KÜRESELLEŞMENİN NERESİNDEYİZ?
TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BORÇ SORUNU VE IMF POLİTİKALARI

Prof. Dr. Erinç Yeldan
Bilkent Üniversitesi
Ekonomi Bölümü

I. Giriş: Kamu Ekonomisinin 1990-sonrası Bozulan Yapısı

II. Finansal Serbestleştirme Altında Türkiye Ekonomisi

III.Mevcut (IMF) Programın(ın) Makroekonomik Hedefleri

IV. Sonuç: Güven ve İstikrar, Kim İçin?

I. Giriş: Kamu Ekonomisinin 1990-sonrası Bozulan Yapısı

Bilindiği gibi 1990'lı yıllar Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllardır. Konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında 1990'dan, 2000'e değin geçen sürede en önemli artışın borç faiz ödemeleri kaleminde olduğu bilinmektedir. Gerçekten de iç borç stokunun hızlı artışı, iç borçların çevrilebilmesi ve yeniden istikrar altında büyümeye geçiş sorunları Türkiye ekonomisinin 2000'li yıllardaki ana gündem maddelerini oluşturmaktadır. İç borç servisinin kamu harcamaları içinde olağanüstü bir büyüklüğe sahip olması bir yandan ekonomik istikrarsızlığın önemli bir kaynağını oluştururken, bir yandan da yurt içi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesini kısıtlayarak ulusal ekonominin büyüme potansiyelini daraltmaktadır. Ayrıca iç borçlanma senetleri üzerine ödenegelen aşırı derecede yüksek reel faizler gelir dağılımını sermaye ve rantiyer gelirler lehine bozmakta, kamunun sosyal hizmetlerini aksatmakta ve enflasyonist baskıları güçlendirmektedir.

Kamu kesiminde oluşan iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini özellikle 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç stoku hızla büyümüş ve 1990'lar boyunca her sene yapılan net yeni iç borçlanma, toplam iç borç stokunun %50'sini aşan bir tempoda sürdürülmüştür. Kamunun toplam net borç stokunun milli gelire oranı 2002 sonunda %84'e yükselmiştir İç borç faiz ödemelerinin, gayrı safi milli hasılaya oranı ise 1990'ların başında sadece %2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 2001'de %22'ye değin yükselmiştir.

Diğer yandan, birincil (faiz-dışı bütçe) dengesinde her ne pahasına olursa olsun fazla yaratma kaygısı, doğrudan doğruya diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu yaklaşımdan en büyük payı da kamunun yatırım harcamaları almıştır. İşçilik maliyetleri hariç tutulursa, konsolide bütçe toplam yatırım harcamalarının, 1995'ten bu yana, toplam harcamaların %6'sını aşmadığı görülmektedir. 1985'de bütçe harcamaları içinde %20.7'ye ulaşan bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1990'larda hızla geriletilmiş olması ve 2000'li yıllara girerken Cumhuriyet tarihinin en düşük değerlerine sahip olması çok düşündürücü bir gelişmedir.

Kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının payı giderek yükselirken, eğitim ve sağlık harcamalarının payı giderek gerilemektedir. 1990'da eğitim harcamalarına ayrılan pay, toplam harcamaların %18.8'i iken, 2000 başında bu oran %11.2'ye gerilemiş durumdadır. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990'lı yılların en vahim sonucudur.

Bu çalışmada Türkiye'nin 1980'den bu yana uygulamaya koyduğu neoliberal serbestleşme politikalarının kamunun mali dengelerinin bozulmasına nasıl katkıda bulunduğu ve küreselleşme sürecindeki Türkiye benzeri azgelişmiş ülkeleri nasıl istikrarsızlığa ittiği vurgulanacaktır. 1998'den bu yana IMF ile "yakın izleme anlaşması", "stand-by" ve "niyet mektupları" kurulan yakın ilişkiler çerçevesinde Türkiye kamu sektörünün giderek sosyal hizmet üretiminden vazgeçerek, uluslararası finans sermayesinin çıkar alanına nasıl bağımlı hale geldiği yazımızın temel konusu olacaktır. Çalışma dört bölümde tasarlanmıştır. Bundan sonraki ikinci bölümde Türkiye'nin 1989-sonrası finansal serbestleşme sürecine ilişkin bazı gözlemler tartışılacak; üçüncü bölümde ise mevcut IMF programının temel varsayımları ve hedefleri tanıtılacaktır. Yazının son bölümü sonuçların genel değerlendirilmesine ayrılmıştır.

II. Finansal Serbestleştirme Altında Türkiye Ekonomisi

Türkiye ekonomisinin dünya mal piyasalarıyla eklemlenmesi 1980 dönüşümü ile başlatılmış, 1989/90'da da ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki kambiyo kontrollerinin kaldırılmasıyla tamamlanmıştır. Türkiye, 1990'lı yıllarda

tamamıyla dışa açık bir makro-ekonomik uyum süreci yaşamış ve ulusal ekonominin birikim ve büyüme ilişkileri de bu sürece uygun olarak yeniden biçimlenmiştir.

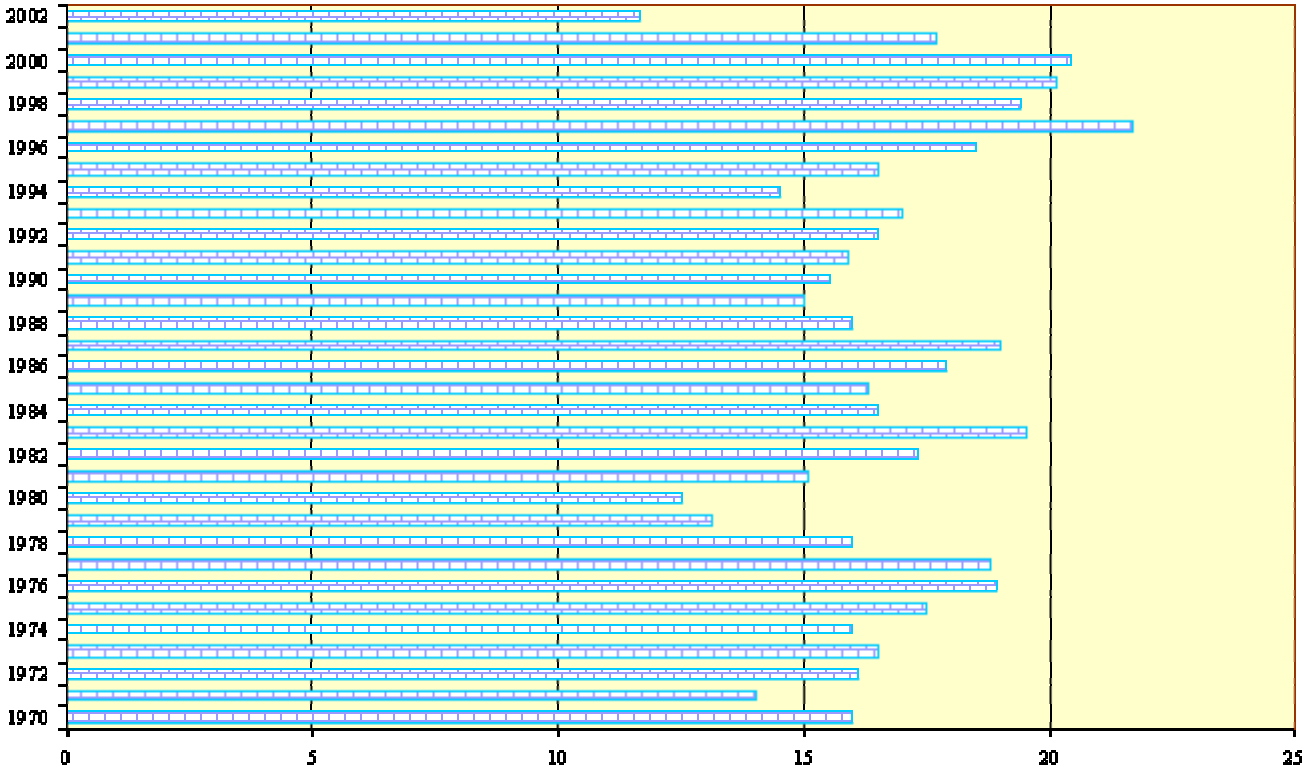
Türkiye somut olarak 1989 yılında aldığı meşhur 32 Sayılı Karar ile kambiyo rejimini tamamen serbestleştirmiş ve ödemeler dengesinin sermaye hareketleri kalemlerini doğrudan doğruya uluslararası finans sermayesinin spekülatif hareketlerine açmıştır. Küreselleşme diye anılan ve uluslarası mal ve para piyasaları ile tam bütünleşmeyi amaçlayan bu tür serbestleşme politikalarından beklentiler kabaca üç başlık altında toplanmaktaydı:

1. Yurt içi ve yurt dışı tasarruflar mali sisteme aktarılacak, dolayısıyla kredi hacmi genişleyecektir.
2. Ulusal mali piyasalarda belirlenen yurt içi faiz haddi düşecek (sermayenin maliyeti azalacak) ve uluslararası faiz oranına yakınsayacaktır.
3. Ucuzlayan sermaye maliyeti ve genişleyen kredi hacmi sayesinde sabit sermaye yatırım harcamaları artacak ve ekonominin büyüme hızı yükselecektir.

Oysa, söz konusu yıllarda (finansal serbestleştirme süreci altında) Türk ekonomisinin seyri yukarıda özetlenen neoliberal beklentilerin tam tersi sonuçlar doğurduğunu belgelemektedir. Öncelikle mali piyasalarda derinleşme sağlanmasına –mali tasarrufların artmasına—karşın, toplanan tasarrufların kredi hacminin genişlemesine hizmet etmediği ve üretken sektörlere yönelik sabit sermaye yatırımlarını arttırmak yerine, finansal spekülatif faaliyetler arasında çar çur edildiği görülmektedir. İkinci olarak, beklentilerin tersine reel faiz oranlarında herhangi bir düşme yaşanmamış, bilakis, reel faiz yükünün giderek arttığı gözlenmiştir. Dolayısıyla, iç borç tuzağına sıkışan kamu sektörü de her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Bu arada devlet iç borçlanma senetlerinin sunduğu faiz arbitrajı,[1] dışa açık sermaye hareketleri altında, olağanüstü bir spekülatif gelir olanağı yaratmıştır. Ortalama olarak %20'ler düzeyinde seyreden ve Mayıs 1995-Mayıs 1996 ve Eylül 1998-Mart 1999 dönemlerinde olduğu gibi net %80'e varan finansal arbitraj, Türkiye'den dış dünyaya net kaynak aktarımına neden olmuştur.[2]

Türk mali piyasalarında mevduat bankaları aracılığıyla yaratılan kredi hacminin milli gelire oran olarak seyri 1 No'lu Şekil'de çizilmektedir. Şekil 1970'den başlayarak uzun dönemde Türkiye'de kredilerin milli gelire oranını vermektedir. Şekil'den de açıkça görülebileceği üzere, 1989-sonrasında kredi hacminde anlamlı hiç bir değişiklik gözlenmemekte, hatta 1990'ların ilk yarısında kredi hacminde bir daralma yaşandığı gözlenmektedir.

Şekil 1. Mevduat Bankaları Kredilerinin GSMH'ye Oranı (%)

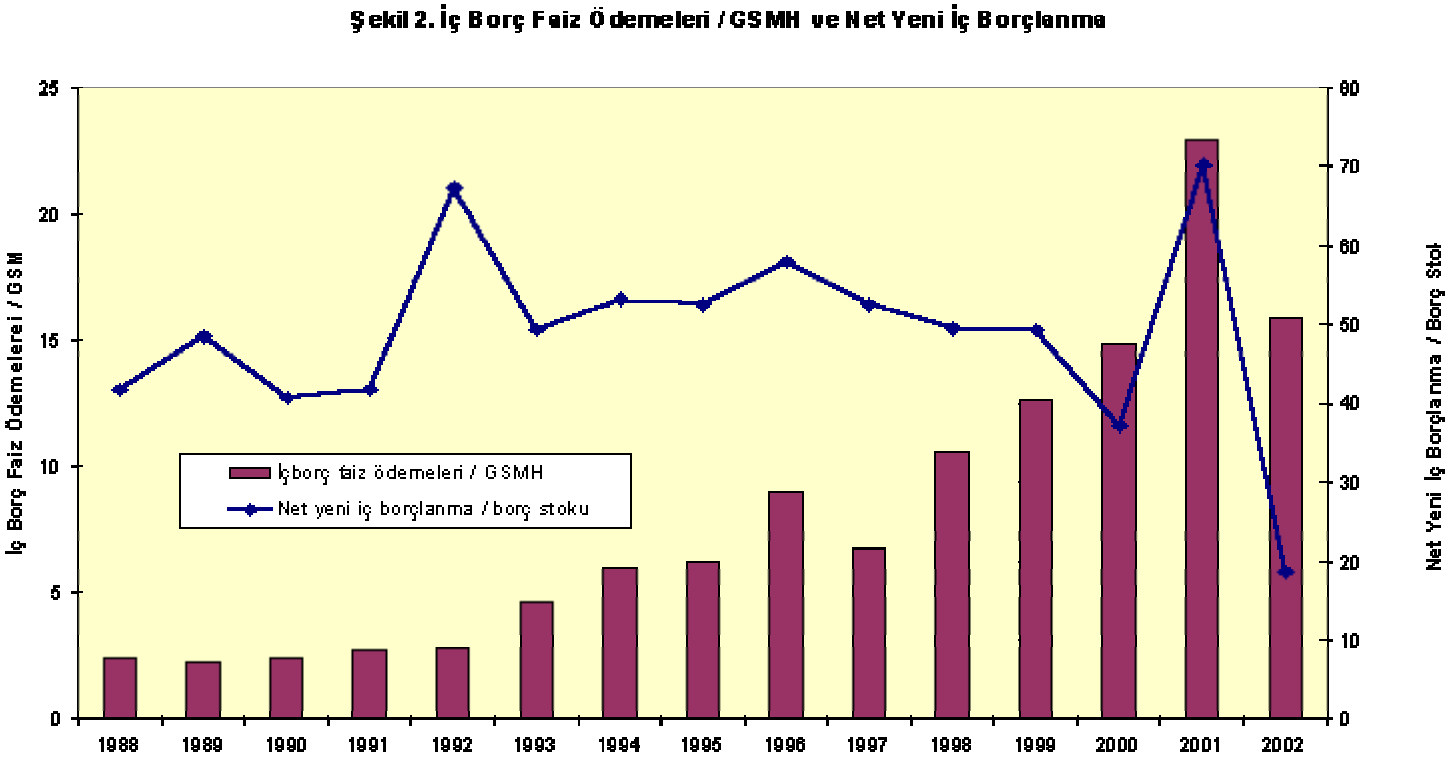


Finansal serbestleştirme sonrasında Türk mali piyasalarında reel faizlerin hızla yükseldiği görülmektedir. Artan faiz yükü öncelikle kamu sektörünün kaynaklarını eritmiş ve faiz dışı kamu harcamalarının sıkışmasına yol açmıştır. Artan faiz harcamalarını karşılayabilmek için kamu sektörü sürekli yeni borçlanmaya itilmiş ve yüksek faiz-yüksek bütçe açığı-artan yeni iç borçlanma kısır döngüsü altında kamu, sadece ve sace

borç faizlerin düzenlemekten ibaret kılınan bir "muhasabe bürosuna" dönüşmüştür.

Ulusal ekonominin uluslararası spekülatif sermaye hareketlerine açılmasının Merkez Bankası açısından da yeni bir dönüşüm içerdiği bilinmektedir. Nitekim, dışa açık bir sermaye rejimi altında Merkez Banka'ları hızla edilgen bir konuma sürüklenerek, bağımsız para ve istikrar politikası izleme olanaklarını yitirmektedir. Merkez Banka'ları bir yandan sermaye girişlerinin ulusal para piyasalarında yarattığı baskıları hafifletmek için sterilizasyona giderken, diğer yandan da spekülatif sermayenin çıkış tehditlerini göğüslemek amacıyla uluslararası döviz rezervlerini yüksek tutmaya zorunlu kılınmaktadır. Bu olgu karşısında, Merkez Bankası para politikasını sürdürebileceği mali araçlar üzerindeki denetimini ederek, döviz rezervlerini idare eden bir "döviz kuruluşu" konumuna indirgenmektedir. Ulusal mali piyasalara aktif olarak müdahale etme olanağını kaybeden Merkez Bankası'nın gerçekçi bir reel kur ve ulusal kaynakları yatırım ve büyüme önceliklerine göre yönlendirebilecek bir bağımsız faiz politikası izleme olanağı artık kalmamıştır.

2 No'lu Şekil bu tespitlerimizi tarihsel veriler ile vurgulamaktadır. Şekil'de iç borç faiz ödemelerinin milli gelire oranı histogram kutuları ile gösterilmekte ve sol eksende değerleri verilmektedir. Kamu iç borç faiz harcamalarının milli gelire oranı 2001'de %22'ye değin yükselmiş, 2002'de ise %14 düzeyinde oluşmuştur. Çalışan nüfusun yarısına yakınını barındıran tarım sektörümüzün toplam katma değerinin milli gelir içindeki payının sadece %14 olduğu hatırlanırsa, söz konusu faiz ödeme temposunun ne denli büyük bir gelir transferi içerdiği kolaylıkla anlaşılabilir.



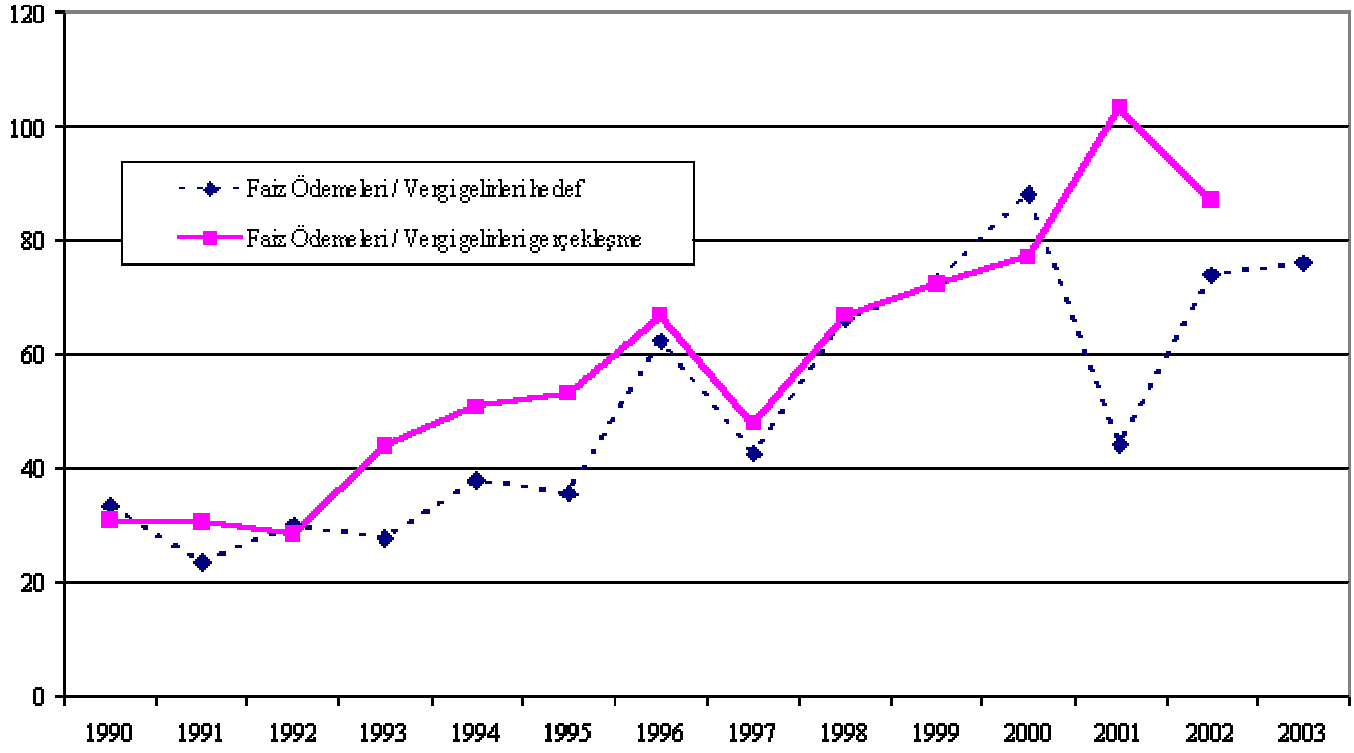
Şekil'de çizilen ikinci veri seti iç borçlanma temposuna ilişkindir. Her sene yapılan net yeni iç borçlanmanın, o seneye değin biriktirilmiş olan toplam iç borç stokuna oranı sağ eksene görece verilmiştir. Bu oranın 1990'lar boyunca %50 düzeyinde seyrettiği görülmektedir. Yani Türk kamu maliyesi 1990'lar boyunca her sene, toplam borç stokunun yarısı kadar net yeni iç borçlanma yapmıştır. Bu denli yüksek borçlanma temposunun sürdürülemeyeceği ve böylesi bir borçlanma politikasının sadece bürokrasinin idari beceriksizliği ve/veya siyasilerin basiretsizliği ile açıklanabilmesi mümkün değildir.

Türkiye, kamu maliye idaresinin "kötü yönetilmesinin" yanında, finansal serbestleştirme sürecine hazırlıksız girmesinin ve her türlü denetimden uzak mali piyasalarının spekülatif davranışlarının yarattığı başıbozuk davranışların getirdiği çok yüksek maliyetler sonucu söz konusu istikrarsızlık içine

itilmiştir. Bu istikrarsız yapı altında devlet bütçesi artık sosyal hizmet üreticisi amacını tamamen terk etmiş ve kamunun kaynaklarını doğrudan doğruya finansal sistemin spekülatif çıkar hesaplarının denetimine terk etmiştir.

Bu tespitimizi vurgulamak için konsolide bütçe içinde çok önem taşıyan iki değişkenin seyrine bakacağız. Bunlar borç faiz ödemeleri ile kamunun vergi gelirleridir. 3 No'lu Şekil bu iki verinin birbirine oranını hem bütçe hedefi olarak, hem de bütçe yılı sonunda gerçekleşen değerler olarak sergilemektedir. Yani Şekil 3'de faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı hem maliye politikası olarak hedeflenen değerleri, hem de yıl sonunda gerçekleşen değerleri sunmaktadır.

Şekil 3. Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (%)
Hedef ve Geçekleşme



Kamunun maliye politikasının artık sadece faiz ödemelerini planlamaktan ibaret hale geldiğini göstermesi açısından Şekil 3 çarpıcıdır. Türkiye 1990'lar boyunca vergi gelirlerinin giderek artan bölümünü faiz ödemelerine ayırmayı hedeflemektedir. Her bütçe dönemi sonunda faiz ödemelerinin, vergi gelirlerinin daha yüksek bir bölümünü götürdüğünü gözlemelerine karşın bütün hükümetler, faiz harcamaları üzerine herhangi bir operasyona gitme cesaretini gösterememiş ve bir sonraki sene toplamayı hedefledikleri vergi gelirlerine, faiz harcamaları tarafından el konulmasına seyirci kalmışlardır. Faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı 2002'de %84 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu yılın bütçe tasarısında konulan hedefin ise %74 olduğu görülmektedir. 2003 yılı bütçesi de kendisinden evvelki

uygulamaları aynen korumakta ve 2003'te konsolide bütçe vergi gelirlerinin %74'ünü faiz harcamalarına ayırmayı planlamaktadır. Türkiye'de devlet bütçesi artık bir faiz ödeme planından ibarettir.

III.Mevcut (IMF) Programın(ın) Makroekonomik Hedefleri

IMF tarafından programlanan ve denetlenen mevcut "istikrar" tedbirleri de bu mantığın ürünüdür. Bu mantık çerçevesinde hazırlanan Mayıs 2001 tarihli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve sonrasında taahhüt edilen Niyet Mektupları'nın makroekonomik hedefleri söz konusu borçlanma dinamiğini kırmak için 2006 sonuna değin kamu birincil (faiz dışı) bütçe dengesinde milli gelire oran olarak %6.5 düzeyinde bir fazla yaratmayı öngörmektedir. Türkiye'nin 2003'deki kamu net borç stokunun gayrı safi milli hasılaya oranı, % 73.3 olarak planlanmıştır. Söz konusu oran 2002 sonunda %81.3 düzeyinde idi. Bütçe tasarıları, "Niyet Mektupları" ile çizilen çerçeveyi izlemekte ve programın nihai yılı olan 2006'da kamu net borç-GSMH oranını %63.9 olacağını hedeflemektedir.

IMF Programının temel politika seti 1 No'lu Tablo'da özetlenmektir. Buna göre kamu net borç stokunun milli gelire oranı 2002'de gözlenen %81.3'lük değerinden, 2006'ya değin %63.9'a düşürülecektir. Bunu sağlamak için büyüme hızının %5 olacağı varsayımı altında kamu kesiminde milli gelire oran olarak 2003-2005 arasında %6.5, 2006'da da %6.3 düzeyinde faiz dışı, birincil, fazla verilmesi gerekecektir.

Tablo 1.IMF Programının Politika Seti

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GSMH Büyüme Hızı	-8.5	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesi	5.7	6.5	6.5	6.5	6.5	6.3
Kamu Net Borç Stoku / GSMH (%)	92.2	81.3	73.3	69.4	66.5	63.9

IMF programının ana kurgusu, kısmi denge yaklaşımı altında, borç dinamiğini veren bir cebirsel eşitliğe dayanmaktadır. Buna göre borç stokunda bir sonraki (t+1) dönemde gerçekleşmesi beklenen rakam, büyüme hızı (g), faiz haddi (r) ve verilmesi planlanan kamu kesimi faiz dışı fazla hedefleri altında aşağıdaki cebirsel ifade tarafından belirlenmektedir:

$$d_{t+1} = \frac{(1+r)}{(1+g)}(1 - birdenge)d_t$$

Dolayısıyla, kamu net borç stokunun milli gelire oranı, d_t, faiz oranının artması sonucu yükselmekte, ekonominin büyümesiyle de azalmaktadır. Kamunun faiz dışı fazlasının milli gelire oran olarak büyüklüğü (birdenge) ise borç stokunu azaltan bir diğer faktördür. %6.5 düzeyinde planlanan faiz dışı fazla hedefinin borç stokunda arzulanan düşmeyi yaratması için birdizi ek varsayıma ihtiyaç vardır. 2 No'lu Tablo programın makroekonomik fiyatlara ilişkin bu tür varsayımlarını sergilemektedir.

Tablo 2. IMF Programının Makro Fiyatları

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enflasyon	68.5	35.0	20.0	12.0	8.0	5.0
İç Borç Nominal Faiz Oranı	99.7	69.6	46.0	32.4	27.4	23.9
İç Borç Ex Ante Reel Faiz Oranı	21.3	29.0	26.0	20.0	18.0	18.0

Program,enflasyonu düşürme hedefi olarak tüketici fiyatlarında 2003 için %20, 2004 için de %12 düzeyini belirlemiştir. Bu hedef etrafında çözümlenen reel faiz yükü ise çarpıcıdır: IMF programı reel faiz varsayımı 2003 için %26, 2004 için %20, 2005 ve 2006 için ise %18 düzeyindedir. Enflasyon hedefi ile karşılaştırıldığında programın sürdürüceği nominal faiz rakamlarının 2003'de %46, 2004'de %32, 2005 ve 2006'da da, sırasıyla, %27 ve %24 olacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye ekonomisi program süresince yüksek reel faiz yükü ile çalışmaya devam edecektir. Böylesine yüksek bir reel faiz altında kalan ekonominin sabit sermaye yatırımlarını sürdürmesi ve yeni iş sahaları açarak ekonomide uzun erimli kalıcı bir büyüme patikasına geçmesi beklenemez.

Bunun ötesinde, faiz harcamalarının milli gelirin %15'inden fazlasını götürdüğü bir ortamda sürdürülmesi planlanan kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi ancak sağlık, eğitim ve kamu yatırımlarında olağanüstü kısıntılar sonucu sağlanabilecektir. Sosyal hizmet yatırımlarında planlanan bu türden daralmalar ise bir yandan işgücünün verimini düşürmekte, diğer yandan da ileriki nesillerin refah düzeyini geriletmektedir. Bu saptamalardan hareketle 2000'ler Türkiye'sinde devlet bütçesinin artık sosyal altyapı ve ekonomik büyüme hedeflerinden giderek uzaklaştığını görmekteyiz.

Dolayısıyla, 2000'li yıllarda Türkiye kamu maliyesinin karşılaştığı temel ikilem, bir yandan borç servisinin sürdürülmesi, diğer yandan da sosyal hizmet yatırımlarının finanse edilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. 1990'lı yılların borçlanma temposunun sürdürülemeyeceği ve iç borç yükünün toplumsal maliyetinin çok yüksek olacağı açıktır.

IV. Sonuç: Güven ve İstikrar, Kim İçin?

Sonuç olarak, mevcut IMF programının her şeyden önce Türkiye'nin vadesi gelmiş .iç ve dış borçlarını çevirme programı olarak çalıştığı açıktır. Bu anlamda, IMF'den sağlanan ve her defasında medyada büyük bir başarı olarak nitelendirilen dış kaynak girişinin ardında yatan gerçeğin aslında Türkiye ekonomisinin uluslararası sermayenin güvenini sağlama operasyonundan ibaret olduğu çok yalın olarak ortaya çıkmaktadır. Türiye ekonomisi artık dış kaynağa bağımlı hale gelmiş ve kendi özkaynakları ve kendi kurumsal yapıları ile büyümenin altyapısını oluşturamaz duruma sürüklenmiştir.

"Etkin devlet", "iyi yönetişim" (governance), "güven ve istikrar" gibi cilalı sözlerin ardında yatan unsurun da aslında Türkiye ekonomisine ve çalışanlarına değil, uluslararası sermayeye güven vermek olduğu görülmektedir. Nitekim uygulanan program doğrudan doğruya daraltıcı para ve maliye politikalarına dayanmakta ve uluslararası sermaye akımlarının serbestisini güvence altına alan, dışa açık (yabancı sermayeye bağımlı) bir iktisadi yapıyı öngörmektedir. Söz konusu modelde "istikrar" kavramı ile asıl kastedilen hedef, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesini sağlamak için ulusal mali piyasalarda

yüksek reel getirinin temini ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sistemini kurmaktır.

Bütün bu iktisadi politikalar ve tasarımlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, IMF'nin yönlendiriciliğinde sürdürülen ve "alternatifsiz" olduğu öne sürülen bu programın, Türkiye ekonomisinin dışa bağımlılığını arttırıcı; kalkınma ve sanayileşme perspektiflerini terk ettirici; ve ulusal mal ve finans piyasalarının gelişmiş ülkelerin ekonomileriyle marjinal ve taşeronlaştırılmış bir biçimde eklemlenmesini öngören; dış şoklara karşı da korunaksız ve savunmasız olan bir ekonomi yaratma projesi olduğu açıkça görülmektedir.

Dış sermaye akımlarına açık bir ekonomide yurt içinde TL-cinsinden sunulan faiz ile kurdaki değer kaybı arasındaki fark, finansal spekülatörün arbitraj gelirini vermektedir. [1]

Söz konusu kısa vedeli (sıcak) sermaye akımlarını yerleşik hanehalklarının ve yerleşik olmayanların portföy yatırımları olarak somutlarsak, 1990-2001 döneminde Türkiye'nin birikimli olarak yurt dışı piyasalara toplam 14.5 milyar dolar transfer ettiği görülmektedir.[2]