir muhasebe tablosuna indirgenmiş bulunmaktadır.

⁹ Bağcı, Hamdi, Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu yay. No:135, Ankara 2001, s.72.

V. DİĞER ÜLKE GRUPLARININ KAMU FİNANSMAN DENGELERİ VE TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye’de makro ekonomi içindeki kamu sektörünün payı olağanüstü büyüklüklere ulaşmıştır. Bir an için konsolide bütçe dışında kalan ancak sonuçta devletin ödediği borç ana para ödemeleri, yerel yönetimler (borçlanarak sağladıkları kaynaklar dahil) ve sosyal güvenlik kuruluşları görev zararları, kur farkları, döner sermayeli kuruluşların giderlerini ve özel hesapları da katığımızda, kamu harcamalarının milli gelirin % 70’lerine kadar ulaştığı görülebilir¹⁰. Türkiye’nin sadece konsolide bütçe verileri ile çeşitli ülke gruplarının 1996 yılı kamu finansman dengesi aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo-3: 1996 Yılı İtibariyle Ülke Grupları Ve Kamu Finansmanı Dengesi (%)

| Ülkeler | Top. Gelir/ GSYİH | Top.Gider/ GSYİH | Faiz Gid. / Bütç.Gel | Bütç.Açığı / GSYİH | Top.Borç/ GSYİH |
|----------------------|----------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Az Gelişmiş Ülk. | 14.4 | 17.4 | - | -5.6 | - |
| Orta Gelirli Ülkeler | 17.9 | 19.9 | 11.1 | -3.3 | - |
| Gelişmiş Ülkeler | 28.7 | 32.1 | 10.0 | -3.3 | - |
| AB Ülkeleri | 37.5 | 41.7 | 10.7 | -4.2 | 59.4 |
| Türkiye | 22.9 | 29.1 | 55.0 | -8.2 | 75.5 |

Kaynak:OECD 1999 World Development İndicator

Tabloda, bütçe açıklarının GSYİH içindeki payı açısından, Türkiye’nin bugüne gelmeden daha 1996 yılında dahi diğer ülkelerden daha yüksek olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkeler ve orta gelirli ülkelerin bu oranı % 3.3 iken, az gelişmiş ülkelerin % 5.6 ile Türkiye’ye en yakın orana sahip olduğu görülmekle birlikte

Türkiye % 8.2 ile çok daha yüksek bir orana sahiptir.. Toplam borçların GSYİH içindeki payı bakımından da Türkiye,% 75.5 oranı ile AB Ülkelerinden (59.4) oldukça yüksek düzeyde bulunmaktadır. Borç Faiz giderlerinin toplam bütçe gelirlerine oranı açısından ise Türkiye diğer tüm ülkelerden en az beş kat daha yüksek orana sahip bulunmaktadır (% 55 oranı). Diğer yandan, bütçe açığının GSYİH içindeki payı açısından da Türkiye diğer ülke gruplarına göre ortalama iki kat daha yüksek orana sahiptir. Toplam borçla-

¹⁰ Ceyhan, M.Said; Bütçe politikaları ve Uygulama Sonuçları Bilim Yolu, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cumhuriyetin Yetmiş Beşinci Yılı Özel Sayısı, Kırıkkale, 1998, s.547.

rın GSMH içindeki 2002 yılı oranına baktığımızda, bunun % 14.5'lere kadar yükseldiğini görüyoruz. Oysa, AB ülkelerinin borç oranı % 60'lar civarında seyretmektedir. Üstelik, Türkiye'de 1996 yılında % 75.5 olan bu oran,2002 yılında % 128 gibi olağanüstü bir düzeye ulaşmış bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkemiz bugün dünyada maalesef en borçlu ülkeler arasında telâffuz edilmektedir.

Ayrıca, konsolide bütçenin borç faiz ödemeleri ile KİT açıkları ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımlarındaki artıştan dolayı bütçenin iç dengelerinde de bozulma meydana gelmiştir¹¹. Nitekim 1984 yılında konsolide bütçenin % 20'ler düzeyinde yer alan yatırım harcamaları, 2002 yılı sonunda % 5.9 olarak gerçekleşmiştir (Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Göstergeler, Nisan 2003;16).Bu yıllarda en fazla artış faiz giderlerinde meydana gelmiştir.2001 yılı itibariyle toplam harcamaların % 51.1'i faiz harcamalarından oluşmuştur. Bu oranı OECD ülkeleri ile karşılaştırdığımızda, bu ülkelerde faiz ödemelerinin bütçeden aldıkları pay 1997 Yılında % 20.3 ile İtalya en yüksek orana sahip iken % 4.7 ile Norveç en düşük orana sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla bu oran, Türkiye'de olağanüstü düzeyde artış göstermiştir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payı bakımından Türkiye, az gelişmiş ve geçiş aşamasındaki ülkeler arasında da pek iyi görünmemekte, hatta en üst düzeyde yer almaktadır.1994-1997 yılları arasında 15 ülkenin faiz ödemeleri bütçelerinin % 20'lerini aşmış bulunmakla birlikte Türkiye'nin oldukça gerisinde yer almaktadırlar. Brezilya (% 40), Lübnan, Madagaskar ve Pakistan gibi en çok faiz gideri yapan ülkelerin başında Türkiye gelmektedir¹².

Avrupa Birliği Ülkelerinde vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı % 42, Gelişmiş Ülkelerde % 39 dur. Gelişmiş Ülkelerde en düşük vergi oranına sahip olan ülke % 29 ile Japonya'dır¹³. Türkiye'nin de bugün Japonya'nın seviyesinde bir vergi yükü oranına sahip olduğu ifade edilebilir ise de bu o oran çeşitli nedenlerle mukayese edilebilir bir niteliğe sahip değildir. Bu nedenlerden birincisi, bu ülkelerde kayıt dışı ekonomi çok düşüktür. Oysa Türkiye'de, oldukça yüksek bir kayıt dışı ekonomi bulunmaktadır. Üstelik, kayıt dışında olan sadece özel sektör gelir ve giderleri değil, kamu sektöründe de kayıt dışı gelir ve giderler bulunmaktadır.

11 Ceyhan, M. Said, Türkiye'de Mali Kriz ve Nedenleri, Tühis Dergisi, C.15, S.3-4, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara,1999, s.34.

12 Bağcı, age., s.70.

13 Bağcı, age, s.68.

Kamu harcamalarının bileşiminde gözlenen değişiklik, vergi toplama kapasitesinde geline nokta ile birlikte değerlendirildiğinde, ilave borçların finansmanı konusunda endişelerin artmasına ve kamuya borç verenlerin daha yüksek risk primi talep etmesine neden olmaktadır. Milli gelirden kamunun aldığı payın artmasına rağmen, kamu açıkları azaltılmadığı gibi daha da artmıştır. Kamu gelir ve giderleri arasındaki bu çarpık ilişki, borçların ödenmesi konusunda piyasanın endişesini besleyerek ve/veya piyasa yapıcılarını bu imajı pompalayarak borç verme riskinin ve reel faizlerin artışını etkilemişlerdir. Kamu gelirleri reel olarak artarken, kamu giderlerinin azaltılmasını sağlayacak siyasi politikaların oluşmaması, borçların ödenmeme ihtimalini artırmakta ve kamuya borç verilirken daha yüksek faiz talep etmelerine neden olmaktadır. Türkiye'deki reel faiz oranlarının uzun süre yüksek gerçekleşmesinin arkasında yatan nedenlerden biri de, kamu gelir ve giderlerinde meydana gelen bu ilişkidir. Bu ilişki aynı zamanda vergi oranlarının artırılmak suretiyle kamu borçlarının azaltılması yönünde bir etkinin yapılamayabileceğini de göstermektedir. Geçmiş yılların verileri, bu sorunu çözmek için kamunun reel gelirlerini artırma politikasını yürüttüğünü ve vergi gelirlerinde yapılan artışların sadece kamu harcamalarının artışına neden olup, borçların azalmasına katkıda bulunmadığını göstermektedir. Oysa, kamunun bu sorunu çözmek için mutlak olarak yapması gereken şey, kamu harcama reformunu yapması ve bütçede birlik ilkesi çerçevesinde sıkı, etkin ve disiplinli bir bütçe politikasını izlemesi olmalıdır.

Kaldı ki esnaki bütçe politikalarının her ne pahasına olursa olsun önlenmesi de gerekmez. Zira küçük açıklar, döviz krizlerine ve aşırı enflasyona yol açmadan ve fazla borç biriktirmeden finanse edilebilir. Eğer reel faiz oranları GSMH'nin büyüme hızını aşarsa, hükümetin elde edebileceği maksimum senyoraaj geliri miktarından daha düşük herhangi bir birincil açık sürdürülebilir nitelik taşıyabilir. Herhangi bir mali politikanın sürdürülebilir olup olmadığı, borç/GSMH projeksiyonları aracılığıyla kontrol edilebilir. Hasılanın büyüme hızı ne ölçüde yüksek ise belli bir açığın sürdürülebilme ihtimali o ölçüde yüksek olacaktır.

VI. İÇ BORÇLARIN DAĞILIMI, BORÇ KRİZİ VE BORÇLANMA MALİYETİ

Türkiye'de kamu borçlanma gereğinin yüksekliği iç borçlanmanın olağanüstü düzeyde büyümesine neden olmuştur. İç borçların maliyetlerinin minimize edilebilmesi, genel ekonomik ve siyasi istikrara, toplam borçların milli gelire ve mali sektöre oranı ile yakından ilişkilidir. Bu faktörler veri iken iyi bir borç yönetimi maliyetlerin düşürülmesini sağlayabilir.

İç borç stokunun mümkün olduğunca azaltılarak veya milli gelir ve mali imkanlar olabildiğince artırarak, maliyetler düşürülebilir. Ne var ki, milli gelirin ve mali sektörün geliştirilmesi, en azından kısa vadede özellikle IMF programlarının uygulandığı, sıkı para politikasının izlendiği, maliye ve bütçe politikalarında rahat hareket edilemediği, dolayısıyla talebin kısıtlandığı dönemlerde pek mümkün değildir. Tam aksine bu dönemde daha çok gerileme görülür. O halde milli gelir ve mali sektörün genişletilmesinden daha çok, borç stokunun milli gelire ve mali sektöre olan oranını düşürmek alternatifidir. Burada yapılacak şey, mümkün olduğu kadar borç stoku rakamını minimize ederek milli gelir içindeki payını düşürmek ve reel faiz, dolayısıyla borçlanma maliyetlerini azaltmaktır¹⁴. Türkiye’de bunu yapmak mümkün müdür? Ve mümkünse nasıl yapılabilir? Bu soruya cevap verebilmek için iki olguyu incelemekte fayda bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, iç borç stokunun alıcılara göre dağılımını incelemek, ikincisi ise borç ödemelerini daha çok yılın hangi tarihlerine denk geldiklerine bakmaktır. Türkiye’de iç borçların alıcılara göre dağılımını aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo-4: 2001- 2003 Yıllarında İç Borçların Alıcılara Göre Dağılımı (Trilyonl, Milyar\$)

| Yıllar | 2001 Yıllık | | | 2002 Yıllık (1) | | | 2003 Nisan Sonu (1) | | |
|-------------|-------------|-------------|-------|-----------------|-------------|-------|---------------------|-------------|------|
| | Miktar (TL) | Miktar (\$) | (%) | Miktar (TL) | Miktar (\$) | (%) | Miktar (TL) | Miktar (\$) | (%) |
| Toplam | 122.157 | 84.9 | 100.0 | 149.870 | 91.7 | 100.0 | 170.088 | 107.5 | 100 |
| Kamu | 80.574 | 56.0 | 66.0 | 79.107 | 48.4 | 52.8 | 86.439 | 54.6 | 50.8 |
| Merkez Bank | 32.546 | 22.6 | 26.6 | 28.112 | 17.2 | 18.8 | 28.240 | 17.8 | 16.6 |
| Kamu Bank. | 22.722 | 15.8 | 18.6 | 24.278 | 14.9 | 16.2 | 26.145 | 16.5 | 15.4 |
| -TMSF | 15.080 | 10.5 | 12.3 | 11.024 | 6.7 | 7.4 | 9.769 | 6.2 | 5.7 |
| -Diğer Kamu | 10.225 | 7.1 | 8.4 | 15.694 | 9.6 | 10.5 | 22.315 | 14.1 | 13.1 |
| Piyasa | 41.584 | 28.9 | 34.0 | 70.763 | 43.3 | 47.2 | 83.649 | 52.9 | 49.2 |

Kaynak; Merkez Bankası

(1)Geçici

14 Bağcı, age, s.160.

Tabloda kamunun kamuya olan borcunun, sürekli % 50'nin üzerinde olduğu görülmektedir. Bilindiği üzere kamu sektörünün bütün açıkları sonuçta hazine tarafından finanse edilmektedir. Yukarıda da sunulduğu üzere Türkiye'de Bütçede birlik ilkesinin zedelenmesinden sonra, bütçeler genel, katma, özel, özerk, döner sermaye, parafiskal, fon, vb. adlar ile ayrı ayrı havuzlara bölünmüş, kamunun gelirleri bu ayrı havuzlara dağılırken, bunların bütün açıkları ve görev zararları, hazinenin özel sektöre verdiği garantili borçların geri dönmemesinin gerektirdiği finansman, yap-işlet-devret ve özel banka borçları da hazinenin borçlanma gereksinimine dahil edilir olmuştur. Bu kurumlar adeta "kazanç ve gelirlerim benim, zarar ve açıklarım hazinenin" çarpık zihniyetiyle hareket ettiği için, borç stoku artışının ana amillerinden birini oluşturmuşlardır. Hazinenin borç stoku ve maliyetini oluşturan sadece bunlar da değildir. Tıpkı 500 büyük firmanın son yıllardaki yatırım, üretim, istihdam gibi reel milli gelirleri artıran faaliyet kârları yerine, hazine kâğıtlarına mali varlıklarını yatırarak aşırı yüksek faiz gelirleri elde etmeyi tercih etmeleri gibi bazı kamusal birimler hazineden geçinir oldular. Bununla birlikte portföyünde atıl fonu bulunan kamu kurum ve kuruluşları bu fonlarını değerlendirirken öncelikle hazine borç araçlarına yatırarak bu fonlarını değerlendirme yolunu seçmişlerdir. Nitekim tablodaki rakamlar gözlemlendiğinde, hazinenin toplam borç stokunun 2001 yılında % 66'sı kamuya olan borçlardan oluşurken, sadece % 34'ü piyasaya olan borçlardan oluşmaktadır. 2002 yılında bu oranlar sırasıyla % 50.8 ve % 49.2 olurken, borç stoku içinde mutlak ve nispi değer bakımından kamunun payı hâlâ oldukça yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu durum kamunun borçlanma maliyetlerinin ve reel faiz oranlarının yükselmesinde olumsuz bir etki meydana getirmektedir. Mali piyasalar, kamunun fon için müracaat ettiği kesimi oluşturmaktadır.

Bu kesim yabancı yatırımcılar, bireysel ve kurumsal yerli yatırımcıları kapsamaktadır. Bu piyasalar, aynı zamanda özel kesimin kredi talebini de karşılamaktadır.

Kamunun borç stoku o denli büyük ve reel maliyeti o kadar büyüktür ki bu fonların özel sektörün reel yatırımlarına gitme şansı kalmamaktadır. Kamu borçlanması için kamunun ihraç ettiği menkul değerlere yeterli getiriye vermesi ve piyasalarda borçlarını ödemesi konusunda yeterli güvenin oluşması gerekmektedir. Ayrıca, borçların ödeme zamanı geldiğinde ödenmesi, tekrar borç bulmak için bu piyasalara başvurulması bir zorunluluktur. Bu güvenin sağlanmaması halinde borçlanma kamuya çok pahalıya mal olmaktadır. Burada kamunun fon talebiyle piyasanın fon arzı faizlerin oluşumunda etkili olmaktadır. Türkiye'de mevcut sığ ve yetersiz fon arzına karşılık kamunun yüksek borçlanma gereği dengelerin önemli ölçüde değişmesine ve

maliyetlerin artmasına neden olurken, gelecekteki yeni borçlanma tutarını da daha yüksek ve ödemesi güç hatta imkansız bir boyuta çıkarmaktadır.

Piyasalar fonlarını kamu kâğıtlarına yatırırken, borçlanılan miktarın büyüklüğü ve bunun GSMH içindeki payına, devletin bunu ödeme gücüne bakarak karar vermektedirler. Dolayısıyla GSMH'nın yaklaşık % 60'ına varan iç borcu ve % 72'si oranında dış borcu bulunan kamunun sürekli borçlanması konusunda tereddütler oluşmakta ve özellikle iç borç maliyetlerini yükseltmektedirler. Zira, toplam borç miktarı ile faiz maliyetleri arasında doğru bir ilişki bulunmaktadır. Borç arttıkça faiz artmakta, borç düştükçe faiz azalmaktadır.

Kamunun toplam borç faizlerinin yıllık bazda, kamu alacaklarının zaman zaman % 70'leri dolayında yer alarak, bir taraftan iç borç/GSMH oranının büyümesine neden olurken, diğer yandan rakamın büyüklüğü, iç borçların ödenmeyeceği ve borçlanmanın sürdürülemeyeceği konusunda şüpheleri artırmakta, dolayısıyla reel iç borç faizlerinin, hatta dolaylı olarak dış borç faizlerinin büyümesinde önemli bir etken olmaktadır. Oysa kamuya olan borçların ertelenmesi veya en azından tahkime tabi tutulması halinde iç borç stoku önemli ölçüde azalacak ve piyasa rahatlayacak ve borç maliyeti düşecektir. Konuyu Nisan 2003 rakamlarıyla sunacak olursak, 170 katrilyon TL tutarındaki iç borçtan kamu ya olan borçları düştüğümüzde, borç stoku 83.6 katrilyona düşerken, ABD Doları cinsinden de 107 milyar Dolardan, 52.9 milyar Dolara inmektedir. Bu durumda, iç borç/GSMH oranını da % 29'a düşürerek böylece sürdürülebilir borçlanma ortamı ve rahatlama havası oluşabilmekte ve bunun etkisi ile reel faizler de önemli ölçüde azalma kaydedebilmektedir.

Bu uygulama borç yönetimince 2001 ve 2002 yılında yapılmış olsaydı, 2001'de 122.1 katrilyon TL tutarındaki iç borç stoku 41 katrilyon TL'ye düşecek, ABD Doları bazında da 95 milyar dolardan 29 milyar dolara ve iç borç/GSMH oranı da % 23'e düşebilecekti. 2002 yılında da 150 katrilyon TL tutarındaki iç borç 71 katrilyon TL'ye düşebilecek ve iç borç/GSMH oranı da % 26 olacaktı. Kamu borç yönetimi bunu benimsemeyerek veya erteleyerek bir taraftan daha yüksek faizler ile borçlanmaya neden olurken, diğer taraftan sürdürülebilir borçlanma konusunda kuşkulara neden olacak iç borç stok artışı ile "konversiyon ve konsolidasyon" endişesinin gittikçe yaygınlaşmasına neden olmuştu. Dolayısıyla reel faizler düşürülemedi.

A. TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLARIN VADESİ

Türkiye'de yapılan iç borçlanmaların vadesi 1999-2003 yılları arasında önemli değişiklikler göstermektedir. Bu değişiklikler, borç yönetimini gerçekleştiren kuruluşların bilinçli davranış ve tercihlerinden ziyade para ve

sermaye piyasalarının, diğer bir deyişle piyasa yapıcılarının tercihlerinden kaynaklanmıştır. Çünkü, Türkiye’de oldukça sığ bir para ve sermaye piyasası yanında, devletin yüklü borçlanma gereği bulunmaktadır. Türkiye’de 1990-2001 yıllarına ilişkin iç borçlanma vade yapısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-5: Türkiye’deki Yıllık Borç Stokunun Vade Yapısı (1990-2001) (%)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nakit Satış | 86.4 | 82.1 | 72.6 | 71.5 | 76.6 | 86.7 | 83.6 | 80.5 | 83.0 | 89.2 | 78.4 | 37.0 |
| -Tahvil | 51.5 | 20.1 | 21.9 | 19.6 | 2.5 | 12.8 | 13.2 | 32.6 | 18.7 | 63.7 | 60.7 | 16.7 |
| -Bono | 34.9 | 61.5 | 50.7 | 51.9 | 74.1 | 68.9 | 70.6 | 47.9 | 64.4 | 25.5 | 17.8 | 20.3 |
| Nakit dışı | 13.6 | 17.8 | 27.9 | 28.5 | 23.4 | 18.3 | 16.2 | 19.5 | 17.0 | 10.8 | 21.8 | 63.0 |

Kaynak: Hazine müsteşarlığı

Tabloda da görüldüğü gibi 1990 yılından itibaren iç borçların vadesi genellikle değişmekle birlikte 1999-2000 yılları hariç diğer yıllarda azalma göstermiştir. Tahvillerin (Nispeten uzun vadeli borçlanma aracı) toplam borçların içindeki payı 1990 yılında % 51.1’den, 2001 yılında % 16.7’ye kadar gerilemiştir. Buna karşılık, bonoların (daha çok 1-3 ay vadeli borçlanma aracı) payı 1990 Yılında % 34.9’dan 2001 yılında % 20.3’e düşmüştür. Ancak nakit dışı satışlar, 1990 yılında % 13.6’dan, 2001 yılında % 63.0’a kadar yükselmiştir. Ağırlıklı ortalama borç vadesi 2000 yılında 386 gün iken 2001 yılında 149 güne düşmüş, ancak alınan tedbirler ve istikrar programının uygulanması sonucunda 2002 yılında 210 güne kadar yükselmiştir¹⁵.

Borçlanma vadelerindeki bu kısalma enflasyon konusundaki olumsuz beklentilerin yanında, güvensizlik ve istikrarsızlık ortamından da kaynaklanmaktadır. 1994 yılında konulan ek vergiler ve uygulanan kamu harcamalarında tasarruf programının etkisiyle 1995 yılında iç borçların milli gelire oranı bir önceki yıla göre % 19.2’den, % 17.5’e düşürülmüş böylece güvensizlikte kısmi bir azalma meydana gelirken reel faiz oranı da % 16.7’den % 13.2’ye düşürülmüştür.

Kısa vadelerin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, kamu borçlarının milli gelire oranının önemli ölçüde artış kaydet-

¹⁵ Merkez Bankası, Yıllık Rapor, T.C. Merkez Bankası Yayını, Ankara, 2002, s.99.

mesi, kamuya olan güvenin azalması, milli gelirden yeterli bir artışın meydana gelmemesi, enflasyonun yüksek seyretmesi, döviz kurlarındaki dalgalanmalar, ikinci piyasaların etkin çalışmaması ve en önemlisi devletin etkin yönetim ve denetim mekanizmasını işletememesi ve bu yönde etkili adımların atılamaması gibi faktörler bir yandan bütçenin açıklarını artırırken diğer yandan reel faizlerin artışına ve borçların vadesinin düşmesine neden olmaktadır.

Türkiye’de iç borçların vadesinin bu kadar kısa olması nedeniyle, devlet piyasadan borç stokunun yılda birkaç katı kadar borçlanmaya ve bunları itfaya giderken, borçlanmanın yük ve maliyetlerinin de güven azalması sonucunda artmasına neden olmaktadır. Bu durumdan mali piyasalar da olumsuz etkilenmektedir. Zira çok sığ olan sermaye piyasamızdaki kaynakların çok yüksek reel getirisi bulunan hazine kâğıtlarına yönelmesi nedeniyle özel sektörün yapmak istediği yatırım finansmanında azalma meydana gelmekte ve dolayısıyla yüksek reel faizler ile yatırım yapma imkanı ortadan kalkmaktadır. Dolayısıyla bütün piyasalar krize düşmektedir.

Borçların vadesindeki kısalık diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında, bu konu daha iyi anlaşılabilir. Örneğin, ABD’de borçların vadesi 4-6 yıl arasında değişirken, Japonya’da 4-5 yıl, Almanya’da 4-4.5 yıl, İngiltere’de 10-12 yıl arasında değişmektedir¹⁶. Bu ülkelerdeki borçlanma vadelerini Türkiye’den 12 kata kadar varan uzunlukta olması Türkiye’de borçlanma olgusunun nedenli büyük bir sorun olduğunun bir göstergesini oluşturmaktadır. Bu sorunu çözebilmek için alınması gereken ilk tedbir, kısa vadeli borçların uzun vadeli borçlar ile değiştirilmesidir. Bu işlem borçlanma maliyetinin azalmasına da neden olacaktır. Bir yandan borç idaresinin borç kâğıtlarını basması, piyasaya arz etmeye ilişkin doğrudan maliyetlerin ve komisyonların düşmesine neden olabileceği gibi diğer yandan kriz psikolojisinin kırılması sonucunda, reel faizlerin zamanla düşmesine neden olacaktır¹⁷.

Borç yönetiminden de kaynaklanan bir sorun olarak bu durumu eleştirmek mümkündür. Her ne kadar uzun vadelerde bir ölçüde faiz artışı söz konusu ise de uzun vadede piyasalara kriz havasını ortadan kaldırma ve piyasaya güven vermek suretiyle faizlerin düşmesine neden olunacaktır. Mevcut borç yönetim politikaları borçlanmayı kronik bir sorun haline getirmektedir. Ayrıca uzun vadeli borçlanma politikası sonucunda nominal faizler yükselse bile, uzun vadede örneğin 4-5 yıla yayılan uzun vadeli borç yapısının oluşturu-

¹⁶ Agell, J and M.Persson, Does Debt Management Matter, Agell, J, Mpersson and M.Friedman Does Debt Management matter Clarendoon Press, Oxford,5-105, 1993, s.247.

¹⁷ Musgrave, age, s.256.

rulması halinde enflasyon ile reel faizler arasındaki ters yönlü ilişki işletilerek hükümet bilinçli olarak borçları eritme aracını kullanma imkanına da sahip olacaktır.

VII. DIŞ BORÇLARDAKİ GELİŞMELER

Türkiye’de kamu kesimi sürekli açık verdiği için, bu açığın belirli bir bölümü dış borçlanma ve dış tasarruflarla kapatılmaktadır. Bu da iki etki meydana getirmektedir. Bunlardan birincisi; kamu kesimi tasarruf açığının giderek daha büyük bir kısmının dış tasarruflarla karşılanması ki, bu da Türkiye’nin giderek artan dış borçlarının büyük bir kısmının kamu kesimi tasarruf açıklarından kaynaklandığını gösterir. Bunun diğer bir anlamı da dış borç servisi dolayısıyla katlanılan enflasyonda kamu kesiminin ağırlığının büyük olduğudur. Dolayısıyla bu, kamu kesimi tasarruf açığının dış tasarruflarla karşılanmayan kısmını da ifade eder. Bunun anlamı ‘özel kesim tasarrufları (iç borçlanma+emisyon)’dır. Bu da enflasyonun ikinci ayağını oluşturmaktadır.

İkinci unsur ise kamu kesimi net dış borçlanması ile ekonominin genel dengesinde yer alan dış açık ve dış borçlanma arasındaki ilişkinin birbirinden kopukluğudur. Ekonominin genel dengesinde dış açık veya dış kaynak ve dış tasarruf olarak yer alan büyüklük cari işlemler açığını yansıtmaktadır. Cari işlemler açığı ile dış borçlar arasındaki yakın ilişki anılan bu büyüklüğün yıllık dış borç birikimi olarak yorumlanmasını gerektirir. Uygulamada dış kaynak ihtiyacının giderek azalmasına karşılık (iç kaynaklara yönelmesinden dolayı) dış borçlar devamlı olarak artmaktadır. Cari işlemler hesabının açık vermesi bu açığın dengelenmesi amacıyla aynı yıl dış borç düzeyinde bir artışı gerektirecektir. Bu da ödemeler dengesinin sermaye hareketleri kısmındaki uzun ve kısa vadeli sermaye hareketlerinde görülecektir. Dolayısıyla belirli bir yılda net hata ve noksan kaleminin sıfır olduğu hallerde ‘cari işlemler açığı + döviz rezervleri artışı = Dış borç artışı’ olması gerekir¹⁸. Dış borç servisi ve net transferlere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir¹⁹.

Tablo-6: Dış Borç Servisi Ve Net Dış Transferler (1995-2002) (Milyar TL)

| | 1999 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dış borç | 6.439 | 8.912 | 13.366 | 14.211 | 16.275 | 25.458 | 14.762 | 12.961 |

¹⁸ Evgin, s.65.

¹⁹ Congdon, Tim.G., The Link between Budget Deficit And İnflation; Some Contrasts between Development And Developing Countries, Boskin, MichealJ, Fleming, Jhon S. Gorini Stefano Private and Public Debt Basic Blackwell, New York,72-911987, s.76.

| | | | | | | | | |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| kullanımı (1) | | | | | | | | |
| -Dış proje kredisi | 4.126 | 6.048 | 9.905 | 11.505 | 11.035 | 17.459 | 12.614 | 10.825 |
| -Tahvil İhracı | 2.313 | 2.864 | 3.481 | 2.706 | 5.240 | 7.999 | 2.148 | 2.136 |
| Dış Borç Servisi (1) | 11.839 | 11.418 | 12.418 | 16.513 | 18.316 | 21.937 | 24.623 | 21.998 |
| -Anapara (2) | 7.594 | 7.218 | 7.830 | 11.690 | 12.866 | 15.638 | 17.483 | 17.365 |
| -Dış Proje Kredisi | 5.667 | 5.685 | 6.123 | 8.405 | 10.846 | 13.891 | 15.437 | 15.535 |
| -Tahvil İhraçları | 1.927 | 1.533 | 1.707 | 3.285 | 2.020 | 1.747 | 2.052 | 1.830 |
| -Faiz | 4.303 | 4.200 | 4.588 | 4.133 | 5.450 | 6.299 | 7.134 | 4.633 |
| Net Transfer (3) | -5.458 | -2.506 | 968 | -2.302 | -2.041 | 23.521 | -9.861 | -9.037 |

Kaynak; Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası

(1)TCMB Ödemeler Dengesi Serileridir. (tahvil anapara ödemeleri dahil)

(2)IMF ve Portföy geri ödemeleri dahildir.

(3) (-) Yurt dışına, (+) Yurt İçine kaynak akımını ifade etmektedir.

Türkiye’de kamunun toplam borçları içerisinde dış borçların payı oldukça yüksektir. Bu yükseklik tüm az gelişmiş ülkelere özgü bir durumdur. Son Yıllarda, Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de dış borçların maliyetinin yüksek olduğu görülmektedir. Buradaki maliyet, faizlerdeki artıştan kaynaklanmamaktadır. Bununla birlikte dış borç servisindeki artışlar da maliyetin bir başka boyutunu oluşturmaktadır²⁰. Kamunun yurt dışından net borçlanmasının bütçe finansmanına baktığımızda 1994 yılı krizi ile birlikte Türkiye’nin yurt dışından borçlanması azalmıştır. Bu tarihten itibaren kamu sektörü dış borçta genellikle net dış ödeyicidir. Kamu açıklarının finansmanında 1995 yılından bu yana yurt dışı borçlanmadan da yararlanamaması, iç piyasadan borçlanmanın üzerindeki baskıyı artırmıştır²¹.

20 Can, Engin, Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye’nin 1983-1995/1996 Dönemindeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi, MÜİİBF. Dergisi Özel Sayı C.XIV, Sayı 1, İstanbul.1998, s.146.

21 Eken, Adnan ve Aysoy, Cem; İç Borçlanmanın Yapısı; 1999 Yılı İçin Bazı Senaryolar .Beş Yıllık Kalkınma Planı, Borçlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu Hazırlıkları Raporu Çalışması, Ankara, 1999, s.12.

Tabloda görüldüğü gibi yıllık dış borç kullanımı 1995'de yaklaşık 6.5 milyar dolardan, 2000 yılında % 400 oranında artarak 25 milyar dolara kadar yükselmiştir. Ancak, 2001 yılı ekonomik krizin etkisi ile bu rakam yaklaşık yarı yarıya azalarak 2002 yılında yaklaşık 13 milyar dolara gerilemiştir. Bu dalgalanmada tahvil ihracının etkisi 1999 ve 2000 yılları hariç olarak hemen hemen hiçbir etkisi bulunmazken, dış proje kredilerinin büyük ölçüde ağırlığı bulunmaktadır. Aynı yıllardaki dış borç servisinin miktarı, 1995 yılında 11.8 Milyar Dolardan, 2001 yılında % 108 oranında artarak 24.6 milyar dolara kadar yükselmiştir. Bu dönemde, 1997 ve 2000 yılı hariç diğer bütün yıllarda net dış borç ödeyen ülke konumundadır. Başka bir deyişle, 2000 yılı hariç diğer yılların tümünde Türkiye'den dışarıya net kaynak transferi olmuştur. Bu dönemde toplam 40.8 milyar dolar faiz ödenirken, bunun borç kullanımları dışında 31.2 milyar dolar tutarında iç kaynaklar (borç kullanımlarının dışında) dışarıya transfer edilmiştir. Bu transferlere rağmen, dış borç stoklarının azalmayıp artış göstermesinin nedeni, ABD Dolarının diğer paralara göre değer yitirmesidir²².

VIII.KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİNİ ETKİLEYEN BELİRLİ FAKTÖRLER

Türkiye'nin borç sarmalından çıkabilmesi için üzerinde düşünülmesi gereken konulardan en önemlisi, borçları ve borçlanma maliyetlerini arttıran ve büyüten nedenin ne olduğu sorusuna verilecek olan cevaptır. Bu sorunun cevabının kamu kesimi borçlanma gereği olduğu açıktır. Borç sarmalının kırılmasının yolu, kamu borçlanma gereğinin azaltılmasından geçmektedir. Bunun azalması için de, devletin etkin bir yapıya kavuşturulması, verimliliğinin artırılması, israf ve yolsuzlukların ortadan kaldırılması, kısacası optimal ve etkin devlet yapısının oluşturulması gerekmektedir²³. Sorunun büyüklüğünü tespit etmek üzere, Türkiye'nin cari fiyatlarla, yıllar itibariyle kamu kesimi borçlanma gereği aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1992-2002) (Trilyon TL)

| Yıllar | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| | | | | | | | | | | | (1) |
| Konsolide Bütçe | 74.4 | 133.9 | 152.2 | 316.6 | 1238.1 | 2240.7 | 3895.0 | 9284.6 | 13725.9 | 28566.5 | 39085.2 |

²² Evgin, age, s.53.

²³ Akdiş, Muhammed, Türkiye'nin Borç Sorunu ve Çözüm Yolları, www. Prof. Dr. Muhammet Akdiş, <http://mah.dis@pamukkale.edu.tr> .Mayıs, 2003, s.2.

| | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| KİT Açığı | 36.3 | 48.9 | 59.9 | -15.3 | -77.4 | -100.5 | 735.0 | 1889.6 | 2206.6 | 455.0 | -2141.0 |
| Yerel Yönetimler | 8.6 | 14.4 | 14.6 | 16.8 | 42.4 | 83.1 | 206.2 | 273.7 | 530.0 | 577.0 | 524.0 |
| Sos.Güv. ve Dön Ser. | 2.7 | 11.6 | 22.8 | 52.7 | 2.7 | 20.8 | 190.3 | 161.1 | -103.0 | -212.0 | -100.0 |
| Fonlar ve özel Kap. Kur. | 21.6 | 31.0 | 61.2 | 37.4 | 89.8 | 25.7 | 17.2 | 600.0 | -873.4 | 36.0 | -708.0 |
| Top.Kam u (TL) | 143.6 | 239.8 | 305.7 | 311.8 | 1171.4 | 2269.8 | 5043.7 | 12209.0 | 15475.3 | 29422.5 | 36660.2 |
| Top.Kam u (\$) | 20.8 | 21.7 | 10.3 | 3.8 | 7.7 | 8.7 | 19.3 | 29.3 | 24.8 | 24.1 | 24.0 |
| KKBG/G SMH | 13.0 | 12.0 | 7.8 | 3.9 | 7.8 | 7.7 | 9.4 | 15.5 | 12.3 | 16.7 | 13.5 |

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

1. Tahmini Gerçekleşme

Tabloda gösterilen değerler, kamu kesimi borçlanma gereğinin 1992-2002 döneminde değişkenlik arz ettiğini göstermekle birlikte, genellikle artış kaydettiği görülmektedir. 1992 yılında kamu kesimi borçlanma gereği GSMH'nin % 13'ünü oluştururken, 1995 yılına kadar bu oran azalarak % 3.9'a inmiş, ancak bu yıldan sonra artış trendine girerek, 2001 yılında % 16.7 gibi oldukça yüksek bir düzeye çıkmıştır. Ancak bu rakamları batık bankaların ortaya çıkardığı yaklaşık 40 milyar dolar zarar ile hazine garantisinden doğan borçlar, bütçe dışında takip edilen borç ana para geri ödemeleri ve yap-işlet-devret sözleşmelerinin gerektirdiği finansman dahil edilmemiştir. Dolayısıyla bu rakamlar son yıllardaki kamu borçlanma gereğine eklendiğinde daha yüksek oranların ortaya çıkacağı açıktır²⁴.

KİT'lerin açıkları kamu sektörü borçlanma gereğinin önemli bir bileşimini oluşturmaktadır. Konsolide bütçeden yapılan transferler hariç tutulduğunda, 1990-1999 döneminde yıllar itibariyle KİT'lerin ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereği, toplam 32 milyar dolar düzeyinde

²⁴ Ceyhan, 1998, s.547.

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Top.ver. gel. | 45 | 78 | 141 | 264 | 588 | 1084 | 2244 | 4745 | 9233 | 14812 | 26514 | 39768 | 59634 | 95955 |
| Top.faiz gid. | 14 | 24 | 40 | 116 | 298 | 576 | 1497 | 2277 | 6176 | 10721 | 20440 | 41065 | 51870 | 67900 |
| Faiz/ver.gel. | 32.3 | 30.3 | 28.4 | 44.0 | 50.7 | 53.1 | 66.7 | 48.0 | 66.9 | 72.1 | 77.1 | 103.3 | 86.9 | 79.6 |

Kaynak; Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı

(1) Program hedefi

Tabloda görüldüğü gibi faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranı 1990 da % 32.3'iken, 1992 de % 28.4'e kadar düşmekle birlikte, 1993 yılından itibaren 1997 yılına kadar bu oran yükselerek % 66.7'ye çıkmıştır. 1997 yılında kamusal gelirlerin tek hesapta toplanarak reel faiz oranlarının düşürülmesi sonucunda bu oran % 48'e düşürülmüş ise de, 1998 yılından itibaren tekrar tırmanışa geçerek 2001 yılında % 103.3'e kadar çıkmıştır. 2002 yılından itibaren tekrar bir düşme eğilimi görülmekle birlikte, bu oran hâlâ % 70-80'ler düzeyinde seyretmektedir.

Borç faiz ödemelerinin, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve KİT açıklarının da içinde yer aldığı transfer giderlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki oranının da buna paralel bir gelişme izlediği görülmektedir. Nitekim, 1990 yılında % 68.4 olan bu oran, 1992 yılında % 43.1'e düşerken, 1993 yılından itibaren (1997, 1998 yılları hariç) 2003 yılına kadar sürekli artış kaydetmiş ve 2001 yılında % 107.8'e düzeyine ulaşmıştır. 2002 ve 2003 yıllarında azalmakla birlikte % 100'ün üzerinde seyretmeye devam etmektedir. Sonuç olarak, kamu gelirlerinin sadece faiz ödemeleri ve açıklarını finanse eden, dolaşısıyla kamuda reel (carri ve yatırım harcamaları) hizmetlerinin karşılığı bulunmadığı için bütçe dengesi bozuk olan bir yapıya sahiptir.

B. İHALE YOLSUZLUKLARI

Dünyanın en saygın danışmanlık kuruluşlarından Price Water House Coopers (PWC) tarafından gerçekleştirilen endekse göre, yolsuzluklar ve yolsuzlukların ülke ekonomisinde yaptığı tahribat bakımından Türkiye, 35 ülke arasında 4. sırada yer almaktadır. Bu kuruluşun araştırmasında, dünyanın ekonomik ve coğrafi özelliklerine göre seçilen 35 ülke 0'dan 150 puana kadar puan verilerek değerlendirilmiştir. Bu sıralamada 74 puanla Türkiye dördüncü sırada yer alırken, yolsuzlukların en fazla olduğu ülke şeffaf olmayan Çin, birinci sırada, Rusya ve Endonezya ise onu izleyen ülkeler olmuştur. Yolsuzlukların en az olduğu ülke ise dünyanın en şeffaf ülkesi olan Singapur çıkmıştır. Bu listenin üst sıralarında bulunan ve aralarında Türkiye'nin de yer aldığı ülkeler, uluslararası borçlanmalarda fazladan risk primi öde-

mektedirler. Başka bir ifade ile Türkiye'nin borçlanma maliyeti bu nedenle de ayrıca artmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye borçlanmada daha yüksek fatu-rayı sırtlamak zorunda kalmaktadır. Örnek olarak; Türkiye'de 1990-1999 döneminde başlatılan 4859 projelerin toplam değeri 1999 fiyatlarıyla 35.1 katrilyon TL'dir. 2000 fiyatlarıyla ise yaklaşık 53 katrilyon liradır. Bu değerlerin en iyimser tahminle dörtte birinin normal değerinin % 20 fazlasıyla ihale edildiğini varsaydığımızda, karşımıza 2000 yılı fiyatlarıyla 2.6 katrilyon TL (4.1 milyar dolar) yolsuzluk faturası ve bunun zararı çıkmaktadır. Bu rakama yaklaşık 46 milyar dolarlık özel ve kamu bankalarının görev zararlarını da eklediğimizde karşımıza 50 milyar dolar civarında bir kaçak para çıkmaktadır²⁵.

C. ÜLKE RİSKİ VE DIŞ BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ

Dış borçların milli gelire oranının % 40 ve ihracata oranının % 200'ü aşması halinde dış borç ödemelerinde sorunlarla karşılaşılır²⁶. Bu çerçevede, dış borçlanmada, rating kuruluşlarının ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal istikrar koşullarına göre belirledikleri güvenilirlik katsayısına bağlı olarak bu ülkeler libor eksi, libor artı faizlerle uluslararası piyasalarda borçlanmaktadırlar. Bu ülkelerde ekonomik ve mali denge bozuldukça risk artmakta ve bu da rating notunun düşmesine neden olmaktadır. Türkiye'de kamu borçlarının milli gelir içindeki payı yükseldikçe rating notu düşmektedir. Dış borçlarda rating kuruluşları ratingi b eksi düzeyine düşürmesi halinde, ortalama % 4.5 puanlık bir ek faiz yükünü (spread) ekonomiye yükler. Libor'un % 6 olayında olduğunu varsaydığımızda faiz oranı % 10.5'e çıkmaktadır. Bu oran ABD, İsviçre, Belçika gibi istikrarlı ülkelerde genellikle % 6 ile % 6.1 gibi düşük düzeylerde bulunmaktadır.

Türkiye'de 4.5 puan olan ülke riski Güney Kore, Tayland gibi ülkelerde 1997 ve 1998 yıllarında kriz geçiren ülkelerde 2.5 puan, Ukrayna, Endonezya ve Rusya gibi ülkelerde ise 6.5 puan, 1995 yılında ağır bir krizin yaşandığı Meksika'da 3 puanda kalmıştır. Politik risk ve istikrarsızlığın getirdiği faiz yükünü hesaplarken karşılaştırmanın gerçekçi olması için Meksika ve Güney Kore'nin ülke risklerinin ortalaması olan % 2.75'i baz alarak Türkiye'nin ödediği % 4.5 risk puanı ile karşılaştırıldığında, % 1.75 oranında bir fazlalık görülmektedir. 1990-1999 dönemindeki toplam dış borç faiz ödemelerindeki % 4.5'lik ülke riski ve % 10.5'lik toplam faiz oranı üzerinden 474 milyar dolar olmuştur. 1999 yılı dolar kurunu baz alarak dış borç faiz ödemeleri hesaplandığında, 53.0 milyar dolar bulunmaktadır. Türkiye'ye benze-

²⁵ www.savurganlikekonomisi.com.tr/html, s.3.

²⁶ Bağcı, age, s.129.

yen ülkelerde olduğu gibi ülke riski % 2.75'e toplam faiz oranı da % 8.75'e indirilebilseydi, toplam faiz ödemeleri en azından 44.2 milyar dolara kadar gerileyecekti. Bu hesaba göre toplam faiz ödemeleri yaklaşık 9 milyar dolar civarında gerilemiş olacaktı²⁷. Bu tutar politik ve ekonomik istikrarsızlığın, aşırı kamu harcamalarının ve savurganlığının doğrudan maliyetini oluşturmaktadır.

D. SENYORAJ VERGİSİ VE BORÇLANMA MALİYETİ

Bütçe açığı, vergiler dışında üç kaynaktan finanse edilebilmektedir. Bunlar; Merkez Bankası finansmanı (veya genel anlamda senyoraj), yurt dışı borçlanmalar ile yurt içi piyasadan borçlanmadır. Kamu gelirleri kamu giderlerini karşılayamadığında Merkez Bankası devlete (yani Hazineye) kısa vadeli borç (avans) verme yetkisi ile donatılabilir. Bu verilen borçlar geri dönmediği takdirde ekonomiye karşılıksız para çıkışı olur. Başka bir deyişle kamu harcamaları para basılarak finanse edilmiş olur. Bu uygulama ekonomideki makro dengeleri bozarken, enflasyona da neden olabilir (Türkiye dahil bir çok ülkede devletin Merkez Bankasından alacağı kısa vadeli avansların sınırlandırılması yoluna gidilmiştir²⁸. Türkiye'de bu sınır daha önce konsolide bütçenin % 15 oranında iken 1994 yılından itibaren azaltılarak bugün 0'a kadar indirilmiş bulunmaktadır²⁹. 5 Mayıs 2001 tarihinde yayınlanan 4651 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun ile Merkez Bankası'nın bağımsızlığının sağlanması kapsamında Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans verilmeyeceği ve kredi açılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası'nın kaynaklarına başvurulmaması, 1990 yılında uygulanan para programının temel varsayımlarından biri olmasına karşılık, bu eğilim sonraki yıllarda devam ettirilememiş ve iç borç finansmanında kısa vadeli avansın payı 1994 yılına kadar artış eğilimini ve önemini korumuştur. 1994 yılından önce konsolide bütçenin % 15'ine kadar Hazinesin kısa vadeli avans çekme hakkı bulunmaktaydı. Daha önce çeşitli hükümetler bu hakkı kullandıkları halde, bunları geri ödemediklerinden olumsuz etkileri görülmüştü. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklikle 1995 yılından başlayarak kısa vadeli avans limitinin kademeli

27 www.Savurganlikekonomisi.com.tr.html, s.4.

28 Dinler, Zeynel, İktisada Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Gözden Geçirilmiş Altıncı Basım, Bursa, 2001, s..

29 Eken, Aysoy, s.3.

olarak azaltılması, iç borçlanmanın maliyetini ve piyasadan yapılan borçlanma üzerindeki baskıyı artıran bir faktör olarak ortaya çıktı.

Hazine ile Merkez Bankası arasındaki ilişki sadece kısa vadeli avans ile sınırlı değildir. Kamunun borçlanma stratejileri ile ilişkili iki kavrama da değinmekte yarar vardır. Bunlar, senyoraj ve enflasyon vergisidir. Ancak bunların, kamu açıklarını sonsuza kadar finanse eden unsur olarak algılanmamalıdır.

-Senyoraj (SE) en basit şekliyle devletin para basma tekelini kullanarak elde ettiği gelir olarak tanımlanabilir. Para basma maliyetsiz bir işlem olarak kabul edildiğinde, senyoraj, belli bir dönemde dolaşıma sokulan paranın satın alma gücü olarak tanımlanabilir.

-Enflasyon Vergisi (EV) ise belli bir dönemde ellerinde para tutanların enflasyon nedeniyle kaybettikleri satın alma gücünü ifade eder. Hane halkının reel olarak sabit miktarda para tutmak istediği durumlarda senyoraj ve enflasyon vergisi birbirine eşit olmaktadır. Ancak, bu iki unsurun birbirine eşit olması sıkça görülen bir durum değildir. Dolayısıyla, kamu açığının finansmanında senyoraj ve enflasyon vergisi değişik ağırlıkta kullanılabilir.

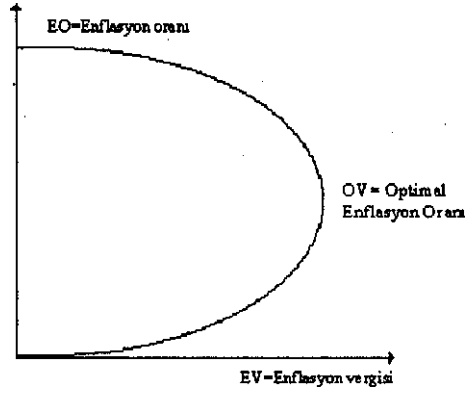
Bütün vergilerde olduğu gibi enflasyon vergisi de vergi oranının bir fonksiyonu olarak ifade edilebilir. Bunu $EV = f(EO\%)$ şeklinde ifade edebiliriz. Ancak diğer vergilerde olduğu gibi enflasyon vergisi ile elde edilen gelir de vergi oranının sürekli artan bir fonksiyonu değildir. Laffer Eğrisi burada da geçerlidir. Vergi gelirleri önce vergi oranının artışıyla doğru orantılı olarak artarken bu oran optimuma ulaştıktan sonra vergi oranının artışına bağlı olarak gerilemektedir. Diğer vergilerde olduğu gibi enflasyonun sıfır veya maksimum olduğu düzeylerde bu vergi de sıfır olmaktadır. Ancak, enflasyon oranı optimal düzeyi geçtikten sonra, reel para talebi (para tutumu) gerilemektedir. Böylece, belirli maksimum düzeye ulaşan enflasyon vergisi geliri daha sonra azalışa geçer. Türkiye'deki senyoraj ve enflasyon vergisi, yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda sunulduğu gibidir.

Tablo 9: Türkiye'de Senyoraj Ve Enflasyon Vergisi (1987-1997) (%)

| Yıllar | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Senyoraj | 1.88 | 2.89 | 2.53 | 1.41 | 1.82 | 2.67 | 2.10 | 1.43 | 2.39 | 1.05 | 0.82 |
| Enf.Verg. | 1.00 | 1.36 | 1.26 | 0.84 | 1.01 | 1.17 | 1.12 | 1.76 | 1.03 | 0.98 | 0.75 |

Kaynak: T.C. Merkez Bankası

Bunu bir Laffer Eğrisi üzerinde gösterebiliriz.



Türkiye’de senyorej ve enflasyon vergisi gelirleri 1987 yılından itibaren incelendiğinde, kamunun senyorej gelirlerinin GSMH içindeki payının zaman içinde azalan bir trend izlediği, enflasyon vergisi gelirlerinin ise 1994 kriz yılı hariç tutulduğunda, kronik enflasyonu da yansıtarak GSMH’ nın yaklaşık % 0.8-1.3’ü arasında dalgalandığı gözlenmektedir. (3)

Tabloda görüldüğü gibi özellikle 1995 yılından itibaren enflasyon vergisi ve senyeroj gelirlerinin, GSMH içindeki payı % 1’in altına düşmüş bulunmaktadır. Enflasyon vergisi gelirleri, ancak kriz dönemlerinde öngörülebilir enflasyonda önemli sapmalar ortaya çıktığı zaman, yüksek oranlı artışlar göstermektedir. Son yıllarda senyorej ve enflasyon vergisinden kaynaklanan gelirlerdeki azalma da arz tarafından iç borçlanmanın maliyetini yükselten bir faktördür.

Kamu borçlanma gereğini karşılamamanın bir aracı olan senyorej ve enflasyon vergisi, kısa vadeli avans alma imkanının kaldırılması sonucunda, kamu borçlanma gereğinin bir kaynağı haline gelmiştir. Zira, hazine kısa vadeli avans yerine borç olarak borç ödemek zorunda kaldığından, borç stoku büyürken borçlanma maliyeti de artmaktadır. Hükümet geçmişte olduğu gibi herhangi bir maliyeti yok varsayılan kısa vadeli avansları en azından konsolide bütçenin % 15’i oranında kullanırsa (149 Katrilyonluk 2003 yılı bütçesinin % 15’i ilk etapta 22 katrilyon TL tutarında bir borç ödeme gücünü doğurmaktadır), ayrıca bunun neden olacağı senyorej ve enflasyon vergisinin hazineye sağlayacağı yaklaşık GSMH’nın % 4’ü oranındaki gelirlerinin de 15 katrilyon tutarında kaynak sağlanacağı dikkate alındığında, bu ek destek ve imkanlar ile iç borçların ağır baskısı büyük ölçüde kırılmış olacaktır. Bu şartlarda, enflasyonun hotlayabilirliği riskinden söz edilebilir ise de alınacak ek para ve maliye politikası tedbirleri ile bu risk büyük ölçüde azaltılabilir.

Kaldı ki geçmiş yıllarda kısa vadeli avansların enflasyona neden olmasının en büyük nedeni, hükümetlerin ilgili kanunları ihlal ederek, vade bitiminde alınan avansları Merkez Bankasına geri ödememesi ve bir çeşit piyasaya karşılıksız para sürmesinden kaynaklanmaktaydı. Avansların vade sonunda geri ödenmesi bu riski büyük ölçüde elimine edecektir. Ayrıca, bugün işyerlerinin para ve talep yetersizliğinden dolayı kapalı olduğu, üretimin düştüğü, ekonomide durgunluğun bulunduğu, işsizliğin % 12'ler gibi olağanüstü düzeye ulaştığı bir ortamda, kısa vadeli avans uygulaması bir yanda genişletici ve büyümeyi sağlayıcı bir etki meydana getirirken, diğer yandan, işsizliği azaltıcı ve en önemlisi yaklaşık 30-40 katrilyonluk borç ödemesini gerçekleştirerek, reel faiz ve 'Borç Stoku/GSMH' oranının düşmesine ve Türkiye'nin daha hızlı borç-faiz sarmalından kurtulmasına neden olacaktır.

Kaldı ki enflasyon borç ödemenin ayrı bir aracını oluşturmaktadır. Zira, enflasyon paranın değerinin düşmesini ifade etmektedir. Devlet borçları ve faizleri, döviz, altın, fiyat endeksleri gibi sabit değerlere bağlanmamış ise (ki Maliye Bakanlığı genellikle buna karşı çıkar) enflasyon ortamında şayet nominal faizler sabit tutulabilirse, kendi kendine otomatik olarak ödenir. Devlet borçlarının bu şekilde ödenmesi ilk bakışta şaşırtıcı gelebilir. Ancak bu şekilde bir usul vardır ve uygulanmaktadır. Dolayısıyla, günümüzde en etkin ve yaygın uygulanan borç ödeme biçimlerinden biri enflasyondur³⁰ Zira, enflasyonun hızı ne olursa olsun devlet borçlarını ve faizlerini borç senedinin nominal değeri ve faiz kuponunun nominal değeri üzerinden ödemektedir. Nitekim, enflasyon 1997'de % 91'e çıkınca, reel faizler % 2.6'ya, 1998'de ise enflasyon oranı % 54.7'ye düşünce reel faizler % 5.7'ye yükselmiştir. En çarpıcı yıl 2002 yılıdır ki bu yılda enflasyon % 30.8'e düşünce reel faizler % 25.1 olarak gerçekleşmiştir.

IX. SONUÇ

Türkiye, özellikle 1990 yılından sonra mali ve bütçe dengesini yitiren bir sürece girmiştir. Kamu yönetiminde bütçe disiplinin bozulması, harcama denetiminin sağlanamaması, savurganlığın önlenememesi ve³¹ yolsuzlukların her alanda artış kaydetmesi, bütçe açıklarına neden olmuş ve bu açıklar, kamunun vergi ve diğer gelirlerindeki çok önemli reel artışlara rağmen kapatılamamıştır. Siyasi iktidarlar bu açıkları kapatmaya yönelik tedbirleri almak yerine ekonomik, politik ve siyasi maliyeti gelecek dönemlerde ortaya çıkacak popülist politikalar izlemeyi ve pragmatik tedbirler almayı tercih ederek

³⁰ Türk, age, s.283.

iç ve dış borçlanma yöntemiyle programlarını finanse etmeyi tercih etmişlerdir. Bu politikalar Türkiye'yi bugün içinden çok zor çıkılacak bir borç krizi ile karşı karşıya getirmiş bulunmaktadır. Bu borç krizi, sadece mali sistemimizin değil aynı zamanda politik ve ekonomik sistemimizin de temel sorununu oluşturmaktadır. . Artık Türkiye'de bütçeler borç ödeme aracı haline gelmiş bulunmakta olduğu gibi, makro dengesizliğin ana nedenini oluşturmaktadır. Kamu bütçesinin GSMH içindeki artışı, bütçenin ekonomik ve fonksiyonel yapısındaki bozulma, milli gelir ve istihdam üzerindeki olumsuz etkileri, kişisel milli gelirin azalması ile gelir dağılımında meydana gelen bozulma, kamu borçlarında meydana gelen artışlar ve bunun milli güvenliği dahi tehdit eder hale gelmesi gibi sorunlara neden olmuştur.

Gerek teori ve gerekse uygulama sonuçları, büyük bütçe açıklarının ekonomik istikrarı ve buna bağlı olarak ekonomik büyüme ve kalkınma ile istihdamı gerçek anlamda tehdit ettiğini göstermekte ve yöneticileri uyarmaktadır. Türkiye bu temel sorununu çözmeden diğer problemlerini çözmeye iradesini tam olarak kullanamaz. Bu nedenle öncelikle borçlanmanın temel nedenlerini ortadan kaldırmak zorundadır. Bu gün borçlanmanın ve borç stoku artışının birçok nedeni bulunmakla birlikte, belli başlı en büyük nedenlerinden biri bütçe açıkları ve diğeri de reel faizlerdeki astronomik yüksekliktir. Bütçe açıklarının yapısal nedenlerden kaynaklandığı bilinmektedir. Dolayısıyla bu sorun çok ciddi mali, ekonomik, siyasi, idari ve bürokratik kapsamlı reformlar ile hal edilebilir. Bunun için alınması gerekli belli başlı tedbirler; bütçede birlik ilkesinin süratle uygulamaya sokulması, bütçelerin performans kriterleri dikkate alınarak hazırlanması ve uygulamaya sokulması, bütçelerin gerek hazırlanması ve gerekse uygulamasının zaman geçirmeksizin performans denetimine tabi tutulması, bu denetim ve yargılama organlarına da kesinlikle mali, ekonomik ve idari özerkliğin sağlanması, kamu idari yapısının tutumluluk, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesi ve en önemlisi kamu harcama reformunun yapılması kaçınılmazdır.

Ülkede borçluluk düzeyinin ve borç sorunlarının azaltılmasının yolu IMF ve bazı düşünürlerin iddialarının aksine büyüme oranının amaçlanandan düşük tutulması ile değil, ekonominin genelinde yeterli düzeyde üretim artışı sağlayarak yaygın olan vergi gelirlerini artırmak, kayıt dışı ekonomiyi ve kamudaki aşırı israfı önleyerek azaltabilir

Reel faizlerin düşürülebilmesi için, iç ve dış borç faiz oranlarının artmasına neden olan ve borç stoku/GSMH oranının büyümesinde etkili olan borç stokunun içindeki yaklaşık % 50'lere varan kamuya ait borçların tasfiye edilerek veya bunlara faiz işletilmeyerek belirli bir periyot içinde eritilmesinde yarar bulunmaktadır. Borç stokunun erimesi için, artık enflasyon vergisi ve senyorajdan çekinmeden, kontrollü kısa vadeli avans uygulamasına

geçilerek reel faizler düşürülmelidir. Ayrıca, hükümetin öngördüğü özelleştirme ve ek kaynak üretimine ilişkin tüm önlemler de hızlandırılması ve bütün kesimlerce desteklenmesi, faiz dışı fazla mümkün olduğu kadar artırılması, borçların ödenmesi hususunda herhangi bir sorunun bulunmadığı hususunda alacaklılara güven verilmesi ve borç yönetiminde daha etkin ve titiz uygulamalara yer verilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Agell, J and M.Persson, 'Does Debt Managment Matter' Agell, J, Mpersson and M.Friedman Does Debt Management matter Clarendoon Press, Oxford,5-105 1993
- Akalın, Güneri, "Maliyenin İflası tartışmaları, Mali Reform Ve Çıkış Yolları" Salih Şanver'e Armağan.Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. NO: 10 İstanbul 1998.
- Akdiş, Muhammed, "Türkiye'nin Borç Sorunu ve Çözüm Yolları"
www.Prof.Dr.Muhammet Akdiş, <http://mah.dis@pamukkale.edu.tr>
.Mayıs.2003
- Akdoğan, Abdurrahman; Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara 1999
- Bağcı, Hamdi, Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu yay. No:135Ankara 2001
- Can, Engin; "Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye'nin 1983-1995/1996 Dönemindeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi" M.Ü. İ.İ.B.F Dergisi Özel Sayı Cilt:XIV, Sayı 1, İstanbul.1998
- Ceyhan, M.Said; "Bütçe politikaları ve Uygulama Sonuçları"Bilim Yolu, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cumhuriyetin Yetmiş Beşinci Yılı Özel Sayısı, Kırıkkale 1998
- Ceyhan, M. Said, "Türkiye'de Mali Kriz ve Nedenleri" Tühis Dergisi, Cilt:15, Sayı: 3-4, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını Ankara,1999
- Congdon, Tim. G. "The Link between Budget Deficit And İnflation; Some Contrasts between Development And Developing Countries" Boskin,

Michael J, Fleming, Jhon S. Gorini Stefano Private and Public Debt
Basic Blackwell, New York.72-911987

Devrim, Fevzi, Altay, Asuman, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet An-
layışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandı-
rılması Açısından Değerlendirilmesi" 15. Maliye Sempozyumunda Sunu-
lan Tebliğ, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Yay. Antalya, 2000

Dinler, Zeynel; İktisada Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Gözden Geçirilmiş
Altıncı Basım, Bursa 2001

Efe, Şeref, "Borçlanma Hasılatı Nerelere Harcanıyor", DPT Beş Yıllık Kal-
kınma Planı. Borç Yönetimi Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu Çalış-
ması No:25, Ankara, 1999

Eken, Adnan ve Aysoy, Cem; "İç Borçlanmanın Yapısı; 1999 Yılı İçin Bazı
Senaryolar" 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Borçlanma Özel İhtisas Ko-
misyonu Raporu Hazırlıkları Raporu Çalışması, Ankara, 1999

Evgin, Tülay; Dünden Bugüne Dış Borçlarımız, Hazine Müsteşarlığı Araş-
tırma ve İnceleme Dizisi No:26 Ankara, 2000

Güner, Ayşe; "Başarısız Devlet ve Çözüm Önerileri" Halil Nadaroğlu'na
Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF. Yay. Özel Sayı. 1998. İstanbul

Hazine Müsteşarlığı, "Hazine İstatistikleri (1980-2002)", T.C.Hazine Müste-
şarlığı Yayını, Ankara, 2002

Hazine Müsteşarlığı, "Ekonomik Göstergeler", T.C.Hazine Müsteşarlığı
Yayını, Ankara, Nisan 2003

IMF (Country Report) Turkey; Selected Issues and Statistical Appendix IMF
Staff Country Report No.00 / 14. 2000

Kaya, Muammer; "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi"
www.turk.internet.com.tr.10.6.2003

Maliye Bakanlığı, 2003 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C.Maliye Bakanlığı
Yayını, Ankara 2002

Maliye Bakanlığı, 2002 yılı Yıllık Ekonomik Raporu, T.C.Maliye Bakanlığı
Yayını, Ankara, 2002

Merkez Bankası, Yıllık Rapor, T.C.Merkez Bankası Yayını, Ankara,2002

Musgrave, A.Richard; Maliye Politikası, Çeviri Orhan Şener, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997

Türk, İsmail; Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara 1996

www.savurganlikekonomisi.com.tr/html