

TÜRKİYE EKONOMİSİNİN TEMEL BİR SORUNU: YÜKSEK KAMU AÇIKLARININ UZUN SÜRE DEVAM ETMESİ

Osman DEMİR^(*)

Özet: Türkiye'de 1980-2001 döneminde kamu açıkları yüksek boyutlara ulaşmıştır. Bu açıkların dış borçlanma, iç borçlanma ve TCMB avanslarıyla finansmanı yüzünden devlet borç tuzağına düşmüş, kamu yatırımları aşırı daralmış, bankalar devleti fonlar hale gelmiş, faiz oranlarının artması özel yatırımları olumsuz etkilemiş, enflasyon beklentisi kuvvetlenmiştir. Bütün bunlar Türkiye'de uzun süreli makro ekonomik istikrarı sağlamak için öncelikle ve mutlaka kamu kesimi borçlanma gereğini azaltmak gerektiğini göstermiştir.

Abstract: The Fundamental Problem of Turkish Economy: Long-term Continuation of High Public Deficits

Public deficits have reached high levels in Turkey in period of 1980-2001. The government has fallen into debt trap, public investment has lowered very much, the banks have funded the government instead of private entrepreneurs, private entrepreneurs have been crowded-out and inflationary expectations have got strong because of the finance of public deficits by foreign debt, domestic debt and Central Bank advances. Henceforth, primary and undoubtedly understood that, it is necessary to decrease the public sector borrowing requirement in order to achieve the macroeconomic stabilization in the long run period.

I. Giriş

Yasa yapan, para basan ve vergi alan tek güç olarak devlet ekonomik performans açısından son derece önemli olmaktadır. Devlet ülke kaynaklarının önemli bir kısmını elinde tutmakta, yaptığı yasalarla özel girişimin özgürlük alanını ve mülkiyet haklarını belirlemekte, çeşitli teşviklerle özel girişimi yönlendirmektedir. Para basması, cebren vergi alması, görece daha yüksek borçlanma olanaklarına sahip olması ve halka ait kaynakları kullanıyor olması devleti savurganlığa daha yatkın kılmaktadır. Ayrıca memuriyet kuralları, eş-dost kayırma, politik müdahaleler ve kamu çalışanlarının zayıf teşviki kamusal üretimde verimsizliğe yol açabilmektedir.

Devletin savurganlık ve verimsizliğe yatkın hali, ister istemez, onu ekonomik performansın kritik faktörü yapmaktadır. Kamusal savurganlığı ve verimsizliği önleyebildikleri ve özel girişimi etkin üretim alanlarına yönlendirebildikleri ölçüde hükümetlerin etkinliği artmaktadır. Aksi halde, kamusal savurganlık ve verimsizlik kamu harcamalarını, kamu harcamaları da kamu açıklarını artırmaktadır. Açıkların finansmanı amacıyla devlet, emisyon, borçlanma ve vergi artışına başvurdukça yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır.

^(*) Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

Emisyon enflasyonu, enflasyon faiz oranını ve döviz kurunu; iç borçlanma faiz oranını, faiz oranı enflasyonu, enflasyon döviz kurunu artırabilmektedir. Ödemeler bilançosu genellikle açık veren ve ulusal parası rezerv para olmayan Türkiye gibi ülkelerin dış borçlanması uzun dönemde büyük ödeme sorunları doğurabilmektedir.

Klasik iktisatçılar kamu açıklarından kaynaklanan sorunlarla karşılaşmamak için *bütçe denkliliği* ilkesine büyük önem vermişlerdir. Ancak, 1929 Dünya Ekonomi Buhranı kamu harcamaları artışı öngören Keynesyen politikalarla aşılmış geleneksel bütçe denkliliği ilkesi önemini yitirmiştir. Keynesyen yaklaşımda, kamu harcama artışının çarpan aracılığıyla ulusal geliri, ulusal gelirin de tasarrufları ve vergi gelirlerini artırması, diğer bir deyişle kamu harcamalarının kendi finansmanını doğurması¹, ister istemez, kamu harcamalarını ve kamu açıklarını artırıcı etki yapmıştır.

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçe denkliliği ilkesine büyük önem verilmesine karşın, sonraki yıllarda teorideki gelişmelerin ve devleti daha çok harcama yapmaya zorlayan sanayileşme ve İkinci Dünya Savaşı’nın etkisiyle bu ilkeden sapılmıştır (Şahin, 2002: 90-1). 1980 yılına gelinceye kadar devlet güdümlü bir ekonomi politikası yürütüldüğünden kamu açıklarının olumsuz etkileri uzun süre baskı altında tutulabilmektedir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte piyasalaşma süreci hızlanınca kamu açıklarının olumsuz etkileri daha kısa sürede ortaya çıkmış, ekonomik dalgalanmalar daha belirgin olmuş ve bazen krize dönüşmüştür. “Enflasyonla Mücadele Programı, 2000-2002” adlı program Şubat 2001 kriziyle sürdürülemez hale gelince, dikkatler yeniden uzun süre devam eden yüksek kamu açıklarına yönelmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de uzun süre devam eden yüksek kamu açıkları yüzünden devletin borç tuzağına düştüğü, kamu yatırımlarının aşırı daraldığı, bankaların kaynaklarının önemli bir kısmının devlet iç borç senetlerine dönüştüğü, özel sektör kredilerinin daraldığı ve enflasyon beklentisinin kuvvetlendiği ileri sürülmektedir. Çalışmada bu konularla ilgili açıklamalara geçmeden önce, 1980-2001 dönemine ait kamu açıklarının seyri ortaya konulacak ve onların finansman kaynakları tanıtılacaktır.

II. Kamu Açıklarının Seyri

Türkiye’de 1980-2001 döneminde konsolide bütçe sürekli açık vermiştir. Konsolide Bütçe Gelirleri/GSMH oranları %12,7 ile %28,5 arasında değişirken, Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH oranları %15 ile %44,5 arasında değişmiş, dolayısıyla %1,5 ile %16 arasında değişen Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranları ortaya çıkmıştır. Bu oranlar 1990-2001 döneminde 1980’li yıllarda olduğundan daha büyük olmuştur (Tablo 1).

1980-2001 döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)/GSMH oranları sürekli Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranlarının üstünde seyretmiştir. Bunun sebebi, Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranları sadece merkezi idare ve katma bütçeli idarelerin finansman dengesini içerirken, KKBG/GSMH

oranlarının bunlara ilaveten mahalli idarelerin, fonların, sosyal güvenlik kuruluşlarının, döner sermayeli kuruluşların ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) finansman dengesini de içermesi ve incelenen dönemde bu bütçelerin genellikle açık vermiş olmasıdır. Dolayısıyla, kamu kesiminin toplam finansman dengesini içeren KKBG/GSMH oranı Konsolide Bütçe Açığı/GSMH oranından daha anlamlı bir gösterge olmaktadır. Bu gösterge incelenen dönemde %3,5 ile %16,4 arasında değişmiş, 1990-2001 döneminde, 1980'li yıllara göre çok daha yüksek düzeyde seyretmiştir (Tablo 1).

Tablo 1: Kamu Dengesi/GSMH Oranları, %

	K. Bütçe Harcamaları	K. Bütçe Gelirleri	K. Bütçe Açığı	KKBG	Faiz Dışı KKBG
1980	20,3	17,2	3,1	8,8	8,2
1981	18,9	17,4	1,5	4,0	3,0
1982	15,1 ^a	13,6 ^a	1,5 ^a	3,5	2,7
1983	18,8	16,5	2,2	4,9	3,4
1984	17,1	12,7	4,4	5,4	3,4
1985	15,0	12,8	2,3	3,6	1,7
1986	16,0	13,2	2,8	3,7	1,1
1987	16,9	13,5	3,5	6,1	3,1
1988	16,3	13,2	3,1	4,8	1,0
1989	16,5	13,2	3,3	5,3	1,7
1990	16,9	13,9	3,0	7,4	3,9
1991	20,5	15,3	5,3	10,2	6,4
1992	20,1	15,8	4,3	10,6	6,9
1993	24,3	17,6	6,7	12,0	6,2
1994	23,1	19,2	3,9	7,9	0,2
1995	21,8	17,8	4,0	5,0	2,4 ^b
1996	26,3	18,0	8,3	8,6	1,3 ^b
1997	27,2	19,6	7,6	7,7	0,0
1998	29,2	21,9	7,3	9,4	2,1 ^b
1999	35,9	24,0	11,9	15,6	1,9
2000	37,4	26,5	10,9	12,5	3,8 ^b
2001	44,5	28,5	16,0	16,4	6,5 ^b

(DPT, 2002a: 70, 76, 77).

^a 10 aylık, ^b Fazla.

KKBG/GSMH oranının 1991-1993 döneminde yüksek düzeyde seyretmesinin ardından 1994 krizi, 1998-2000 döneminde yüksek düzeyde seyretmesinin ardından da 2001 krizi gelmiştir. Yine, kamu açıklarının yüksek düzeyde seyrettiği 1990-2001 dönemi 1980'li yıllara göre daha istikrarsız olmuştur. Bütün bunlar uzun süreli yüksek kamu açıkları ile ekonomik istikrar arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Ayrıca, 1995-2001 döneminde kamu harcamalarının büyük bir kısmı faiz ödemesine gittiğinden, KKBG/GSMH oranlarının yüksek düzeyde seyretmesine karşın faiz dışı kamu finansman dengesi (1997 ve 1999 yılları hariç) fazla vermiştir (Tablo 1). Borç

faizi de olsa devletin borcunu ödemesi tabii ki iyidir. Ancak, faiz ödemeleri de dahil kamu finansman dengesinin topluca sağlanabilmesi daha önemlidir.

III. Kamu Açıklarının Finansmanı

Konsolide bütçe açığına bütçe emanet ve avansları katılınca konsolide bütçe nakit açığı bulunur. Bu açığın finansmanı dış borçlanma, iç borçlanma, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) avansları ve diğer yollarla yapılır. 1980-2001 döneminde, 1980, 1981, 1984, 1993 ve 2000 yılları dışında dış borçlanma konsolide bütçe nakit açıklarının %10'undan daha azını finanse etmiştir. 1982-1987 (1984 yılı hariç) ve 1994-1998 dönemlerinde alınan dış borçlar vadesi gelen anapara ve faizini ödemeye bile yetmemiş, net dış borçlanma eksisi bakiye vererek kamu açıklarını artırıcı etki yapmıştır. 1999 ve 2000 yıllarında pozitif bakiye veren net dış borçlar 2001 yılında tekrar negatif bakiye vermiştir (Tablo 2).

1980-2001 döneminde Net İç Borçlanma/Konsolide Bütçe Nakit Açığı oranı oldukça yüksek düzeyde seyretmiştir. Bu oran en küçük değerine 1980'de (%17,8). en büyük değerine 1998'de (%114,9) ulaşmıştır. TCMB avansları önceleri önemli bir finansman kaynağı olmuşken, son beş yılda bu özelliğini yitirmiştir. TCMB avansına daha çok başvurulduğu 1980, 1993 ve 1994 yıllarının aynı zamanda yüksek enflasyonlu yıllar olması kadar, son beş yılda net avans kullanımını sıfır olduğu halde enflasyonun yüksek düzeyde seyretmesi dikkat çekicidir. Bu durum yüksek kamu açıklarının emisyon dışı finansmanının da enflasyona yol açabildiğini ve güçlü enflasyon beklentisinin kolay kırılmadığını göstermektedir. Açıkların finansmanında dış borçlanma ve TCMB avanslarının payı azaldıkça iç borçlanmanın payı özellikle 1993'den sonra artmıştır (Tablo 2).

Tablo 2: *Konsolide Bütçe Nakit Açıklarının Finansmanı**, %

	Dış Borçlanma	İç Borçlanma	TCMB Avansları	Diğer
1980	11,8	17,8	67,8	2,6
1981	69,4	94,4	108,3	-172,2
1982	-7,2	51,1	19,3	36,7
1983	-48,9	39,0	39,6	69,2
1984	32,5	41,0	18,5	7,9
1985	-25,1	80,8	29,5	15,1
1986	-0,4	71,4	16,0	13,0
1987	-10,4	70,5	13,8	26,0
1988	4,5	71,6	17,1	6,8
1989	-5,0	85,7	5,6	13,6
1990	0,3	72,1	2,4	25,1
1991	5,7	45,1	32,1	17,1
1992	6,8	66,3	29,3	-2,3
1993	16,7	41,5	42,0	-0,3
1994	-44,2	114,4	34,1	-4,4
1995	-27,0	96,1	32,2	-1,2
1996	-10,6	84,1	18,1	8,4
1997	-20,1	112,8	0	7,3
1998	-23,6	114,9	0	8,6
1999	6,4	104,3	0	-10,7
2000	22,4	69,2	0	8,4
2001	-13,8	71,8	0	42,0

(HM, 2000: 37; DİE, Mayıs-Haziran 2001: 253-4; DPT, 2002a: 75).

* Veriler tarafımızdan yüzdeye çevrildi, negatifler net geri ödeme.

IV. Kamu Açıklarının Doğurduğu Sorunlar

Türkiye’de kamu açıkları uzun süre yüksek düzeyde seyredince devlet borç tuzağına düşmüş, kamu yatırımları aşırı daralmış, bankalar devlete fon sağlayan kuruluşlar haline gelmiş, özel girişim dışlanmış ve enflasyon beklentisi kuvvetlenmiştir. Şimdi bunları sırasıyla açıklayalım.

A. Devletin Borç Tuzağına Düşmesi

1980-2001 döneminde İç Borç Stoku/GSMH oranları %12,4 ile %68,1; Dış Borç Stoku/GSMH oranları ise %19,3 ile %78,3 arasında değişmiştir. Toplam Borç Stoku (İç+Dış)/GSMH oranları 1981’den 1987’ye kadar sürekli artmış, 1987’den 1990’a kadar azalmış, bundan sonra tekrar artmış, 2001 yılında dönemin en yüksek değerine (%146,4) ulaşmıştır. Toplam Borç Stoku/GSMH oranı artarak 2001 yılında dönem başındaki oranın yaklaşık 4,4 katı bir büyüklüğe ulaşmıştır (Tablo 3). Avrupa Birliği’nin (AB) tek paraya geçiş için, Devletin Toplam Borç Stoku/GSYİH oranının %60’ı geçmemesini şart koşması (DTM, 1999: 151) ve Türkiye’deki dış borçların yarısından fazlasının devlete ait olması (HM, 2002b) dikkate alınır, kamu borçlarının mutlaka azaltılması gerektiği anlaşılır.

Açıkların borçla finansmanı devletin borç yükünü daha çok artırmış ve ekonomik krizlerin doğmasında etkili olmuştur. 1983-1989 döneminde İç+Dış

Borç Stoku/GSMH oranı yüksek düzeyde seyrettiği halde bir krizin doğmaması bu dönemde borçların önemli bir kısmının konsolide edilmesinden (ertelenmesinden) kaynaklanmış olabilir. Bu dönemde Konsolide Borç Stoku/GSMH oranı %10'un üzerinde seyretmiş, 1990'dan itibaren Toplam Borç Stoku/GSMH oranı hem artmış, hem de erteleme olmamıştır (Tablo 3). Sonunda, Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin doğması borç ertelemenin kriz riskini ortadan kaldırmadığını, sadece geciktirdiğini göstermiştir.

Son yıllarda iç borçlanmada TCMB avanslarının payı azalarak sıfıra düşmüş, kısa vadeli borçların (bononun) payı belirgin bir şekilde artmış (Tablo 3), devletin uzun vadeli iç borçlanma olanağı gittikçe azalmıştır. Net dış borçlanma ve TCMB avansları arttıkça enflasyon, enflasyon arttıkça da döviz kurları artmıştır. Döviz kurları artınca, yabancı para cinsinden dış borç stoku değişmediği halde, ulusal para cinsinden dış borç stoku ulusal paranın değer kaybı oranında artmıştır. Devlet, dış borçlarını ödemek amacıyla döviz satın alırken daha çok ulusal para ödemek zorunda kalmış ve kamu açıkları daha çok artmıştır. Bazı yıllarda alınan dış borçlar daha önce alınan dış borçların anapara ve faizini ödemeye gitmiş ve üretime yönelik kaynak oluşturma özelliğini kaybetmiştir. Buna rağmen dövizle yönelik spekülâtif eğilimleri kırdığı ve iç borçlanmaya oranla daha düşük faizli ve uzun vadeli olduğu için dış borçlanma hâlâ cazip olabilmıştır.

Dış Borç Stoku/GSMH oranları, İç Borç Stoku/GSMH oranlarından daha büyük olduğu halde (Tablo 3), Dış Borç Faiz Ödemeleri/Konsolide Bütçe Harcamaları oranı, İç Borç Faiz Ödemeleri/Konsolide Bütçe Harcamaları oranından daha küçüktür (Tablo 4). İki gösterge arasındaki bu çelişki, iç borçlanmanın dış borçlanmaya oranla daha maliyetli ve kısa vadeli olmasıdan kaynaklanmıştır. Dış borçlar genellikle orta ve uzun vadeli borçlardan oluşmaktadır. Toplam dış borç stoku içinde kısa vadeli borçların payı %25'den daha azdır (DİE, Ocak 2001: 553).

Günümüzde yoksul ülkeler yüksek Dış Borç Stoku/GSMH oranlarını aşağı çekmeye, zengin ülkeler ise yoksul ülkelere borç vererek yüksek faiz geliri elde etmeye çalışmaktadırlar. Örneğin 1997 yılı verilerine göre Dış Borç Stoku/GSMH oranı %100'ü aşan Ürdün ve Suriye dışındaki Angola, Kongo, Etiyopya, Moritanya, Mozambik, Nikaragua ve Zambiya düşük gelirli (kişi başına geliri 760 doların altında olan) ülkeler grubunda yer alan ülkelerdir (World Bank, 2000: 270-1).

Tablo 3: Borç Stokları/GSMH Oranları, %

	Toplam	İç Borç Stoku			Konsolide	Dış Borç Stoku	İç+Dış Borç Stoku
		Bono	Tahvil	TCMB Avansı			
1980	13,6	0,9	2,7	3,7	6,3	19,3	32,9
1981	12,4	1,1	2,0	2,9	6,3	20,2	32,6
1982	12,6	1,4	1,8	2,5	6,9	25,1	37,7
1983	22,8	0,4	2,6	2,4	17,4	31,8	54,6
1984	20,9	1,5	2,4	2,4	14,6	35,0	55,9
1985	19,7	1,4	2,9	2,6	13,2	38,1	57,8
1986	20,5	1,6	3,0	2,1	13,9	42,7	63,2
1987	23,0	2,6	3,2	1,9	15,3	46,8	69,8
1988	22,0	2,0	3,8	1,6	14,7	45,0	67,0
1989	18,2	1,5	4,7	1,1	10,9	38,8	57,0
1990	14,4	1,4	5,7	0,7	6,6	32,6	47,0
1991	15,4	2,9	5,3	2,1	5,1	33,6	49,0
1992	17,6	3,8	7,8	2,8	3,1	35,1	52,7
1993	17,9	3,2	9,5	3,5	1,6	37,5	55,4
1994	20,6	7,8	6,2	3,2	3,4	48,3	68,9
1995	17,3	8,0	6,5	2,4	0,3	41,9	59,2
1996	21,0	10,2	8,3	2,5	0	43,5	64,5
1997	21,4	8,1	12,1	1,2	0	43,3	65,0
1998	21,7	10,9	10,8	0	0	46,8	68,7
1999	29,3	4,1	25,1	0	0	54,4	84,2
2000	29,0	1,6	27,4	0	0	58,9	85,6
2001	68,1	11,2	56,9	0	0	78,3	146,4

(DİE, Ocak 2001: 536, 553; DİE, Mayıs-Haziran 2001: 7, 243, 255; DİE, 2002; DPT, 2002a: 49, 86; HM, 2002b).

B. Kamu Yatırımlarının Aşırı Daralması

1980-2001 döneminde konsolide bütçeden yatırımlara ve KİT'lere transfere ayrılan harcamaların payları gittikçe azalmıştır. 1986'da %19,9 olan yatırımların payı sürekli azalarak 1995 yılında %5,4'e düşmüş, bundan sonraki yıllarda küçük dalgalanmalar göstermekle birlikte, 2001 yılında dönemin en küçük oranı (%4,9) gerçekleşmiştir. 1980'de %18,8 olan KİT'lere transferin konsolide bütçe içindeki payı da gittikçe azalmış, 1984'te tek haneli rakama, 1995'den sonra da %2'nin altına düşmüştür. Sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler 1990'lı yılların başında %2'nin altında kalmışken, sonraki yıllarda hızla artmış ve 1999 yılında dönemin en yüksek oranı olan %9,8'e çıkmıştır (Tablo 4).

Yatırım ve KİT'lere transferde olduğu gibi, personel ve diğer cari harcamaların kamu harcamaları içindeki payı gittikçe azaldığı halde, özellikle iç borç faiz ödemelerinin hızla artması kamu açıklarını artırmıştır. 1987-2001 döneminde iç borç faiz ödemeleri sürekli dış borç faiz ödemelerinin üzerinde seyretmiştir. 1980'de sadece %2,1 olan iç borç faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı sonraki yıllarda hızla artmış ve 2001 yılında %47'ye ulaşmıştır. Bu yılda konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı iç borç

faiz ödemelerinden oluşmuştur (Tablo 4). Bütün bunlar kendisine borç veren sınırlı sayıdaki finansal servet sahibine rant aktaran, savurgan ve verimsiz bir devletin göstergesi olmalıdır. Eğer ekonomi, biri kamu, diğeri özel girişim olmak üzere iki motorlu bir uçağa benzetilirse, devletin içine düştüğü bu şartlar kamu motorunun iyi görev yapmadığını göstermektedir.

Tablo 4: *Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı, %*

	Cari		Yatırım ^a	Transfer				
	Personel	Diğer Cari		İç Faiz	Dış Faiz	KİT	S. Güvenlik	Diğer ^b
1980	31,7	14,2	17,2	2,1	0,9	18,8	4,1	11,1
1981	26,2	15,8	20,2	2,7	2,2	12,6	3,7	16,4
1982	27,6	17,4	20,8	2,1	3,3	14,0	4,2	10,5
1983	25,7	15,2	18,1	3,1	5,0	11,7	4,4	16,9
1984	23,7	15,7	18,3	4,7	7,0	7,4	3,3	20,0
1985	24,0	15,4	19,4	4,7	8,0	3,4	4,0	21,2
1986	22,5	14,8	19,9	7,9	8,4	1,7	3,5	21,3
1987	26,1	12,1	15,6	9,9	7,9	3,8	3,3	21,2
1988	26,1	11,4	12,9	15,0	8,7	4,8	3,6	17,5
1989	36,1	10,7	10,2	13,4	8,3	3,2	3,7	14,4
1990	42,5	10,3	10,1	14,3	6,5	1,9	1,8	12,6
1991	42,0	8,5	9,0	13,0	5,5	9,4	1,2	11,4
1992	47,1	9,1	8,6	13,8	4,4	3,7	1,8	11,7
1993	38,4	7,3	7,5	19,1	4,9	5,3	2,8	14,7
1994	32,9	8,2	5,6	26,0	7,3	2,3	4,4	13,3
1995	29,4	8,3	5,4	27,8	5,9	2,7	6,3	14,3
1996	24,7	7,8	6,0	33,7	4,3	1,3	8,5	13,6
1997	25,9	8,8	7,4	24,8	3,8	1,5	9,5	18,2
1998	24,8	8,3	6,4	36,1	3,5	1,0	9,0	10,9
1999	24,6	8,0	5,6	35,0	3,2	1,5	9,8	12,4
2000	21,2	7,7	5,9	40,0	3,5	1,9	6,9	12,9
2001 ^a	19,0	6,3	4,9	47,0	4,5	1,5	6,0	10,9

(DPT, 2002a: 78, 79).

^a 1989-2001 dönemi yatırım işçiliği; personel harcamaları içinde: ^b Vergi iadeleri dahil.

C. Bankaların Devlete Fon Sağlayan Kurumlar Haline Gelmesi

KKBG arttıkça devlet daha çok borçlanmak zorunda kalmış, dış borçlanma olanakları azaldıkça iç borçlanma artmıştır. 1987-2001 döneminde devlet bono ve tahvil satışıyla elde ettiği iç borçlanmanın %71-93'ünü bankalardan sağlamıştır. Bankalardan sonra devleti en çok resmi kurumlar finanse etmiş ve böylece devleti yine kendi kurumlarının finanse ettiği ilginç bir durum ortaya çıkmıştır. Devletin özel sektörden ve tasarruf sahiplerinden borçlanması (1993 ve 1994 hariç) oldukça düşük düzeyde kalmıştır (Tablo 5).

Devletin iç borçlanma talebi arttıkça faiz oranları artmış, devlete borç vermek bankalar açısından düşük riskli, yüksek kârlı bir iş haline gelmiştir. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990'da %10'ken 1999'da %23'e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise %36'dan %24'e inmiştir

(Derviş, 2001: 6). Portföylerinde büyük ölçüde devlet iç borç senedi tutan bankalar bu yolla kolay, güvenli, yüksek faiz kazançları elde etmişler, özel girişime daha az kredi vermişlerdir.

Devletin, bankalara borç faizi yoluyla yüksek kazanç sağlaması banka ve şube sayılarının artmasına ve bu sektörde optimal ölçekten uzaklaşılmasına yol açmıştır. Devletin bankalar aracılığıyla kaynak bulabilmesi de yüksek kamu açıklarının devam etmesine katkı yapmıştır. 1994-2001 döneminde (1999 ve 2000 yılı hariç) net dış borç ödemesinin olması (Tablo 2), uygulanan istikrar programının etkisiyle 2000 yılında devletin iç piyasadan düşük faizle borçlanabilmesi ve Türkiye’de bekledikleri kazancı bulamayan yabancı portföy yatırımcılarının 2000 yılı sonuna doğru ülkeyi terk etmeleri diğer sorunlarla birleşince, zaten kırılğan olan mali piyasalar ve ardından bütün ekonomi krize girmiştir³¹. Şubat 2001’de dalgalı kura geçilince döviz kurları hızla artmış ve açık pozisyonu olan bazı bankalar yükümlülüklerini yerine getirememişlerdir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) bazı bankalara el koymuş ve devlet el konulan bankalardan yaklaşık 20, kamu bankalarının görev zararlarından da yaklaşık 25 milyar dolar maliyet yüklenmiştir (BDDK, Mayıs 2001: 14, 17).

Türkiye’de devlet iç borçlarının artmasından daha büyük sorun devletin bu kaynakları rasyonel kullanmayışıdır. Eğer iç borçlanmayla elde edilen kaynaklar, verimli alanlarda kullanılabilseydi, onların özel ya da kamu kesimince kullanılması çok önemli olmayabilirdi. Oysa devlet, yüksek maliyetle elde ettiği kaynaklarla ya vadesi gelen bir başka borcun anapara ve faizini ödemiş, ya da düşük faizli mali yardım, sübvansiyon ve teşvik vermiştir. Bunların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı da yeterince denetlenememiştir.

Tablo 5: İç Borçlanmanın Alacaklılara Göre Dağılımı, %

	Bankalar	Resmi Kurumlar	Özel Sektör	Tasarruf Sahipleri
1987	77,7	18,1	4,0	0,2
1988	90,5	6,7	2,8	0
1989	90,2	6,4	3,4	0
1990	85,9	12,9	1,1	0
1991	92,8	3,2	4,1	0
1992	79,1	14,0	4,0	3,0
1993	77,8	6,1	2,7	13,4
1994	71,5	9,8	2,7	16,0
1995	81,6	8,8	3,6	6,0
1996	84,4	9,9	2,9	2,9
1997	89,5	7,2	3,3	0,1
1998	86,8	8,0	3,9	1,3
1999	85,3	11,2	2,1	1,3
2000	75,9	20,3	3,8	0
2001	74,5	22,1	1,5	1,9

(HM, 2000: 68, HM, 2002a).

D. Özel Girişimin Dışlanması

Dışlama (crowding-out), devletin artan kamu harcamalarını iç borçlanmayla finanse etmesi halinde faiz oranlarının artması, artan faiz oranlarının da özel yatırımlar, istihdam ve ulusal gelir üzerinde olumsuz etki yapmasıdır. Türkiye’de devlet kamu açıklarının finansmanı amacıyla iç borçlanmayı artırdıkça yeniden borçlanmada vadeler kısalmış, borçlanma maliyeti artmıştır. Örneğin 1990’da vergi gelirlerinin %32’si faiz ödemesine gitmişken bu oran 1999’da %72’ye çıkmıştır (Derviş, 2001: 4). Devletin iç borçlanma talebindeki artışın doğurduğu sorunlar sadece devletin daha çok faiz ödemesi ve kamu yatırımlarının azalmasıyla sınırlı kalmamıştır. İç borçlanma talebi arttıkça özel kesimin fon kaynakları daralmış, faiz oranları artmış, özel yatırımlar, istihdam ve büyüme bundan olumsuz etkilenmiş, istikrarlı ve yüksek oranlı bir büyüme sürdürülememiştir. Bütün bunlar devletin gelir kaybına uğramasına yol açmıştır.

1980-2001 döneminin sonuna doğru Kamu Sabit Sermaye Yatırımı (KSSY)/GSMH oranı gittikçe azalmıştır. Örneğin 1986’da %10,2 olan bu oran 1995’de %4,2’ye düşmüş, 2000 yılına kadar tekrar artmış, 2001 yılında ise tekrar azalmıştır. 1981 yılında %10,8 olan Özel Sabit Sermaye Yatırımı (ÖSSY)/GSMH oranı dönem boyunca dalgalı bir şekilde artmış, 1997 yılında %20,2’ye çıkmış, bundan sonra azalmış ve 2001 yılında %12,7’ye düşmüştür (Tablo 6). 1997-2000 döneminde KSSY/GSMH oranındaki artış ÖSSY/GSMH oranındaki azalışı karşılayacak büyüklükte olmamıştır. Eğer devlet 1980-2001 döneminde daha az iç borç alarak özel kesimin fon kaynaklarını bu kadar daraltmasaydı ve faiz oranlarını bu kadar artırmasaydı daha az faiz borcu ödenir ve ÖSSY/GSMH oranları daha büyük olabilirdi, kişi başına gelir, kamu gelirleri ve toplam refah daha çok artabilirdi.

Bir ekonominin performansı açısından SSY/GSMH oranı tek başına kuşkusuz yeterli bir gösterge değildir. Çünkü, SSY artmadığı halde GSMH azalırSSY/GSMH oranı artar, SSY artsa bile artan kapasite atıl kalırsa büyüme olmayabilir veya SSY artmadığı halde önceki atıl kapasite kullanılırsa büyüme olabilir. Dolayısıyla ekonomik performansın hangi yönde geliştiğini görmek için kamu ve özel SSY/GSMH oranları yanında kapasite kullanım oranlarına da bakmak gerekir. 1999-2001 döneminde imalat sanayiinde yıllık ortalama kapasite kullanım oranları kamu kesiminde sırasıyla 78,9; 79,8 ve 82,0; özel kesimde sırasıyla 69,8; 74,4 ve 66,9 olmuştur (DPT, 2002a: 18). Bir kriz yılı olan 2001’de özel sektörün kapasite kullanım oranı düşmüştür. Ayrıca, devletin yüksek iç borçlanma talebine rağmen 1981-1997 döneminde ÖSSY/GSMH oranının genellikle artması Türkiye’de güçlü bir özel girişimciliğin olduğunu gösterir. Eğer devlet kaynaklı sorunlar önlenir ve özel girişim gerekli teşviki görürse, Türkiye ekonomisinin performansı rahatlıkla artabilir.

Tablo 6: Kamu ve Özel SSY/GSMH Oranları, %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kamu	8,7	9,0	8,2	8,7	8,0	9,2	10,2	10,0	8,9	7,5	7,0
Özel	13,1	10,8	11,0	11,4	11,3	11,0	12,6	14,7	17,3	15,0	15,7

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Kamu	7,5	7,4	7,2	4,9	4,2	5,1	6,1	6,3	6,6	6,9	5,7
Özel	16,2	16,0	19,1	19,6	19,8	19,9	20,2	18,1	15,6	15,6	12,7

(DPT, 2002a: 28).

* Tahmin.

E. Enflasyon Beklentisinin Artması

Bir ekonomide para miktarının hangi düzeyde olması ve ne ölçüde artması gerektiği her zaman tartışma konusu olmuştur. Klasik miktar teorisine göre tam istihdamdaki bir ekonomide para miktarındaki bir değişme, fiyatlar genel düzeyini aynı yönde ve aynı oranda değiştirir. Keynesyen yaklaşıma göre, enflasyon varken daraltıcı, deflasyon varken genişletici para politikası uygulamak gerekir. Friedman'a göre, para miktarındaki değişme ile etkilerinin ortaya çıkması arasında altı, dokuz, on iki veya on beş aylık bir gecikme olabilir, dolayısıyla aktif para politikaları kendinden beklenen başarıyı veremez. Friedman, ABD için dolaşımdaki para ve ticari bankaların tüm mevduatları toplamının aydan aya, hatta mümkünse günden güne artırılması sonucu oluşan yıllık toplam artışın %3-5 arasında olduğu bir para programı önermiştir (Friedman, 1991: 273; Friedman, 1988: 94; Orhan, 1995: 191-3).

Bir ekonomide para malların karşılığı olduğuna göre, Friedman'ın mal artışı oranında para artışı önerisi tutarlı görünmektedir. Türkiye'de 1980-2001 döneminde yıllık ortalama büyüme oranı %3,5; emisyon artış oranı ise %61,5 olmuştur. Emisyon artışı, büyüme oranını aşınca ister istemez fiyatlar genel düzeyi artmış. 1980-2001 döneminde yıllık ortalama TEFE artışı %60,9 olmuştur (Tablo 7).

Kamu açıklarının net dış borçlanmayla finansmanı tıpkı merkez bankası kaynaklarıyla finansmanı gibi parasal tabanı genişleterek enflasyona yol açabilir. Kamu açıklarının iç borçlanmayla finansmanı başlangıçta özel kesimin harcamalarını azaltarak enflasyonu azaltabilir. Oysa uzun vadede özel yatırımları ve üretimi azaltarak, vade sonunda devlete borç verenlerin talebini artırarak enflasyona yol açabilir. Ayrıca devletin iç borçlanma talebine bağlı olarak artan faiz oranları girdi maliyetlerini artırarak yine enflasyona yol açabilir.

Türkiye'de beklenen enflasyonun yüksek olması yüzünden zaman zaman cari faiz oranı yüksek enflasyon riski içermiş ve reel faiz oranı yüksek düzeylere çıkmıştır. Örneğin, 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı %4'ün altında kalmışken, iç borçlanmada reel faiz oranı %32 olmuştur (Derviş, 2001: 3). Yüksek reel faizler kamu kesimi borçlanma gereğini artırmış ve gün

geçtikçe ağırlaşan, uzun dönemde sürdürülme olanağı olmayan borç-faiz-borç kısır döngüsü doğmuştur.

Yüksek enflasyon bir yandan tahsil edilecek vergilerin reel değerini düşürmüştüⁱⁱⁱ, diğer yandan devleti daha çok harcama yapmak zorunda bırakmıştır. Bu sürecin sonunda;

yüksek kamu açıkları-yüksek borçlanma-yüksek faiz ödemeleri-yüksek kamu açıkları ve

yüksek kamu açıkları-yüksek emisyon-yüksek enflasyon-yüksek kamu açıkları kısır döngüleri doğmuştur.

Yüksek enflasyon işçi, işveren, sermayedar ve rantiyer sınıfları arasında yüksek kâr, yüksek ücret, yüksek faiz ve yüksek kira mücadelesini artırmış ve bu süreç yeniden yüksek enflasyonla sonuçlanmıştır. Şaşırtan yüksek enflasyon beklentisi altında geleceğe yönelik sağlıklı öngöründe bulunmak zorlaşmış, uzun vadeli reel yatırımlar yerine spekülâtif kazançlar tercih edilmiş, uzun süreli, istikrarlı ve yüksek oranlı bir büyüme sağlanamamıştır.

Tablo 7: Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları, %

	Enflasyon ^a	Büyüme	Faiz ^b	Dolar Kuru ^c	Emisyon
1980	107,2	-2,8	33,0	103,3	-
1981	37,6	4,8	35,0	36,4	33,5
1982	29,2	3,1	50,0	46,0	53,0
1983	30,5	4,2	45,0	39,1	34,6
1984	50,3	7,1	45,0	63,1	25,7
1985	43,2	4,3	55,0	42,3	39,9
1986	29,6	6,8	48,0	28,8	48,4
1987	32,0	9,8	58,0	27,8	54,9
1988	68,3	1,5	83,9	66,2	51,8
1989	63,9	1,6	58,8	49,2	86,5
1990	52,3	9,4	59,4	22,9	68,3
1991	55,4	0,3	72,7	59,9	51,3
1992	62,1	6,4	74,2	64,7	73,1
1993	58,4	8,1	74,8	59,7	71,3
1994	120,7	-6,1	95,6	170,6	90,5
1995	88,5	8,0	92,3	90,7	86,3
1996	74,6	7,1	93,8	84,3	70,7
1997	81,0	8,3	96,6	90,8	98,5
1998	70,2	3,9	94,8	53,8	75,1
1999	62,9	-6,1	46,7	71,7	79,4
2000	32,7	6,3	45,6	28,6	57,8
2001	88,6	-9,4	62,5	95,8	41,3

(DPT, 2002a: 4, 57, 65; DPT, 2002b: 16; DPT, Eylül 2002: 78, 113; HM, 2000: 86, 121; DİE, Ocak 2001: 460, 468, 509, 591; DİE, 2002).

^a Yıllık TEFE artışı (1983-1988, 1981=100; 1989-1998, 1987=100; 1999-2001, 1994=100), ^b Yılın son ayı itibarıyla yıllık mevduat faizi, ^c Ortalama döviz alış kurları.

V. Sonuç

Türkiye’de yaşanan uzun süreli, yüksek kamu açıkları yüzünden hükümetler sık sık iç borçlanmaya, dış borçlanmaya ve TCMB avanslarına başvurmuşlardır. Kamu açıklarının net dış borçlanma ve TCMB avanslarıyla finansmanı parasal tabanı genişleterek enflasyona yol açmıştır. Yüksek iç borçlanma özel kesimin fon kaynaklarını daraltmış, faiz oranlarını artırarak özel yatırımları, istihdamı ve üretimi olumsuz etkilemiştir. Faiz ödemelerinin artması sonucu kamu yatırımları aşırı daralmıştır. Devlet iç borçlanmayı büyük ölçüde bankalardan yapınca bankalar düşük riskli, yüksek kazanç elde etmişler, banka ve şube sayıları artmış ve bu sektörde ölçek ekonomilerden uzaklaşmıştır. 2000 yılında uygulanan istikrar programı sayesinde devlet iç piyasadan düşük faizle borçlanmayı başarınca bankalar önemli gelir kaybına uğramışlardır. Enflasyonla Mücadele Programın kur çıpası politikasına güvenerek döviz açık pozisyonlarını artıran bazı bankalar, Şubat 2001’de dalgalı kura geçilince büyük ödeme sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır.

Çalışmada geçen ilgili tablolardaki verilere göre, 1980-2001 döneminde bazı göstergelerin yıllık ortalama oranları şöyle olmuştur: Konsolide Bütçe Açığı/GSMH %5,3; KKBG/GSMH %7,8, İç+Dış Borç Stoku/GSMH %62,4, TEFE %60,9; yılın son ayı itibariyle mevduat faiz oranı %64,7 ve yıl sonu kurları itibariyle dolar kuru %61,9. Bu oranlar, AB’nin tek paraya geçiş için öngördüğü Maastrich kriterleri^{iv} ile karşılaştırıldığında, oldukça yüksek düzeydedir.

Türkiye’de KKBG’yi azaltmadan uzun süreli makro ekonomik istikrarın sağlanması olanaklı görünmemektedir. KKBG’yi azaltmamak için bir yandan kamu gelirlerini artırıcı, diğer yandan kamu harcamalarını azaltıcı önlemlere ihtiyaç vardır. Kamu gelirlerini artırmak için vergi oranları üretimi teşvik edecek şekilde yeniden gözden geçirilmeli, kayıt dışı ekonomi kayıt altına alınmalı, iade ve istisnalar azaltılmalı, vergi tabanı genişletilmeli, vergi denetimi ve cezaları artırılmalı, kamu kesimindeki aşırı istihdam ve ücret dengesizlikleri giderilmelidir. Kamu harcamalarını azaltmak için bu kesimdeki eş-dost kayırma, savurganlık ve yolsuzluklar önlenmeli, fiyat mekanizmasını bozan mali yardım ve sübvansiyonlar azaltılmalı, siyasal ve bürokratik mekanizmalar işler hale getirilmeli, saydamlık ve denetim artırılmalıdır. Aksi halde, Türkiye’nin gelişmiş bir ülke olması ve AB’ye tam üye olması çok zor olacaktır.

Kaynaklar

- BDDK, (Mayıs 2001), *Bankacılık Sektörü, Yeniden Yapılandırma Programı*, <http://www.bddk.org.tr>, erişim: 18. 04. 2002.
Demir, Osman (1997), *Ekonomide Devlet*, Ankara: SPK yayını no: 71.

- Derviş, Kemal (2001), "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", <http://www.treasury.gov.tr/programson140401.pdf>, erişim: 02.04.2002.
- DİE (Ocak 2001), *İstatistik Göstergeler, 1923-1998*, Ankara.
- DİE (Mayıs-Haziran 2001), *Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*, Ankara.
- DİE (2002), <http://www.die.gov.tr>, erişim: 18. 04. 2002.
- DPT (2002a), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2001*, Temmuz 2002, Ankara.
- DPT (2002b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005. 2002 Yılı Programı*, Ankara.
- DPT (Eylül 2002), *Temel Ekonomik Göstergeler*.
- D'TM (1999), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 4. Baskı, Ankara.
- Friedman, Milton (1988), *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev: Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Friedman, Milton (1991), "The Role of Monetary Policy", in *Recent Development in Macroeconomics*, Volume I, (ed) Edmund S. Phelps, Edward Elgar Publishing Limited, USA; 258-274.
- HM (2000), *Hazine İstatistikleri, 1980-1999*, Ankara.
- HM (2002a), <http://www.treasury.gov.tr/stat/icborc.htm>, erişim: 16/04/2002).
- HM (2002b), <http://www.treasury.gov.tr/stat/ti87.htm>, erişim: 16/04/2002).
- Orhan, Osman Zekai (1995), *Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Şahin, Hüseyin (2002), *Türkiye Ekonomisi*, 6. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Tanzi, Vito (1991), *Public Finance in Developing Countries*, Edward Elgar, England.
- World Bank (2000), *World Development Report*.

Notlar

¹ Örneğin marjinal tüketim meylinin 0,75 ($c=0,75$) olduğu bir ekonomide basit çoğaltanın değeri 4 ($m=4$) olmaktadır. Eğer otonom devlet harcamaları 50 birim artırılsa, milli gelirdeki değişme 200 birim olmaktadır ($\Delta Y=4 \times 50$). Bu ekonomide marjinal tasarruf meyli 0,25 ($s=0,25$) olacağı için, milli gelirden meydana gelen 200 birimlik artış tasarrufları 50 birim artıracaktır. $\Delta S=s\Delta Y$ olduğundan $\Delta S=0,25 \times 200$ olmaktadır. Görüldüğü gibi, 50 birim harcama kendisi kadar tasarruf doğurmaktadır. Farklı çözümler için bkz. (Demir, 1997: 67-71).

² "Enflasyonla Mücadele Programı, 2000-2002" kapsamında 1 USD Doları + 0,77 EURO şeklinde belirlenen döviz kuru sepetinin 2000 yılında hedeflenen TEFİ (%20) oranında artması kararlaştırılmışken, 2000 yılında gerçekleşen TEFİ %32,7 olmuş, TL yabancı paralar karşısında değer kazanmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı düşmüş, cari işlemler açığı artmıştır. 2000 yılı sonuna doğru bankaların bilançolarını denkleştirmek için döviz arayışına girmeleri ve beledikleri kazancı bulamayan yabancı

portföy yatırımcılarının ülkeyi terk etmeleri sonucu döviz talebi artmış ve Temmuz 2001'e kadar sürmesi hedeflenen kur çıpası politikası terk edilerek Şubat 2001'de dalgalı kura geçilmiştir. Programın mimarı ve yürütücülerinden MB başkanı ve Hazine müsteşarı istifa etmiş, ekonomiden sorumlu devlet bakanının görev alanı değişmiştir. 10 Temmuz 2001'e kadar BDDK tarafından el konulan banka sayısı 18'e çıkmıştır. Bu bankaların adları ve el konulma tarihleri şöyledir: Türk Ticaret Bankası - 6 Kasım 1997, Bank Ekspres - 12 Aralık 1998, Interbank - 7 Ocak 1999, Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Esbank ve Yaşarbank - 22 Aralık 1999, Etibank ve Bank Kapital - 27 Ekim 2000, Demirbank - 6 Aralık 2000, Ulusal Bank - 27 Şubat 2001, İktisat Bankası - 15 Mart 2001, Kentbank, Bayındırbank, EGS Bank, Tarihbank ve Sitebank 10 Temmuz 2001.

ⁱⁱⁱ Literatürde Tanzi etkisi diye bilinen etkiye göre, aylık enflasyon oranının ve vergi borcunun doğma tarihi ile tahsili arasındaki geçen sürenin büyüklüğüne bağlı olarak, enflasyon vergi gelirlerini azaltır. R şimdi tahsil edilen verginin reel değeri, p aylık enflasyon oranı ve n de verginin tahsilinde ay olarak gecikilen süreyi göstermek kaydıyla, tahsil edilen verginin reel değeri $R=1/(1+p)^n$ oranında azalır. Örneğin aylık enflasyon oranının %6 olması ve vergi tahsilatının 12 ay gecikmesi halinde tahsil edilen verginin reel değeri %50 azalmaktadır (Tanzi, 1991: 106-7).

^{iv} AB'nin 1 Kasım 1993 tarihli Maastrich Antlaşmasıyla belirlediği tek paraya geçiş şartlarına göre (DTM, 1999: 151);

- 1- Üye ülkenin enflasyon oranı ile en iyi performans gösteren üç üye ülkenin ortalama enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- 2- Devlet borçlarının GSYİH'ya oranı %60'ı geçmemelidir.
- 3- Bütçe Açığı/GSYİH oranı %3'ü geçmemelidir.
- 4- Üye ülkenin faiz oranı ile en iyi performans gösteren üç üye ülkenin ortalama faiz oranı arasındaki fark 2 puanı geçmemelidir.
- 5- Ülke parası diğer üye ülke paraları karşısında son iki yılda devalüe edilmiş olmamalıdır.