

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMANIN
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ SORUNU: 1990-2005 DÖNEM ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Atiye TORTOP ERDOĞMUŞ**

**Tez Danışmanı
Doç.Dr.Nejat COŞKUN**

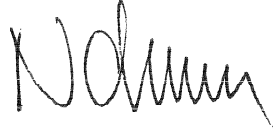
Ankara - 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

038210104 Atiye TORTOP ERDOĞMUŞ'a ait Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1990-2005 Dönem Analizi adlı çalışma, jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.



Başkan: Prof.Dr.Murat ÖZDEN



Doç Dr. Nejat COŞKUN (Danışman)



Üye: Doç.Dr. Aziz KONUKMAN

ÖNSÖZ

Türkiye’de özellikle yaşanan ekonomik krizlerden sonra uygulamaya konulan ekonomi politikalarının önemli bir kısmını kamu açıkları ve borçların sürdürülebilmesi sorunu oluşturmaktadır. Borç sorunu artık toplumun geniş bir kesiminin ilgi alanına girmiştir.

Bu önemli sorunun kaynaklarının ne olduğu, 1990-2005 yılları arasında borç yükünün nasıl bir gelişim izlediği merakı beni bu konuda çalışma yapmaya yöneltmiştir.

Uzun ve yorucu bir çalışmadan sonra tamamlamış olduğum bu çalışmanın bu konudaki diğer çalışmalara faydalı olmasını diliyorum.

Tezin hazırlanması aşamasında desteğini esirgemeyen, çalışmamı sabırla okuyarak bana yol gösteren değerli hocam Doç. Dr. Nejat COŞKUN’a teşekkür ederim.

Son olarak, bu çalışmanın sıkıntılarını benimle paylaşan, tamamlamamda büyük desteğini gördüğüm, anlayışını ve hoşgörüsünü esirgemeyen değerli eşim Serkan’a da teşekkür borçluyum.

Atiye TORTOP ERDOĞMUŞ
Ankara, 2006

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR CETVELİ.....	vi
TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İKTİSADİ OKULLARDA KAMU KESİMİ AÇIKLARI VE ETKİLERİ

1.1. Klasikler.....	3
1.2. Neoklasikler.....	7
1.3. Keynesyen Okul.....	10
1.4. Çağdaş İktisadi Yaklaşımlar.....	12
1.4.1. Parasalcılar.....	12
1.4.2. Yeni Klasikler.....	17
1.4.2.1. Ricardo Denklik Teoremi.....	18
1.4.2.2. Nahoş Parasalcı Aritmetik (Sargent-Wallace).....	26
1.4.3. Arz Yönlü İktisat.....	28
1.4.4. FTPL Yaklaşımı (Fiyat Düzeyinin Maliye Teorisi).....	30
1.4.5. Nahoş Parasalcı Aritmetik İle FTPL Tartışması.....	33

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BORÇLANMASI VE AÇIKLAR

2.1. Kamu Borçlanması.....	37
2.1.1. Kamu Borçlarının Tanımı ve Önemi.....	39
2.1.1.1. Piyasa Değeri ve İtibari Değer Ayrımı.....	39
2.1.1.2. Gayrisafi Borç-Net Borç Ayrımı.....	40
2.1.2. Borçlanmanın Nedenleri.....	41

2.1.3. Kamu Borçlarının Yönetimi.....	45
2.1.3.1. Borç Yönetiminin Temel İlkeleri.....	48
2.1.3.2. Borç Yönetiminin Temelleri.....	48
2.1.3.2.1. Yapısal Düzenlemeler.....	48
2.1.3.2.2. Borç Yönetiminin Amaçları.....	51
2.1.4. Kamu Borçlanmasının Etki ve Sonuçları.....	54
2.1.4.1. Ekonomik Denge ve Kamu Borçlanması.....	55
2.1.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Kamu Borçlanması.....	56
2.1.4.3. Kamu Borçlanmasının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri.....	58
2.2. Kamu Açıkları.....	63
2.2.1. Kamu Açıklarının Farklı Tanımları.....	65
2.2.1.1. Geleneksel Açık Tanımı.....	65
2.2.1.2. Birincil Kamu Açığı.....	68
2.2.1.3. İşlevsel Kamu Açığı.....	71
2.2.1.4. Cari Hesap Açığı-Sermaye Açığı.....	71
2.2.1.5. Nakit Esasına Göre Açık-Tahakkuk Esasına Göre Açık	73
2.2.1.6. Yurtiçi Açık.....	75
2.2.1.7. Konsolide Bütçe Açığı.....	75
2.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği.....	76
2.2.3. Kamu Açıklarının Finansman Kaynakları ve Yöntemleri.....	77
2.2.3.1. Vergilerin Artırılması.....	78
2.2.3.2. Borçlanma.....	79
2.2.3.2.1. Dış Borçlanma.....	80
2.2.3.2.2. İç Borçlanma.....	82
2.2.3.3. Merkez Bankası Kaynakları.....	82
2.2.3.4. Döviz Rezervlerinin Kullanımı.....	84
2.2.3.5. Bütçe İhtiyatlarının Kullanımı.....	85
2.2.3.6. Kamu Varlıklarının Satışı (Özelleştirme).....	85
2.2.4. Kamu Açıkları Ölçümünde Temel Sorunlar.....	86
2.2.5. Kamu Açıkları ve Kamu Borçlarını Etkileyen İktisadi Faktörler	89
2.2.5.1. Kamu Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri.....	89
2.2.5.1.1. Enflasyon Etkisi (Fiyat İstikrarına Etkisi).....	91

2.2.5.1.2. Kamu Açıkları, Reel Kurlar ve Cari Açık İlişkisi..	93
2.2.5.1.3. Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri.....	94
2.2.5.1.4. Reel Faizler Üzerine Etkileri.....	95
2.2.5.2. Kamu Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri ve Krizler.....	96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI VE BORÇLAR

3.1. Türkiye'de Kamu Açıkları Sorunu.....	103
3.1.1. Türkiye'de Kamu Açıklarının Artış Sebepleri.....	104
3.1.1.1. Kamu Harcamalarını Hızlı Artıran Faktörler.....	105
3.1.1.2. Kamu Gelirlerini Yavaş Artıran Faktörler.....	106
3.2. Türkiye'de Kamu Borç Stokunun Yapısı ve Gelişimi.....	108
3.3. Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi.....	111
3.3.1. Türkiye'de Kamu Açıkları ve Finansmanı.....	111
3.3.2. Bütçe Açıklarının Kamu Finansman Açıklarının Temel Belirleyicisi Olması.....	113
3.3.3. Kamu Kesiminin Optimal Büyüklüğü.....	115
3.3.4. Kamu Finansman Dengesi ve Makro Ekonomik Denge Arasındaki İlişkinin Kurulamaması ile Kamu Borç Yönetimi	117
3.3.5. Kamu Açıklarının Piyasa Faiz Oranları ve Finansal Kesim Üzerindeki Baskısı.....	120
3.4. 1990-2005 Dönem Analizi.....	124
3.4.1. 1990'lı Yıllar Dönem Analizi.....	124
3.4.2. 2000'li Yıllar Dönem Analizi.....	127
3.5. Borçların Sürdürülebilirliği.....	132
3.5.1. Faiz Dışı Fazla.....	136
3.5.2. Faiz Dışı Fazla ve Borcun Sürdürülebilirliği İlişkisi.....	138
3.5.3. Borçların Sürdürülebilirliği Konusunda Türkiye'de Yapılan Ampirik Çalışmalar.....	143
SONUÇ	147

KAYNAKÇA.....	153
EKLER.....	166
ÖZET.....	169
ABSTRACT.....	171

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
FTPL	: Fiyat Düzeyinin Maliye Teorisi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HIPC	: Çok Düşük Gelirli Ülkeler
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TMSF	: Tassarruf Mevduatı Sigorta Fonu

TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ**TABLolar****Sayfa No**

Tablo 1.	1990'lı Yıllarda Türkiye'de Kamu Net Borç Stoku/GSMH Oranındaki Gelişmeler (%).....	109
Tablo 2.	2000'li Yıllarda Türkiye'de Kamu Net Borç Stoku/GSMH Oranındaki Gelişmeler (%).....	109

ŞEKİLLER**Sayfa No**

Grafik 1.	Kamu Borcu GSMH ilişkisi (1990-2005)	111
-----------	--	-----

EKLER**Sayfa No**

Ek 1.	Kamu Net Borç Stoku.....	166
Ek 2.	Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı.....	167
Ek 3.	Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamaların GSMH'ye Oranı.....	168

GİRİŞ

Türkiye’de özellikle 1990 sonrası dönemde kamu maliyesinde çok hızlı bir bozulma yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu bozulma kamu kesiminde yer alan kurumların açıklarından kaynaklanmıştır. Dönemin başında bu açıkların seviyesi sürdürülebilir nitelikte iken, dönemin sonuna doğru sürdürülemez bir boyut kazanmıştır. Açıkların büyümesi beraberinde kamu borçlanma ihtiyacını da arttırmıştır. Kamu borçlanma ihtiyacı arttıkça para ve sermaye piyasaları üzerindeki finansal baskı artmıştır. Finansal baskının artması toplam yurtiçi tasarrufların tamamına yakın bir kısmının kamu açıklarını finanse etmek için kullanılmasına neden olmuştur. Bu süreç beraberinde kamu açık ve borçlarını sürdürülemez bir boyuta getirmiştir.

Bu anlamda ekonomik istikrar politikalarının yürütülmesi ve makro ekonomik dengelerin sağlanabilmesi için kamu açık ve borçlanmanın sürdürülebilirliği konusu en temel konu haline gelmiştir. Bu nedenlerle kamu borç stokunun yapısına ve borcun sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmeler hem politika yapıcılar, hem de piyasalar tarafından kritik önem arz etmektedir. Sürdürülebilir borç yapısı ve azalan borç yükü makroekonomik istikrarın sağlanmasında temel unsurlardır.

Bu çalışmanın amacı, makroekonomik istikrarın sağlanmasında temel unsur haline gelen kamu açık ve borçlanmanın sürdürülebilirliği konusunu 1990-2005 yılları için inceleyerek, konunun ekonomik etkilerini Türkiye özelinde ortaya koymaktır.

Bu amaca ulaşmak bakımından çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu açıkları ve borçlanmayla ilgili literatür aktarmasına yer verilecektir.

İkinci bölümde, kamu borçlanması ve açıklarının genel bir tanımı, önemi ve nedenleri açıklanarak ekonomik etkileri ortaya konulacaktır.

Üçüncü bölümde Türkiye’de kamu açıkları ve borçlanma konuları ele alınarak, Türkiye’de kamu açıkları sorunu, kamu borç stokunun yapısı; 1990-2005 dönem analizi çerçevesinde incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise üçüncü bölümde yapılan ayrıntılı değerlendirmeler sonucu Türkiye’deki kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülebilirliği sorunuyla ilgili elde edilen bulgular kısaca belirtilip çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Borç sorununun uzun vadede çözümüne yönelik politikalar açıklanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İKTİSADİ OKULLARDA KAMU KESİMİ AÇIĞI VE ETKİLERİ

İktisat biliminde yer alan her konuda olduğu gibi özelde kamu kesimi açığı, genel olarak ise devlet borçlanması konusunda çok çeşitli iktisatçıların ve iktisadi ekollerin birbirinden farklı yaklaşımları vardır. Bu farklı ekoller ve bakış açıları “İktisadi okullarda kamu kesimi açığı ve etkileri” başlığı altında incelenmeye çalışılacaktır.

Bu inceleme sırasında genel olarak bu konuya teorik katkısı olan iktisadi okulların ortaya koyduğu teorik görüş ya da modellerden söz edilecektir.

1.1. KLASİKLER

18. ve 19. yüzyıllarda ekonomik düşüncenin gelişimine damgasını vurmuş bulunan ve en önemlileri Adam Smith, David Ricardo, Thomas R. Malthus, John Stuart Mill ve Alfred Marshall olan klasik iktisatçıların ekonominin arz yönüne ağırlık vermiş ve arz yönlü önerilerde bulunmuşlardır (Shaviro, 1997: 28-36). Klasik iktisat teorisinde, piyasa ekonomisinde bazı iktisadi kanunların kendiliğinden işlediği, herhangi bir aksaklığın ortaya çıkması halinde de ekonominin kendi dengesini otomatik olarak sağlayacağı, dolayısıyla kamu faaliyetlerinin de ekonomik düzenin doğal işleyişini bozacağı kabul ediliyordu. Ekonomide Say Kanunu (Mahreçler Yasası) geçerli olduğu için ekonomik krizlerde geçicidir. Bu düşünce ile, devletin tüketici olduğu, özel girişimlerin kamu girişimlerinden daha verimli olduğu ve vergi ile kamu harcamalarının tarafsızlığı varsayımları birleşince, devlet faaliyetleri de iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet ve diplomasi hizmetleri ile sınırlanmıştır (Savaş, 1998: 293-295).

Klasik okulda kamu otoritesi yani devlet ekonomiyi üç biçimde etkileyebilir. Birincisi; para arzını etkileyerek toplam üretim ve talebi etkileme çabası ki bu para politikası uygulamasıdır. İkincisi; devletin kamu harcamalarını değiştirmesi, üçüncüsü; ise devletin vergi oranlarını değiştirerek ekonomiye müdahale etmesidir. Son iki müdahale şekli de maliye politikası kapsamındadır. Klasik okulda maliye politikaları reel üretimi etkilemez. Klasikler burada kamu finansmanının nasıl yapıldığına dikkat çekerler. Eğer devlet; harcamalarındaki artışı vergilerde eş oranlı bir artışla finanse ediyorsa, bir eliyle verdiğini öteki eliyle alıyor demektir. Şu halde talep arttırıcı bir mali politika (devlet harcamalarında artış) ancak vergi oranlarının aynı düzeyde kalmasıyla mümkündür. Ancak vergiler attırılmadan harcamalar arttırılıyorsa, bu durumda devlette bir finansman açığı doğacaktır (Erol, 1997:52).

Klasik okulda devlet bu finansman açığını iki türlü karşılayabilir. Yani kamu harcamalarındaki artışı karşılamak için ya vergiler arttırılacak, ya devlet özel kesimden borçlanacak, ya da para basma yoluna gidecektir. Vergileri artırma ve borçlanma halinde kamu harcamalarındaki artış kadar özel harcamalarda azalış olurken (dışlama etkisi) para stokundaki bir artış toplam talebi arttırmakla birlikte bunun da reel değişkenlere bir etkisi olmayacak yalnızca fiyat düzeyi yükselecektir (Dornbusch ve Fischer, 1998:128-130). Bu açıdan maliye politikaları da parasal politikalar gibi reel ekonomi üzerinde etkili değildir. Bu durumda devletin harcama yoluyla talep yaratma çabaları reel üretimi arttırmazken sadece faiz hadlerini yükselterek milli gelirin bölüşümünde devletin payını özel sektör aleyhine genişletmektedir (Erol, 1997:53).

Buna bağlı olarak klasik iktisatçıların mali konulardaki prensipleri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- Kamu harcamalarının hacimce küçük olması,
- Devlet bütçesinin denk olması,

- Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması,
- Bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması, kısa vadeli borçlanmalara gidilmemesi şeklinde ortaya çıkar.

Bu koşullarda bütçe, yalnızca sınırlı - zorunlu hizmetleri gerçekleştirmeyi ve bunları ekonomik ve sosyal etkisi en az olan vergilerle finanse etmeyi düzenleyen bir araç olarak görülür. Mali politikalar ekonomik kontrolü sağlayan bir araç olarak görülmemelidir. Kamu finansmanını sağlamak için izlenecek en iyi yol denk bütçe ilkesidir (Alt ve Chrystal, 1983:58).

Klasik yaklaşıma göre bütçe açıkları, ekonomik ve politik sorunları beraberinde getirmektedir. Devletin borçlanma yoluyla bütçe açıklarını finanse etmesi özel teşebbüsün verimli alanlarda kullanabileceği fonların kamu kesimine aktarılmasına neden olmaktadır. Bu da sermaye birikimi açısından yetersiz bir ülkeyi verimli bir yatırıma ayrılacak gelirlerden mahrum bırakmaktadır. Klasiklere göre bütçe açıkları, enflasyon ve işsizlik gibi ekonomik istikrarsızlıkların kaynağını oluşturur yani mali ve parasal disiplini bozar. Devlet bütçesi sürekli açık verirse, istisnai ve olağanüstü gelir niteliğindeki bir gelir normal gibi algılanmaya başlanır. Borçlanma kamu maliyesini zor duruma düşürür (Şen ve Sağbaş, 2004:46).

Bütçe açıklarının borçlanma ve emisyon gibi olağanüstü kamu gelirleri ile karşılanması ekonomik istikrarsızlığa yol açar. Açık veya fazla veren bütçeler, tedavüldeki para düzenin bozulmasına neden olmaktadır. Klasik yaklaşıma göre bütçe açığının borçla finansmanı maliyetli bir açık finansman yöntemidir. Borçla finansman, devleti hem ana para hem de faiz olmak üzere çifte ödemede bulunmakla karşı karşıya bırakır. Klasikler için bütçe fazlası da bütçe açığı kadar sakıncalıdır. Bütçe fazlası, ekonomide kullanılması gereken ve ekonomiye dinamizm getirmesi gereken kaynakların atıl kalmasına neden olur. Sonuçta da ekonomik durgunluğa ve israfa yol açar (Şen ve Sağbaş, 2004:46).

Bu çerçevede klasikler maliye politikasına bütünüyle karşıdırlar. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi devletin ekonomideki ağırlığının zaten küçük tutulması arzulandığından kamu bütçesinin büyümesine yol açacak her türlü uygulama liberal ideolojiye uygun olarak reddedilmektedir. İkinci olarak aktif bir maliye politikasına izin verilse bile, bunun ekonomide istihdamı ve hasılayı artırmak gibi bir etkisinin olmayacağı düşüncesidir.

Adam Smith ve David Ricardo gibi Klasik okulun önde gelen düşünürleri borç finansmanının bireyleri daha az tutumlu yaparak kendi gerçek durumlarını kavrayamayacak bir duruma getireceğini yani mali yanılısamaya götüreceğini ileri sürmüşlerdir (Shaviro, 1997:29-31). Klasiklere göre devletin borç yükü daima gelecek nesillere yansıtılmaktadır. Klasikler; borç alınan yıllarda yapılan harcamaları bir tüketim olarak kabul edip, bu tüketim yükünün ileride faiz ve masrafları ile birlikte ve daha büyük miktarlarda ödeneceğini ileri sürmüşlerdir. Alınan borç paralarla gerçekleştirilen kamu hizmetlerinden faydalanan insanlar ile bu hizmetler karşılığı doğan devlet borçlarını ödeyen insanlar farklı kimseler olmaktadır (Shaviro,1997:63). Klasik görüşü savunanlar devlet borçlarının eninde sonunda vergi gelirleri ile kapatılacağını ve bunun ekonomik, sosyal ve siyasal sıkıntılar doğuracağını ileri sürmektedir (Eker ve Meriç, 2000:6).

Ekonominin kendi kendini düzelten mekanizmalara sahip olması nedeniyle devletin ekonomiye, dengesizlikleri gidermek amacıyla karışmasına gerek yoktur. Devletin ekonomiye karışması dengesizlikleri daha uzun süreli kılar ve kaynak dağılımını olumsuz etkiler. Bu nedenle ekonomiye devletin karışmasını ortadan kaldıracak şekilde “ en iyi bütçe denk bütçe” ve “en iyi vergi nötr (kaynak dağılımını etkilemeyen) vergidir” görüşü tüm ekonomiye hakimdir (Kumcu ve Eğilmez, 2005: 32).

1.2. NEOKLASİK OKUL

Neoklasik iktisat teorisinin öncüleri olan William Stanley Jevons, Carl Menger ve Leon Walras gibi iktisatçılar daha çok piyasanın üzerinde yoğunlaşarak, iktisadi düşüncüyü felsefenin bir parçası olmaktan çıkarıp ayrı bir bilim dalı konumuna getirmişlerdir. Burada sadece neoklasik okulun bütçe açıkları, borçlanma ve maliye politikası üzerine geliştirdikleri kuramlar üzerinde durulacaktır.

Neoklasik yaklaşım, bütçe açıklarının etkilerini üç temel varsayıma dayanarak irdelemektedir. Bu varsayımlar;

- Her bireyin tüketimi zamanlararası optimizasyon problemine çözüm olarak belirlenir. Borç verme ve alma piyasa faiz oranı üzerinden yapılır.
- Bireyler sınırlı ömüre sahiptirler. Her bir tüketici belirli bir topluluğa veya nesile dahildir. Peşpeşe gelen nesillerin ömürleri (hayat süreleri) üst üste çakışır.
- Genel olarak bütün zamanlarda piyasanın dengede olacağı varsayılır (Bernheim, 1989:57).

Neoklasik modelin 3 temel varsayımı diğer modellerden ayrılmasındaki önemli noktaları vurgulamaktadır. Örneğin, ikinci özellik (bireylerin sınırlı bir ömür sürmeleri), onu Ricardocu modelden ayıran en önemli özelliktir. Üçüncü özellik (tam istihdam) ise Keynesyen görüşten ayrıldığı önemli bir noktayı vurgulamaktadır (Bernheim, 1989:59).

Neoklasik modelin ikinci varsayımı, esas itibarıyla sınırlı yaşam süresini göz önünde bulunduran ve buna göre tüketim harcamalarını planlayan rasyonel ve ileriye gören bireylerin varlığına dayanmaktadır. Bütçe açıkları

vergilerde yapılan indirimlerden kaynaklanmış ve ortaya çıkan bu açık borçlanma yoluyla finanse edilmiş ise bütçe açığı, yaşayan nesiller ile gelecek nesiller üzerinde farklı etkilerde bulunacaktır.

Böyle bir durumda açığın finansmanı için kamu kesimince ihraç edilen hazine bonosu, devlet tahvili gibi kamu borçlanma senetlerini satın alan özel kesimin net serveti artacaktır. Buna karşın bu gün tahsil edilmesi gereken vergilerin ertelenmesi, gelecek nesiller üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olacaktır. Vergilerin gelecek nesiller üzerine aktarılması, yaşayan nesiller üzerindeki vergi yükünün kalkması ya da en azından hafifletilmesi demek olduğundan toplam yaşam boyu tüketim artacaktır. Ekonominin tam istihdamda olduğu varsayımı altında toplam üretim düzeyi sabit kalacağından cari tüketimin artması ancak tasarrufların azalması pahasına mümkün olabilecektir (Bernheim, 1989:55). Tasarrufların azalması da, faiz oranlarında yükselmeye yol açarak sermaye piyasalarını yeni bir dengeye oturtacaktır. Faizlerdeki bu yükselme yatırımların dışlama etkisiyle azalmasına ve uzun dönemde üretken sermaye stokunun küçülmesine yol açacaktır (Barro, 1989:38).

Dışlama etkisi kendisini ekonomilerin dışa kapalı ya da açık olmasına göre farklı şekilde gösterecektir. Kapalı ekonomilerde bütçe açığını finanse etmek amacıyla borçlanmaya başvurulması halinde yurtiçi faiz oranları yükselecek ve yatırım talebinin faiz esnekliğine bağlı olarak yatırımlar düşüş trendine geçecektir. Sonuçta da bütçe açığı, gelecek kuşaklara daha düşük bir sermaye stoku; buna karşın, daha yüksek bir vergi yükü transferine neden olmak suretiyle nesiller arası yük transferine sebep olacaktır.

Dışa açık ekonomilerde ise, durum biraz daha farklı olup; ülke ekonomisinin büyüklüğüne göre değişiklik göstermektedir. Uluslararası sermaye hareketleri üzerinde herhangi bir kısıtlamanın olmadığı dışa açık küçük bir ülkede bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı sonucu yurtiçi

faizlerin yükselmesi yatırımı değil; net ihracatı dışlayacaktır. Şöyle ki, dışa açık küçük bir ülkenin uluslararası sermaye piyasasında belirlenen reel faizi etkileme gücü ihmal edilebilir düzeydedir. Yüksek oranlı yurtiçi faiz, buna karşı düşük oranlı yurtdışı faiz ülke sakinleri için dış borçlanmayı daha cazip hale getirecek ve dış borçlanma artacaktır.

Öte yandan, yurtdışı faizlere göre daha yüksek olan yurtiçi faizler arbitraj peşinde koşan yabancı fonları ülkeye çekecektir. Ülkeye akan yabancı fonlar ulusal para biriminin değerlendirilmesine neden olacak ve yabancı paralar karşısında değerlendirilen ulusal para, ihracatı kısıtlarken ithalatı teşvik ederken ihracatı baltalayacaktır.

Sonuçta bütçe açıkları sebebiyle yükselen yurtiçi faizler olumsuz etkisini ülkenin dış ticaret dengesi üzerinde gösterecektir. Dış ticaret dengesi açık veren ülkenin eninde sonunda dış borçları artacak, milli geliri düşecektir. Nihayetinde gelecek nesillere daha yüksek bir borç yükü miras bırakılmış olacaktır. Dışa açık ülkenin uluslararası piyasaları etkileyebilecek kadar büyük olması halinde dışlama etkisi kendisini hem yatırımlar, hem de ihracat üzerinde gösterecektir (Şen ve Sağbaş, 2004:53).

Neoklasik okul bütçe açıklarının ekonomik etkilerini analiz ederken, bütçe açıklarını geçici ve sürekli [kronik] olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutmaktadır. Eğer bütçe açıkları geçici ise açığın, tüketim, tasarruf ve faiz oranları gibi makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisi dikkate alınmayacak kadar küçük olacak ve hatta kısa dönemde özel tasarrufları teşvik edebilecektir.

Kamu harcamaları sabitken vergilerde indirimde gidilmesi halinde geçici bütçe açığına neden olmaktadır. Varsayım gereği sistemde yalnızca götürü vergiler mevcut olduğundan vergilerdeki indirim daha düşük bir marjinal vergi

oranı anlamına gelmektedir (Bernheim, 1989:58). Sermaye gelirleri üzerinden daha düşük vergi alınması, vergi sonrası geliri artırmak suretiyle tasarrufları pozitif yönde etkileyecektir. Benzer şekilde, vergi indirimi bireylerin cari gelirini ve dolayısıyla tasarruflarını artıracaktır. Zaten Neoklasik yaklaşıma göre asıl önemli olan geçici bütçe açıkları değil; sürekli bütçe açıklarıdır. Tüketicilerin rasyonel ve ileri görüşlü olduğu, sermaye piyasasının mükemmel olduğu varsayımları altında süreklilik arz eden bütçe açıkları, sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyecektir. Burada önemli olan, eğer bireyler miyop ya da likidite kısıtı içinde bulunuyorlarsa o zaman geçici bütçe açıklarının tasarrufları olumsuz yönde etkilemesi ve faizleri yükseltmesi olasılığı bir hayli yüksek olacaktır. Oysa, sürekli bütçe açıkları bu durumdan etkilenmeyecektir (Şen ve Sağbaş, 2004:54).

1.3. KEYNESYEN OKUL

1930'ların büyük dünya ekonomik bunalımıyla ortaya çıkan Keynesyen okul 1960'lara kadar herhangi bir meydan okumayla karşılaşmadan tüm dünyaya egemen olmuştur (Kumcu ve Eğilmez, 2005:33).

Keynesyenlere göre bütçe denkliliği, nötr vergi gibi politikalar doğru yaklaşımlar değildir. Ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre devlet bütçesinin açık veya fazla vermesi, artan ya da azalan oranlı vergiler tercih edilmelidir (Kumcu ve Eğilmez, 2005:33). Keynesyen okuldaki iktisatçılara göre bir ekonomide bütçe dengesinin sağlanması zorunlu değildir. Bu görüşte klasiklerin ileri sürdüğü bütçenin denkliliği ilkesi kabul edilmez (Devrim, 1999:70). Keynesyen iktisat politikalarının temel amacı kamu harcamalarını arttırarak açık bütçe politikalarıyla tam istihdamı sağlamaktır (Bulut, 2002:11).

Keynesyen ekonomi aktivist ekonomik politikalar için de uygun bir zemin oluşturur. Bu çerçevede bütçe planları sadece harcamaların finansmanı için vergi oranlarının ayarlanması şeklinde ortaya çıkmaz. Bütçe açık veya fazlaları toplam talebin artması veya azalmasına da yol açar. Bu durumda Klasik okulun aksine bütçe politikaları ekonomiyi kontrol etmede iyi bir araç olarak görülür (Alt ve Chrystal, 1983:61).

Kısaca Keynesyen okul bütçe açıklarına makroekonomik dengeyi sağlamada kullanılacak bir araç olarak bakmaktadır. Bütçenin geçici bir süre açık vermesinde herhangi bir sakınca yoktur. Önemli olan bütçe denklığı değil; ekonomik denklıktır. Liberal bir ekonomi, enflasyonist dönemlerde bütçe fazlası; depresyon dönemlerinde de açık bütçe politikası ile kolayca yönlendirilebilir. Kısa dönemde önemli olan bütçe dengesinin sağlanması değil; ekonomik dengenin sağlanmasıdır (Devrim, 1999:70).

Keynesyen yaklaşım bütçe açıklarının yalnızca kısa dönem etkilerini dikkate almakta; dışlama etkisi gibi uzun dönemde ortaya çıkaracağı etkileri dikkate almamaktadır. Bu yaklaşımda açık bütçe politikasının toplam talebi uyarıcı etkisinin enflasyonist baskıları artırıp artırmayacağı ekonominin içinde bulunduğu istihdam düzeyine bağlıdır. Enflasyonist baskının ortaya çıkmaması için ekonominin mutlaka eksik istihdamda bulunması gerekir. Aksi taktirde, bütçe açıkları enflasyonist baskıları artıracaktır. Yine, açık bütçe politikasının faizler ile kredi piyasası üzerinde herhangi bir olumsuz etki ortaya çıkarmaması için toplam talepteki genişleme ile uyumlu bir para politikası izlenmelidir (Şen ve Sağbaş, 2004:50-51).

Bütçe açıklarının ekonomik etkilerini Keynesyen okul şu iki varsayıma dayanarak değerlendirir. Bu varsayımlar aynı zamanda Keynesyen okulun Neoklasik okuldan da farkını ortaya çıkarır; i) Bazı kaynaklar atıl kullanımdadır ve dolayısıyla ekonomide eksik istihdam vardır. ii) Bireylerin büyük bir kısmı miyoptur ve likidite kısıtı altında bulunmaktadır.

Miyop (ileriye göremeyen) veya likidite kısıtı altında bulunan toplumdaki bireyler, harcanabilir gelirlerinin üzerinde bir tüketim eğilimine sahiptirler. Bu da toplam tüketim harcamalarının harcanabilir gelirdeki değişmelere çok hassas olduğu anlamını taşır. Geçici bir vergi indirimi yoluyla bütçe açığı yaratıldığında, vergi indirimi toplam talebi hızla ve önemli derecede arttıracaktır. Eğer ekonomi tam istihdam seviyesinin altındaysa bu milli geliri yükseltecek çarpan mekanizması etkisini gösterecektir ve ikinci etki ortaya çıkacaktır. Bütçe açıkları hem tüketimi, hem milli geliri uyaracağından tasarruflar ve sermaye birikimi bundan olumsuz şekilde etkilenmeyecektir. Sosyal refah kamu harcamaları sonucu oluşmuş bütçe açıkları sayesinde arttırılmış olacaktır (Shaviro, 1997:45-47).

Bu açıdan; Keyneysen politika uygulamaları sonucu artan kamu açıklarının nedenleri ile ilgili ekonomik olan ve olmayan değişik sebepler şöyle özetlenebilir: Ekonomik nedenler; vergi gelirlerinin düşük olması veya düşürülmesi, savunma harcamalarının çoğalması, yaşlı nüfus için yapılan harcamaların artması, sağlık için daha fazla harcama yapılması, faiz ödemelerinin artması gibi nedenlerdir (Stiglitz, 1997:65).

1.4. ÇAĞDAŞ İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

1.4.1. Parasalcılar

1970'lerde arz kaynaklı nedenlerle görülmeye başlayan durgunluk içinde enflasyon (stagflasyon) olayına karşı Keynesyen ekonomistlerin talep yönlü müdahaleleri yetersiz kalmıştır. Keynesyen ekonomi politikalarının başarısızlığı karşısında ortaya çıkan ekonomik görüşlerden birisi Parasalcı (Monetarist) görüştür. Liderliğini Milton Friedman'ın yaptığı parasalcılar, ekonomide ortaya çıkan stagflasyon krizinin nedenini para arzının lüzumundan fazla arttırılmasına, ekonomide dengeleri bozucu genişletici

maliye politikası uygulamalarına bağlamışlardır (Parasız,1996:12).

İşte bu koşullarda 1970'li yıllardan sonra parasalcılar Keynes ekolünün yerini almıştır. Kamu gelirlerini ve kamu harcamalarını, dolayısıyla da devletin ekonomideki rolünü azaltmayı ön plana çıkartan teoriler kurulmaya; iktisat politikasında da “talep yönetimi” yerine ekonominin “arz yönü”nü vurgulayan politikalar gündeme gelmeye başlamıştır. Kısaca, Keynes’gil teori ve politika yerini parasal ve arz yönü iktisadına bırakırken, (askeri harcamalar dışında kalan alanlarda) devletin ekonomideki rolü de azaltılmıştır (Kazgan,1997:241).

Maliye politikasının teorik çerçevesi, Keynesgil çarpan analizine dayanmaktadır. Buna göre, ekonominin karşılaştığı enflasyon, işsizlik gibi sorunlar karşısında, hükümetler, kamu harcamaları ya da vergilerin miktar ve bileşiminde yaptıkları değişimler aracılığıyla yarattıkları bütçe açık ya da fazlalarıyla toplam talebin seviyesini değiştirmekte ve böylece istikrarsızlıkları gidermeye çalışmaktadırlar (Yay ve Yay, 2000:231-232).

Devletin uygulayacağı para ve maliye politikalarının dış gecikme (politika önerilerini uygulamada, aracın kullanılması ile ortaya çıkan sonuç arasındaki gecikme) nedeniyle ekonomik süreci etkilemeleri zaman almaktadır. Bu zaman sürecinde ekonomik şartlar değişim gösterebilmektedir. Bu nedenle devlet uygulanan para ve maliye politikalarını değiştirmek yerine, fiyat ve ücret esnekliğini önleyen faktörleri ortadan kaldırarak özel sektörün gelişebileceği ve ekonomik gelişmeyi sağlayacağı istikrarlı bir ortam hazırlamalıdır (Savaş, 1997:886).

Parasalcılar; Keynesyenlerin aksine ekonomide uzun vadede oluşabilecek problemler üzerinde durmuşlardır. Para politikaları bir kurala göre uygulanabilir ancak; para otoritelerinin para arzını kontrol edebilme

gücüne bütçe açıklarının ket vurmaması şartıyla dikkatli bir maliye politikası izlenmesini önermişlerdir (Alt ve Chrystal, 1983:66).

İşte bu nedenle Keynesgil tahlilden çıkarılan “maliye politikasına güven”de, parasalcıların öncülerinden olan Friedman’a göre, yerinde bir inanç değildir. Çünkü, miktar teorisine göre devletin bütçe fazlası ya da açığı vermesinin ekonomiye etkisi, mali kaynakların hangi yollardan karşılandığına bağlıdır. Eğer bütçe açığı para arzı genişletilmeden halktan borç alarak karşılanıyorsa, bunun ekonomideki doğrudan genişletici etkisi, mali kaynakların devlete aktarılmasının yol açtığı dolaylı daraltıcı etkisi tarafından büyük ölçüde giderilmiş olur. Ayrıca, bunun genişletici etkisi, ancak, bütçe açığının devam ettiği sürece özgüdür. Buna karşılık, eğer bütçe açığı para arzı genişlemesi ile karşılanıyorsa durum farklıdır. Açık ortadan kalktıktan sonra da, genişleyen para arzı genişleyici etkisini sürdürür. Ne var ki bunun için devletin bütçe açığı vermesine gerek yoktur; Para arzını genişletecek diğer herhangi bir etken aynı sonucu verir (Kazgan,1997:241).

Keynes ve izleyicilerinin para miktarını ihmal edip, sadece kamu harcamalarını bütçe açığı yolu ile artırma ve böylece efektif talep genişlemesi ile tam istihdama ulaşmaya indirgenen iktisat politikası önerileri, parasalcılar tarafından şiddetle reddedilmiştir. Friedman ve izleyicileri “Neo-klasik senteze dayanan faiz haddi” tahlilinden hareketle, para arzı veri iken kamu harcamalarındaki artışın özel yatırımları ve diğer harcamaları azaltacağını, “dışlama etkisi” başlığı ile açıklamışlardır. Bazı biçimlerinde bu etki %100 olabileceği için efektif talepte sonuçta hiç bir artış olmayacağını, diğerlerinde ise etkinin daha sınırlı olacağını belirtirler. Öyleyse, maliye politikası etkisizdir; hatta kamu kesiminin etkinliği düşük olduğu için, kamu harcamaları özel harcamalar lehine genişledikçe bütün ekonominin etkinlik düzeyi düşer. Yani, uzun dönem etkisi yararlı olmayıp olumsuzdur (Kazgan,1997:243).

Finansal dışlama etkisine göre devlet bütçe açıklarını kamu kağıtları (Hazine bonoları, devlet tahvilleri) satışı ile karşılıyorsa, özel yatırımlara yönlitilebilecek mali kaynakları kullanıyor demektir. Oysa, özel yatırımlar, faiz haddi ve finansal tassaruf kaynaklarının fonksiyonudur: İkincisi genişleyip birincisi düşerken özel yatırımlar artar; ya da ikincisi daralıyorsa tersi olur. Bu bakımdan kamu harcamaları artarken yukarı kayan IS eğrisi, özel yatırımlar azaldıkça aşağı kayar.Net sonuç sıfırdır, Dışlama etkisi tamdır. Değişen sadece kamu ve özel olarak harcama birleşimidir; bu, kamu lehine dönmüştür (Kazgan,1997:244).

Parasalcı iktisatçılar dışlama etkisini o kadar ileriye götürmektedirler ki, onlara göre devlet tahvili ihracıyla finanse edilen bütçe açıkları GSMH'yi fazlaca etkilemeyecektir. Buna karşılık Keynesgil iktisatçılar dışlama etkisinin sanıldığı kadar büyük olmayacağını ileri sürmektedir. Onlara göre özellikle altyapı yatırımları çerçevesinde kamu ve özel sektör yatırımları tamamlayıcı olabilir. Öte yandan ekonomi tam istihdamdayken kamu harcamalarındaki artış fiyatlar genel düzeyini yükseltecektir. Bunun sonucu olarak ekonomide reel ankes miktarı düşecek, dolayısıyla faiz oranları yükselecektir. Faiz oranlarında ki bu yükselme özel sektör yatırımlarını azaltacaktır (Parasız, 2003 :29).

Bu koşullarda maliye politikasının milli geliri etkileme gücü ya da dışlama etkisi olgusunun geçerli olup olmadığı sorunu, Keynesyen iktisat ile Parasalcı iktisat arasında temel farklılık olarak gösterilmektedir. Tartışmanın sonucu olarak şu genel sonuca varılabilir. Maliye politikası (azami etkisi iki yıllık bir sürede ortaya çıkmak üzere) kısa dönemde reel ve nominal geliri etkiler. Fakat uzun dönemde, maliye politikasının reel gelir üzerindeki etkisi giderek azalır; dışlama etkisi ortaya çıkar. Ancak hangi dönem olursa olsun, tam bir dışlama etkisinden söz etmek için yeterli teorik ve ampirik kanıt yoktur. Bu durumda kısa dönem için Keynesyenler, uzun dönem için ise, Parasalcılar haklıdır sonucuna ulaşabiliriz (Yay ve Yay, 2000:238).

Politika belirleyenler arasında “bütçe açıklarının enflasyonist” olduğuna ilişkin yaygın bir görüş vardır. Parasalcılara göre, “enflasyon parasal bir olgudur, en azından uzun dönemde bu böyledir” görüşü hakimdir. Friedman, para otoritelerinin uzun dönemde para arzını kontrol etmek suretiyle enflasyonu da kontrol edebileceklerini iddia etmiştir (Friedman, 1968:315-329).

Bütçe açıkları parasal genişlemeye yol açtığı sürece enflasyonist baskılar artırmaktadır. İleride bütçe açığı ortadan kalksa bile para arzının genişleyici etkisi devam eder. Friedman bu konudaki görüşünü “enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur” şeklinde klişeleşen vecizesi ile özetlemektedir. Bütçe açıkları, iki farklı kanaldan parasal genişlemeye sebep olabilecektir. Birincisi, kısa dönemde genişleyici maliye politikası sonucu bütçe açıklarında meydana gelen bir artış faiz oranları üzerinde yükseliş yönünde baskı kuracaktır. Ekonomik dengeleri sarsmak istemeyen ve bu nedenle hedeflediği faiz oranını korumak isteyen bir hükümet, bu hedefi tutturabilmek için ister istemez genişletici bir para politikası uygulamak zorunda kalacaktır. İkincisi, uzun dönemde hükümetler hiç olmazsa açıkların belli bir kısmını monetizasyon ile finanse edebilmek için kasıtlı olarak parasal tabanı artırma yoluna gidebilecektir. Her iki durumda da bütçe açıkları enflasyona yol açabilecektir. Borçlanma ile finanse edilmesi halinde açıkların enflasyona neden olup olmayacağı büyük ölçüde hükümetlerin uygulayacağı politikalara bağlı olacaktır (Şen ve Sağbaş,2004:51-52).

Parasalcıların para ve maliye politikası yönünden vardığı sonuç da çok ilginçtir. Onlara göre ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıkların temel kaynağı, devletin uyguladığı para ve maliye politikalarıdır. Bir başka deyişle para ve maliye politikaları, istikrar aracı olmaktan çok istikrarsızlık kaynağı olmaktadır. Çünkü her iki politikanın da etkileri uzun ve belirsiz bir gecikme ile ortaya çıkar. Özellikle maliye politikası, faiz oranlarını yükseltip özel sektör

yatırımlarının azalmasına yol açar ki buna da bilindiği gibi özel sektörün dışlanması etkisi denir. Bu nedenlerle parasalcılar; para ve maliye politikaları yerine; özel sektörün güven içinde gelişebileceği ve ekonomik büyümeyi sağlayacağı istikrarlı bir ortamı savunur (Savaş, 1986:138-139).

1.4.2. Yeni Klasikler

1970'ler de Keynesyen iktisata yönelik bir başka tepki yeni klasik iktisatçılar adıyla anılan bir iktisat okulundan kaynaklanmıştır. En önemli temsilcileri Robert Barro, Thomas Sargent ve Robert Lucas olan yeni klasik iktisatçıların çalışmaları klasik iktisatla paralellik göstererek parasalcı makroekonomiden yola çıkarak oluşturulmuştur (Alt ve Chrystal, 1983:66).

Yeni klasik iktisatçılar, argümanlarını, rasyonel beklendişler teorisi çerçevesinde ele alarak piyasaların kendi haline bırakılmasının üzerine kurmuşlardır ve devletin piyasalara karışımının gerçekte hiçbir sonuç doğurmayacağını öne sürmüşlerdir. Yeni klasik iktisatçılara göre gerek para gerekse maliye politikaları beklenen sonuçları vermez. Çünkü devletin de diğer ekonomik birimlerin de sahip olduğu bilgiler aynıdır. Birbirlerine karşı bu anlamda bir üstünlükleri yoktur (Kumcu ve Eğilmez, 2005:34).

İşte Yeni Klasik İktisat Okulu (Rasyonel Beklendişler Okulu) Keynesyen teorisinin sadece zayıflığını vurgulamakla yetinmeyip, "onarılmaz hatalarından" dolayı en radikal biçimde eleştirenleri oluşturmuşlardır. Kendi modelleri ise tüm bu hatalardan kaçınarak, klasik iktisat temeline oturttukları bir genel denge modelidir. Üç ilke Yeni-Klasik okul için temel teşkil etmektedir. İlki, iktisadi ajanların reel iktisadi kararlarının (yatırım, tüketim, tasarruf) nominal faktörlere değil, sadece reel faktörlere dayandığı; ikincisi, ajanların bilgilerinin sınırlarına göre, tutarlı ve başarılı optimize edici oldukları (yani sürekli dengede oldukları); üçüncüsü ise iktisadi ajanların ekonomik

çevrenin değerlendirilmesinde sistematik hatalar yapmadıklarıdır (yani rasyonel beklayışlere sahip oldukları). Bu üç ilke, Yeni-Klasik okulun bütünlüğü için gereklidir. Makro-iktisat büyüklüklerini açıklamak için, objektif fonksiyonların altında yatan ve bireyin karşılaştığı sınırlara geri gitmek gerekir ki bu, statik bir yapıda, ilk iki ilkeyi gerekli kılar; rasyonel beklayışler ise bu özellikleri dinamik problemlere aktarır (Yay ve Yay, 2000:195).

Parasalcı yaklaşımın temel öngörülerini paylaşan, ancak rasyonel beklentiler hipotezi aracılığıyla standart Keynesyen yaklaşımdan keskin biçimde ayrılan Yeni Klasik okulda, maliye politikası toplam talebin belirleyicileri arasında yer almakla birlikte, kamu açıklarının söz konusu belirleyicilerden “en az önemlisi” olduğu vurgulanmaktadır. Bütçe açıklarının toplam talep ve fiyatların belirlenmesinde önemli bir etkiye sahip olmadığı görüşü Barro-Ricardo veya Ricardocu Denklik Teorisi çerçevesinde açıklanmaktadır (Telatar, 2002:182).

1.4.2.1. Ricardo Denklik Teoremi

David Ricardo, kamu borçları ile ilgili olarak “Ricardo Denklik Teoremi” adı ile anılan bir teorem geliştirmiştir. Ricardo’ya göre devletin borçlanma yapmasının ekonomi üzerinde olumsuz bir etkisi yoktur. Hatta hiçbir etkisi yoktur. Ricardo bu teoremi ortaya koyarken, kamu açıklarının finansmanı aşamasında vergiler veya borçlanmaya başvurmanın sonuçları açısından birbirinden farksız olduğu tezinden hareket etmiştir (Agénor ve Montiel, 1996: 160). Açık finansmanında borçlanmaya ya da vergilendirmeye başvurmanın mantıki olarak denk olduğuna ilişkin bu teoremin “denklik” adını taşıması da bu noktaya dayanmaktadır (Eker ve Meriç,2000:14).

David Ricardo (1772-1832), kamu borçlanmasında ki artışın vergi ödeyenlerde bir tasarruf artışına neden olacağı borçlanma ve

vergilendirmenin mantıki olarak denk olduğu tartışmasını başlatan ünlü bir iktisatçıdır. Ricardo Teoremi, 1970'lerde makroekonomistler özellikle Robert Barro, tarafından yeniden keşfedilmiş ve bu dönemin “yeni klasik “ makro iktisadında önemli bir unsur haline gelmiştir (Hyman, 1992:489).

Ricardian denklik teoremine göre borçlanma, bugün tahsil edilmesi gereken vergilerin geleceğe ertelenmesinden başka bir şey değildir. Bir başka ifadeyle, bütçe açıklarının borçlanma ya da vergileme ile finansmanı arasında hiçbir fark yoktur. Çünkü, bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı gelecekteki vergi yükümlülüklerinin artması anlamına gelmektedir.

İlk bakışta teoremin, vergilendirme ve borçlanma arasındaki önemli farkları gözardı ettiği düşünülebilir. Hem vergilendirme hem borçlanma gelirleri vatandaşlardan sağlanır. Bu gelirler ise kamu harcamaları için devlete aktarılır. Temel Ricardian mantık, idari olarak getirilen cebri yüklerle karşılaşan vergi mükellefleri ile gelecek dönemdeki faiz ve anapara ödemeleri için gönüllü olarak hükümete fon aktaran borç senetlerini satın alanlar arasındaki konum farkını reddetmez. Bununla birlikte, teorem kamu harcaması maliyetlerinin herhangi bir ertelemesini kapsayan ikinci ayrımı reddeder. Ricardian modelde, kişiler hükümet tarafından yapılan herhangi bir borçlanmanın gelecek dönemlerdeki ödemeleri karşılamaya ilişkin bir taahhüdü kapsadığını kabul ederler. Bu ödemelerle toplam yükümlülük kişileştirilmiş paylara dönüştürülebilir, iskonto edilebilir ve bir şimdiki değer ölçüsüyle kapitalize edilebilir ki; bu dolayısıyla kişisel ilk dönem bilançolarında bir borç kalemi olarak kabul edilebilir. Eğer kişiler sonsuza değin yaşayacaklarını düşünüyorlarsa, ya da onların yaşamları sonsuzmuş gibi hareket etmelerine yol açan nesiller arası miras motivlerine sahiplerse, tüm bireyler için toplam yükümlülük kalemleri, borç senetlerini ellerinde tutanların bilançolarında borcun değerini tam olarak karşılar (Buchanan, 2004:3).

Ricardo, Barro'nun 1974 yılında yeniden formüle ettiği veri bir kamu harcamasının vergi ile finansmanından, iç borçlanma ile finansmanına kaymasının bireylerde ortaya çıkardığı gelirin kuşaklar arasında yeniden dağılımının kuşaklar arası gönüllü servet transferindeki, telafi edici değişikliklerle nasıl ortadan kaldırılacağını şöyle açıklamaktadır:

"20 bin Sterlin, veya herhangi bir miktar paraya sahip bir adama yıllık 50 Sterlinlik daimi bir ödemenin kendisini 1000 Sterlinlik tek bir vergi ile eşit sıkıntıya sokacağına inandırmak zor olur. Bu kişi, yıllık 50 Sterlinin kendisi tarafından değil, torunları tarafından ödeneceği konusunda mutlak bir düşünceye sahiptir. Fakat bu kişi, servetini oğluna bırakırsa ve eğer söz konusu yıllık daimi vergiyle birlikte bırakırsa, vergiyle birlikte 20.000 Sterlin bırakmakla, vergisiz 19.000 Sterlin bırakmak arasındaki fark nerededir?" (Shaviro, 1997:31).

Ricardo, bu şekilde ifade ettiği denklik kuramını, hemen sonra geçerli olamayacağı düşüncesiyle reddetmektedir. Bunu "50 Sterlinlik yıllık verginin 1000 Sterlinlik hazır parayla aynı farzedilemeyeceği herkes tarafından tespit edilmiş olmalıdır." ifadesi ile açıkça vurgulamaktadır. Bunun için gösterdiği nedenlerden biri, "Kamu borç aldanması" olayıdır (Shaviro, 1997:29).

Denklik Teorisi'nin ileri sürdüğü bu sonuçların gerçekleşebilmesi için bir takım varsayımların gerçekleşmesi gerekir. Bu varsayımları şu şekilde sıralanması mümkündür;

-Başlangıç dönemindeki kamu harcamaları, her iki finans aracı için de aynı olmalıdır.

-Başlangıç döneminde yapılan borçlanma, daha sonra ki dönemlerde alınan vergilerle ödenecektir.

- Sermaye piyasalarında tam rekabet koşulları geçerli olacaktır. Bireyler, devlet gibi, aynı oranda borç alıp, verebileceklerdir. Dolayısıyla, tüketici üzerinde hiç bir şekilde borçlanma sınırları olmayacaktır. Ayrıca, özel sektör ve kamu sektörü için, eşit bir planlama ufku mevcut olmalıdır.

- Bireyler, hem bu günkü, hem de gelecekteki gelirleri hakkında tam bir bilgiye sahip olacaklardır.

- Bireylerden, hem mevcut vergi ödeyenler, hem de potansiyel vergi ödeyenler, sonsuz bir planlama ufkuna sahipmiş gibi davranacaklardır.

- Mevcut borçlanma nedeniyle bireyler, gelecek dönemde konulacak vergi yükümlülüklerini tam olarak algılayabileceklerdir. Dolayısıyla, devletin bütçe politikası ve gelecekteki vergilerin yönü hakkında tam bir belirlilik mevcut olacaktır.

- Ekonomide mevcut olan tüm vergiler, gelir dağılımını etkilemeyen vergiler olacaktır (Özbilen,2005:11-12).

Kısaca Ricardocu denklik; "Bütçe açığı ortaya çıktığında rasyonel beklentilere sahip olan karar alıcıların, hükümet bu günün açıklarını nasıl olsa yarın daha yüksek vergilerle kapatacağıdır, bu nedenle gelecekteki yüksek vergileri şimdiden hazır etmek üzere daha çok tasarruf yapalım" düşüncesini yansıtır. Ricardo'ya göre borç almak ya da vergi koymak ekonomide aynı etkileri doğuracaktır. Şu anda alınacak bir kamu borcu gelecekteki bir verginin habercisidir. Gelecekte alınacak böyle bir verginin (bugünkü) değeri ile şu anda alınacak bir borcun değeri aynıdır. Bunu bilen ve rasyonel bir şekilde davranan bütün ekonomik ajanlar borçlanmanın yapılmadığı durumdaki davranış tarzını gösterirler ve böylece kamu borçlanmasının ekonomideki etkisinin "nötr" olmasına neden olurlar.

Para politikasının hakim olduğu rejimlere Ricardocu rejimler denir ve Ricardocu denklik teoresi geçerlidir. Maliye politikasının hakim olduğu rejimlere ise Ricardocu olmayan rejimler denir ve Ricardo Denklik Teorisi geçerli değildir. İki politika rejimini birbirinden ayıran temel unsur, ilk olarak Barro (1974) tarafından tartışılan “kamu borçlanma senetlerinin net servet etkisine sahip olup olmama” niteliğidir. Ricardocu rejimde, devlet tahvillerinin net servet etkisi yaratmadığı kabul edilirken; Ricardocu olmayan rejimlerde servet etkisinin ortaya çıkacağı ve bu nedenle iç borçlanma yoluyla bütçe açığı finansmanının özel kesim harcamalarını artıracığı ortaya konulmaktadır (Telatar, 2002:185).

Kamu harcamalarındaki artışın borçlanma ile finansmanının parasalcılar tarafından dışlama etkisine neden olacağı ileri sürülürken, Keynesyenler borçlanma nedeniyle özel kesimde servet artışı olacağını iddia etmişlerdir. Artan servet bireylerin şu anki ve gelecekteki tüketimlerini arttıracığından tüketim artışı yatırımları artırarak dışlama etkisini yok edecektir. Ancak “Yeni Klasik Okulun” temsilcisi kabul edilen Robert J. Barro 1974’te yayınladığı makale ile Ricardocu Denklik Teorisinin yeniden ifadesi olan vergileme yerine borçlanmaya başvurmanın toplam talebi arttırmayacağını dolayısıyla servet etkisinin geçerli olmadığını ileri sürmüştür (Jaeger, 1993: 195).

Barro; kamu harcama düzeyini sabit tutarak harcamanın vergi yerine borçlanma ile finansmanının reel faiz haddi, yatırımlar, GSMH düzeyi gibi makro ekonomik büyüklükler üzerinde herhangi bir etkisi olmayacağını iddia etmiştir (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:41).

Aslında temelini Ricardo denkliğinden alan yukarıda da kısaca değinilmiş olan Barro hipotezinde şu varsayımların temel oluşturduğu görülmektedir.

- Homojen yapıli nesillerden oluşan bir nüfus yapısı,

- Şeffaf ve etkin bir sermaye yapısı,
- Sabit marjinal oranlarla uygulanan vergi yapısı,
- İleriye ait belirsizliklerin bulunmadığı bir ortam.

Bu koşulların oluşturduğu bir toplumda, bireyler nesiller arası etkileşim içinde hayat boyu gelir ve harcama dengelerini, dolayısı ile vergi yüklerini dikkate alarak dengeye gelirler. Bireylerin tüketimi şu şekilde belirlenir:

$$\text{Tüketim} = \text{Gelir} - \text{Tasarruf} - \text{Vergi}$$

Böyle bir denge içinde vergilerin yerine devlet borçlarının kullanılması, gelir ve tüketim düzeylerini etkilemeyecektir. Çünkü, şimdiki dönemde vergisi azaltılmış olan birey, ileriki dönemde yüksek bir vergi yükü ile karşılaşacağını düşünerek tasarruflarını artıracaktır. Böylece yukarıdaki denklikte vergi azalırken tasarruflar artacak, bunun sonucunda da harcamalar değişmeyecektir. Kamunun tasarruf talebi karşısında tasarruf arzı daralmış olacağından dolayı reel faiz haddi ve yatırımlar değişmeyecektir. Yatırımların değişmemesi nedenine bağlı olarak da milli gelirden bir değişim olmayacaktır (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:42-43).

Ancak homojen nesillerden oluşmayan bir toplum yapısı yok ise sermaye yapıları şeffaf değil ise, uzun dönemli karar alma koşulları geçerliliğini yitireceğinden dolayı Ricardo denkliği de geçerliliğini yitirir.

Ricardo denkliği, nesiller arası diğergam (altruistik) bir yaklaşıma dayanmaktadır. Temel hareket noktası, kamu borç senetlerinin net servet olarak kabul edilmemesidir. Kamu borç senetleri net servet olarak kabul edilmediği için, bireysel geliri ve harcama potansiyelini etkilememektedir. Buna ilaveten hali hazırda ellerinde kamu borç seneti tutan birey ileride, belki

de kendinden sonraki nesilde, ilave borç yükü oluşacağı gerekçesi ile tasarruflarını artırmaktadır (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:42).

Barro, bulduğu sonuçları gösterebilmek için bir takım varsayımlardan hareket etmektedir. Bu varsayımlar Barro tarafından şu şekilde sıralanmaktadır.

- Devletin, başlangıç döneminde borcu yoktur.

- Fiyat düzeyi ve toplam para stoku sabittir. Bu nedenle devletin emisyon yoluyla gelir elde etmesi mümkün değildir.

- Her bir dönem için kamu harcamaları veridir.

- Her bir dönem için toplam transfer harcamaları sabittir.

Kısaca Barro modelinde ki temel sonuç; vergilerde yapılacak bir indirimden dolayı ortaya çıkan bütçe açığının, borçlanma yoluyla finanse edilmesi, faiz haddi, fiyatlar, tüketim ve yatırım gibi değişkenler üzerinde herhangi bir etki meydana getirmemesidir. Yani; vergileme yerine borçlanmaya başvurma toplam talebi arttırmayacaktır. Servet etkisi geçerli değildir. Hane halkının daha fazla devlet tahviline sahip olmak isteğinin nedeni, reel ve nominal faiz hadleri değişmediği halde, gelecekte konulması muhtemel vergileri finanse edebilmek kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, vergilerde yapılacak bir indirim sonucu yapılan borçlanma ile reel verginin şimdiki değeri değişmemekte, yalnızca zamanlaması değişmektedir.

Eğer, devlet tahvillerinin değeri, gelecekte konulacak vergi yükümlülüklerinin zımnı değerini aşarsa veya kamu harcamalarının şimdiki değeri değişirse servet etkisi ortaya çıkacaktır. Barro, daha önceki borçlanma nedeniyle yapılacak faiz ödemelerinin, vergiler yerine para basılarak, yani

emisyonu başvurularak finanse edilmesi durumunda da servet etkisinin ortaya çıkmayacağını ileri sürer (Jaeger, 1993:195).

Yapılan ampirik çalışmalar ve ortaya çıkan görüşler Ricardo denklik teorisinin veya borçların nötrlüğünün günümüzdeki anlamının giderek değişmeye başladığını ve alanının farklılaştığını göstermektedir.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ki bulgular Ricardo denklik teorisini desteklememektedir. Gelişmiş ülkeler için sonuç büyük bir oranda yetersizdir. Finansal sistemlerin baskı altında olduğu bir çok gelişmekte olan ülkede ise sermaye piyasaları ya gelişmemiştir ya da finansal şoklara açıktır. Vergi mükellefleri için vergi oranları hakkında belirsizlik mevcuttur. Denklik teorisi, sermaye piyasalarından, tam rekabet koşullarının olduğu, yani likidite sınırlamalarının olmadığı bir dünya varsaymaktadır. Böyle bir dünya da bireyler, gelecekteki gelirlerini bu günden tüketmek olanağına sahip olacak ve gelecek vergi yükümlülüklerini şimdiden iskonto edeceklerdir. Oysa, uygulamada en gelişmiş ülkelerde bile mali piyasalar, gelecekteki gelirleri bu günden tüketmek isteyenlere sınırsız olanaklar sunmazlar. Bu koşullarda da borç nötrlüğünden söz etmek zordur. Haque ve Montiel'in (1989) 16 gelişmekte olan ülkeler için yaptıkları ampirik çalışmada; 15 ülke için Ricardo denklik teorisinin geçersiz olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Veidyanathan (1993) 60 ülke verilerini kullanmış, yine Corbo ve Schmidt-Hebbel (1991) daha sonra Easterly ve Schmidt-Hebbel tarafından 1994 yılında revize edilen ampirik çalışmalara göre; kamu açıklarının özel tüketim üzerine önemli bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Haque, Montiel ve Veidyanathan gelişmekte olan ülkelerdeki tüketicilerin borçlanma ve likidite sınırına maruz kaldıklarını öne sürmüşlerdir (Agénor ve Montiel, 1996:161).

Genel kanı şudur: Ricardocu denkleğe her dönemde uyan ekonomiler varsa ancak istisna olarak vardır. Ekonomiler daha çok Ricardocu olmayan ortam içindedirler. Diğer yandan kamu açığının yüksek olduğu ve kamu borç stokunun giderek büyüdüğü ekonomilerde kesin olarak Ricardocu olmayan bir ortam vardır.

Hyman denklik teorisinden sapma yaratan faktörleri şöyle sıralamıştır;

-Gelecekte elde edilebilecek gelirler ve konulması olası vergiler konusunda belirsizlik vardır.

- Ekonomide gelir dağılımını bozan vergiler mevcuttur.

- Özel sektör ile, kamu sektörü birbirinden farklı planlama ufkuna ve metoduna sahiptir.

- Borçlanma (Likidite) sınırları mevcuttur (Hyman, 1991: 491).

1.4.2.2. Nahoş Parasalcı Aritmetik (Sargent – Wallace)

Thomas Sargent ve Neil Wallace 1981 yılında “Nahoş Parasalcı Aritmetik” başlığı ile bir makale yayınlamışlardır. Nahoş parasalcı aritmetik argümanı da ilk kez bu makalede Sargent ve Wallece tarafından ortaya atılmış bir argümandır. Makalede Sargent ve Wallace bir model çerçevesinde şu sonuca ulaşmışlardır. Para politikası ile ilgili literatüre göre para arzı ile fiyatlar arasında yakın bir ilişki olsa bile, uzun dönemde para politikasının enflasyon üzerinde etkisi olmayabilir. Bir ekonomide bu sonucun ortaya çıkması için mali baskı olması gerekir. Mali baskı kavramı şöyle açıklanabilir. Sürekli mali açıkların olduğu bir ekonomide, para politikası bu açıkların, dolayısıyla maliye politikasının baskısı altındadır. Çünkü, açıklar ya

borçlanılarak, ya da parasal genişleme ile kapatılmak zorundadır. Bu ekonomide açıklar borçlanma ile kapatılabildiği sürece, para politikası enflasyon üzerinde etkili olabilir. Ancak borçlanmanın tıkanmaya başladığı noktada, hatta tıkanma beklentisi oluşmaya başladığı noktada para politikası artık çökmüştür denilebilir. Hem parasal genişleme, hem de enflasyon patlama noktasına varır (Sargent ve Wallace, 1981:1-17).

Mali baskının olduğu bir ekonomide, kamu açıkları, enflasyonist olmasın diye para basılmadan, iç borçlanma ile kapatılır. Borçlanma sürdükçe, reel faiz yükselir ve giderek faiz ödemesi yeni borçlanma ile yapılabilir hale gelir. Sonunda faiz ödemeleri öyle büyür ki, hükümet borcunu ödeyebilmek, iflas ettim dememek için; para basmak zorunda kalır. Sonuç yüksek veya hiperenflasyonun oluşmasıdır. Sargent ve Wallace'a ortaya çıkardığı çarpıcı durum şudur; borçlanma sürecinin tıkanıldığı noktada basılan para ve ortaya çıkan enflasyon, mali açığın başta para basılarak karşılanmış olduğu duruma göre çok daha yüksektir. Yani, açığın başlangıçta para basma ile karşılanmış olması enflasyonu daha düşük tutar ve hükümet "keşke açığımı baştan para basarak karşılamış olsaydım" deme noktasına gelir (Uygur, 2001:385).

Sargent ve Wallace hesaplamalarını Nahoş Parasalcı Aritmetik olarak adlandırmışlardır. "Nahoş aritmetik " tümcesini kullanmalarının nedeni bütçe açığının para yaratılarak finanse edilme tarihinin ertelenmesinin enflasyonun kötüleşmesine neden olmasıdır. "Nahoş parasalcı aritmetik" tümcesinin kullanılma nedeni ise bu yaklaşımın parasalcıların en temel önermesine yaptığı doğrudan saldırıdır. Monetarizme göre enflasyonun nedeni para arzının büyüme oranıdır. Eğer para arzının büyüme oranı kısıtlanırsa, enflasyon patlamayacaktır. Nahoş parasalcı aritmetik hesaplamalarına göre ekonominin mal ve hizmet kapasitesindeki büyümeyle paralel olarak, merkez bankasının para arzının büyümesini sağlayacağına ilişkin güveni vermesi için

bütçe açığının yeteri kadar küçük olması gerekir. Eğer bütçe açığı çok büyükse enflasyon beklentilerini güçlendirecektir (Parasız, 2003 : 312).

Sargent ve Wallace'ın yukarıda anlatılan nahoş sonucuna ulaşmak için üç koşul sağlanmalıdır (Uygur, 2001:386).

- Hükümetin borçlanma için ödediği reel faiz ekonominin büyüme oranından yüksek olmalıdır.

- Merkez Bankası para basarak gelir (senyoraj) sağlayabilmelidir.

- Merkez Bankası mali koşulların ve mali otoritenin baskısı altındadır ve bu baskılara boyun eğer.

Sargent ve Wallace'a göre bütçe açığının problem olması için süreklilik göstermesi gerekir. Bütçe açığı büyük ve çok uzun yıllar sürse bile mutlaka enflasyon meydana gelmeyebilir. Eğer beklentiler yakın gelecekte bütçe açıklarının kontrol edileceği yönüdeyse, nahoş aritmetik, doğru olmasına rağmen gerçekleşmeyebilir. Kısaca bütçe açıkları kaçınılmaz olarak enflasyonist değildir. Ancak bütçe açığı ne kadar büyükse ve zaman olarak çok uzun zamandan beri sürüyorsa bütçe açığının para yaratılarak kapatılması yönünde bir girişim olasılığı o kadar büyük olacaktır. Bu da kuşkusuz yüksek oranlı bir enflasyonu beraberinde getirir (Parasız, 2003 : 312).

1.4.3. Arz – Yönlü İktisat

1970'li yılların Keynesyen iktisata getirdiği karşıt teorilerden biri de Arz-Yönlü İktisat okuludur. Bu dönemde, iktisat teorisinde, geleneksel olarak, uzun dönemli problemlerle ilgili çalışmalar “Arz İktisadı” olarak

adlandırılmıştır (Savaş, 1986:172). 1980'li yıllar Batı'da klasik ekonomi teorisinin temel önermelerinden biri olan Say Kanununun yeniden gündeme girmesine yol açan arz yönlü iktisat okulu uygulamalarına sahne olmuştur (Kumcu ve Eğilmez, 2005: 34).

Arz iktisatı çok çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Ancak arz iktisadi taraftarlarının bütün görüşlerini kapsayacak genel bir tanım Evans tarafından yapılmıştır. Ona göre arz iktisatı, “ekonominin üretim kapasitesini etkileyen unsurları inceleyen iktisat dalı”dır ve temel amacı hızlı büyüme ile düşük enflasyonu birarada bulundurabilmektir (Evans, 1983:20).

Arthur Laffer'in adıyla özdeşleştirilen arz yönlü iktisat, özünde klasik ekonominin en iyi bütçe denk bütçedir ve en iyi vergi nötr vergidir önermelerine dayanarak ve vergi indirimleri, gerçekçi olmayan çevre koruma önlemlerinin azaltılması gibi yollarla ekonominin canlandırılabilceği iddiasını ortaya koymuştur. ABD'de Reagan ve Bush, İngiltere'de Thatcher yönetimleri tarafından uygulanmış olan arz yönlü iktisattan beklenen sonuçlar alınamamıştır (Kumcu ve Eğilmez, 2005: 35).

Arz Yönlü İktisat yaklaşımının politika önermelerine göre, bütçe denkliliğine riayet edilmelidir. Açık bütçe uygulamaları, yatırımı ve üretimi olumsuz yönde etkileyen yüksek vergilerin bir sonucudur. Ayrıca bütçe açıkları enflasyona sebep olmaktadır. Hızlı ekonomik kalkınma ve düşük enflasyon birbirinden ayrılmaz iki hedeftir. Bu iki hedefe ulaşmak için vergilerin indirilmesi stratejisi, kamu harcamalarının azaltılması ile birlikte hayata geçirilmelidir (Şen ve Sağbaş, 2004:55-56). Yani Arz yönlü iktisadın temel politik sonuçlarından biri toplam talebin etkilenmesi yönünden maliye politikasına ağırlık vermenin bir anlamı olmadığıdır. Yani devlet harcamaları, toplam vergi geliri ve bütçe açığı, istihdam, üretim ve gelir ile ilgili amaçlara ulaşmak yönünden güvenilir politika değişkenleri olarak düşünülmemelidir (Savaş, 1986:181).

Arz yönlü iktisadın temel politik önerilerinden biri de “bütçe açığı ile para arzındaki artış arasındaki geleneksel kurumsal ilişkinin ortadan kaldırılması” dır. Arz iktisatına göre açık bütçenin zorunlu olarak enflasyonist olması gerekmez. Önemli olan bütçe açığı değil, bu açığın nasıl finanse edildiğidir. Bütçe açıklarının para arzını arttırmasına engel olmalıdır. Para arzı, ulusal ekonominin büyümesine bağlı olarak, yavaş ve istikrarlı bir artış göstermeli, bütçe açıkları ile ilişkisi olmamalıdır (Savaş, 1986:181-182).

Arz Yönlü İktisat yaklaşımında arzı canlandıran vergi yükünün ağır olması nedeniyle bütçe açıkları kronik bir hal almaktadır. Vergiler ağırlaştıkça bireyler daha az çalışırlar ve dolayısıyla daha az vergi öderler. Vergiler ve kamu harcamaları birlikte azaltılmalıdır. Vergiler azalırken kamu harcamaları azalmaz ise bütçe açığı enflasyonu arttırır. Aksi durumda, yani kamu harcamaları azalırken vergiler azalmaz ise hem kamu kesimi üretimden dışlanır, hem de ağır vergi yükü özel kesimin üretim artışını yavaşlatır ve ekonomi durgunluğa girer. Vergi indirimlerinin ekonomi üzerindeki etkisi, kamu harcamalarında yapılacak artıştan daha fazladır (Şen ve Sağbaşı, 2004:56).

1.4.4. FTPL Yaklaşımı (Fiyat Düzeyinin Maliye Teorisi)

1990'larda para-mali-açık-enflasyon-borçlanma bağlamında ortaya çıkan tartışmaları FTPL (fiscal theory of the price level) yaklaşımı olarak bilinen iktisat teorisi şu önermelerle başlatmıştır.

- Bazı varsayımlar altında, uzun dönemde fiyat düzeyini ve enflasyonu belirleyen para miktarı değil mali açıklar ve bu açıkların getirdiği kamu borç stokudur.

- Bu durumda enflasyonu kontrol etmek için para politikası ve merkez bankası bağımsızlığı yeterli değildir, hatta merkez bankası bağımsızlığı istenmedik sonuçlara götürebilir.

İşte bu noktada FTPL yaklaşımının, enflasyon ve açıklarla ilgili politikalara parasalcı yaklaşımın karşıtı bir açıklama getirdiği görülür (Uygur, 2001:11).

FTPL yaklaşımının fiyat-enflasyon-mali açık için kuramsal çözümlemesine Leeper (1991), Sims (1994), Woodford (1994,1995,2001) ve Cochrane (1998) gibi temel makalelerden izlemek mümkündür. Bu kuramsal makalelerin model çözümü olarak vardığı sonuç şudur; makro anlamda fiyat düzeyini belirleyen, parasalcı yaklaşımda olduğu gibi para miktarı değil, kamunun borç stoku ile bütçe dengesini ilişkilendiren zamanlar arası bütçe kısıtıdır (Uygur,2001:12). Parasalcı yaklaşımın temelindeki miktar kuramı eşitliği gibi, FTPL yaklaşımın temelinde bir zamanlar arası (intertemporal) hükümet bütçesi eşitliği vardır. Bu eşitlikte kamunun herhangi bir zaman noktasındaki reel borç stoku gelecek dönemlerdeki reel bütçe fazlalarının iskonto edilmiş şimdiki değerlerinin toplamına eşittir;

$$(B/P) = \sum_{t=0}^{\infty} (T - G)(1 + R)^{-t}$$

Burada B nominal borç stoku, P genel fiyat düzeyi, T kamu geliri, G kamu harcaması, R reel faiz ve t zamandır. Dikkat edilmesi gereken nokta, kamu geliri T içinde senyoraj geliri de vardır. Geleneksel parasalcı görüşe göre, bu eşitlik hükümetin geliri-harcaması üzerinde öyle bir kısıt getirmektedir ki, fiyat düzeyi P'den bağımsız olarak sol taraf sağ tarafa eşitlenmektedir. Borçlu hükümetler, daha sonraki dönemlerde bütçe fazlası yaratmak gerektiğini bilirler ve ona göre davranırlar. Örneğin, borç stoku B

artmış ise, sağ taraftaki bütçe giderleri ve gelirleri de ona göre ayarlanmış olmalıdır.

FTPL (Maliyeci) yaklaşımın geleneksel-parasalcı yaklaşıma karşı çıkması bu noktada başlar. FTPL yaklaşımına göre, bir bütçe kısıtı ve bir denge koşulu olan yukarıdaki eşitlik bozulduğunda, bu eşitliği yeniden sağlayacak ne bir hükümet mekanizması, ne de bir toplumsal mekanizma vardır. Eğer bu denge hükümet tarafından sağlanamıyorsa, bir şekilde piyasa tarafından sağlanacaktır ve bunun da yolu fiyat düzeyi P'nin değişmesi olabilir. Yukarıdaki eşitlikteki bütçe kısıtına uyulmamasını Woodford; Ricardocu denklik varsayımının sağlanmaması olarak, veya kısaca Ricardocu olmayan durum olarak tanımlar.

Literatürde, FTPL nin zayıf ve güçlü olmak üzere iki yorumu vardır. Zayıf FTPL para ve maliye politikaları oranında belli bir bağıın olduğunu varsayar. Zayıf FTPL de olası gelir kaynaklarından birisi senyorajdır. Bu nedenle uzun dönem para ve maliye politikalarını zamanlar arası bütçe kısıtı belirler. Zayıf FTPL kamu otoritelerinin birincil bütçe açık ve fazlaları için bir yol belirleyerek yola çıkacağını vurgulamaktadır. Hem para hem de maliye otoriteleri senyorajı benimsemezse o zaman (iç borç / GSYH) oranı sürdürülemez bir orana ulaşıncaya kadar yükselmeye başlayacaktır. Çünkü piyasa, borcun ödenmemesi riskini arttıracaktır. Bu durumda sürecin bir şekilde sürmesi zorlaşacaktır. Dolayısıyla merkez bankası ve maliye-hazine otoritelerinden birisinin davranışını değiştirmek zorunda kalacaktır. Eğer borcu ödenmeme riski fazlaysa bu durumda merkez bankası senyoraja zorlanacaktır. Bunu önlemek için merkez bankalarının bağımsızlığı yönünde bir akım vardır. (Parasız, 2003 : 313).

FTPL yaklaşımına göre;

$$\begin{array}{lcl} \text{Kamusal Reel} & \text{Kamunun Faiz Dışı Bütçe} & \text{Senyoraj} \\ \text{Borç Stoku(W/P)} & = \text{Fazlalarının Şimdiki Değeri} + \text{Geliri} & (1) \end{array}$$

Bu eşitlik Hükümetin zamanlar arası bütçe kısıtının basitleştirilmiş bir biçimidir. Bu koşullarda bütçe dengesindeki bir değişme tüketiciler arasında bir harcama etkisi yaratacaktır. Şöyle ki vergilerin artmadığı bir durumda kamu harcamalarındaki bir artış ya hazine bonosu ve devlet tahvilinde ya da para arzında bir artışla sonuçlanacaktır. Öte yandan vergiler artmadan kamu harcamalarının artması üretimin veri olduğu bir ekonomide fiyat artışlarına neden olacaktır.

Böylece FTPL yaklaşımına göre bütçe açıkları para miktarında bir artışla kapatılmasa bile fiyat artışları meydana gelmektedir. Ancak fiyatlar yükseldikçe reel finansal servet düşecektir. Böylece denge yeniden oluşacaktır (Parasız, 2003 : 314).

1.4.5. Nahoş Parasalcı Aritmetik ile FTPL Tartışması

Herhangi bir nedenle kamunun borç stokunun artması durumunda, bunu azaltmak için ya bütçe fazlasının verilmesi ya da para miktarını artırarak senyoraj gelirinin elde edilmesi gerekir. Para miktarını artırmak ise enflasyonu yükseltecektir. İşte bu aşamada maliye otoriteleri ile merkez bankası otoriteleri karşı karşıya gelmektedir.

Sargent-Wallace'ın nahoş parasalcı aritmetik yaklaşımına göre bütçe açıkları devam eder, başlangıçta para artışı fazla olmaz buna karşılık borç stoku büyürse eninde sonunda merkez bankası parasal genişlemeye mecbur kalarak enflasyonun patlamasına razı olmak zorunda kalacaktır. İşte bu

duruma düşmemek ve bütçede faiz dışı fazlanın oluşmasını sağlamak için monetarist öneri merkez bankasının bağımsızlaştırılmasıdır. Kısaca fiyat istikrarını temel alan merkez bankası, parasal genişleme konusunda tavizkar olmazsa, maliyeciler borç stokunu düşürmek için gelir fazlası yaratmaya zorlanacaklardır. Buna karşılık FTPL yaklaşımına göre fiyat artışını yalnızca para arzındaki artışın belirlemeyecektir. Enflasyonu belirleyen bütçe açıklarının neden olduğu borç stokudur. Bir diğer şekilde ifade etmek gerekirse;

$$P = \frac{\text{Kamunun Faiz Dışı Bütçe Gelirlerinin Şimdiki Değeri} + \text{Senyoraj Geliri}}{\text{Nominal Borç Stoku (W)}} \quad (2)$$

P'nin zaman içindeki seyrine bakarak enflasyon belirlenir. Bu durumda W arttığında gelecek dönemlerin bütçe fazlası toplamının düşük kalacağı beklentisi varsa P giderek yükselir (Parasız, 2003 :314).

W monetarist yaklaşımında (1) eşitliğinde W/P yükseldiğinde bu değeri sağ tarafa eşitleyen iki yol bütçe fazlası ve senyoraj geliridir. FTPL ise bir üçüncü yol olarak P'nin yükselişini vurgulamaktadır. Böylece para basılmaksızın fiyat düzeyi, dolayısıyla enflasyon yükselmektedir. Buradan önemli bir sonuç çıkmaktadır. Bütçe açıklarının olduğu ve borç stokunun giderek yükseldiği bir ekonomide, merkez bankası bağımsız olsa bile enflasyon yükselebilir. O halde merkez bankası tek başına fiyat istikrarını sağlayamayacağına göre merkez bankası ve maliye- hazine uzmanlarının birlikte çalışmaları son derece önemlidir (Parasız, 2003 : 315).

Yukarıdaki bölümlerde kamu kesimi açıklarıyla ilgili çeşitli iktisadi okulların yaklaşımları ortaya konmaya çalışılmıştır. Bütün bu yaklaşımlarda üzerinde durulan önemli nokta kamu açıkları olmakla birlikte aslında bir ekonomide kamu açıklarının varlığı kadar üzerinde durulması gereken belki

de daha önemli olan konu bu açıkların finanse ediliş şeklidir. Yani açıkların hangi kaynaklarla ve hangi maliyetlerle kapatıldığıdır. Bu finansman tercihlerinden başlıcası da borçlanmadır. Kamu açıklarının borçlanmayla finanse edilmesi bu çalışmanın temel konusu olduğundan ikinci bölümde ayrıntılarıyla analiz edilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BORÇLANMASI VE AÇIKLAR

1980'li yıllarda gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda uygulanan istikrar programlarının altında yatan nedenlerden ikisinin, (en azından akademisyenler tarafından) nispi öneminin daha büyük olduğu vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi, borç krizidir. Borç krizleri, sonuç olarak, bir yandan gelişmekte olan ülkelerin dış kaynak kullanım olanaklarını büyük ölçüde azaltmış, diğer yandan da borçlarını zamanla sürdürülebilir bir düzeye çekebilmek için ılımlı bir büyüme hızını arzulanır hale getirmiştir (Arasıl, 1994:65). Bu dönemde borçlanmalar ve buna dayalı olarak faiz oranları artmıştır. Birçok ülke yüksek faiz ve kaynak yetersizliği yüzünden borç krizine girmiştir (Copeland, 1994: 38-39).

İkincisi ise, çoğu kez kamu sektöründen kaynaklandığı öne sürülen ve birçok gelişmekte olan ülkenin hem iç istikrarsızlığından hem de ödemeler dengesi güçlükleriyle karşılaşmasından kısmen sorumlu tutulan kamu açıklarıdır. Bu iki temel nedenle liberal iktisatçılar tarafından serbest piyasa düzeni içerisinde kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılarak üretken kapasitenin uyarılacağı savı ileri sürülmektedir. Şüphesiz her iktisadi yaklaşım iktisat politikasının genel amaçlarına, bu amaçlar arasındaki çatışmaları en aza indirgeyerek en süratli şekilde ulaşmayı hedeflemektedir. Ancak bunu gerçekleştirmeye çalışırken, önceliklerin tercihi değişmekte ve buna bağlı olarak da uygulanan politikaların (maliye, para ve dış ticaret) kamu ve özel kesim üzerindeki etkileri ve sonuçları farklı olmaktadır. Nihai amaç ise toplumun daha büyük bir çoğunluğunun refahını sağlamaktır (Arasıl, 1994: 65).

Bu bölümde de kamu borçlanması ve kamu açıkları kavramları tanımları, nedenleri ve etkileri açısından açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. Kamu Borçlanması

İnsanların topluluk halinde bir arada yaşamalarından kaynaklanan toplumsal (kamusal) ihtiyaçların karşılanması devletin üzerine düşen bir görevdir. Devlet bu ihtiyaçları, yapacağı bir takım hizmetlerle karşılar. Bu hizmetleri yapabilmesi de parasal kaynağa (finansmana) bağlıdır. Yani devletin belli ve devamlı bir finansman kaynağının olması gerekir. Bu yüzden devletler “bütçe” denilen ve belli bir dönem için gelir ve harcamalarını gösteren planlar hazırlarlar (Tural, 1992:11).

Kamu harcamalarının normal finansmanında kullanılan gelir kaynakları vergiler ve vergi benzeri gelirlerdir. Vergiler kişilerin reel gelirleri üzerinden özel kesimden kamu kesimine aktarılan kaynaklardır. Ancak devletler, savaş gibi olağanüstü dönemlerde ve ülke kalkınması için yapılan büyük yatırımlar zamanında, bu tür işlere ilave büyük kaynaklar gerektirdiğinden normal finansmanın dışında borçlanmaya gidebilirler. İşte bu aşamada devlet borçlanması ya da kamu borcu denilen kavram ortaya çıkmaktadır. Kamu borçlanması da kişilerin ya da kamu-dışı kurumların borçlanmasından farklı değildir (Buchanan, 2004:1).

Devlet belirli bir dönemde gelirleri giderlerine yetmediği zaman ortaya çıkan açığı kapatmak için doğal olarak bir bireyin ya da özel kuruluşun yaptığı gibi borçlanma yoluna gidecektir. Ancak böyle bir durumda devletin, özel bir bireye ya da kuruma göre bir avantajı vardır. Bu avantaj; devletin elinde borç bulmaya alternatif olarak başka finansman alternatifleri (para basma ya da ilave vergiler koyma gibi) bulundurmasıdır. Bu farklılık dışında kamu borcu ile özel bir borç ilişkisi arasında başka bir farklılık yoktur. Zaten

klasik iktisatçılar kamu borçlanmasını bir bireyin borçlanmasına benzetmiş ve bu anlamda kamu borçlanmasına karşı çıkmışlardır (Seyidoğlu, 1992:358). Klasikler; devletin borçlanması suretiyle ekonomiden çektiği paranın, üretici sahalardan çekilmiş ve üretici olmayan sahalara aktarılmış olacağını ileri sürmüşlerdir. Bu durumda da devlet harcamaları verimli olmayacaktır (Akdoğan, 1997: 365).

Bir taraftan olağanüstü nedenlerin zorunlu kılması diğer taraftan mali ve ekonomik konulardaki düşünce ve yaklaşım şekillerinin değişmesi sonucu klasik görüş önemini kaybetmiştir. Özellikle 1929-1930 Dünya ekonomik krizi ve Keynes'den sonra, devlet borçlanmasının kötü olduğu, zorunlu olmadıkça bu yola başvurulmaması, ancak zorunluluk duyulan kadar ve asgari boyutta devlet borçlanması düşüncesi terk edilmiştir. 1929-1930 ekonomik krizi yenmek için başvuru, bütçe açığına dayalı harcama politikasının başlıca aracı borçlanma olmuş, bunun sonucunda gerek buhranlarla savaşta ve gerekse tam istihdamı sağlamak için kullanılan maliye politikası araçlarından birisi haline gelmiştir (Akdoğan, 1997: 366).

Günümüzde, ister gelişmiş isterse gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler açısından olsun, devlet borçlanmasının büyük bir önemi vardır (Akdoğan,1997:365). Borçlanma, sadece olağanüstü ve çok büyük harcamaların ya da büyük yatırımların finansmanında kullanılmayabilir. Bu olağanüstü harcamaların dışında yıllık bütçe açıklarını kapatmada da kullanılmaktadır. Özellikle Türkiye gibi sürekli bütçe açıkları veren ekonomilerde bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı, adeta bir süreklilik kazanmıştır. Bu sürekli uygulama borçlanmayı olağan hale dönüştürmüştür. Bugünün modern ekonomilerinde borçlanma, gelişen iktisadi hayatın zorunlu bir unsuru olmuştur.

2.1.1. Kamu Borçlarının Tanımı ve Önemi

Kamu borcu en basit tanımıyla, “devletin gelirleri giderlerini karşılamadığı zaman özel ekonominin çeşitli birimlerinden ya da dış alemden kredi alması” yoludur (Seyidoğlu, 1992:358).

Kamu borcunu, borç yönetimi açısından da tanımlamak mümkündür. Buna göre kamu borçlanması devletin, belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve/veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür. Kamu borçlanması hükümetin kişiler, birlikler, kurumlar ve diğer idarelerden borçlanmasından doğar. Borçlanma, borç verenlerin fonları hükümete transfer ettikleri ve hükümetin, sırasıyla, borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca hükümet gelirleri üzerindeki hakları temsil eden tayin edilmiş araçları borç verenlere transfer ettiği iki taraflı bir değişim sürecidir. Basitçe bilanço terimleri ile, kamu borçlanması kamu hesabında bir borç kalemi ve borçlanma araçlarının sahiplerinin birleşik hesaplarında bir alacak kalemidir (Buchanan, 2004:1).

Kamu borçlarının sınıflandırması konusunda ise literatürde başlıca iki tür ayrım vardır: Birincisi, kamu borcunun piyasa değeri ve itibari değer tanımlarına göre ayrımı, ikincisi ise, gayrisafi borç ve net borç tanımlarına göre ayrımıdır.

2.1.1.1. Piyasa Değeri ve İtibari Değer Ayrımı

Devletin borçlanma rakamları çoğu zaman borç senetlerinin üzerinde yazılı olan değeri gösterir. Eğer borçlanma çok kısa dönemliyse veya faiz hadlerinde bir değişme yoksa itibari değer ile piyasa değeri birbirine eşit olur. Ancak faiz hadleri yükseldiği durumda, borç senetlerinin piyasa değeri düşer. Bu ilişkiyi bulmak için itibari değer–piyasa fiyatı endeksinin bulunması

gerekir. Türkiye'de böyle bir endeks hesaplanmamıştır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 41).

2.1.1.2 Gayrisafi Borç- Net Borç Ayrımı

Devletin gerçek borç yükümlülüğünü görebilmek için devletin net değer ve net borç hesaplarını ele almak gerekmektedir. Net değer, devletin toplam varlıkları ile toplam yükümlülükleri arasındaki farktır.

Toplam Varlıklar : 1. Fiziki(bina+makina+ envanter+ arazi)
2. Mali Varlıklar (Hazine+Kamu Ban. Ve MB varlıkları)

Toplam Yük : 1. Gayrisafi Kamu Borcu (GSKB)
2. Kamu Ban. Yük.
3. MB Yükümlülükleri

Toplam Varlıklar- Toplam Yükümlülükler = Net Değer

Toplam Yükümlülükler – Mali Varlıklar = Net Borç

Diğer bir ifadeyle :

GSKB + diğer yükümlülükler- top.mali varlıklar = Net Borç

Yukarıdaki tanımlara göre devletin en geniş kapsamlı bilançosu “net değer” tanımı ile ortaya konulabilir. Net değer tanımına sabit sermaye stoku, kamu teşebbüsleri ile doğal kaynaklar gibi devletin tüm fiziki varlıklarının ve özel kesime verilen borçlar gibi tüm mali varlıkların girmesi kamu kesiminin büyüklüğünün daha doğru ölçülmesini sağlar. Bu tanım, bazı iktisatçılar tarafından, varlıklar arasına gelecekteki vergi gelirlerinin ve sosyal sigorta primlerinin net halihazır değeri ve toplam yükümlülükler arasına gelecekteki harcamaların net halihazır değeri de ilave edilerek daha da genişletilmiştir. Ancak bu şekliyle pratikte kullanılamaz (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:41-42).

“Net değer” kavramı iki nedenden dolayı Türkiye için oldukça önemlidir. Birincisi KİT’lerin satışı ile bu tanıma göre, elde edilen gelir karşılığında varlıklarda azalma olacağı için net bir değer kazanılmaz. İkincisi ise, devlet borçlanmasının daha sağlıklı olarak ölçülmesini sağlayacağı için kullanılmalıdır. Devlet bir yandan özel kesimden borç alırken, diğer yandan bu kesime ciddi miktarda borç (Merkez bankası kredileri ile) vermektedir. Bu nedenle, devletin net borçluluk durumunun görülmesi için bu tanım (veya benzeri başka tanımlar) yol gösterici olmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 42).

2.1.2. Borçlanmanın Nedenleri

Günümüz devlet anlayışı içinde kamu ihtiyaçları sürekli artış göstermektedir. Devletlerin en önemli sorunu bu ihtiyaçları karşılamak için yeterli finansman sağlamaktır. Devletler yeterli finansmanı sağlamak amacıyla başlıca üç yöntem kullanabilirler. Bunlar vergilendirme, borçlanma ve (emisyon) para basmadır. Diğer gelirler arasında ise; özelleştirme gelirleri, teşebbüs ve mülk gelirleri, sabit sermaye varlıklarının satışından elde edilen gelirler, para cezaları ve bağışları sayılabilir.

Emisyon ekonomi üzerinde derin etkilere yol açabildiğinden kalıcı bir yöntem değildir. Zorunlu olarak başvurulduğunda ise sınırlarının çok iyi belirlenmesi gerekir. Vergilendirmede, vergileme kapasitesi ve vergi yükü çok önemlidir. Vergileme kapasitesi belli bir düzeye ulaştığında vatandaşlar üzerinde büyük bir yük oluşturacak, hükümetlerce tercih edilen bir finansman yöntemi olmaktan çıkacaktır. Borçlanma ise, toplanan vergi ve diğer gelirlerin yetersiz kalması nedeniyle başvuru bir finansman sağlama yöntemidir. Nitekim devletler, kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirlerinin yetmediği durumlarda iç ya da dış piyasadan borçlanma yoluna

gitmektedirler. Borçlanma, kamu kurum ve kuruluşlarından yapılabileceği gibi gerçek kişilerden veya uluslararası piyasalardan da yapılabilmektedir (Vurucu, 2004:6-7).

Devlet borçlarının nedenleri; iç ve dış borçlar itibariyle farklılıklar gösterebilmekte ya da bazen benzer nedenlerle borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. Genel olarak borçlanmada etkili olan başlıca nedenler arasında ;

- Bütçe açıklarının giderilmesi,
- Savunma giderleri için finansman sağlanması,
- Ekonomik dengeyi sağlayıcı veya koruyucu etkiler yaratılması,
- Büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi,
- Kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlayıcı etkiler yaratılması,
- Vadesi geçmiş borçlara finansman sağlanması,
- Olağanüstü harcamaların (doğal afetler, savaş vb) karşılanması belirtilebilir (Akdoğan, 1997: 368).

Borçlanmanın nedeni konusunda görünüşte ya da pratikteki gerekçe ne olursa olsun gerçekte borçlanmanın temel nedeni, devletin kaynak ihtiyacıdır. Devletin normal kaynaklarını vergiler ve vergi benzeri gelirler olarak değerlendirirsek borçlanmanın temel nedeni, devletin elde ettiği normal gelirlerin üzerinde bir miktarda harcama yapma isteğinin ve planının olması gerekir. Bunun pratik karşılığı da bütçe açıklarıdır.Çeşitli nedenlerle bu bütçe açıkları verilirken bunun sonucu olarak devlet açıkları borçlanarak kapatma

yoluna gider. Böylece aslında bütçe açıklarının sebebi borçlanmanın da sebepleri olarak ortaya çıkar (Tural, 1992:20).

Yukarıda belirtilen genel ve temel nedenlerin yanı sıra ülkelerin gelişmişlik düzeyleri gibi başka birçok faktörün de borçlanmanın nedenleri üzerinde etkili olduğu görülür. Buna göre özellikle Türkiye’de ki borçlanmanın değerlendirilmesi açısından önemli olan nedenler, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma nedenlerinin bazıları aşağıda verilmiştir.

-Yeterli sermaye birikimine sahip olunmaması ve iç tasarrufların yetersiz bulunması,

- Sanayileşme ve kalkınma çaba ve girişimlerinin büyük finansmanı gerektirmesi,

- Dünyadaki bilimsel ve teknolojik yenilik, birikim ve bilginin gelişmiş ülkelerin tekelinde olması,

- Yeterli eğitim düzeyine ulaşılammış olması ve bilgi birikiminin eksik bulunması,

- Yıldan yıla değişen; ancak, süreklilik gösteren bütçe açıkları,

- Borç yönetimindeki basiretsiz uygulamalar,

- Askeri harcamaların büyük boyutlara varması,

-Yeterli hammadde ve ara malına sahip olunmaması ve doğal kaynakların yetersizliği,

- Coğrafi koşulların olumsuzluğu,

- Finans piyasalarında pazarlama tekniklerinin gelişiminin bu tür ülkeler açısından borçlanmayı çekici duruma getirmesi,

- Gelişmiş ve siyasal açıdan güçlü ülkelerin, siyasal güdülerle bu ülkeleri bilinçli olarak borçlandırmaları,

- Ödemeler dengesindeki yapısal (kronik) açıkların borçlanmayı zorunlu kılması,

- Yapısal dış ticaret açıkları ve döviz girdilerinin yeterli düzeyde olmaması.

Oysa gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenleri, gelişmekte olan ülkelere oldukça farklıdır. Gelişmiş ülkelerin borçlanması yapısal sorunlardan daha çok, dönemsel, geçici sorunlara dayalıdır. Bunlardan bazıları aşağıda verilmiştir.

- Dönemsel (geçici) bütçe açıkları,

- Bütçelerin cari giderleri ile cari gelirleri arasındaki zamansal farklılıklar,

- Olağanüstü giderlerin finansmanı,

- Bazı büyük projelerin finansmanı,

- Gelişen finans piyasalarındaki düşük faiz oranlarından yararlanmak (Yavuz, 2003:47-49).

Günümüzde gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsi finansman için az miktarda olsa borçlanma yöntemine başvurumaktadırlar.

Ancak gelişmekte olan ülkeler finansman ihtiyacı nedeniyle borçlanmaya daha fazla ihtiyaç duymaktadır (Vurucu, 2004:8).

2.1.3. Kamu Borçlarının Yönetimi

Kamu borçlarının yönetimi sorunu, para politikası ve maliye politikasıyla birlikte göz önünde tutulması gereken önemli ve teknik bir kavramdır (İnce,1973:155). Buna göre genel bir tanımla borç yönetimi, kamu borçlarının miktarında ve birleşiminde ayarlamalar yapmak suretiyle, sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmaya çalışılması şeklinde ifade edilebilir. Bu tanımda yer alan faktörlerden; “borcun miktarı” kavramı, devletin amaçlarına en etkin düzeyde ulaşabilmesi bakımından hangi büyüklüklerde borçlanması gerektiğini ve bununla ilgili ayarlama ve düzenlemeleri belirtmektedir. “Borçların birleşimi” ise; borçlanmanın koşullarını kapsamakta olup, borcun süresi, faizi, geri ödeme koşulları, borca sağlanan yan çıkarlar gibi kavramları ifade etmektedir (Akdoğan, 1997:371). Bu tanıma göre borç yönetimi, ekonomi politikasından ayrı düşünülemez ve geniş anlamda ekonomi politikasının bir parçası sayılır. Öte yandan borç yönetimini çok dar anlamda ve biraz da eski bir anlayış içinde “borçların süresi dolduğunda ödenmesidir” şeklinde tanımlayanlar da vardır. Ancak görüldüğü gibi bu modern anlayışa uygun bir tanım olmaktan çok uzaktır (İnce,1973:155).

Devlet; borçların miktarı ve birleşimi üzerinde ayarlamalar yapmak suretiyle toplam arz ve toplam talep düzeyi bakımından etkili olabilmekte, cari faiz oranları üzerinde rol oynayabilmektedir. Ayrıca, devlet borçlanması; yarattığı yük yanında, gerçekleştirilen yatırım ve hizmetler ve borç verenlere yapılan ödemeler ve sağlanan çıkarlar dolayısıyla gelir dağılımı üzerinde etkili olabilmekte, düzenleyici sonuçlar yaratabilmektedir.

Genel olarak borç yönetimi iki grupta incelenebilir.

- **Borçların normal yönetimi:** Burada faizlerin ödeneşi tahvillerin hukuki transfer işlemleri ve borsada satışı yer almaktadır.

- **Olağanüstü yönetim işlemleri:** Bunlar konversiyon ve tahkim işlemleridir. (DPT, 2001: 122)

Devlet borçlanma suretiyle güttüğü amaçlara en etkin bir şekilde ulaşabilmek bakımından; gerek borçların miktarı ve gerekse birleşimi üzerinde ayarlamalar yapabilmekte, şartlar zorunlu kıldığı takdirde tahkim, konversiyon ve erken ödeme gibi olağanüstü borç yönetimi işlemlerine başvurabilmektedir. Bunlardan tahkim (konsolidasyon); vadesi gelmiş ya da kısa vadeli borçların uzun süreli borç şekline dönüştürülmesidir. Konversiyon ise; şartların elvermesi nedeniyle yüksek faizli borçların düşük faizli borçlarla değiştirilmesini ifade etmektedir. Devletin; borçlarının tutarını azaltmak bakımından kullanabileceği çeşitli uygulamalar söz konusu olabilir. Bunlar arasında genel fiyat düzeyi çerçevesinde nominal değerli bonolar aracılığıyla mevcut borçların ödenmesi, bono fiyatlarının düşmesine yol açacak politikaların izlenmesi, enflasyonist bir politika izlenerek devralınmış borç stoklarının reel değerlerinin azaltılması ve borcun tamamen ya da kısmen reddedilmesi belirtilebilir.

Borç yönetimi, Hazinesinin toplam nakit ihtiyacını maliyet unsurunu göz önüne alarak yönetme sürecidir. Bu süreçte, devletin finansman maliyetinin uzun vadede minimize edilmesi amaçlanır. İyi bir borç yönetiminin temel amaçları, kamu dışı sektörlerden kamu kesiminin borçlanma gereği kadar finansman sağlama, uzun vadede risk primi ve dolayısıyla maliyeti minimize etme ve para politikasıyla eşgüdümlü bir borçlanma programı yürütme olmalıdır. Devletin kamu sektörü borçlarını bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak kullanması şeklinde de tanımlanan borç yönetimi, sonuçları yönünden para politikasını desteklemek amacıyla da kullanılan bir yöntemidir. Borç yönetimi, borç miktarında ve borçların bileşiminde yani vade ve alacaklılar

itibariyle dağılımında ayarlama yapmak şeklinde gerçekleşir. Devlet borçları bir iktisat politikası aracı olarak değerlendirildiğinde, bunların bütçe ile olan sıkı ilişkisi biraz gevşemektedir. Çünkü artık bütçedeki gelir dengesinin kapatılması nedeniyle borçlanılmamakta, bunun yanında, sırf ekonomi etkilemek ve yönlendirmek amacıyla da borç alınmaktadır.

Bir çok gelişmiş ülkede Hazine içinde örgütlenmiş “borç yönetim bölümleri” vardır. Borç yönetimi ile ilgilenen bu bölümlerin temel fonksiyonları şunlardır.

- Bütçenin açık veya fazla vermesi durumlarına göre borçlanmak ya da borcu eksiltmek,

- Bütçe denkliğinden bağımsız olarak, nakit giriş ve çıkışının uyumsuz olması (nakit açığı oluşması) günlük açıkları ortadan kaldıracak şekilde nakit hareketlerini uyumlaştırmak,

- Vadesi gelmiş borçları tekrar borçlanma yoluyla kapatmak.

Borçların vade ve getiri kriterinin değiştirilmesi bakımından oldukça önemli olan borç yönetimi, istikrar kazanmak isteyen ekonomiler için ciddi strateji geliştirme aracıdır. Ancak, bu aracın iyi kullanılmamasının sonuçları ağır olacaktır. Özellikle kısa vadeli borçların ödenmesi sırasında yeni kısa vadeli borçlanma araçlarının kullanılması, gelişmekte olan ve yüksek reel faize katlanan ülkelerin bütçelerinde faiz şokları yaratabilecektir (DPT, 2001:122).

Etkin bir borç yönetiminde vadesi geldiğinde borçların, yan yükleri ile birlikte ödeneceği, yani itfası gerekeceğinin ve kaynakların etkin kullanım gereğinin bilinci içinde; planlı programlı ve bilimsel esaslara dayalı uygulamalar yapılması şarttır (Akdoğan, 1997: 371- 372).

2.1.3.1. Borç Yönetiminin Temel İlkeleri

28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Düzenlemesi Hakkında Kanun çerçevesinde hazırlanmış ve 1 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış olan “Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” ile kamu yönetiminin temel ilkeleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

- Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,
- Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması olarak belirlenmiştir. (Hazine, 2003 Nisan :1)

2.1.3.2. Borç Yönetiminin Temelleri

2.1.3.2.1. Yapısal Düzenlemeler

Ülkemizde uzun yıllardır süregelen mali istikrarsızlığın ve kırılgan ekonomik yapının en önemli nedenlerinden birisi; finans sektöründe ve reel sektörde rekabete açık bir piyasa altyapısının sağlıklı bir şekilde yapılandırılmamış olmasıdır. Sektörel altyapının kurulmasında öncelikli olarak reel sektöre kaynak sağlayan finans sektörünün güçlü ve sağlıklı bir yapıya sahip olması büyük önem taşımaktadır.

Finans piyasalarına ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılması ve bunların disiplinli bir şekilde uygulanması neticesinde sektörün güçlü bir sermaye yapısına sahip olması, reel sektör ile aynı piyasalardan kaynak sağlayan

kamu borç yönetimi açısından kritik bir öneme sahiptir. Zira sermaye yapısı yetersiz bankaların piyasalarda oluşabilecek dalgalanmalar nedeniyle doğabilecek likidite talebini karşılamada yetersiz kalmaları durumunda, faizlerin yükselmesi ve kamu borçlanma senetlerinin ikincil piyasalardaki değerinde düşüşler yaşanması gibi sonuçları ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu dalgalanmalar derinleşerek piyasalardaki kırılganlığı artırabilmektedir. Bu durum, piyasa dengelerinin istikrarlı bir şekilde oluşmaması, genel olarak, finansal yatırımların görece daha kısa vadelerde ve daha yüksek oranlarına sahip olmasına yol açmaktadır.

Öte yandan, tasarruf sahiplerine verilen devlet garantisinin Hazine'ye ödeme yükümlülüğü getirmesi durumunda doğabilecek kaynak ihtiyacının büyük ölçüde finans sektöründen karşılanması zorunluluğuna bağlı olarak, daralan piyasalardan elde edilecek fonların maliyeti daha da yüksek olacaktır. Bu durum, kamu borçlanmasının sadece nicelik olarak artmasına değil, aynı zamanda nitelik olarak daha olumsuz bir koşul yapısına sahip olması sonucunu doğurmaktadır.

Finansal sistemin yetersiz altyapısı kadar, kamu mali yönetiminin yapısal sorunları da kamu borçlanması üzerinde olumsuz etkilerde bulunan bir faktördür. Devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanması sürecinde mali disipline riayet edilmesi, bütçelerin kapsamlı ve şeffaf olması doğrudan doğruya bütçe açıklarının finansmanında kullanılan kaynakların koşullarını etkileyen faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim çeşitli nedenlerle kamu harcamalarının bir kısmı bütçe dışında gerçekleştirilse de söz konusu harcamaların finansmanı kamu borç yönetimince yapılmakta olduğundan, kamu borç stoku bütçede öngörülen finansman açığından daha fazla büyümektedir. Bu durum, bir yandan kamu borç stokunun Meclis tarafından yapılan bütçelerde öngörülenden fazla artmasına olanak sağlayan, mali disiplini bozucu bir faktör olarak dikkat çekerken, diğer yandan da devletin bütçe, muhasebe ve istatistik kayıtlarının birbirinden farklı olması sonucunu

doğurması nedeniyle kamuoyunca devletin borç kayıtlarının şeffaflığının sorgulanmasını da beraberinde getirmektedir (Hazine, 2003 Nisan:3-5).

Diğer taraftan, kamu sermayesi ile faaliyet gösteren işletmelerin bir yandan rekabetçi olmayan piyasalarda düşük verimlilikle çalışması, diğer yandan da verilen görevler çerçevesinde sübvans edilmiş fiyatlarla hizmet vermelerinden dolayı oluşan zararlarının devlet bütçesine getirdiği yüklerin ifâsının da bir sonucu olarak kamu net borç stokunun 2000 yılındaki %57'lik seviyesinden 2001 yılında % 92'ye çıktığı dikkate alındığında yapısal reformların borç yönetimi üzerindeki etkileri açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, finansal sistemin yapısal sorunlarının çözülmesi ve kamu mali yönetiminde şeffaflık ve disiplinin artırılması amacıyla 1999 yılından başlayarak bir dizi yapısal düzenleme hızlı bir şekilde hayata geçirilmiştir. Bu yapısal düzenlemelerle sadece bankacılık sektörünün güçlü ve sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amaçlanmamış, bir yandan da reel sektöre girdi sağlayan enerji piyasası gibi stratejik piyasaların yeniden düzenlenerek rekabete açılması suretiyle üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve sektörün rekabet gücünün artırılması hedeflenmiştir.

Sektörel bazda yapılan yapısal düzenlemelerin kamu mali yönetiminde şeffaflık ve disiplini artırıcı uygulamalarla desteklenmesiyle, borç yönetiminin etkin bir yapıya kavuşturulması mümkün bulunmaktadır. Bu da gerek kamu maliyesi, gerekse de ekonominin geneline yönelik yapısal alt yapı problemlerinin hızlı ve kalıcı bir şekilde çözülmesini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede alınmış ve alınacak olan tedbirlerin nihai hedef olan mevcut kaynaklarla istikrarlı bir büyüme performansının yakalanması sürecinde önemli aşamalar olduğu düşünülmektedir. (Hazine, 2003 Nisan :3-5)

2.1.3.2.2. Borç Yönetiminin Amaçları

Kamuoyunun güvenini kazanmış iyi bir borç yönetimi, ülkenin içinde bulunduğu yüksek reel faiz ve kısa vade sarmalından kurtulunmasını sağlayabilecek önemli anahtarlardan biridir. Borç yönetimi, şu hedeflere varmak için yapılandırılmalı ve aynı zamanda yasal zemine kavuşturulmalıdır: (DPT, 2001:123):

- **Devletin Borçlanma İhtiyacının Karşılanması:** Kamu kesimi dengesinin açık vermesi durumunda, bu açığın kapatılması borç yönetiminin temel aracıdır. İyi bir borç yönetimi, ülke koşullarına ve piyasa durumuna göre açığın kapatılmasında uygulanabilecek alternatiflerden en etkin verimli olanını seçmeyi ve sağlıklı bir şekilde uygulamayı gerektirir.

- **Hükümetin Finansal Pazarlara Girişinin Sağlanması:**Borç yönetiminin amaçlarından birisi de, devletin borçlanma gereğinin olduğu dönemlerde finansal pazarlara girişinin sağlanmasıdır. Bu amaca ulaşmak, devletin finansal piyasalarda “kaliteli” ve “güvenilir” bir müşteri olarak görülmesi ile mümkün olabilir. Bu nedenle alıcı durumundaki bütün müşterilerle, elinde devlet kağıdı tutma isteğinin uyandırılması başarılı bir borç yönetiminin anahtarlarından. Bu güvenin oluşturulmasının birinci şartı, devletin teklif ettiği faiz oranının piyasa koşullarında olması, ikinci şartı ise ödemelerin zamanında yapılıyor olmasıdır.

- **Borçlanma Maliyetinin Minimize Edilmesi:**Borçlanma maliyetinin düşürülmesinde dikkat edilmesi gereken unsurlar şunlardır.

- Her borçlanma sırasında piyasa koşulları çerçevesinde en iyi şartlarda borçlanmaya çalışılmalıdır.

- Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının artışı ülkelerde maliyet unsuru çok önemli hale gelmiştir. Bu ülkelerde maliyetin yanında borçlanma türleri ve araçları da ciddi bir çeşitlenme göstermelidir.

- Devletin borçlanma sırasında daha geniş bir alıcı kesimine ulaşmak için kullandığı araçlara ödeyeceği komisyonlar maliyetin minimize edilmesi sırasında göz önünde bulundurulmalıdır.

- Hükümetin Borçlanması Sırasında Pazar Etkilerinin Minimize Edilmesi:Devletin borçlanma sırasında ya da ikincil piyasalara ve kıymet fiyatlarında yaşanabilecek kararsızlık ve belirsizliklerin önüne geçmek borç yönetiminin görevleri arasındadır. Bu belirsizliğin önüne geçmenin en uygun yolu, devletin borçlanma miktarını ve günlerini bir program dahilinde piyasalara duyurmasıdır.

- Borçlanma Araçlarının Çeşitliliğinin Sağlanması: Kamu açıklarının, dolayısıyla borçlanma ihtiyacının artarak devam ettiği durumlarda borç yönetiminin iki önemli misyonu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan biri, yeni finansal ürünler ortaya çıkarmak suretiyle borçlanma araçlarının çeşitlenmesini sağlamak, diğeri de yeni müşteri potansiyeli yaratmaya çalışmaktır. Farklı özelliklere sahip borçlanma araçlarına sahip olmanın borç yönetimi açısından iki önemli avantajı vardır. İlk olarak pazar şartlarının çok ani ve önemli değişiklikler göstermesi durumunda farklı borçlanma araçları kullanılması borçlanma işlemini kolaylaştırabilecektir. İkinci olarak ise borçlanma maliyetinin minimize edilmesi ve vade uyumsuzluklarının giderilmesi gibi amaçlar, farklı borçlanma araçları kullanılarak daha kolay gerçekleştirilebilecektir.

- Devlet Kağıtlarının İkinci El Piyasalarının Etkin İşlemesinin Sağlanması: Devlet kağıtları için , geniş, derin, likit ve iyi işleyen bir ikincil piyasanın oluşturulması borç yönetiminin önemli amaçlarından biridir. Etkin

ikincil piyasa, yapılacak borçlanmalarda önem taşıyan fiyat ve risk unsurları için göstergeler sağlayacağından borç yönetimi açısından önem taşıyacaktır. Ayrıca, iyi işleyen bir ikincil el piyasa, yeni borçlanmalara olan talebi artıracaktır.

- Dengeli Bir Vade Yapısının Oluşturulması: Vade farklarının giderilmesi kamu borç stokunun idare edilmesinde önemli bir unsurdur. Aynı tarihlere gelen toplu ödemeler veya yakın tarihlerde olan toplu girişler nakit dengesini bozacağından iyi bir borç yönetiminin vade ile ilgili değişkenleri iyi kontrol etmesi gereklidir. Borç yönetimi planlanırken, uzun vadeli borçlanma yanında, vadesi gelmiş borçların yeni ihalelerle karşılanması gereği de göz önünde bulundurulmalıdır.

- Bono Piyasaların Sağlıklı Gelişimine Destek Verilmesi: Mali politikaların önceliği, derin ve etkin bir finansal yapılanmanın sağlanmasıdır. İyi bir borç yönetimi, piyasalara derinlik ve çeşitlilik kazandırarak bu etkinliği artırmada önemli rol oynar. Bunu başarmak için ise, hem finansal örgütlerin geliştirilmesi, hem de ilgili nüfusun borçlanma araçları hakkında bilgi sahibi yapılması gereklidir.

- Hane Halklarının Tasarrufa Teşvik Edilmesi: Genel ekonomik politikalar açısından hane halklarının uzun vadeli tasarrufa teşvik edilmesi önem taşımaktadır. Özellikle enflasyonla mücadelenin ön plana çıktığı ve uzun vadeli yatırımları artırma ihtiyacının doğduğu hallerde bu önem artmaktadır. Borç yönetimi, hane halklarına yönelik borçlanma araçları çıkarmak suretiyle bu yönde bir tasarruf eğilimi doğurabilir.

- Para Programı ile Borçlanma programının Koordinasyonunun Sağlanması: Devletin borçlanma işlemleri piyasadan yüklü miktarda para çekilmesine, borç ödemeleri ise bir likidite fazlasına yol açmakta, bu gelişmelerde piyasa faiz oranlarını etkilemektedir. Bu nedenle iyi bir borç

yönetiminin para programı ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi büyük önem taşımaktadır (DPT, 2001:123).

2.1.4. Kamu Borçlanmasının Etki ve Sonuçları

Devletin borçlanması ekonomik hayata doğrudan ve dolaylı etkileri olan bir eylemdir. Devletler borçlanmaya başvurdıklarında bir anlamda ekonomik hayata müdahale etmiş olmaktadır. Bu nedenle çok çeşitli iktisadi düşünce ekolüne mensup iktisatçılar devlet borçlarının ekonomik hayat üzerinde meydana getireceği etkiler üzerinde önemle durmuşlardır (Erol, 1992:67).

Borçlanma, devlet gelirleri içinde çok önemli bir yere sahip olduğundan; borçlanmanın yaratacağı ekonomik etkiler de son derece önemlidir. Borç politikaları ya da borçlanma şekillerinin, kredi araçlarının, ödeme ve itfa yollarının seçimi ile diğer önemli noktaların belirlenmesi, ekonominin genel olarak devlet faaliyetlerinden ve borçlanma programından beklediği sonuçları elde etmesinde önemli rol oynarlar. Borç politikalarının beklenen sonucu vermesi için de borçlanmanın yaratacağı ekonomik etkilerin çok iyi bilinmesi ve analiz edilmesi gerekir.

Devlet borçlarının ekonomi üzerindeki etkileri aynı zamanda borçlanmaya karşı bakış açılarının ortaya çıkması açısından da en önemli unsur olarak gösterilebilir. Çünkü, değişik iktisadi düşünce ekollerinde ya da farklı teorik yaklaşımlarda devlet borçlanmasına olumlu bakanlar olduğu gibi tersine tamamen karşı çıkan ve bunu olağandışı bir uygulama olarak görenler de vardır (Shaviro, 1997:29-30). Örneğin birinci bölümde belirtildiği gibi klasik iktisatçıların devletin borçlanmasına bakışları oldukça katıdır. Klasikler devletin olağanüstü durumlar dışında borçlanmasını kabul etmemektedirler. Buna karşılık modern iktisatçılara göre borçlanma devletin normal bir finansman kaynağıdır. Onlara göre devletin borçlanması kamu gelirleri ile

kamu giderleri arasındaki denge ve uyumun sağlanamamasından kaynaklanmaktadır (Shaviro, 1997:65-70). Devlet bütçesinin gelir ve giderleri arasında zaman itibarıyla denge kurabilmek için zaman zaman kısa vadeli borçlanmak zorunda kalmış ve kısa vadeli hazine bonoları ihraç ederek harcamalarını karşılayabilmiştir. Ayrıca borçlanma aynı zamanda devletin ekonomik hayatı kontrol etmesinde ve yönlendirmesinde çok önemli bir iktisadi politika aleti olarak kabul edilmektedir (Erol, 1992: 15).

Her ne kadar bakış açıları iktisadi ekollere göre farklılık gösterebilir, ortak olan bazı noktalar vardır. Borçlanmayı savunanlar da karşı çıkanlar da bunu yaparken hep devlet borçlanmasının ekonomi üzerinde meydana getireceği etkilerden hareket etmektedirler. Ekonomik parasal (ya da mali) bir araç olan borçlanmanın etkilerinin nötr olmadığı da üzerinde birleşilen diğer bir önemli noktadır. Kısaca borçlanmanın ekonomi üzerinde herhangi bir etki yapmadığını ya da yaptığı etkilerin ekonomide nötr bir sonuç doğurduğunu savunan bir görüş yoktur. Devlet borçlarının ekonomik etkileri konusunda literatürde tam bir fikir birliğine sahip olunamamasının nedeni herkesin borçlanma olayının belli yönlerini öne çıkarma isteğidir. Yani herkes borçlanmaya göreceli olarak önem verdiği yönden bakmaktadır. Bu durumda çok çeşitli görüşlerin ortaya çıkmasına neden olur (İnce,1973:210).

2.1.4.1. Ekonomik Denge ve Kamu Borçlanması

Kamu borçlarının gerek tüketim ve gerekse üretim düzeyi üzerinde çeşitli etkileri ortaya çıkabilmektedir. Devlet borçlanmasının; tüketim düzeyi üzerinde etkisi iki yönlüdür. Bunlardan birincisi, daraltıcı, diğeri ise genişletici yöndeki etkileriyle ilgilidir. Vergi kadar olmasa bile borçlanma satın alma gücü üzerinde daraltıcı etki yaratmaktadır. Özellikle enflasyonist dönemlerde; ekonomideki satın alma gücünü daraltmak için vergi politikası ve para politikası yanında uygulanabilen bir niteliğe sahip olan borç yönetimi

politikasının başarısı, kuşkusuz; sağlanan fonların kullanımı ile yakından ilgilidir. Genişletici etkide ise; devlete borç vermiş olan kişiler, ileride bu paraları faiz ve diğer çıkarları ile geri alacaklarını düşünüp, mevcut harcama düzeylerini yükseltirler. Bunun, tam istihdamın söz konusu olmadığı ekonomiler açısından olumlu sonuçları olabileceği, gelir ve istihdam düzeyinin yükselmesine fırsat vereceği kabul edilmektedir.

Diğer yandan da deflasyonist dönemlerde ; kamu borçlanması özel harcamaları azaltıcı yönde etkiler yaratacağı, genel olarak devletin piyasadan borç adı altında para toplaması ve likiditeyi azaltmasının deflasyonist etkiler doğuracağı kabul edilmektedir (Akdoğan, 1997: 373).

2.1.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Kamu Borçlanması

Kamu borçlanması, ekonomik kalkınma açısından önemli fonksiyonlara sahiptir. Bu fonksiyon ancak, kalkınmaya yönelik bir borçlanmanın verimli yatırımlara kanalize edilmesiyle gerçekleştirilebilir. Verimli yatırımlara yönetilmiş bir borç, çarpan etkisi içerisinde yeni yatırım hadlerinde bir yükselme yarattığı ölçüde, bu yatırımlarla ilgili olarak çarpan katsayısı kadar bir artış ortaya çıkacaktır. Yatırımlara kanalize edilen devlet borçları sonucu sağlanan fonlar, sonuçta bireysel gelir düzeyini yükseltici etki yaratacak ve hızlandırıcı yöndeki fonksiyonu dolayısıyla ek yatırımlar yapılmasına yol açabilecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ya da az gelişmiş ülkeler açısından önemli olan nokta, borçlanma yapılırken ve sağlanan fonlar kullanılırken verimliliğe ve etkinliğe özen gösterilip ekonominin ihtiyacı olan alanlarda kullanılmasıdır (Akdoğan, 1997: 374).

Gelişmekte olan ülkelere gerek ihtiyaç duyulan dış finansmanın sağlanması ve gerekse iç finansal kaynakların yetersizliğinin telafi edilmesi, dış kaynaklara başvurulmasını zorunlu hale getirmektedir. Çeşitli ülkelere

ve uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan dış borçların sağlandıkları aşamada olduğu kadar, kullanıldıkları ve geri ödendikleri aşamalarda da çok dikkatli bir şekilde yönetilmeleri gerekmektedir.

Kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler sermaye ihtiyaçlarını gidermek amacıyla, gelişmiş ülkelere yönelmişlerdir. Bu durum dış borçlar konusunu önemli hale getirmiştir. Dış yardımlar genel olarak hibe ya da ödeme şartları çok uygun olan krediler yanında özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmalarının dış finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla verilen değişik şart ve şekillerdeki kredilerin tümünü kapsar.

Dış kaynaklardan sağlanan fonlar nedeniyle :

- Zorunlu yatırımların gerçekleşme şansı artmaktadır.
- Yatırımların olanaklı hale gelmesi sonucu, bazı koşullar dahilinde “çoğaltan “ ve “hızlandıran” harekete geçmekte ve ekonomi, bütünüyle konjonktürün yükseliş aşamasına geçmektedir.
- Bu gelişim dolayısıyla, kalkınma hareketi; dış yardım alınmaması durumuna kıyasla daha hızlı bir gelişme göstermektedir.
- Dış yardımlar, gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesine olumlu etki yapar (Akdoğan, 1997: 375).

Bu faydaların yanında dış yardımların sakıncalı yanları da vardır. Bunlar;

- Dış bağımlılık artar.

- Ülke içinde israf riski yaratır.
- Dış yardım gören ülkenin ayrıntılı bir plana sahip olmaması halinde, yardım ülke içinde kötü ve yanlış dağılabilir.
- Yeterli ithalat için kullanılmayan dış yardımın, enflasyon yaratması ihtimali vardır. Bu artan, efektif talep düzeyinin aynı oranda artacak arzla karşılanamamasının bir sonucudur.
- Dış yardımların itfası gerektiğinde ödemeler dengesinde büyük sarsıntılar yaratabilir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını sağlama çabaları sırasında karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi, dış borçların yarattığı “borç yükü” olup, alındığında ülke ekonomisine katkıda bulunan dış borçlar, süresi sonunda geri ödenmeleri sırasında ekonomik açıdan olumsuz yönde etki yaratırlar. Dış borç ya da dış tasarruf kullanımının, gelecek dönemlerin iç tasarruflarının bugünden kullanımı şeklinde düşünülebileceği ve gelecek nesillerin vergi- borç yükünü ağırlaştıracağı göz önünde bulundurularak, gerek dış borç kaynak ve alternatiflerinin değerlendirilmesi ve gerekse sağlanan fonların rasyonel bir şekilde kullanımına önem verilmesi gerekmektedir (Akdoğan, 1997: 376).

2.1.4.3. Kamu Borçlanması Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri

Gelir dağılımı bir ülkede milli gelirin toplumdaki çeşitli gelir grupları arasındaki dağılımını ya da kompozisyonunu ifade eder (Seyidoğlu,2001: 293). Devlet borçlarının önemli bir etkisinde gelir dağılımı üzerinde görülür. Borç uygulaması nedeniyle, bazı kimselere yapılan faiz ödemeleri transferi ve

bunun için herkesten alınan vergiler sonucu yaratılan fayda ya da maliyet, toplumun gelir dengesi üzerinde etkili olmaktadır (Akdoğan, 1997: 376).

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerine etkileri devletin borçlanma senetlerini alan kesimlerin kimler olduğuna, bu senetlerin sahip olduğu faiz oranlarına, ülkede uygulanan vergi sistemi ve oranları ile muafiyet ve istisnalara, ekonominin içinde bulunduğu enflasyonist ya da deflasyonist sürece ve borçlanma senetlerine faiz dışında sağlanan ayrıcalıklara göre değişebilir (Erol, 1992: 92).

Alınan borçların anaparaları ve faizlerinin ödenmesi vergilerle yapılacaktır. Bu da borçlanmanın yükünü vergi ödeyenlerin çekeceğini gösterir (İnce,1973:222). Bu yüzden de devletin borçlanması “gelecekte alınacak vergilerin bugünden alınması” olarak tanımlanır (Erol, 1992: 92).

Vergi ödeyenlerle devletin borç aldığı kişi ya da kesimler eğer aynı ise herhangi bir borç yükü ya da gelir dağılımı adaletsizliğinden bahsedilemez. Eğer devlete borç verenler ile vergiyi ödeyenler aynı kimseler değilse bu durumda ortaya gelir dağılımı sorunu çıkabilecektir (İnce,1973:222).

Elinde devletin borçlanma senetleri olanlara nominal faiz oranı yanında başka menfaatler de sağlanmaktadır. Ayrıca borçlanma araçlarından elde edilen getirilerin vergiden muaf olması uygulamalar da buna eklenebilir. Bütün bunlar bazı kesimlerce “devlete borç veren küçük bir azınlığın bu borçlanma mekanizmasıyla zenginleştirildiği ve bunun gelecek kuşakları ağır yükler altına sokma pahasına olduğu” yönüyle eleştirilmiştir. Bu şekilde sosyal adalet de bozulmuştur (Uluatam,1997:319).

Günümüzde, devlet borçlarının gelecek nesiller için yük yarattığı görüşünden farklı bir yaklaşım da mevcuttur. Buna göre; iç borçların makro

planda bir yükünden söz edilemeyeceğinden, bu yükün nesiller arasında aktarımı da söz konusu olamaz. Borçların finansmanının sonuçta vergi ile karşılanması doğru olmakla birlikte, kişilerin bu amaçla ödedikleri vergi onlar için yük yaratmaktadır. Ancak; bu vergi hasılatı tahvil sahiplerine faiz ve ana para olarak geçirileceğine ve bu kişiler de aynı toplumun üyeleri olduğuna göre, toplam olarak yükten bahsedilemez. Yapılan şey, belli bir satın alma gücünün toplumdaki bir grup insandan alınıp bir başka gruba transferi olup, böyle bir uygulamada; vergi ödeyen kişilerle devlet tahvillerinden gelir elde eden kişilerin aynı olmaması nedeniyle ortaya bireysel yük farklılıklarının ve gelir dağılımı sorunlarının ortaya çıkması ihtimali vardır. Bu ise nesiller arasında yük aktarmasıyla ilgili olmayan bir toplumun aynı nesildeki kişilerini ilgilendiren bir konudur (Akdoğan, 1997: 380).

Vergiler toplumda çok değişik kesimlerden alınmaktadır. Vergi toplumdaki bütün kesimleri ya da kişileri ilgilendirmektedir. Oysa borçlanma ise elinde atıl fonu ya da birikimi olan daha dar bir kesimi kapsar. Genellikle bu dar kitlenin gelir ve servet düzeyi yüksektir. Eğer ülkenin vergi sisteminde artan oranlı vergi uygulaması sağlıklı bir şekilde uygulanabiliyorsa yani vergi yükü daha çok zaten devlete borç veren zengin kesimlerin üzerinde yoğunlaşıyorsa gerçek anlamda bir borç yükü ortaya çıkmamaktadır. Çünkü devlete borç verenler aynı zamanda borcun finansmanını da üstlenmiş olmaktadır. Kısaca bu konuda vergi sisteminin büyük önemi ortaya çıkmaktadır. Tersine bir uygulamayla borçların finansmanı yani anapara ve faiz ödemeleri orta ve alt gelir gruplarındaki kimselerden alınan vergilerle karşılanıyorsa bu durumda bu kesimlerden yüksek gelirli kesimlere borçlanma mekanizmasıyla net bir kaynak transferi yapılmış olmaktadır. Bu da gelir dağılımının daha da bozulması demektir (Haller, 1985:262).

Devlet ekonominin durgunluk ortamında olduğu bir dönemde ekonomiyi bu durumdan kurtarmak için harcamalarını açık bütçe politikası izlemek isterse yani ya giderlerini arttırmak ya da gelirlerini azaltmak isterse

bu durumda aradaki açığı borçlanmayla karşılayacaktır. Ancak bu borçlanmanın özel kesimdeki toplam talebi azaltmaması şartıyla yapılması gerekir. Bu nedenle devlet tarafından talep edilen kredinin kaynağının özel kesimdeki tasarruflar olmaması gerekir. Devlet böyle bir krediyi en iyi şekilde Merkez Bankasından sağlar. Ancak Merkez Bankasında borçlanmasının sınırları vardır. Devlet Merkez Bankasına borçlandığı zaman faiz ödemelerini alan özel ekonomi değil bir devlet kuruluşudur. Böylece Merkez Bankası karlarının devlet kasasına girmesi halinde bir yeniden gelir dağıtımı değil devlete yapılan gerçek bir vergi ödemesi ortaya çıkar. Eğer devlet Merkez Bankasına ödenen faizler yolu ile yukarıda bahsedilen şart altında nihai olarak kendisine kalan vergi ödemeleri vasıtasıyla özel talebi kısmayı doğru bulmuyorsa faiz ödemelerinin finansmanı için yeniden Merkez Bankasından kredi alabilir. Devlet Merkez Bankasına borçlanmakla beraber daha sonra aynı hacimde alacaklı duruma girer ve böylece faiz sevisinden doğan borç tekrar kaybolur. Hem bu şekilde hem de vergi tahsil şeklinde özel gelirlerde bir yeniden dağıtıcı etki meydana gelmez.

Devletin sıkı bir istikrar politikası izlediği örneğin tam istihdamdan uzaklaşmanın olduğu dönemlerde borçlanmanın etkisi farklı olabilir. Böyle bir durumda yatırımlar ile tasarruflar arasındaki kısa vadeli sapmaların denkleştirilmesi gerekir. Burada devletin aldığı ilave bir kredi yoktur. Aksine tasarrufun özel borçlanma ve buna bağlı yatırım harcamaları vasıtasıyla denkleştirilemeyen kısmını denkleştirici bir kredi söz konusudur. Böylece istikrar politikasının yürütülmesi için devletin ihtiyaç duyduğu kredilerin önemli bir kısmının bankalar dışındaki şahıs ve kurumlara satılan borçlanma senetleri karşılığı sağlanması gerekecektir. Burada faiz ödemeleri özel ekonomi birimlerine yapılmış olur ve bu durumda da gelirin yeniden dağıtımı gerçekleşmiş olur (Haller, 1985:263).

Böyle bir uygulamadan şu sonuç doğacaktır. Kuvvetli bir gelir farklılığına sebep olan yeniden gelir dağıtımı, belirli bir zamandaki belirli bir gelir dağılımı

için geçerli olan tüm ekonomiye ait tüketim fonksiyonunu değiştirir. Daha açık ifadeyle, nispeten daha düşük tüketim meyli olan yüksek gelirden, yüksek bir tüketim eğilimi gösteren daha düşük gelirlerin aleyhine bir artış meydana geldiği için, tüketim meyli düşer. Bu yüzden, talep düşüşüne karşı mücadele etmeğe yarayan devlet borçlanması vasıtasıyla, dolaylı olarak bilhassa tüketim kesiminde, böyle bir talep azalmasına sebebiyet verilir ve neticede yeniden zıt etki yaratan karşı tedbirleri almak zorunlu olur. Böylece, belirli bir hacimli kısır bir döngü doğar. Eğer alt gelir grupları sıfır oranında veya çok düşük oranda vergilendirilir ve vergi tarifelerinin müterakkiliği (Matrah arttıkça oranı yükselen vergi) çok kuvvetli olursa, kendilerine faiz ödenen kişiler bunların finansmanı için lüzumlu vergileri ödemek mecburiyetinde kalacaktır ve böylece zararlı çıkacaklardır. Söz konusu yeniden dağıtım daha büyük bir genişleme gösterecek olursa vergi yapısını daha yüksek bir müterakkiliğin maruz kaldığı sınırlarla karşılaşılır. Faiz ödemelerinin vergi ile finansmanından tamamen vazgeçilir ve alınan kredinin bir kısmı tamamen bu amaç için kullanılırsa, doğal olarak, daha az talep artırıcı bir etki meydana gelirdi; çünkü söz konusu transfer ödemeleri olumsuz bir yönde yapılmaktadır. Borçlanma, faiz ödemelerinin miktarı kadar artırılırsa, bununla ilgili oranlar, kendilerine tekrar geri gelecek olan aynı gelir grupları tarafından temin edilir. Böylece, yeniden gelir dağılımı meydana gelmez. Ancak, faiz ödemelerini bu şekilde finanse edebilmek çok güç olacak ve bütün konjonktür durumları için de düşünülemeyecektir (Haller, 1985:264).

Devlet borçlanmasının yeniden dağıtım etkilerinin önemi, devletin savaş ve buna benzer geçici nitelikteki özel masrafların finansmanı bakımından daha büyük hacimde borçlanması halinde maksimum düzeye ulaşır. Savaş halinde devletin kredi - talep etmesi kısa süreli başlangıç zamanları hariç, savaş yıllarında ekonomi tam çalışma halinde olacağı için - talep edilen meblağ kadar özel talep kısıldığı takdirde bir anlam taşır; bu nedenle, söz konusu borçlanma, devlet tahvillerinin ya doğrudan doğruya halka veya özel talebin daralması çerçevesi içinde teşekkül eden tasarruf hesapları hacminde

bankalara satılması şeklinde yapılabilir. Her ilave kredi enflasyonist etki yapar. Böylece, savaş yıllarında yüksek miktarda devlet borçları birikince, buna paralel olarak büyük hacimde bir yeniden dağılım meydana gelir. Bu durum, ekonomi tam çalışma seviyesinde kaldığı sürece konjonktürel güçlüklerle yol açmaz. Buna rağmen, yeniden gelir dağılımı adil bir gelir dağılımı görüşü açısından arzu edilmeyen bir durum olarak nitelendirilebilir; çünkü, bütün halk tabakaları tarafından karşılanan vergi ödemeleri ile maddi durumu iyi sınıflara yapılan faiz ödemeleri finanse edilmektedir. Ancak, böyle bir yeniden gelir dağılımı, bu derece kuvvetli olmaz; çünkü, savaş zamanlarında fiilen bütün gelir sahipleri (zorunlu olarak) bir dereceye kadar tasarruf ederler ve bu yüzden herkes faiz gelirine sahip olur (Haller, 1985:265).

2.2. Kamu Açıkları

Kamu açıkları bir dönem içinde olağan kamu gelirleriyle kamu giderleri arasındaki farktır. Burada geçen "bir dönem" ibaresi modern bütçe sistemlerinde bir yılı ifade eder. Bu tanımlama kamu açıklarıyla ilgili olarak yapılacak en genel ve basit tanımlama sayılabilir. Bu şekilde ifade edilen kamu açıklarına yine genel bir ifadeyle "bütçe açıkları" da denebilmektedir. Bunun yanında kamu açıklarına ilişkin çok çeşitli ve değişik tanımlamalar da vardır. Bunlar aşağıdaki bölümlerde sırasıyla incelenmeye çalışılacaktır. Kamu açıkları bir tür akım-değerdir. Yani kamu açıkları sürekli olarak zaman boyutuna bağlı şekilde değeri değişebilen dinamik bir değerdir (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:10). Kronik bütçe açıkları ve bunun yol açtığı kamu borcu artışı günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara yol açan önemli bir ekonomik ve mali sorun durumundadır. Mali dengesizlikler; fonların özel sektör yatırımlarından çekilmesine, büyümenin yavaşlamasına, ve tümüyle yaşam standartlarının düşmesine neden olmaktadır. Mali dengesizlikler, çalışanları hızla artan genç nüfus için

oluşturulacak sosyal programları finanse etmeye zorlamakta bu ise gelecek nesiller üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Tasarrufların yetersizliği, kamu harcamalarının disipline edilememesi ve yüksek enflasyon gibi yapısal sorunların yoğun olarak yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde açıkların etkisi daha belirgin bir şekilde hissedilmektedir (Weiner, 1995:19).

Ekonomide oluşan açıklar, nedenine göre konjoktürel ve yapısal açıklar şeklinde ikiye ayrılabilir. Konjoktürel açık; ekonominin eksik istihdamda olması nedeniyle reel GSMH'nın potansiyel GSMH'dan düşük olduğu durumu ifade eder. Diğer taraftan yapısal açık ise reel GSMH potansiyel hasılaya eşit olsa bile uygulanan iktisat politikaları nedeniyle oluşan bir açık olup tam istihdam açığı olarak da adlandırılır (Parkin, Powell ve Matthews, 1997:754). Eğer bu dönemde gerekli politikalar uygulanarak ekonomik büyüme sağlanır, reel milli gelir potansiyel milli gelirle eşitlenirse (ekonomi tam istihdamda olursa) konjoktürel açık giderilebilir. Ancak yapısal açık devam edecektir. Yapısal açığın giderilmesi için harcamaları azaltıcı ve gelirleri arttırıcı reformların yapılması gerekmektedir. Vergi ve benzeri gelirler, emisyon, iç ve dış borçlanma artışları ile MB'daki döviz rezervlerinin kullanımı ve kamunun sahip olduğu teşebbüslerin özelleştirilmesi kamu açıklarını azaltıcı gelirler olacaktır (Taylor, 1995:395-397).

1970'lerde uygulanan genişleyici maliye politikaları nedeniyle kamu harcamalarında ve kamu açıklarında tüm dünyada özellikle OECD ülkeleri ile gelişmekte olan Latin Amerika ülkelerinde dikkat çekici bir artış olmuştur. Örneğin 1980'lerde Meksika, Arjantin ve Bolivya'da kamu gelir ve harcamalarında esaslı bir çözüm gerektirecek derecede değişiklikler olurken İtalya, Belçika gibi ülkelerde de (daha az olmakla birlikte) borç / GSMH oranı %100'ü geçmiştir. Yine bu yıllardan günümüze doğru birçok Asya, Avrupa ülkeleri ve Türkiye benzer ekonomik problemlerle karşı karşıyadır (Velasco, 1999:37).

1993 yılından sonra bu açıklar genel olarak azalmaya başlamış hatta 1990'ların sonunda ABD gibi bazı gelişmiş ülkelerde fazlaya dönüşmüştür. Gelişmekte olan ülkelere ise açıklar devam etmektedir ancak IMF gibi uluslararası kurumlardan alınan borçlarla sürdürülmeye çalışılmaktadır (Parkin, 2000:598).

Kamu açıkları biri dar, diğeri geniş anlamda olmak üzere iki şekilde de tanımlanabilir. Dar anlamda kamu açığı, genel ve katma bütçeli idarelerin gelir harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve konsolide bütçe açığı diye ifade edilir. Geniş anlamda kamu açığı ise, konsolide bütçe açığına ilaveten KİT, döner sermayeli kuruluşlar, yerel idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların, diğeri bir deyişle bütün kamu kesiminin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve kamu kesimi açığı veya kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) diye ifade edilir (Demir, 2001:11). Diğeri tanımlamalar ise aşağıdaki bölümde aktarılacaktır.

2.2.1. Kamu Açıklarının Farklı Tanımları

2.2.1.1. Geleneksel Açık Tanımı

Kamu kesiminin harcamalarından olağan gelirleri indirilince geriye kamu kesimi finansman gereği kalır. Buradaki tanımda kamu harcamalarına, kamu borçlarına ait faiz harcamaları dâhil edilmektedir. Buna karşılık kamu gelirleri kapsamına borçlanma gelirleri dâhil edilmemektedir. Kamu gelirleri kapsamında sadece vergiler ve vergi dışı normal gelirler ele alınmaktadır (Tanzi, 1987: 5). Bunların tümüne birden "olağan gelirler" denir.

Kamu açığı tanımına göre, finansmana; harcamalardan gelirlerin çıkartılması ile ulaşılır. Harcama ile gelirleri finansmandan ayıran iki kriter vardır.

- Devlet borcu kriteri: Bu kriter gere göre, bütçe açığını etkileyen ve yükümlölüklerde herhangi bir değışme meydana getirmeyen harcamalar harcamalar kısmına, yükümlölükleri değıştiren (pozitif veya negatif finansman) harcamalar ise finansman kısmına yazılır. Buna örnek olarak borç faiz ödemelerinin harcamalar kısmına, anapara ödemelerinin ise finansman kısmına yazılması gösterilebilir. Faiz gelirlerindeki artış toplam talebi etkilediğı halde, anapara ödemeleri yeni bir gelir yaratmadığı için toplam talep üzerinde etkili olmamaktadır.

- Maliye politikası kriteri: Bu kriter gere hükümet sadece finansman amacıyla değil, maliye politikası amaçlı olarak da borçlanabilir. Bunların geri ödenmesi söz konusu olmayacaksa bu kalemler harcamalar ile gelirler kısmına yazılır, çünkü geri ödenmeyen kamu borçları Merkez Bankasından kaynaklanan gelirdir (enflasyon vergisi) (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:35).

Hükümetler bu kalemleri yukarıya ya da aşağıya yazarak görünürdeki bütçe dengesini değıştirebilir. Bu nedenle kamu açıklarının ölkeler arasında karşılaştırılabilir olmasını sağlamak için klasik bir kamu açığı tanımı kullanılmaktadır. Bu tanım "Kamu Kesimi Borçlanma Gereğı" olarak adlandırılan tanımdır. Bu tanım borç ödemelerini hariç tuttuğı için devletin taze mali kaynak kullanımını gösterir.

Bu kamu açığı tanımı (PSBR-KKBG) klasik bir tanımdır ve kamu açıklarının karşılaştırılabilir olması amacıyla birçok ölkede kullanılır. Kamu kesimi mali fazla verdiği yıllarda bu tanım "Kamu Sektörü Borç Geri Ödemesi" (PSDR) biçimini alır. Özelleştirme gelirleri de (sermaye transferleri adı altında) Kamu Borçlanma Gereğı'ni azaltıcı bir unsur olarak hesaba

katılır. Oysa özelleştirme ile devlet net bir gelir elde etmez (piyasa değerinin üzerinde satılmadığı sürece), yalnızca özel kesim ile kamu kesimi arasında “varlık” transferi yapılır.

Özellikle uluslararası karşılaştırmalarda da ilk etapta kullanılan kamu açığı kavramı böyle ifade edilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus vardır. Çeşitli gelir ve harcama kalemleri bunların bütçe açığı üzerindeki etkileri ve yükümlülüklerine göre eşitliğin farklı yanlarına kaydedilir. Örneğin bir borç ödemesinde hem bir harcama vardır hem de borcun finansmanını sağlayan bir gelir kalemi vardır. Anapara yeniden borçlanma ile itfa ediliyor ise ve faiz net ödeme olarak gerçekleşiyor ise faiz ödemesi harcamalar bölümüne yazılır, anapara ise finansman bölümüne yazılır.

Gelirler ve harcamalar böylece net olma niteliklerine göre tasnif edilip yerlerine koyulduktan sonra ortaya "kamu kesimi borçlanma gereği çıkar. İşte bu tanımlama uluslararası karşılaştırmalarda ve ölçümlerde kullanılan en temel göstergedir (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:10).

Türkiye’de kamu kesimi açıkları, diğer bir deyişle kamu kesimi borçlanma gereği başlıca altı kamu biriminin açık ya da fazlalarının toplamından oluşmaktadır. Merkezi Hükümet, KİT’ler, Yerel Yönetimler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Fon’lar. Bu birimlerin konsolide edilmiş çeşitli gelir ve harcamaları aşağıdaki şekilde bir tasnife tabi tutularak genel denge pozisyonları bulunmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:36).

Türkiye’de genel anlamda kamu kesiminin topladığı gelirler şu kalemlerden oluşmaktadır:

Vergiler + Vergi dışı Gelirler + Faktör Gelirleri + (-) Sosyal Fonlar

Böylece toplanan gelirlerden "cari transferler" adı altında cari harcamalar çıkartılırsa, kamu tasarruflarına ulaşılır.

$$\text{Kamu Tasarrufları (1)} = (\text{Vergiler} + \text{Vergi dışı Gelirler} + \text{Faktör Gelirleri} + (-) \text{Sosyal Fonlar}) - \text{Cari Hesaplar}$$

Kamu tasarruflarının kamu yatırımlarına eşit olduğu durumlarda kamu kesimi dengesi sağlanmış olacaktır. Böylece:

$$\text{Kamu Tasarrufları} - \text{Kamu Yatırımları} = \text{Fark elde edilir.}$$

Böylece bulunan farka, servet transferleri ve stok değişim fonu da ilave edilince, kamu borçlanma gereği bulunmuş olur. Bu durumda:

$$\text{Fark} + (-) \text{Sermaye Transferleri} + (-) \text{Stok Değişim Fonu} = \text{Kamu Kesimi Borçlanma Gereği}$$

denkliği elde edilir.

Servet vergileri, diğer transferler ve kamulaştırma gibi kalemlerden oluşan sermaye transferleri ile KİT'ler, yerel yönetim ve fonlarda envanter değerlendirme fonundan oluşan stok değişim fonu, Kamu tasarruf - Yatırım farkı ile kamu kesimi borçlanma gereği arasındaki farkı oluşturmaktadır (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993: 10).

2.2.1.2. Birincil Kamu Açığı

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli harcamalar ile kamu borç faiz ödemelerinin toplamından oluşmaktadır. Yani cari harcamalar ile faiz harcamaları birinci grup

harcamalar olağan giderler olduğu halde, ikinci grup harcamalar geçmiş döneme ait kamu açıklarının finansman açıklarının yıktığı yüküdür. Birinci grup harcamaların denetimi kamu otoritelerinin iradesi dâhilinde olduğu halde, ikinci grup harcamalar kamu otoritelerinin karar yetkisi dışındadır (Blejer ve Cheanty, 1993:57).

Bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları kamu otoritesinin takdirine bağlı olan açıklar değil, daha önceki bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. Bu nedenle, bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkartıldıktan sonra kalan "birincil açık", hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını gösterir. Ayrıca, birincil açık kamu açıklarının sürdürülebilirliğini göstermesi bakımından önemlidir. Bir ülkede kamu bütçesi uzun süre birincil açık vermeye devam edemez, faiz ödemelerini karşılamak için eninde sonunda fazlaya dönüşmek zorundadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 38).

Para politikalarındaki değişimler sonucu değişen faiz hadleri faiz ödemelerini etkileyecektir. Eğer bu etkiden arındırılmış bir bütçe açığı elde etmek amaçlanırsa, birincil bütçe açığına bakmak daha doğru olur. Böylece salt maliye politikalarının sonuçları görülmüş olur (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 38).

Kamu harcamalarından faiz ödemelerinin çıkartılması ile ulaşılan harcama tutarının belirlenmesi ve bu miktarın olağan kamu gelirleri ile karşılanabilir olmasının önemi kamu borçlarının sürdürülebilirliği derecesinin saptanması açısından önemlidir. Toplam kamu harcamalarından faiz ödemelerinin indirilmesi ile elde edilen birincil kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanması ve faiz ödemelerinde kullanılmak üzere birincil bütçe fazlasının oluşması, borçların itfası açısından oldukça önemlidir. Bir dönemde yapılmış olan borcun anapara bölümünün tekrar borçlanılarak

finanse edilmesi olağan olmakla beraber faiz bölümünün birincil bütçe fazlası ile ödenmesi kaçınılmazdır (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993: 12).

Cari harcamalar ile olağan gelirler arasındaki (pozitif) farka birincil bütçe fazlası denir. Birincil bütçe fazlası ile borç faiz yükü karşılanamaz ise sadece eski borcun anapara tutan kadar değil, fakat faiz bölümü için de yeni borca başvurmak gerekir. Böyle bir durumda kamu borçları birikerek artan büyük boyutlara ulaşır.

Birincil kamu açığı ya da fazlası bir taraftan faiz yükümlülüğü dışında kalan kamu harcamalarına diğer taraftan da başta vergi gelirleri olmak üzere olağan kamu gelirlerine bağlıdır. Bu bağlamda özel kesime sosyal transferler dışında yapılan transferlerin de dikkate alınması ve kamu harcamalarının bu kritere göre saptanması, kamu kesiminin niteliğinin belirlenebilmesi açısından önemlidir. Baskı gruplarının etkisi altında, kamu kesiminden özel kesime yapılan transferler aslında birincil harcamaların ve dolayısıyla birincil kamu açıklarının belirlenmesinde rol oynar. Neo-klasik devlet anlayışında devletin özel kesim ajanlarına karşı tarafsız olduğu kabul edildiğinden söz konusu özel transfer harcamaları birincil kamu harcamaları kümesine dâhil olmaz. Bu özel transferler kamu harcamalarından çıkartıldığında net kaynak kullanıcı kamu harcamaları ile sosyal transferler toplamına ulaşılır. Böylece gerçek anlamda neo-klasik devlet felsefesi içinde birincil kamu harcamaları ve birincil kamu açığı ya da fazlası bulunabilir (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993: 12).

Birincil açık özellikle aşırı borçlu ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Ancak bu açık ölçüsü, zorunlu yükümlülükler (örneğin işsizlik yardımı) ve kamu kesimi personel ücretlerinin büyük ölçüde önceden belirlenebilir olmaları nedeniyle hükümetin takdir yetkisi alanını tam anlamıyla belirleyemez (Blejer ve Cheanty, 1993:59).

1990'lı yıllardan itibaren birincil bütçe dengesi giderek artan bir şekilde açık vermektedir. Bu durum da Türkiye'de kamu açıkları sorununun ciddiyetini göstermektedir (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:12).

2.2.1.3. İşlevsel Kamu Açığı

İşlevsel kamu açığı kavramı birincil kamu açığına, enflasyondan arındırılmış gerçek faiz ödemesinin de eklenmesi yaklaşımına dayanır. (Türkan, 1997:552). Bütçe açığından bütün faiz ödemelerinin değil sadece enflasyon nedeniyle artmış olan faiz miktarının çıkarılması ile elde edilen açıktır. Böylece enflasyon nedeniyle nominal faiz oranlarında meydana gelen artış giderilmekte, borçlanma karşılığında kamu kesiminden borç verenlere doğru ne kadar gerçek kaynak transferi yapıldığı anlaşılmaktadır (Fry, 1997:26-27).

2.2.1.4. Cari Hesap Açığı- Sermaye Açığı

Kamu harcamaları çeşitli ekonomik kriterlere göre cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılır. Bazen cari harcamalar ve yatırım harcamaları birlikte "reel harcamalar" olarak anılır. Bu ayrımların temel kriteri ise ilk iki gruba giren harcamaların gelir doğurucu harcama türleri olmasıdır. Bizim bütçe sistemimizde de bu üçlü ayrım kullanılmaktadır (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:12).

Üretim faktörü satın almak için yapılan kamu harcamaları olarak ifade edilebilecek olan cari harcamalarla satın alınan mal ve hizmetler, harcamanın yapıldığı dönemde tüketildiğinden kamu aktiflerinde uzun süre yer almazlar

ve getiri sağlamazlar. Bu nedenle cari harcamalarda açık vermek uygun görülmemiştir.

Buna karşılık kamu kesimi içinde yapılan yatırım harcamaları hem kamu bünyesinde aktif birikime yol açar hem de uzun dönemde getiri sağlar. Bu niteliklerinden dolayı klasiklerden beri savunula gelmiş bir görüşe göre ileriki dönemlerde getiri sağlayacak bir harcamanın borçla finanse edilmesi sakıncalı görülmemiştir. Çünkü böylece sadece borçlanma yolu ile ileriki döneme anapara ve faiz yükü aktarılmakta ayın zamanda bu yükümlülüklerle karşılık oluşturulabilecek aktif bir birikim ve getiri imkânı sağlanmalıdır.

Maliye literatüründe cari harcamalar ile yatırım harcamaları için ayrı bütçeler yapılması ve bunların finansman yöntemlerinin de farklı olması görüşü vardır. Yatırım kalemlerinde oluşacak açık yatırımların ekonomide kapasite ve verimlilik artırıcı nitelikleri nedeniyle ileriki dönemlerde toplumsal tasarrufların artırılma ihtimalini yükselteceğinden sakıncalı görülmez. Buna karşılık cari harcama kalemlerinde oluşacak açığın borçla finansman durumunda borcun ifası için ileriki dönemlerde gerekli tasarrufun kaynağına kuşku ile bakılmaktadır (Blejer ve Cheanty, 1993:58).

Cari Bütçe tanımında yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri hesaba katılmaz. 1960'larda maliye politikalarında çok geçerli olan bir görüşe göre devletin sosyal olarak karlı yatırımlarını borçlanma ile finanse etmesi mübahtır ve devlet maliyesinin gerçek durumunu cari bütçenin denkliği gösterir. Günümüzde de birçok gelişmekte olan ülkede uygulanmakta olan yapısal istikrar programı içersinde bir taraftan hükümetlere verilen ucuz yatırım kredileri ile finanse edilen yatırım harcamaları, diğer taraftan bir defaya mahsus olan özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 37).

Yatırım harcamaları gelecekte reel getirileri olan harcamalardır (ya da böyle olması gerekir), dolayısıyla borçlanma ile finanse edilmeleri durumunda, reel borç faizleri reel getiriden düşük ya da eşit olduğu koşulda, bu tür harcamaların kendi kendilerini finanse etmesi beklenir. Ancak, cari bütçenin de açık vermesi kamu maliyesi için ciddi bir sorun olarak görülmelidir.

Yatırımlardan ayrı olarak yapılacak bir cari bütçe tanımlaması Türkiye için dikkat çekici sonuçlar vermektedir. Bu tanımlamada cari gelirler vergiler + vergi dışı gelirler + sosyal fonlar (artı veya eksi değerli olmasına göre gelir veya gider sayılabilir) olarak, cari harcamalar ise cari giderler + cari transferler olarak gösterilmiştir (Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 37).

2.2.1.5. Nakit Esasına Göre Açık - Tahakkuk Esasına Göre Açık

Nakit açığı, nakit olarak yapılan tüm bütçe ödemeleri ile yine nakit olarak elde edilen tüm bütçe gelirleri arasındaki farkı ifade eden bir açık kavramıdır. Tahakkuk açık ise devletin bütçe politikası doğrultusunda planlamış olduğu toplam kaynak kullanımı ile ilgili bir açık kavramıdır. İki açık değeri arasındaki fark, devletin harcama taahhütlerini zamanında yerine getirememesiyle ödemelerin gecikmesi ve birikmesi şeklinde ortaya çıkar. Bu durum, borçların sürdürülemezliği sınırına gelmekle ilgili bir olaydır. Örneğin devletin borçlarının tamamını ödeyeceği varsayımıyla gerçekleşen faiz ödemeleri nakit açıkta gösterilir; buna karşılık faiz yükümlülükleri ise tahakkuk açıkta gösterilir. Devletin borçlarının tamamını ödemesinin mümkün olmadığı durumda ise tahakkuk açığı kavramının kullanılması önem taşır. Böyle bir durumda devletin sözleşmeli borçları ile bütçe taahhütleri arasındaki farklar daha net olarak tanımlanabilir.

Kamu birimlerinde ödeme ve harcama konularında tahakkuk ve nakit esasları söz konusu olmaktadır. Tahakkuk esasına göre denk olabilen bir bütçe nakit esasına göre açık verebilir. Daha çok pratik alanda görülen nakit açığı bütçe dengesine, tahakkuk etmiş fakat gerçekleşmemiş gelir ve harcamaların "net emanet ve avans" olarak ilave edilmesi ile dikkate alınmış olur (Önder, Kirmanoğlu ve Kartallı, 1993:15).

Bütçe emaneti mali yıl sonuna kadar "verile emri"ne bağlanmış ancak henüz alacaklıya ödenmemiş tutarları ifade eder. Dolayısıyla bütçe dengesinde harcamalar arasında görünen bu tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşürler. Emanet hesapları şişkin olduğu sürece nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark olur. Tabi olarak bu fark geçici bir farktır. Emanete alınan paralar ödendiği zaman bir borç ödeme etkisi yaparak bu farkı ortadan kaldırır (Berksoy, 1993:148).

Avanslar ise üçüncü kişilere yapılan taahhüt işlemlerinde iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesidir. Bu niteliği ile avanslar nakit dengesini bozucu bir işlev görürler ve aslında bütçe açığının bir unsuru gibi görülmeleri gerekir (Berksoy, 1993:148).

Uygulamada bir yıllık bir dönem boyunca devlet giderleri için harcanan nakitler ile gerçekleşen nakit gelirlere dayalı olan "nakit açık" kavramı tahakkuk ve nakit durumunu birlikte veren açık kavramından daha az sıklıkta kullanılır. Örneğin, faiz ödemeleri çoğunlukla vadeleri geldiğinde gider olarak kabul edilirken gelirler ancak tahsil edildiklerinde gelir kabul edilir. "Salt Tahakkuk Açık" ise işlemlerin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini dikkate almaksızın, ilgili mali yıl boyunca hükümetin kullanacağı gerçek net kaynakları kapsamayı amaçlar (Blejer ve Cheanty, 1993:64).

2.2.1.6. Yurtiçi Açık

Yurtiçi açık, klasik açık olarak ifade edilen açık tanımının sadece yurtiçi ekonomi içinde yer alan işlemlerden doğan bölümlerini kapsar ve ödemeler dengesini doğrudan etkileyen işlemleri ihmal eder. Söz konusu açık kavramı devletin yurtiçi ekonomi üzerindeki direkt etkilerini belirlemeye yönelik olarak kullanılan bir açık kavramıdır. Örneğin, dış yardım ya da ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi harcamalar bir yurtiçi açığa neden olmakta ve toplam talebi bu harcamaların yurtiçi vergilerle karşılanması durumunda olacağından daha fazla arttırmaktadır. Ayrıca iç ve dış açık hesaplamaları, özellikle hükümetin ithalat hacmi ve dış borç ödeme yükümlülüklerine bağlı olarak yapılan bir devalüasyon sonuçlarının değerlendirilmesi durumunda önemlidir (Blejer ve Cheanty, 1993:58).

2.2.1.7. Konsolide Bütçe Açığı

Konsolide bütçe genel ve katma bütçelerin birleştirilmesi sonucu oluşan kamu kesiminin gelecek bir yıllık döneme ait kaynak-harcama dengesini gösteren mali bir dökümandır (Evgin, 1995:211). Bütçede birlik prensibinin gereği olarak devletin bütün gelir ve giderlerinin bir arada görülmesi amacıyla konsolide bütçe uygulamasına geçilmiştir. "Konsolide" kelimesi de "bir araya getirilmiş" anlamını taşımaktadır. Konsolide bütçe ile milli ekonomide kamu kesiminin yerinin topluca ve kesin olarak görülmesi amaçlanmaktadır (Erginay, 1994: 185).

Konsolide bütçenin yukarıda verilen tanımının dışında daha geniş anlamda tanımlanması da mümkündür. Bu tanıma göre genel ve katma bütçelere yerel yönetim bütçeleri ile özerk bütçeleri (KİT'lerin bütçeleri) katmak gerekir. Ancak genelde konsolide bütçe tanımı yukarıda bahsedilen dar anlamı ile kullanılmaktadır (Erginay, 1994: 185).

Konsolide bütçe gelirleri ve harcamaları beraberce konsolide bütçe dengesini meydana getirir. Gelirlerin harcamaları aşması durumunda konsolide bütçe fazlası gelirlerin harcamalardan düşük kalması durumunda da konsolide bütçe açığı ortaya çıkmış olur.

2.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Kamu kesimi borçlanma gereği kamu kesiminin iç dengesini gösteren başlıca kavramdır (Özdemir,1996:5). Başka bir deyişle kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı meydana gelir. Kamu kesimi finansman açığının standart tanımı olarak da ifade edilebilen KKBG kavramı toplam kamu gelirleriyle giderleri arasındaki borçlardaki değişimler hariç oluşan farktır (Blejer ve Cheanty, 1993:115).

Kamu kesimi borçlanma gereği denildiğinde konsolide bütçe, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve yerel yönetimler gibi kamu kesiminin tüm ajanlarının finansal açıkların toplamı kastedilir (Aydemir, 1995:37).

Aslında kamu açıkları ile KKBG kavramları büyüklük olarak aynı şeyi ifade ederler. Ancak kamu açıkları kavramı beraberinde bir finansman zorunluluğunu çağrıştırdığından ve bunun da yerine getirilmesi gerektiğinden ortaya KKBG kavramı çıkmaktadır.

KKBG'nin büyüklüğü tek başına fazla bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü göreceli bir büyüklüğü belirtmektedir ve tek başına bir karşılaştırma imkanı vermemektedir. Bu yüzden başka büyüklüklerle birlikte kullanılması gerekir. Örneğin, KKBG'nin GSMH içindeki oranının, KKBG'nin bileşenlerinin ne olduğunun ve ayrıca bu bileşenlerin tek tek büyüklüklerinin

de bilinmesi gerekir. Ancak o zaman KKBG bir karşılaştırma imkanı verecektir. Genelde de uluslararası literatürde KKBG (bu kavramın İngilizce'deki karşılığı: PSBR) dendiğinde toplam kamu açıklarının GSMH' ya oranı kastedilmektedir.

2.2.3. Kamu Açıklarının Finansman Kaynakları ve Yöntemleri

Kamu harcamlarındaki artış, kamu gelirleri ile karşılanamayınca zamanla enflasyon, ödemeler bilançosu açığı, adaletsiz gelir dağılımı gibi makroekonomik istikrarsızlıklara kaynaklık etmeye başlamıştır. 1980'li yıllarda birçok gelişmekte olan ülke yaşadığı bu makroekonomik istikrarsızlıklardan kurtulmak için ekonomilerinde istikrar sağlayıcı, yapısal reform içeren programlar uygulamaya başladılar. Bu programlar; ödemeler bilançosu açığını gidermeyi, gelir dağılımında adaletsizliği azaltmayı, enflasyonu düşürmeyi amaçlamakla beraber temelde bu olumsuzluklara neden olan kamu açıklarını kapatmayı, ekonomide istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır (Edwards, 1995:307).

Kamu kesiminin olağan gelirleri olan vergiler harcamaları karşılayamadığı, yani kamu kesiminin açık verdiği durumlarda bu açıkların finanse edilmesinde genelde vergilerin arttırılması, borçlanma, Merkez Bankası Kaynakları (Emisyon, Kısa vadeli avanslar) gibi yöntemlerin kullanıldığı kabul edilir ve bunlara geleneksel finansman yöntemleri denilir (Sönmez, 1993: 157). Bu üç kaynak dışında üzerinde çok fazla durulmayan ancak bazı maliyecilerin finansman kaynakları arasında kabul ettikleri Bütçe İhtiyatları, Dış Rezerv Kullanımı, Özelleştirme Gelirleri gibi başka kaynaklarda vardır.

Kamu finansman açıklarının finansman kaynakları ya da yöntemleri ayrımı bu kaynak ya da yöntemlerin ekonomi üzerine yapacağı etkiler

açısından büyük önem taşımaktadır. Bu finansman yöntemleri ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimlerle son derece yakından ilgili olduğu için üzerinde önemle durulmaktadır (Duran, 1994 : 435).

Kamu açıklarının yukarıda bahsedilen finansman yöntemleri ya da kaynakları üzerinde kısa başlıklarla durulacaktır.

2.2.3.1. Vergilerin Arttırılması

Devletin kamu harcamalarını karşılamak amacıyla toplumu meydana getiren kişi ve kurumlardan karşılıksız ve zorla aldığı vergiler ile benzeri gelir kaynakları kamu açıklarının giderilmesinde de önemlidir. Kamu açıklarının giderilmesinde başka gelir kaynakları olmakla beraber vergi ve benzeri gelir kaynakları daha istikrarlı bir yapı arz ettiğinden tercih edilen gelir kaynaklarıdır (Toye, 2000:35). Vergileri arttırarak kamu açıklarını karşılamak teorik olarak mümkün olan bir yöntem gibi görülebilir. Ancak vergileri arttırmak hem kısa sürede yapılamayacak bir uygulama olması ve yasal çerçevede bir takım değişiklikler gerektirmesi hem de ekonomideki bazı kesimlerden gelecek muhtemel tepkiler nedeniyle başvurulması zor olan bir finansman yöntemidir (Duran, 1994:435).

Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması kamu gelirlerini arttırıcı bir etki yapmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin genelinde olan enflasyon problemi de kamu gelirlerini bir vergi gibi arttırıcı etkide bulunmaktadır. Yani, devlet açığını vergiler yerine para basarak finanse ettiğinde enflasyon nedeniyle kişilerin elinde tuttuğu reel balansların değeri azalır. Halk reel balansların değerini korumak için devletin bastığı paralarla nominal balanslarına ekleme yaptığında devlet kendisini enflasyon vergisi ile finanse etmiş olmaktadır. Bu durum enflasyonu daha da arttıracağı için bu tür bir vergileme istenmeyen bir yöntemdir (Agénor ve

Montiel,1996:111). Enflasyonun ekonomide istikrarı bozucu etkiye sahip olması nedeniyle enflasyon vergisinin sürdürülmesi yerine enflasyondan kurtulmak için vergi ve benzeri gelirleri arttırıcı yönde uygulamalar tercih edilir (Edwards, 1995:326).

IMF ve Dünya Bankası Latin Amerika ülkeleri ile birçok gelişmekte olan ülkeye yaşanan ekonomik istikrarsızlıklara karşı kamu gelirlerini arttırıcı önlemler arasında; vergi sisteminde verimliliği ve etkinliği sağlayacak vergi reformlarının yapılmasını ve vergi idaresinin geliştirilerek kaçakçılığın önlenmesini öncelikle öne sürmüşlerdir. Vergi reformları ile vergi sistemini basitleştirip, vergi gelirlerini arttırmak amaçlanmıştır (Edwards, 1995:315). IMF'nin yurtiçi talebi kısıcı önlemleri içinde vergi gelirlerinin arttırılması standart hale gelmiştir (Seyidoğlu, 1997:39).

Türkiye'de VII.Kalkınma Planı döneminde vergi gelirleri/GSMH oranındaki artışta vergi dairelerinde otomasyona geçilmesi, yeminli ve serbest mali müşavirlik müesseselerinden daha etkin yararlanılması, vergi istihbarat arşivinin kurulması ve vergi numarası uygulamasına geçilmesi etkili olmuştur (DPT, 2000:77). Türkiye ekonomisinde uygulanan 2000 Yılı İstikrar Programında da vergi sisteminde etkinliği ve adaleti sağlayıcı, gelir arttırıcı önlemler yer almıştır (Hazine, 2000 Temmuz: 6).

2.2.3.2. Borçlanma

Borçlanma; devletin kişiler, firmalar ve diğer idarelerden belirli kurallar dahilinde kendisine fon transfer etmesidir. Bu transferi gerçekleştiren kurallar, belirli bir takvime göre fon sahiplerine faiz ve anapara ödemesinin yapılacağı olmasıdır (Buchanan, 1999:37). Borçlanma iç ve dış borçlanma olarak ikiye ayrılır. Kamu açıklarındaki artış kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG) de

arttırarak özel kesim finansman fazlasından (iç borçlanma) veya yurt dışı finansman fazlasından (dış borçlanma) borçlanmayı gerektirmektedir. Kamunun borçlanma isteği mevcut kaynaklara olan talebi arttırdığından (ek fon talebi) faiz oranlarını yükseltecektir. Faiz oranlarının yükselmesi özel sektör tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasına neden olacaktır. Böylece kamunun fon ihtiyacı özel kesimin fon kullanımını azaltmaktadır. Buna da dışlama etkisi denir (Broadway ve Wildasin,1993:42).

Bir ülkenin belli bir dönemdeki iç ve dış borçlarının toplamı borç stokunu verir. Borç stokunun o dönemdeki GSMH'ya oranı ise borç yükünü verir. Kamunun tüm borçlarını ödeyecek güçte olup olmadığına göre borç yükünün sürdürülebilirliği hakkında değerlendirme yapılabilmektedir. Eğer borçlanma sonucunda gelecekteki gelir ve ödemelerin bugünkü değerine göre yapılacak değerlendirmede kamunun mal varlığı negatif çıkıyorsa borçlanmanın sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkar (Hemming ve Miranda, 1996:72).

Bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin borç yükü 1980'lerden sonra artmaya başlamıştır. Maastricht kriterlerine göre borç/GSHM oranı maksimum % 60'dır. Türkiye'de borç sorununun nedeni iç borçların vadesinin kısa, faiz oranlarının yüksek olması ve ülke ekonomisinin yeterli mali derinliğinin olmamasıdır.

2.2.3.2.1 Dış Borçlanma

Dış borçlar; yabancı devletler, uluslararası mali kuruluşlar ve dış ülkelerin özel kesimlerinden alınabilmektedir. Dış borçlanma daha çok uluslararası mali kuruluşlardan borç alma ve devletlerarası ikili anlaşmalar yapma şeklinde sağlanmaktadır. Bu konuda son yıllarda dünyada öne çıkan bazı uluslararası finansal kuruluşlar (örneğin IMF, Dünya Bankası gibi) vardır ve bu kuruluşlar özellikle gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları bazı

ekonomik problemlerin çözümüne katkı sağlamak ve kalkınmalarını desteklemek amacıyla başvurulmuş başlıca dış borçlanma mercii olmuştur (Tüğen,1991:92). Dış borçlanma; gerçekleştirildiğinde kullanıma hazır kaynakları arttıran, geri ödendiğinde (ana para+faiz) milli geliri ve kaynakları azaltan bir borçlanmadır (Erdem, 1996:49).

Kamu açıklarının finansmanında dış borçlanmaya gidilmesinin nedenleri arasında iç borçlanmada sıkışıklığa düşülmesi gösterilebilir. Sermaye piyasalarının gelişmediği ülkelerde bütçe açıkları ile dış borçlanma arasında daha sıkı bir ilişki görülmektedir. Ayrıca, tersi bir mekanizmayla dış borçların ödenmesi sürecinde iç borçların üzerinde arttırıcı etkiye neden olabilmektedir.

Kamu açıklarının dış kaynaklarla finansmanın ilk etkisi ülkeye döviz girişi ve ekonomide para hacminin genişlemesidir. Aynı zamanda kamu kesiminin iç piyasada borçlanmasından ileri gelen iç faiz oranları yükselişini sınırlama etkisi de yapar (Tüğen,1991:92). Faizlerin yüksek, kurların düşük tutulmasıyla ülkeye getirilen sıcak para kısa vadede döviz kurlarının hızla artmasını önleyip, ithalat artışını finanse ederek, kur artışlarının getireceği enflasyonist etkiyi durdurup, ekonomide bir likidite fazlalığı olduğundan faizlerin fazla artmasını önleyebilmektedir. Ancak uzun vadede ihracatı frenleyip ithalatı arttırmakta, parasal çerçeveyi genişlettiğinden enflasyonu arttırmakta ve sıcak paranın her an çekilme riski ile ekonominin kırılganlığını arttırmaktadır. Sonuçta faiz yükselişi maliyetleri arttırarak, maliyet enflasyonuna yol açmakta, üretim düşmekte, gelir dağılımını faiz geliri lehine bozmaktadır (Akgüç, 1995:11). Bu süreçte özellikle gelişmekte olan ülkeler krizlerle karşı karşıya kalmışlardır. Bu krizlerin nedenleri; mali disiplinsizlik, yanlış rezerv yönetimi, finansal serbestleşme, uluslararası şoklar ve yerli banka sektörünün zayıflığıdır (Sachs, 1998:247). Türkiye’de yaşanan 1994, 2000 ve 2001 krizleride bu nedenlerin yol açtığı krizlerdir.

2.2.3.2.2 İç Borçlanma

İç borçlanma yurtiçi kaynaklardan yapılmaktadır. Yurtiçi piyasadaki borçlanma kaynakları özel kesimdeki birimler ve finans kesimidir. İç borçlanmada özel sektörün elindeki fonların kamu kesimine transferi söz konusudur. İç borçlanma ülke içi kaynakların yer değiştirmesi şeklinde gerçekleştiğinden ekonomide direkt olarak milli geliri arttırıcı ya da azaltıcı bir etki yapmaz. Ancak dolaylı ve gecikmeli etkileri vardır (Aslan,1992:33).

İç borçlanma daha çok yurtiçi tasarrufları değerlendirmeye yöneliktir. Son yıllarda Türkiye' de ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerden dolayı kamu harcamalarının ve kamu açıklarının ciddi şekilde artması ve mevcut vergilerin ekonomik ve politik sınırlarına dayanmış olması hükümetlerin iç borçlanmaya ağırlıklı bir şekilde başvurması sonucunu doğurur (Eker ve Sakal, 1995: 87).

Kamu borçlanma isteği paraya olan talebi arttırmakta özel sektörün kullanabileceği kredi miktarı azalmaktadır. Para talebi faiz oranlarını arttırdığından özel sektörün yatırım maliyetleri artmaktadır. Böylece iç borçlanmadaki artış özel sektörün dışlanmasına neden olmaktadır (Miller, 1991:304).

2.2.3.3. Merkez Bankası Kaynakları

Kamu açıklarının finansmanında merkez bankası kaynakları olarak iki tür finansman yöntemi mevcuttur. Birincisi merkez bankasından sağlanan kısa vadeli avanslar, ikincisi ise para basımı (emisyon)dur.

Merkez Bankasının kısa vadeli avansları literatürde finansman yöntemlerinin ayrımı yapılırken bazen MB kaynağı olarak değil de iç

borçlanmanın kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak, bu alandaki en yaygın ayırım iç borçlar-dış borçlar ve MB kaynakları şeklindeki üçlü ayırımdır. Bu nokta özellikle kamu kesimi finansmanının kaynakları ve ekonomideki etkileri vurgulanmak istendiğinde önem kazanır (Erol, 1992:57).

Kamu açıklarının MB kaynaklarından karşılanmasında kullanılan esas yöntem emisyon yani para arzının arttırılmasıdır. Para arzının arttırılması ile elde edilen gelir senyoraj geliri olarak isimlendirilir. Açıkların parasallaştırılması (monetize edilmesi) merkez bankası tarafından yapılır. Ekonomilerin içinde bulunduğu duruma göre bu merkez bankası para arzını arttırıp azaltabilir (Fry, 1999:89).

Ekonomide atıl kapasitenin olmadığı veya arz esnekliğinin düşük olduğu durumlarda emisyonun arttırılması enflasyonist sonuçlar oluşturmaktadır. Çünkü artan para arzı piyasada talebi arttırırken üretiminde aynı şekilde artmaması fiyatlar genel seviyesinde artışlarla sonuçlanmaktadır (Ploeg, 1996:216).

Özellikle sermaye piyasalarının gelişmediği ülkelerde devlet merkez bankası kaynaklarını kullanarak harcamalarını arttırır. Bu durumda merkez bankasının finansal pozisyonu değişmekte, enflasyon artmaktadır (Sundararajan ve Dattels, 1997:37). Emisyonun fazla yapılması enflasyona, iç borçlanmanın arttırılması faiz oranlarını arttırarak kredi imkanlarının azalmasına ve özel sektörün dışlanmasına, dış borçlanmanın arttırılması da kur dengesinin bozulmasına, cari açığın artmasına hatta borç ödeme dönemlerinde döviz rezervlerinin azalması sebebiyle ödemeler dengesi krizlerine neden olmaktadır (Hossain ve Chowdhury, 1998:135). Bu olumsuz sonuçtan kaçınmak için genelde birçok ülkede merkez bankalarının bağımsızlığını arttıracak kanun hükümlerinin oluşturulmasına çalışılır (Sundararajan ve Dattels, 1997:37).

Merkez Bankası emisyonu ekonomik dengeyi bozucu etkileri nedeniyle kamu açıklarının finansmanında ancak mecbur kalındığında başvurulabilecek bir finansman kaynağı ya da yöntemi olmalıdır. Yani hükümetler borçlanmayı enflasyonist etkisi fazla olan emisyona tercih etmek zorunda kalırlar. Ancak borçlanmanın sınırına ulaşıldığında emisyona başvurmak kaçınılmaz hale gelir (Cingi, 1992:5).

2.2.3.4. Döviz Rezervlerinin Kullanımı

Kamu kesimi finansman açıklarının döviz rezervleri ile karşılanması döviz karşılığında alınan ulusal paranın kamu harcaması olarak kullanılması ve emisyona yol açması nedeniyle enflasyonist etki doğurmaktadır. Ayrıca döviz rezervlerinin kullanılması ithalat imkanlarını da daraltmaktadır. Bu da toplam arz-toplam talep dengesini toplam arzı azaltıcı yönde bozmakta ve bunun sonucunda da enflasyonist baskı artmaktadır (Duran, 1994:19).

Kamu açıklarının finansmanında döviz rezervlerinin kullanımı ülkenin sahip olduğu döviz miktarını azalttığından olumsuz bir sonuçla karşılaşılır. Özellikle günümüz ekonomilerinde meydana gelen krizlerin genelde sermaye piyasası ile ilişkili olması (piyasaların kurlarla ilgili olarak değer kaybı beklentisine girmesi ve oluşan bu baskıya gerekli karşılığın verilememesi gibi) konuyu daha da önemli kılar. 1994 Meksika, 1997 Tayland, Endonezya, Kore, 1998 Rusya ve Brezilya, 2000 -2001 Türkiye ve Arjantin krizleri bu tür kur politikalarının sonucu ortaya çıkan krizlerdir (Fischer, 2001:5).

2.2.3.5. Bütçe İhtiyatlarının Kullanımı

Bütçe ihtiyatları, normal bir dönemin bütçesinde öngörölmüş ödemeler dışında yıl bütçelerinin fazla vermesi ile ya da o dönemin bütçesi hazırlanırken ihtiyati olarak ayrılan fazlalıklardan elde edilen ödeneklerdir.

Bütçe ihtiyatlarının finansman açıklarını kapatmada kullanılması teorik olarak mümkündür. Ancak pratikte fazla bir anlam taşımaz. Çünkü açık vermiş bir bütçenin önceki dönemde önemli bir miktarda fazla vermesi mümkün değildir. Ayrıca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda bütçeler sürekli açık vermektedir. Bu yüzden kamu açıklarının finansmanında bütçe ihtiyatlarının kullanımının pratik bir değeri yoktur (Tüğen, 1991:91).

2.2.3.6. Kamu Varlıklarının Satışı (Özelleştirme)

Özelleştirme en geniş anlamı ile kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerinin sınırlandırılmasına veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyetler olarak tanımlanabilir (Aktan, 1992:11).

Devlet iktisadi teşebbüslerini ve/veya mülkiyeti kamuya ait taşınır ya da taşınmaz mal varlıklarını özel kesime satarak bundan bir gelir elde edebilir ve bunu finansman açıklarını kapatmada kullanabilir. Ancak bu yolla sağlanan gelir istisnai bir gelir çeşididir. Dolayısıyla finansman açıklarının ancak geçici bir süre ile azaltılmasını sağlayabilir.

Öte yandan özelleştirme uygulamalarında genellikle satılma kolaylığı olan karlı KİT'ler özel kesime devredildiğinden ve zararlı çalışan KİT'lerin finansman yükü yine, devletin üzerinde kaldığından özelleştirme gelirleri kamu kesimi için sağlıklı bir gelir kaynağı değildir. Bununla birlikte ülkedeki

özelleştirme potansiyelinin ne kadar olduğu da önem taşımaktadır.

Özelleştirme uygulaması özellikle kamu açıklarının fazla olduğu dönemlerde bu açıkların kapatılması amacıyla başvurulabilen bir yöntemdir. Özelleştirme ile bir defaya mahsus olarak kaynak sağlanabilir. Hem piyasanın rekabet koşullarını bozmayacak, hem gelir dağılımına katkıda bulunacak hem de kamusal kaynak sağlayacak bir özelleştirme ekonomik ve sosyal açıdan tercih edilebilir (Hemming ve Miranda, 1991:139-143).

Genel olarak kamu açıkları nedeniyle vergilerin arttırılması yatırımları, tasarrufları, çalışma azmini azaltırken vergi kaçakçılığını artırır. Borçlanma faiz oranını arttırarak yatırımları azaltıp işsizliği ve rant ekonomisini çoğaltır. Dış borçlanmalar ödemeler dengesinin bozulmasına neden olurken merkez bankası kaynaklarından yararlanma ise enflasyonu ve gelir dağılımında adaletsizliği arttırmaktadır.

2.2.4. Kamu Açıkları Ölçümünde Temel Sorunlar

Kamu açığının geleneksel ölçümleriyle ortaya çıkan birçok sorun vardır. Bunlardan bazıları düzenleme programının içeriği ile ilgilidir. Örneğin, operasyonel açık bunlardan biridir. Kamu borcu üzerindeki nominal faiz oranlarından enflasyonun etkisinin arındırılmasıyla ulaşılan bu açık, yüksek iç borçlu ve yüksek enflasyonlu ülkeler açısından önemli bir düzeltmedir. Ancak bu ölçümün, cari ödemeler bilançosuna daha yakın olduğu ve orta dönemde mali düzenleme programlarının oluşturulması için yetersiz kaldığı da iddia edilmektedir. Operasyonel açığın hesaplanmasında kullanılan enflasyon oranının gerçeği ne derece yansıttığı, cevaplandırılması gereken önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sadece ödemeler bilançosunu iyileştirmeye değil, aynı zamanda enflasyonun hızını kesmeye yönelik bir istikrar politikası sözkonusu olduğunda bu gösterge anlamını

ytirebilmektedir. Çok yüksek enflasyon oranlarında, parasal tazmin tutarlarının, toplam borcun GSYİH'ya oranına yaklaştığı gözlenmektedir. Bu yüzden çok yüksek enflasyon oranlarında çok düşük operasyonel açıklar ortaya çıkmaktadır (Arasıl, 1994:70-71).

Diğer bir ayırımda, toplam bütçe açığının “yapısal” ve “konjonktürel” olmak üzere iki grupta toplanmasıdır. OECD'nin yaklaşımında, otomatik stabilizatörlerin neden olduğu konjonktürel ve edilgen nitelikteki etkilerin dikkate alınarak elimine edilmesi sözkonusudur. Böylece siyasal iktidarların aktif bir bütçe politikası uygulama derecesini yansıtabilecek “yapısal açığa” ulaşmak olanaklı olmaktadır. Yapısal açık, Rischer ve Easterly (1990) tarafından, hasılanın tam istihdam seviyesinde olması halinde ortaya çıkacak olan bütçe açığı büyüklüğünün tahmini olarak tanımlanmaktadır.

Kamu açıkları ölçümüyle ilgili olarak karşılaşılan diğer büyük bir problem de, ödenmemiş borçların ele alınış biçimidir. Normal nakit ölçümleri ödenmemiş borçları göstermemekte; bir ülkenin kamu harcamalarını arttırıp ödemelerini geciktirmesi durumunda toplam açıkta herhangi bir değişiklik olmazken gerçekte toplam talep artmaktadır. Ödenmemiş borçların, özellikle dış borçlarla ilişkisi bu konuyla bağlantılıdır. Dış borçların ödenmemiş faizlerinin açık ölçümünde açık olarak kayda geçip geçmediğinin belirlenmesi gerekir. Örneğin, dış borç faizleri yeniden bir plana bağlandığında açık ölçümünün ne olacak sorunu ortaya çıkar (Arasıl, 1994:71).

Diğer problemler ise genellikle açığın sadece merkezi hükümetler için hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi kamu sektörünün bazı kesimleri büyük açıklar verebilirler. Bunlardan biri de, son zamanlarda önemli ölçüde dikkat çeken, fakat henüz üzerinde çok az analiz yapılmış olan Merkez Bankaları açıklarıdır. Pek çok ülkede bütçe açığı Merkez Bankası'nın zararı şeklinde gizlenebilmektedir. Örneğin Şili'de 1988'de

finans dışı kamu sektörü GSYİH' nın % 3.8'i kadar bir fazla verirken Merkez Bankası GSYİH'nın % 3.7'si kadar zarar etmiştir. Bu problem merkez bankası ve kamu sektörü hesaplarının konsolidasyonu yoluyla çözümlenebilir. Yüksek-güçlü paranın, merkez bankası reeskontları ve net yabancı varlıklar çıkarıldıktan sonra kalan kısmı, kamu sektörüne net yurtiçi kredi oluşumu için ikame edilebilir. Bu konsolidasyon, dolaylı para artışı ya da merkez bankası açıklarının gizlenme ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Üzerinde durulması gereken son bir problem ise, kamu açıklarının bir defaya mahsus olarak yapılan değişikliklerle azaltılabilmesidir. Örneğin, bir ülkede kamu varlıkları satılabilir; bir defaya mahsus genel bir vergi affı getirilebilir; kamu sektöründeki ücretler uzun dönemdeki ekonomik dengenin altında olacak şekilde daraltılabilir; zorunlu olarak geçici vergiler alınabilir. Bu değişik önlemler, kısa dönemde açığın azaltılmasında başarılı olsa da, mali durumda kalıcı bir iyileşme sağlama konusundaki etkileri çok azdır veya hiç yoktur. Bu nedenle, bu tip kısa dönemli önlemlerin etkisinden bağımsız bir kamu açığı ölçümünün ortaya konması arzulanmaktadır. Bu tip bir ölçüm, ülkenin uzun dönemde mali durumunu daha iyi yansıtabilen belirgin veya esas açığı verecektir (Arasıl, 1994:72).

Özetle; literatürde kamu açıklarının ölçümüyle ilgili olarak birçok farklı görüş ve kavram ortaya konmuş ve ayrıntılarıyla tartışılmıştır. Ancak, her açık kavramını herkesi tatmin edecek şekilde tanımlamak; ve her ölçüm tekniğinden de tam bir başarı sağlamak zor olabilir. Her biri belli amaçlar doğrultusunda haklılık kazansa da, hiçbirisi tüm iktisat politikası hedefleri için yeterli değildir. Varılacak sonuç, maliye politikasının toplam talep, enflasyon ve diğer makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini kesin olarak ölçmenin zorluğunun kabul edilmesidir. Değerlendirmede tek bir ölçüyü esas almak, maliye politikası etkisinin yeterince kavranamamasına ve genel ekonomik durumun doğrulukla saptanamamasına yol açabilir. Açıkların ölçümünde kısa ve orta dönem arasındaki bağlantıların da dikkate alınması gerekmektedir. Kısa dönemin nerede bitip, orta dönemin nerede başladığını

söylemek ise oldukça güçtür (Arasıl, 1994 :72-73).

Ekonomi politikaları genellikle kısa dönemli programlardan oluştuğu sürece yapısal düzenlemeler ihmal edilmektedir. Maliye politikası uygulamalarının bir çoğu, özellikle beklentiler üzerindeki etkileri nedeniyle uzun dönemde anlamlı olmaktadır. Bu ve benzeri birçok nedenle dikkatler açığın tek bir şekilde ölçümünden çok maliye politikasının yapısal yönlerine çevrilmelidir.

2.2.5. Kamu Açıkları ve Kamu Borçlarını Etkileyen İktisadi Faktörler

2.2.5.1 Kamu Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri

Kamu açıkları özellikle büyük boyutlara ulaştığı zaman fiyatlar, faiz haddi, ödemeler dengesi üzerinde önemli etkiler yaratır. Berheim 1987, Corbon ve Schmidt – Hebbel 1991, Haque ve Montiel 1989, Hayashi 1985, Flavin 1981, Campbell ve Mankiw 1989 gibi farklı araştırmacıların değişik yıllarda yaptıkları uygulamalı çalışmalarda kamu açıklarındaki artışların ekonominin tümünü çeşitli şekillerde etkilediği görülmüştür (Masson, Bayoumi ve Samiei, 1998:484).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde finans piyasalarının sığ olması nedeniyle kamu açıklarının finansmanında faiz oranları yükselmektedir. Bu ülkelerde belirsizlik, yüksek enflasyonun oluşması ve piyasaların serbestleşmeye yönelmesi nedeniyle bozulan döviz piyasasında istikrarı sağlamak için de faiz oranları yükselmektedir. Böylece döviz kurunda istikrar sağlanmaya çalışılırken faiz oranları artmaktadır. Bu da sıcak para mekanizmasının oluşmasına neden olmaktadır (Agénor ve Montiel, 1996:149).

Kamu açıklarının olduğu ekonomilerde bir yandan borç geri ödemeleri diğer yandan özel sektörün sermaye ihtiyacı ile faiz oranları artmaktadır. Faiz oranlarının artması üretim maliyetlerini arttırmakta, ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Ayrıca faiz oranlarındaki artış yabancı sermaye girişini hızlandırarak döviz kurlarının artmasını engellemekte, yerli paranın aşırı değerlenmesine neden olmaktadır. Yerli paranın değerli olması üretim maliyetlerini diğer ülkelere göre arttırdığından ihracat azalırken ithalat artmaktadır. Böylece kamu açıklarının artması dış ticaret açıklarını da arttırmaktadır (Ball ve Mankiw, 1995:98-99).

Kamu açıkları, reel faiz, enflasyon ve cari işlemler hesabı arasındaki ilişki özellikle yüksek enflasyon yaşanan ülkelerde kısa vadede zayıf olarak ortaya çıksa da orta ve uzun vadede açıkça fark edilmektedir. Kamu açıkları enflasyonu ve faizleri arttırmakta, dış borç ve döviz krizlerine neden olarak ödemeler dengesini bozmaktadır. Khan ve Kumar tarafından petrol ülkesi olmayan 42 gelişmekte olan ülke üzerinde 1970-1980 dönemini kapsayan yıllık verilere dayanarak yapılan ekonometrik çalışmada da kamu açıklarının cari hesaplar üzerinde önemli etkilerinin olduğu gösterilmiştir (Agénor ve Montiel, 1996: 147-148).

Kısaca kamu açıklarının ekonomik etkileri şöyle özetlenebilir:

- Açıklar özel sektör yatırımlarını azaltır.
- Açıklar yerli parayı değerli ve faiz oranlarını yüksek tutar.
- Durgunluk sürecinde işsizlik sigortası ödemeleri gibi harcamalar artıp, vergi gelirleri azaldığı için açıklar daha da artar.
- Açıklar parasal teşvikleri arttırabilir. MB durgunluğun giderilmesi için faiz oranlarının arttırılması yerine emisyonla gidebilir. Bu da enflasyonist

baskı yaratarak faizlerin daha da artmasına neden olur.

- Açıklar verimli sosyal yatırımları caydırabilir.Yani kamu açıklarının finansmanında alınan borçların kullanım şekli ekonomiyi farklı etkilemektedir (Spencer ve Ames, 1993:410-411).

Artan kamu açıklarının finansmanında doğru yöntemlerin kullanılmaması faiz ve enflasyon oranlarına bağlı olarak kamu açıklarını artırır. Bu durum tüm ekonomiyi etkiler ve makroekonomik dengesizlikler ortaya çıkması kaçınılmaz olur.

2.2.5.1.1. Enflasyon Etkisi (Fiyat İstikrarına Etkisi)

Enflasyon ve kamu açıkları karşılıklı olarak birbirlerini etkilerler. Oliver Blanchard, Stanley Fischer, Pierre – Richard Agénor, Peter Montiel ve daha birçok ekonomist gibi Maxwell J. Fry'ın 21'i zengin OECD, 90'ı gelişmekte olan toplam 111 ülke üzerinde yapmış olduğu incelemelerde kamu açıkları ve enflasyon arasında pozitif bir ilişkinin olduğu görülmüştür (Fry, 1997:42).

Aghevli-Khan hipotezinde ise, enflasyonun nominal kamu harcamalarını artırıcı etkisinin vergi hasılatını arttırıcı etkisine göre daha çabuk ortaya çıktığı ve bu durumun bütçe açıklarını arttırdığı öne sürülmektedir. Enflasyonist bir ortamda devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatları aynı dönem içinde artarken, vergi gelirleri verginin türüne göre az ya da çok gecikmeli olarak tahsil edilir. Vergi gelirleri enflasyona daha yavaş ve daha az intibak eder. Bunun sonucu olarak, enflasyon herhangi bir nedenle mevcutsa, kamu açıkları enflasyon tarafından sürekli beslenir ve bu durum, açıkların merkez bankası kaynaklarından karşılanması halinde, bir enflasyon-kamu açığı döngüsü yaratır.

Enflasyonun kamu açıkları üzerindeki bir diğer etkisi, nominal faiz

oranlarını yükselterek bütçedeki faiz ödemeleri yükünü artırmasıdır. Nominal faiz oranının reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşitlenme eğiliminde olduğunu ifade eden "Fisher etkisi" nin geçerli olduğu ekonomilerde enflasyon arttıkça bütçedeki faiz yükü de artacaktır. Özellikle iç borç/GSYİH oranı yüksek ise bu etki daha da güçlenecektir. Daha önce belirttiğimiz gibi bu faiz ödemelerinin bir kısmı gelir transferi değil anaparanın amortizasyonudur. Ancak bütçe açıklarını tanımlarken "birincil açık" veya "işlemsel açık" yöntemleri kullanılmadığı sürece bütün faiz ödemeleri bütçe açıklarına neden olacaktır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:42-45). Faiz oranlarındaki artış yabancı kaynakların ülkeye gelmesini sağlar. Ancak bu arada aşırı değerlenen yerli para ülke ihracatını azaltırken ithalatını arttırmakta dış ticaret açığına neden olmaktadır. Sonuçta kamu açıkları dış ticaret açıkları ile ikiz açık birleşmektedir. Bunu önlemek için devalüasyona başvurulur. Devalüasyon sınırlayıcı para ve maliye politikaları ile desteklenmezse enflasyona yol açar (Ball ve Mankiw, 1995:98-99). Devalüasyon dış borçların ülke parası cinsinden değerini artırır. Dış borçların büyük bir kısmı kamu kesiminin borcu olduğu için devalüasyon karşısında kamunun borç yükümlülüğü önemli oranda artar. Hazinesin Merkez Bankasında tuttuğu dış borçların, devalüasyon sonucu TL. olarak değerinde meydana gelen artışlar Hazinesin iç borç yükümlülüğünün konsolide borçlar kısmında yeralmaktadır. Bu şekilde meydana gelen artışlar konsolide borç kaleminin çok büyük bir kısmını oluşturmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:45).

Enflasyonun kamu borçları üzerindeki etkisine gelince, enflasyonun kamu borçlarının reel değerini azalttığı ve yukarıda sözü edilen amortizasyon bu azalmayı karşılamadığı sürece devletin borç yükünü hafiflettiği söylenebilir. Beklenildiği gibi, yüksek enflasyon dönemlerinde iç borçların reel değerinde düşme olacak ve bu dönemlerde borç servis oranında (anapara + faiz ödemeleri / borç stoku) yükselme gözlenecektir (Önder ve Kirmanoğlu, 1994 : 42-45).

Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi, enflasyona neden olan kamu açıklarının giderilmesi, enflasyonun düşürülmesi gerekmektedir. Fiyat artışları kamu harcamalarını hemen etkilerken kamu gelirlerini gecikmeli olarak etkilemekte, açıkları arttırmaktadır. Ancak fiyatlardaki artış; kamu açıklarını borçlanma ile karşılayan ülkelerin reel borçlarını azaltarak özel sektörden kamu sektörüne kaynak transferine neden olmaktadır (Mankiw, 2000:426).

2.2.5.1.2. Kamu Açıkları, Reel Kurlar ve Cari Açık İlişkisi

Kamu açıkları nedeniyle enflasyonun artması yerli paranın değer kazanmasına, döviz kurlarının düşük değerli kalmasına neden olmaktadır. Kurların düşük değerli olması dış ticaret dengesini etkileyerek cari hesap açığını arttırmaktadır. Gerek kamu açığının arttırdığı dış borçlanma yüzünden, gerekse cari hesap açığı yüzünden zamanla dövize olan ihtiyaç kurların değer kazanmasına (devalüasyona) neden olacaktır. Çünkü ülkenin sahip olduğu döviz rezervleri sınırlıdır. Uluslararası ekonomik ilişkilerin arttığı günümüz dünyasında bir ülkenin döviz rezervlerinin sıfır olması düşünülemeyeceğinden bu açığı giderici önlem olarak kurların arttırılması (yerli para değerinin azaltılması) gerekmektedir. Kurların arttırılması başlangıçta ithal malları kullanıcılarına (tüketim veya girdi olarak) zarar vermektedir. Hatta bunun için gerekli önlem alınmazsa bunun sosyal yaşama ve üretime yönelik değişik problemleri oluşacaktır. Ayrıca banka veya banka dışı bazı kurum ve kuruluşların kısa vadeli olarak döviz cinsinden almış oldukları borçlar döviz kurlarının arttırılması ile bu kurum ve kuruluşları zor durumda bırakmaktadır. Birçok banka vb. kuruluş bu nedenle krize girebilmektedir. Bu kriz ortamı da döviz kurlarının aşırı değerlenmesine, kredi imkanlarının zorlaşmasına, finansal panik yüzünden ekonomik resesyona girilmesine neden olabilmektedir (Corden,2001:52).

Kamu açıkları özellikle gelişmekte olan ülkelerde parasal artışların temel nedenini oluşturmaktadır. Parasal artışların neden olduğu enflasyon ve ona bağlı olarak artan ödemeler dengesi açığının giderilmesi daha başlangıçta bunlara neden olan kamu açıklarının giderilmesine dayanmaktadır. Nitekim IMF'nin de tavsiyesi öncelikle kamu açıklarının giderilmesi yönündedir (Hossain ve Chowdhury, 1998:147). Aksi takdirde kamu açıkları devam ettiği için zamanla artan açıkların finansmanı ekonomik dengeleri yeniden bozarak enflasyonu ve ödemeler dengesi açığını arttıracak, döviz kurlarını değiştirecektir. Ekonomik gelişmelere göre döviz kurlarının değer kazanıp kaybetmesi yine ödemeler dengesini kısa ve uzun vadede farklı şekillerde etkilemektedir. Devalüasyon ile kurlardaki artış insanların eski alışkanlıklarını kısa vadede değiştirememesi nedeniyle ödemeler dengesini olumsuz etkilerken uzun vadede ithalat azalıp ihracat arttığı için ödemeler dengesi fazla vermektedir. Yerli paranın değerlenmesi ise kısa vadede ithalatın ucuzlaması ile ödemeler dengesini olumlu etkilerken uzun vadede ithalatın artıp ihracatın azalması nedeniyle olumsuz etkilemektedir (Spencer ve Ames , 1993: 419).

2.2.5.1.3. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Gelir dağılımı; bir ekonomideki toplam gelirin çeşitli üretim faktörleri arasındaki dağılımıdır. Buna göre gelir dağılımı en yüksek ve en düşük gelir elde edenler arasındaki fark olarak ifade edilebilir (Bağdadioğlu,2000:12).

Vergi yükünün daha çok ücretli kesimler üzerinde yoğunlaştığı bir vergi sisteminde ve uygulamasında, ücretli kesimin milli gelirden aldığı pay azaldıkça vergi gelirlerinin payının da azalması beklenen bir durumdur. Bunun sonucunda, kamu harcamalarının payı sabit kalsa bile, kamu açığı artar (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 46–47).

Ayrıca, gelir bölüşümü göstergesi olarak tarım kesiminin gelirden aldığı pay kullanılırsa yukarıdaki tam tersi bir sonuca da ulaşılır. Çünkü Türkiye'de tarım kesimine aktarılan sübvansiyonlar kamu harcamalarını ve kamu açıklarını önemli derecede artırmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994:46-47).

Açık bir ekonomide eğer arz ve talep arasındaki fark büyükse dışardan sürekli borçlanma yapılması ödemeler dengesindeki açıkları arttıracaktır. Dış açıkların büyümesi ülke riskini arttıracığından faiz oranları artacaktır (Shaviro,1997:193). Devletin açıklar nedeniyle faiz oranlarını arttırması, iç piyasada devlete borç veren kesimin gelirlerini sabit veya düşük gelirli kesimlere oranla arttırarak ülkede gelir dağılımının daha da bozulmasına neden olmaktadır (Kazgan, 1996:49).

Bankalar ve diğer sermaye kesimleri dışardan düşük faizle borçlanarak riski düşük faizi yüksek borç verme işlemleri ile kamu kesiminden büyük gelirler elde etmektedir. Devletin borçlarını ödemede zorlandığı, halkın yüksek vergi oranlarına katlandığı reel faizlerin artıp döviz kurunun fazla artmadığı bir durumda sermaye kesiminin gelirinin artması gelir dağılımındaki adaletsizliği arttırmaktadır (Kazgan, 1996:50).

2.2.5.1.4. Reel Faizler Üzerindeki Etkisi

Kamu açıklarının arttığı dönemlerde reel faiz oranları da artmıştır. Çünkü kamu açıklarının borçla finansmanı ödünç verilebilir fonlar piyasasında fon talebini arttırdığından düşen enflasyona rağmen faiz oranları artar. Genel olarak kamu açıklarına bağlı borçlanma artışları para talebini pozitif olarak etkilediğinden faiz oranları artar. Faiz oranlarının artması, toplam tüketimi, GSMH yapısını, enflasyonu etkiler (Boskin,

1987:273-274).

Artan faiz ve enflasyon oranları hem Fisher hem de maliyet etkisi nedeniyle birbirini daha da arttırır. Artan faiz ve enflasyon oranı ise kamu harcamalarını arttırarak mevcut kamu açıklarının daha da artmasına neden olur. Kamu açıkları ise ek finansman nedeniyle reel faiz oranını tekrar arttırır. Bu kısır döngü, doğru finansman yöntemlerinin uygulanmaması halinde devam eder.

2.2.5.2. Kamu Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri ve Krizler

Kamu harcamalarındaki artış kamu gelirleri ile karşılanamayınca zamanla enflasyon, ödemeler bilançosu açığı, adaletsiz gelir dağılımı gibi makroekonomik istikrarsızlıklara kaynaklık etmeye başlamıştır. 1980'li yıllarda birçok gelişmekte olan ülke yaşadığı bu makroekonomik istikrarsızlıklardan kurtulmak için ekonomilerinde istikrar sağlayıcı, yapısal reform içeren programlar uygulamaya başlamıştır. Bu programlar; ödemeler bilançosu açığını gidermeyi, gelir dağılımında adaletsizliği azaltmayı, enflasyonu düşürmeyi amaçlamakla beraber temelde bu olumsuzluklara neden olan kamu açıklarını kapatmayı, ekonomide istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır (Edwards, 1995:307).

Ekonomik istikrar; fiyatlar genel seviyesi, faiz oranı, istihdam hacmi, döviz kuru ve büyüme oranı gibi temel ekonomik ve finansal göstergelerin ilgili ülkelerde sahip olunan kaynak ve imkanların etkin şekilde kullanımını sağlayan kararlı bir denge durumudur (Bulut, 2002: 60). Ülkelerin istikrarlı bir ekonomiye sahip olmak için istedikleri tam istihdama ulaşmak, büyümeyi sağlamak, fiyat istikrarını korumak, ödemeler dengesini düzenlemek ve gelir dağılımını düzeltmek gibi temel amaçları vardır (Savaş, 1998:38-39). Bu

programlar genellikle Uluslararası Finansal Kuruluşlar (esas olarak IMF ve Dünya Bankası) ile birlikte hazırlanmakta ve uygulamaya konmaktadır. Bugün yaklaşık olarak 52 ülke toplamı 50,4 milyar SDR olan stand by, Genişletilmiş Fon Kolaylığı ya da PRGF (Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Kolaylığı) adı altında tanımlanabilecek düzenlemelerle IMF gözetiminde istikrar programları uygulamakta ve yukarıda sayılan amaçları gerçekleştirmeye çabalamaktadırlar (Emil ve Yılmaz, 2003:3).

Bu temel amaçların yokluğu denge durumundan sapmaları meydana getirir. Denge durumundan sapmalar çoğu zaman krizlere neden olur. Kriz, mevcut mekanizmayı bozan, aniden ortaya çıkan bir bozukluk olarak tanımlanabilir. Ekonomik anlamda kriz ise, mevcut makro ekonomik dengeleri bozarak ekonominin mikro birimlerinde zararlara neden olan bir olaydır. Yani, ekonominin temel dengelerinde meydana gelen sürdürülemez yapılanmaların ortadan kaldırılmadan kendiliğinden oluşan ekonomik çalkantılarıdır (Şimşek, 2005:63-64).

Birçok ülkede yaşanmış ve yaşanmakta olan ekonomik krizleri oluşturan ortak ve merkezi faktör kamu sektörünün büyüklüğü ve neden olduğu kamu açıklarıdır. Kamu açıklarının kaynakları ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle beraber, yapılan harcamaların zamanla artması ve buna karşılık elde edilen gelirlerin azalması bu açıkları arttıran ortak nedenler olmuştur. Artan açıklar da zamanla mikro ve makro boyutta ekonomiyi etkileyen krizlere kaynaklık etmiştir (Bruno,1994: 224).

Diğer değişle bu ülkelerdeki ekonomik istikrarsızlık ve mâlî disiplinsizlik ortamı serbestleştirme politikalarının etkileri ile daha kötüleşmiştir. Bu ülkeler arasında başta Brezilya, Meksika Arjantin, Şili,Venezuela, Uruguay gibi Latin Amerika ülkeleri ile Türkiye gelmektedir. Farklı ekonomik, sosyal ve siyasî yapılara rağmen bu ülkelerin ortak paydası yüksek oranlı enflasyon baskısı, istikrarsızlık, yüksek borçluluk, yetersiz

gelirin yol açtığı kamu mâlî krizleri ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan istikrar programı anlaşmalarıdır. Kamu açıkları, dış borçlar, enflasyon ve dış ödemeler dengesindeki sorunlar bu ülkelerin IMF destekli benzer kararlar almalarına yol açmıştır. Bunlar arasında yerli paranın devalüe edilmesi, emisyonun azaltılması, KİT zamları sendikal hakların azaltılması, dış borçların ertelenmesi ve yeni borç kaynaklarının bulunması ve tüm bunların yanında piyasaya devlet müdahalesinin azaltılması gibi önlemler yer almaktadır (Altay, 2001:17-18). Uygulanan istikrar programları genel olarak şu beş ögeyi içerir.

- Program sonrası enflasyon hedefi,
- Mali istikrarın şekli ve büyüklüğü,
- Uygun para politikası,
- Döviz kurunun hedefle uyumlu seviyesi,
- Uygun bir gelirler politikasının kullanımı(Dornbusch, 1993:34).

IMF, farklı ülkelere aynı tip istikrar programı önerdiği gerekçesiyle çoğu zaman eleştirilmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yaşanan yapısal problemler Türkiye içinde geçerli olmuş, özellikle kamu maliyesinde ve bankacılık sektöründe ki zaafılar ve kırılganlığın varlığı krizlerin oluşumunda rol oynamıştır.2000 ve 2001 krizlerinde; yüksek enflasyona bağlı olarak yüksek risk primi sunan ve dolayısıyla yüksek getiri sağlayan Hazine Bonolarından elde ettikleri kazançlara bağımlı hale gelmiş olan bankalar, dezenflasyon süreci esnasında özellikle kırılgan hale gelmiş ve krizin tetikleyicisi olmuştur (Akyüz ve Boratav, 2002: 18-20).

Türkiye ekonomisinde meydana gelen krizlerin temelinde de genelde kamu açıkları var olmuştur. Nitekim kronik bir kamu açığı, beraberinde kartopu gibi büyüyen bir iç borç problemi ve yüksek reel faizlerin oluşmasına neden olmuştur. Bu dönemlerde uygulamaya giren istikrar programlarının amacı makro ekonomik dengeyi yeniden sağlayabilmektir.

Kamu borçları/GSMH oranı ve faiz dışı fazla oranı birlikte borcun “ödenabilirliği” konusunda temel göstergelerdir. IMF, “World Economic Outlook” 2003’e göre, kamu borcu/ GSMH oranı %25’i aşmamalıdır, ki ideal olarak kabul edilen sınır % 50’dir. Yaşanan krizler ve Kamu Borçları/GSMH oranı arasında iki yönlü bir ilişki vardır. Krizler, iç ve dış borçlar/GSMH oranını arttırırken, bu orandaki yükseklik de krize düşme riskini artırmaktadır. Nitekim 1990’ların başından itibaren, Türkiye’nin kamu borçluluk oranı, her krizi izleyerek artmış, borçluluğu artarken de krizler giderek şiddetlenmiş ve sıklaşmıştır. Örneğin, konsolide bütçe iç artı dış borç stoku/ GSMH oranı 2000’de %50,7’den 2001’deki krizde % 100,8’e çıkmış, 2002’de ancak % 88,8’e indirilebilmiştir. Türkiye’nin son krizle birlikte dış borç/GSMH oranının dünya ortalaması olan gelişmekte olan ülkeler için % 70’i aştığı ve Arjantin, Brezilya gibi “ağır borçlu” sayılan ilk on ülke arasında 7. sırada yer aldığı görülmektedir (Kazgan, 2005:265).

Krizlerin kamu borcu/GSMH ve bütçe harcama kalemleri arasında faizlerin payını artırma nedenleri:

- Krizde GSMH’nin hızla düşmesi, kamu borcu/GSMH oranının doğrudan yükselmesine neden olmaktadır.

- Döviz fiyatlarındaki hızlı artışın, dövizle endeksli iç ve dış borçların değerini reel GSMH’ye oranla büyütmesi ve aynı şekilde bütçe harcamalarında faiz giderlerinin payının da yükseltmektedir.

- Krizler; üretici şirket, bankalar ve aracı kurumlarda yol açtığı iflaslar devlete olağanüstü bir yük bindirmektedir.

- Kısa vadeli özel dış borçların konsolidasyonu faizleri artıran bir diğer nedendir.

- IMF'nin uyguladığı politikalarda krizde borçların ve faizlerin artışında etkilidir; hazinenin kısa vadeli nakit ihtiyacını dahi para arzını genişleterek değil, borçlanarak karşılaması koşulu, her ikisinin birlikte artmasında öncelikli rol oynamaktadır (Kazgan, 2005: 266 - 267).

Özetle; Son yirmi yılda ortaya çıkan mâlî gelişmeler üç noktada toplanabilir

- Söz konusu dönemde birçok ülke kamu mâlî yapılarını olumsuz etkileyen kamu açıkları ile karşılaşmışlardır. Bununla mücadelede hükümetlerin faaliyet alanlarını sınırlayan "mâlî kurallar" uygulamaya çalışmışlardır.

- Kamu maliyesindeki bozulmanın önlenmesi için uygulanan müdahaleci para ve maliye politikaları ancak bir kaç ülkede başarılı olabilmektedir.

- İstikrarın sağlanması için mâlî disipline ilişkin uzun vadeli bir düzenlemenin mutlaka yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

Yukarıda yer alan gelişmeler içinde özellikle kamu maliyesinde disiplin sağlanması konusu çok önemlidir. Yirmi yıllık deneyimin sonucunda mâlî disiplinsizlik ile istikrara ulaşılamıyacağı ve piyasa ekonomisinin koşullarının oluşturulamayacağı gerçeği ortaya çıkmıştır (Altay,2001:17-18).

Türkiye’de optimal bir istikrar programının uygulanabilmesi için;

- Programı uygulayacak olan hükümetin iktidar süresi en az iki yıl gibi uzun bir dönemi kapsaması gerekir.

- Türkiye’de fazla talep faktörünün geriletilebilmesi için özellikle kamu kesimi açıklarının ve bir ölçüde de özel kesim tüketim artış hızının geriletilebilmesi gerekir.Bu açıdan vergi gelirleri artırılmalı, kamu cari harcamalarıda azaltılmalıdır.

- İstikrar programını hazırlayan hükümetin hem iç destek hem de politikaların kredibilitesini yükseltecek ve parasal olanaklar sağlayabilecek dış desteği sağlaması gerekir.

- Politika uygulayıcılarının kamunun yeniden yapılanmasını göze alarak gerekli cesareti gösterebilmesi gerekir (Uygur ,1993:31-32).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI VE BORÇLAR

Türkiye'de 1990 sonrası dönemde kamu açıkları genişlemiş ve borç stoku hızla büyüyerek; borçlanma dinamiği bozulmuştur. Türkiye'de yüksek kamu açıklarının uzun süre devam etmesi yüzünden devlet borç tuzağına düşmüş ve yatırım yapamaz hale gelmiştir. Yüksek faiz oranından devlete borç verme olanağı bulan bankalar özel sektöre daha az kaynak aktarmışlardır. Devletin iç borç baskısıyla artan faiz oranları dışlama etkisi doğurmuş ve enflasyon beklentisini kuvvetlendirmiştir. Yüksek enflasyon, ister istemez, döviz kurlarının artmasına yol açmıştır (Demir, 2001:11). Enflasyon ve bütçe açıkları piyasa ekonomisinin serbestleştirilmesi ve dışa açılma politikalarına eşlik etmiştir. Serbestleşme politikalarının uygulamaya başlandığı 1980'li yıllardan bu yana birçok gelişmekte olan ülke yüksek dış borç seviyesi nedeniyle borç krizi ve yüksek oranlı enflasyon olgusu ile iç içe olmuşlardır. Diğer değişle bu ülkelerdeki ekonomik istikrarsızlık ve mâlî disiplinsizlik ortamı serbestleştirme politikalarının etkileri ile daha kötüleşmiştir. Bu ülkeler arasında başta Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Venezuela, Uruguay gibi Latin Amerika ülkeleri ile Türkiye gelmektedir. Farklı ekonomik sosyal ve siyasî yapılara rağmen bu ülkelerin ortak paydası yüksek oranlı enflasyon baskısı istikrarsızlık yüksek borçluluk yetersiz gelirin yol açtığı kamu mâlî krizleri ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan istikrar programı anlaşmalarıdır (Altay, 2001:17).

Kamu maliyesindeki disiplinin hızla bozulması ile 2000 ve 2001 yılında

meydana gelen mali krizlerin etkilerini gidermek için IMF destekli istikrar programları uygulanmıştır. Bu çerçevede ekonomik ve akademik çevrelerde istikrar programlarının başarısı ve kamu açıklarının neden olduğu borçların sürdürülebilirliği konusunda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Bu amaçla bu bölümde Türkiye'deki kamu açık ve borçları ayrıntıları ile incelenecektir.

3.1. Türkiye'de Kamu Açıkları Sorunu

1990 yılından bu yana Türkiye ekonomisinde oluşan temel problemlerin ana kaynağı, genel olarak aşırı borçlanma olmuştur. Türkiye'de 1980'li yılların sonlarından itibaren sürekli olarak bütçe açıkları verilmiş ve bu açıklar da iç ve dış piyasadan borçlanılarak kapatılmıştır. Bu yapı nedeniyle borç miktarı kısa sürede önemli seviyelere ulaşmış ve borçların faizleri bile yeni borçlarla ödenmeye başlanmıştır (Akyüz ve Boratav, 2002:18-20). Kamunun borçlanma ihtiyacının giderek artması, borçlara ödenen reel faizlerin aşırı yüksek seyretmesine, vadelerin de çok fazla olmasına neden olmuştur. Borç stokunun ve faiz oranlarının yüksek seviyelere çıkması ise, borçların çevrilemeyebileceği endişesine yol açmıştır. Bu endişe, borçların para basılarak kapatılabileceği şüphesini ve dolayısıyla yüksek enflasyon beklentisini beraberinde getirmiştir. Bu dönemde beklenen enflasyon yüksek olduğu için, gerçekleşen enflasyonda yüksek olmuştur.

Kamu maliyesi ile ilgili olarak ortaya çıkan bu olumsuz tablo ekonomi üzerinde ciddi negatif etkilere sebep olmuştur. 1989 yılında sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılması ve yurtiçi faiz oranlarının yüksek seyretmesi nedeniyle, 1990 yılından başlayarak Türkiye'ye kısa vadeli sermaye (sıcak para) girişleri artmış, bu yolla gelen fonlarda bütçe açıklarının finansmanında kullanılmıştır. Bunun sonucunda da, ekonomi sıcak paraya bağımlı hale gelmiştir. Arbitraj geliri elde etmek amacıyla gelen

sıcak para, Türk Lirası'nın (TL) reel olarak değeri düşmesine neden olmuştur. Bu gelişme de ithalatın artmasına, ihracatın ise azalmasına neden olarak dış ticaret açıklarını artırmıştır (Akyüz ve Boratav, 2002:20). Sonuçta, ekonominin kırılganlığına bağlı, finansal krizlerin ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Kısacası; 1990'lı yıllarda Türkiye'de, reel faizler, enflasyon ve bunlara bağlı kamu açıkları devamlı olarak yükselmiştir. İlki 1994 yılında, diğeri de 2000 yılı sonu ve 2001 yılı başında olmak üzere iki büyük ekonomik kriz yaşanmıştır. 2001 yılında GSMH %9.4 oranında küçülmüştür. 2002 yılında ise GSMH tekrar artışa geçerek, % 7.8, 2003 yılında da %5.95 oranında artmıştır. 2002 ve 2003 yıllarındaki büyüme sonucunda, GSMH kriz öncesindeki seviyesini geçmiştir. Fakat, kamu borçları kriz öncesine göre çok yüksek seviyelere çıkmıştır (Bastı, 2006:84).

3.1.1 Türkiye'de Kamu Açıklarının Artış Sebepleri

Kamu harcamaları kamu gelirlerini aşınca kamu açığı doğmakta, harcamalar gelirden daha hızlı artınca da açık artmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki kamu açıklarının artış sebeplerini ortaya koymak için, kamu harcamalarını hızlı ve kamu gelirlerini yavaş artıran faktörleri ortaya koymak gerekir (Demir, 2001:14). Kamu harcamalarının GSMH'ya oranı Türkiye'de birçok gelişmiş ülkeye göre fazla yüksek değildir. Ancak yaşanan problemin temel nedeni kamu gelirlerinin kamu harcamalarındaki hızlı artışlara paralel bir şekilde artırılamamasının yanında rasyonel ve etkin kullanılamamasıdır. Kamu kesimindeki genişlemeye paralel olarak artan kamu harcamalarının başta vergileme olmak üzere iç borçlanma ve emisyon gibi iç finansman yöntemleri ile karşılanamaması sonucu hükümetler geniş ölçüde dış borçlanmaya da başvurmak zorunda kalmaktadır. Açık finansmana dayalı

politikaların günümüzde gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerde de geçerli olduğu bilinmekle birlikte, bunda ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi konjonktür de önemli bir etken durumundadır (Egeli, 2000:62).

3.1.1.1.Kamu Harcamalarını Hızlı Artıran Faktörler

- Transfer Harcamaları Artışı: Transfer harcamaları işsiz, dul, yetim, ihtiyar ve sakatlara yapılan ödemeler gibi sosyal içerikli veya tarıma sübvansiyon, KİT'lere ve özel sektör firmalarına sermaye transferi gibi mali içeriği olan harcamalar olarak karşımıza çıkar.Türkiye'de işsizlik sigortası uygulanmamasına rağmen faiz ödemelerindeki artış yüzünden transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır. Toplam transferlerin (faiz+ KİT+ diğer) konsolide bütçe harcamaları içindeki payı dalgalı bir şekilde artarak 2004 yılında % 23,13 'e çıkmıştır (Demir, 2001: 14-15).

- Popülist Politikalar: Sırf politik nedenlerle bakanlık ve milletvekili sayısının artırılması, siyasal partilere yapılan yardımlar, vergi iadesi ve konut edindirme yardımları, yolsuzluk ve rüşvet bu politiklar içinde sayılabilecek unsurlardır (Demir, 2001:16).

- Savurganlık ve Yolsuzluklar: Savurganlık, olması gerekenden çok harcama veya fırsat maliyeti kendisini aşan harcama diye tanımlanabilir. Bu şekilde ortaya çıkan harcamalar sonucu kamu açıkları artmaktadır.

- Yoğun Altyapı Yatırımları: Bu yatırımlar içinde GAP, otoyollar, telekomünikasyon vb. faaliyetler sayılabilir.

- Yüksek Savunma Harcamaları: Güvenlik harcamalarını artıran en önemli faktör savaş ve tehdit algılamalarıdır. Dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de savaş ve tehdit yıllarında savunma harcamaları, kamu açıkları ve enflasyon hızla artmıştır.

- **Wagner Yasası:** Adolphe Wagner'e göre, kamu harcamaları artışının sebebi, toplumsal gelişme ihtiyacıdır. Toplumdaki önlenmesi mümkün olmayan sosyal gelişme arzusu kamu harcamaları artışını zorunlu kılar. Toplum zamanla daha çeşitli, daha çok ve daha kaliteli kamu hizmeti istemektedir. Sonuçta devlet artan mal ve hizmet talebi için daha çok harcama yapar (Demir, 2001:21).

- **Nüfus Artışları:** Nüfus artışları da kamu harcamalarının artmasına neden olur. Gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetleri zaten eksik ve yetersiz olduğundan, nüfusun hızla artması devlet bütçesi üzerindeki yükü ağırlaştırır.

3.1.1.2. Kamu Gelirlerini Yavaş Artıran Faktörler

Kamu gelirleri, devletin hükümlerlik hakkına dayanarak elde ettiği vergi gelirleri, harçlar, cezalar, resim ve şerefiyeler ile hükümlerlik hakkına dayanmadan elde ettiği teşebbüs gelirleri, yardımlar, borçlanma ve bağışlardan oluşur. Borçlanma ve hazine imkanlarından faydalanma da kamu gelirleri olarak görülmektedir. Ancak bu gelirler aslında daha sonra gerçek kamu gelirleri ile geri ödenmek üzere elde edilmiş gelirlerdir (Türk,1999:85). Devletin gelir kaynakları içinde en önemli olanı vergi gelirleridir. Günümüzde kamu gelirlerinin %90'a yakın miktarı vergi gelirlerinden kalan % 10'u da diğer kamu gelirlerinden sağlanmaktadır. Türkiye'de konsolide bütçe gelirleri içinde vergiler önemli bir paya sahiptir. Fakat kamu gelirlerinin GSMH içindeki oranı bir çok ülkeye göre düşüktür.

Kamu gelirlerini yavaş artıran faktörler;

- **Vergileme Sorunları:** Gelir dağılımının bozuk olması, düşük GSMH

artış hızı, hızlı nüfus artış hızı, düşük kişi başına gelir artış hızı ve tarım sektörünün büyüklüğü sonucunda vergi kapasitesi, düşük kalır ve kamu gelirleri yavaş artar.

- **Vergiye Karşı Direnme:** Vergiden kaçınma ve vergi kaçırma şeklinde olabilir. Vergiler çalışmayı azaltacak büyüklükteyse veya vergi denetimi zayıfsa mükelleflerin vergiye karşı direnmeleri artabilir.

- **Kayıtdışı Ekonomi:** Kayıtdışı ekonomide bir üretim gerçekleştiği halde, yaratılan değer milli gelir hesaplarına girmemekte, vergilenememekte ve sosyal güvenlik kesintisi yapılamamaktadır. Sonuçta devlet kayıt dışı ekonominin yüksekliğinden dolayı düşük vergi tahsilatına sahip olur bu da kamu gelirlerinde artışı engeller.

- **Denetim Eksikliği:** Zayıf vergi idaresi, donanım yetersizliği, kayıt ve muhasebe sisteminin yetersizliği sonucu oluşan denetim eksikliği yeteri kadar elde edilemeyen kamu gelirlerinin daha da düşmesine neden olur.

- **Kamudaki Düşük Teşvik, Gizli İşsizlik ve Ücret Dengesizlikleri:** Kamu çalışanlarının zayıf teşviki, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri düşük verime, düşük verim de kamu gelirlerinin daha az olmasına yol açmaktadır (Demir, 2001: 27).

Tüm bu nedenlerden dolayı kamu harcamaları hızlı artarken, kamu gelirleri yavaş artar. Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki fark olan kamu açıkları ise daha da artar. Bu nedenle; kamu harcamalarını oluşturan gerçek ve transfer harcamalarında eğer israf boyutunda ise ve etkin olmayan harcamalar varsa bunlar azaltılmalıdır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının azaltılması dikkatli olmayı gerektiren bir konudur. Ülkelerin gelişmesi için gerekli olan harcamaların azaltılması bizi amaçlanandan farklı sonuçlara götürebilir. Ayrıca bazı harcamalar yasalarla, sözleşmelerle tayin edildiğinden bunlarda doğrudan kısıtlamaya gitmek

zordur. Hangi harcamaların azaltılabileceği konusunda yapılacak harcamanın zorunlu veya ihtiyari olması bir kriter olarak alınabilir (Dornbush ve Fischer, 1998:578).

3.2. Türkiye’de Kamu Borç Stokunun Yapısı Ve Gelişimi

IMF tanımına göre, kamu kesiminin toplam (iç+dış) net borcu, merkezi hükümetin ve TC Merkez Bankası dışında kalan diğer kamu kesiminin toplam iç ve dış borçlarından, TCMB’nın portföyündeki merkezi hükümet borç senetleri ile TCMB’nın net dış varlıkları düşüldükten sonra kalan borç miktarıdır (IMF, 2000:18). Merkezi hükümet borçları iki kamu bankasının (Ziraat ve Halk) görev zararlarını da içermektedir. Bu tanıma göre hesaplanmış ve 1990 ve 2005 yılları arası kamu net borcu aşağıdaki Tablo 1 ve 2’de gösterilmiştir.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kamu Net İç Borcu/GSMH	5,6	8,6	10,6	9,4	14,0	12,2	20,4	20,4	24,1	40,9
Kamu Net Dış Borcu/GSMH	23,1	26,5	25,2	25,7	30,7	29,1	26,0	22,5	20,3	20,1
Kamu Toplam Net Borcu /GSMH	28,8	35,2	35,7	35,1	44,7	41,3	46,5	42,9	44,4	61,0

Tablo 1:1990’lı Yıllarda Türkiye’de Kamu Net Borç Stoku/ GSMH Oranındaki Gelişmeler (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kamu Net İç Borcu/GSMH	38,0	52,8	46,2	48,3	45,9	47,3
Kamu Net Dış Borcu/GSMH	19,1	37,8	32,3	22,1	17,5	8,5
Kamu Toplam Net Borcu /GSMH	57,1	90,5	78,5	70,4	63,5	55,8

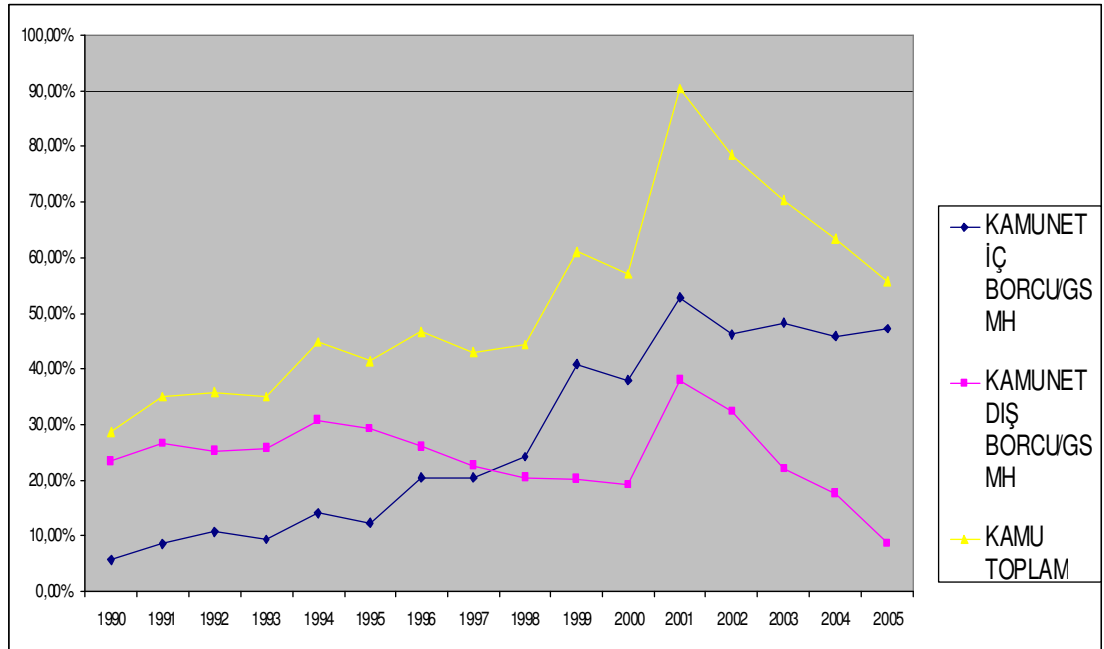
Tablo 2:2000’li Yıllarda Türkiye’de Kamu Net Borç Stoku/ GSMH Oranındaki Gelişmeler (%) **Kaynak:** DPT

1990 yılından bu yana hem makroekonomik istikrarsızlık hem de üstlenilen mali riskler nedeniyle kamu borç stokunun hem miktarı hem de kompozisyonu önemli ölçüde değişmiştir. Kamu kesimi toplam net borç stokunun GSMH'ya oranı, 1990 yılında %28.8'i düzeyindeyken, bu oran 2002 yılında %78.5'ya yükselmiştir. İç borç stokunda önemli artışlar olmuştur. 1990 yılında %5,6 olan kamu net iç borç stokunun GSMH'ya oranı, 1999 yılı sonunda %40.9'a çıkmıştır. 1990 döneminde genel olarak artış eğiliminde olan dış borçların GSMH'ya oranı ise, 1990'ların ikinci yarısında azalmıştır. Bu oran 1994 yılında %30.7 iken, 1999 yılında %20,1 olmuştur. (Tablo 1) 1998 yılına kadar dış borç stokunun payı iç borç stokunun üzerinde seyrederken 1998 yılından itibaren iç borç stokunun payı daha fazla olmaya başlamıştır. (Grafik 1)

Kamunun finansman ihtiyacı artarken dış borçların azalması, yabancı kreditorlerin vadesi gelen kredileri (Türkiye'yi artık daha riskli kabul ettikleri için) yenilemediklerini göstermektedir. Toplam borç stokundaki artış dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmiştir (Bastı, 2006:85).

Kamunun net borcu 2005 yılı itibariyle %55.8 iken kamu kesiminin brüt borçluluk oranı ise %71.6 ulaşmıştır (Ek 1). Borç stokunun hızlı tırmanışında, 1990'ların ilk yarısında faiz-dışı kamu açıkları, 1990'ların ikinci yarısında ise daha çok yüksek reel faizler rol oynamıştır (Yıldırım,2002:29). Türkiye'deki borç oranı; Belçika, İtalya, Yunanistan gibi pek çok OECD/ AB ülkesinde de Maastricht kriteri olan azami %60 borç/GSYİH oranının çok üzerinde denilebilir. Ancak; sorunun temel nedeni bu ülkelerdeki reel faiz hadlerinin çok farklı düzeylerde olması ile ilgilidir. Örneğin; borçluluk oranı %98-102 düzeylerinde olan bu ülkelerin ödedikleri net faizlerin GSYİH'larına oranları 2001 yılında %6-8 arasında iken, Türkiye'de %23,2 düzeyinde

gerçekleşmiştir. Yani ülkemizde kamu bu ülkelere göre üç-dört kat daha pahalı borçlanmaktadır. Pek çok OECD ülkesinin, 1990'ların başlarında borç oranları en yüksek düzeyde (%110-125 gibi) iken bile ödedikleri net faizler GSYİH'larının %12-14' ünü geçmemiştir. Oysa, Türkiye bu düzeydeki faiz/ GSYİH oranları ile borç oranı daha %40-45 düzeylerinde iken (1997-1998 yılları) karşılaşmıştır (Yıldırım, 2002:29-30).



Grafik 1: Kamu Borcu GSMH ilişkisi (1990-2005)

Kaynak: Tablo 1 ve 2'deki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Sonuç olarak kamu borç stokunda 1980'li yıllarla birlikte yaşanan hızlı artış ve akabinde yaşanan ekonomik ve mali krizler, Türkiye'de borçlanma olgusunun sorgulanması gereğini ortaya koymuştur. Kamu borç stoku, kamu maliyesinde yaşanan sorunların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Gelir-gider dengesi gözetilmeden bütçenin açık verme eğiliminin siyasi bir tercih haline gelmesi, kamu açıklarının sürekliliğine neden olmuş, ek bütçe hazırlamak bir gelenek haline gelmiştir. Bunun sonucunda, kamu mali

açıklarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi, kamu borç stokunda artışa yol açmıştır. Borçlanma ihtiyacının artması, faiz oranları üzerinde baskı yaratarak, borç sarmalı sorununu ortaya çıkarmıştır (Emil, 2003:13).

3.3. Türkiye’de Kamu Açıkları Ve Borçlanma İlişkisi

1980’lerden bu yana gelişmekte olan ülkelerde iç ve dış borç stokunun sürekli artmakta olduğu görülür. Gelişmekte olan ülkeler içinde yer alan bazı Latin Amerika ülkelerinde (Arjantin, Brezilya, Şili) kamu finansman açıkları, borçlanma ve enflasyon baskısının neden olduğu krizler yaşanmış ve sorunun çözümünde ise önemli yapısal reformlar uygulamaya konulmuştur (Agenor ve Montiel, 1996:450-453). Ancak bazı gelişmekte olan ülkelerde ise bu sorunların aşılammamış olduğu görülmüştür. Bu ülkelerde kamu borçlarının aşırı büyümesine yol açan kronik kamu açıkları ve yüksek enflasyonun yol açtığı borç krizleri ve sonrasında uygulanan istikrar ve yapısal uyum politikaları Türkiye’de yaşanan gelişmelerle benzerlik göstermektedir. Bu amaçla bu bölümde kamu açıkları ve borçlanma ilişkisi ayrıntıları ile incelenecektir.

3.3.1. Türkiye’de Kamu Açıkları ve Finansmanı

Türk bütçe sisteminde konsolide bütçe, genel ve katma bütçe toplamından oluşmaktadır. Toplam kamu gelirleri ve harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan konsolide bütçe, 1970’li yıllardan itibaren sürekli açık vermektedir. Konsolide bütçenin 30 yıldan daha uzun bir süredir devamlı açık vermesi, doğal olarak finansman sorununu da sürekli olarak gündeme getirmiştir (Şen ve Sağbaş, 2004:150). Kamu açıklarının finansmanı genellikle dış borçlanma, iç borçlanma ve Merkez Bankası avansları ile olmaktadır. 1990-2000 döneminde (1993 ve 2000 yılları hariç) konsolide bütçe açıklarının %10’undan daha azı dış borçlanmayla karşılanmıştır. Bazı yıllar alınan dış borçlar vadesi gelen dış borç anapara

ve faizini ödemeye bile yetmemiş, dış borçlanma kamu açıklarını artıran bir özellik kazanmıştır. 1990'lı yılların başlarında önemli bir finansman kaynağı olan merkez bankası avansları 2000'li yılların başında enflasyonist etkisi nedeni ile bu özelliğini tamamen yitirmiştir. Açıkların finansmanında dış borçlanma ve merkez bankası avanslarının payı azaldıkça iç borçlanmanın payı artmıştır (Demir, 2002:88).

Kamu açıkları ister dış, ister iç borçla, isterse merkez bankası avansı ile finanse edilsin beraberinde bazı sorunlar getirmiştir. Dış borçlanma halinde ülkede para arzı artmış ve enflasyonist baskı doğurmuştur. Çoğu zaman alınan bir dış borç vadesi gelen bir dış borcun faizini bile ödemeye yetmemiş, dış borçlanma ülkeyi yoksullaştıran irrasyonel bir süreç içine girilmesine neden olmuştur. Ancak, dövizle yönelik spekülasyon eğilimleri kıldığı, iç borçlanmaya oranla daha düşük faizli ve uzun vadeli olduğu için dış borçlanma hala avantajlı görülmektedir. Kamu açıklarının merkez bankası avansları ile finansmanı halinde de piyasaya yeni para çıkmış, gerekli ekonomik büyüme olmayınca da enflasyonist baskı doğmuştur (Demir, 2002:88).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde finans piyasalarının sığ olması nedeniyle kamu açıklarının finansmanında faiz oranları yükselmektedir. Bu ülkelerde belirsizlik, yüksek enflasyonun oluşması ve piyasaların serbestleşmeye yönelmesi nedeniyle bozulan döviz piyasasında istikrarı sağlamak için de faiz oranları yükselmektedir. Böylece döviz kurunda istikrar sağlanmaya çalışılırken faiz oranları artmaktadır. Bu da sıcak para mekanizmasının oluşmasına neden olmaktadır (Agénor ve Montiel, 1996:149).

Kamu açıklarının iç borçlanmayla finansmanı arttıkça özel kesimin fon kaynakları azalmış, reel faiz oranları artmış, özel yatırımlar, istihdam ve büyüme bundan olumsuz etkilenmiştir. Türkiye sıcak para açısından cazip

bir ülke haline gelmiştir. Büyüme oranının düştüğü yıllarda devlet gelir kaybına uğramıştır. Yüksek enflasyon taksite bağlanan ve henüz tahsil edilmemiş olan vergi gelirlerinin reel değerini aşındırarak kamu açıklarını tekrar artırmıştır. Devlet, artan kamu açıklarını finanse etmek ve vadesi gelen borçların anapara ve faizlerini ödemek için tekrar borçlanmak zorunda kalmıştır. Borçlanma artıkça faiz oranları artmış, vadeler kısalımış ve devlet yatırım yapamaz hale gelmiştir (Demir, 2002:88-89). Türkiye ekonomisi döviz–faiz–iç borç kısır döngüsü içine girmiştir. Bu kısır döngünün ortaya çıkmasında 1989’da IMF teşvikiyle yürürlüğe giren 32 sayılı kararında önemli bir payı vardır. Bu karar ile sermaye hareketleri serbest bırakılmış ve bu sayede bte açıkları finansmanında kısa vadeli sermaye hareketlerinin (sıcak para) kullanılması olanaklı hale gelmiştir (şen ve Sağbaş, 2004:152). Sıcak para girişindeki hızlı artış ekonominin i ve dış gelişmeler karşısındaki kırılganlığını artırarak mali krizlerin oluşumuna zemin hazırlamıştır.

Son yıllarda Türkiye ekonomik krizler yüzünden IMF’nin yapısal ve istikrar politikalarını daha fazla uygular hale gelmiştir. IMF, faiz dışı fazla / GSYİH oranının %6,5 olmasını istemektedir. Yine AB’ye tam üyelik sürecinde bte açıkları için bir başka kriterde şüphesiz Maastricht Kriterleridir. Maastricht Kriterlerine göre ye ülkenin bte açıkları lke GSYİH’nın %3’n geçmemesi gerekmektedir. Tüm bu kriterler ve politik tercihler bte açıklarının büyüklüğünü belirleyen faktörler olarak karşımıza çıkar.

3.3.2. Bte Açıklarının Kamu Finansman Açıklarının Temel Belirleyicisi Olması

Bte açıkları; bte büyüklüğü ve btenin GSMH içindeki payını belirleyen önemli göstergelerden birisidir. Bilindiği gibi bte açıkları; konsolide bte harcamalarının konsolide bte gelirlerinden büyük olması durumunda ortaya çıkan negatif farktır. Söz konusu açıklar büyüklükleri

itibariyle bütçe uygulamalarının sonuçlarının değerlendirilmesinde olduğu gibi ekonomi, mali politikalarının hedeflerinin tespit edilmesinde ve uygulanacak politikaların tercih edilmesinde dikkate alınan oldukça büyük Öneme sahip bir ekonomik gösterge olmaktadır. Bu açıdan maliye politikaları makroekonomik istikrarın sağlanmasında en temel öneme sahiptir. Kamu açıkları veya mali açıklar; enflasyona, reel döviz kurunun değerlenmesine ve buna bağlı ödemeler bilançosu dengesizliklerine, dış borç krizlerine, yüksek reel faiz oranlarının oluşmasına neden olmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bunlar makroekonomik istikrarın bozulmasına yol açar. Mali politikalar; ekonomik etkinlik ve adalet gibi bir takım uzun vadeli amaçlarla yürütülmeli ki makroekonomik istikrar sağlanabilsin (Agénor ve Montiel, 1996:185). Türkiye'de her kesimin ortak olarak kabul ettikleri görüş, bütçe açıklarının yukarıda sayılan faktörlere neden olduğu ve sonuçta da makroekonomik istikrarın bozulduğu gerçeğidir. Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından ortaya çıkan bu durum, ülkemiz içinde bir kısır döngü halini almıştır. (Ek 2 ve Ek 3)

Türkiye'de kamu finansman açıklarının yapısı incelendiğinde finansman açıklarının en önemli kısmını konsolide bütçe açıkları oluşturmaktadır. Kamu açıkların yıllar itibariyle dağılımına baktığımızda bütçe açıklarının toplam kamu açıkları içerisindeki payının %35 ile 16 oranında değiştiği görülmektedir. Ek 2'den de görüleceği üzere konsolide bütçe açıklarının toplam açıklar içindeki payı 1990 yılında %3 iken, 1993 yılında %6,7'e ulaşmış, 1996 yılında, %8,3 iken 1999 yılında %11,9 olmuştur. Toplam açıklar içerisinde konsolide bütçe açıkların artışında kamu kesimi içerisinde yer alan kurumlara yapılan transferlerin payının olduğu göz ardı edilmemelidir. (Ek 3). Burada üzerinde durulması gereken önemli noktalardan birisi de, 1995'e kadar gelindiğinde 1990 ve 1994 yılları dışında bütçede birincil açık olduğu görülmektedir. Kamu finansman açıklarının temel belirleyicisi bütçe açıkları olduğuna göre birincil bütçe açığının varlığı finansman açıklarının boyutunu gösteren en önemli gösterge olmaktadır.

3.3.3. Kamu Kesiminin Optimal Büyüklüğü

Kamu kesiminin optimal büyüklüğü ile kamu finansman açıklarının optimal finansmanı arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü kamu kesiminin finansman ihtiyacı asıl olarak kamu kesiminin büyüklüğü ile bağlantılıdır. Dolayısıyla optimal finansman tutarı ve bu tutarın çeşitli finansman yöntemleri arasında dağılımı; kamu kesiminin büyüklüğü, üstlendiği işlevler ve bu işlevleri yerine getirmek için yaptığı harcamalarla ilişki kurularak ortaya çıkar (Duran, 1994:438). Değişik ekonomi düşüncelerinde ve değişik ekonomik düzenlemelerde insanların beklentilerinin farklı olması, kamu kesiminin büyüklüğünde farklı olmasına yol açmıştır (Stiglitz, 1994:12-79). Optimal büyüklük belirlenirken; tüm ülkeler için geçerli kesin ölçütler koymak, ülkelerin gelişmişlik düzeyinde, ekonomik ve sosyal yapıları arasındaki farklılık nedeniyle doğru bir yaklaşım değildir (Duran, 1994:451).

Türkiye’de 90’lı yıllarda finans kesiminin kurumsal olarak fonksiyonunun tasarrufları özel sektör yatırımlarına kanalize ettiği görülmüştür. Ancak o dönemde Türkiye’deki banka portföylerine bakıldığında ağırlıklı olarak kamu kağıtlarından oluştuğu görülür. Gelişmiş ülkelerde bankalar, topladıkları mevduatı ağırlıklı biçimde özel sektöre kredi olarak kullanırken, Türkiye’de uygulama bunun tam tersi olmuştur. Türkiye’de mevduatlar yoğun olarak kamu açığını finanse etmek için kullanılmış, bu ise reel yatırımların düşük tutulmasına ve yüksek faiz haddlerine neden olmuştur.

Kamu harcamalarının azaltılamamasıyla birlikte vergi gelirlerinin bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalması, kamu borçlanmasını sürekli olarak artırmıştır. Vergi gelirlerinin yetersizliği olgusunun, vergi kayıp ve kaçaklarına bağlı olarak oluşan kayıt dışı ekonominin büyüklüğü kadar,

devletin vergi almak yerine borçlanmayı tercih etmesinden de kaynaklandığı söylenebilir. Kamu borçlarındaki sürekli artışlar faiz oranlarını sürekli olarak yükselterek hem reel kesim hem de mali kesim üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Yüksek faiz oranları, bir yandan özel kesimi yatırım kararlarından caydırarak devlete yüksek faizle borç vermeye yöneltmiş, bir yandan da bankaları üretime kaynak aktarmak yerine devlete yüksek faizde borç veren kurumlara dönüştürmüştür. Böylece, kamu borçlanmasındaki önlenemez yükseliş, yirmi yılı aşan “Serbest Piyasa Ekonomisi” serüveninde, ulusal gelir dağılımının bozulması ve ekonominin üretimsizliğe mahkumiyeti ile sonuçlanmıştır.

Öte yandan, Türkiye ekonomisinin hızla dışa açılması ülkeyi dış şoklara karşı korumasız bırakmış ve ekonominin kırılganlığını artırmıştır. Nitekim, 1994 krizini 1998-1999 krizleri ile 2000-2001 krizleri izlemiştir. Finansal serbestleştirme iç ve dış sermaye kaynaklarının üretimden uzaklaşmasına ve spekülasyon kazançlarına yönelmesine yol açmıştır. Dolayısıyla finansal serbestleştirmeye sadece finansal alan değil, reel kesim de spekülasyon sermaye hareketlerinden olumsuz etkilenmiştir. Bu nedenle, sermaye hareketlerinin denetim altına alınması gereği ortaya çıkmıştır (İyidiker ve Özügür, 2006:1-2).

Yaşanan krizlerin ardından 2000’li yıllarda uygulamaya konulan yapısal uyum ve istikrar programlarında kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi hedefi öne çıkmakta, ekonomik gelişme sorunu önceliğini yitirerek yerini ekonomide istikrar sağlama önceliğine bırakmaktadır. Kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi politikaları, kamu harcamalarının kısılmasını ve devletin ekonomik faaliyetlerini yürüttüğü KİT’lerin özelleştirilmesini dayatmaktadır. Ne var ki, kamu harcamalarının azaltılması ve kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi kamu kesiminin daraltılmasının başlıca yolu olarak görülmüş ve özelleştirme uygulamaları da hızlanmıştır.

3.3.4. Kamu Finansman Dengesi ve Makro Ekonomik Denge Arasındaki İlişkinin Kurulamaması ile Kamu Borç Yönetimi

İktisat yazınında mali açıkların makroekonomik istikrarsızlık üzerindeki etkilerinden sıkça söz edilmektedir. Özellikle yüksek borç stokuna sahip ekonomilerde, stokun büyüklüğü ve borcun finansman şekli, borç dinamiklerini sürdürülebilir bir büyüme patikasının ve fiyat istikrarının sağlanması çerçevesinde son derece önemli bir hale getirmektedir (Sargent ve Wallace, 1981:1-7).

1990'ların başından itibaren Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanında vergi politikası yerine borçlanma politikası ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca, KİT ve yerel yönetimlere kontrolsüz mali özerklik verilmek suretiyle bu kuruluşların da, yurt içi ve yurt dışı piyasalardan borç almaları teşvik edilmiştir. Ancak, gittikçe artan kamu açıklarının finansmanı için, yurt içi tasarruflar yeterli olamamış, reel faizler artmış ve özel kesim yatırımları olumsuz etkilenmiş ve makro ekonomik denge bozulmuştur.

Ekonomik ve siyasi belirsizliklerden oldukça etkilenen ve kısa vadeli yurt dışı sermaye hareketlerinin de etkisiyle daha da kırılgan hale gelen Türk ekonomisi, 1990 ve 2000'li yıllarda peşpeşe krizler yaşamaya başlamıştır. Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi krizlerin aşılması amacıyla uluslararası kredi kuruluşlarının da (IMF, Dünya Bankası gibi) desteği ile "istikrar tedbirleri" adı altında ekonomik programlar başlatılmıştır. İstikrar programları, makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik unsurlar içermiştir. Özellikle bu tür programlarda, ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve faiz

dışı fazla verilmesi koşulları yer almaktadır. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve kamu açıkları ile karşılaşan ülkelerin sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılıp büyüme ortamına geçilmesi, bu programların temel amacı ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır. Ancak Türkiye’de bu programların gerektirdiği yapısal tedbirlerin hayata geçirilmesinde yaşanan sorunlar ve uygulama sürecinde karşılaşılan krizler, sürdürülebilir ekonomik ve mali yapının gerçekleştirilmesini engellemiştir. Türkiye gibi borç stoku yüksek olan ülkelerde borç yönetimi sorunu sadece ekonomik değil, siyasi ve sosyal bir sorun haline gelmiştir (Kesik, 2003: 5 -10).

Kamu borç yönetiminin amacı kamu kesiminin ihtiyaçlarının finansmanını ve ödeme yükümlülüklerini yerine getirebilmesini sağlamak ve bunu basiretli bir risk oranı yüklenerek orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle gerçekleştirmektir. Bu konuda uluslararası mali çevreler tarafından da tanımlar yapılmıştır (Arın, 2004:125). IMF ve Dünya Bankası kamu borç yönetimi tanımını şöyle yapmaktadır: Gerekli finansman kaynaklarını sağlamak, borç maliyeti ve risk bakımından konulmuş amaçlara uygun davranmak ve kamunun borç yönetimi amacıyla belirlediği, örneğin kamu kağıtları için etkin ve likit bir piyasayı geliştirmek ve sürdürmek gibi diğer amaçları gerçekleştirmek üzere, kamu borcunun yönetimi için bir strateji formüle etmek ve uygulamaktır (IMF ve Dünya Bankası, 2002:11).

Kamu borç yönetiminde etkinliğin sağlanmasında temel koşul, ekonomik gelişmeleri dikkate alarak para ve maliye politikaları ile uyumlu sürdürülebilir bir borçlanma politikasının izlenmesidir. Kamu kesiminin finansman ihtiyacı, iç ve dış piyasada meydana gelen gelişmeleri dikkate alarak, orta ve uzun vade üzerinden, olabilecek en düşük maliyetle karşılanmasıdır. Bu da öncelikle kamu mali yönetiminden sorumlu kuruluşlar

arasında yeterli işbirliğinin sağlanması ile mümkün olabilecektir (Kesik, 2003: 5, 10).

Türkiye’de son zamanlarda borç stokunun sürekli olarak artması borçlanma maliyetlerinin artmasını da beraberinde getirmiş bu ise risk priminin ve dolayısıyla nominal faiz seviyelerinin yükselmesine neden olmuştur. Borç stokunun artmasının altındaki en önemli sebepler artan kamu harcamaları, hazine garantileri ile KİT görev zararındaki artışlar olmuştur. Bu nedenle, Türkiye’de kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesine ilişkin olarak, piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlayacak, en düşük maliyet ve makul bir risk düzeyinde borçlanma yapılabilmesine imkan tanıyacak bir borç yönetimi oluşturmak amacıyla borçlanma kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile tüm kamunun genel borç stratejisini oluşturma sorumluluğu tek elde toplanarak, iç ve dış portföylerinin iş birliği ile yürütülmesi ve risk yönetimi ile etkin bir borç yönetimi yapılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede kamuyu bilgilendirmek adına Kamu Borç Yönetim Raporu Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmaktadır (Ateş, 2002:2-3) .

Bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizler, (Güneydoğu Asya, Doğu Avrupa ve Latin Amerika ülkeleri) etkin ve sağlıklı çalışan bir borç yönetiminin önemini ortaya çıkarmış ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin finansal krizlere olan yatkınlıkları nedeniyle kendileri için etkin borç yönetim politikaları oluşturmaları zorunlu hale gelmiştir. Borç yönetim politikaları her ne kadar krizlerin tek nedeni olmasa da, borç portföyünün vade yapısı, faiz oranı ve para cinsi kompozisyonunun yanısıra, devletin verdiği doğrudan ve dolaylı garantiler de krizlerin derinleşmesinde önemli roller oynamaktadır (Ateş, 2002:33).

Bu amaçla bir çok ülkede borç yönetim ofisleri kurulmuştur. Ülke deneyimlerine bakıldığında borç yönetim ofislerinin etkin ve verimli

alışmasında üç husus önem kazanmaktadır. Birincisi borçlanma araçlarını diğ er politikalardan ayırmak, ikincisi borçlanma yönetimini gerçekleştirirken ilgili organlar ile koordinasyon sağlamak, üçüncüsü ise tek bir elde toplanmış bir veri ağının kurulması ve gerekli teknolojik donanımın sağlanmasıdır. Bu bağlamda Hazine Müsteşarlığı bünyesinde ilk şart sağlanmış ancak diğ er iki şart sağlanmamıştır. Bu şartların en kısa zamanda sağlanması borç yönetimi açısından gereklidir (Ateş, 2002:34-35).

3.3.5. Kamu Açıklarının Piyasa Faiz Oranları ve Finansal Kesim  zerindeki Baskısı

Maliye politikasının bir aracı olarak borçlanma, devlet tarafından olağanüstü ve istisnai bir gelir kaynağı olarak, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyum sağlama aracı olarak veya devletin etkin işlemeyen piyasa ekonomisine müdahale, gelir dağılımını ve adaleti sağlama aracı olarak kullanılabilir. Türkiye gibi zamanında ve doğru vergilendirmeyi yapamamış ülkelerde ise borçlanma, özellikle kamu gelirlerindeki yetersizliklerin giderilmesi amacıyla kullanılan ve çok sık başvurulan bir kaynak haline gelmiştir (Kalaycı, Aytemiz ve Helhel, 2004:81).

Nitekim Türkiye’de son 20 yıldır artan kamu açıkları gerek i borç gerekse dış borç faizlerini arttırmıştır. Özellikle i borçlanmadaki artış, hem vadelerin kısalığı, hem de faizlerin yüksekliliği nedeniyle devleti borç- faiz- borç sarmalına itmiştir. Devlet borç faiz ödemeleri için de borçlanır oluşmuştur. Faiz harcamaları devletin bütçe sınırlarını zorlamaya başlamıştır. Devlet diğ er bütçe harcamaları için kaynak bulamaz hale gelmiştir (Bulut, 2002:265).

Kamu harcamalarının artırılması çoğunlukla beraberinde kamu açığı sorununu doğurur. Kamu açığının vergilerle finansmanı genellikle zordur ve toplumun etkin grupları tarafından istenmez. Politik kaygılar taşıyan hükümetler için kamudaki açığın vergiyle finansmanı istenen bir durum değildir. Sonuçta devlet iki çareden birine başvurur. Ya para basar ki bu da enflasyonun önünü açar ya da devlet tahvil satarak hızla borçlanır. Tahvil ihracı emisyonun daha yüksek düzeylerde artmasını önlediği için, enflasyonu ortadan kaldırmaya da varolan enflasyonun daha yüksek düzeylere çıkmasını önler. Ancak yüksek düzeyde devlet tahvili ihracı giderek toplam tasarrufların büyük bölümüne kamunun el koymasına neden olur. Sonuç olarak reel faizler yükselir (Erol, 1997:84).

Banka aktiflerinde ise, gelişmiş ülkelere oranla, tahvillerin payı çok daha yüksek oranlara ulaşır. Bu ise bankaların özel sektörden gelen kredi taleplerini karşılamada yetersiz kalmasına neden olur ve bankaların para yaratma kapasitesi sınırlanır. Genelde kredi taleplerinin bu yolla ve yüksek reel faizlerle baskı altına alınması sonucu, özel sektörün bir bölümü eğer olarak varsa dış borçlanmaya yönelir veya yatırımların öz sermaye ile finansmanı yoluna gider. Ancak özel sektöre açılan dış borçların kısa vadeli olması ve enflasyonun işletme sermayesini eritme ihtimali karşısında, üreticiler uzun dönemli yatırımlar yerine kısa dönemli ve çabuk nakit akışı sağlayacak yatırımları tercih etmişlerdir. Bu da uzun vade de ülke ekonomisi için olumsuz bir durumdur (Erol, 1997:85).

Bunlara paralel olarak, yüksek faiz oranları kısa vadeli sermayeyi çekerek paranın reel anlamda değer kazanmasına neden olmuştur. Diğer taraftan Merkez Bankası da uyguladığı para ve döviz kuru politikalarıyla kısa vadeli sermaye girişinin sağlanmasında destekleyici bir rol oynamıştır. Artan iç borç stokunun ve bu dönemde uygulanan para politikalarının neden olduğu yüksek faiz oranları reel sektör için de yüksek kredi maliyetleri ve bu nedenle de yatırımlarda oynaklık anlamına gelmiştir. Türkiye’de 1990’dan sonra

yaşananlar çok bildik bir aktarma mekanizmasıyla özetlenebilir. Sığ finansal sektörün yükünü artıran yüksek kamu açıkları reel faiz oranlarını yükseltmekte ve bu da kısa vadeli sermaye akımlarına olan bağımlılığı artırmaktadır. Sonunda gitgide daha az kaynak üretim ve yatırıma ayrılabilir hale gelmektedir (TCMB, 2002:32).

Yoğun kamu borçlanmasıyla belirlenen bu süreçte bir süre sonra sınıra erişilir. Kamu borcu arttıkça borcun faizi de katlanarak artar ve bir süre sonra bütçenin büyük kısmını emmeğe başlar. Kamu harcamalarının iç borçlanma ile finanse edilip bir kez “borç-faiz-yeniden borç” kısır döngüsüne girilince sonradan alınan vergilerle bu döngüyü kırmak çok zorlaşır. Borcun borçla finansmanı enflasyonu körükleyerek faizleri artırmakta ve borcun maliyetinin yükselmesi ile ekonomiyi krizlere elverişli hale getirerek üretimi olumsuz etkilemektedir (Kalaycı, Aytemiz ve Helhel, 2004:81).

Vergi finansmanından kaçınılması sonucu, bu politikanın sonu genelde faiz ve biriken ana paraları ödeyebilmek için giderek daha hızlı biçimde bu kısır döngünün devam etmesidir. Ancak belli bir süreç sonunda kamu borçları ve faizlerinin geri ödenme isteği, devleti zor durumda bırakmaktadır. Çünkü devletin faizleri artırarak borçlanması; Özel sektörün maliyetini artırıp karlılığını azaltarak ekonomiden dışlanmasına neden olmaktadır. Alınan borçlar geri ödemenin yapılabileceği yatırımlar yerine tüketim harcamalarında kullanıldığından borç ödemeleri için kaynak bulunamamaktadır. Faiz oranlarındaki artış ise yabancı sermaye akımları ile yerli paranın değerlenmesine neden olduğundan cari açıklar artmaktadır. Bunun sonucunda döviz rezervleride yetersiz kalmaktadır. Sonuç olarak devlet borcunu ödeyemez duruma gelmektedir. (Ataç, 1994:176-177). Faizlerin yüksek olması yatırımları azaltarak işsizliği yaygınlaştırır. Devalüasyon korkusuyla yabancı sermaye ülke dışına çıkarak hem reel hem de portföy yatırımlarını azaltır. Bu da finansal kriz riskini doğurur. Yüksek reel faizlerin karlar ve ücretler üzerindeki baskısı nedeniyle iç talep artışı

engellenmiş olur (TOBB, 2001 : 5).

Bunlara ek olarak dövizlerin serbestçe belirlenmesi durumu daha da karmaşık hale getirir. Enflasyonun hızlanmasıyla döviz fiyatları artar. Bu ithal edilen sanayi hammadelerinin maliyetini arttırarak yeni fiyat artışları için bir başka neden yaratır. Ülke enflasyonist bir sürece girmiş olur. Enflasyondan herkes şikayet eder ama bu çemberin kırılması gene de zordur. Çünkü, hükümetler seçim kaygısıyla kendisi açısından rasyonel davranır ve oy maksimizasyonunu sağlamak için kamu harcamalarını arttırır. Üreticiler ise nominal olarak yükselen maliyetleri fiyatlara yansıtabildikçe sorun yoktur. Ücretliler ücretleri eğer fiyatlara yakın olarak artıyorsa duruma tahammül edebilirler. Ekonomi döviz olanaklarının olduğu dönemlerde hızla büyür ancak işgücünden ziyade sermaye malları stokunun belirlediği kapasite kullanım sınırına varıldığında talep genişlemesi üretim artışı yaratmaz. Reel üretimde artış kısa bir süre için durur. Ancak yeni döviz olanakları ile (dış borç gibi) yeni sermaye mallarının ithali reel üretim kapasitesini genişletir ve ülke yeniden enflasyon içinde büyüme sürecine girer. Bu sürece darbe genelde dıştan gelir. Sistemin işleyişinde ana nokta üretim kapasitesinin genişlemesini sağlayan döviz girişinin sağlanmasıdır. Çoğunlukla gelişen ülkeler iki türlü borçlanır. Bunlardan biri Sendikasyon, diğeri ise Dünya Bankası kredileridir. Bu tip borçlar genelde uzun süreli borçlardır. Her iki tür borçlanmada kritik rol oynayan Moody's ve IMF gibi kuruluşlar istikrar ve dış borcu geri ödeme kapasitesi ile daha yakından ilgilidirler.

Enflasyonist süreçte yoğun dış borçla sağlanan büyüme, sözkonusu ülke açısından kabul edilebilir olsa da, borçlanmada kritik rol oynayan IMF, Moody's veya Standart and Poors gibi (ülkelere kredi notu veren veya borçlanmaya onay veren) kuruluşlar için bu durum bir noktadan sonra istenen bir olgu değildir. Genelde buradaki sorun dış borçtaki hızlı büyüme ihracatta eş düzeyde bir büyüme ile desteklenmiyorsa, bu sürecin gelecekte dış borcu geri ödeme konusundaki yeteneği konusunda getirdiği soru

işaretleridir. Ülke sürekli dış ticaret açığı veriyorsa, dış borcun vadesi gelen ana para ve faiz ödemeleri için gerekli döviz iç piyasadan sağlanır. Bu da enflasyonu artırır. Bu durumda kredi kuruluşları dış borçlanma olanağına set çeker ülke dış borcunu yeni dış borçla ödeyemediği için döviz krizi ile karşılaşılır. Bu durumda IMF özellikle ihracatı arttırıcı ve enflasyon ile kamu açığını sınırlayıcı bir istikrar programı dayatır. Program, ihracatı özendirmek için büyük çaplı bir devalüasyonu ve talep genişlemesinin sınırlandırılmasını şart koşar. Emisyon kısılr ve bunun sonucu oluşan yüksek faizler üretimde ciddi bir daralmaya neden olur. Ekonomide daralmayla belirlenen yeni süreç, ülke yeniden dış borçlanma kapasitesini kazanıncaya dek sürer (Erol, 1997:84-88). Bu süreç borç krizi yaşayan Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin içinde bulunduğu kriz, IMF, borçlanma üçgenini kısaca özetler.

3.4. 1990-2005 Dönem Analizi

3.4.1. 1990'lı Yıllar Dönem Analizi

1990'ler boyunca kamu harcamaları gelirlerden fazla olmaya devam ettiği için kamu borçları ve bunların finansmanı konusu önemini korumuştur.

Dolayısıyla, 1980'lerin sonunda başlayan populist süreçte bütçe açıkları ile iç ve dış borçlanma hızlanarak sürmüştür.

1990'larda net dış borçlanmanın ve Merkez Bankası'nca finanse edilen kamu sektörü açığının payı azalırken iç borçlanma artış göstermiştir. Ne var ki ihracat sübvansiyonları yükü ve Türk lirasının değer kaybetmesinin yerel para birimi cinsinden dış borç üzerindeki etkisi kamu harcamalarına ekstra yük getirmiştir (TCMB,2002:29). 1990'larda pek çok ülke gibi Türkiye de bütçeden kolay ve çabuk şekilde yararlandırılamayan bazı sektörleri desteklemek için bütçe-dışı fonlar kurmuştur. Bütçe dışı fonlar kamu bankaları aracılığıyla tarım sektörünü sübvansiyon etmek amacıyla

oluşturulmuş ve o dönemde esneklik sağlama açısından oldukça yararlı olmuştur. Ne var ki daha sonraları bu fonlardan yapılan harcamalar şeffaf olmayan bir şekilde artmaya başlamış ve kamu bankalarının mali yapılarını bozarak “kamu bankalarının görev zararları”nın oluşmasına neden olmuştur. Kamu bankalarının sektördeki ağırlığı nedeniyle bu maliye politikaları tüm bankacılık sisteminin kırılganlığını artırmıştır. Bütçe dışı fonlardan, döner sermayeden ve yerel yönetimlerden yapılan denetlenmeyen harcamalar mali disiplinin ve bütçe bütünlüğünün bozulmasına neden olurken, aynı zamanda vergi tahsilatının yetersizliğinin de etkisiyle büyük finansman problemlerine açılmışlardır (TCMB,2002:30).

1990'lı yıllar boyunca KKBG/GSMH oranındaki artış devam etmiştir. Bu oran 1992 yılında %10,5'ye ulaşmıştır. 1990'lı yılların başlarında kamu açıklarının hızla artması sonucunda, Hazine iç piyasadan yüksek miktarda borçlanmaya başlamış; bunun sonucunda yükselen faizler ise borçlanmanın maliyetini daha da artırmıştır. Dolayısıyla, takip eden dönemde yüksek reel faizlerin etkisi daha da belirgin hale gelmeye başlamıştır. Kamu kesimi dengesi ile ödemeler dengesindeki bozukluklar Türk Lirası'na olan güvenin kırılmasına ve piyasada artan likiditenin döviz piyasasına kaymasına neden olmuştur (Bayar ve Oğuz, 2003:37). Bu sürecin sonunda Türk ekonomisi ciddi bir finansal krizle karşılaşmıştır. 5 Nisan 1994 yılında yaşanan krizin ardından kamu açıklarının disiplin altına alınmasını sağlamaya yönelik olarak 5 Nisan 1994 Kararları zamanın hükümeti tarafından yürürlüğe konmuştur. 5 Nisan Kararları doğrultusunda alınan gelir artırıcı, harcama kısıcı tedbirler neticesinde KKBG/GSMH oranı 1994 yılında %6,2'e düşmüştür. Ne var ki, KKBG/GSMH oranındaki bu düşüş kalıcı olmamış ve 1995 yılından itibaren tekrar artmaya başlamıştır.

Yüksek kamu açıklarının yanısıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede

kalmasına yol açmıştır. Enflasyonist ortam risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etkili olmuştur. Makroekonomik ortamın bozulmasında 1990'lı yılların sonlarında Asya ve Rusya krizleri ile ülkemizde yaşanan deprem felaketleri de etkili olmuştur. Bu çerçevede, 1992-2001 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde 3'ün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 20'ler civarında oluşmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma gereğini daha da artırarak borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte borcun sürdürülebilirliği konusu gündeme gelmiştir (Bayar ve Oğuz,2003:38).

1995 yılını izleyen yıllarda inişli-çıkışlı bir seyir izleyen KKBG/GSMH oranı, 1999 yılında %15,6'a yükselmiştir. 1997 yılında Hazine ile TCMB arasında yapılan protokole göre Hazine'nin artık TCMB'den kısa vadeli avans kullanamayacağı hükmüne bağlanmış ve 1998 yılından itibaren de kısa vadeli avans kullanımı sıfıra düşmüştür. 2001 yılı Nisan ayında ise 4651 Sayılı Kanun ile kısa vadeli avans imkanı tümüyle uygulamadan kaldırılmıştır. Hazine'nin bu kaynaktan yoksun kalması sonucunda bütçe açıkları finansmanında borçlanmaya ağırlık verilmiştir (Bor,2003: 49).

Özetle; 1990'dan 2000'e kadar olan süreçte borç stokundaki artış, 1990'lı yılların ilk yarısında yüksek kamu açıklarından, ikinci yarısında ise yüksek reel faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır (Demir, 2003:94-95). 1990'lı yıllarda kamu açıklarındaki artışlar Türkiye ekonomisindeki genel makroekonomik dengeler üzerinde en belirleyici etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumu ortaya çıkaran temel unsurlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve yerel yönetimlerin harcamalarının kontrol altına alınamaması ve görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde

karşılanması sonucu kamu maliyesindeki disiplinin bozulması;

- Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışlarının makroekonomik dengeleri olumsuz etkilemesi;

- Sosyal Güvenlik Kurumlarının aktüeryal dengelerinin bozulması ve bu kurumların açıklarının hızla artmasının bütçeye ilave yük getirmesi;

- Verimsiz tarımsal destekleme politikaları ve yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığının kamu dengelerini bozması.

Bu faktörler 1990'lı yıllar boyunca artan bir oranda kendini hissettirmiş ve bu durum kamu dengeleri üzerinde olumsuz sonuçlara neden olmuştur. Bu çerçevede 1990'lı yıllar üç dönem halinde incelendiğinde, kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselen bir eğilime sahip olduğu karşımıza çıkmaktadır. Borçlanma gereği, ortalama değerlerle, 1990-1994 döneminde GSMH'ye oran olarak yüzde 9,5 oranında gerçekleşmiş; bu oran 1995-1998 döneminde yüzde 7,5'lere gerilemesine rağmen 1999-2001 döneminde oldukça yükselerek yüzde 14,6 civarında gerçekleşmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki son artış, sonraki bölümde anlatılacağı üzere, büyük ölçüde 2001 yılındaki krizin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Bayar ve Oğuz,2003:38-39).

3.4.2. 2000'li Yıllar Dönem Analizi

1999 yılı Döviz Kuru Çıpasına Dayalı Enflasyonu Düşürme Programı Ocak 2000'de uygulamaya konulmuştur. 2002 yılı sonuna kadar süren olan programın kamu maliyesi ile ilgili öncelikli hedefleri arasında bütçe

açıklarının hızlı ve kalıcı olarak düşürülmesi ile faiz dışı fazla oluşturulmasına ilişkin tedbirlerin alınması yer almıştır. Programın uygulanmaya başlamasıyla, döviz kurundaki belirsizliğin ortadan kalkması ve risk primindeki düşüşe paralel olarak faiz oranlarında da ani bir düşüş yaşanmıştır. Böylece enflasyonla mücadelede önemli bir aşama kaydedilmiş olmuştur. Bu da faiz giderlerinin azalmasını ve dolayısıyla bütçenin rahatlamasını sağlamıştır. Nitekim 2000 yılında KKBG / GSMH oranı, % 11.8'e gerilemiştir. Ne var ki, enflasyondaki atalet Türk lirasının reel olarak değer kazanmasına neden olmuştur. Bu reel değerlenme, yurtdışı talepteki artış, uluslararası petrol fiyatlarındaki yükselme ve Euro'nun değer kaybı ile birlikte cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkilemiştir (TCMB,2002: 50).

Cari işlemler açığının büyümesi ve faiz oranlarındaki artış, portföylerinde çok sayıda devlet borçlanma senedi bulunduran ve bu kağıtları daha kısa vadeli kaynaklarla finanse eden bazı bankaların mali yapılarını kötü etkilemesine neden olmuştur. Bankaların bilançolarındaki bu kötüye gidiş finansal piyasalara olan güveni azaltarak Kasım ayında, programın sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri ortaya çıkarmıştır (TCMB,2002:51).

Yabancı yatırımcılar Türkiye'deki portföylerini azaltmaya başlamışlardır. Hızlı sermaye kaçıışı önemli ölçüde yabancı fonlara bağımlı olan bankalar için ciddi likidite sorunları yaratmıştır. Kasım'daki hızlı sermaye kaçıışının nedenleri kısaca şu şekilde özetlenebilir: Ekim ayına ait hayal kırıklığı yaratan enflasyon rakamları, aylık dış ticaret açıklarının beklenenden fazla olması, özelleştirmede karşılaşılan politik engeller, AB ile kötüye giden ilişkiler, Arjantin'deki ekonomik durum, bankacılık sektöründeki sorunların kamuoyuna açıklanması ve TMSF tarafından devralınan bankalar hakkında kovuşturma yapılması gibi nedenler sayılabilir (Akyüz ve Boratav , 2002: 18-20).

Finans piyasalarındaki çalkantılar ve 5,2 milyar ABD dolarını geçtiği tahmin edilen yabancı sermaye kaçıışı Merkez Bankası döviz rezervlerinde azalmaya neden olmuştur. Rezervlerin azalmasıyla birlikte faiz oranlarında ani bir artış gözlemlenmiştir. Faiz oranlarındaki bu ani artış ellerinde önemli miktarda devlet tahvili bulunan ve bunları gecelik repo piyasasında finanse eden bankaları olumsuz yönde etkilemiştir. Vade uyumsuzluğu problemleri yaşayan bazı bankalara duyulan güvensizlik bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarının aniden artmasıyla birleşince Kasım'ın ikinci yarısında kısa vadeli faiz oranlarında ani bir artış olmuştur. Kısa vadeli faiz oranlarındaki bu ani artıştan sonra hem devlet tahvillerinin hem de hisse senetlerinin fiyatları düşmüştür. Ekonomi Kasım 2000'den itibaren likidite krizine sürüklenmiştir (TCMB,2002: 51).

Kasım krizi tüm bankacılık sisteminin kırılganlığını artırmıştır. Kasım krizinden sonra hem iç hem de dış borçların vadeleri kısalmış ve Türk lirasındaki değerlenmeye rağmen faiz oranlarının yüksek düzeyde kalması döviz kuru rejiminin sürdürülebilirliğine ilişkin endişelere neden olmuştur. Devlet iç borçlanma senedi ihalelerinde vadelerin kısalması ve faiz oranlarının yükselmesi kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusundaki şüpheleri ortaya çıkarmıştır. Kamu borcundaki artış, yüksek enflasyon oranları ve Türk lirasının sepete oranla değer kazanması, kur çapasının sürdürülebilirliği konusunda endişelere neden olmuştur. IMF yetkilileriyle birlikte program hedeflerinde yapılan düzenlemelerden hemen sonra koalisyon hükümetinde çıkan bir anlaşmazlık tüm piyasa güvenliğini sarsmış ve 19 Şubat 2001'de 7,6 milyar ABD dolarlık yoğun bir döviz talebine neden olmuştur. Kamu bankalarının önemli boyuttaki likidite ihtiyacı tüm ödemeler sistemini kilitlemiştir. Döviz kuru rejiminin sürdürülmesinin imkânsızlığı kısa zamanda ortaya çıkmış ve 1999 yılı enflasyonla mücadele programının temelini oluşturan kur çapası rejimi 22 Şubat'ta terk edilmiştir (TCMB,2002: 52).

Yaşanan bu likidite krizin etkisiyle KKBG / GSMH oranı yükseliş trendine girmiş ve %16.4' e çıkmıştır ki bu oran Cumhuriyet tarihinin en yüksek KKBG/GSMH oranıdır. Şubat 2001 Krizi sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında makro düzeyde ve IMF destekli yeni bir program hazırlanarak Mayıs 2001'de kamuoyuna duyurulmuştur. Daha önceki programların bir uzantısı niteliğinde olan bu programda enflasyon öncelikli hedef olmaktan çıkmış, yerini mali istikrarın sağlanmasına bırakmıştır (Yıldırım, 2003:98).

Programın en önemli amaçlarından biri kamu maliyesindeki uyumun uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak ve kamu sektörü idaresinin etkinliğini artırmaktır. Bu bağlamda kamu kesiminde mali disiplin korunmuştur. Kamu kesimi açığının ve kamu borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranı düşmüştür. Enflasyondan arındırılan faiz oranları önemli ölçüde düşmüştür. Kamu borçlanmasında vade uzamıştır. Programın en temel göstergelerinden olan faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için hem harcama kısıcı hem de gelir artırıcı önlemler birlikte uygulanmıştır. Bu bağlamda, bütçe disiplini ve gelir kaynaklarını artırmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Edinilen yeni kaynakların sosyal adaletin desteklenmesi ve borç stokunun azaltılması için kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsam çerçevesinde, vergi kaçakçılığı ile savaşmak ve vergi yükünün eşit dağıtılmasını sağlamak amacıyla vergi numarasının kullanımının yaygınlaştırılmasını öngören vergi düzenlemeleri getirilmiştir. Bütçenin kapsamının genişletilmesi ve mali kontrolün artırılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. Bu doğrultuda bütçe-içi ve bütçe-dışı fonların ve döner sermayelerin de çoğu kapatılmıştır. TBMM'ye yeni bir Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu sunulmuştur. Tüm bunlar; hedeflenen enflasyon oranlarıyla uyumlu bir gelirler politikası ile yürütölme kararı alınmıştır (TCMB,2002: 53-54).

IMF'nin Türkiye üzerine yaptığı projeksiyonlarda kamu kesiminin faiz

dışı fazla hedefleri asgari olarak 2007'ye kadar korunmaktadır. Dolayısıyla 2000 sonrasında kamu kesiminin bütün bütçeleri kamunun borç yükünün çevrilmesi amacına dönük olarak, uluslararası düzeyde çok yüksek sayılabilecek bir oranda faiz dışı fazlalar vermeyi zorunlu kılacaktır (Yeldan, 2006:1).

2004 yılı sonu itibarıyla 1995 yılı bazlı döviz sepeti endeksine göre yaklaşık % 50 değerli hale gelen Türk Lirası; rekabet gücünün gerilemesi ile birlikte cari açığın hızla artmasına neden olmuştur. Ancak dalgalı kur sisteminin "olmasa olmazlarından" olan rekabet gücünün korunmasına yönelik olarak kurun tepki göstereceği varsayımı Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu koşullarda işlememektedir. Bunun nedeni Hazine'nin borç stoku nedeniyle üstlendiği kur riski, finansal sistemin sahip olduğu pozisyonlar ve kısa vadeli sermaye girişi sağlayan bireysel ve kurumsal yatırımcıların "kısa vadede" kar etme hedefleridir.

Bu koşullar altında finansal piyasalar olumsuz trende tepki gösterme esnekliğini kaybetmiştir. Gerek Hazine'nin gerekse piyasa ve kısa vadeli sermaye sahiplerinin menfaatleri bir noktada buluşmaktadır. YTL'nin değer kazanmaya devam etmesi, döviz kurlarının ve faiz oranlarının düşmesidir. Ancak bu yapı reel ekonomiyi olumsuz etkilemekte, ülke rekabet gücünü hızla kaybetmektedir. Bunun sonucunda da cari açık artmaktadır. Açığın kısa vadeli sermaye girişi ile kapatılması da kısır döngüyü devam ettirmektedir. Sonuçta dalgalı kur sisteminden beklenen avantajlar sağlanamamaktadır (Uzunoğlu, 2005:14).

2004 yılı sonuna kıyasla nominal olarak 770 milyon YTL azalan kamu net borç stoku 2005 yıl sonu itibarıyla 271,5 milyar YTL olmuştur. Kamu net borç stokunun GSMH'ye oranında 2002 yılından beri devam etmekte olan azalış süreci 2005 yılında da sürmüş ve 2001 yılında 90,5 olan söz

konusu oran 34,7 puan düşerek 2005 yılı sonunda tahminlere uygun şekilde 55,8 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oran uygulanan sıkı para ve maliye politikalarıyla birlikte 4 yıldır kesintisiz süren büyüme süreci sonucunda borç yükünde önemli iyileşmeler kaydedildiğini göstermektedir (Hazine, 2006:78-79).

3.5. Borçların Sürdürülebilirliği

Son yıllarda yüksek – kronik bütçe açığı yaşayan ve uluslararası mali kuruluşlarla yakın mali ilişki içinde olan ülkeler için makroekonomik dengelerin sağlanması ve bu dengelerin sürdürülebilir olması ülke ekonomisi açısından son derece önemli hale gelmiştir.

Mali açık, özellikle yükselmekte olan ülke ekonomilerinde göz önüne alınan en önemli iktisadi kısıt olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde yüksek borç stoku ve yüklü finansman ihtiyacı ile karşı karşıya olan bu ülkeler, iç ve/veya dış açıklarını yerli ve/veya yabancı piyasalardan borçlanarak finanse etmektedirler. Bu durum, gerek makroekonomik dengelerin, gerekse piyasa dengelerinin sağlanması suretiyle borcun sürdürülebilir olup olmadığının izlenmesini gerekli kılmaktadır.

Kamu borcunun sürdürülebilirliği (KBS), kamu borcunun sabit kalması ve/veya konuyla ilgili standart borç oranlarına bakılarak değerlendirmeler yapılmasının yanında, cari dönemde sürdürülen maliye politikasının, borcun sürdürülebilirliğini ve/veya borç stokunun ödenebilirliğini sekteye uğratmadan gelecek dönemlerde de borçlanmanın sürdürülebilmesi olarak tanımlanabilmektedir (Hazine, 2003 Nisan:92). Tanıma göre, kamu borç stokunun milli gelire oranının makul olduğunu kabul edilen bir dönemi baz alarak, kamu borç stoku/milli gelir oranının bu düzeyde kalması gerektiği ve uzun dönemde bu düzeyi korunmasını sağlayacak şekilde, kamu borçlanma

senetlerine arz ve talebin eşit olması gerektiği vurgulanmaktadır.

İktisat literatüründe, kamu maliyesinin bir süredir izlediği politikaları gelecekte de sürdürmesi durumunda “Borç/ GSYİH oranı’nın” sınırsız bir şekilde yükseleceği anlaşıyorsa, kamu açıklarına sürdürülemez açıklar denilmektedir. Sürdürülemez açıklar ifadesinin ima ettiği, kamunun bir gün mutlaka harcamalarını ciddi ölçüde kısıp gelirlerini ciddi ölçüde artırmak zorunda kalacağıdır (TÜSİAD, 1996:49).

IMF ve Dünya Bankası tarafından kamu politikaları için daha geniş bir makro ekonomi bağlamında, kamu borçluluğunun düzeyinin ve artış hızının zaman içinde “sürdürülebilir” olması ve borç maliyeti ve borçluluk riskleri ile ilgili hedefleri gerçekleştirerek çok çeşitli koşullarda borç servisinin yapılabilmesi borçluluk açısından en kritik amaç sayılmaktadır (IMF ve Dünya Bankası, Kasım 2002:12).

Teorik ve ampirik literatürde mali sürdürülebilirlik, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ve borçların sürdürülebilirliği kavramlarının birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu üç sürdürülebilirlik kavramı arasında kesişim noktaları olmakla birlikte aralarında bazı farklılıklar da vardır. Mali sürdürülebilirlik bütçe açıklarının ve borçların sürdürülebilirliğini içermektedir, zira bütçe fazlasının sürdürülebilirliği de mümkündür. Bütçe açıklarının sürdürülebilirliği borçların sürdürülebilirliğini de içermektedir. En dıştaki mali sürdürülebilirlik, onun içindeki bütçe açıklarının sürdürülebilirliği, onun da içindeki ise borçların sürdürülebilirliğidir (Şen ve Sağbaş, 2004:92).

Borçların sürdürülebilirliği bütçe açıklarının sürdürülebilirliği için gerekli bir koşul iken, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği de mali sürdürülebilirlik için gerekli bir koşuldur. Bu çalışmada en içteki gerekli koşul olan borçların sürdürülebilirliği kavramı diğer kavramlarda kapsayacak şekilde

kullanılacaktır.

Izquierdo ve Panizza'ya (2003:7-13) göre gelişmekte olan ülkelerde borçların sürdürülebilirliği konusunda şu noktalara dikkat edilmelidir:

- Dış şoklar,
- Zayıf mali yapı,
- Dolarizasyon ve bir ülkenin dış ülkelerde kendi parası cinsinden borçlanamaması,
- Yabancı sermaye girişlerinde ani duruş ve azalmaları,
- Bu ülkelerde borçlanmanın daha riskli olması,
- Yenilenemeyen kaynakların kullanılması,
- Ayrıcalıklı borçlanmalar.

Kamu borç stokunun sürdürülebilirliği, Türkiye ekonomisindeki gelişmelerden bağımsız bir şekilde, yaklaşık olarak son on yıldır dünya iktisat literatürünün gündemindedir. Özellikle son bir kaç yıldır, bu konunun önemi yeniden artmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda, borç stokunun sürdürülebilirliği konusuna ilgiyi artıran iki önemli gelişme olmuştur. Birincisi, büyük miktarda (dış) borcu olan bazı çok düşük gelirli ülkelerin (HIPC), bu borcu çeviremeyecekleri endişesi, sürdürülebilirlik kavramının HIPC çerçevesi içinde yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu çalışmalar, Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılması projesi ile ilişkili bir şekilde 1996'dan bu yana devam etmektedir (İnan, 2003:15-16). Türkiye'de ise 1994 krizinden sonra uygulanan kamu finansman politikalarında dış

borçlanma önemli ölçüde kullanılmıştır. Borçluluk kriterleri açısından 1998 yılından itibaren Türkiye çok borçlu ülkeler kategorisine dahil olmuştur. Kişi başına düşen borç yükünde sürekli bir artış olmuştur. Dönem boyunca dış borçlar açısından yurt dışına negatif transfer gerçekleşmiştir. Bu anlamda Türkiye'nin dış borçlanma politikası tehlikeye girdiği gibi ekonominin taşıyacağı borç yükünün olağan sınırlarını aşması nedeniyle ekonomik ve sosyal yapının işleyişi de bozulmaya başlamıştır (Ünsal, 2004:104).

İkinci gelişme, bazı gelişmekte olan ülkelerin de çeşitli nedenlerden dolayı (mali sistemlerinin küçüklüğü, kamu maliyesindeki yapısal sorunlar, likidite zaafı v.b) büyük miktardaki (iç ve dış) kamu borçlarını sürdüremeyecekleri endişesidir (İnan, 2003:15-16).

Türkiye özelinde ise, kamu borç stokunun sürdürülebilirliği tartışması, Şubat 2001 krizinden sonra ön plana çıkmış ve gündemdeki en önemli sorun olarak yerini almıştır. Yüksek borç stoku sonucunda borç dinamikleri istikrarsız bir yapıya bürünen dışa açık ekonomilerde maliye politikası açısından ciddi açmazlar ile karşılaşılabilmekte, borcun sürdürülebilirliğinin tartışılması dahi piyasa beklentilerini olumsuz etkilemekte, borç stokunun seviyesi istikrarı bozan bir risk unsuru haline gelmektedir. Bu şartlarda hükümetlerin uygulayacakları maliye politikasını doğru tespit etmeleri gerekmiştir (Hazine; 2003 Nisan:6).

Türkiye ekonomisi, son 12-13 yılını, giderek ağırlaşan bir kamu borç sorununun etkisinde kalarak geçirmiştir. Kısa vadede, kamu borç stokunun azaltılması, faiz yükünün hafifletilmesi, ortalama vadesinin uzatılması ve kısaca kamu maliyesi alanında bütçeyi hazırlayanlara bir manevra kabiliyeti sağlayacak şekilde 'terbiye edilmesi' pek olası gözükmemektedir. Özellikle 2001 yılındaki finansal krizden sonra, kamu borç stokunun "sürdürülebilir" olup olmadığı daha önceki yıllara göre daha çok tartışılmaya başlanmıştır. Borç sorununun tartışılma süreci, bir kaç faktörün biraraya gelmesiyle hız

kazanmıştır. Bu faktörler, gerek finansal krizin ekonomik aktivitenin daralmasına neden olarak vergi gelirlerini düşürmesi ve reel faiz hadlerini yükselterek kamu harcamalarında dramatik bir artışa yol açması gibi doğrudan krizle ilgili, gerekse kamu bankalarındaki görev zararı ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TMSF) geçen özel bankalardaki zararların karşılanması gibi, krizle doğrudan ilgili olmayan faktörlerdir (İnan, 2003:16).

Türkiye'de 2000'den bu yana hükümetler bütçe tasarılarında tek bir hedefe odaklanmıştır. Borçların çevrilmesi; teknik ifadesiyle, milli gelire oran olarak kamu toplam borç stokunun azaltılması anlamına gelen bu süreçte hükümetin uyguladığı yegane politika faiz dışı fazla hedefinden oluşmaktadır. Söz konusu hedef uyarınca, kamunun toplam gelirleri ile faiz dışındaki harcamaları arasındaki farkı veren faiz dışı (birincil) bütçe dengesinin, 2001 krizinden bu yana her yıl milli gelire oran olarak tüm kamu sektörü için %6.5, merkezi hükümetin konsolide bütçesi için de %5 oranında fazla vermesi bir fetiş haline dönüştürülmüştür. IMF'nin Türkiye üzerine yaptığı projeksiyonlarda kamu kesiminin faiz dışı fazla hedefleri asgari olarak 2007'ye kadar korunmaktadır. Dolayısıyla 2000 sonrasında kamu kesiminin bütün bütçeleri kamunun borç yükünün çevrilmesi amacına dönük olarak, uluslararası düzeyde çok yüksek sayılabilecek bir oranda faiz dışı fazlalar vermeye mahkum gözükmemektedir. 2005 yılı Bütçe Tasarısı da aynı mantık altında hazırlanmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler Raporu, 2005:28).

3.5.1. Faiz Dışı Fazla

Faiz dışı denge, faiz dışı harcamaların toplam kamu gelirlerinden çıkarılması suretiyle hesaplanmaktadır. Maliye politikaları esas olarak faiz dışı harcama ve/veya gelir kalemlerinin belirlenmesine yöneliktir. Dolayısıyla, faiz harcamalarının dışsal olarak belirlendiği bir ortamda, faiz dışı denge önemli bir maliye politikası aracı olarak dikkat çekmektedir. Faiz harcamaları geçmiş dönemde ve cari yılda oluşan bütçe açığının finanse

edilebilmesi için yapılan borçlanmaların bir maliyetidir. Faiz harcamalarının azaltılması ancak faiz oranının ve borçlanma ihtiyacının düşürülmesi ile mümkün olmaktadır. Borçlanma ihtiyacının azalması ise faiz dışı fazla verilerek sağlanabilmektedir.

Kavramsal çerçevede ve uzun vadeli perspektifte yüksek borç stokuna sahip açık ekonomilerde faiz dışı fazlanın maliye politikası tercihi olarak seçilmesinin nedenine üç açıdan bakmak mümkündür. Bunlardan ilki faiz dışı fazla ile borcun ödenebilirliği ve borcun sürdürülebilirliği arasındaki ilişkidir. İkincisi fiyat istikrarı ve yüksek kamu borç stoku arasındaki dengedir. Üçüncüsü ise, diğer iki ilişki ile yakından bağlantılı olan faiz dışı fazla aracılığıyla getirilen mali disiplinin büyüme üzerindeki etkisidir (Hazine; 2003 Nisan:7-8).

Kamu Borç Stoku yüksek ülkelerde, Faiz Dışı Fazla; risk primini düşürmek, borcun sürdürülebilirliğini sağlamak, enflasyonist beklentileri ortadan kaldırmak, uygulanan ekonomi politikasının kredibilitebilitesini artırmak, istikrarlı bir büyüme ortamını yaratmak için, vazgeçilmez bir unsur olarak kullanılır (Emil, 2003:26).

Ancak, faiz dışı fazlanın tek başına ekonomik ve mali istikrarı sağlaması ve sorunları çözmesi zordur. Bu nedenle, faiz dışı fazla hedefinin tutturulması ile birlikte yapısal reformların hayata geçirilmesi, verginin tabana yayılmak suretiyle dolaysız vergi gelirlerinin artırılması, dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının azaltılması, gizli yükümlülükler ve diğer kamu açığını olduğundan daha düşük gösterecek uygulamalardan kaçınılması ve kamu kesimi tasarruflarını artırmak suretiyle reel faizlerin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi halde, sadece faiz dışı fazla hedefinin tutturulması, kamu hizmetlerinin kalitesinin kötüleşmesine neden olacak ve daha da önemlisi kamu borç stokunun azaltılması yönünde olumlu bir etki yapmayacaktır (Kesik, 2003: 8-9).

Diğer taraftan, borç stokunun yüksek seviyelerde olduğu ülkelerde, makroekonomik istikrarın borçlanma dinamikleri ile yakın ilişkide olduğu, borçlanmanın sürdürülebilirliğine ilişkin bekleyişlerin ekonomik dengeler üzerinde belirleyici hale geldiği genel kabul görmektedir. Bu çerçevede maliye politikaları, iç talep üzerindeki doğrudan etkilerinin yanı sıra, borçlanma dinamikleriyle olan bağlantıları ile de ekonomik faaliyetin seviyesini etkileyebilmektedir. Kamu borcunun yüksek olduğu veya hızla büyüdüğü durumlarda, sıkı maliye politikalarının genişletici etkiler yaratabildiği görülmektedir (Hazine; 2003 Nisan:7).

Türkiye yaşanan ekonomik krizler yüzünden IMF ile daha yakın ilişkiler içine girmiştir. IMF, faiz dışı fazla/GSYİH oranının %6.5 olmasını istemektedir. Bu oran Türkiye'nin mali açıkları için dışsal belirleyicisidir. AB'ye tam üyelik durumunda diğer bir dışsal belirleyicide Maastricht Kriterleridir. Maastricht Kriterlerine göre üye ülkenin bütçe açıkları ülke GSYİH'nın % 2'ünü geçmemesi gerekir (Şen ve Sağbaş, 2004:169).

3.5.2. Faiz Dışı Fazla Ve Borcun Sürdürülebilirliği İlişkisi

Kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğinin tespitine yönelik olarak başlıca iki yaklaşım kullanılmaktadır:

Muhasebe yaklaşımında, kamu borcunun milli gelire oranına odaklanılmakta, maliye politikalarının sağlamlığı, bütçe dengesinin söz konusu oranı belli bir seviyede tutmaya yeterli olup olmamasıyla değerlendirilmektedir. “Borç/Milli gelir” oranının belli bir seviyede sabitlenebilmesi için, kamunun borç ödemeleri dışındaki gelir gider dengesi, faiz ödemeleri ve ekonomideki büyüme oranıyla belli bir denge içinde olmalıdır.

Bugünkü değer yaklaşımında ise, mevcut borç stokunun, kamunun uzun vadedeki gelir fazlası ile karşılanabilecek durumda olup olmadığı incelenmektedir. Buna göre, kamuya borç verenler, kamunun borçlarını sürekli olarak yeni borçlanmayla ödemeyeceğini, uzun dönemde borçların tamamını ödeyecek kadar bir gelir fazlasına sahip olması gerektiğini düşünmektedirler. Uzun dönemdeki faiz-dışı fazlaların bugünkü değeri, borç stokunun değerine eşit veya fazla ise, kamu borcunun sürdürülebilir olduğu sonucuna varılmaktadır. Bugünkü değer kısıtının sağlanması, kamu borcunun uzun vadede ödenebilir olduğunu göstermektedir. Hem muhasebe, hemde bugünkü değer yaklaşımında, kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği, maliye politikalarının, borç stoku, ekonomik büyüme, faiz oranı gibi büyüklüklerle belirli bir denge içinde olmasına bağlanmaktadır. Özellikle, borçlar üzerinden ödenen reel faizin, ekonominin büyüme hızının üzerinde olduğu durumlarda, borç stoku artışının kontrol altına alınabilmesi için, borç ödemelerinin bir kısmının faiz dışı fazla yoluyla karşılanması gerekmektedir. Aksi takdirde, borç stoku reel anlamda sürekli olarak büyüyecek ve bir finansal kriz kaçınılmaz hale gelebilecektir (Cuddington, 1996:1-19).

Kamu borç stokunun yüksek olduğu ülkelerde borçlanmanın sürdürülebilirliği, uygulanan ekonomi politikalarının kredibilitesi (güvenilirliği) ile de yakından ilişkilidir. Kamuya borç veren yatırımcıların, orta ve uzun vadede borçların geri ödenemeyeceğini düşünmeleri, borç vermekten vazgeçmelerine neden olmakta; borçlanmanın sürdürülebileceğine ilişkin bu güven eksikliği, gerçek bir borçlanma krizinin tetikçisi olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle kısa vadeli kamu borcunun yüksek, özel tasarrufların ise düşük seviyede olduğu ülkelerde, borçlanma hassas dengeler üzerinde sürdürülebilmektedir. Böyle bir ortamda, yerli ve yabancı yatırımcıların, herhangi bir nedenle güvensizliğe kapılmaları ve kamu borçlanma senedi piyasalarını terk etmeleri, devletin borçlarını çevirememesine neden

olabilmektedir. Kamu borçlanması maliyeti ise, yatırımcıların algıladıkları risk ile bağlantılıdır. Tüm finansal araçlarda olduğu gibi, Devlet Borçlanma Senetlerine ilişkin risk arttıkça, yatırımcıların bu senetleri alırken talep ettikleri risk priminin (veya beklenen enflasyon üzerindeki reel faizin) seviyesi de yükselmektedir.

Kamu açığının ve borç stokunun yüksek olduğu ülkelerde açığın finansmanı için yapılan borçlanma özellikle risk primini artırmak suretiyle faiz oranını yükseltmektedir. Faiz dışı dengenin sürekli açık vermesi cari yılda daha yüksek miktarlarda borçlanma gereksinimine yol açmakta, borçlanma sonucunda oluşan faiz ödemeleri bütçe açığını artırmakta, bu da yeniden borçlanmaya neden olmaktadır.

Kamu borçlanmasının riskli olarak algılandığı durumlarda, borçlanma faizlerinin yükselmesi borç dinamiğini olumsuz etkilemekte, bu durum bir kısır döngü şeklinde faizlerin daha da yükselmesine, borç dinamiğinin daha da bozulmasına neden olabilmektedir. Faizlerin yükselmesi, borçlanma dinamiklerinin bozulmasıyla birlikte azalan güven ortamı, borçlanma vadelerinin kısalmasına ve döviz kurlarında istikrarsızlığa neden olabilmektedir. Bu sarmal ekonomi üzerinde tahribat yaratmak suretiyle sürdürülebilir ve istikrarlı büyümenin gerçekleştirilmesi önünde engel teşkil etmektedir. Bu çerçevede, kamu borçlanmasına ilişkin risk algılamalarının kontrol altına alınabilmesi ve borçlanmanın makul faiz seviyelerinde sürdürülebilmesi için, kamuoyu güveninin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Yüksek bir borç yükü altında, kredibilitenin sağlanmasında en önemli unsur, borçlanmanın sürdürülebilirliğini garanti altına alacak sıkı maliye politikaları ve buna bağlı olarak verilecek faiz dışı fazladır (Hazine; 2003 Nisan:8-10).

Keyder (2003), yaptığı çalışmada Türkiye’de kamu borç stoğu, ampirik çalışmalarla oluşturulan senaryolar çerçevesinde, reel faizin %15’in altına

düşmesi halinde sorunsuz sürdürülebilecektir bulgusuna ulaşır. %15- %16 düzeyindeki reel faiz oranları ise ancak %6 ve üzerinde gerçekleşecek büyüme oranları durumunda borcun sürdürülebilirliğine işaret etmektedir (Keyder ve Bozkurt, 2003:61). Reel faiz oranı büyük ölçüde risk primi yansıtmaktadır. Sürdürülebilir borç yükünün artması, politik belirsizlik, finansal istikrarsızlık piyasalarda güvenin azalmasına neden olmakta ve yeniden borçlanma ancak piyasaların kabul ettiği risk priminin maliyetlere dahil edilmesi ile mümkün olabilmektedir. Faiz oranlarındaki artışlar borç servisine ve dolayısı ile sürdürülebilir borç yüküne ilave yük getirmesi bir sarmal ilişki yaratıp borçlanma maliyetlerini daha da artırıp borç yönetimini borç çevirme riski ile karşı karşıya bırakmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin finansal piyasalarının ortak özelliği borç vadesinin kısa olmasıdır. Bu nedenle bu ülkelerde ve özellikle Türkiye’de, borç yönetiminde kısa vadeli borçların üzerinde titizlikle durulmalıdır. Risk faktörünün iyi hesaplandığı istikrar programları uygulanmalıdır (Ateş, 2002:20). Riskin azaltılması için güven ortamı tesis edilmelidir. Keyder’e göre mevcut programın ödün verilmeden devam ettirilmesi, güven ortamının oluşması için ön şarttır (Voyvoda, 2003: 29).

Türkiye’de ekonominin reel büyüme oranının gerçekleşen reel faizlerden daha yüksek olması ihtimali küçük olduğu sürece Borç/GSYİH oranının sürdürülebilir ve kabul edilebilir bir niteliğe sahip olması için faiz dışı bütçenin çok uzun bir süre ciddi ölçülerde fazla vermesi bir zorunluluktur. Borç stoku veri iken çözüm, kamu kesiminin, özellikle tüketim harcaması disiplini sağlayarak, uzun bir süre bütçe fazlası vermesinden geçmektedir (TÜSİAD, 1996:49-55).

Kamu maliyesinin 2003 yılından sonraki başarısının değerlendirilmesinde öncelikle vurgulanması gerekli husus, “faiz dışı fazla” (FDF) odaklı bütçe/maliye politikalarının uygulanacağına ilişkin resmi otoritelerin gösterdiği kararlılıktır. Maliye politikasının temel önceliğinin mali

disiplini sağlayarak (iç) borç stokunu sürdürebilir düzeye indirmek ve makro istikrarı koruyacak faiz dışı fazlaya ulaşmak olduğu hususu resmi metinlerde defalarca yer almıştır. Bu nedenle faiz dışı fazlanın, tüm kamu kesimi için GSMH'nin yüzde 6.5'ine eşit bir oranın bütçe/maliye politikalarında "çıpa" olarak kabul edilir. Burada bir örnek vermek gerekir ise, reel ekonominin kaynak ve harcamalar dengesini izlemek ve programlamak görevini üstlenmiş olan Devlet Planlama Teşkilatı'nca hazırlanan 2005 Yılı Programı'nın makroekonomik amaçları olarak ekonomik büyümeyi sürdürürken enflasyonu daha da aşağı indirmek, mali ve parasal disiplini uygulayarak faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını sağlamak ve bu süreçte "kamu borçlarının sürdürebilirliğini koruyarak borç stokunu azaltmaktır" değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu doğrultuda "maliye politikasının temel hedefi, programda öngörülen hedeflere ulaşmak ve böylece kamu borç stokunun sürdürebilirliğini devam ettirmektir" tespiti yapılmaktadır.

Böylece, konsolide bütçenin yapısı mevcut program temelinde şekillenmektedir, maliye politikası borç yönetimi uyarınca oluşturulduğu için edilgenleşmiştir. Bir başka deyişle, maliye politikasının tasfiyesi süreci devam etmektedir. Nitekim 2004 yılı konsolide bütçesi gerçekleştirmeleri, personel, yatırım ve sosyal harcamaların en alt düzeye çekildiğini işaret etmektedir. Bir bütün olarak "yapısal reformlar" ile birlikte ele alındığında, bu strateji kamu hizmetlerinin nitel ve nicel olarak erozyona uğratılmasına, kamu hizmet alanının ticarileşme yoluyla piyasaya açılmasına, çalışan kesimlerin büyük bölümünün ve emeklilerin yoksulluk sınırına çekilmesine yol açmıştır ve bu süreç devam ettirilmektedir. Niyet mektubunda ayrıca yapısal nitelikteki kamu maliyesi reformlarının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Söz konusu reformlar sosyal güvenlik, emeklilik, genel sağlık sigortasını kapsamaktadır. Dolayısıyla yeni stand-by anlaşması neoliberal politikaların tüm toplumu derinden etkileyerek sarsacağı sosyal alanlara yönelik düzenlemeleri içermektedir. Böylelikle ekonomik ve sosyal yaşamın tümüyle etkilenme ihtimali söz konusu olacaktır. (Bağımsız Sosyal Bilimciler,

2006:41-42). Yürütülen programlardaki bir diğer eksiklik ise vergi politikasının rasyonel hale getirilememesidir. Vergi sisteminin benimsenen kamu bütçesi anlayışına uygun olarak yapılandırılmasına devam edilmiştir. Vergi gelirleri ücret ve maaşlardan kaynakta kesilen vergiler ve dolaylı vergiler ile finanse edilmiş, dolaylı vergilerin ağırlığı artmaya devam etmiş, dolayısıyla sistem dolaylı vergi eksenine oturtulma sürecini sürdürmüştür, finansal rantların vergilendirmesinde radikal sayılabilecek bir değişiklik yapılamamıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006:43).

3.5.3 Borçların Sürdürülebilirliği Konusunda Türkiye’de Yapılan Ampirik Çalışmalar

Türkiye’de bu konuda bir çok ampirik çalışma yapılmıştır. Ancak burada sadece üç ampirik çalışmanın sonuçlarına yer verilerek ortak sonuca ulaşılabilecektir.

2003 yılında Emek Günaydın, Türkiye’de Ocak 1987-Mart 2003 dönemi üzerine yeni ekonometrik yöntemleri kullanarak bütçe açıklarının sürdürülebilir olup olmadığını araştırmıştır. Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında kısa dönemde olmasa bile uzun dönemde bir ilişki olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Kamu gelirlerindeki artıştan daha fazla harcama eğilimi gözlenmiştir. Bu durum kamu borç stoku açısından uzun dönemde iyi bir gösterge değildir. Günaydın, bulgularına dayalı olarak Türkiye’de zayıf sürdürülebilirliğin olduğunu bundan dolayı da mali disipline daha fazla önem verilmesi gerektiğini belirtmektedir (Günaydın, 2003:100).

2003 yılında ki bir başka çalışmayla Nur Keyder Türkiye’de kamu borç stokunun sürdürülebilirliği konusuna ampirik bir çalışmayla katkıda bulunmuştur. Keyder çeşitli büyüme hızı, reel faiz ve enflasyon oranları kullanarak geliştirdiği senaryolarla borçların sürdürülebilirliği için gerekli olan Faiz Dışı Fazla/GSMH oranını tahmin etmiştir. Bu oran ile hedeflenen oranın

karşılaştırılmasıyla borçların hangi koşullarda sürdürülebileceğini belirtmiştir. Keyder; büyüme hızı, reel faiz ve enflasyon oranlarının yanısıra kur hareketlerini borçların sürdürülebilirliğini etkileyen dördüncü faktör olarak belirtmektedir. Keyder'in hesaplamalarına göre 2002 yılı sonu itibarıyla döviz cinsi ve dövize endeksli borcun toplam borca oranı %58'dir.

Keyder reel kurda aşırı dalgalanmalar beklemediğinden dolayı kur değişikliklerinin borçların sürdürülebilirliği üzerindeki etkisini modeline dahil etmemiştir. Keyder, kamu borç stokunun ağır ortalama reel faiz oranını hesaplamıştır. Bu oran 2002 sonu itibarıyla %15'tir. Keyder, bu oranın borçlanma ihalelerinde hedef olarak kullanılmasını önermekte ve bu oranın altında borçlanmaya gidilmesi ve ortalama ve reel faiz oranının değişmemesi halinde borçların sürdürülebilirliği konusunda problem yaşanmayacağını ileri sürmektedir (Keyder, 2003:53-55).

Emre Alpan İnan, 2003 yılında Türkiye' de kamu borç stokunun sürdürülebilirliği üzerine ampirik bir çalışma gerçekleştirmiştir. Kullandığı yaklaşımda kamu borç stokunu homojen olarak kabul etmeyen ve bazı alt parçalara ayıran İnan, 1998-2002 dönemi için kamu dış borç stokundaki değişimin %68'inin kur farklarından kaynaklandığını belirlemiştir. İnan, kamu borç stokunu alacaklılarına göre tam hassas (ticari kurallara göre uluslararası veya iç piyasadan alınan borç) ve daha az hassas (resmi yabancı kuruluşlar veya kamu kesiminden alınan borç) borçlar olarak iki gruba ayırarak sınıflandırmıştır. İnan, 2003 yılı itibarıyla toplam borç stokunun %52'sini tam hassas borçlar, %48'ini ise daha az hassas borçların oluşturduğunu belirlemiştir. İnan, kamu borç stokunun ana bileşenlerinin reel faizlerinin farklı olmasına da vurgulamaktadır (İnan,2003:21-36). Borç stokunun sürdürülebilirliğinin incelenmesinde Türkiye'ye özgü bu belirtilen koşulların dikkate alınmasını öneren İnan, şunları ileri sürmektedir.

Türkiye söz konusu olduğunda bu alışılmış ve yaygın kullanılan kriter

yerine, başka bir kriter önerilebilir. Türkiye’de kamu borç stokunun büyüklüğünden ziyade faiz yükü sürdürülebilirlik açısından bir problem oluşturmaktadır. Faiz yükünün yüksekliğinin sebebi ise arz edilen fonların önemli bir kısmının kamu kesimi tarafından talep edilmesi sonucu ortaya çıkan yüksek reel faizdir. Kamu borç stokunun milli gelire oranı bize borcun finanse edilmesi için arz ve talep edilen fonların dengesi hakkında hiç bir şey söylemez. Kamu borç stoku/milli gelir oranı aynı olan iki ekonomi düşünelim. Eğer, bunlardan birinin kamu borç stokunun finans sistemine oranı diğerinden daha düşükse, diğer koşullar aynı olmak şartıyla reel faizi de daha düşük olacaktır. Bu nedenle Türkiye için hedef olarak kabul ettiğimiz kriterin, kamu borç stokunun finans sistemine oranı olması daha makul gözükmetedir (İnan, 2003:29-30).

Türkiye gibi yüksek oranlı enflasyonun olduğu dışa açık bir piyasa ekonomisinde, enflasyon üzerinde faiz ve enflasyondan düşük kur uygulamaları ile ülke krize doğru sürüklenmiştir. Enflasyon-faiz-kur üçgenindeki olumsuz gelişmelerle son 10 yılda ekonomik büyüme ortalama %3 'lere düşmüştür. Dolayısıyla başlangıçta kamu açıkları ile başlayan etki zamanla borçlanma, enflasyon, faiz, döviz ve büyüme etkileşimi ile kamu açıklarının sürdürülemez hale gelmesine neden olmuştur. Çünkü artan enflasyon; belirsizliği, yüksek faizleri, maliyet artışlarını ve güvensizliği getirirken yüksek faizler de; borçlanma ve üretim maliyetlerinde artışı, üretim seviyelerinde azalmayı, işsizliği, adaletsiz gelir dağılımına neden olmuştur. Yine döviz kurlarının baskı altında tutulması dış ticareti olumsuz etkileyerek ödemeler dengesini bozmuş, zamanla mecburi devalüasyonlara neden olmuştur. Devalüasyon korkusu, geçmişteki döviz yokluğu korkusuyla birleşerek halkta dövize doğru aşırı yönelime (dolarizasyona) neden olmuştur. Hatta faizlerdeki artış ortamın da bile devalüasyon beklentisi nedeniyle döviz talebi artmaya başlamıştır. Böyle bir ekonomik ortamda artık enflasyonun ve faizin daha fazla arttırılması, kurların baskı altında tutulması mümkün olmadığından kamu açıklarının sürdürülmesi ancak açığı finanse

edecek ek kaynaklarla mümkün olacaktır. Bunun için faiz-dışı fazla elde etmenin gerektiği ileri sürülmektedir. Ancak talebin kısıldığı, üretimin düştüğü, ekonominin küçüldüğü bir ortamda faiz dışı fazla elde etme tek başına yeterli değildir. Faiz dışı fazla uygulamasının kurumsal ve hukuki anlamda yapısal düzenlemeler ve uyumlu gelirler politikası ile desteklenmesi söz konusu politikanın büyüme üzerindeki olumlu etkisini artırmaktadır (Hazine, 2003:13).

Bu nedenle gerekli yapısal reformların yapılması, çözüme yönelik konsensusların oluşturulması, yeterli güven ve desteğe sahip idarelerin oluşturulması, herkesin katılımını sağlayacak bir fedakarlık sisteminin oluşturulması gerekmiştir (Ertuna, 2000: 46).

Yapısal reformlara eşlik edecek mali reformların yapılmasında kaçınılmazdır. Kamu mâlî disiplin kavramı ile temelde bütçe disiplininin sağlanması ifade edilmektedir. Mali disiplinin sağlanması için mâlî reformların yapılması gerekmektedir. Bu reformların temel gerekçesi ise bütçe disiplini bozan kamu açıkları ile buna bağlı olarak ortaya çıkan yüksek Borç / GSMH oranıdır. Kamu mâlî reformlarının teşvik eden bir diğer etken "kamu mâlî yönetimi" anlayışının değişmesidir (Altay, 2001:18-19).

Bu amaçla yaşanan ekonomik krizlerden sonrası gerek maliye politikalarında gerekse para politikalarında kısa vadeli popülist politikalar yerini uzun vadeli program ve politikalarla bırakmaktadır. Bu yönde Aralık 2003'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile üç yıllık bütçelemeye geçilmiştir. Bu bütçeleme anlayışı bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından olumlu bir gelişmedir (Şen, 2004:183). Bütçeye ilişkin tanımları ve bütçenin kapsamını uluslararası kavram ve uygulamalarla uyumlu hale getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince 2006 yılı başından itibaren ülkemizde merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir (Hazine, 2006:1).

SONUÇ

Türkiye'nin 1990 yılından sonra en önemli sorunu haline gelen kamu açıkları ve borçlanma sorununun nedenleri ve buna bağlı sonuçları çalışmada ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla kamu açıkları ve borçlanma sorunu Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Türkiye'de 1990-2005 döneminde kamu açıkları ve borçlanmanın neden olduğu mali disiplinin bozulma sürecini inceleyen bu çalışma kamu açıkları ve kamu borçlanması üzerine yoğunlaşmıştır.

Genel olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları konusunda iktisadi literatürdeki tartışmalarda bazı ortak noktalar da fikir birliği sağlanmıştır. Bunlar;

- Kamu açıkları ve borç sorununu yaşayan ülkelerde açıklar ve borç oldukça fazladır ve yaşanmakta olan nüfus için sürdürülemeyecek bir boyuta gelecektir.

- Geniş ve büyüyen mali dengesizlikler; ekonomik performansa zarar vermekte , kabul edilemez bir şekilde gelecek nesiller üzerinde ağır bir yük oluşturmakta ve finans piyasalarının bozulmasına yönelik büyük bir risk oluşturmaktadır.

- Açık ve borç probleminin çözümüne; vergileri artıracak aynı zamanda harcamaları azaltacak sıkı bir maliye politikası ile ulaşılabilir. Ancak vergileri artırırken tüm topluma yayılmış rasyonel bir vergi politikası izlenmelidir. Harcamaları azaltırken toplumu sosyal ve ekonomik yönden erozyona uğratmayacak politikalar izlenmelidir. Harcamalarda eğitim ve sağlık giderleri gibi toplumun geleceğini ilgilendiren konularda kısıntıya

gidilmemelidir.

- Mali reformlar; kararlı, şeffaf ve kamu desteğide alınarak adil bir şekilde gerçekleşirse başarıya ulaşılır.

Özel olarak ise Türkiye’de kamu açıkları ve borçlanmanın birbirinin hem nedeni hem de sonucu olduğu sonucuna varılmıştır. Türkiye’de kamu finansman açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğine bağlı olarak kamu borçlarının incelenen dönem boyunca artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Kamu açıklarının finansmanı amacıyla iç borçlanma arttıkça faiz oranları artmış, vadeler kısalmış, vadesi gelen borçları ödemekte zorlanan devlet yatırım yapamaz hale gelmiştir. Bankalar düşük riskle yüksek kazanç sunan devleti fonlamayı sürdürdükçe özel kesimin fonları daralmış, faiz oranları artmış, özel yatırımlar azalmıştır. Türkiye’deki ekonomik krizlerin temelinde kamu finansman dengesindeki uzun süreli bozulmanın etkisi yer almaktadır.

Konsolide bütçe açıkları toplam kamu açıklarının büyük bir bölümünde düştüğü görülmüştür. İç ve dış kamu borçlanmasına bağlı olarak dönem boyunca gelişen açık-borç-faiz sarmalı 1990’lı yılların sonunda sürdürülemez bir boyuta gelmiştir.

Yaklaşık olarak 1994 krizi ile başlayan borçlanma sorunu Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi ile yerini sürdürülebilirlik tartışmasına bırakmıştır. Kamu açıkları borçların sürdürülebilirliğini engellerken, mali krizlere de zemin hazırlamaktadır. Kamu açıklarının monetizasyon ile finansmanının uzun dönemde ülkeleri hiperenflasyona sürükleyebileceği konusundaki endişe ve kamu açıklarının faizleri yükseltmek suretiyle ekonomide reel ve finansal sektörü olumsuz yönde etkileme olasılığı ve bu yolla başta tasarruf ve yatırımlar olmak üzere, ekonomik büyümeyi, istihdamı, gelir dağılımını, ülkenin dış rekabet gücünü ve dolayısıyla toplumsal refahı olumsuz yönde

etkilemesi gibi çalışmada ayrıntıları ile anlatılan nedenler konuyu tüm ekonomi çevrelerini etkileyen bir boyuta taşımıştır.

Dünya'da bir çok gelişmekte olan ülkede ise borçların sürdürülebilirliği sorununun aslında 1980'ler de başladığı görülmektedir. Özellikle Latin Amerika ve Güney Asya krizleri borçların sürdürülebilirliği sorununu daha geniş bir boyuta taşımıştır. Bu krizlerden çıkarılacak dersler mali krizlerin temel nedenlerinden biri olan açıklar ve borçlanma sorununun Türkiye'de ki çözümü için önemlidir.

2001 krizinden sonra hayata geçirilen tüm ekonomik, hukuksal ve yapısal reformlarla borcun çevrilebilmesi için gerekli ve önemli gayretlerin sarf edildiği görülmüştür. Özellikle 2003 yılından sonraki gelişmeler borcun sürdürülebilirliği açısından olumlu gelişmelerdir. İç borçlanmaya belirli bir disiplin getirilmiştir. Sıkı bir maliye politikası izlenerek faiz dışı fazla verilmiştir. Son yıllarda gösterilen ilerlemeyle Türkiye hem borçlanabilir fon hacmini genişletmiş, hemde borçlanma maliyetini düşürebilmiştir. Bu da borçları sürdürülebilir hale getirmiştir. Şüphesiz, yaklaşık son 30 yıl gibi bir süreçte gelişen ve büyüyen borçlanma sorununu birkaç yılda yürütülen başarılı programlarla tamamen ortadan kaldırmak olası değildir. Bu nedenle tüm politika ve programlar belirlenirken kısa, orta-uzun vade stratejileri göz önünde bulundurulmalıdır.

Devletin borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülebilmesi için, kamu bütçesi içerisinde yer alan faiz dışı bütçe harcamalarında kısıntıya gidilmelidir. Bunun gerçekleşmesi için kısa vadede sadece vergi oranlarını artırmaya yönelik önlemlerden ziyade uzun vadeli bir çözüm için, bu önlemlere ek olarak kamuda atıl istihdamın azaltılması, cari harcamaların ve bütçe transferlerinin kısılması gerekmektedir.

Ülkenin içinde bulunduğu bu borç döngüsünden kurtulabilmesi için öncelikle tüm kesimleri kapsayacak geniş tabanlı bir vergi politikası ile ağırlıklı bir kamusal finansman politikası oluşturulması gerekmektedir. Faiz dışı dengenin belirleyici unsurlarından biri olan kamu kesimi gelirleri ağırlıklı olarak vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye’de vergi disiplininin sağlanması faiz dışı fazlanın oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır. Vergi disiplini ile kayıp ve kaçakların aşırı seviyeye ulaştığı ortamda vergi idaresinin iyileştirilmesi ve vergi adaletinin sağlanması kastedilmektedir. Bu yöndeki düzenlemeler ile vergi gelirlerinin artırılması faiz dışı fazlanın oluşturulmasında etkili olacaktır. Faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinde borç stoku, reel faiz oranları ve büyüme dikkate alınmaktadır. Borç stokunun uluslararası standartlara ve risk algılamasına yol açmayacak seviyelere çekilmesi, istikrarlı ve sürdürülebilir makro dengelerin oluşturulabilmesini temin edecek bir faiz dışı fazla hedefinin sürekliliğiyle mümkün bulunmaktadır.

Hem piyasanın rekabet yapısı ile uyumlu hem kaynak dağılımında etkinliğe hizmet eden hem de kamusal kaynak sağlama katkısı yüksek özelleştirme politikası temel hedef olmalıdır.

İhracat ve turizm gelirlerinin artışlarına olanak veren bir ekonomik politika uygulanmalıdır.

Vergi veya harcama yoluyla kamu açıklarına katkıda bulunan tüm kesimleri kapsayacak bilinçli bir kamuoyu oluşturulmalı ve kamu açıkları sorunu toplumsal uzlaşma ile çözümlenmelidir.

Türkiye ekonomisinin uzun dönemde istikrarlı bir yapıya kavuşması için KKBG'nin mutlaka azaltılması gerekir. Bu amaçla; üretimi caydıran vergilere izin verilmemeli, kayıt dışı ekonomi önlenmeli, vergi tabanı genişletilmeli, iade ve istisnalar azaltılmalı, vergi denetimi ve cezaları artırılmalı, kamu

kesimindeki aşırı istihdam ve ücret dengesizlikleri giderilmeli, savurganlık ve yolsuzluklar önlenmeli, sübvansiyonlar azaltılmalı, bütçe dışı fonlar tasfiye edilmelidir.

Konsolide bütçe açığına (faiz ödemeleri dahil) enflasyonla bağlantılı olarak, örneğin enflasyon oranı %6 ve üzerinde olduğu müddetçe bütçe denkliliğini şart koşan, yasal bir sınır getirilmelidir.

Kamu kesiminin saydamlığı artırılarak halkın devlete olan güveni ve desteği yeniden sağlanmalıdır.

Türkiye'de talep fazlasının geriletilebilmesi için özellikle kamu kesimi açıklarının ve bir ölçüde de özel kesim tüketim artış hızının geriletilebilmesi gerekir. Bu bakımdan, vergi gelirlerinin büyük ölçüde artırılması, kamu cari harcamalarının da belli bir ölçüde düşürülmesi gerekir. (Burada söz konusu olan reel değişkenlerdir) Vergi gelirlerinin artırılabilmesi için, bir yandan kayıtlı vergi kaçakları önlenmeli, diğer yandan da kayıt dışı faaliyetlerden vergi alınabilmelidir. Bu çerçevede vergi hasılatını önemli ölçüde düşürdüğü bilinen teşvik sisteminin büyük ölçüde daraltılıp zamanla kaldırılması yönünde adımlar atılmalıdır. Uluslararası anlaşmalarla zaten giderek daralan ve daha da daralacak olan ihracatı ve yatırımları teşvik uygulamaları, yerlerini döviz kuru ve istikrarlı ekonomik ortam gibi kriterlere bırakmalıdır.

Bir yandan kamu kesimi açıklarını kapatırken, diğer yandan da kamuya artık yönelmeyen finansal kaynakların özel kesime uzun vadeli krediler şeklinde dönebilmesini sağlamak gerekir. Bu kaynaklar, bir yandan tüketim talebini, fakat özellikle yatırım talebini canlandırmada etkili olabilir.

Karar alıcıların zaman ufkunu genişletmek ve kısa dönemciliğin değil uzun dönemin karlı olduğunu göstermek için önlemler alınmalıdır. Bu

bağlamda, kısa dönemli spekülatif finansal işlemleri olabildiğince vergilendirip bu yolla finansal kazançlar yerine fiziki yatırımlar özendirilmiş olur.

KAYNAKÇA

- AGÉNOR, Pierre-Richard ve P.J.MONTIEL
1996 *Development Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- AKDOĞAN, Abdurrahman
1997 *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 6. Baskı, Kasım, Ankara.
- AKGÜÇ, Öztin
1995 "Türkiye Ekonomisi Sürekli Bir Büyüme Çizgisine Nasıl Sokulabilir?", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, S:6, Temmuz.
- AKTAN, C. Çoşkun
1992 "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları", *TÜSİAD* Yay. No: TÜSİAD – 92.1.148 , İstanbul.
- AKYÜZ, Yılmaz ve K.BORATAV
2002 "Türkiye'de Finansal Krizin Oluşumu", *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, C.17, No:197, Ağustos, İstanbul.
- ALT, E. James ve K. A. CHRYSTAL
1983 *Political Economics*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.
- ALTAY, Asuman
2000 "Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Manas Kyrgyz-Turkish University Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:2 <http://www.econturk.org/Turkiye.htm>, 07.03.2006
- ARASIL, Ömer
1994 "Kamu Açıkları Ölçümünde Temel Sorunlar", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1-2, Sayfa 65-73, Ankara.
- ARIN, Tülay
2004 "Sürdürülebilir Borçluluk: Düşük Gelirli Ülkeler, Orta Gelirli Ülkeler ve Türkiye" , *Gülten Kazgan'a Armağan: Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ASLAN, Erdal
1992 "Devlet İç Borçlanması", *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Eylül, Ankara.

- ATAÇ, Beyhan
1994 *Maliye Politikası*, Anadolu Üniversitesi Yay.No:86, 3.Baskı, Eskişehir.
- ATEŞ, Gürkan
2002 "Borç Yönetim Ofisi Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma", *T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi:31*, Ekim, Ankara.
- AYDEMİR, Şinasi
1992 "Kamu Finansman Açığının Mali Piyasalar Üzerindeki Etkisi", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı 71, Kasım, Ankara.
- BAĞDADIÖĞLU, Enis
2000 *Gelir Dağılımı*, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No:49, Başak Matbaası, Ankara.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler
2005 "2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler", *Bağımsız Sosyal Bilimciler 2005 Yılı Raporu*, Mart, Ankara [http:// www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org)
2006 "IMF Gözetiminde On Uzun Yıl,1998-2008:Farklı Hükümetler, Tek Siyaset", *Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu*, Haziran, Ankara. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>
- BALL, Laurence ve N.G, MANKIW
1994 "What Do Budget Deficits Do?", *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas
- BARRO, J. Robert
1989 "The Ricardian Approach to Budget Deficit", *Journal of Economic Perspectives*, Vol:3, No:2, pp.37-54.
- BASTI, Eyüp
2006 *Kriz Teorileri Çerçevesinde 2001 Türkiye Finansal Krizi*, SPK Yayınları, Yayın No: 191,Sıramat Matbacılık, Ankara.
- BAYAR, Fırat ve F. OĞUZ
2003 "1923-2003 Türkiye Ekonomisi", *Hazine Dergisi*, Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı, Ankara.
- BERKSOY, Turgay
1993 "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", IX. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, Mersin.

- BERNHEIM, B. Douglas
1989 "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*, Vol:3, No:2, pp.55-72
- BLEJER, Mario I. ve A.CHEANTY
1993 "How Measurement The Fiscal Deficit?", Çev. Tülay Erken, *Maliye Yazıları Dergisi*, Ekim – Aralık, Ankara.
- BOR, Gülsün
2002 "Cumhuriyet Döneminde İç Borçlanma Alanındaki Gelişmeler", *Hazine Dergisi*, Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı, Ankara.
- BOSKIN, J. Michael
1987 "Deficits, Public Debt, Interest Rates and Private Saving: Perspectives and Reflections on Recent Analyses and on US Experience", *Private Saving and Public Debt*, Edited by Michael J.Boskin, John S. Flemming, Stefano Gorini, Basil Blackwell Ltd., New York.
- BROADWAY Robin ve D. WILDASIN
1992 "Long Term Debt Strategy: A Survey", *The Political Economy of Government Debt*, Edited by Harrie A.A. Verbon, Frans A.A.M.Van Winden, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- BRUNO, Michael
1994 "Kriz, İstikrar Programları, ve Ekonomik Reform", Çev. Zülfü Dicleli, *Türk Henkel Dergisi Yayınları*, İstanbul.
- BUCHANAN, James
1999 "Kamu Borçlanması", *Maliye Yazıları*, Çeviren: Haluk Tandırcıoğlu, Nisan-Haziran, Ankara.
2004 "Public Debt", *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.5, Pp.1044-1047, Çeviren: Haluk Tandırcıoğlu, www.canaktan.org
- BULUT, Cihan
2002 *Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri*, Der Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- CINGİ, Selçuk
1992 "İç Borçlanma Üzerine", *Vergi Dünyası Dergisi*, Kasım.
- COPELAND, S. Laurence
1994 *Exchange Rates and International Finance*, Second Edition, Addison-Wesley Publishing Company, Wokingham.

CORDEN, W. Max

- 2001 "The World Financial Crisis: Are The IMF Prescriptions Right?", *The Political Economy of International Financial Crisis*, Ed. by Shale HOROWITZ, Uk Heo, New York Rowman & Littlefield Publishers Inc.

CUDDINGTON, J.T

- 1996 "Analysing the Sustainability of Fiscal Deficit in Developing Countries", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No: 1784.

DEMİR, Osman

- 2001 "Türkiye'de Kamu Açıkları Ve Artış Sebepleri", *D.E.Ü.İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, 11-30, İzmir.
- 2003 "Türkiye Ekonomisi Sorunlar, Hatalar ve Krizler", *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı:202, Ankara.

DEVİRİM, Fevzi

- 1999 *Kamu Maliyesine Giriş*, İzmir.

DORNBUSCH, Rudiger

- 1993 *Stabilization, Debt and Reform*, Prentice Hall Inc.New Jersey.

DORNBUSCH, Rudiger ve S. FISCHER,

- 1998 *Makroekonomi*, Çev.Salih Ak ve Diğerleri, McGraw-Hill, Akademi Yayınları, İstanbul.

DPT

- 2000 *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Makroekonomik Gelişmeler 1996-2000*, DPT Yayınları, Haziran, Ankara.
- 2001 *Borçlanma, İç Ve Dış Borç Yönetimi, Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara.

DURAN, Mahmut

- 1993 "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", *X. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ*, 14 – 18 Mayıs, Antalya.

EDWARDS, Sebastian

- 1995 "Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies", *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

- EGELİ, Haluk
2000 "Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı:4, 63-78, İzmir.
- EKER, Aytaç ve M. MERİÇ
2000 *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Anadolu Matbacılık, İzmir.
- EKER, Aytaç ve M. SAKAL
1995 "1994 Krizi ve Hazinesinin İç Borçlanma Politikası", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 82, Temmuz.
- EMİL, Ferhat
2003 "Kamu Borç Yönetimi", *Kamu Borç Yönetimi Sempozyumu*, Hazine Müsteşarlığı, Mayıs, Ankara.
- EMİL, Ferhat ve H.H. YILMAZ,
2003 "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *ERC (Economic Research Center) Working Papers in Economics*, 03/07, Eylül, Ankara.
- ERDEM, Metin
1996 *Devlet Borçları*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ERGİNAY, Akif
1992 *Kamu Maliyesi*, Savaş Yayınları, Ankara.
- EROL, Ahmet
1992 "Borçlanmanın Türkiye Ekonomisine Etkileri", *Finans Dergisi*, Ağustos.
- EROL, Ümit
1997, *Eleştirel Bir Gözle Serbest Piyasa*, Bağlam Yayınları, 1. Baskı, Şubat, İstanbul.
- ERTUNA, Özer
2000 "Türkiye'de Devlet Borçları", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı:5, Ocak.
- EVANS, M.K.
1983 *The Truth About Supply-Side Economics*, Basic Books Inc, New York.
- EVGİN, Tülay
1995 "Doksanlı Yıllarda İç Borçlarımızın Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi", *A.Ü.S.B.F. Dergisi*, Ocak- Haziran, Ankara.

FISCHER, Stanley

- 2001 "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", January <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/>, 05 Nisan 2006

FRIEDMAN, Milton

- 1968 "The Role of Monetary Policy" , *American Economic Review*, LVIII, 315-329.

FRY, J.Maxwell

- 1997 *Emancipating the Banking System and Developing Markets for Goverment Debt*, Published by Poutledge, London.

- 1999 "Central Banking and Economic Development", *Central Banking, Monetary Policies and the Implication for Transition Economies*, Edited By Mario I. Blejer, Marko Skreb, Kluwer Academic Publishers, Boston.

GÜNAYDIN, Emek

- 2003 "Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Turkey", *Hazine Dergisi*, Sayı:16, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı

- 2000 *Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri*, Cilt II, Temmuz, Ankara.

- 2003 *Kamu Borç Yönetim Raporu*, Nisan, Ankara

- 2006 *Kamu Borç Yönetim Raporu*, Mayıs, Ankara

HOSSAIN , Akhtar ve A. CHOWDHURY

- 1998 *Open – Economy Macroeconomics for Devoloping Countries*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

HALLER, Heinz

- 1985 *Maliye Politikası, Teorik Esasları ve Temel Problemleri*, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No:481, Çev.:Salih Turhan, İstanbul

HYMAN, David

- 1992 *Macroeconomics*, North Carolina State University, Irwin, INC, Second Edition, Boston, USA.

HEMMING, Richard ve K. MIRANDA

- 1996 "Faiz Ödemeleri", *Kamu Harcamaları Rehberi*, IMF, Çev.Doğan Cansızlar, Sayı:1995/2,T.C.Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara.

IMF

- 2000 *Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report No:00/14, Washington, D.C.

IMF ; Dünya Bankası

- 2002 *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document*, Washington , D.C,

IZQUIERDO, A ve U. PANIZZA

- 2003 “Fiscal Sustainability: Issues For Emerging Market Countries”, *Egyptian Economic Research Center Working Paper*, No:91.

İNAN, E.Alpan

- 2003 “Kamu Borç Stokunun Sürdürülebilirliği ve Türkiye”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı:46, Türkiye Bankalar Birliği.

İNCE, Macit

- 1973 *Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)*, Şenyuva Basım evi, Ankara.

İYİDİKER, Hikmet ve Y. ÖZÜĞÜRLÜ,

- 2006 “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebliğler/6-2.doc>

JAEGER, Albert

- 1993 “Debt Neutrality, Finite Horizons and Private Savings Behavior”, *The Political Economy of Government Debt*, Ed.by Harrie A.A.Verbon, Frans A.A.M.Van Winden, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

KALAYCI, Şeref, L. AYTEMİZ ve Y. HELHEL

- 2004 “İç Borç, Faiz, Enflasyon Ve Üretim Etkileşimleri: Türkiye Örneği”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl:19, Sayı:221, Ağustos, İstanbul.

KAZGAN, Gülten

- 1996 “İç Borç Kapanı”, *Finans Dünyası*, Sayı:7, Mart.

- 1997 *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, 7.Basım, İstanbul

- 2005 *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 109, Ekonomi 8, Eylül, İstanbul.

KEYDER, Nur

- 2001 "Debt Sustainability and the Exchange Rate: The Case of Turkey", *Metu Studies in Development*, Volume: 30, Number:1 June, Ankara.

KEYDER, Nur ve Ö.BOZKURT

- 2003 "Türkiye'nin Kamu Borç Stoğu. Kompozisyonu ve Sürdürülebilirliği", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Türkiye Ekonomisinde İstikrar, Yıl:18, Sayı 205, Nisan, İstanbul.

KESİK, Ahmet

- 2003 "Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları", *Maliye Dergisi*, Sayı:143, Mayıs–Ağustos, Ankara.

KUMCU, Ercan ve M. EĞİLMEZ

- 2005, *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, Remzi Kitabevi, 8.Baskı, Mart, İstanbul.

MANKIW, N. Gregory

- 2000 *Macroeconomics*, Worth Publishers, Fourth Edition, New York.

MASSON, R.Paul,T. BAYOUMI ve H. SAMIEI

- 1998 "International Evidence on the Determinants of Private Saving", *The World Bank Economic Review*, Vol.12, No:3.

MILLER, R. LeRoy

- 1991 *Economics Today The Macro View*, Harper Collins Publishers Inc., New York.

ÖNDER, İzzettin, H. KİRMANOĞLU ve Y.KARTALLI

- 1993 *Kamu Açıkları ve Kamu Borçları- Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler*, Türk Harb-iş Sendikası Yayınları, Ocak, Ankara.

ÖNDER, İzzettin ve H.KİRMANOĞLU

- 1994 "Kamu Açıklarının Tanımlanması Ölçümü Ve Etkileri", X. *Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği*,14-18 Mayıs 1994, Antalya

ÖZBİLEN, Şevki

- 2005 "Kamu İç Borçlanmasının Denklik Teorisi Açısından İncelenmesi", www.econturk.org/Turkiye2003).

ÖZDEMİR, Biltekin

- 1996 "Kamunun İç Dengesi ve Kayıt Dışı Ekonomi", *Yaklaşım Dergisi*, Nisan, Sayı 40, Ankara.

- PARASIZ, İlker
 1996 *Monetarizm*, Ezgi Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Bursa.
- 2000 *Para Politikası*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Mart, Bursa.
- PARKIN, Michael, M. POWELL ve K. MATTHEWS
 1997 *Economics*, Third Edition, Edinburg, Addison Wesley Longman Ltd.
- PARKIN, Michael
 2000 *Economics*, Addison Wesley Publishing Company, Fifth Edition, New York.
- PLOEG, Frederick Van Der
 1996 "The Macroeconomics of Growth: An International Perspective " *Reading in Macroeconomics*, Edited by Tim Jenkinson, Oxford University Press, New York.
- SACHS, D.Jeffrey
 1998 "Alternative Approaches to Financial Crises in Emerging Markets", *Capital Flows and Financial Crises*, Edited by Miles Kahler, Cornell University Press, USA.
- SAVAŞ, F. Vural
 1986 *Keynesyen İktisat Yıkılırken (Makro Teori'de Bunalım)*, Beta Basım Yayım, 2. Baskı, Ekim, İstanbul.
- 1992 *İktisatın Tarihi*, Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, İstanbul.
- 1998 *Politik İktisat*, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- SARGENT, Thomas ve N. WALLACE
 1981 "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Fall, 1-7, Minneapolis.
- SEYİDOĞLU, Halil
 1992 *Ekonomik Terimler: Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Yayınları, No:4, İstanbul.
- 1997 *Uluslararası Finans*, Güzem Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- 2001 *Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama*, Güzem Yayınları, İstanbul.
- SHAVIRO, Daniel
 1997 *Do Deficits Matter?*, The University of Chicago Press Ltd, London.

SÖNMEZ, Sinan

1993 "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", *IX. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ*, 6-8 Mayıs, Mersin.

SPENCER, H. Milton ve M.O. AMES,

1992 *Contemporary Macroeconomics*, Worth Publishers, Eighth Edition, New York.

STIGLITZ, Joseph E.

1994 *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Çev. Ö. Faruk Batırel, Marmara Üniversitesi Yay. No:549, İstanbul

1997 *Principles of Macroeconomics*, Second Edition, W.W.Norton & Company Inc., USA.

SUNDARARAJAN, V ve P. DATTELS

1997 "Coordinating Public Debt and Monetary Management in Transition Economies: Issues and Lessons From Experience", *Coordinating Public Debt and Monetary Management*, Editors; V.Sundararajan, Peter Dattels and Hans J. Blommestein, 3-56, IMF Publication Services.

ŞEN, Hüseyin ve İ. SAĞBAŞ

2004, *Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara.

ŞİMŞEK, Mevlüdiye

2005 "Finansal Küreselleşmenin Ekonomik Krizler Üzerindeki Etkileri ve Örnek Kriz Ekonomileri", *Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Yıl:42, Sayı:490, Ocak, İstanbul.

TANZİ, Vito, M.BLEJER ve M.TEİJEİRO

1987 "Inflation and The Measurement Of Fiscal Deficits", *IMF Staff Papers*, December, Washington.

TAYLOR, B. John

1995 *Economics*, Houghton Mifflin Company, Boston.

T.C.Merkez Bankası

2002 *Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri*, Banknot Matbaası, Mayıs, Ankara.

TELATAR, Erdinç

2000 *Fiyat İstikrarı Ne? Nasıl? Kimin İçin?*, İmaj Yayınevi, Ekim, Ankara.

TOBB

- 2001 *Savurganlık Ekonomisi Araştırması*, TOBB, Nisan 2001
<http://www.tobb.org.tr/frame.htm>, 20.Ekim 2005.

TOYE, John

- 2000 "Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries",
Cambridge Journal of Economics, Volume 24, Oxford University
 Press, January.

TURAL, Aziz

- 1992 *Devlet Borçları*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu
 Başkanlığı Yayınları, No: 325, Ankara.

TÜĞEN, Kamil

- 1991 "Bütçe Açıkları Finansmanı ve Sonuçları, Gelişmiş Ülkeler
 Yönünden Bir Değerlendirme", *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 6, Sayı
 2, İzmir.

TÜRK, İsmail

- 1999 *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

TÜRKAN, Ercan

- 1997 "Alternatif Kamu Açığı Tanımları:İşlevsel Kamu Açığı", *ODTÜ
 Gelişme Dergisi*, 24, Ankara.

TÜSİAD

- 1995 *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali
 Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*, Yayın No. TÜSİAD-
 T / 96- 1/190,Ocak, İstanbul.

ULUATAM, Özhan

- 1997 *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara.

UYGUR, Ercan

- 1993 "2000'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi ve Ekonomi Öğretimi",
Birinci Ulusal İktisat Öğretimi Kongresi,Türkiye Ekonomi
 Kurumu, Ekim, Ankara.

- 2001 "Enflasyon, Para Ve Mali Baskı: İktisat Politikasında Geri
 Kalmışlık", *İktisat, İşletme Ve Finans Dergisi*, Yıl: 16, Sayı 189,
 İstanbul.

UZUNOĞLU, Sadi

- 2005 "Döviz Kuru:Kamu Borç Stoku ve Finansal Kesime Etkisi",
Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl:42, Sayı:498,
 Eylül, İstanbul.

ÜNSAL, Hilmi

- 2001 "Kamu Finansman Aracı Olarak Dış Borçlanma ve 1994 Sonrası Türkiye Uygulaması", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl:19, Sayı 219, 93-106, İstanbul.

VELASCO, Anres

- 1999 "A Model Of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reform", *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Edited by James M.Poterba and Jürgen von Hagen, The University of Chicago Press, Chicago.

VOYVODA, Ebru

- 2003 *Alternatives In Debt Management: Investigation of Turkish Debt In An Overlapping Generations General Equilibrium Framework*, The Institute of Economics and Social Sciences Of Bilkent University, In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in Economics, July, Ankara.

VURUCU DEMİR, Meral

- 2000 "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat ile Karşılaştırılması", Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mart, Ankara.
<http://www.bumko.gov.tr/arastirmarapor/Mdemir.pdf>

WEINER, E.Stuart

- 1995 "Symposium Summary", *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

YAVUZ, Ali

- 2002, *Türkiye’de Kamu Açıkları ve Borç Sorunun Temelleri, Gelişimi ve Çözüm Stratejileri*, Dumlupınar Üniversitesi(Yayımlanmamış Doktora Tezi), Kütahya.

YAY, Turan ve G.G.YAY

- 2000, *İktisat Yazılar Metodoloji, Düşünce, Politika*, Beta Basım, 1.Baskı, Kasım, İstanbul.

YELDAN, Erinc

- 2006 "Kamu Borç Stokunun Dinamikleri", <http://www.bilkent.edu.tr/yeldan/analiz.02.pdf>, 15.05.2006

YILDIRIM, E ve R.YILDIRIM

- 2001 "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", *Türkiye’de 1980 Sonrası Mali*

Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs ,Antalya.

YILDIRIM, Oğuz

2003 *Kura Dayalı İstikrar Politikası (Teori ve Ülke Uygulamaları),*
T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar
Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi, No:34, Ankara.

TABLO :KAMU NET BORÇ STOKU (*) [Milyon YTL]
TABLE :PUBLIC NET DEBT STOCK (*) [Million TRY]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 C1	
Toplam Kamu Net Borç Stoku (I-II-III-IV)	71,683	159,528	215,631	250,815	271,839	269,148	263,772	Total Public Sector Net Debt (I-II-III-IV)
I- Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	85,514	189,322	256,768	296,866	331,721	348,439	350,326	I- Total Public Sector Debt Stock (Gross)
A- İç Borç	54,152	125,458	154,798	201,319	233,864	257,535	258,233	A- Domestic Debt
Merkezi Yönetim	51,536	122,157	149,870	194,387	224,483	244,782	246,360	Central Government
Diğer Kamu	2,616	3,300	4,928	6,932	9,381	12,753	11,873	Rest of the Public Sector
B- Dış Borç	31,362	63,864	101,970	95,547	97,857	90,905	92,093	B- External Debt
Merkezi Yönetim	27,217	55,754	92,795	88,420	92,046	86,738	88,095	Central Government
Diğer Kamu	4,145	8,111	9,175	7,126	5,812	4,167	3,999	Rest of the Public Sector
II- Merkez Bankası Net Varlıkları	11,004	22,854	25,375	24,733	27,891	30,793	32,211	II- Central Bank Net Assets
Net Dış Varlıklar	7,598	-2,324	13,660	17,262	23,048	49,480	60,351	Net Foreign Assets
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	3,406	25,178	11,715	7,471	4,843	-18,687	-28,140	Other Asset and Obligations (Net)
III- Kamu Mevduatı	2,465	4,757	10,808	12,388	18,674	30,470	35,045	III- Public Sector Deposits
Merkezi Yönetim	858	955	4,975	4,800	7,918	18,701	23,379	Central Government
Diğer Kamu	1,607	3,802	5,833	7,588	10,756	11,769	11,666	Rest of the Public Sector
IV- İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	362	2,182	4,954	8,929	13,317	18,029	19,299	IV- Unemployment Insurance Fund Net Assets
Bilgi İçin:								
								Memo
Net Dış Borç Stoku	23,764	66,188	88,311	78,284	74,809	41,425	31,742	Net External Debt Stock
Net İç Borç Stoku	47,919	93,340	127,321	172,531	197,029	227,723	232,030	Net Domestic Debt Stock

TABLO :KAMU NET BORÇ STOKU/GSMH (*)
TABLE :PUBLIC NET DEBT STOCK/GNP (*)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Toplam Kamu Net Borç Stoku (I-II-III-IV)	57.1%	90.4%	78.4%	70.3%	63.4%	55.3%	Total Public Sector Net Debt (I-II-III-IV)
I- Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	68.1%	107.3%	93.4%	83.2%	77.3%	71.6%	I- Total Public Sector Debt Stock (Gross)
A- İç Borç	43.1%	71.1%	56.3%	56.4%	54.5%	52.9%	A- Domestic Debt
Merkezi Yönetim	41.0%	69.2%	54.5%	54.5%	52.3%	50.3%	Central Government
Diğer Kamu	2.1%	1.9%	1.8%	1.9%	2.2%	2.6%	Rest of the Public Sector
B- Dış Borç	25.0%	36.2%	37.1%	26.8%	22.8%	18.7%	B- External Debt
Merkezi Yönetim	21.7%	31.6%	33.7%	24.8%	21.5%	17.8%	Central Government
Diğer Kamu	3.3%	4.6%	3.3%	2.0%	1.4%	0.9%	Rest of the Public Sector
II- Merkez Bankası Net Varlıkları	8.8%	12.9%	9.2%	6.9%	6.5%	6.3%	II- Central Bank Net Assets
Net Dış Varlıklar	6.0%	-1.3%	5.0%	4.8%	5.4%	10.2%	Net Foreign Assets
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	2.7%	14.3%	4.3%	2.1%	1.1%	-3.8%	Other Asset and Obligations (Net)
III- Kamu Mevduatı	2.0%	2.7%	3.9%	3.5%	4.4%	6.3%	III- Public Sector Deposits
Merkezi Yönetim	0.7%	0.5%	1.8%	1.3%	1.8%	3.8%	Central Government
Diğer Kamu	1.3%	2.2%	2.1%	2.1%	2.5%	2.4%	Rest of the Public Sector
IV- İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	0.3%	1.2%	1.8%	2.5%	3.1%	3.7%	IV- Unemployment Insurance Fund Net Assets
Bilgi İçin:							
							Memo
Net Dış Borç Stoku	18.9%	37.5%	32.1%	21.9%	17.4%	8.5%	Net External Debt Stock
Net İç Borç Stoku	38.2%	52.9%	46.3%	48.4%	45.9%	46.8%	Net Domestic Debt Stock
GSMH	125,596	176,484	275,032	356,681	428,932	486,401	GNP

(*) Geçici/Provisional

Not: Kamu Net Borç Stokunun Hesaplamasına İlişkin Açıklamalar
 Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

KA MUKEŞİMİ BORÇLANMA GEREĞİNİN BÜTÇE TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

(GSMH'YA ORANLARI YÜZDE)
(SHARE İNGNP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
KONSOLİDEBÜTÇE	3.0	5.3	4.3	6.7	3.9	4.0	8.3	7.6	7.3	11.9	10.9	17.4	14.8	11.3	7.1
-FAİZDİŞİKONSOLİDEBÜTÇE	-0.5	1.5	0.6	0.9	-3.8	-3.3	-1.7	-0.1	-4.3	-1.8	-5.3	-5.8	-4.0	-5.2	-6.1
KİT	3.7	3.1	3.2	0.7	-0.3	-0.2	-0.6	-0.4	1.3	2.3	1.6	0.0	-1.1	-0.4	-0.4
-İŞETMECİ	3.9	3.3	3.7	1.0	-0.5	-0.6	-0.4	0.5	1.2	2.2	1.5	0.0	-1.1	-0.4	-0.4
-TASARRUFÇU	-0.2	-0.2	-0.5	-0.3	0.2	0.4	-0.1	-0.9	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
MAHALİİDARELER	0.0	0.3	0.8	0.7	0.4	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.5	0.1
DÖNERSERMA YELİKURULUŞLAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3
SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	-0.3	0.1	0.2	0.6	0.6	0.4	0.0	0.1	0.4	0.2	-0.3	-1.1	-1.0	-1.1	-1.0
FONLAR	0.6	0.9	1.3	0.9	0.9	0.6	0.1	0.0	0.0	0.7	-1.2	-0.5	0.0	-0.2	-0.5
ÖZELLEŞTİRME KAP.KUR.	0.2	0.4	0.7	0.7	0.7	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.1	0.4	0.4	0.1	-0.4	-0.2
TOPLAM KAMU KESİMİ BORÇ.GEREĞİ	7.3	10.1	10.5	10.2	6.2	5.0	8.6	7.7	9.4	15.6	11.8	16.4	12.7	9.4	4.7
TOPLAM KAMU FAİZDİŞİ BORÇ.GEREĞİ	2.3	4.0	4.4	2.0	-4.6	-4.5	-2.9	-1.2	-3.3	0.2	-5.7	-8.1	-7.0	-7.7	-8.9

Kaynak: DPT

(1) GEÇİCİ

(2) GERÇEKLEŞME TAHMİNİ

(-) İşareti fazlayı göstermektedir.

KONSOLİDE BÜTÇE GELİR VE HARCAMALARININ GSMH'YA ORANI (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
HARCAMALAR	16.92	20.53	20.08	24.29	23.08	21.78	26.31	27.19	29.15	35.89	37.40	46.00	42.62	39.38	35.29
Cari	8.93	10.38	11.28	11.08	9.49	8.20	8.56	9.46	9.67	11.70	10.82	11.56	11.12	10.80	10.40
-Personel	7.19	8.63	9.45	9.32	7.60	6.40	6.50	7.05	7.23	8.83	7.95	8.62	8.40	8.47	8.50
-Diğer Cari	1.74	1.75	1.83	1.77	1.89	1.80	2.06	2.40	2.43	2.87	2.88	2.94	2.72	2.33	1.90
Yatırım (*)	1.72	1.85	1.72	1.83	1.30	1.17	1.59	2.01	1.87	2.00	2.20	2.72	3.07	2.01	1.76
Transfer	6.27	8.31	7.09	11.38	12.30	12.41	16.15	15.72	17.61	22.18	24.37	31.72	28.44	26.57	23.13
-Faiz Ödemeleri	3.52	3.79	3.65	5.83	7.67	7.33	10.00	7.75	11.54	13.69	16.27	23.27	18.86	16.43	13.19
İç Faiz Ödemeleri	2.42	2.67	2.77	4.63	6.00	6.05	8.87	6.73	10.52	12.55	14.96	21.25	17.02	14.78	11.73
Dış Faiz Ödemeleri	1.10	1.12	0.88	1.20	1.67	1.28	1.12	1.02	1.02	1.14	1.31	2.02	1.84	1.65	1.46
-KİT'lere Transfer	0.32	1.92	0.74	1.29	0.54	0.58	0.34	0.42	0.30	0.53	0.71	0.63	0.79	0.53	0.31
-Vergi İadeleri	0.90	1.02	0.98	1.06	0.80	0.81	0.70	0.85	1.01	1.48	1.30	1.65	2.06	2.34	2.77
-Sosyal Güvenlik	0.31	0.25	0.36	0.69	1.01	1.38	2.24	2.59	2.62	3.51	2.64	2.90	4.07	4.46	4.51
-Diğer Transferler	1.23	1.32	1.36	2.50	2.27	2.31	2.88	4.12	2.15	2.96	3.45	3.27	2.66	2.81	2.36
GELİRLER	13.91	15.25	15.79	17.60	19.17	17.75	18.04	19.56	21.87	24.03	26.47	29.09	27.46	28.11	28.22
Genel Bütçe	13.74	15.10	15.66	17.43	19.03	17.59	17.87	19.38	21.65	23.78	26.23	28.74	27.10	27.63	27.80
-Vergi Gelirleri	11.43	12.40	12.83	13.23	15.12	13.80	14.98	16.14	17.24	18.91	21.10	22.52	21.68	23.64	23.56
Gelir Üzerinden Al.V.	5.85	6.37	6.35	6.30	6.34	5.55	5.78	6.46	7.91	8.35	8.36	8.87	7.03	7.21	6.83
Servet Üzerinden Al.V.	0.10	0.11	0.11	0.13	0.96	0.31	0.13	0.12	0.14	0.23	0.28	0.25	0.27	0.59	0.43
Mal ve Hiz.Üz.Al.V.	3.45	3.89	4.29	4.49	5.51	5.46	6.48	6.75	6.74	7.80	9.05	10.26	10.93	12.32	12.35
Dış Ticaret Vergileri	2.03	2.03	2.07	2.31	2.31	2.48	2.58	2.81	2.46	2.53	3.42	3.15	3.45	3.53	3.95
-Vergi Dışı Normal Gel.	1.07	0.62	0.69	0.88	1.24	1.10	1.07	1.38	2.28	2.41	2.78	4.20	3.95	2.87	3.83
-Özel Gelir ve Fonlar	1.24	2.09	2.14	3.32	2.67	2.69	1.82	1.86	2.13	2.46	2.35	2.02	1.47	1.13	0.41
Katma Bütçe	0.17	0.15	0.13	0.17	0.13	0.16	0.17	0.18	0.22	0.25	0.24	0.35	0.36	0.47	0.42
GELİR GİDER FARKI	-3.01	-5.28	-4.30	-6.69	-3.91	-4.02	-8.26	-7.62	-7.28	-11.86	-10.93	-16.91	-15.16	-11.27	-7.07
Emanet ve Avans.Net Değişme	-0.10	0.01	-1.09	0.39	0.01	0.28	-0.20	0.07	-0.13	0.03	0.08	-2.01	1.71	-0.58	-0.02
NAKİTAÇIĞI	-3.11	-5.27	-5.39	-6.30	-3.91	-3.74	-8.46	-7.55	-7.41	-11.83	-10.85	-18.92	-13.45	-11.86	-7.09
BORÇİDARESİ															
Dış Borçlanma (Net)	0.01	0.30	0.37	1.05	-1.73	-1.03	-0.90	-1.49	-1.76	0.76	2.50	-2.52	6.02	0.75	0.94
-Kullanım	1.38	1.72	1.79	2.31	1.13	2.01	1.85	0.86	1.67	3.76	5.41	2.98	9.30	3.69	3.22
-Ödeme	1.37	1.41	1.42	1.26	2.86	3.04	2.75	2.35	3.44	3.00	2.91	5.50	3.28	2.94	2.29
İç Borçlanma (Net)	2.57	4.06	5.14	5.28	5.81	4.81	8.65	8.52	8.58	12.44	7.45	13.34	6.35	12.02	7.17
-Tahvil(Net)	2.00	0.36	1.40	1.51	-1.81	1.09	1.83	5.05	2.42	15.63	8.07	4.84	-0.33	15.38	6.04
-Kullanım	3.15	1.81	3.23	3.25	0.64	2.83	3.89	7.04	5.24	21.59	15.65	19.88	10.73	26.09	22.51
-Ödeme	1.15	1.46	1.83	1.74	2.45	1.74	2.06	1.99	2.82	5.96	7.58	15.05	11.06	10.71	16.47
-Bono (Net)	0.49	2.02	2.17	1.11	6.28	2.51	5.29	3.47	6.15	-3.19	-1.06	8.50	6.68	-3.36	1.13
-Kullanım	2.13	5.40	6.88	8.57	16.05	14.61	21.81	10.14	17.14	8.74	4.48	24.06	24.05	15.62	14.36
-Ödeme	1.64	3.39	4.71	7.46	9.77	12.09	16.52	6.67	10.99	11.92	5.54	15.56	17.37	18.97	13.22
-Merkez Bankası (Net)	0.08	1.69	1.58	2.65	1.33	1.21	1.53	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Diğer	0.53	0.90	-0.12	-0.03	-0.17	-0.03	0.71	0.52	0.59	-1.37	0.91	8.10	1.07	-0.92	-1.02

Kaynak : DPT, MALİYE BAKANLIĞI

(*) Yatırım içsildi personel harcamaları içinde verilmektedir.

(1) Geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmiştir. Özel gider indirimi ödemeleri dahildir.

ÖZET

Türkiye’de özellikle 1990 sonrası dönemde kamu maliyesinde çok hızlı bir bozulma yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu bozulma kamu kesiminde yer alan kurumların açıklarından kaynaklanmıştır. Dönemin başında bu açıkların seviyesi sürdürülebilir nitelikte iken, dönemin sonuna doğru sürdürülemez bir boyut kazanmıştır. Açıkların büyümesi beraberinde kamu borçlanma ihtiyacını da arttırmıştır. Kamu borçlanma ihtiyacı arttıkça para ve sermaye piyasaları üzerindeki finansal baskı artmıştır. Finansal baskının artması toplam yurtiçi tasarrufların tamamına yakın bir kısmının kamu açıklarını finanse etmek için kullanılmasına neden olmuştur. Bu süreç beraberinde kamu açık ve borçlarını sürdürülemez bir boyuta getirmiştir.

Türkiye’de son yılların en önemli ekonomik sorunlarından biri olarak gösterilen borç sorunu sadece ekonomik hayatı değil sosyal hayatı da derinden etkileyerek ülkenin hem ekonomik hem de sosyal gündeminde yer almıştır. Türkiye’de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1990-2005 Dönem Analizi” başlığını taşıyan bu çalışmada, Türkiye’de uzun bir geçmişe dayanan kamu borçları sorunu 1990-2005 dönemi için hem ekonomik etkileri açısından hem de çözüm yollarının ortaya konması yönünden incelenmiştir.

1999 yılının sonuna doğru sürdürülemez hale gelen borç sorunu hem politika yapıcılar, hem de piyasalar için kritik önem arz etmektedir. Son yıllarda; yaşanan ekonomik krizlerin ardından borcun yeniden yapılandırılması ve borcun sürdürülebilirliği konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

Sonuçta; krizlerle birlikte sürdürülebilirlik sınırına dayanmış olan kamu borçları alınan çok acil ve öncelikli tedbirler sayesinde 2006 yılı itibariyle sürdürülebilir hale gelmiştir. Ancak yine de kalıcı bir çözüme ulaşmak için Türkiye’deki borç sorunu kısa, orta-uzun vadeli olmak üzere iki ayrı strateji ile

ele alınmalıdır. Makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik yürütülecek ekonomik ve mali politikalar belirlenmelidir.

Bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu açıkları ve borçlanmayla ilgili literatür aktarımına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, kamu borçlanması ve açıklarının genel bir tanımı, önemi ve nedenleri açıklanarak, ekonomik etkileri ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde Türkiye’de kamu açıkları ve borçlanma konuları ele alınarak, Türkiye’de kamu açıkları sorunu incelenmiştir. Kamu borç stokunun yapısı; 1990-2005 dönem analizi çerçevesinde incelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise üçüncü bölümde yapılan ayrıntılı değerlendirmeler sonucu Türkiye’deki kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülebilirliği sorunuyla ilgili elde edilen bulgular kısaca belirtilip çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Borç sorununun uzun vadede çözümüne yönelik politikalar açıklanmıştır.

ABSTRACT

There is a rapid deterioration of the public finance particularly beginning from 1990 in Turkey. At the beginning of this period the budget deficits are sustainable, but they are unsustainable at the end of the period. While the budget deficits are growing, the public debt stocks are expanded. Thus the financial stress in capital and financial markets had grown. At the result of the financial stress, nearly total national savings are used for financing the budget deficits. The public deficits and debt stocks are not sustainable at the end of the period.

In recent years, Turkish public debt problem, as one of the most important issue started to affect more deeply both economic and social life of its people and becamed the most contemplated issue in Turkey.

In this thesis, titled as “ Public Debt and Debt Sustainability in Turkey : 1990-2005” the debt problem which has a long historical perspective is both the economic effects and solution strategies are analysed.

The public debt problem which is becoming unsustainable at the end of 1999 has a critical importance for the policy – makers and markets. In recent years, after the economic crisis there are important developments in the arrangement of the public debt and debt sustainability issue.

As a result; the unsustainable debt problem has becoming sustainable in 2006 thanks to that swift and radical measures. Thus, Turkish goverment debt problem has to be handled with both short term and medium-long term perspective in two separate ways, and commensurate fiscal and monetary policies have to be implemented in order to obtain permanent solutions. The economic and fiscal policies should be carried out in order to obtain macroeconomic stability.

This thesis consists of 3 chapters. In chapter one, the public deficits and debts are introduced by using the economic literature.

In chapter two, the definition, importance and reasons of the “public debt and deficits” are given by clarifying the economic effects.

In chapter three, the Turkish budget deficits and debt problem are explained. The Turkish debt stocks are investigated for the 1990- 2005 period.

At the end the general evaluation is made by using economic data. The policies are given in order to obtain long-term solutions.