



Munich Personal RePEc Archive

Weight of Public Sector in the Use of Financial Resources and Exclusion of Private Sector

Toprak, Metin

Istanbul Zaim University

March 1993

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103386/>
MPRA Paper No. 103386, posted 17 Oct 2024 20:51 UTC

FINANSAL SİSTEM KAYNAKLARININ KULLANIMINDA KAMU KESİMİNİN AĞIRLIĞI VE ÖZEL SEKTÖRÜN DIŞLANMASI

Dr. Metin TOPRAK

Giriş: Mülkiyet Biçimi - Dışlanma İlişkisi

Ülkemizde kamu kesimi, konsolide bütçe, reel ve finansal kesimde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, bütçe dışı fonlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarını kapsamaktadır.

Kamu kesiminin ekonomik faaliyetleri nedeniyle özel sektör ile rekabet halinde olması durumunda kamu kesiminin kaynak kullanımındaki göreceli büyüklüğü arttıkça özel sektörün faaliyet dışına itildiğinden sözedilebilir. Bu savı ileri sürmek için kamu kesimi ile özel kesimin birbirleriyle rekabet edecek düzeyde olduklarının kabulü ile kamunun egemenlik gücüyle özel sektörü dışlayabildiğinin kabulü gerekir. Yoksa, ilkel (primitif) üretim tarzıyla çalışan bir özel sektör varken, daha üretken teknolojiyle çalışan bir kamu sektörü için farklı yorumlamalar gerekli olmaktadır. Yani kamu kesimi, gelişmekte olan ülkelerde bir yandan ulaşım, haberleşme, enerji v.d. altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek özel sektörün büyüme yolunu açarken, bir yandan da gerek sermaye birikimi gerekse bilgi birikimi yüzünden yetersiz kalan özel sektöre, imalat, ticaret, tarım, turizm vd. alanlarda faaliyet göstererek yeni teknoloji kullanımlarında öncülük etmektedir. Dolayısıyla her bakımdan yetersiz bir özel sektör varlığında, ekonomik alanda kamu kesiminin görece büyüklüğü her

zaman dışlama etkisine yol açmaz. Aksine özel sektör için lokomotif görevi de görür. Ancak kamu kesiminin ekonomik alandaki ağırlığının sonsuza kadar sürdürülmesi düşülmeyeceğinden, özel sektörün kamu kesimiyle ve daha önemlisi dış dünya ile rekabet edebilecek düzeye ulaşmasıyla beraber, kamu kesimince özel sektöre sağlanan ucuz girdiler, selektif kredi politikalarından yararlanma olanakları, çıktılar için alım garantileri, dış rekabetten koruma imkanları gibi uygulamalara da son verilmiş olacaktır.

Böylece sanayileşmeye, ekonomik kalkınma sürecine, diğer ekonomilere nazaran daha geç başlamış bir ülke, planlı ekonomik atılımlarla, plansız programsız bir duruma nazaran daha hızlı bir şekilde kalkınabilecek ve dış ekonomilerle rekabet edebilme düzeyini yakalayacaktır. Ancak hemen hiçbir ülkede süreç böyle işlememiştir. Aksine kamu kesiminin öncülük, teşvik ve korumasıyla büyüyen özel sektör rekabetin gerektirdiği dinamizmden uzak, etkin olmayan bir palazlanma göstermiştir. Kanaatimizce bunun sebebinin kamu müdahale ve öncülüğünde değil, yetersiz yönetim, denetim ve bilgi birikiminde görmek gereklidir. Yani gelişmekte olan ülkelerde devlet ricali ilkel aşiret ve kabile anlayışını yönetimin politikleşmesi yoluyla ekonomik alana da aynen yansıtmış, etkinliğin ve verimliliğin yegane şartı olan ehliyet ve liyakat vasıfları yerine imkanlar farklı nitelikler taşıyan unsurlara sunulmuştur. İddiamız odur ki, ekonomik gelişme, her ne kadar

tek başına toplumsal refahın artırılması anlamına gelmiyorsa da, esas itibarıyla beşeri sermayenin fonksiyonudur.

II. Dünya Savaşı sonrası Almanya ve Japonya'yı yukarıdaki duruma örnek vermek mümkündür. Ve aslında özel mülkiyet (Batı Avrupa ekonomileri gibi), sırf mülkiyetin sahipliği açısından ekonomik gelişmenin belirleyicisi değildir; ancak mülkiyetin kamu veya özel sektörde olması insan sermayesinin niteliklerini etkileyip yönlendirdiği içindir ki kamu mülkiyetinin yaygınlığının beşeri sermayenin gelişmesine, nitelik kazanmasına engel teşkil ettiği söylenebilir. Ancak beşeri sermayenin nitelikli olmasından başka, günümüzde Uzak Doğu ülkelerini gözönüne aldığımızda, kapitalizmin yayılma ve gelişme tercihlerinin de gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarında belirleyici rol oynadığını söyleyebiliriz.

Nitekim sözkonusu **Asya Kaplanları** diye bilinen ülkelerde son yıllara kadar insan hakları, çalışma koşulları gibi demokratik hak ve özgürlüklerin çok da önemi yoktu ve kimse de bunun için fevran etmiyordu. Bu küçük ülkelerin gelişmeleri kendi yeteneklerinden değil, ancak kapitalizmin tercihleri nedeniyle.

Finansal ve Reel Düzenleme ve Örgütlemenin Gelişimi

Ülkemizde ekonomik gelişmenin, sanayileşmenin, emek yoğun üretim tarzından sermaye yoğun üretim tarzına geçişle başladığını söylemek mümkündür. Bu olayın tarihi de çok eskilere dayanmamaktadır. Türkiye iktisat tarihinde finansal organizasyon ve düzenlemeler çok eskilere dayanmasına rağmen, reel organizasyon ve düzenlemeler ancak 1930'larda başlatılabilmektedir. Finansal düzenleme ve örgütlenmelerin temel nedeni de mali sistem yoluyla kaynak transferi olduğu için, zaten ekonomik gelişmeye katkısını tartışmak da çok anlamlı olmamaktadır. 1980'lerin başlarına kadar kamu öncülüğünde ve korumasında büyüme çalışan özel sektör, kendisini IMF ve Dünya Bankası'nın prototip reçetesi doğrultusunda ekonominin reel ve finansal kesimindeki serbestleşme uygulamalarının içinde bulmuştur. 1980 öncesi yasal ve kurumsal düzenlemeler nedeniyle fiyatlar hep yapay olarak oluşmuş ve gerçek piyasa fiyatlarını temsil edememiştir. Dolayısıyla, serbest piyasa düzeninde fiyatların gösterge rolü oynadığını gözönüne aldığımızda, ülkemizin müdahaleci ekonomik düzeninde, sözkonusu göster-

genin işlevsiz olduğunu ve bu bakımdan alternatif maliyet hesaplarının başka göstergelere göre yapıldığını söyleyebiliriz.

Ülkemizde hemen her sektörün oligopolistik yapı arzemesini, kamu müdahalesinin seçici olmak zorunda kalması nedeniyle, normal karşılamak gerekir. 1980'den sonra fiyat düzenlemeleri serbest bırakılınca, özel sektör için önemli sorunlar ortaya çıkmıştır: Bir kere, sabit ve istikrarlı fiyatlara göre girdi ve çıktı planlaması yapmak mümkün olmaktan çıkmış, çok sık değişen piyasa koşullarına uyum sağlamak önemli derecede güçlük arzemiştir. Büyük ekonomik grupların hemen hepsinin finansal kurumlarla organik bağlarının olması, özel kesimin kendisini sağlama almaya çalışmasıyla ilgilidir. 1980 sonrası finansal kesimle firmalar kesimi arasındaki organik bağlar önemli ölçüde gelişme göstermiştir. İkinci olarak 1980'lerin ortalarına doğru ve bu tarihten itibaren kamu kesiminin yatırım alanlarını değiştirmesi, kamu açıklarının finansmanı yolunda değişikliğe gitmesi ve bu nedenle meydana gelen istikrarsızlıklar da özel sektörün önünü görebilmesi açısından olumsuz etkide bulunmuştur. Makro ekonomik istikrarın olmayışı, hükümet politikalarının inandırıcılıktan uzak oluşu, kamu ekonomisinde mali disiplinin yitirilişi özel sektörün ufkunu daraltmıştır. 1980 sonrası kamu ve özel sektörün dış piyasalara açılmaları, gerek ithalat-ihracat, gerekse kredi temini için olsun, Türk ekonomisinin dinamizmini artırmıştır. Doğal olarak bu etkileşim sürecinde görece etkinsizlikler nedeniyle Türk ekonomisi, üretim ve yatırım ekonomisi olma vasfını arka plana itmiş, ticaret ve borç ekonomisi olma vasfını öne çıkarmıştır.

1980 askeri idaresinin 1990'ların başlarına kadar tam tekmil iktidarda olmasının getirdiği ücret dondurmaları ve siyasi istikrar bile özel sektörün kendisinden beklenen atılımı gerçekleştirilmesine yetmemiştir. Bu durum Cumhuriyetin kurulduğu tarihi takibeden on yıldaki durumdan çok farklı değildir. Ancak 1980 sonrasında küreselleşen dünya ekonomileri dikkate alındığında iki dönem arasındaki fark da normal karşılanmalıdır. Türk özel sektörünün siyasi istikrar, ücret dondurmaları, devlet desteği dışında çok daha önemli, ama orijini kendisinde olan değerlere ihtiyacı vardır. Bunlara sahip olmadıkça sahte gözyaşları hep devam edecektir. Yoksa köşeye sıkışınca geliştirme, rekabet etme yerine alanı terk etme sonsuza dek sürecek bir çözüm değildir. Kaldı ki 1980 sonrası resmi olarak uygulanan enflasyon politikası nedeniyle, finansal ser-

bestleşme özel sektörü sanıldığı kadar da köşeye sıkıştırmamıştır. Bunu söylerken reel ve finansal kesimler arasındaki organik bağları, özel sektörün finansman yöntemi olarak oto finansmanın kullanılma yoğunluğunu, faiz hadlerinin enflasyonun çok üstünde seyretmediğini, hatta bazı yıllar negatif olduğunu gözönüne alıyoruz.

Ülkemizde kamu kesiminin finansal kaynakları kullanımının özel sektöre etkisini incelerken, şüphesiz kamunun bu kaynakları kullanım alanları hayati önem taşımaktadır. Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde sözkonusu kullanımların, kullanım alanlarına göre tamamen çelişen etkileri görülebilir. Ülkemizde kamu kesiminin normal giderlerini normal gelirleriyle karşılayamaması sonucu iç ve dış borçlanma ile açıklar karşılama hale gelmiştir. Bu ek talebin doğurduğu faiz yükselişi nedeniyle bazı yatırımların alternatif maliyetleri yükselmiş, özel sektörün kullanabileceği fon miktarı da bu yolla sınırlanmıştır. Bunun etkisi kendisini doğal olarak yatırımların azalması şeklinde hissettirir (investment crowding out).

Kamu Kesimi Finansman Açığına Karşılama Yolları ve Dışlanma

Kamu kesimi finansman açıklarını başlıca üç yolla karşılayabilir: Dış borçlanma, iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynakları (emisyon veya Hazine'ye açılan krediler). Dış borçlanmanın kamu dışı kesimler üzerindeki etkisi diğer iki açık finansmanı yöntemine nazaran, daha uzun vadede görülür. Kamunun dışarıdan borçlanması kısa dönemde fon arzını artırarak ferahlık yaratır. Bu fonların kullanım alanları, eğer ana borç ve/veya faizini geri ödeme servisini karşılayacak kadar zamanda sonuç veriyorsa sorun yok demektir. Oysa ülkemizde olduğu gibi, ulaştırma, haberleşme ve enerji gibi kısa sürede sonuç vermeyen alanlara yapılan yatırımlar nedeniyle, dış borçlara ilişkin servis ancak, kısmen yeni dış borçlanmayla, kısmen iç borçlanmayla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla dış borçlanmanın dışlama etkisi, kısa vadede iç borçlanmayı gerektirmesi, uzun vadede ise biriken dış borçların itfasi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Kamu finansman açıklarının iç borçlanmayla karşılanması durumunda ise özel kesimin dışlanması çok daha belirgin olmaktadır. Bu takdirde finansal dışlanmadan söz edilebilir (financial crowding out). Bu şekil-

de finansmanın kredi maliyetleri üzerinde doğrudan etkisi vardır. Ülkemizde kamu sektörü ve şirketler sektörü açık veren sektörlerdir. Bunun anlamı, şirketler sektörünün kamu iç borçlanmasından etkilenmesinin önemli boyutta olduğudur. Ancak, holdinglerin bu durumdan etkilenmesi ile daha küçük işletmelerin etkilenmeleri farklı derecede olmaktadır. Dolayısıyla hemen her ekonomik sektördeki küçük ve orta ölçekli işletmeler gruplara nazaran daha ciddi bir dışlanma etkisi ile karşı karşıyadırlar.

Nihayet emisyon yoluyla kamu finansman açığının karşılanması da, özel kesim için dışlama etkisi doğurabilir. Parasal genişleme enflasyonu körtükleyerek zorunlu tasarruf yaratır ve kamu dışı kesimlerin fazlalarını kamu kesimine aktarır. Ancak emisyon yoluyla yüksek enflasyon vergisi toplanmasında ısrar edilmesi durumunda piyasa alternatif araçlara kayacak veya yeni araçlar ortaya çıkacak ve dolayısıyla ulusal paradan kaçış yoğunlaşacaktır. Kamu açıklarının emisyon ile finanse edilmesi ilk iki yöntemden oldukça farklı etkilere sahiptir. Çünkü iç borçlanmada olduğu gibi doğrudan fon arzını kısıcı etki burada sözkonusu olmayabilir. Özellikle faizlerin ve fiyatların serbest olduğu ortamda enflasyon beklentisi nedeniyle fiyatların esnek olduğu tek yön, yukarı doğrudur. Yalnız düzeyi ne olursa olsun enflasyonun da istikrarlı olması durumunda özel sektör diğer iki yöntemdeki gibi çok fazla olumsuz etkilenmezken, daimi açıkların olması ve emisyonla karşılanmasında enflasyon istikrarsız ise, bu durum özel sektörün ufku daralttığı için ekonomide belirsizliklerin hakim olmasına yol açabilir.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Analizi

Ülkemizde kamu kesimi açıklarının nerelerden kaynaklandığı, bu yerlerde değişme olup olmadığı, açığın finansman biçimleri ve meydana gelen değişmeler yukarıdaki tartışmanın somutlaştırılması açısından önem kazanmaktadır. İç ve dış borçlanma nedeniyle faiz ödemelerinin toplam kamu harcamalarına oranının gelişimine baktığımızda, 1980'de % 5 civarında olan sözkonusu oranın, 1991 sonunda % 20 civarında olduğunu görürüz. Konsolide bütçe açığının finansman biçimine baktığımızda, 1980-1991 aralığında, finansmanın Merkez Bankası kaynaklarından karşılanmasının % 46'lardan (1981), % 3'lere (1990) düştüğünü görürüz. Ancak 1991'in ortalarından itibaren

Merkez Bankası kaynakları tekrar yoğun biçimde, özellikle kamuya açılan borçlar şeklinde kullanılmaya başlanmıştır. 1980-1991 aralığında iç borçlanma kamu açıklarının finansmanında temel kaynağı oluşturmuştur.

Ülkemizde, yukarıda çerçevesi çizilen ilişkilerin nicel analizini, konsolide bütçe ve KİT borçlanma gereğinin GSMH'ya oranlarındaki gelişmeleri, iç borç stokunun GSMH ve özel sektöre açılan kredi stokuna oranlarındaki gelişmeleri, özel sektör kredi stokunun bankacılık kesimi aktif toplamı ve GSMH'ya oranlarındaki gelişmeleri, kamu iç borçlanmasının finansal kurumlar nezdindeki büyüklüğünü ortaya koymak için, bankacılık kesimi toplam menkul değerler cüzdani stokunun bankacılık kesimi aktif toplamına ve özel sektör kredi stokuna oranlarındaki gelişmeleri inceleyerek kamu kesiminin bankacılık kaynaklarını kullanımında yoğunlaşma düzeyi hakkında önemli ipuçlarını elde edeceğiz. Menkul kıymetler piyasasında kamu kesiminin ağırlığını tesbit için, yıllar itibarıyla ihraç edilen menkul değerler, kamu kesimi ve özel kesime göre ağırlıklandırılmıştır. Böylece, bir bütün olarak para ve sermaye piyasaları kaynaklarının kullanımında kamu kesiminin ağırlığını ortaya koymaya çalışacağız. Ancak kamunun, KİT gibi özel sektöre önemli ölçüde katkıları olan örgütleri için de kaynak kullanımına yöneldiği gerçeğini gözönünde tutarak temkinli yorumlamaya girmek gerekmektedir.

24 Ocak 1980 kararlarıyla tohumu atılan serbestleşme uygulamalarının gerek reel kalemler, gerekse finansal kalemler bağlamında çeşitli açılımları vardır. Gerçekten, 1980-1991 zaman diliminde kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarını incelediğimizde; kamu yatırımlarının madencilik, imalat, enerji ve konut (dalgalı) sektörlerinde düştüğünü, tarımda sabit kaldığını, ulaştırma-haberleşme, turizm, eğitim ve sağlık sektörlerinde ise arttığını görürüz. Bir bakıma kamu kesimi altyapı, güvenlik, sağlık, eğitim gibi alanlarda yoğunlaşarak ekonomiden elini eteğini çekme niyetini açığa vurmuştur.

Ne var ki finansal kesim kaynaklarının kullanımını incelediğimizde, reel kesimdekine benzer bir serbest bırakmanın bu alanda gerçekleşmediğini görürüz. 1980 istikrar politikaları ile başlayan dönemde kamu açıklarının kaynağındaki değişmeye, açık finansmanında kullanılan araçlardaki değişme eşlik etmiştir. Finansman açıklarının kaynağındaki büyük pay, KİT açıklarından bütçe (konsolide bütçe) açıklarına kaymış-

tır. Bütçe açıkları yıllar itibarıyla dalgalanmalar gösterse de, GSMH'nin oranı olarak sürekli yükselme eğilimi taşımaktadır. Özellikle 1986'da, 1980'deki düzeyine ulaştıktan sonra sürekli yükselerek 1991 sonunda GSMH'nin % 7.1'ine ulaşmıştır. KİT borçlanma gereği 1981'de büyük düşüş göstermiş ve bu trend 1985 yılına kadar devam etmiş, KİT borçlanma gereksinimi 1985-1987 aralığındaki üç yıl boyunca yine yükselmiş, 1988 ve 1989 yıllarında tekrar düşüş kaydeden sözkonusu oran, son iki yılda hızlı bir yükselişe geçmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin 1980'de % 10.5 olan düzeyi 1981 ve 1982'de süratli bir düşüş yaşadıkten sonra 1983'ten itibaren yükselme eğilimine girmiş, 1985 ve 1986 yıllarında önemli bir düşüş kaydettikten sonra 1987 yılında hızla yükselmeye başlamış ve 1991 sonunda GSMH'nin % 12.6'sına ulaşmıştır (Tablo 1).

Tablo 1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
(Cari Fiyatlarla %)

Yıl	Kons. Bütçe Borç. Gereği / GSMH	KİT Borç. Gereği / GSMH	Kamu Kesimi Borç. Gereği / GSMH
1980	3.7	5.8	10.5
1981	1.9	2.9	4.9
1982	1.8	2.4	4.3
1983	2.7	2.6	6.0
1984	5.3	2.3	6.5
1985	2.9	3.1	4.6
1986	3.6	3.4	4.7
1987	4.5	4.2	7.8
1988	4.0	2.8	6.4
1989	4.5	2.5	7.2
1990	4.2	5.3	10.5
1991	7.1	4.3	12.6

Kaynak: DPT verilerinden derlendi ve hesaplandı.
GSMH serisi, DİE eski serisidir.

1980'de % 3.8 olan mahalli idarelerin toplam kamu borçlanma gereği içindeki payı, 1981-1985 arasında sıfır civarında gerçekleşmiş, 1986'dan itibaren artış eğilimine girmiş, 1991'de % 0.4 olmuştur. 1984 yılından itibaren kamu kesimi dengesi içinde yer alan bütçe dışı fonlar dönem boyunca finansman fazlası vermiştir. Özellikle 1986 yılında yurtiçi ve yurtdışı petrol fiyatlarındaki değişmelerin Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu'nu olumlu etkilemesi ile, fonların finansman fazlası GSMH'nin %2.2'sine ulaşmıştır. Bu durum konsolide bütçe ve KİT açıklarındaki artışı bir ölçüde azaltmıştır (DPT 1990, 50-55).

İç Borç Stoku ve Özel Sektör Kredi Stokunda Gelişmeler

İç borç stokunun GSMH'ya oranına bakıldığında, yıllar itibariyle önemli dalgalanmalar geçirdiği görülmektedir. 1980'de GSMH'nin % 13.5'i civarında olan iç borç stoku, 1987'de % 22.5 seviyesine ulaşmıştır. Ancak bu tarihten sonra sözkonusu oran sürekli azalarak 1991 sonunda % 14.3 seviyesine düşmüştür. Ancak, borçlanmanın vade yapısındaki kısalma bu düşüşte önemli bir etkidir. 1980'den sonra iç borçlanma çeşitli finansal araçların plasmanı ile yürütülmektedir. Amprik bir çalışmanın (Berksoy ve Doğruel 1990) bulgularına göre kamu kesimi son yıllarda giderek artan bir faiz maliyetiyle borçlanmaktadır. Kamu kesiminin finansal piyasalara girerek ilave fon talebi yaratması, fon maliyeti (faizi)'ni yükselten etkiye sahiptir. Faizin bu nedenle yükselmesi ise özel kesimin dışlandığının (financial crowding out) bir göstergesi sayılmaktadır (Tablo 2).

İç borç stokunun özel sektör kredi stokuna oranının gelişiminde yıllar itibariyle büyük dalgalanmalar olmakla birlikte 1981-1991 aralığında sözkonusu oran bir çan eğrisi çizmiştir. Bu oran 1981'de % 81, 1984'te % 147 ve 1991'de % 94 olmuştur (Tablo 2). Özel sektörün bankacılık ve sermaye piyasası kaynaklarını kullanımındaki gelişmeler incelendiğinde finansal dışlanma konusunda göstergelerde anlamlı değişimler olduğu görülmektedir. 1980-1991 aralığında özel sektör kredilerinin GSMH'ya ve bankacılık sistemi aktif toplamına oranındaki gelişmeye bakıldığında, özel sektöre açılan kredilerin her iki gösterge bakımından da paralel olarak azaldığı görülmektedir. Özel sektör kredilerinin bankacılık aktif toplamına oranı 1980'de % 44 iken, 1984'e kadar sürekli azalma kaydetmiş ancak

1985'ten itibaren yükselmeye başlamış ve arada dalgalanmalar göstererek, 1991 sonunda % 31 seviyesine düşmüştür. Aynı dönemde aktif toplamının GSMH'ya oranındaki gelişime bakıldığında, sürekli bir artış olmuş, 1980'de % 30 civarında seyreden oran, 1987'de % 56'ya çıkmış, 1991'de % 49 civarında gerçekleşmiştir. Yine özel sektör kredilerinin GSMH'ya oranındaki gelişime bakıldığında, yukarıdaki gelişime paralel menfi bir gelişmenin burada da sözkonusu olduğu görülmektedir. Özel sektör kredileri stoku/GSMH oranı 1980-1991 aralığında bir çan eğrisi çizmiştir. 1980'de % 12.9 olan oran, 1987'de % 18.2, 1991'de % 15.2 civarında seyretmiştir. Özel kesim kredi stokundaki cari gelişmeler incelendiğinde; 1984, 1988, 1989 ve 1990 yıllarında, bir önceki yıla göre,

Tablo 2
Yıllar İtibariyle İç Borç Stokunda Gelişmeler
(Cari Fiyatlarla %)

Yıl	İç Borç St. / GSMH	İç Borç Stoku / Özel Sektör Kredi Stoku	Özel Sektör Kredilerinde Cari Artış (%)
1980	13.5	105	-
1981	12.3	81	79
1982	12.5	77	41
1983	22.5	136	35
1984	20.4	147	35
1985	19.4	135	64
1986	20.2	117	74
1987	22.5	124	55
1988	21.2	142	44
1989	17.9	125	67
1990	14.5	96	77
1991	14.3	94	62

1992.
1993

Kaynak:

HDTM ve Bankalar Birliği verilerinden hesaplandı.
GSMH serisi, DIE yeni serisidir.

reel olarak azalma olduğu, 1991'de ise reel olarak sabit kaldığı görülmüştür.

Bankacılık Kaynaklarının Kullanımında Kamu Ağırlığının Gelişimi

Kamu ağırlığının bankacılık sektörü kaynaklarında sahip olduğu payın bir gestergesi de, daha önce de belirtildiği gibi kamu borçlanma kağıtlarının özel sektör kredilerine oranıdır. Yine bu doğrultuda bankacılık menkul değerler cüzdanının 1980-1991 aralığında gösterdiği gelişmelere göz atmak gerekir. Özel sektör hisse senedi ve borçlanma senetlerinin, bankacılık menkul değerler cüzdanındaki kamu kağıtlarına oranı ihmal edilebilir bir büyüklükte olduğundan, menkul değerler cüzdanı kamu kağıtlarından müteşekkil varsayıldığında, 1980-1991 zaman diliminde menkul değer-

ler cüzdanının (stok) bankacılık sistemi aktif toplamına oranında büyük artışlar olduğu görülmüştür. 1980'de %3.5 olan bu oran sürekli bir artış göstererek 1991'de %11.4 olmuştur. Bankacılık kesimi menkul değerler cüzdanının (stok) özel sektör kredilerine (stok) oranına bakıldığında, 1980-1991 aralığında %500'lük bir artış kaydettiği görülmüştür. 1980'de %8.1 olan oran, 1991'de %36.2'ye çıkmıştır. (Tablo 3).

1980'den sonra iç borçlanmanın kaynaklarında özel kesimden mevduat bankalarına doğru bir yoğunlaşma olmuştur. 1980'de iç borçlanmada bankacılık kesiminin payı %14 civarındayken, bu oran 1991'de %88 civarındadır (Berksoy ve Doğruel 1990, 36, HDTM). Bu artışta esas olarak bankaların mevduatlarının % 30 kadarını kamu kağıtlarıyla tutma zorunluluğu amil olmuştur. Bunun yanında kamu kağıtlarının yüksek getirili ve risksiz olması da bu artışı teşvik etmiştir.

Tablo 3
Özel Kesim Kredi Stoku ve Bankacılık Kesimi Menkul Değerler
Cüzdanı Stokunda Gelişmeler
(Cari Fiyatlarla %)

Yıl	Özel Sek. Kredi Stoku / Bank. Kes. Aktif Top.	Özel Sek. Kredi St. / GSMH	Menkul Değ. Cüzd. Stoku / Bank. Kes. Aktif Top.	Menkul Değ. Cüzd. Stoku / Özel Sek. Kredi St.	Bank. Kes. Aktif Top. / GSMH
1980	44	12.9	3.5	8.1	30
1981	43	15.3	3.6	8.4	35
1982	40	16.2	4.2	10.5	41
1983	38	16.6	3.2	8.4	44
1984	33	13.9	6.8	21.1	43
1985	34	14.4	9.7	28.2	42
1986	35	17.3	8.8	25.4	50
1987	32	18.2	9.8	30.1	56
1988	29	15.0	10.1	35.2	52
1989	30	14.3	11.3	37.9	48
1990	34	15.1	10.1	30.0	44
1991	31	15.2	11.4	36.2	49

Kaynak: TCMB ve Bankalar Birliği verilerinden hesaplandı.
GSMH serisi, DİE yeni serisidir.

1980-1991 aralığında gözlemlenen çok önemli bir gelişme de, vadeli mevduatın, kredilerin ve kamu borçlanma kağıtlarının vade yapısında meydana gelen değişimdir. Vadeli mevduatın 1980'de %95'ini 12 aylık vadeli mevduat oluştururken, 1991'de bu oran %19 olmuştur. Ağırlık 3 ve 6 aylık vadeli mevduata kaymıştır. 1991'de üç aylık vadelinin oranı %50 iken, 6 aylık vadelinin oranı %18'dir (Toprak 1992, 111-117).

Söz konusu zaman diliminde kredilerin vade yapısındaki gelişim incelendiğinde, kredilerin giderek kısa vadeli hale geldiği görülür. 1990'da toplam krediler içinde kısa vadelinin oranı %84 iken, bu oran 1991'de %76 olmuştur (Toprak 1992, 111-117). Vade yapısındaki bu kısalmada esas unsur kamunun kısa vadeli ve yükek faiz oranlarıyla iç borçlanmaya gitmesidir. İç borçlanmanın vade yapısına bakıldığında özellikle 1991'de ve 1992'de borçlanmanın 1 ay ve 3 ay vadeli hazine bonolarında yoğunlaştığı görülür. Tahvilde ise 1989 ve 1990 yılları hariç, ağırlık 1 yıl vadeli dir. (Tablo 4).

Ekonomide kamu kesiminin bankacılık kaynaklarını kullanımının yarattığı dışlama etkisinin yanında, ayrıca ekonomik sektörlerin de bankacılık kaynaklarını kullanmada birbirlerini dışladıkları gözlenmektedir. 1980'de ticaret sektörünün mevduat bankaları kredilerinden aldığı pay % 17 iken, 1991'de bu oran % 52.6 olmuştur. Bu zaman zarfında dışlanan sektörler; tarım (1980: % 18.5, 1991: % 14.4) ve sanayi (1980: %35.9, 1991: % 13.4) sektörleridir. Aldığı kredi payında büyük artış kaydeden bir diğer sektör inşaat sektörüdür (1980: %2.3, 1991: % 9.9). Kalkınma ve yatırım bankaları kredilerinin dağılımında söz konusu dönem boyunca imalat sanayii % 73- % 86 arasında bir paya sahip olurken, 1985'ten sonra turizm sektörünün payında da önemli artışlar olmuştur (1991 : % 11.9). Merkez Bankası kredilerinin dağılımı incelendiğinde, 1980-1991 aralığında, tarım, sanayi ve ihracat sektörleri kredilerinin büyük ölçüde düştüğü, Hazine borçlanması payının arttığı ve destekleme alımları payının değişmediği görülür. Hazine'nin payı: 1980: % 29, 1991: % 55, destekleme alımlarının payı: 1980: % 23, 1991: % 27 olmuştur (Toprak 1992, 118-127).

Tablo 4
İç Borçlanmanın Vade Yapısı
(%)

Vade	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 Yıl	31.4	20.9	24.4	22.1	13.7	18.2
1.5 "	0.0	4.2	5.2	0.0	0.0	0.0
2 "	0.8	3.8	3.5	18.7	22.6	3.2
3 "	8.7	4.0	4.5	10.8	13.9	2.4
4-5 "	-	-	3.9	1.2	8.1	0.1
Diğer	0.7	1.2	1.3	1.5	1.3	1.2
Tahvil Toplamı	41.6	34.1	42.7	54.3	59.6	25.1
1 Ay	-	-	-	4.1	-	-
3 "	23.4	27.7	18.6	13.9	13.6	37.8
6 "	30.4	19.3	20.0	13.7	15.2	23.1
9 "	4.7	18.9	18.7	14.0	11.6	13.6
Bono Toplamı	58.5	65.9	57.3	45.7	40.4	74.9

Mevduat bankaları, Merkez Bankası ile kalkınma ve yatırım bankaları kredileri toplamında, 1980 ve 1991 yıllarında sırasıyla birincinin payı % 49 ve % 72, ikincinin payı % 40 ve % 17, üçüncünün payı ise % 11 ve % 12 olmuştur (Toprak 1992,119). Görüldüğü gibi bir yandan, mevduat bankaları kredileri ticaret ve turizm alanlarında yoğunlaşırken ve Merkez Bankası kredileri tarım, sanayi ve ihracat kesimlerinde azalırken ve en önemlisi özel sektör kredi hacmi (stok) 1980-1991 aralığında bazı yıllar reel olarak gerilerken; gerek kamu ağırlığının özel sektörü dışlaması, gerekse ekonomik sektörlerin birbirlerini dışlamaları ekonomiyi bir bütün olarak üretim ekonomisi olma vasfından arındırıp, ticaret ve borç ekonomisi olma vasfını vermektedir.

Menkul Kıymetler Piyasasında Kamu Egemenliğinin Pekışmesi

Ülkemizde finansal sektördeki kolektif yatırım kuruluşu olan, Menkul Kıymet Yatırım Fonlarının portföy yapısına bakıldığında, kamu borçlanma araçlarının 1987-1991 aralığında giderek büyüyen bir paya sahip olduğu görülmüştür (Toprak 1992, 149). Kamu borçlanma araçlarının payı 1987'de % 35 iken, 1991'de % 75 olmuştur. Orandaki bu artış, güven, risk, yüksek getiri ve likidite yeteneği unsurları nedeniyle. Hisse senedi kaleminin fon portföyündeki payı ise oldukça düşük düzeydedir (1987: % 0.46, 1991: % 2.51).

Bankacılık kaynaklarında özel sektörün dışlanmasına koşut özel sektörün ihraç ettiği menkul kıymetler incelendiğinde, sermaye piyasası kaynaklarında da özel kesimin ana kullanıcı olmadığı görülmüştür. Ancak menkul kıymetler stok olarak incelenirse, özel sektörün, ihraç ettiği menkul kıymetlerin büyük oranda hisse senetlerinden oluşması yüzünden, payının yüksek olduğu izlenimi verebilir. Ancak yıllar itibarıyla menkul kıymet ihraç izinlerine bakıldığında özel kesim ihraç payının % 10- % 20 civarında olduğu görülmüştür (Toprak 1992, 128).

1982-1991 aralığını kapsayan dönemde ihraç edilen menkul kıymetlerin ortalama % 90'ını kamu sektörü ihraç etmiştir. Yani bu kesimdeki kaynakların % 90'ına kamu kesimi el koymuştur (Tablo 5). Kamu kesimi menkul kıymet ihraç izinlerine bakıldığında,

Tablo 5
Kesimlere Göre İhraç Edilen
Menkul Değerler
(%)

Yıl	Kamu Kesimi	Özel Sektör	Toplam
1982	83.7	16.3	100.0
1983	79.4	20.6	100.0
1984	83.6	16.4	100.0
1985	91.4	8.6	100.0
1986	90.2	9.8	100.0
1987	89.3	10.7	100.0
1988	85.5	14.5	100.0
1989	85.0	15.0	100.0
1990*	73.5	26.5	100.0
1991	89.3	10.7	100.0
1992**	95.2	4.8	100.0

SPK ve DPT verilerinden hesaplandı.

* Hisse Senedi için pazar değeri, borçlanma araçları için de ihraç değeri alındığı ve bunlar da sırasıyla; nominal ve satış değerinin çok üstünde oldukları için özel sektörün payı yüksek çıkmaktadır. Söz konusu satış ve nominal tutarlara göre bir hesapta özel sektörün payı % 19.4'e düşmektedir. Ancak yanılmaya yol açacak bu durum 1988'e kadar önemsenmeyecek bir düzeydedir.

** Nisan sonu itibarıyla.

devlet borçlanmasında giderek kısa vadeli özelliklerinin ağır bastığı görülmektedir. 1980'de devlet tahvilinin toplam ihraç izinlerine oranı % 45 iken, bu oran 1991'de % 26'ya düşmüştür. Hazine bonosunun payı 1988'de % 55 iken 1991'de % 73'e yükselmiştir. 1980-1991 aralığında kamu kesimi menkul kıymet ihraç izinleri sürekli bir artış kaydetmiştir (1982-1983 aralığı hariç). Bu artışta devlet tahvili ve hazine bonosunun rolü aşağı yukarı aynı önem düzeyindedir (Toprak 1992, 130).

Özel kesimin sermaye piyasasından finansman biçimine bakıldığında; 1982-1991 aralığında mülkiyet ve borçluluk araçları arasında yüksek oranda bir ikameye gidildiği gözlenmektedir. 1982'de sermaye piyasasından sağlanan kaynağın % 42'si hisse senedi ve % 58'i tahvil iken, bu oranlar sırasıyla; 1985'te % 73, % 27, 1991'de % 66, % 12 olmuştur. 1990'da menkul kıymet yatırım fonu katılma belgesinin payı % 14 olmuş, ancak 1991'de % 1'e düşmüştür. 1991'de banka bonusu ve banka garantili bononun payı 1990'daki % 5'lik seviyesinden % 11'e yükselmiş, finansman bonosunun payı da 1990'daki % 3'lük seviyesinden 1991'de % 10'a yükselmiştir. Hisse senedinin payı yüksek olmasına karşın, borçlanma araçlarında tahvil alternatiflerinin payları yükselmektedir (Toprak 1992, 131).

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan oluşan sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yatırımları içinde, yıllar itibariyle, mevduatın ağırlığını artırdığı, uzun ve kısa vadeli tahvil kaleminin dalgalanmalar göstererek ağırlığını düşürdüğü, hisse senetlerinin ise önemsiz bir paya sahip olduğu gözlenmektedir. Mevduat, tahvil ve hisse senetlerinin 1986'daki payları sırasıyla % 70.5, % 29.2, % 0.3 iken, 1990'de yine sırasıyla % 85.9, % 13.7, % 0.4 olmuştur. Sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yatırımlarının GSMH (eski seri)'ya oranı 1986'da % 1.06 iken 1990'da % 1.00 olmuştur.

REFERANSLAR

1. Berksoy, Taner
Doğruel, Suut, **Kamu İç Borçlanmasının Kamu Dışı Kesimler İçin Kullanılabilir Kaynaklar Üzerindeki Etkisi**, İTO Y., İst. 1990.
2. DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**, periyodik.
3. DPT, **1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar**, 1990.
4. HDTM, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, periyodik.
5. HDTM, **Hazine Aylık Göstergeleri**, periyodik.
6. Kazan, Gülten, **"Tarım Kesimi", Türkiye'de Gelir Bölüşümü**, TOBB Y. Ank. 1992.
7. Şahinkaya, Serdar, **"Sermaye Birikimi-Sınai Birikim ve İmalat Sanayi"** Türkiye Kalkınma Bankası, 1992.
8. TCMB, **Üç Aylık Bülten**, periyodik.
9. Toprak, Metin, **Finansal Sistemin Ekonomik Kalkınmadaki Yeri (Türk Finansal Sistemi Örneği)**, İÜ SBE, Yayınlanmamış doktora tezi, İst. 1992.