

TÜRKİYE'DE İÇ BORÇLANMANIN EKONOMİK ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Abdulkerim GÖK*

GİRİŞ

Günümüzde devletlerin kaynakları arasında borçlanma da önemli bir yer tutmaktadır. Çoğu kez, kamu yatırımlarını ertelemek isteyen sosyal devlet, vergi gelirleriyle yetinmemekte, yurtiçi ve yurtdışından borçlanmaya gitmektedir.

Her ülke, içinde bulunduğu konjonktüre göre iç borçlanmaya başvurabilir. Bazen borçlanmanın büyük boyutlara ulaşması da önemli değildir. Makro ekonomik açıdan önemli olan, borçlanmanın hangi amaca yönelik olduğu, nasıl finanse edildiği ve ülkenin bu borçları geri ödeme kapasitesinin var olup olmadığıdır.

Türkiye'de kamu kesiminin finansman açığı ve bu açığın yarattığı sorunlar gerek akademisyenler ve gerekse kamu yöneticilerince sürekli gündemde tutulmaktadır. Kamu kesimi açıklarının finansmanında iç borçlanma, dış borçlanma ve parasal finansman (para basımı) yollarına başvurulmaktadır. Bu makalede sadece Türkiye'de iç borçlanmanın ekonomik etkileri analiz edilecektir.

1 - İç Borçların Seyri

İç borçlanma, hükümetin veya borçlanma yetkisi verdiği birimin, ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara ulusal para cinsinden borçlanmasıdır (Özer,1986:138). Diğer bir ifadeyle iç borçlanma; kullanılabilir ulusal gelirin bir kısmının özel teşebbüs, bireyler ve kamu kurumlarından devlete aktarılmasıdır (Karaduman,1993:43). Burada anılan kamu kurumları, sosyal güvenlik kurumları, kamu bankaları ve Merkez Bankası gibi ekonomik birimlerdir.

* Harran Üni. İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği kaynaklara bir ek söz konusu değildir. Bu borçlanmanın iktisadi niteliği, satın alma gücünün özel ve kamu kesimleri arasında el değiştirmesidir. Devlet, en yaygın yöntemle halka ve kurumlara sattığı kağıda bağlı bono, tahvil ve kağıda bağlı olmayan yöntemlerle borçlanabilir.

Popülizm sonucu, gelir ve harcama politikalarının disiplinsizliği sürekli hale gelmekte ve borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi borçlanma sınırlaması gibi bir kısıtla karşı karşıya kalmayan politika belirleyicileri bu yöndeki davranışlarına devam etmektedirler. Etkisi itibariyle transfer harcamaları içerisinde borç faiz ödemelerinin artmasına neden olan bu tür eğilimler, piyasa süreci üzerinde de önemli olumsuz etkilere yol açabilmektedir.

Rasyonellik ve verimlilik gibi ilkelerin dikkate alınmadığı popülist yaklaşımda, harcamaların hızlı bir şekilde artması, kamu gelirlerinin aynı oranda artırılmaması ve bedavacılık eğilimi, keynesyen politikalarla birleşerek, bütçe açıklarına ve bu açıkların gittikçe artan oranda devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Bütçe açıklarının gerisinde, seçmenlerle kişisel çıkar-oy pazarlığı yapan siyasi iktidarın, harcamaları artırmaya çok hevesli olması fakat sıra vergilerin arttırılmasına geldiğinde çıkar gruplarının baskısı nedeniyle, vergileri arttıramaması gerçeği vardır (Savaş,1993:20). Demokratik bir toplumda bütçe açıklarına yönelik politik engeller olmadığı gibi, vergilemeden harcamayı mümkün kılan bir çok mekanizma varolabilmektedir (Buchanan - Wağner, 1977: 75).

Türkiye, özellikle 1984 yılından itibaren çok kısa ve kısa vadeli geniş bir iç borçlanma ile kendi kendini sürekli besleyen bir borç kısır döngüsü içinde itilmiştir. Kısa vadeli olarak ödünç alınan söz konusu fonlar, ödeme gününde faizlerin yüksekliği oranında yeniden borçlanmayı kaçınılmaz kılarak, sonradan yapılan borçlanmaları da beslemektedir (Atamtürk, 1994:26). Aynı koşullarla yapılan ve birbirini izleyen borçlanmaların yanına yanlış borçlanma politikaları nedeniyle oluşan borçlar da eklenince, devletin içine girmiş olduğu kısır döngü büyümüştür.

Ülkemiz bütçelerinde özellikle 1980 sonrası dönemde sürekli bütçe açıkları yaşanmış, ortaya çıkan açıklar da borçlanmayla, özellikle de iç borçlanma yoluyla kapatılmaya çalışılmıştır. Bu olgu 1987 yılından itibaren hız kazanmıştır. Konsolide bütçe gelirleri incelendiğinde, genellikle %80-85'lik payın vergi gelirlerinden, kalan %15-20'lik bölümün ise vergi dışı kaynaklardan sağlandığı görülmektedir. Bu durum aşağıdaki tablo:1'de açıkça görülmektedir.

Tablo:1
Konsolide Bütçe Gelirleri (Cari Fiyatlarla Milyar TL)

Yıllar	Dolaysız	Dolaylı vergi gelirleri	Toplam (1)	Vergi dışı normal gelir	Hibe	Katma Bütçe	Toplam gelir (2)	(1)/(2)
1987	4.492	4.559	9.051	828	15	550	10.444	87
1988	7.066	7.166	14.232	2.540	41	774	17.587	81
1989	13.645	11.905	25.550	4.545	115	1.159	31.369	81
1990	23.657	21.742	45.399	7.541	1.636	663	55.239	82
1991	41.094	37.549	78.643	8.723	8.434	947	96.747	81
1992	71.393	70.209	141.602	29.542	1.700	1.380	174.224	81
1993	128.324	135.949	264.273	82.165	1.597	3.357	351.392	75
1994	283.733	304.027	587.760	148.735	3.455	5.166	745.116	79
1995	460.437	623.913	1.084.350	289.825	7.404	12.444	1.394.023	78
1996	883.607	1.360.487	2.244.094	430.074	1.832	26.034	2.702.034	83
1997	1.931.970	2.813.514	4.745.484	950.400	1.692	52.520	5.750.096	83
1998	4.303.893	4.929.037	9.232.930	2.474.665	0	179.957	11.887.552	78
1999	6.712.882	8.094.385	14.807.267	3.878.626	7.521	279.878	18.973.292	78
2000*	5.892.133	8.481.026	14.373.159	3.466.825	17	335.749	18.175.750	79

Kaynak: Hazine İstatistikleri 1980-1999, Ankara, Kasım 2000, Tablo:2 3A

Tabloya göre, konsolide bütçe gelirleri içinde en büyük pay 1987 yılında %87'lik payla vergi gelirleri iken, bu oran son yıllarda %80 düzeylerine düşmüştür. Bu düşüşün başında vergi gelirlerinin çeşitli nedenlerle tam ve sağlıklı bir biçimde toplanamaması yatmaktadır. Diğer yandan, 1998 den itibaren konsolide bütçe gelirleri içinde vergi dışı normal gelirler ile katma bütçe gelirlerinde önemli artışlar olmuştur. Ancak yinede konsolide bütçe harcamalarının özellikle cari harcamaların son yıllarda büyük açıklar göstermesi bütçe açığının korkunç boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.

Aşağıdaki Tablo:2'de bütçe açıklarının boyutları borç faizleri dahil ve hariç olmak üzere verilmiştir.

Tablo 2:
Konsolide Bütçe Açıkları

Yıllar	Bütçe Açığı	Bütçe açığı/GSMH	Faiz Hariç Açık/GSMH
1987	-2.3	-3,1	-0,1
1988	-3.8	-3	0,9
1989	-7.5	-3,3	0,3
1990	-11,7	-3	0,5
1991	-33.3	-5,3	-1,5
1992	-47.3	-4,3	-0,6
1993	-133.1	-6,7	-0,8
1994	-150.8	-3,9	3,8
1995	-314.9	-4	3,3
1996	-1.233.3	-8,2	1,8
1997	-2.225.1	-7,6	0,1
1998	-3.803.3	-7,1	4,4
1999	-9.151.6	-11,6	2

Kaynak: Zekeriya Temizel, "1998 yılı Bütçe Kanun Tasarısının TBMM Genel Kuruluna Sunuş Konuşması", Maliye Dergisi, Eylül Aralık 1997, Sayı:126, s.30 Maliye Bakanlığı.
www.muhasibat.gov.tr/mbulten

Bütçe gelirlerine paralel olarak bütçe harcamalarının da artması nedeniyle özellikle 1990 yılından sonra bütçe açıklarının GSMH'ya oranında önemli artışlar olmuştur. 1990 yılında %3 olan bütçe açıklarının GSMH içerisindeki payı, 1993 yılında %6.7 seviyesine yükselmiştir. 1994 yılında uygulamaya konulan ekonomik önlemler uygulama planıyla birlikte bütçe açıkları azalmıştır. Nitekim 1994 yılında bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı, bir önceki yıla göre 1.4 puan artarken, bütçe harcamalarının oranı 1.4 puan

azalmış, böylece bütçe açıklarının GSMH'ya oranı 2.8 puan azalarak %3.9 olmuştur. 1995 yılında %4 olarak gerçekleşen bu oran, 1996 yılında harcamalardaki artışa paralel olarak %8.2 ye yükselmiş, 1997 ve 1998 yıllarında sırasıyla %7.6 ve %7.2 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 1999 yılında %11.6 gibi çok büyük rakama ulaşmıştır. Tablo verilerine göre, son yıllarda faizlerin hariç bırakılması durumunda, genellikle bütçe fazlalarının oluşması, bütçe açıklarının borç faizlerinden kaynaklandığının açık bir kanıtıdır. Hükümetin 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe koyduğu yeni ekonomik önlemlerle faizler aşağıya çekilmiş, ancak Kasım 2000 kriziyle ekonomik program büyük hasar almış, bu nedenle 2000 yılında bütçe açığı %10'lar düzeyinde kalmıştır.

Ortaya çıkan konsolide bütçe açıkları; iç borçlanma, kısa vadeli borçlanma, avanslar, dış borçlanma ve diğer finansman olanakları ile kapatılmaya çalışılmıştır. Bu işlemlerle ilgili veriler Tablo:3 de verilmiştir.

Tabloya göre incelenen dönemin başında finansman açıkları daha çok kısa vadeli borçlarla kapatılırken, son yıllarda artık uzun vadeli iç borçlar ve dış borçlanma finansman olanakları ile kapatılmıştır. Bunda 1998 yılından alınan istikrar önlemlerinin önemi büyüktür. Alınan borçların ekonomik kalkınma amaçlı olmaktan çok, daha önceden alınan borçları ödemek amacını taşıdığını belirtmemiz gerekir.

2- İç Borç Stoku

Piyasalara sürülen devlet tahvili, hazine bonusu ve TC Merkez bankasından alınan kısa vadeli avans ile çeşitli kaynaklardan sağlanan veya kısa süreli borçların konsolidasyonu suretiyle meydana gelen konsolide borçlar, iç borç stokunu meydana getirir.

Aşağıdaki tablo4'de 1987-2000 döneminde iç borç stokunu vermektedir. Tabloya göre, 1987 yılından 2000 yılı temmuz sonu itibariyle iç borç stoku 1797 kat artmıştır. iç borç stoku içinde konsolide borçlar 1987 de %66.6 iken bu oran hızla azalarak 1997 yılından itibaren sıfıra inmiştir.

Tablo 3:
Konsolide Bütçe Finansmanı (Cari Fiyatlarla) (Milyar TL)

Yıllar	Bütçe Açığı	İç Borçlanma Net	Bono net	KısaV.Avans(net)	Toplam	Dış Borçlanma	Diğer	Top. Finans.
1987	- 2.3	896	913	355	1268	-266	668	2.566
1988	-3.8	2.433	389	675	1064	176	268	3.941
1989	-7.5	5.982	955	457	1452	-404	1.111	8.141
1990	-11,7	7.942	1.932	331	2263	41	3.442	13.688
1991	-33.3	2.279	Oca.35	10.719	23509	1.921	5.718	33.426
1992	-47.3	15.408	23.978	17.394	41.372	4.038	-1.380	59.438
1993	-133.1	30.135	22.241	53.010	75.251	21.062	-345	126.103
1994	-150.8	-70.339	244.217	51.857	296.074	-67.174	-6.635	151.926
1995	-314.9	85,657	197.218	94.723	291.941	-79.560	-3.544	294.495
1996	-1.233.3	274.040	792.189	228.954	1.021.143	-134.410	106.961	1.267.734
1997	-2.225.1	1.484.843	1.020.674	0	1.020.674	-447.085	161.998	2.220.430
1998	-3.803.3	1.297.022	3.293.156	0	3.293.156	-1.035.567	254.879	3.809.490
1999	-9.151.6	12.233.892	-2.493.331	0	-2.493.331	459.693	-1.103.410	9.096.733
2000	-9.062.6	7.838.251	-2.087,66	0	-2.087.660	2.187.702	-601.511	9.424.443

Kaynak: Hazine İstatistikleri 1980-1999, Ankara, Kasım 2000, Tablo:2.5

Tablo 4:
Yıllar İtibariyle İç Borç Stoku (Milyar TL)

Yıllar	Tahvil	Bono	Avans	Konsolide Borçlar	İç Borç Stoku	Artış %	İndeks	Zincirleme İndeks
1987	2.407	1.923	1.406	11.481	17.217		100	100
1988	4.881	2.542	2.082	18.954	28.459	65	165	65
1989	10.863	3.537	2.539	24.995	41.934	47	244	47
1990	22.523	5.469	2.870	26.318	57.180	36	332	36
1991	33.405	18.258	13.589	32.395	97.647	71	567	71
1992	86.388	42.247	31.000	34.602	194.237	99	1128	99
1993	190.505	64.489	70.421	31.932	357.347	84	2075	84
1994	239.384	304.230	122.278	133.417	799.309	124	4642	124
1995	511.768	631.298	192.000	25.940	1.361.006	70	7905	70
1996	1.250.154	1.527.837	370.953	40	3.148.984	131	18289	131
1997	3.570.811	2.374.990	337.623	0	6.283.424	100	36493	100
1998	5.771.980	5.840.906	0	0	11.612.886	85	67446	85
1999	19.683.392	3.236.753	0	0	22.920.145	97	133117	97
2000	29.794.700	1.149.093	0	0	30.943.793	35	179718	35

(*) Temmuz Sonu İtibariyle

Kaynak: <http://www.treasury.gov.tr/stat/kamsck/>

Diğer yandan, bono satışı nedeniyle borçlanmada (kısa vadeli) yıllar itibariyle hızlı bir düşüş yaşanmıştır. Buna karşılık tahvil satışı yoluyla (uzun vadeli) borçlanma hızla artmıştır. 1987 yılında tahvil satışında sağlanan borçların borç stokundaki payı %21 iken 2000 yılı temmuz sonu itibariyle bu oran %96 ya çıkmıştır. Bu başarıda, son yıllarda alınan ekonomik istikrar önlemleri ve bu önlemlerin arkasında güçlü siyasi otoritenin varlığında yatmaktadır.

Diğer yandan anılan dönem için İç Borç Stoku7GSMH incelemesi Tablo 5 de verilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi, son yıllarda konsolide borç ve avans yapılmamaktadır. Buna karşılık tahvillerin GSMH'ya oranı 1987'de 3.2 iken 2000 yılında bu oran 40.8'e çıkmıştır. Toplam iç borç stokunun GSMH'ya oranı 1987 yılında 23 iken 1999 yılından itibaren hızla artarak 2000 yılı temmuz sonu itibariyle yılında 42.4 e yükselmiştir.

Tablo 5:
İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı

Yıllar	GSMH	Tahvil/ GSMH	Bono/ GSMH	Konsolide Borç/GSMH	Avans/ GSMH	Toplam İç Borç/GSMH
1987	75.019	3.2	2.6	15.3	1.9	23
1988	129.175	3.8	2.0	14.7	1.6	22
1989	230.370	4.7	1.5	10.8	1.1	18,2
1990	397.178	5.7	1.4	6.6	0.7	14,4
1991	634.393	5.3	2.9	5.1	2.1	15,4
1992	1.103.843	7.8	3.8	3.1	2.8	17,6
1993	1.997.323	9.5	3.2	1.6	3.5	17,9
1994	3.887.903	6.2	7.8	3.4	3.1	20,6
1995	7.854.887	6.5	8.0	0.3	2.4	17,3
1996	14.978.068	8.3	0.2	0	2.5	21
1997	29.393.263	12.1	8.1	0	1.1	21,4
1998	53.518.332	10.9	11.0	0	0	21,9
1999	78.242.496	25.2	4.1	0	0	29,3
2000*	72.897.416	40.8	1.5	0	0	42,4

(*) Temmuz sonu itibariyle, **Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, www.hazinc.gov.tr

3. İç Borç Faiz Ödemeleri

İç borçlarla ödenen faiz ödemelerinin GSMH'ya oranları Tablo 6 da verilmiştir. 1987 yılında GSMH'da faiz giderlerinin payı 2.2 iken bu yıldan sonra hızla artarak 1998'de 10.5'e, 2000 yılında ise 15.1 gibi korkunç bir rakama ulaşmıştır.

Tablo 6:
Yıllar İtibariyle İç Borçlara Ödenen Faiz Tutarları (Milyar TL)

Yıllar	Faiz Ödemeleri (1)	GSMH (2)	(1)/(2)
1987	1.675	75.019	2,2
1988	2.487	129.175	1,9
1989	4.803	230.370	2,1
1990	10.037	397.178	2,5
1991	16.914	634.393	2,7
1992	34.087	1.103.843	3,1
1993	84.825	1.997.323	4,2
1994	229.912	3.887.903	5,9
1995	472.804	7.854.887	6,0
1996	1.335.516	14.978.068	8,9
1997	1.977.164	29.393.263	6,7
1998	5.626.676	53.518.332	10,5
1999	9.824.622	78.242.496	12,6
2000	18.791.862	124.405.569	15,1

5. İç Borç Servisi

İç borç servisi, iç borç anapara taksitli ve iç borç faiz ödemeleri toplamından oluşmaktadır. Tablo 7 de 1987-2000 dönemi için iç borç servisi rakamları verilmiştir. Tabloda son yıllarda anapara ve faiz ödemelerinin aynı düzeyde aynı miktarlarda olduğu gözlenmektedir. Bu da borç faizlerinin büyük oranlara çıktığının kanıtıdır.

Tablo 7:
İç Borç Servisi (Milyar TL)

Yıllar	Anapara Ödemeleri (1)	Faiz Ödemeleri (2)	İç Borç Servisi [(1)+ (2)]
1987	4.600	1.625	6.225
1988	5.880	2.487	8.367
1989	10.640	4.803	15.443
1990	14.648	10.037	24.685
1991	33.364	16.914	50.278
1992	82.115	34.087	116.202
1993	214.050	84.825	298.875
1994	588.115	229.912	818.027
1995	1.199.468	472.804	1.672.272
1996	3.389.039	1.335.516	4.724.555
1997	3.144.053	1.977.164	5.121.217
1998	8.844.833	5.626.676	14.471.509
1999	15.579.145	9.898.624	25.477.769
2000*	13.246.470	13.352.917	26.599.387

Devletin borçlanma nedeniyle sağladığı kaynakların vadesi dolduğunda anapara ve faiz olarak geri ödenmesi ve ara dönemlerde dönemlik faizlerin düzenli bir şekilde hak sahiplerine ödenmesi gerekmektedir. Borçların gerek anapara ve gerekse faiz ödemeleri genellikle vergi gelirlerinden yapılmaktadır. Vergilerin kaynağı ise GSMH'dir. Bu nedenle, devletin borçlanmasından dolayı GSMH'nin ne kadarının borç-anapara ve faiz ödemelerinde kullanılacağına bilinmesi önemli olmaktadır (Yaşa, 1978:184) ki, bunu, iç borç servisi/GSMH oranı ile bulabiliriz.(Tablo 8)

Tablo 8:
İç Borç Servisi / GSMH (Milyar TL)

Yıllar	İç Borç Servisi (1)	GSMH (2)	(1) / (2) %
1987	6.275	75.019	8,4
1988	8.367	129.175	6,5
1989	15.443	230.370	6,7
1990	24.685	397.178	6,2
1991	50.278	634.393	7,9
1992	116.202	1.103.843	10,5
1993	298.875	1.997.323	15,0
1994	818.027	3.887.903	21,0
1995	1.672.272	7.854.887	21,3
1996	4.724.555	14.978.068	31,5
1997	5.121.217	29.393.263	17,4
1998	14.471.509	53.518.332	27,0
1999	25.477.769	78.242.496	32,6
2000	26.599.387	124.405.569	21,4

Tablo 8'e göre, 1987'de iç borç servisinin GSMH'ya oranı 8.4 iken, bu oran 4 kat artarak 1999 yılında 32'6 ya yükselmiştir. Ancak 2000 yılında uygulamaya başlanan yeni ekonomik önlemler sonucu bu oran 21.3'e düşmüştür.

Kamunun iç borç ödeme gücünü görebilmek için iç borç servisinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payına bakmak gerekir. Bu oranın yüksek düzeylere gelmesi, kamunun iç borç ödemelerinde önemli sorunlarla karşı karşıya kaldığının göstergesidir. aşağıdaki tablo:9 da böyle bir sorunla karşı karşıya kalındığı görülmektedir.

Tablo 9:
İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri

Yıllar	İç Borç Servisi (1)	Konsolide Bütçe Gelirleri (2)	(1) / (2)
1987	6.275	10.445	60
1988	8.367	17.587	48
1989	15.443	31.369	49
1990	24.685	55.239	45
1991	50.278	96.747	52
1992	116.202	174.224	67
1993	298.875	351.392	85
1994	818.027	745.116	110
1995	1.672.272	1.394.023	120
1996	4.724.555	2.702.034	175
1997	5.121.217	5.750.096	89
1998	14.471.509	11.887.552	122
1999	25.477.769	18.973.291	134
2000	26.599.387	33.756.437	79

Kaynak: <http://www.treasury.gov.tr/stat/kamsck/>

Tablo çok korkunç bir gerçeği ortaya koymaktadır. 1987 yılında konsolide bütçe gelirlerinin %60'ı iç borç servisini karşılarken 1999 yılında vergi gelirlerinin tümü bile iç borçları karşılayamaz duruma gelmiştir. Ancak, 2000 yılı başından itibaren yeni ekonomik programla birlikte yeni vergi alanlarının bulunması ve bazı vergi oranlarının artırılması, bunun yanında kamunun enflasyonu %40 lara çekerek daha düşük faizle borç bulması gibi faktörlerin etkisiyle 2000 yılında vergi gelirlerinin %79'u iç borç servisini karşılar duruma getirmiştir.

5- Özel Tasarruf Kesiminden Borçlanma

Özel tasarruf kesimlerinin kapsamına gerçek kişiler ile özel, tüzel kişiler girmektedir. Tablo 10'da iç borçların alıcılara göre dağılımı verilmiştir. Tabloya göre, devlete borç veren kesimlerin en büyüğü bankalar olmuştur. Buna karşılık özel sektör ve tasarruf sahiplerinin bono ve tahvil almadıkları anlamına gelmemelidir. Çünkü bu kesimler ikinci el piyasada bu belgelere yoğun ilgi göstermektedirler. Bunu da bankalara repo (geri alım vaadiyle satış) işlemiyle yapmaktadırlar. Bu işleme özellikle kısa süreli nakit fazlası bulunan özel kuruluşlar ile yüklü tasarruf miktarına sahip olan rantiyeye ke-

simleri büyük ilgi göstermektedirler. Ancak yinede tabloya göre kamu borçlanmasında özel kuruluşlarla tasarruf sahiplerinin payı son yıllarda artış gözükse de, yine de payları düşük ve ekonomik etki yaratacak düzeyde değildir. Kamu iç borçlarının önemli bir bölümü bankalarca finanse edilmektedir.

Tablo 10'a göre ihraç edilen tahvil ve bonoların %90'ına yakın bölümü bankalar tarafından satın alınırken kamu ve özel sektör ile tasarruf sahiplerince doğrudan satın alınan kamu menkul kıymetlerinin düşük düzeylerde kaldığı gözlenmektedir. 1987 yılında satılan bono ve tahvilin %78'i bankalar tarafından alınırken bu oran 1999 da %85 olmuştur.

Borç senetleri arasında hazine bonoları özellikle 1993 yılından sonra tasarruf sahipleri tarafından benimsenmeye başlanmıştır. Bunun nedeni, bono faiz oranlarının bankaların mevduat uyguladıkları faiz oranlarından daha yüksek olması, ve halka doğrudan satışlardır. Bu tabloya göre bankaların iç borçlanma stoku içindeki payı itibariyle monopsonist bir yapıda oldukları görülmektedir. Yani devlet iç borçlanma senetlerinin önemli oranda alıcısı olan bankacılık kesimi aynı zamanda faiz oranlarını da belirlemektedir. Bu da banka kaynaklarının önemli ölçüde kamu borç finansmanına gitmesine ve de özel sektörün daha düşük maliyetlerle ve yeterli ölçüde kredi sağlamalarına engel olmaktadır. Kuşkusuz bunun altında yatan en önemli etken, kamu borçlanma senetlerinin yüksek reel faiz getirisinin ve risksiz bir gelir kaynağı olmasıdır.

Tablo 10: İç Borçların Alıcılara göre dağılımı

Alıcı	Bankalar		Resmi Kuruluş.		Özel Sektör		Tas. Sahipleri		Toplam
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	Miktar
1987	4.661	77,7	1.088	18,1	242	4,0	9,9	0,2	6.000
Bono	3.016	76,3	762	19,3	173	4,4	4,5	0,1	3.955
Tahvil	1.645	80,4	326	15,9	69	3,4	5,4	0,3	2.045
1988	8.084	90,5	594	6,7	249	2,8	4,2	0,0	8.931
Bono	4.686	91,6	287	5,6	139	2,7	3,2	0,1	5.115
Tahvil	3.398	89,0	307	8,1	110	2,9	1,0	0,0	3.815
1989	14.990	90,2	1.066	6,4	562	3,4	0,0	0,0	16.618
Bono	6.779	88,8	539	7,1	317	4,1	0,0	0,0	7.634
Tahvil	8.211	91,4	527	5,9	245	2,7	0,0	0,0	8.983
1990	17.963	85,9	2.700	12,9	238	1,1	0,0	0,0	20.901
Bono	7.877	93,3	435	5,2	130	1,5	0,0	0,0	8.443
Tahvil	10.086	81,0	2.264	18,2	108	0,9	0,0	0,0	12.458
1991	42.470	92,8	1.451	3,2	1.867	4,1	0,0	0,0	45.787
Bono	31.400	91,6	1.208	3,5	1.670	4,9	0,0	0,0	34.277
Tahvil	11.070	96,2	243	2,1	197	1,7	0,0	0,0	11.510
1992	118.341	79,1	20.929	14,0	5.943	4,0	4.477	3,0	149.689
Bono	65.488	86,3	1.042	1,4	5.007	6,6	4.390	5,8	75.926
Tahvil	52.853	71,7	19.887	27,0	936	1,3	87	0,1	73.763
1993	256.918	77,8	20.021	6,1	8.885	2,7	44.210	13,4	330.033
Bono	129.266	72,2	1.501	0,8	5.439	3,0	42.945	24,0	179.151
Tahvil	127.651	84,6	18.520	12,3	3.446	2,3	1.265	0,8	150.882
1994	601.453	71,5	82.544	9,8	22.446	2,7	134.957	16,0	841.400
Bono	437.583	68,5	44.535	7,0	21.949	3,4	134.610	21,1	638.678
Tahvil	163.869	80,8	38.009	18,7	497	0,2	347	0,2	202.722
1995	1.359.560	81,6	147.387	8,8	59.168	3,6	99.389	6,0	1.665.503
Bono	1.066.381	82,1	83.330	6,4	49.530	3,8	99.389	7,7	1.298.630
Tahvil	293.179	79,9	64.057	17,5	9.638	2,6	0,0	0,0	366.873
1996	3.902.227	84,4	458.464	9,9	132.033	2,9	132.697	2,9	4.625.421
Bono	2.871.852	82,9	330.983	9,6	128.950	3,7	132.668	3,8	3.464.452
Tahvil	1.030.375	88,8	127.481	11,0	3.083	0,3	29	0,0	1.160.969
1997	5.599.994	89,5	450.095	7,2	205.819	3,3	4.054	0,1	6.259.961
Bono	2.668.158	86,3	266.240	8,7	136.135	4,4	3.867	0,1	3.074.400
Tahvil	2.931.836	92,0	183.855	5,8	69.683	2,2	187	0,0	3.185.561
1998	12.377.480	86,8	1.142.759	8,0	554.368	3,9	179.717	1,3	14.254.323
Bono	8.311.407	87,1	781.438	8,2	451.605	4,7	1.810	0,0	9.546.260
Tahvil	4.066.073	86,4	361.321	7,7	102.762	2,2	177.907	3,8	4.708.063
1999	22.945.201	85,3	3.013.707	11,2	566.200	2,1	361.297	1,3	26.886.405
Bono	6.219.141	90,7	364.971	5,3	214.569	3,1	59.955	0,9	6.858.635
Tahvil	16.726.060	83,5	2.648.736	13,2	351.632	1,8	301.342	1,5	20.027.770
2000	24.636.819	75,9	6.593.039	20,3	1.238.450	3,8	238	0,0	32.468.546
Bono	5.043.858	87,2	241.900	4,2	496.817	8,6	108	0,0	5.782.683
Tahvil	19.592.961	73,4	6.351.139	23,8	741.632	2,8	130	0,0	26.685.862
2001*	104.148.813	77,7	25.706.846	19,2	1.867.716	1,4	2.259.327	1,7	133.982.702
Bono	21.125.431	73,7	4.097.677	14,3	1.711.357	6,0	1.724.069	6,0	28.658.534
Tahvil	83.023.382	78,8	21.609.169	20,5	156.359	0,1	535.258	0,5	105.324.168

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr

6- Bütçe Kaynaklarının Bölüşümü

Bütçedeki en büyük harcamaları borç-faiz, genel hizmet giderleri ve savunma oluşturuyor. 1990'lı yıllarda bütçede bayındırlık, ulaştırma, karayolları, eğitim, sağlık hizmetlerine ayrılan ödenek oranı giderek düşüş eğilimi gösterirken, savunma harcamaları yerini korumuştur. Türkiye bütçesinin yarısı borç-faiz(%37.6) ve savunmaya (%12.4) harcanıyor. Yılda yaklaşık 6 milyar doları silahlanma ve savunmaya ayıran Türkiye'de kişi başına düşen katkı payı yaklaşık 100 dolar dolayında bulunuyor.

Tablo 11:
Türkiye'nin Bütçesindeki Gider Oranları (1992-99)

GENEL İDARE HİZMETLERİ	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
* Genel hizmetler	20,1	24,0	22,0	23,8	24,3	30,3	25,2	24,8
* Savunma	13,5	10,9	11,9	11,9	10,1	12,2	11	12,4
* Adalet Emniyet	5,3	4,5	4,1	4	3,5	3,6	3,1	3,5
EKONOMİK HİZMETLER								
* Bayındırlık	1,7	2	1,2	1	1,1	0,6	0,4	0,4
* Ulaştırma	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
* Karayolları	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	1,9	1,4	1,4
SOSYAL HİZMETLER								
* Eğitim	19,7	16,6	13,4	12,2	11	11,1	11,1	11,8
* Sağlık	4,7	3,9	3,5	3,3	3	3,2	2,6	2,8
BORÇ-FAİZ ÖDEMELERİ	17,9	23	33,1	33,4	37,8	29,8	39,9	37,6

Kaynak: Murat Çak, İktisat Dergisi, İÜ İktisat Fakültesi Aralık,1999, s.8

Tabloya göre, 1990 - 1998 döneminde cari ve yatırım harcamalarında önemli düşüşler sağlanırken (cari harcamaların da azalan bölümü personel harcamalarıdır) transfer harcamalarında -ki en büyük payı faiz giderleri oluşturmakta- bunun tersi bir gelişme yaşanmıştır.

Bu tabloda ilk dikkati çeken konu, yatırım harcamaları kalemine ayrılan payın düşüklüğüne karşılık, transfer harcamaları kaleminin bütçeden aldığı payın büyüklüğüdür. Örneğin 1990 yılında konsolide bütçede yatırımlara ayrılan pay %14.5 iken bu oran 1998 yılında %6.4'e düşmüştür. Buna karşılık aynı yıllar için transferlere ayrılan pay %36.6'dan %60.4'e yükselmiş, 1999 yılı hedefi ise, %65.7'dir. Bunun anlamı, kamusal kaynakların transfer harcamalarına ve borç faizi ödemelerine (ki 1998 yılı için transfer

giderlerinin %65.5'i faiz ödemeleridir) yönetildiği ve bu yönelimin de temel kamu hizmetleri pahasına yapıldığıdır. Böylece konsolide bütçe, "hizmet ağırlıklı" bütçeden, "transfer ağırlıklı" bütçeye dönmüştür (Önder, 1988:10).

1998 yılında transfer harcamaları kaleminin %60'dan fazlasını –önceki yıllarda da olduğu gibi– borç faizi ödemeleri oluşturmaktadır. Ülke insanları devlet bütçelerinden sadece mali ya da ekonomik amaçlı görev ve hizmetlerin değil, sosyal hizmetlerin de yerine getirilmesini isterler. Günümüz modern devletlerinde sosyal devlet anlayışı hakimdir. Ancak, ülkemizde devlet bütçelerinin sergiledikleri yukarıdaki kaynak bölüşümü ile Anayasa'nın da öngördüğü sosyal bir devlet olunabilmesi oldukça zor görünmektedir.

7- İç Borçlar ve Ekonomik Etkileri

Türkiye'de 1980'li yıllarda izlenen kamu gelir ve harcama politikaları, vergi yüklerinin oldukça yüksek olduğu gelişmiş kapitalist ekonomiler için geliştirilen arz yönlü iktisat anlayışıyla* ilginç bir koşutluk taşımıştır (Oyan-Aydın, 1991:8). Bu anlayış kamu kesiminin küçültülmesini içermesine karşılık, kamu gelirlerinin sınırlandırılması konusunda olumlu adımlar atılırken, kamu harcamaları konusunda genel olarak pek bir değişiklik olmamıştır. Böylece, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payı küçültülmemiş ve kamu açıkları nedeniyle kamu borçlanma gereği önemini korumaya devam etmiştir. Sonuç olarak, 1980 yılı sonrası dönemde Türkiye'deki kamu iç borçlanması genel olarak kamunun genel olarak kamunun ek gelir sağlama ve iç finansman açığını giderme gereksiniminden doğmuştur

Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın önem kazanması ekonomi üzerinde bir çok olumsuz etki meydana getirmektedir. Bu etkiler,

* 1970'li yıllardan sonra Keynesci anlayışın terk edilmesiyle birlikte yaygınlaşmaya başlayan arz yönlü iktisat düşüncesi ve politikalarının da kamu borçlanması artışlarında etkili olduğunu söyleyebiliriz. Kuramsal olarak, kamu gelir ve harcamalarının genişlemesine karşı olan bu görüş, kamu kesiminin küçültülmesi sonucu, özel kesimin inisiyatifi ve etki alanını genişleterek ekonomik rasyonaliteye ulaşmayı amaçlamaktadır. Ancak bu düşüncenin bir çok ülkede uygulanması ile birlikte, daha kolay olması nedeniyle kamu gelirlerini azaltıcı bir dizi uygulama yapılırken, kamu harcamalarının azaltılması ile ilgili düşünceler, bazı ekonomik ve sosyal nedenlerle gerçekleştirilememiştir. Bunun sonucunda ise, kamu açıkları büyük boyutlara ulaşarak kamu borçlanma gereği, dolayısıyla da kamu borçları artmıştır. böylece, devletin ekonomiye etkisini minimuma indirmek amacıyla Keynesci politikaları eleştirerek ortaya çıkmış ve uygulama alanı bulmuş Arz Yönlü İktisat Politikaları genel olarak devletin ekonomideki ağırlığını azaltmamış, bazı alanlarda daha da artırmıştır. Arz Yanlı İktisat, vergi oranlarını düşürerek, özel tasarruf ve yatırımları artırmayı, ekonomiyi canlandırmayı, bunun sonucunda da vergi hasılatını artırmayı hedefleyen bir politikadır.

"dışlama etkisi"(crowding out), enflasyon ve borcun geri ödenmesi sırasında gelir dağılımında meydana getirdiği olumsuz gelişmedir. Kamu kesimi, kamu açıklarının finansmanını iç borçlanma ile sağlaması ekonominin diğer büyüklüklerini etkilemektedir. İç borçlanma, özel tasarrufların kamu kesimine aktarılması, yani özel tasarrufların bir bölümünün devlet tarafından kullanılmasıdır. Kamu kesiminin kaynak gereksinimindeki artış doğal olarak faiz oranlarını yükseltmektedir (Tunca, 1993: 48). Kamu kesimi bu şekilde piyasadan yüksek faizle borçlanarak özel kesim fon kullanma olanaklarını sınırlandırması, yatırımları, üretim ve büyüme hızını düşürmekte, işsizliği artmakta, reel ekonomiyi küçültmekte ve de gelir dağılımını bozmaktadır (Miyat,1997: 260).

İç borçlanmanın ekonominin makro dengelerini alt üst ettiği ülkemizde, bu sorunun çözümü için ileri sürülen ve hükümetlerin de programlarında yer alan ve gerçekleştirmeye çalıştıkları şey "devletin küçülmesi"dir. Çünkü, reel kredi faizlerindeki yüksekliğin ve fon aktarma maliyetlerinin çok yüksek oluşunun arkasında yatan olgulardan biri, devletin ekonomi içindeki payın büyük boyutlara ulaşmasıdır. Bunun çözümü de, devletin ekonomideki payının küçültülmesidir. Dolayısıyla, devletin küçültülmesi makro politikadaki değişikliğin temelini oluşturmaktadır. Bunun sonucunda kamunun kaynak talebinin azalacağı da muhakkaktır.

Kamu kaynaklarının büyük bölümünün iç borç faiz ödemeleri yoluyla sayıları çok az olan bir grubun eline gitmesi, sosyal devlet anlayışına büyük darbe vurmaktadır. Bunun yansıması, geniş kitlelerin daha az beslenme, eğitim, sağlık, kültürel gereksinimler şeklinde görülmektedir. Nitekim, insan sermayesiyle bağlantılı olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) yayınladığı İnsani Kalkınma Endeksine göre Türkiye, 174 ülke içinde 1994 yılında 74. sırada iken, 2000 yılında 85. sıraya yükselmiştir (UNDP, 2000:25).

Türkiye'de özellikle 1987 yılından sonra çeşitli nedenlerle kamunun yüksek faizler karşılığında iç kaynaklara başvurması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri beraberinde getirmiştir. 1987 yılında en düşük gelirli grubun ulusal gelirden aldığı pay 5.2 den 1994'de 4.9'a düşmüştür. En yüksek gelirli %20'lik grubun payı ise 49.9 dan 54.9'a yükselmişti.(DİE,1994:15). Bu uçurumun son yıllarda yaşanan krizlerle daha da arttığı tahmin edilmektedir.

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi enflasyonist dönemlerde devletten alacaklı olmayanlar aleyhine oldukça artmaktadır. Devlete borç verenlerin fonlarının enflasyon karşısında erimesi bir dereceye

kadar faizle giderilebilmektedir. Ancak devlete borç vermeyenlerin gelirleri bir yandan enflasyon nedeniyle azalırken, diğer yandan bu kişilerin ödedikleri vergiler devlet borç faizlerinin finansmanında kullanılmaktadır. Bu durumda gelir dağılımı devletten alacaklı olmayanlar aleyhine bozulmaktadır (Eker,1994:225)

SONUÇ

1980'li yılların ikinci yarısında gözlemlenen istikrarsızlık ortamı ve bozulan iktisadi dengeler 1990'lı yıllarda tehlikeli bir hal almıştır. Hızla artan kamu harcamalarının kısılamaması ve yapısal vergi reformunun politik endişeler nedeniyle gerçekleştirilememesi kamu açıklarının artışında ve borçlanmada sınıra gelinmesinde ve enflasyon oranlarındaki hızlı artışta etkili olan faktörlerdir.

Türkiye'de mali sistemin sağlam temellere dayandırılmaması, özellikle kamu bankalarının görev zararlarının büyük boyutlara ulaşması iç borç krizinin en büyük nedenidir. Bankacılık sektöründe reformun ihmal edilmesi 2001 yılı itibariyle Türkiye'ye 35 milyar dolara mal olmuştur. Bu rakam Türkiye'nin GSMH'nın %25'ini aşmaktadır. Kamu kağıtlarının %85'inin bankalarda olması sektörün sorunlarını derinleştirmiştir.

Kasım ayı kriz ile kırılğanlığı zaten artmış olan mali sistemin devalüasyon ile faiz ve kur riski ile karşı karşıya kalması, artan likidite ihtiyacına karşın, net iç varlıklar limiti nedeniyle Merkez Bankası'nın piyasaları fonlamaması, kamu bankalarının diğer bankalara olan yükümlülüklerini getirememesi ve EFT sistemini tıkaması, sistemin kilitlenmesi, likidite ve döviz açık pozisyonları bankaların riskini belirler olması, yabancı bankacıların kaygılanmasına yol açmaktadır.

Kore ve Tayland geçmiş zararlarla ilgili planı geliştirmiş, hem Kore, hem Malezya hem de Tayland, takipteki alacaklar soruna eğilmiş, risk yönetimini uluslar arası standartlara yükseltmiş, Bankacılık Üst Kurulu'nun etkin hale getirmiş, kuralların uygulanmasını denetler olmuştur. Türkiye ise bu konularda sınıfta kalmıştır. Kredi derecelendirme kuruluşları bankaların reytinglerini düşürmesi ise, bankaların dış borçlanma imkanları sınırlanmasına ve maliyetin yükselmesi riskine yol açmıştır.

Vergi tabanını kayıt-dışı ekonomiyi de içine alan genişletici bir vergi reformunun yapılamaması, bir yandan vergi ödeyen kesim üzerindeki vergi

yükünü ağırlaştırırken diğer yandan kamu harcamalarının sağlıklı bir şekilde finanse edilmesini güçleştirmiştir.

Kamu gelirlerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması yanında kamu harcamalarının disipline edilmesi de iç borçlanmaya olan gereksinimi azaltacaktır. Bu önlemler arasında, enflasyonun düşürülmesi, kamu bankalarından siyasilerin elinin çekilmesi, popülist politikalardan vazgeçilmesi, yolsuzluk ekonomisinin önüne geçilmesi, harcamaların sıkı denetlenmesi, kamudaki israfa son verilmesini sayabiliriz.

KAYNAKÇA

- Aktürk, İsmail, Gökbunar A.Rıza, "Genel Bir Yaklaşımla Türk Vergi Sisteminde Reform Arayışlarının Genel Bir Değerlendirilmesi", Vergi Dünyası, Ocak, 1996.
- Atamtürk, Burak, "Türkiye'de Kamu Finansman Politikası Ve Kriz İlişkisi" Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:9, Yıl :31, Eylül, 1994
- Buchanan, James M.-Wagner, Richard E. Democracy In Deficit- The Political Legacy Of Loed Keynes, New York: Academic Press, 1997
- Cacheux, Jacques, "Le Reformes Fiscales Dans Les Pays De L'OCDE: Une Decennie D'experiences", Revue Francaise De Finances Publiques, No 60, November, 1997.
- Çak, Murat, İktisat Dergisi, İÜ İktisat Fakültesi, Aralık, 1999.
- Die, 1994, Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları, Ankara, 1997.
- Karaduman, Emine, Ekonomik Kalkınmada Finansman Ve Organizasyon, Maliye Ve Gümrük Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 328, Ankara 1993.
- Kırbaş, Sadık "Çağdaş Bir Vergi Sistemine Yaklaşım", Yaklaşım, Yıl:3, Sayı:30, Haziran 1995.
- Kırbaş Sadık, "Türk Vergi Sisteminin Sorunları Ve Öneriler", Salih Şanver'e Armağan, İstanbul: Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını, 1998.
- Maliye Bakanlığı, 1998 Yıllık Ekonomik Rapor.
- Minyat, Mustafa, "Türkiye'de 1987-1997 Döneminde İç Borçların Gelişimi Ve Gelir Dağılımına Etkisi", Yönetim Ve Ekonomi, Celal Bayar İİBF Dergisi, Sayı:3, Manisa, 1997.
- Nadaroğlu Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, 8. B. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1992.

- Önder İzzettin, "1988 Konsolide Bütçesi Üzerine", Maliye Yazıları, Aralık 1987- Mayıs 1988, Sayı 10-12.
- Özer İlhan, Kamu Maliyesi, Cilt:2, Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No:277, Ankara, 1986.
- UNDP, Birleşmiş Milletler Kalkınma Konferansları, İnsani Kalkınma Yılı Endeksi.
- Savaş Vural, Anayasal İktisat, 2.Basım, İzmir, 1993.
- Şengül Selami, Bir Hurafe Kayıt Dışı Ekonomi, (Vergi Sistemi Ve Vergi İdaresinin İç Yüzü, Ankara, İmaj Yayınevi,1997.
- Taş Metin, Türk Vergi Sistemi Üzerine Bir İnceleme, Bursa: Hünkar Ofset, 1993.
- Temizel Zekeriya (1997), "1998 Yılı Bütçe Kanun Tasarısının TBMM Genel Kuruluna Sunuş Konuşması" Maliye Dergisi, Eylül-Aralık, Sayı:126.
- TÜSİAD, 1998 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, İstanbul, Tüsiad Yayını, 1998.
- Yaşa Memduh, Devlet Borçları, AÜ Hukuk Fak. Yay. No: 421, Ankara, 1978.