

# TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARI

---



## VE KAMU BORÇLANMASI

MALİ DİSİPLİN GEREĞİ ÜZERİNE GÖZLEM ve ÖNERİLER

# ÖNSÖZ

"Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler" adlı çalışma Bilkent Üniversitesi iktisat Bölümü öğretim üyesi Faruk Selçuk ve aynı üniversitenin işletme Bölümü öğretim görevlisi Anjariitta Rantanen tarafından hazırlanmıştır. Rapor, Türkiye ekonomisinde kamu harcamalarının ve kamu açığının finansman biçiminin ekonomideki genel etkisini saptama amacını taşımaktadır. Ortaya çıkan tablo, kamu kesiminde mali disiplinin zaman geçirilmeden sağlanmasının zorluğuna işaret etmektedir. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerdeki hukuksal düzenlemeler tanıtılmakta ve uygulamaya konulacak 'yeniden yapılanma-reform' programı içerisinde yer alması düşünülecek bazı yasal düzenleme önerileri tartışmaya açılmaktadır.

TÜSiAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) kurulduğu 1971 yılından bu yana Türkiye'nin piyasa modeli içinde kalkınmasını, ekonomik ve sosyal yaşamda dünya standartlarına ulaşması için çabalarını sürdürmekte, araştırmalar yapmakta, bilimsel toplantılar düzenlemekte ve çeşitli yayınlar yapmaktadır.

Bu çalışmanın konusu ve kapsamı, TÜSiAD'ın 1995 yılında bünyesinde oluşturduğu komisyonlardan biri olan Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu tarafından belirlenmiş ve araştırma projesi aynı Komisyon tarafından yürütülmüştür.

Kamu yararına çalışan gönüllü bir özel sektör kuruluşu olan TÜSiAD, yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle raporda belirtilen değerlendirmelerin TÜSiAD'ın veya üyelerinin görüşleri ile doğrudan ilişkisi yoktur.

# ÖZGEÇMİŞLER

## **Fanık Selçuk, ph.D.**

Ankara Üniversitesi, SBF ve CUNY the Graduate School and University Center'dan lisans ve yüksek lisans dereceleri var. Bir süre; Baruch College, Hunter College ve Queens College'da (New York), istatistik ve makroekonomi dersleri verdi. Halen, Bilkent Üniversitesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi. "Makroekonomi" "ekonometri" ve "zaman serileri analizi" üzerine lisans ve yüksek lisans dersleri veriyor.

## **Anjariitta Rantanen, LL.M.**

Helsinki University, School of Law ve Columbia University School of Law'dan lisans ve yüksek lisans dereceleri var.. Bir süre, Finlandiya Adalet Bakanlığı, "Law Drafting Department"da görev aldı. Halen, Bilkent Üniversitesi, İşletme Bölümü Öğretim Görevlisi. "Avrupa Birliği hukuku", ve "temel hukuk" üzerine lisans ve yüksek lisans dersleri veriyor

# İÇİNDEKİLER

<b>SUNUŞ</b>	<b>9</b>
<b>1. BÖLÜM: KAMU HARCAMALARI VE ULUSAL TASARRUF</b>	<b>11</b>
1.1. Giriş	13
1.2. Tanımlayıcı Bilgiler	13
1.3. Kamu Tüketim Harcamaları ve Ulusal Tasarruf	16
1.3.1. Ulusal Gelir	16
1.3.2. Tanımlayıcı Bilgiler	17
1.4. Kamu Tüketim Harcamaları ve Dış Denge	19
1.5. Ulusal Gelir Dinamikleri	24
1.5.1. VAR Modellemesi	24
1.5.2. Tepki Fonksiyonları	25
<b>2. BÖLÜM: KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMA</b>	<b>31</b>
2.1. Giriş	33
2.2. Tanımlayıcı Bilgiler	33
2.2.1. KKBG	33
2.2.2. KKGB Finansmanı	35
2.2.3. Dış Borçlar	38
2.2.4. İç Borçlar	41
2.3. Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik	47
2.3.1. Bütçe Kısıtı	47
2.3.2. Kamu Borçları ve "Acze Düşme"	49
2.3.3. Enflasyonun Cazibesi	53
2.4. Sonuç	55
<b>3. BÖLÜM: BÜTÇE AÇIKLARI VE KAMU BORÇLANMASINDA DİSİPLİN: GEİİŞMİŞ ÜLKELERDEKİ HUKUKSAL DÜZENLEME</b>	<b>57</b>
3.1. Giriş	59
3.2. Avrupa Birliği	60
3.2.1. EMU Kriteri Olarak Bütçe Disiplini	60
3.2.2. Maastricht Antlaşması Maddeleri	63
3.2.3. Bütçe Politikaları Performansı	65
3.2.4. Kamu Borçlanmasına Piyasa Kurallarının Uygulanması	70
3.2.5 Bütçe Mevzuatı ve Uygulamasının Önemi	72
3.3. Amerika Birleşik Devletleri	75
3.4. Yeni Zelanda	79
3.5. Sonuç	85
<b>4. BÖLÜM: ÖZET VE ÖNERİLER</b>	<b>87</b>

# SUNUŞ 1

Kamu kesiminin belli bir mali yıl içerisindeki gelirlerinin o yıl içerisindeki giderlerini karşılayamaması sonucunda açık vermesi, hemen hemen ilgili bütün kesimlerce "arzu edilmeyen" bir durum olarak kabul edilmesine karşın, gerek Türkiye'de gerekse diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde bütçe açıkları iktisadi yaşamın bir parçası olarak süregelmektedir. Savaş ya da benzeri olağanüstü durumlarda kaçınılmaz olabilen bütçe açıkları, iktisadi dalgalanmalar (business cycle s) nedeniyle de yıldan yıla farklılık gösterebilmektedir. Ancak, kamu açıklarının büyük boyutlarda gerçekleşmesi ve kronik bir özellik taşıması, ülkenin genel iktisadi yaşamında neden olduğu olumsuzluklar dolayısıyla istenilmeyen bir durum olarak kabul edilmektedir. Kamu açıklarının esas olarak yatırım harcamalarından daha çok büyük bölümü özünde üretken olmayan kamunun tüketim harcamalarından kaynaklanıyor olması, bu endişenin temel kaynağıdır.<sup>2</sup>

Bu çalışma, öncelikle Türkiye ekonomisinde kamu harcamalarının ekonomideki genel etkisini görebilme, daha sonra da kamu borçlarının "resmini" çıkarma amacını taşımaktadır. Ortaya çıkan tablo, kamu kesiminde ciddi bir "mali disiplin" sağlanması gerektiğini göstermektedir. Bu konuda gelişmiş ülkelerdeki hukuksal düzenleme, yürürlüğe konulacak bir "yeniden yapılanma-reform" programı için öğretici olabilir. Bu nedenle de çalışmanın önemli bir bölümü, gelişmiş ülkelerdeki hukuksal düzenlemenin tanıtılmasına ve ortak noktaların ortaya çıkarılmasına ayrılmıştır. Bİİ- anlamda çalışma, bir "istikrar programı" ya da "acilen alınması gereken önlemler" niteliğinde olmayıp, orta-uzun vadeli bir programda yer almasının yararlı olacağı düşünülen bir takım hukuksal düzenlemeleri tartışmaya açmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, Türkiye'deki kamu harcamalarının GSYİH bileşenlerini nasıl etkilediği tanımsal ve analitik bir çerçevede incelenmektedir.<sup>3</sup>

Elde edilen bulgular, özellikle kamu kesimi tüketim harcamalarının "net dış yükümlülük doğurucu" bir nitelik kazandığını göstermektedir. Dolayısıyla, kamu

1 Çalışmanın değişik aşamalarında görüşlerinden yararlanmaya fırsat veren, TÜSİAD, Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu Üyelerine teşekkür ederiz )

2 Kamu harcamaları ve kamu borçlanması ile ilgili geniş bir ikisat literatürü oluşmuştur. Diğer pek çok yayının yanında, ilk aşamada aşağıdaki çalışmalar ve bu çalışmalarda verilen referanslar ilgililer için yararlı olabilir: Persson and Tabellini, 1994a ve 1994b; Baldassarri, Mundell, and McCallum, 1993; Helpman, Razin, and Sadka, 1988; Dornbusch and Draghi, 1990. Gelişmiş ülkelerdeki son durum için, Mussa and Mason, 1995; gelişmekte olan ülkelerdeki son durum için, Edwards, 1995; ABD deneyimi için, Auerbach, 1994; Kanada deneyimi için, Martin, 1995; italyan deneyimi için de Giavazzi and Spaventa, 1988'e başvurulabilir.

3 Türkiye'de kamu kesimi üzerine yapılan çalışmaların oluşturduğu zengin literatürün özet olarak dahi aktarılması, bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Benzer şekilde; kamu kesimi gelirleri, vergilendirme, para politikaları gibi konular da çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

kesiminde bir harcama disiplini sağlanması, ekonominin genelinde toplam tasarruflar üzerinde olumlu etkide bulunacaktır.

İkinci bölümde, öncelikle Türkiye'de kamu kesimi borçlanma gereği ve açıkların finansman biçimi üzerine gözlemler, daha sonra da kamu borçlarının durumu tanımlayıcı bir şekilde aktarılmaktadır. Kamu borçları veri iken, bu bölümde borç dinamikleri üzerine yapılan "egzersizler" kamu kesiminde ciddi bir "yeniden yapılanma-reform" uygulanması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Aynı bölümde, kamu kesiminde sağlanacak disiplinin "kısmi" olmaması gerektiğinin altı çizilmektedir. Bütçe açıkları veri iken, oluşan açığın nasıl finanse edileceği ve seçilen finansman türünün diğer iktisadi değişkenler üzerindeki etkileri iktisat literatüründe yoğun tartışmaların ve ampirik çalışmaların konusu olmaktadır. Bu konuda Türkiye ekonomisinin 1987 sonrası deneyimi, açık finansman yöntemlerinden sadece birisine getirilecek kısıtların, bu kısıtla hedeflenen sonucun tam tersi sonuçların alınmasına yol açabileceği şeklinde olmuştur.

Son yıllarda bir çok gelişmekte olan ülkede, mali disiplin sağlanması yönünde ciddi bir çaba görölmektedir. Ekonomik göstergelerinin hemen hemen tamamı Türkiye'den daha iyi olan bu ülkelerdeki konuyla ilgili hukuksal düzenlemeler, çalışmanın 3. bölümünde ana hatlarıyla aktarılmaktadır.

Çalışma; elde edilen bulguların özetini vererek, uygulamaya konulacak "yeniden yapılanma-reform" programı içerisinde yer alması yararlı olacak bir takım yasal düzenleme önerilerini tartışmaya açarak son bulmaktadır.

# **BÖLÜM**

## **1**

### **KAMU HARCAMALARI VE ULUSAL TASARRUF**

# 1. KAMU HARCAMALARI VE ULUSAL TASARRUF

## 1.1. Giriş

Bu bölümde, GSYtH'nın yüzdesi olarak kamu harcamalarının, özellikle de kamunun tüketim harcamalarının GSYtH'nın diğer kalemleri üzerindeki etkisi ve bu değişkenler arasındaki etkileşim tanımlayıcı ve analitik bir çerçevede sunulmaktadır.

Elde edilen bulgular şu şekilde özetlenebilir: Kamu tüketim harcamalarının GSYtH'ya oranında meydana gelen değişmelerin, 1963-1980 döneminde gayri safi ulusal tasarruflar üzerinde ciddi bir etkide bulunmadığı görülmektedir. Ancak, kamu harcamalarının tüketim ve yatırım olarak ayrılması durumunda, kamu yatırımlarının GSYtH'ya oranında meydana gelen artışların bu dönemde dış denge üzerinde "bire-birlik" bozucu etkide bulunduğu dikkati çekmektedir. Söz konusu dönemde kamu tarafından (izlenen "ithal ikameci" sanayileşme politikası nedeniyle bu sonuç şaşırtıcı olmamaktadır. Kamunun tüketim harcamaları ise, aynı dönemde dış denge üzerinde herhangi bir etkide bulunmamaktadır.

Liberalizasyon dönemi olarak adlandırılabilen 1987-1994 yılları için farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu dönemde genel olarak kamu tüketim harcamalarında meydana gelen artışlar, dışa kapalılık-korumacılık döneminin tam tersine, ulusal tasarruflarda bire-bir düşümlere yol açmaktadır. Kamu harcamalarına tüketim ve yatırım olarak bakılması durumunda gerek kamu tüketim harcamalarının, gerekse kamu yatırım harcamalarının dış denge üzerinde bozucu etkide bulunduğu gözlenmektedir. Sonuç olarak, liberalizasyon döneminde kamu tüketim harcamalarının investment crowding-out etkisinin yanında, ve bu etkiden daha çok net export crowding-out sonucuna yol açtığı görülmektedir. Başka bir deyişle, önemli bir bölümü özünde üretken olmayan kamu tüketim harcamalarının son yıllarda ekonomide "net dış yükümlülük doğuran" bir nitelik kazandığı söylenebilir.

## 1.2. Tanımlayıcı Bilgiler

Türkiye ekonomisi için Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından hesaplanan GSYİH rakamları, eski seri yeni seri olarak ikiye ayrılmaktadır. Hesaplanan yeni seri ile bir süreden bu yana üçer aylık GSMH rakamları düzenli olarak kamuya duyurulmaktadır.

Yeni serinin oluşturulması çalışmaları sırasında, faaliyet kollarına göre hesaplanan yıllık GSYİH ve GSMH serileri 1987 yılı baz alınarak 1968 yılına kadar geri gö-



türülmüştür. Ancak benzer bir çalışmanın "harcamalar yönünden GSYtH" için yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Daha önce hesaplanmayan harcamalar yönünden GSYtH rakamları, yine üçer aylık dönemler itibariyle kamuoyuna duyurulmakta, tarihi veriler ise 1987 yılına kadar geri gitmektedir.

GSYİH içerisinde kamu yatırım ve tüketim harcamaları ile özel kesim tüketim ve yatırım harcamalarının yüzde payları, iki farklı serinin kullanılmasıyla dönemsel ortalamalar olarak Tablo 1.1'de görülebilir.<sup>1</sup>

**Tablo 1.1 Gayrisafi Yurtiçi Hasıla Payları<sup>a</sup> (Yüzde)**

	1963-69	1970-73	1974-77	1978-80	1981-86	1987-90	1991-93	1994
Kamu Yatırımı	9.6	9.5	12.2	10.4	12.1	9.0	7.5	3.4
Özel Yatırım	8.7	9.9	11.6	9.4	9.3	16.1	16.5	17.6
Kamu Tüketimi	11.7	12.5	12.5	13.3	9.7	9.1	12.6	11.5
Özel Tüketim	72.1	71.4	71.3	72.4	72.5	67.6	67.1	66.5
Dış Açık	2.1	3.3	7.6	5.5	3.6	1.8	3.7	-1.0
NFG	0.3	3.3	2.6	1.9	0.3	0.2	0.1	0.1

<sup>a</sup> Veriler, 1963-1986 dönemi için GSYİH (eski seri) rakamlarından, DPT'nin değişik yayımları (V Yıllık plan, yıllık programlar, vs.) kullanılarak hesaplanmıştır. 1987-1994 dönemi ise DIE tarafından üç aylık olmak üzere yayımlanan 'Harcamalar Yönünden GSYİH, Yeni Seri' rakamlarına dayanmaktadır. Dolayısıyla, 1962-1986 dönemi kendi içerisinde, 1987-1994 dönemi de yine kendi içerisinde incelenmelidir. Verilerin hesaplanma yöntemlerinin farklılık göstermesi, bu iki dönemin karşılaştırılmasını engellemektedir.

Ele alınan dönemin ilk yıllarında (1963-1973) kamunun GSYtH içerisindeki payının yüzde 22 civarında, özel kesimin payının ise yüzde 81 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Sonuç olarak oluşan yüzde 2.5-3 lük dış açığın özellikle 1970-1973 döneminde net faktör gelirleri ile karşılandığı, dolayısıyla da ekonominin o dönemde bir "net dış açık" problemi ile karşılaşmadığı dikkati çekmektedir.

İzleyen yıllarda kamu tüketiminin ve kamu yatırımlarının GSYtH'dan aldıkları payda ciddi artışlar gerçekleşmiş, öte yandan özel kesimin GSYtH payında önemli bir azalma olmamıştır. Kamu harcamalarındaki bu artış sonucunda dış denge, özellikle 1974-1977 döneminde, büyük boyutlarda bozulmalar göstermiştir. Bu dönemde gerçekleşen dış yükümlülüklerin daha sonraki yıllarda karşılanamaması, ekonominin dışa açılması ve dengesizliklerin giderilmesi amacını taşıyan bir dizi önlemin yürürlüğe konulması ile sonuçlanmıştır.

<sup>1</sup> Tablonun hazırlanmasında iki farklı serinin kullanıldığı gözönüne alınarak, 1963-1986 dönemi kendi içerisinde 1987-1994 dönemi de kendi içerisinde incelenmelidir.

İktisat tarihine "24 Ocak Kararları" olarak geçen önlemler sonrası 1981-1986 döneminde, kamu tüketim harcamalarında belli bir azalma ile dış dengede nisbi bir düzelme dikkati çekmektedir. Bu dönemde GSYİH'daki kamunun yatırım harcamaları payında artış olmasına karşın; kamunun tüketim harcamaları payında, yatırımlardaki artıştan daha büyük~oyutlarda azalış gerçekleşmiştir. Özel tüketim ve yatırım paylarında ciddi bir değişikliğin olmadığı bu dönemde dış açıklardaki nisbi düzelmenin, ekonomideki diğer etkenlerin yanında, kamu tüketimindeki azalmandan da kaynaklandığı öne sürülebilir.<sup>2</sup>

Yeni GSYİH serisi kullanılarak hesaplanan rakamlar, 1991-1994 döneminin kamuda tüketim harcamaları disiplinin tamamen kaybolduğu dönem olduğunu gösteriyor. Bu dönemde kamu tüketiminin GSYİH'dan aldığı pay, 1987-1990 dönemine göre 3.5 puanlık bir artış göstermiştir. Bu artışla birlikte kamu yatırım payının ortalama 1.5 puan azaldığı, dış dengenin de 1.9 puan bozulduğu dikkati çekmektedir. Bu olgu, kamunun bir yandan yatırımları kısıp diğer yandan net dış yükümlülükleri artırarak hesapsız bir tüketime gitmesi olarak yorumlanabilir. Sürmekte olan dengesizliklerin yanında politika belirleyicisinin teknik bir hatası sonucunda ekonomi, 1994 başında ciddi bir krize sürüklenmiştir.

Ekonomide 'istikrar' tedbirlerinin gecikmeli olarak da olsa yürürüğe konulduğu 1994 yılında, kamu tüketim harcamalarının GSYİH içerisindeki payında ciddi bir azalma gerçekleşmemiştir. Kendi başına bu olgu, politika belirleyicisinin ekonomide bozulan dengesizlikleri yeniden oluşturma ile ilgili niyetinin samimiyet derecesine yönelik yeterli bir gösterge olarak yorumlanabilir.

Kamu tüketim harcamalarında ciddi bir nisbi azalma gerçekleşmemesine rağmen kamu yatırımları, 1994 yılında tarihinde görülmemiş boyutlarda kısılmıştır. Söz konusu yıl içerisinde kamu yatırımlarının GSYİH içerisindeki payı yüzde 3.4'e düşmüştür. Öte yandan ekonomi aynı yıl yüzde 1.0'lik bir dış fazla vermiştir.

Uzun yıllardan sonra dış dengede görülen bu düzelmenin "sürdürülemez" politikalarla kaynaklanıyor olması, ekonominin kısa vadede tekrar bir dış açık problemi ile karşı karşıya kalacağı öngörülerini kuvvetlendirmektedir.

Sonuç olarak; eldeki veriler, sürekli bir tasarruf problemi içerisinde olan Türkiye ekonomisinde kamu harcamalarının, özellikle de kamunun tüketim harcamalarının ekonominin toplam tasarrufları üzerinde ciddi olumsuz etkilerde bulunduğu izlenimini vermektedir. Kamu harcamalarında sağlanacak bir disiplinin: ekonominin genelinde olumlu etkilerde bulunabileceğini düşündüren bu gözlemle ilgili nicel bulgular izleyen bölümlerde sunulmuştur.

<sup>2</sup> Kamu tüketimi payındaki bu azalmanın, söz konusu dönemin büyük bir bölümünde geçerli olan askeri yönetim biçiminden kaynaklanmış olabileceği akla gelmektedir.

## 1.3. Kamu Tüketim Harcamaları ve Ulusal Tasarruf

### 1.3.1. Ulusal Gelir

Ulusal gayri safi tasarruflar (NS), tanım gereği, gayri safi özel kesim tasarrufları (PS) ile kamunun net gelirlerinin toplamından (T), kamunun tüketim harcamalarının (G) çıkarılmasıyla elde edilen bir büyüklüktür. Bu büyüklük, aynı zamanda gayri safi sabit sermaye oluşumu (i) ve dış fazlanın (NX) (ihracat eksi ithalat) toplamına da eşittir:

$$NS = PS + T - G = I + NX \quad (1)$$

Eşitliğe ilk bakışta, kamunun tüketim harcamalarında (G) meydana gelecek 1 n'lik bir artışın, kamunun net gelirlerinde bir artış olmaması durumunda, ulusal tasarrufları 1 TL düşürebileceği akla gelebilir. Ancak iktisat teorisi, kamunun tüketim harcamalarındaki artış sonrasında ulusal gayri safi tasarrufların bire-bir azalmayabileceği yönünde öngörülerde bulunmaktadır.

Keynesçi yaklaşıma göre, kamu harcamalarında meydana gelecek bir artış toplam üretimin artmasına yol açacaktır. Bu ise, vergilerde ve özel kesim tasarruflarında bir artış doğuracak, dolayısıyla da toplam gayrisafi ulusal tasarruflarda meydana gelecek oransal düşüş, kamu harcamalarında meydana gelen oransal artıştan daha az olacaktır.

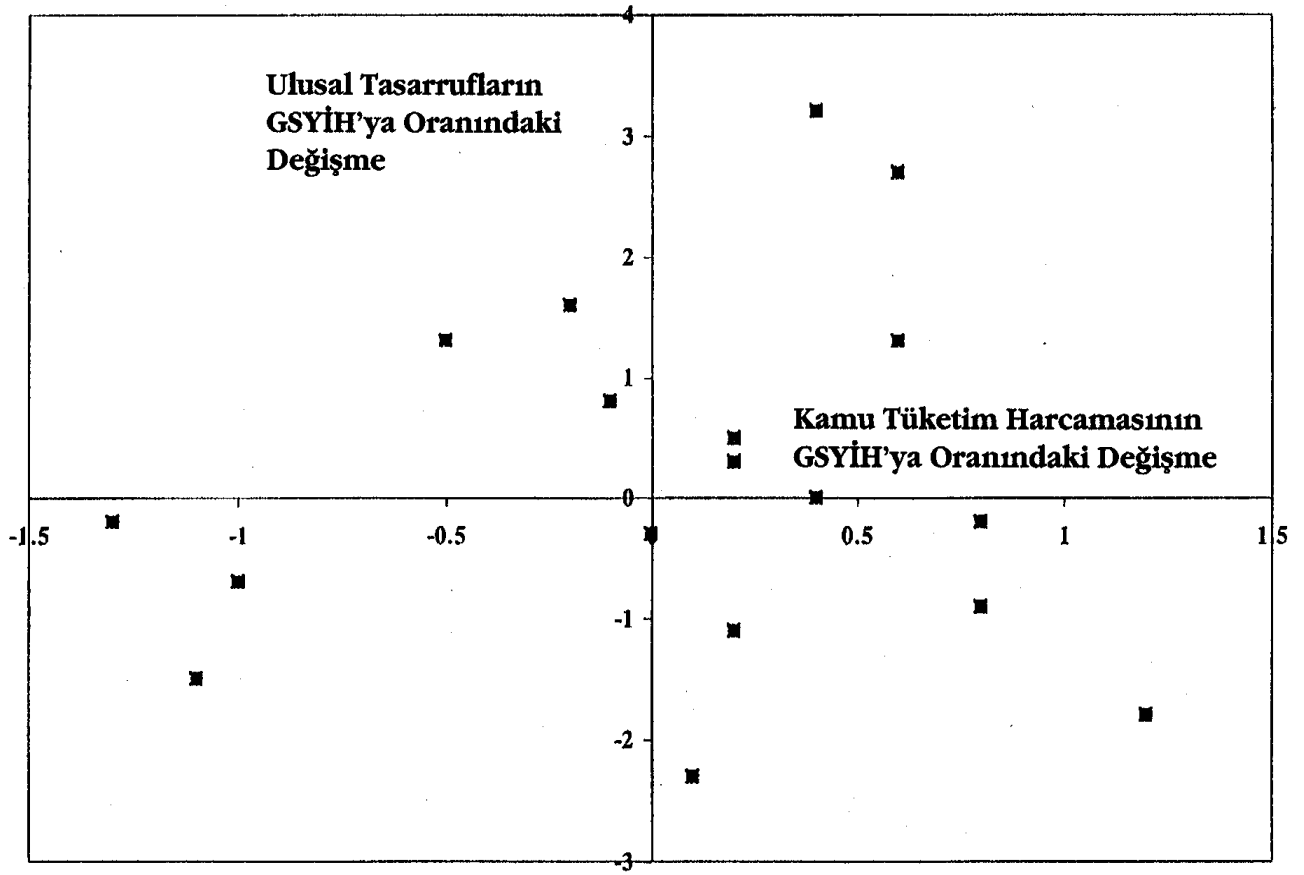
"Ricardocu/ sürekli gelir" yaklaşımına göre, kamu harcamalarında meydana gelen kalıcı bir artış sürekli gelirden bire-bir düşüşe, dolayısıyla da özel kesim tüketiminde aynı miktarda bir azalışa (full consumption crowding-out) yol açacaktır. Sonuç olarak, kamu ve özel tüketimin birbirlerini yüzde 100 ikame ettiği bir ortamda kamu tüketim harcamaları toplam tasarruflarda herhangi bir değişmeye yol açmayacaktır (Barro, 1974, 1989).

Neoklasik yaklaşıma göre ise kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetler ile özel kesim mal ve hizmetleri (yüzde 100 olmasa da) "ikame edici" mal ve hizmet niteliğinde olabilir. Bu taktirde, efektif tüketim ve sürekli gelir sabit iken kamu tüketim harcamasının artması toplam tasarrufları kısmen artırıcı bir etkiye bulunabilir. Öte yandan, kamu tüketim harcamalarındaki artış reel faizleri de artıracığından yatırım ve özel tüketimde ilave azalmalar görülebilir (Bailey, 1971).

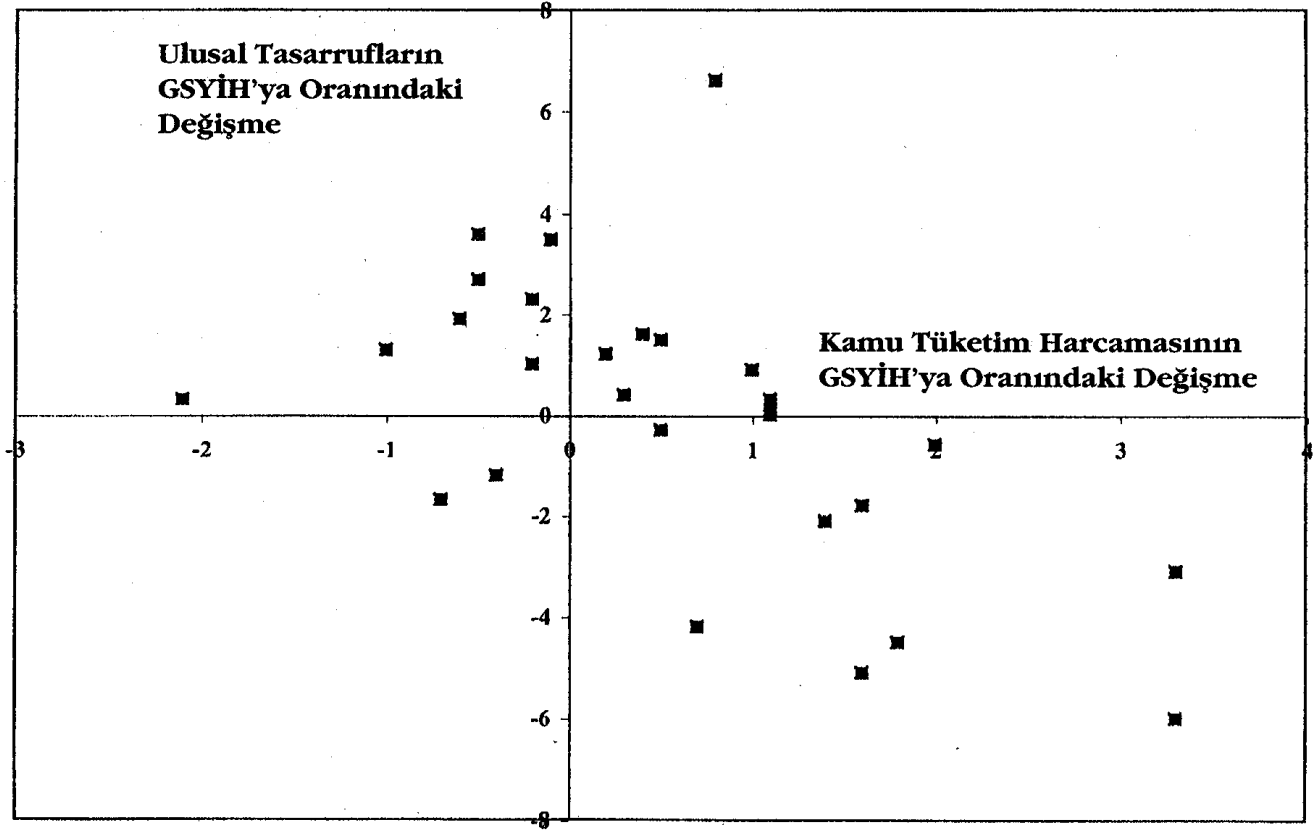
### 1.3.2. Tanımlayıcı Bilgiler

Türkiye'de kamu tüketim harcamaları ile toplam gayrisafi tasarruflar arasındaki ilişki Çizim 1.1 ve Çizim 1.2'de verilmiştir. Çizimlerde, dikey ekseninde toplam gayri safi tasarrufların GSYİH'ya oranında meydana gelen değişme,  $\Delta(NS/Y)_t$  LI yatay ekseninde ise kamunun tüketim harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelen değişme,  $\Delta(G/Y)_t$  gösterilmektedir.

**Çizim 1.1 Ulusal Tasarruflar ve Kamu Tüketim Harcaması 1963-1980**



**Çizim 1.2 Ulusal Tas. ve Kamu Tüketim Harcaması 1988: I-1994:04**



### 1963-1980 Dönemi

Korumacılık ya da dışa kapalılık dönemi olarak adlandırabileceğimiz 1963-1980 yılları arasında iki değişken arasında görsel olarak anlamlı bir ilişki görülmemektedir (çizim 1.1). Nitekim, çizimle ilgili tahmin edilen regresyon eşitliği de anlamlı sonuçlar vermemiştir.

### 1987-1994 Dönemi

Liberalizasyon dönemi olarak adlandırılabilen 1987-1994 yılları arasında, görsel olarak, kamu tüketim harcamaları ile toplam ulusal tasarruflar arasında negatif bir ilişki olduğu söylenebilir (çizim 1.2). Tahmin edilen regresyon eşitliğinin sonucu aşağıdadır:<sup>3</sup>

$$\Delta(NS/Y)_t = 0.49 - 1.36 \Delta(G/Y)_t \quad R^2 = 0.41 \quad (2)$$

<sup>3</sup> Burada sunulan regresyon sonuçları, detaylı bir ekonometrik analizden daha çok tanımlayıcı bir takım bulguları aktarma amacını taşımaktadır. Tahminlerde, DIE tarafından hesaplanan üç aylık harcamalar yönünden GSYİH rakamları kullanılmıştır. Seride görülen yüksek mevsimlik etki nedeniyle, kullanılan değişkenlerdeki değişim bir önceki yılın aynı dönemine göre hesaplanmıştır. Örneğin  $\Delta(NS/Y)_t$  ulusal gayrisafi tasarrufların GSYİH'ya oranında  $t$  döneminde  $t-4$  dönemine göre meydana gelen değişimi göstermektedir.

Tahmin edilen katsayının standard hatası 0.32 olup istatistiksel olarak yüksek bir anlamlılık düzeyine sahiptir. Regresyon sonucuna göre, 1988-1994 döneminde ulusal tasarrufların GSYİH'ya oranında meydana gelen değişmelerdeki oynamaların (variation) yüzde 41 'i, kamu tüketim harcamalarında meydana gelen değişmeler tarafından açıklanmaktadır.

Elde edilen sonuç, kamu tüketim -harcamaları ile özel tüketim harcamalarının birbirlerine ikame edici olmayıp tamamlayıcı olduğu sonucunu vermektedir. Tahmin edilen regresyon katsayısı (-1.36), kamunun tüketim harcamalarının GSYİH'da ki payında oluşacak 1 puanlık bir artışın toplam gayrisafi ulusal tasarrufların GSYİH'ya oranında 1 puanın üzerinde bir düşüşe yol açacağını göstermektedir.

Bu sonuç, Türkiye'de izlenecek iktisat politikalarına yönelik olarak ciddi önermeler içermektedir: kamu tüketim harcamalarında meydana gelecek azalmaların yatırımlar ve/veya dış denge üzerinde önemli bir pozitif etkide bulunacağı söylenebilir. Daha önce özetlenen iktisat teorilerindeki bazı öngörülere aykırı görünen bu sonuç şaşırtıcı olmamalıdır. Nitekim, McCallum tarafından gerek G-7 ülkeleri, gerekse OECD ülkeleri için yapılan bir çalışmada da benzer sonuçlar bulunmuştur (McCallum, 1993).

## 1.4 Kamu Tüketim Harcamaları ve Dış Denge

Önceki bölümde verilen .1 Nolu eşitlikte toplam gayrisafi ulusal tasarrufların toplam yatırımlar ve net ihracat (ihracat eksi ithalat) toplamına eşit olduğu görülmektedir. Benzer şekilde, aşağıdaki eşitliğin de geçerli olduğu açıktır:

$$-NX = I + G - (PS + T) \quad (3)$$

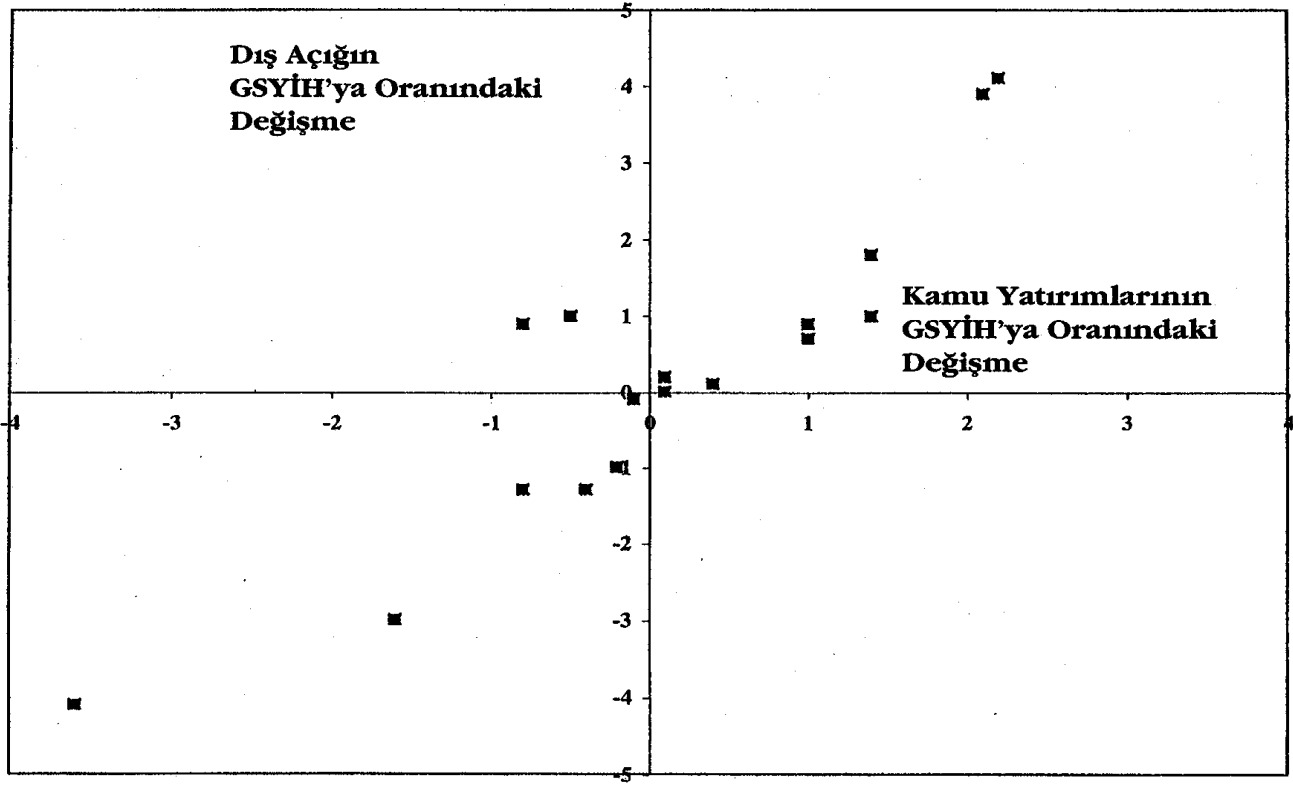
ya da

$$CA = I_p + I_g + G - (PS + T) \quad (4)$$

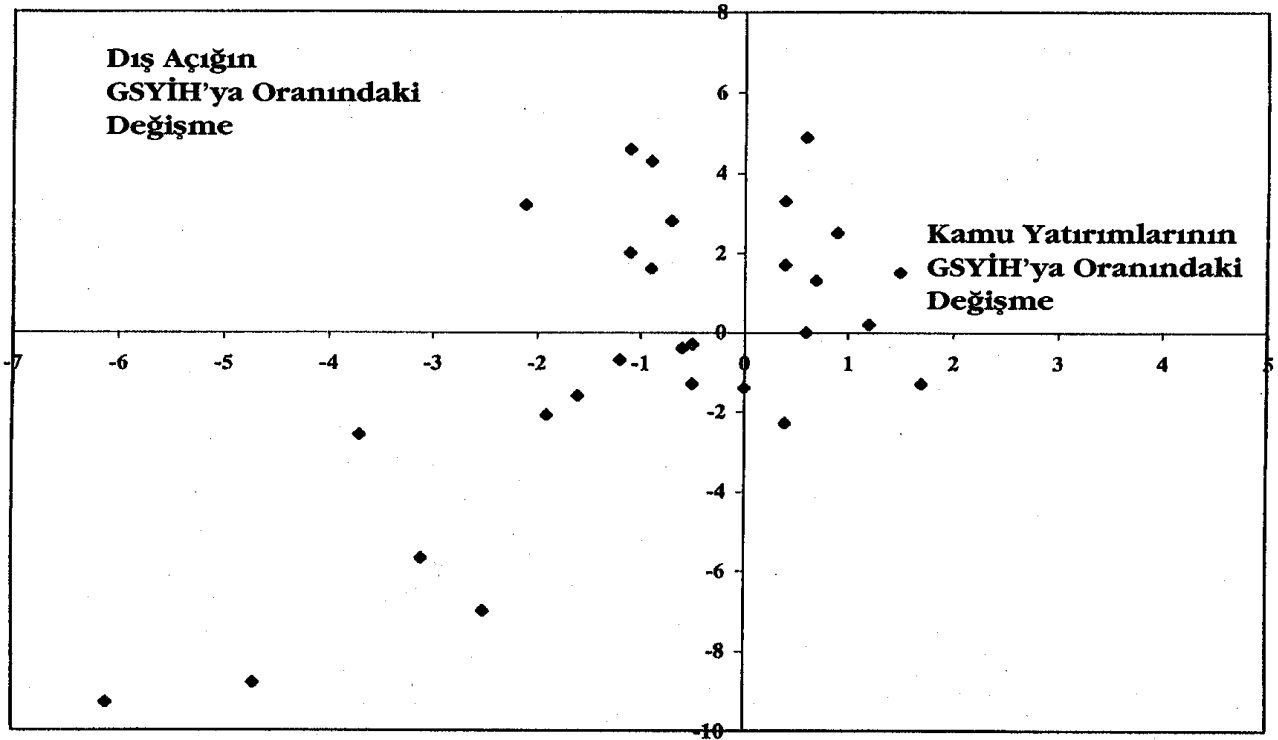
Burada CA dış açıklan,  $I_p$  özel yatırımın,  $I_g$  kamu yatırımlarını,  $G$  kamunun tüketim harcamalarını,  $PS$  özel kesim tasarruflarını,  $T$  ise net kamu gelirlerini göstermektedir.

Son eşitlikten de görülebileceği gibi, kamunun tüketim ( $G$ ) ya da yatırım ( $I_g$ ) harcamalarında meydana gelen artışların kamu gelirleri ya da özel tasarruflardaki bir artış tarafından finanse edilmediği durumlarda, özel kesim yatırımlarında bir azalış ve/veya dış dengede bir bozulma kaçınılmaz olmaktadır.

**Çizim 1.3 Dış Açık ve Kamu Yatırımları 1963-1980**



**Çizim 1.4 Dış Açık ve Kamu Yatırımları 1987:01 1994:IV**



Çizim 1.3 ve 1.4'te kamunun yatırım harcamaları ile dış açık arasındaki ilişki görülebilir. çizimlerde, dikeyeksen dış açığın GSYİH'ya oranında meydana gelen değişmeyi  $\Delta(CA/Y)_t$  yatayeksen ise kamunun yatırım harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelen değişmeyi,  $\Delta(Ig/Y)_t$ , göstermektedir.

## 1963-1980 Dönemi

Korumacılık dönemi olan 1963-1980 yılları arasında kamu yatırımları ve dış açık arasındaki ilişkinin çarpıcı bir şekilde negatif olduğu görülmektedir. Bu dönemle ilgili olarak tahmin edilen regresyon sonucu aşağıda verilmiştir:

$$\Delta(CA/Y)_t = 0.08 + 1.26 \Delta(Ig/Y)_t - 0.08 \Delta(Ip/Y)_t - 0.20 \Delta(G/Y)_t \quad \check{R}_2 = 0.77 \quad (5)$$

Buna göre, yatırım ve kamu tüketim harcamalarındaki değişmeler, dış açıkta meydana gelen değişmelerdeki oynamaların yüzde 77'sini açıklamaktadır.

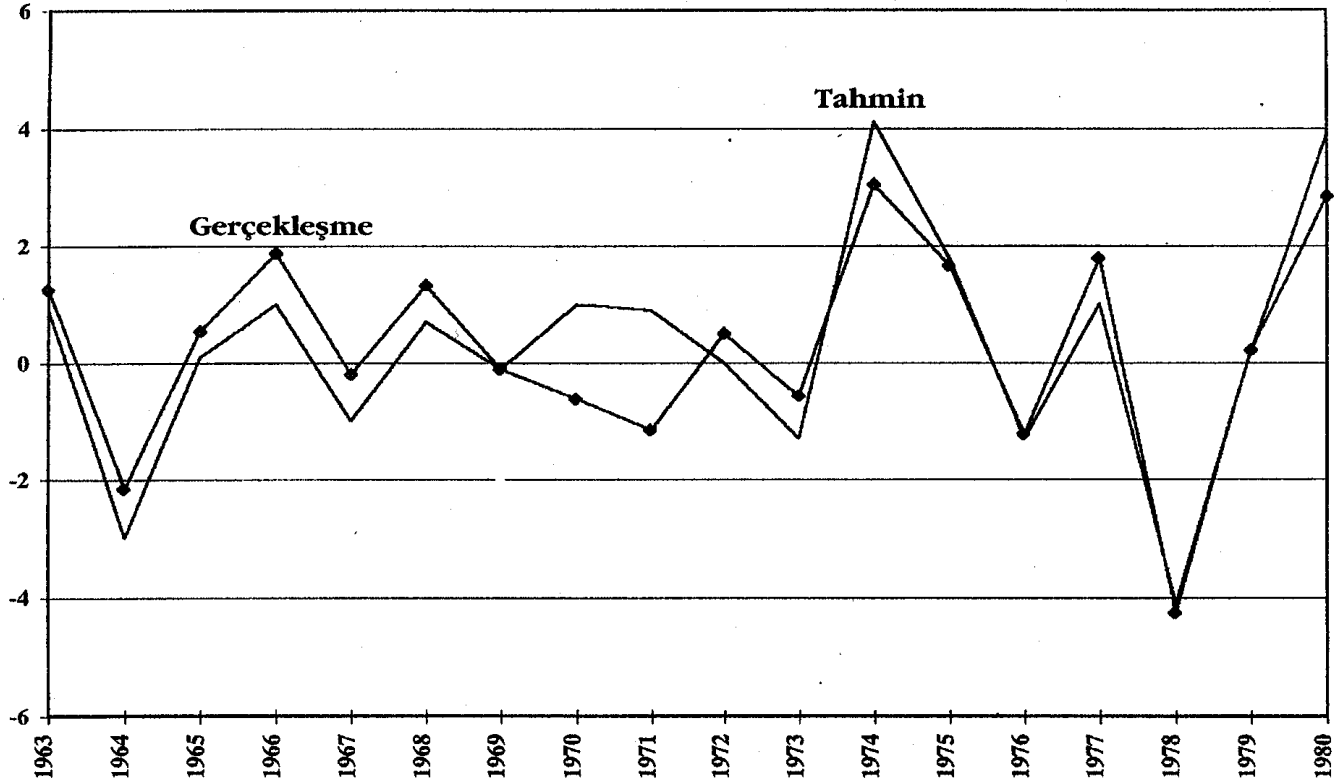
Korumacılık-dışa kapalılık döneminde özel kesim yatırımları ve kamu tüketim, harcamaları sabitken kamunun yatırım harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelen *1 puanlık artış*, dış dengeyi 1 puanın üzerinde bozmaktadır. Hesaplanan katsayının standard hatası 0.19 olup istatistiksel olarak yüksek düzeyde anlamlı olduğu görülmektedir. Regresyon tahminindeki diğer değişkenlerin katsayıları ise istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır.<sup>4</sup>

Daha önce Bölüm 1.3'te sunulan bulgularla birlikte bu sonuç, korumacılık döneminde kamunun tüketim harcamalarını iç kaynaklardan finanse ettiğini, kamu yatırımlarının ise tamamen dış kaynaklarla gerçekleştirildiğini göstermektedir. Katsayının 1'den büyük olması, kamu yatırımlarının ele alınan dönemde yüksek bir dış yükümlülük doğurma rolü oynadığı sonucunu doğurmaktadır.

<sup>4</sup> Burada rapor edilmeyen regresyon sonuçlarına göre, yukarıdaki regresyonda bulunan diğer değişkenlerin tahmine katılmaması durumunda sonuçlar ciddi ölçüde değişmemektedir,



**Çizim 1.5 Dış Açıkların GSYİH'ya Oranındaki Değişme 1963-1980**



Tahmin edilen regresyonun öngördüğü dış açıkların GSYİH'ya oranındaki değişme, A CA<sub>p</sub> ve gerçekleşen değerler Çizim 1.5'de verilmiştir. Regresyon tahmininin sadece 1970 ve 1971 yıllarında gerçekleşen değerlerden yüksek çıkması, başka birdeyişle, bu yıllarda net dış açığın "beklenenin altında" gerçekleşmesi, 1970 devalüasyonunun ve aynı yıl yürürlüğe giren Finansman Kanunu'nun etkisi ile açıklanabilir.

### 1987-1994 Dönemi

Bundan önceki bölümde, liberalizasyon döneminde kamu tüketim harcamalarının korumacılık döneminden farklı olarak, toplam gayri safi ulusal tasarruflarda bir azalmaya yol açtığı sonucuna varılmıştı. Bu etkinin detaylarını görebilmek için bir önceki bölümdeki regresyon 1988:I-1994:N dönemi (üç aylık) için de tahmin edildi:

$$\Delta(CA/Y)_t = -0.57 + 0.94 \Delta(Ig/Y)_t + 0.55 A(JP/Y)_t + 1.31 \Delta(G/Y)_t \quad \tilde{R}_2 = 0.64 \quad (6)$$

Tahmin edilen regresyon, yatırımlar ve kamu tüketim harcamalarında meydana gelen değişmelerin, dış açıkta meydana gelen *değişmelerdeki oynamanın* yüzde

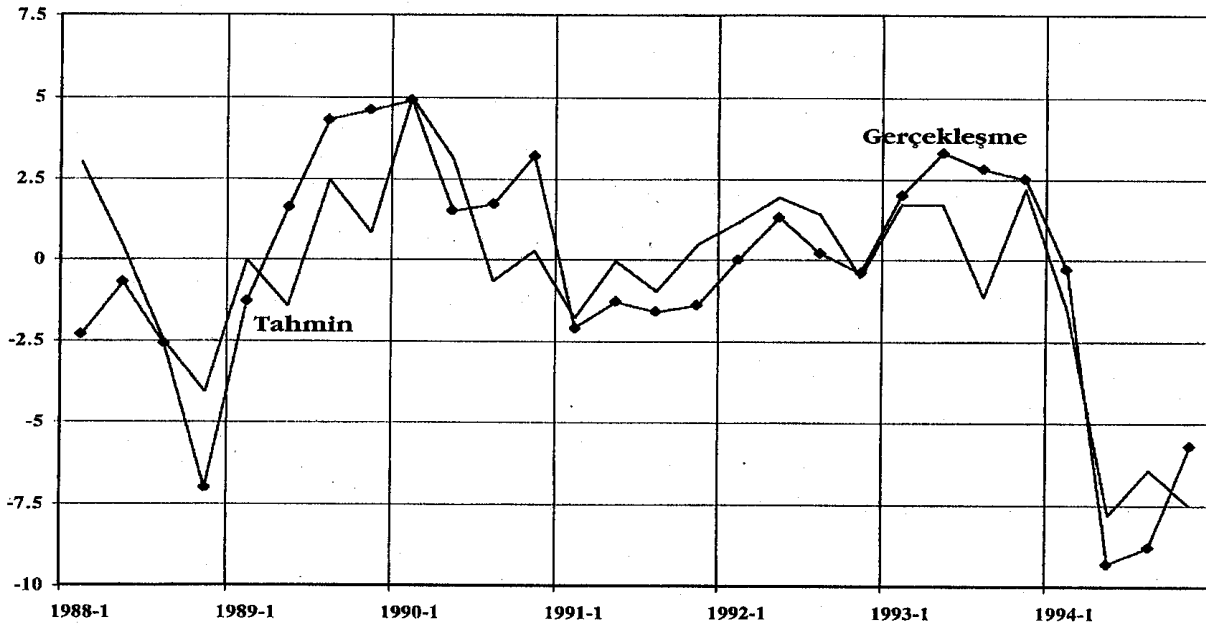
64'ünü açıkladığım göstermektedir. Tahmin edilen katsayıların tamamı yüzde 1 anlamlılık düzeyinde istatikselerolarak anlamlı bulunmuştur.

Korumacılık döneminden (1963-1980) farklı olarak liberalizasyon döneminde, gerek kamu tüketimi gerekse özel kesim yatırımları dış denge üzerinde bozucu etkide bulunmaktadır. Kamu yatırımları dış denge de "bire-birlik" bir bozulmaya neden olurken kamu tüketiminin daha yüksek bir dış denge bozulmasına yol açması, kamu tüketimi ile özel tüketimin tamamlayıcı nitelikte olduğu yönündeki daha önceki gözlemlerimizi doğrular niteliktedir. Başka bir deyişle, kamunun tüketiminde meydana gelen artışlar özel tüketimi de uyarıcı bir roloynamakta, bu ise dış dengenin daha da kötüleşmesine neden olmaktadır.

Elde edilen tahmin sonuçları daha önceki bulgularla tutarlılık göstermektedir. Daha önce kamunun tüketim harcamalarının GSYİH'daki payında meydana gelen artışların toplam gayrisafi ulusal tasarrufların GSYİH'daki payını düşürdüğü sonucuna varılmıştı. Yukarıdaki regresyonda  $\Delta(G/Y)_t$  için elde edilen katsayının daha önceki ulusal tasarruf regresyonundaki (bk. bölüm 1.3.1) katsayı ile istatikselerolarak farksız olması, kamu tüketim harcamalarının dış dengeyi bozarak büyük bir bölümü üretken olmayan harcamalar sonucunda ekonominin dış yükümlülüklerini artırdığını göstermektedir.

Tahmin edilen regresyonun öngördüğü dış açıkların GSYİH'ya oranındaki *değişme*,  $\Delta \hat{C} A_t$ , ve gerçekleşen değerler Çizim 1.6'da görülebilir.

**Çizim 1.6 Dış Açığın GSHİY'ya Oranındaki Değişme (Regresyon tahmini) 1988:I-1994:IV**



## 1.5.Ulusal Gelir Dinamikleri

### 1.5.1. VAR modellemesi

Değişik makroekonomik değişkenler arasındaki ilişki, zaman serileri analizinde sıkça kullanılan "vector autoregression" (VAR) yöntemi ile incelenebilir. Bu yöntemde göre her makroekonomik değişken kendisinin ve sistemde yer alan diğer makroekonomik değişkenlerin gecikmeli değerleri tarafından belirlenmektedir:

$$\begin{aligned} X_{1t} &= \sum_{i=1}^m \alpha_{1i} D_i + \sum_{i=1}^k \beta_{1,1,i} X_{1,t-i} + \sum_{i=1}^k \beta_{1,2,i} X_{2,t-i} + \dots + \sum_{i=1}^k \beta_{1,n,i} X_{n,t-i} + \varepsilon_{1t} \\ X_{2t} &= \sum_{i=1}^m \alpha_{2i} D_i + \sum_{i=1}^k \beta_{2,1,i} X_{1,t-i} + \sum_{i=1}^k \beta_{2,2,i} X_{2,t-i} + \dots + \sum_{i=1}^k \beta_{2,n,i} X_{n,t-i} + \varepsilon_{2t} \\ X_{nt} &= \sum_{i=1}^m \alpha_{ni} D_i + \sum_{i=1}^k \beta_{n,1,i} X_{1,t-i} + \sum_{i=1}^k \beta_{n,2,i} X_{2,t-i} + \dots + \sum_{i=1}^k \beta_{n,n,i} X_{n,t-i} + \varepsilon_{nt} \quad (7) \end{aligned}$$

Burada, n sistemi oluşturan değişken sayısını, D sabit ve kukla değişkenleri, k kullanılan gecikmeli değişken sayısını, E ise sisteme gelen beklenmedik şokları göstermektedir.

Değişkenlerin kaç gecikmeli değerinin sistemde yer alması gerektiği gibi sorunlar istatistiksel yöntemlerin yardımı ile belirlendikten sonra model tahmin edilmektedir. Tahmin edilen modelden elde edilen bulgularla "tepki fonksiyonu" (impulse response) olarak bilinen fonksiyonlar hesaplanabilir. Ayrıca, her değişken için varyans ayrıştırması da (variance decomposition) yapılabilmektedir. Tepki fonksiyonları, sistemde yer alan değişkenlerden birine gelecek beklenmedi~bir şok artışın gerek kendi, gerekse diğer değişkenlerin gelecekte alacağı değerler üzerindeki etkisinin hesaplanmasını mümkün kılmaktadır. örneğin, "kamu tüketim harcamalarının GSYİH'daki payında meydana gelecek yüzde yıllık beklenmedik bir "şok" artışın dış açık üzerindeki etkisi nedir?" sorusu, tepki fonksiyonları yardımı ile cevaplandırılabilir.

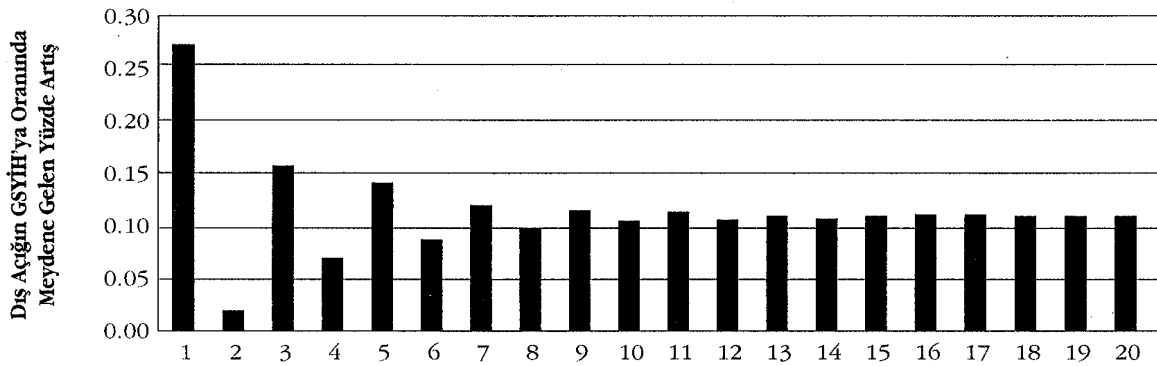
Öte yandan, değişkenlerin varyansının belli bir yüzde ile hangi değişkenler tarafından açıklanabileceği varyans ayrıştırması ile hesaplanabilmektedir. Bu yöntemin yardımı ile örneğin "dış açılardaki varyansın yüzde x\$'lik bölümü kamu tüketim harcamaları tarafından açıklanıyor" diyebiliriz.

Bu çalışmada ele alınan konuyla ilgili olarak liberalizasyon dönemi için; kamu tüketim harcamaları, kamu yatırım harcamaları, özel yatırım harcamaları ve dış açık değişkenlerinin GSYİH'ya oranlarından oluşan VAR modeli tahmin edilmiştir. Tahmin aşamasında değişkenlerin logaritmik farkları kullanılmış, veri setinin yüksek mevsimsel etki içermesi nedeniyle mevsimsel kukla değişkenler, ayrıca her bir eşitlik için de bir sabit terim sisteme ilave edilmiştir.<sup>6</sup> Örnek dönemi, veri kısıtı nedeniyle 1988:1-1994:IV olarak belirlenmiştir (DİE, harcamalar yönünden GSYİH. üç aylık veri seti).

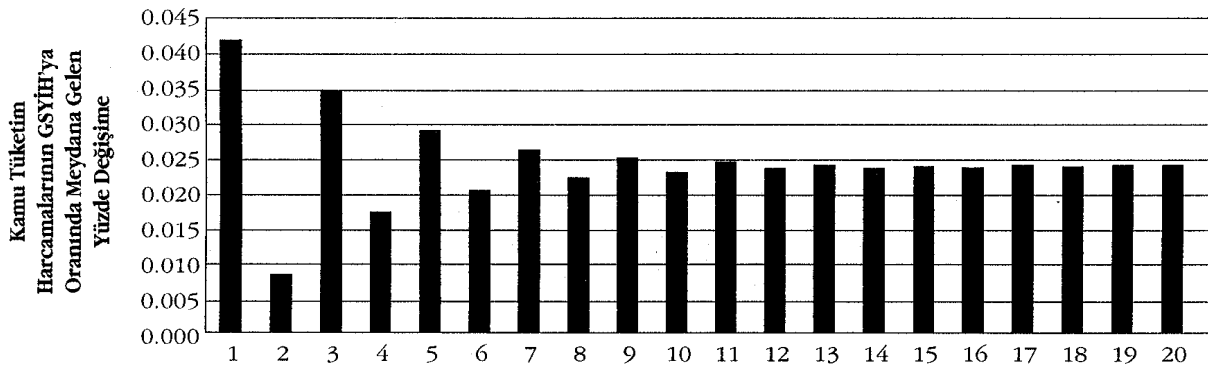
### 1.5.2. Tepki fonksiyonları

Sistemin tahmini sonrasında elde edilen tepki fonksiyonlarından bazıları Çizim 1.7-1.8'de görülebilir.

**Çizim 1.7 Kamu Tüketim Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Dış Açığın Birikimli Tepkisi**

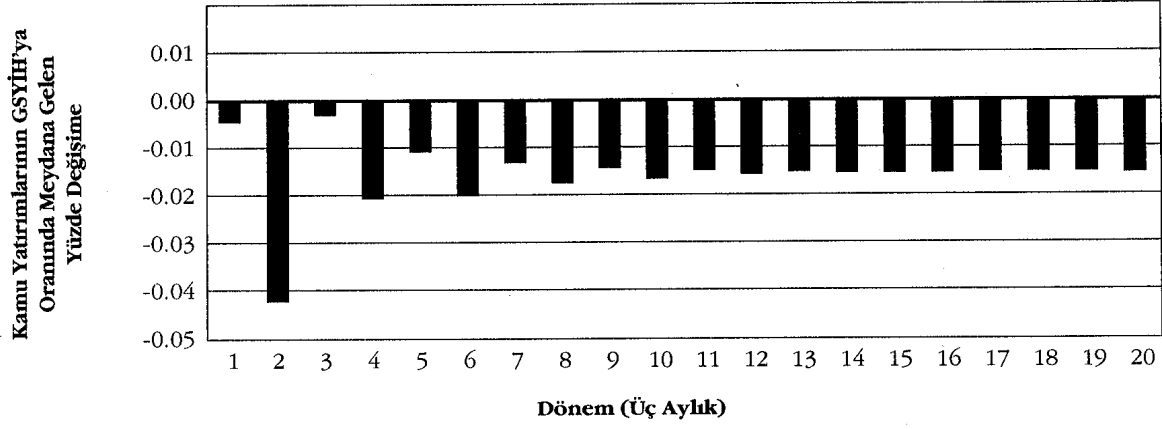


**Çizim 1.8 Kamu Tüketim Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Kamu Tüketim Harcamalarının Birikimli Tepkisi**

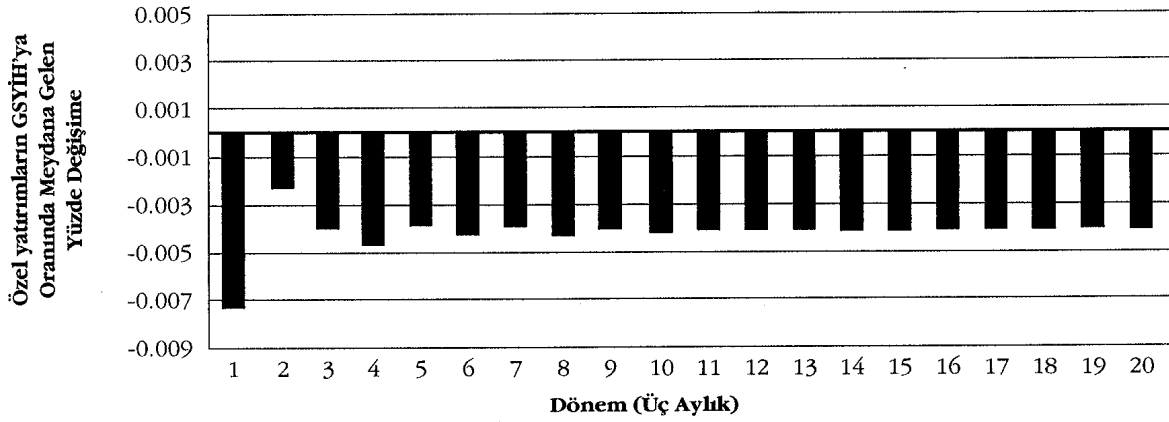


<sup>6</sup> Logaritmik farkların kullanılması sonucunda, elde edilen bulguların "oranlardaki yüzde değişim olarak" yorumlanması gerekmektedir.

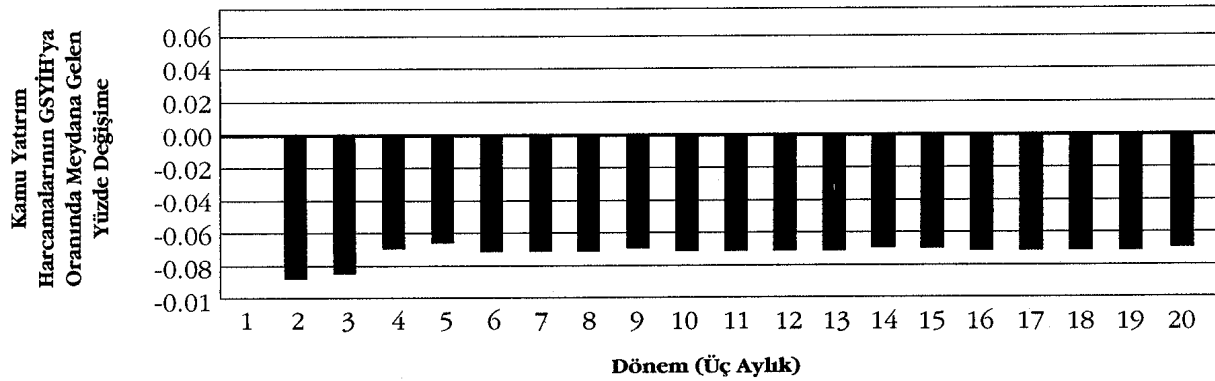
**Çizim 1.9 Kamu Tüketim Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Kamu Yatırım Harcamalarının Birikimli Tepkisi**



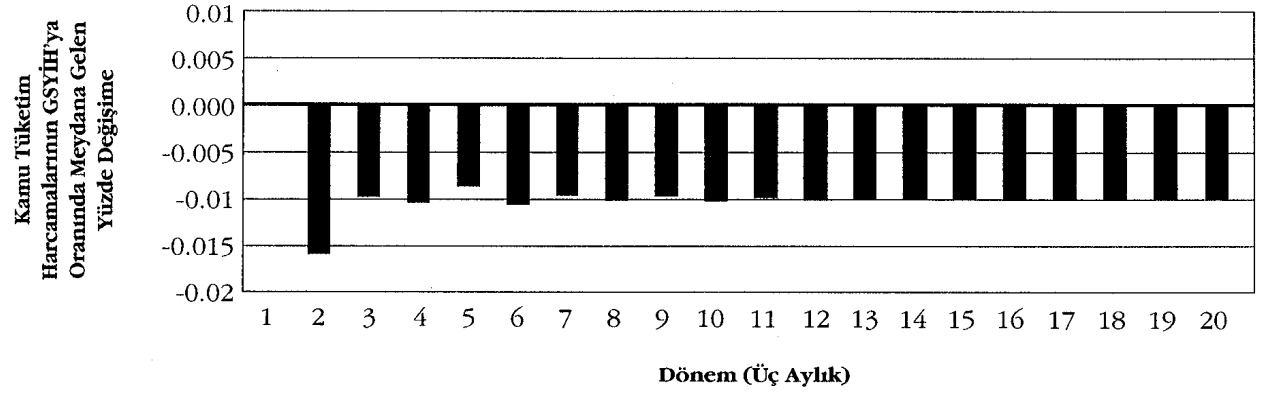
**Çizim 1.10 Kamu Tüketim Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Özel Yatırımların Birikimli Tepkisi**



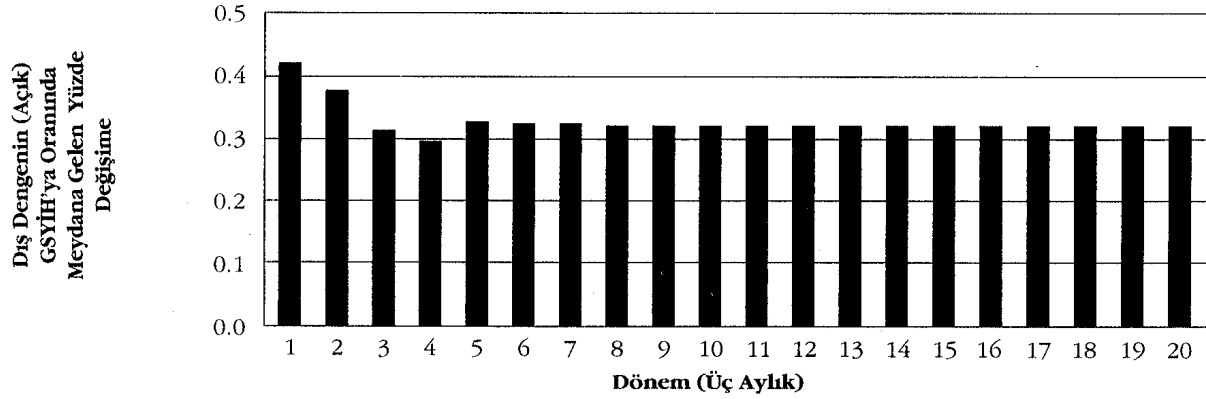
**Çizim 1.11 Dış Dengeye Gelecek Bir Şoka Kamu Yatırım Harcamalarının Birikimli Tepkisi**



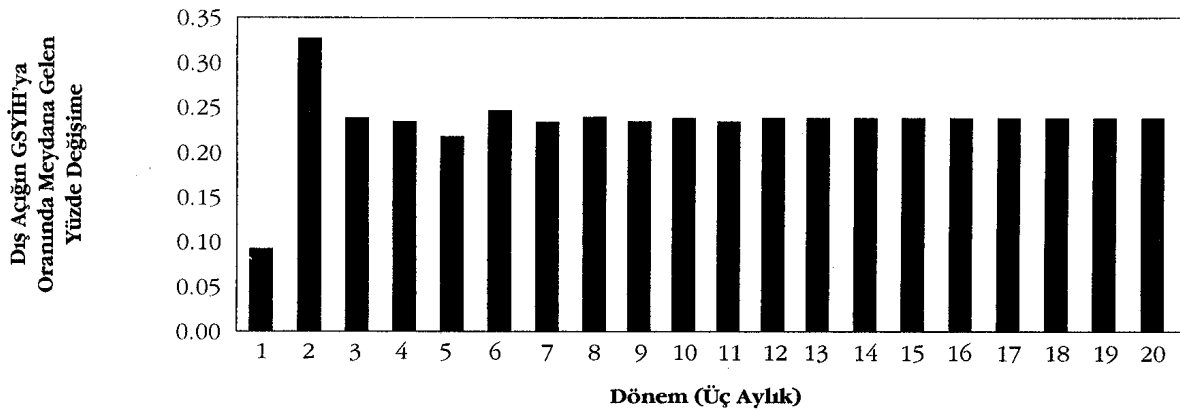
**Çizim 1.12 Dış Dengeye Gelecek Bir Şoka Kamu Tüketim Harcamaları-  
nın Birikimli Tepkisi**



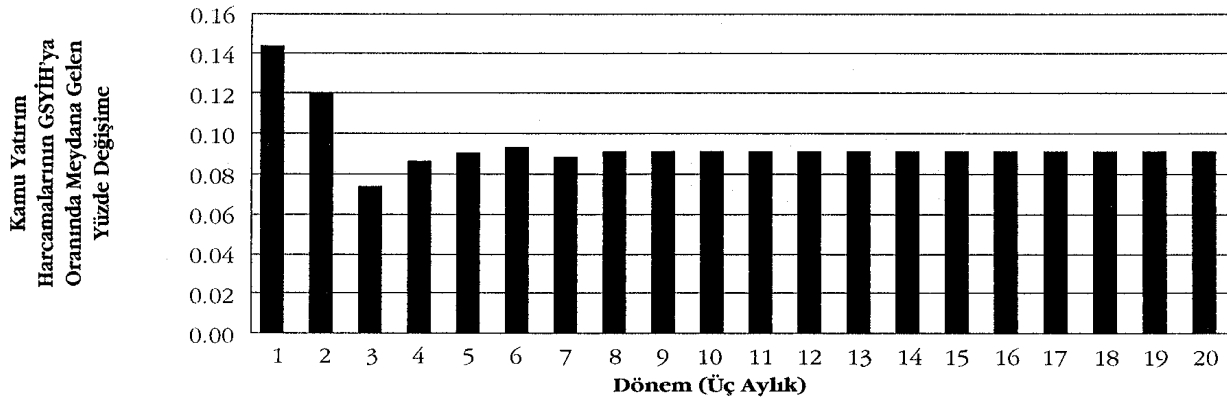
**Çizim 1.13 Dış Dengeye Gelecek Bir Şoka Dış Dengenin Birikimli Tepkisi**



**Çizim 1.14 Kamu Yatırım Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Dış Açığın  
Birikimli Tepkisi**



**Çizim 1.15 Kamu Yatırım Harcamalarına Gelecek Bir Şoka Kamu Yatırımlarının Birikimli Tepkisi**



Modelden elde edilen bulgular, daha önceki gözlemlerle aynı doğrultuda sonuçlar vermektedir. Çizim 1.7 ve 1.8'de sunulan tepki fonksiyonundan görülebileceği gibi, kamu tüketim harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelecek olan yüzde 4'lük bir şok artış, dış açığın GSYİH'ya oranında yüzde 10'luk bir kalıcı artışa neden olmaktadır.<sup>7</sup> Örneğin kamu tüketiminin GSYİH'ya oranının yüzde 12 olduğunu varsayalım. Bu oran beklenmedik bir şekilde aniden yüzde 12.5'a çıkması, GSYİH'ya oranı daha önce yüzde 4 olan dış açığın yüzde 4.4'e kalıcı bir şekilde yükselmesine neden olmaktadır.

Dikkati çeken bir başka nokta, kamu tüketiminin GSYİH'daki payında meydana gelen yüzde 4'lük bu şok artışın geçici bir nitelik göstermemesidir. Artışın tamamı kalıcı olmasa da, kamu tüketiminde şok sonrasında yüzde 2.5'luk bir kalıcı artış gözlenmektedir. Daha önceki örneğimizde, yüzde 12'den 12.5'e çıkan kamunun tüketim payı, tekrar yüzde 12'ye dönmekte ve yüzde 12.3'te kalmaktadır.

Dış açıktaki puansal olarak meydana gelen kalıcı bozulmanın, kamu tüketiminde meydana gelen kalıcı puansal artıştan (örnek dönemindeki veriler çerçevesinde) yüksek olması, kamu tüketiminin özel tüketimi ve toplam yatırımları uyarta bir roloynadığı izlenimini verebilir. Ancak eldeki verilerden kamu tüketiminin, daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi, esas olarak özel tüketimi uyardığı sonucu çıkmaktadır. Nitekim, Çizim 1.9-1.10'da sunulan tepki fonksiyonları incelendiğinde, gerek özel kesim yatırımlarının gerekse kamu yatırımlarının GSYİH'daki payının, kamu tüketimine gelen şok artış sonrasında (çok yüksek boyutlarda olmasa da) *azaldığı* görülmektedir. Dolayısıyla, kamu tüketim harcamalarının yatırımları dışla-

<sup>7</sup> Burada, "oranda meydana gelen yüzde değişim" den söz edilmektedir. Dolayısıyla sonuçlar, "oranın kendisindeki puansal değişim" olarak anlaşılmamalıdır.

ma investment crowding-out yanında ve hatta ondan daha çok dış dengeyi bozma *net export crowding-out* sonucuna yol açtığı söylenebilir.

Harcama disiplini sağlayamayan kamu kesiminin borçlanma sınırlaması gibi bir kısıtla bağlanmamış olması, ekonominin tümüne dış yükümlülük artışı doğuracak politikalar izlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Dahası, yaratılan dış yükümlülük artışı tamamen kamu tüketiminden kaynaklanmakta, gerçekleşen tüketimin faturası da gelecek dönemlere havale edilmektedir.

Ele alınan dönem içerisinde kantitatif olarak hesaplanamasa da, kamu tüketiminin toplam "potansiyel" yatırımlar üzerindeki bozucu etkisinden de söz edilebilir. Bilindiği gibi ekonominin toplam dış kaynak sağlama kapasitesi sınırlıdır. Bu noktadan hareketle, borç alınabilir dış kaynakların büyük bir bölümünün, artışların kalıcı bir nitelik gösterdiği kamu tüketiminin finanse edilmesinde kullanılması, ekonomideki toplam yatırım finansmanını kısıtlayıcı bir etkide bulunmaktadır.

Kamu tüketimindeki şok artışların özellikle dış denge üzerinde bozucu etkide bulunması, bu iki değişken arasında "simetrik" bir ilişkinin olabileceği düşüncesini doğurabilir. Başka bir deyişle, kamu tüketiminde meydana gelen şok artışlar sonrasında dış denge bozuluyorsa, dış dengedeki şok bozulmalara da kamu tüketiminin bir tepki vereceği düşünülebilir.

Ancak, incelenen tepki fonksiyonları dış açıklarda meydana gelecek bir şok artışa kamu tüketiminin hemen hemen hiç bir tepki vermediğini, esas olarak kamunun yatırım harcamalarında bir azalma olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle, dış dengedeki bozulmalara kamunun verdiği tepki, tüketimle oynamaktan daha çok yatırımları durdurma yönünde olmaktadır.<sup>8</sup>

Çizim 1.11-1.13'den görülebileceği gibi, dış açığın GSYİH'ya oranında meydana gelen yüzde 40'lık bir artış, kamu yatırımlarının GSYİH'ya oranında yüzde 7'lik kalıcı bir azalmaya yol açmakta, kamu tüketiminin oransal payında ise sadece yüzde 11'lik bir azalma görülmektedir. Dikkati çeken bir başka nokta, dış dengedeki şok bozulmanın geçici olmadığı ve yüzde 30'luk bir kalıcılık gösterdiğidir. Örneğin dış açığın GSYİH'ya oranının yüzde 3 olduğu bir dönemde bu oranı yüzde 4.2'ye çıkaran bir şokun etkisi bir süre sonra ortadan kaybolmayıp, dış açık-GSYİH oranının yüzde 4 civarında oluşmasına yol açmaktadır. Kamu yatırımlarının GSYİH'daki payının daha önce yüzde 8 olduğu böyle bir ortamda kamu yatırımları/GSYİH oranı da yüzde 7.4'e düşmektedir.

Korumacılık-dışa kapalılık döneminde kamunun yatırımlarını esas olarak dış

<sup>8</sup> Elbette bu sonuç, tüketim ve yatırım harcamalarının niteliğinden de kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi kamu tüketim harcamalarının büyük bir bölümünü maaş ve ücret ödemeleri ile faiz ödemelerinden oluşmaktadır.



dengedeki bire-bir bozulmalarla, yani dış borçlarla, finanse ettiği gözlemi daha önce aktarılmıştı. Liberalizasyon döneminde ise kamu yatırımlarındaki şok artışların dış denge üzerindeki bozucu etkisinin daha yüksek olduğu görülmektedir.(Çizim 1.14-1.15).

Dış dengedeki bozulmalara karşı duyarsız, meydana gelen şok artışları ise tamamen dış yükümlülükleri artırarak karşılayan kamu tüketiminin disipline olması, veri politikalar çerçevesinde, tamamen politika belirleyicisinin inisiyatifine kalmaktadır.

Politika belirleyicisinin açıkların ve harcamaların finansman biçimi ile ilgili olarak belli bir kısıtla karşı karşıya kalmadığı sürece bu inisiyatifi kullanmasını beklemek, bu güne kadarki uygulamaların ışığında, fazlaca iyimser olmaktadır.

### **1.5.3. Varyans Ayırışımı**

Modelin tahmini sonrasında elde edilen varyans ayırışımına göre dış açığın GSYİH'ya oranında meydana gelen değişimlerin tahmininde yapılan hatanın varyansı, büyük ölçüde kamu tüketim harcamalarının GSYtH'ya oranına gelen şoklarla açıklanmaktadır (yüzde 39). Bunun yanında, kamunun yatırım harcamalarının GSYtH'ya oranında meydana gelen değişimler de dış açık varyansının açıklanmasında önemli rol oynamaktadır (yüzde 16).

### **1.6. Sonuç**

Korumacılık-dışa kapalılık döneminde dış dengedeki bozulmalarla artırılabilen kamu yatırım harcamaları, 1987-1994 döneminde de bu özelliğini sürdürmüştür. Kamu tüketim harcaması ise, önceki dönemlerden farklı olarak, "investment crowding out" yapmanın yanında ve ondan daha çok dış dengeyi bozucu ve net dış yükümlülük doğurucu bir karakter kazanmıştır. Özellikle 1991-1994 döneminde disiplinin tamamen kaybolduğu anlaşılan kamu tüketim harcamalarına gelen beklenmedik şok artışlar ise kalıcı bir nitelik göstermektedir.

Kamu gelirlerinde ciddi-kalıcı artışların gerçekleştirilememesi durumunda, oluşan açıkların ya para basma ya da borç alma ile finanse edilmesi gerekecektir. Açık finansman biçimleri üzerinde herhangi bir yasal ya da kurumsal kısıt altında olmayan politika belirleyicisinin tercihi, kamu maliyesinde disiplin sağlama yerine kimi zaman para basma (=enflasyon), kimi zaman da borçlanma (=net yükümlük + enflasyon) olmaktadır. Son yıllarda artık her iki seçeneğin de sonuna kadar kullanıldığı dikkati çekmektedir

# **BÖLÜM**

## **2**

# **KAMU ALACAKLARI VE BORÇLANMA**

## **2. KAMU AÇIKLARI VE BORÇLANMA**

### **2.1. Giriş**

Bu bölümde, kamu açıkları ve kamu borçlarındaki gelişmeler tanımlayıcı ve analitik bir çerçevede sunulmaktadır. tık bölümde, kamu kesimi borçlanma gereğindeki (KKBG) gelişmeler ve açık finansman biçimleri üzerinde durulmaktadır. Zaman içerisinde sürekli bozulma gösteren KKBG, 1994 yılında azalmış olsa da, kamu harcamalarındaki azalmanın niteliğine bakarak bu düzelmenin geçici olduğu söylenebilir.

Açık finansman biçimlerinden birisi olan "para basma" konusunda parasal otoritenin bir dönem disiplin sağlama gayretinin, kamu maliyesi politikalarıyla desteklenmemesi sonucunda, başarıya ulaşamadığı anlaşılmaktadır. Özellikle 1990 sonrasında artan KKBG, Merkez Bankası kaynaklarının yanında iç borçlanmaya ağırlık verilerek finanse edilmiştir. Bunun sonucunda da ekonomide iç borçların ulaştığı boyutlar "sürdürülemez" bir nitelik göstermektedir.

Enflasyonun hükümetlerce hoşgörülebilirliğinin bir nedeni olan yüksek Borç/GSYİH oranında sağlanacak düzeltilmelerle ilgili olarak "bir kereliğine para basma" ya da "enflasyon" türünden 'önergelerin' kabulü durumunda ekonominin bir "kaosa" sürükleneyeceği, rakamsal örneklerden anlaşılmaktadır. Kamu kesiminin karşı karşıya olduğu bütçe kısıtından yola çıkarak yapılan dönemlerarası analiz, Borç/GSYİH oranının kabul edilebilir boyutlarda olması için kamu kesiminin ciddi bir disiplin içerisinde olma gerekliliğini göstermektedir.

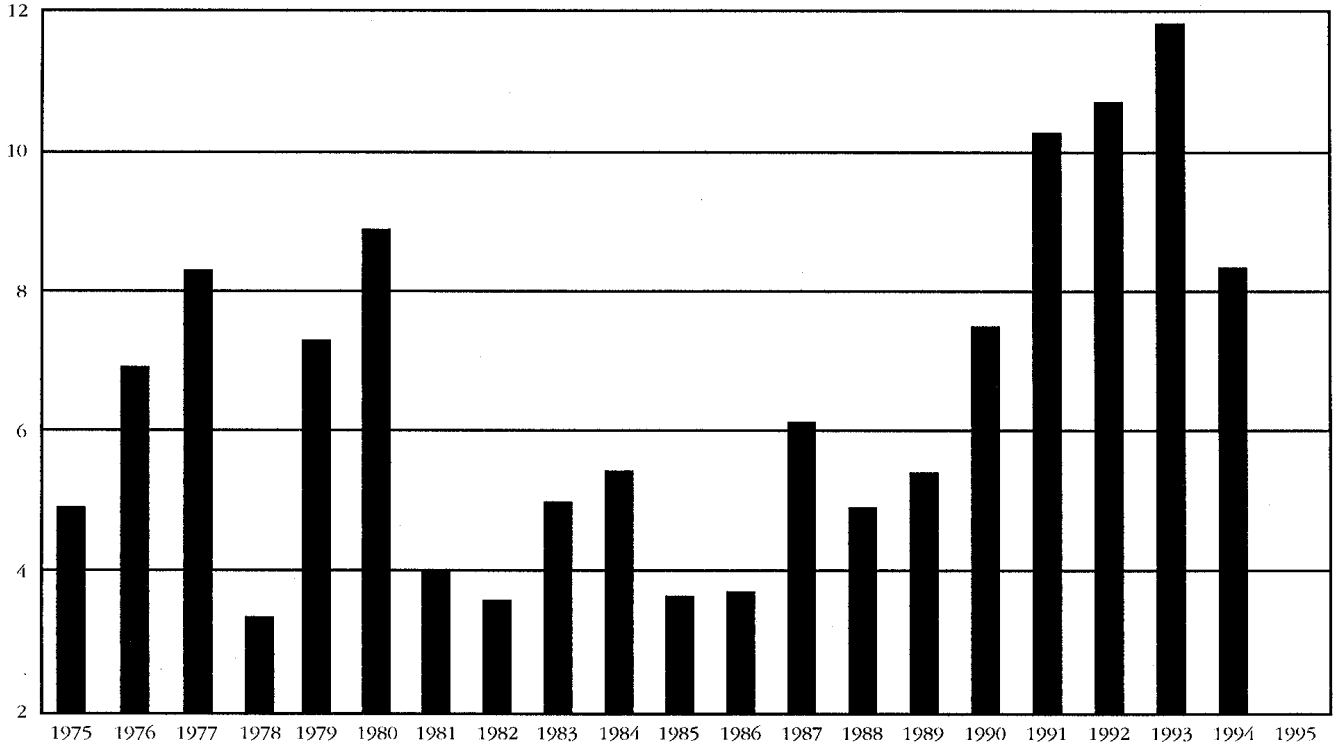
### **2.2. Tanımlayıcı Bilgiler**

#### **2.2.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği**

Türkiye iktisat tarihine "24 Ocak Kararları" olarak geçen bir dizi radikal önlemin alınmasıyla sona eren dışa kapalı döneminin son yıllarında, kamu harcamalarındaki artışın kamu gelirleri tarafından karşılanamaması nedeniyle Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) Gayrisafi Yurtiçi Hasılanın 1979'da (GSYİH) yüzde 9.4'üne ulaşmıştı.

Uygulamaya konulan "24 Ocak Kararları" sonrasında belli bir disiplinin sağlandığı ve bu oranın 1981-1986 döneminde ortalama yüzde 4.2'lik bir değer aldığı görülmektedir.

## Çizim 2.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYİH



**Tablo 2.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Cari Trilyon TL)<sup>a</sup>**

Yıllar	Bütçe	KIT	Mah. İda.	DS	Sos. Güv.	Fonlar	ÖKK	Toplam
1987	2.6	2.5	0.4	-0.00	-0.4	-0.4	-	4.6
1988	4.0	2.8	0.5	0.2	-0.5	-0.7	-	6.3
1989	7.7	4.4	0.5	-0.0	-0.8	0.9	-0.3	12.3
1990	12.0	15.1	0.1	-0.0	-1.1	2.4	0.9	29.3
1991	33.5	19.9	1.9	0.0	0.9	6.0	2.4	64.6
1992	47.4	36.3	8.8	0.1	2.6	13.9	7.7	116.8
1993	133.9	49.0	16.1	0.1	11.5	9.4	14.1	234.0
1994	147.7	85.1	14.1	0.8	17.2	28.8	26.4	320.1

<sup>a</sup> Yuvarlama nedeniyle alt bölümlerin toplamı toplam rakama eşit olmayabilir. Bazı kalemler için verilen '0' rakamları çüzi bir rakam olduğunu göstermektedir. ÖKK, özelleştirme kapsamındaki kuruluşları göstermektedir.

Liberalizasyon dönemi olarak adlandırılabilen 1987 sonrasında, KKBG'nin GSYİH'ya oranında (KKBGO) sürekli bir artış dikkati çekiyor. Bu dönemin başlangıcında (1987-1989) yüzde 5.4'lük bir ortalama sahip olan KKBGO, daha sonra

hızla artarak 1993 yılında yüzde 11.81'lik bir değere ulaşıyor.

Ekonomide 'yeni' bir programın uygulamaya konulduğu 1994 yılında KKBGO'nun yüzde 8.3'e düştüğünü görüyoruz. Ancak, ilk bakışta olumlu bir gelişme gibi görülebilecek bu düşüş, kamunun tüketim harcamalarındaki göreceli bir azalmadan ya da kamu gelirlerindeki kalıcı bir düzelmeden kaynaklanmamaktadır. Daha önceki bölümde de belirtildiği gibi (bkn. Tablo 1.1.), politika belirleyicisi 1994 yılı içerisinde kamunun tüketim harcamalarında ciddi bir azalma gerçekleştirilmeden kamu yatırımlarında yüksek oranlı bir kısıtlamaya gitmiş, bunun sonucunda da kamu açıklarında göreceli bir 'düzeltme' sağlanmıştır. Dikkati çeken bir başka nokta, yıl içerisinde KKBGO'nda meydana gelen 3.1 puanlık azalmanın, toplam yatırımların GSYİH'ya oranında meydana gelen 4.1 puanlık azalmanın altında olmasıdır.

Genel olarak, kamu tüketim harcamalarında kalıcı bir azalma ya da kamu gelirlerinde sürekli bir artış sağlanmadan 1994 yılındakine benzer bir trendin sürmesi beklenemez. Dolayısıyla, kısa ve orta vadede KKBG'inde artışların sürme eğiliminde olduğu söylenebilir.

### **2.2.2. KKBG Finansmanı**

Kamu açıkları veri iken, politika belirleyicisinin bu açıkları finanse edebilme yöntemleri sınırlıdır: (iç ya da dış) borçlanma veya para basma. Bu iki alternatiften hangisinin kullanılacağı politika belirleyicisinin tercihi kadar, piyasa koşulları, mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler ve "iktisadi gelenek" tarafından da belirlenmektedir.

### **ParaBasma**

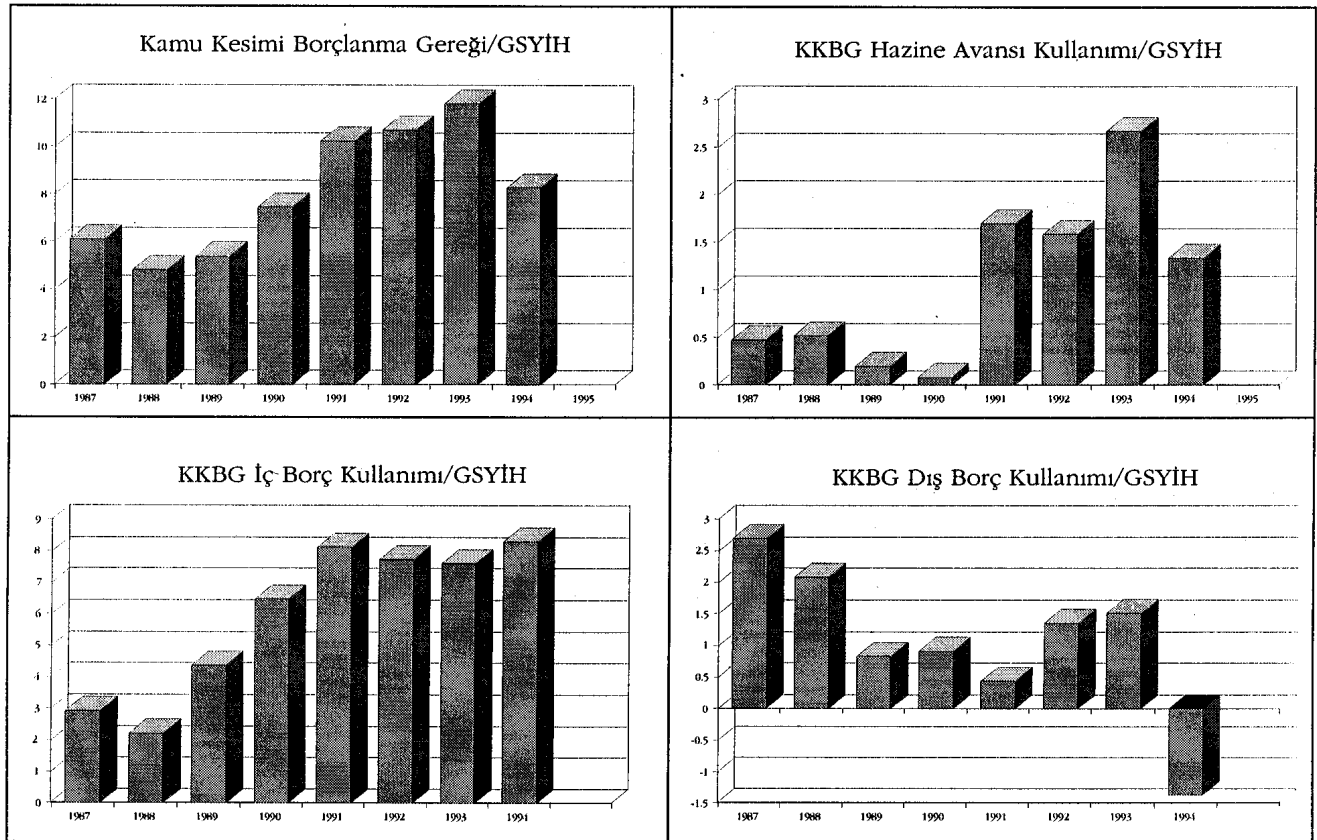
Dışa kapalılık dönemi sonrası veriler incelendiğinde kamunun, KKBGO'nun or talama yüzde 4.2 olarak gerçekleştiği 1981-1986 döneminde Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanarak (para basarak) bu oranının 0.57 puanlık bölümünü finanse edebildiğini görüyoruz. Dolayısıyla, kalan 3.6 puanlık bölümün finansmanı için iç ve dış borçlanma yoluna gidildiği anlaşıyor.

**Tablo 2.2 KKBG Finansmanı Payları (Puansal Katkı)<sup>a</sup>**

Yıllar	İç Borç	Dış Borç	Avans	Toplam
1987	2.94	2.70	0.48	6.1
1988	2.22	2.09	0.52	4.8
1989	4.37	0.83	0.20	5.4
1990	6.46	0.92	0.08	7.5
1991	8.12	0.44	1.70	10.3
1992	7.73	1.36	1.59	10.7
1993	7.61	1.52	2.68	11.8
1994	8.3	-1.38	1.38	8.3

<sup>a</sup> Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin nasıl karşılandığını göstermektedir. Hazine, İç Borç ve Dış borcun puansal katkılarının toplamı, ilgili yıl için KKBGO'nu göstermektedir.

**Çizim 2.2**



KKBGO'nun ortalama yüzde 5.4'e yükseldiği 1987-1989 döneminde, açık finansmanında Merkez Bankasından kullanılan avansın payı daha önceki döneme göre sürekli bir azalma gösteriyor.

Parasal otoritenin kendi başına belli bir disiplin sağlamayı hedeflediği 1990 yılında, Merkez Bankasından kullanılan avansın KKBGO'nun finansmanındaki katkısı 0.08 puan gibi cüzi bir boyutta kalıyor. Öte yandan, söz konusu dönem ve sonrasında ortalama enflasyon da daha önceki dönemlere göre yüksek bir platoya çıkıyor. Bu durum, enflasyonu sadece "kamu açıklarının para basılarak finans edilmesi" olarak gören ve dönemsel finansman biçiminin doğurabileceği dinamikleri gözardı eden bir analizin eksik olacağı düşüncesini akla getirmektedir.<sup>1</sup>

Kamu kesimi borçlanma gereğinde kalıcı düzelmelerin sağlanmadığı 1987-1990 dönemi Türkiye ekonomisinin yaşadığı tecrübe, pek çok şeyin yanında özellikle bir noktayı öne çıkarmaktadır: Her ne kadar kamu açıklarının varlığı ve bu açıkların büyümesi sorunun temelini teşkil etse de, açık finansman biçimlerinden sadece bir tanesinde sağlanmaya çalışılan disiplin, bu tür bir disiplin ile amaçlanan sonucun gerçekleşmesine yeterli olmamakta, hatta tam aksi sonuçlar doğurabilmektedir.

Dolayısıyla, kamu açıklarının finansman biçimlerinden birisi olan "para basımı"na getirilecek kısıtlamaların, borçlanma imkanlarının da kısıtlanması gibi önlemlerle desteklenmesi bir zorunluluk olmaktadır. Aksi takdirde kamuoyu, politika belirleyicisinde disiplin sağlamaya yönelik genel bir "niyet" görmediği için ekonominin sadece bir kesiminde sağlanmaya çalışılan disiplinin sürekliliğine inanmamakta, bir süre sonra da "haklı" olduğunu görerek var olan beklentilerini pekiştirmektedir.

Mali politikalarda iyileştirici yönde herhangi bir değişim olmayıp tam aksine bozulmaların gerçekleştiği bir dönemde tek başına parasal disiplinin sağlanmaya çalışılması, disiplin sağlamaya yönelik bu niyetin politika belirleyicisi tarafından paylaşılmaması sonucunda doğal olarak başarıya ulaşamamıştır.

Açık finansmanında kamu otoritesinin 1991 yılından itibaren borçlanmanın yanında Merkez Bankası kaynaklarını da artık daha sık kullanmaya başladığını görüyoruz. KKBG finansmanında Hazine avansı payının oransal olarak zaman içerisinde

<sup>1</sup> Bu düşünce, 'son tahlilde' "daima ve her yerde parasal bir olgu" olan enflasyonun dönemler arası ne tür dinamiklerden kaynaklanabileceğine yöneliktir. Konuyla ilgili olarak, iktisat literatüründe *Hoş Olmayan Parasal Aritmetik* yaklaşımında ifadesini bulan 'sıfır seignorage ile yüksek enflasyon birlikte görülebilir' öngörüsü örnek verilebilir. Bknz. Sargent and Wallace, 1981; McCallum, 1987:

de arttığı ve 1994 başında yaşanan finansal kriz öncesinde yüzde 11.8'e çıkan KKBGO'nun 2.8 puanlık bölümünün para basılarak finanse edildiği anlaşılmaktadır.2 Ekonomide bir dizi 'yeni politikaların' uygulamaya konulmasıyla borçlanma gereğinin (kalıcı olmayan önlemlerle de olsa) aşağıya çekildiği 1994 yılında dahi 8.3 puanlık KKBGO'nun 1.4 puanlık kısmı hazine kısa vadeli avansları ile finanse edilmiştir.

## **Borçlanma**

Kamu açıklarının finansmanında 1987 sonrasında özellikle iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Tablo 2'den de görülebileceği gibi, 1989 ve 1990 yıllarında KKBG'nin finansmanında dış borç ve TCMB kaynakları minimal bir düzeyde kalmıştır. Bu tarihten başlayarak hızla artan KKBGO ile birlikte açığın finansmanında kullanılan iç borç kullanımı da giderek artmıştır.

Kamu açıklarının en yüksek noktaya ulaştığı 1993 yılında 11.8 puanlık KKBGO'nun 7.6 puanlık bölümünün iç borçlarla karşılandığını görüyoruz. Daha sonra, 1994 yılında KKBG'inde meydana gelen oransal azalmaya karşın kamunun dış borç kaynaklarının kesilmiş olması, iç borçların açık finansmanındaki payının bir önceki yıla göre yükselerek 8.3 puana çıkmasına neden olmuştur.

### **2.2.3. Dış Borçlar**

Türkiye'nin dış borçları zaman içerisinde sürekli artış gösteren bir değişken. On yıl önce, 1985 yılı sonunda, 25 milyar dolar olan toplam dış borçlar 1995 Haziran ayı itibarıyla 74 milyar dolara ulaşmış durumda. Dış borçlar, kamu ve özel kesim borçlarının toplamından oluşuyor. Toplam dış borçların "borç alan kesimlere göre" kamu ve özel olarak ayrıştırılması durumunda bir-kaç nokta dikkati çekiyor.

2 İzleyen yılda, kullanılabilecek avansın hemen hemen tamamının yılın ilk iki-üç ayında ekonomiye enjekte edilmesi, politika belirleyicisinin nasıl sorumsuzca davranabileceğine bir örnek teşkil etmesi yanında, yaşanan finansal kriz ve sonrası ile ilgili önemli bir açıklayıcı olgu olarak da yorumlanabilir.



de arttığı ve 1994 başında yaşanan finansal kriz öncesinde yüzde 11.8'e çıkan KKBGO'nun 2.8 puanlık bölümünün para basılarak finanse edildiği anlaşılmaktadır.2 Ekonomide bir dizi 'yeni politikaların' uygulamaya konulmasıyla borçlanma gereğinin (kalıcı olmayan önlemlerle de olsa) aşağıya çekildiği 1994 yılında dahi 8.3 puanlık KKBGO'nun 1.4 puanlık kısmı hazine kısa vadeli avansları ile finanse edilmiştir.

## **Borçlanma**

Kamu açıklarının finansmanında 1987 sonrasında özellikle iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Tablo 2'den de görülebileceği gibi, 1989 ve 1990 yıllarında KKBG'nin finansmanında dış borç ve TCMB kaynakları minimal bir düzeyde kalmıştır. Bu tarihten başlayarak hızla artan KKBGO ile birlikte açığın finansmanında kullanılan iç borç kullanımı da giderek artmıştır.

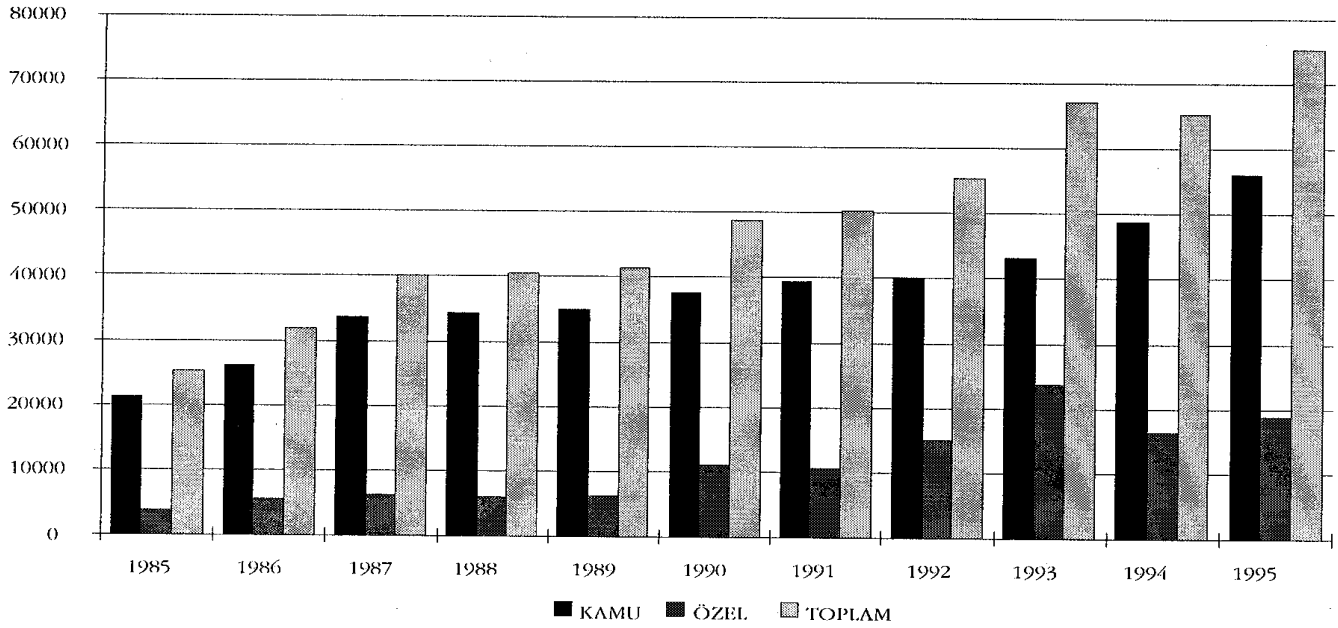
Kamu açıklarının en yüksek noktaya ulaştığı 1993 yılında 11.8 puanlık KKBGO'nun 7.6 puanlık bölümünün iç borçlarla karşılandığını görüyoruz. Daha sonra, 1994 yılında KKBG'inde meydana gelen oransal azalmaya karşın kamunun dış borç kaynaklarının kesilmiş olması, iç borçların açık finansmanındaki payının bir önceki yıla göre yükselerek 8.3 puana çıkmasına neden olmuştur.

### **2.2.3. Dış Borçlar**

Türkiye'nin dış borçları zaman içerisinde sürekli artış gösteren bir değişken. On yıl önce, 1985 yılı sonunda, 25 milyar dolar olan toplam dış borçlar 1995 Haziran ayı itibarıyla 74 milyar dolara ulaşmış durumda. Dış borçlar, kamu ve özel kesim borçlarının toplamından oluşuyor. Toplam dış borçların "borç alan kesimlere göre" kamu ve özel olarak ayrıştırılması durumunda bir-kaç nokta dikkati çekiyor.

2 İzleyen yılda, kullanılabilecek avansın hemen hemen tamamının yılın ilk iki-üç ayında ekonomiye enjekte edilmesi, politika belirleyicisinin nasıl sorumsuzca davranabileceğine bir örnek teşkil etmesi yanında, yaşanan finansal kriz ve sonrası ile ilgili önemli bir açıklayıcı olgu olarak da yorumlanabilir.

### Çizim 2.3 Dış Borçlar (Milyon Dolar)



#### Özel Kesim

Özel kesim, özellikle de ticari bankaların dış borçları ekonomideki kur-faiz gelişmelerine göre dalgalanmalar gösteriyor. Kurlardaki değişimin enflasyonun altında gerçekleştiği ve Türkiye ekonomisinin "sıcak para politikası" ile yakından tanıştığı 1989-1990 döneminde, özel kesim dış borçlarının hemen hemen ikiye katlanarak 1988'deki 6 milyar dolar düzeyinden 1990'da 11.2 milyar dolara çıktığını görüyoruz.

TL'nin nisbi olarak diğer para birimlerine karşı reel değer kaybettiği 1991 yılında biraz azalan özel kesim dış borçları, belki de 1992 yılının ikinci yarısı ile 1993 yılının ilk yarısında TL'nin değer kazanmasının etkisiyle, 1993 sonunda 24 milyar dolara yükseliyor. 1994'te yaşanan finansal krizle birlikte bu rakamın azaldığı, ancak, 5 nisan kararlarının temel özelliği olan "düşük kur-yüksek faiz" politikası ile tekrar artış eğilimine girdiği söylenebilir.

#### Kamu Kesimi

Kamu kesimi dış borçları, ise, ekonomideki kur-faiz dalgalanmalarından bağımsız olarak sürekli bir artış trendi içerisinde bulunuyor. 1985 yılında 21.5 milyar dolar olan kamu kesimi dış borçları, on yılda iki katın üzerinde bir artış göstererek 1994'te 49 milyar dolara çıkmıştı. Kamu dış borçlarının 1995 yılında da artmaya devam ederek 55 milyar doların üzerinde gerçekleşmesi bekleniyor. Dış borçların artış oranı incelendiğinde ise, özellikle 1986-1987 ve 1993-1995 dönemlerindeki yüksek oranlı artışlar dikkati çekiyor.

**Tablo 2.3 Dış Borç Büyüme Oranı (Yüzde)<sup>a</sup>**

Yıllar	Kamu	Özel Kesim	Toplam
1986	22.8	42.5	25.9
1987	28.0	12.3	25.2
1988	2.4	-5.0	1.2
1989	1.7	8.2	2.7
1990	7.4	<b>69.7</b>	17.2
1991	5.0	-3.6	3.1
1992	1.5	41.7	10.1
1993	7.9	55.6	21.2
1994	14.9	-30.3	-2.3
1995	15.0	15.0	15.0

<sup>a</sup> Dolar cinsinden ifade edilmiş dış borçlarda meydana gelen yıllık artış oranı. 1995 tahmin.

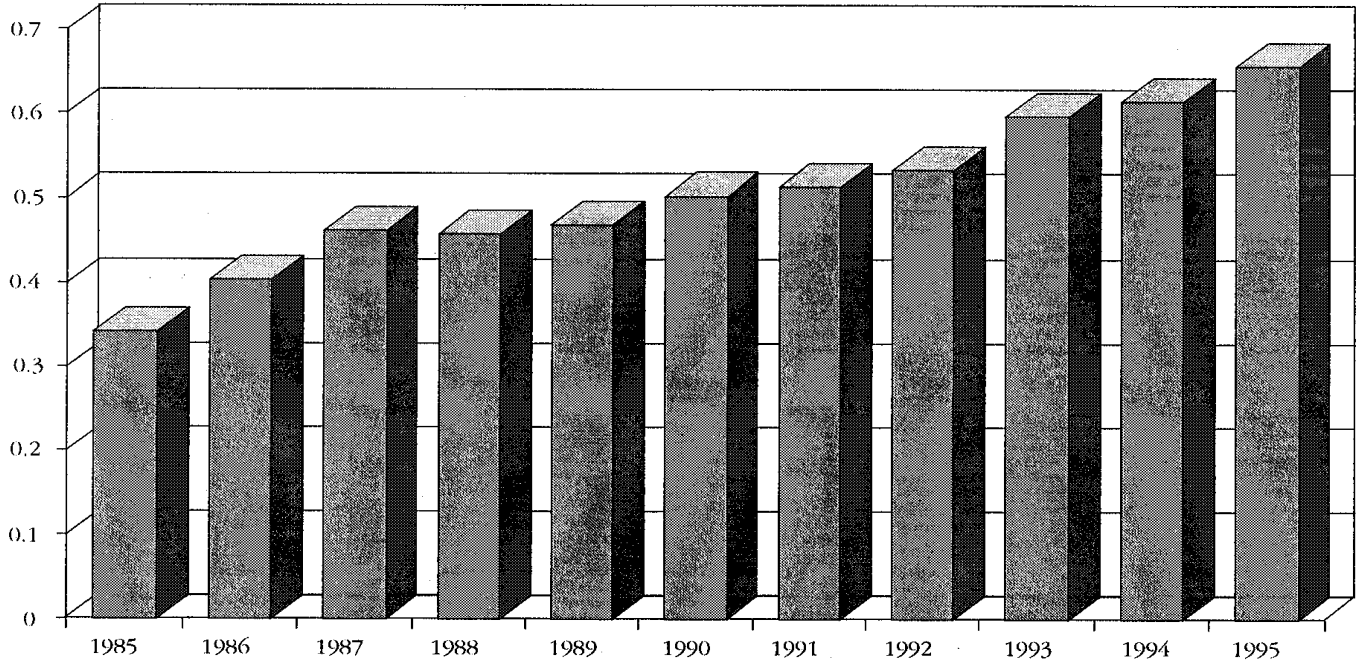
Türkiye'nin dış borçlarının ağırlığı ile ilgili olarak, kimi zaman Toplam Dış borç/GSYİH oranı kullanılmaktadır. Dış borçlardaki artışa paralelolarak, "Dış borç/GSYİH" oranının 1985'deki yüzde 30 düzeyinden 1995 yılında yüzde 66'ya yükseldiği dikkati çekmektedir.

Bu oranın hesaplanmasında 11. cinsinden olan GSYİH rakamlarının dolara dönüştürülmesi gerekmektedir. Yapılan hesaplamada "cari yıl TVdolar kuru"nun kullanılması durumunda, hesaplamanın yapıldığı yıl için 11.'nin reel değer kazanıp kazanmadığına bağlı olarak elde edilen rakamların yanıltıcı olma olasılığı ortaya çıkmaktadır.<sup>3</sup> Bu nedenle, toplam dış borçların ekonomideki ağırlığını ve zaman içerisindeki değişimini gösterebilmek için, 1987 yılı fiyatları ile hesaplanmış GSYİH rakamlarının 1987 dolar fiyatına bölünmesi ile elde edilen "dolar cinsinden reel GSYİH rakamları" bulundu. Daha sonra da dolar cinsinden toplam borçlar bu rakamlara bölündü. Bu şekilde hesaplanan "Toplam dış borç/GSYİH oranları" Çizim 2.4'te görülebilir.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Örneğin bu yöntemle yapılacak bir hesaplamaya göre, toplam dış borçların GSYİH'ya oranı 1994 yılındaki yüzde 70'ler düzeyinden 1995 yılında yüzde 50'lere kadar düşecektir. Oysa toplam dış borçların 1995 yılında en az yüzde 15 arttığı tahmin edilmektedir.

<sup>4</sup> Burada dış borç rakamlarının doğrudan "dolar" olarak alınması yerine, doların satın alma gücünde meydana gelen değişimlerin de gözönüne alınıp "reel dış borç" rakamlarının kullanılması daha doğru olurdu. Bu türden bir hesaplama sonuçları çok fazla değiştirmemektedir.

**Çizim 2.4 Toplam Dış Borç/GSYİH (1987 Fiyatları ile)**



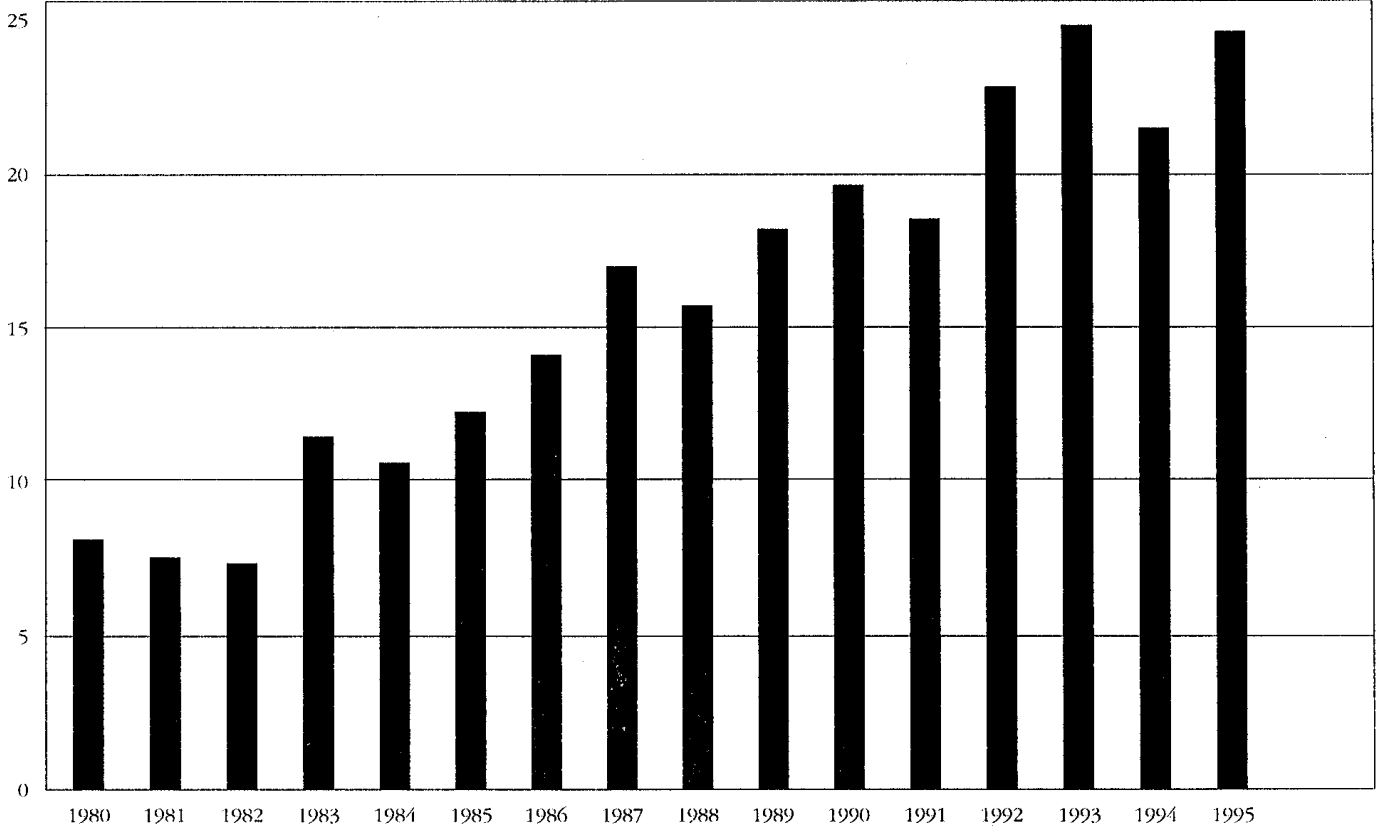
Herhangi bir istatistiksel test ya da iktisadi modellerne gerek kalmadan, dış borçlarda görülen trendin "sürdürülemez" olduğu ilgili grafiklerden açıkça görülmektedir.

#### **2.2.4. İç Borçlar**

Türkiye'de kamu kesimi toplam iç borçlarının tek bir rakama indirgenmesi, imkansız olmasa da çok zor bir çalışmayı gerektiriyor. Bu bölümde sadece, hazine tarafından düzenli olarak açıklanan iç borç rakamları üzerinde durulacak.

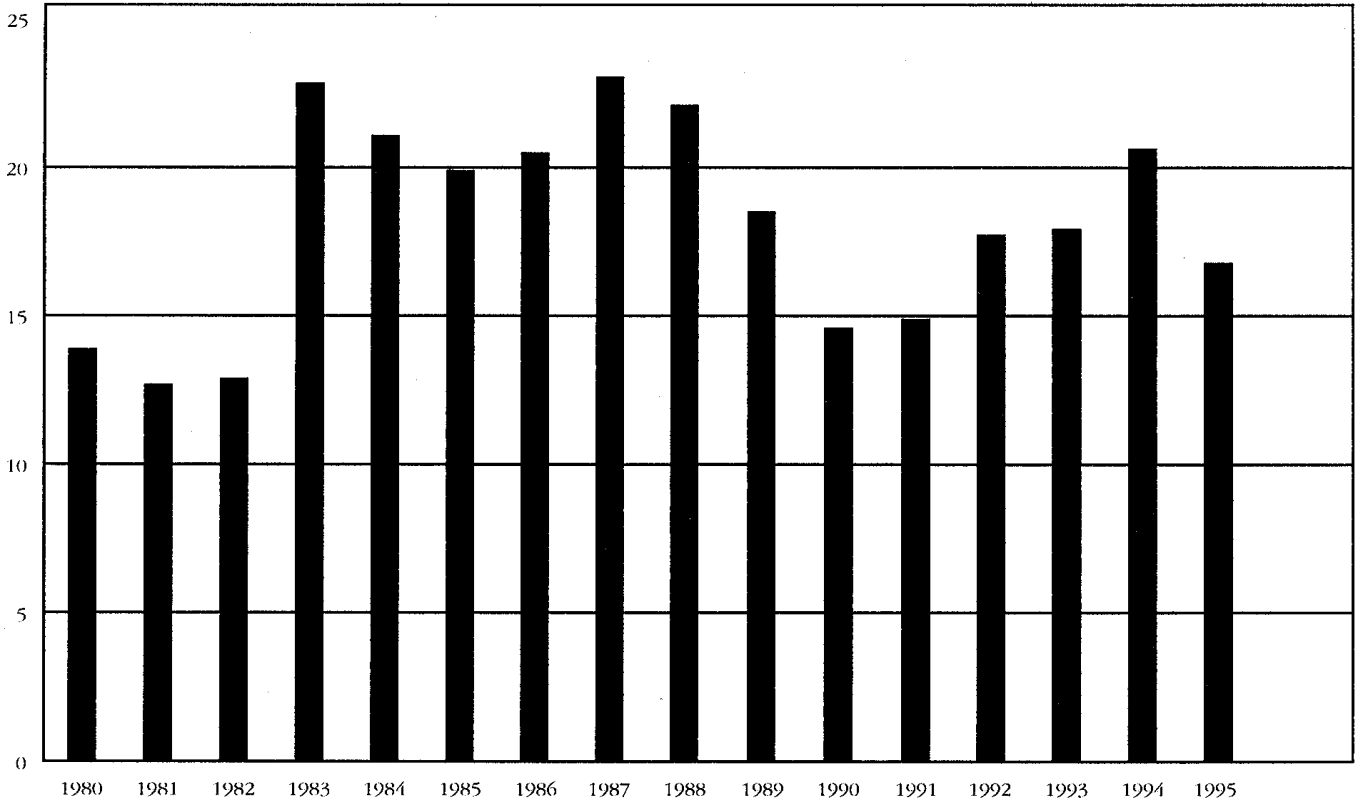
Hazine tarafından açıklanan iç borç stoku; tahvil, bono, avans ve konsolide borçların toplamından oluşuyor. Bu rakamların kullanılmasıyla (dış borçlarla bir karşılaştırma yapabilmek için), yıl sonu dolar kurlarıyla hesaplanmış dolar cinsinden toplam iç borç miktarı Çizim 2.5'te görülebilir.

**Çizim 2.5. Toplam İç Borçlar (Milyar Dolar)**



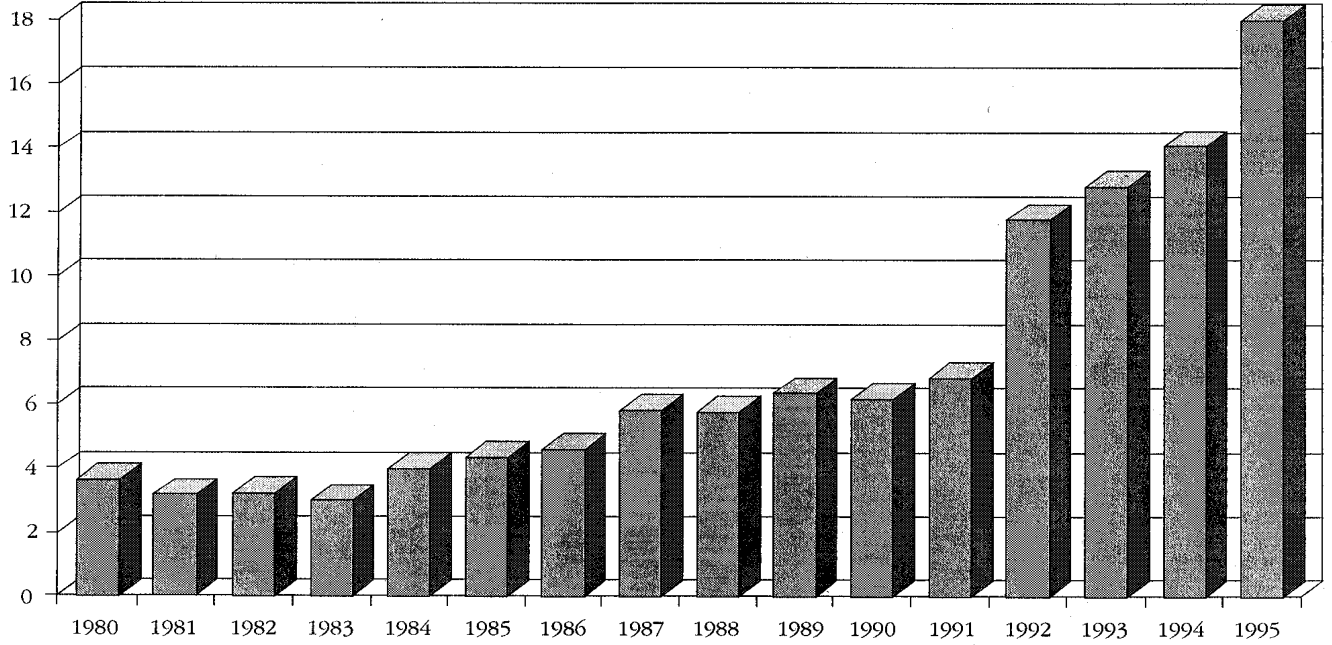
Toplam iç borçların tarihsel olarak en düşük değerinin 7.3 milyar dolar olarak 1982 yılında gerçekleştiğini görüyoruz. Bu yılı takiben 13 yıl boyunca; (1988, 1991 ve 1994 yılları hariç) dolar cinsinden iç borçlarda sürekli bir artış var. Ekim 1995 sonu itibariyle de toplam iç borçlar, bir önceki yıla göre 3.2 milyar dolar artarak 24.6 milyar dolara ulaşmış durumda ve artmaya devam ediyor.

**Çizim 2.6 Toplam İç Borç/GSYİH**



Kimi zaman, toplam iç borç stokunun GSYİH'ya oranına bakılarak "aslında sorun yapılacak birşey olmadığı" öne sürülmektedir. Oysa hazine tarafından açıklandığı şekliyle "toplam iç borç" rakamının GSYİH'ya oranı, iç borç sorunu ile ilgili pek fazla bilgi içermiyor. Dolayısıyla, sadece bu rakamların kullanılması yanıltıcı sonuçların alınmasına yol açabilir. Örneğin, *sadece bu orana bakılması durumunda; 1989-1995 dönemindeki herhangi bir yılın 1983-1988 dönemindeki herhangi bir yıldan daha başarılı olduğu söylenebilir!*

**Çizim 2.7 Tahvil ve Bono Stoku/GSYİH (Yüzde)**



Toplam iç borçların kompozisyonuna bakıldığında ise tahvil ve bono'dan oluşan iç borç stokunun gerek düzey, gerekse GSYİH'ya oran olarak sürekli bir artış içerisinde olduğunu görüyoruz. "Tahvil-bono stoku/GSYİH" oranı, 1980-1983 döneminde ortalama yüzde 3.3 iken 1984-1988 döneminde yüzde 5.1'e, 1989-1991 döneminde de yüzde 6.4'e yükseliyor. Kamu'nun iç borçlarını çözülmesi gereken bir sorun haline getiren olgu, "tahvil-bono/GSYİH" oranının, 1992-1995 döneminde sürekli artarak dönem sonunda yüzde 18'e çıkmış olmasıdır (Çizim 2.7).

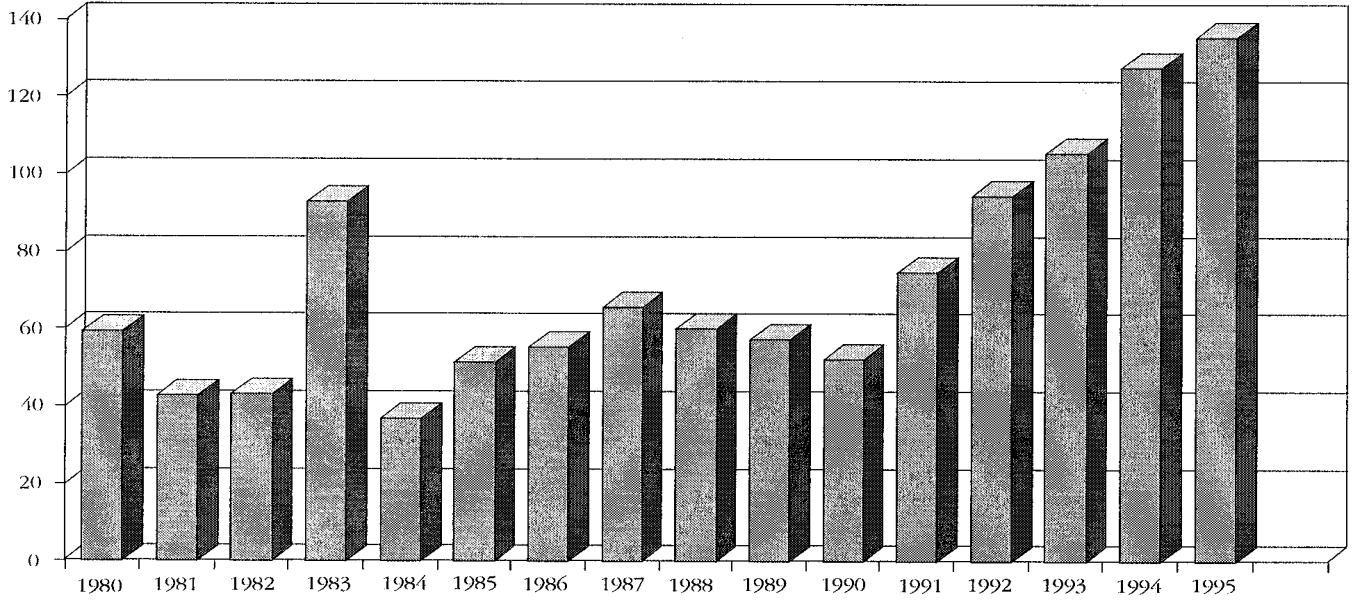
Tahvil ve bonodan oluşan iç borçları dönem sonu dolar kurlarıyla ifade etmek gerekirse, 1988 yılına kadar 4 milyar doların altında olan tahvil-bono stoku izleyen yıllarda sürekli bir artışla 1995 Ekim ayı itibariyle 22 milyar dolara ulaşmış durumda ve artmaya da devam etmektedir (Çizim 2.10).

Tahvil ve bono stokunun GSYİH'ya oranında meydana gelen yükselmeler, ekonomideki diğer gelişmelere bağlı olarak, tek başına bir sorun teşkil etmeyebilir. Ancak Türkiye ekonomisinde, izlenen makroekonomik politikalara olan güvensizliğin bir sonucu olarak mevcut borçların ortalama vadesinde meydana gelen azalmalar ve borç stokunun doğurduğu faiz yükü, sorunun boyutunu derinleştirmektedir.

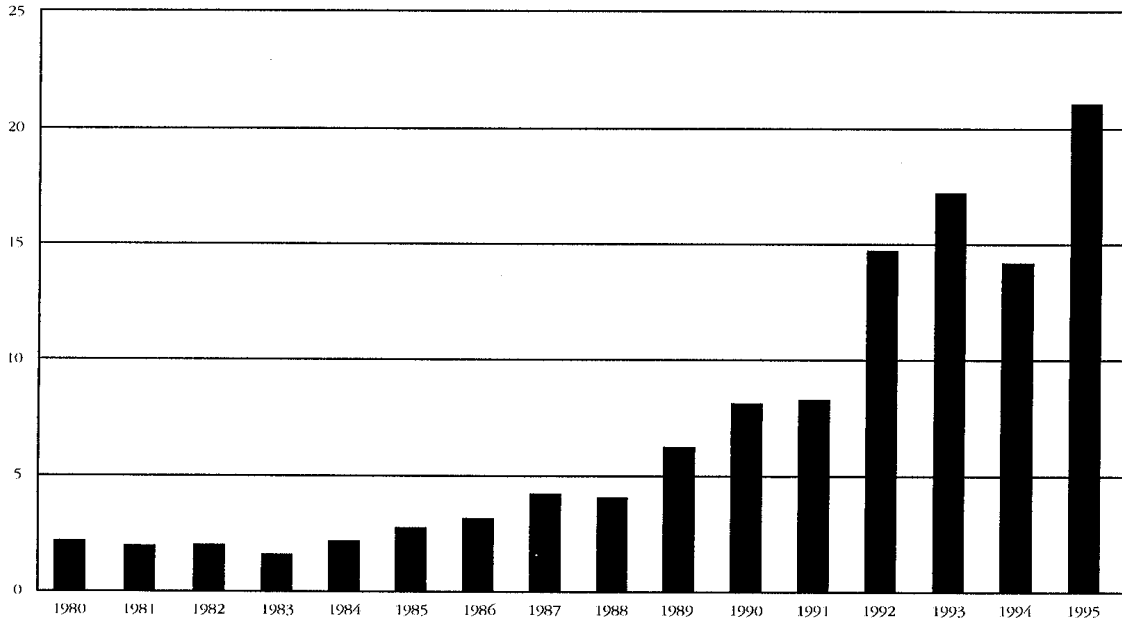
Ayrıca; toplam borçların ortalama vadesinde meydana gelen azalmalar yanında kamu açıklarının büyüyerek sürmesinden kaynaklanan ek borçlanma gereksinimi,

kamu kesiminin finansal piyasalar üzerindeki baskısının günden güne artmasına neden olmaktadır. Bu baskının boyutlarını görebilmek açısından Çizim 2.8 incelenebilir. Bu çizimde, bir yıl içerisinde kamu tarafından gerçekleştirilen toplam borçlanmanın mevcut kamu borç stokuna oranı gösterilmektedir

**Çizim 2.8 İç Borçlanmanın İç Borç Stokuna Oranı (Yüzde)**

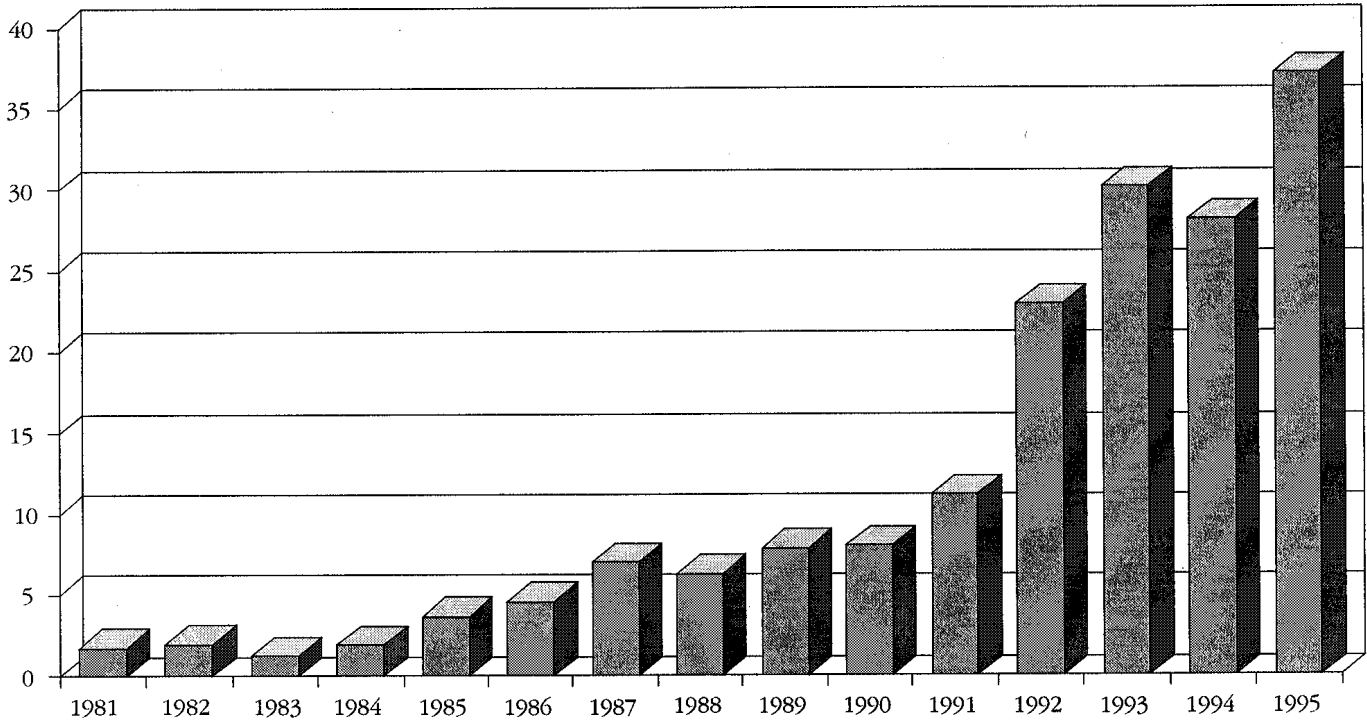


**Çizim 2.9 Tahvil ve Bono Stoku (Milyar Dolar)**





**Çizim 2.10 Tahvil ve Bono Cinsinden İç Borçlanma (Milyar Dolar)**



"Yıl içinde gerçekleşen borçlanma/Toplam borç stoku" oranı, 1991 yılına kadar (1983 hariç) yüzde 60'ın altında seyrederken, daha sonraki yıllarda hızla artışa geçiyor ve 1995'te yüzde 140 civarında gerçekleşiyor. Başka bir deyişle, kamunun bir yıllık bir süre içerisinde *mevcut borç stokunun 1.5 katına yakın bir borçlanma* yapmak durumunda kaldığını görüyoruz. Sadece tahvil ve bono cinsinden gerçekleşen yıl içindeki kamu borçlanması, düzeyolarak 1991 yılına kadar 10 milyar doları geçmezken 1995 yılında 35 milyar dolara yükselmiş bulunuyor.

Kimi zaman kamu borçlarının GSYH'ya oranının düşük olduğu ve çok daha yüksek oranlara sahip ülkelerin bulunduğu öne sürülürken, Türkiye'de kamunun artan borçlanma gereksinimi ile birlikte uygulanan ekonomi politikalarından kaynaklanan borç dinamikleri gözardı edilmektedir. Ekonominin boyutları ve kamu maliyesinin izlemekte olduğu politikalar veri iken, Çizim 2.7-2.1 O'un ima ettiği rakamlar pek az ülkede orta, hatta kısa vadede sürdürülebilir rakamlardır.

## 2.3. Kamu Borçlan ve Sürdürülebilirlik

### 2.3.1. Bütçe Kısıtı

Kamunun karşı karşıya olduğu bütçe kısıtı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$G - T = \Delta M + \Delta D \quad (1)$$

Burada  $G - T$  kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG),  $\Delta (= D_t - D_{t-1})$  borç stokunda meydana gelen değişmeyi,  $\Delta M (= M_t - M_{t-1})$  ise açık finansmanında kullanılan Merkez Bankası kaynaklarını (para basma) göstermektedir. Aynı eşitlikten yola çıkarak borç stokunda meydana gelen değişme şu şekilde de gösterilebilir:

$$D_t - D_{t-1} = i_t D_{t-1} + P \Delta - \Delta M \quad (2)$$

Daha önceki eşitlikten farklı olarak burada kamu açığı, faiz dışı kamu açığı,  $PA$ , ve mevcut borç stokuna ödenen faiz,  $i_t D_{t-1}$  olarak ayrıştırıldı ( $i$  nominal faizleri göstermektedir). Son eşitliğin nominal GSYİH'ya bölünmesi ve terimlerin tekrar düzenlenmesi ile aşağıdaki eşitlik elde edilebilir:

$$d_t - d_{t-1} = \frac{d_{t-1}}{1 + n_t} (i_t - n_t) + p_t - m_t \quad (3)$$

Bu eşitlikte  $d_t$  borç stokunun GSYİH'ya oranını,  $n_t$  GSYİH'nın nominal büyüme oranını,  $P_t$  faiz dışı kamu borçlanma gereğini ve  $m_t$  Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilen açığın GSYİH'ya oranını göstermektedir.

GSYİH deflatöründeki yüzde değişmeyi  $\pi$ , GSYİH'nın reel büyüme oranını  $g$  ve reel faizi  $r$  ile gösterelim.<sup>5</sup> Bu tanımların kullanılması ve bazı cebirsel işlemlerden sonra elde edilen eşitliğin recursive yöntemle çözülmesiyle

$$d_T = d_0 \left( \frac{1+r}{1+g} \right)^T + \sum_{j=1}^T (p_j - m_j) \left( \frac{1+r}{1+g} \right)^{T-j} \quad (4)$$

ya da

$$d_T = d_0 f^T + \sum_{j=1}^T (p_j - m_j) f^{T-j} \quad (5)$$

<sup>5</sup> Özellikle yüksek enflasyonu yaşandığı Türkiye gibi ülkelerde reel faiz  $r$  şu şekilde hesaplanmalıdır:  $r = \frac{1 - \pi}{1 + \pi}$ . Benzer şekilde, ekonominin reel büyüme oranı da  $g = \frac{n - \pi}{1 + \pi}$  formülüyle hesaplanmaktadır.

eşitlikleri elde edilebilir.<sup>6</sup>

Esas olarak kamunun bütçe kısıtından yola çıkarak, bazı değişkenlerin sabit olduğu basitleştirici varsayımının ötesinde herhangi bir varsayım yapmadan elde edilen 5 nolu eşitlik, bir ülkenin borç dinamikleri ile ilgili önemli bir analitik alet olarak kullanılabilir.

Eşitliğin gösterdiği ve Türkiye ekonomisi ile ilgili en açık nokta, reel faizlerin ekonominin büyüme oranının çok üzerinde gerçekleşmesinin faiz dışı bütçe açığı ile birleştiği durumlarda borç stokunun çok kısa sürede hızla yükseleceğidir.

Aynı eşitliğin kullanılmasıyla değişik senaryolar incelenebilir. Diyelimki *başlangıç borç stoku (çok düşük olsa bile) pozitif ve başlangıç tarihinden itibaren Merkez Bankası kaynakları borç finansmanında herhangi bir şekilde kullanılmıyor*. Bu durumda,

.Reel faizler ekonominin reel büyüme oranının üzerinde ise, faiz dışı bütçe dengede olsa bile '-

"Borç-GSYİH oranı" sınırsız (unbounded) bir şekilde yükselir.

.Faiz dışı bütçe ortalama olarak açık veriyorsa reel faiz ekonominin reel büyüme oranına eşit olsa bile, "Borç stoku-GSYİH oranı" sınırsız (unbounded) bir şekilde yükselir.

.Eğer ekonominin reel büyüme oranı reel faizlerin üzerinde ve faiz dışı bütçe açığı sınırlı (bounded) ise (örneğin sabitse), dT de sınırlı (bounded) bir yapıya sahip olacaktır. Ancak bu sonuç, "Borç/GSYİH oranının" sürdürülemez bir nitelik göstermeyeceği anlamına gelmez.<sup>7</sup>

Aynı eşitliğin kullanılmasıyla, gelecekteki herhangi bir tarih Tiçin borç stokunun GSYİH'ya oranı ile ilgili bir fikir elde etmek de mümkündür.

Diyelimki gelecek yıldan itibaren *faiz dışı KKBG sonsuza kadar sıfırlandı*. Ayrıca hazine de *Merkez Bankası kaynaklarını kullanmaktan sonsuza kadar vazgeçti*. Dahası, (iyimser bir yaklaşımla) ekonomideki reel büyüme oranı yüzde 5, reel faizler yüzde 10 olarak sabitleşti ve piyasalardaki güven sonucu iç borçların ortalama vadesi 1 yıla çıktı. Başka bir deyişle, piyasalardaki mevcut *borçları yıllık yüzde 10 reel faizle sonsuza kadar roll-over* etme imkanı var.

Bu varsayımlar altında 5 yıl sonra "Borç stoku/GSYİH'ya oranı" bugün aldığı değerden yüzde 26 daha yüksek olacaktır. Aynı varsayımlar altında 20 yıl sonraki

<sup>6</sup> Çözüm sırasında, gösterimi basitleştirmek açısından ekonominin reel büyüme oranı  $g$  ve reel faiz  $r$  değişkenlerinin sabit olduğu varsayılmıştır. Ayrıca, borçların vadesinin bir yıl olduğu varsayılmıştır. Son eşitlikte  $f = \frac{1+r}{1+g}$  olarak tanımlanmaktadır.

<sup>7</sup> Örneğin faiz dışı bütçe açığının sabit bir şekilde GSYİH'nın yüzde 4'ü olduğunu varsayalım. Reel faizler yüzde 4, ekonominin reel büyüme oranı da yüzde 5 olsun. T'nin sonsuza gittiği durumda toplam borçlar aritmetiksel olarak GSYİH'nın 4 katına yakınsaklık gösterecektir. Bunun imkansızlığı ise açıktır.

Borç-GSYİH oranı, bugünkü oranın yüzde 153 (!

) üzerinde olacaktır. Bu oranın

yüksek olup olmadığı tartışılabilir. Ancak böyle bir oran, en azından Türkiye'nin yer almak istediği ülke topluluğu tarafından kabul edilmesi mümkün olmayan bir orandır.

Uygulamaya konulan ya da konulacak herhangi bir yeniden dengeleme-istikrar programının, bu senaryolardaki temel değişkenlerle ilgili ima ettiği sonuçların incelenmesi programın başarı ya da başarısızlığına yönelik olarak aritmetiksel bir öngörü oluşturulmasına yardımcı olacaktır.

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.

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde gerçekleşen rakamlar (reel faiz, KKBGO, ekonominin reel büyüme oranı, iç ve dış borçlanma rakamları, vs.) politika belleyicisinin kamu maliyesi politikası veri iken uygulanan politikaların sürdürülemez olduğunu göstermektedir.

Özetlemek gerekirse, Türkiye'de ekonominin reel büyüme oranının gerçekleşen reel faizlerden daha yüksek olması küçük bir ihtimal olduğu için, 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.

### **2.3.2. Kamu Borçları ve "Acze Düşme" (insolvency)<sup>8</sup>**

Bundan önceki bölümde özetlenen görüşler, kamu maliyesi ile ilgili yapılacak analizlerde sadece cari yıl gelir ve giderlerinin değil, gelecekteki kamu gelir ve giderlerinin de bir şekilde analize dahil edilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Bu noktayı da gözönüne alarak yapılacak bir analiz için değişik yöntemler uygulanabilir. Bu yöntemlerden bir tanesi, kamu varlıkları ve yükümlülüklerini bir bilanço yaklaşımı çerçevesinde incelemektir. Kamunun cari ve gelecekteki varlık ve yükümlülüklerinin yer alacağı bu türden bir bilanço yaklaşımı, önceki bölümde olduğu gibi değişik senaryo analizleri için kullanılabilir.

Kamunun varlıkları; cari varlıklarla birlikte, gelecekte değişik kaynaklardan elde edilebilecek gelirlerin bugünkü değerinin toplamı olarak tanımlanabilir. Benzer şekilde, kamu yükümlülükleri cari borç ve diğer yükümlülükler ile gelecekte yapı-

<sup>8</sup> Bu bölüm, büyük ölçüde Guidotti and Kumar (1991) çalışmasından esinlenmiştir.

lacak toplam harcamaların bugünkü değeri olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımlamaların ışığında kamunun net değeri, kamu varlıkları ile kamu yükümlülüklerinin arasındaki fark olmaktadır. Eğer bu fark negatif ise (kamunun net varlıkları net yükümlülüklerinden azsa) hükümetin "acz içinde" (insolvent olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu durumda, kamunun net varlıklarında ek bir artış meydana gelmeden yükümlülüklerini yerine getiremeyeceği açıktır.

$$NW = (G + B_d + B_f) - (R + S) \quad (6)$$

Burada NW kamunun net değerini, G gelecekte yapılacak kamu harcamalarının bugünkü değerini,  $B_d$  iç borçları,  $B_f$  dış borçları, S kamunun sahip olduğu toplam döviz rezervlerini, R ise gelecekte elde edilecek (vergi ve vergi dışı) gelirlerin bugünkü değerini göstermektedir.<sup>9</sup>

Maliye politikasına bilanço yaklaşımı başlangıçta basit gibi görünse de, önemli politika önermeleri içermektedir.

Eğer kamu, net değerinde herhangi bir değişiklik yapmak istemiyorsa alınan her borcun karşılığında ( $B_d$  ya da  $B_f$  teki artış) ya gelecekteki harcamalarını kıstamak (G'de bir düşüş) ya da gelecekte elde edeceği gelirlerde bir artış (R de bir artış) sağlamak zorundadır. Dolayısıyla, alınan her borç hem bugünkü hem de gelecekteki maliye politikalarının takip edeceği yolla ilgili kısıtlar koymaktadır. "

Eşitliğe iç ve dış borçlar önem olarak aynı ağırlıkta girmektedir. Bu durumda, örneğin iç borçların düzeyi ya da GSYİH'ya oranı düşük olsa bile, dış borç oranı yüksek veya ileride izlenecek maliye politikalarına güven bozulursa, borç alarına durumu doğabilir.

İlerde vaz geçilmesi güç olan 'yeni' kamu harcamaları, toplam borç stokunda meydana gelen net bir artış gibi yorumlanmalıdır. Örneğin, kamu tarafından yürütülen bir emeklilik sistemi veri iken iken, emekli olma yaşını azaltan bir yasal düzenleme, başka şeyler sabitken, toplam borç stokunda meydana gelen net bir artışa eşittir. <sup>10</sup>

<sup>9</sup> Bu noktada kamunun sahip olduğu taşınmazların da eşitliğe dahil edilmesi yönünde bir itiraz akla gelebilir. Dikkat edilirse R terimi, vergi ve vergi dışı gelirler şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla, eğer kamu bir takım yükümlülüklerini bazı taşınmazları ya da sahip olduğu bazı hakları satarak karşılamayı düşünüyorsa bu yöntemle sağlanacak gelirler R teriminin içerisinde yorumlanırken, bu tür satışların doğurabileceği gelir azalmaları ve ek harcama zorunluluklarının da G içerisinde yorumlanması gerekir.

<sup>10</sup> Bu konu, "ilave emekli aylıklarının", alınan ek bir borca sonsuza kadar ödenecek "ilave bir faiz" gibi yorumlanmasıyla daha rahat anlaşılabilir.

Kamunun net değerinin pozitif olduğu durumlarda, "acze dűşme" olmadığı için, bu anlamda, bir borç sorunu da yoktur. Ama eęer hükümet "acze dűşmüş" veya dűşmek üzere ise, net varlıklarında bir artış olmadan yeniden net borçlanma yapabilmesi imkansızdır. Bu durumdaki bir hükümetin iç borçlanma yapmaya çalıştığını varsayalım. Bu taktirde, iç borçlarda meydana gelecek reel net artış kadar dış borçların piyasa değerinde bir dűşme, (iskonto değerinde bir yükseliş) veya gelecekteki gelirlerin bugünkü değerinde bir artışın gerçekleşmiş olması zorunlu olmaktadır.

Bu noktada, Türkiye'de özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin borçlanma yeteneği üzerinde olumlu etkisi olabileceği akla gelmektedir. Bu türden bir olumlu etkinin oluşması için, özelleştirme sonrasında kamunun net değerinde bir artışın olması gerekir. Eğer özelleştirmeye tabi olan varlıklar gelecekteki net gelirlerinin bugünkü değerinden özelleştiriliyorsa (değerine satma) kamunun net varlığında herhangi bir değişme olmaz. Ancak, eğer özelleştirilen varlıklar gelecekteki net gelirlerinin altında satılıyorsa (ucuza satma) kamunun net değeri daha da düşecektir. Buna karşılık, özelleştirme uygulamasının sonucunda doğm,ası muhtemel verimlilik ve etkinlik artışlarının toplam üretimi artırabileceği, bunun da vergi gelirlerinde bir artışa yol açacağı öne sürülebilir. öte yandan, kimi kamu işletmelerinin net bugünkü değeri kamu sektörü ve özel sektör için farklılık gösterebilir. özelleştirme ile ilgili en açık nokta, "net bugünkü değeri negatif" olan kamu işletmelerinden başlanarak gerçekleştirilecek bir "reform"un, kamunun borçlanma yeteneğini hızla artıracadıdır.

"Acze düşen" veya dűşmek üzere olan bir hükümetin dış borçlarının piyasa değerinde bir azalma olmadan yeni iç borçlanma gerçekleştirebildiği durumlar gözlenebilir. Doğal olarak bu borçlanmanın gerçekleştirilmesi için mevcut iç borç stokunun net piyasa değerinde bir azalma (iskonto oranında yükseliş), dolayısıyla da yeni borçlanma öncesindeki borç stokunu ellerinde tutan kesimlerin net sermaye kaybına (capitalloss) uğramaları kaçınılmazdır. Ne var ki, bu türden bir borçlanmanın çok kısa süreceği açıktır .<sup>11</sup>

Kamunun net değerinin sıfır olması, hükümetin "acze dűşme" sınırı olarak tanımlanmıştı. Uygulamada bu sınır nokta ile ilgili bir fikir edinebilmek için sorulacak soru şu şekilde formüle edilebilir: Kamunun net yükümlölüklerini net varlıklarına eşitleyen gelecekteki bütçe fazlası nedir?

<sup>11</sup> Burada ek borcu kimlerin vereceği sorusu akla geliyor. Banka ya da benzeri kurumlara yasal düzenlemelerle kamu borçlanma enstrümanlarını bulundurma zorunluluğu getirilmiş olabilir. Ya da ek borcu verenler, piyasadaki dalgalanmalar neticesinde ellerindeki enstrümanları kısa sürede daha yüksek fiyata satabileceklerini düşünmüş veya bu yönde "zırnni" (implicil) veya "açık" garanti almış olabilirler. Bu türden bir kamu borçlanmasının uzun sürmeyeceği, Türkiye'deki "banker faciası" deneyiminden de bilindiği gibi, iktisat modellerlerinde "no ponzi game" olarak ifade edilmektedir.

Türkiye'deki toplam kamu borçlarının zaman içerisinde gösterdiği gelişimi yukarıdaki soru çerçevesinde inceleyebiliriz. Kamunun gerçekleştireceği özelleştirme enzeri uygulamaların kamunun net değerinde bir değişim yapmadığı varsayımıyla, Tablo 2.4 şu soruya cevap vermek için kullanılabilir: *Kamunun net yükümlülüklerini karşılayabilmesi için izleyen yıldan başlayarak sonsuza kadar yüzde kaçlık bir faiz dışı bütçe fazlası vermesi gerekir?*

**Tablo 2.4 Kamunun Net Değeri Üzerine (GSYİH Yüzdesi)<sup>a</sup>**

Yıllar	İç Borç	Dış Borç	Rezervler	Toplam Borç	GFDBF (a)	GFDBF (b)
1987	5.8	39	1.9	42.9	2.6	0.35
1988	5.7	39	2.6	42.1	2.5	0.34
1989	6.3	39	5.3	40.0	2.4	0.38
1990	6.2	39	6.1	39.1	2.4	0.37
1991	6.8	40	4.9	41.9	2.5	0.41
1992	11.8	38.2	5.8	45.5	2.7	0.71
1993	12.8	38.1	5.4	45.5	2.7	0.77
1994	14.0	45.7	6.6	53.1	3.2	0.84
1995	18.0	50.0	10.0	58.0	3.5	1.08

<sup>a</sup> GFDBF, Kamunun borçlarını ödemede acze düşmemesi için, izleyen yıllarda sürekli olarak vermesi gereken faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ya oranını göstermektedir. GFDBF (a) toplam borçlar için GFDBF (b) ise sadece iç borçlar için gerekli fazlayı göstermektedir. Hesaplamalarda yüzde 6 iskonto oranı uygulanmıştır. Dış borcun GSYİH'ya oranı 1987 dolarıyla ve 1987 fiyatlarıyla hesaplanmıştır. İç borçlar için sadece tahvil ve bono stoku kullanılmıştır. 1995 rakamları tahmindir.

Sorudan da anlaşılacağı gibi, kamu borçları veri iken kamunun bugünkü net değerini sıfır yapacak sonsuza kadar faiz dışı bütçe fazlası oranı bulunmaya çalışılmaktadır.

Hesaplamanın yapıldığı yılı takip eden yıllarda ekonominin reel büyüme oranının yüzde 4 reel faizlerin de yüzde 10 olacağı varsayımıyla 1987-1995 yılları için yapılan hesaplamalar, kamunun net bugünkü değerini sıfır yapacak sonsuza kadar verilme,çi gereken faiz dışı bütçe fazlası oranının ele alınan dönemde hızla arttığını göstermektedir.

Kamunun dış borçlarının ilerde sağlanacak beklenmedik gelir artışları ve mevcut rezervlerle karşılanabileceğini varsayalım. Sadece tahvil ve bono cinsinden iç borçları karşılayabilmek için gerekli olan sonsuza kadar faiz dışı bütçe fazlası 1987 yılında binde 35 iken 1995 yılında yüzde 1.1'e yükselmiştir. Dikkat edilirse gerekli olan faiz dışı bütçe fazlasının sonsuza kadar süreceği varsayılmaktadır. Bu

nedenle de bulunan rakamlar çok ciddi bir harcama azalışı veya gelir artışına gidilmesi gerektiğini göstermektedir.

Mevcut bono ve tahvil stokunun (yüzde 20) *on yılda sıfırlanmasına* yönelik bir plan hazırlandığını varsayalım. Plan süresince *Merkez Bankası kaynaklarının da Hazine tarafından kullanılmamasına* karar verilmiş olsun. *Plan süresince verilmesi gereken yıllık faiz dışı bütçe fazlası nedir?* Reel faizlerin yüzde 10 ve ekonominin büyüme oranının yüzde 5 olduğu varsayımıyla bu sorunun cevabı her yıl yüzde 4.5 olarak bulunmaktadır. Başka bir deyişle, faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereğinin 1995 fiyatlarıyla gelecek on yılda heryıyaklaşık 8 milyar dolar negatif olması, yani bu boyutta bir fazla vermesi zorunluluğu vardır.<sup>12</sup>

Kamu iç borçlarının "sıfırlanması" yerine, bugünkü GSYİH'ya oranının korunması (artış ya da azalış olmaması) hedeflenmiş olabilir. Yukarıdaki varsayımlarla, her yıl verilmesi gereken faiz dışı bütçe fazlası, GSYİH'nın yüzde 1'i kadar (1995 fiyatlarıyla yaklaşık 1.7 milyar dolar) olmaktadır. Eğer reel faizler bundan önceki dönemlerde olduğu gibi daha da yükselirse, durum daha da vahimleşmektedir. Örneğin yüzde 20'lik bir reel faiz ve yüzde 5 reel büyüme ile "borç/GSYİH" oranının sabit tutulmaya çalışılması, GSYİH'nın yüzde 3'ü kadar (1995 fiyatları ile yaklaşık 5.5 milyar dolar) bir yıllık fazla gerektirmektedir.

Nereden bakılırsa bakılsın, 'kamu kesiminin ciddi bir mali disiplin sağlama zorunluluğunda olduğu' açıktır. Yapılan hesaplamalar veri iken; hükümetin "acze düşüp düşmeyeceği" veya bir "istikrar programının başarısı" ile ilgili bir fikir oluşturma ise, tamamen kişi ve kurumların subjektif değerlendirmelerine ve hesaplamaların ima ettiği kamu disiplininin sağlanıp sağlanamayacağı yönündeki inançlarına bağlıdır.

### 2.3.3. Enflasyonun Cazibesi

Enflasyonun bozucu etkileri bir yana, enflasyonda meydana gelecek bir artış kamu borçlarının reel değerinde bir azalışa yol açabilir. Bu gerçek, kimi zaman enflasyonda meydana gelecek ani bir artışla kamu borç stokunun reel değerinin azaltılması yönünde bir politikanın çözüm önerisi olarak öne sürülmesine neden olabilmektedir.<sup>13</sup>

Öncelikle, enflasyonun borç stokunun reel değerini düşürebilmesi için tamamen sütpriz bir enflasyon olması gerekir. Enflasyonun az-çok tahmin edilebildiği

<sup>12</sup> Rakamın büyüklüğü, "acaba reel faiz çok yüksek mi varsayıldı?" sorusunu akla getiriyor. Reel faiz sıfır, büyüme oranı yüzde 3 ise gerekli bütçe fazlası yüzde 1.5 (2 milyar dolar civarında) bulunmaktadır.

<sup>13</sup> Bir kereligine para basılması önerileri de, sonuç olarak ayrı anlama gelmektedir.



ortamlarda borç veren kesimler enflasyonda meydana gelecek artış kadar nominal faizlerin artmasını talep edecek, bu ise reel faizlerin değişmemesiyle sonuçlanarak enflasyonun borç stoku üzerindeki net etkisi sıfır olacaktır.

Kimi zaman politika belirleyicisi, kamunun enflasyonu tahmin edemeyeceği beklentisiyle enflasyonist bir politika izlemeyi tercih edebilmektedir. Enflasyonun çekiciliği; kamunun, uzun yıllar mali disiplin sağlanarak elde edilebilecek bir mali düzelmeyi bir kerelik enflasyonla elde edebileceği illüzyonuna kapılmasından kaynaklanmaktadır.

Örneğin, bir kereliğine ve tamamen beklenmedik yüzde 20'lik bir enflasyon, yüzde 20 olan Borç/GSYİH oranını yüzde 16.7'ye düşürecektir. Bu düşüş, 5 yıl boyunca faiz dışı bütçede her yıl verilecek yüzde 0.8'lik bir fazlanın Borç/GSYİH oranında doğuracağı düşüşe eşdeğerdir.<sup>14</sup> Örnekten de anlaşılacağı gibi enflasyon, veri bir "Borç/GSYİH" oranının yüksekliği nedeniyle politika belirleyicisi tarafından "hoşgörülebilmektedir". Sadece bu nedenle dahi yüksek bir "Borç/GSYİH oranı" istikrar bozucu bir niteliğe sahiptir.

Beklenmedik enflasyonun borçların reel değerinde meydana getireceği azalma, borçların ortalama vadesiyle de doğrudan ilişkilidir. Eğer borçların vadesi çok uzunsa, borçların vadesine kadar gerçekleşecek düşük oranlı bir beklenmedik enflasyon, toplam borç stokunda ciddi azalmalar meydana getirebilir. Ancak borçların vadesi kısa ise, benzer bir azalma için daha yüksek oranlı beklenmedik enflasyon gerekmektedir. Dahası, Türkiye'de olduğu gibi borç stoku bir yılın altında bir vadeye sahipse, beklenmedik enflasyonun "hiperenflasyon" olması kaçınılmazdır.

Önceki bölümlerde, toplam iç borçların ortalama vadesinde sürekli bir azalma olduğuna dikkat çekilmişti. Ortalama vadenin azalmasında, bozulan mali dengeler nedeniyle hükümetin moratoryum ilan edebileceğine dair piyasalarda bir korku oluşması etkili olmuş olabilir. Bunun yanında, ortalama enflasyonda ve enflasyon beklentilerinde meydana gelen artışlar da borç stokunun ortalama vadesinde azalmalara neden olmuş olabilir.

Borç stokunda reel azalma yaratmaya yönelik olarak gereken beklenmedik enflasyon oranları, borçların bir 'yıl vadeye sahip oldukları varsayımıyla Tablo 2.2'de verilmiştir. Tabloda, 1995 yılı için önceki bölümde hesapladığımız kamunun bugünkü net değerini sıfır yapmaya gerekli sonsuza kadar verilmesi gereken bütçe fazlası esas alınmıştır (Yüzde 1.1)

<sup>14</sup> Reel büyümenin yüzde 5, reel faizlerin yüzde 10 olduğu varsayımıyla,

Cevabını aradığımız soru, *yüzde 1.1 'lik faiz dışı bütçe fazlasının x yıl için sürmesine eşdeğer beklenmedik ani enflasyon nedir? şeklinde formüle edilebilir.*

**Tablo 2.5 Beklenmedik Enflasyon<sup>a</sup>**

Yıllar	Gereken Enflasyon (Yüzde)
1	6.2
3	20.0
5	36.0
10	89.3
20	319.0

<sup>a</sup> Faiz dışı bütçede  $x$  yıl verilecek yüzde 1.1'lik bir fazlanın Tahvil-Bono/GSYİH oranında doğuracağı azalmaya eşdeğerdeki beklenmedik enflasyon oranını göstermektedir. Örneğin 1 yıl yüzde 1.1'lik faiz dışı fazla "Tahvil-Bono/GSYİH" oranında, bir kereliğine ama beklenmedik yüzde 6.2'lik enflasyonun neden olacağı azalmaya eşdeğer bir azalma yaratacaktır. Reel faiz yüzde 10, reel büyüme yüzde 5, tahvil-bono/GSYİH oranı yüzde 18 kabul edilmiştir.

Örneğin 20 yıl süre ile yüzde 1.1 'lik faiz dışı bütçe fazlası, bugün yüzde 18 olan "Tahvil-Bono/GSYİH" oranının 20 yıl sonra yüzde 4.5'a düşmesine neden olacaktır. Aynı etkiyi hemen elde edebilmek içinse yüzde 319'luk bir *kereliğine beklenmedik enflasyon* gerekmektedir. Dikkat edilirse hesaplamalarda iç borç stokunun vadesi 1 yılolarak kabul edilmiştir. Gerçekte borç stokunun ortalama vadesinin 1 yılın altında olması, 'çözüm' olacak enflasyonun "hiperenflasyon" olması gerektiğini göstermektedir. öte yandan, gereken enflasyonun beklenmedik enflasyon olması koşulu, bu türden sözde 'çözüm' önerilerinin uygulanmaya çalışılması durumunda ekonomide doğabilecek "kaos"la ilgili bir fikir verebilir.

## 2.4. Sonuç

Türkiye ekonomisinde kamu borçlarının içerisinde bulunduğu durum, maliye politikalarının bugünkü haliye sürdürülemez olduğunu göstermektedir. Gerek iç borç gerekse dış borç rakamları, konuyla ilgili olarak ciddi bir düzenleme yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Rakamsal örneklerden de anlaşılabileceği gibi, iç borç/GSYİH oranında *kabul edilebilir ve sürdürülebilir* oranlara ve yapıya ulaşılmasında bir kerelik enflasyon veya *para basma* gibi öneriler, başlangıçta çekici gibi görünse de soruna çözüm değildir. Borç stoku veri iken çözüm, kamu kesiminin, özellikle tüketim harcaması disiplini sağlayarak, uzun bir süre bütçe fazlası vermesinden geçmektedir.

Konuyla ilgili olarak gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde, bu ülkelerde özellikle son on yıldan bu yana kamu kesiminde ciddi bir "yeniden yapılanma-reform" çabalarının arttığı ve bu çabaların hukuki düzenlemelerle de desteklenmeye çalışıldığı görülmektedir

# BÖLÜM

## 3

BÜTÇE AÇIKLARI VE KAMU  
BORÇLANMASINDA DİSİPLİN :  
GELİŞMİŞ ÜLKELERDEKİ  
HUKUKSAL DÜZENLEME

### **3.BÜTÇE AÇIKLARI VE KAMU BORÇLANMASINDA DİSİPLİN: GELİŞMİŞ ÜLKELERDEKİ HUKUKSAL DÜZENLEME**

#### **3.1. Giriş**

Son yıllarda birçok ülke, yasal ya da anayasal düzenlemelerle kamu maliyesi otoritesinin mali bağımsızlığını kısıtlayıcı yönde uygulamalara geçti. Buna bağlı olarak, bütçe açıkları ve kamu borçlanmasında bütçe mevzuatı ve diğer yasal düzenlemelerin rolü üzerine yapılan araştırmalarda belirgin bir artış görülmektedir (Bayoumi and Eichengreen, 1995).

Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Treaty) ile üye ülkelerin bütçe açıkları ve kamu borçlarına yönelik olarak rakamsal kriterler (referans değer) belirlenmiş olup, ekonomik ve parasal birliğe doğru son aşamada bu değerlere ulaşılması öngörülmektedir. tçerisinde bulunulan aşamada üye ülkeler, "aşırı" kamu açıklarından kaçınmakla yükümlü olarak antlaşmada belirtilen referans değerlere ulaşabilmek için "rakamsal dönüşüm programları" uygulamaktadırlar. Üye ülkeler aynı zamanda, kamu maliyesi alanındaki ulusal mevzuatın antlaşma maddelerinin kendilerine getirdiği yükümlülükleri karşılayabilecek şekilde düzenlenmesini sağlamak zorundadırlar.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, federal bütçe açığının azaltılması ya da tamamen giderilmesi amacına yönelik olarak; 1985 yılında "Gramm-Rudman-Hollings Ad" daha sonra da "Budget Enforcement Ad" ve "Omnibus Budget Reconciliation Ad" gibi yasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Halihazırda, "dengeli bütçe" uygulamasının anayasal bir zorunluluk olması yönündeki tartışmalar Kongre'de devam etmektedir.

Açıktır ki, kamu borçları ya da kamu açıklarının belli bir limitin altında kalmasını sağlayabilmenin bir yolu, bütçe açığı ve kamu borçlanmasına yasal ya da anayasal sınırlamalar koymaktır. Ancak, örneğin yasalarda rakamsal hedefler bulunmasının iktisaden arzu edilen ve politik olarak uygulanabilir bir düzenleme olup olmadığı ise tartışmaya açıktır. Çalışmanın bu bölümünün amacı, gelişmiş ülkeler, özellikle de Avrupa Birliği ve Avrupa Birliğine üye ülkelerin mali disiplin konusundaki hukuki düzenlemelerini kısmen aktarmak ve bazı akademik önerileri tanıtmaktır.

Bu noktada, karşılaştırmalı mevzuat çalışmalarının doğasından kaynaklanan bir noktaya dikkat edilmelidir. Bütçe mevzuatı ve uygulaması, mevcut yasal ve nayasal sistemin ayrılmaz bir parçası olarak ülkeden ülkeye büyük değişiklikler göstermektedir. Ayrıca, bütçe sürecinin hangi aşamasında (hükümetin ekonomik

planı, bütçenin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulama ve kontrol aşmaları gibi) kamu açığı ya da kamu borcu doğurucu aktivitelerin yoğunlaştığı konusu da ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu bölümde sunulan değişik ülkelerden "karşılaştırmalı mevzuat" bilgileri, sadece bir takım yeni fikirlerin öne çıkarılmasını amaçlamaktadır. Herhangi bir ülkedeki uygulama kurallarının bir başka ülkede "aynen" adapte edilemeyeceği açıktır.

Bu bölümün ikinci kısmında, Maastricht Antlaşmasının ekonomik ve parasal birlik üzerine olan bölümündeki bütçe açıkları ve kamu borçlanması ile ilgili maddeler açıklanmakta, daha sonra da şu anda içerisinde bulunan "EMU'nun ikinci aşaması" deneyimi anlatılmaktadır. Aynı bölümde, Maastricht Antlaşmasının kamu açıklarının Merkez Bankası'nca finansmanını yasaklayan maddesi ile diğer ilgili konularda bilgi verilmektedir. Çalışma daha sonra, bütçe mevzuatı ve uygulaması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Öncelikle, Avrupa Birliği'nde "Directorate-General for Economic and Financial Affairs" tarafından yaptırılan mali disiplin ve ulusal bütçe süreçleri konusundaki çalışma özetlenmektedir.

Bu bölümün 4. ve 5. kısmında ABD ve Yeni Zelanda'daki mali disipline yönelik olarak gerçekleştirilen yasal düzenlemeler üzerinde durulmaktadır. Son bölüm, kısa bir sonuç ve gözlemlerden oluşmaktadır.

## **3.2. Avrupa Birliği**

### **3.2.1 EMU Kriteri Olarak Bütçe Disiplini**

Avrupa Birliği bünyesinde gerçekleştirilecek EMU'da olduğu gibi, herhangi bir parasal birlik kurulması durumunda üye ülkeler bağımsız para politikası haklarından vaz geçmektedirler. Örneğin EMU'da, fiyat istikrarını sağlamakla yükümlü operasyonel olarak bağımsız bir Avrupa Merkez Bankası birlik genelinde bir para politikası uygulamak durumundadır.

Bir ülkenin parasal egemenlik hakkından vazgeçmesi, kamu maliyesi ile ilgili bazı sonuçları da beraberinde getirebilir. Parasal enstrümanların olmaması durumunda kamu maliyesi daha zor yönetilir bir nitelik kazanacaktır. Bu durumda, parasal birliğe üye ülkelerden bazıları "aşırı" borçlanmaya zorlanabilir veya sürdürülemez bir borçlanma politikasına kalkışabilir.<sup>1</sup> Üye ülkelerden birinde gerçekleşecek aşırı bütçe açıkları ve kamu borçlanması, birliğin genel para politikasına olan güvenilirliğin (credibility) kaybolmasına veya diğer ülkelerin 'zor durumdaki' ,ülke-

<sup>1</sup> "Aşırı" açıkları teşvik edici pek çok unsur bulunmaktadır. Bkz. Wyplosz, 1991; Rompuy, Abraham, and Heremans, 1991; van der Ploeg, 1991; Bovenberg, Kremers, and Masson, 1991; Masson and Taylor, 1993.

yi "kurtarmak" (bail out) zorunda kalmalarına yol açabilir. Nitekim Avrupa Birliği tarafından 1989 yılında yayımlanan Delors Report, uluslararası bir kontrol bulunmadığı takdirde bütçe açıklarının parasal disiplini tehlikeye sokacağına dikkat çekerek, üye ülkelerin bütçe açıklarına yönelik zorlayıcı kuralların kurumsal hale getirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Rapor, mali disiplini para birliğinin temel bir ögesi olarak görmektedir. Bu nedenle, bütçe açıkları ve kamu borçları EMU'nun dört "dönüşüm kriterinden" (convergence criteria) bir tanesi<sup>3</sup> olarak kabul edilmiş ve üye ülkelerin "aşırı" bütçe açıklarından kaçınması antlaşmanın bir yükümlülüğü haline getirilmiştir. Ayrıca, kamu borçlarının Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankaları tarafından monetize edilmesi veya diğer ülkeler tarafından üstlenilmesini yasaklayan bir madde de antlaşmaya eklenmiştir.

Maastricht Antlaşmasının parasal ve ekonomik birliğe doğru Delors Report tavsiyeleri doğrultusunda koyduğu mali disiplin yöntemlerinin açık-seçik belirlenmesi kuralı, üstesinden gelinmesi en zor konulardan birisini oluşturmaktadır (Artis,1992). Nitekim, "aşırı" bütçe açıklarından kaçınmanın üye ülkeler açısından en zorkriter olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 3.1).

2 Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, June 1989.

3 Diğer kriterler; fiyat istikrarı (bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyonu, en iyi performans gösteren üç üye ülkedeki ortalama enflasyonu en fazla yüzde 1,5 aşabilir), EMS'in döviz kuru mekanizmasına katılmak (ciddi bir gerilim olmadan en az iki yıl normal dalgalanma sınırları içeriğinde kalmış olmak ve özellikle de diğer bir üye ülke parasına karşı, merkezi kur oranını tek taraflı devalüe etmemiş olmak), faiz aralıklarında dönüşüm (üye ülkedeki ortalama uzun dönem nominal faiz oranlarını, en iyi performans gösteren diğer üç üye ülkedeki faiz oranlarını en fazla yüzde 2 aşabilir) olarak belirlenmiştir (Madde 109j(1) ve "Protocol on the Convergence Criteria".)

**Tablo 3.1 Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde “Hükümet Borçlanması/GSYİH” 1990-94; Komisyon Tahmini 1995-97.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belçika	5.9	6.8	7.1	6.6	5.3	4.5	3.1	3.5
Danimarka	1.5	2.2	2.6	4.5	4.0	2.0	1.3	0.5
Almanya	2.1	3.2	2.6	3.3	2.5	2.9	2.8	2.4
Yunanistan	18.1	14.4	14.3	13.2	12.5	9.3	8.3	7.3
İspanya	3.9	4.9	4.5	7.5	6.6	5.9	4.7	3.6
Fransa	1.5	2.1	3.9	6.1	6.0	5.0	3.9	2.9
İrlanda	2.2	2.0	2.3	2.4	2.3	2.7	2.0	1.3
İtalya	10.9	10.2	9.5	9.6	9.0	7.4	6.0	5.2
Luxemburg	-5.9	-2.3	0.3	-2.1	-2.3	-0.4	-0.6	-0.7
Hollanda	5.1	2.5	3.5	3.3	3.1	3.1	2.7	2.2
Avusturya						5.5	5.0	4.6
Portekiz	5.5	6.6	3.3	7.0	5.8	5.4	4.7	4.1
Finlandiya						5.4	1.5	0.0
İsveç				7.0	4.5	3.2		
İngiltere	1.5	2.8	6.4	7.8	6.9	5.1	3.7	3.8
EU ortalaması (12)	4.1	4.6	5.1	6.4	5.5			
EU ortalaması (15)						4.7	3.8	3.1

Kaynak: “European Economy”, 3/1994, p. 7; ve Komisyon Tahminleri (Kasım 1995, Reuter).

**Tablo 3.2 Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde Kamu Borç Stoku/GSYİH, 1990-94 ve Komisyon Tahmini 1995-97;**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belçika	131.0	133.6	135.2	142.2	140.1	134.4	132.3	130.0
Danimarka	66.8	72.2	68.8.4	80.4	78.0	73.6	72.7	70.5
Almanya	43.8	42.1	44.8	48.9	51.0	58.8	59.5	59.3
Yunanistan	95.5	103.9	110.2	145.2	121.3	114.4	114.0	113.1
İspanya	44.0	45.2	48.2	55.9	63.5	64.8	65.8	65.4
Fransa	35.4	35.5	39.4	43.9	50.4	51.5	53.4	54.2
İrlanda	97.2	97.0	94.5	99.0	89.0	85.9	81.3	76.9
İtalya	97.8	101.2	108.2	118.3	123.7	124.9	123.9	122.3
Luxemburg	7.0	4.9	5.8	6.8	9.2	6.3	6.7	6.8
Hollanda	78.8	79.0	79.7	81.2	78.9	78.4	78.2	77.8
Avusturya						68.0	69.9	71.5
Portekiz	67.7	69.4	61.7	66.6	70.4	70.5	71.0	70.9
Finlandiya						63.2	64.6	64.5
İsveç				81.4	80.8	79.8		
İngiltere	35.4	35.8	41.7	48.2	50.4	52.5	53.3	53.2
EU ortalaması	56.7	57.0	60.8	66.0	68.8			
EU ortalaması						71.0	71.6	71.3

Kaynak: “European Economy”, 3/1994, s. 7; Komisyon Tahminleri (Kasım 1995, Reuter) 1994 öncesinde kamu borçları tanımı farklılık gösterebiliyordu. 1994’ten itibaren “the Council Regulation” daki tanım kullanılmaktadır.



### 3.2.2 Maastricht Antlaşması Maddeleri

Maastricht Antlaşmasının ekonomik ve parasal politikalarla ilgili maddeleri, üye ülkelerin bütçe disiplinine dair uyması gereken kriterleri belirlemektedir. Üye ülkelerin bütçe disiplini üç aşamada ele alınabilir: parasal ve ekonomik birliğin ikinci aşaması boyunca bütçe disiplini, üçüncü ve son aşamaya geçişte dönüşüm kriteri (convergence criteria) olarak bütçe disiplini ve ekonomik ve parasal birliğin tamamlanmasından sonra bütçe disiplinine yönelik uyulması gereken kurallar. Şu anda Avrupa Birliği, ekonomik ve parasal birliği sağlamanın ikinci aşamasında bulunmaktadır.

Antlaşmanın 104. maddesinin 4. paragrafına göre, Avrupa Birliğine üye ülkeler ikinci aşama boyunca "aşın" bütçe açığından kaçınmak için gerekli bütün gayreti göstereceklerdir. "Aşın" bütçe açığının ne olduğuna dair referans değer, aşın bütçe açığı uygulaması üzerine antlaşmaya eklenen Protokolde belirtilmiştir: kamu kesimi açıklarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı yüzde 3'ü ve kamu borçlarının GSYİH'ya oranı yüzde 60'ı geçemez.

Komisyon, üye ülkelerin bütçe durumlarını ve borç stoklarını yakından izlemektedir. Ancak, her iki kriter de kimi durumlarda "geniş" bir yoruma açıktır: *kamu açıklarının GSYİH'ya oranı, eğer bu oran sürekli ve anlamlı bir düşüş içerisinde olup kriter de gere yaklaşmışsa veya kriter değerin üzerinde oluşan açıklar geçici nitelikte ve referans değerden çok fazla sapma göstermiyorsa, kriter gevşetilebilir. Benzer şekilde, kamu borçlarının GSYİH'ya oranı yeterli bir düşüş trendi içerisinde referans değere yaklaşıyorsa kamu borçları ile ilgili kriter gevşetilebilir.*

Eğer bir üye ülke bu iki kriterden biri veya her ikisinin gerektirdiği koşulları yerine getirmiyorsa Komisyon, üye ülkenin orta dönem ekonomik durumunu ve bütçe gelişmelerini içeren ve meydana gelen açığın yatırımlar harcamalarını aşırması gibi konuları da göz önüne alan bir rapor hazırlar. Komisyon, eğer bir üye ülkenin aşın bütçe açığı verme riski varsa, kriterlerin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın ülke ile ilgili bir rapor hazırlayabilir. Parasal komite (Monetary Committee) komisyon raporu üzerine bir görüş oluşturur. Eğer Komisyonda üye ülkenin aşırı açığı olduğu veya olabileceği kanaati oluşursa Komisyon, Bakanlar Konseyine düşüncesini sunar. Bakanlar Konseyi, yeterli çoğunluk kararıyla, üye ülkenin görüşüne de başvurarak, Komisyonun tavsiyesi üzerine hareket ederek durumu genel olarak değerlendirir ve "aşın" bütçe açığı olup olmadığına karar

verir.4 Eğer bütçe açığının "aşırı" olduğuna karar verilmişse, Bakanlar Konseyi sözkonusu durumun sona erdirilmesi için üye ülkeye tavsiyede bulunur. Eğer üye ülke yapılan tavsiye doğrultusunda ciddi bir uygulama içerisinde değilse tavsiye kamuoyuna da duyurulur.

Üye ülkelerin bütçe durumu ile ilgili kriter, aynı zamanda topluluğun ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşamasına geçiş yolunda kullanılacak bir kriter olarak da kullanılmaktadır. Dönüşüm kriteri ile ilgili protokolde bu durum, üçüncü aşamaya geçişin ele alındığı dönemde üye ülkelerin, Bakanlar Konseyinin "aşırı bütçe açığı" olduğu yönündeki bir kararına maruz kalmamış olmaları olarak tanımlanmaktadır.

Antlaşmanın 109j'maddesine göre; Komisyon ve Avrupa Para Enstitüsü (Euro-pean Monetary Institute), üye ülkelerin ekonomik ve parasal birliğin sağlanması yönünde kendilerine düşen yükümlölükleri yerine getirme de gerçekleştirdikleri ilerlemeleri Konseye rapor edecektir. Bu raporda her bir üye ülkenin, dönüşüm kriterlerini karşılayabilecek, gerçekten sürdürülebilir bir uygulama içerisinde olup olmadığı belirtilecektir. Raporda incelenecek bir başka nokta, yukarıda belirtilen yöntem çerçevesinde Bakanlar Konseyi tarafından aşırı bulunabilecek bütçe açıklarının oluşmayacağı bir kamu maliyesinin o ülkede sürdürülebilirliğidir.

Parasal ve Ekonomik birliğe geçişin üçüncü ve son aşamasında da üye ülkeler aşırı bütçe açıklarından kaçınmak zorundadırlar. üye ülkelerin bütçe pozisyonlarındaki ve kamu borç stokundaki gelişmeler ikinci aşamadaki yöntemlerle izlenecektir. Ancak, eğer bir üye ülke aşırı bütçe açıklarının azaltılması yönünde Konsey tarafından yapılan tavsiyeleri yerine getirmede sürekli bir başarısızlık içerisinde ise Bakanlar Konseyi, üye ülkeye bu azalmayı gerçekleştirecek gerekli önlemlerin belli bir zaman dilimi içerisinde alınması yönünde uyarıda bulunabilir. Uyarı ile birlikte, beklenen ayarlamaların yapılıp yapılmadığının izlenebilmesi için üye ülkenin periyodik olarak rapor vermesi Konsey tarafından istenir.

Bakanlar Konseyi tarafından yapılan bir önerinin yerine getirilmemesi, Antlaşma ile doğan bir yükümlüğün yerine getirilmemesi anlamına geldiği için genel olarak Komisyon ya da bir üye ülke Madde 169 ve 170'e göre Avrupa Adalet Divanı'na başvurabilir. Ancak, bütçe açıklarının azaltılması yönündeki Konsey tavsiyelerinin yerine getirilmemesi durumunda yargı yolunun kapalı olduğu bir istisnai hüküm olarak kabul edilmiştir.

4 Üye ülkeler, genellikle ülkenin büyüklüğüne bağlı olarak Bakanlar Konseyinde farklı oy sayısına sahiptirler. Konseydeki toplam oy sayısı 87'dir. Bir kararın kabulü için "yeterli oy sayısı" 62 olup, 26 oyluk bir azınlık kararları bloke edebilmektedir. Ancak, Birliğin genişlemesi ile ilgili son görüşmelerde konuyla ilgili bir anlaşmaya yanılmıştır (Clonni-na Compromise). Buna göre, eğer "karşı" oylar 23-25 arasında ise görüşmeler 65 kabuloyu bulunana kadar sürdürülecektir. Dolayısıyla, pratikte kararları 23 oya sahip bir azınlık bloke edebilmektedir. Böylelikle, iki "büyük" ve bir "küçük" ülke herhangi bir kararın konseyden geçmesini engelleyebilmektedir.

Bir üye ülkenin Konsey kararlarını yerine getirmemesi durumunda Bakanlar Konseyi aşağıdaki yaptırımlardan bir ya da birden fazlasına başvurabilir: sözkonusu üye ülkenin kamu borçlanma enstrümanı (hazine bonosu veya devlet tahvili) çıkarmadan önce, Bakanlar Konseyinin belirlediği bazı bilgileri açıklamasını istemek; Avrupa Yatırım Bankasından üye ülkeye verilecek borçlarla ilgili politikasını gözden geçirmesini istemek; üye ülkeden aşırı bütçe açığının giderildiği tarihe kadar saklanacak ~e faiz ödenmeyecek bir miktar parayı topluluğa yatırmasını talep etmek; üye ülkeye uygun bir miktarda parasal ceza kesmek.s Konsey başkanı alınan kararları aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'na da bildirecektir.

Dikkat edilirse, referans değerler "aşırı bütçe açığı" teriminin bir tanımı değildir. Referans değerlerin birinci rolü, öncelikle Maastricht Antlaşmasına eklenen Protokolde, daha sonra da 22/11/1993 tarihli protokolün uygulanmasına yönelik düzenlenmedeC; ifadesini bulan, "aşırı" bütçe açığı durumunda Bakanlar Konseyinin harekete geçmesini sağlamaktır. Referans değerlerin ikinci rolü ise, yukarıda ifade edilen düzenlemeye göre bir üye ülkede aşırı kamu açığı olup olmadığının belirlenmesinde yardımcı olmasıdır.

İçerisinde bulunan ikinci aşamada iktisat politikalarının koordinasyonu ve bu koordinasyonun Topluluk tarafından izlenmesi esastır. Antlaşmanın 103. maddesine göre, Bakanlar Konseyi "yeterli" çoğunlukla karar alarak, komisyonun önerisi ile üye ülkelerin iktisat politikalarına yönelik geniş çerçeveli bir taslak "rehber" (broad guidelines)'le bulgularını "convergency report" olarak Avrupa Konseyine sunar. Avrupa Konseyi sonuç rehber üzerinde tartışır. Daha sonra Konsey bu sonuç-rehber üzerinden yola çıkarak geniş çerçeveli bir tavsiye setini kabul eder. Komisyon tarafından bu tür bir tavsiye rehber hazırlanmış olup Avrupa Konseyinde tartışılmış ve Aralık 1993'te Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

### **3.2.3 Bütçe Politikalan Performansı**

#### **1993 Raporu**

1993 Ekonomik Politika Rehberi (1993 Broad Economic Policy Guidelines of the Member States and of the Community), ve Gelişme Raporu (Report on Progress with regard to Economic and Monetary Convergency) European Economy (55)te yayımlandı.

5 En son, GSMH'nın yüzde 0.2S'i kadar olması önerilmektedir.  
6 OJ L 332, 31.12.1993

Raporun bulgularına göre, kamu kesimi açığı 1993'te topluluğun tamamı için GSYİH'nın yüzde 6.4'ü olarak gerçekleşti. Bu dönemde Avrupanın tamamında görülen ağır resesyon, topluluk tarafından "endişe verici" olarak nitelendirilen boyutta bütçe dengelerinin bozulmasına yol açtı. Söz konusu yıl sadece ırlanda ve Luxemburg, Antlaşmanın "referans" değeri olan yüzde 3 kriterini tutturabildiler.

Pek çok üye ülke Maastricht Andaşmasında öngörülen dönüşüm kriterlerine ulaşabilmek için 1993 yılında "ulusal dönüşüm programı" (national convergence program) hazırlayarak uygulamaya koydu. Tablo 3.3'te dönüşüm programlarının kamu açığı projeksiyonları ile gerçekleştirmeler görülebilir.

**Tablo 3.3 Bütçe Açıkları/GSYİH oranında "Convergency program (CP)" Öngörülleri ile Gerçekleşmelerin Karşılaştırılması, 1992-94; Komisyon Tahmini 1995-96.**

	1992	1993	1994	1995	1996
Belçika					
CP	5.7	5.2	4.5	3.8	3.0
CP revize		5.8	4.7	3.6	3.0
Gerçekleşme	7.1	6.6	5.3	4.5	3.1
Almanya					
CP	4.25	4.0	3.0		
Gerçekleşme	2.6	3.3	2.5	2.9	2.8
Yunanistan					
CP	9.4	8.6	7.0	4.4	1.6
Gerçekleşme	14.3	13.2	12.5	9.3	8.3
İspanya					
CP	4.0	3.5	2.7	1.8	1.0
Gerçekleşme	4.5	7.5	6.6	5.9	4.7
İtalya					
CP	8.4	6.7	5.5		
CP revize	10.2	9.3	7.3	4.7	
Gerçekleşme	9.5	9.5	9.6	7.4	6.0
Hollanda					
CP	3.5	2.9	2.4		
Gerçekleşme	3.5	3.3	3.1	2.7	2.2
Portekiz					
CP	4.0	3.0	3.0	3.0	
Gerçekleşme	3.3	7.0	5.8	5.4	4.7
İngiltere					
CP	7.75	8.75	7.50	5.50	4.75
Gerçekleşme	6.4	7.8	6.9	5.4	1.5

Kaynak: "European Economy", 55/1993, s. 61 "convergency program"lar için. "European Economy", 3/1994, s. 7. ve Komisyon Kasım 1995 Tahminleri, Gerçekleşme ve Tahminler için.

Uygulanan dönüşüm programlarının temel amacı, anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirmektir: bütün programlar kamu açıklarının azaltılmasına yönelik, yüzde 3'lük değer referans alınarak, orta vadeli hedefler içermektedir. Programlarda ayrıca, Kamu Borçları/GSYİH oranının biran önce istikrar kazanıp sabitleşmesi, daha sonra da azalan bir trend içerisine girmesi hedeflenmektedir.

Ancak üye ülkeler 1993 yılında ulusal hedefleri tutturamayıp açıkları azaltma programlarını başarıyla sonuçlandıramadılar. Bu başarısızlık politika belirleyicilerinin isteksizliğinden kaynaklanmamış olup, o yıl görülen ekonomik büyümedeki yavaşlama ve yüksek reel faizlerin bir sonucudur. Daha önceki yıllarda hazırlanan programlar, ekonominin büyüme oranı ile ilgili olarak fazlaca iyimserdi denilebilir. Büyümede görülen yavaşlama, vergi gelirlerinde bir azalmayı da beraberinde getirirken; toplam kamu harcamalarının payında bir artış, buna bağlı olarak da kamu açıklarında bir yükselme görüldü. Doğal olarak, 1993'ü izleyen yıllarda bütçe disiplinin sağlanması çok daha ciddi ve ağır önlemleri gerektirmektedir.

1993'te yayımlanan dönüşüm raporu (convergence report), bütçe açıklarında görülen kötüleşmenin resesyondan kaynaklandığını kabul etmektedir." Ancak rapor, bazı konjonktürel faktörlerin kalıcı bir nitelik kazanabileceğine ve artan faiz ödemelerinin bütçede "yeniden yapılanma-iyileşme" gereği doğurduğuna dikkati çekmektedir. Rapor, faiz dışı bütçe açıklarını inceleyerek bu göstergede meydana gelen iyileşmelerin hükümetlerin borç azaltma yönündeki kararlılıklarını yansıttığı sonucuna varmaktadır. Ne var ki, rapora göre genel olarak faiz dışı bütçenin fazla vermesi tek başına Borç/GSYİH oranının istikrar kazanmasına yetmemektedir. Özellikle yüksek borç oranı ile yüksek reel faizlerin birlikte görülmesi sonucunda, faiz ödemeleri çok yüksek boyutlara ulaşabilmektedir (kimi ülkelerde GSYİH'nın yüzde 10'u).

Borç/GSYİH oranı 1993 yılında 5 üye ülkede (Almanya, İspanya, Fransa, Lüksembourg, ve Birleşik Krallık) referans değer olan yüzde 60'ın altında gerçekleşti. Ancak bütün bu ülkelerde sözkonusu oran kötüleşme eğilimi içerisinde bulunuyordu. İrlanda ve Portekiz 1992 yılına kadar borç oranlarının düşürülmesi yönünde ciddi gelişmeler kaydetmiş; Belçika, İtalya ve Yunanistan'da ise Borç-GSYİH oranı hızla yükselerek çok yüksek düzeylere ulaşmış bulunmaktaydı (yüzde 100'ün üzerinde). Görüldüğü gibi, 1993'te üye ülkelerin borç-GSYİH oranları ilgili Protokolün 2 maddesinde tanımlanan kriterle uyumlu bir durum göstermemektedir.

1993 Ekonomi Politikaları Rehberine (1993 Broad Economic Policy Guidelines) göre, toplulukta güvenilirliğin yeniden sağlanabilmesi için üye ülkelerin kamu büt-

çesindeki kötüleşmeleri durdurması ve bütçe açıklarının giderilmesinin hedeflenmesi bir zorunluk haline gelmiştir. Yüksek ve artan borç oranına sahip ülkelerin acilen ve güçlü bir "bütçede yeniden yapılanma-iyileşme" uygulamasına geçmeleri gerekmektedir. Guidelines, yüzde 3 bütçe açığı hedefinin 1996/1997 döneminde üye ülkelerin çoğunluğu tarafından gerçekleştirilmesini beklemektedir. Aynı zamanda, üye ülkelerin kamu harcamalarını yeniden düzenleyerek daha üretken kaynaklara aktarmaları, özellikle de yatırımların artırılmasını hedeflerini istemektedir. Guidelines uzun dönemde bütçe açıklarının daha da düşürülmesini ve 2000 yılında dengeli bütçe uygulamasına geçilmesini amaç olarak belirlemektedir.

### **1995 Raporu**

Avrupa Birliğinin 1995 yılı için yayımladığı yıllık ekonomik rapor (Annual Economic Report for 1995 of the European Union), bütçe düzenlemelerindeki ilerlemeyi yetersiz olarak tanımlamaktadır. Raporun bulgularına göre, ekonomik daralma sonucunda 1993 yılında rekor düzeylere çıkan açıklar, 1994 yılından itibaren oransal olarak azalmaya başlamıştır. Topluluk ortalaması olarak Açık-GSYİH oranının 1996'da yüzde 4 civarında gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu azalmanın büyük bölümü GSYİH'da meydana gelen artıştan kaynaklanmaktadır. Topluluk için 1996'da gerçekleşmesi beklenen Açık-GSYİH oranı Komisyon tarafından ~zde 4.25 olarak tahmin edilmiş ve "yüksek" olarak nitelendirilmiştir.

Raporda belirtildiğine göre 1994'te gözlenen bütçe trendleri tatminkar bulunmamış ve Konsey Ekim 1994'te "aşırı bütçe açıklarının giderilmesi" çerçevesinde 12 üye ülkeden 10'unun uyarılmasını kararlaştırmıştır.

Toplulukta bir bütün olarak kamu borçlanmasının GSYİH'ya oranının 1995'te yüzde 4.7'ye, 1996'da da yüzde 3.9'a düşmesi beklenmektedir. Sadece 5 üye ülkenin (Almanya, Danimarka, Hollanda, İngiltere ve İrlanda) kamu borçlanması ile ilgili projeksiyonları, ulusal dönüşüm programının hedefleri ile uyumlu görünmektedir. 1994-1996 döneminde kamu açıklarındaki en yüksek azalmanın İsveç ve Finlandiya'da gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Sonuç olarak, Komisyon tahminlerine göre 1996'da sadece 7 ülke referans değer olan yüzde 3 ya da altında bir kamu açığı verecektir.

Üye ülkelerin pek çoğunda tatminkar olmayan kamu maliyesi- gelişmeleri, komisyonun 1995 için verdiği öneriler arasında en fazla üzerinde durduğu nokta olmuştur.7 Ekonomik büyümenin canlanmasına rağmen mali dengesizliklerin çözü-

7 Broad Policy Guidelines of the Economic Policy of the Member States and Community, Bmsse!s, 31.05.1995, COM(95), 228, final.

mü konusunun belirsizliği sürmekte, mali dönüşüm gerçekleşmesi güç bir noktada bulunmaktadır.

Komisyon tahminlerine göre, net borçlanmanın GSYİH'ya oranı 1994-1996 arasında 1.5 puan azalacaktır. Daha yüksek bir iyileşmenin sağlanarnaması; maliye politikasının yüksek ve artmakta olan faiz yükü kısıtı altında olmasına, fiyat ve döviz kurlarındaki istikrarın azalmasına, maliye politikasının ilerdeki seyrine dair belirsizliğin artmasına, izlenen politikalara olan güvenin azalmasına, dengesiz bir politika bileşiminin ortaya çıkmasına ve para politikası hedeflerine ulaşılmasına yol açmaktadır. Komisyon "eğer bu yüksek büyüme ortamında açıklar düşürülemezse ne zaman düşürülecek?" sorusunu sormaktadır.

Komisyon üye ülkeleri bütçe açıklarını en kısa sürede yüzde 3'ün altına düşürmeleri konusunda uyarmaktadır. Ancak bu şekilde açık-GSYİH oranı 1993 Rehberinde belirtildiği gibi yüzde 0-1 düzeyine çekilebilecektir. Rapora göre 1997 yılında gelindiğinde bütün üye ülkelerin açık-GSYİH oranı yüzde 3'ün altında olmalıdır. Yüzde 3'ün altında bir açık projeksiyonu yapan ülkeler ,dahil (Almanya, Danimarka, ırlanda ve Luxemburg), bütün ülkeler bütçelerini yeniden düzenlemelidirler. Döviz kuru oynamaları gibi etkenler ekonomik büyümede bir yavaşlama doğursa bile ulusal dönüşüm programının hedeflerinden vazgeçilmemelidir.

Açıkça görülüyorki bazı üye ülkeler bütçe açığı hedeflerine hemen ulaşamaya caktır. Rapora göre; Yunanistan ve İtalya'da kamu kesimindeki dengesizlik, ekonominin tamamında ciddi etkilerde bulunmaktadır: fiyat ve döviz kuru dengesizliklerinin artması, 'normal' faiz hadleri ile birlikte yüksek bir risk primi ödenmesi zorunluluğunu getirmekte ve dönüşüme doğru ilerlemenin yavaşlaması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, yıllararası (multiannual) bütçeleme yapma zorunluluğu öne çıkmaktadır. Yüksek borç stokunun bulunduğu Belçika'da, bütçe açığının yüzde 3'ün altına çekilmesi, yüksek borç-GSYİH oranının düşürülmesi yönünde bir ön koşulolarak görülmektedir. İspanya ve Portekiz'de, daha iddialı bütçe hedefleri ve daha güçlü bir kararlılık gerekmektedir. Aynı durum, Fransa ve Avusturya için de geçerlidir. Avusturya ve İsveç'te mali disipline ek olarak, borç-GSYİH oranının azalan yönde bir trend izlemesi de sağlanmalıdır.

Komisyon raporunun hazırlandığı dönemde Avrupa Birliğine en son katılmış olan Finlandiya, bir ulusal dönüşüm programı hazırlamamıştı. Daha sonra açıklanan dönüşüm programı hedeflerinin iddialı olduğu görülmektedir. Ancak Finlandiya, referans değerlerin kendileri için geniş anlamda-gevşetilerek yorumlanması düşüncesini taşımaktadır.

Kamu maliyesindeki dengesizliklerin sürmesi, topluluk içerisinde Borç-GSYİH oranının büyümesine yol açmıştır. 1990 yılında yüzde 55.8 olan Kamu Borçları GSYİH oranı 1993'te yüzde 66.2'ye yükselmiş olup, 1996'da yüzde 70.4 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Sadece 4 üye ülkenin (Almanya, Fransa, İngiltere ve Luxemburg) 1996'daki borç oranının, referans değer olan yüzde 60'ın altında gerçekleşeceği anlaşılmaktadır. Diğer üyelerden 6 tanesinde borç oranının artacağı, 5 tanesinde ise düşeceği tahmin edilmektedir. Büyüme beklentilerinin olumlu olmasına karşın bu tür bir tablonun ortaya çıkması, Borç-GSYİH ve Açık-GSYİH oranlarının istikrar kazanıp düşürülebilmesi için şu anda uygulanan politikaların yeterli olmadığını, daha iddialı ve kesin çözümler hedefleyen maliye politikalarının uygulamaya konulması gerekliliğini göstermektedir.

### **3.2.4 Kamu Borçlanmasına Piyasa Kurallarının Uygulanması**

Halihazırda uygulanmakta olan Maastricht Antlaşmasının parasal ve ekonomik birliğe yönelik maddelerinden; merkez bankalarının kamu açıklarını finanse etmesini yasaklayan 104 madde, özellikle de kamu kesiminin finansal kurumlarla ayrıcalıklı ilişkisini yasaklayan 104a(1) ve finansal zorluğa düşen bir üye ülkenin Topluluk veya üye ülkeler tarafından "kurtarılmasının" (bail-out) yasaklandığı 104a(2) dikkati çekmektedir. Bu noktalara yönelik detaylı tanımlamaları içeren zorlayıcı yasal düzenlemeler 1 Ocak 1994 tarihinden itibaren geçerlilik kazandı. üye ülkelerin pek çoğu, topluluk bazında yapılacak olası düzenlemeleri öngörerek ulusal mevzuatlarını ikinci aşamanın başlamasından daha önce gerekli şekilde düzenlenmişlerdi.

Merkez Bankasının kamu kesimini finanse etmesi değişik şekillerde olabilir: hükümetin merkez bankasından avans imkanı, diğer "üstü kapalı" kredilendirme yöntemleri, birincil ya da ikincil piyasadan kamu borçlanma enstrümanlarının MB tarafından satın alınması gibi örnekler akla gelmektedir. Kamu borçlarının merkez bankası portföyündeki ağırlığı, Topluluktaki kimi üye ülkelerde ciddi boyutlara ulaşmaktadır. Topluluk genelindeki kamu borçlarının ortalama yüzde 4.5'lik bölümü merkez bankaları tarafından tutulurken, finansal sektör yüzde 40'luk bölümünü taşımaktadır. (1991'deki rakamlar; yüzde 4.5 merkez bankaları, yüzde 38.7 finansal sektör, yüzde 41.8 finansal olmayan sektör ve yüzde 15 yabancılar şeklinde gerçekleşmişti) .

Antlaşmanın 104. maddesine göre; hükümet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hukukuna tabii diğer organlar ve kamunun yönetimindeki işletmeler ile Avrupa merkez bankası veya ulusal merkez bankaları arasındaki avans



ya da diğer şekillerdeki kredi ilişkisi yasaklanmıştır. Avrupa Merkez bankası veya ulusal merkez bankalarının herhangi bir kamu borçlanma enstrümanını doğrudan satın alması da aynı madde ile yasaklanmaktadır. Madde 104, MB'larının kamu harcamalarını büyük miktarlarda ve uzun vadeli finanse etmesini yasaklamakla kalmayıp, bütçe uygulaması sırasında karşılaşılabilecek likidite sorunları ile ilgili de kısıtlamalar getirmektedir. Öte yandan, her ne kadar 104. madde merkez bankasının ikinci el piyasadan kamu borçlanma enstrümanlarını alabilmesini serbest bırakıyorsa da, bu imkan kamu kesimi harcamalarının MB tarafından finanse edilmesini yasaklayan hükmü delegecek şekilde kullanılamaz.

Antlaşmanın 104a(1) maddesine göre pek az istisna dışında; topluluk kurum ya da organlarına, merkezi hükümetlere, bölgesel, yerel ya da diğer kamu otoritelerine, kamu hukuna tabi diğer organlara ya da kamu işletmelerine finansal kurumlara ayrıcalıklı ilişki imkanı veren ve "basiretsiz" bir şekilde (non prudential) gerçekleştirilen her türlü düzenleme yasaklanmaktadır. Ayrıcalıklı ilişki sağlanmasında sözü edilen "basiretli davranış" (prudentiality), finansal kurumların makul-kabul edilebilir bir ilişki içinde olup olmadığı, finansal sistemin bir bütün olarak güçlülüğü ve müşterilerin haklarının korunması gibi hususlara işaret etmektedir. Munzam karşılıkların istenmedik şekilde caydırıcı olmasını önlemek için Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları kamu sektörünün dışında sayılarak bankaların bu kurumlarda hesap açabilmeleri sağlanmıştır. Sahibi kamu olan kredi kurumları, merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası ile ilişkilerinde özel kredi kurumlarının tabi olduğu hükümlere tabi olacaklardır.

Bu düzenlemenin amacı; kamu kesiminin borçlanmada karşı karşıya olduğu kısıtların özel sektörün borçlanma da karşılaştığı kısıtlarla aynı olmasını sağlamaktır. Kamu açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarının kullanımını yasaklayan ve kamu kesiminin finansal kurumlarla ayrıcalıklı bir ilişkiye girmesini engelleyen bu madde ile kamu otoritesinin, prensip olarak sınırsız olan, merkez bankası ve finans kesiminden sağlayabileceği finansman imkanını kötüye kullanması engellenmektedir.

Kamu açıklarının finansmanında piyasa mekanizması rolünü artırmanın, bütçe disiplinin sağlanmasına ve aşırı kamu açıklarının azaltılmasına katkıda bulunması beklenmektedir. Buradaki beklenti, borçlanma maliyetinin artması korkusuyla kamu otoritesinin harcamalarını tekrar gözden geçirerek açıkları azaltacak yönde

adımlar atması yönündedir. Bu tür bir mekanizmanın yüksek borç stokuna sahip ülkelere, faizlerdeki küçük artışların borç servisini artırması nedeniyle ciddi bir kıst getireceği anlaşılmaktadır.

Antlaşmanın 104b(1) maddesine göre topluluk ya da üye ülkeler; merkezi hükümetlerin, bölgesel, yerel, ya da diğer kamu otoritelerinin, kamu hukuna tabi diğer organların veya bir başka üye ülkenin kamu işletmelerinin üstlendiği yükümlülüklerden sorumlu değildir. Belli bir projenin birlikte yürütülmesi durumunda karşılıklı verilen garantiler bu maddenin kapsamı dışında tutulmuştur.<sup>8</sup>

### **3.2.5 Bütçe Mevzuatı ve Uygulamasının Önemi**

#### **Avrupa Birliği Bünyesinde Yapılan çalışmalar**

Komisyon, "1995 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community" için verdiği tavsiyelerde bütçe mevzuatı ve uygulamaları ile ilgili düşüncelerini aşağıdaki şekilde ifade etmektedir:

"Topluluk ülkelerinde mali dengesizliklerin sürmesi ve yüksek büyüme döneminde bütçe iyileşmelerinin sağlanamamış olması, politik söylemin ve bütçe açıklarının belirlenmesinde bütçe mevzuatının ve bütçe uygulamasının önemini yansıtmaktadır. Topluluk ülkelerinde bütçe politikalarının onaylanması ve bütçe planlarına ek maddelerin konulmasına izin veren mevzuat, maliye politikası sonuçlarının belirlenmesinde anahtar rol oynamaktadır. Mali iyileşmeye dair kararlılığın formüle edilmiş biçimi, mali disiplin sonucunun elde edilmesinde etkili olacaktır: örneğin, bütçe uygulamasındaki iyileşmelerin rakamsal mali hedeflerle birleştirilmesi, mali programların planlandığı gibi gerçekleşme olasılığını artırıcı bir rol oynaması açısından daha uygun olabilir".

Protokolün aşırı bütçe açıkları ile ilgili 3. maddesi üye ülkelere, bütçe alanındaki ulusal uygulamaların Maastricht Antlaşmasından doğan yükümlülükleri yerine getirecek şekilde düzenlenmesi zorunluluğunu getirmektedir.

"The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Union", daha sonra European Economy (3/1994)'de Towards Greater Fiscal Discipline başlığı altında yayımlanan iki çalışma yaptırmıştır. çalışmanın birinci bölümü, tek-tek ülkelerin son 10-15 yıldaki genel ekonomik politikaları ile kamu finansmanındaki gelişmeleri incelemektedir. Çalışmanın bu bölümü, bütçe iyileşmesine kat-

<sup>8</sup> Kamu borçlanmasına piyasa kurallarının uygulanması ile ilgili fazla bilgi için, bkzn. European Economy, 1/1994,1-74.

kıda bulunabilecek belli harcama ve gelir kalemlerillil belirlenmesini amaçlam;-  
ıkta ve Almanya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İtalya,  
Portekiz ve Yunanistan'ı kapsamaktadır.<sup>9</sup>

Genelolarak çalışma, bütçelerin gelirler kısmında daha yüksek vergilerle bir  
iyileşme sağlama şansını düşük bulmaktadır. Ancak pek çok ülkede (İspanya,  
İtalya, Portekiz, Yunanistan) mevcut vergi sisteminin daha sıkı uygulanması ile ek  
gelir elde edilebileceği sonucuna varılmaktadır. örneğin İtalya'da vergi kaçırma  
önemli bir sorun haline gelmiştir. Vergi kaçakları sonucunda bir yandan kamu için  
önemli bir gelir kaybı doğarken, öte yandan vergi ödemekte olanların vergi yükü  
çok yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Vergi oranlarının daha da yükseltilmesi ise,  
mevcut vergi kaçaklarının sürmesi ve daha da artması yönünde bir tür "teşvik" rolü  
oynamaktadır.

Uzmanlar, bir çok ülke için bütçe iyileşmelerinin harcamalar yönünde yapıla-  
cak düzenlemelerle sağlanabileceği sonucuna varmaktadır. Yapılacak düzenleme-  
ler arasında; özellikle sosyal güvenlik ve sosyal refah harcamalarındaki azalmalar,  
kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu kesimindeki istihdamının azaltıl-  
ması, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve  
kamu kesimindeki ücret politikasına getirilecek kısıtlar sıralanabilir.

Esas olarak sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan borçlardan oluşan borç  
stoku ile Belçika, topluluk içerisinde en yüksek Borç-GSYİH oranına sahiptir. Sıra-  
lamada daha sonra Yunanistan ve İtalya gelmektedir. Yunanistan'daki borç stoku-  
nu doğuran etkenlerden biri olarak, bütün genel seçimler öncesinde kamu harca-  
malarında yüksek artışlar şeklinde kendini gösteren politik devrelerin (political bu-  
siness cycle) varlığı gösterilmektedir. Diğer etkenler arasında, iktisadi aktivitelerde  
hükümetin yüksek payı ve yüksek istihdamla birleşmiş hantal bürokratik yapı sayı-  
labılır. Uzmanlar, işletme masrafları bütçeye ağır bir yük oluşturanu kamu girişim-  
lerine sert kısıtların konmasını ya da bu girişimlerin özelleştirilmesini tavsiye et-  
mektedirler. Aynı çerçevede, genelolarak kamu hizmetlerinde ve diğer pek çok  
alandaki kamu aktivitelerinde etkinliğin artırılması bir zorunluluk olmaktadır  
(Christodoulakis, 1994). İtalya'daki yüksek kamu borçlarının temeli siyasi gelenek-  
te bulunabilir: karmaşık düzenleyici kurallar, siyasi baskılar, sisteme yerleşmiş ve  
geri alınması zor ekonomik hak ve ayrıcalıklar, bütçede yapılacak iyileşmeleri en-  
gelemektedir. Bu ülkede bütün kamu idaresinin tamamıyla yeniden yapılanması  
gerekmektedir. Uzmanlar, yaygın vergi kaçakçılığının yanında, kaynakları boşa

9 Çalışmaların bazıları dahaönce yayımlanmıştı. Bknz. De Haan, Sterks, and Kam (1992).

harcayan, etkin olmayan ve yolsuzluğun yaygın olduğu kamu hizmetleri ve sosyal güvenlik sistemini de çözölmesi gereken sorunlar arasında belirtmektedirler (Chiorazzo, Majo, Gabriele; and Palanza, 1994).'

İkinci araştırma projesi, ulusal bütçe mevzuatı ve bütçe uygulaması ile, bunların bütçe performansına etkisi üzerinde yoğunlaşmaktadır (von Hagen and Harden, 1994). Çalışma, bütçe performansının bütçe uygulamasındaki kurumsal yapıya doğrudan bağılı olduğu temel inancını taşımaktadır. Çalışmaya göre bütçe açıklarını yaratan iki temel unsur; mali yanılsama (fiscal illusion) ve açık sapması (deficit bias) olarak özetlenebilir. Uzmanlar, bu unsurları ortadan kaldırabilmek için; bütçenin genel büyüklüğü üzerine uyulması zorunlu bir kısıt konulmasını ve mali yanılsamayı önleyebilmek için yüksek derecede bir şeffaflık uygulanmasını önermektedirler. Açık sapmasının önlenmesi için de, orta-uzun dönem kısıt konulması, yani yıllararası(multiannual) bütçe uygulamasına geçilmesi önerilmektedir.

Maliye politikasının planlanmasında rakamsal hedeflerin kullanılmasıyla ilgili olarak yazarlar ilginç bir ampirik düzenlilik bulmuşlardır: rakamsal hedefler görece olarak küçük ekonomilere sahip üye ölkelerde başarılı sonuçlara yol açmaktadır. Büyük ekonomilerde ise uygulama kararlılığına yönelik stratejiler, yani bütçe otoritesinin dağıtılması ve uygulamacıların "hesap verme" (accountability) yükümlölüğü altında olması daha başarılı sonuçlar vermektedir. von Hagen tarafından yapılan daha önceki bir çalışmada da; orta-uzun dönem bütçe kısıtlarının, yani yasal ya da anayasal dengeli bütçe zorunluluğu veya rakamsal hedeflerin, bu kuralları etkin bir şekilde uygulayabilecek güçlü kurumsal yapıya sahip ölkelerde geçerli olabileceğı sonucuna varılmaktadır (von Hagen, 1992).

von Hagen ve Harder tarafından yapılan öneriler arasında bir takım yeni uygulamalar dikkati çekmektedir. önerilere göre bütçe sürecinin yapısallaştırılmasında bütçe açıklarına yönelik sorumluluk yeni bir kurumsal çerçeve içerisinde güçlendirilmelidir. Yazarların yaptığı önerilerden birinde "her yıl, bir sonraki bütçe yılında toplam borç stokunda oluşabilecek değışimin üst sınırı belirlenmelidir". Borç değışim limiti, her ölkede kurulacak bir "ulusal borçlanma kurulu" (national debt board) tarafından belirlenmelidir. Ulusal borçlanma kurulunun hükümetten bağımsız ancak demokratik sorumluluğına sahip bir organ olması düşünülmüştür. Kurul, her yıl bütçeleme sürecinin başlangıcında hükümetin önerebileceğı ve parlamentonun kabul edebileceğı borç stokundaki maksimum değışimi ilan eder. Bütçe tasarısında planlanan borçlanma, kurul limitinin üzerinde ise bütçe tasarısı kanunlaşamaz. Kurul gerekli izleme gücüne sahip olup, yapılan projeksiyonlar hükümetin bütçedeki

harcama limitini aşacağını gösteriyorsa, durum bir rapor ile kurul tarafından kamu-youna ilan edilir. Eğer hükümet borç değişim limitinin aşılmasını engelleyecek önlemler almazsa, kamu harcamaları bütçe yılının kalan bölümünde otomatik olarak azaltılır. Bir başka yaptırım gücü olarak yazarlar, genel kabul görmüş muhasebe yönteminin uygulanmasını, böylece hükümetin kendi muhasebe sistemini kullanıp "aldatıcı" hesaplama ve raporlamaya (window dressing) gitmesinin önlenmesini önermektedirler.

Borç değişim limitinin ilan edilmesinden sonra bütçe sürecinde, "rakamsal hedefler" (küçük ülkeler için) veya maliye yönetimine verilen "stratejik ağırlık" (büyük ülkeler için) yöntemleri adapte edilecektir.

Harder ve von Hagen son önerilerinde, eğer Ulusal Borçlanma Kurulu kurulamazsa başka bir alternatif sunmaktadırlar. Buna göre, hükümetin politik platformda ilan ettiği uzun vadeli hedeflerden yola çıkılarak, harcama hedeflerinin açıkça belirtildiği yıllararası (multiannual) rakamsal bütçe uygulamasına geçilebilir.

### **3.3 Amerika Birleşik Devletleri**

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki federal bütçe açığı 1960'lı yıllarda GSYİH'ya oran olarak yüzde l'in altında gerçekleşirken zaman içerisinde artarak 1970'li yılların sonunda yüze 3'e ulaştı. Daha sonraki yıllarda izlenen politikalar sonucunda federal bütçe açığının 1983-1985 döneminde en yüksek tarihi değerini alarak yüzde 4.9'a ulaştığını görüyoruz. Aynı dönemde bütçe açıklarının kontrolüne yönelik bir yasa da kabul edildi. Resmi adı "The Balanced Budget and Emergency Control Act of 1985" olan yasa, genelolarak "Gramm-Rudmann-Hollings Act" olarak bilinmektedir. Daha sonra, "Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987", "Budget Enforcement Act of 1990" ve daha sonraki "Omnibus Budget Reconciliation Acts" gibi yasal düzenlemelerle bu yasaya bir çok kez eklemeler yapıldı ve yasa değişik revizyonlara uğradı. En son 1996 için hazırlanan bütçe yasası da yeni bir "Omnibus Budget Reconciliation Bill" içermektedir. Öte yandan, muhalefet de düzenli olarak dengeli bütçe anayasa önerisini bütçe görüşmelerinde sunmaktadır.

Gramm-Rudmann-Hollings (GRH) önerisi Eylül 1985'te Senatör Phil Gramm, Warren Rudman ve Ernest Hollings tarafından sunuldu. öneri, kongre ve Başkan'ı, hükümet harcamalarını otomatik olarak düşürmeye zorlayacak şekilde hazırlanmıştı. öneri, 9 Ekim 1985'te 24 red oyuna karşılık 75 kabuloyu ile senatodan geçti.

Yasa, seçilmiş kamu görevlilerinin bütçe açığını aşamalı olarak 1991 yılına kadar ortadan kaldırmalarını zorunlu kılmaktadır. Açıkların giderilmesi, ya geleneksek yöntemlerin kullanılmasıyla ya da, anlaşarnama durumunda, harcamaların otomatik olarak azaltılması sonucunda gerçekleştirilecekti. Açıkların ileride alacağı hedef değerler yasada belirtilmişti: 1986 mali yılı için 180 milyar dolar olarak öngörülen açıkların, zaman içersinde azalarak 1990 yılında 36 milyar dolara inmesi, 1991 yılında da sıfırlanması öngörülmekteydi. Bu hedeflerin karşılanamayacağını "Congressional Budget Office" ve "Office of Management and Budget" tarafından belirlenmesi durumunda ise bütün harcama kalemlerinin otomatik olarak kesintiye uğraması öngörülüyordu.

Yasanın politik olarak en fazla tepki gören bölümü otomatik harcama kesintisi oldu. Cumhuriyetçiler bu kısıtın savunma harcamalarının yetersiz kalmasına yol açabileceği konusunda endişe duyarken, Demokratlar sosyal güvenlik harcamalarının olumsuz yönde etkilenmesinden korkuyordu.

Öneri, Temsilciler meclisinde kabulünden önce bir çok revizyona uğradı. Özgün haliyle öneri Kongre'nin bir şey yapmaması durumunda bütün harcama kalemlerinden otomatik kesintiyi öngörmekte iken, Demokratlar sosyal programları korumayı ve savunma harcamaları dışındaki harcamaların 2/3'sini otomatik kesintinin dışında tutmayı başardılar. Bu harcama kalemleri arasında; sosyal güvenlik, federal borç faizleri, gazilere verilen yardımlar ve emeklilik maaşları, Medicaid, bağımlı çocuğu olan ailelere verilen yardımlar, çocuk ve kadınlar için uygulanan gıda programları, gıda pulları, çocuk beslenmesi harcamaları sayılabilir. Ayrıca Medicare ve diğer sağlık programlarından yapılacak kesintilere de sınırlamalar getirildi. Aynı zamanda, savunma ve savunma dışı harcamalardan yapılacak kesintilerin eşit olması sağlandı. Otomatik kesintilerin yönetimi ve sorumluluğu teknik olarak bağımsız olan ancak, Kongre tarafından görevden uzaklaştırılabilen "Comptroller General"a verildi. Bir sonraki seçimlerden (1986) önceki bütçe kısıtlaması da 11.7 milyar dolarla sınırlandırıldı.

GRH'in etkileri; bütçe yasalarının gelir-nötr (revenue neutral) olmasını, bütçe rakamlarının açıkca belirlenmesini ve açıkların giderilmesinin belli bir takvime bağlaması uygulamalarını getirmiş olmak şeklinde özetlenebilir. Bütçe disiplinine yönelik belli bir takvimin varlığı, yasa koyucunun politik sorumluluğunu garantilemektedir. Açık giderilmesine yönelik gözle görülür ve belirgin hedeflerin varlığı, konuyla ilgili kesimlerin ve seçmenlerin izlenen politikaların başarısı yönünde bir değerlendirme yapmalarına yardımcı olacaktır. Bütçe yasalarının gelir-nötr (reve-

nue neutral) olması ise yeni harcama kalemlerinin tanıtılmasına karşı önemli bir kısıt olmaktadır. Kongre, var olan açıkları daha da artıracak herhangi bir eylemde bulunamamaktadır. Bu durumda, açıkları artırabilecek bir önerinin aynı zamanda gelirleri de artıracak veya diğer harcama kalemlerini azaltacak önerileri içermesi bir zorunluk olmaktadır (West, 1988).

Kimi iktisatçılar bu tür "formüllerle" açıkların giderilmeye çalışılmasını, "felakete yol açabilecek" bir durum olarak değerlendirdiler. Bu görüşe göre ülkenin genel iktisadi durumu gözönüne alınmadan yapılacak bir harcama kısıtlaması, ekonomiyi kolayca resesyona götürebilirdi. Eğer ekonomi "uyarıcı" bir maliye politikası gereksinimi içerisinde ise uygulanacak olan otomatik kesinti anlamlı bir maliye politikasına ters düşecektir. Öte yandan yasa, yapılan sosyal harcamalarla yakından ilgili kesimlerce de güçlü eleştirilere uğradı. 10 Genelolarak Gramm-Rudmann-Hollings Act'ın geniş kesimlerde sert tepkilere yol açtığı görülmektedir. Anayasal bir hüküm olmayıp bir yasa olarak değiştirilmesi daha kolayolan GRH yasasındaki temel fikir, ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılmış, azalan bütçe açığı yaklaşımıdır. Yasanın değişikliğe uğramış hali, Başkanın ve Kongrenin bütçesinin daha önceden belirlenmiş açık hedefi ile tutarlı olmasını zorunlu kılmaktadır. Mali yılın başlangıcında "Office of Management and Budget" bütçe açığının hedeflenenin 10 milyar doların üzerinde olacağını tahmin ediyorsa faiz dışı harcamalar kesilerek hedefe dönülmesi sağlanmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi bazı harcamalar kesintinin dışında kalmakta ancak, harcama azaltıcı kesinti oranı savunma ve savunma dışı harcama kalemleri için, açık hedefi tutturulacak şekilde, ayrı ayrı hesaplanarak uygulamaya konulmaktadır.

Her ne kadar yasanın uygulandığı ilk yıl genelolarak bütçede bir iyileşme görülse de yasanın bu iyileşmedeki doğrudan etkisinin çok az olduğunu gösteren çalışmalara da rastlanmaktadır (Grammlich, 1990; Sheffrin, 1987).

GRH birçok ekleme ya da çıkarmalardan sonra temel öğelerinde gerçekleşen değişikliklerle uygulamada yerini 1990'da kabul edilen "Budget Enforcement Act"a bıraktı. Bu yeni yasa, yıllık açık hedeflerinden daha çok harcama limitleri üzerinde durmaktadır. Yasa ile; yıllık savunma, uluslararası ilişkiler, ve yurtiçi ihtiyari harcamalara limitler konuldu. Yine yasa ile, vergi ve harcamalarda "pay-as-you-go" sistemi getirilerek yeni bir harcama veya vergilerde azalış getirilmesi durumunda diğer harcamaların kısılması veya yeni vergilerin konulması zorunluluğu getirildi.

"Budget Enforcement Act"a 1993 yılında "Omnibus Budget Reconciliation Act"

eklendi. Yeni yasa "pay-as-you-go" sistemini genişleterek ihtiyari harcamalarda harcama kısıcıcı ve gelir artırıcı yeni kurallar koymaktadır. Yasa, 5 yıl içerisinde bütçe açığını azaltıcı indirim hedefleri belirlemektedir: 1994'te 47 milyar dolar, 1995'te 83 milyar dolar, 1996'da 101 milyar dolar! 1997'de 129 milyar dolar ve 1998'de 146 milyar dolar. Bu indirim hedefleri 1993 sonrasında bazı revizyonlara uğradı.

ABD başkanı Clinton'ın 1996 ABD bütçesi için verdiği bütçe mesajına göre,<sup>11</sup> 1993 ABD'nin tarihindeki en büyük açık azalması paketinin uygulandığı yıl oldu. Federal harcamalar, aynı zamanda vergilerin azaltılması ve ihtiyari harcamaların 1993 düzeyinde dondurulması ile birlikte 5 yılda 225 milyar dolar azaltıldı. Başkanla göre, 1992 yılında 290 milyar dolar olan federal bütçe açığı 1994'te 203 milyar dolara çekilmiş olup 1995'te 193 milyar dolar olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 1996 federal Bütçe tasarısı, gerçekleşecek azalmalarla bütçe açığının 2000 yılında 81 milyar dolara inmesini öngörmektedir.

1995 yılında Kongredeki 1996 yılı bütçesi görüşmelerinde, daima olduğu gibi, dengeli bütçe uygulamasının anayasal bir hüküm, olması yönünde verilen öneri kabul edilmedi. Senatör Dole tarafından verilen bir başka öneri ise aynen şöyledir: "Eğer Kongre 1 Mayıs 1995 tarihine kadar Dengeli Bütçe Uygulamasını anayasal hüküm haline getiremez ise Başkan, 60 gün içerisinde bütçenin 2002 yılında dengede olacağını gösteren detaylı bir plan sunar."

Senato ve Temsilciler Meclisi 1996 bütçe tasarısını 2002 yılında açıkların sıfırlanacağını öngören bir formatta kabul etti. Ancak kabul edilen yasanın, Başkan açıkların giderilmesi için 12 yıl istediği için, değişikliğe uğraması beklenmektedir. Bu değişiklik yapılırsa bile Başkan, sosyal programlardaki bazı harcamaların geri konulmaması durumunda yasayı onaylamayacağını belirtmektedir. Bu çalışmanın yazıldığı tarihte ABD 'deki bazı kamu hizmetleri, bütçe görüşmelerindeki anlaşmazlık sonucunda, yapılamamaktadır.

En azından son on yıldır Kongre, "dengeli bütçe" uygulamasının anayasal bir hüküm olması yönünde bir uğraş içerisinde görülmektedir.<sup>12</sup> Öte yandan eyaletler (Vermont dışında) dengeli bütçe uygulamasını yerel olarak yasal ya da anayasal hüküm haline getirmiş bulunmaktadır.<sup>13</sup> Halihazırda 30'dan fazla eyaletin Kongre üyesi, Kongre'nin "dengeli bütçe/vergi kısıtı" uygulamasını anayasal zorunluluk

11 1996 Bütçe görüşmeleri ile ilgili materyal internet kanalıyla, "Library of Congress (unofficial)"dan alınmıştır.

12 ABD'deki "Anayasal Maliye" konusuna tarihsel bir bakış ve yeni öneriler için, bkz, Niskanen, 1992.

13 Dengeli bütçenin anayasal bir zorunluluk ve bu zorunluluğun bir istikrar unsuru olması ile ilgili çalışmalar için, bkz, Byoumi and Eichengreen, 1994 ve Poterba, 1994, Diğer OECD ülkelerinin pek çoğu yerel düzeyde dengeli bütçe koşulu koymaktadır, Bknz. Allan, 1994.



haline getiren öneriyi onaylaması konusunda ortak bir tutum içerisindeyler. Senato 1982 yılında "dengeli bütçe/vergi kısıtı" uygulamasını anayasa maddesi haline getiren öneriyi üçte ikilik bir çoğunlukla kabul etmiş ancak öneri temsilciler meclisinden dönmüştür. Benzer bir öneri 1990 yılında temsilciler meclisinde sadece 7 oyla red edilmiştir. Mart 1994'te verilen "dengeli bütçe" konusundaki anayasa önerisi de çok az bir farkla reddedilmiştir. Senator Dole tarafından bu yıl yapıldığı gibi, her yıl bütçe görüşmelerinde dengeli bütçe konusunda anayasa teklifi vermek ABD'de alışkanlık haline gelmiştir denilebilir.

### **3.4 Yeni Zelanda: Fiscal Responsibility Act 14**

#### **FRA 'ya Doğru**

Yeni Zelanda; maliye politikası sonuçları, maliye politikasının yürütülmesi ve bilgilendirme konusunda sıkıntılı bir geçmişe sahiptir. FRA yürürlüğe girmeden önce en az 10 yıl boyunca, mali durum ciddi bir bozulma içerisindeydi. IMF tarafından 1984'te yapılan bir değerlendirme, o dönem Yeni Zelanda'da GSYİH'nın yüzde 9'una ulaşan kamu açıklarını "ekonomideki istikrarın kaybolmasına yol açacak çok ciddi bir temel dengesizlik" olarak tanımlamaktadır. Ekonomik dengelerdeki genel bozulma sonucunda kamu kesiminin net borçları 1984 yılında GSYİH'nın yüzde 40'ı iken 1992'de yüzde 51'e yükseldi. 1980'li yılların sonunda kamunun borç servisi toplam kamu gelirlerinin yüzde 20'sine ulaşmıştı. Aynı zamanda ülkenin kredi notunda da düşmeler başlamıştı. 1993 yılına gelindiğinde devletin "net bugünkü değeri" eksi 7.7 milyar dolara düştü.

Mali problemlerin arkasında; maliye politikası hedeflerinin kısa vadeli bir bakış açısıyla belirlenmesi ve maliye politikası ile diğer ekonomik stratejiler arasında, özellikle de para politikası arasında bir koordinasyonun bulunmaması yatmaktadır. Önceki dönemlerde, yapısal mali problemler geçici devresel problemler olarak algılanıyor ve büyüme aktif maliye ve para politikaları ile uyarılmaya çalışılıyordu. Her seçim öncesi maliye politikaları ile "ısıtılan" ekonomi, seçim sonrasında eski dengelere dönmekte zorlanıyordu. Sonuç, giderek kötüleşen mali durum oldu. Mali durumdaki kötüleşmeler faiz oranları ve döviz kurları üzerinde de bozucu etkide bulunmaktaydı.

İzlenen ekonomik politikalarla ilgili gerekli enformasyon bulunmamakta ya da

14 Yeni Zelanda Büyükelçiliği, Ankara, ve Charge d'Affaires Katie Kerr'e Fiscal Responsibility Act of 1994'un metnini, ilgili mevzuatı ve diğer konuyla ilgili materyali sağladıkları için teşekkür ederiz. Ayrıca, Profesör David Mayes'a (Chief Manager, Economics Department, RBNZ) yardımları için teşekkür ederiz.

kamuoyuna geç açıklanmaktaydı. 1975 yılında yürürlüğe giren bir yasayla bütün vatandaşlara 60 yaş sonrasında, vergi sonrası haftalık ücretin yüzde 80'i kadar maaş hakkı verildi. Yaşlanan bir nüfus yapısıyla bu yasanın, "uzun bir fitili olan maliye bombası" olduğu daha sonraki yıllarda görüldü. Ufukta görülen koalisyon hükümetlerinin varlığı da, maliye politikalarının belirlenmesini daha da karmaşık bir hale getirerek karar alma sürecinde "kısa vadeciliğin" artması tehlikesine işaret etmekteydi.

Ekonomideki sorunlar; açıkca belirlenmiş bir hedef olmaması, kısa dönemcilik ve alınan kararların orta-uzun vadede ne tür sonuçlar doğurabileceğinin göz önüne alınmaması, ekonomi politikalarında koordinasyon eksikliği ve kullanılabilecek aletlerin zayıflığı, karar almada ve performans değerlendirilmesinde bilgi eksikliği, maliye politikalarında karar alma sürecinin hiyerarşik yapısı, ve risk tahmini-ölçümü-yönetimi konularına gereken önemin verilmemesi olarak özetlenebilir (Scott, 1995).

1980'lerin ortasından itibaren hükümetler, mali kararların alınmasında ve kamunun idari yapısında belli ilerlemeler sağlamaya çalıştı, Pek çok alanda devletin rolü azaltıldı veya yeniden tanımlandı. Vergi reformu ve hükümet harcamalarındaki reformlar bazı yapısal zayıflıkları giderdi. Para politikası, güvenilirliğine 1989 yılında kabul edilen "RBNZ Act of 1989" sonrasında kavuştu.

1991 sonlarında ekonomi bir devresel durgunluktan çıktı. Politika değişimleri ve yönetsel bütçedeki düzelmelerin etkisi yanında, bu devresel hareketin sonucu olarak kamu açıklarında bir iyileşme görüldü. 1991-1992 döneminde GSYİH'nın yüzde 44'üne ulaşan kamu harcamaları zaman içerisinde azaldı ve 1994 yılında yüzde 35'e indi. Kamu kesimi en son 1994 yılında GSYİH'nın yüzde 17'si kadar bir fazla verdi. Kamunun net bugünkü değerinin hala negatif olmasına karşın gelecek üç yıl içerisinde pozitif dönmeye beklenmektedir,

### **Fiscal Responsibility Act**

Yeni Zelanda'da "Mali Sorumluluk Yasası" Fiscal Responsibility Act, FRA, 27 Haziran 1994'te parlamentoda kabul edilerek 1 Temmuz 1994'ten itibaren yürürlüğe girdi.

Yasa, esas olarak dört temel noktadan oluşmaktadır: düzenli ve şeffaf mali raporlama, maliye politikasının değerlendirilmesine yönelik göstergeler (sorumlu mali yönetim prensipleri,), açık ve şeffaf bütçeleme süreci, seçilmiş bir komitenin izlenen maliye politikasını sürekli değerlendirmesi ile mali raporların parlamento-da tartışılması.

Yasanın doğuracağı yararların ikili bir roloynaması beklenmektedir: artan şeffaflığın artan sorumluğa (accountability) yol açması ve daha iyi bilginin daha iyi karar almaya yardımcı olması.

Sorumlu mali yönetimin temel prensipleri (principles of responsible fiscal management), ilgili yasanın 4. maddesi 2. kısmında şu şekilde tanımlanmaktadır:

.Devlet borçlarını gelecekte olumsuz yönde etkileyebilecek faktörlere karşı bir güvenlik alanı sağlamak üzere, devlet borçlarının "makul" (prudent) bir düzeye indirilmesi; bu düzeye ulaşılan kadar bir mali yıldaki devletin operasyonel masraflarının aynı mali yıldaki devletin operasyonel gelirlerinin altında olmasının sağlanması; ve

.Devlet borçları bir kez kabul edilebilir düzeye ulaştıktan sonra, belli bir dönemde ortalama olarak devletin toplam operasyonel masraflarının devletin toplam operasyonel gelirlerini aşmamasını garantileyerek, devlet borçlarındaki bu kabul edilebilir düzeyin korunması; ve

.Gelecekte devletin net değerini olumsuz yönde etkileyebilecek unsurlara karşı bir güvenlik alanı sağlamak üzere, devlet borçlarının net değerinin kabul edilebilir bir düzeye çekilmesi ve bu düzeyin korunmasının sağlanması; ve

.Devletin, mali risklere karşı özenle yönetilmesi; ve

.Gelecekte alabileceği değerler, düzeyolarak anlamlı derecede tahmin edilebilir ve istikrarlı vergi oranları ile uyumlu politikaların izlenmesi.

Sadece çok istisnai durumlarda hükümet, sorumlu mali yönetim prensiplerini geçici olmak koşuluyla terk edebilir. Bu durumda maliye bakanı Hükümetin bu prensiplerden ayrılma nedenlerini açık-seçik belirterek bu prensiplere tekrar nasıl döneceğini ve prensiplere dönüş süresini açıklar (Madde 4, bölüm 3).

Hükümet; Bütçe Politikası Bildirisinde (The Budget Policy Statement) uzun dönem mali hedeflerini ve mali yıl ile onu izleyen iki mali yıl için eğilimlerini açıkça ortaya koymak zorundadır. Hükümet; uzun dönem amaçları ile mali eğilimlerinin "sorumlu mali yönetim prensipleri" ile uyumlu olmasını sağlamak zorundadır. "Sorumlu mali yönetimin" 5 ilkesinden herhangi bir şekilde meydana gelen ayrılmanın geçici olması ve hemen kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

Mali ve ekonomik güncelleştirilmiş raporlar (Economic and Fiscal Updates); GSYİH, tüketici fiyatları, işsizlik ve istihdam, ödemeler dengesinin cari işlemler bölümü de dahil olarak üzere ekonomik tahminleri, tahminlerin arkasındaki varsayımlarla birlikte kamuoyuna sunar. Rapor ayrıca; devletin finansal durumu ile ilgili tahminleri--nakit akış durumu, borçlanma durumu, üstlenilen yükümlülükler ve

mali riskleri de içerecek şekilde--yapılan tahminlerin arkasındaki varsayımlarla birlikte kamuyuna duyurur. Her genel seçimden altı hafta önce "seçim öncesi mali ve ekonomik son durum raporu" güncelleştirilmiş bir şekilde kamuoyuna sunulur.

Mali Strateji Raporu (Fiscal Strategy Report); mali ve ekonomik güncelleştirilmiş raporlardaki tahminleri, hükümetin bütçe politikası bildirisinde sunduğu uzun dönem mali amaçlar ve niyetler ile karşılaştırarak en az 10 yıllık mali trendleri içeren tahminlerle birlikte bir "gelişme raporu" (progress outlooks) şeklinde hazırlanır.

Yukarıda sayılan raporlardaki bazı bilgiler; sadece ulusal güvenlik ve ulusal savunmaya karşı bir tehlike, devlete ciddi bir ekonomik çıkar veya maddi zarar doğabilme durumu ve devlet için hukuki bir sorun doğurma tehlikesi varsa açıklanmayabilir.

Her bir ekonomik ve mali güncelleştirilmiş raporda; iktisadi ve mali konularda görüşmelerin yapıp alınan kararların ve içerisinde bulunulan durumun ima ettiği ekonomik ve mali sonuçların raporda yer aldığını onaylayan bir "sorumluluk bildirgesi" (statement of responsibility), maliye bakanı ve hazine müsteşarı tarafından imzalanır.

Bütçe Politikası Bildirgesi, Mali Strateji Raporu ve Güncelleştirilmiş Mali ve Ekonomik Rapor, parlamentonun "finans ve harcama komitesi"ne (finance and expenditure committee) sunulur.

Yeni Zelanda'da uygulamaya konulan bu önlemlerin; geliştirilmiş ve açık bilgilendirme sonucunda daha bilgili ve yoğun maliye politikası tartışmalarının yapılabilmesi; hükümetin, açıkladığı hedefler konusunda daha belirgin bir tutum takınarak bu hedeflerdeki değişmelerin nedenlerini kamuoyuna duyurması ve bunun sonucunda da uzun vadeli bir mali yönetim yaklaşımı içerisinde olması sonuçlarını beraberinde getireceği beklenmektedir.

FRA, diğer bazı yasal düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. "The Public Finance Amendment Act of 1994" hükümet harcamalarının parlamento tarafından daha kolay değerlendirilebilmesine yönelik olarak; tahmin, raporlama, harcama onayı gibi konularda bazı değişiklikler yapmıştır.

"The Financial Reporting Act of 1993" hükümetin, bağımsız bir organ olan "Muhasebe Standartları Değerlendirme Kurulu" (Accounting Standard Review Board) tarafından belirlenen "Genel Kabul Görmüş Muhasebe Yöntemleri"ne (Generally Accepted Accounting Practice) uymasını zorunlu kılmaktadır. Böylece hükümetin kendi keyfi muhasebe uygulamalarına son verilerek şeffaflığın artması beklenmektedir.

"The Reserve Bank of New Zeland (RBNZ) Act 1989" bankanın perfonnansının değerlendirilmesine yardımcı olmak ve bankanın "hesap-verme"sorumluluğunu (accountibility) artırmak üzere Para politikası Bildirgesinde (Monetary Policy Statements) sunulan bilgiye önem vennektedir. RBNZ birincil görevi fiyat istikrarı sağlamak olan bağımsız bir kurumdur. Maliye Bakanı, banka guvernörü ile anlaşarak RBNZ için politika hedeflerini belirler. örneğin şu andaki Politika Hedefi Anlaşması (Policy Target AgreemenO, yıllık enflasyon hedefini yüzde 0-2 olarak belirlemiştir .Sistemin temel özelliği, hükümetin tek bir hedefi açık seçik belirlemesi ve Banka 'nın bu hedefe ulaşılmasından birinci derecede sorumlu olmasıdır.

Politik olarak FRA'nın kabulü, seçim kampanyası döneminde kamuoyuna mali durumla ilgili enfonnasyon verilmesi yönündeki genel eğilimden de kaynaklanmıştır .İşbaşına gelen yeni hükümetler daima, mali durumun bir önceki hükümetin açıkladığından daha kötü olduğunu öne sürmekteydi. örneğin 1990 seğimleri öncesinde hükümet, Bank of New Zeland'ın ödeme aczi içinde (insolvenı) olduğunu bilmesine rağmen, bunu muhalefete söylememişti.

FRA parlamentoya Eylül 1993'te, o dönem Maliye bakanı olan, Ruth Richardson tarafından sunuldu. Kasım 1993'teki seçimlerden sonra Maliye Bakanlığına Bill Birch getirildi. Ruth Richardson ise parlamentodaki Finans ve Harcama komitesinin başkanlığına seğildi.

FRA tarafından getirilen; tam bilgilendirme, bilgili görüşme ve tartışma ve istikrarlı-açık bütçe süreci önerileri, finans ve harcama komitesinde partilerüstü destek gördü. Komitenin çoğunluğu, sorumlu mali yönetim prensiplerinin zorunlu hedef olmaktan daha çok, gösterge-rehberlerde (guidelines) yer almasını tercih etti. Bu tercihe neden olarak; ABD tecrübesinden, sabitleştirilmiş hedeflerin siyaseten dayanıklı olmayıp uyulmasının çok zor olduğunun anlaşılmış olması gösterildi. Komite çoğunluğu, gösterge-rehber niteliğindeki prensiplerin; sorumlu mali yönetimin ne olduğu konusunda tanımları içennesini, ofta-uzun vadeli perspektifi teşvik etmesini, kısa vadeli dalgalanmalara izin vermesini ve hükümetin gösterge-rehber uygulamadan, nedenlerini söylemek koşuluyla, ayrılabileceğini öngönnesini önerdi.

Muhalefetteki İşçi partisi, gelecekteki hükümetlerin şimdiden kısıt altına konu lamayacağını öne sürerek "sorumlu mali yönetim prensipleri"nin kabulüne karşı çıktı. Ek olarak, tahmin hatalarının çok yüksek olabileceği, buna bağlı olarak da bütçe ve prensipler arasındaki uyumu n belirsiz olacağı öne sürüldü. Maliye Baka-nı, komite çoğunluğunun önerisini kabul ederek halihazırda 4. maddede bulunan prensipleri parlamentoya sundu.

Daha sonra yürürlüğe giren "The Public Finance Act", FRA'nın amaçlarını desteklemek üzere yasalaştı. Bu yasayla FRA'nın kapsamı genişletildi. örneğin genel kabul görmüş muhasebe sisteminin uygulanması, performansa bağlı olarak ödenek verilmesi gibi uygulamalar bu yasayla tanıtıldı.

Yeni Zelanda'daki FRA ve ilgili mevzuat uluslararası camiada da dikkati çekmiştir. Yapılan yorumlara göre Yeni Zelanda, dünyadaki en iyi maliye ve para politikası mevzuatına ve uygulamasına sahip bir ülke konumundadır.

FRA hazırlanışında, rakamsal-sabit bir kamu açığı hedefi belirlenmesi, gerek teknik gerekse politik olarak gerçekleştirilmesi güç olduğu için kabul edilmedi. Görüşmelerde maliye politikasının belli bir hareket alanına sahip olarak ekonomik devrelere kendini uyarlayabilmesi gerekliliği kabul edildi. Dahası, rakamsal hedeflerin "göz boyayıcı" raporlamaya, aktivitelerin bütçe dışına taşınmasına ve bilgilerin saklanmasına yol açabileceğinden endişe duyulmaktaydı. FRA hükümete belli bir serbestlik vermekte ama yukarıda sayılan mali sorumluluk prensipleri hükümetin performansına yönelik bir gösterge niteliği taşımaktadır.

Konuyla ilgili mevzuatta, kamu borçlarında "kabul edilebilir" düzeyin ne olduğu tanımlanmamıştır. Bu karar hükümete bırakılmakta ancak kamu borçları için seçilen düzeyin, kamuyounu ikna edecek şekilde hükümetçe savunulması beklenmektedir. Halihazırda hükümet, kısa vadede yüzde 30 uzun vade de yüzde 20'lik bir borç-GSYİH oranını kabul edilebilir düzey olarak belirlemiştir.

Özetlemek gerekirse FRA, rakamsal hedeflerin yasa haline getirilmesinden daha çok karar alma süreçlerinde şeffaflık ve bilgi akışının hızlanmasını esas alan bir düzenlemedir. Sistemin önemli bir özelliği, kamu kesiminde" genel kabul görmüş muhasebe sisteminin" uygulanmasıdır. Bu anlamda Yeni Zelanda, kamu sektörü hesaplarını ve bilançolarını özel sektör gibi hazırlayıp, özel denetleme şirketlerinin denetimine tabii tutan ilk ülkedir.

Belli konularda parlamento'nun bilgilendirilmesi gerekliliği ile FRA, kamudaki karar alma sürecinde açıklık ilkesini benimsemektedir. Açıklanan hedeflerden sapma olması durumunda hükümet acil olarak açıklama yapmak ve hedeflere nasıl dönüleceğini belirtmek durumundadır. En önemlisi, seçimler öncesinde kamu kesimi genel dengesinin açıklanması zorunluluğu "seçim ekonomisi" uygulamalarının önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Yasa, orta ve uzun dönem bütçe uygulaması ile politikacıları, "hedefler ve niyetler" konusunda şeffaf olmaya zorlamaktadır.

FRA'nın kabulü, kamu kesiminde bir yeniden yapılanma gerekliliği konusunda kamuoyu ve politikacılarıdaki "genel kabul" sonucunda gerçekleşti. FRA kendi ba-

şına bir yasa olarak değil, kamu kesiminde şeffaflık ve sorumluluk yaklaşımını artıran genel bir reformun bir parçası olarak görülmelidir .Benzer bir uygulamanın "kapalı" bir hükümet anlayışı ile yönetilen toplumlarda hayata geçirilmesi çok daha zor olabilir.

### 3.5 Sonuç

Bütçe açıklarının kontrolü ve kamu borçlarının azaltılması ciddi bir politik kararlılık gerektirmektedir. Birçok durumda, kamu gelirlerinin daha yüksek vergilendirme ile artırılamayacağı görülmekte ancak, vergi kaçırmanın yaygın olduğu ülkelerde daha sıkı bir uygulama ile belli bir gelir artışı sağlanabileceği anlaşılmaktadır. Bu durumda bütçe açıklarının kontrolü, kamu harcamalarının azaltılmasından geçmektedir. Harcama kesintisinin uygulamaya konulması ise, bugünlerdeki Fransa tecrübesinin gösterdiği gibi, kolay olmamaktadır. Yine de, kamu harcamalarının çoğu zaman "israfa yol açan" bir nitelik taşıdığı bilinmektedir. Bu nedenle kamu, özel sektörün daha etkin olduğu alanlardaki iktisadi aktivitelerini durdurmalı, kamudaki kaynak dağılımında da "etkinlik" kriterine uyulmalıdır.

Kamu kesiminde mali disiplin sağlanmasına yönelik olarak uluslararası mevzuatta göze çarpan bazı ortak özellikler şu şekilde özetlenebilir

.Hükümetlerin kamu borçlanmasına kolayca sığınmasının önüne geçebilmek için kamu sektörünün, borçlanmada özel sektörden farklı bir uygulamaya tabii olmaması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, hükümetin merkez bankasından avans imkanı yasaklanarak merkez bankasının kamu borçlanma enstrümanlarını portföyünde bulundurmasına sınırlamalar getirilmektedir.

.Bütçe açıklarının kontrolüne ve kamu borçlarının azaltılmasına yönelik bir program, yasal düzenleme olarak uygulamaya konulmaktadır. Yıllararası (multianua!) bütçe uygulaması yasal bir zorunluluk haline getirilmekte ve hükümetin program hedeflerindeki gelişmelerle ilgili detaylı, 'düzenli ve zamanında bilgi vermesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mali durumun genel olarak daha iyi kavranabilmesi için özel sektörün tabi olduğu muhasebe yöntemlerinin kamu tarafından da kullanılması istenmektedir.

.Orta vadeli bütçe açık limitleri yasal olarak belirlenebilmektedir. Örneğin Fransa'da, 1994 yılından başlayarak 1994-1997 dönemi için harcama artışını ve bütçe açığının GSYİH'ya oranını sınırlayan bir yasa kabul edilmiştir. İngiltere'de orta dönem planla, kamu açıklarının belli bir limitte olması öngörülmektedir. ABD'de

ise bütçe açığında hedeflenen azalış, "Omnibus Budget Reconciliation Act" içerisinde yer almaktadır.

.Bütçe uygulama yasası hükümetin bir yılda edinebileceği borçlanma miktarını belli kriterlere göre belirleyebilmektedir. Örneğin Almanya'da bütçe yasası, toplam borçlanmanın toplam yatırım harcamalarından daha fazla olamayacağını öngörmektedir.

.Makroekonomik stratejilere bağlı olarak, yıllık bütçe yasasında açıkların üst limiti ve bankacılık kesiminden finanse edilebilecek bölüm belirlenebilir. Eğer limitin aşılacağı anlaşılıyorsa otomatik harcama kesintisine gidilebilmektedir. Örneğin ABD'de kamu borçlarındaki azalma hedefi tutmayacaksa otomatik kesintiye gidilmektedir.



# **BÖLÜM**

## **4**

### **ÖZET VE ÖNERİLER**

# ÖZET VE ÖNERİLER

## 1.

Türkiye'de kamu maliyesinin bugün bulunduğu nokta, kamu harcama ve gelirleri ile kamu borçlanma gereğinin finansmanı konusunda köklü bir "yeniden yapılanma-reform" programının uygulamaya konulmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir.

Genel olarak dışa kapalı dönemde (1963-1980), kamu harcamalarının yatırım ve dış fazlanın toplamından oluşan gayrisafi ulusal tasarruflar üzerinde ciddi bir etkide bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, toplam kamu harcamalarının tüketim ve yatırım olarak ayrıştırılması durumunda, kamu yatırımlarının GSYİH'ya oranında meydana gelen artışların, bu dönemde dış dengede bire-birlik bozulmalara yol açtığı dikkati çekmektedir. Başka bir deyişle, dışa kapalı dönemde kamu yatırımlarında meydana gelen artışlar net dış yükümlülük yaratılarak gerçekleştirilebilmiştir.

1987 sonrası dönemde ise kamu harcamalarının ekonomideki diğer makro b~yüklükler üzerindeki bozucu etkisinin arttığı görülmektedir. 1987-1995 döneminde kamu harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelen artışlar gayri safi ulusal tasarrufları (yatırım artı dış fazla) azaltıcı etkide bulunmaktadır. Bu dönemde gerek kamu tüketim harcamalarının, gerekse kamu yatırım harcamalarının net dış yükümlülük yaratıcı bir nitelik kazandığı anlaşılmaktadır. Yapılan analizler, kamu tüketim harcamalarının "investment crowding out" ile birlikte ve daha çok "dış denge bozucu" yani net dış yükümlülük artırıcı bir karakteri olduğunu göstermektedir. Dahası, kamu tüketim harcamalarına gelen gelen şok artışlar geçici olmamakta ve kalıcı bir özellik göstermektedir. Aynı zamanda özel tüketim harcamalarını da aynı yönde etkileyen kamu tüketim harcamalarında meydana gelecek kalıcı azalmaların, toplam tasarrufları olumlu yönde etkileyeceği açıktır.

## 2.

Harcamalarında belli bir disiplin sağlayamayan kamu kesimi, harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışı gerçekleştirememiştir. Bunun sonucunda da Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYİH'ya oranı, KKBGO, sürekli bir artış içerisinde. Ekonomide bir dizi 'önlemin' alındığı 1994 yılı içerisinde bu oranda uzun yıllardan sonra bir azalma görülmüştür. Ancak bu göreceli düzelmelerin geçici olduğu

anlaşılmaktadır. Sözkonusu yıl toplam kamu (yatırımlarının GSYİH'ya oranı, tarihinde görülmemiş boyutlarda ~zalarak yüzde 3.4'e düşmüştür. Yatırımlarda bir önceki yıla göre meydana gelen 4.1 puanlık azalmaya karşın KKBGO'da gerçekleşen azalmanın 3.1 puanda kalması dikkat çekicidir.

Genel olarak kamu tüketim harcamalarında kalıcı bir azalma, kamu gelirlerinde de kalıcı artışlar sağlanmadan KKBGO'da 1994 yılında görülen düzelmenin sürdürülemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, bir kerelik vergi ya da ücretlerin dondurulması gibi geçici uygulamaların çözüm olmadığına anlaşılmış olması gerekir.

Kamu açıkları veri iken açık finansman yöntemleri sınırlıdır: para basmak veya (iç ya da dış) borç almak. Kamu otoritesi her iki finansman biçimi ile ilgili olarak, iktisadi dinamiklerin dayattığı zorunluluklar dışında herhangi bir kısıt altında bulunmamaktadır.

Kimi zaman kamu açıklarının finansman yollarından sadece birinde belli bir disiplin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Esas olarak açıkların ortadan kaldırılmasına yönelik niyetin olmadığı bir ortamda bu türden bir disiplin sağlama gayreti başarıya ulaşamamakta, hatta disiplinle amaçlanan sonucun tam tersi sonuçlara yol açabilmektedir.

Türkiye ekonomisinin 1987 sonrası dönemde kazandığı tecrübe, örneğin para basmaya getirilecek sınırlamaların (iç ve dış) borçlanmaya da getirilecek sınırlamalarla desteklenmesi ve esas olarak kamu gelir-gider dengesinin sağlanması zorunluluğunu göstermektedir. Aksi taktirde kamuoyu, "disiplin programının" sürekliliğine inanmamakta, bir süre sonra da haklı olduğunu görerek kamu. otoritesine olan güvenini daha da azaltıp var olan beklentilerini pekiştirmektedir.

### 3.

Borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi bir kısıtla karşı karşıya kalmayan politika belirleyicisinin, özellikle 1987 sonrasında hızlı bir borçlanma politikası izlediği görülüyor. On yıl önce 25 milyar dolar olan dış borç rakamı, 1995 Haziran ayı itibarıyla 74 milyar doları aşmış bulunmaktadır.

Toplam dış borçların kamu ve özel olarak ayrıştırılması durumunda ise özel kesimin dış borçlanmada belli bir esnekliğe sahip olduğu, kamu borçlarının ise sürekli bir artış içinde olduğu dikkati çekmektedir. Özel kesim dış borçlanmasının da üretken yatırımlardan daha çok yime kamu açıklarının finansmanına yöneldiği bilinmektedir.

Kamu kesimi toplam iç borçlarının sadece bir kısmını oluşturan hazine tarafın dan açıklanan toplam tahvil ve bono stokunun da zaman içerisinde hızla yükseldiği görülüyor. Dolar cinsinden ifade etmek gerekirse, toplam tahvil ve bono stoku 1988 yılına kadar 4 milyar doları geçmezken, izleyen yıllarda hızla artarak 1995 Ekim ayı itibariyle 22 milyar dolara ulaşmıştır:

Kimi zaman toplam borçların GSYİH'ya oranı gösterilerek kamu borçlarının bir sorun teşkil etmediği öne sürülmektedir. Bu tür argümanlar, Türkiye'de toplam borç stokunun ortalama vadesinde meydana gelen azalmayı ve finansal piyasaların sağlığını gözardı etmektedir. İzlenen iktisat politikalarına güvensizlikle birlikte borçların ortalama vadesi kısılırken, çok yüksek reel faizlerle borçlanabilmek mümkün olmaktadır. Bu ise, faiz dışı bütçe fazla verse bile toplam borçların GSYİH'ya oranının sürekli olarak artmasına yol açmaktadır.

Bu noktada, kamunun bütçe kısıtından yola çıkarak elde edilebilecek sonuçları bir kez daha hatırlatmada yarar vardır:

Başlangıç borç stokunun pozitif ve parasal disiplinin sağlandığı (Merkez Bankası kaynaklarının Hazine'ye kapatıldığı) bir ortamda,

.Reel faizler ekonominin büyüme oranının üzerinde ise, faiz dışı bütçe dengede olsa bile Borç/GSYtH oranı sınırsız bir şekilde yükselir.

.Faiz dışı bütçe açık veriyorsa, reel faiz ekonominin büyüme oranına eşit olsa bile Borç/GSYİH oranı sınırsız bir şekilde yükselir."

.Faiz dışı bütçe açığı sınırlı (diyelimki sabit), reel faizler ekonominin büyüme oranının altında olsa bile Borç/GSYİH oranı çok yüksek, sürdürülemez boyutlara ulaşabilir.

Yapılacak basit hesaplamalarla Borç/GSYtH oranındaki dinamiklerle ilgili bir fikir edinilebilir.

Örneğin, reel faiz yüzde 10 reel büyüme yüzde 5 iken, borçların ortalama vadesinin bir yıla çıkarıldığını ve parasal disiplinin sağlandığını varsayalım. Faiz dışı bütçe dengede olsa bile, 5 yıl sonra İç Borç/GSYtH oranı bugün aldığı değerden yüzde 26 daha yüksek, 20 yıl sonra yüzde 153 daha yüksek bir değere ulaşacaktır.

Kamu kesiminde gereken disiplinin aciliyeti bir başka örnekle de gösterilebilir. Mevcut bono ve tahvil stokunun GSYtH'ya oranının sabit tutulması hedeflenmiş olsun. Yukarıdaki varsayımlar çerçevesinde bu amacın gerçekleştirilebilmesi için gereken faiz dışı bütçe fazlası 1995 fiyatları ile 1.5 milyar dolar civarındadır. Eğer geçmişte olduğu gibi reel faizler yükselir, örneğin yüzde 20 olarak gerçekleşirse, Borç/GSYİH oranını sabit tutabilmek için yıllık 5.5 milyar dolar fazla gerekmektedir.

dir. Dikkat edilirse bu rakamlar sadece iç borçlar için hesaplanmış rakamlardır.

Çalışmanın 3. bölümünden de anlaşılacağı gibi, hemen hemen bütün ekonomik göstergeleri Türkiye ekonomisinden daha iyi olan gelişmiş ülkeler, kamu kesiminde mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak çok ciddi bir çaba içerisindeyler. Türkiye'nin de en kısa süre de bir "yeniden yapılanma-reform" programı başlatması kaçınılmazdır.

4.

Uygulamaya konulacak bir "yeniden yapılanma-reform" programında aşağıdaki hususların da yer alması, programın güvenilirliğinin artmasına ve başarıya ulaşmasına katkıda bulunacaktır:

.Maastricht Antlaşmasında belirtilen "convergeny criteria" değerleri esas alınarak, "yıllararası" (multiannual) bütçe uygulamasına geçilmelidir. Bu çerçevede; iç-dış borç, bütçe açığı, kamu tüketim-yatırım harcamaları gibi makro büyüklüklerin zaman içerisinde alacağı değerlere yönelik rakamsal hedefler (düzey ve oran olarak) belirlenip, Hükümetin TBMM ve kamuoyunu periyodik olarak bilgilendirmesi yasa hükmü haline getirilmelidir.

.Savaş ve benzeri durumlar hariç, ek bütçe uygulamasına son verilmelidir. Yıl içerisinde hükümetin bütçede öngörülen harcama limitini aşacağıının anlaşılması durumunda kamu tüketim harcamalarında otomatik kesintiye gidilmelidir.

.Merkez Bankası, kamu kurum ve kuruluşları, ve özellikle de (özelleştirilene kadar) kamu bankalarının portföylerinde bulundurabilecekleri her türlü kamu borçlanma enstrümanı sınırlandırılmalıdır.

.Merkez bankasına, (özelleştirilene kadar) kamu bankalarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına; ikinci el piyasada yaptıkları işlemlerin ortalama olarak belli bir limitin üzerinde (örneğin özsermayenin yüzde xlinin üzerinde) zarara yol açmadığını ispat etme zorunluluğu getirilmelidir.

.Kamu kurum ve kuruluşlarının Sermaye Piyasası Kanununa tabi şirketlerin uygulamakta olduğu muhasebe esaslarına uyarak, hazırladıkları bilançolarını bağımsız organlara denetletip periyodik olarak ve her seçim dönemi öncesinde TBMM ve kamuoyuna duyurmaları zorunluluğu getirilmelidir.

.Kamunun iç ve dış borçlanmasına kesin rakamsal (düzey ve oran olarak) sınırlamalar getirilmelidir.

.Kamuyounun kamu kesimi ile ilgili bilgi edinme hakkı çerçevesinde, belli

makroekonomik büyüklüklerin bir takvime bağılı olarak düzenli bir şekilde ve zamanında kamuyouna duyurulması sağlanmalıdır.

Uygulamaya konulması kaçınılmaz olan bir "yeniden yapılanma-reform" programında yukarıdaki hususların yasal hüküm haline getirilmesi yararlı olacaktır. Bunun yanısıra, konuyla ilgili sorumlular hakkında belli yaptırımların da (örneğin bazı kriterlerin karşılanamaması durumunda Merkez Banksı başkanının işini kaybetmesi gibi) yasada öngörölmesi güvenilirliği artırıcı bir unsur olacaktır.

Kamu maliyesinde belli bir disiplin sağlanmasının sadece yasa çıkarmayla gerçekleştirilemeyeceğı açıktır. Gerek buradaki önerilerin, gerekse "yeniden yapılanma-reform" programının uygulanması, ciddi bir siyasi kararlılığı ve kamuoyu desteğini de gerektirmektedir.

# KAYNAKÇA

## **KAYNAKÇA**

1. Alesina, A. and R. Perotti (1995) The Political Economy of Budget Deficits,IMPStaff Papers, 42(1): 1--31.
2. Allan, B. (1994) Public Expenditure Management and Budget Law: Towards a Framework for a Budget Law for Economies in Transition,IMP Working Paper, 149.
3. Artis, M.]. (1992) The Maastricht Road to Monetary Union, journal of Common Market Studies, 30(3): 305.
4. Auerbach, A.]. (1994) The US Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We Are Going, in NBER Macroeconomics Annual: 1994, S. Fischer and ].]. Rotemberg (eds.). Cambridge: The MIT Press. 141--174.
5. Bailey, M.]. (1971) National Income and the Price Level, New York: McGraw-Hill.
6. Baldassari, M., R. Mundell, and]. McCallum (eds.) (1993) Debt, Deficit and Economic Performance, New York: St. Martinls Press.
7. Barro, R.]. (1974) Are Government Bonds Net Wealth? journal of Political Economy, 82: 1095--1117.
8. Barro R.]. (1989) The Neoclassical Approach to Fiscal Policy, in Modern Business Cycle Theory, R.]. Barro (ed.). Cambridge: Harvard University Press. 178-235.
9. Bayoumi, T. and B. Eichengreen (1995) Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization, IMF Staff Papers, 42(1): 32-48.
10. Bovenberg, L., ].M. Kremers, and P.R. Masson (1991) Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies, IMF Staff Papers, 38(2): 374--398.
11. Chiorazzo, V., A.D. Majo, S. Gabrriele,. and A Palanza (1994) Fiscal Developments in Italy and Possibilities for Reducing Public Deficits, European Economy, 4: 219--258.
12. Christodoulakis, N .M. (1994) Fiscal Development in Greece, 1980-1993: A Critical Review, European Economy, 4: 97-134.
13. De Haan, ]., C.G.M. Sterks, and C.A. de Kam (199?) Towards Budget Discipline: An Economic Assesment of the Possibilities for Reducing National Deficits in the Run-up to EMU,Economic Paper No.99, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
14. Dornbusch, R. and M. Draghi (eds.) (1990) Public DebtManagement.~ Theory and History, Cambridge: Cambridge University Press.



- 15.** Edwards, S. (1995) Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies, paper presented to FRB of Kansas City Symposium on 'Budget Deficits and Debt: Issues and Options', Jackson Hole, Wyoming, September 1995.
- 16.** Giavazzi, F. and L. Spaventa (eds.) (1988) High Public Debt: The Italian Experience, Cambridge: Cambridge University Press.
- 17.** Gramlich, E.M. (1990) U.S. Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings, American Economic Review, 80(2): 75-80.
- 18.** von Hagen, J. (1992) Budget Procedures and Fiscal Performance in the EC, Economic Paper, No.96: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- 19.** von Hagen, J. and I. Harden (1994) National Budget Process and Fiscal Performance, European Economy, 4: 311-417.
- 20.** Helpman, E., A. Razin, and E. Sadka (eds.) (1988) Economic Effects of the Government Budget, Cambridge: MIT Press.
- 21.** Martin, P. (1995) The Canadian Experience in Reducing Budget Deficits and Debt, paper presented to FRB of Kansas City Symposium on "Budget Deficits and Debt: Issues and Options/~ Jackson Hole, Wyoming, September 1995.
- 22.** McCallum, B.T. (1987) Are Bond-Financed Deficits Inflationary? A Ricardian Analysis, Journal of Political Economy, 92: 123-135.
- 23.** Masson, P. R. and M.P. Taylor (1993) Fiscal Policy within Common Currency Areas, Journal of Common Market Studies, 31(1): 29-44.
- 24.** Mussa, M. and P. Mason (1995) Long Term Tendencies in Budget Deficits and Debt, paper presented to FRB of Kansas City Symposium on "Budget Deficits and Debt: Issues and Options", Jackson Hole, Wyoming, September 1995.
- 25.** Niskanen, W.A. (1992) The Cage for a New Fiscal Constitution, Journal of Economic Perspectives, 6(2): 13-24.
- 26.** Persson, T. and G. Tabellini (eds.) (1994a) Monetary and Fiscal Policy, Volume 1: Credibility, Cambridge: MIT Press.
- 27.** Persson, T. and G. Tabellini (eds.) (1994b) Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics, Cambridge: MIT Press.
- 28.** van der Ploeg, F. (1991) Macroeconomic Policy Coordination Issues During the Variolus Phases of Economic and Monetary Integration in Europe, European Economy, Special Edition No.1: The Economics of EMU: Background Studies for European Economy, No.44, "One market, one money", 136-163.

- 29.** Poterba, J. (1994) State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, *Journal of Political Economy*, 4(102): 799-821.
- 30.** Rompuy, P.V., F. Abraham, and Dirk Heremans (1991) Economic Federalism and the EMU, *European Economy, Special Edition No.1: The Economics of EMU: Background Studies for European Economy*, No.44, "üne market, one money", 109-125.
- 31.** Sargent, T.J. and N. Wallace (1981) Some Unpleasant Monetarist Arithmetics, *FRB of Minneapolis Quarterly Review*, 1-17.
- 32.** Scott, G. (1995) New Zealand's Fiscal Responsibility Act, *Agenda*, 2(1): 3-16.
- 33.** Sims, C.A. (1980) Macroeconomics and Reality, *Econometrica*, 48: 1-48.
- 34.** Selçuk, F. (1994) Currency Substitution in Turkey, *Applied Economics*, 26: 509-518.
- 35.** Selçuk, F. (1995) Monetary Shocks and Real Exchange Rate in Turkey, *TCMB Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Basımda.
- 36.** Sheffrin, S.M. (1987) Fiscal Policy Tied to the Mast: What has Gramm-Rudman Wrought?, *Contemporary Policy Issues*, 5: 44-56.
- 37.** Spaventa, L. (1987) The Growth of Public Debt, *IMF Staff Papers*, 34: 374-399
- 38.** West, D.M. (1988) Gramm-Rudman-Hollings and the Politics of Deficit Reduction *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 499:90-100.
- 39.** Wyplosz, C. (1991) Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, *European Economy Special Edition No.1: The Economics of EMU: Background Studies for European Economy*, No.44, "ünernarket, one money", 165-183.