

T. C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLARININ
GELİŞİMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK
YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hazırlayan : MERAL DOĞRU

2501960242

Danışman : PROF. DR. İZZETTİN ÖNDER

İstanbul, 2006

TÜRKİYE’DE KAMU BORÇLARININ GELİŞİMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Meral Doğru

ÖZ

Bu tezin konusu Türkiye’de 1980 sonrası ekonomik dönüşüm sürecinde kamu borçlarının gelişimini, yapısını ve kullanımını inceleyerek kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunda değerlendirmeler yapmaktır. Borçların sürdürülebilirliği için artan kamu borçlarının milli gelir artışıyla desteklenmesi gerektiği düşüncesi hareket noktamızı oluşturmaktadır. Bu doğrultuda borçların sürdürülmesinin ancak ekonomik büyüme ve kalkınma amacının başarılabilmesi koşuluyla mümkün olacağı temel tezimizi oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda Türkiye’nin 1980 sonrasındaki dış borç kaynaklı ekonomik büyüme ve gelişme stratejisinin ne ölçüde başarılı olduğu, borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlayacak alanlarda ne derecede kullanıldığı incelenmiştir.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the structure, growth and usage of public debts as well as its sustainability after 1980 in Turkey. The dissertation is based on the thinking that increasing public debt stock has to be accompanied by a sustainable increase in GDP so as to ensure the sustainability of public debts. In this regard, it is argued that the sustainability of the debts can only be achieved with sustainable economic growth and development. For this reason, the dissertation examines the economic growth and development strategy which has been based on external debt financing since 1980s. Moreover, the dissertation analyzes to what extent these funds have been used so as to achieve sustainable economic growth and development.

ÖNSÖZ

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde değişim göstererek giderek devlet borçlanmasına dayanan kamu finansman tercihi sonucunda kamu borçları önemli ölçüde artış göstermiştir. Yüksek kamu borçları resesyondan işsizliğe, enflasyondan yüksek faiz oranlarına, ödemeler bilançosu açığından döviz kurunun yükselmesine kadar hemen her iktisadi sorunun sorumlusu olarak gösterilmiştir. 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan iktisadi krizlerin de temel nedeni kamu borçlarıdır. Yüksek kamu borç stoku, borçların yönetimi ve sürdürülebilirliği, borç sorununun çözümü Türkiye’nin gündemini meşgul eden konuların başında gelmektedir.

Bu tez çalışmamızda 1980 sonrası dönemden itibaren kamu borçlarının gelişimini, niteliğini ve etkinliğini inceleyerek, kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunda değerlendirmelerde bulunmak amaçlanmıştır. Hareket noktamızı, Evsey D. Domar’ın 1944 yılında yayınlanan “The Burden of the Debt and the National Income” isimli makalesini esas alarak, borçların sürdürülebilirliği için artan kamu borçlarının milli gelir artışıyla desteklenmesi gerektiği düşüncesi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda borçların sürdürülmesinin ancak alınan borçların ekonomik büyüme ve kalkınma amacı doğrultusunda kullanılması halinde mümkün olacağı temel tezimizi oluşturmaktadır.

Bu nedenle çalışmamızda önce 1980 sonrası dönemde kamu borçlarının gelişimi, incelenerek borçların artışının arkasında yatan nedenler irdelenmeye çalışılmış, daha sonra alınan bu borçların ekonomik büyüme, gelişme ve kalkınma doğrultusunda ne derecede kullanıldığı incelenerek, borçların sürdürülebilirliği konusunda görüş oluşturulmaya çalışılmıştır. Son bölümde de borç sorununun çözümü için alternatif çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	III
ABSTRACT	III
ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
TABLolar.....	VIII
GRAFİKLER.....	IX
KISALTMALAR LİSTESİ	X
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1 : KAMU FİNANSMANINDA BORÇLANMA.....	3
1.1. DEVLETİN GELİR KAYNAKLARI	3
1.2. VERGİ VE BORÇLANMA	5
1.3. DEVLET BORÇLARININ ARTIŞ NEDENLERİ	6
1.4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BORÇLANMANIN NEDENLERİ	8
1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerin Özellikleri	8
1.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi	11
1.4.3. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Kalkınmanın Önemi.....	12
1.4.4. Kalkınmanın Koşulları.....	13
1.4.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Borçlanmanın Nedenleri	14

BÖLÜM 2 : TÜRKİYEDE KAMU BORÇLARININ GELİŞİMİ	16
2.1. 1980 SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİ DÖNÜŞÜM SÜRECİ.....	16
2.2. BORÇ KRİZİNİN NEDENLERİNE İLİŞKİN FARKLI İKİ BAKIŞ AÇISI.....	18
2.3. 1980'DEN İTİBAREN DIŞ BORÇLARIN GELİŞİMİ	20
2.3.1. Dış Borç Stoku ve Gelişimi	20
2.3.2. Dış Borçların Kamu ve Özel Sektör Arasındaki Dağılımı.....	23
2.3.3. Dış Borç Servisi	25
2.3.4. Dış Borçluluk Kriterleri Açısından Değerlendirme.....	27
2.3.5. Konsolide Bütçe Açıklarının Finansmanı.....	28
2.3.6. Dış Borç Yükü Açısından Değerlendirme.....	30
2.4. 1980'DEN İTİBAREN İÇ BORÇLARIN GELİŞİMİ.....	31
2.4.1. İç Borç Stokunun Gelişimi ve Dağılımı	33
2.4.2. Vadeleri Açısından İç Borçlar.....	36
2.4.3. İç Borç Faiz Ödemeleri	37
2.4.4. İç Borç Servisi.....	41
2.4.5. İç Borçların Alıcılara Göre Dağılımı.....	42
2.5. TOPLAM KAMU BORÇLARI.....	44
2.5.1. Yüksek Borç Stokunun Doğurduğu Sonuçlar	45
2.5.1.1. Yüksek Reel Faizler.....	45
2.5.1.2. Yabancı Sermaye Hareketleri ve Finansal Krizler	48
BÖLÜM 3 : KAMU BORÇLARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ.....	55
3.1. SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK KOŞULLARI (TEORİK BAZDA)	55
3.1.1. Cari Değer Bütçe Kısıtı	56
3.1.2. Sürdürülebilirlik Göstergeleri (Muhasebe) Yaklaşımı.....	57
3.2. MİLLİ GELİRİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK AÇISINDAN ÖNEMİ.....	59
3.2.1. Gayri Safi Milli Hasıla ve Reel Faiz Oranları	61
3.2.2. Konsolide Bütçe İçinde Kamu Harcamalarının Dağılımı	63
3.2.3. Sabit Sermaye Yatırımlarının Gelişimi ve Dağılımı.....	66
3.2.4. Sermaye Hasıla Katsayısındaki Gelişme	68

3.2.5. İthalatın Bileşimi ve İhracatın İthalatı Karşılama Oranı	69
BÖLÜM 4 : BORÇ SORUNUNA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	75
4.1. 1980'LERİN BORÇ KRİZİ VE ULUSLARARASI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	76
4.1.1. 1980'lerde Borç Krizinin Nedenleri.....	76
4.1.2. Borç Krizine Yönelik Uluslararası Çözüm Arayışları.....	77
4.1.2.1. Baker Planı.....	78
4.1.2.2. Brady Planı.....	79
4.1.2.3. Paris Klübü ve Resmi Borç Ertelemeleri	80
4.1.2.4. Londra Klübü ve Ticari Borç Ertelemeleri.....	80
4.1.2.5. Uluslararası Borçlanmadaki Yeni Gelişmeler	82
4.2. TÜRKİYE'DE BORÇ SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER.....	83
4.2.1. IMF Tarafından Önerilen Programın Hedefleri	84
4.2.2. Türkiye'de Borç Sorununun Çözümüne Yönelik Öneriler	87
4.2.2.1. Faiz Dışı Fazla Verilmesi	87
4.2.2.2. Konsolidasyon ve Konversiyon	88
4.2.2.3. Monetizasyon	89
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	95
KAYNAKÇA.....	98
VERİLERİN DERLENDİĞİ KAYNAKLAR	103

TABLolar

Tablo 1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı.....	19
Tablo 2: Yıllar İtibariyle Dış Borç Stoku Ve Vade Yapısı	22
Tablo 3: Dış Borçların Kamu-Özel Dağılımı	24
Tablo 4: Dış Borçlar Anapara Ve Faiz Ödemeleri.....	26
Tablo 5: Yıllar İtibariyle Dış Borçluluk Rasyolarının Görünümü	27
Tablo 6: Konsolide Bütçe Açığı Ve Dış Borç Kullanımı.....	29
Tablo 7: Kişi Başına Dış Borç Stoku Ve Dış Borç Yükündeki Artış.....	31
Tablo 8: İç Borç Stokunun Dağılımı Ve GSMH'ya Oranı	35
Tablo 9: Vadeleri Açısından İç Borçlar	37
Tablo 10: İç Borç Faiz Ödemelerinin GSMH, Konsolide Bütçe Gelirleri Ve Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı	40
Tablo 11: İç Borç Servisinin GSMH, Konsolide Bütçe Gelirleri Ve Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı	42
Tablo 12: İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı	43
Tablo 13: Toplam Kamu Borçları Ve GSMH'ya Oranı	44
Tablo 14: Faiz Oranları Tablosu.....	47
Tablo 15: Türkiye'ye Yönelik Net Sermaye Hareketleri	52

Tablo 16: GSMH Büyüme Hızı Ve Reel Faiz.....	62
Tablo 17: Harcamaların Konsolide Bütçe Ve GSMH İçindeki Payı.....	64
Tablo 18: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı.....	67
Tablo 19: Sektörler İtibariyle Toplam Sabit Sermaye Yatırımları	68
Tablo 20: Marjinal Sermaye Hasıla Katsayıları	69
Tablo 21: İthalatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı.....	70
Tablo 22: İhracatın İthalatı Karşılama Oranı.....	72

GRAFİKLER

Grafik 1: Dış Borçların GSMH'ya Oranları.....	22
Grafik 2: Toplam Dış Borçlar İçinde Kamu Ve Özel Kesimin Payı.....	25
Grafik 3: İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı.....	35
Grafik 4: Kamu Borçlarının GSMH'ya Oranı.....	44
Grafik 5: GSMH Büyüme Oranı Ve Reel Faizler.....	63

KISALTMALAR LİSTESİ

BSB	Bağımsız Sosyal Bilimciler
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FDF	Faiz Dışı Fazla
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KVA	Kısa Vadeli Avans
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
USD	Amerikan Doları
YTL	Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Bütün gelişmekte olan ÷lkelerde olduğu gibi T÷rkiye'nin de son otuz yıldır en önemli problemi yüksek kamu borç stoku ve borçların sürdürülebilirliği konusudur. T÷rkiye'deki yüksek borç stoku, borç stokunun yönetimi ve çevrilebilirliği ekonomik sorunlar listesinin başında yer almaktadır. Bilindiği üzere özellikle 1980 sonrasında kamu borç stoku artışı hız kazanmış ve 1990'lı yıllarda sorun olarak kendini göstermeye başlamıştır. ÷lkemizde yaşanan 1994, 2000 ve 2001 krizlerinin nedeni de bu yüksek borç stoğunun finansmanı sorunudur. Yüksek kamu borçları en çok tartışılan ve gündemi en çok meşgul eden konu olmasına rağmen borç sorununun hala çözüme kavuşturulamadığı ve çözüm konusunda henüz somut adımlar atılmadığı gör÷lmektedir.

Bu tez çalışmasında amacımız 1980 sonrası dönemden itibaren kamu borçlarının gelişimini, niteliğini ve etkinliğini inceleyerek, kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunda değerlendirmede bulunmaktadır. Bu çalışmayı yaparken Evsey D. Domar'ın 1944 yılında yayınlanan "The Burden of the Debt and the National Income" isimli makalesinden esinlenilmiş ve borçların sürdürülebilirliği için artan kamu borçlarının milli gelir artışıyla desteklenmesi gerektiği gör÷şünden hareket edilmiştir. Bu doğrultuda borçların sürdür÷lmesinin ancak alınan borçların ekonomik büyüme ve kalkınma amacı doğrultusunda kullanılması halinde mümkün olacağı savunulmuştur. Bu nedenle çalışmamızda 1980 den itibaren sürekli artan kamu borçlarının kalkınmayı sağlayacak alanlara aktarılıp aktarılmadığı incelenmeye çalışılmıştır

Bu çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde gelişmekte olan ÷lkeleri borçlanmaya, dış kaynak kullanmaya iten sebeplerin neler olduğu konusunda fikir edinilmeye çalışılmış, bu doğrultuda gelişmekte olan ÷lkelerin başlıca özellikleri, kalkınmanın gelişmekte olan ÷lkeler açısından önemi, gelişmekte olan ÷lkelerin kalkınması yolundaki engeller, gelişmekte olan ÷lkelerdeki iç tasarruf açığı ve dış ticaret açığı ve bunun sonucunda oluşan dış kaynak ihtiyacı üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde 1980'den bu yana kamu borçlarının gelişiminin incelenmesi amaçlanmıştır. Öncelikle 1980 sonrası dönemde kamu borçlarının artışında önemli rol oynadığı düşünülen 1980 sonrası ekonomik dönüşüm ve finansal serbestleşme sürecinden bahsedilerek, kamu borçlarının artışının altında yatan temel etkenler verilmek istenmiştir. Daha sonra önce dış borçların gelişimi incelenerek, dış borçların kamu ve özel olarak ayrımı, dış borç servis ödemeleri ve negatif net transferler, dış borçluluk göstergeleri, dış borç yükü konuları üzerinde durulmuştur. Sonra iç borçların gelişimi, vade yapısı, iç borç servisi, iç borç faiz ödemeleri ve konsolide bütçe içindeki ağırlığı konuları üzerinde durulmuştur. Son olarak toplam kamu borçları ve yüksek borç stoğu sonucunda gelişen önemli iki olgu, yüksek reel faizler ile kısa vadeli sermaye hareketleri ve bunların sonucunda oluşan finansal krizler üzerinde durulmuştur.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde borçların sürdürülebilirlik koşulları önce teorik bazda verilmiştir. Daha sonra bu teorik koşullardan hareketle milli gelir artışlarının sürdürülebilirlik açısından önemine işaret edilerek, sürekli ve reel milli gelir artışlarının ancak kalkınma ile sağlanacağı ve bu nedenle alınan borçların kalkınmanın finansmanı doğrultusunda kullanıldığı müddetçe sürdürülebileceği görüşü oluşturulmuştur. Bu kapsamda borçlanmanın ne derece kalkınmanın finansmanı doğrultusunda kullanıldığını, dolayısıyla ne derece sürdürülebilir nitelikte olduğunu anlamak için milli gelir artış hızı ve reel faizler, kamu ve özel yatırımlarının gelişimi ve yapısı, sermaye hasıla katsayısı, ithalatın bileşimi ve ihracatın ithalatı karşılama oranı gibi göstergelere bakılmıştır.

Çalışmamızın son bölümünde borç sorunun nasıl çözülebileceğine ilişkin çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Borç çözüm önerileri konusunda fikir edinebilmek için önce 1980'li yılların dış borç krizine ilişkin uluslararası düzeyde çözüm önerileri ve bu süreçte yaşanan oluşumlardan bahsedilmiştir. Daha sonra Türkiye'de borç sorunun çözümüne yönelik olarak IMF doğrultusunda önerilen çözümlerden bahsedilmiş ve daha sonra alternatif çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

BÖLÜM 1 : KAMU FİNANSMANINDA BORÇLANMA

1.1. DEVLETİN GELİR KAYNAKLARI

Kamusal faaliyetlerin finansmanında devletlerin elinde çeşitli araçlar bulunmaktadır. Kamu harcamalarını finanse etmek için devletin elinde belli başlı üç araç bulunmaktadır. Bunlar, vergilendirme, emisyon ve borçlanmadır.

Günümüzde devletler için en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Sanayileşmiş batı ülkelerinde devlet gelirlerinin %90-98'ini vergiler sağlamaktadır. (Nemli, 1984: 83) Vergi devletin, kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla, fert ve işletmelerden, bir karşılık olmaksızın ve hukuki yaptırım gücüne dayanarak aldığı iktisadi kaynaklardır. (Uluatam, 1991: 191) Vergi kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla alındığı gibi bazen sadece ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla da kullanılabilir. Örneğin, enflasyonist baskıların hüküm sürdüğü durumlarda toplam talebi azaltmak için vergilere başvurulabilmektedir.

Merkez Bankası kaynaklarına başvurmak, yani para basmak zaman zaman başvurulan diğer bir finansman yöntemidir. Hazinesin, bütçe gelir ve giderleri arasında zaman bakımından oluşan farkı gidermek amacıyla Merkez Bankası kaynaklarına başvurması olağan bir işlemdir. Ancak alınan borçların bütçe yılı sonunda geri ödenmesi gerekir. Borcun ödenmemesi durumunda para hacminde artış meydana gelerek ekonomideki enflasyonist baskıları artırır. Devletin başta vergi gelirleri olmak üzere diğer olağan gelir kaynaklarının yetersiz kalması durumunda borcunu itfa edememesi sonucunda meydana gelen bütçe açığının finansmanına açık finansman yöntemi de denir. Ekonomi tam istihdam durumunda ise, açık finansman yöntemi sonucunda para hacminde meydana gelen artış fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olur. (Sevim Görgün 1993: 90-91)

Kamu harcamalarının vergi ile finanse edilmesi durumunda reel yük vergi ödeyicisi üzerinde kalır. Para basma yolu ile finanse edilmesi durumunda ise reel yük enflasyondan zarar gören kimseler için söz konusu olur. Sabit gelirli olup, geliri fiyatlar genel seviyesindeki yükselişe yakından ayak uyduramayanlar (İşçi, memur vb.), enflasyondan en çok zarar gören sınıftır. Vergi gibi enflasyon da fertlerin satın alma güçlerini azaltma yönünde etkili olduğundan enflasyonu bir çeşit vergi fakat onun kötü bir örneği olarak niteleyebiliriz. Çünkü vergi konurken daha çok ödeme gücü ilkesine bağımlı kalınmaya çalışılırken, enflasyon daha çok ödeme gücü olmayanları ve zayıf olanları etkilemektedir. (Nemli, 1984: 89)

Devletler için önemli gelir kaynaklarından biri de borçlanmadır. Günümüzde büyük boyutlara erişen kamu harcamalarını finanse etmek için vergi potansiyelini çeşitli nedenlerle tamamen değerlendiremeyen hükümetler borçlanma yoluna gitmektedirler. Ancak Borçlanma geçici bir finansman vasıtası olup, kesin finansman vergi ile gerçekleşir. (Arif Nemli, 1984: 95) Çağdaş devletin gelir kaynakları içinde borçlanma, ulaştığı büyük miktarlarla verginin başlıca almaşığını oluşturmasına rağmen, borçlanma, verginin aksine geçici bir gelir kaynağı sayılmaktadır. (Uluatam, 1991: 335)

Klasik maliyeciler kamu gelir kaynakları konusunda katı bir sınıflandırma yaparak, kamu gelir kaynaklarını, gerçek kamu gelir kaynakları ve gerçek olmayan kamu gelir kaynakları diye ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadırlar. Bu anlayışla vergi gerçek kamu gelirleri arasında yer alırken, borçlanmalar, gerçek olmayan kamu geliri sayılmaktadır. Çünkü borçlanma kesin kamu gelirleri olmayıp, gerçek kamu geliri olan vergi ile geri ödenmek üzere elde edilmiştir. (Türk, 1996: 85)

Borçlanma ülke içinden yapılabileceği gibi yabancı ülkelere de yapılabilir. İç ve dış borçların iktisadi etkileri birbirinden hayli değişiktir. İç borçlar, ülke içindeki kaynakların özel kesimden kamu kesimine aktarılmasını ve kamu ekonomisi alanında kullanılmak üzere serbest kalmasını sağlar. Dış borçlar ise yabancı ülkelere üretim faktörü transfer edilmesini kolaylaştırır. İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği kaynaklara ilave olmadığı için, milli gelir düzeyine doğrudan bir etkide bulunmaz.

Dış borçlar ise ÷lkeye ek bir kaynak sağladığı için başlangıçta milli gelirin miktarını artırırken ödenmesi aşamasında milli gelirden azalmaya yol açar.

1.2. VERGİ VE BORÇLANMA

Borçlanma da, vergi gibi, devletler için bir gelir kaynağıdır. Her iki halde de, özel malların üretiminde kullanılacak üretim faktörlerinin kamu malı üretiminde kullanılmak üzere fertler tarafından serbest bırakılması söz konusudur. Ancak, özel mal talebinden vazgeçme vergiye başvurma durumunda zorunlu, borçlanmaya gidilmesi halinde ise gönüllü olarak gerçekleşir.

Vergi devlet için sürekli bir gelir kaynağı olmasına rağmen, borçlanma geçici bir gelir kaynağıdır. Devlet vergi olarak aldığı tutarları, ilerde mükelleflere geri vermeyeceği halde, borçlanmada alınan paraları faiz ve anapara olarak iade etmek zorundadır. Bu sebeple, bir süre için gelir gereksiniminin borçlanmayla karşılanmasına imkan olsa da, uzun dönemde borçların ödenmesinin vergi ile yapılması gerekir. Aksi durumda, eski borçları ödemek için sürekli borçlanmaya gidilmesi, borçların sürekli artmasına ve sonuçta yeni borçlanma imkanlarının tamamen kapanmasına yol açacaktır. Bu durumda verginin devletin asıl gelir kaynağı olduğu, borçlanmanın daha çok vergilemenin geçici bir alması olduğu söylenebilir. (Uluatam, 1991: 335)

Bu nedenle borçlanma ile elde edilen fonlardan devletler ancak geçici bir süre yararlanma olanağına sahiptir. Ancak hızlı enflasyon devrelerinde alacaklılar tahvilleri üzerinden değer kaybına uğradıkları için, kamu harcamalarının, tıpkı vergi ödeyenler gibi, reel yüküne katılmak zorunda bırakılırlar. Bunun gerçekleşmesi ölçüsünde borçlanma geçici bir finansman vasıtası olma niteliğini kaybeder. (Nemli, 1984: 95)

Fertler vergi vermekle özel mal ve hizmet talebinden vazgeçmekte, buna karşın, bir arada ve topluca, kamu mal ve hizmetlerine sahip olmaktadırlar. Devlete borç verenlerin erişmek istedikleri amaç bu değildir. Fert devlete borç vererek varlıklarının bileşimini değiştirmekte, bir kısım paranın yerine devlet tahvili koymaktadır. Böyle bir tercih onu fakirleştirmemekte, tüketim harcamalarını kısmasına neden olmamaktadır. Aksine, bugünün tüketiminin gelecekteki tüketim lehine ertelenme olanağının gerçekleşmiş olması ve bir faiz gelirin hak kazanmış olması yüzünden refah düzeyinde bir artışa yol açmaktadır. (Nemli, 1984: 186)

Kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanının nesiller arasında yük aktarımına neden olup olmayacağı üzerinde de çok çeşitli tartışmalar yapılmıştır. Bu konudaki genel yaklaşım, kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanın nesiller arasında yük aktarımına neden olabileceği, ancak borçlanılan miktarın gelecek nesillerin de faydalanacağı kamu yatırımlarında kullanılması durumunda ilgili kamu yatırımının maliyetinin gelecek nesiller tarafından paylaşılmasının adil olacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır. (Bowen, Davis ve Kopf, 1960: 701-706)

Bunun yanı sıra devletin kamu harcamalarını borçlanma ya da vergileri artırma yoluyla finanse etmesi arasında herhangi bir fark olmadığı konusunda görüşler de bulunmaktadır. Temelini Barro tezinden alan bu görüşe göre, borcun vadesi geldiğinde ödemenin yapılabilmesi için gelecekteki vergilerin artırılması gerekir. Bu gerekliliğin farkında olan bu nesiller, sınırsız yaşam varsayımı altında, gelecekte borcun anapara faiz ödemelerini yerine getirmek için gerçekleştirilecek vergi artışının bilincinde olarak, bugünden tasarruflarını artıracaklardır. Buna bağlı olarak mevcut vergiler ile borçlanma sonucunda gelecekte artacak olan vergiler arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. (Barro, 1974: 1095-1117)

1.3. DEVLET BORÇLARININ ARTIŞ NEDENLERİ

Özellikle I. ve II. Dünya savaşlarından sonra borç yükünün bir hayli arttığı ve bu tarihten itibaren borçlanma eğiliminin devam ettiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin borçlanma sebepleri ile gelişmekte olan ülkelerin borçlanma sebepleri birbirinden farklıdır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri borçlanmaya iten sebepler burada topluca özetlenmiş (Nemli, 1984: 188) daha sonra gelişmekte olan ülkelerin borçlanmasına özgü koşullar ayrıca ele alınmıştır.

- Devlet borçlarının hızlı artış göstermesinin en önemli nedenlerinden biri savaşlar ve benzeri doğal afetlerdir. Bu dönemde harcama ihtiyacının birden artması buna rağmen gelirlerin azalması devletleri borçlanma yoluna gitmeye zorlamaktadır. Bu nedenle savaşa hazırlık ve savaş sonrası imar ve restorasyon faaliyetleri borçların artmasına yol açmaktadır. (Türk, 1996: 226)
- Borçlanmanın bir maliye politikası aracı olarak kullanılması ve ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre borçlanmanın tercih edilmesi de borçların artışına yol açabilir. Örneğin, devlet enflasyon dönemlerinde ekonomide para stoğundaki şişkinliği gidermek için borçlanır, depresyon dönemlerinde ekonomide yüksek likidite tercihini düşürmek, atıl, hareketsiz fonları harekete geçirmek için borçlanır. (Türk, 1996: 230)
- Klasik mali yaklaşımın bu gün yapılan iç borcun gelecek nesillere yük taşıyacağı yönündeki borç yükü anlayışının yanı sıra, zamanla borçlanma ile vergi arasında herhangi bir fark olmadığına ilişkin görüşler de (Ricardo Denekliği Teorisi) yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle devletler borçlanma konusunda eskisi kadar dikkatli davranmak zorunda kalmamakta ve ekonomik ve siyasi koşullar elverdiği ölçüde borçlanmaya geniş ölçüde başvurmaktadırlar.
- Sanayileşme hamleleri, başka bir deyişle, devletin sosyal sabit sermaye ve çeşitli nitelikte kapital oluşturma çabaları artışın ikinci önemli nedenidir. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş ülkelerde de sanayileşme ile borç artışı arasında paralellik bulunmaktadır.

- Gelişmekte olan ülkelerde belli bir kalkınma hızının gerekli kıldığı tasarruf hacminin ülke içinde gerçekleşmemesi ve bu yüzden dışardan kaynak transferine ihtiyaç duyulması ya da dışardan kapital malı, sanayi hammaddesi, teknik bilgi v.s. getirebilmek için gerekli dövize sahip bulunmamaları bu ülkeleri dış borçlanmaya zorlamaktadır.
- Gelişmekte olan ülkelerde kronik dış ödemeler açığını kapatmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için artan kaynak ithal etme zorunluluğu da borç artışlarına neden olan diğer bir unsurdur.
- Gelişmekte olan ülkelerde bir tarafta kalkınma hızını yükseltmek için yeni yatırım yapma gereği diğer taraftan faiz ve vadesi gelmiş ana para taksitlerini ödeme zorunluluğu bu ülkeleri yeni borçlanmalara sürüklemektedir.

1.4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BORÇLANMANIN NEDENLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın nedenlerini anlayabilmek için Gelişmekte olan ülkelerin belli başlı özelliklerini incelemek gerekir. Bu nedenle aşağıda ilk önce gelişmekte olan ülkelerin özelliklerinden, kalkınmanın gelişmekte olan ülkeler açısından öneminden bahsedilmiş arkasından gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın nedenleri anlatılmıştır.

1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerin Özellikleri

Gelişmekte olan ülkelerde genellikle rastlanan ve bu nedenle kalkınmış, gelişmiş ülkelerdekinden farklı sorunlar yaratan ve kalkınmayı engelleyen unsurlar aşağıda özetlenmiştir. (Nemli, 1979: 15)

- Gelişmekte olan ülkelerde kişi başına gelir gelişmiş ülkelere göre oldukça düşük seviyelerde bulunmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde ortalama yaşam standardı düşük bir düzeydedir. Fert başına gelirin düşük bir düzeyde kalması, söz konusu ülkelerde kalkınma yolunda yapılan çaba ve atılımları kısır bir döngü içine sokar.
- Fertlerin geliri düşük bir düzeyde kaldığından tasarrufta bulunma olanakları da yoktur veya çok düşük boyuttadır. Eksik sermaye teçhizatını arttırabilmek için gerekli yatırımları besleyecek temel kaynak olan tasarrufların kişi başı gelir seviyesinin düşüklüğü nedeniyle artırılamaması kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biridir.
- Ülkede yeterli ölçüde tasarrufun gerçekleşmemesi sermaye birikim hızı üzerinde olumsuz etkiler yapar. Yeterli düzeyde sermaye birikimi olmadığı sürece prodüktivite ve dolayısıyla milli gelir yükselmez ve fert başına reel gelirden artış sağlanamaz. İşte gelişmekte olan ülkeler her şeyden önce bu kısır döngüyü kırmak zorundadırlar. Bu nedenle sermaye teçhizatının zayıflığına karşı mücadele az gelişmiş ülkelerde iktisat politikalarının belki en önemli çabasını oluşturmaktadır. (Uluatam, 1993: 459)
- Gelir seviyesi yükseldikçe normal olarak tasarrufun artması gerekirken gelişmekte olan ülkelerde yaşayan bireylerin zengin yabancı ülkelerdeki tüketim kalıplarından etkilenerek lüks ve gösteriş tüketimine yönelmesi dolayısıyla gelir bir parça yükselse bile tasarrufların sermaye birikimine katkısı zayıf kalır. Ayrıca tecrübeli ve riziko almaya hazır yeterli sayıda girişimci ve yöneticinin bulunmaması, pazarın yeterince geniş olmaması fertlerin tasarruflarını üretken yatırımlar yerine altın süs eşyası ve taşınmaz mal alımına yöneltir.
- İşgücü gibi temel bir üretim faktörünün kaynağı olan nüfus, gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda gerek yoğunluğu gerekse yüksek artış hızı ile önemli sorunlara yol açmaktadır. Yüksek nüfus, ülkenin büyümesi için gerekli sermaye teçhizatı ihtiyacını bir hayli artırmaktadır. Ayrıca, çoğu zaman bu nüfus kitlesinin eğitim düzeyi de düşük olup, üretimde daha yüksek verimle

kullanılmaları için gerekli eğitimin de bu ülkenin sınırlı kaynakları ile karşılanması sorunlara yol açmaktadır. (Uluatam, 1993: 459) Gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış hızının daha yüksek olması nedeniyle milli hasıla gelişme gösterse bile fert başına düşen reel milli gelirden bir değişiklik meydana gelmemektedir.

- Gelişmekte olan ülkelerde fertlerin büyük bir kısmının geliri düşük olduğu için tasarruf yapabilme güç ve olanaklarının sınırlı olması bu ülkelerdeki para ve sermaye piyasalarının gelişmesine engel olmaktadır.
- Gelişmekte olan ülkelerde milli gelirin dağılımında aşırı bir eşitsizlik göze çarpar. Bir yandan milli gelirden büyük bir pay alan sayıları son derece az zengin sınıfı, diğer taraftan milli gelirden çok düşük bir pay alan sayıları hayli yüksek fakir sınıfı vardır. Gelir dağılımında eşitsizlikte gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaları yolundaki en önemli engellerden biridir.
- Gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmiş zengin ülkelere nazaran tarımın milli gelir içindeki ağırlık ve önemi fazladır. Çalışan nüfusun önemli bir kısmı tarım sektöründe toplanmıştır. Tarımda da verimlilik son derece düşüktür ve gizli işsizlik söz konusudur. Tarım kesimi, gelişmekte olan ülkelerin ihracatında da önemli bir yer tutmaktadır. İhracatın tarıma dayalı olması, çoğu kez Dünya piyasalarında fiyatların olumlu bir gelişme gösterememesi, dış ticaret hadlerinin gelişmekte olan ülkeler aleyhine işlemesi kalkınma hızının artırılması bakımından önemli bir faktör olan döviz gelirleri konusunda da sıkıntıya yol açmakta, söz konusu ülkeleri zaman zaman dış borç ve yardımlara başvurmaya zorlamaktadır.
- Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda sanayi sektörü dar ve ilkel bir yapıya sahip olup milli gelire katkısı çok sınırlıdır. Bununla beraber söz konusu sektör gerekli koşullar sağlanabildiği takdirde değerlendirilebilecek büyük bir gelişme potansiyeli taşır. Ülkede sanayi ürünü üreten işletmelerin kurulması, çoğu kez, ekonomik kalkınma yolunda atılmış önemli bir adım olarak kabul edilir. Ekonomik kalkınma ve sanayileşmenin ilk yıllarında yapılan altyapı yatırımları ile üretken yatırımlar büyük önem taşımaktadır. Üretken endüstri dallarının

kurulması ve geliştirilmesi için gerekli olan hizmetleri sağlama amacına yönelik olan alt yapı yatırımları çoğu ülkede devletin sorumluluğu altındadır. Bu alandaki projelerin gerçekleştirilmesi için çoğunlukla Dünya Bankası ve diğer yabancı kaynaklardan kredi sağlanması yoluna gidilir.

1.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi

Gelişmekte olan ülkelerin yukarıda saydığımız özellikleri bu ülkelerin vergi sistemlerinin gelişmiş ülkelerdekinden farklı olmasına yol açar. Gelişmekte olan ülkelerin vergi sistemleri kendi ekonomik ve sosyal yapılarına uygundur. Gelişmekte olan ekonomilerde milli gelir düzeyi düşük olduğu için harcama düzeyi ve üretim düzeyi düşüktür. Bu ekonomilerde üretim potansiyeli az ve lüks tüketim harcamalarının payı son derece düşüktür. Gelişmekte olan ekonomilerde milli gelirin bireyler, sektörler ve bölgeler arasındaki dağılımı dengesizdir. Sermaye birikimi meydana gelmemiş, şirketleşme yaygınlaşmamış, para ve sermaye piyasaları gelişmemiştir. Bu nedenle bu ülkelerde vergi yükü azdır ve gelir vergisinin toplam vergi hasılatı içindeki payı düşüktür. Gerçekten bir ülkede ortalama milli gelir düzeyinin düşük olması devletin etkin bir şekilde vergi toplamasına engel olmaktadır. (Türk, 1996: 207-210)

Gelişmekte olan ekonomilerde ekonomi içinde tarım sektörünün önemli bir paya sahip olması, ferdi işletmelerin yaygın olması ve muhasebe sisteminin yeterince gelişmemiş olması vergi ödeyenlerin sayısını sınırlamaktadır.

Gelişmekte olan ekonomilerde gelir vergisi dilimleri az ve vergi ödeyenler alt gelir diliminde yoğunlaştığından dolayı artan oranlı vergi uygulaması sınırlı kalmaktadır. Bu durumda şahsi gelir vergileri yeterli hasılat sağlayamazlar. Az sayıda vergi ödeyicisinin yüksek oranda vergilendirilmesi işletmelerin gelişmesine engel olacağı düşüncesiyle uygulanamaz. Gelişmekte olan ülkelerde sanayileşme ile eş anlamlı olduğu ve teşvik edilmek istendiği için etkin bir kurumlar vergisi uygulaması da bulunmamaktadır. Esasen üst gelir dilimlerindeki şahıslar ile kurumlar vergisi ödeyenler politik yönden güçlü oldukları için vergilendirilmeleri son derece zordur.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yönetimi ve vergi idaresinin zayıflığı da bu ülkelerde vergi gelirlerinin yeterince artırılmasına engel olmaktadır.

1.4.3. Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Kalkınmanın Önemi

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında çok büyük farklılıkların olması gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerin büyüme ile ilgili sorunlarının birbirinden farklı olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle iktisadın gelişmekte olan ülkelerin sorunları ile ilgilenen dalı “kalkınma İktisadı” olup, iktisat yazınında gelişmekte olan ülkeler için “büyüme” deyimini yerine yapısal değişiklikleri de içeren “kalkınma” deyiminin kullanılması tercih edilmektedir. Kalkınmanın düzeyi, başta kişi başı reel gelir olmak üzere, sağlık, okuma-yazma oranı ve ömür süresi gibi, kalkınma sorununun sadece maddi yaşam standartlarıyla ilgilenmediğini ifade eden çeşitli iktisadi göstergelerle ölçülmektedir. (Dornbusch, Fischer, 1998: 284)

Büyüme ve kalkınma hızının artırılması, İkinci Dünya Savaşından bu yana hemen hemen her ülkede iktisat politikalarının temel hedeflerinden birisi olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkeler kalkınma konusunu kutsallaştıracak bir şekilde büyük önem vermektedirler. Kalkınma, her şeyden önce toplumların iktisadi refahında yaratacağı artış imkanıyla kritik bir öneme sahiptir. Daha geniş imkanlar içinde yaşamayı isteyen insanlar bunun yolunun kalkınmadan geçtiğine inanıyorlar. Gelişmiş ülkelere kıyasla kendilerini ikinci sınıf vatandaş gibi gören insanların bu farkın kalkınma sayesinde kapanabileceğini düşünmeleri bu konunun önem kazanmasına yol açmıştır. Gelişmekte olan ülkeler “zenginler kulübüne” katılabilmeyen yolunu kalkınma hızının artırılmasında buluyorlar. (Uluatam, 1993: 461)

Kalkınma, gelir dağılımı sorununun daha az ağırlıkla hissedilmesine yol açıyor. Adil olmayan gelir dağılımının düzeltilmesi, kalkınmayan bir toplumda çok köklü sarsıcı tedbirlere ihtiyaç duyarken kalkınma ile aynı amaca zaman içinde daha yumuşak tedbirlerle ulaşmak mümkün oluyor. Yani paylaşılacak pastanın zamanla büyümesi dilimlerin daha adaletli dağıtılabilmeye olanak sağlıyor. (Uluatam, 1993: 461)

1.4.4. Kalkınmanın Koşulları

Ekonominin üretim kapasitesinin uzun dönem içindeki artışı her şeyden önce, üretim faktörlerinin miktarlarında ortaya çıkan değişmelere bağlıdır. Dolayısıyla nüfus ve işgücü ile sermaye teçhizatının artışı daha fazla üretim yapılabilmesini sağlayan ilk unsurdur. Ancak, üretim kapasitesi sadece üretim faktörlerindeki artışa bağlı olarak değişmez; bunun yanında teknolojik ilerleme de bu kapasiteyi etkiler. (Uluatam, 1993: 452)

Büyüme ve ülkeler arasındaki gelir düzeyi farklılıklarını anlayabilmek için, üretim faktörlerinin büyümesini ve teknik bilginin gelişmesini nelerin belirlediğini bilmemiz önemlidir. İktisadi gelişme için yapılan açıklamaların merkezinde daima fiziksel sermaye yatırımı yer almıştır. Büyümek ve kalkınmak için sermaye yatırımı gereklidir. Sermayenin büyüme oranını tasarruf belirler bu da gelire bağlıdır. Yatırım yapmak için bir ülke ya tasarruf etmeli, eğer iç tasarruflar yetersiz ise dış tasarruflara başvurmalıdır. Kalkınmakta olan ülkeler dış tasarruflara doğrudan yatırım, dış yardım ve kredi olmak üzere üç yolla ulaşabilirler. (Dornbusch, Fischer, 1998: 286) Ancak kalkınma çabası içinde olan gelişmekte olan bir ülkede yapılan sermaye yatırımlarının miktarı kadar bu yatırımların verimliliği de önemlidir. Üretken olmayan yatırımlar ülkenin kalkınma çabasını boşa çıkaracağı gibi kalkınmanın finansmanı amacıyla alınan borçların ödenmesini de zora sokacağı için mevcut durumun daha da kötüleşmesine yol açabilir.

Kalkınma ve büyümenin diğer kaynağı olan teknik ilerlemeler de son derece önemlidir. Teknik ilerleme ile kastedilen şey, teknik ya da örgütsel buluşlara, iyileştirmelere bağlı olarak sermaye verimliliğinde ortaya çıkan artışlar ile eğitim, yetiştirme, sağlık koşullarının iyileşmesi v.b. gibi unsurlara bağlı olarak işgücü verimliliğinde ortaya çıkan artışlardır. Bu artışlar, belli sermaye ve işgücü miktarıyla daha fazla üretim yapılmasını sağlamaktadır. (Uluatam, 1993: 452) Bu nedenle teknik ilerlemenin bileşeni olan araştırma, öğrenim ve eğitim kalkınmada son derece önemli bir rol oynamaktadır. (Dornbusch, Fischer, 1998: 263)

Ancak gerekli araç ve gereçleri dış borçlanma ile finanse eden gelişmekte olan ülkelerin gelecekteki gayri safi milli hasıla ve ihracat kapasitelerini planlı ve dengeli bir şekilde geliştirmeleri, ihracat potansiyeli ile borç ödemeleri arasında uyum ve paralellik kurmaları gerekir.

1.4.5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Borçlanmanın Nedenleri

Genellikle gelişmekte olan ülkeleri borç almaya iten başlıca iki sebep bulunmaktadır. Bunlardan birincisi iç tasarrufların yetersiz olması, diğeri iç tasarruf düzeyinin dışında dövizin kıt faktör olması ve dış finansman gerektirdiği düşüncesidir.

Kişi başı gelir seviyesinin düşüklüğünden kaynaklanan tasarruf yetersizliği nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerde hem fert başına düşen sermaye miktarı azalmakta ve hem de sermayenin artışı hızı yavaş olmaktadır. Halbuki milli gelirin sermaye birikimine ayrılan nispetinin büyük oluşu, kalkınma hamlesinin başarısını etkilemektedir. O halde, sermaye birikimi iktisadi kalkınmanın en önemli noktası olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından dış finansmana başvurmaksızın kalkınmak pek mümkün gözükmemektedir. Ancak gözden uzak tutulmaması gereken nokta bu finansman aracının devamlı bir gelir kaynağı olarak kabul edilmemesidir.

Dış finansman kaynaklarının kullanımı kalkınmanın başlangıcı aşamasında faydalı görülmektedir. Kalkınma hamlesinin devam ettirilmesi ise ancak iç finansman kaynaklarının genişletilmesine bağlıdır. Eğer dış borçlar alındıkları amaçlara uygun olarak kullanılır ve ülkenin kalkınma stratejisine uygun olacak şekilde yatırımlar gerçekleştirilirse, ülkeye döviz getirisi sağlayacak ve bu borçlar kendi kendini finanse edebilecektir. Aksi takdirde borçların ödenme zamanı geldiğinde borcun ödenememesi söz konusu olabilir ve pek arzu edilmeyen diğeri bir borçlanma nedeni ortaya çıkar. O da borç ödemek için borçlanma (re-finansman)'dır. Borçlanılan kaynakların verimli alanlarda kullanıldığını varsaydığımız zaman diğeri bir ifadeyle re-finansman ihtiyacı olmadığını

varsayarsak, talep edilecek borç miktarı çeşitli faktörlere bağlı olacaktır. İlave dış kaynak gereksinimi ve buna bağlı olarak talep edilecek borç miktarını, yatırım hacmi, iç tasarruf miktarı, ithal malı ve ihracat hacmi belirlemektedir.

Bazen gelişmekte olan ülkelerde iç tasarruf seviyesi yükseltilese bile, bu ilave iç tasarrufun, ihracatı arttırarak dövize çevrilmesi her zaman sağlanmayabilir. Diğer bir deyişle, dış ticaret hadlerinin aleyhte oluşu sebebiyle iç tasarrufların dövize çevrilmesi olanağı sınırlıdır. Bu doğrultuda, gelişmekte olan ülkelerin büyük bir bölümünde dış kredilerin döviz yetersizliği sorununu çözümlemesi, yatırım kaynaklarını finanse etme amacı kadar önem arz etmektedir. Bu nedenle dış kaynak gereksiniminin belirlenmesinde, iç tasarruf açığı ile dış ticaret açığı ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Buna bağlı olarak gelişmekte olan ülkelerin gereksinim duyduğu dış borç miktarını belirleyen başlıca etkenler iç tasarruf açığı ve dış ticaret açığı olarak karşımıza çıkmaktadır.

BÖLÜM 2 : TÜRKİYEDE KAMU BORÇLARININ GELİŞİMİ

Çalışmamızın bu bölümünde 1980 sonrasında kamu borçlarının gelişimi incelenecektir. 1980 sonrası dönemde kamu borçlarının gelişimi incelenirken Türkiye’de 1980 sonrası dönemde uygulanan ekonomi politikaları ile ekonomik dönüşüm sürecinin anlaşılması büyük önem arz etmektedir. Böylelikle kamu borçlarının artışının altında yatan temel nedenleri anlamak daha kolay olacaktır.

2.1. 1980 SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİ DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Türkiye ekonomisi 1970’li yılların ikinci yarısında dış ödeme güçlükleri ve yüksek oranda fiyat artışları şeklinde gözlenen ağır bir bunalıma sürüklendi. Ekonomik bunalımın, giderek, toplumsal ve siyasal boyutlar kazanarak daha da ağırlaşması üzerine 24 Ocak 1980’den başlayarak bir dizi yeni ekonomi politikası kararları alındı. Önceleri geçici bir kararlılık dönemi ya da özgün deyişle “istikrar tedbirleri” sanılan bu politika düzenlemesi, giderek kalıcı bir nitelik kazandı; yeni öğelerle tamamlanarak uzun dönemli bir ekonomi politikasına dönüştü. (Kepenek, Yentürk, 1996: 179) 24 Ocak 1980 kararlarıyla açılan istikrar paketi serbestleşme odaklıdır. Yalnızca enflasyonist baskıyı kırmaya ve cari açık sorununu hafifletmeye dönük bir istikrar paketi açılmamıştır. İç ve dış serbestliği adım adım sağlamaya yönelik bir yapısal uyarlanma programı uygulamaya konulmuştur. Yeni modelin nihai amacı Türkiye ekonomisinin kapitalist dünya ekonomisine uyarlanması ve eklemelenmesi, bu bağlamda ekonominin dışa açılmasıdır. (Sönmez, 2003: 320)

Ekonomi politikasında 1980 dönüşümünün en önemli ve belirleyici özellikleri serbest piyasa koşullarında belirlenen fiyatlama süreci ile özel sektör girişimciliği ve dışa açılma sürecidir. Daha sonra bu süreç 1989-1990’da finansal serbestleştirme kararı ile tamamlanmıştır. Bu süreçte önce mal piyasaları dış pazarlara açılmış ve ticaret kotalarının koruması altındaki ithalat rejimi serbestleştirilmiştir. Döviz kuru yüksek bir devalüasyonu takiben esnekleştirilmiş ve dolaylı teşviklerle birleştirilerek sanayiinin ihracata yönlendirilmesinde temel bir araç görevi görmüştür. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans

merkezleriyle eklemleme süreci bu gelişmeleri yakından izlemiş ve Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara tamamıyla dışa açık bir ekonomi konumunda girmiştir. (Yeldan, 2006: 25)

Bütün bu gelişmelerin doğrultusunda devletin değişen rolünün yol açtığı kamu kesimi finansman açıkları, finansal serbestleştirmenin olası kıldığı kısa vadeli sermaye girişine dayalı finansman ve büyüme ve bunların sonucunda ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlık ile krizler bu dönemin en büyük özelliğidir.

Ekonomi politikasında 1980 dönüşümünün kamu maliyesi alanındaki yansımaları kamu kesimi açıklarının artması yönünde olmuştur. İhracata dayalı büyüme politikasının gereği kamu gelir ve giderleri yapısal değişime uğradı. Vergi yapısında köklü değişikliklere gidildi ve kamu kaynaklarının kullanım biçimi değiştirildi. Vergilerin olabildiğince sermaye kazançlarının dışına kaydırılması politikası, kamunun yatırımlarını ve özel sermayeyi teşviklerini, sırasıyla altyapı ve dışarıya yöneltmesiyle birlikte yürütüldü. Kamu ekonomisinin niteliksel yapısı büyük değişime uğradı. Bütün bu gelişmelerin sonucunda kamu gelir-gider farkı giderek genişleyerek bütçe açıkları oluştu. Bu genişleme iç ve dış borçların artışıyla sonuçlanırken, bu borçlardan kaynaklanan yüksek faiz ödemeleri bütçe transfer harcamalarında birikimli artışlara yol açmış ve açık-borç-faiz kısır döngüsüne girilmiştir. (Kepenek, 1996: 216)

Borç-faiz artış süreci, 1980'li yıllarda tasarrufları teşvik etmek için faiz oranlarının yüksek tutulmasından kaynaklanmıştır. Bu dönemin en belirleyici özelliği devletin gönüllü tasarrufları teşvik etmek için yüksek faizle borçlanmasıdır. Bunun yanında iç ve dış borçların borç servisi de çoğunlukla yeni borçlanmalarla finanse edilmiş ve kamu harcamaları yükselmiştir. 1990'lı yıllarda ekonominin en önemli sorunlarından birisi kamu açıklarının GSMH'ya oranını gösteren kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) dir. Bu oranın yükselmesi nedeniyle, ortaya çıkan fon talebi hem faiz oranlarını yükseltmiş hem de kamunun açık pozisyonla dış borç almasına yol açmıştır. Böylece kamunun dış borç ve faiz yükü giderek artarak 1994 krizine ulaşılmıştır. (Kepenek, 1996: 219)

1980'den sonra dışa açık, piyasa ekonomisi yaklaşımını uygulayan Türkiye'de 1981'de faiz oranlarındaki sınırlamalar kaldırılmış, 1984'te döviz alım satımı serbestleştirilmiş ve 1986 yılında da Sermaye Piyasası Kurulu oluşturularak İstanbul Menkul Kıymetler Borsası kurulmuştur. Finansal serbestleşme politikalarının uygulanması sonucunda kamu kesiminde meydana gelen ve giderek artan açığın finansmanında artık ulusal tasarrufların yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. 1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesine yönelik düzenlemelere de bu dönemde başlanmış ve KKBG'nin kısa vadeli sermaye (sıcak para) girişleri ile karşılanması olası kılınmıştır. Bu dönemde yapılan düzenlemelerden en önemlisi 1989 yılında yürürlüğe konan 32 sayılı "konvertibiliteye geçiş" kararıdır. Bu kararlar dış sermaye hareketlerinde serbestleşme sağlanarak, uluslararası sermayenin Türkiye'ye giriş çıkışına konan tüm engellemeler kaldırılmıştır. (Yeldan, 2006: 129)

Bu dönemden itibaren Türkiye ekonomisinde kısa vadeli spekülatif sermaye hareketleri önemli rol oynamış, ekonomik büyüme gelişme tamamen kısa vadeli sermaye hareketleri üzerine inşa edilmeye çalışılmıştır. Ancak kontrol edilemeyen kısa vadeli sıcak para giriş ve çıkışları gerek reel ve gerek finansal ekonomi açısından istikrarsızlıklara yol açmış ve bu durum Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile kendini göstermiştir.

2.2. BORÇ KRİZİNİN NEDENLERİNE İLİŞKİN FARKLI İKİ BAKIŞ AÇISI

Türkiye'de borç sorunu ve borç krizinin nedenlerine ilişkin iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. (Boratav, 1994: 22-23)

Bu yaklaşımlardan birincisi borç sorununu bir kamu maliyesi problemi olarak ele almaktadır. Türkiye'de borçlanmanın sebebi sürekli büyüyen kamu açıkları olup, açıkların arkasında da esas olarak KİT'ler bulunmaktadır. Bu açıkların azaltılması için harcamaların azaltılması gerektiği halde bu bir türlü yapılmamaktadır. Açıkların borçlanma yoluyla finansmanı yüksek bir faiz yükü oluşturmuş ve bu yüksek faiz yükü zaman içinde hem ekonomiyi, hem de kamu maliyesini baskı

altına sokmuştur. Bu koşullar içinde yanlış uygulanan faiz ve kur politikaları ile uygulamaları ekonomik krize yol açmıştır.

İkinci açıklama krize götüren olaylar zincirini 1989 yılında yürürlüğe giren 32 Sayılı karara bağlıyor. 32 Sayılı konvertibilite kararı ile sermaye hareketlerinin Türkiye'ye giriş ve çıkışına konan her türlü engel kaldırılarak, iç ve dış finansal serbestlik sağlanmıştır. Böylelikle 1980'li yıllarda başlayan içe dönük finansal serbesti 1989'da dışa da taşınmış ve böylece Türk finans sistemi uluslararası finans sistemi ile bütünleşmiştir. Bu kararlar sonucunda, kur ve faiz politikası bağımsız ve reel iktisat politikası hedeflerine dönük araçlar olmaktan çıkmış ve bütün amaç sermaye hareketlerini faiz-kur ilişkisi ile kontrol etmek olmuştur. Dışa dönük finansal serbestliğin yarattığı ve yüksek faiz-düşük kur uygulaması kısa vadeli sermaye hareketlerinin yoğunlaşmasına yol açarak finansal krizlere zemin hazırlamıştır. Bu ikinci yaklaşımı ihmal ederek, konuyu sadece kamu maliyesi problemi gibi görmek hem teşhiste hem politika tedbirlerinin alınmasında çok önemli hatalara yol açmaktadır.

Tablo 1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı

	KKBG/GSMH %		KKBG/GSMH %		KKBG/GSMH %
1975	4.74	1986	3.65	1997	7.68
1976	6.74	1987	6.08	1998	9.37
1977	8.16	1988	4.83	1999	15.57
1978	3.25	1989	5.33	2000	11.82
1979	7.18	1990	7.34	2001	16.45
1980	8.77	1991	10.11	2002	12.73
1981	3.98	1992	10.52	2003	9.44
1982	3.52	1993	10.20	2004	4.73
1983	4.94	1994	6.16		
1984	5.39	1995	4.97		
1985	3.58	1996	8.64		

*Kaynaklar: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004, Tablo 5.2 Kamu Kesimi Genel Dengesi (11.07.2006 itibarıyla) (<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html>)
1997-2000: 2000Yılı Programı, Tablo III.24*

Tablo 1'de yıllar itibarıyla Kamu kesimi borçlanma gereğinin gelişimi gösterilmiştir. İkinci görüş doğrultusunda kamu kesimi borç gereğinin Türkiye'de büyük olduğu ve zaman içinde yükseldiği, ama bunun bir felaket senaryosu oluşturacak boyutta olmadığı ve bu tablonun tek başına krizi açıklamaya yeterli olmadığı ileri sürülmektedir. (Boratav, 1994: 25)

2.3. 1980'DEN İTİBAREN DIŞ BORÇLARIN GELİŞİMİ

Ülkemizde iç kaynak yetersizlikleri, tasarrufların düşüklüğü, ulusal mali piyasaların sığ ve yetersiz oluşu, bütçe ve kamu açıklarından kaynaklanan kamu kesimi borçlanma gereği, dış ticaret ve ödemeler dengesi açıkları, mevcut kaynakların etkin ve verimli alanlarda kullanılamaması, iç ve dış borçların finansmanı, kamu yatırım projelerinin finansman ihtiyacı gibi nedenler Türkiye'yi dış kaynak kullanma zorunda bırakmaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde ülkenin dış borç yapısını anlayabilmek için dış borç stokunun 1980 yılından itibaren gelişimi, stokun vade yapısı, dış borçlanmada kamu kesimi ile özel kesimin payı, dış borç anapara ve faiz ödemeleri, dış borçluluk göstergeleri ile dış borç yükü ele alınmıştır.

2.3.1. Dış Borç Stoku ve Gelişimi

1980 yılından itibaren dış borç stokunun gelişimini, GSMH'ya oranını ve dış borç stokunun vade yapısını gösteren Tablo 2'nin incelenmesi neticesinde; 1980 yılında GSMH'nın %22.56'sına tekabül eden dış borç stokunun giderek arttığı 1987 ve 1988 yıllarında % 46-45 gibi yüksek oranlara ulaştıktan sonra 1989-1993 yılları arasında gevşediği ancak bir kriz yılı olan 1994'te %50 gibi yüksek bir seviyeye ulaştığı görülmektedir.

1994 krizinden sonra kamu açıklarının azaltılması ve enflasyonun düşürülmesi amacıyla uygulanan daraltıcı maliye, sıkı harcama ve vergi politikaları sonucunda kamu kesimi açıkları az da olsa azaltılarak dış borçlanma gereksinimi azaltılmış ve dış borç stoku nispeten azalarak 1995-1997 yıllarında GSMH'nın %43'ü seviyelerinde seyretmiştir. 1999 yılından itibaren tekrar yükselme eğilimine girmiş ve 2001 yılında uygulanan kur politikasının terk edilmesi sonucunda gerçekleşen devalüasyon ekonomik krize yol açmış ve aynı dönemde GSMH'nın düşüşü sonucunda da dış borç/GSMH oranı % 78 gibi rekor bir düzeye ulaşmıştır.

Dış borç stokunda 1995-1997 yıllarındaki azalmanın nedeni, uygulanan mali ve ekonomik politikaların yanı sıra; hükümetin denk bütçe politikası iddiası ile borçların vadesini 1998 sonrasına ertelemesidir. 1998-2000 yıllarında ise Merkez Bankası'nın hazineye sağladığı avansı 2001 yılında tamamen kaldırması, yine aynı dönemde Dünyada yaşanan ekonomik krizin yol açtığı ödemeler bilançosu açıklarının kapatılmasında ve negatif sermaye transferlerinin karşılanmasında dış borçlardan yararlanılması ve 1999 yılında IMF ile yapılan Stand-by çerçevesinde iç borçların dış borçlarla ikame edilmesi sonucunda dış borç stoku önemli ölçüde artmıştır. (Akyüz-Boratav, 2002:31)

2001 yılından sonra yine bir miktar düşüşe rağmen yüksek dış borç seviyelerinin sürdürüldüğü ve 2005 yılında bu oranın % 47 olduğu görülmektedir. Yine tablodaki verilerden 2005 yılının oniki aylık döneminde 170, 594 milyon USD olan dış borç stokunun, 2006 yılının ilk üç aylık döneminde 185,019 Milyon USD olarak gerçekleştiği ve yüksek dış borç stokunun 2006 yılında da devam ettiği görülmektedir.

Dış borç stokunun vade yapısına bakıldığında yıllar itibariyle değişkenlik göstermekle birlikte kısa vadeli borçların toplam borçlar içindeki payının % 10-28'ini aralığında seyrettiği ve vade yapısının uzun olduğu görülmektedir. Vadelerin uzun olması borçların çevrilebilirliği açısından olumlu bir durumdur.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Dış Borç Stoku ve Vade Yapısı

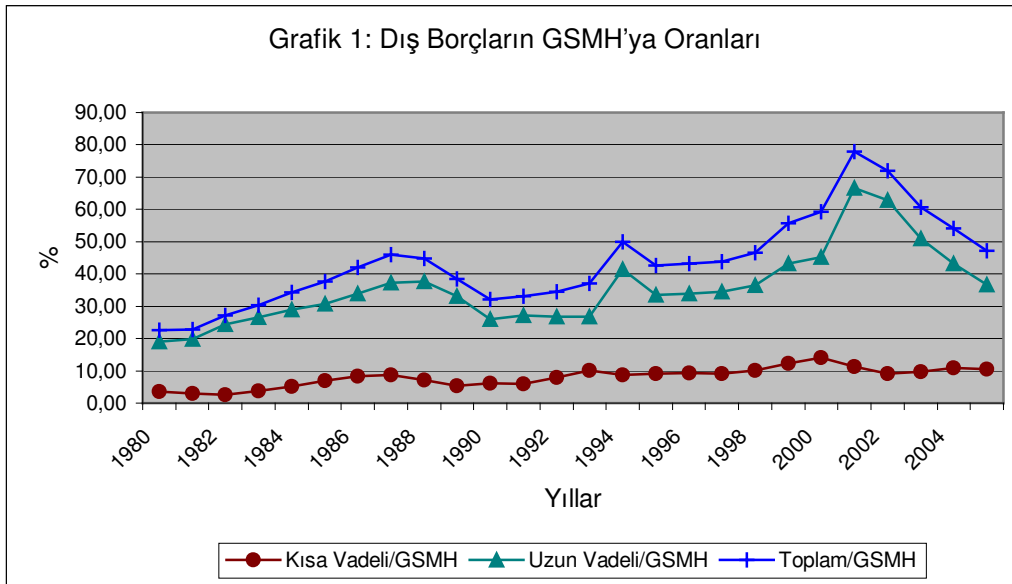
(Milyon USD)

Yıllar	Kısa Vadeli Borç (1)	Orta-Uzun Vadeli Borç (2)	Toplam Borç (3)	GSMH (4)	% (1)/(4)	% (2)/(4)	% (3)/(4)
1980	2,505	13,229	15,734	69,749	3,59	18,97	22,56
1981	2,179	14,448	16,627	72,775	2,99	19,85	22,85
1982	1,764	16,094	17,858	65,937	2,68	24,41	27,08
1983	2,281	16,533	18,814	62,193	3,67	26,58	30,25
1984	3,180	17,643	20,823	60,759	5,23	29,04	34,27
1985	4,759	20,901	25,660	68,199	6,98	30,65	37,63
1986	6,349	25,857	32,206	76,464	8,30	33,82	42,12
1987	7,623	32,703	40,326	87,734	8,69	37,28	45,96
1988	6,417	34,305	40,722	90,975	7,05	37,71	44,76
1989	5,745	36,006	41,751	108,679	5,29	33,13	38,42
1990	9,500	39,535	49,035	152,393	6,23	25,94	32,18
1991	9,117	41,372	50,489	152,352	5,98	27,16	33,14
1992	12,660	42,932	55,592	160,748	7,88	26,71	34,58
1993	18,533	48,823	67,356	181,994	10,18	26,83	37,01
1994	11,310	54,291	65,601	131,137	8,62	41,40	50,02
1995	15,701	57,577	73,278	171,979	9,13	33,48	42,61
1996	17,072	62,314	79,386	183,601	9,30	33,94	43,24
1997	17,691	66,544	84,235	192,383	9,20	34,59	43,79
1998	20,774	75,490	96,264	206,552	10,06	36,55	46,61
1999	22,921	80,205	103,126	185,267	12,37	43,29	55,66
2000	28,301	90,202	118,503	200,002	14,15	45,10	59,25
2001	16,403	97,157	113,560	145,693	11,26	66,69	77,94
2002	16,424	113,740	130,164	180,892	9,08	62,88	71,96
2003	23,013	121,987	145,000	239,235	9,62	50,99	60,61
2004	32,569	129,692	162,261	299,475	10,88	43,31	54,18
2005	38,218	132,376	170,594	360,876	10,59	36,68	47,27
2006/03	41,210	143,809	185,019	--	--	--	--

Kaynak: Dış borç verileri 1980-1995: "Hazine İstatistikleri (1980-2003) Tablo 3-4A" <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm>., 1996-2006 verileri; Tablo: 1 Dış Borç Stokunun Profili, <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm>, 15.08.2006

GSMH verileri: "DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)" www.dpt.gov.tr

Grafik 1: Dış Borçların GSMH'ya Oranları



2.3.2. Dış Borçların Kamu ve Özel Sektör Arasındaki Dağılımı

Tablo 2’de yer alan toplam dış borç rakamları içinde özel kesimin borçları da yer almaktadır. Bir kriz durumunda özel sektörün kısa vadeli dış borçlarının kamu kesimi tarafından üstlenilmesi ihtimali, bu borçların takibini önemli kılmaktadır. Toplam dış borçlar içinde kamu ve özel kesimin payını ve yıllar itibariyle gelişimini gözlemek amacıyla Tablo 3 düzenlenmiştir. Tabloda yer alan verileri incelediğimizde özel kesimin dış borçlarının yıllar boyunca yükseldiğini ve toplam dış borçlar içindeki payının arttığını görebiliriz. 1980’de 1,3 milyar dolar olan özel sektörün dış borçları 1990 yılında 10,4 milyar dolara, 2005 yılında 87 milyar dolara, 2006 yılının ilk üç aylık döneminde de 100,5 milyar dolara ulaşmıştır. 1980 yılında toplam dış borçlar içinde özel sektörün payı % 10 düzeyinde iken yıllar boyunca artmış ve 2005 yılında % 51, 2006 yılının ilk üç aylık döneminde de % 54 olarak kamu kesiminin borçlarını geçmiştir.

Özel sektörün dış borçlarında sürekli ve önemli bir artış vardır. Özel sektörün dış borçları, faizi yüksek ve vadesi kısa olduğu için kısa vadeli sermaye hareketlerine konu olmakta ve ekonomi açısından her zaman yüksek bir risk taşımaktadır.

Özel kesimin hızla dış borçlanma sürecine girmesinde, Aralık 1983 ve Temmuz 1984’te çıkarılan 28 ve 30 sayılı kararlar ile finansal serbestleşme yönünde adımların atılmış olması rol oynamıştır. Kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi ve ticari bankaların döviz tevdiat hesabı açabilmelerinin olanaklı kılınması özel sektör borçlanmasının itici gücünü oluşturmuştur. (Sönmez, 2003: 332)

Devletin büyük ölçüde borçlanmaya gitmesi sonucunda mali piyasalardaki fonlar kamu sektörüne kaymaktadır. Bunun sonucunda özel sektör fon temininde güçlük çekmektedir. Ayrıca kamu kesiminin iç borçlanmada ödediği yüksek reel faizler dolayısıyla fon temininde özel sektörün kamu kesimi ile rekabet etmesi zorlaşmaktadır. Dışlanma etkisi olarak adlandırılan bu durum sebebiyle özel sektör dış piyasalardan fon teminine yönelmektedir. Özel sektörün dış borçlarındaki hızlı artış bunun bir göstergesidir. Ancak özel sektörün dış piyasalardan fon temini yatırıma dönük değildir. Bu fonlar büyük oranda Hazine’nin iç borçlanma ihtiyacını karşılamak için kullanılmaktadır. Normalde özel sektörün piyasadaki fonları

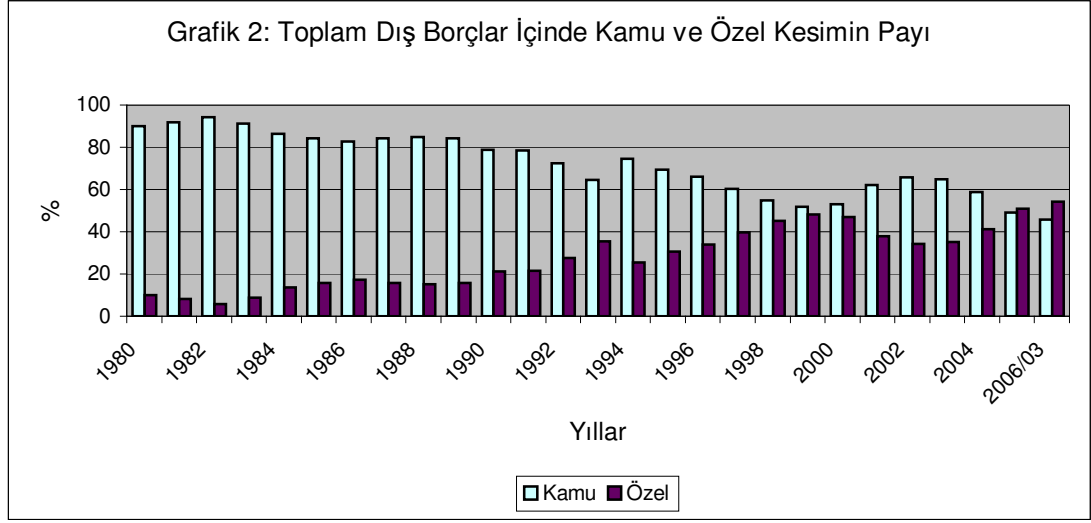
yatırıma dönüştürmek için kamu kesimi ile rekabet etmesi beklenirken, bu ilişki özel sektörün kamu kesimine fon temin etmek için aracılık etmesine dönüşmüştür. (Sayıştay, 2000: 119) Yüksek reel faizler nedeniyle özel sektör dış kaynaklardan elde ettiği finansmanı iç borçlanma yoluyla Hazineye satmaktadır. Özel kesim borçlarındaki tırmanışın nedeni budur.

Tablo 3: Dış Borçların Kamu-Özel Dağılımı

(Milyon USD)

Yıllar	Kamu Dış Borçları	Özel Kesim Dış Borçları	Toplam Dış Borç	Kamu Payı %	Özel Kesim Payı %
1980	11,899	1,330	13,229	89.95	10.05
1981	13,276	1,172	14,448	91.89	8.11
1982	15,188	906	16,094	94.37	5.63
1983	17,142	1,672	18,814	91.11	8.89
1984	17,998	2,825	20,823	86.43	13.57
1985	21,653	4,007	25,660	84.38	15.62
1986	26,663	5,543	32,206	82.79	17.21
1987	33,969	6,357	40,326	84.24	15.76
1988	34,610	6,112	40,722	84.99	15.01
1989	35,199	6,552	41,751	84.31	15.69
1990	38,592	10,443	49,035	78.70	21.30
1991	39,677	10,812	50,489	78.59	21.41
1992	40,320	15,272	55,592	72.53	27.47
1993	43,522	23,834	67,356	64.61	35.39
1994	48,975	16,626	65,601	74.66	25.34
1995	50,951	22,327	73,278	69.53	30.47
1996	52,565	26,821	79,386	66.21	33.79
1997	50,675	33,560	84,235	60.16	39.84
1998	52,715	43,549	96,264	54.76	45.24
1999	53,524	49,602	103,126	51.90	48.10
2000	62,703	55,801	118,504	52.91	47.09
2001	70,421	43,139	113,560	62.01	37.99
2002	85,584	44,581	130,165	65.75	34.25
2003	93,842	51,157	144,999	64.72	35.28
2004	95,205	67,056	162,261	58.67	41.33
2005	83,542	87,052	170,594	48.97	51.03
2006 Q1	84,464	100,555	185,019	45.65	54.35

Kaynak: Dış borç verileri 1980-1995: "Hazine İstatistikleri (1980-2003) Tablo 3-4A" <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm>., 1996-2006 verileri; Tablo: 1 Dış Borç Stokunun Profili, <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm>, 15.08.2006



2.3.3. Dış Borç Servisi

Tablo 4, 1996 tarihinden itibaren dış borç kullanımları ile dış borç servislerini (anapara ve faiz geri ödemelerinin toplamı) göstermektedir. Anapara ödemelerinin yeni kredi kullanımından daha fazla olması durumunda borç stoku azalacaktır. Borç stokundaki azalma ileriki yıllarda oluşacak faiz miktarlarını azaltacaktır. Ülkemizdeki duruma bakıldığında, yıllar itibariyle geri ödenen anaparanın toplam borç servisi içindeki payının giderek artmasına rağmen yapılan yeni borçlanmalarla borç stokunun arttığı görülmektedir. 1996 yılından itibaren toplam 32,805 Milyon USD net dış borç kullanımı olduğu görülmektedir.

Tabloda dikkat çeken bir nokta da negatif net transferlerdir. Net transfer, dış borç kullanımı ile dış borç servisi arasındaki farkı ifade eder. Bu rakamın pozitif olması ülkeye dışarıdan kaynak transfer edildiğini, negatif olması ülkenin dışarıya kaynak transfer ettiğini gösterir. Kümülatif net transferler de, belli bir dönemde gerçekleşen net transferlerin toplamını ifade eder. (Sayıştay, 2000: 99)

Tablo 4'ten yıllık net transfer tutarlarına bakıldığında, 2006 ilk üç aylık dönemi hariç 1996 yılından itibaren Türkiye sürekli olarak dış borçları sebebiyle yurt dışına kaynak aktarmıştır. Kümülatif olarak 1996-2006/03 arası dönemde yurt dışına 36,213 milyon USD tutarında kaynak aktarılmış, ancak dönem başında 79,386 milyon USD olan dış borç stoku dönem sonunda 185,019 milyon USD olmuştur.

Bu durum yüksek dış borçlar nedeniyle negatif net transfer yapıldığını, mevcut borçların sürekli ülkeden kaynak çıkışına neden olduğunu, buna karşılık borç stokunda azalma sağlanamadığını göstermektedir.

Hükümetler dış borç servisini yerine getirebilmek için yeni dış borçlanmaya başvurmuşlar ve bu süreçte dışarıya net transfer söz konusu olmuştur. Bir başka deyişle ağır dış borç servisi, özellikle 1980'li yılların sonlarına doğru re finansman amaçlı yeni borçlanmaları kaçınılmaz kılmıştır. (Sönmez, 2003: 330)1990 sonrası dönemde kamu dış borçlarında genel olarak stokun sabit tutulması yönünde bir uygulama izlenmiştir. Kamu dış borç stoku son dönemde ciddi miktarda kaynak transferine neden olmaktadır. Bu durum sabit tutulan borç stoku için sürekli ödenmesi gereken faizlerden kaynaklanmaktadır. Dış borçların geri ödemelerinin yine borçlanma yoluyla karşılandığı düşünülse bile, en azından faiz ödemeleri için finansman temini gerekmektedir. Bu ilişkinin 1994 sonrasında, iç borçlanma yoluyla dış borçların ödenmesi şeklinde geliştiği görülmektedir. (Sayıştay, 2000: 99)

Tablo 4: Dış Borçlar Anapara ve Faiz Ödemeleri

(Milyon USD)

	Dış Kredi Kullanımı	Anapara	Faiz	Dış Borç Servisi	Net Transfer	Net Kullanım	% Anap/Borç Serv.	% Faiz/Borç Serv.
1996	6,048	7,218	4,200	11,418	-5,370	-1,170	63.22	36.78
1997	9,905	7,830	4,588	12,418	-2,513	2,075	63.05	36.95
1998	11,505	11,690	4,814	16,504	-4,999	-185	70.83	29.17
1999	11,842	12,867	5,447	18,314	-6,472	-1,025	70.26	29.74
2000	20,898	15,638	6,301	21,939	-1,041	5,260	71.28	28.72
2001	23,931	17,489	7,134	24,623	-692	6,442	71.03	28.97
2002	28,124	22,450	6,402	28,852	-728	5,674	77.81	22.19
2003	16,324	20,821	6,987	27,808	-11,484	-4,497	74.87	25.13
2004	22,799	23,340	7,142	30,482	-7,683	-541	76.57	23.43
2005	33,596	28,439	7,953	36,392	-2,796	5,157	78.15	21.85
2006/03	42,511	26,896	8,050	34,946	7,565	15,615	76.96	23.04

Kaynak: Tablo: 1 Dış Borç Stokunun Profili, <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm>, 15.08.2006

2.3.4. Dış Borçluluk Kriterleri Açısından Değerlendirme

Borçluluk kriterleri; bir ülkenin mevcut borç stokunun döndürülebilirliğinin göstergesi olarak kabul edilen bazı rasyolardan oluşan oransal ölçütlerdir. Bir ülkenin borçluluk düzeyinin belirlenmesine yönelik birçok rasyo geliştirilmiştir. Ancak biz burada Dünya Bankası ve IMF tarafından kabul edilen borçluluk kriterleri üzerinden değerlendirme yapacağız. Dünya Bankası ve IMF'e göre dört borç göstergesinden üçünün belirli bir seviyeyi aşması durumunda o ülke çok borçlu ülke olarak sınıflandırılır. Kabul edilen dört borç göstergesi;

Toplam Borç / GSMH > % 50

Toplam Borç / İhracat > % 275

Borç Servisi / İhracat > % 30

Faiz Servisi / İhracat > % 20

olması halinde ülke çok borçlu sayılır.

Yukarıdaki gösterge değerlerinin sırası ile, % 30-50, % 165-275, % 18-30 ve % 12-20 aralığında olması durumunda o ülke orta derecede borçlu kabul edilir. (Evgin, 2000: 15)

Tablo 5: Yıllar İtibariyle Dış Borçluluk Rasyolarının Görünümü

Yıllar	Toplam Dış Borç /Gsmh	Toplam Dış Borç / İhracat	Dış Borç Servisi/ İhracat	Faiz/ İhracat
1996	43.24	341,8	49,2	18,1
1997	43.79	320,8	47,3	17,5
1998	46.61	356,9	61,2	17,8
1999	55.66	387,9	68,9	20,5
2000	59.25	426,7	79,0	22,7
2001	77.94	362,4	78,6	22,8
2002	71.96	361,0	80,0	17,8
2003	60.61	306,9	58,8	14,8
2004	54.18	256,9	48,3	11,3
2005	47.27	232,2	49,5	10,8
2006/03	--	247,8	46,8	10,8

1996 yılından itibaren dış borçluluk rasyolarını gösteren Tablo 5'in incelenmesi neticesinde, Türkiye'nin borçluluk rasyolarının yüksek olduğu görülmektedir. İMF ve Dünya Bankası kriterlerine göre 1999 yılına kadar orta borçlu ülke durumunda olan Türkiye 1999-2003 yıllarında çok borçlu ülkeler kategorisine girmiştir. 2004 ve 2005 yıllarında ise bazı göstergelerdeki nispi iyileşme sonucunda orta derecede borçlu ülkeler kategorisinde bulunmaktadır.

Türkiye'nin yüksek borç stoku ve yüksek borçluluk rasyoları neticesinde çok borçlu ülkeler arasında olması, ülkenin uluslararası piyasadaki ekonomik itibarını zayıflatmakta ve ülkenin kredi notu düşürülmektedir. Bunun sonucunda hem kamu sektörünün hem de özel sektörün dış kaynak bulma imkanı azalmakta buda yatırımları dolayısı ile ekonomik gelişmeyi ve kalkınmayı olumsuz yönde etkilemektedir.

2.3.5. Konsolide Bütçe Açıklarının Finansmanı

Konsolide bütçe açıklarının kapatılmasında vergilerden, iç ve dış borçlardan yararlanılmaktadır. Tablo 6'da 1980 yılından itibaren oluşan konsolide bütçe açıkları ile dış borç kullanımları verilerek, bütçe açıklarının finansmanında ne ölçüde dış borçlardan yararlanıldığı anlaşılmaya çalışılmıştır.

1980 yılından itibaren konsolide bütçe açığının kapatılmasında zaman zaman dış borçlanmaya gidildiği görülmektedir. Özellikle 1980-1990 döneminde 1981, 1984 yılları dış borçların yoğun bir biçimde kullanıldığı yıllar olmuştur. 1990-2005 döneminde 2000 ve 2002 yıllarında konsolide bütçe açığının %21 ve %48'i civarında dış borç kullanılmıştır.

Tabloda dikkat çeken bir nokta da bazı yıllarda alınan borçtan daha fazla geri ödeme yapıldığı ve net borçlanmanın negatif olduğudur. Söz konusu yıllarda gerek dış borçlanma açığı, gerekse bütçe açığı iç borçlanmayla finanse edilmiştir. Böylece dış borçlanmadaki açık bütçe finansman ihtiyacının artmasına ve iç borçlanmanın tırmanmasına neden olmuştur. (Sönmez, 2003: 334)

Negatif net dış borçlanmaya rağmen dış borç stokunun sürekli artması, alınan dış borçların verimli alanlarda kullanılmadığını ve bu yüzden anapara faizlerini ödeyecek getiriler oluşturamadıklarını göstermektedir.

Tablo 6: Konsolide Bütçe Açığı ve Dış Borç Kullanımı

(Bin YTL)

Yıllar	Kons. Büt. Açığı(1)	Dış Borç Kullanımı (2)	Dış Borç Ödemesi (3)	Net Dış Borçlanma (4)	% (4)/(1)
1980	(152)	25	(7)	18	11.84
1981	(36)	47	(22)	25	69.44
1982	(166)	42	(54)	(12)	-7.23
1983	(182)	60	(150)	(89)	-48.90
1984	(1,026)	569	(236)	333	32.46
1985	(903)	193	(420)	(227)	-25.14
1986	(1,604)	758	(764)	(6)	-0.37
1987	(2,566)	931	(1,197)	(266)	-10.37
1988	(3,941)	2,531	(2,355)	176	4.47
1989	(8,141)	3,393	(3,797)	(404)	-4.96
1990	(13,688)	5,489	(5,448)	41	0.30
1991	(33,426)	10,889	(8,968)	1,921	5.75
1992	(59,439)	19,718	(15,680)	4,038	6.79
1993	(126,103)	46,140	(25,078)	21,062	16.70
1994	(151,925)	44,030	(111,204)	(67,174)	-44.22
1995	(294,495)	159,424	(238,984)	(79,560)	-27.02
1996	(1,267,734)	277,686	(412,097)	(134,410)	-10.60
1997	(2,220,430)	244,181	(691,266)	(447,085)	-20.14
1998	(3,809,490)	803,298	(1,838,865)	(1,035,567)	-27.18
1999	(9,124,393)	2,807,474	(2,347,781)	459,693	5.04
2000	(12,751,571)	6,329,752	(3,653,019)	2,676,734	20.99
2001	(32,116,854)	5,257,697	(9,705,876)	(4,448,179)	-13.85
2002	(34,387,603)	25,579,192	(9,008,712)	16,570,479	48.19
2003	(41,902,250)	13,170,493	(10,486,185)	2,684,308	6.41
2004	(31,623,633)	13,308,889	(9,804,048)	3,504,841	11.08
2005	(10,345,038)	13,619,399	(14,847,404)	(1,228,004)	-11.87

Kaynak::1980-2003 verileri "Hazine İstatistikleri (1980-2003)"
<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-1A.xls>., 2004-2005 verileri
<http://www.hazine.gov.tr/stat/kamusek.htm> adresindeki verilerden yararlanılarak
hazırlanmıştır.

2.3.6. Dış Borç Yükü Açısından Değerlendirme

Klasik mali anlayışta borçlanmaya karşı çıkılmasının en temel nedenlerinden birisi borçlanmanın nihayetinde bir vergi ertelenmesi olduğu ve bu nedenle ortaya çıkacak bir mali yükün gelecek nesiller tarafından üstlenileceğidir. Gerçekten borçlanmayla sağlanan kaynakların belli bir vade sonunda faiziyle birlikte ödenecek olması, bu ödemeyi gerçekleştirecek nesiller açısından birikmiş bir yük olarak kabul edilebilir. Ancak dış borçlanmayla sağlanan kaynakların anapara ve faiz ödemelerinden daha fazla getirisi olursa ülke ekonomisi için yük değil katkı sağlanmış olacaktır. (Türk, 1996: 237)

Yıllar itibariyle kişi başına dış borç stokunu ve dış borç yükünü gösteren Tablo 7'ye baktığımızda kişi başına dış borç stokunun ve dış borç yükünün sürekli arttığı görülmektedir. Bir taraftan dış borç stokunun sürekli artması diğer taraftan kişi başı milli gelirin yeterince artırılamaması sonucunda dış borç yükü sürekli artmış 1980 yılında % 23 iken, 1994 krizinde % 50'ye 2001 krizinde de %79'a yükselmiştir. Bu olgu bugün yapılan dış borçlanma işleminin gelecek nesiller üzerinde bir yük olduğu iddiasını ispatlamaktadır. Aynı dönemde bu borçların anapara ve faizlerinin ödenmesi için vergi yükünde de bir artış olduğu göz önüne alınırsa bireylerin toplam mali yüklerinin giderek ağırlaştığı anlaşılmaktadır.

Kişi başı borç yükündeki bu artışın gelir dağılımını bozucu yönde etki doğurduğu düşünülmektedir. Borç ana para ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerinden sağlanan kaynakla ödenmesi ve bu vergi gelirlerinin de büyük oranda düşük gelir grubunda yer alan ücretliler üzerinden alınan vergiler ile dolaylı vergilerden oluşması, buna rağmen; borç faiz ödemelerinin düşük oranda vergi alınan ve yüksek gelir grubunda yer alan sermayedar sınıfa yapılması bu düşünceyi desteklemektedir.

Tablo 7: Kişi Başına Dış Borç Stoku ve Dış Borç Yükündeki Artış

Yıllar	Nüfus (Bin)	Kişi başı Gelir USD	Toplam Dış Borç Stoku (Bin USD)	Kişi Başı Dış Borç Stoku USD	% Kişi Başı Dış Borç Yükü
1980	44,439	1,570	15,734,000	354.06	22.55
1981	45,540	1,598	16,627,000	365.11	22.85
1982	46,688	1,412	17,858,000	382.50	27.09
1983	47,864	1,299	18,814,000	393.07	30.26
1984	49,070	1,238	20,823,000	424.35	34.28
1985	50,307	1,356	25,660,000	510.07	37.62
1986	51,433	1,487	32,206,000	626.17	42.11
1987	52,561	1,668	40,326,000	767.22	46.00
1988	53,715	1,693	40,722,000	758.11	44.78
1989	54,894	1,979	41,751,000	760.57	38.43
1990	56,098	2,712	49,035,000	874.10	32.23
1991	57,193	2,657	50,489,000	882.78	33.22
1992	58,248	2,752	55,592,000	954.40	34.68
1993	59,323	3,056	67,356,000	1,135.41	37.15
1994	60,417	2,159	65,601,000	1,085.80	50.29
1995	61,532	2,784	73,278,000	1,190.89	42.78
1996	62,667	2,936	79,386,000	1,266.79	43.15
1997	63,823	3,032	84,235,000	1,319.82	43.53
1998	65,001	3,159	96,264,000	1,480.96	46.88
1999	66,200	2,827	103,126,000	1,557.79	55.10
2000	67,421	2,987	118,503,000	1,757.66	58.84
2001	68,407	2,110	113,560,000	1,660.06	78.68
2002	69,388	2,634	130,164,000	1,875.89	71.22
2003	70,363	3,390	145,000,000	2,060.74	60.79
2004	71,332	4,172	162,261,000	2,274.73	54.52

Kaynak: Kişi başı gelir ve 2001-2004 Nüfus rakamları: DPT "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, 1980-2000 Nüfus rakamları: TÜİK "İstatistiksel Tablolar", <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.4. 1980'DEN İTİBAREN İÇ BORÇLARIN GELİŞİMİ

1980 öncesi dönemde kamu harcamalarındaki hızlı artışa rağmen kamu gelirlerinde aynı oranda bir artış sağlanamaması nedeniyle artan kamu açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak Merkez Bankası, Devlet Yatırım Bankası kaynakları ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları fonları düşük maliyetli bir şekilde kullanılmış devlet borçlarında da ağırlık dış borçlarda olmuş, iç borçlanma alanında önemli bir gelişme yaşanmamıştır. (Ekzen, 2003: 633)

1980 yılında uygulamaya konulan ve 24 Ocak istikrar tedbirleri olarak bilinen kararlarla Türkiye ekonomisinde önemli yapısal dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde gönüllü tasarruf modeli çerçevesinde yüksek gelir gruplarının vergi yükünün azaltılması sonucunda vergi gelirleri azalırken kamu harcamalarının

artması sonucunda artan bütçe açıklarının finansmanında borçlanmaya ağırlık verilmiş ve iç borçlar önemli boyutlara ulaşmıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu harcamaları hızla artmış, nominal ve reel anlamda artan harcamalar daha ziyade yüksek faizli iç borçlanmalarla finanse edilmiştir.

1980'den sonra artan kamu açıkları temelde üç kaynaktan karşılanabilirdi: Merkez Bankası, dış borçlanma ve iç borçlanma. Bu olanaklardan ilki enflasyonist baskıları şiddetlendireceği endişesinden hareketle sınırlandırılmış; dış borçlanma ise dünya finans merkezlerindeki konjonktürel kısıtlar nedeniyle anlamlı bir kaynak oluşturmamıştır. Bu kısıtlamalar altında kamu iç borçlanması menkul kıymetlendirilmeye başlanmış ve hazine bonosu ve tahvil ihraçlarıyla pazarlanmıştır. (Yeldan, 2006: 119) Ülkemizde ilk kez ihale yoluyla tahvil satışlarına 1985'te başlanılmış, başlangıçta bankalara, borsa bankerlerine ve tüzel kişilere, 1986'dan sonra özel kişilere ve 1992'de de doğrudan halka satış aşamalarına geçilmiş ve kamu finansmanında iç borçlanmanın önemi artmıştır. (Kepenek, 1996: 203)

Tahvil ve bono ihraçları ile finanse edilen kamu açıkları sonucunda iç borç stoku çok hızlı bir şekilde büyümüş ve kamu sektörü yüksek tutarlı ve kısa vadeli iç borcunu ancak yeni iç borçlanma ile karşılayabilir hale gelerek, iç borç stoku iktisat literatüründe (Ponzi tipi finansman) diye adlandırılan bir kısır döngü içine girmiştir. (Yeldan, 2006: 118)

İç borçlanmanın giderek artışı ve sarmal haline gelmesi borçların ödenmesi için tekrar borçlanılmasını gerekli kılmış ve bu durum faiz oranlarının yükselmesine ve vadelerin kısılmasına neden olmuştur. Bu dönemde 1989 yılında finansal serbestleşme kararıyla birlikte, dışardan da borçlanmak gündeme gelmiştir. Sıcak para olarak adlandırılan bu fonları çekmek için içerdeki finansal araçların getirilerinin yüksek olması gereği hazine bonosu ve devlet tahvilinin faiz oranları yükselmiştir. 1990'lı yıllarda iç borçlanmanın temel artış nedenlerinden birisi de yüksek faizli hazine bonoları nedeniyle kısa vadeli fonların bankalar tarafından kamu kağıtlarına yatırılmasıdır. Bankaların sendikasyon kredisi alıp, ülkeye getirmesi ve kur-faiz arbitrajından yararlanmak suretiyle yüksek faiz geliri elde

etmeleri bankaların sıcak parayı da kullanmak suretiyle devlete daha fazla borç verir konuma gelmelerine neden olmuştur.

Bu dönemin sonunda 2000 ve 2001 krizleri yaşanmış ve TL yüksek oranlı gelir kaybına uğramış ve iç borç faiz hadleri yükselmiştir. İç borçlanma gereğinin oldukça yükseldiği bu dönemde iç borçların finansmanı için uluslararası kuruluşlardan destek kredisi kullanılmaya başlamıştır.

Böylece 1985 yılından itibaren başlatılan iç borçlanmanın doğrudan araç olarak kullanılması sürecinin belli başlı üç aşamadan oluştuğu görülmektedir.

- i) Yurtiçi mali piyasalardan borçlanma süreci,
- ii) 1989 yılında yürürlüğe giren 32 sayılı karar ile sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi sonucunda, kısa vadeli sermaye hareketleri üzerinden, yurtdışı piyasalardan borçlanma (sıcak para),
- iii) 2001 Şubat krizi sonrasında iç borçların finansmanı için uluslararası kuruluşlardan dış kredi kullanımı süreci. (Ekzen, 2003: 656)

2.4.1. İç Borç Stokunun Gelişimi ve Dağılımı

İç borç stoku, devlet tahvili ve hazine bonosu ile Merkez Bankasından alınan kısa vadeli avans ve çeşitli kaynaklardan sağlanan veya kısa süreli borçların konsolidasyonu yoluyla oluşan konsolide borçlardan oluşmaktadır.

İç borçların ağırlığı ve boyutu konusunda anlamlı bir gösterge, iç borçların GSMH'ya oranıdır. Tablo 8 bu amaçla düzenlenmiştir. İç Borç Stoku/GSMH oranı 1980-1990 döneminde belirgin bir artış göstermemiş, 1990 yılından sonra yüksek seyretmiş, özellikle 1999-2001 döneminde hızlı bir artış göstermiştir. 2000 yılında % 29 iken, bir kriz yılı olan 2001 yılında büyük bir sıçrama yaparak % 69,22 ile oldukça tehlikeli bir boyuta ulaşmıştır. 2005 yılında da bu oranın % 50.33 ile hala yüksek seviyelerde seyrettiği görülmektedir.

İç borçların GSMH'ya oranı özellikle 2001 yılında büyük bir sıçrama göstermiştir. 2001 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranının yükselmesinin yanı sıra, Hazine'nin kamu bankalarına görev zararından doğan borçlarının devlet iç borçlanma senedi (DİBS) verilerek ödenmesi ve GSMH'nın anılan yıl % 9,4 gibi olağandışı boyutta azalması, İç Borç Stoku/GSMH oranının, bir yıl gibi kısa bir sürede, 30 puanın üstünde artmasına yol açmıştır. (Akgüç, 2002: 21)

1980-2006 döneminde tahvil, bono, konsolide borçlar ve avansların toplam borçlar içindeki payına baktığımızda genel olarak tahvil ve bonoların payının giderek yükselirken, konsolide borçlar ve avansların payının giderek düştüğü ve 1998 yılından itibaren de tamamen yok olduğu görülmektedir. 1980'lerde iç borçların üçte biri düzeyine ulaşmış olan KVA kullanımına 1998'den itibaren son verilmiştir.

İç borç stokunda 1980 sonrası ve özellikle de son yıllarda hızlı artış nedenleri; (i) Vergilendirme yerine borçlanma politikasının tercih edilmesi, (ii) Yüksek reel faiz ödenmesi, (iii) Siyasal nedenlerle kamu kuruluşlarının özellikle kamu bankalarının artan görev zararlarının DİBS verilmek suretiyle karşılanması olarak özetlenebilir. (Akgüç, 2002: 21)

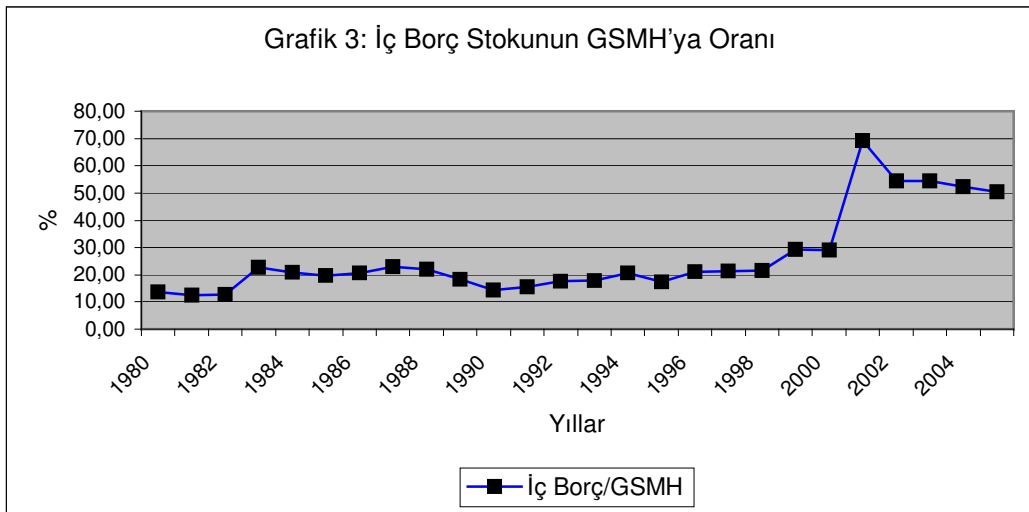
Tablo 8: İç Borç Stokunun Dağılımı ve GSMH'ya Oranı

(Bin YTL)

Yıl	Tahvil	Bono	Avans	Kons. Borçlar	Toplam	GSMH	% Toplam/GSMH
1980	141	49	195	336	721	5,303	13,60
1981	160	88	234	509	991	8,023	12,35
1982	186	153	266	736	1,341	10,612	12,64
1983	360	56	339	2,418	3,173	13,933	22,77
1984	531	340	528	3,235	4,634	22,168	20,90
1985	1,032	489	795	4,656	6,972	35,350	19,72
1986	1,511	822	1,052	7,129	10,514	51,185	20,54
1987	2,407	1,923	1,407	11,481	17,218	75,019	22,95
1988	4,880	2,542	2,082	18,954	28,458	129,175	22,03
1989	10,863	3,537	2,539	24,995	41,934	230,370	18,20
1990	18,801	5,469	2,870	30,040	57,180	397,178	14,40
1991	24,678	18,258	13,589	41,122	97,647	634,393	15,39
1992	86,387	42,247	31,000	34,602	194,236	1,103,605	17,60
1993	190,505	64,488	70,421	31,933	357,347	1,997,323	17,89
1994	239,385	304,230	122,278	133,417	799,309	3,887,903	20,56
1995	511,769	631,298	192,000	25,940	1,361,007	7,854,887	17,33
1996	1,250,154	1,527,838	370,953	40	3,148,985	14,978,067	21,02
1997	3,570,812	2,374,990	337,623	0	6,283,425	29,393,262	21,38
1998	5,771,980	5,840,905	0	0	11,612,885	53,518,332	21,70
1999	19,683,392	3,236,753	0	0	22,920,145	78,282,967	29,28
2000	34,362,937	2,057,683	0	0	36,420,620	125,596,129	29,00
2001	102,127,926	20,029,334	0	0	122,157,260	176,483,953	69,22
2002	112,849,835	37,019,856	0	0	149,869,691	275,032,366	54,49
2003	168,973,626	25,413,074	0	0	194,386,700	356,680,888	54,50
2004	194,210,700	30,272,223	0	0	224,482,922	428,932,343	52,34
2005	226,964,000	17,818,000	0	0	244,782,000	486,401,000	50,33
2006/06	238,226,000	10,859,000	0	0	249,085,000	--	--

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve " DPT, Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yavin=teq&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 3: İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı



2.4.2. Vadeleri Açısından İç Borçlar

Vadeleri yönünden devlet borçları, kısa ve uzun vadeli borçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu genel ayrıma göre, bir yıl içinde ödenmesi gereken borçlar kısa vadeli, daha uzun sürede ödenecek borçlar ise uzun vadeli borçlar olarak nitelendirilmektedir. Kısa vadeli borçlar, bütçe dönemi içinde nakit dengesizlikleri nedeniyle ortaya çıkan geçici açıkların kapatılması için başvuru borçları iken, uzun vadeli borçlar, bütçenin gelir yönünden yetersizliğini borçlanma yoluyla gidermeye yönelik borçlardır. Devlet tahvili, hazine bonosu ve KVA kısa vadeli borçları oluştururken, kur farkları ve diğer uzun süreli borç belgelerini içeren konsolide borçlar uzun vadeli borçları oluşturmaktadır.

Tablo 9'dan görüleceği gibi, 1990 yılına kadar toplam iç borçların yarısından fazlası uzun vadeli borçlardan oluşurken, sonraki dönemde kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır. 1995 ve sonrasında iç borçların tamamı kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır. Bu durum ülkemizde iç borçların devamlı finansman kaynağı haline geldiğini göstermektedir. 1990 öncesinde uzun vadeli borçların payının yüksek olmasının nedeni yüksek düzeyde gerçekleşen kur farkları ile konsolide edilen borçlardır. 1990 sonrasında ise devletin Merkez Bankası kaynaklarına ve devlet tahvili ile hazine bonosu kaynaklarına yönelmiş olmasından dolayı kısa vadeli borçların payı artmıştır.

Artan KKBG, 1980 sonrasında uygulanan serbest faiz politikası ile birleşerek, borçlanma araçlarının faizlerinin yükselmesine neden olmuştur. Ayrıca artan borçlanma ihtiyacı borçlanmanın vadesi üzerinde de etkili olmuş, vadesi dolan borçları ödemek amacıyla borçlanan kamu, daha kısa vadeli borçlanmak zorunda kalmıştır. Devletin borçlanma ihtiyacının artışına bağlı olarak, talep edilen miktar giderek yükselmekte, borç bulunması zorlaştığı için faiz oranları yükselmekte ve vadeler kısalmaktadır.

Tablo 9: Vadeleri Açısından İç Borçlar

(Bin YTL)

Yıl	Kısa Vadeli İç Borçlar (1)	Uzun Vadeli İç Borçlar (2)	Toplam İç Borç Stoku (3)	% 1/3	% 2/3
1980	385	336	721	53,40	46,60
1981	482	509	991	48,64	51,36
1982	605	736	1.341	45,12	54,88
1983	755	2.418	3.173	23,79	76,21
1984	1.399	3.235	4.634	30,19	69,81
1985	2.316	4.656	6.972	33,22	66,78
1986	3.385	7.129	10.514	32,20	67,80
1987	5.737	11.481	17.218	33,32	66,68
1988	9.504	18.954	28.458	33,40	66,60
1989	16.939	24.995	41.934	40,39	59,61
1990	27.140	30.040	57.180	47,46	52,54
1991	56.526	41.122	97.647	57,89	42,11
1992	159.634	34.602	194.236	82,19	17,81
1993	325.414	31.933	357.347	91,06	8,94
1994	665.892	133.417	799.309	83,31	16,69
1995	1.335.067	25.940	1.361.007	98,09	1,91
1996	3.148.945	40	3.148.985	100,00	0,00
1997	6.283.425	0	6.283.425	100,00	0,00
1998	11.612.885	0	11.612.885	100,00	0,00
1999	22.920.145	0	22.920.145	100,00	0,00
2000	36.420.620	0	36.420.620	100,00	0,00
2001	122.157.260	0	122.157.260	100,00	0,00
2002	149.869.691	0	149.869.691	100,00	0,00
2003	194.386.700	0	194.386.700	100,00	0,00
2004	224.482.922	0	224.482.922	100,00	0,00
2005	244.782.000	0	244.782.000	100,00	0,00
2006/06	249.085.000	0	249.085.000	100,00	0,00

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004"

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teq&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.4.3. İç Borç Faiz Ödemeleri

Borç faizlerinin bütçe içindeki payı makul bir oranı aşmamalı, borç faizleri normal gelirlerle karşılanabilir seviyede olmalıdır. Bu sağlanamadığı takdirde faiz ödemeleri için borçlanmak gerekecek, bu da borç stokunu artırarak, borç kısır döngüsüne dönüşecektir. Türkiye’de 1980 yılından bu yana iç borç faiz ödemeleri artmakta olup, faiz ödemelerindeki bu sürekli artış endişe verici boyuttadır. Faiz giderlerinin yüksek olmasının nedeni yüksek borç stoğu ile yüksek reel faizlerdir. İç borç faiz oranlarının yüksek seviyelerde gerçekleşmesi nedeniyle iç borç faiz ödemeleri önemli tutarlara ulaşmıştır.

Kamu borçlarına ilişkin faiz ödemelerinin ekonomideki ağırlığı, (i) faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı, (ii) faiz giderlerinin bütçe içindeki payı ile ölçülebilir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payını da ortaya koyabilmek için (i) Faiz Giderleri /Bütçe Harcamaları, (ii) Faiz Giderleri/Bütçe Gelirleri, (iii) Faiz Giderleri/Vergi Gelirleri oranları kullanılabilir. (Akgüç, 2002: 22) Faiz giderlerinin ekonomi ile konsolide devlet bütçesi içindeki ağırlığını ortaya koyabilmek için Tablo 10 düzenlenmiştir.

Tablo 10'da yer alan iç borç faiz ödemeleri/GSMH oranına baktığımızda, iç borç faiz ödemelerindeki yükselişin boyutları çarpıcı bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. 1980 yılında % 0,4 olan iç borç faiz ödemeleri/GSMH oranı sürekli olarak yükselmiş kriz yılı olan 2001'de %22,94'e ulaşmıştır. 2005 yılında bu oran % 8.09 olmuştur.

Türkiye'de yurtiçi tasarrufların GSMH içindeki payı 1980 yılından bu yana yaklaşık % 18-20 civarında olup bunun büyük bir kısmı faiz ödemelerine gitmektedir. Bu nedenle yatırımları finanse etmek için yabancı sermayeye ve dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalınmaktadır. yatırımları finanse edecek kaynaklar borç faiz ödemelerine gittiği için kamu yatırımlarının payı % 4'lere kadar gerilemiştir. (BSB Raporu, 2006: 9)

Faiz ödemeleri bütçenin en büyük kalemidir ve hızla artmaktadır. İç borç faiz ödemeleri ile bütçe gelirleri ve vergi gelirleri karşılaştırıldığında, yıllar boyu bütçe ve vergi gelirlerinin önemli bir kısmının faiz ödemelerine gittiği ve bu oranların giderek yükseldiği görülmektedir. 1980'de bütçe gelirlerinin %2,30'u, vergi gelirlerinin %2,80'i faiz ödemelerine giderken, bu oranlar hızla yükselmiş ve kriz yılı olan 2001'de bu oranlar % 78,86 ve %101,88 gibi çok yüksek seviyelere ulaşmıştır. 2001 yılından sonra uygulanan politikalar ve programlar sonucunda bu oranlarda düşüş olmakla birlikte 2005 yılında İç borç faiz harcamaları yıllık vergi gelirleri toplamının yaklaşık % 37'sini, toplam bütçe gelirlerinin de % 29'unu tek başına alıp götürdüğü 2006 yılının Ağustos ayı itibarıyla de bu oranlarda bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Bu durum borçların sürdürülebilirliği konusunda ciddi endişelere yol açmaktadır.

İç borç faiz ödemelerinin toplam bütçe harcamaları içindeki payı da zamanla artmış, 1980 yılında %1.95 iken 2001 yılında %50.24'e yükselmiş ve 2005 yılında % 25 olmuştur. Borç faiz ödemelerinin bütçe içinde önemli bir paya sahip olması yatırım harcamaları, cari harcamalar gibi diğer kamu harcamalarının kısılmasına neden olmaktadır.

Faiz harcamalarının yüksekliği diğer bütçe harcamalarını baskı altına almaktadır. Faiz giderleri esnek değildir; yatırımlar ya da cari harcamalar gibi bütçe yoluyla kısıtlanamaz. Bu nedenle bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik tasarruf tedbirleri faiz dışındaki bütçe giderlerinin kısıtlanmasını gerektirmektedir. (Sayıştay, 2000: 68)

Bütçe yoluyla büyük ölçüde cari ve transfer harcamalarını finanse etmekte kullanılan iç borçlar, tasarrufların tüketilmesine sebep olmaktadır. Borçlanma ile elde edilen kaynakların yatırımlarda değerlendirilmemesi sonucunda borçlanma, ülkenin gelecekteki refahının azalmasına sebep olmaktadır. Borçlanma tasarruf hacmini ve sermaye birikimini azaltarak, milli gelirin büyüme hızını yavaşlatır. Milli gelirden meydana gelen bu azalma ve refah kaybı gelecek nesil açısından gerçek bir yüküdür. Borç stoğu arttıkça, vergi gelirlerinden borç faizi ödemeleri için kullanılan kısım da artar. Bu vergiler kamu hizmetleri üretmek için değil de borç faizlerini ödemek için tahsil edildiği için, toplum alınan bu vergiler karşılığında hiçbir yarar elde edemez aksine net bir kayba uğrar. (Sayıştay, 2000: 118)

1980'lerin sonundan itibaren oluşmaya başlayan kamu finansman krizi ve borçlanma, ulusal ekonomide gelirin yeniden dağıtılmasına yönelik bir işlev görmüştür. Bu dönemde uygulanan politikaların sonucunda sermayedar sınıf lehine, emek aleyhine gelişen gelir dağılımı söz konusudur. (Yeldan, 2006: 27) Konsolide bütçe içinde iç borç faiz ödemelerinin yüksek bir paya sahip olması, bunu doğrulamakta ve bütçenin bir rant aktarım mekanizmasına dönüştüğünü göstermektedir. Vergi gelirleri içinde özellikle düşük gelir grubunda yer alan ücretlilerin ödediği vergilerin fazla olması, borç faiz ödemelerinin ise yüksek gelir grubunda olan sermayedar sınıfa yapılması bu tespiti doğrulamaktadır. Dolayısıyla borçlar gelir dağılımının bozulmasına sebep olmaktadır.

Aslında ulusal ekonomideki iktisadi artışın özel sermaye kesimine yönlendirilmesine olanak sağlayan bir dizi rant aktarımı ve kaynak transferi süreci, 1990'lar boyunca kamu kesimi açıkları ile kamu kesimi borçlanmalarının ardındaki en önemli nedenleri oluşturmuştur. (Yeldan, 2006: 106) Bir yandan yüksek faiz ve bütçenin bir transfer bütçesi haline dönüşmesi, öte yandan faiz giderlerinin, dolaylı vergiler ile ücretliler üzerinden alınan gelir vergisi ile karşılanması, ülkede gelir dağılımının emekçiler aleyhine daha da bozulmasına neden olmuştur. Bu nedenle, iç borçlanmanın ve özellikle faiz ödemelerinin ulaştığı boyut, düşük gelirli gruplardan yüksek gelirli gruplara, faiz geliri elde edenlere kaynak transferi sonucunu doğurmuştur. (Akgüç, 2002: 24)

Devlet bu haliyle bütçesini yatırım ve büyüme amaçlı değil, bir gelir transferi aracı olarak kullanmaktadır. Devlet bütçesi artık sosyal alt yapı ve ekonomik büyümeyi değil, mali piyasalarda gelir dağılımını yeniden düzenlemenin bir aracı haline dönüşmüş gözükmektedir. (Yeldan, 2006: 124)

Tablo 10: İç Borç Faiz Ödemelerinin GSMH, Konsolide Bütçe Gelirleri ve Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı

(Bin YTL)

Yıl	İç Borç Faiz Ödemeleri	% Faiz/GSMH	% Faiz/ Kons.Büt. Gel.	% Faiz/ Kons.Büt. Harc.	% Faiz/ Kon. Büt. Verg. Gel.
1980	21	0,40	2,30	1,95	2,80
1981	41	0,51	2,95	2,71	3,44
1982	34	0,32	2,35	2,12	2,61
1983	116	0,83	5,04	4,44	6,00
1984	156	0,70	5,56	4,12	6,58
1985	257	0,73	5,69	4,84	6,71
1986	717	1,40	10,62	8,78	12,01
1987	1,676	2,23	16,61	13,20	18,52
1988	2,488	1,93	14,62	11,84	17,48
1989	4,803	2,08	15,81	12,62	18,80
1990	10,036	2,53	18,17	14,94	22,11
1991	16,914	2,67	17,48	12,98	21,51
1992	34,087	3,09	19,57	15,38	24,07
1993	85,418	4,28	24,30	17,60	32,32
1994	231,035	5,94	31,00	25,75	39,31
1995	472,805	6,02	33,91	27,64	43,60
1996	1,325,417	8,85	49,05	33,64	59,06
1997	1,977,163	6,73	34,38	24,74	41,66
1998	5,626,676	10,51	48,07	36,04	60,97
1999	9,898,623	12,64	52,63	35,25	66,87
2000	18,609,423	14,82	55,98	39,84	70,21
2001	40,484,246	22,94	78,86	50,24	101,88
2002	43,468,540	15,80	57,55	37,58	72,89
2003	52,635,979	14,76	52,50	37,48	62,43
2004	50,052,872	11,67	41,35	32,89	49,53
2005	39,270,000	8,07	29,13	25,01	36,72
2006/06	19,469,000	--	--	--	--

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.4.4. İç Borç Servisi

İç borç servisi, iç borç anapara taksiti ile iç borç faiz ödemesi toplamından oluşmaktadır. Borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklardan elde edilen getirilerin vadesi gelen anapara ve faiz ödemelerini düzenli olarak karşılaması gerekir. Aksi takdirde borç stoku sürekli olarak artacaktır.

Borçların ödenmesinde kullanılan en sağlam kaynak vergiler, vergilerin kaynağı ise GSMH olduğuna göre vergi gelirlerinin, toplam bütçe gelirlerin ve GSMH'nın borç ödemelerini ne derecede karşıladığının bilinmesi önemlidir. Bu durum Tablo 11'in incelenmesi neticesinde anlaşılmaktadır.

Tablo 11'e baktığımızda İç borç servisinin GSMH'ya oranının yıllar boyu arttığını, 1980 yılında %0,9 iken, kriz yılı olan 2001'de % 93,13'e kadar yükseldiğini ve 2005 yılında da % 35.87 olduğunu görmekteyiz.

İç borç servisinin bütçe gelirleri ile bütçe vergi gelirlerine oranı, devletin iç borç ödeme gücünün göstergesidir. Bu oranın yüksek çıkması iç borçların ödenmesinde çeşitli sorunlarla karşılaşıldığının ya da karşılaşılabileceğinin bir göstergesidir. Ülkemizin de ciddi anlamda bir borç ödeme sıkıntısı içinde olduğu iç borç servisinin, bütçe gelirleri ile bütçe vergi gelirlerine oranını gösteren Tablo 11'in incelenmesi neticesinde anlaşılmaktadır. 1980 yılında İç borç servisi/bütçe gelirleri ile iç borç servisi/ bütçe vergi gelirleri oranı % 5,26 ile %6,40 iken bu oran yıllar boyu önemli ölçüde artmış ve artık iç borç ödemeleri olağan bütçe gelirleri ile karşılanamaz hale gelmiştir. 2005 yılında bu oranların % 151,64 ile % 181,63 olarak gerçekleşmesi bu tespiti doğrulamaktadır.

Bu durum bütçe gelirleriyle karşılanamayan borç ödemeleri için tekrar borçlanmaya başvurulduğunun, borç stokunun sürekli büyüdüğüünün ve dolayısı ile borç kısır döngüsü içinde bulunulduğunun göstergesidir.

Tablo 11: İç Borç Servisinin GSMH, Konsolide Bütçe Gelirleri ve Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı

(Bin YTL)

Yıl	Anapara Ödemeleri	Faiz Ödemeleri	İç Borç Servisi	% İç Borç Servisi/GSMH	% Borç Servisi/ Büt. Gel.	% Borç Servisi/ Büt.Harc.	% Borç Servisi/ Büt. Ver. Gel.
1980	27	21	48	0,91	5,26	4,45	6,40
1981	154	41	195	2,43	14,01	12,87	16,38
1982	227	34	261	2,46	18,07	16,29	20,00
1983	1,114	116	1,230	8,83	53,48	47,08	63,58
1984	240	156	396	1,79	14,12	10,46	16,69
1985	1,158	257	1,415	4,00	31,34	26,63	36,95
1986	2,230	717	2,947	5,76	43,63	36,09	49,35
1987	4,601	1,676	6,277	8,37	62,22	49,44	69,35
1988	5,879	2,488	8,367	6,48	49,17	39,83	58,79
1989	10,640	4,803	15,443	6,70	50,83	40,58	60,44
1990	14,648	10,036	24,684	6,21	44,69	36,74	54,37
1991	33,383	16,914	50,297	7,93	51,99	38,61	63,96
1992	82,115	34,087	116,201	10,53	66,70	52,42	82,06
1993	235,382	85,418	320,800	16,06	91,26	66,12	121,39
1994	588,114	231,035	819,149	21,07	109,92	91,29	139,37
1995	1,199,467	472,805	1,672,272	21,29	119,92	97,76	154,22
1996	3,389,040	1,325,417	4,714,456	31,48	174,46	119,65	210,08
1997	3,144,052	1,977,163	5,121,215	17,42	89,06	64,09	107,92
1998	8,507,210	5,626,676	14,133,887	26,41	120,74	90,52	153,15
1999	15,579,145	9,898,623	25,477,768	32,55	135,45	90,72	172,12
2000	18,968,070	18,609,423	37,577,493	29,92	113,03	80,46	141,78
2001	123,876,596	40,484,246	164,360,842	93,13	320,17	203,97	413,63
2002	97,590,694	43,468,540	141,059,233	51,29	186,76	121,94	236,55
2003	113,721,373	52,635,979	166,357,352	46,64	165,94	118,44	197,30
2004	133,500,274	50,052,872	183,553,146	42,79	151,64	120,62	181,63
2005	135,222,000	39,270,000	174,492,000	35,87	129,43	111,11	163,18
2006/06	57,687,000	19,469,000	77,156,000	--	--	--	--

Kaynak DPT "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.4.5. İç Borçların Alıcılara Göre Dağılımı

İç borçların alıcılara göre dağılımına bakıldığında, özel tasarruf kesimi olan özel kuruluşlar ile tasarruf sahiplerinin borçlanma senetleri içindeki payının düşük olduğu, bankaların payının yüksek olduğu görülmektedir.

Özel kesim tasarruf sahiplerinin borçlanma araçlarına birincil piyasa talep göstermeyip, ikinci el piyasada devlet tahvili ve hazine bonusu ile ilgilenmektedirler. Ancak bankaların kamu senetleri talebindeki payının yüksek olmasının tek nedeni özel tasarruf kesiminin bu ikincil piyasadaki talebini karşılamak değildir.

Ekonomik açıdan bankacılık kesiminin görevi ekonominin reel kesimlerine fon sağlamaktır. Ancak, kamunun finansman açığının giderek büyümesi, enflasyon, bankacılık sistemindeki sermaye yetersizliği ve diğer yapısal sorunlar nedeniyle bankalar bu fonksiyonlarını gereği gibi yerine getirememişlerdir. DİBS'lerin yüksek getiriler sağlaması bankaları, ellerindeki fonları işletmelere kredi olarak vermek yerine devlete borç vermeye yöneltmiştir. Böylece bankalar adeta kamunun açıklarını finanse etmek amacıyla faaliyet gösteren kuruluşlar haline gelmiştir. KKBG'nin faizler üzerindeki baskısı dolayısı ile iç faizler ile dış faizler arasındaki farkın açılması, kısa vadeli sermaye hareketlerini özendirici etki yaptı. Bu durumda bankalar yurt dışından düşük faizler ile borçlanıyor ve bu fonları kullanarak devlete ödünç veriyorlardı. (Seyidoğlu, 2003: 147)

Bankacılık kesimi, riski fazla olan kredilerden riski az olan ya da hiç olmayan kamu kağıtlarına yönelerek kamu açığının finansmanında önemli rol oynamaktadır.

Tablo 12: İç Borçlanmanın Alıcılara Göre Dağılımı

(Bin YTL)

Yıllar	Bankalar		Resmi Kurumlar		Özel Sektör		Tasarruf Sahipleri		Toplam
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%	
1987	4,660.9	77.7	1,087.5	18.1	241.6	4.0	9.9	0.2	5,999.9
1988	8,083.7	90.5	594.3	6.7	248.9	2.8	4.2	0.0	8,931.1
1989	14,990.2	90.2	1,065.8	6.4	561.7	3.4	0.0	0.0	16,617.7
1990	17,963.1	85.9	2,699.6	12.9	238.4	1.1	0.0	0.0	20,901.1
1991	42,469.9	92.8	1,450.7	3.2	1,866.6	4.1	0.0	0.0	45,787.2
1992	118,340.8	79.1	20,928.7	14.0	5,942.5	4.0	4,476.8	3.0	149,688.8
1993	256,917.7	77.8	20,021.1	6.1	8,884.6	2.7	44,209.9	13.4	330,033.2
1994	601,452.7	71.5	82,544.2	9.8	22,446.2	2.7	134,956.9	16.0	841,400.0
1995	1,359,560.1	81.6	147,386.9	8.8	59,168.0	3.6	99,388.5	6.0	1,665,503.4
1996	3,902,227.2	84.4	458,464.2	9.9	132,032.4	2.9	132,696.7	2.9	4,625,420.5
1997	5,599,994.0	89.5	450,095.0	7.2	205,819.0	3.3	4,054.0	0.1	6,259,961.0
1998	12,377,480.0	86.8	1,142,759.0	8.0	554,368.0	3.9	179,717.0	1.3	14,254,323.0
1999	22,945,201.0	85.3	3,013,707.0	11.2	566,201.0	2.1	361,297.0	1.3	26,886,405.0
2000	24,636,819.0	75.9	6,593,039.0	20.3	1,238,450.0	3.8	238.0	0.0	32,468,545.0
2001	156,110,743.0	74.5	46,403,177.0	22.1	3,076,244.0	1.5	4,023,071.0	1.9	209,613,235.0
2002	99,992,547.9	79.8	18,701,925.6	14.9	5,387,695.3	4.3	1,220,955.8	1.0	125,303,124.6
2003	119,459,031.3	75.5	34,479,250.1	21.8	4,211,654.2	2.7	88,447.2	0.1	158,238,382.8
2004	140,301,000.0	85.8	18,084,000.0	11.1	5,180,000.0	3.2	31,000.0	0.0	163,596,000.0
2005	134,016,000.0	88.3	14,189,000.0	9.3	3,626,000.0	2.4	10,000.0	0.0	151,841,000.0
2006/07	58,371,000.0	86.8	8,062,000.0	12.0	802,000.0	1.2	3,000.0	0.0	67,238,000.0

Kaynak::1980-2003 verileri "Hazine İstatistikleri (1980-2003)" <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/3-3.xls>., 2004-2006 verileri <http://www.hazine.gov.tr/stat/icborcistatistikleri.htm> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

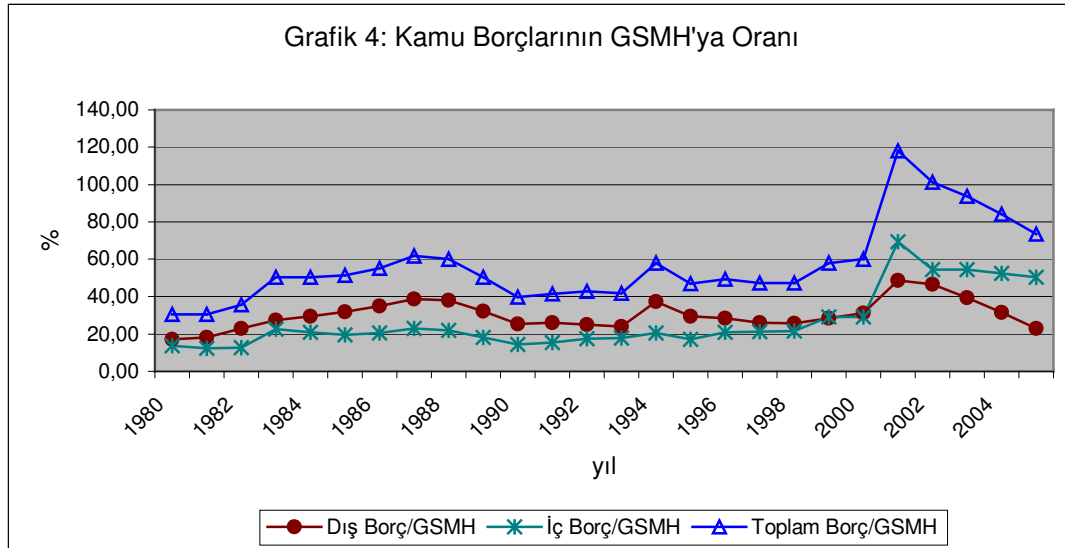
2.5. TOPLAM KAMU BORÇLARI

Tablo 13: Toplam Kamu Borçları ve GSMH'ya oranı

(Bin YTL)

Yıl	Kamu Dış Borç Stoku	İç Borç Stoku	Toplam kamu Borç Stoku	Toplam Borç/GSMH
1980	904	721	1,625	30.65
1981	1,463	991	2,454	30.59
1982	2,444	1,341	3,785	35.66
1983	3,840	3,173	7,013	50.33
1984	6,567	4,634	11,201	50.53
1985	11,223	6,972	18,195	51.47
1986	17,848	10,514	28,362	55.41
1987	29,067	17,218	46,285	61.70
1988	49,174	28,458	77,632	60.10
1989	74,650	41,934	116,584	50.61
1990	100,632	57,180	157,812	39.73
1991	165,449	97,647	263,096	41.47
1992	277,704	194,236	471,940	42.76
1993	478,133	357,347	835,480	41.83
1994	1,454,768	799,309	2,254,077	57.98
1995	2,327,110	1,361,007	3,688,117	46.95
1996	4,267,451	3,148,985	7,416,436	49.52
1997	7,673,640	6,283,425	13,957,065	47.48
1998	13,707,985	11,612,885	25,320,870	47.31
1999	22,350,598	22,920,145	45,270,743	57.83
2000	39,110,955	36,420,620	75,531,575	60.14
2001	86,119,344	122,157,260	208,276,604	118.01
2002	128,769,475	149,869,691	278,639,166	101.31
2003	140,322,580	194,386,700	334,709,280	93.84
2004	135,430,139	224,482,922	359,913,061	83.91
2005	112,013,114	244,782,000	356,795,114	73.35

Kaynak DPT "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teq&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.



Yukarıda yer alan Tablo ve grafikte de görüldüğü üzere kamu kesiminin borç yükü ağırdır ve giderek artmaktadır. Borçlanma ile elde edilen kaynakların etkin kullanılmaması sonucunda kamu açıkları ile borç stoğu giderek artmaktadır. 1980 yılında % 31 olan Kamu Borçlarının/GSMH oranı giderek yükselmiş 1994 yılında % 58, 2001 yılında % 118 olmuş, 2001 yılından sonra biraz düşerek 2005 yılında % 73 olmasına rağmen bu oranın hala yüksek seviyelerini koruduğu görülmektedir.

Yüksek borç stoğu kaynak sıkıntısı yaratmakta ve zorunlu nitelikte görülen faiz harcamaları diğer kamu harcamaları üzerinde baskı oluşturmaktadır. Yüksek iç borç stoku, milli ekonomi içinde bir gelir transferine sebep olmakta ve gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır. Yüksek dış borç stoku, dış borç geri ödemeleri, faizler sebebiyle negatif kaynak transferine sebep olduğu gibi Ülkemizin bağımsızlığını zedeleyerek, dışa bağımlı ve dış müdahalelere açık hale getirmekte ve uluslararası itibarımızı düşürmektedir. Sonuç olarak borçlanma, ülkenin gelecekteki refahını olumsuz yönde etkilemektedir.

2.5.1. Yüksek Borç Stokunun Doğurduğu Sonuçlar

Burada borç stokunun sürdürülemez düzeyde yüksek olması sonucunda ortaya çıkan yüksek reel faizler, sermaye hareketleri ve finansal krizler üzerinde durulacaktır.

2.5.1.1. Yüksek Reel Faizler

Mali piyasaların serbest rekabet koşullarına göre işlediği piyasa ekonomilerinde kamu borçlanma araçlarına ödenen net faiz oranları piyasa tabanını oluşturmakta, diğer plasman araçlarına ödenen getiriler bu araçların vade, risk, likidite, vergi istisnası vb. özelliklerine göre belirlenmektedir. Türkiye'de ise, durum tam tersi olup, kamu araçları, piyasanın en yüksek getirisini sunmaktadır. Bu durumun temel nedeni, 1980 den itibaren iç borçlanma ihtiyacı artan kamunun yurt içi mali piyasaların en büyük müşterisi durumunda olmasıdır. Kamu kesimi, bütçe açıkları

ile vadesi gelen borçların finansmanı için özel kesim fon kullanıcıları ile yoğun bir rekabete girişmiş ve bunun sonucunda daha yüksek faiz oranlarından borçlanılmak zorunda kalmıştır. Bunun yanı sıra uluslararası krizlerin etkileri, politik istikrarsızlık gibi nedenlerle iç borçlanmanın yüksek faizlerle yapılması kaçınılmaz duruma gelmiştir.

Kuramsal olarak, kamu borçlanma senetlerinin faiz oranı, risksiz ya da risk primi düşük olarak, ekonomide faiz oranının alt tabanını oluşturması gerekirken, ülkemizde çoğu kez tavan, en yüksek faiz sınırını oluşturması, özellikle de son yıllarda enflasyon hızının çok üstünde reel faiz ödenmesinin nedeni (i) Hazine'nin borçlanabilmek, iç borçları çevirebilmek, günü kurtarmak için yüksek faiz ödemesi, (ii) bu yolla bazı kesimlere gelir aktarılması, (iii) gizli biçimde banka kurtarma operasyonu olarak açıklanabilir. (Akgüç, 2002: 21)

Devlet tahvilleri ve hazine bonoları vergiden muaf oldukları gibi, tahvil ve bono faiz gelirleri de kurumlar vergisi matrahından düşülebilmektedir. Sağlanan bu vergi avantajları nedeniyle kamu kağıtlarının net gelirleri net faiz oranının üzerindedir. Başka bir deyişle, bu ilave gelir piyasa rekabetini kamu kağıtları lehine çevirmektedir. Yüksek iç borç faiz oranları piyasadaki diğer faiz oranlarını da gereksiz yere yukarı çekmektedir. KKBG'nin yüksek olmasının yanı sıra, 1980 sonrasında tasarrufları teşvik etmek amacıyla uygulanan serbest faiz politikası nedeniyle, artan iç borçlanma araçlarının faizleri diğer finansal araçlar üzerinde baskı oluşturarak bunların faiz oranlarının da yükselmesine neden olmuştur.

Ayrıca, yüksek enflasyon ve enflasyon beklentisi de yüksek faiz oranlarına neden olmakta, faiz oranlarının düşmesini engellemektedir. Faiz oranlarının düşürülmesi, ekonomideki fiyat istikrarının sağlanması ve enflasyon beklentisinin kırılmasına bağlı olmaktadır. 2000 yılından itibaren enflasyon oranındaki düşme ve toplumdaki enflasyon beklentisinin göreceli olarak kırılması sonucunda, devlet borçlanmasında faizleri düştüğü görülmektedir.

Kamu açığının yanısıra yüksek miktardaki cari açık ve bunun iç tasarruflar ile finanse edilmemesi sonucunda bu açık büyük ölçüde sermaye hareketleri karşılanmaya çalışılmış ve dış fonları içeriye çekmek için yüksek reel faizler

ödenmiştir. Sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ortamda gelişme yolundaki bir ekonomide sermaye hareketlerinin yurtiçine mi yurtdışına mı doğru olacağını dünyadaki ve o ülkedeki faiz oranları belirler. Eğer bir ülke cari açık veriyor ve bunu dış finansmanla kapatmaya çalışıyorsa içerdeki faizin dünya faizinden yüksek olması kaçınılmazdır. Bunun ne kadar yüksek olacağını yanıtı üçlü makroekonomik dengedeki açığın büyüklüğüne bağlıdır. Üçlü makroekonomik dengelerden (Özel kesim Tasarruf Yatırım Dengesi+Kamu Kesimi Gelir Gider Dengesi+Cari Denge) hangisinin ne kadar açık verdiği iç faizin nerede belirleneceğini ortaya koyuyor. Bir ekonomi eğer cari açık veriyor ve bunu özel kesim ya da kamu tasarrufuyla kapatamıyor ve dış fonlara dayanıyorsa, cari açığını finanse etmek için faizini yabancı yatırımcıların istediği düzeye çıkarmak zorunda kalacaktır. Yani açıklardan kaynaklanan finansal kaynak ihtiyacı bunun fiyatı olan faizi yukarı itmektir. Bir ürüne talep artarsa, fiyatı artar. Finansal kaynakların fiyatı faizdir. (Eğilmez, 2006: 13)

Tablo 14: Faiz Oranları Tablosu

Yıllar	Tasarruf Mevduatı	TCMB Reeskont	İnterbank Gecelik
1970-79	10.20	9.25	--
1980	33.00	26.00	--
1981	35.00	31.50	--
1982	50.00	31.50	--
1983	45.00	48.50	--
1984	45.00	52.00	--
1985	55.00	52.00	--
1986	48.00	48.00	39.09
1987	58.00	45.00	42.36
1988	83.90	54.00	46.77
1989	58.80	54.00	26.87
1990	59.40	50.75	62.72
1991	72.70	54.50	59.87
1992	74.20	54.50	67.77
1993	74.80	54.50	69.93
1994	95.56	64.00	92.05
1995	92.32	57.00	106.31
1996	93.77	57.00	74.33
1997	96.60	80.00	77.93
1998	94.80	80.00	79.00
1999	46.70	80.00	69.90
2000	45.60	70.00	198.95
2001	62.50	70.00	59.00
2002	48.19	64.00	44.00
2003	28.59	43.00	26.00
2004	22.10	38.00	19.10
2005	20.40	23.00	13.60
2006/06	21.70	23.00	15.10

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" adresinde yer alan verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yüksek reel faizler nedeniyle verimlilik ve tasarrufa dönük çabalar anlamsızlaşmaktadır. Bir özel sektör kuruluşunun büyük çabalarla verimliliğini artırarak elde edeceği kazanç, devlete borç vererek elde edeceği faiz gelirin yanında çok küçük kalmaktadır. (DPT, 2001: 41) Yüksek reel faizler nedeniyle özel sektör dış kaynaklardan elde ettiği finansmanı iç borçlanma yoluyla Hazineye satmakta ve bu durum ekonomi açısından olumsuz sonuçlara yol açmaktadır.

Yüksek reel faizler, tasarrufların yatırıma dönüşmesi önündeki en büyük engeldir. Yükselen faizler dolayısıyla borçlanma suretiyle finanse edilecek yatırımların kendini geri ödemesi imkansız hale gelmekte ve tasarruflar kamu açıklarına akmaktadır. Artan faizler, kamu harcamalarındaki verimsizliği de artırmakta ve piyasadaki tasarruflar tüketime dönük olarak kullanılmaya başlanmaktadır. Bu döngü büyümeyi yavaşlatmaktadır. (DPT, 2001: 41)

2.5.1.2. Yabancı Sermaye Hareketleri ve Finansal Krizler

1980'lerin sonunda 1990'ların başında ortaya çıkan finansal serbestleşme süreci ile gelişmiş ve gelişme yönündeki ülkeler döviz ve sermaye işlemleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırarak ulusal piyasalarını dış mali piyasalar ile bütünleştirme yönünde adım atmışlardır. Bir çok ülkeler ilk önce doğrudan yabancı sermaye girişlerini özendirici mali politikalar izlemişlerdir. Bu gelişmeyi, uluslararası piyasadaki tahvil ve hisse senedi gibi menkul değerlere yapılan portföy sermayesi yatırımlarının serbestleştirilmesi izlemiştir. Bu sürece son olarak "sıcak para" fonları da denilen kısa vadeli sermaye akımları katılmıştır. (Seyidoğlu, 2003: 142)

Finansal serbestleştirmenin teorik dayanağını, İktisat literatüründe McKinnon-Shaw tezi olarak bilinen yaklaşım oluşturmaktadır. Bu ortodoks yaklaşıma göre finansal serbestleşme ve finansal derinleşmenin sağlanması tasarruf ve yatırımları uyuracak, dolayısıyla ekonomik gelişme hızlanacak, ayrıca daha etkin kaynak dağılımı sağlanacaktır. (Yeldan, 2006: 129) Bu yaklaşımla sermaye hareketlerine ilişkin kontrol ve kısıtlamalar kaldırılarak ülkeye yabancı sermaye akışı sağlamak üzere yabancı sermayenin getirisini artırıcı politikalar uygulanmaktadır. Kamu finansman açığı veren birçok gelişmekte olan ülke bu açıkların finansmanı

amacıyla kısa vadeli sermaye akımlarını özendirici politikalar izlemişler ve bu durum mali piyasalarda spekülâtif hareketlerin oluşumuna yol açıp, belirsizlik yaratarak krizlere yol açmıştır. Bu nedenle finansal küreselleşmenin ön plana çıktığı uluslararası koşullarda artık dış finansman ve/veya borçlanmanın kalkınmanın finansmanında önemli bir işleve sahip olduğuna dair söylem gerek uluslararası platformda gerekse Türkiye’de çökmüştür. (Sönmez 2003: 307)

Türkiye’de 24 Ocak Ekonomik İstikrar kararlarıyla dış ticaret serbestleştirilerek ekonomi dışa açılmış, 1989 yılında çıkartılan 32 sayılı karar ile de finansal serbestleşme süreci tamamlanmıştır. Dış kaynağa dayalı finansmanda en önemli gelişme kısa vadeli spekülâtif sermaye akımlarının serbestliğine dayalı sıcak para girişlerinden kaynaklanmaktadır. 1989 sonrasında kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi, ulusal mali piyasaların dünya finans merkezleriyle eklenmesi sonucunu doğurmuş ve ekonominin kısa vadeli likidite gereksinimlerinin karşılanmasını olası kılmıştır. (Yeldan, 2006: 111) 1989’da tamamlanan dış finansal serbestleşmeyle birlikte kısa vadeli sermaye akımlarında hareketlenme dış borçlanmaya ivme kazandırdığı gibi, kur faiz arbitrajı iç borç stokunun tırmanmasına da yol açmıştır. Makroekonomide dış kaynak ihtiyacı ile dış borçtaki artış arasındaki denge finansal serbestleşme sonrasında giderek kopmuştur. Cari açığın finansmanı için gerekli dış finansman miktarının üzerinde dış borçlanmaya gidilmiştir. (Sönmez, 2003: 306)

Türkiye’de yaşanan Nisan 1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin bu süreç sonucunda gerçekleşen yabancı sermaye hareketleri ile çok yakın ilişkisi bulunmaktadır. Türkiye’de birçok ülkede olduğu gibi serbestleşme ile birlikte ekonomideki dış açık ile kamu finansman açıklarının finansmanı için önemli ölçüde sermaye hareketlerine başvurulmuştur. Bunu sürdürmek için hükümetler düşük kur ve yüksek faiz politikasından yararlanmışlar ve zaman içinde bu kronik bir hal alarak krizlerin patlak vermesine sebep olmuştur. Türkiye sık yaşanan bu finansal krizler dolayısıyla önemli ölçüde refah kaybına uğramıştır.

Türkiye’de 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz; kamu finansman açığının kısa vadeli sermaye hareketleri ile karşılamak istemesi ile ilgilidir. 2001 yılı krizine

bakıldığında öncekilerden farklı olarak, bankacılık sektörü zafiyeti olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bankacılık sektörü de kamuya borç vermenin, özel yatırımcıya kredi vermekten cazip olduğunu görünce açık pozisyonlarını büyüterek gereksiz riskler almaktan çekinmemiştir. Özel sektörde en karlı aktivite dışardan borç bulup bunu hazine kağıtlarına yatırarak faaliyet dışı karlarını büyütme şeklinde cereyan etmiştir. 2001 yılındaki son krizde ülkemizdeki yatırım ve üretim fonksiyonunun hemen hemen tamamen durduğu ve gelir dağılımı, işsizlik, yoksulluk gibi açılardan ekonominin çok fazla etkilendiği görülmüştür.

Finansal kriz öncesinde o ülkede hızlı bir ekonomik genişleme süreci yaşanır. Faizlerin ve karlılık olanaklarının yüksekliği ülkeye yoğun bir kısa vadeli sermaye ve portföy sermayesinin girmesine neden olmakta, bu da finansal varlık fiyatlarında spekülasyon şifşkinliklere yol açarak dış finansal yatırımları daha da özendirici etkide bulunmaktadır. Öte yandan ülkeye giren yabancı fonlar karşısında ulusal para aşırı değer kazanmakta buda ithalatı özendirirken, ihracatı caydırmakta ve cari açığı artırmaktadır. Hızla genişleyen ve yabancı sermaye girişleri olan bir ülkede bu süreç sosyal ya da siyasal bir gelişmeye bağlı olarak geleceğe ait beklentilerin kötüleşmesi durumunda birden tersine dönmektedir. Bu aşamada yabancı sermaye kitleler halinde ana ülkelerine dönmekte bu da ülkedeki dengeleri alt üst ederek krize neden olmaktadır. (Seyidoğlu, 2003: 145)

Sermaye hareketlerinin serbest olması ülkeye sıcak para girişini kolaylaştırmaktadır. Ancak aynı serbestliğin çıkışlarda da olması, riski beraberinde getirmektedir. 1994, 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizlerin yabancı sermaye hareketleri ile çok sıkı ilişkisi bulunmaktadır. Yüksek risk, sermaye hareketlerinin yapısından kaynaklanmaktadır. Çünkü para piyasalarının hareketi planlı ve mantıklı olmayıp, kısa vadeli ve spekülasyon amaçlıdır. Sıcak para çıkışlarında zincirleme etki doğmakta ve bu etki bulaşıcı olmaktadır. Her üç krizde de aynı senaryo yaşanmış, sıcak para için şartlar cazip olmaktan çıkınca ya da risk büyüyünce dövize yönelip çıkış başlamış; kurlar hızla tırmanmış ve tırmanışı kesmek için faizler ve bu arada enflasyon yükselmiştir. (Sayıştay, 2000: 113-114)

Finansal serbestleşme sağlanırken Türk ekonomisinde kamu finansman açıkları, dış ticaret açıkları ve yüksek enflasyon gibi makroekonomik dengesizlikler devam

etmekteydi, serbestleşme ile birlikte artan faizler, reel kurdaki gelişmeler ve sermaye hareketlerine ilişkin mevzuat değişiklikleri 1989 sonrasında Türkiye'ye yönelik sermaye girişlerini önceki dönemlere oranla önemli derecede özendirici etki yapmıştır. (Seyidoğlu, 2003: 146)

Türkiye'de yüksek enflasyonist baskının yaşandığı ortamda kamu maliyesindeki sorunlar giderek artarken, uygulamaya konulan finansal serbestleşmeyle, ulusal ekonomi dış şoklara karşı kullanabileceği uygun para/faiz ve kur politikalarını birbirinden bağımsız olarak belirleme ve uygulama olanağından yoksun bırakılmıştır. Bu bağlamda Merkez Bankası bir taraftan genişleme ve daralma politikalarının aracı olarak faiz haddini kullanma olanağını yitirmiş, diğer taraftan dış ticarete, ulusal üretimin dengenin sağlanması ve korunması gibi amaçlar doğrultusunda kur politikasının belirlenmesi olanaksızlaşmıştır. Finansal sermaye hareketleri kurların belirlenmesinde yönlendirici etken olmuş, mal hareketleri ile sermaye hareketleri arasındaki bağlantı kopmuştur. (Sönmez, 2003: 337) Bir başka deyişle faiz ve kurlar sıcak para girişlerine bağlı olarak belirlenmeye başlamış, para ve maliye politikaları etkinliklerini yitirmiştir. Bu durumda ekonomik büyüme sermaye girişlerine bağlı olarak dalgalanmaya başlamış ve ekonomi son derece kırılıan bir hale gelmiştir.

Aşağıdaki tablo da Türkiye'de 1989 yılından itibaren sermaye hareketleri gösterilmektedir.

Tablo 15: Türkiye'ye Yönelik Net Sermaye Hareketleri

(Milyon Dolar)

Yıl	Toplam Serm. Hareketleri (net)	Doğrudan Yatırımlar	Portföy Yatırımları	Uzun Vad. Serm. Hareketleri	Kısa Vad. Serm. Hareketleri
1989	780	663	1,386	-685	-584
1990	4,037	700	547	-210	3,000
1991	-2,397	783	623	-783	-3,020
1992	3,648	779	2,411	-938	1,396
1993	8,903	622	3,917	1,370	2,994
1994	-4,257	559	1,158	-784	-5,190
1995	4,565	772	237	-79	3,635
1996	5,483	612	570	1,636	2,665
1997	6,969	554	1,634	4,788	-7
1998	-840	573	-6,711	3,985	1,313
1999	4,935	138	3,429	344	1,024
2000	9,610	112	1,022	4,276	4,200
2001	-14,198	2,769	-4,515	-1,131	-11,321
2002	1,992	410	-694	2,646	-370

Kaynak: 1989-1991 verileri Seyidoğlu, 2003: 155, 1992-2002 verileri, TCMB "Üç Aylık Bülten 2002-IV (Ekim-Aralık)" <http://www.tcmb.gov.tr> adresindeki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yıl	Toplam Serm. Hareketleri (net)	Doğrudan Yatırımlar	Portföy Yatırımları	Diğer Yatırımlar
2003	7,142	1,253	2,465	3,424
2004	14,160	1,978	8,023	4,159
2005	38,492	8,638	13,437	16,417

KaynakTCMB "Üç Aylık Bülten 2005-IV (Ekim-Aralık)" <http://www.tcmb.gov.tr> adresindeki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Ödemeler dengesinde kullanılan sermaye biçimleri;

Doğrudan Yatırımlar,

Portföy Yatırımları,

Uzun Vadeli Sermaye Hareketleri,

Kısa Vadeli Sermaye Hareketleridir.

Uzun vadeli sermaye hareketleri bankaların, kamu sektörünün ve özel şirketlerin, uluslararası finans kuruluşlarından, yabancı hükümetlerden aldıkları kredileri ifade etmektedir. Yatırım bankaları, IMF ve Dünya Bankası, bankaların oluşturduğu konsorsiyumlar ve diğer kuruluşlar bu tür fonların kaynağını oluşturmaktadırlar. (Seyidoğlu, 1990: 160) Genellikle proje finansmanı ve makro ekonomik dengelerin düzeltilmesi amacıyla verilen bu krediler, verimli alanlarda kullanıldığı takdirde faydalı olabilmekte ve vadelerinin uzunluğu dolayısıyla istikrarsızlıklar yaratmayabilmektedirler.

Diğer uzun vadeli sermaye kalemi olan doğrudan yatırımlara baktığımızda diğer kalemlere nazaran daha istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir. Ancak Türkiye, diğer gelişmekte olan ülkeler ile karşılaştırıldığında doğrudan yatırım girişlerinin çok düşük olduğu bir ülkedir.

Tahvil dışsatımı ya da menkul kıymetler alım satımı portföy yatırımı olarak tanımlanmaktadır. Portföy yatırımları yıllar itibariyle Türkiye'de istikrarsız bir seyir izlemiş ve bu yatırımların dalgalanması, doğrudan yatırımlara göre daha yüksek olmuştur. Diğer yandan portföy yatırımları 1990'lı yıllarda Türkiye'ye yönelik sermaye hareketleri içerisinde önemli bir orana sahip olmuştur.

Ödemeler dengesi sermaye hareketleri içerisinde yer alan kısa vadeli sermaye ekonominin gelişim potansiyeline göre değil, genellikle finansal aktiflerdeki yüksek getiriden ve faiz-kur arbitrajından yararlanmak amacıyla gelebilmektedir. Bu nedenle bu tür sermaye büyük ölçüde spekülatiftir ve sıcak para özelliği taşıyabilmektedir. Vadelerinin kısıllığı nedeniyle uzun dönemli ekonomik büyümeye katkıda bulunamamakta, geçici olarak ödemeler dengesi ve kamu açıklarını finanse etmektedir. Kısa vadeli sermaye hareketleri krize neden olmakta ya da mevcut krizi ağırlaştırmaktadır. (Seyidoğlu, 2003: 146-153)

Portföy yatırımları ve kısa süreli sermaye ile finansal krizler arasında yakın bir ilişki bulunmakta olup, bu durum 1994 ve 2001 krizlerinde de gözlemlenmiştir. Kriz öncesi yıllar olan 1993 ve 2000 yıllarında ülkeye giren kısa vadeli sermaye miktarı oldukça dikkat çekicidir. 1993 ve 2000 yıllarında ülkeye 6,911 milyar USD ve 5,222 milyar USD kısa vadeli sermaye girişi olmuştur. 1994 krizinde 4,032 milyar USD sermaye çıkışı olurken, 2001 yılında kasım ve şubat krizlerinin etkisiyle 15,836 milyar USD civarında rekor düzeyde net kısa vadeli sermaye çıkışı olmuştur.

Türkiye'de sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği dönemde var olan makro ekonomik dengesizlikler giderilememiş ve giderekte büyümüştür. En önemli dengesizlik unsuru olan kamu kesimi açıkları, iç borç stokunu artırmış bu durum ise yeterince derinleşmemiş mali piyasalar üzerinde baskı yaratarak faiz oranlarını yükseltmiştir. Yüksek faizlerden yararlanmak isteyen kısa vadeli sermaye

girişlerinde artışlar olmuş bu da yurt içi mali piyasaları bir anlamda rahatlatmıştır. Ancak var olan makro ekonomik dengesizlik ortamında yabancı aktörlerin beklentilerinin kötüleşmesi kısa vadeli sermaye hareketlerinde zaman zaman önemli çıkışlara neden olmuştur. Dolayısıyla Türkiye'ye yönelik kısa vadeli sermaye girişleri, portföy yatırımlarına benzer şekilde istikrarsız bir seyir izlemiş ve yıllar itibariyle dalgalanmanın yüksek olduğu görülmüştür.

BÖLÜM 3 : KAMU BORÇLARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

3.1. SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK KOŞULLARI (TEORİK BAZDA)

Bu bölümde, kamu borç stokunun sürdürülebilmesi için gerekli olduğu düşünülen koşullara ilişkin teorik bilgi vermek amacıyla en çok kullanılan iki yaklaşımdan bahsedilmiştir. Bunlardan birisi cari değer bütçe kısıtı, diğeri muhasebe yaklaşımıdır.

Öncelikle, 'sürdürülebilirlik' kavramı açıklanmalıdır. En basit haliyle kamu borç stokunun sürdürülebilirliğinin tanımı üzerinde, literatürde bir anlaşma vardır. Buna göre, kamu borç stokunun milli gelire oranının uzun dönemde sabit kalması, o kamu borç stokunun sürdürülebilir olduğunu gösterir. (Geithner, 2003: 18)

Tanımı biraz daha açarsak, kamu borç stokunun milli gelire oranının makul olduğunu kabul ettiğimiz bir dönemi baz alarak, kamu borç stoku/milli gelir oranının bu düzeyde kalması gerektiği ve uzun dönemde bu düzeyi korumamızı sağlayacak şekilde, kamu borçlanma senetlerine arz ve talebin eşit olması gerektiğini söyleyebiliriz.

O halde, sürdürülebilirlik için gerekli koşulları ararken, kısa vadede kamu borcunun milli gelire oranını sabit tutacak bir bütçe kısıtı ile işe başlamak gerekmektedir. Uzun vadede ise, kısa dönem koşulumuzun uzun vadede geçerli olacağı şartlar araştırılmalıdır.

Aşağıda bu çerçevede, gerekli koşulu oluşturmaya çalışan iki bakış açısı ele alınmıştır.

3.1.1. Cari Değer Bütçe Kısıtı

Bu koşul, dışa kapalı, küçük bir ekonomide, kamu borcunun sürdürülebilir olabilmesi için gerekli şartları belirtir. Buna göre, kamu borcunun sürdürülebilirliğinin sağlanması için hem kısa vadede (bir dönem içinde), hem de uzun dönemde (birden fazla dönemde) koşulun sağlanması gerekir. (Chalk, Hemming, 2000: 3-9)

$KBSt+1$ = t+1 dönemindeki kamu borç stoku

$KBSt$ = cari t dönemindeki kamu borç stoku

$Rt = (1+r)^t$ = t ve t+1 dönemleri arasında ödenen faiz (iskonto miktarı)

$FDDt$ = cari t dönemindeki faiz dışı denge

olmak üzere, kısa vade (bir dönem için) koşul aşağıdaki şekildedir:

$$KBSt+1 = Rt KBSt + FDDt$$

Bu koşula göre kamu borç stokunu etkileyen üç unsur bulunmaktadır: Faiz oranı, kamu borç stokunun büyüklüğü ve faiz dışı denge. Ödenen faiz miktarı yeni finansman ihtiyacı yaratırken, gerçekleştirilen faiz dışı fazla, aynı miktarda kamu borcunun silinmesini mümkün kılar. Eğer faiz dışı denge, faiz oranının meydana getirdiği finansman açığını karşılıyorsa, borç stoku büyümmez. Eğer karşılayamazsa, aynı miktarda yeni borçlanmaya gidilir.

Ancak bu koşulun uzun vade de sağlanması gerekir. Bu durumda birden fazla dönemler boyunca verilen faiz dışı fazlalardan, aynı dönemde verilen faiz dışı açıkların çıkarılması sonucu elde edilen miktar; şu an mevcut kamu borç stokunun değeri ile gelecekteki kamu borç stokunun arasındaki farka eşit olmalıdır. Bu sayede kamu borç dinamiğinin sürdürülebilirliği sağlanabilir. Bir başka deyişle, kamu borç stokunun bugünkü ve gelecek dönemlerdeki değeri arasındaki fark, faiz ödemelerinin yol açtığı bir farktır ve bu fark, faiz dışı fazla vererek dengelenmelidir.

$$KBSt = - \sum R(t,t+j)^{-1} FDDt+j + \lim R(t,t+T)^{-1} KBSt+1$$

Bu koşulun ima ettiği ve dikkat edilmesi gereken nokta, her dönem için düzenli bir şekilde kamu borç stokunun anaparasının yeniden borçlanması ve borcun faizinin ödenebilmesi için düzenli bir şekilde faiz dışı fazla verilmesi gerektiğidir.

Dönemler arası kamu bütçe kısıtının sağlanması için borçların faiz oranından daha fazla büyümemesi yeterlidir. Ancak bu koşulu sağlamakla birlikte borçların, ekonominin büyüme oranından daha hızlı artması halinde kamu borç stoku/GSMH yükselecektir. Bu yaklaşım milli geliri analize dahil etmediği için eleştirilmiştir. Reel faiz hadlerinin uzun dönemler boyunca milli gelir artışından daha yüksek olduğu bir ortamda kamu borç stoku milli gelirden daha hızlı büyüyeceği için borç stoku sürdürülemez hale gelebilecektir (McCallum, 1984: 130)

3.1.2. Sürdürülebilirlik Göstergeleri (Muhasebe) Yaklaşımı

Sürdürülebilirlik göstergeleri yaklaşımında sürdürülebilirlik amacıyla koşula eklenen değişkenler genellikle oransal olarak ele alınır. Yani kamu borç stokunun milli gelire oranını sabit tutmak gibi bir amaç konduysa, bütün nominal büyüklükler milli gelire oran olarak ele alınır ve hedef değişken de milli gelire oranla bulunur (Milli gelirin yüzde 6,5'i oranında faiz dışı fazla verme hedefi gibi). Ayrıca bu yaklaşımda cari değer bütçe kısıtından farklı olarak milli gelir büyümesi de analize dahil edilmiştir.

Bu yaklaşıma örnek olarak (Buiter,1985: 13-60), içinde milli gelir, reel faiz ve büyüme oranı da bulunan bir koşul önermiştir. Buna göre,

$fddt$ = Kamu borç stokunun milli gelire olan oranını sabit tutacak olan ideal faiz dışı fazla/ milli gelir oranı, (FDD/GSMH)

$fdtd$ = Cari t döneminde gerçekleşen faiz dışı fazla/milli gelir oranı

rt = Faiz oranı

gt = Milli gelir reel büyüme hızı (Δ GSMH/GSMH)

kbst = kamu borcunun net değerinin milli gelire oranı (KBS/GSMH) olmak üzere,

borç stokunun sürdürülebilirliğini sağlayan koşul aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir.

$$\underline{fddt} = (rt - gt) kbst$$

Yukarıda eşitlikte ifade edilen (fddt) politika hedefimizi geręekleřtirmemizi sağlayacak olan ideal denge terimidir. Eğer cari dönemde geręekleřen faiz dışı fazlanın/açığın bu ideal terimle farkına bakarsak; kamu borç stokunun sürdürülebilir olup olmadığını anlayabiliriz.

Buna göre, her iki taraftan da cari yıl içinde geręekleřen faiz dışı fazla/açığın milli gelire oranını çıkarırsak, koşul aşağıdaki hale gelir.

$$\underline{fddt} - fddt = (rt - gt) kbst - fddt$$

Her iki taraftan da cari dönem faiz dışı fazlası/açığı çıkarılırsa, denge koşuluna ulaşılır. Eğer (fddt - fddt) terimi pozitifse, yani ulaşmamız gereken -ideal- faiz dışı fazlanın altında kalınmışsa, borç stokunun milli gelire oranı artacak ve sürdürülemez olarak tanımlanacaktır. Bu terim sıfır veya eksi değerler alıyorsa, o zaman da kamu borç stokunun sürdürülebilir olduğunu söyleyebiliriz.

Bu yaklaşımlardan da anlaşıldığı üzere bütçe açıkları ve kamu borçları belli koşulların varlığı durumunda, bir süre sonra sürdürülemez hale gelmektedir. Reel faiz oranlarının ekonominin reel büyüme oranından büyük olması ve faiz dışı harcamaları dikkate alınarak hesaplanan birincil dengenin de açık veriyor olması durumunda borcun sürdürülebilirliği imkanı azalmaktadır.

3.2. MİLLİ GELİRİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK AÇISINDAN ÖNEMİ

Yukarıdaki teorik yaklaşımlardan borçların sürdürülebilmesinin belli başlı üç değişkene bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar reel faiz oranı, birincil bütçe fazlası ve milli gelir artış oranıdır. Kamu borç stokunun çevrilebilmesi ya da azaltılması için reel faiz oranının düşürülmesi, milli gelir artış hızının artırılması ve her yıl gerçekleştirilen bütçe dışı fazlalarla kamu borçlarının bir kısmının ödenerek yüksek borç stokunun eritilmesi gerekmektedir. Bu değişkenlerden reel faiz oranı kamunun borçlanma ihtiyacının bir göstergesi olarak ortaya çıkmakta ve kamunun yüksek finansman talebi nedeniyle düşürülebilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Birincil bütçe fazlasının sağlanması kamu harcamalarının kısılması, kamu gelirlerinin artırılması suretiyle mümkün olmaktadır. Ancak kamu bütçe harcamaları içerisinde en büyük paya sahip harcama kaleminin faiz ödemeleri olması, diğer harcama kalemlerinin kısılmasına yol açmış olup, bu kalemlerin daha fazla kısılabilmesine imkan yoktur. Öte yandan yatırım, sağlık, eğitim gibi harcama kalemlerinin kısılması ekonominin kalkınma hızı üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı ve borçların ödenmesini ilerde daha da zora sokacağı için tavsiye edilmemelidir. Kamu gelirlerinin artırılabilmesi için devletin asıl gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin artırılması gerekir. Vergi sonuçta milli gelirden alındığı içinde milli geliri artırmadan vergi gelirlerini artırmak pek mümkün gözükmemektedir.

Sonuç olarak kamu borç stokunun sorunsuz bir şekilde sürdürülebilmesinin tek koşulu olarak elimizde sadece milli gelir kalmaktadır. Milli gelir artışı sağlanabildiği takdirde hem toplam borçların milli gelir üzerindeki yükü azalacak, hem de milli gelir artışı sonucunda daha fazla vergi geliri elde edilerek borçların bir kısmı kapatılacaktır. Böylelikle hem borçların sürdürülmesi hem de kalkınmanın sağlanması amacı birlikte sağlanmış olacaktır.

Borç teorisine bu şekilde bir yaklaşım Domar tarafından geliştirilmiştir. (Domar, 1944: 799-827). Bu yaklaşım, kamu yatırımlarının borçlanma ile finansmanın gerekliliği ile ilgili varsayıma dayanmaktadır. Domar'a göre, milli gelir artışı, borç sorununun en önemli yönünü de çözümlenmektedir; gelir ne kadar hızlı büyürse, borç yükü o kadar hızla düşer. Domar, borç faizi ile milli gelirin büyüme oranı

arasında ilişki kurarak, borç faiz oranının milli gelirin büyüme oranından düşük olması durumunda borç sarmalının doğmayacağı sonucuna varır. Buna göre, bir ülkenin borç yükünü taşıyabilmesi o ülkenin gayri safi milli hasılasının büyüklüğüne bağlıdır. Borç yükünün tespitinde, mutlak rakamlar önemli değildir, asıl önemli olan borç miktarının milli gelire oranıdır. Milli gelir ne kadar yüksek olursa, borç yükü de o kadar hafifler. Eğer borç miktarı ile birlikte milli gelir de büyüyorsa o zaman borç miktarında görülen artış borçlu ülke açısından yıkıcı sonuçlar doğurmaz.

Domar'a göre, kimi zaman ve durumlarda bütçenin açık vermesi uygundur. Aksi halde, işsizlik oranı artabilir, buna bağlı olarak milli gelir düşerek borç yükünü artırabilir. Bu durumda borç sorununu çözebilmek için milli gelirin artış hızının borcun büyüme hızından daha yüksek olması sağlanmalıdır.

Bu durumda milli gelirin büyüme hızında meydana gelen artışın borçların artış hızından fazla olması durumunda, borç yükünde bir artış olmayacağı ve borçların sürdürülebileceği ileri sürülebilir.

Ancak burada da milli gelir artışının nasıl sağlanacağı sorusu gündeme gelmektedir. Gelişmekte olan ülkeler için milli gelirin sürekli olarak artırılabilmesi ancak kalkınma amacının gerçekleştirilmesine bağlıdır.

İşte biz burada kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunda bir değerlendirme yaparken bu noktadan hareket edeceğiz. Aslında kamu borçlarının sürdürülmesi ile kalkınmanın sağlanması birbiriyile çelişen amaçlar olmayıp, birbiriyile uyumlu ve birbirine hizmet eden iki amaçtır. Borçların sorunsuz bir şekilde ödenebilmesi için kalkınmanın sağlanması gerekirken, kalkınmanın dengeli bir şekilde sürdürülebilmesi için borçların sorunsuz bir şekilde çevrilebilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde borçların sorunsuz bir şekilde sürdürülebildiği istikrarlı bir ortamda kalkınma amacına ulaşmak daha kolay olacağı gibi, kalkınmanın sağlanması durumunda da borç anapara ve faiz geri ödemelerini karşılayacak gelirler yaratıldığı için ödeme problemleriyle karşılaşılacaktır.

Eğer borçlar alındıkları amaçlara uygun olarak kullanılıp, ülkenin kalkınma stratejisine uygun olacak şekilde yatırımlar yapılırsa, bu borçlar kendi kendini finanse edebilecektir. Aksi takdirde borçların ödenme zamanı geldiğinde borcun ödeme problemleri söz konusu olabilir ve bu durumda borç ödemek için borçlanma yoluna başvurulur buda borç stokunu artırarak borç sorunun büyümesine neden olur.

Borçların kalkınmanın finansmanı yönünde etkin ve yararlı olabilmesi için bunların iyi ve verimli yatırım projelerinde kullanılması gerekir. Ancak bu şekilde borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların ülkenin üretim kapasitesinin artırılması ve bu yolla elde edilen gelir artışlarıyla borcun bedelinin ve diğer yüklerin karşılanması imkanı sağlanmış olur. Ayrıca bu şekilde ekonomik kalkınma amacı doğrultusunda adım atılmış olur.

Çalışmamızın bu bölümünde borçların kalkınmanın finansmanı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı dolayısı ile kendi kendini geri ödeyebilecek bir mekanizma oluşturup oluşturamadığını anlamak için bazı göstergelerin gelişimine bakacağız. Bunun için öncelikle milli gelir ve reel faiz oranlarını karşılaştıracğıız, daha sonra konsolide bütçe içinde yatırım harcamalarının payına ve yatırım harcamalarının sektörel bazda dağılımına, sermaye hasıla katsayısının gelişimine, ithalatın yapısına ve ihracatın ithalatı karşılama oranına bakacağız. Bu göstergelerin incelenmesi neticesinde 1980'lerden itibaren borçların kendi kendini ödeyebilecek bir yapı içerisinde kullanılıp kullanılmadığı dolayısı ile sürdürülebilir olup olmadığı konusunda fikir edinmeye çalışacağız.

3.2.1. Gayri Safi Milli Hasıla ve Reel Faiz Oranları

1989 sonrası Türkiye ekonomisinde reel faiz, büyüme oranı rakamlarını karşılaştırdığımız Tablo 16'nın incelenmesi neticesinde 1989 ve 2000 yılları haricinde reel faizlerin büyüme oranının üzerinde seyrettiği görülmektedir.

Türkiye'de reel büyüme oranının gerçekleşen faizlerden daha yüksek olması küçük bir ihtimal olduğu için, borç/GSMH oranının sürdürülebilir ve kabul edilebilir niteliğe sahip olması mümkün değildir. Reel faizler ekonominin büyüme oranının üzerinde

olması durumunda faiz dışı fazla olsa bile borç stoku/GSMH oranı büyümeye devam edecektir.

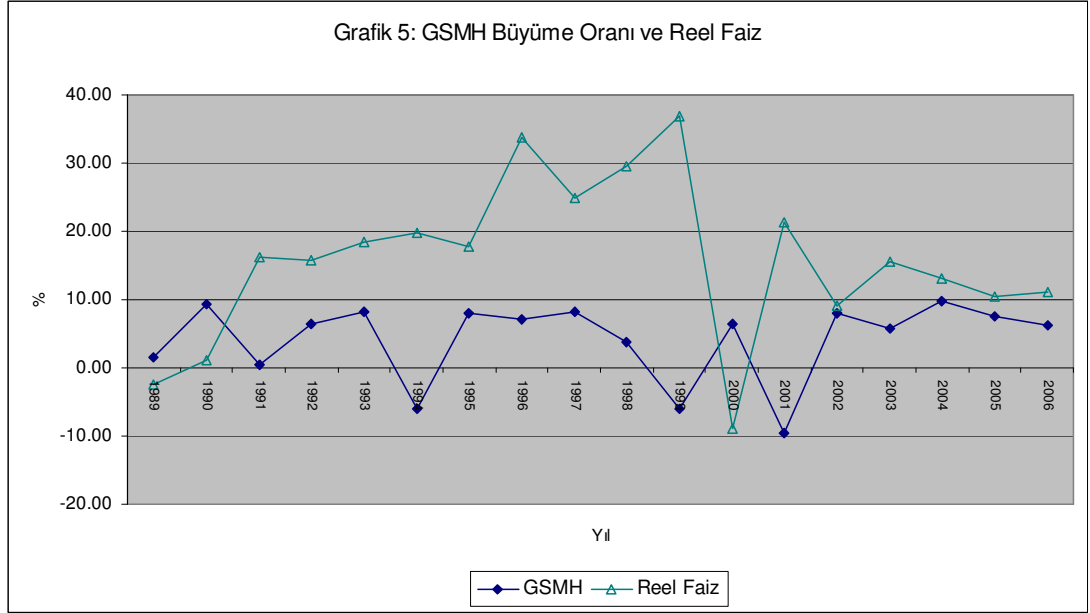
Teorik olarak Domar tipi bir büyüme modelinde, bir ülkenin büyüme hızının ölçümünde, ülkede reel büyüme hızının dış borçlara ödenen faizden büyük olması öngörülür. Dolayısı ile büyüme hızının reel faizden düşük olması durumunda, gerçek ekonomik büyüme sağlanamadığı gibi borçların sürdürülebilirliği de tehlikeye girmektedir. Bu durumda kullanılan borçlar GSMH'yi artırmaktan çok vadesi gelen borçların ödenmesinde (re-finance amaçlı) kullanılmaktadır.

Borçlanmanın milli gelire olumlu katkı yapabilmesi, ancak büyüme oranının altında bir faiz yükü olduğunda mümkündür. Ancak Türkiye'de kamu kesiminin dış borçlarının toplam maliyeti çoğu zaman yıllık %10'u geçen oranlara ulaşmaktadır. Bu oranlarda gelişme hızı yakalayamamış olmamız, borçlanmanın milli geliri azaltıcı yönde etkisi olduğunu göstermektedir. (Sayıştay, 2000: 100)

Tablo 16: GSMH Büyüme Hızı ve Reel Faiz

Yıl	GSMH Büyüme Hızı %	İç Borç Ort. Bileşik Faizi %	ÜFE%	Reel Faiz %
1989	1.63	59.82	63.98	-2.54
1990	9.37	54.02	52.30	1.13
1991	0.35	80.46	55.35	16.17
1992	6.40	87.68	62.09	15.79
1993	8.14	87.56	58.40	18.41
1994	-6.08	164.40	120.67	19.81
1995	7.95	121.86	88.54	17.67
1996	7.12	135.18	75.94	33.67
1997	8.29	127.20	81.80	24.97
1998	3.86	122.50	71.83	29.49
1999	-6.08	109.50	53.06	36.87
2000	6.34	38.00	51.43	-8.87
2001	-9.54	96.20	61.63	21.39
2002	7.94	63.79	50.11	9.12
2003	5.87	45.01	25.56	15.49
2004	9.86	25.66	11.09	13.12
2005	7.64	16.89	5.89	10.39
2006	6.27	17.63	5.82	11.16

Kaynak DPT "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve
DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" adresinde yer alan verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.



3.2.2. Konsolide Bütçe İçinde Kamu Harcamalarının Dağılımı

Ülkemize kamu borçlarının, kamu yatırım harcamaları üzerindeki etkisini görmek amacıyla cari, yatırım ve faiz ödemeleri kalemlerinin konsolide bütçe ile GSMH içindeki payının karşılaştırılması son derece çarpıcı sonuçları vermektedir.

Tablo 17’de görüldüğü gibi konsolide bütçe içinde yatırım harcamalarının payı 1980’lerde yaklaşık %18 iken giderek düşmüş ve 2004 yılında % 5 olmuştur. buna rağmen faiz ödemeleri payı giderek yükselmiş ve 2001 yılında %51 gibi yüksek bir seviyeye çıkmıştır. 2004 yılında bu oran % 37 olmuştur. Bu durum devletin bütçe yoluyla yatırım yapılması anlayışından hızla uzaklaştığını göstermektedir.

Aynı Tabloda yatırımların GSMH içindeki payı azalırken, faiz harcamalarının payının yükseldiği görülmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin ulusal ekonomiye getirdiği iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993’ten itibaren hissettirmeye başlamıştır. Faiz ödemelerinin GSMH’ya payı 1990’larda % 3,5 düzeyinde iken giderek yükselmiş ve 1996’da %10’a ve 2001’de %23’e ulaşmıştır. 2004 yılında borç faiz ödemelerinin GSMH’ya payı % 13 olmuştur.

Tablo 17: Harcamaların Konsolide Bütçe ve GSMH İçindeki Payı

Yıllar	Konsolide Bütçe İçindeki Pay %			GSMH İçindeki Pay %		
	Cari	Yatırım	Faiz Ödemeleri	Cari	Yatırım	Faiz Ödemeleri
1980	45.88	17.21	2.92	9.33	3.50	0.59
1981	42.08	20.21	4.97	7.95	3.82	0.94
1982	44.98	20.80	5.46	6.79	3.14	0.82
1983	40.90	18.09	8.09	7.67	3.39	1.52
1984	39.38	18.26	11.65	6.72	3.12	1.99
1985	39.43	19.39	12.70	5.93	2.91	1.91
1986	37.37	19.89	16.30	5.96	3.17	2.60
1987	38.21	15.61	17.84	6.47	2.64	3.02
1988	37.46	12.94	23.70	6.09	2.10	3.85
1989	46.77	10.19	21.71	7.73	1.68	3.59
1990	52.78	10.15	20.79	8.93	1.72	3.52
1991	50.54	8.99	18.48	10.38	1.85	3.79
1992	56.14	8.58	18.18	11.28	1.72	3.65
1993	45.63	7.53	24.00	11.08	1.83	5.83
1994	41.11	5.61	33.24	9.49	1.30	7.67
1995	37.66	5.37	33.68	8.20	1.17	7.33
1996	32.55	6.04	38.00	8.56	1.59	10.00
1997	34.78	7.39	28.51	9.46	2.01	7.75
1998	33.16	6.42	39.59	9.67	1.87	11.54
1999	32.60	5.58	38.16	11.70	2.00	13.69
2000	28.93	5.89	43.52	10.82	2.20	16.27
2001	25.13	5.91	50.58	11.56	2.72	23.27
2002	26.08	7.19	44.25	11.12	3.07	18.86
2003	27.42	5.11	41.73	10.80	2.01	16.43
2004	29.48	4.98	37.38	10.40	1.76	13.19

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" Tablo 5.6 ve Tablo 5.7
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Aslında bu yıllarda finansal serbestleştirme süreci altında Türk ekonomisinin yatırım hacminin gelişmesi ve ulusal tasarruf havuzunun doğrudan yatırımlara dönüştürülmesinin daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleşmesi beklenirdi. Oysa burada bu beklentilerin gerçekleşmesi bir yana, iç borç tuzağına sıkışan kamunun her sene daha fazla iç borç faiz ödeme yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. (Yeldan, 2006: 121)

Borçların artmasına paralel olarak bütçeden faiz ödemeleri yoluyla yapılan transferlerin hızla arttığı görülmektedir. Bu durum iki sonuç doğurmaktadır. Faiz oranı reel olarak yüksek olduğundan, bütçenin dengede tutulabilmesi ve kamu borçlarının sabit tutulabilmesi için sürekli olarak yüksek bir oranda birincil bütçe fazlası (faiz dışı bütçe fazlası) yaratmak gerekmektedir. Bu hem büyüme üzerinde, hem de gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler yaratacaktır. Faiz ödemelerini yeni borçlanmayla karşılamak ise bir çözüm getirmemekte, reel faiz oranı reel büyüme

oranını aştığı için bu tür bir süreç içinde kamu borçlarının milli gelire oranı sürekli olarak artma eğilimi göstermekte, bu da kamunun sonunda borçlanamaz hale gelmesi tehlikesini doğurmaktadır. (Akyüz, 1994: 13)

Türkiye gibi ağır borç yükü altında bulunan gelişme yolundaki ülkelerde bütçelerin büyük bölümünün faiz ödemelerine gittiği görülmektedir. Bütçenin gelir kısıtı altında yüksek harcamalar gündeme geldiğinde bazı olumsuz önlemler alındığı görülmektedir. Bu doğrultuda piyasaya açılacak hizmetler bütçelerden çıkarılmaktadır. Başta eğitim ve sağlık olmak üzere, sosyal nitelikli harcamaların bütçe payları kısılmakta; maliyetlerinin geri kalan bölümünün piyasadan, hizmetten yararlanandan sağlanması yoluna gidilmektedir. Eğitim ve sağlık gibi beşeri harcamaların kısılması fırsat eşitliği ve sosyal adaleti zedelemesinin yanı sıra sosyal sermaye stoğunun erimesine yol açmaktadır. Sosyal sermaye stoğunun eritilmesi, ilerde yapılacak yatırımların verimliliğini düşürerek, gelecek gelirlerin azalmasına neden olmaktadır. (Önder, 2003: 9-10)

Oysa gerek kalkınma amacının gerçekleştirilmesi, gerek alınan borçların geri ödenmesi ve sürdürülebilmesi açısından bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payının giderek düşmesi son derece düşündürücü bir gelişmedir.

Devlet, kamu harcamaları yoluyla kişi başına düşen milli gelirin artırılmasında, ekonomik ve sosyal yapının geliştirilmesinde; farklı bir ifadeyle iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Ancak bu harcamaların sağlıklı gelir kaynaklarından finanse edilmesi gerekmektedir. Borçlanma yoluyla ekonomideki atıl tasarrufların harekete geçirilerek, toplam yatırım hacminin artırılması durumunda milli gelir ve istihdam yükseleceği ve iktisadi kalkınmanın sağlanabileceği ileri sürülmektedir. Ancak, Ülkemizde borçlanma politikasının iktisadi kalkınmayı sağlamak amacına yönelik olduğunu belirtme olanağı bulunmamaktadır. Zira, borçlanma yoluyla elde edilen fonlar, yatırım hacminin artırılmasında kullanılmamaktadır. Dolayısı ile milli gelir artışı olmadığı için borçların milli gelir içindeki payı da yükselmektedir. Bu durum borçlanmanın iktisadi kalkınmayı sağlama amacına yönelik olarak kullanılmadığını göstermektedir.

Kamu kesimi finansman ihtiyacının borçlanma yoluyla karşılanması, bu yolla elde edilen fonların da borç ödemelerinde kullanılması sonucunda kamu kesimi yeni yatırımlar yapamaz duruma gelmiştir. Yatırımların azalmasına bağlı olarak , yeni istihdam olanakları yaratılmamakta ve işsizlik oranı yükselmektedir. İşsizlik ekonomik ve sosyal alanlarda ciddi sorunlara yol açmaktadır.

3.2.3. Sabit Sermaye Yatırımlarının Gelişimi ve Dağılımı

Kamu yatırım harcamaları ile özel yatırımlar arasındaki ilişkileri araştıran çalışmalar, kamu yatırımlarının özel yatırımlar üzerindeki etkisinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, gelişmiş ülkelerde kısa ve uzun dönemde , kamu yatırımlarının özel kesim yatırımlarını dışlayıcı etkisi (crowding-out) ortaya çıkarken, gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımlarının özel kesim yatırımları üzerinde kısa dönemde nötr olan etkisi uzun dönemde “tamamlayıcılık” (crowding-in) etkisine dönüşmektedir. Başka bir deyişle, gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımları ile özel kesim yatırımları arasında tamamlayıcılık ilişkisi öne çıkmaktadır . Buna göre, kamu yatırımlarının özel kesim yatırımlarının tamamlayıcısı olduğu gelişmekte olan ülkelerde, kamu yatırımlarında bir azalma özel kesim yatırımlarının azalmasına yol açarak ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımlarının özendirilerek artırılması gerekmektedir. (İyidiker, Özüğurlu: 2003: 6)

Türkiye’de kamu ve özel kesim sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının gelişimi Tablo 18’de gösterilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere 1980 sonrası dönemde kamu yatırımlarının payının azalmasına rağmen, özel kesim yatırımlarında belirgin bir artış kaydedilmemiştir. Kamu yatırımlarının payı 1980’de % 8.7 iken, 1990’da % 7’ye ve 2004 yılında da % 4,5’e düşmüştür.

Bu dönemde kamu yatırımlarının payının düşmesi 1980 sonrası ekonomik politika anlayışı olan ekonomide kamu kesimi payının küçültülmesi anlayışıyla açıklanabilir. Fakat, aynı dönemde yine aynı politikanın hedefi olan özel kesim yatırımlarının artırılması hedefinin başarıya ulaşmadığı görülmektedir.

Kamu yatırımlarının azalması, tamamlayıcılık ilişkisi nedeniyle özel sektör yatırımlarını da olumsuz etkilemiştir. Ayrıca, yüksek faiz oranları, özel sektörün yatırım yapmak yerine, kamuya borç vererek risksiz ve yüksek getiri sağlamaya yönlendirmektedir.

Tablo 18: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Toplam / Gsmh	27.2	24.6	21.6	21.8	19.8	19.2	20.1	19.3	20.1	22.8	24.6	26.1	22.5	22.6
Kamu / Gsmh	10.0	8.4	7.9	8.7	9.0	8.2	8.7	8.0	9.2	10.2	10.0	8.9	7.5	7.0
Özel /Gsmh	17.1	16.2	13.6	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	2002	2003	2004
Toplam / Gsmh	23.7	23.4	26.3	24.5	24.0	25.1	26.3	24.3	22.1	22.8	19.0	17.3	16.1	18.4
Kamu / Gsmh	7.5	7.4	7.2	4.9	4.2	5.1	6.1	6.3	6.6	6.8	6.4	6.3	4.9	4.5
Özel /Gsmh	16.2	16.0	19.1	19.6	19.8	20.0	20.2	18.1	15.5	15.9	12.6	11.0	11.2	13.9

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" Tablo 2.4 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sektörler itibariyle sabit sermaye yatırımlarının payını gösteren tablo 19'a baktığımızda 1980-1981 yıllarında % 29 pay alan imalat sektörünün 2002'ye kadar toplam içinde payının azaldığı ve 1980 yılındaki payını yakalayamadığı görülmektedir. Ancak imalat sanayi payı 2002'den sonra yükselişe geçmiş, 2003 ve 2004 yıllarında %28 ve % 33 olmuştur. Bu dönemde imalat sektörünün yavaş seyrine karşın konut ve ulaştırma sektörlerinde bir artış olduğu görülmektedir.

İhracatın sürükleyici sektörü olan imalat sanayiye yapılan yatırımların 1980 sonrası dönemde çarpıcı bir biçimde azaldığı görülmektedir. 1980'li yılların koşullarında sanayi sermayesi ağırlaşan faiz yükü ve daralan iç talep koşullarında var olan kapasitelerini kullanarak ihracata yönelmekte; ancak yeni kapasite yaratmaktan kaçınmaktadır. Bu durum o yıllardaki ihracat başarısının teknolojik bir atılıma dayalı verim artışlarından ziyade reel devalüasyonlara bağlı döviz kuru politikaları ile teşviklere bağlı olduğunu göstermektedir. (Boratav, 2005:163)

Sabit sermaye yatırımlarının 1980 sonrası dönemde kamu ve özel kesim arasında dağılımına bakıldığında ise özel ve kamu sektörü arasında bir iş bölümü olduğu göze çarpmaktadır. Özel yatırımlar giderek konut sektörüne yönelirken, kamu yatırımları daha çok enerji ve ulaşım sektörlerine yönelmiştir. Bu işbölümü altında, kamu ve özel sektör yatırımlarının birbirini dışlayan (crowding-out) etkisinden ziyade, birbirini tamamlayan (crowding-in) etkisi olduğu görülmüştür. Ne var ki,

kamu yatırımların özel yatırımlar üzerindeki bu tamamlayıcılık etkisini 1990'larda yitirdiği ve finansal serbestleştirmenin bu tamamlayıcılık ilişkisini olumsuz etkilediği anlaşılmıştır. (Yeldan, 2003: 47)

Tablo 19: Sektörler İtibariyle Toplam Sabit Sermaye Yatırımları

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tarım	7.6	10.5	10.8	10.7	9.9	7.4	6.2	6.9	6.0	5.4	5.4	5.7	4.9
Madencilik	3.3	4.7	4.0	4.4	4.4	5.1	3.6	2.4	2.4	1.9	1.8	1.9	1.7
İmalat	28.5	28.6	27.3	25.5	25.0	23.1	22.0	17.6	16.1	14.6	19.5	18.9	18.4
Enerji	8.7	10.3	10.8	11.2	10.2	10.2	11.3	9.7	10.1	11.2	7.6	6.6	5.2
Ulaştırma	14.2	17.3	18.4	19.8	20.4	22.0	20.8	20.7	16.1	15.8	17.9	19.0	21.5
Turizm	0.6	0.6	0.6	0.6	1.0	1.4	2.2	2.5	3.1	3.9	3.8	3.7	2.9
Konut	27.8	17.5	17.5	17.3	18.6	18.8	21.4	27.8	35.3	36.6	33.1	32.4	32.3
Eğitim	1.8	2.1	2.1	2.1	1.7	2.2	2.0	2.3	2.3	2.5	2.6	2.8	3.2
Sağlık	0.8	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	1.2	1.5	1.8	2.0
Diğer Hiz.	6.7	7.3	7.5	7.5	7.9	8.9	9.7	9.0	7.6	6.8	6.7	7.3	7.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Tarım	5.0	4.1	5.4	5.8	5.8	5.7	4.6	4.9	4.8	4.7	4.2	4.6	
Madencilik	1.4	1.5	1.3	1.2	1.2	1.4	1.6	1.1	1.6	1.4	1.8	1.8	
İmalat	18.0	19.6	22.6	21.6	18.2	18.0	17.5	19.4	17.8	23.8	28.2	33.2	
Enerji	3.8	3.1	2.9	4.9	7.8	8.3	7.8	7.3	11.1	10.4	7.7	5.0	
Ulaştırma	25.3	16.9	18.8	20.9	24.6	24.1	25.1	30.1	24.8	21.7	19.9	23.3	
Turizm	2.2	2.2	2.4	2.1	2.1	2.9	4.0	3.6	4.4	4.6	6.2	5.6	
Konut	32.6	41.4	35.7	31.2	26.0	24.0	22.7	15.8	13.3	11.1	10.4	9.2	
Eğitim	3.1	2.1	2.0	2.8	3.7	3.4	4.7	4.9	5.9	5.4	5.4	4.2	
Sağlık	2.0	2.2	1.8	2.3	3.4	3.9	3.4	4.0	4.6	4.4	4.5	4.1	
Diğer Hiz.	6.6	6.9	6.9	7.3	7.3	8.3	8.8	9.1	11.9	12.4	11.7	9.1	
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" Tablo 2.5 http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esq.htm , ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&vil=0&ay=0 adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.													

3.2.4. Sermaye Hasıla Katsayısındaki Gelişme

Ekonomik büyüme ile ilgili olarak yapılacak değerlendirmelerde göz önüne alınması gereken bir başka gösterge de sermaye/hasıla katsayısıdır. Sermaye hasıla oranı, ekonomide bir birim ürün elde etmek için kaç birim yatırım yapılması gerektiğini gösteren katsayıdır. Oranın daha küçük olması sermayenin daha verimli alanlara yatırıldığı anlamına gelmektedir.

Marjinal sermaye hasıla katsayılarını gösteren Tablo 20'ye baktığımızda sermaye hasıla katsayılarının genel olarak yükselme yönünde seyrettiği görülmektedir. 1979-1983 döneminde çok yüksek olan bu katsayı 1996-2000 döneminde düşmesine rağmen 1963-1967 dönemindeki düzeyini yakalayamamıştır.

Tablo 20: Marjinal Sermaye Hasıla Katsayıları

	1963-1967	1968-1972	1973-1977	1979-1983	1985-1989	1990-1994	1996-2000
İmalat	3.8	5.9	6.7	13.2	3.3	6.2	6.5
Enerji	8.6	10.5	12.1	111.7	12.3	7.2	11.6
Ulaştırma	3.7	4.4	3.6	8.4	11.6	8.1	10.4
Toplam S.S.Y.	2.7	3.5	5.2	11.6	5.1	7.5	7.0

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" Tablo 2.2
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve DPT "Temel Ekonomik Göstergeler"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

3.2.5. İthalatın Bileşimi ve İhracatın İthalatı Karşılama Oranı

Daha öncede bahsettiğimiz gibi gelişmekte olan ülkeleri borçlanmaya iten nedenlerden birisi de döviz yetersizliğinden kaynaklanan dış ödeme güçlükleridir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde döviz yetersizliği sorununun çözümlenmesi, yatırım ve üretim kapasitesinin artırılması kadar önem taşımaktadır. Bu durumda üretim kapasitesini artırıcı yatırımların yanı sıra, bu yatırımların ihracatı artırıcı, ithalat ihtiyacını azaltıcı yatırımlar olması bu yolla hem dışa bağımlılığın azaltılması hem de borçları ödeyecek dövizlerin kazanılması son derece önem taşımaktadır.

Ülkemizin ihracat yapısında önemli değişiklikler sağlayıp, mevcut kaynakları tüketim malları üreten alanlardan, sermaye mallarına doğru kaydırmadıkça, hem iç tasarruf açığı hem de dış ödemeler dengesi açığı yeni borç talebine neden olacaktır. Bu nedenle döviz kaynaklarını takviye etmek, yatırım kaynaklarını arttırmak kadar önemlidir.

Bu nedenle, borçların sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirme yaparken, ithalatın mal gruplarına göre dağılımını ve ihracatın ithalatı karşılama düzeyini incelemek zorunluluğu karşımıza çıkmaktadır.

İthalatın mal gruplarına göre dağılımını gösteren Tablo 21'e baktığımızda yatırım ve hammadde ithalatında olumlu yöne doğru bariz bir değişme görülmemesine rağmen, (hatta yatırım malları payında 2000 yılından itibaren bir parça düşüş söz konusu) tüketim mallarının payında bariz bir artış söz konusudur. 1980 yılında ithalatın içinde tüketim mallarının payı %2.2 iken 2005 yılında bu oran yaklaşık 5 kat artarak % 12 olmuştur.

Bu durum borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların dış ticaret açığını azaltıcı alanlarda kullanılmadığını göstermektedir. Dolayısı ile dış kaynak talebine neden olan döviz açığı sorununun halen çözümlenemediği anlaşılmaktadır.

Tablo 21: İthalatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı

Milyon USD

	Yatırımın Payı %	Hammadde Payı%	Tüketimin Payı%
1980	20.0	77.9	2.2
1983	14.4	84.4	1.2
1984	13.9	84.0	2.1
1985	16.1	79.8	4.1
1986	21.4	74.1	4.3
1987	17.1	78.0	4.9
1988	18.6	77.1	4.3
1989	16.1	79.2	4.7
1990	18.1	72.4	9.3
1991	20.4	71.5	7.5
1992	21.1	70.8	7.7
1993	25.0	65.9	8.6
1994	22.4	71.2	5.9
1995	22.7	70.2	6.8
1996	23.7	65.9	10.1
1997	22.9	66.1	10.4
1998	23.1	64.4	11.7
1999	21.5	66.0	11.9
2000	20.9	66.1	12.7
2001	16.8	73.2	9.2
2002	16.3	73.0	9.5
2003	16.3	71.7	11.3
2004	17.8	69.3	12.4
2005	17.4	70.1	12.0

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>, ve
DPT "Temel Ekonomik Göstergeler" adresinde yer alan verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

İhracatın ithalatı karşılama oranını gösteren Tablo 22'nin incelenmesi neticesinde ihracatın ithalatı karşılama oranında da olumlu yönde bir gelişme olmadığı görülmektedir. Oysa 1980 sonrasında ihracata dayalı büyüme politikasının farklı sonuçlar vermesi ve bu oranlarda yükselme olması beklenirdi. Oysa, tam tersi, dışa açılma ve dünya ekonomileri ile bütünleşme politikalarının ithalata bağlı ekonomik ilişkiyi pekiştirdiği görülmektedir.

Dışa açık büyüme modeli uygulamasına rağmen, ithalat ihracattan daha hızlı artmaya devam etmektedir. Çünkü üretim kapasitesinin çalışması için ithalat ihtiyacı devam etmektedir. Ekonominin ithalata bağımlı olduğu bu yapıda ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için dış sermayeye bağımlı olunmaktadır. Buda hem borç sorununun çözülmesinin hem de ekonomik kalkınmanın önündeki en önemli engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dışa açılma yoğunlaştıkça, dış borçların en önemli artış nedenlerinden birini oluşturan, ekonominin ve üretimin dışa bağımlılığı artmıştır. Artan borçların dış ödeme krizine yol açmaması için mümkün olduğunca yatırımlara ve sanayileşmeye yöneltilmesi gerekir. Sanayileşme ve dış ödemelerin kesintiye uğramaması için önceliğin ihracat sektörlerine verilmesi gerekir. 1980 sonrasında dışa açılma ve ihracatı teşvik programının ödemeler dengesi ve borç sorunlarının çözümü yolunda ihracat, yatırımlar ve üretimi yeterince desteklemediği görülmektedir.

Bu dönemde, sanayi alanında dış borçlanmayı haklı çıkaracak bir yatırım genişlemesi söz konusu değildir. Sadece, alt yapı yatırımlarının borçlanmaya neden olabilecek bir gelişiminden söz edilebilir. 24 Ocak modeli, ihracata ağırlık vererek 1980'lerin başında yaşanan dış borç sorunlarının çözümüne olumlu katkılar yapmış olmakla birlikte, daha sonra borçlar büyük miktarda artmış ve ihracatı destekleyecek ileri sanayi yapısını oluşturmada başarılı olamamıştır.

1980'ler başında büyük sıçrama yapan ihracatın daha sonraki yıllarda artış hızını giderek yitirmesi ve son yıllarda yaşanan tikanıklar bu dönemde kullanılan borçların boyutları ile kıyaslandığında, kullanım etkinliğine ulaşıldığı konusunda ciddi endişeler oluşmaktadır.

Türkiye'nin 1980 sonrasında uluslararası sermayenin yörüngesine kayıtsız şartsız girmesiyle, dış borç yükü de hızla büyümüştür. Buna paralel olarak, alınan borçların verimsiz alanlarda kullanımı ve kalkınma için yeni sabit sermaye ithal etme zorunluluğunun gerektirdiği kaynak talebi, dış borç yükünü gittikçe artırmaktadır. Sonuçta alınan bu borçların geri ödemelerinin önemli kısmı yeni borçlanmayla karşılanmaya çalışılmaktadır. Daha da önemlisi, Türkiye'de borçların bugün kazandığı boyut, bunları ödeyip kurtulmayı ve böylece bağımsız bir ekonomik politika uygulama olanağına kavuşmayı da ciddi biçimde engellemektedir.

Tablo 22: İhracatın İthalatı Karşılama Oranı

	Toplam İhracat (Milyon USD)	Toplam İthalat (Milyon USD)	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)
1950	263	286	92.2
1960	321	468	68.6
1970	589	948	62.1
1980	2,910	7,909	36.8
1983	5,728	9,235	62.0
1984	7,134	10,757	66.3
1985	7,958	11,343	70.2
1986	7,457	11,105	67.1
1987	10,190	14,158	72.0
1988	11,662	14,335	81.4
1989	11,625	15,792	73.6
1990	12,959	22,302	58.1
1991	13,594	21,047	64.6
1992	14,715	22,871	64.3
1993	15,345	29,428	52.1
1994	18,106	23,270	77.8
1995	21,637	35,709	60.6
1996	23,225	43,627	53.2
1997	26,261	48,559	54.1
1998	26,974	45,921	58.7
1999	26,587	40,671	65.4
2000	27,775	54,503	51.0
2001	31,334	41,399	75.7
2002	36,059	51,554	69.9
2003	47,253	69,340	68.1
2004	63,121	97,540	64.7
2005	73,476	116,773.1	62.9
2006/4	24,864	41,082	59.5

Kaynak DPT" Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2004" Tablo 3.6
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esq.htm>, ve
DPT "Temel Ekonomik Göstergeler"
<http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teq&yil=0&ay=0> adresindeki
verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda borçların sürdürülebilirliği konusunda fikir edinmek için birtakım göstergelere bakılmıştır. Bu incelemeler sonucunda GSMH büyüme hızının çoğunlukla reel faiz oranlarının altında seyrettiği ve bu durumun borçların sürdürülebilirliğini imkansız kıldığı anlaşılmıştır.

Bunun yanı sıra alınan borçların ödeme problemlerine yol açmaması için bunların verimli alanlarda kullanılması dolayısı ile kendi kendini ödeyebilecek gelir artışlarını sağlayacak yatırımları finanse etmesi gerekir. Dolayısı ile alınan bu borçlar ekonomik kalkınmanın finansmanı doğrultusunda kullanıldığı müddetçe yararlı olacak ve ödeme problemlerine yol açmayacaktır. Ülkemizde yıllardan beri artan borç stokunun ekonomik kalkınmanın finansmanı amacıyla kullanılıp kullanılmadığını anlamak içinde kamu yatırımları ile özel yatırımların gelişimine, yapısına bakılmış, ayrıca bu borçların döviz kazandırıcı alanlarda kullanılmasının önemli olması dolayısıyla da ithalatın yapısı ile ihracatın ithalatı karşılama oranına bakılmıştır. Yapılan bu analizlerin sonucunda ülkemizde yıllardan beri sürekli artan borçların gerek kamu, gerekse özel sektörde yatırımları yeterince artıramadığı, ithalatın yapısında yatırım malları lehine bariz bir artış kaydedilemediği buna karşın tüketim malları payında artışlara yol açtığı, ihracat gelirlerinin yeterince artırılamadığı ve ihracatın ithalatı karşılama oranının düşük olduğu ve dolayısı ile dışa bağımlılığın devam ettiği anlaşılmıştır. Dolayısı ile Türkiye’de yıllardan beri artan bu borçlar kalkınmanın finansmanı doğrultusunda yeterince kullanılmamış olup sürdürülebilir bir boyutta değildir.

Ülkemizde devlet borçlanması ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla değil, daha çok refinansman amacıyla yapılmaktadır. Bu gün kamu kesimi gelirlerinin büyük bir kısmı faiz ödemelerine gitmekte olup, bu durum kamu yatırımları ile sosyal harcamalar üzerinde baskı yarattığı gibi devletin fon talebini de arttırmaktadır. Kamu borçlarının döndürülmesi için devlet eski borcun yeni borçlarla kapatılması amacıyla bir yandan ödeme yapıp piyasaya para aktarımında bulunurken, diğer yandan aynı anda yeni borçlanma araçları sunarak aktardığı paraları geri almaktadır. Hükümet vadesi gelen borçların anapara ödemelerinin yanı sıra faiz ödemelerini de yeni borçlanma araçları ile finanse etmektedir. Bu nedenle borç stoku sürekli artmaktadır.

Kamu kesiminin yüksek fon talebi ile mali piyasalarda önemli rol oynaması sonucunda özel kesimin fon kaynakları azaltılıp, faiz oranları yükseltilerek yatırım ve üretim imkanları daraltılmıştır. Ayrıca kısa vadede daha yüksek getiri sağlayan devlet borç senetlerine yönelinmesi, yatırım yapmaktan daha çekici hale gelmiştir.

Esas faaliyet alanları yatırımların finansmanı olan bankaların fonlarının büyük kısmını devlet iç borçlanma senetlerine aktardıkları, dolayısı ile ekonominin büyümesi ve üretim artışı ile işsizliğin çözümüne gerekli katkıyı sağlamadıkları görülmektedir. Ülkemizde iç borçlanmada uygulanan yüksek reel faiz politikası üretim ekonomisinin rant ekonomisine dönüşmesine neden olmuştur. Yüksek faiz politikası nedeniyle DİBS'e yönelen sanayiciler, yatırım ve üretim yapmaktan caydırılmış olmaktadır. Sonuçta, sanayicilerin yatırım üretim yapmak yerine devlete kredi vermeleri gibi bir durumla karşılaşmıştır. Sanayicilerin devlete borç vermeleri, yatırım ve üretimin azalmasına, işsizliğin artmasına, sanayide kapasite kullanım oranlarının düşmesine ve büyüme hızının gerilemesine neden olmuştur.

Sonuç olarak Türkiye'de durmadan yükselen borç stokunun kalkınmanın finansmanı ile yakından uzaktan hiç bir ilgisinin bulunmadığı, yüksek reel faizler ve borç faiz ödemeleri yoluyla sermayedar kesime ve dışarıya gelir aktarımı amacına hizmet ettiği, dolayısı ile böyle bir amaca hizmet eden düzenleme ve uygulamalar mevcut olduğu müddetçe borçların sürdürülebilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

BÖLÜM 4 : BORÇ SORUNUNA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Çalışmamızın bu bölümünde son yirmi yıldan beri Türkiye'nin gündeminde en önemli yeri teşkil eden borç sorununa ilişkin çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. Yalnız bu çözüm önerilerine geçmeden önce 1980'li yıllarda Latin Amerika'dan başlayarak hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun haline gelen borç krizlerine yönelik uluslararası çözüm arayışları üzerinde durulacaktır.

Borç sorunu ya da borç krizleri uluslararası düzeyde ele alınmak durumundadır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen bir kriz sonrasında borçların ödenememesi durumunda bundan alacaklı ülkelerin ekonomilerinin etkilenmesi söz konusu olduğu gibi günümüzün küreselleşen ekonomilerinde artık bir ülkede meydana gelen kriz diğer ülkelerde kolaylıkla yayılmakta ve uluslararası bir sorun haline gelmektedir.

Öte yandan gelişmekte olan ülkeler içinde buldukları borç sorununun sorumlusu olarak gelişmiş ülkeleri göstermekte ve yıllardan beri yapılan negatif net transferlerle bu borçları zaten ödediklerini ileri sürerek, bu sorunun çözümünü gelişmiş ülkelere beklemektedirler.

Bu nedenle aşağıda Latin Amerika ekonomik krizi sonrasında borç sorununun çözümüne yönelik uluslararası yaklaşımlar incelenmiştir.

4.1. 1980'LERİN BORÇ KRİZİ VE ULUSLARARASI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

4.1.1. 1980'lerde Borç Krizinin Nedenleri

Gelişmekte olan ülkelerde kamu, gelişmiş ülkelere farklı olarak, kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek ve istihdam yaratmak, için büyük yatırım projelerini üstlenmek, eğitim, sağlık, ulaştırma ve haberleşme gibi ülkenin beşeri sermayesine ve alt yapı yatırımlarına katkı sağlamak durumunda kalmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde gelir düzeyinin düşüklüğünden kaynaklanan iç tasarrufların yetersizliği, etkin vergi toplama yöntemlerinin geliştirilememiş olması ve ihracatın düşüklüğü büyüme için yapılması gerekli yatırımlar konusunda ihtiyaç duyulan finansmanın yurt dışından temin edilmesini gerektirmiştir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, 1970'li yıllardan itibaren, gelişmeleri için gereksinim duydukları finansmanı dışarıdan aldıkları borç veya yardımlarla karşılamaya başlamışlardır.

Dışarıdan temin edilen finansmanın kısa dönemlerde içeride kaynak yaratıcı yatırımlara kanalize edilmemesi ve iç mali yapıyı düzenleyecek reformlara henüz başlanmamış olması gelişme için dış finansman ihtiyacını sürekli kılmıştır. Alınan borçların ödeme dönemlerinin gelmesi ile birlikte, bir kısım ülkeler dışarıya kaynak transfer etmeye başlamışlar ve büyüme için gerekli yatırımlara ayırdıkları payları azaltmışlar ve sonuçta bu ülkelerin büyüme hızlarında önemli düşüşler görülmüştür.

Gelir düzeyi net transferi gerçekleştirecek kadar yüksek olmayan ülkelerde net transfer ülkenin yatırım veya diğer sosyal harcamalarına ayıracağı kaynakların azalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, 1982'den sonra borç krizi giderek bir büyüme krizine dönüşmüştür. Büyümenin düşmesinin ve yatırımların azalmasının doğal sonucu olarak üretilen kaynaklar azalmış ve dış finansmana bağımlılık daha da artmıştır.

Bu gelişmelerin sonucunda 1982 de Latin Amerika ülkelerinde Meksika ve Arjantin'in, Doğu Avrupa ülkelerinden Polonya'nın borçlarının anapara ve faizlerini ödeyemeyeceklerini dünya kamuoyuna duyurmaları yani moratoryum ilan etmeleri ile birlikte dünya mali piyasalarını derinden etkileyen bir borç krizi başlamıştır. (Sakal, 2002: 216)

4.1.2. Borç Krizine Yönelik Uluslararası Çözüm Arayışları

Krizin başlarında sorun geçici bir finansman sorunu olarak algılanmış, ancak zamanla borç sorunun daha yapısal ve uzun vadeli çözümlerle sonuçlandırılabilir bir olgu olduğu anlaşılmıştır.

1983 yılından başlayarak soruna toplu bir çözüm bulma yaklaşımları gündeme gelmiştir. Borçlu ülkeler Latin Amerika Ekonomik Konsorsiyumu ve Latin Amerika Ekonomik Sistemi ile ortak eylem program hazırlama girişiminde bulundular. Hazırlanan rapor belli kentlerde düzenlenen konferanslarda görüşülmüş ve Ekvator'un başkenti Quito Bildirisi ile kamuoyuna duyurulmuştur. Bu bildiri de borç krizinin sorumlularının gelişmiş ülkeler olduğu ileri sürülmüştür. Dış ticaret hadlerinin sanayileşmiş ülkeler lehine geliştiği, korumacılığın arttığı, sermaye transferlerinin kısıldığı ve bu nedenlerle borç krizinin sorumlusunun sanayileşmiş ülkeler olduğu bildirinin ana temasını oluşturuyordu. Bildiri de; vadelerin ve ödeme sürelerinin uzatılması , faiz oranlarının düşürülmesi, yeniden kaynak akışının harekete geçirilmesi, borç seviyesinin ihracat gelirlerinin belirli bir yüzdesini aşmaması, faiz, komisyon vb. ek yüklerin hafifletilmesi, borçlu ülkelerin ihracat ürünlerine sanayileşmiş ülkelerin pazarlarının açılması, gibi talepler bulunmaktaydı. (Sakal, 2002: 217)

Gelişmiş kreditor ülkeler de ödeme güçlüğü nedeniyle ekonomilerinde ortaya çıkabilecek olumsuz gelişmelerden tedirgin olduklarından sorunla ilgilenmeye başladılar. Baker Planı, Brady Planı, Paris Klübü ve Londra Klübü bu kapsamda yapılan çözüm önerileri oluşturma çabalarından başlıcalarıdır.

4.1.2.1. Baker Planı

1985 yılının Ekim ayında Seul'de yapılan IMF ve Dünya Bankası ortak toplantısında, ABD Hazine Genel Sekreteri James Baker, borç sorununun çözümüne ilişkin daha sonradan Baker Planı ya da Destekli Gelişme Programı olarak anılacak bir plan sundu.

Planın temel çerçevesi, ticaretin serbestleştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımların plan kapsamındaki ülkelere transferinin hızlandırılmasıdır. Planda genel olarak kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı ve etkinliği azaltılırken, özel kesimin ağırlığı arttırılmaya çalışılıyordu. Plan, yatırım artışı sağlayacak vergi ve işgücü piyasası reformları ile finans kurumlarının geliştirilmesini, doğrudan yabancı yatırımların ve sermaye girişinin özendirilmesini içeriyordu. Plan çerçevesinde borçlu ülkelere borçlarını ödeyebileceklerini garanti etmeleri durumunda, ödeme kolaylığı sağlanması ve uygun koşullu yeni kredi temin edilmesi hedefleniyordu. (Sarı, 2004: 17)

İlanından üç yıl sonra ticari bankaların vermeyi taahhüt ettikleri kredileri vermemeleri veya bunlar tarafından verilen kredilerin borçlu ülkelerin ihtiyaçlarını karşılayacak boyutta olmaması, nedeniyle plan işlevini yitirmiştir.

Uluslararası borç krizinin çözümüne yönelik bu çalışmalar devam ederken çok borçlu ülkeler kendi aralarında yaptıkları toplantılar sıklaştırmışlardır. Nitekim özellikle Latin Amerika ülkeleri Uruguay'ın baş kentinde toplanarak bir bildiri yayınlamışlardır. Meksika, Brezilya, Arjantin, İli, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Bolivya, Uruguay'ın katılımıyla toplanan Kartegana adı verilen bu grup çok borçlu ülkeler için baz öneriler geliştirmişlerdir. Montvideo Bildirisi adı verilen bu bildirin içeriği şöyledir:

- i. Uluslararası faiz hadlerinde reel olarak indirim,
- ii. Yeni krediler için piyasa faiz ödemeleri kabul edilmekle beraber eski borçlar için baz tavizler istenmektedir.
- iii. Dünya enflasyonuna uygun olarak banka ikrazlarında artırım sağlanmalıdır.
- iv. Her ülkenin asgari ekonomik büyüme hedeflerini dikkate alarak faiz ve anapara ödemeleri tespit edilmelidir. (Sakal, 2002: 221)

Gelişmekte olan çok borçlu ülkelerde bu tür gelişmeler yaşanırken dış borçlanma sorununu kesin çözüme ulaştırmak üzere yeni çözüm arayışları olduğu görülmektedir.

4.1.2.2. Brady Planı

Borç sorununa çözüm arayışları çerçevesinde, Baker planının istenilen sonucu doğurmaması, yeni çözüm arayışlarını gündeme getirmiştir. ABD Hazine Bakanı Nicholas Brady'nin ismini taşıyan bu plan 1989 yılının Mart ayında açıklanmıştır. Bu planın en dikkat çekici yanı borçlu ülkelerin borçlarının % 20'lik bir kısmının silinmesini önermesiydi. Plana göre IMF, Dünya Bankası ve Japonya'ya ait kaynaklar kullanılarak borçların bir bölümü silinecek ve böylece borç yükü hafifletilecektir. Planda borçların silinmesinde esas yükün az gelişmiş ülkelerin borçlarının içinde % 37'lik bir paya sahip olan ticari bankaların üzerinde olması öngörülmüştür. (Sarı, 2004: 18)

Bazı ticari bankaların, planı finanse etmek istemeyişi planın uygulamasını zorlaştırmıştır. Öte yandan faiz hadlerinin yükselmesi borç azaltma çabalarını başarısızlığa uğratmıştır. Planın öncelikle Latin Amerika ülkelerinin dış borçlarının azaltılmasını öngörmesi, ABD'nin yalnızca komşusu olan borçlu ülkelerin ticari borçlarına çözüm getirmeye çalışmasıyla suçlanmasına neden olmuştur.

Brady Planı, ödenmemiş borçların yarattığı problemlerin çözümlenmesinden çok, gelişmekte olan ülkelerin ortodoks ekonomi politikaları uygulamalarının bir aracı olarak kullanılmıştır. Planla Latin Amerika'da yüksek riske sahip ticari bankaların iflasları önlenerek uluslararası finansal sistemin çöküşü engellenmeye çalışılmıştır. Planla ayrıca borçların askıya alınması yoluyla gelişmekte olan ülkelerin yeniden dünya piyasalarına girmelerinin yolu açılmaya çalışılmıştır. (Sarı, 2004: 18)

4.1.2.3. Paris Klübü ve Resmi Borç Ertelemeleri

1956 yılından bu yana faaliyetlerini sürdüren ve alacaklı ve borçlu ülkelerin karşılıklı olarak görüşme olanağı elde ettikleri bir forum niteliğinde olan Paris Klübü, resmi bir kimliğe sahip olmamakla birlikte, borç yeniden yapılandırma operasyonlarında önemli bir yer edinmiş ve yerleştirdiği ilkeleri ilerleyen süreç içinde pek çok ülke ile olan görüşmelere temel teşkil etmiştir.

Paris klübünün borçlu ile görüşmedeki ilk koşulu, IMF ile bir uyum programı üzerinde anlaşacağını taahhüt etmesidir. Yalnızca hükümetleri muhatap kabul eden Klüp, devlet tarafından doğrudan alınmış olan kredilerle, devlet garantisinde alınmış kredileri görüşme kapsamında tutmuştur.

1982 borç krizinden sonra bu çerçevede yapılan borç erteleme görüşmelerinin sayısında ve ertelenen borç miktarında önemli artışlar olmuştur. 1980-1992 yılları arasında ise imzalanan anlaşma sayısı-eski Sovyetler Birliği ülkeleriyle yapılan borç erteleme anlaşmaları dışında- 192 ve ertelenen borç miktarı 192 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. (Sarı, 2004: 19)

4.1.2.4. Londra Klübü ve Ticari Borç Ertelemeleri

Ticari banka borçlarının yeniden yapılandırıldığı bir forum niteliğinde olan Londra Klübü, 1970'lerin başında Filipinler'in ticari borçlarıyla ilgili yapılan yeniden yapılandırma işlemiyle gündeme gelmiştir. Klüp kapsamında, 1983-1992 yılları arasında toplam 118 anlaşma yapılmış ve 416 milyar dolarlık borç erteleme gerçekleştirilmiştir. (Sarı, 2004: 20)

1985 yılından itibaren dış borç krizinin aşılmasına yönelik tüm planlar, genelde IMF ve ticari bankaların tutumlarını ön plana çıkararak, gelişmiş ülkelere önemli görevler yüklemiştir. Bu nedenle de bu planların uygulamada bir çok aksaklık göstermiş ve tam anlamıyla başarılı olamamıştır.

1982 borç krizi ortaya çıktığında, uygulanan borç stratejisi ilk olarak, uluslararası akımlar üzerindeki engelleri kaldırmaya çalışmıştır. Temel amaç; borçlu ülkelerin borç taksit ve anapara ödemelerini yerine getirecek miktardaki finansal yardımın bu ülkelere sağlanması olmuştur.

Türkiye Latin Amerika ülkelerinden önce dış borç krizini yaşamış ve birtakım borç ertelemeleri gündeme gelmiştir. Türkiye’de 1977 borç krizinde 1978-1979 döneminde 2.812 milyon USD resmi ve 2.698 milyon USD olmak üzere toplam 5.510 milyon USD tutarında dış borç ertelenmiş ve 2.570 milyon USD tutarında yeni dış kaynak kullanılmıştır. 1980 sonrası finansal serbestleşme sürecine ilk adımlar atılırken de yeni borç ertelemeleri ve yeni kredi anlaşmaları imzalanmıştır. 1980-1983 döneminde 6,6 milyar USD tutarında toplam dış borç ertelenmesi gerçekleştirilmiştir. Böylece 1978-1983 kesitinde toplam 12 milyar USD borç ertelenmesine gidilmiştir. Bu dönemde borçlu gelişmekte olan ülkelerin ertelenen toplam borcu içinde Türkiye’nin %18,4 gibi yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir. Ancak iki kez erteleme söz konusu olduğu için ertelenen gerçek tutar 9 milyar USD olup oranda % 13,5 olmaktadır. Türkiye’nin uluslararası planda ertelenen toplam borç tutarı içinde önemli bir paya sahip olmasının nedenleri arasında Latin Amerika’dan önce dış borç krizini yaşaması ve istikrar ve yapısal uyarılama programına angaje olması bulunmaktadır. Nitekim Meksika’da 1982’de patlak veren ve hızla Arjantin ve Brezilya gibi ülkelere yayılan dış borç kriziyle birlikte ağır borçlu konumundaki ülkelerin borçlarının 51 milyar USD’lik kısmı ileriye ertelenmiştir. Aynı yıl Türkiye’nin yeni bir borç ertelenmesi talebinde bulunmadığı gözlenmektedir. (Sönmez, 2003: 321)

4.1.2.5. Uluslararası Borçlanmadaki Yeni Gelişmeler

1980'li yıllar boyunca uygulanan politikalar, 1994 yılına gelindiğinde yeni krizlere zemin hazırlamıştır. İlk kez dünya gündemine 1980'li yıllarda gelen uluslararası borç krizi, 1994 Meksika krizindeki sonra asıl sonuçlarını ve etkilerini Doğu ve Güney Doğu Asya'da göstermiştir. Krizde kısa vadeli fonların (sıcak para) etkisi inkar edilemeyecek boyuttadır. (Arıcan, 2002: 14-29).

Küreselleşme ve finansal serbestleşme sonucunda artan kısa vadeli sermaye hareketleri ülkeleri kısa süreli büyüme salınımları içine sokmuş ve büyüme oranlarında bir istikrarsızlık yaratmış ve dış borç birikim süreçlerini hızlandırmıştır. Pek çok ülke, bu kısa vadeli fonları ülkesine yöneltebilmek için, düşük değerli döviz kurları, kredibilitenin uluslararası kuruluşlarca değerlendirilmesi, düşük vergi oranları ya da vergi istisnaları gibi pek çok aracı devreye sokmuştur. Bu sermaye akımları, dış finansman sorunlarının çözülmesinde yardımcı olmakla birlikte, ulusal paranın değer kazanması gibi bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Asya ülkelerinde mali piyasaların dışa açılması ve kısa vadeli sermaye akımlarına açık hale gelmesi ile kırılganlık artmıştır.

Latin Amerika'daki borç krizi ilk başlarda ödeme güçlüğü olarak değil bir likidite krizi olarak görülmüştür ve 1985'e gelinceye kadar iktisat politikasında köklü bir değişimin gerekliliği kabul edilmemiştir. Fakat Asya Krizi 1982'deki Latin Amerika Krizinden farklı bir ortamda oluşmuştur. Bu ortamın en önemli özelliklerinden biri serbestleşen mali piyasalardan özel kesimin borç alabilmesi olgusudur (Arın, 1998: 9). Bu yeni durum, Asya krizini daha önceki döviz, ödemeler dengesi ve bankacılık krizlerden tamamen farklı kılmaktadır. Bu özellikleriyle bu kriz bir çeşit "üçüncü nesil" kriz olarak tanımlanmaktadır

Sonuç olarak görülmektedir ki, uluslararası finansal ilişkilerin ulaştığı yeni boyutlar bir yandan Asya krizinde gözlemlendiği gibi gelişmekte olan ülkeleri ve yükselen piyasaları daha kırılgan yapmakta, diğer yandan da bu ülkelerin dış borç birikim süreçlerinde değişimlere yol açmakta ve özel sektör dış borçları ile kısa vadeli dış borçları toplam stok içinde daha önemli paya sahip olmaktadır.

4.2. TÜRKİYE'DE BORÇ SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Türkiye'de kamu borç stokunun hızlı artışı, borçların çevrilebilmesi, ekonomik istikrarın sağlanması ve istikrar altında büyüme Türkiye ekonomisinin 2000'li yıllardaki ana gündem maddelerini oluşturmaktadır. Borç servis ödemelerinin kamu harcamaları içinde olağanüstü büyüklüğe sahip olması bir yandan ekonomik istikrarsızlığın önemli bir kaynağını oluştururken, diğer yandan da yurt içi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesini engelleyerek ekonominin büyüme potansiyelini daraltmaktadır. Ayrıca DİBS üzerine ödenen aşırı derecede yüksek reel faizler gelir dağılımını sermaye ve rantiyeye gelirler lehine bozmakta, kamunun sosyal hizmetlerini aksatmakta ve enflasyonist baskıları güçlendirmektedir. Bu koşullarda Türkiye ekonomisinde borç sorununun çözülmesi, kamu yatırımlarının artırılarak büyümenin ve kalkınmanın sağlanması açısından önem arz etmektedir. (Voyvoda-Yeldan, 2003: 364)

Bilindiği üzere 1980 sonrası dönemde dışa açık kalkınma ve serbestleşme modeli çerçevesinde uygulamaya konulan politikalar sonucunda kamu maliyesinde 1990'a gelindiğinde tikanıklar belirmeye başlamıştır. 1990'lı yıllar Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllardır. Konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında 1990'dan bu yana en önemli artışın borç faiz ödemeleri kaleminde olduğu bilinmektedir. Nitekim, kamu kesiminde oluşan iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç stoku hızla büyümüş ve her yıl yapılan net yeni iç borçlanma ile iç borç stokunda artış sürmüştür. (Voyvoda-Yeldan, 2003: 366) İç borç stokunun milli gelire oranı 1990 yılında % 14 iken, 2001 sonunda % 69'a yükselmiş ve 2005 yılında % 50 olmuştur. İç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı ise 1990'ların başında % 2.5 iken artan iç borçlanma temposuna bağlı olarak 2001 yılında % 23' yükselmiş, 2005 yılında da % 8 olmuştur.

İç borç faiz ödemeleri dolayısı ile konsolide bütçe gelirlerinin büyük bir kısmı faiz ödemelerine aktarılmakta dolayısı ile kamunun gelirlerini sosyal devlet ve büyüme amaçlı olarak kullanabilme olanağı bulunmamaktadır. İç borç faiz ödemeleri, 1990 yılında konsolide bütçe vergi gelirlerinin %22'sini alırken, 2001 yılında vergi

gelirlerinin borç faiz ödemelerine karşılamaya yetmediği ve bu oranın %102 olduğu görülmektedir. 2005 yılında bu oran % 37'ye düşmüştür.

Öte yandan konsolide bütçe içinde faiz harcamalarının payının artması ve bu faiz ödemelerini karşılama kaygısı diğer harcama kalemlerinde azalmalara yol açmış bu yaklaşımdan en büyük payı da yatırım harcamaları almıştır. (Kirmanoğlu, 2001: 10) Konsolide bütçe içinde toplam yatırım harcamalarının, 1990'dan bu yana, toplam harcamaların % 10'nu aşmadığı görülmektedir. 1980'li yılların başında bütçe harcamaları içinde yaklaşık %19-20 oranında bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1990'lardan itibaren hızla gerilediği ve 2004 yılında % 5 gibi çok düşük bir pay aldığı görülmektedir. Kamu yatırımlarının payının bu derece düşürülmüş olması hem kalkınma açısından hem de borçların sürdürülebilirliği açısından düşünülmesi gereken bir konudur.

Yatırımların iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 2000'li yılların en önemli sorunudur. Oysa söz konusu yıllarda finansal serbestleştirme süreci altında Türkiye ekonomisinin yatırım hacminin genişlemesi ve ulusal tasarruf havuzunun doğrudan yatırımlara aktarılmasının sağlanması gerekirdi. Burada bu beklentilerin gerçekleşmesi bir yana, iç borç tuzağına sıkışan kamunun her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bu arada DİBS'lerin sunduğu faiz arbitrajı dışa açık sermaye hareketleri adı altında, olağanüstü bir spekülatif gelir olanağı yaratmış ve Türkiye'den dış dünyaya net kaynak aktarımına neden olmuştur. (Voyvoda-Yeldan, 2003: 368)

4.2.1. IMF Tarafından Önerilen Programın Hedefleri

Türkiye'de 1997 Kasım ayından itibaren IMF gözetimi ve denetiminde başlayan süreç, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) çerçevesinde Şubat 2005'e kadar devam etmiş ve 2005 Mayıs ayından başlayarak yeniden üç yıllık bir anlaşmanın imzalanması ile 2008 Mayıs ayına kadar uzatılmıştır. Böylece bu dönemin tamamlanması IMF denetiminde 10 yıla ulaşacak bir dönem yaşanmış olacaktır.

IMF gözetiminde uygulamaya konulan GEGP ve daha sonrasında taahhüt edilen programda maliye politikası kamu borç stokunun çevrilmesine ve borçlanmanın sürdürülebilirliğine odaklanmış olup, sürdürülebilirliğin sağlanması için kamu kesiminde “faiz dışı fazla” sağlanması stratejik tercih olarak belirlenmiş ayrıca ekonomiyi bir bütün olarak “serbest” piyasa koşullarına, bu bağlamda yabancı sermayeye açacak olan özelleştirme, deregülasyon ve serbestleşme uygulamasının içeren “yapısal reformlar öngörülmüştür. (BSB Raporu, 2006: 36-52) Devlet bütçesinden elde edilen faiz dışı fazla (FDF) borç faizinin ödenmesinde kullanılacaktır. FDF'nin sağlanması ise öncelikle faiz ödemeleri dışında kalan kamu harcamalarının kısılmasını, ikincil olarak da dolaylı vergilerin önemli boyutlarda artırılmasını gerektirmektedir. Bütçeden yapılacak faiz ödemelerinin aksatılmaksızın yerine getirilmesi sürdürülebilir iç borçlanmanın sağlanması için olmazsa olmaz koşul olarak ortaya konulduğu için, geri kalan kalemlerde reel anlamda harcamaların daraltılması gerekli olmuştur. Böylece faiz ödemelerine dokunulmamakta, geri kalan reel harcamalar ve transfer ödemelerinin büyük bölümünde kısıntılara gidilmektedir.

Yapısal reformlar olarak nitelendirilen serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarının Türkiye ekonomisinin, küresel düzene eklemlenmesi politikalarını içerdiği görülmektedir. Bu tür düzenlemeler kamu ekonomisinin güçsüzleşmesine, sosyal devletin tasfiyesine, kamu hizmet alanının özelleştirilmesine ve kamu yönetiminin zayıflamasına yol açmaktadır. Özelleştirme ile kamu hizmetlerinin piyasa konusu yapılarak ticarileştirilmesi hedeflenmekte, özelleştirmeden sağlanacak gelirlerinin de borç ödemesinde kullanılması tasarlanmaktadır. (BSB Raporu, 2006: 38-39)

Faiz harcamalarının milli gelirin %20'sinden fazlasını götürdüğü bir ortamda sürdürülmesi planlanan kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi ancak sağlık, eğitim ve kamu yatırımlarında önemli kısıntılar yapılması sonucu sağlanabilecektir. Sosyal hizmet yatırımlarında planlanan bu türden daralmalar ise bir yandan işgücünün verimini düşürmekte, diğer yandan da ileriki nesillerin refah düzeyini geriletmektedir. Bu saptamalardan hareketle 2000'ler Türkiye'sinde devlet bütçesinin artık sosyal alt yapı ve ekonomik büyüme hedeflerinden giderek

uzaklaştığını görmekteyiz. 2000'ler Türkiye'sinde devlet, gerek üretici gerekse yatırımcı niteliğini tümüyle terk etmiş durumdadır. (Voyvoda, Yeldan, 2003: 369)

IMF tarafından uygulamaya konulan istikrar programlarının, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesini sağlamak için ulusal mali piyasalarda yüksek reel faizler verilmesi ve dış borç ödemelerinin aksatılmadan sürdürülmesi hedefinde olduğu görülmektedir. Kamu sosyal harcamaları ile kamu yatırımlarında daralmalar pahasına faiz dışı fazla vererek borç faiz ödemelerini devam ettirilmesi sonucunda faturanın alt gelir seviyesindeki halk tarafından ödeneceği muhakkaktır. Böyle bir uygulama düşük gelirli emeği ile geçinen halka yeni yükler getirirken, sermaye gelirlerini ve özellikle finansal kazançları bu yükten muaf tutmaktadır.

Bu doğrultuda hazırlanan devlet bütçesinde kamu hizmeti anlayışının unutulduğu, devlet bütçesi hazırlanırken temel amacın borç faizlerini aksatmadan ödeyerek rantıye kesimine kaynak aktarmak olduğu, bu doğrultuda reel harcamaları kısarak yüksek oranda FDF oluşturmak için sosyal harcamalara giderek daha az ödenek ayrıldığı ve kamu hizmeti üretiminin ikinci plana itildiği görülmektedir.

Vergi sistemi de benimsenen kamu bütçesi anlayışına uygun olarak yapılandırılmıştır. 2005 yılında vergi gelirlerinin GSMH' daki payı %27 dir. Vergi gelirleri içinde vasıtasız vergilerin GSMH'ya oranı %7.4, vasıtalı vergilerin oranı % 18.7 ve servet vergilerinin oranı %0.8 olmuştur. Vergi gelirleri ücret ve maaşlardan kaynakta kesilen vergiler ve dolaylı vergiler ile finanse edilmiş, dolaylı vergilerin ağırlığı artmaya devam etmiş, finansal rantların vergilendirmesinde ise radikal sayılabilecek bir değişiklik yapılmamıştır.

IMF tarafından önerilen politikalar sonucunda bütçede temel harcama kalemini, iç borç faiz harcamaları oluşturmaktadır. Bu harcamayı yapabilmek için bütçeler son sekiz yıldır temel kamu hizmetleri harcamaları ile yatırımları sürekli azaltmaktadır. Öncelikli hedef olarak belirtilen "kamu borcunun azaltılması ve kamu finansmanının sürdürülebilirliğinin sağlanması" konusunda, başlangıçtan çok daha iyi bir durumda olduğumuzu söylemek mümkün değildir. Bunca uzun süreli ve yüksek oranlı faiz dışı fazla gerçekleşmesine karşılık, 2005 sonunda geline nokta iç borç faiz ödemeleri bütçe harcamalarının yaklaşık yüzde 25'i

dolayındadır. İç borç faiz harcamaları yıllık vergi gelirleri toplamının yaklaşık yüzde 37'sini tek başına alıp götürmektedir. (BSB Raporu, 2006: 58)

4.2.2. Türkiye'de Borç Sorununun Çözümüne Yönelik Öneriler

Borç sorununu çözebilmek için uygulanabilecek çeşitli alternatifler bulunmaktadır. Türkiye de borç sorununu çözebilmek için bu alternatiflerden birisine veya birkaçına müracaat edebilir. Bu alternatifleri, faiz dışı fazla vermek, konsolidasyon, konversiyon, monetizasyon şeklinde sıralamak mümkündür.

4.2.2.1. Faiz Dışı Fazla Verilmesi

Dornbusch ve Draghi (1992) borç sorununun çözümü için monetizasyon, konsolidasyon, konversiyon uygulamalarına başvurulması durumunda krizin patlak vereceği ve bu kriz sonucunda yerli paranın büyük ölçüde değer kaybedeceğini ileri sürerek, borç sorunu içinde bulunan hükümetlerin kriz oluşmadan faiz dışı bütçe fazlası oluşturma yönünde önlemler almasını önermişlerdir. Ancak, bütçe fazlası verilmesi ve bu politikanın olumlu olacağına dair inancın mevcut olması durumunda kriz çıkmadan sorunun çözüleceğini ileri sürmüşlerdir.

Türkiye'de bu doğrultuda IMF ile yapılan Yakın izleme Antlaşması kapsamında politika değişikliklerine başlamış ve 1998 yılında faiz dışı fazla aracını borç sorununu çözmek amacıyla uygulamaya başlamıştır. Buna rağmen bu politikanın uygulandığı dönemde 2000 ve 2001 yılı krizleri patlak vermiştir. Sonuçta önerilen faiz dışı fazla reçetesi bir işe yaramadığı, monetizasyon, konsolidasyon ve konversiyon uygulanması durumunda ortaya çıkacağı ileri sürülen krizin faiz dışı fazla politikası uygulaması sonucunda ortaya çıktığı görülmüştür. (Ekzen, 2003: 654-655)

Türkiye’de IMF’e verilen taahhütler doğrultusunda borçların asgari düzeylere çekilebilmesi, borç yükünün azaltılabilmesi için “Bütçe Dışı Fazla” oluşturma alternatifinin kamu yatırım ve sosyal harcama kalemlerinde yol açtığı daralma nedeniyle ekonomik büyüme ve gelişme üzerinde olumsuz etkileri olduğu ve 1999 yılından beri uygulanan bu yöntemle rağmen bir başarı sağlanamadığı, üstelik 2000 ve 2001 yıllarındaki krizin bu politikanın uygulandığı koşullarda ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

4.2.2.2. Konsolidasyon ve Konversiyon

Borçların yönetilebilirliği konusundaki tartışmalardan birisi de borçların konsolidasyonu (Tahkim) yani kısa vadeli borç senetlerinin uzun vadeli veya süresiz borç haline getirilmesidir. Bir borcun vadesi geldiğinde geri ödenemeyeceği anlaşıldığında ya borçlu tek taraflı olarak (zorunlu tahkim) ya da borçlu ile alacaklı anlaşarak (gönüllü tahkim) vadeyi uzatmakta ve buna bağlı olarak faiz yükselmektedir. Borçların konversiyonu (Tahvil) borç yükünün hafifletilmesi amacıyla, borçlunun ödeyeceği faiz oranında indirim yapılması işlemidir. Tahkimin amacı borcun vadesini uzatmak iken, konversiyonun amacı borçlunun faiz yükünü hafifletmektir. Bu şekilde kısa vadeli borçlar uzun hale gelerek ve faiz yükü azalarak hazine rahatlamış olacaktır. (Eğilmez, 1996:84)

Ancak bu yöntemlerin istisnai bir borç yönetimi yöntemi olduğu ve bu yöntemle istisnai olarak başvurulacağı belirtilmektedir. Şöyle ki devletin itibarının iyi olduğu dönemlerde tasarruf sahipleri ellerindeki bonoları başka alanlara plase etme imkanı yoksa uzun vadeli tahvillerle değiştirmeye razı olacaklardır. O zaman devletin konsolidasyona başvurmasına gerek yoktur. Çünkü eski hazine bonusu sahipleri devlet konsolidasyona gitmese de ellerindeki bonoları yenileriyle değiştireceklerdir. O zaman devletin konsolidasyona başvurmasına gerek yoktur. Uzun vadeli tahvillerin faiz oranları daha yüksek olduğu için konsolidasyon devlet için pahalı bir işlemdir. Dolayısı ile bu koşullar altında devletin konsolidasyona gitmesi pahalı ve gereksiz bir işlemdir. (Türk, 1996: 279)

Devlet itibarının zayıf olduğu zamanda ise cebri konsolidasyona başvurularak, kısa vadeli hazine bonoları, uzun vadeli tahviller ile değiştirilir. Bu yöntem ise devletin itibarı açısından iyi olmayacağı için tercih edilmemelidir. Üstelik bu durumda devlet yeniden borçlanmak istediğinde tasarruf sahipleri kolay kolay borç vermeye yanaşmayacaktır. Dolayısı ile konsolidasyon başvurulması (Türk, 1996) tarafından önerilmemektedir.

4.2.2.3. Monetizasyon

Kamu borçlarının büyük boyutlara ulaştığı ve çevrilmesinde karşılaşılan sıkıntılar sebebiyle faizlerin çok yükseldiği bir ortamda, devlet borçlarının belli bir kısmının para basılarak ödenmesi de tartışılmaktadır. Merkez Bankası Kanunu'nda gerekli değişiklik yapılarak bütçe ödeneklerinin % 5'i kadar kısa vadeli avans kullanma imkanı getirilirse borç ödenmesinde önemli bir kaynak oluşturulabileceği ve likidite sıkıntısı çeken bir piyasada bunun fazla enflasyonist olmayacağı da tartışılmaktadır. Dolayısı ile monetizasyon denilen iç borçların belli bir kısmının para basılarak finanse edilmesi de önerilerden biri olmasına rağmen bu yolda ancak çok zorunlu durumlarda başvurulabilecek bir alternatif olarak görülmekte, iç borçların döndürülmesinde problemler yaşandığı bir ortamda böyle bir uygulamanın yüksek enflasyona ve piyasalarda büyük dalgalanmalara yol açabileceği ileri sürülmektedir.

1980'lerin ortalarından itibaren kamu açığının parasal genişleme ile finanse edilmesi durumunda enflasyonun hızla yükseleceğine, borçlanma ile finanse edilmesi durumunda yükselmeyeceğine ilişkin görüşlerin yaygın olmasına rağmen Uygur, Sargent ve Wallace'ın 1981'de yayınlanan "Nahoş Parasalcı Aritmetik" isimli çalışmasını incelediği makalesinde bu görüşün yanlış olduğunu ortaya koymaya çalışmaktadır.

Bu görüşe göre sürekli kamu açıklarının olduğu bir ekonomide para politikası bu açıkların ve maliye politikasının baskısı altındadır. Çünkü açıklar ya borçlanarak ya da parasal genişleme ile kapatılmak zorundadır. Bu ekonomide açıklar borçlanma ile kapatılabildiği sürece para politikası enflasyon üzerinde etkili olabilir. Ancak borçlanmanın tıkanığı noktada hem parasal genişleme hem enflasyon

patlama noktasına gelir. Bu mekanizma Őu Őekilde geliŐir: Kamu aŐıkları, parasal geniŐlemeyi ve enflasyonu önlemek iŐin borŐlanma ile kapatılır. Ancak borŐlanma sŪrdŪkŐe, reel faiz yŪkselir ve giderek faiz ödemesi bile yeni borŐlanma ile yapılır. Sonunda faiz ödemeleri ve borŐ stoku öyle bŪyŪr ki, hŪkŪmet iflas etmemek, borcunu ödeyebilmek iŐin para basmak zorunda kalır. SonuŐta borŐlanmanın tıkanıŐı noktada basılan para ve ortaya Őıkan enflasyon aŐıkların baŐtan para geniŐlemesi ile kapatılması durumunda ortaya Őıkan enflasyona göre Őok daha yŪksek olur. (Uygur, 2001: 9-10)

1980'lerden itibaren yukarda yer alan yöntemlerden konsolidasyon ve konversiyon hem devletin itibarını zedeleyeceŐi hem de sermayeyi ŪrkŪtŪp, devletin borŐlanmasını ve borŐların Őevrilmesini zora sokacaŐı iŐin, monetizasyon da enflasyona yol aŐacaŐı iŐin telaffuz edilmesinden bile Őekinilmekte ve geriye tek alternatif olarak faiz dıŐı fazla uygulaması olarak gŪsterilmektedir. SonuŐ olarak, TŪrkiye son 26 yıldır yŪksek borŐ stoku sorununa ŐözŪm ŪretememiŐtir. Oysa artık borŐ sorunun ŐözŪmŪ konusunda daha radikal önlemlerin alınması ve farklı ŐözŪm alternatiflerinin tartıŐılması gerekmektedir.

Bu kapsamda AkyŪz'Ūn "tasarlanmış bir yeniden yapılandırma operasyonu" (AkyŪz, 2004: 19) önerisi ile Voyvoda, Yeldan'ın "EŐitim YŪnlŪ Endojen BŪyŪme Modeli" (Voyvoda, Yeldan, 2003:363-400) farklı yaklaŐımlar olarak dikkate alınmıŐtır.

BM Kalkınma Konferansı'nın eski baŐ ekonomisti Dr. Yılmaz AkyŪz de FDF ile borŐ sorunun ŐözŪlemeyeceŐini iddia ederek, borŐ ŐevrilebilirliŐini tehdit olmaktan Őıkarmak ve yŪksek FDF verme zorunluluŐundan kurtulmak iŐin alacaklıların ikna edilmesiyle borŐların tasarlanmış bir operasyonla yeniden yapılandırılmasını önermektedir. TŪrkiye'nin önündeki temel sorunun kur ya da cari aŐık sorunundan ziyade bir borŐ sorunu özellikle bir iŐ borŐ sorunudur. Ancak, siyasi nedenlerle, iŐ borcu yeniden yapılandırmak, dıŐ borcu yeniden yapılandırmaktan daha zor olduŐu iŐin dıŐ borŐlar iŐin yapılandırmaya baŐvurmak daha doŐru olacaktır. Son zamanlarda Pakistan, Ekvator, Ukrayna gibi pek Őok Ūlkenin uluslararası yatırımcıları ile anlaŐıp borŐlarını konsolide ettikleri gŪrŪlmŪŐtŪr. (AkyŪz, 2004: 19)

Bugün dünyada uluslararası tahvil borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin mekanizmaların geliştirilmesi zorunlu görülmeye başlanmıştır. Son yıllarda bazı devletlerin uluslararası tahvil piyasalarında borçlarını yeniden yapılandıkları ve bunu yaparken de uluslararası kuruluşlardan yardım aldığı görülmüştür. Yani dış borçların yeniden yapılandırılması, bir kısmının silinmesi ve bir kısmının vadelerinin uzatılması giderek global finansal sistemin bir parçası haline gelmeye başlamıştır. IMF'in de bu tür oluşumlara karşı olmadığı ve IMF ile ilişkilerde sanıldığından daha fazla bir pazarlık alanı olduğu görülmektedir. Bu nedenle dış borçların yapılandırılması yöntemi Türkiye için bir çözüm yolu olabilir.

Eğer borçların sürdürülmesi ekonomik ve siyasi olarak olanaksızsa o zaman yapılması gereken şey, gelir dağılımını daha da bozmak pahasına faiz fazlaları yaratmaya çalışmak ve bu yolla kaçınılmaz sonu ertelemeye çalışmak olmamalıdır. Yapılması gereken şey borç stoku üzerinde operasyon yapmak, borçların bir kısmının silinmesini, bir kısmının vadesinin uzatılmasını bir kısmının da vergiye çevrilmesini sağlamaya çalışmaktır.

Borçlanma sorunun çözümüne ilişkin başka bir alternatif yaklaşımda (Voyvoda, Yeldan, 2003) tarafından geliştirilmiştir. Bu çalışmada kamunun eğitim ve diğer sosyal hizmet yatırım harcamalarıyla, iktisadi büyüme arasında tamamlayıcılık ilişkisinde olduğu ve bu yüzden mevcut yapısal uyum programı altında uygulanan daraltıcı maliye politikalarının Türkiye ekonomisinde uzun dönemde önemli büyüme ve sosyal refah kayıplarına yol açtığı vurgulanmaktadır. İktisadi büyüme yazını eğitim ve diğer sosyal alt yapı harcamaları ile milli gelir büyümesi arasında doğrudan ve kuvvetli ilişkiler bulunduğunu göstermektedir. Eğitim yatırımları işgücünün verimliliğini doğrudan yükseltmekte ve sürdürülebilir bir büyüme için önemli dışsalıklar sağlamaktadır.

Çalışmada Türkiye ekonomisi için 2001 krizi sonrasında uygulanabilecek alternatif kamu maliyesi ve kamu yatırım stratejilerinin analiz edildiği bir makroekonomik genel denge modeli geliştirilmiştir. Bu model, iktisat yazınında “nesiller arası endojen büyüme” modelleri olarak bilinen bir analitik kurguya dayandırılmıştır. Bilindiği üzere büyüme ve kalkınmanın kaynağı olarak sabit sermaye yatırımlarının yanı sıra sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet yatırımları da, beşeri sermayenin

verimliliğini arttırdığı için önem arz etmektedir. Kamu eğitim ve sosyal hizmet yatırımlarıyla beslenen işgücü üretkenliğindeki artışlar milli gelirden büyüme kaynağı oluşturmaktadır.

Bu çalışma ile elde edilen bulgular, mevcut programın uygulamakta olduğu faiz dışı birincil bütçe fazlası hedefinin potansiyel büyüme olanaklarında önemli kayıplara yol açtığını ispatlamıştır. Alternatif bir maliye politikası olarak, servetler üzerine getirilecek yeni bir vergilendirme ile kamunun eğitim yatırımlarına öncelik veren bir harcama reformu yapması yoluyla, büyümenin canlandırılabilirliğini ileri sürmektedir. Buna karşın Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren iç borç idaresi amacıyla uygulanan güçlü ekonomiye geçiş programı ve sonrasında uygulanan programlar, kamunun faiz dışı harcamalarına, özellikle kamu yatırımları ile sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet harcamalarına, büyük çaplı kısıtlamalar getirmiştir. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinin büyüme olanakları önemli bir kaynaktan yoksun bırakılmış olmaktadır.

1980 sonrası dönemde kamu iç ve dış borç stokunda meydana gelen artışlar, yüksek reel faizler ve bunun sonucunda yapılan yüksek faiz ödemeleri nedeniyle içerdikleri dışarıya ve fakirden varlıklıya gelir ve servet transferi olmuştur.

Bütçe içinde borç faiz ödemeleri önemli bir yer tutmakta ve vergi gelirlerinin büyük bir kısmı bu faiz ödemelerini karşılamak için kullanılmaktadır. Ayrıca yüksek faiz harcamaları nedeniyle eğitim ve sağlık gibi sosyal nitelikli kamu harcamaları yeterince artırılamamaktadır. Vergi gelirlerinin, vergi ödeyen kesimin ihtiyaçları doğrultusunda kullanılmaması, buna karşılık tahvil sahiplerine gelir aktarımı mekanizması olarak kullanılması, toplumdaki sınıflar arasındaki eşitsizlikleri artırmaktadır. Bu nedenle, borç stokunun ve özellikle faiz ödemelerinin ulaştığı boyut, düşük gelirli gruplardan yüksek gelirli gruplara, faiz geliri elde edenlere kaynak transferi sonucunu doğurmuş ve ülkedeki gelir dağılımını dahada bozmuştur.

Bu doğrultuda borçlanma politikasının özel sermaye kesimine rant aktarım ve kaynak transfer amacına yönelik bir tercih olduğu düşünülmektedir. Kamu açıklarının finansmanında borçlanmanın tercih edilmesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan faydayı belli kesimlere (sermayedar kesime ve tahvil sahiplerine) aktarırken, ortaya çıkan maliyetlerin toplumsallaştırılması borç yükünün belli kesimler üzerinde kalmasına neden olmuştur. Ülkemizde vergi gelirlerinin gelir ve dolaylı vergiler ağırlıklı olduğu düşünülürse bu borç yükünün büyük ölçüde gelir düzeyi düşük ücretliler üzerinde kaldığı anlaşılmaktadır.

Klasik mali anlayışa göre borçlar geçici bir gelir türü olarak görülmektedir. Devletin asıl gelir kaynağı vergilerdir. Alınan borçların vadesi geldiğinde anapara ve faiz ödemleri er ya da geç vergi gelirleri ile karşılanacaktır. Bu nedenle borçlar ertelenmiş bir vergi olarak değerlendirilmektedir.

O halde bu borçlar en sonunda vergi gelirleri ile ödenmek zorundadır. Vergi yükünün adil dağılımını sağlamak için vergilemede “faydalanma” ile “iktidar” prensiplerinin uygulanması gerekmektedir. Ancak borçların ödenmesinde bu prensiplere uyulmadığı ve dolayısıyla adaletin bozulduğu görülmektedir. Bütçedeki borç faiz ödemelerinin yüküne katlanan kesim bundan hiç bir şekilde fayda sağlamayan düşük gelir grubundaki kişilerdir. Oysa bu borçlardan yüksek reel faizler dolayısı ile faydalanan yüksek gelir grubundaki sermayedar kesimin bunun yüküne yeterince katlanmadıkları görülmektedir. Üstelik devlet tahvili, hazine bonoları vb. menkul kıymetler üzerinden ya hiç vergi alınmamakta ya da çok düşük düzeyde vergilendirilmektedir.

Bu durumda kamu borç sorunun çözümünü burada aramak doğru olacaktır. Yani tahvil sahiplerinin yüksek gelir grubundaki kişiler olduğu ve bu kesimlere yüksek reel faizler dolayısı ile bugüne kadar yeterince kaynak aktarıldığı göz önüne alınırsa, bu borçların yüksek gelir grubundan alınan vergiler, servet vergileri ile azaltılmaya çalışılmasının doğru bir seçenek olduğu düşünülmektedir.

Yine yurtdışı borçlar içinde bugüne kadar negatif net transferler yapıldığı ve dolayısı ile bu borçların fazlasıyla ödendiği göz önüne alınırsa, bu borçların uluslararası platformda yapılan görüşmeler ile yeniden yapılandırılması, bir kısmının silinmesi, bir kısmının uzun vadeye yayılması ve faiz oranlarının düşürülmesi ve benzeri taleplerin makul olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim bu tür borç ertelemeleri ve yeniden yapılandırmalarının 1980 borç krizi döneminde de uygulandığı hatta Türkiye'nin de bundan faydalandığı bilinmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

1980 sonrasında 24 Ocak kararları ile uygulamaya konulan ekonomi politikasında, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasada kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların yol gösterici olmaları esas alınarak, devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonominin özel girişim öncülüğünde gelişmesi amaçlanmıştır. Daha sonra 1989 yılında uygulamaya konulan 32 sayılı karar ile finansal serbestleşme süreci tamamlanmış ve ekonominin işleyişi tamamen piyasa güçlerine ve kısa vadeli sermaye hareketlerine bırakılmıştır. Bu süreç sonunda para ve maliye politikaları devletin elinde etkin araçlar olma işlevini yitirmiş ve ekonominin kaderini piyasa, piyasanın kaderini de yabancı sermaye belirler olmuştur. Piyasada kısa vadeli sermaye hareketlerinin yarattığı istikrarsız ortam finansal krizler için de uygun bir zemin hazırlamış ve bu durum 1994, 2000 ve 2001 yıllarında peş peşe yaşanan derin krizlerle kendini göstermiştir.

Bu dönemde, kamu finansmanında vergi yerine borçlanmanın tercih edilmesi sonucunda kamu borçları artmış ve borcun borçla ödenmesi süreci başlamıştır. Sonuçta borçların döndürülebilmesi kamu maliyesinin öncelikli hedefi haline gelmiştir. Bu hedef, özellikle 1990'lı yıllar boyunca kamu yatırım harcamalarının ve sosyal harcamaların azaltılması pahasına gerçekleştirilmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının ve sosyal harcamaların payı düşerken, faiz ödemelerinin payı yükselmiştir. Böylece, borçlanma süreci özel sermaye lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüşmüştür. Bu durum devlet bütçesinin bir maliye politikası aracı olarak ekonomiye müdahale olanağının sınırlandırmış ve kamu bütçesinin üretim ve büyüme üzerindeki rolünü ortadan kaldırarak, bütçenin bir gelir transferi aracı olarak kullanılmasına yol açmıştır. Dolayısıyla borçlanma, bir yandan ülkenin üretim kapasitesini ve verimliliğinin artırılmasında ciddi bir engel oluşturarak üretimin azalmasına yol açarken bir yandan da gelir dağılımı eşitsizliklerini artırıcı bir etki yaratmıştır.

Kamu borç stoku ve yüksek reel faiz ödemelerinin yarattığı bu kısır döngü altında fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarına yeterince kaynak aktarılamaması ülkenin üretim ve gelir yaratma kapasitesinin düşürmekte bu da bir taraftan borç stokunun döndürülmesinde sorunlara yol açarken, diğer taraftan kalkınma hedefinin gerçekleştirilmesine engel olmaktadır.

Borçlanma bir kamu finansman aracı olmasına rağmen devletin asıl gelir kaynağı vergilerdir. Borçlanma geçici bir gelir türü olup borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklar en sonunda vergiler ile ödenmek zorundadır. Bu nedenle bu borçlar en nihayetinde vergiler ile ödeneceği için borç sorununun çözümünü de daha etkin ve adil bir vergi sisteminin oluşturulmasında aramak gerekir. Dolayısıyla kamu bütçesinin üretim ve büyüme sürecindeki etkinliğinin artırılması ve kalkınma amacının gerçekleştirilebilmesi için her şeyden önce ekonomiyi kayıt altına almak ve vergi dışı alanları vergilendirmek gerekmektedir.

Öte yandan ülkemizdeki vergi yapısının dolaylı vergiler ile ücret üzerinden alınan doğrudan vergilere dayanması ve vergi gelirlerinin büyük bir kısmının borç faiz ödemelerine gitmesi nedeniyle adil olmayan bir vergi ve borç yükü söz konusudur. Bu nedenle hem vergi yükünün daha adil dağıtılması hem de borç sorununun çözülmesi amacıyla servet üzerinden alınan vergilere ağırlık verilmesi gerekmektedir. Bütçe açıklarındaki artışların iç borç faiz ödemelerindeki artışlardan kaynaklandığı düşünüldüğünde, borç yükünü hafifletmenin bir yolunun devlet tahvili, hazine bonosu vb. menkul kıymetlerin faiz gelirlerinin vergilendirilmesi olduğu ortaya çıkmaktadır. Menkul kıymet faiz gelirlerinin vergilendirilmesi kamuya gelir sağlayacağı gibi spekülasyon sermaye hareketlerinin önlenmesine ve kaynakların üretken sektörlere yönelmesine de katkı sağlayacaktır. Bunun yanında yüksek gelir grubunda yer alan sermayedar sınıftan alınacak bir kerelik bir servet vergisi ile elde edilen hasılda borçların azaltılmasına kullanılarak borç yükü hafifletilebilir.

Borç yükünün hafifletilmesinde başvurulabilecek bir yol da bu borçların yeniden yapılandırılmasıdır. Böyle bir yapılandırmayla kamu dış borçlarının bir kısmı silinerek, bir kısmı uzun vadeye yayılarak ve faiz oranları düşürülerek; borç stoku ve faiz yükü azaltılarak, sürdürülebilir bir boyuta getirilebilir. Bu noktadan sonra ekonomideki önceliklerin yatırım ve üretim kapasitesinin artırılması kalkınmanın sağlanması amacına yöneltilmesi ile borç stoku kendi kendini ödeyebilecek bir mekanizma içinde sorunsuz bir şekilde sürdürülebilir.

Öte yandan, finansal serbestleştirme ile Türkiye ekonomisinin denetimsiz bir şekilde dışa açılması ve dış şoklara karşı korumasız bir şekilde bırakılmış olması nedeniyle ortaya çıkan kırılğan yapı ve krizler de ülkeye ciddi anlamda zarar vermektedir. Bu durum iç ve dış sermaye kaynaklarının üretim sektöründen uzaklaşmasına ve spekülative kazançlara yönelmesine yol açmıştır. Dolayısıyla finansal serbestleştirmeyle sadece finansal alan değil, reel kesim de spekülative sermaye hareketlerinden olumsuz etkilenmiştir. Bu nedenle, sermaye hareketlerinin daha denetimli ve kontrollü bir yapı içinde gerçekleştirilmesi ile bu olumsuzlukların azaltılacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, devletin kalkınma ve büyüme amacının gerçekleştirebilmesi ancak bağımsız para ve maliye politikaları uygulayabilmesi ile olanaklı olduğu, bu nedenle; Merkez Bankasının bağımsız para politikaları oluşturma olanağına kavuşturulması gerektiği; devlet bütçesinin bir borç yönetimi bütçesi olmaktan çıkarılarak yatırım bütçesine dönüştürülmesi, devletin kaynaklarını ekonomik kalkınma hedeflerine yönelteceği bir yapı ve düzenin oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgüç, Öztin: "İç Borç Sorunu", **İktisat Dergisi** , Ocak-Ağustos 2002, s.21-24.
- Akyüz, Yılmaz: "Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme Latin Amerika Deneyimi", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 96, Mart 1994,s.5-20.
- Akyüz, Yılmaz: "Gelişmekte Olan Ülkelerde Para ve Kur Politikaları: Türkiye Deneyimi", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 224, Kasım 2004, s.6-29.
- Akyüz, Yılmaz, Korkut Boratav: "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 197, Ağustos 2002, s.29-40.
- Arıcan, Erişah: **Gelişmekte Olan Ülkelerde İstikrar Politikaları: Türkiye**, Derin Yayınevi, İstanbul, 2002.
- Arın, Tülay: "Asya Krizi ve Kriz Yönetiminde Hegemonya", **İktisat Dergisi**, Sayı: 375, Ocak 1998, s.5-20.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler: "İMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset" **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu**, Ankara, Haziran 2006. (Çevrimiçi) <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, 12 Temmuz 2006.
- Barro, Robert J.: "Are Government Bonds Net Wealth" **Journal of Political Economy**, Vol: 82, Nov-Dec 1974, p. 1095-1117.

- Boratav, Korkut: **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, 9. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, Ağustos 2005.
- Boratav, Korkut: "İktisadi Kriz Üzerine Bazı Gözlemler", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 100, Temmuz 1994, s.22-30.
- Bowen, William G., "The Public Debt: A Burden on Future Generations?"
Richard G. Davis, **The American Economic Review**, Vol: L, No: 4,
David H. Kopf: September 1960, p. 701-706.
- Buiter, Willem H. "Guide to Public Sector Debt and Deficits", **Economic Policy**, Vol. 1, 1985, s.13-60
- Chalk, Nigel, Richard "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice",
Hemming **IMF Working Papers**, WP 2000/81.
- Domar, Evsey D.: "The Burden of the Debt and the National Income" **The American Economic Review**, December 1944, p. 799-827.
- Dornbusch, Rudiger, **Makroekonomi**, Çev. Erhan Yıldırım, Salih Ak, Mahir Stanley Fischer, Fisunoğlu, Refia Yıldırım, McGraw-Hill, İstanbul, 1998.
- DPT: **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi: Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yay No: 2595-607, Ankara 2001.
- Eğilmez, Mahfi: **Hazine**, Finans Dünyası Yayınları, No: 3, Tütünbank, 1996.
- Eğilmez, Mahfi: "Faiz Niçin Artırıldı?", **Radikal Gazetesi**, 13 Temmuz 2006, s. 13.

- Ekzen, Nazif: "Cumhuriyet'in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)", **İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- Evgin, Tülay: **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2000.
- Geithner, Timothy "Debt Sustainability in Low-Income Countries, Towards a Forward-Looking Strategy, **IMF Report**, Poliyç Development and Review Department, 23 Mayıs 2003.
- Görgün, Sevim: **Kamu Maliyesine Giriş**, Teksir Halinde Ders Notları, İstanbul, 1993.
- İyidiker, Hikmet, "Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri", (Çevirimiçi)
Yasemin Özüğurlu: <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-2>, Mart 2006.
- Kepenek, Yakup, **Türkiye Ekonomisi**, 8. Basım, Remzi Kitapevi, Nurhan Yentürk İstanbul, Eylül 1996.
- Kirmanoğlu, Hülya, "Türkiye'de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri: 1950-2001", (Çevirimiçi)
Aysel Arıkboğa: <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-1>, Mart 2006.
- McCallum, Bennett T.: "Are Bond-financed Deficits Inflationary? A Ricardian Analysis", **Journal of Political Economy**, Vol. 92, No. 1, Şubat 1984, s.123-135.

- Nemli, Arif **Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikası**, Y. Güryay Matbaası, 1979.
- Nemli, Arif: **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden geçirilmiş 2. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1984
- Önder, İzzettin: “Yeni Dünya Düzeni Bağlamında Bütçelerin Evrimi”, **Maliye Yazıları, Maliye-İktisat-Hukuk**, Sayı: 73-78, Temmuz-Eylül 2001,Ocak-Mart 2003, s.6-11.
- Sakal, Mustafa “Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin Arayışı ve Borçlanma Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi**, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Cilt 9, Sayı 1-2, 2002, s. 211-236.
- Sarı, Müslim “Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB, Ankara, Ekim 2004.
- Seyidoğlu, Halil: “Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 4, No: 2, Temmuz 2003, s.141-156.
- Seyidoğlu, Halil: **Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama**, Geliştirilmiş 7. Baskı, Güzem Yayınları, İstanbul, 1990.
- Sönmez, Sinan: “Türk İktisat Politikalarındaki ‘Çıpa’: Dış Borçlanma”, **İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- T.C. Sayıştay **2000 Yılı Mali Raporu**, Ankara, Ekim 2000, (Çevirimiçi)
Başkanlığı: <http://www.sayistay.gov.tr>, 30 Mayıs 2006.

- Türk, İsmail: **Kamu Maliyesi**, Gözden geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, Kasım 1996.
- Uluatam, Özhan: **Makroiktisat**, Genişletilmiş 7.Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, Şubat 1993.
- Uluatam, Özhan: **Kamu Maliyesi**, Genişletilmiş 4.Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, Ağustos 1991.
- Uygur, Ercan: "Enflasyon, Para ve Mali Baskı: İktisat Politikasında Geri Kalmışlık", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 189, Aralık 2001, s.7-23.
- Voyvoda, Ebru, Erinç Yeldan: "Eğitim Yönlü Bir Endojen Büyüme Modelinde Türkiye Ekonomisi için İç Borç İdaresi Alternatiflerinin Analizi", **İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- Yeldan, Erinç: **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, 12. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.

VERİLERİN DERLENDİĞİ KAYNAKLAR

Devlet İstatistik Enstitüsü internet sitesi, <http://www.die.gov.tr>

Devlet Planlama Teşkilatı internet sitesi, <http://www.dpt.gov.tr>

Hazine Müsteşarlığı internet sitesi, <http://www.hazine.gov.tr>

T.C. Merkez Bankası internet sitesi, <http://www.tcmb.gov.tr>