

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI
VE
FİNANSMANI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DAMLA SENİYE VAROLSUN

İSTANBUL, 2006

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI
VE
FİNANSMANI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DAMLA SENİYE VAROLSUN

Danışman: Prof. Dr. Ayşegül Mutlu

İstanbul, 2006

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİYE TEORİSİ Bilim Dalı Yüksek Lisans
öğrencisi DAMLA SENİYE VAROLSUN nın TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ
AÇIKLARI VE FINANSMANI adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun
22.06.2006 tarih ve 2006-6/13 sayılı kararı ile oluşturulan jüri tarafından Yüksek Lisans
Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 12.09.2006

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. AYŞEGÜL MUTLU
2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. GÜLAY YILMAZ AKGÜL
3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. AHMET YILMAZ



İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

TABLO LİSTESİ.....	iii
KISALTMALAR.....	v
1.GİRİŞ.....	1
2. KAMU KESİMİ AÇIKLARININ TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ.....	3
2.1. Mali Açıkların Tanımlanması.....	3
2.2. Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri.....	10
2.3. Kamu Kesimi Açıklarının Ekonomik Etkileri.....	11
2.4. Kamu Kesimi Açıklarının Finansmanı.....	13
2.4.1. Borçlanma Yoluyla Finansman	14
2.4.1.1. Ricardocu Denklik Teoremi.....	15
2.4.1.2. Ponzi Oyunu Ve Refah Artışı.....	17
2.4.2. Senyoraj Gelirleri Yoluyla Finansman.....	20
2.4.2.1. Parasalcı Yaklaşım.....	21
2.4.2.2. Kamu Maliyesi Yaklaşımı.....	22
2.4.2.3. Senyoraj Gelirlerini Etkileyen Faktörler.....	23
2.4.3. Vergileme Yoluyla Finansman.....	25
2.4.3.1. Vergi Düzeltmesi (Tax Smoothing).....	26
2.4.3.2. Tanzi Etkisi.....	28
3. TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI.....	34
3.1. Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gelişimi.....	36
3.2. Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri.....	43
3.2.1. Konsolide Bütçe Açıkları.....	43
3.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıkları.....	50
3.2.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Finansman Açıkları.....	53
3.2.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Açıkları.....	57
3.2.5. Bütçe Dışı Hazine İşlemleri.....	67
3.2.6. Fonların Finansman Açıkları.....	68
3.2.7. Döner Sermayeli İşletmelerin Finansman Açıkları.....	71
3.3. Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Finansmanı.....	73
3.3.1. Borçlanma Yoluyla Finansman.....	73
3.3.1.1. Borçlanma Araçları.....	74
3.3.1.2. Borçlanma Politikasının Tercih Edilme Nedenleri.....	75
3.3.1.3. Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi.....	76
3.3.1.4. Türkiye’de Kamu Borçlarını Azaltmaya Yönelik Tedbirler.....	84
3.3.1.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumları İle İlgili Düzenlemeler.....	84
3.3.1.4.2. Yerel Yönetim Birimleri İle İlgili Düzenlemeler.....	87

3.3.1.4.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle İlgili Düzenlemeler.....	88
3.3.2. Senyoraj Gelirleri Yoluyla Finansman.....	89
3.3.3. Vergi Gelirleri Yoluyla Finansman.....	94
3.3.4. Özelleştirme Gelirleri Yoluyla Finansman.....	103
4. SONUÇ.....	107
KAYNAKÇA.....	110

TABLO LİSTESİ

Sayfa No:

TABLO 1 : Alternatif Açık Ölçüleri	9
TABLO 2 : Vergi Tahsilatındaki Gecikme Sürelerinin ve Enflasyon Oranının Vergi Gelirlerinin Reel Değerine Etkisi.....	31
TABLO 3: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%) (1991-2005).....	41
TABLO 4: Konsolide Bütçe Transferlerinin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2005).....	42
TABLO 5 : Transfer Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%) (2000-2003).....	42
TABLO 6 : Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranları (%) (1990-2005).....	48
TABLO 7 : Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının Bütçe İçerisindeki Payları (%) (1990-2003).....	49
TABLO 8 : Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Transferlerin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2006).....	53
TABLO 9 : Yerel Yönetimlerin Dış Borçları (2002-2005) (Milyon Dolar).....	56
TABLO 10: KİT'lerin Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%) (1991-2006).....	58
TABLO 11: KİT'lerde Ortalama Ücret Artışı ve Enflasyon İlişkisi (% Değişmeler) (1990-2005).....	61
TABLO 12: İşletmeci KİT'lerin Finansman İhtiyacı (Cari Fiyatlarla) (1989-2004)	62
TABLO 13: İşletmeci KİT'lerin Kar/Zarar Durumunun GSMH'ya Oranı (Cari Fiyatlarla) (1989-2005)	63
TABLO 14: Fonların Gelir ve Giderlerinin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2006).....	70
TABLO 15: Döner Sermayeli Kuruluşların Finansman Dengesinin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2006).....	72

TABLO 16: İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%) (1990-2005).....	78
TABLO 17: Dış Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%) (1996-2005).....	79
TABLO 18: Orta ve Uzun Vadeli Dış Borçların Bileşenlerinin Payları (%) (1996-2005).....	82
TABLO 19: Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%) (2000-2005).....	83
TABLO 20: 1985-2003 Yılları Arasında Türkiye'deki Senyoraj Gelirlerinin Parasalcı Yaklaşımına Göre Hesaplanması	92
TABLO 21: 1985-2003 Yılları Arasında Türkiye'deki Senyoraj Gelirlerinin Kamu Maliyesi Yaklaşımına Göre Hesaplanması	93
TABLO 22: OECD, AB ve Türkiye'de Vergi Yükünün Karşılaştırılması (%) (1990-2003).....	95
TABLO 23: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe İçerisindeki Payları (%) (1990-2003).....	98
TABLO 24: Vergi Gelirlerinin GSMH İçerisindeki Payları (%) (1990-2003).....	99
TABLO 25: Türk Vergi Sisteminde Tanzi Etkisi (Yıllık) (1990-2002).....	100
TABLO 26: 2005-2006 Gelir Vergisi Tarifelerinin Karşılaştırılması.....	102
TABLO 27: Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1994-2005).....	104

KISALTMALAR

a.g.k.: Adı geçen kaynak

AB: Avrupa Birliği

BUMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DTM: Dış Ticaret Müsteşarlığı

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

IMF: International Monetary Found (Uluslararası Para Fonu)

İDT: İktisadi Devlet Kuruluşu

KDV: Katma Değer Vergisi

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KİK: Kamu İktisadi Kuruluşu

KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

s. : Sayfa

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumları

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)

TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

W.B: World Bank (Dünya Bankası)

1.GİRİŞ

Kamu gelirlerini, başta vergiler olmak üzere resim, harç, parafiskal gelirler, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla üretimde bulunduğu mal ve hizmetlerden elde ettiği gelirler ve kamu taşınmazlarının kira gelirleri oluşturur. Ancak bu gelirler, kamu harcamalarını karşılayamadığı zaman kamu kesimi açıkları ile karşılaşılır.

Kamu kesimi açıkları günümüzde hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir problemdir. Ülke ekonomisinin gücünü ve istikrarını sarstığı gibi; makro düzeyde gelir ve kaynak dağılımında adaletsizlikten, yatırımların azalmasına ve sonuçta ekonomik büyümenin yavaşlamasına kadar varan bir çok olumsuz etkisi vardır. Bu nedenle de açıkların finansmanı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler, bu sorunun giderilmesi için genelde vergi gelirlerini arttırmaya çalışmakta, borçlanma ve senyoraj gibi finansman yöntemlerine yönelmektedirler.

Kamu kesimi açıkları 1980'lerin sonundan beri Türkiye'nin de önemli bir sorunu haline gelmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda görülen kronik yüksek enflasyon ve kamu açıklarının neden olduğu borç yükü, peşpeşe yaşanan ekonomik krizlere de ortam hazırlamıştır. Türkiye'de görülen kamu kesimi açıklarının değişik nedenleri olmakla birlikte, konsolide bütçe açıkları, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararları ve son dönemlerde de sosyal güvenlik kurumlarının açıkları önemli etkenler olarak göze çarpmaktadır. Borçlanma ise açıkların finansmanı için tercih edilen ilk yol olmuştur. Türkiye uzun yıllar yüksek enflasyon ortamında borçlarını çevirmeye çalışan bir ülke olarak yaşamıştır. Uygulanan katı maliye ve para politikalarıyla 2002 yılıyla birlikte yeni yeni iyileşme gösteren makro ekonomik göstergelerin bu şekilde devam etmesi, ekonomik istikrarın sağlanması bakımından oldukça önemlidir. Bu nedenle, Türkiye'deki kamu açıklarının sebepleri, artışlarına zemin hazırlayan olaylar iyi bilinmeli ve finansmanının önemi iyice kavranmalıdır.

Bu çalışmanın birinci bölümü kamu kesimi açıklarıyla ilgili teorik açıklamalara ayrılmıştır. Öncelikle mali açıkların farklı tanımları ele alınmıştır. Çünkü, farklı

göstergelerden yola çıkarak yapılan farklı tanımlar bir ülkenin mali açıklarının boyutlarının tam olarak anlaşılmasına engel olabilir. Öte yandan, doğru bir mali açık tanımı yapmak sorunun çözümü için de önemli bir başlangıçtır. Daha sonra, kamu kesimi açıklarının nedenlerine ve ekonomik etkilerine kısaca değinilmiştir. Böylece açıkların finansmanının neden önemli bir konu olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu bölümde son olarak, açıkların finansmanı için kullanılan yöntemlerle ilgili teorik yaklaşımlar incelenmiştir.

İkinci bölümde ise, Türkiye’de kamu kesimi açıklarının nedenleri ve finansmanı üzerinde durulmuştur. Açıkların nedenleri incelenirken, kamu kesimini oluşturan birimler ayrı ayrı ele alınmıştır. Finansman yöntemlerindeyse, borçlanma, senyoraaj ve vergileme ile özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kamu finansmanında ne derece kullanıldığı değerlendirilmiştir. Ayrıca, teorik kısımda yer verilen yaklaşımların geçerliliği Türkiye açısından incelenmiştir.

Çalışma genel olarak 1990-2005 dönemini kapsamaktadır. Gerekli görülen yerlerde konunun daha iyi anlaşılabilmesi için 1989 ve öncesindeki gelişmelere de yer verilmiştir. Ayrıca resmi 2005 rakamları çalışma hazırlanırken henüz yayınlanmamış olduğundan kesin olmayan 2005 rakamları kullanılmıştır. Ayrıca karşılaştırmada sağlıklı sonuçlar vermesi için ekonomik büyüklükler GSMH’ya oranlar şeklinde verilmiştir.

2.KAMU KESİMİ AÇIKLARININ TEORİK AÇIDAN İNCELENMESİ

Ne ekonomi literatüründe ne de pratikte mali dengeyi ölçmemizi sağlayacak tek ya da en iyi yoldan bahsetmek mümkündür. Genelde toplam bütçe açığı ya da fazlasının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'ya oranı mali performansı gösteren bir ölçüt olarak görülür ki bu da şüphesiz bir ülkenin mali pozisyonunu ortaya koyan en geniş çaplı göstergedir¹. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrarsızlığın başlıca nedenlerinden biri olarak kamu ve bütçe açıklarını düşünürsek, mali açıkların ölçümüne yönelik sağlıklı hesaplamalar yapmanın gerekliliği daha net kavranacaktır. Çünkü uygulanacak maliye ve iktisat politikaları bu ölçümlere göre belirlenecektir. Bu noktadan hareketle, literatürde belli amaçlara yönelik çeşitli açık tanımları kullanılmakta ve hangilerinin maliye politikası uygulamalarına uygun olabileceği tartışılmaktadır. Birbirinden farklı özelliklere sahip çeşitli açık ölçüleri, kullanıldıklarında değişik avantajlar sağlamakla birlikte; uygulamada dezavantajlı yönleriyle de karşılaşılabilmektedir. Mali açığın ölçümü, maliye politikalarının makro ekonomik sonuçlarına bağlı olmakla birlikte politikacılar da ortaya çıkan sonuçlara göre uygun bir açık ölçüsünün belirlenmesine yönelik kararlar alabilmektedir².

2.1. Mali Açıkların Tanımlanması

Ekonomi literatüründe ve Dünya Bankası (World Bank, WB), Uluslararası Para Fonu (International Monetary Found, IMF) gibi kuruluşların çalışmalarında **geleneksel açık** tanımının birkaç değişik şekilde yapıldığı görülmektedir. Dünya çapında hükümetlerin en çok tercih ettiği hesaplamaya göre geleneksel açık; bir mali yıl içerisinde

¹ Jordan Damcevski, "Analysis of Fiscal Policy", 2004, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/MASFeb2004_96.pdf (07 Şubat 2006), s.92.

² Haluk Egeli, " Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2002, Cilt: 4, Sayı:2, <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi13/egeli.pdf> (9 Ağustos 2005), s.29.

harcamalardan gelirler düştükten sonra kalan ve hükümetin kullanacağı, finanse edilmesi gereken kaynaklardır³. Oldukça basit bir yaklaşım olan geleneksel açık formüle edilirse⁴;

$$D = G + iB + i^*Efg - T$$

D : Açık

G : Kamu Harcamaları

i : İç Borç Faiz Oranı

B : Kamunun İç Borç Stoku

i* : Dış Borç Faiz Oranı

E : Nominal Kur

Fg : Dış Borç

T : Vergi ve Vergi Dışı Gelirler

Bu yaklaşım, parasal genişlemeyi ölçemediği gibi kısa dönemde finansal araçlarda yaşanan talep artışının neden olacağı baskıyı da gözardı etmektedir. Oysa ki kamu borç yönetimi ve açık piyasa işlemlerinin, bütçe dengesi üzerinde önemli bir etkisi vardır⁵.

³ Davina Jacobs, Niek Schoeman ve Jan Van Heerden, "Alternative Definitions of the Budget Deficit and Its Impact on the Sustainability of Fiscal Policy in South Africa", (t.y.), <http://www.essaorg.za/download/papers/006.pdf> Davina/Niek/Jonvan (04.02.2006), s.2-3.

⁴ Damcevski, a.g.k., s.92.

⁵ Jacobs, Niek ve Van Heerden, a.g.k., s.3.

Geleneksel açık, aşırı borçlu ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. İşsizlik yardımları gibi zorunlu yükümlülüklerin ve kamu personel harcamalarının büyük ölçüde önceden belirlenmesi, hükümetlerin bu alanda takdir yetkisini kısıtlamaktadır⁶.

Buna karşın bir başka açık ölçütü olan **birincil açık** kamu otoritesinin isteğine bağlı bütçe politikasının etkilerini ölçmektedir. Birincil açık, geleneksel açıktan faiz ödemelerinin düşülmesiyle bulunur. Genel olarak toplam giderlerden toplam faiz ödemeleri düşülmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken, sadece net faiz ödemelerinin düşülmesidir. Bu ölçüt, hükümetin mali aktivitelerinin net kamu borcunu nasıl etkilediğini göstermektedir. Ayrıca borcun sürdürülebilirliği açısından da önemli bir göstergedir⁷. Öte yandan para politikalarındaki gelişmeler sonucunda değişen faiz oranları, faiz ödemelerini de etkileyecektir. Bu etkiden arındırılmış bir bütçe açığı, sadece maliye politikalarının sonuçlarını görmek bakımından önemli olacaktır⁸.

Operasyonel açık tanımına ise birincil açık ile reel faiz ödemelerini toplayarak ulaşılmaktadır. Ya da geleneksel açıktan hareketle;

$$D = G + (i + \pi) + i * Efg - T$$

Π = enflasyon oranı

olarak formüle edilebilir. Her ne kadar borç verenler bunu yüksek nominal faiz oranlarıyla tanzim etseler de, enflasyon nominal kamu borç stokunu düşürür. Borcun gizli amortizasyonu olarak bilinen bu olgu bir kenara bırakılırsa, borcun amorti edilen kısmının toplam faiz ödemelerinden düşülmemesi durumunda, mali açık doğru olmayan bir şekilde artmış gözükülecektir. Operasyonel açık kavramı bu sorunu aşmaktadır⁹.

⁶ Egeli, a.g.k., s.31.

⁷ Damcevski, a.g.k., s.93.

⁸ İzzettin Önder ve Hülya Kirmanoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Kemer 14 – 18 Mayıs 1994, s.38.

⁹ Damcevski, a.g.k., s.93-94.

Operasyonel açığın ekonomik mantığı, enflasyonun uyardığı faiz ödemelerini dışlamasıdır. Çünkü faiz ödemeleri; alacaklıları için yeni bir gelir olmayıp, ana paradaki aşınmayı telafi etmektedir. Tekrar devlet tahvillerine yatırılmadıkları için de toplam talebi etkilemezler. Faiz ödemelerinin reel kısmıysa, toplam talebi etkileyici özelliği nedeniyle işlemsel açığın hesaplanmasında dikkate alınmaktadır¹⁰.

Konu özellikle, yüksek kamu borcu ve yüksek enflasyonla yaşayan ülkeler için önem taşımaktadır. Çünkü bu ülkelerde belli bir zaman dilimi içinde, maliye politikalarının reel kamu borcu stokunu ne düzeyde etkilediğinin belirlenmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Yüksek enflasyon koşullarında reel kamu borcu trendi, maliye politikalarının sürdürülebilirliği hakkında, nominal kamu borcundan daha net sonuçlar verebilmektedir. Çünkü yüksek enflasyonlu ülkelerde geleneksel ve operasyonel açık kavramlarına bağlı olan göstergeler oldukça farklı trendler izleyebilmektedir¹¹.

Bu noktada **nominal ve reel açık** kavramlarına da değinilmesi yerinde olacaktır.

$$\check{G} - \check{T} + iB = \Delta B + \Delta MD$$

Yukarıdaki eşitlikte; \check{G} , nominal kamu harcamasının yerine kullanılmaktadır ve borç servisini de kapsamaktadır. \check{T} ise toplam nominal vergi gelirlerini ifade etmektedir. Buradan birincil açığa ulaşılmaktadır: **Birincil Açık** = $\check{G} - \check{T}$. Nominal kamu borcunu ifade eden **B** ve kamu borcuna ödenen nominal faiz oranı **i**, borç servisini (**iB**) vermektedir. Dolayısıyla eşitliğin sol tarafı nominal bütçe açığını göstermektedir. Eğer burada bulunan değer negatif olursa, nominal bütçe fazlası söz konusudur. Eşitliğin sağ tarafıysa, bu açığın nasıl finanse edileceğini göstermektedir: Ya daha fazla borçlanılarak (ΔB) ya da para basılarak (ΔMD) açık finanse edilecektir¹². Nominal açıktan faiz oranları etkisi ve fiyat

¹⁰ Blejer-Cheasty, "The Measurement of Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues", Jel, Dec., 1991, s.1656'dan aktaran Egeli, a.g.k., s.34.

¹¹ Damcevski, a.g.k., s.94.

¹² Micheal Burda, "Web Appendix 15. The Algebra of Budget Deficits", Macroeconomics 4th edition, 10 Nisan 2005, <http://www.omp.com/uk/orc/bin/0199264961/01student/webAppendix/wa15.pdf> (9 Şubat 2006) s.1.

etkisi çıkarıldığında da reel açık tanımına ulaşılmaktadır. **Reel açık** kısaca; net kamu borçlanmasının gerçek değerinde meydana gelen değişiklikler olarak tanımlanabilir¹³.

Bir başka açık kavramı olan **yurtiçi açık**, geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomiye ilişkin işlemlerden doğan kısmını kapsarken, hükümetlerin ekonomi üzerindeki genişletici etkisini belirlemeyi amaçlar. Örneğin; dış yardım veya petrol ihracı gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallara yönelik yapılan hükümet harcamaları yurtiçi açığa neden olmaktadır. Toplam talep, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleriyle karşılanması durumunda daha da yükselecektir. Hükümetçe yapılan ve vergilerle finanse edilen ithalat, ithalat faturası kadar talebi düşürecektir. Bu durumda da hükümet harcamaları daraltıcı şekilde kendini göstermiş olacaktır. Kamu kesiminin uluslararası ticaret ve sermaye akımlarına yönelik faaliyetleri artarsa, geleneksel açık ölçüsü yanıltıcı olacaktır. Eğer hükümet tarafından yapılan ithalat veya dış borç ödemesi büyük miktardaysa, muhtemel bir devalüasyon bütçe açığının artmasına yol açar ki bu durumda da maliye politikasının genişletici etkisinden söz edilebilir¹⁴.

Mali bir açığı, **yapısal** ve **konjonktürel açıkların** toplamı olarak da düşünebiliriz. Konjonktürel yapı içinde bir ekonomi önce büyür, tepe noktasına ulaşır ve sonra da resesyonla sonuçlanan bir düşüş yaşanır. Bir süre sonra tekrar büyümeye başlar ve ekonomide bu dalgalanma sürekli görülür. Bu teoriyi ilk kez 1862`de ortaya atan Fransız Clement Juglar`a göre bu düzensizlik her ekonomik sistemde beklenmesi gereken bir gelişmedir¹⁵. Konjonktürel dalgalanmanın dip noktasında, yüksek oranda işsizlik vardır. Bu; vergi gelirlerinin az, harcamalarınsa fazla olduğu anlamına gelmektedir. Buna karşın, dalgalanmanın en üst noktasında işsizlik oranı düşüktür ve artan vergi oranları söz konusudur. Dalgalanmanın en dip noktasında yaşanan borçlanma ihtiyacı, bize konjonktürel açığı verir. Konjonktürel açık, dalgalanmanın en üst noktasında konjonktürel fazla verilerek kapatılacaktır. OECD raporlarına göre otomatik stabilizatörlerin neden

¹³ Egeli, a.g.k., s.37.

¹⁴ Egeli, a.g.k., s.36-37.

¹⁵ **Cyclical Deficit**, The Columbia Electronic Encyclopedia, 6. Edition, 2003 Columbia Press. <http://www.cc.columbia.edu/cu/cup> (8 Ocak 2006), par.4.

olduğu konjonktürel etkilerin azaltılması durumunda, hükümetlerin aktif bir bütçe politikasını ortaya koyabilecek yapısal açığı tespit etmeleri mümkün olacaktır. Buna göre yapısal açık, ekonominin tam istihdam durumunda (dalgalanmanın en üst noktasında) dengede olması halinde ortaya çıkacak olan açıktır. Bu, kronik açık olarak da adlandırılmaktadır. Günümüzde mali açıklar dönemsel olmaktan çok yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak potansiyel ve trend hasılanın net olarak belirlenememesinden dolayı her iki ölçünün de analizlerde doğru sonuç verdiği söylenememektedir¹⁶.

Bunlar gibi farklı açık kavramları, her geçen gün daha fazla ülkede IMF, WB gibi organizasyonlar tarafından maliye politikalarını değişik boyutlarıyla incelemek için kullanılmaktadır. Özellikle operasyonel açık IMF programlarında oldukça sık yer almaktadır. Her farklı tanım, yatırımcılara ve politikacılara farklı bir bakış açısı sunmaktadır¹⁷. **Tablo 1**, değişik mali açık kavramlarını göstermektedir.

¹⁶ Egeli, a.g.k., s.37-38.

¹⁷ Jacobs, Schoeman ve van Heerden, a.g.k., s.5.

Tablo 1
Alternatif Açık Ölçüleri

Mali Gösterge	Tanım
Geleneksel Bütçe Dengesi	= Harcama - Gelir
Bağışlar Hariç Toplam Bütçe Dengesi	= Geleneksel Bütçe Dengesi - Bağışlar
Dışsal Bütçe Dengesi	= Hükümet Harcamaları – Dışsal Finans
Yurtiçi Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Dışsal Denge
Birincil Bütçe Dengesi	= Toplam Denge – Faiz Ödemeleri
Operasyonel Bütçe Dengesi	= Birincil Denge + Reel Faiz Ödemeleri
Cari Bütçe Dengesi	= Cari Gelir – Cari Harcamalar
Konsolide Bütçe Dengesi	= Merkezi + Yerel Hükümet Dengesi
Dönemsel Bütçe Dengesi	= Harcamalar–Dönemselleştirilmiş Gelirler
Kıst Bütçe Dengesi	= Normatif Yıl Dengesi
Yapısal Bütçe Dengesi	=Bütçenin Dönemsel Dengesi+ Kıst Dengesi
Tam İstihdam Bütçe Dengesi	=Tam İst. Harcamaları – Tam İst. Gelirleri
Likit Bütçe Dengesi	= Toplam Bütçe Dengesi – Net Borçlar

Kaynak: Davina Jacobs, Niek Schoeman ve Jan Van Heerden, “Alternative Definitions of the Budget Deficit and Its Impact on the Sustainability of Fiscal Policy in South Africa“, (t.y.), http://www.essaorg.za/download/papers/006.pdf_Davina/Niek/Janvan (4 Şubat 2006), s.2-3.

2.2. Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri

Kamu kesimi açıklarının önemli bir bölümünü oluşturan bütçe açıkları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir ekonomik sorundur. Devletin gelir ve giderlerinin gelecek bir dönem için tahmin edildiği ve gelirlerinin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren metinler olan bütçelerin esas olarak denk olması gerekmektedir. Nitekim 1929 Ekonomik Buhranı'na kadar ki dönemde bu ilkeye genel olarak uyulmuştur¹⁸. Adam Smith ve takipçisi olan Klasik İktisatçıların benimsediği bu yaklaşımın temel amacı; devletin ekonomideki rolünü en az düzeyde tutarak kamu sektörünün genişlemesini kontrol altına almak ve iç borç yaratmaktan kaçınmaktır¹⁹. Ancak günümüzde maliye literatüründe hakim görüş kamu açıklarını; klasik maliye yaklaşımına dayalı denk bütçe anlayışından tesadüfi sapmalar sonucu oluşan konjonktürel bir gelişme olarak algılamayıp, ekonominin ve toplumun dinamiklerinden kaynaklanan kronik bir olgu olarak görmektedir²⁰.

Tarihsel süreç içerisinde başta devlet olmak üzere tüm kamu kuruluşlarının ekonomi ve sosyal yaşama kapsamlı müdahalesi sonucunda artan kamu harcamalarının; kamunun sağladığı vergi ve fiyat gelirleriyle karşılanamaması kamu finansman açıklarının temel nedenidir. Ekonomik ve politik sınırlamalar nedeniyle vergilerin arttırılmasında karşılaşılan güçlükler daha fazla borçlanmayı beraberinde getirmektedir. Gittikçe büyüyen borçların anapara ve faiz ödemelerinin kamu harcamalarını daha da çoğaltması, kamu finansman açıklarının önemli boyutlara ulaşmasına neden olmaktadır²¹. Özellikle işsizlik, kamu harcamalarının disipline edilememesi, yüksek enflasyon, tasarrufların yetersizliği nedeniyle kamu gelirlerinin harcamalara paralel arttırılamaması gibi yapısal sorunlar

¹⁸ Ahmet Özen, "Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi", 2003, <http://www.maliye.gov.tr/apk/sayı141/gelişmiş.pdf> (25 Şubat 2006), s.21.

¹⁹ Çiğdem İzgi Koğar, "Denk Bütçe Teorisi ve Uygulanabilirliği Üzerine Bir Not", 1996, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği No: 9630, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/yayin2.html> (28 Ağustos 2005), s.302.

²⁰ Önder ve Kirmanoğlu, a.g.k., s.33.

²¹ Mahmut Duran, "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Kemer:14-18 Mayıs 1994, s.1.

gelişmekte olan ülkelerde kamu açıklarının daha net hissedilmesine neden olmaktadır²². Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarına neden olan diğer önemli bir faktör de dışa açık bir ticaret politikası izlemeye çalışmalarıdır. Böylece bu ülkeler dışsal şoklara karşı savunmasız hale gelmektedirler. Eğer karşılaşılan bu şok olumluysa, kamu harcamalarının arttırılmasında bir sakınca görülmeyecektir. Ancak olumlu havadan etkilenen kamunun her kademesi harcamaları arttırmak isteyecektir. Bu olumlu etkinin ne zaman geçeceği bilinmemekle birlikte sanki sürekliymiş gibi davranılır ki, bu da konjonktür tersine döndüğünde tüm ekonomik dengeleri alt üst edebilir. Öte yandan gelişmiş ülkeler lehine uygulanan gümrük tarife politikalarının da gelişmekte olan ülkelerin gelirlerini azalttığı ortadadır²³.

Gelişmiş ülkelerde yaşanan başta bütçe açıkları olmak üzere kamu kesimi finansman açıklarının temelindeyse konjonktürel dalgalanmalar yatmaktadır. Bu ülkelerde her ne kadar fert başına gelir düzeyi yüksek olsa da seçim sistemleri, politik bölünmüşlük, kurumsal yapı farklılıkları, bazı ülkelerde koalisyon hükümetlerinin maliye politikalarını uygulamada geri kalması bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır²⁴.

2.3. Kamu Kesimi Açıklarının Ekonomik Etkileri

Ekonomide kamu finansman açıkları, enflasyonun hızla artması, faiz oranlarında yükselme, gelir dağılımının bozulması ve yatırımların azalması gibi bir takım olumsuz etkiler yapmaktadır. Bu nedenle mali istikrar arayan hükümetler harcamalarını kısımaya, giderlerini kontrol altında tutmaya ve gelirlerini arttırmaya çalışırlar²⁵.

²² Egeli, a.g.k., s.1.

²³ Jean Louis Cambers ve Tahsin Saadi Sedik, "How Does Trade Openness Influence Budget Deficit In Developing Countries ?", 2006, IMF Working Paper
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0603.pdf> (19 Mart 2006), s.4.

²⁴ Egeli, a.g.k., s.70.

²⁵ Koğar, a.g.k., s.307.

Kamu açıklarındaki büyüme esas olarak kamu harcamalarındaki denetimsiz bir artıştan kaynaklanıyorsa çarpan etkisinin güçlü olduğu bir ekonomide kamu harcamalarının ekonominin kapasite sınırına dayandığı noktadan itibaren kamu açıkları enflasyonist bir etki yaratabilir²⁶. Enflasyon ekonomideki nominal faiz oranını yükseltecek böylece bütçedeki faiz ödemelerini de arttıracaktır. Nominal faiz oranının reel faiz oranıyla beklenen enflasyon oranı toplamına eşitlenme eğiliminde olduğunu ifade eden Fischer Etkisinin geçerli olduğu ekonomilerde enflasyon yükseldikçe, bütçedeki faiz yükü de artacaktır. Özellikle iç borç stoku/GSMH oranının yüksek olduğu ekonomilerde bu etki daha güçlenecektir. Bu faiz ödemelerinin bir kısmı gelir transferi değil, ana paranın amortizasyonudur. Ancak bütçe açıklarını tanımlarken birincil açık veya işlemsel açık yöntemleri kullanılmadığı sürece bütün faiz ödemeleri bütçe açığına neden olacaktır²⁷.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha kolay bir yöntem olarak görüldüğü için borçlanmanın tercih edilmesi borç stoklarının artmasına neden olmaktadır. İç borçlanmanın tercih edilmesi durumunda, devlet iç borçlanma araçlarını cazip hale getirmek için faiz oranlarını yükseltmekten çekinmeyecektir. Böylece kamuya borç verenlerin gelir beklentileri yükselecek ve elde edecekleri faiz gelirleri nedeniyle de toplumda gelir dağılımında bir adaletsizlik ortaya çıkacaktır. Diğer taraftan devletin büyük ölçülerde borçlanmaya gitmesi, mali piyasalardaki fonların kamu sektörüne kayması nedeniyle özel sektörün fon sıkıntısı içine düşmesine neden olacaktır. Çünkü kamu sektörü yüksek kredi itibarı ve fon maliyetindeki artışlara daha az duyarlı olması nedeniyle daha kolay fon sağlamaktadır. Böylece mevcut fonlara ulaşmak bakımından özel sektörle kamu arasında haksız bir rekabet doğmaktadır²⁸. Dışlama Etkisi olarak bilinen bu etki özel kesim yatırımlarında azalmaya neden olmaktadır. Tabii yatırımların azalması istihdam, toplumdaki gelir dağılımı ve milli gelir üzerinde olumsuz etkiler yaratacaktır.

²⁶ Ümit Erol, "Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi", **12.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya:1997, s.171.

²⁷ Önder ve Kirmanoğlu, a.g.k., s.44.

²⁸ Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 2. Basım, İstanbul: Güzemcan Yayınları, 1999, s.122.

Kamu kesimi açıkları, bunların finansmanına kaynak ayırmak zorunda kalan devletin temel görevlerinden sapmalara da neden olmaktadır. Devlet, eğitim, sağlık ya da sosyal hizmetleri için bütçesinden yeterli pay ayıramadığı gibi, kamu yatırımlarına da gereken kaynakları bulmakta zorlanmaktadır.

Kamu kesimi açıkları yukarıda kısaca özetlendiği gibi bir ülkede hem ekonomik hem de sosyal dengeleri bozmaktadır. Bu nedenle ister gelişmiş , ister gelişmekte olan ülkelerde olsun finansmanı oldukça önem kazanmaktadır.

2.4. Kamu Kesimi Açıklarının Finansmanı

Bağımsız parasal sistemlerde hükümetler kamu açıkları gidermede 3 aracı kullanırlar: Vergilendirme, para basma ve borçlanma. Para basma gücü olmayan bağlı yönetimler ya da milli paralarını dış güçlerin para birimlerine bağlayan ulusal yönetimlerle sadece 2 araçtan faydalanabilir: Vergileme ve borçlanma²⁹.

A. Smith ve takipçileri kamu finansmanında tek başına vergilemeyi yeterli bir kaynak olarak görmüşlerdir. Aynı dönemde kameralistler vergiyi ikinci plana atıp, asli kaynak olarak kamu yatırımlarından ve kamu arazilerinden elde edilecek geliri benimsemişlerdir. Maliye literatüründe genelde borçlanma ve emisyon olağandışı gelir sağlama yöntemleridir. Temelde vergilemeden çok da farklı olmadığı düşünülen bu yöntemlerden borçlanma, cari vergi yükünde azalmaya neden olurken, borcun geri ödenebilmesi ve amortize edilebilmesi için gelecek nesillere daha yüksek bir vergi yükü getirmektedir. Emisyonsa ihtiyaç duyulan kaynağın hemen sağlanması demektir³⁰. Bu yöntemler devlet bütçesi kısıtıyla incelendiğinde para ve maliye politikaları arasındaki

²⁹ James Buchanan, "Public Debt", New Palgrave Dictionary of Economics, (t.y.), Vol. 5, p.1044-1047, çev. Haluk Tandircioğlu, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tandircioglu-kamu-borclanmasi.pdf (19 şubat 2006), s.1.

³⁰ Richard E. Wagner, "Debt, Money and Public Finance", 2002, <http://www.mason.gmm.edu/~rwagner/debt.pdf> (4 Ekim 2005), s. 1-2.

olumsuz ilişkiyi ortaya koymaktadır³¹. Buna rağmen devletler sayılan finansman yöntemlerinin genelde hepsini uygulamaya çalışmakta, tek bir yönteme bağlı kalmamaktadır.

2.4.1. Borçlanma Yoluyla Finansman

Cari gelirler, cari giderler veya harcamalara yetmiyorsa, açık ortaya çıkacaktır. Gelirler arttırılamıyorsa ya da giderler kısılamıyorsa açık, borçlanmayla finanse edilecektir³². Kamu borçlanması devletin belirlenen takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ya da anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüktür. Borçlanma borç verenlerin fonları hükümete transfer ettiği ve hükümetin borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca hükümet gelirleri üzerindeki hakları temsil eden, tayin edilmiş araçları borç verilere transfer ettiği 2 taraflı bir süreçtir. Olaya bilanço terimleriyle bakacak olursak, kamu borçlanması kamu hesabında bir borç kalemi, borçlanma araçlarının sahiplerinin bileşik hesaplarında bir alacak kalemidir³³.

Devlet borçlarının çeşitli kriterlere göre ayrımını yapmak mümkündür. Bu kriterler, ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Ancak oldukça genel bir yaklaşımla iç borçlar-dış borçlar ve uzun vadeli borçlar-kısa vadeli borçlar olarak sınıflandırılabilir. Seçilen borçlanma şekline göre borcun ekonomi üzerinde yarattığı etki de farklılaşacaktır. Örneğin uzun vadeli borçların faizleri yüksek olacaktır, prim ya da ikramiye gibi değişik olanaklar sağlanacaktır. Kısa süreli borçlarınsa faizi düşük olacaktır. Doğaldır ki uygulanan faiz oranı borçlanmanın maliyetini etkileyecektir. Ya da iç borçlanmada enflasyon nedeniyle borçlanılan miktar değer kaybına uğrayacağından etkisi dış borçlardan daha farklı olacaktır³⁴.

³¹ Aydın Taşkın, “İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyine Etkisi”, 2004, <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/teza.pdf> (20 Nisan 2005), s.1.

³² James M. Buchanan, “Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları”, 1986, çev. Mustafa Ali Sarılı, http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sarili-buchanan-butce-aciklari.pdf (9 Ağustos 2005), s.2.

³³ Buchanan, Public Debt, s.1.

³⁴ Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Ankara:Gazi Kitapevi, 2001, s.32-35.

Borçlanma söz konusu olduğunda iki konu ön plana çıkmaktadır: Borçlanmanın gelecek nesillere ekstra bir vergi yükü getirip getirmeyeceğine ve borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik tartışmalar. Bu iki tartışma literatürde Ricardocu Denklik Teoremi ve Ponzi Oyunu yaklaşımı ile ifade bulmuştur.

2.4.1.1. Ricardocu Denklik Teoremi

Birçok maliyeci borçlanmanın gelecek nesillere ekstra bir yük getireceğini savunmaktadır. Gelecek nesillerin, borçlanmanın tercih edildiği zamanda henüz temsil edilmedikleri de düşünülürse, günümüzdeki vergi mükelleflerinin gereğinden fazla borçlanmaya göz yummaları da olasıdır³⁵.

Aslında şu anki vergi yükünü gelecek nesillere yansıtmak literatürde oldukça tartışmalı bir konudur. Örneğin; Keynesyen yaklaşımda bilindiği gibi bütçe açıkları başlıca politika araçlarıdır. Talep artırıcı açıkların faiz yükü olmayan para basmayla finanse edilebileceğini kabul etmek Keynes öncesi ekonomistlerin başarısızlığı olmuştur. Eğer bütçe açıkları bir makroekonomik amaçsa borç faizini yansıtan gelecek dönem vergileri tamamen gereksizdir. Para basma da bu gibi durumlarda gelecekle ilgili bir yük taşımamaktadır³⁶. Abba Lerner, borçlanmanın yapıldığı zamanki bireyler üzerinde bir yük oluşturduğunu savunmuş ve bu durumu da “Aslında kendimize borçluyuz” şeklinde açıklamıştır. James Buchanan ise, bu yaklaşımı tamamen reddederek borçlanmanın tüm maliyetleriyle gelecek nesillere kaldığını ileri sürmüştür. Rober J. Barro ise, ilk kez David Ricardo tarafından 19. yüzyılda ortaya atılmış olan Denklik Teoremine dayanarak gelecek nesillerin borçlanma yoluyla ekstradan vergilendirildiklerine karşı çıkmıştır³⁷.

Söz konusu yaklaşım literatürde Ricardocu Denklik Teoremi olarak bilinmektedir. Tüketiciler kamu borçlarının, açıklar nedeniyle ortaya çıktığını bilir, vergilerin arttırılması

³⁵ Wagner, 2002, s.5.

³⁶ Buchanan, Public Debt., s.6.

³⁷ Richard E. Wagner, “Who Owes What to Whom? Public Debt, Ricardian Equivalence and Governmental Form”, (t.y.), The Preview of Austrian Economics Vol:9, No:2, http://www.mises.org/journals/rar/pdf/rae9_2_7.pdf (9 Ekim 2005), s.1.

yoluyla da ileride tamamen ödeneceğini ve dolayısıyla vergilerdeki mevcut azalışın değerine eşit olacağını tahmin ederler. Bu nedenle de bireyler ileride ödeyecekleri vergi miktarını tasarruf ederler³⁸. Ricardocu Denklik Teoremine göre borçlanmanın ve vergilemenin şu anki değeri eşittir³⁹.

Barro'nun bu bağlamda kabul ettiği varsayımlar; devletin başlangıç döneminde borcu olmadığı, fiyat düzeyi ve toplam para stokunun sabit olduğu ve bu nedenle devletin emisyon yoluyla gelir elde etmesinin mümkün olmadığı, her bir dönem için kamu harcamalarının veri olduğu ve her bir dönem için transfer harcamalarının sabit olduğudur. Bu varsayımlar doğrultusunda devletin herbir dönem için bütçe sınırlaması şöyle formüle edilebilir: $G_t + R B_t / P = T_t / P + (B_t - B_{t-1}) / P$. Eşitlikte; **G** kamu harcamalarını, **T** vergileri, **R** nominal faiz ödemelerini, **P** fiyat düzeyini, **B** iç borçlanmayı ve **t** ise zamanı ifade etmektedir. Barro analizinde, ekonomide fiyat artışı olmadığını ve nominal faiz oranının sabit olduğunu kabul ettiğinden reel faiz oranı nominal faiz oranına eşit olmaktadır. Başlangıç döneminde devletin borcunun olmaması da söz konusu ekonomide denk bütçenin geçerli olduğunu göstermektedir. Reel kamu harcamaları reel vergi gelirlerine eşit olacaktır. Çünkü faiz ödemeleri yoktur. İlerleyen dönemde devlet bütçesinin 1\$ açık vermesi ve bu açığın borçlanmayla finanse edilmesi durumunda iç borçlar da 1\$ artacaktır. Kamu harcamaları sabit sayıldığından bu dönemde vergiler 1\$ azalacaktır. Böylece hane halkının cari kullanılabilir geliri 1\$ artacaktır. Devlet bu borcu geri ödeyeceği zaman vergileri hem anapara hem de faiz ödemesini karşılayabilecek kadar arttıracaktır. Yani 2. dönemde alınacak vergi (1+R) kadar olacaktır. Böylece bu dönemdeki vergi gelirleri, bir önceki dönemde yaşanan 1\$'lık azalmaya karşın (1+R)\$ kadar artacaktır. Bu noktada dönemler arası vergi gelirlerinin şimdiki değerinin değişmeyeceği varsayılmaktadır. Dolayısıyla önceki dönemde gerçekleşen borçlanma bireyler açısından

³⁸ Stanley Fisher ve William Easterly, "Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri", Mustafa Sakal (çev.), 1988, http://www.canaktan.org?ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fisher-butcesel-sinirlama.htm (8 Ekim 2005), par.11.

³⁹ Wagner, 2002, s.9.

herhangi bir servet etkisi yapmayacaktır. Bireyler 1\$'lik bütçe açığı ile 1\$'lik vergiyi eşdeğer tutacaktır⁴⁰.

Eğer Denklik Teoremi geçerliyse; kişiler ödemelerin fiili zamanlaması dışında diğer tüm açılardan kamu borçlanmasını vergi ile eşit tutuyorlarsa, portföy düzenlemelerini de buna uygun yapacaklardır. Borç senetleri ihraç edildiğinde, ödemelerin şu andan ziyade gelecek zamanda yapılacağını bildiklerinden bir takım fonlarını tasarruf edeceklerdir. Böylece yatırım ve tasarruf harcamaları üzerindeki etkileri bakımından vergi ya da borçla finansman açısından bir farklılık olmayacaktır. Bununla birlikte tasarruflardaki bu artış diğer hükümet giderlerine ideal şekilde etkin transferler biçimini alırsa borcun tam değerine eşit olacaktır. Aslında bu teorem bireylerin tamamen rasyonel davrandığı temeline dayanmaktadır. Ancak tüm bireyler sonsuza kadar yaşayacakmış gibi davranamayacakları gibi oluşan toplam kamu borcundan kişiselleştirilmiş paylara da ulaşamayacaklardır. Üstelik vergi oranları da düz değildir. Diğer taraftan eğer borçlanmayla vergileme aynı etkiye sahipse neden borçlanma daha çok tercih edilmektedir? Çünkü seçmenlere karşı sorumlu olan politikacılar, seçmenlerin borçlanma ve vergilemeye aynı gözle bakmadıklarını bilirler. Genelde borçlanmayla finansman vergi ile finansmandan daha az muhalefetle karşılanmaktadır. Örneğin 1980'lerde ABD'de görülen federal açıkların politik mücadeleler doğurmadan sadece vergi artışlarıyla ortadan kaldırılamayacağını düşünen birçok iktisatçı vardır⁴¹.

2.4.1.2. Ponzi Oyunu ve Refah Artışı

Eğer kamu açıklarının finansmanı için borçlanma yolu seçilecekse, borcun sürdürülebilirliği önem kazanacaktır. Bu konuda Borç Stoku/GSMH oranı önem

⁴⁰ Şevki Özbilen, "Kamu İç Borçlanmasının Denklik Teorisi Açısından Analizi", (t.y.), <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Ic%20Borclanma-Denklik%20Teorisi.doc> (19 Mayıs 2006), s.6-8.

⁴¹ Buchanan, Public Debt, s.3-4.

kazanacaktır. Özellikle borcun artış hızının gelirden daha hızlı olduğu ekonomilerde bu konu oldukça önemlidir⁴².

Borç anapara ve faiz ödemeleri ile faiz dışı açıkların tamamı yeni borçlanmayla karşılanabiliyorsa, her türlü kamu açığının sürdürülmesi mümkündür. Ponzi oyunu adı verilen bu durumda borç verenlerin sürekli anapara ve faiz alacaklarını yeniden borç olarak vermeleri ve yeni borçlanma kaynakları bulmaları gerekmektedir⁴³. Bu durumda eğer ortalama kamu borcu büyüme oranının altındaysa borç ve faiz rahatlıkla çevrilebilmektedir. Çünkü ekonomide gelir toplam borçtan daha hızlı büyümektedir ve böylece Borç Stoku/GSMH oranı düşmektedir. Kamu borcu böyle bir durumda devlet için bir sorun oluşturmamaktadır. Ancak ekonomik büyüme hükümetin borçlanmasından daha yavaş gerçekleşiyorsa artan bir Borç Stoku/GSMH oranıyla karşılaşılacaktır. O zaman da devlet er geç vergi oranlarında bir artış yapmak zorunda kalacaktır. Ball, ABD`deki 10 yıllık büyüme verilerini baz alarak kurduğu ekonometrik modelde, yukarıda bahsedilen durumda büyük bir vergisel artışın gerçekleşme olasılığını %10-%20 arasında bulmuştur. Aynı çalışmada Ball, hükümet vergi artışına gitse bile, bunun borçlanma olmasaydı yapılacak vergi artışından daha fazla olmayacağını da ortaya koymuştur. Ancak söz konusu modelde birincil bütçe dengesinin sağlanmış olduğu ve dolayısıyla Borç Stoku/GSMH oranının izleyeceği yolun sadece $(1+r)/(1+g)$ formülasyonuna dayanacağı kabul edilmiştir. (r, faiz oranını, g ise gelirdeki büyüme oranını ifade etmektedir). Ball ayrıca başarılı bir Ponzi Oyunu'nun arkasındaki varsayımlardan biri olarak borçlanmanın faiz oranlarında bir etki yaratmadığını kabul etmiştir. Oysa faiz oranlarındaki artış borçlanma maliyetlerini arttıracaktır ki bu da Ponzi Oyunu'nun başarısızlığı demektir. Ball çalışmada Borç Stoku/GSMH oranıyla faizler arasında bir ilişki bulamadığı için böyle bir varsayımı kabul etmiştir. Çalışmada göz ardı edilen bir başka nokta da maliye politikalarının vergi tabanını nasıl etkileyeceğidir. Genelde kamu borcunun vergi tabanı üzerinde 2 farklı etkisi vardır: İlki; kamu borcu vergi tabanını genişletebilir. Çünkü faiz ödemeleri vergilenebilir geliri

⁴² Taşkın, a.g.k., s.2.

⁴³ Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003**, <http://www.treasury.gov.tr> (17 Nisan 2006), s.8.

arttıracaktır. İkinci etkiyse, borçlanmanın, sermaye stokunu ve buna bağlı olarak geliri azaltması nedeniyle vergi tabanını daraltması olarak özetlenebilir. Dolayısıyla vergi tabanı ve borç ilişkisi belirsiz olduğu için çalışmada dikkate alınmamıştır. Sonuç olarak Ball, başlangıçta birincil dengenin sağlanmış olması durumunda $(1+r)/(1+g)$ oranının 1'den küçük olmasıyla Ponzi Oyunu'nun başarılı olduğunu ve Borç Stoku/GSMH oranının da zamanla düşeceğini bulmuştur⁴⁴.

Ponzi Oyunu'nun başarıyla uygulandığı ülkelerde hükümetler borçlanmaya başvururken, ileride borcu ödemek için ekstra vergi artırımına gitmeyecektir. O zaman, hükümet bir başkasının vergisini arttırmadan bir başka kimseye (borç verene) transferde bulunuyorsa bu durum Pareto Optimum olarak değerlendirilemez mi sorusu akla gelmektedir. Aslında başarılı bir Ponzi Oyunu beraberinde refah artışı da getirecektir. Eğer transfer sağlanır ve bunun karşılığında hiçbir nesil ekstra vergi yüküyle karşılaşmazsa Pareto Optimum sağlanması normaldir. Ancak diğer taraftan kamu açıkları yatırımları azaltmaktadır. Çünkü bireyler Hazine bonolarını ve devlet tahvillerini yatırımlara tercih etmektedir. Yani sermayenin dışlanması söz konusudur. Böyle bir ekonomide refah artışının sağlanması ise ekonominin verimsiz olmasıyla gerçekleşecektir. Verimsiz bir ekonomide gereğinden fazla sermaye birikimi olduğundan bir kısmının dışlanması arzu edilecektir. Ama günümüzde birçok ekonominin verimli ve dinamik olduğu düşünülürse bu yaklaşım pek de mantıklı değildir⁴⁵.

Öte yandan, kamu borçlanması belli gruplar için bir kaynak dağılımı sağlayıp, onların refahlarını arttırılabilir. Bu noktada kamu borçlarının partizanlık amacıyla kullanılabileceği de unutulmamalıdır⁴⁶.

⁴⁴ Laurance Ball, Douglas W. Elmendorf ve N. Gregory Mankiw, "The Deficit Gamble", NBER Working Paper, 5015, 1995, <http://www.nber.org/papers/w5015.pdf> (2 Ekim 2005), s.3-14.

⁴⁵ Ball, Elmendorf ve Mankiw, a.g.k., s.15-22.

⁴⁶ Wagner, 2002, s.25.

2.4.2. Senyoraj Gelirleri Yoluyla Finansman

Modern ekonomilerde para basma tekeli devlete aittir. Devlet de bu imtiyazı kullanarak fazladan satın alma gücüne sahip olabilmektedir. Fazladan sağlanan bu satın alma gücü, devletin para basma gelirini göstermektedir. Bu gelir ise, senyoraj veya enflasyon vergisi olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda literatürde tam bir uzlaşma olmamasına karşın, söz konusu iki kavramın birbiri yerine kullanıldığı da görülmektedir. Aynı para sisteminden kaydi para sistemine geçilmesiyle, paranın değeri yapıldığı maddeden bağımsız olarak devlet tarafından belirlenmeye başlanmıştır. Böylece devlet, paranın madde değeri ile ona yüklediği kaydi değeri arasındaki fark kadar para basma geliri elde edebilmektedir. Devletin para basması merkez bankası bilançosunun pasifinde bulunan baz paranın arttırılması demektir. Ekonomideki reel büyüme oranından daha fazla para arzının arttırılması, yani para talebinin para arzından düşük kalması, ekonomideki genel dengeyi bozmaktadır. Fiyatlar genel düzeyinde sürekli bir artış görülür, yani enflasyonla karşılaşılır⁴⁷.

Bütçe açıklarının karşılanması amacıyla senyorajdan yararlanılabilmesi için, piyasadaki para talebinden daha fazla para arzı oluşturmak gereklidir. Ancak bunun sonucunda karşılaşılan enflasyon bireylerin ellerindeki nakit paranın değerini azaltmakta, yani özel kesimden para basma tekeline sahip devlete belli bir değer aktarımı sağlamaktadır. Devlet bir anlamda, özel sektörün elindeki nakit parayı enflasyon yoluyla vergilemektedir. Buradan elde edilen gelir ise, mali açığı kapatmak için kullanılan enflasyon vergisini oluşturmaktadır⁴⁸.

Senyoraj gelirlerinin arttırılabilmesi için enflasyon oranının yükseltilmesi gereklidir. Ancak bu belli bir orana kadar geçerli olacaktır. Bu oranın üzerinde meydana gelen artışlar literatürde “Senyoraj Laffer Eğrisi” olarak bilinen teoriye göre senyoraj gelirlerini azaltacaktır. Ayrıca bu gelir seviyesine ulaşılrken enflasyon nedeniyle tahakkuk

⁴⁷ Mustafa Çelen, “Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları”, (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999), s.50-51.

⁴⁸ Çelen, a.g.k., s.51.

ve tahsil süreleri arasındaki farktan dolayı vergi gelirlerinin aşınmaya uğrayacağı da unutulmamalıdır. “Tanzi Etkisi” olarak bilinen bu etki kamu açığını büyüteceğinden finanse edilebilir açık düzeyini de arttırabilir⁴⁹.

Senyoraj gelirlerinin hesaplanmasında literatürde iki yaklaşım vardır: Parasalçı Yaklaşım ve Kamu Maliyesi Yaklaşımı.

2.4.2.1. Parasalçı Yaklaşım

Enflasyon vergisini analiz eden ilk iktisatçılar olarak kabul edilen Cagan ve Bailey tanımlamalarına göre genel olarak enflasyon vergisi şu şekilde analiz edilebilir⁵⁰:

Parasalçı bu yaklaşıma göre büyüme ve piyasa faiz oranı sabitken nominal para talebi de sabit olacaktır. Enflasyon oranı yükseldiğinde piyasa faizi oranı da yükselecektir. Ekonomik karar birimleri reel para talebini eski düzeyine getirebilmek için nominal para talebini arttıracak, gelirlerinin daha büyük bir kısmını para olarak tasarruf edecek ve daha az bir kısmını tüketecektir. Nominal para talebinin artması hükümetin para basmasına neden olacaktır. Özel tüketimde görülen azalma karşılığında devlet kendi tüketimini sağlayacaktır. Zaten bu yönüyle senyoraj reel para balansları üzerinden alınan bir vergi niteliğindedir. Söz konusu gelir; enflasyon oranıyla reel para balanslarının çarpımına eşittir.

$$S = p.M/P$$

M/P reel para balanslarını yani vergi tabanını, p de enflasyon oranını yani vergi oranını göstermektedir.

Enflasyon vergisinin tabanını oluşturan reel para balansları dolaşımdaki para ve bankalardaki rezervlerden oluşmaktadır. Kamu kesimi açısından, toplam senyoraj gelirlerinin enflasyon vergisine eşit olmadığı da bu noktada vurgulanmaktadır. Bu eşitlik

⁴⁹ Çelen, a.g.k., s.53.

⁵⁰ Enver Alp Güvel, “Senyoraj: Teori ve Türkiye’de Senyorajın Açıklayıcıları Üzerine Bir İnceleme”, 2001, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan2001/senyoraj.htm> (7 Ekim 2005), s.1.

ancak bireylerin para talebine ilişkin davranışlarının değişmediği statik bir durumda geçerli olacaktır. Kamu kesimi nominal para stokunu genişleterek topladığı enflasyon vergisini de arttırabilir ama kronik enflasyon yaşayan ülkelerde halkın elinde bulundurduğu reel para balansları giderek azalmaktadır. Reel para balansları enflasyon vergisine taban teşkil ettiği için senyoraj gelirleri de azalmaktadır. Bu noktada senyoraj gelirlerini maksimize eden enflasyon oranı nedir sorusu önem kazanmaktadır. Bu soruya literatürde verilen geleneksel cevap para talebi fonksiyonunun nokta esnekliğinin bire ($e=1$) eşit olduğu enflasyon oranında toplam senyoraj gelirlerinin maksimum olacağıdır. Bu cevap, reel para talebinin sadece enflasyon oranının bir fonksiyonu olduğu statik durumda geçerlidir. Ancak ekonomi büyüyorsa yani para talebinin gelir esnekliği artıyorsa senyoraj gelirlerini maksimize edecek enflasyon oranı statik durumdaki enflasyon oranından daha düşük olabilir. Çünkü enflasyonist bir ortamda reel para stokundan elde edilen enflasyon vergisi artarken ekonomik birimler tarafından elde tutulan ek para balanslarının reel değeri azalacaktır⁵¹.

2.4.2.2. Kamu Maliyesi Yaklaşımı

Kamu maliyesi yaklaşımına göre; senyoraj nominal faiz oranı ile reel para stokunun çarpımına eşittir. Bu tanımda senyoraj, geleneksel vergi teorisinin aksine Hazine'ye bir gelir akımını ifade etmemektedir. Enflasyon vergisi devletin faiz taşımayan bir varlık olan paradan sağladığı teknelci karını temsil etmektedir. Özel sektörün gelecekteki faiz geliri kayıplarından oluşan fırsat maliyeti devletin para basarak sağladığı gelire eşittir. Para bu yaklaşımda; devletin bir tür borçlanma aracı gibi sıfır faiz ile merkez bankasından sağladığı varlıktır. Kamu maliyesi yaklaşımı senyorajı stok kavram, parasalcı yaklaşım ise akım kavram olarak tanımlamaktadır. Bu tanımın teorik doğrulaması ise, geleneksel maliye teorisi içerisinde bulunabilir. Kamu maliyesindeki diferansiyel vergi yaklaşımı, toplam vergi hasılatı sabitken bir verginin yerine diğer bir verginin ikame edilmesinin sonuçlarını ortaya koymaya çalışır. Toplam vergi hasılatı ise tüketim ve emek arzı

⁵¹Coşkun Can Aktan, Utku Utkulu, Selahattin Togay, "Parasallaşma ve Senyoraj", 1998, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/monetarizm (9 Mayıs 2006), s.4.

fonksiyonlarından hesaplanmaktadır. Enflasyon vergisinden sağlanan hasılat, alınan ve satılan mal miktarları ile alıcı ve satıcıların fiyatları çarpımları farkına eşit olmaktadır. Paranın tüketim maliyeti sıfırdır ve tüketici fiyatı enflasyon oranını içeren nominal faiz oranıdır. Bu durumda vergi oranı nominal faiz oranına eşittir. Burada senyoraj nominal faiz oranıyla vergi matrahını temsil eden reel para stokunun çarpımına eşittir⁵².

$$\text{Vergi Oranı} = \frac{\text{Tüketicilerin Fiyatı} - \text{Üreticilerin Fiyatı}}{\text{(fırsat maliyeti)} \quad \text{(marjinal maliyet)}}$$

2.4.2.3. Senyoraj Gelirlerini Etkileyen Faktörler

Aisen ve Veiga, senyoraj gelirlerini etkileyen faktörleri araştırdıkları çalışmalarında, 144 ülke üzerinde; hükümet yapılarını, devletlerin ekonomik bağımsızlık oranlarını, tarım ve ticaret gelirlerinin GSMH'ya olan oranlarını ve kişi başına düşen GSMH'yı değişken olarak alarak bir model kurmuşlardır. Çalışma sonuç olarak; yüksek enflasyon yaşayan ve politik istikrarsızlıkların sürekli olduğu ülkelerde senyoraja daha çok başvurulduğunu, senyorajın ekonomi üzerindeki etkilerinin de gelişmiş ülkelere ziyade gelişmekte olan ülkelere şiddetli bir şekilde hissedildiğini ortaya koymuştur. Merkez Bankalarının bağımsızlığını tam olarak sağlayamayan, iç borç stoku/GSMH oranları yüksek yüzdelerle ifade edilen, finansal liberalizasyonu gerçekleştirememiş verimsiz ekonomilerde senyoraj gelirleri oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere vergi sisteminin çarpık ve adaletsiz yapısı vergi gelirlerini azalttığından hükümetler senyorajı kolay bir yol olarak görmektedirler⁵³.

Reel para talebi enflasyon bekleyişlerinden etkilenmektedir. Enflasyon oranı arttıkça reel para talebi azalacaktır. Yani para talebinin fiyat esnekliğindeki yükselişe bağlı olarak para balanslarına olan talep azalmaktadır. Reel para talebi, para ikamesinin geçerli olduğu durumlarda yabancı paraya yönelecektir. Bu şekilde döviz tevdiat hesaplarında

⁵² Çelen, a.g.k., s.62-63.

⁵³ Ari Aisen ve Francisco Jose Veiga, "The Political Economy of Seignorage", 2005, IMF Working Paper:175, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05175.pdf> (12 Aralık 2005), s.2-10.

ortaya çıkacak bir artış ülkenin yaşadığı senyoraj gelirleri kaybını ortaya koyacaktır. Dolaşımdaki yabancı para miktarı analizlere dahil edildiğinde senyoraj kaybının büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır. Ancak dolaşımdaki yabancı paranın tespiti oldukça zordur. Bir ülke ekonomisinde kullanılan yabancı para arttıkça senyoraj gelirlerinde bir azalma yaşanacaktır. Çünkü daha az ulusal para basılacaktır. Para ikamesi sürecinde senyoraj yabancı parayı ihraç eden ülke hükümetine transfer edilmektedir⁵⁴.

Para ikamesi; yabancı para ve parasal olmayan aktiflerin satın alınması şeklinde gerçekleşir. Gelişmekte olan ülkelerde para ikamesinin en önemli belirleyicisi aşırı parasal büyümedir. Çünkü para talebinin üzerinde bir para arzı söz konusu olursa ulusal para değer kaybedeceğinden ikamesi artmaktadır. Para ikamesi özellikle finansal piyasaların yeterince derin olmadığı ve yüksek enflasyonlu ülkelerde görülmektedir⁵⁵.

Genel olarak para ikamesi sürecinin enflasyon vergisinin tabanını erittiği ve bu nedenle de kamu açıklarının finanse edilebilmesi için daha fazla enflasyon yaratılması gerektiği, sonuçta bunun da hiper enflasyona neden olduğu söylenebilir⁵⁶.

Para otoriteleri, para ikamesi durumunda senyoraj gelirlerini koruyabilmek amacıyla daha fazla para basımına yönelmektedirler. Bu durum enflasyon oranının yükselmesine ve ikinci round etkiyle para ikamesinin de artmasına neden olmaktadır. Para ikamesi hızlandıkça hükümetlerin enflasyonist finansmandan elde edecekleri gelirler azalmaktadır. Yurt dışı fiyat artışları söz konusu olduğundaysa, bu artışlar yurtiçi fiyatlarına da yansımaktadır. Ancak esnek kur sistemi uygulanıyorsa hükümet senyoraj geliri elde edebilir. Çünkü bu sistemde hükümetler enflasyon oranını belirlemeye yetkilidir. Ancak sabit kur sisteminde enflasyon oranı yabancı ülkenin enflasyon oranı tarafından belirlenecektir⁵⁷.

⁵⁴ Nejla Adanur Aklan, "Para İkamesi Süreci ve Türkiye Örneği", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 2001 Cilt:7 Sayı:1, <http://www.bayar.edu.tr/~iibf/dergi/c8s12001/NAA.pdf> (24 Ekim 2005), s.200.

⁵⁵ Aklan, a.g.k., s.197.

⁵⁶ Aktan, Utkulu ve Togay, a.g.k., s.13.

⁵⁷ Aklan, a.g.k., s.201.

Aslında hükümetler enflasyonu arttırmadan para talebindeki büyümeyle aynı hızda para basabilirler. Eğer ekonomi %5 büyüyorsa para talebi de %5 büyümüş demektir. Bu da hükümetin para arzını %5'e kadar arttırılabileceğini göstermektedir. Çünkü sadece, para arzındaki artış ekonominin büyüme hızından fazlaysa parasal genişleme enflasyon yaratacaktır. Böylece hükümet herhangi bir enflasyon korkusu olmadan senyoraj geliri elde edebilir⁵⁸.

Senyoraj gelirlerini etkileyen bir diğer faktörse, paranın dolaşım hızının değişmesidir. Senyoraj nakit paranın elde tutulması nedeniyle katlanılan bir vergi olarak düşünülürse, bireylerin elde tuttukları nakit miktarına bağlı olarak senyoraj miktarı da değişecektir. Enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde elde nakit tutmanın da maliyeti artacaktır. Bu maliyetten kaçınmak isteyenler nakit miktarını mümkün olduğunca en alt düzeye indirmeye yani paranın dolaşım hızını arttırmaya çalışacaklardır. Bu amaçla piyasadaki mal ve hizmetlere olan talep arttırılabileceği gibi, bireylerin bono ve hisse senedi gibi alternatif finansal varlıklara yönelmeleri de söz konusu olabilir. Böylece yükselen mal ve hizmet talebi ile nakit paranın bireylerin portföylerindeki yerinin azalması enflasyonu daha da körüklerken paranın dolaşım hızı daha artacaktır. Paranın dolaşım hızı ne kadar artarsa, elde tutulan nakitin miktarı ve elde tutma süresi de o kadar azalacağından, para basma gelirleri de buna bağlı olarak düşecektir⁵⁹.

2.4.3. Vergileme Yoluyla Finansman

Vergi; kamu giderleri finansmanı için devletin siyasi gücüne dayanarak gerçek ve tüzel kişilerin gelir ve malları üzerinden aldığı pay olarak tanımlanabilir. Verginin diğer finansman türlerinden ayrılmasını sağlayan 2 temel özelliği vardır: Vergi zorunlu bir ödemedir. Devlet gücüyle tahsil edilmektedir. Devlet vergi yükümlülüğünü kanunlara dayanarak tek taraflı koymaktadır. Bu da mükellefin vergi borcunu ödememesi halinde, zor

⁵⁸ İhsan Günaydın, "Bütçe Açıkları Enflasyonist Midir? Türkiye Üzerine Bir İnceleme", *9 Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2004, Cilt:6 Sayı:1, <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/2004sayi/gunaydin.pdf> (18 Şubat 2006), s.163.

⁵⁹ Çelen, a.g.k., s.65.

kullanarak gerektiğinde ceza uygulayarak verginin tahsil edilebilmesi anlamına gelmektedir. İkinci olarak da vergi karşılıksızdır. Yani vergiyi ödeyen bu ödeme nedeniyle devletten bir karşılık isteyememektedir. Kişi vergisini ödemediği için değil yurttaş olduğu için bir takım kamu hizmetlerini talep edebilecektir⁶⁰.

Gelir, kurumlar, tüketim, sosyal güvenlik ve servet vergileri birçok ülkede kamu gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının da büyük çoğunluğu bu yolla elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır. Dolayısıyla vergilemenin temel amacının kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının sağlanması olarak düşünülebilir. Ancak günümüzde vergilemenin bu klasik görevi tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü devletler artık vergileme aracılığı ile ekonominin işleyişini kontrol etmekte , kamu ekonomisinin temel fonksiyonlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle, etkin bir vergileme politikası kullanarak etkin kaynak ayırımını, adil gelir dağılımını ve ekonomik istikrarı sağlama görevlerini yerine getirmeye çalışır⁶¹.

Ekonomik istikrarı sağlamak için, kamu kesimi açıklarının vergileme yoluyla finansmanı söz konusu olduğunda iki nokta önem kazanmaktadır: Kamu kesimi açığı ile karşılaşıldığında uygulanacak maliye politikası yardımıyla optimal bütçe dengesine nasıl ulaşılabileceği ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde karşılanan, enflasyonun vergi gelirlerinin reel değerini azaltması sorunu. Bu iki konu literatürde “vergi düzeltmesi” (tax smoothing) ve Tanzi Etkisi olarak bilinmektedir.

2.4.3.1. Vergi Düzeltmesi (Tax Smoothing)

Devletin gelir kaynaklarından en büyüğü vergi gelirleridir. Vergi gelirlerini arttırmanın yolu ise; daha önce vergilemeye konu olmayan alanların tarhiyat kapsamına alınması ya da mevcut vergi oranlarının arttırılmasıdır. Bu durumsa bireylerin üretim, tüketim, tasarruf, yatırım ve hatta çalışma ve boş zaman tercihlerinde bir takım sapmalar yaratacaktır. Bu sapmalardan kurtulmak için götürü usulde vergileme ya da fiyat

⁶⁰ Seyidoğlu, a.g.k., s.663.

⁶¹ Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi**, 6.Basım, İstanbul: Alkım Yayınları, 1998, s.190.

esnekliğinin düşük olduğu mal ve hizmetlerin özel tüketim vergileri yoluyla vergilenmesi gibi çeşitli yollar tercih edilmektedir. Vergi düzeltmesi de bu amaçla kullanılan yöntemlerden biridir⁶².

Vergi düzeltmesi teorisi ilk kez Robert Barro tarafından incelenmiştir. Bu teoriye göre devlet, kar kaygısı olmayan, kamu hizmetinden sağlanacak faydayı maksimize etmeyi amaçlayan sosyal bir plancıdır. Bu nedenle de vergi oranlarını sabit tutmalıdır. Vergilerin düzeyi bugünkü bütçe kısıtına bağlı olarak belirlenecektir. Bugünkü bütçe kısıtı ise harcamaların şimdiki değerine eşit olan vergi değerine bağlıdır. Eğer harcamaların bugün düşük, gelecekte ise yüksek seviyede gerçekleşmesi bekleniyorsa; denk bütçe anlayışını benimsemiş bir hükümet, bugün düşük, gelecekte ise yüksek oranlı bir vergi politikası uygulayacaktır. Vergi düzeltmesi yaklaşımına göre ise, aksine; hükümet vergi oranlarını sabit tutarak harcamaların çok olduğu dönemde bütçe açığına katlanırken, harcamaların daha düşük seviyede gerçekleştiği dönemde de bütçe fazlası elde etmeyi hedeflemektedir⁶³.

Sonuçta denk bütçe yaklaşımının, kısa dönemde dengeyi amaçladığı ve buna uygun bir vergileme politikası uyguladığı; vergi düzeltmesi yaklaşımının ise vergi oranının artırılması sonucunda karşılaşılabilecek refah kayıplarını, vergi oranlarının azaltılması sonucu elde edilecek refah kazanımları ile uzun dönemde dengelediği ve bu nedenle de iktisadi rasyonalite bakımından daha tercih edilir bir yapı meydana getirdiği söylenebilir⁶⁴. Ancak her ülkede borç stoku/GSMH oranı teoriyle uyumlu bir seyir izlememektedir.

R. Barro yaptığı çalışmalarda 1700-1990 yılları arasında İngiltere’de borç stoku/GSMH oranının teoriyle uyumlu bir trend izlediğini, örneğin kamu harcamalarının arttığı savaş yıllarında artış gösterdiğini ortaya koymuştur. Bununla birlikte, ABD, İtalya, Belçika gibi ülkelerde ise benzer sonuçlar elde edilememiştir. Bu noktada göz önünde tutulması gereken, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşulların farklı olması

⁶² Çelen, a.g.k., s.97.

⁶³ Albert Alesina ve Roberto Perotti, “The Political Economy Of Budget Deficits”, NBER Working Papers No:4637, 1994, <http://www.nber.org/papers/4w4637> (7 Temmuz 2006), s.4-6.

⁶⁴ Çelen, a.g.k., s.99.

nedeniyle karşılaştıkları içsel ve dışsal şoklara farklı tepkiler verecekleridir. Öte yandan literatürde mali aldanma ve mali asimetri olarak bilinen kavramların da bu konuda göz ardı edilmemesi gereklidir⁶⁵. Mali aldanma adı verilen psikolojik etkiye göre; açık finansman politikaları uygulandığında seçmenler kamu harcamalarının faydalarını olduğundan fazla algılamaktadır. Buna karşın vergi yükünü tam olarak algılayamamaktadırlar. Mali asimetri kavramına göre ise; politikacılar ekonomik durgunluk döneminde bütçe açıkları yaratırken bu durgunluk ya da kriz sona erdiğinde bütçe fazlası vermeye istekli olmamaktadır⁶⁶. Şüphesiz bu tür etkiler vergi politikalarını ve vergileme yoluyla elde edilecek gelirleri etkilemektedir.

2.4.3.2. Tanzi Etkisi

Birçok ülkede verginin tahakkuku ile tahsili aynı zamana denk gelmemektedir. Vergilerin ödenmesi bir sonraki döneme kalmaktadır. Böyle bir zaman gecikmesi olunca da yüksek enflasyon yaşayan ülkelerde vergi gelirlerinin reel değerleri düşmektedir. Bu durum literatürde Tanzi Etkisi olarak bilinmektedir. Enflasyon oranı ne kadar büyükse bu etki de o kadar büyük olacak yani vergi gelirlerinde o kadar fazla bir aşınma yaşanacaktır. Hükümetler bir yandan enflasyon vergisi yoluyla elde ettikleri gelirleri arttırmaya çalışırken diğer taraftan elde ettikleri vergi gelirleri Tanzi Etkisiyle azalmaktadır⁶⁷.

Enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki etkisini belirleyen ilk faktör; gecikme süresidir. Yani vergiyi doğuran olayın ortaya çıkmasıyla vergi borcunun ödenmesine kadar geçen süredir. Bir diğer önemli faktör de vergilerin esnekliğidir. Vergi gelirleri ile GSMH arasındaki ilişkiyi ifade eden vergi esnekliği kavramı, GSMH'da meydana gelen değişmelerin vergi gelirlerine olan etkisini göstermektedir. Vergi gelirleri artış oranı GSMH artış oranından ne kadar yüksekse vergilerin esnekliği de o kadar yüksek olacaktır. Vergiye tabi olay ortaya çıktığı zaman buna ilişkin verginin ödenmesi zor hatta imkansız olduğundan esnekliğin bu şekilde ölçülmesi mümkün değildir. Bu nedenle esneklik belirli

⁶⁵ Alesina ve Perotti, a.g.k., s.8-10.

⁶⁶ Duran, a.g.k., s.43.

⁶⁷ Günaydın, a.g.k., s.6.

bir zamanda tahsil edilen vergileri, bu vergilere ilişkin yükümlülüğün yaratıldığı, yani vergiye tabi olayın gerçekleştiği yılın milli geliri ile ilişkilendirilerek hesaplanmalıdır. Bu konuda dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da gelişmiş ülkelerin genelde vergi sistemlerinin esnekliğinin daha yüksek olduğudur. Bu ülkelerde gelir üzerinden alınan vergilerin payı da daha fazladır. Buna karşın gelişmekte olan ülkelerde gelir vergisi ağırlıkta olmadığı gibi servet vergisine tabi unsurların da değer tespiti yeterince yapılmamaktadır. Buradan hareketle gelişmekte olan ülkelerin vergi sistemlerinin esnekliğinin düşük olduğu söylenebilir⁶⁸.

Vito Tanzi'nin yapmış olduğu çalışmalara göre; vergi sistemine ilişkin ortalama gecikme süreleri ve vergilerin fiyat esnekliğinin bire eşit olduğu varsayımı altında farklı enflasyon oranlarının bir birimlik verginin reel değerine yapacağı etki şu şekilde hesaplanmaktadır⁶⁹:

$$L_t = \sum L_i T_i \quad (1)$$

L_t : Vergi sisteminin ortalama gecikme süresi

\dot{I} : Vergi sistemini oluşturan vergiler

T_i : Herbir vergiye ilişkin yüzde pay

L_i : Herbir vergiye ilişkin olarak ay cinsinden gecikme süresi

Vergilerin fiyat esnekliğinin de bire eşit olduğu varsayımı altında farklı enflasyon oranlarının bir birimlik verginin reel değerine yapacağı etki şu şekilde hesaplanır:

$$R = 1/(1+p)^n \quad (2)$$

⁶⁸ Selma Gürbüzer, "Enflasyonun Vergi Gelirlerinin Reel Değeri Üzerindeki Etkisi (Tanzi Etkisi)", 1997, <http://www.econturkk.org/Turkiyeekonomisi/hazine24.pdf> (29 Augustos 2005), s.8.

⁶⁹ Gürbüzer, a.g.k., s.9 vd.

R : Vergiyi doğuran olayın ortaya çıktığı dönemin fiyatlarıyla ifade edilen 1 liralık verginin tahsil edildiği dönemdeki reel değeri

P : Aylık enflasyon oranı

n : Vergi borcunun ödenmesi için yasalarda belirtilen ay cinsinden gecikme süresidir.

(1) ve (2) nolu eşitliklerden yararlanılarak hazırlanan **Tablo 2**, vergi tahsilatındaki gecikme sürelerinin ve enflasyon oranının vergi gelirlerinin reel değerine etkisini göstermektedir.

Tablo 2
Vergi Tahsilatındaki Gecikme Sürelerinin ve Enflasyon Oranının Vergi Gelirlerinin Reel Değerine Etkisi

Aylık Enflasyon Oranı	AYLAR													
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
0	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1	1,00	0,99	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93	0,92	0,91	0,91	0,9	0,89	
2	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92	0,91	0,89	0,87	0,85	0,84	0,82	0,8	0,79	
3	1,00	0,97	0,94	0,92	0,89	0,86	0,84	0,81	0,79	0,77	0,74	0,72	0,7	
4	1,00	0,96	0,92	0,89	0,85	0,82	0,79	0,76	0,73	0,7	0,68	0,65	0,62	
5	1,00	0,95	0,91	0,86	0,82	0,78	0,75	0,71	0,68	0,64	0,61	0,58	0,56	
6	1,00	0,94	0,89	0,84	0,79	0,75	0,7	0,67	0,63	0,59	0,56	0,53	0,5	
7	1,00	0,93	0,87	0,82	0,76	0,71	0,67	0,62	0,58	0,54	0,51	0,48	0,44	
8	1,00	0,93	0,86	0,79	0,74	0,68	0,63	0,58	0,54	0,5	0,46	0,43	0,4	
9	1,00	0,92	0,84	0,77	0,71	0,65	0,6	0,55	0,5	0,46	0,42	0,39	0,36	
10	1,00	0,91	0,83	0,75	0,68	0,62	0,56	0,51	0,47	0,42	0,39	0,35	0,32	
20	1,00	0,83	0,69	0,58	0,48	0,4	0,33	0,28	0,23	0,19	0,16	0,13	0,11	
30	1,00	0,77	0,59	0,46	0,35	0,27	0,21	0,16	0,12	0,09	0,07	0,06	0,04	
40	1,00	0,71	0,51	0,36	0,26	0,19	0,13	0,09	0,07	0,05	0,03	0,02	0,02	
50	1,00	0,67	0,44	0,3	0,2	0,13	0,09	0,06	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	

Kaynak: Selma Gürbüzler, "Enflasyonun Vergi Gelirlerinin Reel Değeri Üzerindeki Etkisi (Tanzi Etkisi)", 1997, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/hazine24.pdf> (29 Ağust.2006)s.10

Tablo 2'de görüldüğü gibi gecikme süresi arttıkça ve enflasyon oranı da yükseldikçe vergi gelirlerinin reel değerinde bir azalma yaşanmaktadır. Örneğin; enflasyon oranının %20 ve vergi tahsilatındaki gecikmelerin de ay bazında 9 ay olduğu bir ekonomide vergi gelirlerinin reel değerinde %81 azalma görülmektedir. Enflasyon oranının aynı kaldığı ama gecikme süresinin 12 aya çıktığı durumdaysa enflasyonun reel vergi gelirleri üzerindeki azaltıcı etkisi %89'a çıkmaktadır. Ya da gecikme süresi 3 ay ve enflasyon oranı %9 iken bunun vergi reel gelirleri üzerinde %23'lük azaltıcı etki yaptığı görülmektedir. Enflasyon oranı %10 olduğunda ise bu etki %25'e çıkmaktadır. Kısacası bu tablo; sabit bir enflasyon oranında gecikme süresinin artmasıyla vergi gelirlerinin reel değerinde daha fazla bir kayıp yaşanacağını ve ayrıca enflasyon oranındaki bir artışın da gecikme süresi aynı kalsa bile yine vergilerin reel değerinde bir azalmaya neden olacağını ortaya koymaktadır. Ancak burada vergilerin fiyat esnekliğinin 1 olarak alındığı unutulmamalıdır.

Eğer hem enflasyon oranları hem de gecikme hem de esneklik göz önüne alınırsa şöyle bir tabloyla karşılaşılabilecektir: Enflasyon yüksek, esneklik birden küçük ve gecikme süresi de uzunsa, vergi gelirlerinin reel değerinde bir azalma görülecektir. Enflasyon düşük, esneklik birden büyük ve gecikme süresi de kısa ise, vergi gelirlerinin reel değeri artacaktır.

(1) ve (2) numaralı eşitliklerden yola çıkarak enflasyonun vergi yükü üzerindeki etkisini de şu şekilde hesaplanabilir⁷⁰:

$$T_p = T_o / (1+p)^{n/12} = T_o / (1+P)$$

T_o : Enflasyon sıfırken oluşan vergi yükü

T_p : Enflasyon oranı p olduğunda oluşan vergi yükü

p : Aylık enflasyon

⁷⁰ Gürbüzer, a.g.k., s.11.

P: Yıllık enflasyon

n : Ay bazında gecikme süresi

Enflasyonun vergi sistemi üzerindeki bir başka önemli etkisi de vergi kanunlarında yer alan ve vergi matrahının tespitinde önem taşıyan dilim, oran ve tutarların aşınmasına neden olmasıdır. Bu da ödenecek vergi konusunda bir belirsizlik yaratmaktadır. Enflasyonist dönemlerde vergi sisteminin sayısal büyüklükleri değişmezse spesifik tarifeler, istisna, indirim ve muaflık tutarları ve gelir vergisi tarifeleri aşınmaya uğrayacaktır⁷¹. Gelir vergisi, artan oranlı tarife uygulaması nedeniyle enflasyondan en çok etkilenen vergi türüdür. Tarifelerde gerekli düzenlemeler yapılmadığı takdirde, bu vergiden elde edilen hasılat artarken vergi yükü de adaletsiz şekilde artmış olacaktır. Çünkü mükellefler nominal gelirlerindeki artış nedeniyle, reel bir artış olmasa da daha üst gelir gruplarına girmekte ve bu yüzden de daha fazla vergi ödemektedirler. Ayrıca, vergiden istisna ve muaf tutulan nominal indirim tutarlarının reel değerleri de önemini yitireceğinden mükelleflerin ortalama vergi oranları ve vergi yükleri artacaktır⁷². Sonuçta mükelleflerin davranışlarında değişimler bile görülebilir. Aynı şekilde kurumlar vergisinde sabit kıymetler ve bununla beraber amortisman, stoklar, faiz gider ve gelirleri gibi büyüklükler enflasyondan etkilenmektedir. Mali tablolar gerçeği yansıtmamakta ve mükellefler yine enflasyondan kaynaklanan ve gerçek olmayan karın vergisini ödemek zorunda kalmaktadırlar. İşletmelerin özkaynaklarında erimeler başlamaktadır⁷³. Tüm bunlar mükelleflerin vergiye uyumunu azaltacaktır.

⁷¹ DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf> (12 Kasım 2005), s.15-16.

⁷² Gürbüzer, a.g.k., s.3.

⁷³ DPT, 2001, s.16.

3. TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİ AÇIKLARI

Türkiye’de özellikle IMF ile başlatılan programlarla birlikte kamu açıklarının ölçülmesi için değişik çalışmalar yapılmış ve farklı açık tanımları yapılarak bu konu incelenmeye başlanmıştır. Bu amaçla kullanılan kavramlardan biri Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)’dir. KKBG açığın kapatılması için ne kadar borçlanılması gerektiğini ölçmektedir. Bu hesabı her yıl Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yapmakta ve bütçe Meclise sunulurken önce Yüksek Planlama Kurulu Raporunda, ardından da yıllık program kapsamında DPT tarafından açıklanmaktadır⁷⁴.

Türkiye’de kamu kesimi açıkları ya da diğer bir ifadeyle KKBG başlıca şu kamu birimlerinin açıklarından ya da fazlalarından oluşur: Merkezi Hükümet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler), Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Yerel Yönetimler ve Döner Sermayeli Kuruluşlar. Bu birimlerin konsolide edilmiş çeşitli gelir ve harcamalarını şu şekilde bir tasnife tutularak genel denge pozisyonları bulunabilir⁷⁵:

Vergiler + Vergi Dışı Gelirler + Faktör Gelir + Sosyal Fonlar – Cari Transferler = Kamu Tasarrufları

Kamu Tasarrufları – Yatırımlar = Tasarruf Yatırım Farkı

Tasarruf Yatırım Farkı + (-) Sermaye transferleri = Kasa Banka / Borçlanma

K – B/ Borçlanma + (-) Stok Değişim Fonu = Kamu Borçlanma Gereği

Sermaye Transferleri = Servet Gelirleri + (-) Diğer Transferler - Kamulaştırma ve Değer Artışları

Stok Değişim Fonu : KİT’ler ve Yerel Yönetimlerde Envanter Değerleme Fonu

⁷⁴ M.Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz “Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Nasıl Bu Noktaya Gelindi?”, Aralık 2004, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/KAMU_BORCU_DECEMBER_2004.pdf (23 Mart 2006), s.17-18.

⁷⁵ Önder ve Kirmanoğlu, a.g.k., s.36.

Öte yandan IMF uluslararası standartlara dayanarak DPT'nin açıkladığı resmi KKBG rakamına düzeltmeler getirmekte ve DPT'ye kıyasla daha yüksek bir KKBG ve faiz dışı fazla tanımına ulaşmaktadır. IMF tanımlı KKBG hesaplanırken, görev zararları olarak bilinen harcamalar da hesaplamaaya dahil edilmektedir. DPT, görev zararlarından kuruluşların kar ve zarar hesaplarına yansıtılabilen kısımlarını kamu hesaplarına dahil etmektedir. Özellikle 1990'ların ortasından itibaren kamu bankalarının karşılaştıkları görev zararları ve diğer zararlar için bu bankalara verilen yüksek faizli hazine bonoları nedeniyle kamu bankaları karlı gösterilmeye başlanınca bu zararlar DPT'nin hesapladığı KKBG'ye yansıtılmamıştır. IMF, resmi KKBG'de yer alan özelleştirme gelirlerini, Merkez Bankasından sağlanan karları, devletin elde ettiği faiz gelirlerini ve hatta daha önce zarar ettikleri için uygulamada pek karşılaşılmasa da kamu bankalarının karlarından Hazine'ye transfer edilen kısımları da 2004 yılı itibari ile süreklilik taşımadığı gerekçesiyle gelir kalemi olarak dikkate almamaktadır. IMF ile birlikte gündeme gelen bir başka kavram da Net Kamu Borcu kavramıdır. Net Kamu Borcuna; kamunun sadece Hazineye olan değil, tüm iç ve dış borçları dahil edilmektedir. Çünkü bunlar da Hazinenin üzerine kalmaktadır. Ayrıca kamu birimlerinin birbirlerine olan borçları da gözönünde tutulmaktadır. Bir diğer önemli nokta da bu birimlerin Merkez Bankasında tuttıkları mevduatların, borçlarının bir kısmına karşılık geldiğinden, kamu borçlarından indirilmesi gerektiğidir. Türkiye'de Kamu Net Borç Stokunun hesaplanmasında 4 ana unsur bulunmaktadır. Bunlar⁷⁶ ;

- Brüt Kamu Borç Stoku
- Merkez Bankası Net Varlıkları
- Kamu Mevduatı
- İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıklarıdır

⁷⁶ Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2006**, Mayıs 2006, <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcuyonetimi.htm> (23 Haziran 2006), s.81.

Brüt Kamu Borç Stoku (BKBS): Hazine Müsteşarlığı tarafından aylık yayınlanan ve konsolide bütçenin brüt iç ve dış borç stoku rakamlarını içeren Konsolide Bütçe Toplam Borç Stokuna, finansal olmayan KİT'lerin, yerel yönetimlerin ve bütçe dışı fonların üçer aylık dönemler itibariyle temin edilen brüt iç-dış borç stoklarının eklenmesiyle elde edilmektedir.

Merkez Bankası Net Varlıkları (MBNV): Merkez Bankası Net Dış Varlıkları ile diğer varlık ve yükümlülüklerinin net değerinin toplanmasıyla ulaşılmaktadır.

Kamu Mevduatı(KM): Hazine mevduatlarına ilaveten konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşlar ve fonların mevduatlarıyla finansal olmayan KİT'lerin, yerel yönetimlerin ve bütçe dışı fonların mevduatları toplanarak bu rakama ulaşılmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları(İSFNV): Bu fonun gelir ve harcamalarının netleştirilmesi suretiyle elde edilen net varlıklardan oluşmaktadır.

Bu durumda Kamu Net Borç Stoku hesabı şu şekilde formüle edilebilir:

$$\text{KNBS} = \text{BKBS} - \text{MBNV} - \text{KM} - \text{İSFNV}$$

3.1. Türkiye’de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gelişimi

Türkiye’de kamu kesimi açıkları 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye bu dönemde kamu harcamalarıyla uyarılmış bir büyüme trendi içerisine girmiştir. Ancak kamu yatırım-tasarruf dengesini bozan bu büyüme, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerde gerekli fiyat ayarlamalarının zamanında yapılamaması ile birleşince KKBG’nin önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. 1989 yılına gelindiğinde kamuda fiyat ayarlamasının %20 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleştirilmesi ve özel sektörün de fiyat arttırmalarını buna göre yapması ekonomiyi

kısa sürede hızlı fiyat artışları dönemine sokmuştur⁷⁷. Böylece 1986 yılında GSMH'nin %3,6'sı olan KKBG, 1989 itibarıyla GSMH'nin %5,3'ne yükselmiştir. Buna neden olan en önemli etken, KİT'lerin borçlanma gereğinde meydana gelen artıştır. Ücretlerin yükselmesi, tarım ürünleri stoklarının artması, bütçeden yapılan transferlerin azalması ve bunlara ek olarak faiz yükünün artması KİT'lerin de borçlanma ihtiyacının artmasına neden olmuştur⁷⁸.

Kamu harcamaları 1989 yılından itibaren özellikle personel harcamalarında ve faiz giderlerinde görülen artışlardan etkilenerek artmaya başlamıştır. 1984 sonrası kamu açıklarının yüksek reel faizli iç borçlanmayla finanse edilmeye çalışılmasının neden olduğu faiz yükü, borçlanma vadelerinin kısılması ve 1989-1993 döneminde ücretlerde sağlanan artışların etkisi bu noktada ön plana çıkmaktadır. Bu dönemde bütçe gelirlerinin arttırılmadığı, bu nedenle de bütçe açıklarının da hızla arttığı görülmektedir. 1989'da %3 olan bütçe açığı/ GSMH oranı 1993 yılında %6,7'ye yükselmiştir. Diğer taraftan, aynı dönemlerde; koruma oranlarının yüksek olduğu ve TL'nin değerinin yabancı paralar karşısında düşük tutulduğu dönemlerde kar eden KİT'ler de artan dış rekabet ve hızlı ücret artışlarıyla karşılaşınca zarar etmeye başlamıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerinde görülmeye başlayan bozulmalar, mahalli idarelerin özellikle personel harcamalarında yaşanan artışlar ve fonların açık vermeye başlaması KKBG'ni daha da arttırmıştır. KKBG/GSMH oranı 1991'deki %10,2 seviyesinden 1993 yılında %12'ye çıkmıştır⁷⁹. (Bknz **Tablo 3**).

1990-1993 döneminde açığın, iç borçlanma yoluyla finanse edilmeye çalışılması, ancak vergi gelirlerinin iç borç servisine bile yetmemesi sonucunda dış borçlanmaya ve Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasıyla döviz rezervlerinin erimesi, toplam borç stokunun artması ve bunun da yıllık ana para ve faiz ödemelerini arttırması, faiz

⁷⁷ Rüşdü Saraçoğlu, "1990 Yılına Girerken Türk Ekonomisi", (t.y.),

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog/turkekonomisi.html> (9 Temmuz 2006), par.5-9.

⁷⁸ DTM, "1923'ten Günümüze Türkiye Ekonomisi", (t.y.), <http://www.dtm.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm> (10 Temmuz 2006), par. 62.

⁷⁹ DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995, <http://www.ekutup.gov.tr/plan/vii> (11 Temmuz 2006), s.8.

oranlarının yükselmesi 5 Nisan Kararları olarak bilinen ekonomik tedbirlerin alınmasına neden olmuştur⁸⁰.

5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile öncelikle kamu harcamalarının kontrol altına alınmasına, kamu gelirlerinin arttırılmasına ve ekonomik istikrarın sağlanmasına çalışılmıştır. Bu amaçla KİT'lerde fiyat ayarlamaları yapılmış, petrol ürünleri üzerinden alınan vergilerde düzenlemelere gidilmiş, ekonomik dengenin sağlanması için ek vergiler tahsis edilmiştir. Kamu giderlerinin azaltılması içinse cari harcamalar başta olmak üzere yatırım harcamalarında kesintiler yapılmış, KİT transferleri sınırlandırılmış ve kamuya yeni personel alımları durdurulmuştur⁸¹. Tarımsal desteklemeyle görevli kuruluşların bu görevlerinin kamuya olan maliyetinin en az seviyede tutulması; yatırım, ihracat ve tarımsal destekleme alanlarında uygulanan devlet desteğinin de bütçeleştirilerek sınırlandırılması hedeflenmiştir. Sürdürülebilir bir borç stoku için kamu borç stokundaki artışların kamu sabit sermaye yatırımlarını aşmamasına özen gösterilmiştir. Kamu gelirlerinin arttırılması için kayıt dışı ekonomiyi de içine alacak bir vergi politikası oluşturulmaya çalışılmış, etkin bir vergi idaresi kurulmaya çalışılmıştır⁸².

Bu tedbirler çerçevesinde KKBG/GSMH oranı 1996-1998 döneminde ortalama %8,6 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1999 yılında %15,5 seviyesine çıkmıştır. (Bknz **Tablo 3**). Faiz ödemelerinin GSMH içindeki payının artmaya devam etmesi bu dönemde toplam KKBG'nin artmasında etkili olmuştur. Kamu kesimi finansman dengesine bakıldığında 1996-1998 döneminde konsolide bütçe borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında hızlı bir artış gözlenmektedir. 1996-1997 döneminde de fazla veren KİT finansman dengesi 1998-1999 döneminde yine açık vermeye başlamıştır⁸³. (Bknz **Tablo 3**).

⁸⁰ DTM, "1980 Sonrası Ekonomik Politikalar ve Dış Ticaret Politikası", (t.y.), <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi75yilbdk/1980so.htm> (11 Temmuz 2006), par.16.

⁸¹ DPT, 1996, s.5.

⁸² DPT, 1996, s.195.

⁸³ DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1999, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> (11 Temmuz 2006) s.8.

Bozulan iç ve dış dengelerin sonucunda karşılaşılan Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinden sonra uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile, ekonomide sıkı para ve maliye politikaları uygulanarak kamu kesimi açıklarının azaltılması hedeflenmiştir. Alınan önlemler, daha önceki ekonomik tedbirlerden farklı değildir. Kamu giderlerini azaltmak amacıyla yine cari transferlerde ve yatırım harcamalarında kesintiye gidilmesi kararlaştırılmış, kamuya yeni personel alımı sınırlandırılmış; kamu gelirlerinin artırılması için etkin vergileme politikalarının uygulanması hedeflenmiştir⁸⁴. Ancak bu sefer sıkı para ve maliye politikalarının uygulanması, bu politikalara destek verecek yapısal reformların hızla gerçekleştirilmeye çalışılması, yaşanan hızlı ekonomik büyüme, bununla beraber piyasalarda oluşan olumlu hava KKBG/GSMH oranının %16,4' ulaştığı 2001 yılı seviyesinden 2005 sonu tahminlerine göre %0,9 düzeyine indirmiştir. İşletmeci KİT'ler ve sosyal güvenlik kuruluşları 2001-2005 döneminde fazla vermeye başlamış, konolide bütçe borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında da 2001 yılına kıyasla %7 civarında bir azalma görülmüştür. (Bknz **Tablo 3**).

Genel olarak Türkiye'de 1991 yılından 2005 yılına kadar KKBG'de dalgalanmalar yaşanmış, alınan önlemlere rağmen istikrarlı bir düşüş trendi yakalanamamıştır. Özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı 2000 ve 2001 yıllarında KKBG de yüksek seyrederken bir başka kriz yılı olan 1994'te %7,9 ile KKBG oldukça düşük bir düzeyde kalmıştır. 1994 ekonomik krizinin bankacılık sistemi kaynaklı olması hem bu yılda hem de 1995 yılında bankalardan borç bulunamaması, borçlanma gereğini azaltmıştır. (Bknz **Tablo 3**).

Türkiye'de, KKBG'nin bileşenlerine bakıldığında, KKBG'nin büyük bir kısmının konsolide bütçeden kaynaklandığı görülmektedir. 1991-2005 konsolide bütçe borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı ortalama %8 düzeyinde iken, KİT'lerde bu oran ortalama %1'dir sosyal güvenlik kurumlarının ise borçlanma gereği/GSMH oranı ortalama % -0,2 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde fonların borçlanma gereği/GSMH ortalaması %2,9, yerel yönetimlerin ise %4,5 düzeyindedir.(Bknz **Tablo 3**). Ancak, söz konusu açıkların

⁸⁴ TCMB, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (11 Temmuz 2006), s.28.

bütçeden yapılan transferlerle karşılanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu transferlerin de bütçenin harcama gelir dengesinin bozulmasında etkili olduğu söylenebilir. (Bknz **Tablo 4**). 2000 yılında bütçeden sosyal güvenlik kurumları, KİT'ler ve yerel yönetimlere yapılan transferler GSMH'nin %5,57'si kadarken 2005 tahminlerine göre bu oran %7,21'e çıkmaktadır. Söz konusu transferler 2000 yılında toplam transfer harcamalarının %28'ini, 2003 yılında da %25,82'sini oluşturmuştur. 2003 yılında faiz ödemelerine ayrılan transfer payı ise GSMH'nin %10'u, toplam transfer harcamalarına %38'idir. Aynı dönemde bütçe açığının GSMH'ya oranı ise %16,5 ile %10,9 arasında değişmektedir. (Bknz **Tablo 5**). Böylece konsolide bütçenin borçlanma gereği artarken, bu kuruluşların borçlanma gereğinde büyük değişimler olmamaktadır. Dolayısıyla açık Hazine yani merkezi idare tarafından finanse edilmektedir.

Tablo 3
Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%) (1991-2005)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	10,2	10,6	12	7,9	5	8,6	7,7	9,4	15,5	11,8	16,4	12,8	9,3	4,7	0,9
Konsolide Bütçe	5,3	4,3	6,7	3,9	4	8,3	7,6	7,3	11,9	10,9	17,4	14,9	11,2	7,6	3
KİT	3,5	4	3,2	2,1	-0,3	-0,1	-0,3	1,3	2,4	2,1	0,4	-1	-0,7	-0,6	-0,4
İşletmeciler															
Kit	3,3	3,8	2,8	1,2	-0,6	-0,4	0,5	1,2	2,2	1,5	0	-1,1	-0,4	-0,1	-0,4
Özelleştirme Kapsamındaki	0,4	0,7	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,1	0	0,1	0,4	0,4	0,1	-0,3	-0,3	0,3
Mahalli İdareler	0,3	0,8	0,7	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0	0	0	0	0	0	0	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	0,1	0,2	0,6	0,6	0,4	0	0,1	0,4	0,2	-0,3	-1,1	-1	0	0	-0,4
İşsizlik Sigortası Fonu											-1	-1	-1,1	-1,1	-1,1
Fonlar	0,9	1,3	0,9	0,9	0,6	0,1	0	0	0,7	-1,2	-0,5	0	-0,1	-0,4	-0,3

*2005 Tahmini

Kaynak: DPT VI., VII.ve VIII. Kalkınma Planları <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp> ve BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> verilerinden tarafınca hazırlanmıştır.

Tablo 4
Konsolide Bütçe Transferlerinin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Yerel Yönetimler	2,6	2,89	1,98	1,46	1,83	2,05
Belediyeler	1	1,16	0,98	0,82	1,05	1,08
Büyükşehir Belediyeleri	0,70	0,77	0,54	0,46	0,58	0,77
İl Özel İdareleri	0,20	0,22	0,18	0,18	0,20	0,20
Belediyeler Fonu	0,50	0,58	-	-	-	-
İl Özel İdaresi Fonu	0	0,05	-	-	-	-
Mahalli İdare Fonu	0,10	0,10	-	-	-	-
İşletmeci Kitler	0,40	0,44	0,68	0,95	0,90	0,91
Sosyal Güvenlik Kurumları	2,57	2,90	4,09	4,46	4,51	4,85
Emekli Sandığı	1,41	4,49	1,75	1,72	1,82	1,83
Bağ-Kur	0,84	0,81	1,07	1,38	1,24	1,36
SSK	0,32	0,41	1,16	1,26	1,34	1,56
İşsizlik Sigortası	-	0,18	0,09	0,10	0,10	0,10
TOPLAM	5,57	6,23	6,75	6,87	7,24	7,81

*Tahmin

Kaynak: BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler İstatistikleri <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> ve DPT VIII. Kalkınma Planı <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Tablo 5
Transfer Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%) (2000-2003)

	2000	2001	2002	2003
Transfer Hr. / GSMH	24,4	31,7	28,2	26,6
Faiz Hr. / GSMH	13,7	17,9	12,5	10
Yerel Y. + KİT'ler+ SGK Transferleri / GSMH	5,57	6,23	6,75	6,87
Bütçe Açığı / GSMH	16,5	14,6	11,3	10,9

Kaynak: BUMKO, Bütçe İstatistikleri (1999-2003), <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/bgider.htm> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

3.2. Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri

Türkiye’de kamu kesimi açıklarının nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Konsolide bütçenin açıkları.
- Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları,
- Yerel yönetim birimlerinin finansman açıkları,
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açıkları,

Ayrıca; bütçe dışı Hazine işlemleri, döner sermayeli işletmelerin ve fonların finansman açıkları da Türkiye’de KKBG’ni arttıran etkenlerdir.

3.2.1. Konsolide Bütçe Açıkları

Konsolide bütçe, genel ve katma bütçeli idare bütçelerinin birleştirilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Genel bütçeli idarelerin harcamalarına, katma bütçeli idare harcamaları eklenmekte, bu toplamdan genel bütçeden katma bütçeli idarelere yapılan Hazine yardımları düşülünce konsolide bütçe harcamalarına ulaşılmaktadır. Genel bütçe, yasama, yargı ve yürütme organları bütçelerinden oluşmaktadır. Sosyal faydası özel faydasının üzerinde olan eğitim, sağlık gibi hizmetleri üretmek amacıyla kurulan katma bütçeli idareler, hizmetten yararlananlardan aldıkları harç ve ücretlere devletten aldıkları Hazine yardımını eklemektedirler. Yüksek öğretim kurumları, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi kurumlar bu grupta sayılabilir⁸⁵.

Konsolide bütçe harcamaları, personel harcamaları diğer cari harcamalar, yatırım harcamaları, transfer harcamaları ve faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Konsolide bütçe

⁸⁵ Ömer Faruk Batrel, **Kamu Bütçesi**, 8. Basım, 1996, İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No:513/747, s.14-18.

gelirleri ise vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler (KİT'lerden elde edilen temettü gelirleri, cezalar ve faiz gelirleri), özel gelir ve fonlar (sermaye gelirleri, bağış ve yardımlar) ile katma bütçe gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye'de konsolide bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında, konsolide bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamaması nedeniyle konsolide bütçe açıkları ile karşılaşıldığı görülmektedir.

Tablo 6, 1990-2005 dönemindeki konsolide bütçe gerçekleştirmelerinin GSMH'ya oranlarını göstermektedir. Söz konusu dönemde, konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı %75'dir. Vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı ise %59,8 olarak gerçekleşmiştir. Böylece 1990-2005 döneminde ortalama %7 düzeyinde konsolide bütçe açığı ile karşılaşılmıştır. Ancak özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı 1999-2001 yılları arasında yaşanan bütçe açıkları dönem ortalamasının üzerinde seyretmiştir.

Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarında görülen hızlı artış özellikle 1989 yılından sonra personel harcamalarındaki artışlar nedeniyle kendini göstermeye başlamıştır. 1990-1994 döneminde, konsolide bütçe harcamalarının %77'si faiz dışı harcamalardan oluşurken, bu harcamalar içinde %36 ile personel harcamaları ilk sırayı almaktadır. Personel harcamalarını % 42 ile transfer harcamaları ve %12 ile yatırım harcamaları izlemektedir. (Bknz **Tablo 7**).

1994 ekonomik krizinden sonra uygulamaya konulan sıkı maliye politikalarıyla, kamuda harcamaların kısılmaya, gelirlerin ise arttırılmaya çalışıldığı bir döneme girilmiştir. Kamuda istihdamın azaltılmaya çalışılması, ücretlerin dondurulması gibi önlemlerle 1995-2000 döneminde personel harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı %30'a düşmüştür. Bu dönemde kamu harcamaları içerisinde en çok kesintiye uğrayan yatırım harcamaları olmuştur. 1990 yılında GSMH'ya oranı %2,5 olan yatırım harcamaları 1995'te GSMH'nın %1,3'üne kadar gerilemiştir. Bu dönemde kamu açıklarının finansmanı için iç borçlanmanın önem kazanması faiz ödemelerini arttırmıştır. Faiz ödemeleri/ GSMH oranı önceki dönemde görülen %4,9 oranından

%11,8'e çıkmıştır. 1995 yılında borç faizi ödemeleri sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler başta olmak üzere, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili kuruluşların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu personelinin maaşlarına yapılan düzenlemeler nedeniyle ek ödeneğe ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle 380 trilyon TL ek ödenek alınmış ve 276 trilyon TL de genel bütçe gelirlerine eklenmiştir. Aynı dönemde transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 0,4 puan artışla %12,4'e çıkmıştır. Burada da en önemli etken yine sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdeki artışlardır. Yapılan transfer ödemelerinin %62,9'u faiz ödemelerine giderken, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler %13,5 ile ikinci sırayı almıştır. 1996 yılına gelindiğindeyse, toplam kamu borçlanma gereğinin %84,7'si konsolide bütçeden kaynaklanmıştır ve temelde sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının konsolide bütçe tarafından karşılanması bu artışa neden olmuştur⁸⁶.

1998 yılından sonra faiz ödemelerinde hızlı bir artış trendi yaşamıştır. Böylece bütçe esnekliğini kaybetmiştir. Bu dönemde bütçe açığının GSMH'ya oranı ortalama %8 düzeyinde gerçekleşmiştir. (Bknz **Tablo 6**).

Öte yandan 1987-1996 yıllarını kapsayan dönemde kamuda mali disiplini sağlamak amacıyla bütçe uygulamalarında değişikliğe gidilmiştir. 1986'dan itibaren iç ve dış borç hasılatını bütçe gelirleri, ana para ödemelerini ise bütçe giderleri dışında tutan bir sistem uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamada sadece borç faizleri bütçe içinde izlenmiştir. Bu durum bütçe giderlerinin olduğundan daha az görünmesine yol açmıştır. Fon harcamalarının disipline edilmesi için 1993 yılından itibaren bütçe içine alınmaya başlanması bütçe harcamalarının genişlemesine neden olmuştur. Ayrıca gübre, pamuk gibi çeşitli tarımsal ürünlerin desteklenmesi amacıyla yapılan harcamalar da 1994 yılından başlayarak bütçeden ayrılan ödeneklerle karşılanmıştır⁸⁷. Böylece bütçe harcamalarında bir artış söz konusu olmuştur.

⁸⁶ DPT, 1996 Yılı Programı, s.153-155.

⁸⁷ İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları, Ekim 1998, s.434-435.

1995-2000 döneminde konsolide bütçe gelirlerini incelediğimizde, gelirler içerisinde en büyük paya sahip olan vergi gelirlerinin istenen düzeyde arttırılmadığı görülmektedir. Vergi gelirlerini arttırmak için alınan tedbirlere rağmen bu dönemde hem bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranında hem de vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranında düşüşler göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, vergi gelirlerinin faiz giderlerini karşılama oranında gözlemlenen artış, vergi gelirlerinin en çok bu kaleme yönlendirildiğinin kanıtıdır. Bu dönemde yine bütçe sisteminde yapılan bir değişiklik de; yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderlerinin 1995 yılından başlayarak personel harcamaları içerisinde izlenmeye başlamasıdır. Bu uygulamada amaç; fiziki yatırımlara ayrılan kaynakların net görülebilmesidir⁸⁸. Ancak bu uygulama da zaten yüksek seyreden personel harcamalarının görünürde daha da yükselmesine neden olmuştur.

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerle ekonomide sıkı para ve maliye politikalarının uygulanmasına devam edilmiştir. Ancak yine kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki artıştan daha hızlı gerçekleşmiştir. Özellikle 2001 yılında vergi gelirlerinin sınırlı bir artış göstermesinin nedeni ard arda gelen krizler nedeniyle yaşanan ekonomik daralma ve 1999 yılı sonunda yürürlüğe giren ek vergilerin bir kısmının süresinin bitmiş olmasıdır. Buna karşın 2000 yılına göre 2 kat artış gösteren vergi dışı gelirlerin GSMH'ya oranında etkili olan unsur GSM lisans satışından elde edilen gelirler ve Merkez Bankası safi hasılatı ile Merkez Bankası değerlendirme hesabından Hazine'ye aktarılan tutarlardır⁸⁹. 2001 yılında yaşanan belirsizlikler nedeniyle faiz oranlarında görülen yükselmeler ve vadelerin kısılması, faiz ödemelerinin artmasına neden olmuştur. 2001 Şubat krizi nedeniyle bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla ek Bütçe Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla sağlanan 30 katrilyon liralık ek ödeneğin 26 katrilyon lirasının faiz ödemeleri için yönlendirilmesi Türkiye'nin içinde bulunduğu borç-

⁸⁸ Parasız, a.g.k., s.434-435.

⁸⁹ TCMB, **Para Politikası Raporu 2001**, 2001, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog/pp2001/pp7> (9 Temmuz 2006) s.45.

faiz döngüsünün bir göstergesidir⁹⁰. 2001 yılında konsolide bütçe açığı/ GSMH oranı %16,5 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. (Bknz **Tablo 6**).

2002 yılı içerisinde Türkiye’de yaşanan siyasal belirsizlik ve ardından gelen seçimler, vergi tahsilatında yaşanan gecikmeler bütçe performansını olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle 2003 yılında açıklanan acil önlemler paketi ile kaynak yaratılmaya çalışılmıştır. Ancak alınan önlemlerin çoğunlukla bir defaya mahsus olması konsolide bütçe gelirlerinin yine istenen düzeyde artmasını engellemiştir. Buna rağmen düşen faiz oranlarının etkisi, Irak savaşının yarattığı belirsizliklerin ortadan kalkması sonucunda girilen olumlu konjonktür 2001 yılında GSMH’ya oranı %23 olan faiz ödemelerinin, 2005 yılında GSMH’ya oranının %9,6’ya düşmesini sağlamıştır. Yüksek ihracat performansına bağlı olarak artan vergi iadeleri, önceden kaynağı ayrılmamış tarımsal destekleme çerçevesindeki sübvansiyonlar ise bütçe performansını olumsuz etkilemiştir. Önlenebilen yüksek sosyal güvenlik harcamaları ve sosyal güvenlik reformunun istenen hıza ulaşamamış olması ise 2000-2005 döneminde faiz dışı harcamaların artmasına neden olmuştur⁹¹. Konsolide bütçe giderleri 2001 yılından başlayan bir düşme trendine girmiştir. Konsolide bütçe gelirlerinde görülen dalgalanmalara karşın faiz ödemelerinde görülen düşüşlerle birlikte bu durum konsolide bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranında da artış sağlamıştır. 2005 yılı itibarıyla bu oran %93 olarak gerçekleşmiştir.

⁹⁰ TCMB, a.g.k., s.46.

⁹¹ TÜSİAD, **Türkiye Ekonomisi 2003-2004**, Yayın No: TÜSİAD-T12003-12-371, İstanbul, Aralık 2003, s.45.

Tablo 6
Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranları (%) (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Konsolide Bütçe Harcamaları	17,2	20,9	20,4	24,6	23,2	22	26,4	27,4	29,2	35,9	37,2	45,7	42,1	39,4	32,9	30,1
Faiz Hariç Bütçe Gid.	13,7	17,1	16,8	18,7	15,5	14,6	16,5	19,6	17,6	22,2	20,9	22,4	23,2	22,9	19,7	20,6
Personel	6,7	7,8	8,5	8,5	7	6,4	6,5	7,1	7,2	8,8	7,9	8,6	8,4	8,5	6,7	6,5
Diğer Cari	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,9	2,9	3	2,9	2,3	3	2,9
Yatırım	2,5	3	3	2,9	2	1,3	1,7	2,2	1,9	2	2	2,4	2,5	2	3,2	3,8
Transfer	6,3	8,3	7,1	11,4	12,3	12,4	16,2	15,7	17,6	22,2	24,4	31,7	28,2	26,6	25,6	23
Faiz Ödemeleri	3,5	3,8	3,7	5,8	7,7	7,3	10	7,7	11,5	13,7	16,3	23,3	18,9	16,4	13,2	9,6
Konsolide Bütçe Gelirleri	14,2	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	22,1	24,2	26,6	29,2	27,5	28,1	25,8	27
Vergi Gelirleri	11,4	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15	16,1	17,2	18,9	21,1	22,5	21,7	23,6	21	22
Vergi Dışı Normal Gel.	1,1	0,6	0,7	0,9	1,2	1,1	1,1	1,4	2,3	2,4	2,8	4,2	4	2,9	4,1	4
Özel Gelir ve Fonlar	1,4	2,2	2,3	3,5	2,7	2,8	1,9	2	2,2	2,5	2,4	2,1	1,5	1,1	0,3	0,5
Katma Bütçe Gelirleri	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Bütçe Dengesi	-3	-5,3	-4,3	-6,7	-3,9	-4	-8,2	-7,6	-7,1	-11,7	-10,6	-16,5	-14,6	-11,3	-7,1	-3,1
Faiz Dışı Denge	0,5	-1,5	-0,6	-0,8	3,8	3,3	1,8	0,1	4,4	2	5,7	6,8	4,3	5,2	6,1	4,8
Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı	82,8	74,8	79	72,9	83,3	81,7	68,9	72,2	75,6	67,4	71,6	64	65,3	71,4	78,3	93,2
Vergi Gel. Gider. Karşılama Oranı	66,4	59,4	62,8	53,9	65,1	62,9	56,7	58,9	59,1	52,7	56,7	49,3	51,5	60	66,4	75,6
Vergi Gider. Faiz Gider. Karş. Oranı	30,8	30,6	28,5	44,1	50,7	53,1	66,7	48	66,9	72,4	77,1	103,3	87	69,5	62,7	42,7

Kaynak: BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://www.bumko.gov.tr> , DPT 2006 Yılı Programı <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf> , Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler <http://www.muhasibat.gov.tr/ekogosterge/docs/kbg.xls> ve BUMKO 2006 Bütçe Gereğçesi <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje2/2006BGereğce> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Tablo 7
Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının Bütçe İçerisindeki Payları (%) (1990-2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bütçe Giderleri	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	79,6	81,8	82,1	76,3	66,9	66,6	62,2	71,7	60,4	61,8	56,2	49	55,2	58,3
Personel	38,7	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20	21,5
Diğer Cari	10,2	8,5	9	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,9	5,9
Yatırım	14,5	14,4	14,5	11,7	8,5	6	6,4	8	6,4	5,5	5,3	5,1	6	5,1
Transfer	36,6	39,9	34,7	46,4	53	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,2	67,5
Faiz Ödemeleri	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8	51	44,8	41,7
Bütçe Gelirleri	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Vergi Gelirleri	80,2	79,4	79,5	74	78,2	76,9	82,3	81,6	78,1	78,2	79,3	77,1	78,9	84,1
Vergi Dışı Normal Gel.	7,5	4	4,3	4,9	6,4	6,1	5,9	7	10,3	9,9	10,4	14,4	14,4	10,2
Özel Gelirler ve Fonlar	9,5	13,9	14	19,3	14,2	15,4	10,3	9,9	10	10,4	9,1	7,2	5,4	4
Katma Bütçeli Gelirler	2,7	2,7	2,2	1,8	1,2	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,3	1,3	1,7

Kaynak: BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://www.bumko.gov.tr> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

3.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıkları

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli üç ana sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır⁹²:

- İşçilerin sosyal güvenliğini sağlayan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK),
- Bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla kurulmuş olan Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur),
- Devlet memurlarına uzun dönemli riskler açısından güvence sağlayan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı (TCES).

Bu üç kurumdan başka, İşsizlik Sigortasını yürütmekle görevli Türkiye İş Kurumu da bir sosyal güvenlik kurumu olarak düşünülebilir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin başta gelen sorunları ise şu şekilde sıralanabilir⁹³:

- Sigortalıların çalışırken aldıkları ücretlerin düşük olması,
- Prime esas ücret tavanının düşüklüğü,
- Emekli aylığı bağlanmasına hak kazanma bakımından prim ödeme süresinin kısalığı ve emeklilik yaşının düşük olması,
- Prime esas kazancın eksik beyanı ya da hiç beyan edilmemesi,
- Birçok gelir unsurunun yasal düzenlemelerle prim matrahının dışında tutulması,

⁹² Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, 6. Basım, İstanbul: Beta Yayınları, 2002, s.63-64.

⁹³ BUMKO, 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi, <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje2/2006/2006BGerekce.pdf> (3 Temmuz 2006), s.95-96.

- Emekliye ayrılan kişilerin bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayı gerektiren işlerde yeniden çalışmaya başlamaları halinde uygulanacak yaptırımların yeterli olmaması ve hatta emeklilik sonrası çalışmanın vergi indirimi yoluyla ya da daha düşük miktarda sigorta primi alınarak (sosyal güvenlik destek primi uygulamasında olduğu gibi) teşvik edilmesi.

Sistemde pasif sigortalıların (emeklilerin) harcamalarını karşılayacak kadar aktif sigortalı (çalışan) bulunmaması da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengeleri 1990'ların ilk yarısından itibaren bozulmaya başlamıştır. Bundan önceki yıllarda ellerinde nakit fazlası bulduran bu kuruluşların, 1950'li yılların sonuna kadar prim gelirleri, emekli maaş ve ikramiyesi olarak ödediklerinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemlerde devlet, sosyal güvenlik kurumlarının ellerindeki nakit fazlasını diğer açıklarını kapatmak için ucuza borçlanmış ve karşılığında reel değerinin altında faiz ödemiştir. 1992 yılında, emeklilik yaşının kadınlarda 50'den 38 yaşa, erkeklerde 55'ten 43 yaşa çekilmesiyle, kuruluşların mali dengeleri de hızla bozulmaya başlamıştır⁹⁴.

1989'da yapılan toplu sözleşmelerin de etkisiyle 1991'den itibaren sosyal güvenlik kurumları açık vermeye başlamış ve borçlanma gerekleri 1993 yılında GSMH'nin % 1,2'sine ulaşmıştır. Böylece sosyal güvenlik kurumları kamu kesimi borçlanma gereği içinde konsolide bütçe ve KİT'lerden sonra üçüncü sıraya yerleşmiştir⁹⁵.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal tekniklerden fon biriktirme tekniği uygulanmaktadır. Bu yöntemde büyük tutarlara ulaşan fonlar birikmekte ve fon gelirleriyle giderleri arasında uzun vadeli bir dengenin sağlanmasına çalışılmaktadır. Fonların etkin kullanımı özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınmaya katkı bakımından oldukça önemlidir. Ancak Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarında biriken fonlar etkin bir

⁹⁴ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.21.

⁹⁵ İsmail Aktürk, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri", **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Kemer: 14 – 18 Mayıs 1994, s.332.

şekilde kullanılmamıştır. Bu fonlar devlet tarafından ucuz ve güvenilir bir borç kaynağı olarak görülmüştür. Bu nedenle de fonların önemli bir kısmı devlet tahvillerine – hem de enflasyon sebebiyle getirisi negatif olacak şekilde- plase edilmiştir. Emekli Sandığı ve SSK açısından olumsuz başka bir durumsa, yönetimi ve getirisi düşük gayrimenkul stoklarıdır. Bağ-Kur yasası ise zaten kurum fonlarının devlet bankaları dışında değerlendirilmesine olanak tanımamaktadır. Böylece bu fonların da enflasyon ve piyasa faiz oranının altında getirisi kaçınılmaz olmaktadır⁹⁶.

1993'ten itibaren SSK'nın, 1995 yılından itibaren de Bağ-Kur'un açık vermeye başlamasıyla konsolide bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan transferlerde bir artış yaşanmıştır. 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde sosyal güvenlik sistemi açığı GSMH'ya oran olarak %3,5'e çıkmıştır. Bu duruma çare olarak 1999'da başlatılan reform çalışmalarıyla erken emeklilik uygulamasına son verilmiştir. Prim oranları ve prime esas kazanç tutarları yükseltilmiş ve bu kuruluşların durumlarında bazı düzeltilmeler görülmüştür. 2000 yılında açıkların bir önceki yılın beşte biri düzeyine düşmesine rağmen 2002 yılında sisteme sigortalı girişindeki azalma, yapısal nitelikli reformların hız kesmesi ve yüksek sağlık harcamaları nedeniyle açıklar tekrar artmaya başlamıştır⁹⁷.

Tablo 8'deki veriler incelendiğinde, kamuoyunda sürekli SSK açıklarının ön planda olmasına rağmen, son 5 yıl içinde Emekli Sandığı açıklarının finansmanı için bütçeden daha fazla pay ayrıldığı görülmektedir. Toplamda da bütçeden tüm kuruluşlara ayrılan paylarda bir artış görülmektedir. 2006 yılında bütçeden ayrılan payların GSMH'nın %4,42'sine kadar yükselmesi beklenmektedir.

⁹⁶ Aktürk, a.g.k., s.334.

⁹⁷ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.21-22.

Tablo 8
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Konsolide Bütçeden Yapılan Transferlerin
GSMH'ya Oranı (%) (2000-2006)

YILLAR	EMEKLİ SANDIĞI	SSK	BAG-KUR	İŞSİZLİK SİGORTASI	TOPLAM
2000	1,41	0,32	0,84		2,57
2001	1,49	0,41	0,81	0,18	2,90
2002	1,75	1,16	1,07	0,09	4,09
2003	1,72	1,26	1,38	0,10	4,46
2004	1,82	1,34	1,24	0,10	4,51
2005*	1,83	1,56	1,36	0,10	4,85
2006**	1,82	1,24	1,25	0,11	4,42

*2005 tahmin

**2006 program

Kaynak:BUMKO, 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje2/2006/2006BGerekce.pdf> ve BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler (2000-2006) <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> verilerinden tarafınca düzenlenmiştir.

İşsizlik sigortası fonuna baktığımızda kesin olmayan 2005 rakamlarına göre fonun prim gelirlerinin GSMH'nin %0,3'ü, devlet katkısının GSMH'nin % 0,1'i, faiz gelirlerinin ise GSMH'nin %0,6'sı olarak gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Buna göre toplam gelirlerde 2004 yılına göre %0,04'lük bir düşüş yaşanmıştır. Bu küçük düşüğe rağmen 2002 yılının Mart ayında ödeme yapmaya başlayan fonun gelirleri ile giderleri dengeli görünmektedir⁹⁸.

3.2.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Finansman Açıkları

Ülkemizde yerel yönetimler 5 grupta incelenebilir. Bunlar; sayıları 3228'e yaklaşan belediyeler, 81 adet il özel idaresi, büyükşehirlere bağlı su-kanalizasyon idareleri, gaz ve toplu taşıma işletmeleri ile İller Bankası'dır⁹⁹.

⁹⁸ DPT, 2006 Yılı Ekonomik Programı, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf> (15 Nisan 2006), s.73.

⁹⁹ DPT, a.g.k., s.67.

Yerel yönetimler bölgelerindeki yerel hizmetlerin sunulmasından sorumludurlar. Toplumsal gelişme ve kentleşmeyle birlikte artan nüfus yerel yönetimlerin ulaşım, içme suyu, kanalizasyon gibi harcamalarının artmasına neden olurken, bu birimlerin merkezi idarenin topladığı vergi gelirlerinden kendilerine ayırdığı payda harcamaları karşılayacak bir artış olmamıştır¹⁰⁰. Diğer taraftan ilan vergisi, emlak vergisi, eğlence vergisi gibi belediye gelirleri de yeterli düzeyde değildir. Yerel yönetimlerin bir başka gelir kaynağı ise İller Bankası'ndan alınan borçlardır. İller Bankası, Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı yapmaktadır. Banka belediyelere kısa ve uzun vadeli krediler sağlamakta; Hazine, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu ile olan ilişkilerinde aracılık ve kefillik yapmaktadır. Yıllık yatırım programında yer alan işler için belediyelere avans vermektedir. Kredilerin tahsilinde tespit edilen vadelerde taksitler ödenirken, kredi masrafları yıl içinde, faizleriyle yıl sonunda kanuni paylardan kesilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler borçlanmalarını 1986 yılına kadar kamu kaynaklarından İller Bankası aracılığı ile sağlamışlardır. 1986 yılından sonra ise özel kaynaklardan ve dış kaynaklardan borçlanma görülmeye başlanmıştır. Özellikle dış kaynaklardan yapılan borçlanmalar toplam borçlanma içerisinde önemli bir boyuta ulaşarak, iç borçlanma rakamlarını geçmiştir. Dış borç stokunun önemli bir kısmı büyükşehir belediyelerine ve belediye iktisadi teşebbüslerine aittir. Yerel yönetimler dış borçlanmalarını Hazine garantili, ikrazen ya da Hazine'nin izniyle Hazine garantisiz gibi yollarla gerçekleştirmektedir¹⁰¹. Belediyelerin dış borçları 1989 yılında ani bir artış göstermiştir. 1993 yılına kadar borç ödemelerinin çoğunluğu iç borç ödemeleri iken bu yıldan sonra denge tersine dönmüştür. Belediyeler 1998 yılına gelindiğinde iç ve dış piyasalara yaklaşık 375 trilyon liralık bir borç ödemesi yapmıştır. Bu tutar, aynı yılın yatırım harcamalarının 3/4'üne eşittir. Bu dönemde yapılan borç ödemesinin %60 kadarı dış borç yoluyla sağlanmıştır. Aslında yerel yönetimlerin açıklarının temelinde yapacakları

¹⁰⁰ Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediyelerin Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2004, Sayı:8, <http://akdeniz.edu.tr/iibf/yeni/genel/dergi/Sayi08/06/Cetinkaya.pdf> (22 Nisan 2006), s.19-22.

¹⁰¹ Başbakanlık, Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ocak 2005, s.148'den aktaran Bülent R. Bali, "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulamaları Üzerine Yazılar**, Ayşe Güner, Serdar Yılmaz (der.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.165.

yatırımlara kaynak bulmak amacıyla proje kredisi almaları vardır. Çünkü ; alınan krediler geri ödenemeyince Hazine'nin üzerine kalmakta ve sonuçta kamu borçlanma gereğini arttırmaktadır. Diğer taraftan yerel yönetimler de bu sefer Hazine'ye borçlu duruma düşmektedir. Yerel yönetimlere 1989-1999 döneminde 6.330 milyon dolar Hazine garantili dış kaynak sağlanmıştır. Bu kaynak da yine yatırım amaçlıdır. 1999 yılının son çeyreğine gelindiğinde ise yerel yönetimlerin dış borç stoku 2 milyar dolar düzeyindedir. Bu, 1999 yılı dış borç toplamının %2'si kadardır. Ayrıca, bu dönemde sağlanan Hazine garantili dış krediler için yerel yönetimler tarafından Hazine'ye ödenmesi gerekip de 2001 yılına gelindiği halde ödenmemiş olan borcun %54'lük kısmıdır. Yine yerel yönetimlerin vadesi geldiği halde Hazine'ye ödemedikleri borçları 1999 rakamlarıyla 1.3 katrilyon TL'ye ulaşmıştır¹⁰². Bu da 1999 iç borç miktarının %2'sini oluşturmaktadır. 2004 yılı itibariyle vadesi gelen belediye borçlarının %80'ini Hazine tarafından ödenmektedir¹⁰³. Hazine'nin, bir yandan belediyelere sağlanan Hazine garantili dış finansman imkanlarına yönelik olarak yatırım programına alınan projelerin finansmanını sağlaması, diğer taraftan da bu borçlanmalardan vadesinde ödenmeyenleri üstlenmesi hem kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmış; hem de kamu mali yönetiminde giderek artan mali disiplinsizliğin yaygınlaşmasına neden olmuştur¹⁰⁴.

2002 yılından günümüze yerel yönetimlerin dış borçlarında bir azalma görülmektedir. 2002 yılında 1,594 milyon dolar düzeyinde olan dış borçlar 2002 yılı GSMH'nin %0,87'si kadardır. Bu oran 2005 yılında kesinleşmemiş rakamlara göre %0,36'ya düşmüştür. (Bknz **Tablo 9**).

¹⁰² DPT, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>, (2 Mayıs 2006), s.53.

¹⁰³ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.24.

¹⁰⁴ Bali, a.g.k., s.168.

Tablo 9
Yerel Yönetimlerin Dış Borçları (2002-2005) (milyon dolar)

	2002	2003	2004	2005*
Kamu Kesimi	130.219	145.367	161.846	
Toplam Dış Borcu (1)				
Yerel	1.594	1.480	1.286	1.085
Yönetimlerin Dış Borcu (2)				
GSMH (3)	182.795	238534	301.532	298.364
(2) / (1)	1,22	1,02	0,79	
(2) / (3)	0,87	0,62	0,43	0,36

* Tahmin

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2005 Ekonomik Rapor http://www.sgp.gov.tr/calismalar/ekorapor/rapor_2005.pdf s.94 ve BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> istatistiğinden tarafınca düzenlenmiştir.

Ancak, 1980’li yıllardan günümüze kadar olan dönemde yerel yönetimlerin İller Bankası’na karşı olan tutumu değişmemiştir. İç borçlanma söz konusu olduğunda yerel yönetimler hala ulusal mevduat bankalarını tercih etmektedir. Yerel yönetimlerin mevduat bankalarından borçlanma oranı 2002 yılında %0,21 iken 2003 yılında %0,29’a, 2004 yılında da %0,37’ye yükselmiştir¹⁰⁵. Belediyelerin kaynak ihtiyacını karşılamamanın, İller Bankası yerine özel ticari kurumlardan sağlanan kredilerle karşılanmasının temel nedeni de, eğer bu kredilerin çoğunluğu İller Bankası’ndan sağlanırsa; Banka’nın yatırımlarına ayırdığı kaynağın azalacağı ve bu yatırımlarının eksik kalacağı düşüncesidir¹⁰⁶.

¹⁰⁵ TC Maliye Bakanlığı, **2005 Ekonomik Rapor**, Ekim 2005, http://www.sgp.gov.tr/calismalar/ekorapor/rapor_2005.pdf, (11 Mayıs 2006), s.94-121.

¹⁰⁶ İsmail Güneş, “Yerel Yönetimler Dersliği” (t.y), <http://www.idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/borclanma3.htm> (3 Haziran 2006), s.3.

3.2.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Açıkları

KİT'ler, devletin bir girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak amacıyla kurduğu işletmelerdir. Kamu işletmeciliği gelir sağlama fonksiyonu yanında gelir dağılımına müdahale, ekonomide istikrar sağlama, geri kalmış yöreleri kalkındırma gibi ekonomik ve sosyal amaçlara yönelik olabilir. Türkiye'de 1930'ların başında ortaya çıkan KİT'ler; yetişmiş bir girişimci sınıfın ve yeterli düzeyde özel sermayenin bulunmaması nedeniyle, devletin bu boşlukları doldurması amacıyla kurulmuşlardır¹⁰⁷.

Ülkemizde KİT'leri 2 grupta inceleyebiliriz¹⁰⁸:

- İşletmeci KİT'ler (233 Sayılı KHK kapsamındakiler ve 4046 sayılı kanunla özelleştirme kapsamına alınmış KİT'lerden oluşmaktadır).
- Tasarrufçu KİT'ler (Kamu bankaları).

Tablo 10 incelendiğinde, KİT'lerin açık veya fazla vermesi üzerinde temel belirleyicinin genel olarak işletmeci KİT'ler olduğunu söylenebilir.(T.C. Devlet Demiryolları, Türkiye Taşkömürü Kurulu, Demirçelik İşletmeleri v.b.)¹⁰⁹. İşletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin yüksek olduğu dönemlerde genel olarak KİT sisteminde de borçlanma gereği artmaktadır.

¹⁰⁷ Seyidoğlu, a.g.k., s.309.

¹⁰⁸ DPT, 2005 Yılı Programı, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.pdf> (17 Nisan 2006), s.65.

¹⁰⁹ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.20

Tablo10
KİT'lerin Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%) (1991-2006) (1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(2)	2005(3)	2006(4)
KİT	3,5	4	3,2	2,1	-0,3	-0,1	-0,3	1,3	2,4	2,1	0,4	-1	0,74	-0,57	-0,47	-0,53
İşletmeci	3,3	3,8	2,8	1,2	-6,6	-0,4	0,5	1,2	2,2	1,5	0	-1,1	0,36	-0,4	-0,13	-0,54
Tasarrufçu	-0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,4	0,1	-0,9	0,1	0,2	0,2	0	0	-	-	-	-
Özelleştirme Kapsamındakiler	0,4	0,7	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,1	0	0,1	0,4	0,4	0	0,38	-0,17	-0,34	0,01

(1) Negatif işaret fazlayı göstermektedir.

(2) Geçici

(3) Tahmin

(4) Program

Kaynak: DPT Seçilmiş Yıllık Raporlardan tarafımca düzenlenmiştir. <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/program.asp>

İşletmeciler KİT'leri düzenleyen 233 sayılı KHK'ya göre KİT; İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK)'nin ortak adıdır. İDT, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'lerdir. KİK ise; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğinde mallar ile temel mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'lerdir. Ayrıca, İDT ve KİK'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme şeklinde kuruluşları ve iştirakleri de vardır. İDT'ler, piyasa talebine yönelik mal ve hizmet ürettikleri için temel amaçları karlılıktır. KİK'ler ise kamu hizmeti niteliği ağır basan kuruluşlar olduklarından amaçları verimliliklidir. Bu nedenle, KİK'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına sosyal amaçlı müdahale olanağı tanınmıştır. Bu durumun sonucu olarak KİK'lerin yatırım ve finansman açıklarının Hazine tarafından karşılanmasına rağmen İDT'lerin sadece kendi olanaklarının üzerinde yatırım görevlerinin verilmesi söz konusu olduğunda bu miktarın Hazine tarafından karşılanması ilke olarak kabul edilmiştir¹¹⁰.

KİT'lerin bütçe ve genel ekonomi üzerindeki yüklerini hafifletmek amacıyla 1980 yılından beri çeşitli politikalar izlenmektedir. 1980'li yılların ilk yarısında TL'nin reel olarak değer kaybetmesi, dış ticaret rejiminde koruma oranlarının yüksek tutulmasının KİT ürünlerinin fiyatlarının arttırılmasına olanak vermesi, maaş ve ücretlerle destekleme alım fiyatlarının kontrol edilmesi KİT açıklarının reel olarak gerilemesine neden olmuştur. Ancak 1988 yılından itibaren TL'nin yabancı paralar karşısında değer kazanmaya başlaması, dış ticarete koruma oranlarının düşürülmesi, tarımsal ürün fiyatlarında önemli artışlar olması, kendini yapısal olarak yenilemeyen KİT sisteminin finansmanını olumsuz etkilemiştir. Körfez Krizi ihracatçı KİT'lerde hasılat kaybı yaratıp, karlarını azaltmıştır. Böylece KİT borçlanma gereği 1990 yılından sonra yeniden artma eğilimine girmiştir. KİT'lerin borçlanma gereğinin GSHM içindeki payı 1989 yılında % 1,8 iken 1992 yılında %4'e yükselmiştir¹¹¹. Toplam kamu borçlanma gereği içinde KİT'lerin borçlanma gereği 1989'da %33 iken 1994'teyse %19,5'e düşmüştür. 1988 yılında KİT'lere yapılan

¹¹⁰ Turgay Berksoy, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Kemer: 14-18 Mayıs 1994, s.230-231.

¹¹¹ Parasız, a.g.k., s.319-321.

transferler aynı dönemde 8 kat artış göstererek 1.025 milyar TL'den 19.400 milyar TL'ye çıkmıştır¹¹². Bütçe ve fonlardan bu kuruluşlara açıklarını kapamaları amacıyla yapılan transfer düşünüldüğünde gerçekte % 6'lara yaklaşan borçlanma gereği sadece bir kaynak ihtiyacı problemi olarak görülmemelidir. Çünkü KİT fiyat ve maliyet yapısındaki değişim görece fiyat yapısında bozulma, ekonomide kaynak kullanımının etkinliği bozması gibi nedenlerle piyasa ekonomisinin işleyişini de olumsuz etkilemektedir ¹¹³.

KİT maliyet yapısının en büyük problemi istihdamda görülen artışlardır. KİT finansman ihtiyacının arttığı dönemlerde reel ücretlerde enflasyon oranının üzerinde bir zam göze çarpılmaktadır. Bütçe transferleri hariç, KİT borçlanma gereği/ GSMH oranının %5,53 ile en yüksek olduğu 1991 yılında TEFE yıllık ortalaması %55,3 iken, KİT'lerde görülen ortalama ücret artışı %109,1 olmuştur. Bu dönemde işletmeciler KİT'lerin tahakkuk eden görev zararlarının GSMH'ya oranı %0,90 düzeyindedir. 1992 yılındaysa önceki dönemde yaşanan olumsuz gelişmeler nedeniyle bu oran %1,40'a yükselmiştir. Bu oran 1989-2005 döneminin en yüksek seviyesidir. (Bknz **Tablo 11**). 2004 yılındaysa bütçe transferleri hariç KİT borçlanma gereği / GSMH oranı %0,23'e düşerken ücret zammı da %13,8 ile yıllık TEFE ortalamasını %11,4 ile makul bir seviyede aşmıştır.

¹¹² Parasız, a.g.k., s.351.

¹¹³ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.20.

Tablo 11
KİT'lerde Ortalama Ücret Artışı ve Enflasyon İlişkisi (% Değişimler) (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Ortalama Ücret Artışı	103,6 %	109,1 %	78,6 %	77,0 %	69,6%	54,6 %	39,4 %	138,9 %	75,8 %	114,2 %	83,2 %	39,0 %	36,7 %	25,5 %	13,8 %	14,0 %
TEFE Yıllık Ort.	52,3%	55,3%	62,1 %	58,4 %	120,7 %	86,0 %	75,9 %	81,8%	71,8 %	53,2%	51,4 %	61,0 %	50,0 %	25,2 %	11,4 %	10,3 %

* Tahmin

Kaynak: BUMKO, 2006 Bütçe Gerekçesi, <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje2/2006/2006BGerekce.pdf> s.220.

(Milyar TL)

Tablo 12
İşletmecilerin Flinansman İhtiyacı (Cari Fiyatlarla)(*) (1988-2004)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sabit Sermaye Yatırımları	-5.130	-7.094	-10.028	-14.576	-22.692	-38.266	-53.061	-78.589	-164.768	-377.067	-891.707	-1.326.697	-2.206.608	-2.253.362	-3.483.504	-2.833.882	-3.107.415
Stoklardaki Değişim	-2.091	-3.967	-12.908	-13.931	-15.371	-33.117	-48.478	-56.241	-202.118	-524.970	-857.255	-1.081.676	-1.125.332	-1.320.411	-1.721.869	-224.543	-690.374
Sabit Kıymetler Değişimi	-482	-437	-150	-1.469	-547	-1.963	-6.158	11.031	-17.850	-12.387	23.347	-42.074	138.721	74.756	788.932	215.559	1.398.637
İştirakler Sermaye Artışı	2	-59	-80	-52	-146	-89	-705	-389	-3.580	-1.875	-12.596	-10.597	-18.910	-18.046	-104.121	752	-1.009.966
Fonlara İlişkin Kanunî Ödemeler	-74	-138	-196	-264	-393	-574	-828	-3.370	-10.368	-24.832	-64.078	-95.765	-82.003	-78.723	-184.103	-361.885	-59.259
Toplam Finansman İhtiyacı	-7.774	-11.695	-23.362	-30.292	-39.149	-74.010	-109.230	-127.557	-398.684	-941.131	-1.802.289	-2.556.809	-3.294.132	-3.595.786	-4.704.665	-3.203.999	-3.468.377
Bünye İçi Fonlar	3.993	5.807	4.320	-6.717	-19.841	-26.159	11.090	131.158	325.237	581.013	840.017	125.143	-454.630	2.100.961	5.053.648	3.888.676	4.444.159
Yedekler	147	-208	-4.129	-27.932	-49.284	-65.927	-111.482	-30.685	89.049	219.442	211.704	-867.988	-1.753.112	-2.212.913	-291.457	-244.066	102.854
Cari Yıl Amortismanı	2.316	4.245	5.768	8.525	14.207	21.364	44.242	100.110	147.156	259.541	390.269	600.523	941.463	1.592.204	3.616.842	3.199.047	3.564.072
Karşılıklar	137	249	711	1.326	1.942	3.006	10.592	16.141	8.687	11.836	22.058	37.269	153.575	625.388	377.321	589.318	455.782
Kur Farkları	1.393	1.338	1.613	10.346	13.288	15.145	67.738	45.592	80.345	90.194	215.985	355.340	203.444	2.096.282	1.350.942	344.371	321.452
Hazine Dışı Ortak. Serm.Payı	0	183	357	1.017	7	253	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kurum Dışı Finansman İhtiyacı	-3.781	-8.888	-19.042	-37.009	-58.990	-100.169	-98.140	3.602	-73.447	-360.118	-962.272	-2.431.666	-3.748.761	-1.494.826	348.983	684.671	975.782
Bütçe Transferleri	1.053	1.328	1.749	13.537	9.749	30.858	24.744	54.874	61.320	165.700	256.609	568.802	1.149.057	1.591.814	2.621.827	2.408.344	1.810.913
Sermaye	664	1.094	1.229	11.426	8.982	26.594	24.346	54.325	52.111	162.130	238.349	470.852	1.082.717	1.486.975	1.728.641	1.404.344	1.423.376
Görev Zararı	350	190	378	1.943	495	3.880	0	0	8.297	2.050	14.960	93.000	58.056	95.481	787.945	979.610	380.629
Yardım	40	44	142	168	272	385	398	549	912	1.520	3.300	4.950	8.284	9.358	105.241	24.390	6.908
Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geliştirme Ve Destek Fonu	20	381	565	949	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KİT Borçlanma Gereği	-2.708	-4.179	-16.728	-22.523	-49.241	-69.311	-73.396	58.476	-12.127	-194.417	-705.663	-1.862.864	-2.599.704	96.988	2.970.810	3.093.015	2.786.695
Ertelenen Ödemeler	2.612	5.545	13.138	24.007	46.919	75.371	211.366	197.075	409.898	892.431	1.747.899	2.675.562	3.235.133	4.370.999	1.579.548	384.402	26.231.490
Peşin Ödemeler	-1.866	-3.200	-4.540	-12.398	-12.230	-38.198	-95.913	-159.041	-179.126	-601.399	-1.183.365	-1.320.693	-1.510.646	-3.440.528	-3.681.583	-3.452.589	-28.709.957
Nakit İhtiyacı	-1.962	-1.834	-8.130	-10.915	-14.552	-32.138	42.057	96.510	218.644	96.614	-141.130	-807.994	-875.218	1.027.459	868.775	24.828	308.228
Finansman	1.962	1.834	8.130	10.915	14.552	32.138	-42.057	-96.510	-218.644	-96.614	141.130	507.994	875.218	-1.027.459	-868.775	-24.828	-308.227
Kasa Banka Değişimi	-492	-1.470	-509	-1.943	-6.697	-7.086	-18.055	-56.674	-177.449	-156.333	-314.583	-248.020	-79.204	-1.778.865	-1.083.379	-146.752	408.116
Menkul Kıymetler, Mevduat	89	249	348	2.078	1.387	-2.035	-13.270	-40.073	33.043	-161.791	-102.268	119.638	-58.346	-162.416	-1.048.648	-46.167	-1.313.594
İç Borçlanma	666	2.045	5.900	11.021	2.941	27.868	-17.760	7.524	-35.284	195.089	202.783	57.518	-9.126	-266.674	-92.660	-41.291	167.844
Merkez Bankası	308	0	0	3.829	-731	8.416	-11.784	231	0	0	591	0	-3	985	0	0	0
Ticari Banka	305	2.427	5.758	7.204	4.010	19.497	-7.168	7.795	-35.284	195.089	202.783	56.927	-9.126	-266.671	-93.645	-41.291	167.844
Eximbank	52	-382	142	-11	-339	-45	1.192	-502	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dış Borçlanma	1.699	1.010	2.391	-241	2.413	-1.316	-6.823	-13.526	-58.920	26.421	339.849	578.858	1.021.894	1.180.496	1.355.912	209.382	429.407
Kullanım	2.620	4.112	7.010	6.794	9.076	6.444	19.086	25.232	65.455	82.746	378.635	663.138	1.279.488	1.589.394	2.023.225	1.196.215	993.023
Ödemeler	-921	-3.103	-4.619	-7.035	-6.664	-7.760	-25.909	-38.759	-124.375	-56.325	-38.786	-84.280	-257.593	-408.898	-667.313	-986.833	-563.616
Devlet Tahvili	0	0	0	0	14.509	14.707	13.850	6.240	19.966	0	15.349	0	0	0	0	0	0
GSMH	129,17	230,37	397,17	634,39	1.103,84	1.997,32	3.887,90	7.854,88	14.978,06	29.393,26	53.518,33	78.282,96	125.596,12	176.484,00	273.463,00	356.680,88	428.932,00
KİT Borçlanma Gereği/GSMH	2,10%	-2,41%	4,21%	3,55%	4,46%	-3,47%	-1,89%	0,74%	-0,08%	-0,66%	-1,32%	-2,38%	-2,07%	0,05%	1,09%	0,87%	0,65%
Bütçe Trans. Haric KİT Bg/GSMH	2,93%	2,86%	4,79%	5,83%	5,34%	-5,02%	-2,82%	0,05%	-0,49%	-1,23%	-1,80%	-3,11%	-2,98%	-0,85%	0,13%	0,19%	0,23%

(*) Türk Telekomünikasyon A.Ş ve Özelleştirme kapsam ve programındakiler dahil.

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansman İstatistikleri, 2005_ http://www.hazine.gov.tr/kaf_sayfasi.htm

Tablo 13
İşletmecilerin Kar/Zarar Durumunun GSMH'ya Oranı (Cari Fiyatlarla) (*) (1988-2005)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Mal ve Hizmet Satış Hasılatı	21,2	21,9	20,4	20,9	21,0	19,3	22,2	18,7	18,7	18,5	17,1	19,0	18,8	24,2	22,8	20,7	17,9	19,50
Diğer Hasılat	0,42	0,35	0,14	0,20	0,17	0,16	0,04	0,06	0,03	0,07	0,06	0,07	0,27	0,18	0,17	0,10	0,11	0,14
Faaliyet Dışı Hasılat ve Karlar	1,00	1,22	1,03	0,96	1,14	1,04	1,44	1,34	1,61	1,45	1,64	1,88	1,07	2,34	1,55	1,32	1,62	0,85
Toplam Hasılat	22,64	23,53	21,56	22,13	22,35	20,56	23,77	20,16	20,41	20,07	18,82	21,01	20,17	26,81	24,58	22,16	19,66	20,48
Mal ve Hizmet Satış Maliyeti	12,98	14,24	13,44	13,93	14,11	12,80	13,94	11,45	11,73	11,62	10,63	13,19	13,47	16,87	14,76	13,00	11,53	-12,95
Cari Yıl Amortismanı	1,79	1,84	1,45	1,34	1,29	1,07	1,14	1,27	0,98	0,88	0,73	0,77	0,75	0,90	1,32	0,90	0,83	-0,91
Faiz ve Komisyon Giderleri	1,22	1,21	1,15	1,79	2,04	2,02	2,29	1,19	0,77	0,58	0,46	0,43	0,38	0,48	0,27	0,18	0,11	-0,09
Karşılıklar	0,11	0,11	0,18	0,21	0,18	0,15	0,27	0,21	0,06	0,04	0,04	0,05	0,12	0,35	0,14	0,17	0,11	-0,10
Kur Farkları	1,08	0,58	0,41	1,63	1,20	0,76	1,74	0,58	0,54	0,31	0,40	0,45	0,16	1,19	0,49	0,10	0,07	-0,04
Diğer Giderler	4,78	5,17	5,59	7,35	7,74	6,83	7,04	5,45	5,11	5,01	4,97	5,90	5,88	7,15	6,44	6,55	5,91	-5,52
Toplam Giderler	21,96	23,15	22,22	26,25	26,55	23,63	26,42	20,15	19,19	18,44	17,23	20,78	20,77	26,94	23,42	20,89	18,56	-19,61
- Ücret ve Maaş Ödemeleri	2,38	3,42	4,07	5,23	5,21	4,99	4,02	2,84	2,44	2,68	2,59	3,31	3,28	3,27	2,63	2,48	2,09	-2,03
(Toplam Gider İçinde)																		
İşletme Faaliyet Kar / Zararı	0,69	0,38	0,65	4,12	4,20	3,07	2,65	0,01	1,22	1,63	1,59	0,23	0,60	0,13	1,16	1,28	1,10	0,88
Vergi Yükümlülüğü	0,55	0,42	0,30	0,26	0,21	0,19	0,16	0,34	0,48	0,66	0,80	0,88	0,51	0,76	0,80	0,87	0,79	-0,61
Vergi Sonrası Kar / Zarar	0,14	0,04	0,95	4,38	4,41	3,26	2,81	0,33	0,74	0,97	0,79	0,65	1,11	0,76	0,80	0,87	0,79	-0,61
Sübvansiyon	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,90	0,36	0,40	0,31	0,26
Vergi Sonrası Kar / Zarar (Net)	0,17	0,03	0,95	4,37	4,41	3,26	2,81	0,33	0,74	0,97	0,79	0,65	1,11	0,90	0,36	0,40	0,31	0,26
- Temettü	0,05	0,06	0,09	0,03	0,05	0,04	0,06	0,06	0,14	0,22	0,40	0,46	0,29	0,36	0,47	0,47	0,35	0,55
- Yedekler	0,11	0,09	1,04	4,40	4,46	3,30	2,87	0,39	0,59	0,75	0,40	1,11	1,40	1,25	0,11	0,07	0,02	-0,11
Tahakkuk Eden Görev Zararı	0,18	0,26	0,29	0,90	1,40	0,58	0,48	0,21	0,12	0,18	0,54	0,71	0,51	0,48	0,36	0,17	0,16	0,12
Görev Zararı Sonrası Kar / Zarar	0,90	0,65	0,36	3,22	2,80	2,49	2,17	0,22	1,34	1,81	2,14	0,94	0,09	0,35	1,52	1,45	1,26	0,99

(*) Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve Özelleştirme kapsam ve programındakiler dahil.

(**) Program

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri İstatistikleri, 2005, <http://www.hazine.gov.tr/stat/kit/KarZararGSMH.XLS>

Tablo 12'ye bakıldığında; işletmecî KİT'lerde gerek kurum içi gerekse kurum dışı finansman ihtiyacının 1990 yılıyla birlikte arttığı görülmektedir. Bu şekilde kamu kesiminin de borçlanma gereği artmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereği içinde KİT'lerin payı % 4 iken, 1994 yılından sonra KİT'lere yapılan transferlerde sürekli bir artış yaşanmıştır. **Tablo 13**'den görülebileceği gibi 1994'ten sonra işletmecî KİT'lerin hasılatlarında ise bir düşüş yaşanmaktadır. Toplam giderler içinde de 1994'e kadar genelde yüksek seyreden ücret ve maaş ödemeleri kuşkusuz KİT'lere yeni düzenlemeler getiren 5 Nisan kararlarının etkisiyle düşüş trendine girmiştir. Ayrıca işletmecî KİT'lerin kar marjlarının GSHM'ye oranının % 1,63'ü geçemediği görülmektedir.

1999 yılında kamu fiyatları özel sektör fiyatları üzerinde belirlenince KİT açıklarının artması da biraz önlenmiştir. 2000-2001-2002 yıllarında özellikle enerji alanında faaliyet gösteren KİT'lerin fiyatları enflasyon ve döviz kurundaki gelişmelere paralel olarak arttırılınca KİT dengesi olumlu etkilenmiştir. Bu dönemde işletmecî KİT'lerin hasılatları artarken, maliyetlerinde düşüş yaşanmıştır. (Bknz **Tablo 13**). Aynı dönemde borçlanma gereklerinde de bir düşüş göze çarpmaktadır. (Bknz **Tablo 12**). Ancak 2003 yılında KİT fiyatlarının geriye doğru endekslenmesi engellenmek istenince, yılın ilk yarısında KİT fiyatları dondurulmuştur. Bu durumu KİT dengesini olumsuz etkilemiştir. Her ne kadar yılın 2. yarısında fiyatlarda artışa gidilmiş olsa da istenen fiyat ayarı sağlanamamıştır. Bu dönemde kurda görülen gerileme, başta akaryakıt fiyatları olmak üzere kamu kontrolündeki fiyat artışlarını sınırlamıştır¹¹⁴.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dahil KİT'lerin finansman fazlası (kesin olmayan sonuçlara göre) 2004'teki GSMH'nin %0,57'si oranından 2005'te %0,47'ye düşmüştür. Bunun en önemli nedeni işletmecî KİT'lerin ödedikleri Kurumlar Vergisi ve peşin vergilerdeki artış ile sabit kıymetlerindeki artış, ayrıca Toprak Mahsulleri Ofisi, TEKEL ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin stoklarındaki artıştır. Ham petrol fiyatlarındaki yüksek seyrin doğalgaz alım maliyetlerini olumsuz etkilemesi başta BOTAŞ olmak üzere enerji KİT'lerinin maliyetlerini arttırmıştır. Ayrıca BOTAŞ'ın mevcut doğalgaz alım sözleşmelerinin özel sektöre devrine imkan sağlayacak çalışmalar 2005 yılında gerçekleştirilememiştir. TEDAŞ'ın cari

¹¹⁴ TUSIAD, 2003, s.53.

dönem ve birikmiş alacaklarını tahsil edememesi diğer önemli bir sorundur. TEDAŞ'a borçlu birçok belediyenin bulunması da dikkat çekmektedir. 2006 yılında özelleştirme kapsamındaki KİT'ler dahil KİT'lerin finansman fazlasının GSMH'ya oranının %0,53 olması hedeflenmiştir. Burada en çok güvenilen etki girdi maliyetlerindeki artışın KİT fiyatlarına yansıtılacak olmasıdır¹¹⁵.

Hatırlanacağı gibi KİT sisteminde tasarrufçu KİT'leri kamu bankaları oluşturmaktadır. Kamu bankaları piyasa koşullarında faaliyet göstermelerine rağmen kuruluş amaçlarına uygun olarak hükümetlerin kendilerine yükledikleri görevleri de yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu görevler genelde belli bir sektörün destelenmesine yönelik olabileceği gibi (örneğin tarımın desteklenmesine yönelik sübvansiyonlar gibi), belli bir sınıfın ihtiyaçlarına yönelik kredi politikaları şeklinde de olabilir. Kamu bankalarının, normal kredi maliyetinin altında verdiği krediler ve aktarılan sübvansiyonlar bankalara belli miktarda zararlar da yüklemektedir¹¹⁶. Görev zararları olarak adlandırılan bu zararlar sadece kamu bankalarında görülmemektedir. Ülkemizde tarım sektörünün desteklenmesi, siyasi partilerin oy maksimizasyonu kaygısı nedeniyle hep ön planda tutulduğundan çiftçiye maliyetinin altında ucuz gübre, mazot verilmiş; çiftçinin ürettiği ürünü dünya fiyatlarının üzerinde alınmış ama tüketiciye ucuza satılmıştır. Bunlar gibi destekleme politikaları nedeniyle de Toprak Mahsülleri Ofisi, FİSKOBİRLİK, devletin yağ ve gübre fabrikaları da zarar etmeye başlamıştır¹¹⁷.

Görev zararlarını 3 grupta inceleyebiliriz¹¹⁸:

Asıl Görev Zararı : Kamu Bankasının indirimli kredi faiz oranıyla, hazine bonusu faiz oranları arasındaki fark olarak hesaplanır. Görev zararlarının yoğun olduğu 1994-1999 döneminde indirimli kredi faiz oranları % 40 – 50 iken Hazine Bonusu faizleri % 100'lerin üzerinde seyretmiştir. Bu dönemde görev zararları Milli Gelirin % 1,3 haline gelmiştir.

¹¹⁵ DPT, 2006 Yılı Programı, s.75-84.

¹¹⁶ Çelen, a.g.k., s.44.

¹¹⁷ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.41-42.

¹¹⁸ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.41-42.

İşletme Zararları: Toplam görev zararları olarak ortaya çıkan miktardan asıl görev zararlarına tekabül eden kısım ile finansman maliyeti düşürüldükten sonra bulunan tutardır. İşletme zararları 1999`da milli gelirin % 2,9`una ulaşarak en yüksek noktasına çıkmıştır.

Finansman Maliyeti : Görev zararlarının bir kısmına devlet zaman içinde Hazine kağıdı vermiş, bir kısmınaysa vermemiştir. Kağıda bağlanmayan bu zararlar kamu bankaları tarafından finanse edilmeye çalışılınca bir faiz yükü doğmuştur. Bu da görev zararının bir parçası sayılmaktadır. Kağıda bağlanmayan stokun büyüklüğü 2000 yılı itibariyle GSMH`ya oranı %11,94 olmuştur. Finansman maliyetininse milli gelirin % 4`ü civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Söz konusu açıklar iki yolla giderilmektedir: Birincisi bütçe transferleri, diğeri ise borçlanmadır¹¹⁹. Görev zararı ödemelerinin özellikle 1990`lı yıllarda bütçe harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Finansman yetersizliği nedeniyle görev zararı ödemeleri zamanında yapılamayınca Hazine`nin KİT`lere önemli ölçüde görev zararı borcu oluşmuştur. Bu borçlar hazine bonusu ya da devlet tahvili gibi devlet iç borçlanma senetlerine bağlanmadığından iç borçlar arasında da görülmemiştir¹²⁰. 1992 yılında 1.4 trilyon TL bütçe transferi yapılan bu kuruluşlara 1993 yılında 7.3 trilyon TL transfer yapılmıştır. Böylece 1992`de %93 oranında artan KİT borçlanma gereği, 1993`e gelindiğinde sadece %26 oranında artmıştır¹²¹. Hazine`nin KİT`lere görev zararı borcu 1998 yılında 5 katrilyon TL`ye yaklaşmıştır. Görev zararları eklendiğinde Türkiye`nin iç borç stoku 2000 yılı sonu itibariyle 36 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir¹²². Bu da 2000 yılı GSMH`nın %28,6`na denk gelmektedir.

¹¹⁹ Parasız, a.g.k., s. 354.

¹²⁰ Kudret Ulusoy, "Ödemekle Bitmeyen Görünmez Borçlar; Görev Zararları", *Denetim Dergisi*, 2001 Sayı: 108-109, <http://www.denetde.org.tr/dergi108/11.htm> (17 Nisan 2006), par.1-16.

¹²¹ Parasız, a.g.k., s.354.

¹²² Ulusoy, a.g.k., par. 1-16.

3.2.5. Bütçe Dışı Hazine İşlemleri

Kamu finansman dengesini bozucu Hazine işlemleri şu şekilde sıralanabilir¹²³:

1)Hazine zaman zaman bütçe kanundaki hükümlere dayanarak ağırlıklı olarak görev zararları ya da tahkim uygulamaları gibi bütçe finansmanıya aslında bir ilgisi olmayan karşılığında da kendisine nakit girişi sağlamayan kağıtlar ihraç etmektedir. Bu kağıtların vadesi geldikçe de faizleri için yeniden kağıt çıkarmaktadır. Yani faizler için ödenek bulmamakta, bunları bütçe dışı ödemektedir. Aslında bütçe ödemesi olmaları gerekirken bütçede yer almayan bu tür ödemeler de kamu finansman dengesini bozmaktadır.

2)Kamu finansman dengesini bozan bir diğer etmen geçmişte oldukça sık uygulanan Merkez Bankası bilançosunda Hazine adına yapılan döviz işlemleri nedeniyle oluşan kur farkı kayıplarının, Hazine tarafından verilen kağıtlarla kapatılmaya çalışılmasıdır.

3)Hazine'nin sağlamış olduğu garantiler 3 grupta toplanabilir. **a)** KİT'lere diğer kamu kurumlarına ve özellikle belediyelere dış krediler için verilen ödeme garantisi; **b)**Yap-işlet-devlet, yap-işlet ya da işletme hakkı gibi finansman modelleri için özel sektöre verdiği krediler; **c)**Bankacılık sektörüne verdiği mevduat garantisi. Bu garantilerin hiçbiri de Hazine tarafından verildikleri anda yükümlülük doğurmamaktadır. Hazine'nin zamanı geldiğinde yapacağı bu ödemeler ilgili kuruluşlardan alacak olarak takip edilmektedir. Ama yapılan bu ödemeler bütçede gözükmemektedir. Çoğu kez kuruluşlar Hazine'ye olan borçlarını ödeyememektedir. Bu nedenle Hazine hem garanti verdiği krediler için ödeme yapmak zorunda kalmakta, hem de alacaklı olan kurum borcunu zamanında ödemediği için tahsil edemediği paralar nedeniyle borçlanma gereği artmaktadır.

¹²³ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.33-50.

3.2.6. Fonların Finansman Açıkları

Fonlar belirli veya birbirine yakın amaçların gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesaplardır. Fon uygulamasına başvurma nedenleri; mevcut mali düzenin katılığından kurtulmak istenmesi, bütçe kaynaklarının yetersiz kalması karşısında gittikçe artan ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak, bu kaynakların belirli harcamalara tahsis edilebilmesi, alınan kararların süratle uygulanabilmesi şeklinde sıralanabilir. Ancak; bütçe sisteminin temel ilkelerinden “bütçe birliği” ve “ademi tahsis” prensiplerine ters düşmesi, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, Hazine'nin nakit denetimini engelleyerek kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması, gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) denetimi dışında tutulabilmesi önemli sakıncalarıdır¹²⁴

Ülkemizde 1980'li yılların ilk yarısında kurulmaya başlayan ve mali büyüklükleri hızla genişleyen fonların büyük bir kısmı kamu hesapları dışında kalmıştır. 2000 yılında mevcut bulunan 74 fonun 53 tanesi 1980 sonrası kurulmuştur. 1984 yılından itibaren DPT tarafından hazırlanan “Kamu Kesimi Genel Dengesine” bütçe dışı fonlar dahil edilse de 1990'lı yıllarda fonların büyük bir kısmı kamu hesapları dışında kalmaya devam etmiştir. 1990'ların ikinci yarısında sayıları 80'ne ulaşan fonların yalnızca 13 tanesi kamu hesapları içinde izlenip raporlanabilmiştir. 1984 yılında DPT tarafından takip edilen fonların vergi ve benzeri gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı %7 iken bu pay 1987'de %27 olmuştur. Kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği ciddi şekilde sarsan fonlar kuruldukları yıllarda finansman fazlası verirken 1989 yılından sonra açık vermeye başlamışlardı. Açıkların önüne geçilmesi için 1990'lı yıllarda fonların sayısı azaltılmaya çalışılmış ve müşterek fon hesabı gibi yöntemlerle fonlar takip edilmeye başlanmıştır. Fonların verdikleri açıkların büyük bir kısmı merkezi bütçeden kapatılmıştır ve böylece merkezi idarenin borç yükü artmıştır¹²⁵.

¹²⁴ Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık): Fonların Tasfiye Edilmesi Niçin Gereklidir?”, 2001, <http://www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm> (2 Temmuz 2006), par.1,5.

¹²⁵ Emil ve Yılmaz, a.g.k., s.23.

2001 yılında; bütçe içi fonların gelirlerinin bütçeye gelir yazılmasına, harcamalarının bütçeden sağlanan ödeneklerle ve kendi usullerince sağladıkları borçlarla karşılanmasına , ayrıca bütçe dışı fon gelirlerinden de bütçeye kesinti yapılmasına devam edilmiştir. 2001 yılında bütçe disiplininin sağlanması amacıyla fon uygulamasına son verilmiş ve günümüze kadar toplam 69 fon kapatılmıştır¹²⁶. Türkiye’deki mevcut fon sistemi 2006 yılı itibariyle, bütçe içi Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile bütçe dışı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destek Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu ve Özelleştirme Fonu’ndan oluşmaktadır¹²⁷.

Fon sistemini küçültme çalışmaları sonucunda, 2000-2005 döneminde, fon giderlerinin GSMH’ya oranında ve fon giderlerinin konsolide bütçe giderleri içerisindeki payında düzenli bir düşüş görülmektedir. Fon gelirlerinde ise göze çarpan dalgalanmanın nedeni özelleştirme gelirlerinde yıldan yıla yaşanan farklılıklardır. (Bknz **Tablo 14**).

¹²⁶ DPT, 2002 Yılı Programı, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2002.pdf> (17 Nisan 2006), s.40-41.

¹²⁷ DPT, 2006 Yılı Programı, s.74.

Tablo 14
Fonların Gelir ve Giderlerinin GSMH'ya Oranı*
(%) (2000 - 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005**	2006***
Fon Gelirleri	2,70	0,20	0,70	0,60	0,91	0,80	1,82
Vergi Gelirleri	1,5	1,9	0,6	0,3	0,5	0,47	0,46
Vergi Dışı Normal Gelirler	0,5	0,2	0,1	0,1	0,13	0,12	0,12
Cari Transferler (NET)	0	0	0	0,2	0	0	0
Sermaye Transferleri (NET)	0,7	0	0	0	0,27	0,21	1,24
Fon Giderleri	1,7	1,6	0,7	0,5	0,46	0,31	0,29
Cari Giderler	0,4	0,3	0,4	0,3	0,28	0,16	0,18
Faktör Giderleri (NET)	0	0,1	0,2	0,2	0,17	0,06	0,005
Cari Transferler (NET)	0,7	0,7	0,1	0	0,01	0,09	0,06
Sermaye Transferleri (NET)	0	0,3	0	0	0	0	0
Sabit Sermaye Yatırımları	0,6	0,2	0	0	0	0	0
Gelir-Gider Farkı	1	0,5	0	0,1	0,45	0,49	1,53
Finansman	-1	-0,5	0	-0,1	-0,45	0,49	-1,53
Dış Borç Kullanımı	0,3	0,1	0,1	0	0,03	0,01	0,01
Dış Borç Ödemesi	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,04	-0,03	-0,02
İç Borç-Alacak İlişkisi (NET)	-1	0,1	0,1	0,1	-0,11	-0,43	-1,13
Kasa-Banka Değişimi	-0,2	-0,5	-0,2	-0,2	-0,33	-0,04	-0,39
Fon Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	10,19	5,92	2,65	2,27	3,51	2,88	6,82
Fon Giderleri/Bütçe Giderleri	4,54	3,5	1,68	1,25	1,39	1,05	1

*İşsizlik Sigortası Fonu Hariç

**Tahmin

***Program

Kaynak: DPT Seçilmiş Yıllık Ekonomik Programlar <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program.program.asp> ve BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

3.2.7. Döner Sermayeli İşletmelerin Finansman Açıkları

Türkiye’de döner sermayeli işletmeler 2 grupta toplanabilir: 1. grupta genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak faaliyet gösteren işletmeler yer almaktadır. 2. grupta ise bu işletmelerin dışında kalan ve kendi özel bütçeleri olan TRT, Milli Piyango ve YURTKUR Müdürlükleri ile Atatürk Orman Çiftliği (AOÇ) Müdürlüğü yer almaktadır¹²⁸. Genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak faaliyet gösteren döner sermayeli işletmeler bu idarelerin asli ve sürekli olan kamu görevlerini yerine getirirken doğan, piyasada fiyatlandırılabilen ve genel idare ilkelerine göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmetlerin hizmetlerin üretilmesi ve sunulması açısından 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu* başta olmak üzere çeşitli kanunlara dayandırılarak kurulurlar¹²⁹.

2002 programı itibariyle döner sermayeli işletmelerin toplam gelir, gider ve mali büyüklükleri açısından Kamu Kesimi Genel Dengesi hesaplarına 1999 yılından başlayarak dahil edilmiştir. 1999 yılında GSMH’nin %0,04’ü kadar net fazla veren döner sermayeli işletmeler, 2000 yılında Orman Genel Müdürlüğü’ne bağlı işletmelerin açıklarının fazlaya dönüşmesiyle iyileşme göstererek net bütçe fazlalarını GSMH’nin %0,09’una kadar çıkarmışlardır. Bu işletmelere yapılan bütçe transferlerini incelediğimizde 2001 yılında TRT’ye yapılan geçici nitelikli transferler sayılmazsa, sürekli YURTKUR’a yapılmaktadır¹³⁰. **Tablo 15** incelendiğinde, 2000 yılından bu yana bütçe transferlerinin sürekli olarak arttığı görülmektedir. Yatırım harcamaları asgari son 5 yıldır aynı seviyede devam ederken, stoklarda bir azalış görülmektedir. Bu durum da bize döner sermayeli işletmelerin mal ve hizmet satış hasılatının arttığına bir kanıttır. Tabloda “borç verme-geri ödeme” olarak görülen kalem; YURTKUR kredi ödemeleri ile kredi tahsilatları arasındaki farkı göstermektedir. Yılda artış gösteren bu kalem YURTKUR’un verdiği kredileri geri alamadığının bir göstergesidir. Bu nedenle de en büyük bütçe transferi bu kaleme yapılmaktadır¹³¹.

¹²⁸ DPT, 2006 Yılı Programı, s.69.

* Yerine 01.01.2004 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir.

¹²⁹ DPT, 2002 Yılı Programı, s.33.

¹³⁰ DPT, 2002 Yılı Programı, s.34.

¹³¹ DPT, 2006 Yılı Programı, s.70.

Tablo 15

Döner Sermayeli Kuruluşların Finansman Dengesinin GSMH'ya Oranı (%) (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
TOPLAM GELİRLER	1,96	2,18	2,40	2,47	2,93	2,80	2,73
İŞLETME GELİRLERİ	1,79	2	2,21	2,27	2,70	2,57	2,49
KURUM BÜNYESİNDE KALAN FONLAR	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,01	0,02
BÜTÇE TRANSFERLERİ	0,14	0,15	0,16	0,17	0,19	0,23	0,22
TOPLAM GİDERLER	1,85	2,08	2,22	2,14	2,65	2,59	2,55
İŞLETME GİDERLERİ	1,56	1,78	1,93	1,87	2,27	2,23	2,20
YATIRIM HARCAMALARI	0,09	0,09	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07
STOK ARTIŞI	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01
SABİT KIYMET ARTIŞI	0,05	0,04	0,06	0,03	0,06	0,00	0,00
DOLAYSIZ VERGİLER	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03
FONLARA TRANSFERLER	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06
BORC VERME-GERİ ÖDEME	0,07	0,10	0,10	0,12	0,15	0,19	0,19
BORÇLANMA GEREĞİ	0,11	0,10	0,19	0,33	0,28	0,21	0,19

Tablo genel ve katma bütçeli kuruluşlara ait döner sermayeli kuruluşlar ile özel bütçeleri olan TRT, Milli Piyango, YURTKUR ve AOC'yı kapsamaktadır.

*2005 tahmin

**2006 program

Kaynak: DPT, 2006 Yılı Programı www.ekutup.dpt.gov.tr/program/pdf ve BUMKO Temel Ekonomik İstatistikleri <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf> verilerinden tarafimca düzenlenmiştir.

GSMH'ya oran olarak 2004 yılında %0,28 düzeyinde olan döner sermayeli işletmelerin net bütçe fazlası kesinleşmemiş rakamlara göre 2005 rakamlarına göre %0,21'e düşmüştür. 2004 yılında bütçe transferleri hariç tutulduğunda %0,09 kadar finansman fazlası veren döner sermayeli işletmeler yine kesinleşmemiş 2005 rakamlarına göre %0,02 düzeyinde finansman fazlası vermiştir. 2005 yılı öncesi Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli işletmelerin finansman dengesi tahakkuk bazda izlenirken; 2005 yılında tahakkuk eden gelirler ile sosyal güvenlik kuruluşları ve yeşil kart için Sağlık Bakanlığı'na bağlı döner sermayeli işletmelere yapılan ödemeler arasında ciddi sapmalar meydana geldiğinden bu kuruluşların gelir-gider-fazla

dengesi nakit bazda izlenmiştir. Bu nedenle sayılan kalemlerde düşüşler görülmüştür. Bu durumun 2006 yılında da devam etmesi beklenmektedir¹³².

3. 3. Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Finansmanı

Türkiye’de kamu harcamaları ve vergi gelirleri veri kabul edilirse finansman açıklarının karşılanmasında kullanılan yöntemler aşağıdaki eşitlikte olduğu gibi gösterilebilir¹³³:

$$\text{Kamu kesimi finansman açığı} = E + \dot{\text{İB}} + \text{DB} + \ddot{\text{Ö}}$$

E: Merkez Bankası finansmanını ifade etmektedir. Hazine bonusu, devlet tahvili gibi yollarla Merkez Bankası’nın Hazine’ye verdiği kaynakları kapsamaktadır. İç borçlanma (**İB**), bankaların kamu kesimine açtığı krediler, banka dışı özel kesimin Hazine bonusu ve tahvil karşılığında kamu kesimine verdiği borçlardan oluşmaktadır. Dış borçlar (**DB**), kamunun dışarıdan yaptığı borçlanmaları ve özelleştirme (**Ö**) de, kamunun sahip olduğu teşebbüslerin, taşınmazların satış ve diğer yollarla özel kesime devrinden elde edilen gelirleri ifade etmektedir.

3.3.1. Borçlanma Yoluyla Finansman

Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra iç borçlanmayla finansman önemli bir araç haline gelmiştir. Türkiye’de iç borç yönetimi Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmektedir. İç borçlanmanın sınırı cari yıl bütçe kanunlarında belirtilmektedir.. Hazine Müsteşarlığı, devletin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılan borçlanmaların geri ödenmesine kadar geçen zaman içerisinde gerekli kararları ve önlemleri almakla yükümlüdür. Bu nedenle de Hazine,

¹³² DPT, 2006 Yılı Programı, s.70.

¹³³ Duran, a.g.k., s.443.

borçlanma senetlerinin ihraç miktarlarını, vadelerini, türlerini ve satış yöntemlerini belirleyerek satışına karar vermektedir¹³⁴.

3.3.1.1. Borçlanma Araçları

Türkiye’de Hazine’nin kullandığı borçlanma araçları şunlardır¹³⁵:

Borçlanma Senetleri: 2 gruba ayrılır: **Hazine Bonoları;** bütçe kanunlarındaki hükümlere uygun olarak ihraç edilen, üzerlerinde faiz kuponu bulunan ve vadesi 3, 6 yada 9 ay gibi 1 yıldan kısa süreli olan, zaman zaman da kırık vadeli olarak çıkarılabilen iç borçlanma senetleridir. Hazine bonolarının cazip tarafı, getirisinin yüksek olmasına karşın riskinin düşük olması ve hükümetin sağlamış olduğu vergi avantajı ya da devlet ihalesine girmede öncelik verilmesi gibi imkanlardır. **Devlet tahvilleri** ise uzun vadeli bir borçlanma aracıdır. 3 yada 6 ayda bir ödemeli faiz kuponu vardır. Türkiye’de dövize endeksli tahvillerle enflasyon oranına endeksli tahviller piyasalarda oldukça sık işlem görmektedir. Özellikle KİT’lerin ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla özel tertip devlet tahvilleri de zaman zaman kullanılmıştır.

Kısa Vadeli Avans: 2001’den beri kullanılmamakla birlikte, bu dönemden önce oldukça sık başvurulmuş bir borçlanma aracıdır. Hazine mali yıl içerisinde devlet gelirleri ile giderleri arasındaki farklardan doğan geçici finansman ihtiyacını karşılamak için Merkez Bankası’ndan kısa vadeli borçlanma yoluna gitmiştir. Merkez Bankası Kanunu uyarınca her yıl cari yıl genel bütçe ödeneklerinin toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının belli bir oranda Hazine’ye avans olarak yani kısa vadeli borç olarak verilmesi mümkün kılınmıştır. Ancak yaşanan 1994 ekonomik krizi nedeniyle, 1995 yılından itibaren bu oran her yıl azaltılmıştır ve 1998’e gelindiğinde de %3 ile sınırlandırılmıştır, 2001 ekonomik krizinden sonra ise tamamen uygulamadan kalkmıştır.

¹³⁴ Erdoğan Küçük, “Türkiye’de İç Borçlanma”, 1999, <http://www.kktcmb.trnc.net/baskan-konusma/lira-s12-10-99-a.pdf> (11 Mart 2005), s.1.

¹³⁵ Küçük, a.g.k.,s.134.

Konsolide Borçlar: Kamu sektörü kuruluşları arasındaki finansman ilişkilerinin yada kur farklarının hesaben iç borçlara dahil edilmesidir. Diğer bir ifadeyle kamudan kamuya düşük faizli bir borçlanmadır. Gelir yetersizlikleri nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarının ödeyemedikleri borçlar Hazine'ye kalmaktadır. Özellikle 1960, 1984 ve 1992 yıllarında önemli miktarda borç konsolide edilmiştir.

3.3.1.2. Borçlanma Politikasının Tercih Edilme Nedenleri

Ağustos 1989'da 32 Sayılı kararla döviz ve sermaye piyasalarında liberalleşme hareketleri başlamıştır. Bu nedenle Merkez Bankası Döviz Tevdiat Hesaplarını da göz önünde tutarak para arzı hesaplamalarında M2Y para arzı tanımını kullanmaya başlamıştır*. Halka döviz tutma serbestisi verilince para ikamesi olgusuyla toplam mevduatlar içinde Döviz Tevdiat Hesaplarının payı artmaya başlamıştır. 1989'da bu pay %32,8 iken 1993 yılına gelindiğinde %82,4 olmuştur. Bir anda para ikamesi halkın enflasyona karşı koyma yolu haline gelmiştir. Daha önce değinildiği gibi para ikamesi olgusu hükümetin senyoraj gelirlerini azaltacağı gibi enflasyon yoluyla elde etmeyi planladığı enflasyon vergisi gelirlerini de olumsuz etkilemektedir. Kısacası Merkez Bankası rezerv parayı genişletse bile bu para piyasada kalmayıp Merkez Bankasına döviz talebi olarak geri dönmüştür. Kamu finansmanı için yeteri kadar Merkez Bankası aracı kullanılamayınca hükümetler borçlanma politikasını tercih etmeye başlamıştır. Öte yandan kamu otoriteleri Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmasının para arzını arttırarak enflasyona neden olacağından da çekinmiştir¹³⁶.

1980'li yıllarda dünyada arz yanlı politikalar oldukça geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bu politikaların temelinde de vergi oranlarının düşürülmesi, özel sektöre teşvikler verilmesi yer almıştır. Bu sayede vergi gelirlerinin arttırılması, vergi yükü hafifleyen özel sektörün de ellerindeki fonları yatırıma yönlendirerek ekonomik büyüme katkıda bulunması

* M2Y para arzı tanımı; dolaşımdaki para, vadeli mevduat ve döviz tevdiat hesaplarının toplamından oluşmaktadır.

¹³⁶ Parasız, a.g.k., s.348-349.

hedeflenmiştir. Türkiye’de de aynı politikalar izlenmeye çalışılmıştır. Ancak vergi gelirlerinde istenen artışlar yakalanamamıştır.

Kamu kesimi bu şekilde kaybettiği gelirler nedeniyle karşılaştığı açıkları yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan karşılamak amacıyla borçlanma yolunu tercih etmiştir.

3.3.1.3. Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi

Türkiye’de 1978 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra IMF ve Dünya Bankası denetiminde yapısal uyum politikaları izlenmeye başlanmıştır. Bu kuruluşlardan alınan yeni borçlar ve eski borçların ertelenmesi gibi etkenlerle Türkiye kamu kesimi açıklarının finansmanını sağlayabilmiştir. Böylece 1985 yılına gelinceye kadar ciddi bir iç borçlanma ihtiyacı doğmamıştır. Ancak 1985 yılından sonra net dış kaynak girişi azalmış, 1988 yılından sonra ise net dış kaynak transferi halini almıştır. Bu transferin kaynağı ise dış borç anapara ve faiz ödemelerinin alınan dış kredilerden fazla olmasıdır. Sonuçta 1985 yılından sonra iç borçlanma gündeme gelmiş ve Hazine ihale yöntemiyle satışlara başlayarak sistemli bir iç borçlanma politikası geliştirmeye çalışmıştır. Özellikle bankacılık kesimi yurtdışından aldığı kredileri devlet kağıtlarına yatırmaya başlamış, uygulanan serbestleştirme politikalarının bir sonucu olarak da özel kesimin ve bazı kamu kuruluşlarının doğrudan yurtdışından borçlanmasına izin verilmiştir. Bu dönemde de gerek devlet tahvillerinin gerekse Hazine bonolarının en büyük alıcısı bankacılık sektörü olmuştur ki bu durum günümüzde de devam etmektedir¹³⁷.

1989 yılından sonra ise kamu kesimi açıklarının neredeyse tamamı iç borçlanma yoluyla finanse edilmeye başlamıştır. İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli hale gelmesi borcun borçla karşılanması sonucunu doğurmuş ve iç borç stoku/ GSMH oranı bazı yıllarda düşüş göstermekle birlikte genelde bir yükseliş trendine girmiştir. Özellikle bazı dönemlerde döviz talebini engellemek için uygulanan yüksek getirili TL politikası faiz harcamalarını arttırarak bütçeye önemli bir yük getirmiştir. Kamu açıkları 1993 yılında dönemin en yüksek

¹³⁷ Engin Cantürk, “Türkiye’de İç Borçlanma Politikalarının Finansal Piyasalara Etkisi ve Enflasyonu Düşürme Politikası”, (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000), s.36-37.

düzyeyine ulaşmış ve bunun yarattığı faiz baskısı mevcut kurumsal yapının da etkisiyle ekonomiyi 1994 yılında krize sokmuştur. Her ne kadar 1994 yılından sonra kamu kesimi açığı bir miktar düşüş gösterse de iç borç stokuna ilişkin göstergeler daha da kötüleşmiştir¹³⁸.(Bknz **Tablo 16**, ayrıca **Tablo 3**).

¹³⁸ Cantürk, a.g.k., s.37.

Tablo 16
İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı(%) (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GSMH (Milyon YTL)	397	634	1,1	2	3,89	7,86	14,98	29,39	53,52	78,28	125,6	176,5	275,03	356,68	428,93	486,4
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU/ GSMH (%)	14,4	15,4	17,6	17,9	20,6	17,3	21,0	21,4	21,7	29,3	29,0	69,2	54,5	54,5	52,3	50,3
KAĞIDA BAĞLI / GSMH (%)	7,0	8,1	11,7	12,8	14,0	14,6	18,5	20,2	21,7	29,3	29,0	69,2	54,5	54,5	52,3	50,3
NAKİT / GSMH (%)	6,1	6,6	7,6	6,9	8,7	9,3	12,8	15,8	17,8	25,8	23,4	32,8	32,5	36,6	38,6	39,9
TAHVİL / GSMH (%)	4,7	3,8	3,7	3,6	0,9	2,8	4,0	7,7	7,1	21,7	21,8	22,8	19,0	29,7	31,5	36,3
BONO / GSMH (%)	1,4	2,9	3,8	3,2	7,8	6,5	8,8	8,1	10,6	4,1	1,6	10,0	13,5	6,9	7,1	3,7
NAKİT DIŞI / GSMH (%)	0,9	1,5	4,1	5,9	5,3	5,2	5,7	4,4	3,9	3,5	5,6	36,4	22,0	17,9	13,7	10,4
TAHVİL / GSMH (%)	0,9	1,5	4,1	5,9	5,3	3,7	4,3	4,4	3,7	3,5	5,6	35,1	22,0	17,7	13,7	10,4
BONO / GSMH (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,4	0,0	0,3	0,0	0,0	1,3	0,0	0,2	0,0	0,0
KAĞIDA BAĞLANMAYAN / GSMH (%)	7,3	7,2	5,9	5,1	6,6	2,8	2,5	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kaynak:Hazine Müsteşarlığı, Yıllar İtibari İle İç Borç Stoku İstatistikleri, http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_stok_GNP.htm verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Tablo 17
Dış Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%) (1996-2005)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Toplam Dış Borç Stokunun GSMH'ya Oranı	43,2	43,8	46,6	55,7	59,3	77,9	72	60,6	54,2	47,3
Kısa Vade	9,3	9,2	10,1	12,4	14,2	11,3	9,1	9,6	10,9	10,6
Uzun Vade	33,9	34,6	36,5	43,3	45,1	66,7	62,9	51	43,3	36,7
Kamu	21,9	20,2	19,2	23	24,3	31,6	35,2	29	24,6	18,9
TCMB	6,7	6,1	6,3	5,9	7	16,7	12,2	10,2	7,1	4,3
Özel	14,9	17,4	21,1	26,8	27,9	29,6	24,6	21,4	22,4	24,1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Toplam Dış Borç Stoku ve Servisi, 2006, <http://www.hazine.gov.tr/stat/dbi3.htm> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Borç stokunda görülen artış 1990'lı yılların ilk yarısında yüksek seyreden faiz dışı kamu harcamalarından oluşurken, ikinci yarıda yüksek reel faizlerin etkisinin ön planda olduğu görülmektedir. 1990-1994 döneminde ortalama faiz dışı denge GSMH'nin %4,5'i kadarken enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren operasyonel kamu açığı %8,3 olmuştur. 1995-2000 döneminde ise faiz dışı denge GSMH'nin % 0,1'i kadar fazla verirken, operasyonel denge %5,8 açık vermiştir. Reel fazilerde bir düşüş yaşanmadığı için faiz ödemeleri artış göstermiş ve bu da borç dinamiğini olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde reel faizlerin düşmemesinin nedeni olarak yüksek kamu kesimi açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyicisi olması ve yeterince derin olmayan yurtiçi piyasalar üzerinde bu durumun bir baskı yaratmış olması gösterilebilir¹³⁹.

2000 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik programın etkisiyle Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS)'nin bankalar tarafından satın alınmaya başlanmıştır. Ancak döviz borçlanarak TL cinsinden DİBS'i alan bankalar bilanço zararlarıyla karşılaşmamak için faiz oranlarında bir değişikliğe gitmemiştir. Bu dönemde cari işlemler dengesinin bozulması, özelleştirme gelirlerinin hedeflenenin altında kalması, yapısal reformlarda görülen gecikmeler, programın kredibilitésini azaltmış, iç borçlanma faizleri arttırmaya devam etmiştir. Bu durumdan da bilançolarında yüklü miktarda DİBS bulunduran bankalar olumsuz etkilenmiştir¹⁴⁰. DİBS'nin en büyük alıcısı konumundaki iki bankanın 2000 yılındaki ekonomik krizin ardından fon kapsamına alınması ve böylece iç borçlanma piyasasından çekilmesi, DİBS'ye olan güveni sarsmıştır. DİBS içinde özellikle bonoların talebi düşmüştür. Şubat 2001 krizinden sonra da sermaye çıkışlarının başlaması ve ülke riskinin artması bütçe açıklarının finansmanında dış borç kullanımını sınırlandırmıştır ve iç borca yönelme devam etmiştir. Yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve IMF'in Türkiye'ye vereceği krediyi erteleme kararı faizleri yükseltirken, bütçe finansmanında iç borçlanma önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle 2000 yılından 2001'e geçilirken iç borç stokunda önemli bir artış görülmüştür. Bu artış, kamu bankalarının görev zararları ve Tasarruf

¹³⁹ Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003**, s.16-17.

¹⁴⁰ Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003**, s.20.

Mevduatı Sigorta Fonundaki bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla ihraç edilen DİBS'den kaynaklanmaktadır¹⁴¹.

2003 yılından itibaren borç dinamikleri daha olumlu bir seyir izlemeye başlamıştır. 2003 yılında %45 olan DİBS bileşik faizi, 2005 Eylül itibariyle %18 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında ayrıca borçlanmanın kompozisyonu sabit faizli senetler lehine değişmeye başlamıştır. Faizlerdeki düşüşün yanı sıra vadelerde de uzamalar söz konusudur. 2003 yılı sonunda ortalama 10 ay vadeli olan TL cinsinden borçlanma 2004 yılı sonunda 13 aya yükselmiş, 2005 yılında ise 5 yıl vadeli borçlanma yapılarak vadeler uzatılmaya devam edilmiştir¹⁴².

İç borç stoku dağılımını incelediğimiz zaman, kağıda bağlanmamış iç borç stoku/ GSMH oranının 1997'den sonra sıfırlandığını, kağıda bağlananlar içindeyse, gerek nakit gerekse nakit dışı iç borçların 1990-2005 döneminde artış gösterdiği görülmektedir. Nakit dışı iç borç stoku 2001 yılında hızlı bir artış göstermiş, sonra düşüş trendine girmiştir. Nakit iç borç stoku büyük bir kısmını ise tahviller oluşturmaktadır. Bonolar 1994-1998 döneminde daha çok tercih edilirken, bu dönemde iç borç stoku, kısa vadeli borçlardan oluştuğu söylenebilir. 1999 yılından sonra ise tahvillerin kullanımı artmaya başlamıştır. Dönem başında tahvil/ GSMH oranı %4,7 iken 2005 sonunda %36,3'e ulaşmıştır. (Bknz **Tablo 16**).

Dış borç stokundaki değişimleri incelediğimizde, Dış Borç Stoku/ GSMH oranında 2001 yılına kadar bir artış görülmektedir. 2001-2002 döneminde kamunun dış borç stoku GSMH'ya oranı %30'un üzerine çıkmış, ancak günümüzde % 18'e kadar düşmüştür. Yine TCMB'nın dış borç stoku bu dönemde hızlı bir artış göstermiştir.(Bknz **Tablo 17**).

Dış borç stoku bileşenlerine baktığımızda; orta ve uzun vadeli borçlanmanın yarısından fazlasını kamu tarafından yapıldığı görülmektedir. Bunun da %90'nı merkezi

¹⁴¹ TCMB, 2001,s.49.

¹⁴² DPT, 2006 Yılı Programı, s.64.

yönetime aittir. Finansal olmayan kuruluşların payı 1996 yılında %7 düzeyinde iken 2005 yılında %3'e düşmüştür. Ancak, içerisindeki KİT payı %90'nın altına düşmemiştir. (Bknz **Tablo 18**).

Bu çerçevede kamu net borç stokunun 2000-2002 döneminde arttığı, sonra düşmeye başladığı görülmektedir. Bu azalışın nedeni iç borç stokundaki azalma ve Merkez Bankası'nın Net Dış Varlıklarındaki artışlara bağlanabilir. Yine ekonomik kriz döneminde düşük seviyelerde seyreden kamu mevduatlarının da 2003 yılından itibaren artmaya başlamasının bunda rolü vardır. (Bknz **Tablo 19**).

Tablo 18
Orta ve Uzun Vadeli Dış Borçların Bileşenlerinin Payları (%) (1996-2005)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ORTA-UZUN VADELİ DİŞ BORÇLAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
KAMU	64,50	58,00	52,63	53,02	52,79	47,42	55,90	56,95	56,90	51,46
GENEL YÖNETİM	90,00	89,00	89,25	87,97	88,58	88,89	92,60	93,79	94,98	96,70
Merkezi Yönetim	89,81	91,17	91,48	92,58	93,67	94,55	96,46	97,21	97,84	98,14
Mahalli İdareler	7,08	6,38	6,52	5,85	5,03	4,17	2,48	1,97	1,57	1,37
Fonlar	3,11	2,17	1,99	1,57	1,30	1,27	1,05	1,17	0,59	0,48
FİNANSAL KURULUŞLAR	2,95	3,42	3,33	4,13	3,59	3,24	1,57	1,10	0,88	0,27
FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR	7,05	7,50	7,41	7,89	7,82	7,86	5,90	5,11	4,13	3,02
KİT'ler	93,15	93,28	92,19	92,97	93,88	93,95	94,16	92,64	92,32	91,44
Diğer	7,00	6,72	7,81	7,03	6,11	6,46	5,84	7,38	7,67	8,56
TCMB	18,28	16,33	15,99	12,86	14,89	24,28	17,88	17,63	13,97	9,56
ÖZEL	17,22	25,26	31,37	34,12	32,32	28,29	26,21	25,42	29,13	38,98

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Toplam Dış Borç Stoku ve Servisi, 2006 <http://www.hazine.gov.tr/stat/dbi3.htm> verilerinden tarafımca hazırlanmıştır.

Tablo 19
Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%) (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Toplam Kamu Net Borç Stoku (1+2+3+4)	57,1	90,5	78,5	70,4	63,5	55,8
1 Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	68,2	107,5	93,5	83,4	77,4	71,6
İç Borç	43,1	71,1	56,3	56,4	54,5	52,9
Konsolide Bütçe	41	69,2	54,5	54,5	52,3	50,3
Diğer Kamu	2,1	1,9	1,8	1,9	2,2	2,6
Dış Borç	25,1	36,5	37,3	26,9	22,9	18,7
Konsolide Bütçe	21,7	31,6	33,8	24,8	21,5	17,6
Diğer Kamu	3,4	4,8	3,5	2,1	1,4	1
2 Merkez Bankası Net Varlıkları	8,8	12,9	9,2	6,9	6,5	6,3
Net Dış Varlıklar	6	(-)1,3	5	4,8	5,4	10,2
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	2,7	14,3	4,3	2,1	1,1	(-)3,8
3 Kamu Mevduatı	2,1	2,8	4	3,5	4,4	5,8
Konsolide Bütçe	0,8	0,7	1,9	1,4	2,4	3,8
Diğer Kamu	1,3	2,1	2,1	2,1	1,9	1,9
4 İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	0,3	1,2	1,8	2,5	3,1	3,7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansman İstatistikleri, 2006, <http://www.hazine.gov.tr/stat/netdebt.xls> verilerinden . tarafımda düzenlenmiştir

3.3.1.4. Türkiye’de Kamu Borçlarını Azaltmaya Yönelik Tedbirler

Türkiye’de kamu borçlarının gelişimi incelendiğinde özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde bir artış görülmektedir. Bu nedenle de kriz sonrası ekonomiyi istikrara kavuşturmak amacıyla IMF gözetiminde düzenlenen ekonomik programlarda kamu birimlerinin borçlarını azaltmak amacıyla çeşitli tedbirler alınmıştır. Bunun yanı sıra, DPT’nin hazırladığı Kalkınma Planlarında da kamu kesimi açıklarının oluşumunda büyük pay sahibi olan Sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve KIT’lerle ilgili yeni düzenlemeler getirilerek kamu kesimi açıkları azaltılmaya çalışılmaktadır.

3.3.1.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumları İle İlgili Düzenlemeler

5 Nisan 1994 Ekonomik Kararları ile sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının azaltılması için bir takım önlemler alınmıştır. Buna göre öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak yaratmaları hedeflenmiştir. Böylece bütçe üzerindeki yüklerinin hafifleyeceği düşünülmüştür. Özel sağlık ve emeklilik sigortalarının teşvik edilmesi kararlaştırılmıştır. Tazminatların emekli kesintisi matrahına dahil edilmesi ile Emekli Sandığı’nın gelirlerinin arttırılması, emekli aylığı ödemelerinin başlayabilmesi için asgari yas sınırı getirilmesi, Sosyal Sigortalar Kurumu emeklilerine ödenecek sosyal yardımları karşılayacak oranda prime esas ücretin yükseltilmesi 5 Nisan Kararları arasında yer almıştır. Ayrıca bazı prim oranlarının arttırılmasıyla; SSK’nın da gelirlerinin arttırılması amaçlanmıştır. Yine SSK’nın gelirlerinin artması amacıyla iş yeri denetimleri sıklaştırılması, sigortalı çalışan sayısının arttırılması hedeflenmiştir. SSK’dan emekli aylığı alanlar için aktüeryal denge göz önünde tutularak yeni bir prim kat sayı sistemi geliştirilmesine çalışılmıştır. SSK’nın prim alacaklarının tahsilinin hızlandırılması için özellikle belediyelerin prim borçları İller Bankası tarafından dağıtılan genel bütçe payından kesilmeye başlanmıştır. SSK’nın gelir getirmeyen gayri menkullerinin satılmasına, ayrıca

kira geliri getiren gayri menkullerin kira bedellerinde de rayiç değerlerine göre düzeltmeler yapılmasına karar verilmiştir¹⁴³.

Tüm bu önlemlere rağmen, 2001 yılına gelindiğindeyse sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları devam etmiştir. Üstelik 2001 ekonomik kriziyle birlikte prim gelirlerinin arttırılamaması, tahsilatta yaşanan sıkıntılar ve hızla artan sağlık –sigorta giderleri kurumları daha da zorlamaya başlamıştır¹⁴⁴. Temmuz 2004 tarihli IMF Niyet Mektubunda, sosyal güvenlik kurumları ile ilgili olarak faaliyette bulunan 3 kurumun birleştirileceği, emeklilik sistemine ilişkin açıkların 2007 yılına kadar kademeli olarak azaltılacağı taahhüt edilmiş ve hatta açıkların uzun dönemde GSMH'nin % 1'i seviyesine kadar düşürülmesi hedeflenmiştir¹⁴⁵. Oysa 2003 yılında sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının GSMH'ya oranı %3,8 olarak gerçekleşmiştir¹⁴⁶. Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları 2004 yılı itibariyle GSMH'nin %4,5'i düzeyine ulaşmıştır. Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu'nda da uzun dönemde kurum açıklarının GSMH'nin %1'nin altına indirilmesinin hedeflendiği tekrarlanmıştır. Bu alanda öngörülen tasarruflar; tüm emeklilik aylıklarını çalışma hayatı boyunca elde edilen kazançlar bazına oturtan birleştirilmiş emeklilik aylığı formülünün kullanılması, ana emeklilik parametrelerinin değiştirilmesi, prim tabanının genişletilmesi ve kanuni emeklilik yaşının uzayan yaşam süresine göre değiştirilmesi şeklindedir. Böylece sağlanacak tasarrufların giderek artması ve 10 yıl sonra da açıkların GSMH'nin %1'inin altına düşmesi hedeflenmiştir¹⁴⁷.

Kamuda sağlık hizmetlerine erişimde hem hakkaniyetin sağlanması hem de sağlık ve ilaç harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında, 2005 yılından itibaren geçerli olmak üzere Bütçe Uygulama Talimatı ile tedavi fiyatlarından %18 KDV indirimi uygulamasına gidilmesi ve tedavi fiyatlarında da 2004 yılına göre herhangi bir artış yapılmaması dikkat çekmektedir. Her ne

¹⁴³ Parasız, a.g.k., s.377-378.

¹⁴⁴ DPT, 2002 Yılı Programı, s.7.

¹⁴⁵ TCMB,IMF Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004, <http://www.tcmb.gov.tr>, (10 Ocak 2006), s.4.

¹⁴⁶ DPT, 2006 Yılı Programı, s.72.

¹⁴⁷ TCMB IMF Niyet Mektubu, 26 Nisan 2005, <http://www.tcmb.gov.tr>, (10 Ocak 2006), s.8.

kadar yine 2005 yılından başlayarak yeşil kart sahiplerine eczanelerden bedelsiz olarak ilaç temin etme hakkı verilmiş olsa da karşılaşılan süistimaller nedeniyle Mayıs ayından itibaren %20 katılım payı alınması uygulamasına geçilmiştir. Bir başka dikkat çeken uygulama da Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Türk Eczacılar Birliği arasında imzalanan bir protokolle ilaç fiyatlarında yapılan %10'luk indirimdir¹⁴⁸.

2005 yılı içerisinde yapılan önemli bir düzenleme de SSK hastanelerinin, Sağlık Bakanlığı'na devrinin gerçekleştirilmesidir. Böylece SSK'nın sadece sigorta hizmeti veren bir kuruluş haline getirilmesi ve sağlık hizmetlerinin maliyetinden kurtulması hedeflenmiştir. Ancak, bu devrin Sağlık Bakanlığı'na, dolayısıyla da bütçeye nasıl bir maliyet yükleyeceği henüz bilinmemektedir.

1 Haziran 2006 itibariyle Genel Sağlık Sigortası ve yeni Sosyal Sigortalar Kanunu kabul edilmiştir. Genel Sağlık Sigortasına geçiş döneminde ortaya çıkacak başlangıç maliyetlerine karşın hastanelerin ve temel sağlık hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili reformlar üzerinde çalışılması ve bu konuda gerekli görülürse telafi edici mali tedbirler alınması da sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının azaltılmasına yönelik çalışmalar arasında yer almaktadır¹⁴⁹.

Yapılan tüm bu reformlar sosyal güvenlik kurumlarının, özellikle de bunların içinde en fazla açık veren SSK'nın mali dengelerini düzeltmek içindir. Ancak bu uygulamaların sonuçlarının uzun vadede görüleceği unutulmamalıdır. Öte yandan Türkiye'de bu tür gelişmeler oldukça ağır ilerlemektedir. Örneğin 3 sosyal güvenlik kurumunun birleştirilip tek bir kurum haline gelmesi 1996 yılından beri süregelen bir çalışmadır. Aradan 10 yıl geçmiş olmasına rağmen bu konuda somut bir adım atılmadığı gözlenmektedir.

¹⁴⁸ DPT, 2006 Yılı Programı, s.71.

¹⁴⁹ TCMB, IMF Niyet Mektubu, 26 Nisan 2005, s.8.

3.3.1.4.2. Yerel Yönetim Birimleri İle İlgili Düzenlemeler

Yerel yönetimlerin borçlanmalarıyla ilgili olarak yapılacak düzenlemeler IMF ile olan ilişkiler çerçevesinde de gündeme gelmiştir. Buna göre Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu'nda, yerel yönetimlerin bütçe disiplininin sağlanması amacıyla getirilecek düzenlemelere de yer verilmiştir. Buna göre; belediye ve il özel idarelerinin borç stokunun yıllık gelirleri ile sınırlanması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin borç stoku yıllık gelirlerinin 1,5 katı ile sınırlandırılacaktır. Yerel yönetimlerin yıllık gelirlerinin %10'unu aşan yeni iç borçlanmaları merkezi idarenin iznine tabi olacaktır. Yerel yönetimlerin ceza ve faizler dahil temerrüde düşmüş borçları, alacakların yeniden yapılandırılması amacıyla yetkilendirilmiş yeni oluşturulacak bir komisyon tarafından her bir borçlu belediye bazında incelenecektir. Nihai anlaşmalarda ödeme kabiliyeti dikkate alınacak, konsolide bütçe transferlerinden yapılacak kesintiler dahil geri ödemelere ilişkin yeterli güvenceleri de içermesine dikkat edilecektir¹⁵⁰.

Bu çerçevede Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanmasına yönelik düzenlemeler temelde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 51. madde ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 68. maddede yapılmıştır¹⁵¹. Buna göre; yerel yönetimler görevlerinin gerektirdiği hizmetleri sunabilmek için kanunlar çerçevesinde borçlanabilecek ve tahvil ihraç edebilecektir. Ancak dış borçlanma sadece 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında yatırım programlarında yer alan projeler için yapılabilecektir. Tahvil ihracı da yalnızca yatırım programlarında belirtilmiş projelerin finansmanı için çıkarılabilecektir. İller Bankası'ndan kredi alan yerel yönetimlerin Banka'ya sundukları ödeme planı Banka tarafından yeterli görülmezse, kredi talebinin reddedilmesi söz konusu olabilecektir. Yerel yönetimlerin faiz dahil iç ve dış borç stokunun, kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenmiş yeniden değerlendirme oranıyla arttırılacak miktarı geçmesine izin verilmemesi, yerel yönetimlerin harcamalarının düzenli bir şekilde takip edilebilmesi için, varlık ve

¹⁵⁰ TCMB, IMF Niyet Mektubu, 26 Nisan 2005, s.5.

¹⁵¹ İlgili kanun metinleri www.tbmm.gov.tr/genser/kanunlar.htm den düzenlenmiştir.

yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tabloların üç ayda bir incelenmek üzere İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile DPT ve Hazine Müsteşarlığı'na gönderilmesi de kanunda yer alan yeni düzenlemeler arasındadır.

3.3.1.4.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle İlgili Düzenlemeler

5 Nisan Kararları ile KİT'lere ilişkin yeni düzenlemeler getirilerek mali yapıları düzeltilmeye çalışılmıştır. Kamu kuruluşlarına ait paraların Merkez Bankası veya T.C. Ziraat Bankası dışındaki bankalarda vadeli olarak tutulmasının önlenmesi, KİT fiyatlarında yapılan düzenlemeler sonucu elde edilen gelirin bir kısmının Hazine'ye aktarılması ve KİT'lerin Hazine'ye olan borçlarının biran önce ödenmesine çalışılması hedeflenmiştir. Özelleştirme çalışmalarına hız verilmesi, KİT'ler de özel işletmeler gibi tasfiyeye ve hacze açık hale getirilmesi de alınan kararlar arasındadır¹⁵².

İşletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı 1999 yılında ulaştığı %2,3 seviyesinden 2000 yılında %1,6 seviyesine düştüğü görülmektedir. (Bknz **Tablo 3**). Bu gelişmeye tarımsal destekleme alımında bulunan kuruluşların borçlanma gereğindeki düşüşler neden olmuştur. Bu dönemde tarımsal destekleme alımlarının ve KİT istihdamındaki artışların sınırlandırılması, faiz oranlarındaki düşüşlerin, kuruluşların maliyet dengelerini olumlu etkilemesi, borçlanma gereğini düşürmüştür. Öte yandan özelleştirme kapsamındaki kuruluşların da borçlanma gereğinde bir düşüş görülmüştür¹⁵³. Bunun nedeni de söz konusu kuruluşlarda yapılan iyileştirme çalışmalarıdır. 2002 itibariyle KİT'lerin borçlanma oranı %-1,01 olmuştur. (Bknz **Tablo 3**). Bu KİT'lerin fazla verdiği anlamına gelmektedir ki burada da en önemli etken PETKİM ve Tüpraş'ın performanslarındaki artıştır¹⁵⁴.

Avrupa Birliği'ne sunulan Katılım Öncesi Ekonomik Program ve 11 Mayıs 2005 tarihinden itibaren yürürlükte olan 19. Stand-by anlaşması çerçevesinde KİT'lerle ilgili bir

¹⁵² Parasız, a.g.k., s.374.

¹⁵³ DPT, 2002 Yılı Programı, s.72.

¹⁵⁴ DPT, 2002 Yılı Programı, s.77.

takım düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre; KİT'lere performans kriterleri verilip, hesap verebilirliklerinin, etkin ve hızlı karar alabilmelerinin sağlanması için gerekli yapısal dönüşümlerin hızla devam etmesine karar verilmiştir. KİT'lerin verimliliğini arttırıcı, maliyetleri düşürücü, uluslararası fiyat ve maliyet hareketlerinden doğan değişmelere uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmalarına çalışılacaktır. Ayrıca KİT'lerin sundukları mal ve hizmetlerin fiyatlarını rekabetçi şartlar altında belirleyecek olmaları da olumlu bir gelişmedir. Öte yandan kamu bankalarına ilişkin reformlar devam etmektedir. Halk Bankası ve Ziraat Bankası tarafından sübvansiyonlu kredi uygulamasına 2005 yılında da devam edilmiştir. Ziraat Bankası tarafından düşük faizli kredi kullandırılmaya devam etmekle birlikte, bankanın uğradığı zarar 2005'te de bütçeden avans olarak karşılanmıştır. Bu bağlamda Ziraat Bankası'nın Ağustos 2005 itibariyle 1,5 milyar YTL, Halk Bankası'nın da 1,4 milyar YTL tutarında kredi kullandığı görülmektedir¹⁵⁵.

3.3.2. Senyoraj Gelirleri Yoluyla Finansman

Kamu kesimi açıklarının finansmanında yararlanılan bir diğer araç da senyoraj gelirleridir. Türkiye'de de oldukça fazla kullanılan bir yöntem olmasına karşın, 1980'li yıllardan başlayıp 2003'e kadar etkisini gösteren dolarizasyon olgusunun senyoraj gelirlerini olumsuz etkilediği de göz önünde tutulmalıdır.

Türkiye'de yaşanan dolarizasyon olgusunun nedenlerinin başında enflasyon gelmektedir. 1980 öncesindeki kontrollü ekonomik dönemde TL'nin enflasyon nedeniyle değer kaybetmesine karşın alternatifi olmayan bireyler, 1980'den sonra dövizin serbest bırakılması, repo gibi yeni yatırım araçlarının ortaya çıkması ve borsanın gelişmeye başlamasıyla ulusal paradan kaçabilme olanağı bulmuştur¹⁵⁶. Aslında tarihsel bir çerçeveden bakıldığında Türkiye'nin dövizle ilk tanışması 1970'li yıllarda yaşanan petrol

¹⁵⁵ BUMKO, 2006 Bütçe Gerekçesi, s.199-201.

¹⁵⁶ Jale Yalınpala, "Senyoraj-Enflasyon İlişkisi, Türkiye Değerlendirmesi", *Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 1998 Cilt: 8, Sayı:1 <http://www.idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf> (9 Aralık 2005), s.103.

krizi nedeniyle ortaya çıkan döviz sıkıntısını gidermek için Döviz Çevrilebilir Mevduat ve Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı uygulamaları ile olmuştur¹⁵⁷. Ancak, bu hesaplar söz konusu dönemde dolarizasyona neden olmazken kamu kesimi açıklarının artmaya başladığı ve enflasyonun yükseldiği 1985 sonrası dönemde etkilerini göstermişlerdir.

1989 yılına gelindiğinde finansal liberalizasyon sürecinin başlamasıyla, bu kapsamda yapılan düzenlemelerle döviz cinsinden işlemlerin maliyetleri düşürülmüştür. Aslında bu dönemde döviz tevdiat hesaplarının reel getirisi, TL cinsinden varlıkların reel getiri oranından daha düşüktür. Ancak, Türk ekonomisinin zayıf makro ekonomik temelleri, gevşek maliye politikaları, gerçekleştirilemeyen yapısal reformlar, siyasi ve makro ekonomik istikrarsızlıkların da Türkiye’de dolarizasyon sürecinde etkili olduğunu ortaya koymuştur¹⁵⁸. Diğer taraftan yüksek kamu kesimi açıkları ve kırılğan borç stoku da finansman için dış borçlanmanın tercih edilmesiyle dolarizasyon sürecini hızlandırmıştır. Bu da kamu kesiminin senyoraj yoluyla gelir elde etmesini kısıtlamıştır¹⁵⁹. Ancak son dönemlerde enflasyonun düşmesi, ekonomide istikrarın sağlanması ve kamu kesimi açıklarının da azalmaya başlaması ile ters dolarizasyon sürecine girilmiştir. Bununla beraber kamu gelirlerinin artması senyorajdan elde edilen gelirin, vergi gelirleri içerisindeki payını %10’nun altına düşürmüştür. (Bknz **Tablo 20-21**).

Tablo 20 parasalcı yaklaşıma göre 1985-2003 yılları arasında Türkiye’de elde edilen senyoraj gelirlerini göstermektedir. Bu yaklaşıma göre, senyoraj geliri parasal tabandaki artışın hesaplanmasıyla bulunmaktadır. En fazla senyoraj gelirin bu dönem içerisinde 1988 ve 2001 yıllarında elde edildiği görülmektedir. Senyoraj gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı da ortalama %15,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1998 ve 2000 yıllarında ise negatif senyoraj geliri, daha doğru bir ifadeyle senyoraj gideri doğmuştur. **Tablo 21** ise aynı dönemde Türkiye’de elde edilen senyoraj gelirlerini kamu maliyesi yaklaşımına göre hesaplamasını vermiştir. Buradaki hesaplamalar da parasal taban ile

¹⁵⁷ Süreyya Serdengeçti, “Dolarizasyon-Ters Dolarizasyon”, 2005, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/sunumeskisehir.pdf> (14 Temmuz 2006), s.15.

¹⁵⁸ Serdengeçti, a.g.k., s.16.

¹⁵⁹ Yalınpala, a.g.k., s. 103.

nominal faiz oranlarının çarpılması yoluyla bulunmuştur. Bu yöntemle göre de senyoraj gelirlerinin en yüksek olduğu yıllar 1988 ve 1996'dır. Senyoraj gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise ortalama %33 olarak gerçekleşmiştir. Parasal yaklaşıma göre hesaplanan nominal senyoraj gelirlerinin GSMH'ya oranının yüksek olduğu yıllardan 2001 yılında senyoraj gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı (%16,47), aynı yılda toplanan kurumlar vergisinin konsolide bütçe içindeki payından (%7,1) daha yüksektir. 1992 yılında ise gelir vergisinin konsolide bütçe içindeki payı (%33,8) ile kamu maliyesi yaklaşımına göre hesaplanan senyoraj gelirlerinin payı (%31,38) birbirlerine oldukça yakın bir seviyededir. Senyoraj gelirleri hangi yöntemle göre hesaplanırsa hesaplanırsın, konsolide bütçe gelirleri ile karşılaştırıldığında benzer sonuçlar görülmektedir. Bu durum, Türkiye'de kamu gelirleri içinde senyorajın, kamu kesimi açıklarının yoğun olduğu 1994-2001 döneminde önemli bir paya sahip olduğunu göstermektedir. (Bknz **Tablo 20-21** ve ayrıca **23-24**).

Tablo 20
1985-2003 Yılları Arasında Türkiye'deki Senyoraç Gelirlerinin Parasalcı Yaklaşımına Göre Hesaplanması

Yıllar	Parasal Taban	Nominal Senyoraç	GSMH	Nom. Senyoraç / GSMH	Top. Vergi Gelirleri	Nom. Senyoraç / Toplam Vergi Gelirleri	Top. Bütçe Gelirleri	Nom. Senyoraç Gelirleri / Top. Bütçe Gelirleri
1985	2.999,00	795,00	35.350,00	2,25	3.829,00	20,76	5.980,00	13,29
1986	4.037,00	1.038,00	51.185,00	2,03	5.972,00	17,38	7.154,00	14,51
1987	5.993,00	1.956,00	75.019,00	2,61	9.051,00	21,61	10.445,00	18,73
1988	11.349,00	5.356,00	129.175,00	4,15	14.232,00	37,63	17.587,00	30,45
1989	16.820,00	5.471,00	230.370,00	2,37	25.550,00	21,41	31.369,00	17,44
1990	22.027,00	5.207,00	397.178,00	1,31	45.399,00	11,47	56.572,00	9,20
1991	39.323,00	17.296,00	634.393,00	2,73	78.643,00	21,99	99.084,00	17,46
1992	75.514,00	36.191,00	1.103.605,00	3,28	141.602,00	25,56	178.070,00	20,32
1993	117.013,00	41.499,00	1.997.323,00	2,08	264.273,00	15,70	357.333,00	11,61
1994	189.581,00	72.568,00	3.887.903,00	1,87	587.760,00	12,35	751.616,00	9,65
1995	388.177,00	198.596,00	7.854.887,00	2,53	1.084.350,00	18,31	1.409.250,00	14,09
1996	974.859,00	586.682,00	14.978.067,00	3,92	2.244.094,00	26,14	2.727.958,00	21,51
1997	1.077.688,00	102.829,00	29.393.262,00	0,35	4.745.484,00	2,17	5.815.099,00	1,77
1998	315.129,00	-762.559,00	53.518.332,00	-1,42	9.228.596,00	-8,26	11.811.065,00	-6,46
1999	1.525.270,00	1.210.141,00	78.282.967,00	1,55	14.802.280,00	8,18	18.933.065,00	6,39
2000	730.050,00	-795.220,00	125.596.129,00	-0,63	26.503.698,00	-3,00	22.440.143,00	-3,54
2001	9.219.856,00	8.489.806,00	176.483.953,00	4,81	39.375.928,00	21,56	51.542.970,00	16,47
2002	20.246.760,00	11.026.904,00	275.032.366,00	4,01	59.631.868,00	18,49	75.592.324,00	14,59
2003	23.270.492,00	3.023.732,00	356.680.888,00	0,85	84.316.169,00	3,59	100.250.427,00	3,02

Kaynak: Mustafa Çelen, "Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları", (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999), s.262-263 (1985-1997 dönemi için), Hazine Müsteşarlığı İstatistikleri <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/4-14.xls>, BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://www.bumko.gov.tr> ve DTM Kamu Finansman İstatistikleri <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/gosterge/gosterge.htm> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Tablo 21
1985-2003 Yılları Arasında Türkiye'deki Senyoraç Gelirlerinin Kamu Maliyesi Yaklaşımına Göre Hesaplanması

Yıllar	Parasal Taban	Nominal Faiz	Nominal Senyoraç	GSMH	Nom. Senyoraç / GSMH	Top. Vergi Gelirleri	Nom. Senyoraç / Top. Vergi Gelirleri	Top. Bütçe Gelirleri	Nom. Senyoraç / Top. Bütçe Gelirleri
1985	2.999,00	55,00	1.649,45	35.350,00	4,67	3.829,00	43,08	5.980,00	27,58
1986	4.037,00	48,00	1.937,76	51.185,00	3,79	5.972,00	32,45	7.154,00	27,09
1987	5.993,00	58,00	3.475,94	75.019,00	4,63	9.051,00	38,40	10.445,00	33,28
1988	11.349,00	84,00	9.533,16	129.175,00	7,38	14.232,00	66,98	17.587,00	54,21
1989	16.820,00	59,00	9.923,80	230.370,00	4,31	25.550,00	38,84	31.369,00	31,64
1990	22.027,00	59,00	12.995,93	397.178,00	3,27	45.399,00	28,63	56.572,00	22,97
1991	39.323,00	73,00	28.705,79	634.393,00	4,52	78.643,00	36,50	99.084,00	28,97
1992	75.514,00	74,00	55.880,36	1.103.605,00	5,06	141.602,00	39,46	178.070,00	31,38
1993	117.013,00	75,00	87.759,75	1.997.323,00	4,39	264.273,00	33,21	357.333,00	24,56
1994	189.581,00	96,00	181.997,76	3.887.903,00	4,68	587.760,00	30,96	751.616,00	24,21
1995	388.177,00	92,00	357.122,84	7.854.887,00	4,55	1.084.350,00	32,93	1.409.250,00	25,34
1996	974.859,00	94,00	916.367,46	14.978.067,00	6,12	2.244.094,00	40,83	2.727.958,00	33,59
1997	1.077.688,00	96,00	1.034.580,48	29.393.262,00	3,52	4.745.484,00	21,80	5.815.099,00	17,79
1998	315.129,00	95,50	300.948,20	53.518.332,00	0,56	9.228.596,00	3,26	11.811.065,00	2,55
1999	1.525.270,00	46,70	712.301,09	78.282.967,00	0,91	14.802.280,00	4,81	18.933.065,00	3,76
2000	730.050,00	45,60	332.902,80	125.596.129,00	0,27	26.503.698,00	1,26	22.440.143,00	1,48
2001	9.219.856,00	62,50	5.762.410,00	176.483.953,00	3,27	39.375.928,00	14,63	51.542.970,00	11,18
2002	20.246.760,00	48,20	9.758.938,32	275.032.366,00	3,55	59.631.868,00	16,37	75.592.324,00	12,91
2003	23.270.492,00	28,60	6.655.360,71	356.680.888,00	1,87	84.316.169,00	7,89	100.250.427,00	6,64

Kaynak: Mustafa Çelen, "Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları", (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999), s.262-263 (1985-1997 dönemi için), Hazine Müsteşarlığı İstatistikleri <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/4-14.xls>, BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://bumko.gov.tr> ve DTM Kamu Finansman İstatistikleri <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/gosterge/gosterge.htm> verilerinden tarafimca düzenlenmiştir.

Devletin para basma tekeline dayanarak para arzını arttırmak yoluyla elde ettiği senyoraj gelirleri aynı zamanda enflasyonist sürecin ana etkenini oluşturmaktadır. Böylece devlet para basarak belli bir gelir elde ederken enflasyon nedeniyle asıl finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin tahakkuk ve tahsil zamanları arasındaki farktan dolayı erezyona uğramasına da neden olmaktadır¹⁶⁰. Devlet bir taraftan kamu açıklarını senyoraj yoluyla finanse etmeye çalışırken diğer taraftan da bu şekilde önemli gelir kaynaklarında azalmalara neden olmakta ve kamu kesimi açıklarının finansmanını da engellemektedir. Bu nedenle devletin bu yolla ne kadar gelir elde ettiğini hesaplarken, vergi gelirlerinde yaşanan kaybın da göz önünde tutulması gereklidir.

3.3.3. Vergi Gelirleri Yoluyla Finansman

Ülkemizde kamu kesimi açıklarının finansmanında kullanılan bir başka yöntem de vergi gelirleridir. Ancak vergi gelirleri istenilen düzeyde arttırılamamaktadır. Bu nedenle de vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılayamamaktadır. Bu noktada kamu harcamalarındaki artış hızı da önemli olmakla birlikte, Türkiye’de vergi yükünün de arttırılamaması önemli bir sorundur¹⁶¹. **Tablo 22**, 1990-2003 döneminde OECD, Avrupa Birliği ve Türkiye’de gerçekleşen vergi yükü oranlarını göstermektedir. Söz konusu dönemde Avrupa Birliği (AB) ve OECD üyelerinin vergi yükünde düşük oranda bir artış yaşanırken, Türkiye’de 10 puanın üzerinde bir artış olmuştur. Bu artışta bozuk kamu maliyesinin, vergi oranlarının yükseltilmesi ve bütçeye yeni vergi kalemleri eklenmesi yoluyla finanse edilmeye çalışılmasının etkisi vardır¹⁶². Buna karşın Türkiye’deki vergi yükü gerek AB, gerekse OECD ortalamasının altındadır. Ancak, vergi sistemimizdeki sorun bireysel vergi yükünün çarpıklığıdır. Vergi ödeyen gruplar arasında dengesizlikler olduğu gibi, aynı grup içerisindeki bireylerin de vergi yükü dağılımı çarpık

¹⁶⁰ Çelen, a.g.k., 264.

¹⁶¹ Metin Meriç, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Girne: 12-16 Mayıs 2003, s.21.

¹⁶² TÜSİAD, 2003, s.45.

olabilmektedir¹⁶³. Böylece vergide adalet ilkesi sarsılmakta, mükelleflerin vergiye uyumunu azalmakta ve kayıtdışı ekonomi genişlemektedir. Diğer taraftan vergi yükü düşük olmasına rağmen Türkiye’de sosyal güvenlik primleri ile mal ve hizmetlerden sağlanan yüksek oranlı vergiler göze çarpmaktadır. Ayrıca Türkiye çalışanın kazancı içerisindeki vergi payının en yüksek olduğu ülkelerdendir¹⁶⁴. Bu da kayıtdışı istihdamı ve dolayısıyla kayıtdışı ekonomiyi körükleyen, vergi gelirlerinin de azalmasına neden olan bir etkidir.

Tablo 22
OECD, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Vergi Yükünün Karşılaştırılması (%)
(1990-2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
OECD	34,8	35,1	35,3	35,7	35,7	35,6	36,2	36,3	36,4	36,8	37,7	36,6	36,3	36,1
AB	39,3	39,4	39,7	39,9	40,1	40	41	40	40,9	41,4	41,7	41	40,6	40,5
Türkiye	20	21	22,4	22,6	22,2	22,5	25,4	27,8	28,3	31,2	32,3	35,1	31	32,7

Kaynak: OECD Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics, ISBN: 92-64-03561-3, <http://www.titania.sourceoecd.org/vl=27576341/cl=13/nw=1/rpsv/factbook/09-03-01.htm> (14 Temmuz 2006).

Türkiye’de 1990’lı yılların başındaki dolaysız vergi ağırlıklı yapıdan 1996 yılından sonra dolaylı vergi ağırlıklı bir yapıya dönmüştür. Bu nedenle dolaylı vergiler kamu gelirlerini etkileyen önemli bir faktör haline gelmiştir. Bu bağlamda 1995 yılında kamu harcanabilir gelirinin artışının %2,5 ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Çünkü; dolaysız vergilerin GSMH içindeki payı azalmıştır, ayrıca; sosyal fonlarda bozulmalar görülmüştür. Bu dönemde Gümrük Birliği’ne uyum adı altında vergi ve fonlarda yapılan indirimler sonucunda vergi gelirlerinde azalmalar göze çarpmaktadır. 1995 yılında, 1994 yılına

¹⁶³ DTM, “Vergi Politikalarının Üretim ve İhracata Etkileri”, (t.y.), <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/sayi%2011/vergi.htm> (17 Temmuz 2006), par. 25.

¹⁶⁴ TÜSİAD, 2003, s.45-46.

kıyasla daha düşük bir düzeyde (%19,3) kamu geliri elde edilmiştir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya oranında görülen %0,3'lük düşüşün nedeni ise 1994 yılında vergi gelirlerinin ek vergilerle arttırılmış olmasıdır¹⁶⁵. (Bknz **Tablo 6**). Aynı şekilde 2001 yılında da vergi gelirlerinde bir artış yaşanmıştır. Bu yıl, ekonomik krizin yaşanmış olduğu yıl olmasına rağmen 1999 depremini takiben alınmaya başlanan ek vergi uygulamalarının 2001 yılında da devam etmesi, KDV oranlarının ve akaryakıt ve özel tüketim vergisinin arttırılmasının etkisiyle bu sonuç alınmıştır¹⁶⁶. Bu yılda ayrıca mevduat ve repo faiz oranlarında görülen yükselme, birer puan arttırılan stopaj oranları nedeniyle daha fazla vergi geliri elde edilmesinde etkili olmuştur¹⁶⁷. Görüldüğü gibi vergi sistemimizin bir başka sorunu düzenli bir gelir yaratamamasıdır. Sürekli ek vergilerle, dönem içinde vergi oranlarında yapılan değişmelerle vergi gelirleri arttırılmaya çalışılmaktadır. Vergilemenin klasik ilkelerinde vergilemede açıklık ilkesi böylece uygulanmamaktadır. Bunun yarattığı belirsizlik de yine bazı mükelleflerin kayıt dışı ekonomiye çıkmalarına neden olmaktadır, böylece vergi gelirleri azalmaktadır.

2001 yılında, vergi hedeflerine ulaşılması için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde; eğitime katkı payı uygulamasına devam edildiği, kurumlar vergisi oranı %25'e çıkarıldığı, vergi mükelleflerine borçlarını taksitlendirme imkanı sağlandığı, vergi tahsilatındaki gecikmeleri azaltmak için gecikme zammı oranının %10'a çıkarıldığı görülmektedir. Ayrıca; borçlanmanın sürdürülebilmesi ve özel yatırımcıların da kamu kağıtlarına yönelmesinin sağlanması amacıyla 31 Aralık 2004 'e kadar 21 Temmuz 2001-31 Aralık 2002 arasında ihraç edilen iç borçlanma senetlerinin faiz gelirleri ve elden çıkarılmasından sağlanan diğer kazançlar toplamının 50 milyar lirası gelir vergisinden istisna edilmiş ve uygulama 2002, 2003 ve 2004 yıllarında da devam etmiştir¹⁶⁸. Böylece 2000 yılında konsolide bütçe gelirleri içerisindeki payı %4,9 olan faiz vergisinin payı 2002 %0,1'e düşmüştür. (Bknz **Tablo 23**). Bu gelişme, Türkiye'de aslında vergilemenin değil

¹⁶⁵ DPT, 2002 Yılı Programı, s.47.

¹⁶⁶ DPT, 2002 Yılı Programı, s.47.

¹⁶⁷ TCMB, 2001, s. 46.

¹⁶⁸ DPT, 2002 Yılı Programı, s.56-59.

borçlanmanın bir politika olarak benimsendiğini kanıtlamaktadır. Vergisel düzenlemeler, borçlanma politikalarının uygulanmasını kolaylaştıracak şekilde gerçekleştirilmektedir.

Türkiye’de vergisel teşvikler nedeniyle tahsilinden vazgeçilen vergi gelirleri de bütçe açıklarının önemli bir nedeni sayılabilir. Bu noktada söz konusu teşviklerin gerekli olup olmadığı ve eğer gerekliyse yeterince etkin uygulanıp uygulanmadığı önemli bir sorundur. Bu konuda yapılan araştırmalardan birinde; Türkiye’de 1991 yılında indirim ve istisnalar şeklinde tahsilatından vazgeçilen Kurumlar Vergisi’nin tahsil edilen toplam Kurumlar Vergisi içindeki payının %81 olduğu ortaya konulmuştur. Aynı çalışma, 1986-1991 döneminde uygulanan yatırım indirimi teşvikinin de etkin olmadığını göstermiştir. Bu dönemde yatırım indirimi teşviğiyle tahsilinden vazgeçilen net vergi tutarındaki 1 birimlik artış özel kesim sermaye yatırımlarını sadece 0,70 birim arttırmaktadır¹⁶⁹. Türkiye’de tahsilinden vazgeçilen vergi gelirlerinin düzeyini belirlemek amacıyla yapılan bu tür çalışmalar oldukça azdır ve bu gelirleri hesaplamayı da gerektirecek herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır. Ancak 2003 yılında uygulamaya giren ve 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun yerini alan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vergi harcamaları olarak adlandırılan vergi muafiyeti, vergi istisnası ve vergi indirimi gibi uygulamalarla tahsilinden vazgeçilen kamu gelirlerinin hesaplanmasını ve Merkezi Bütçe Kanununda ekli cetvellerde gösterilmesini zorunlu kılan bir uygulama getirmiştir. Dolayısıyla bundan sonra vergisel teşvikler nedeniyle uğranılan gelir kayıplarının ne kadar olduğu ve teşviklerin etkinliği daha sağlıklı olarak değerlendirilebilecektir¹⁷⁰.

¹⁶⁹ DPT, “Türkiye’de Kurumlar Vergisi Uygulamasının Firma Davranışları Üzerindeki Etkisi”, 1993’ten aktaran Hasan Atılgan, **Vergilemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye’deki Durumun Analizi**, Ankara:Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2004/365, 2004, s.224-225.

¹⁷⁰ Atılgan, a.g.k., s.224.

Tablo 23

Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı (%) (1990-2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Konsolide Bütçe Gelirleri Toplamı	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Genel Bütçe Gelirleri	97,3	97,3	97,8	98,2	98,8	98,5	98,4	98,5	98,5	98,5	98,8	98,7	98,7	98,3
Vergi Gelirleri	80,2	79,6	79,5	74	78,2	76,9	82,3	81,6	78,1	78,2	79,3	77,1	78,9	84,1
A) Gelir Üzerinden Alınan Vr.	41,1	40,8	39,4	35,2	32,8	30,9	31,7	32,6	35,8	34,5	31,4	30,4	25,6	25,7
Gelir Vergisi	32,9	33,7	33,7	29,8	24,2	23,4	24,8	25,8	29,5	26,1	18,6	22,5	18,1	17
Kurumlar Vergisi	8,2	7,1	5,7	5,4	5,9	7,3	6,9	6,8	6,3	8,2	7	7,1	7,4	8,6
Talih Oyunları	0	0	0	0	2,8	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0
Ekonomik Denge Vergisi	0	0	0	0	2,8	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0
Kıymetli Maden ve Zıyn. Eşy. Alım Vr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ek Gelir Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,3	0	0	0
Faiz Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,9	0,7	0,1	0
Ek Kurumlar Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,6	0	0	0
B) Servetten Alınan Vergiler	0,7	0,7	0,7	0,7	4,9	1,7	0,7	0,6	0,6	0,9	1	0,8	1	2,1
Motorlu Taşıtlar Vergisi	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,9	1,2
Veraset ve İntikal Vergisi	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0,1
Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0,2	0,2	0	0	0
Net Aktif Vergisi	0	0	0	0	4,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4837 S.K. Ek Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4962 S.K. Ek Taşit Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ek Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C) Mal ve Hizmet. Alın. Vr.	24,2	24,9	26,6	25	28,5	30,5	35,6	34,1	30,5	32,3	34,4	35,1	39,8	43,8
Dahilde Alınan KDV	13,5	14,7	15,2	14,2	14,8	15,1	15,4	14,8	13,5	12,9	13,4	14,1	15,3	15,4
Ek Vergi	0,7	0,6	0,1	0,1	1,1	1,2	1,6	1	0,6	0,8	1,6	1,6	1,5	0
Taşit Alım Vergisi	1	1	1,3	1,5	0,9	1	1,3	1,3	1,1	1,1	1,3	0,6	0,2	0
Akaryakıt Tüketim Vergisi	2,2	2,4	3,8	3,6	6,2	7,3	11,1	11	9,1	11,9	9,8	11	8,4	0
Banka ve Sigorta Muameleleri Vr	2,1	2,1	2,2	2	2,2	1,8	2,1	2	2,7	2,5	2,6	2,9	1,3	1,2
Damga Vergisi	2,6	2,5	2,3	2,2	1,8	2,1	2,1	2,1	2	1,9	2,1	1,6	1,7	1,7
Harçlar	2,1	1,6	1,6	1,4	1,6	2	2	2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6
Ek Taşit Alım Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1
Özel İletişim Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,2	1,1	1,1	1
Özel İşlem Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,6	0,6	0,7	0,7
Özel Tüketim Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,9	22,2
D) Dış Ticaretten Alınan Vr	14,2	13	12,8	12,9	11,9	13,8	14,2	14,2	11,2	10,4	12,8	10,8	12,6	12,5
Gümrük Vergisi	1,9	1,1	1	3,7	2,9	3,4	2,3	2,1	1,5	1,3	1,2	0,7	0,8	0,9
Akaryakıt Dışı Mad. Alm.	1,9	1	1	2,4	1,7	2,2	2	1,9	1,4	1,2	1,1	0,7	0,8	0,9
Akaryakıt Alımı Güm. Vr.	0	0	0	1,2	1,2	1,3	0,3	0,2	0,1	0	0	0	0	0
Tek ve Maktu Vergiler	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İthalde Alınan KDV	8,3	8,4	8,4	8,7	8,8	10,1	11,9	12	9,6	9,1	11,6	10	11,7	11,6
İthalat Damga Resmi	2,7	2,5	2,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rihtim Resmi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diğer Dış Ticaret Vergileri	1,2	1	0,9	0,6	0,3	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0
E) Kaldırılan Vergi Artıkları	0	0	0	0,1	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://www.bumko.gov.tr> verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

Tablo 24
Vergi Gelirlerinin GSMH içindeki Payları (%) (1990-2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Konsolide Bütçe Gelirleri Toplamı	14,2	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	22,1	24,2	26,6	29,2	27,5	28,1
Genel Bütçe Gelirleri	13,9	15,2	15,8	17,6	19,1	17,7	17,9	19,5	21,7	23,8	26,3	28,8	27,1	27,6
Vergi Gelirleri	11,4	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15	16,1	17,2	18,9	21,1	22,5	21,7	23,6
A) Gelir Üzerinden Alınan Vr.	5,9	6,4	6,4	6,3	6,3	5,6	5,8	6,5	7,9	6,3	4,9	6,6	5	4,8
Gelir Vergisi	4,7	5,3	5,4	5,3	4,7	4,2	4,5	5,1	6,5	6,3	4,9	6,6	5	4,8
Kurumlar Vergisi	1,2	1,1	0,9	1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	2	1,9	2,1	2	2,4
Talih Oyunları	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ekonomik Denge Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kıymetli Maden ve Ziyn. Eşy. Alım Vr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ek Gelir Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0
Faiz Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,3	0,2	0	0
Ek Kurumlar Vergisi	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0
B) Servetten Alınan Vergiler	0,1	0,1	0,1	0,1	1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,6
Motorlu Taşıtlar Vergisi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Veraset ve İntikal Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0	0
Net Aktif Vergisi	0	0	0	0	0,8	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0
4837 S.K Ek Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
4962 S.K. Ek Taşit Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Ek Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0
C) MalveHizmetlerden Alınan Vr	3,4	3,9	4,3	4,5	5,5	5,5	6,5	6,8	6,7	7,8	9	10,3	10,9	12,3
Dahilde Alınan KDV	1,9	2,3	2,5	2,5	2,9	2,7	2,8	2,9	3	3,1	3,6	4,1	4,2	4,3
Ek Vergi	0,1	0,1	0	0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,4	0
Taşit Alım Vergisi	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0
Akaryakıt Tüketim Vergisi	0,3	0,4	0,6	0,6	1,2	0,3	2	2,2	2	2,9	2,6	3,2	2,3	0
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7	0,9	0,4	0,3
Damga Vergisi	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Harçlar	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Ek Taşit Alım Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Özel İletişim Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3	0,3	0,3	0,3
Özel İşlem Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Özel Tüketim Vergisi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,2	6,3
D) Dış Ticarettten Alınan Vergiler	2	2	2,1	2,3	2,3	2,5	2,6	2,8	2,5	2,5	3,4	3,1	3,4	3,5
Gümrük Vergisi	0,3	0,2	0,2	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Akaryakıt Dışı Mad. Alım.	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Akaryakıt Alımı Güm. Vr.	0	0	0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0	0	0	0	0	0
Tek ve Maktu Vergiler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İthalde Alınan KDV	1,2	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	2,2	0	2,1	2,2	3,1	2,9	3,2	3,3
İthalat Damga Resmî	0,4	0,4	0,4	0	0	0	0	2,4	0	0	0	0	0	0
Rihtim Resmî	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diğer Dış Ticaret Vergileri	0,2	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E) Kaldırılan Vergi Artıkları	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri <http://www.bumko.gov.tr> verilerinden tarafımcı düzenlenmiştir.

Türkiye’de yaşanan yüksek enflasyon olgusu da vergi gelirlerini olumsuz etkilemiştir. Hatırlanacağı gibi, enflasyonun vergi gelirlerinin reel değerini düşürdüğüne daha önce değinilmişti. Tanzi etkisi olarak adlandırılan bu yaklaşımın Türkiye’de de etkili olduğu görülmektedir. **Tablo 25** yıllık olarak Türk vergi sistemi üzerindeki Tanzi etkisini göstermektedir.

Tablo 25
Türk Vergi Sisteminde Tanzi Etkisi (Yıllık) (1990-2002)

Yıllar	Ortalama Gecikme Süresi	TEFE (Yıllık)	Reel Vergi Oranı	Aşınma Oranı	Aşınma Değeri/GSMH
1990	1,53	0,034	0,95	0,05	0,70
1991	1,45	0,040	0,95	0,05	0,86
1992	1,42	0,033	0,96	0,04	0,72
1993	1,26	0,040	0,95	0,05	0,87
1994	1,25	0,050	0,94	0,06	1,14
1995	1,31	0,043	0,95	0,05	0,96
1996	1,30	0,051	0,94	0,06	1,14
1997	1,23	0,055	0,94	0,06	1,27
1998	1,15	0,035	0,969	0,04	0,86
1999	1,18	0,043	0,95	0,05	1,18
2000	0,78	0,024	0,98	0,02	0,48
2001	0,84	0,034	0,97	0,03	0,79
2002	0,90	0,023	0,98	0,02	0,57

Kaynak: Aslıhan Özel, “Türkiye’de enflasyonun Vergi Gelirlerinin Reel Değeri Üzerindeki Etkisi (1987-2002)” (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s.92.

Tablo 25’ten görüldüğü gibi, enflasyonun yüksek ve vergilerin tahakkuku ile tahsilleri arasında geçen zamanın uzun olduğu dönemlerde vergilerin reel değerinde bir düşüş yaşanmaktadır. 1990-2002 döneminde, enflasyonun yarattığı aşınmanın GSMH’ya oranının en yüksek olduğu yıl, 1997’dir. Bu dönemde vergi gelirlerinin konsolide bütçe içindeki payında da bir düşüş yaşanmıştır. (Bknz **Tablo 7**).

Vergi gelirlerini olumsuz etkileyen Tanzi Etkisini azaltmak için Türkiye’de çeşitli önlemler alındığı da görülmektedir. Örneğin Kurumlar Vergisi, 24.04.2003’te yürürlüğe giren 4842 Sayılı kanundan önceki dönemde, gelirin elde edildiği yılı izleyen yılda;

Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında olmak üzere üç taksit halinde tahsil edilmekteydi. Bu vergiye ilişkin gecikme süresi de 13,1 ay olarak hesaplanmaktaydı¹⁷¹. Ancak söz konusu kanunla, kurumlar vergisinin gelirin elde edildiği hesap dönemi kapandıktan sonraki dönemde gelen 4. ay içerisinde beyan edilip, aynı ay sonuna kadar da ödenmesi şeklinde bir değişikliğe gidilmiştir. Böylece, tahakkukla tahsil arasındaki zaman olabildiğince kısaltılmaya çalışılmıştır.

Son yıllarda AB başta olmak üzere, gelir vergisi ve kurumlar vergisi oranlarında dünya genelinde bir düşüş eğilimi görülmektedir. Gelir vergisi oranlarındaki azalış, hasıllata olumlu yansırken; kurumlar vergisinin düşürülmesi de vergi tabanının genişlemesini sağlayıp sağlanan gelirin payını arttırmıştır. Özellikle AB üyeleri vergi politikalarını daha sade ve basit düzeyde tutarak Birlik içerisinde bir uyumlaştırmaya gitmektedir. Türkiye’de vergileme alanında görülen bu gelişmelere uyum sağlama çabası içinde, 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, gelir vergisi tarifesinde değişiklikler yapmıştır. Önceki dönemlerde %20’den başlayan ve ücretliler için 5 puan düşürülerek hesaplanan gelir vergisi tarifesi bu ikili ayırmadan kurtularak, herkes için ilk dilimin %15’lik vergi oranı ile başladığı tekli bir yapıya kavuşmuştur. En alt ve en üst dilimler genişletilerek vergi tabanının da genişlemesi hedeflenmiştir. Orta dilimse daraltılmış ve bu dilimlere denk gelen vergi oranları da düşürülmüştür. Böylece vergi sisteminde daha adaletli bir yapı sağlanmaya çalışılmıştır. (Bknz **Tablo 26**).

¹⁷¹ Gürbüzer, a.g.k., s.12.

Tablo 26
2005-2006 Gelir Vergisi Tarifelerinin Karşılaştırılması

2005 Yılı İçin (ücretlilerde 5 puan indirilecek)	
6.600 YTL'ye kadar	20%
15.000 YTL'nin 6.600 YTL'si için 1.320 YTL, fazlası için	25%
30.000 YTL'nin 15.000 YTL'si için 3.20 YTL, fazlası için	30%
78.000 YTL'nin 30.000 YTL'si için 7.920 YTL fazlası için	35%
78.000 YTL'den fazlasının 78.000 YTL'si için 24.720 fazlası için	40%
2006 Yılı İçin (ücretliler dahil)	
7.000 YTL'ye kadar	15%
18.000 YTL'nin 7.000 YTL'si için 1.050 YTL, fazlası için	20%
40.000 YTL'nin 18.000 YTL'si için 3.250 YTL ,fazlası için	27%
40.000 YTL'den fazlasının 40.000 YTL'si için 9.190 YTL, fazlası için	35%

Kaynak: Maliye Bakanlığı
www.maliye.gov.tr/mm/smmudurlugu/pratik_bilgiler/gelir.htm

01.01.2006'dan itibaren kurumlar vergisinde de değişikliğe gidilerek, vergi oranı %30'dan %20'ye düşürülmüştür. Ayrıca etkin olmadığına daha önce değinilmiş olan yatırım indirimi uygulaması da kaldırılmıştır. Bununla birlikte, yatırım harcamalarını 2005 yıl sonu itibariyle indirememiş olan mükellefler, 2006-2007 ve 2008 yıllarıyla sınırlı olmak üzere yatırım indirimine devam edebilecek ancak kurumlar vergisini oranını %30 olarak alacaklardır. Bu değişiklikle de vergi tabanının genişletilmesi hedeflenmiştir. Kazanılmış hakların, her ne kadar 3 yıl ile sınırlandırılmış da olsa korunması da mükelleflerin vergi idaresine olan güvenin sağlanmasına yöneliktir. Vergi indiriminden yararlananların neden olacağı vergi kaybının ise, daha yüksek bir vergi oranıyla da dengeleneceği düşünülmüştür.

Gelir ve kurumlar vergisinde yapılan bu değişikliklerle vergi tabanının ne kadar genişletilebileceği ya da daha önceki yıllara göre daha fazla vergi geliri elde edilip edilemeyeceğini ise şu anda ifade etmek oldukça güçtür. Bu uygulamalar oldukça yeni olduğundan, sonuçları ile ilgili sağlıklı bir yorum yapabilmek için erkendir.

3.3.4. Özelleştirme Gelirleri Yoluyla Finansman

Türkiye özellikle 1930-1980 döneminde iktisadi kalkınmasının gerçekleşmesinde devletin girişimci sıfatıyla iktisadi faaliyetlere katılmasını benimsemiştir. Bu nedenle de üretim faktörlerinin büyük bir kısmı kamu sektöründe kullanılmıştır. Ancak 1990'lara gelindiğinde evrensel bir nitelik kazanan piyasa ekonomisi Türkiye'de de etkili olmaya başlamış ve devletin küçülmesi sloganıyla devletin piyasadaki faaliyetlerine kademeli olarak son verilmesi gündeme gelmiştir. KİT'lerin özelleştirilmesine yani özel kesime devrine ilişkin olarak yapılan ilk düzenleme aslında 1984 tarihli 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması adlı kanundur. Söz konusu kanun 3 türlü özelleştirme yöntemi öngörmüştür: Gelir ortaklığı senedi satışı, hisse senetleri satışı ve işletme hakkının satışı. Ancak bundan sonraki dönemlerde özelleştirme ilke olarak benimsenmekle birlikte, özelleştirmenin neden olacağı işsizliğin tetikleyeceği ekonomik (işsizlik) ve siyasal (oy kaybı) sıkıntılar hükümetlerin özelleştirme çalışmalarını engellemiştir. Kasım 1994 tarihli 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile özelleştirme ile ilgili tüm unsurlar ayrıntılı şekilde düzenlenmiş ve özelleştirme işlemlerine hız verilmiştir¹⁷²

Özelleştirmeyeyle devletin ekonomideki sınai, ticari aktivitesinin en aza indirilmesi, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması amaçlanmaktadır¹⁷³.

1985-2004 döneminde özelleştirmeden elde edilen toplam gelir 9,5 milyar YTL'dir. Ancak aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 9,2 milyar YTL kullanım gerçekleşmiştir. Bu kullanımların %98'lik bölümü kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve

¹⁷² Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 11. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2000, s.74 vd.

¹⁷³ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Türkiye'de Özelleştirme", 2005, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>, (20 Mart 2006) s.2.

Hazine'ye yapılan aktarımlardır. Toplam kullanımların %26'sı Hazine'ye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na aktarılmıştır. Toplam kullanımın %44'lük en büyük bölümü ise kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler ve çalışanlara yönelik iş kaybı, özelleştirme sonrası tazminatlar ile emeklilik primlerinden oluşmaktadır¹⁷⁴. Görüldüğü gibi özelleştirmeden elde edilen gelirin oldukça az bir kısmı Hazine'ye kalmakta ve dolayısıyla kamu açıklarının finansmanında yeterli bir kaynak oluşturamamaktadır.

Tablo 27
Türkiye'de Özelleştirme Gelirleri (1994-2005)

Yıllar	Özelleştirme Gelirleri*	GSMH*	Özelleştirme Gelirleri / GSMH (%)	KKBG / GSMH (%)
1994	412,00	13.099,00	3,15	7,90
1995	515,00	171.900,00	0,30	5,0
1996	292,00	184.300,00	0,16	8,60
1997	466,00	194.100,00	0,24	7,70
1998	1.020,00	205.800,00	0,50	9,40
1999	38,00	187.500,00	0,02	15,50
2000	2.717,00	201.357,00	1,35	11,80
2001	120,00	144.313,00	0,08	16,40
2002	537,00	182.795,00	0,29	12,80
2003	187,00	238.534,00	0,08	9,30
2004	1.283,00	301.532,00	0,43	4,70
2005	8.222,00	360.370,00	2,28	0,90**

*Milyon dolar **Tahmin

Kaynak: özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Özelleştirme ", 2006, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>, (5 Temmuz 2006),

BUMKO Temel Ekonomik Büyüklükler <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/tekonomik.pdf> ve DPT, 2005 Yılı Programı, <http://www.ekutup.dpt.tr/program/2005/mpolitik.html> verilerinden tarafimca düzenlenmiştir.

¹⁷⁴ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, a.g.k., s.10.

Tablo 27 incelendiğinde Türkiye’de özelleştirme gelirlerinde 1998, 2000, 2004 ve 2005 yıllarında sıçramalar görülmektedir. Özelleştirmeden sağlanan gelirlerin GSMH içindeki payının oldukça düşük seyrettiği görülmektedir. Bu oran 1994 yılında GSMH’nın %3,14’ü ile en yüksek düzeyindedir. Bu yıldan sonra düşüş göstermeye başlamıştır. Bu verileri KKBG/ GSMH oranlarıyla karşılaştırdığımızda da özelleştirme gelirlerinin KKBG’ni karşılamada kullanılmasının mümkün olamayacağı görülmektedir. Üstelik bu gelirlerden yukarıda değinilen ödemeler yapıldıktan sonra ortalama %26 gibi bir kısmının Hazine’ye aktarıldığı düşünülürse KKBG’ni karşılama oranı daha da düşecektir. Ancak, özelleştirme gelirlerinin artırılması yoluyla ekstradan borç kapama, rezervleri artırma imkanı bulunabileceği; böylece kamunun borç yükünün azaltılmasının kolaylaşacağı ve yüksek oranda faiz dışı fazla verme zorunluluğunun da görece olarak hafifleyeceği yolunda görüşler vardır. Bu şekilde reel faizler üzerinde de olumlu etkiler görülmesinin mümkün olacağı ve büyük özelleştirmelerle yabancı sabit sermaye yatırımlarının ülkeye girişinin arttırılacağı da bu görüşler arasındadır.

Buna karşın özelleştirmenin kamu sektöründeki kuruluşların toplam zararlarını arttıracağını savunanlar da bulunmaktadır. Bu düşüncenin temelinde, kar eden şirketler özelleştirildiğinde, zarar eden şirketlerin konsolide bütçe içerisinde dengelenemeyeceği vardır. Böylece konsolide bazda kamu sektörünün borçlanma ihtiyacı artmış görünecek ve kamu sektöründe tasarruf gereği daha fazla önem kazanacaktır. Benzer bir deneyim 1980’lerin başında İngiltere’de de yaşanmıştır. Hızlı özelleştirme çalışmalarıyla İngiltere’de kamu borçlanma gereği artmıştır. Çünkü kar edenler hızla elden çıkarken, zarar edenlerin özelleştirilmesi gecikmiştir. Ancak daha önceden tahmin edilen bu durum, İngiltere’de özelleştirme çalışmalarını yavaşlatmamıştır. Zarar eden kuruluşlar, yeniden yapılandırılarak özelleştirilebilir hale getirilmiştir. Böylece İngiltere ekonomisi dinamik bir büyüme trendi yakalamıştır ¹⁷⁵.

Bu açıdan Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarında zarar eden KİT’leri hemen elden çıkarmaya çalışmanın bütçe dengesi açısından yararlı olmayacağı düşünülebilir. Bu nedenle kimi KİT’lerin özelleştirme işlemlerinden önce sabit sermaye yatırımlarıyla ya da yapısal düzenlemelerle zararları azaltılmaya

¹⁷⁵ Ercan Kumcu, “Özelleştirmeyle Şapka Düşüp Kel Görünecek,” **Hürriyet**, 21.Ekim 2004, s.9.

alışılmaktadır. Ancak bu tür uygulamalar da özelleştirmenin maliyetini arttırmaktadır.

4. SONUÇ

Kamu kesimi açıklarının farklı tanımları vardır. Her bir tanım, farklı kavramları içerdiği gibi; buna bağlı olarak da açıkların finansmanında farklı unsurların ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Ancak, kamu kesimi açıklarının finansmanında etkin ve hızlı bir çözüm yolu bulabilmek için, açıkların oluşumunda etkili olan tüm bileşenleri içine alabilecek bir tanım yapılması gereklidir.

Türkiye 1989'dan sonra finansal liberalizasyon ortamında birçok krizle karşılaşmıştır. Kamu kesimi açıklarının da kriz dinamikleri arasında olduğu dikkati çekmektedir. Bu krizlerden sonra IMF gözetiminde uygulanan istikrar programlarında kamu kesimi finansman açıkları için "kamu borçlanma gereği" terimi kullanılmıştır. Bu tanım konsolide bütçe açığı, KİT'lerin, sosyal güvenlik kurumlarının, fonların, yerel yönetimlerin ve döner sermayeli işletmelerin açıklarını kapsamaktadır. Kamu borçlanma gereği olarak ifade edilmesinin nedeni ise, kamunun bu açıkları kapatabilmek için ne kadar borçlanması gerektiğini göstermesidir.

Türkiye'de kamu kesimi açıklarının nedenlerinin başında konsolide bütçe açıkları gelmektedir. Bunu sosyal güvenlik kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve KİT'lerin finansman açıkları takip etmektedir. Bu açıklar için konsolide bütçeden yapılan transferler, bütçenin borçlanma gereğini arttırmaktadır. Diğer taraftan da resmi verilerde bu kuruluşların borçlanma gereğinin daha düşük çıkmasına neden olmaktadır. Konsolide bütçe gelişmeleri incelendiğinde 1990-2001 döneminde kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artması nedeniyle gelirlerin giderleri karşılayamadığı görülmektedir. Kamu harcamalarının hızlı artışının arkasında da kamu açıklarının finansmanı için başvuru borçlanmanın bir sonucu olan faiz yükü vardır. Bir diğer etken de sürekli artış gösteren personel harcamalarıdır. Personel harcamaları her istikrar programından sonra düşüş göstermiş olsa da genede artan bir seyir izlemiştir.

Kamu kesimi açıklarının bir başka nedeni de sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerinde görülen bozulmalardır. Söz konusu bozulmaların temelinde sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan; emeklilik yaşının düşük tutulması, prime esas ücret tabanının düşüklüğü gibi yapısal sorunlar bulunmaktadır.

İşletmeci KİT'lerin yaşadığı finansman sorunlarıysa, fiyat ayarlamalarının zamanında yapılamamış olmasından, aşırı istihdam artışından ve enflasyon oranı üzerinde yapılan ücret zamlarından kaynaklanmaktadır. Tasarrufçu KİT'lerin ise en büyük problemi karşılaştıkları görev zararları olmuştur.

Yerel yönetimler, kendi öz gelirleri sunmak istedikleri hizmetlere özellikle de yatırımlara yetmediği için iç ve dış borçlanmaya başvurmuş ancak; borcun geri ödeme zamanı geldiğinde kaynak bulamadıkları için finansman güçlüğü yaşamış, Hazine garantili olan borçları da merkezi yönetimin borçlanma gereğini arttırmıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda 1990-2001 döneminde KKBG/GSMH oranı zaman zaman düşüş gösterse de genelde bir artış trendi içine girmiş ve ekonomik istikrarsızlık kaynağı olmuştur.

Ülkemizde kamu kesimi açıklarının finansmanında ilk tercih edilen yol her zaman borçlanma olmuştur. Borç ödeme dönemlerindeyse yeniden borçlanmaya, üstelik daha kısa vadeli olarak gidilmiştir. Bu nedenle toplam borç faizi ödemeleri de artış göstermiştir. Hem ülkenin borç stoku artmış, hem de faiz ödemeleri nedeniyle konsolide bütçe giderlerinde yaşanan artış, bütçe açığını körüklemiştir. Finansmanda kullanılan bir diğer yol olan senyoraj gelirleri ise Türkiye'de sıkça kullanılmıştır. Bazı dönemlerde senyoraj gelirlerinin GSMH'ya oranı kurumlar vergisinden elde edilen gelirin GSMH'ya oranına yaklaşmış hatta bazen geçmiştir. Ancak, Türkiye'de 1989'dan sonra görülmeye başlanan para ikamesi senyoraj gelirlerinin etkinliğini düşürmüştür. Vergi gelirleri ise 1990-2005 döneminde kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Türkiye'de vergi yükü düşük olmasına rağmen, vergi yükünün dağılımında görülen adaletsizlikler ve kayıtdışı ekonominin varlığı, vergi tabanının genişletilmesini engellemekte ve dolayısıyla vergi gelirlerini azaltmaktadır. Vergi gelirlerinin arttırılabilmesi için dönemsel tedbirler alınmaktadır. Bu nedenle gelir artışları süreklilik kazanamamaktadır. Diğer taraftan 1990-2001 döneminde yüksek oranlı enflasyon vergi gelirlerinin reel değerinin düşmesine neden olarak, vergileme yoluyla finansmanın etkinliğini bozmuştur. Son dönemlerde ise özelleştirme faaliyetlerinde yaşanan olumlu gelişmeler bu yolla Hazine'ye aktarılan gelirlerin borç stokunun azaltılmasında kullanılabileceği düşüncesini gündeme

getirmiştir. Ancak, özelleştirme gelirlerinin büyük bir kısmının özelleştirme giderleri için harcandığı görülmektedir. Bu nedenle de KKBG'nin azaltılmasında etkin bir kaynak olması mümkün değildir.

Türkiye'de özellikle 2001 yılından sonra alınan ekonomik tedbirler doğrultusunda uygulamaya konulan sıkı para ve maliye politikalarıyla ve yapısal tedbirlerle KKBG'de düşüşler yaşanmaya başlamıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği 2005 yılında %0,87 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak önemli olan bu politikaların sürekliliğinin sağlanmasıdır. Çünkü daha önceki dönemlerde alınan önlemlerin bir seferlik olması ya da istikrarlı bir şekilde uygulanamaması, yapısal reformlarda geç kalınması, siyasi istikrarsızlıklar, dışsal şoklara karşı oldukça kırılgan olan ekonomik yapı KKBG'de yaşanan düşüşlerin kalıcı olmasını engellemiştir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Atılgan, Hasan. **Vergilemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye'deki Durumun Analizi**, Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2004/365, 2004.
- Batirel, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**. 8. Basım. İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları. No:513/747, 1996.
- İnce, Macit. **Devlet Borçları ve Türkiye**. Ankara: Gazi Kitapevi, 2001.
- Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliyesi Teorisi**. 11. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2000.
- Parasız, İlker. **Türkiye Ekonomisi 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**. Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları, Ekim 1998.
- Seyidoğlu, Halil. **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**. 2.B. İstanbul: Güzem Can Yayınları, 1999.
- Şakar, Müjdat. **Sosyal Sigortalar Uygulaması**. 6. Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 2002.
- Şener, Orhan. **Kamu Ekonomisi**. 6.Basım. İstanbul: Alkım Yayınları, 1998.

Sürelî yayınlar

- Akkan, Nejla Adanur. "Para İkameli Süreci ve Türkiye Örneği", 2001, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. Cilt:7 Sayı:1, 197-207.
<http://www.bayar.edu.tr/~iibf/dergi/c8s12001/NAA.pdf> (24 Ekim 2005).
- Çetinkaya, Özhan ve Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediyelerin Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*. 2004, Sayı: 8, 18-37.
<http://akdeniz.edu.tr/iibf/yeni/genel/dergi/Sayi08/06/Cetinkaya.pdf> (22 Nisan 2006).

- Günaydın, İhsan. “Bütçe Açıkları Enflasyonist Midir? Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2004, Cilt:6, Sayı: 1, 158-181.
<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi/2004sayi1/gunaydin.pdf> (6 Nisan 2005).
- BUMKO 1990-2003 Bütçe Gerçekleşmeleri. <http://www.bumko.gov.tr> (10 Temmuz 2006).
- BUMKO. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi.
<http://www.bumko.gov.tr/proje/proje2/2006/2006BGerekce.pdf> (20 Mayıs 2006).
- DPT. 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1989. <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp> (7 Temmuz 2006).
- DPT. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1995. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1996>, (3 Nisan 2006).
- DPT. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı.1999.
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> (11 Temmuz 2006).
- DPT, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>, (2 Mayıs 2006).
- DPT. 2002 Yılı Programı. <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2002.pdf> (17 Nisan 2006).
- DPT. 2005 Yılı Programı. <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.pdf> (17 Nisan 2006).
- DPT. 2006 Yılı Ekonomik Programı, <http://www.dpt.gov.tr> (15 Nisan 2006).
- DPT. 2006 Yılı Programı, Ekim 2005, <http://www.dpt.gov.tr>, (17 Nisan 2006)
- DTM. Kamu Finansman İstatistikleri. (1990-2005).
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/gosterge/gosterge.htm> (10 Temmuz 2006).
- Egeli, Haluk. “ Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2002, Cilt: 4, Sayı:2, 29-41.
<http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi13/egeli.pdf> (9 Ağustos 2005).
- Güvel, Enver Alp. “Senyoraj: Teori ve Türkiye’de Senyorajın Açıklayıcıları Üzerine Bir İnceleme”. 2001, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan2001/senyora.htm>, (7 Ekim 2005).

- Gürbüzer, Selma. “Enflasyonun Vergi Gelirlerinin Reel Değeri Üzerindeki Etkisi (Tanzi Etkisi)”. 1997, <http://www.econturkk.org/Turkiyeekonomisi/hazine24.pdf> (29 Ağustos 2005).
- Hazine Müsteşarlığı. Kamu Finansman İstatistikleri. (1988-2004). http://www.hazine.gov.tr/kaf_sayfasi.htm (10 Haziran 2006).
- Hazine Müsteşarlığı. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İstatistikleri.(1988-2005). <http://www.hazine.gov.tr/stat/kit/KarZararGSMH.XLS> (10 Haziran 2006).
- Hazine Müsteşarlığı. Yıllar İtibariyle İç Borç Stoku İstatistikleri. (1990-2006). http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_stok_GNP.htm (15 Temmuz 2006).
- Hazine Müsteşarlığı. Toplam Dış Borç Stoku ve Servisi. (1996-2005). <http://hazine.gov.tr/stst/dbi3.htm> (15 Temmuz 2006).
- OECD Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics, ISBN: 92-64-03561-3, <http://www.titania.sourceoecd.org/vl=27576341/cl=13/nw=1/rpsv/factbook/09-03-01.htm> (14 Temmuz 2006).
- TC Maliye Bakanlığı, **2005 Ekonomik Rapor**. Ekim 2005, http://www.sgp.gov.tr/calismalar/ekorapor/rapor_2005.pdf, (11 Mayıs 2006).
- TCMB, **Para Politikası Raporu 2001**. 2001. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog/pp2001/pp7> (9 Temmuz 2006).
- TÜSİAD. **Türkiye Ekonomisi 2003-2004**. Yayın No: Tüsiad-T12003-12-371. İstanbul, Aralık 2003.
- Ulusoy , Kudret.” Ödemekle Bitmeyen Görünmez Borçlar; Görev Zararları”, *Denetim Dergisi*. 2001, Sayı: 108-109. <http://www.denetde.org.tr/dergi108/11.htm> (17 Nisan 2006).
- Yalınpala, Jale. “Senyoraj, Enflasyon Vergisi”. *Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. 1998, Cilt: 8, Sayı:1, 99-106. <http://idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf> (09 Aralık 2005).

İnternet Kaynakları

- Aktan, Coşkun Can, Utku Utkulu ve Selahattin Togay, “Parasallasma ve Senyoraj”, 1998, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/monetarizm, (9 Mayıs 2006).
- Aisen, Ari ve Francisco Jose Veiga. “The Political Economy of Seignorage”. 2005. IMF Working Paper 175. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05175.pdf> (12.Aralık 2005).

- Burda, Micheal. "Web Appendix 15. The Algebra of Budget Deficits" Macroeconomics 4th edition. 2005.
<http://www.omp.com/uk/orc/bin/0199264961/01student/webAppendix/wa15.pdf> (9 Şubat 2006).
- Buchanan, James. "Public Debt", New Palgrave Dictionary of Economics. (t.y.) Vol. 5 p.p.1044-1047. çev. Haluk Tandircioğlu.
http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tandircioglu-kamu-borclanmasi.pdf (19 Şubat 2006).
- Buchanan, James. "Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları".1986. çev. Mustafa Ali Sarılı. http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sarili-buchanan-butce-aciklari.pdf (9 Ağustos 2005).
- Ball, Laurance, Douglas W.Elmendorf ve N.Gregory Mankiw. "The Deficit Gamble". NBR Working Paper. 5015. 1995. <http://www.nbr.org/papers/w5015.pdf> (2 Ekim 2005).
- Cambers, Jean Louis ve Tahsin Saadi Sedik. "How Does Trade Openness Influence Budget Deficit In Developing Countries ?". 2006. IMF Working Paper. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0603.pdf> (19 Mart 2006).
- Cyclical Deficit, **The Columbia Electronic Encyclapedia**. 6. Edition. 2003 Columbia Press. <http://www.cc.columbia.edu/cu/cup> (8 Ocak 2006).
- Damcevski, Jordan. "Analysis of Fiscal Policy". 2004. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/MASFeb2004_96.pdf (07 Şubat 2006).
- DTM, "1980 Sonrası Ekonomik Politikalar ve Dış Ticaret Politikası". (t.y.). <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi75yilbdk/1980so.htm> (11 Temmuz 2006).
- DTM. "Vergi Politikalarının Üretim ve İhracata Etkileri" (t.y.). <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/sayi%2011/vergi.htm> (17 Temmuz 2006).
- Emil, M.Ferhat ve H.Hakan Yılmaz. "Kamu Borcu Nasıl Oluştu? Nasıl Bu Noktaya Gelindi?". Aralık 2004.
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/KAMU_BORCU_DECEMBER_2004.pdf (23 Mart 2006).
- Fischer, Stanley ve William Easterly, "Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri". 1988. çev. Mustafa Sakal. http://www.canaktan.org?ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fisher-butcesel-sinirlama.htm (8 Ekim 2005).
- Güneş, İsmail. "Yerel Yönetimler Dersliği".(t.y).
<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/borclanma3.htm> (3 Haziran 2006).

- Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık): Fonların Tasfiye Edilmesi Niçin Gereklidir?”. 2001. <http://www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm> (2 Temmuz 2006).
- Koçar, Çiğdem İzgi. “Denk Bütçe Teorisi ve Uygulanabilirliği Üzerine Bir Not”. TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü. Tartışma Tebliği No:9630. Ekim 1996. <http://www.tcmb.gov.tr> (28 Ağustos 2005).
- Jacobs, Davina, Niek Schoeman, Jan Van Heerden. “Alternative Definitions of The Budget Deficit and Its Impact on the Sustainability of Fiscal Policy in South Africa“. (t.y.). http://www.essaorg.za/download/papers/006.pdf_Davina/Niek/Jonvan (04.02.2006).
- Küçük, Erdoğan. “Türkiye’de İç Borçlanma”. 1999. <http://www.kkctmb.trnc.net/baskan-konusma/lira-s12-10-99-a.pdf> (11 Mart 2005).
- Özen, Ahmet. “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”. 2003. <http://www.maliye.gov.tr/apk/sayı141/gelişmiş.pdf> (25 Şubat 2006).
- Özbilen, Şevki. “Kamu İç Borçlanmasının Denklik Teorisi Açısından Analizi”. (t.y.). <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Ic%20Borclanma-Denklik%20Teorisi.doc> (19 Mayıs 2006).
- Saraçoğlu, Rüşdü. “1990 Yılına Giren Türk Ekonomisi”.(t.y.). <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprogram/turkekonomisi.html> (9 Temmuz 2006).
- Serdengeçti, Süreyya. “Dolarizasyon-Ters Dolarizasyon”, 2005. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/sunumeskisehir.pdf> (14 Temmuz 2006).
- TCMB. Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. 2001. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (11 Temmuz 2006).
- TCMB. IMF Niyet Mektubu. 15 Temmuz 2004. <http://www.tcmb.gov.tr> (10 Ocak 2006).
- TCMB. IMF Niyet Mektubu. 26 Nisan 2005. <http://www.tcmb.gov.tr> (10 Ocak 2006).
- Taşkın, Aydın. “İç Borçlanmanın Fiyatlar Genel Düzeyine Etkisi”. 2004. <http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/teza.pdf> (20 Nisan 2005).
- Wagner, Richard E. “Who Owes What, and to Whom? Public Debt, Ricardian Equivalence and Governmental Form”, (t.y.). The Preview of Austrian Economics. Vol:9, No:2. http://www.mises.org/journals/rar/pdf/rae9_2_7.pdf (9 Ekim 2005).
- Wagner, Richard E. “Debt, Money and Public Finance”. 2002. <http://www.mason.gmm.edu/~rwagner/debt.pdf> (4 Ekim 2005).

Diğer kaynaklar

Aktürk, İsmail. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”. **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Kemer: 14 – 18 Mayıs 1994.

BUMKO. Temel Ekonomik Büyüklükler.
<http://www.bumko.gov.tr/istatistik/ekonomik.pdf>.

Bali, Bülent. “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulamaları Üzerine Yazılar**. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz (der.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.

Berksoy, Turgay. “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”. **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Kemer: 14-18 Mayıs 1994.

Cantürk, Engin. “Türkiye’de İç Borçlanma Politikalarının Finansal Piyasalara Etkisi ve Enflasyonu Düşürme Politikası”. (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000).

Çelen, Mustafa. “Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Finansman Açıkları”. (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999).

Duran, Mahmut. “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”. **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Kemer, 14 – 18 Mayıs 1994.

DPT, **8. Beş yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf> (12 Kasım 2005).

Erol, Ümit. “Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi”. **12. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Antalya: 1997.

Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003**. <http://www.treasury.gov.tr> (17 Nisan 2006).

Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu 2006**. Mayıs 2006.
<http://www.hazine.gov.tr/kamuborcyonetimi.htm> (23 Haziran 2006).

Kumcu, Ercan. “Özelleştirmeye Şapka Düşüp Kel Görünecek,” **Hürriyet**, 21.Ekim 2004.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler.
<http://www.muhasabat.gov.tr/ekogosterge/docs/kgb.xls> (23 Mart 2006).

Maliye Bakanlığı resmi sayfası.
http://www.maliye.gov.tr/mm/smmudurlugu/pratik_bilgiler/gelir.htm

Meriç, Metin. “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”. **16. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Girne: 12-16 Mayıs 2003.

Önder, İzzettin ve Hülya Kirmanoğlu. “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, **10. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Kemer, 14 – 18 Mayıs 1994.

Özel, Aslıhan. “Türkiye’de enflasyonun Vergi Gelirlerinin Reel Değeri Üzerindeki Etkisi (1987-2002)”. (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.”Türkiye’de Özelleştirme”,<http://www.öib.gov.tr> (20 Mart 2005).

T.B.M.M. resmi sayfası. <http://www.tbmm.gov.tr/genser/kanunlar.htm>