TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI MALİ POLİTİKALAR

XVI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

28 - 31 Mayıs 2001 / Antalya

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ MALİYE BÖLÜMÜ

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

MALİYE BÖLÜMÜ

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASİ MALİ POLİTİKALAR"

XVI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

28-31 MAYIS 2001

ANTALYA

MANİSA 2002

© Copyright Celal Bayar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
MANİSA

Her hakkı saklıdır. Bu yayının tümü ya da bir bölümü, önceden yazılı izin alınmaksızın hiçbir şekilde ve yöntemle çoğaltılamaz, basılıp yayınlanamaz. Kaynak gösterilmek şartıyla alıntı yapılabilir.

Dizgi ve baskı öncesi hazırlık: Arş. Grv. Ahmet UTKUSEVEN (IfBF Maliye Bölümü)

İsteme Adresi: Celal Bayar Üniversitesi
X İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
Uncubozköy Kampusu
45030 MANİSA
Telefon: (236) 233 06 57 - 233 38 65 - 233 37 20
Faks: (236) 233 27 29

ISBN 975-8628-01-1

Baskı: EMEK Matbaacılık San. ve Tic. Ltd. Şti

Telefon: (236) 231 13 01 Faks: (236) 232 20 21

SUNUŞ

Ülkemizde maliye bilimi ile uygulama arasındaki bağı giderek sağlamlaştıran ve maliye bilim insanlarının yıllık genel kurulu niteliğini kazanan Türkiye Maliye Sempozyumlarının on altıncısı, 28 - 31 Mayıs 2001 tarihleri arasında Antalya, Kemer, Çamyuva'da bulunan Naturland Tatil Köyü tesislerinde ev sahipliğimizde gerçekleştirilmiştir.

Her yıl ülke gündeminde öne çıkan bir sorunun gerek akademisyenler gerekse uygulamanın içinde yer alan bürokrat ve siyasetçiler tarafından etraflıca ele alındığı, çözüm önerilerinin ortaya konduğu bu toplantıların bu yıla ait konusu Organizasyon Komitesi tarafından *"1980 Sonrası Mali Politikalar"* olarak belirlenmiştir.

Bilindiği gibi son yirmi yılda İvme kazanan küreselleşme olgusu, mallar ve hizmetler ile, emeğin ve sermayenin önündeki ulusal engellerin kaldırılması yoluyla bu faktörlerin en verimli alanlara giderek küresel refahın arttırılabileceğini, bunun da uzun vadede tüm tarafların lehine sonuç vereceğini öngörmektedir. Küreselleşme bağlamında bu sürece en hızlı ayak uyduran faktör ise sermaye olmuştur. İletişim teknolojisinde kaydedilen inanılmaz gelişmenin de yardımıyla günümüz dünyasında 2 trilyon Dolar'a yakın bir sermaye 24 saat boyunca dünya üzerinde kârlı alanlara/ülkelere doğru hareket halindedir. Bu olgunun özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ciddi mali krizlere yolaçtığını son yirmi yılda yaşananlar göstermiştir.

Bu çerçevede 1990'lı yıllarda Türkiye Ekonomisinin içine girdiği süreç, devamlı istikrarsızlık üreten bir nitelik arzetmektedir. Mali kriz şeklinde ortaya çıkan, tekrarlarca periyodu giderek kısalan ve bıraktığı hasar gitgide büyüyen bu durumun zirve noktasını 2001 yılında yaşanan Şubat Krizi oluşturmuştur. Cumhuriyet döneminde yaşanan en derin mali kriz olarak nitelenen bu süreç halen devam etmektedir. Dolayısıyla 1980'li yılların başından itibaren uygulamaya konan mali politikaların geniş bir çerçevede derinliğine irdelenmesi/sorgulanması geleceğe ışık tutmak açısından önem taşımaktadır. Bu sempozyumda, her biri ciddi bir emeğin ve titiz bir araştırmanın ürünü olarak sunulan bildiriler ve yapılan tartışmalar/yorumlar yoluyla bu amacın gerçekleştirildiği inancındayım.

Sempozyumun gerçekleştirilmesi bir çok özverili çabanın bir araya gelmesiyle mümkün olabilmiştir. Bu çerçevede başta Organizasyon Komitesi olmak üzere, sürekli desteklerini ve değerli yardımlarını esirgemeyen Rektörümüz Sayın Prof. Dr. Tuna TANER'e, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı'na, Maliye Bakanlığı Müsteşan'na, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü'ne, Gelirler Genel Müdürü'ne, Sayıştay Başkanı'na, Hazine Müsteşarlığı yetkililerine ve gerek bildiri sunarak, gerekse değerli tartışma ve yorumlarıyla katkıda bulunanlara teşekkürü borç bilirim.

Sempozyumun başarıyla gerçekleştirilmesinde ve kitaplaştırmasında işin mutfağında çalışan ve yükünü çeken Bölümümüz öğretim üyesi ve yardımcılarını her şeyin yolunda gitmesi için gösterdikleri gerçekten olağanüstü çaba ve titizlikten ötürü kutlar, kendilerine teşekkür ederim.

Kitabın ilgilenen herkese ve her kuruma yararlı olmasını diliyorum.

Prof. Dr. Naci Birol MUTER

Celal Bayar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dekanı ve Maliye Bölümü Başkanı

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ iii

İÇİNDEKİLER iv

Prof. Dr. Halil NADAROĞLU'na Saygı vii

ORGANİZASYON KOMİTESİ viii

AÇILIŞ KONUŞMALARI 1

Prof. Dr. Naci Birol MUTER 2
Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dekanı ve Maliye Bölüm Başkanı

Prof. Dr. Tuna TANER 3

Celal Bayar Üniversitesi Rektörü

BİRİNCİ OTURUM 5

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Aykut HEREKMAN 6
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri 7

Prof. Dr. Erhan YILDIRIM - Doç Dr. Refia YILDIRIM
Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1980 Sonrası Harcama Politikaları 25

Ahmet ŞAHİN

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

TARTIŞMALAR 33

İKİNCİ OTURUM 39

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Arif NEMLİ
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme 41

Prof. Dr. Engin ATAÇ - Prof. Dr. Beyhan ATAÇ - Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları:1980-2000 69

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER

Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

TARTIŞMALAR 83

ÜÇÜNCÜ OTURUM 87

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Macit İNCE 88
Gazı Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve önemi 89

Yrd. Doç. Dr. Pınar AKKOYUNLU
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000) 97

Yrd. Doç. Dr. Sezai TEMELLİ
İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Kamu Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Analizi:
Döner Sermaye İşletme Uygulamasının Analizi 115

Yrd. Doç. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

TARTIŞMALAR 140

DÖRDÜNCÜ OTURUM 147

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ 148
Emekli Öğretim Üyesi

1980 Sonrası Vergi Politikaları 149

Cihan TERZİ

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının

Optimum Vergi Kuramına Göre Değerlendirilmesi 161

Doç. Dr. Refia YILDIRIM

Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

TARTIŞMALAR 172

BEŞİNCİ OTURUM 179

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Halil NADAROĞLU 180
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve

Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları 181

Coşkun CANGÖZ
Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansman Genel Müdürlüğü
Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar 199
Ömer KARAMOLLAOĞLU
Sayıştay Başkanlığı

Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları: Devirli Garantili Krediler 227

Oğuz ÇALIK

Sayıştay Başkanlığı

TARTIŞMALAR 258

PANEL: Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları 267

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Selahattin TUNCER 268
Emekli Öğretim Üyesi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Danışmanı, YMM

Prof. Dr. Turgay BERKSOY 268
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Doğan CANSIZLAR 272
Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı

Prof. Dr. Kamil MUTLUER 275
Sayıştay Başkanı

Prof. Dr. Oğuz OYAN 278

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

TARTIŞMALAR 282

POSTER BİLDİRİLER 291

Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve
Yap-İşlet-Devret Modeline Bir örnek: İzmit Su Projesi 292
Nuran ÇELEBİ - Ayşe EFENDİ
Sayıştay Başkanlığı

1980 Sonrası Borçlanma Politikaları 307

Doç. Dr. Türkmen DERDİYOK
Maliye Bakanlığı Maliye Yüksek Eğitim Merkezi Başkanlığı

Yarı Mali İşlemler 317

Şeref EFE
Sayıştay Başkanlığı

Kamusal Niteliği Bağlamında Türkiye ve Güney Kore'de Eğitimin Finansmanı 321

Yrd. Doç. Dr. M. Mustafa ERDOĞDU
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Katma Değer Vergisi İade Sistemi ve Yeminli Mali Müşavirlerin İşlevi 350

Sami KAZICI - Halil BAŞAĞAÇ
Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve
Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB)

Türkiye'de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının
İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi 379

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT - Yrd. Doç. Dr. Mehmet YÜCE
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Bir Vergi Politikasızlığı Örneği:4369 ve 4444 Sayılı Yasalarda
Gelirin Kavranmasına İlişkin Yaklaşımlar 400

Yrd. Doç. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN

Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Anafizi ve
Ülkelerarası Karşılaştırma 410
Arş. Grv. Binhan Elif YILMAZ - Arş. Grv. Nazan SUSAM
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Vefatını bu kitabın basımı sırasında teessürle öğrendiğimiz, maliye bilimine ve Türkiye Maliye Sempozyumlarına unutulmaz katkılarıyla her zaman hatırlanacak olan değerli hocamız Prof. Dr. Halil NADAROĞLU'nun aziz anısı önünde saygıyla eğiliriz.

XVI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU ORGANİZASYON KOMİTESİ

PROF. DR. AYKUT HEREKMAN

Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. NACİ BİROL MÜTER

Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. BEYHAN ATAÇ

Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. NİHAT FALAY

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

PROF. DR. TURGAY BERKSOY

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. SELÇUK CİNGİ

Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. MEHMET TOSUNER

Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

PROF. DR. BİNNUR ÇELİK

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

DOÇ. DR. DOĞAN ŞENYÜZ

Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

YRD. DOÇ. DR. MUSTAFA AKKAYA

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AHMET KESİK

Maliye Bakanlığı

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Prof. Dr. Naci Birol MUTER
Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı ve Maliye Bölümü Başkanı

Prof. Dr. Tuna TANER
Celal Bayar Üniversitesi Rektörü

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ
MANİSA

AÇILIŞ KONUŞMALARI

SUNUCU: Sayın Rektörlerim, Sayın Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Meslek Kuruluşlarının Değerli Mensupları, Sayın Öğretim Elemanları, Sayın Davetliler, Yazılı ve Görsel Basınımızın Değerli Mensupları, *"Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar"* konulu XVI. Maliye Sempozyumu'na hoş geldiniz. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü olarak sizlerle birlikte olmaktan mutluluk duyuyoruz.

Sempozyumumuzun açılışında sizleri Ulu Önder Atatürk ve ebediyete intikal etmiş maliye bilim insanlarının saygın anıları önünde bir dakika saygı duruşuna ve hep birlikte İstiklal Marşımızı okumaya davet ediyorum.

- Teşekkür ederim.

Açılış konuşmalarına geçmeden önce Üniversitemizi tanıtan kısa bir barkovizyon gösterisi sunuyoruz.

Açılış konuşmalarını yapmak üzere Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölüm Başkanımız ve Dekanımız Sayın Prof. Dr. Naci Birol Muter'i davet ediyorum.

PROF. DR. NACİ BİROL MUTER

Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı ve Maliye Bölüm Başkanı

Değerli Rektörler, Maliye Bakanlığı'nın Değerli Mensupları, Değerli Hocalarım ve Meslektaşlarım, Sayın Davetliler; XVI. sı Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nce düzenlenmiş olan *"Türkiye Maliye Sempozyumu"* na hoş geldiniz.

Bildiğiniz gibi, artık her yıl Mayıs ayı içinde yapılması gelenekselleşmiş olan Türkiye Maliye Sempozyumları, maliye topluluğunu bir aile haline getirmiştir. Sempozyumlarda her yıl ele alınan farklı konularla ülkemizin mali sorunları ayrıntılı olarak irdelenmektedir. Bu bakımdan, geçmiş yıllarda sunulmuş olan tebliğler hatırlandığı zaman, bugün yaşamakta olduğumuz kriz konusunda asla bir sürprizle karşı karşıya olmadığımız gibi, bu krize kararlı adımlarla nasıl gelindiğini de görürüz.

Sayın Konuklar, Değerli Meslektaşlarım; bu sempozyumda da ortaya konulacak veriler ve değerlendirmeler, bundan öncekilerde olduğu gibi, Türkiye'de yaşanan ekonomik krizlerin nedenlerinin daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayacaktır. 1950'li yılların sonlarında ortaokul öğrencisi iken, 1970'lerin başında doktora öğrencisi iken, 1970'li yılların sonunda asistan iken, 1994'te profesör iken bu ülkede yaşanan krizleri hatırlıyorum. Ama, 2001 yılına geldiğimizde artık bu krizlerin en üst noktasına ulaştık.

Geldiğimiz noktada yapısal reformlardan, bunların zorunluluğundan bahsediliyor. Mutlaka acilen çıkarılması gereken yasalar gündeme geliyor. Ancak, fikrimce sonuçta yapılması gereken şey; Türkiye'de *"Devlet"* kavramının veya konseptinin yeniden gözden geçirilerek yurttaşların devlete karşı yükümlülüklerinin ve devletin de karşı sorumluluklarının kapsam ve sınırlarının neler olduğunun yeni baştan açıkça şekillendirilmesidir. Halen çok ilginç bir vatan sevgisi anlayışına sahip olduğumuz kanısındayım. Genelde vatanımızı çok severiz ve vatan için canımızı vermeye hazır olduğumuzu söyleriz, ama *"vergi"* söz konusu olunca daha farklı bir tutum içine girdiğimizi kolayca gözlemleyebiliriz. Kanımca bu durum, yukarıda vurguladığım temel yapısal reformun gerekliliğinin bir kanıtıdır. Yurttaşın devlete karşı en önemli yükümlülüğünün vergi ödemek; devletin yurttaşlara karşı temel görevinin ise, ülkenin istikrar içinde gelişmesini ve ekonomik bunalımlardan mümkün olduğunca uzak kalınmasını sağlamak olduğunun önemle vurgulanması gerekmektedir.

Sözlerime son verirken, bu sempozyumun gerçekleştirilmesinde görüş ve önerileriyle Bölümümüzü sürekli destekleyen Değerli Rektörümüz Sayın Prof. Dr. Tuna Taner'e, hazırlık aşamalarında başta Anadolu Üniversitesi olmak üzere bize büyük destek veren üniversitelere ve Maliye Bakanlığı'nın değerli mensuplarına, Sayın Prof. Dr. Aykut Herekman'ın şahsında Organizasyon Komitesi üyelerine, özel çabaları için Prof. Dr. Nihat Falay ve Prof. Dr. Turgay Berksoy'a burada şükranlarımı sunmak isterim. Ayrıca, sempozyumun bütün yükünü taşıyan Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim elemanlarına ve hizmetlerini en iyi şekilde sunmaya özen göstereceğine İnandığım Naturland çalışanlarına da burada teşekkür eder, sempozyumun başarılı geçmesi dilekleriyle saygılarımı sunarım.

SUNUCU: Açılış konuşmalarını yapmak üzere Rektörümüz Sayın Prof. Dr. Tuna Taner'i davet ediyorum.

PROF. DR. TUNA TANER

Celal Bayar Üniversitesi Rektörü

Hepimizin minnet borcumuzu zevkle ifade ettiğimiz Değerli Hocalarımız, Değerli Rektörler, Türk Maliye ve Mali Yargı Yaşantısının Saygıdeğer Mensupları, Sevgili Meslektaşlarım, Değerli öğrenciler, Değerli Katılımcılar; XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu Celal Bayar Üniversitesi'nin düzenlediği önemli milli konvansiyonlardan bir tanesidir. Celal Bayar Üniversitesi, Türkiye Muhasebe Eğitimi Sempozyumlarından düzenlemiştir, mühendislikle ilgili millî kongrelerden düzenlemiştir, tıpla ilgili milli kongrelerden düzenlemiştir. Ayrıca şimdiye kadar iki de uluslararası; biri iktisat alanında, biri tarih alanında kongre düzenledi. Celal Bayar Üniversitesi Türk Üniversite Sistemi'nin gelişen yönünün bir yansımasıdır. Bu nedenle ev sahipliğini yaptığımız bu toplantıda Türk Üniversite Sistemi'nin birçok sorununa rağmen güvenilecek, sevilecek yönleri bulunduğunu, objektif bir değerlendirme için, elimizdeki kapasitelerin değerini tekrar hatırlamamız için bunu söylüyoruz.

Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumları olarak başlayan, dokuz defa, 1985-1993 yılları arasında tekrarlanan, sonra 1994 yılından bu yana yedi defa Türkiye Maliye Sempozyumu olarak devam eden bu toplantının geçmişine kısaca bir bakmak İstedim. Bunu sizlerle paylaşıyorum.

Üç toplantı *"eğitim"* başlığı altında yapılmış, altı toplantı *"vergi"* ağırlıklı, *"kaynak"* ağırlıklı, bir toplantı *"kullanım"* ya da *"harcama"* ağırlıklı, beş toplantı da *"kriz yönetimi ve kurumsallaşma"*yı öngörmüştür.

Ben akademik hayata iktisat asistanı olarak başladım, sonra İşletme alanında doktora yapıp, muhasebe alanında çalışmalarımı sürdürdüm. Benim asistanlığımda, hocalarımız bize derse girmemizi önersinler diye gözlerine bakardık ve tabi gözümüz mikro iktisat vermekteydi, makro iktisat vermekteydi. Ama nedense bize konjonktür ve bunalımlar dersi düşerdi. Konjonktür ve bunalımlar dersi ikinci sınıf derslerden diye düşünürdük ve bilinenleri burada anlatacağız, olsa olsa onları daha değişik bir kompozisyon içerisinde, odağını değiştirerek anlatacağız diye dersi küçümserdik. Ama hocalarımızın bize küçümsenecek değil, aslında yetişmemiz için, öğrenmemiz için bir fırsat verdiklerini, bugün geriye baktığımda daha iyi görebiliyorum. Konjonktür ve bunalımlar dersi, bugünkü işlerin, bugünkü krizlerin temel çerçevesinin çizildiği dersti.

Türkiye Maliye Sempozyumları'nın genel perspektifinden bugüne geldiğimizde, bugünkü toplantının, sempozyumun, iki çalışma biriminin genel bakış ve toplu değerlendirmeye alındığını, dört çalışma biriminin kaynak kullanımıyla, harcamalarla ilgili olduğunu, beş biriminin kaynak oluşturma, vergi konularıyla ilgili olduğunu, bir konunun İse çok özel kamu işletmeciliği ile ilgili, unique, kendine has, nev-i şahsına münhasır, sui generis bir toplantı birimi olduğunu görüyoruz.

Toplum hepimizden, üniversitelerden, maliye örgütümüzden, politikadan, üst karar oluşturma, izleme, değerlendirme ve denetleme birimlerinden ne bekliyor? Öncelikle ne bekliyor? Genel dengelerine sahip, gelişimini hedefleri ile sürdüren, güçlü bir Türkiye bekliyor. Biz bunun için sürekli iki alanda sorulara cevap vermek durumundayız.

Yine eski günlerden bir anıyı hatırladım, O zaman iktisat anlatmadan önce, iktisat tarihini ve iktisadi düşünceleri iyice hazmetmemizi isterlerdi. O günlerden kalan bir söz: *"pecunia nerva republica" "para devletin siniri".* Bu sorunları çözmemiz için hangi amaçlarla, ne tür ve ne kadar kaynak kullanacağımıza, kullanımlarımızı harcamaları halinde nerelerden sağlayacağımıza ve harcama dilimlerinin birbirlerine oranlarının nasıl olması gerektiğine, başka bir deyişle ne kadar vergi, ne kadar iç ve dış borç İle hareket etmemiz gerektiğine doğru karar vermemiz gerekir. Bu doğru karar, sadece Üst yapıdaki belli koordinasyonla sağlanacak bir doğru karar da değil herhalde. Bunun için toplumun bütün kesimlerinin çatı organizasyonu olan politika ile bir genel konsensusa, genel mutabakata, genel birleşime varılması gerekiyor, Bu kapsamda görüşlerin, hedeflerin, uygulama biçiminin ve en önemlisi zamanın kararlaştırılması gerekiyor. Herkesin iyi kötü katıldığı, kimsenin bir tarafından, hayır ben bu işte yokum demediği bir genel mutabakat. Ona göre günlük düzenlemeleri ayarlamalıyız, ona göre yapısal değişimin dozunu, yönlerini, ölçülerini ayarlamalıyız. Kurumsal gelişmeler, mevzuat düzenlemeleri, eğitim ve özel hedefli yaklaşımlar, örneğin kayıt dışı ekonominin kayda alınması gibi projeler halinde, ana perspektifler hafinde bu uyuşmaya göre yürürlüğe girmelidir. İktisat politikası, maliye politikası, siyasi kararlılık buna göre oluşmalı ve Türkiye kapasitelerini kullanabilecek enerjiye ya da diğer şekli ite finans gücüne ulaşmalıdır. Türkiye'nin bu hakkıdır, bize layık olan da bunu gerçekleştirmektir.

Hepinizi saygı ile selamlıyorum.

SUNUCU: Değerli katılımcılar, sempozyumumuzun sabah oturumuna geçmeden önce kısa bir kahve molamız vardır. Kahve molasından sonra, oturumumuzda görüşmek üzere hepinize afiyet olsun.

BİRİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Aykut HEREKMAN
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve
Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri
Prof. Dr. Erhan YILDIRIM - Doç. Dr. Refia YILDIRIM
Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1980 Sonrası Harcama Politikaları
Durmuş ÖZTEK
Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Oturum Başkanı

PROF. DR. AYKUT HEREKMAN

Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Şahsım adına ve tertip komitesi adına burada teşekkürlerimi arz etmek isterim. Bu toplantıyı biz de birkaç kez hazırladığımız ve yaptığımız için bunun zorluğunu çok yakından biliyoruz. Hele bu ekonomik krizde böyle bir toplantıyı böylesine başarılı bir şekilde başlatması büyük bir başarı oldu, kendilerini özellikle kutluyorum.

Sempozyumumuzun konusu *"Türkiye'de 1980 Sonrası Maliye Politikaları".* Bugünkü birinci oturum, 1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri. Bu bildiriyi Prof. Dr. Erhan Yıldırım sunacaklar. İkincisi ise, 1980 Sonrası Harcama Politikaları. Bu bildiriyi de Sayın Durmuş Öztek sunacaklardı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü. Kendilerinin işleri olduğu için Yardımcıları Sayın Ahmet Şahin sunacaklar.

Biraz önce Sayın Rektörümüzün ve Sayın Dekanımızın da burada konuşmalarında maliye politikalarının önemi üzerinde duruldu ve bu üç gün, bu maliye politikalarının Önemi üzerinde durulacaktır. Benim takıldığım, Türkiye'de 1980 sonrası maliye politikaları ve ben merak ediyorum, yani, maliye politikaları 80'den sonra var mıydı diye yani. İlk önce bir bunu tartışsak, yani, mevcudu tartışacakmışız gibi bir intiba var, ama bence böyle bir şey var mıydı yok muydu? İlk önce bunu tartışmakta gerek olacak zannediyorum.

Hepimizin bildiği gibi, maliye politikası, iktisat politikasının bir aracı. Fakat yıllardan beri zannediyorum biz bu aracı pek kullanmıyoruz ve kullanmamaya gayret ediyoruz.

Efendim, ben tıp fakültelerinden bilirim, genel cerrahlar diğer cerrahları hep aşağılarlar. Çünkü, onlar genel cerrahtır diğerleri daha parsiyel cerrahlardır. Biz de maliyeciler olarak bu iktisatçılar, işletmeciler içerisinde bir türlü üniversitelerde yerimizi bulamadık gibi geliyor. Hele son yıllarda, gittikçe de bizim derslerimizi ve bizim konularımızı ya kaldırdılar, ya da seçimlik haline getirdiler. Ben İstanbul'a gittiğimde Galatasaray Üniversitesi'nde örneğin, İşletme Fakültesi'nde falan maliye dersi yoktu, iktisat bölümlerinde mesela, bütçe derslerini kaldırdılar ve gittikçe küçülüyoruz ve zannediyorum Türkiye'de önemli değil bu maliye politikası ve bunun eğitimi de yavaş yavaş önemini kaybetmeye başladı. Sanıyorum bundan sonraki bir sempozyumda *"eğitim"* konusuna dönmemiz ve eğitimin önemini belirtmemiz ve sonra da iktisat politikası içerisinde maliye politikasının çok önemli olduğunu vurgulamamız gerekecek. Belki büyüklerimiz de maliye politikasına yavaş yavaş inanmaya başlarlar ve Türkiye'de bütün bu benim gördüğüm kadarıyla ekonomik bunalımların nedeni hep maliye politikasından ortaya çıktı. İktisat politikasından ortaya çıkmadı, yani, özel sektörde pek sorunumuz yok. Kamu sektöründe sorunumuz var ve maliye politikasının da gördüğümüz kadarıyla adı var fakat kendisi yok.

Efendim, ben sözü daha uzatmadan, Sayın Erhan Bey'e veriyorum. Buyurun efendim.

1980 SONRASI UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI VE TÜRKİYE EKONOMİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

PROF. DR. ERHAN YILDIRIM - DOÇ. DR. REFİA YILDIRIM

Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

1. Giriş

Dünya ekonomisi 1970'lerin başında yaşadığı ekonomik bunalım sonucu yeni bir yapılanma dönemine girmiştir. Türkiye ekonomisi de yeni dünya düzeni olarak adlandırılan bu yeni yapıya 1980 yılından beri uyguladığı iktisat politikaları ile uyum sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye bu süreç içersinde, 1980, 1983, 1984, 1994 ve sonuncusu 1999 yılında olmak üzere 5 stand-by anlaşması imzalamıştır. 1999 yılında imzalanan stand-by anlaşmasının 2001 yılında başarısızlıkla sonuçlanması sonucu tarihindeki en büyük ekonomik krizi yaşayan Türkiye, IMF ile yeni bir stand-by anlaşması yapma hazırlığı içerisinde bulunmaktadır.

Bu çalışma, 20 yıllık süreç İçerisinde uygulanan maliye politikaları ve bunların sonuçlarını incelemeyi amaçlamaktadır. Maliye politikasında amaçlar genellikle; tam istihdamı, fiyat istikrarını, üretim artışı ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak; ödemeler dengesini, faktör ve gelir dağılımını iyileştirmek; kamusal gereksinimleri karşılamak, sektörel ve bölgesel öncelikleri belirlemek, tüketim alışkanlıklarını değiştirmek, temel mallar arzını güvence altına almak, nüfus artışını ve yapısını kontrol altına almak olarak sınıflandırılabilir. Bu amaçlara ulaşmak için devlet bütçesi ve ona ilişkin tüm unsurları kapsayan kamu harcamaları, kamu gelirleri ve devlet borçlanma araçları olmak üzere üç temel grup altında toplanan maliye politikası araçları kullanılır.

Bu çalışmada maliye politikasının harcama araçları, kamu yatırım, cari ve transfer harcamaları olarak üç temel grup altında toplanarak incelenmiştir. Transfer harcamaları ise KİT'lere transferler, borç faiz ödemeleri ve diğer transferler olarak ayrıştırılmıştır. Kamu gelirleri araçları, dolaylı ve dolaysız vergiler ve diğer kamu gelirleri olarak ele alınmış devlet borçları ise iç ve dış borçlar birlikte değerlendirilmiştir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde Türkiye'de 1980-2000 döneminde uygulanan maliye politikaları ve bunların ekonomi üzerindeki etkileri incelenmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye ekonomisi için oluşturulan dinamik bir IS-LM modeli ve çözümlemesi verilmektedir. Dördüncü bölüm sonuç kısmından oluşmaktadır.

2. 1980-2000 Döneminde Uygulanan Maliye Politikaları

Türkiye ekonomisinde 1980-2000 döneminde uygulanan iktisat politikaları 24 Ocak İstikrar Kararları ile belirlenen ana çerçeve içinde sürdürülmüştür. Söz konusu kararlarda ve Haziran 1980 tarihinde IMF'e, 3 yıllık stand-by anlaşması için verilen niyet mektubunda, Türkiye iktisat politikasının temel açılardan yeniden düzenleneceği ve bu programın geleneksel kısa dönem istikrar programı olmadığı açıklıkla belirtilmiştir (DPT, 1981). Söz konusu programın ana noktaları şunlardır:

i) Üretim sektörüne uygulanan dolaysız hükümet müdahalelerinin azaltılması ve bunun yerine ağırlığın piyasa mekanizmasına, rekabete, özel girişimciliğe ve dolaylı hükümet teşviklerine verilmesi;

ii) İçe dönük kalkınma stratejisinin, ihracatta önemli artışlar ve tedrici ithalat liberasyonları ile dışa dönük kalkınma stratejisi ile değiştirilmesi;

iii) Daha önce yabancı yatırımların yasaklandığı sektörler dahil, doğrudan yabancı sermaye yatırımları için konulmuş engellerin azaltılması.

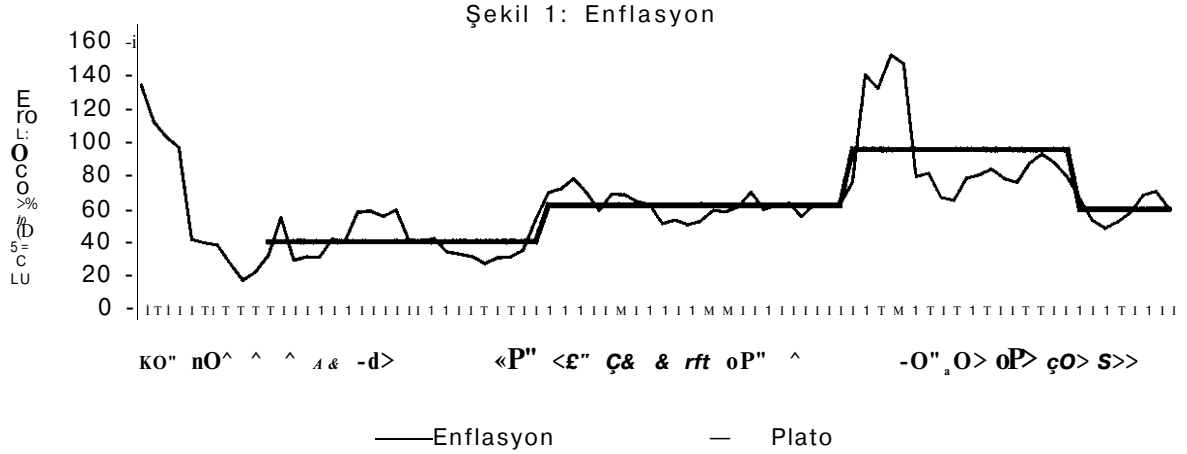
Bu program, Türkiye ekonomisini liberal bir yapıya dönüştürerek dünya ekonomisi ile bütünleştirmeyi amaçlamakta ve dünya ekonomisi içinde kendine verilecek işlevi yüklenmeye hazır olduğunu göstermekteydi. Türkiye'de 1980'den günümüze kadar uygulanan iktisat politikalarının nihai hedefi bu amaçların gerçekleştirilmesidir. Maliye politikasının genellikle para politikasının gölgesinde kalmakla birlikte, ekonominin liberalleşmesini ve dışa açılmasını destekleyici yönde uygulandığı görülmektedir.

Türkiye ekonomisinin liberalleştirme sürecinde, kuramsal yapıya uygun bir sıra takip edilmiştir. Birinci aşamada yurtiçi üretimde, ikinci aşamada dış ticarette ve nihayet üçüncü ve son aşamada ise finansal sektörde liberalleşmeye gidilmiştir. Bu nedenle uygulanan maliye politikalarını yurtiçi üretimde ve dış ticarette serbestleşmenin, sağlandığı 1980-1988 ve finansal alanda liberalleşmenin gerçekleştiği 1989-2000 dönemi olarak iki ana döneme ayırarak incelemek daha yararlı olacaktır.

2.1. Maliye Politikası; 1980 -1988

Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşümü hedefleyen 24 Ocak İstikrar Tedbirleri'nin, bu amaca ulaşabilmesi için öncelikle enflasyonu düşürmesi ve Ödemeler dengesi sorunlarını aşması gerekmekteydi. Bu nedenle öncelikle bu iki konu üzerinde duruldu. Ödemeler dengesi sorunu ilk aşamada dış borçlarla halledilirken, enflasyonu düşürmek için sıkı para politikası uygulaması başlatıldı.

Şekil 1: Enflasyon



——Enflasyon — Plato

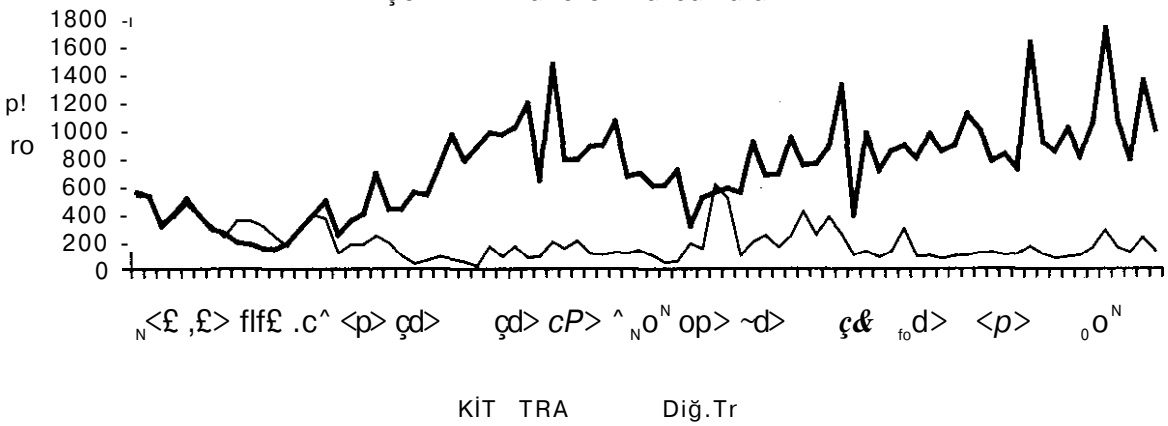
Türkiye'de enflasyon oranı 1982 yılının 2. çeyreğinde en düşük düzeyine ulaştıktan sonra tekrar yükselme eğilimi içerisine girmiştir. 1982.3-1987.4 döneminde %40, 1988.1-1993.4 döneminde %60, 1994.1-1998-2 döneminde %90 ve son dönemde %57 platosuna oturmuştur.

Türkiye ekonomisinde maliye politikası, kamu sektörünün geleneksel olarak en büyük borç alan kesim olması nedeniyle, para politikası ile sıkı bir ilişki içindedir. Bu dönemde kamu kesiminin açıkları, genellikle T.C. Merkez Bankası tarafından kamu kesimine açılan kısa dönemli kredilerle finanse edilmektedir. Söz konusu kredilerin geri dönüşünün olmaması bunları uzun dönemli kredi haline dönüştürmektedir. Bu nedenle sıkı para politikası, kamu sektörüne açılan kredilerin sınırlandırılması ile uygulanmıştır. Bu nedenle sıkı para politikası aynı zamanda yapısal bütçe açıklarının da azaltılmasını zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu 24 Ocak İstikrar Tedbirleri ile birlikte daraltıcı maliye politikası uygulamasına başlanmış fakat 1983 yılından sonra sıkı maliye politikası giderek terk edilmiştir. Bu dönemdeki maliye politikasının amacı, orta vadede bütçe açıklarını GSMH'nın yüzde 1-2 düzeyine çekmek ve aynı zamanda kamu harcamalarını azaltmaktı.

Kamu kesimi bir bütün olarak dikkate alındığında, kamu kesimi borçlanma gereği 1979 ve 1980 yıllarında GSMH'nın sırasıyla %7 ve %9'una yükselmiştir. Bu yükselişte

konsolide bütçe açıkları ve KİT açıkları önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle ilk olarak geciktirilmiş KİT zamlarının yapılması KİT'lerin açıklarının azalmasına yol açmış ve kamu kesimi borçfanma gereğinin 1981 yılında GSMH'nın %4'üne düşmesini sağlamıştır. 1987 yılında kadar Şekil 2'de görüldüğü gibi KİT'lere yapılan transferler sürekli olarak azaltılmış ve 1986.4'te reel olarak 20 milyar TL'ye düşmüştür. Bu tarihten sonra, çok küçük bir sıçrama ile 1987-1990 döneminde 123 milyar TL'lik bir platoya, 1991-1995 dönemi için 210 milyarlık bir platoya ve 1996 yılından sonra tekrar düşerek 2000 yılına kadar 126 milyar TL'lik bir platoya düşmüştür.

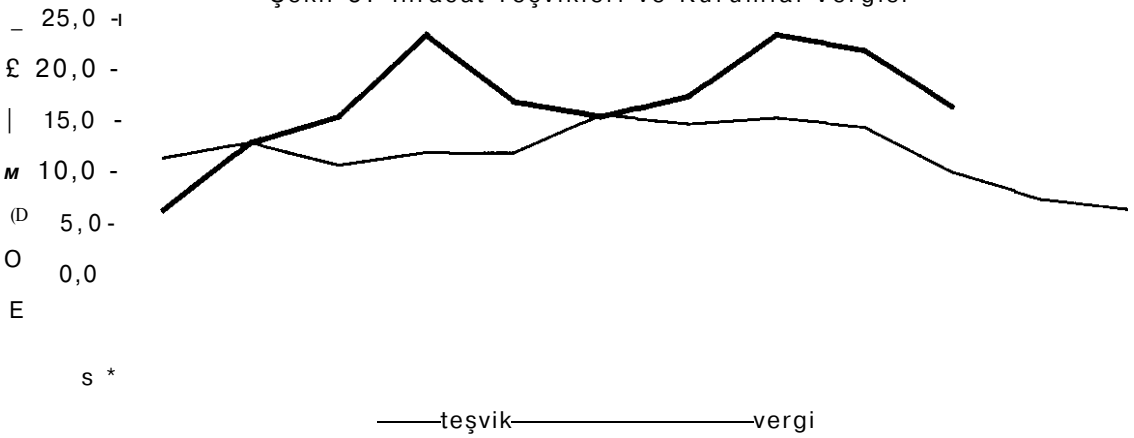
Şekil 2: Transfer Harcamaları



Transfer harcamaları, KİT'lere transferler ve faiz ödemeleri dışında, vergi iadeleri, sosyal güvenlik, kamulaştırma, yatırımları hızlandırma ödenekleri, devlet iştiraklerine katılım payı, belediyeler, uluslar arası kurumlara katılım payı, kredi yurtlar, tarımsal destekleme, fon ödemeleri, program dışı görev zararları ve diğer transferlerden oluşmaktadır.

KİT transferleri ve borç faizleri dışındaki transfer harcamalarını diğer transfer harcamaları altında topladığımızda; bu harcamaların 1983 yılına kadar bir düşüş göstermekle birlikte, 1983 yılından itibaren yükselerek 1988 yılının ikinci çeyreğinde tepe noktasına ulaştığı görülmektedir. Enflasyonla mücadele ile dışa açık bir ekonomik yapıya dönüşme amaçları arasında bir çelişkinin ortaya çıkması nedeniyle, enflasyonla mücadele ikinci plana inerken, dışa açılma birinci sıraya oturmuştur. Bu nedenle 1983 yılına kadar azalan transfer harcamaları, bu tarihten sonra, bu harcamaların en önemli kalemini oluşturan ihracata verilen teşviklerin hızla artması nedeniyle yükselmeye başlamış ve 1989 yılında tepe noktasına ulaşmıştır. 1981-1989 yıllan arasında ihracat teşviklerinin kamu gelirlerine oranı ile kurumlar vergisinin kamu gelirlerine oranı Şekil 3'de gösterilmiştir.

Şekil 3: İhracat Teşvikleri ve Kurumlar Vergisi

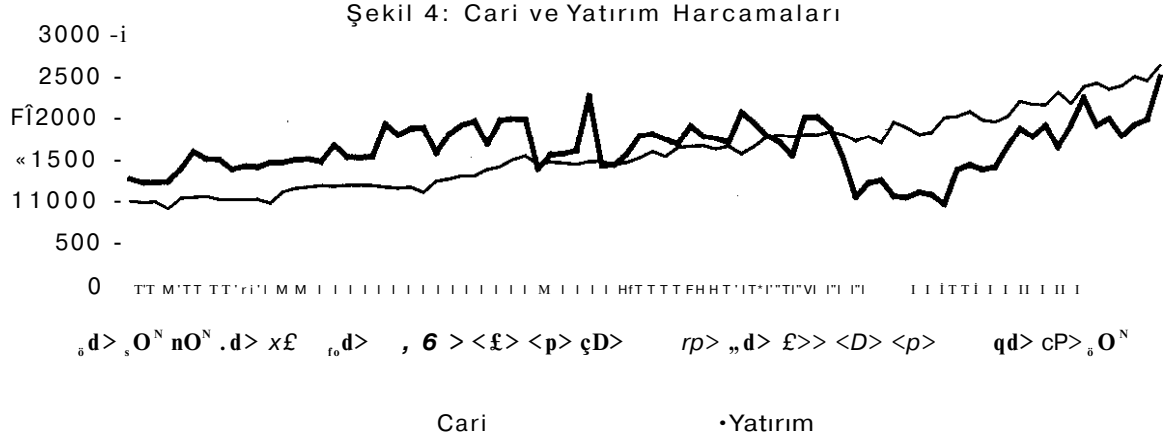


Kaynak: Erinç Yeldan, Türk Ekonomisinde Krizin Oluşumu 1990-1993 s.25

Şekilden de anlaşılacağı üzere, ihracata verilen teşviklerin kamu gelirlerine olan oranı, kurumlar vergisinin kamu gelirlerine olan oranını 1986 yılı haricinde sürekli olarak aşmakta ve %22 ye kadar çıkmaktadır.

Bu dönemde, kurumlar vergisi gelirleri ihracatçı kuruluşlara (bunların hemen hemen tümü kurumlar vergisi mükellefidir) ödenen teşvikleri karşılamaya yetmemekte ve bu kuruluşlara vergi havuzundan ek gelir aktarılmaktadır. Bu bize temel etkisi gelir dağılımı üzerinde olan transfer harcamalarının, bu dönemde nasıl çalıştırıldığını göstermektedir. Transfer harcamaları içinde diğer önemli bir kalemi oluşturan tarım ürünleri satın alımlarındaki harcamaların daha da düşürülmesi, tarımdaki verimliliği artırma amacıyla çelişmekteydi. Bunun yanı sıra bütçeden karşılanan ve giderek artan borç servis ödemeleri de transfer harcamalarının daha da kısılmasında önemli bir engel oluşturmaktaydı.

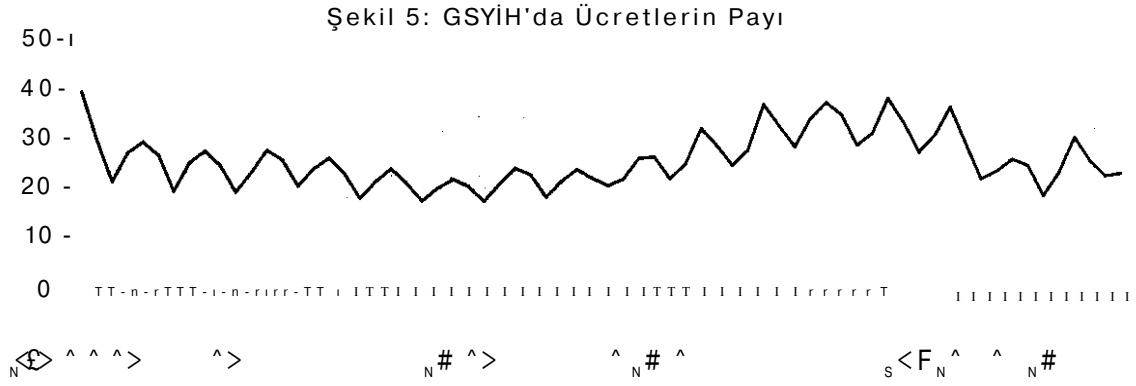
Şekil 4: Cari ve Yatırım Harcamaları



Bütçe harcamalarının yatırım ve cari harcamalar kalemlerine bakıldığında bu kalemler üzerinde çok fazla bir daralmaya gitme olanağının olmadığı görülmüştür. Cari harcamalar içinde en önemli kalemi oluşturan ücretlerin zaten çok düşük düzeyde oluşması, ücretlerin daha da düşürülmesini önlemiştir. Cari harcamalar 1983 yılına kadar reel olarak hemen hemen sabit kalmıştır. 1983 yılından itibaren ise bir yükselme eğilimine girmiştir. Bununla birlikte, KİT'lere yapılan transferlerin reel olarak 1980'de toplam harcamaların %15.4'ünden 1985'de %3.4'e düşmesi ve personel harcamalarının reel olarak azalması sonucu bütçe harcamalarının GSMH'ya olan oranı 1980 yılında %24.2'den 1985 yılında %19.3'e düşmüştür (VVolff, 1987, s.132). Bunun yanı sıra kamu harcamalarında temel daralmanın yatırım kaleminde yapılabilme olasılığı üzerinde durulmakla birlikte ülkenin alt yapı yatırımlarının tamamlanması gerektiğinden, yatırım projeleri sayısı azaltılmış ve başlanılmış projelerin bitirilmesine öncelik verilmiştir. Bunun sonucu yatırım harcamalarında 1980-1983 döneminde çok az bir artış olmuştur. Yatırım harcamalarında bu dönem görülen asıl artış, 1983 seçimlerinden sonra alt yapı yatırımlarındaki hızlanma ile birlikte olmuş ve eğilim 1987 yılı sonuna kadar sürmüştür. Yapılan yatırımlar özel kesim yatırımlarını tamamlayıcı nitelikte olan alt yapı yatırımlarıdır.

Maliye politikası harcama araçları arasında diğer bir önemli araç, kamu kesimi ücretlerinin belirlenmesidir. Ülkemizde bu iki açıdan önem kazanmaktadır. Birincisi kamu kesiminde çalışanlara ödenen ücret düzeyi, bir anlamda yurtiçi talebi etkilemede önemli bir unsurdur. Diğer taraftan kamu kesiminde ödenen ücretler, özel sektör sanayi kesiminde ödenecek ücretler için önemli bir gösterge olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle 24 Ocak Kararları ile birlikte ücretlerin baskı altına alınması, bir yandan iç talebi kısarak işletmeleri dışa yönelmeye zorlamış; diğer yandan düşük ücret politikası ile maliyetleri düşürerek firmalara dış rekabet gücü kazandırılmıştır. Reel ücretler 1986 yılına kadar sürekli olarak düşerken diğer cari harcamalar 1983 sonrası artarak toplam cari harcamaların artmasına yol açmıştır.

Şekil 5: GSYİH'da Ücretlerin Payı

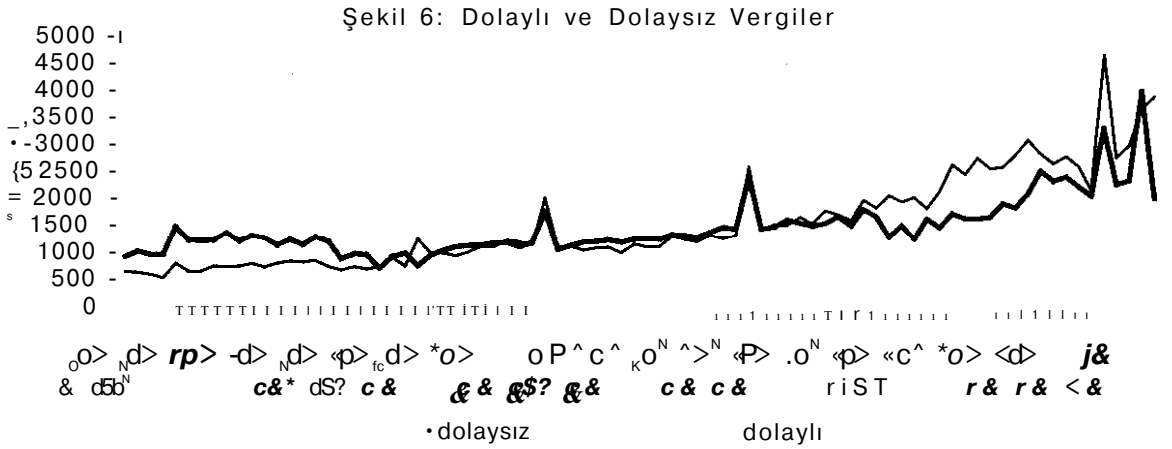


——GSYİH'da Ücretlerin payı

Kamu gelirleri açısından bakıldığında 1981 yılında yapılan vergi yasası değişikliklerinde bir önceki dönemde uygulanan en yüksek vergi dilimi en düşük vergi dilimi olarak kabul edilmiş ve üst dilim 25 kat yükseltilirken vergi oranı %60 dan %66'ya yükseltilmiştir. Buna karşılık 2500 Lira olan ilk dilim 400 kat arttırılarak bir önceki dönemin en yüksek tarifesine ulaşmış ve bu dilim için %10 olan vergi oranı %40'a yükseltilmiştir. Vergi yasasındaki değişiklikleri izleyen yıllarda vergi dilimleri sabit tutulurken vergi oranlarının düşürülmesi yoluna gidilmiştir. Tüm bu uygulamalar vergi yapısının üst gelir grupları lehine değiştirmiştir. Diğer bir deyişle gelişmiş ülkelerde o dönemde popülarite kazanan arz yönlü iktisadın ülkemizde kötü bir taklidi olmuştur. Bu dönem vergi gelirlerinin GSYİH içinde oranını düşmesine yol açmakla birlikte KİT ürünlerine yapılan zamların KİT'lere yapılan transferleri azaltması sonucunda kamu kesimi açıklarının düştüğü bir dönem olmuştur.

Bu dönemin en önemli özelliklerinden biri de katma değer vergisinin (KDV) 1985 yılında uygulamaya konulmasıdır. Şekil 6'da görüldüğü gibi 1981 yılından itibaren dolaysız vergiler 1985 yılının ikinci yarısına kadar düşerken, dolaylı vergilerin hemen hemen sabit kalması nedeniyle toplam vergilerin GSYİH'ya olan oranı 1985 yılına kadar düşmüştür.

Şekil 6: Dolaylı ve Dolaysız Vergiler



Katma değer vergisinin 1985 yılında uygulamaya başlaması ile birlikte vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı yükselmeye başlamıştır.

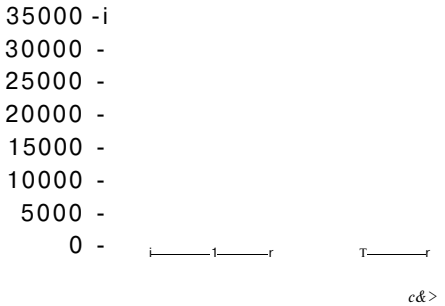
Kurumlar vergisi oranı 1981 yılında %50'ye çıkarılmış aynı zamanda vergi alacağı sistemi benimsenmiştir. 1983 yılından itibaren vergi oranı %40'a ve vergi alacağı oranı da 1/3'e düşürülmüştür (TOBB,1992, s.89). Vergi alacağı sisteminin uygulamada bazı zorluklar göstermesi nedeni ile 1985 yılı sonunda bu sistemden vazgeçilmiştir. 1986 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni uygulamaya göre kurumlar vergisi oranı %46'ya yükseltilmiş ve gelir vergisi ile bağlantısı tamamen koparılmıştır. Diğer yandan, 1983 yılından itibaren yürürlüğe giren yeniden değerleme ve azalan bakiyeli amortisman rejimi kurumlar lehine yeni kazanımlar sağlamıştır.

Kurumlar vergisi oranlarındaki bu değişikliklerin yanı sıra, kurumlar vergisine tabi mükelleflere tanınan indirim ve muafiyetlerde önemli ölçüde arttırılmıştır. Buna göre kurumlar vergisine tabi mükelleflerin yararlandığı İndirim toplamının indirim öncesi kurum kazancına oranı 1985'te %23,3'ten 1987-1988 ortalaması olarak %44'e çıkmıştır (Oyan ve Aydın, 1991, s.52).

Türkiye 24 Ocak Kararları'nın alındığı 1980 yılına, %25'i kısa vadeli, %75'i ise orta ve uzun vadeli olmak üzere 14.234 milyar Dolar borç stoku ve ödemeler dengesi sorunu ile girmiştir. Kısa vadeli dış borç sorunu, IMF ile imzalan stand-by anlaşması sonrası, OECD ülkeleri, ticari bankalar konsorsiyumu, aralarında IBRD ve Avrupa Yatırım Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlarla borç yenileme ve yeni borçlar almak üzere anlaşmaya varmıştır. Bunun sonucu, Türkiye 1980-1985 yıllarında sırasıyla 2.336, 1:904, 2.109, 1.639 2.527 2.719 milyon Dolar olmak üzere toplam 13.234 milyon Dolar; IMF'den ise 1980-1984 yıllarında 1.683 milyon SDR kredi kullanmıştır (VVolff, 1987, s 97). Bunun sonucu Türkiye'nin dış borçları 1985 yılı sonunda 25.349 milyon Dolar'a çıkmıştır. Diğer bir deyişle dış borçlar 6 yılda %80 artmıştır. Aynı dönem içersinde kamu kesiminin iç borçları, reel olarak 6.932 milyar TL'den 12.671,5 milyar TL'ye ulaşmıştır (IMF Country Statistics). Diğer bir deyişle iç borçlarda %83 lik bir artış ortaya çıkmıştır.

Toplam tasarruf oranlarının düşük olduğu bir ülkede dış borçlar, ülkenin sermaye stokunu arttırmak amacıyla kullanıldığında ve faiz oranlarının büyüme oranından düşük olması halinde ülkenin kalkınmasına katkıda bulunur. Bunun tersi bir durumda ise dış borçların ülkeyi borç krizine sürüklemesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ülkemizdeki dış borçların gerek kullanım gerekse faiz oranı açısından ülke kalkınmasına katkıda bulunmak yerine borç krizine yol açacağı bu dönem başında ortaya çıkmıştır.

Şekil 7: İç Borç Stoku



——İç borç stoku

Hükümet 1981 yılından itibaren kamu açıklarını Merkez Bankası kaynaklarından finanse etme yerine doğrudan bono ve tahvil satışıyla karşılamayı tercih etmişti. 1985 yılı mayıs ayından itibaren ihale yöntemiyle hazine bonosu ve tahvil satışlarına başlamıştır. 1987 yılından itibaren ise Merkez Bankası açık piyasa işlemlerine başlayarak önemli bir para politikası aracına sahip olmuştur.

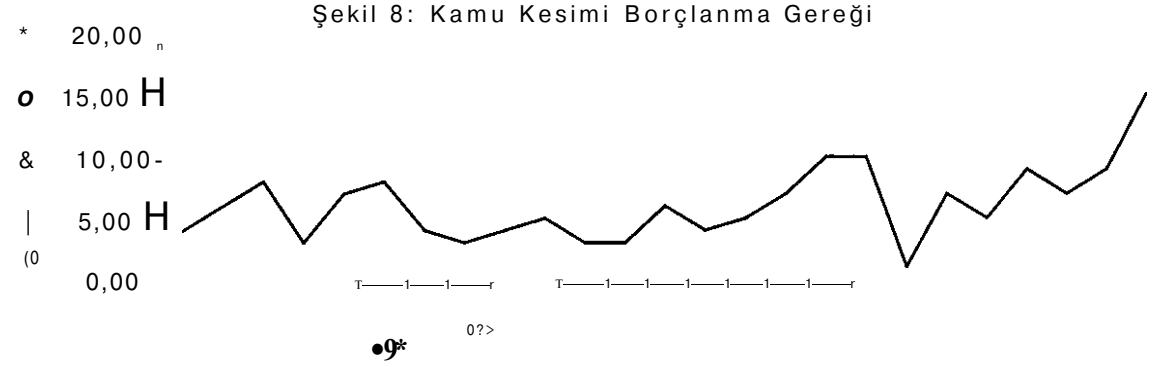
Bu dönemin en önemli özelliklerinden birisi de kamu gelirlerinin bütçe dışına çıkartılmasına olanak tanıyan fon sistemidir. Fon sistemi, öngörülemeyen ve ani gelişebilecek bazı harcamaların karşılanabilmesi için kurulmuş bir düzenek olduğu halde 1980 sonrası bu genel amacı aşmış ve bir tür gelir sağlama, böylece sağlanmış gelirleri belirli harcamalara tahsis etme ve bu kanaldan bütçe usul ve denetimi dışında harcama yapma düzenine dönüştürülmüştür (Önder, 1993, s.34).

IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının 1986 yılında sona ermesi, o dönemin iktidarına genişleyici politikalar uygulama olanağı tanımıştır. Türkiye ekonomisinde bu genişleyici politikalar sonucu, kamu kesimi yatırımlarının 1985'ten 1988 yılına kadar önemli ölçüde arttığı görülmektedir. 1987 yılında erken seçim kararı alınması genişleyici maliye

politikalarının uygulanmasında bir diğer nedeni oluşturmuştur. Bunda ANAP yönetimindeki yerel yönetimlere büyük kaynaklar aktarmasına imkan veren yasal düzenlemelerin katkısıyla genişleyen belediye yatırımları ve alt yapıya (haberleşme ve enerjiye) dönük kamu yatırımları öncülük yapmıştır (Boratav, 1997).

Bu genişleyici maliye politikası uygulamasının sonucu özel sektör yatırımları da artmıştır. Bu artışta teşvik uygulamalarının önemli katkısı bulunmaktadır. Nitekim, Teşvik Uygulama Başkanhğı'nca 1985 yılında 1821 adet yatırım teşvik belgesi düzenlenmiş iken, bu miktar 1986 yılında 2459'a, 1987 yılında ise 2810'a yükselmiştir. Söz konusu belgeler ile 1985 yılında 3.531,4 milyar Lira tutarında yatırım teşvik belgesi verilmiş iken, bu miktar 1986 yılında 5.129,5 milyar Lira'ya, 1987 yılında ise 6.830,4 milyar Lira'ya yükselmiştir (DPT, 1989, s.29). Bu gelişmeler sonucu enflasyon oranının 1987 yılının başından itibaren hızlı bir artış eğilimi içersine girmesi üzerine ANAP döneminin ilk ve son istikrar denemesine girişmesine neden olmuştur; ancak kamu açıklarında gerçekleştirilen daralmaya rağmen enflasyon hızının yükselmesi bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanması anlamına gelecektir (Boratav, 1997).

Şekil 8: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği



— Seriler 2

Ekonominin genişlemesi ile birlikte döviz kurunda ve enflasyondaki yükselişleri durdurmak amacıyla 4 Şubat kararları yürürlüğe konmuştur. Bu kararlar sonucu ithalata kısıtlama getirilmiş ve serbest faizden tavan faiz sistemine dönülmüştür.. Bu daraltıcı önlemler sonucu 1989 yılının ilk yarısında, ekonomiye, düşük üretim ve kapasite kullanımı, oldukça düşük tüketim artış hızı, daralan bir yatırım düzeyi, yüksek ama az dalgalanan fiyat artış hızı ve düşük reel ücretler hakim olmuştur.

2.2. Maliye Politikası; 1989 - 2000

1989 yılında üç önemli değişiklik gerçekleşti. İlk olarak iktidar partisinin, popüler desteği kaybettiği o yıl gerçekleşen yerel seçimlerde kesinleşti. Bunun sonucunda o yıl özellikle kamu kesiminde reel ücretler ve tarımsal destekleme fiyatları artmaya başladı. Dolayısıyla dönem başında ciddi bir reel ücret şoku yaşandı. İkinci önemli gelişme ise Merkez Bankası ile Hazine arasında Hazine'nin Banka'dan alacağı kısa vadeli avanslara sınırlama getiren bir anlaşmaya gitmeleridir. MB zaten bankacılık kesimine kredi kullandırmadığına ve kamu kesimine verilen krediler de kısıldığına göre geriye para yaratmanın tek yolu olarak MB'nın dış varlık edinmesi kalıyordu. Öte yandan kamu kesimi MB kaynaklarını daha az kullanacağına göre İç borçlanmaya ağırlık verecekti. Bu halkayı tamamlayan son gelişme de bankalara (genel olarak özel kesime) dış borçlanma yolunun açılması idi ki bu da 1989 yaz aylarında yayınlanan 32 sayılı kararname ve ekleri ile Türkiye'yi tam anlamıyla finansal açıdan açık bir ekonomi haline getirdi (Ekinci, 1998).

1989 yılı Ağustos ayında 32 sayılı karar ile sermaye hareketleri serbest bırakıldı. Sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, kamu açıklarının finansmanında kısa vadeli sermayenin kullanılmasını olanaklı hale getiriyordu. Kısa vadeli sermayenin bu amaçla ülkeye gelmesi Türk parasının aşırı değerlenmesi sonucunu yarattı. Türk parasının aşırı değerlenmesi, bugüne kadar düşük değerlenmiş Türk Lirası ve düşük ücret politikasının

sağladığı rekabet avantajı ile ihracata dayalı büyümenin sonuna gelindiğini ifade ediyordu. Bu nedenle yeni bir birikim modeline gereksinim vardı. Bu ise yüksek ücret ve aşırı değerlenmiş Türk Lirası'na dayalı birikim modeli oldu. Bunun için daha önce baskı altına serbestleşmesi sonucunda ekonomide artan dengesizlikfere ifaveten Körfez krizi üretim, yatırım ve fiyat bekleyişleri üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Krizin savaşa dönüşmesi Ortadoğu pazarlarının daralmasına, turizm faaliyetlerinin gerilemesine ve uluslararası sermaye hareketlerinin yavaşlamasına neden olmuştur. 1990 sonunda alınan daraltıcı önlemler, kredi faizlerinin yükselmesi, ücret artışları gibi maliyet artırıcı unsurlar ekonomideki gerileme üzerinde hızlandırıcı bir rol oynamıştır. 1991 yılı sonunda erken seçime gitme kararının alınması ile birlikte uygulanan genişleyici maliye politikası 1991 'İn ikinci yarısından itibaren 6 ay süren kısa süreli bir canlanma yaratmıştır. 1991 yılının Ekim ayında yapılan seçimler sonucu oluşan koalisyon *"Dengeleme, Onarım ve Canlandırma Programı"* adı altında üç aşamalı bir program uygulayacağını ilan etmiştir. Programın birinci aşamasında enflasyonun düşürülmesi ve ekonomide dengelerin kurulmasına yönelik politikalar; ikinci aşamasında üretimin önünü açmak için kamuya 17 trilyon tutarında birikmiş borçların taksitlendirilmesi ve yeni teşviklerin verilmesi; üçüncü aşamada ise atılım programı olarak KİT reformu, finansal kesim reformu ve vergi reformunun yapılacağı ileri sürülmüştü.

Yeni iktidar 1991 yıl sonunda gecikmiş olan KİT ürünleri zamlarını yürürlüğe koyarak işe başlamıştır. 1990 yılına kadar finansman fazlası veren sosyal güvenlik kuruluşları ve fonlar 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamıştır. Bunun sonucu artmaya başlayan diğer transferlerin yanı sıra ücret artışları nedeniyle cari harcamalardaki genişleme ve geçmiş yıllarda çıkartılan tahvil ve bonoların geri ödemelerinin önemli ölçüde 1992 yılının ilk çeyreğine yığılmış olması Merkez Bankası'nın kamu kesimine açtığı kredilerde önemli artışa ve enflasyonun yükselmesine yol açmıştır (DPT, 1992). Bu dönemde 63 adet Bütçe dışı fon bütçe içine alınmıştır. Bunun yanı sıra çıkartılan Tahkim Yasası KİT'lerin rahat nefes almasına yol açmıştır. İktidara geldiklerinde vergi reformu yapacağını söyleyen iktidarın bu alanda herhangi bir gelişme sağlayamaması, buna karşılık transfer ve cari harcamalarındaki artışların sürmesi, kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmış ve kamu açıkları kısa dönemli yabancı sermaye girişleri ile finanse edilmiştir. Kısa dönemli sermaye girişlerindeki artış ile birlikte, 1991 yılında reel olarak yüzde 3,5 oranında azalan yatırımların 1992'nin ikinci yarısından itibaren artma eğilimine girdiği görülmektedir (DPT, 1993). Bunda 1992 yılının ikinci yarısından itibaren uygulanan genişleyici maliye politikasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bu bir yandan faiz oranlarının yükselmesine diğer yandan ise Türk parasının aşırı değerlenmesi sonucu dış ticaret açığının rekor düzeyine yükselmesine yol açmıştır. Cari işlemler açığının 6.5 milyar Dolar'a ulaştığı bir dönemde hükümetin faiz oranlarını düşürme operasyonu, dış açığı sürdürülemez olarak gören spekülatif sermayenin yurtdışına çıkmasına yol açmış ve bu zaten bozuk olan makro ekonomik dengeleri alt üst etmiştir. Bunun sonucu Türkiye 5 Nisan İstikrar Tedbirlerini uygulamaya koymuştur. Bu istikrar tedbirleri, KİT fiyat ayarlamalarını, ham petrol ve petrol ürünleri üzerinden alınan vergilerde düzenlemeleri ve ek vergileri içermektedir. Cari ve yatırım harcamalarında önemli kısıntılara gidilerek ücret artışları sınırlandırılmış, ücretlilere aylık vergi iadesi uygulaması kaldırılmıştır. KİT transferleri sınırlandırılmış, kamu kesimindeki işçilerin toplu iş sözleşmelerinin enflasyona endeksli ikinci yarıyıl zamlarının ödenmesi ertelenerek zamana yayılmıştır (DPT, 1995, s.3). IMF ile yapılan stand- by anlaşması 8 Temmuz 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Mali piyasalarda dövize olan hücumu önlemek için Mayıs ve Haziran aylarında 3 ay vadeli bonolar %50 şok faizle doğrudan halka arz edilmiştir. Bu bonoların geri ödeme döneminde hazineye yarattığı yük, yeni borçlanmaya gidilmesini ve bu durumun 1995 son çeyreğine kadar idare edilmesini sağlamışsa da transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin hızla büyümesine yol açmıştır. Bunun sonucu Kasım 1995'de ek bütçenin yürürlülüğe sokulması zorunlu olmuştur.

5 Nisan Kararları ile uygulamaya konulan daraltıcı maliye politikaları 1995 yılı ikinci yansına kadar sürdürülmüştür. 1995 yılı sonunda erken seçim kararının alınması nedeniyle genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına yeniden geçildiği ve 1995'in ikinci yarısından

itibaren kamu yatırımlarının hızla arttığı ve bu durumun 1997 yılına kadar sürdüğü görülmektedir.-

1995 soçimıeri sonucu ortaya çıkan politik istikrarsızlıklar kamu açıklarını azaltma yönündo herhangi bir çsfeaya girilmesini önlemiş ve kamu açıklarının borçlanma yoluyla i yoğiunluğu ile sürdürülmüştür. Kamu açıklarını daraltma hedefleri ı Temmuz ve Eylül aylarında kaynak paketleri açıklanmış ise de bu l un sürdürülmesinden başka bir anlam taşımamıştır. KKBG büyüyerek '_____,

1997 yılı bütçesinin, devlete ait taşınmaz malların satışı ve kira gelirleri ile KİT'lerin karlarından oluşan vergi dışı gelirler yükseltilerek kağıt üzerinde denkliği sağlanmış ise de, uygulamada 2.2 katrilyon açık verilmiştir. 1997 yılının ikinci yarısından itibaren ödeneği kalmayan harcamalar avans kaleminden karşılanmaya başlanmış ve sonunda Kasım 1997 tarihinde ek bütçenin çıkartılması zorunlu olmuştur.

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1997 yılında yüzde 27.7'ye yükselmiştir. Bu dönemde faiz dışı harcamalarda önemli artışlar ortaya çıkmış ve 1996 yılında toplam harcamalar içinde yüzde 62 olan payı 1997 yılında yüzde 71.6'ya yükselmiştir. Harcamalar İçinde faiz harcamalarının payı ise 1996'da yüzde 38'den 1997'de yüzde 28.3'e gerilemişse de bu gerileme, borçların vade yapısının uzatılarak 1997 yılında yapılan borçlanmaların faizlerinin 1998 yılına sarkmasından kaynaklanmıştır (DPT, 1998).

1998 yılı başında hükümet üç yıllık bir dönemi kapsayan istikrar programı uygulayacağını ve bu amaçla faiz dışı konsolide bütçe fazlasını arttırmayı, kamu kesimi maaş ve ücretleri ile tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde hedeflenen enflasyonun dikkate alınacağını duyurmuştur. Bu amaçla bütçe borçlanma ve para programları üçer aylık dönemler itibariyle açıklanarak uygulamaya konulmuştur (DPT, 1998). Hükümet, 1998 yılının Temmuz ayında IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Hükümetin 12 vergi yasasında yeni düzenlemeler yapan vergi değişiklikleri önerisi, TBMM'ndeki görüşmeler sonunda 29 Ekim 1998 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu vergi yasasında gelir vergisi tarifesi dilimleri genişletilirken dilim sayısı azaltılmış ve vergi oranları yüzde 25-50 aralığından yüzde 15-40 aralığına çekilmiştir. Alt dilimlerde 10 puanlık azalışa karşılık üst dilim 15 puan azaltılmıştır. Kurumlar vergisi oranı yüzde 30'a düşürülmüş, kurumların dağıtılmayan karları üzerinden alınan %20 oranındaki gelir vergisi stopajı kaldırılmıştır. Gelir vergisi yasasına eklenen geçici bir maddeyle başlangıç zamanı ve kapsam sınırlaması olmayan bir servet affı (vergilendirilmemiş servete ilişkin vergi affı) getirilmiştir. (Oyan, 1999) Vergi yasasında gerçekleştirilen bu değişikliklerin yasalaşmasından sonra vergi yasasını delme girişimleri başlamış ve son olarak 4444 sayılı yasa ile vergi yasası daha geri bir düzeye çekilmiştir.

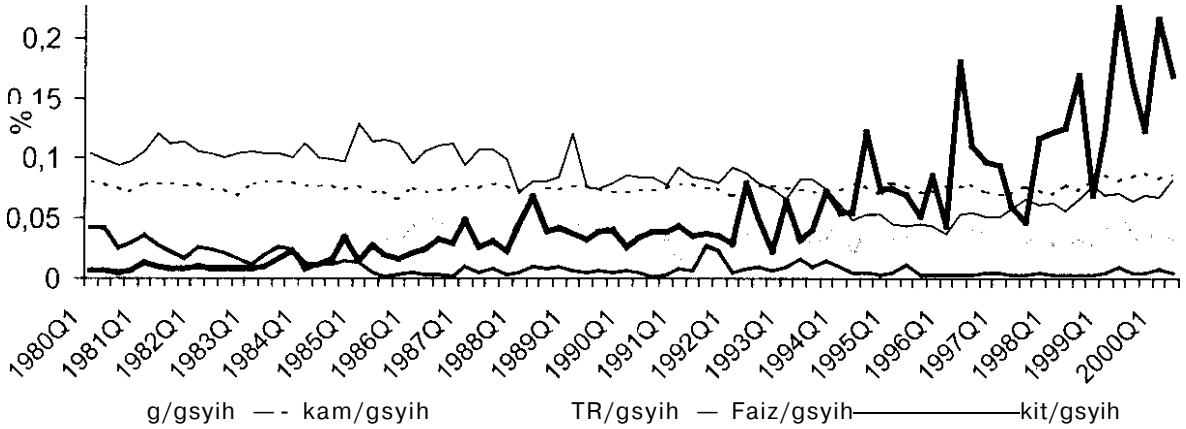
Vergi yasasındaki indirimler kamu gelirlerinde bir düşüşe yol açarken; 1999 yılı mart ayında erken seçim kararının alınması ile birlikte, kamu harcamalarındaki artış, 1999 yılının ilk altı ayında maliye politikasının önemli ölçüde gevşetilmesi sonucunu doğurmuştur.

1999 yılının ikinci yarısından itibaren IMF ile stand-by anlaşması hazırlığı içine giren 57. Hükümet Türkiye'nin, yılın ikinci yarısında karşılaştığı doğal felaket nedeniyle ortaya çıkan maliyetler nedeniyle kamu harcamalarında planladığı kısıntıyı gerçekleştirememiştir. Bununla birlikte bu süreç içersinde kamu harcamalarında GSYİH'nın %0.4'üne ulaşan kesintiler yapılmıştır. Hükümet, 26 Kasım 1999 tarihinde TBMM'de onaylanan yeni bir vergi paketi sunmuştur. Bu pakete göre ek gelir ve kurumlar vergisi ödemeleri getirilmiş, ek yıllık motorlu taşıtlar ve emlak vergisi ile cep telefonu faturaları üzerine konan ek vergiler yürürlüğe girmiştir. Buna ilaveten gayrimenkul ve sermaye iratları ve serbest meslek kazançları üzerine uygulanan stopaj %15'ten %20'ye çıkartılmış, KDV oranları %2 puan oranında arttırılmış, Tütün ve alkollü içkiler üzerine ek KDV oranı getirilmiş, ek eğitim kesintileri sürdürülmüştür. Eylül ayında sosyal güvenlik yasa tasarısı TBMM'de kabul edilmiştir.

Türkiye 9 Aralık 1999 tarihinde IMF'ye verdiği niyet mektubunda 2000 yılında uygulanacak maliye politikasının temel amacının kamu sektörü temel fazlasını GSMH'nın %3.7'sine çıkartmak olarak belirlemektedir (IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999). Bu hedeflerin tutturulmasında, yukarıda açıklanan vergi paketi nedeniyle sağlanacak gelir artışlarına ek olarak, personel giderlerinde yapılacak azaltma ve cari harcamalarda yapılacak kesintiler ile GSMH'nın %0.3'ü oranında sağlanacak tasarrufun önemli katkısı olacağı belirtilmişti. Bunlara ek olarak Maliye Bakanlığı'nın 2000 yılı bütçe ödeneklerinden %2'lik bir kesinti yapılmasına ilişkin bir genelgeyi Ocak ayı içinde çıkartılacağı bildirilmişti. 2000 yılında hububat destekleme fiyatları ile tahmin edilen dünya piyasa fiyatları arasındaki farkın dünya CİF piyasa fiyatının %35'inden fazla olmayacağı ve destekleme fiyatının 150 ABD Dolar'ından aşağı olmayacağı taahhüt edilmiştir. Şeker pancarı destekleme fiyatlarının ise hedeflenen enflasyona göre arttırılacağı, fakat bunun Ağustos ayına kadar gerçekleşen 12 aylık TÜFE enflasyon oranının %75'inden az olmayacağı belirtilmiştir. Tarım Satış Kooperatifleri ve bunların kurduğu birliklere geçen seneden çiftçilere ödenmesi gereken gecikmiş ürün bedellerinin ödenmesi dahil yeniden yapılanmalarına ilişkin bir kısım maliyetlerini karşılamalarına yardım etmek için 410 trilyon TL verilecektir. Hükümet çiftçilere verilen kredi sübvansiyonunu aşamalar halinde yavaş yavaş kaldıracağını söylemiştir.

Niyet mektubunun IMF Direktörler Kurulu tarafından Ocak ayında onaylanması ile birlikte döviz kurunu çıpa olarak kullanan istikrar programı uygulamaya konulmuştur. 2000 yılında uygulanacak maliye politikasının temel hedefi, bundan önceki yıllarda olduğu gibi, kamu harcamalarının faiz dışı bölümünde sınırlamaya gitmek olarak belirlenmiş ve uygulamalar bu yönde olmuştur.

Şekil 9: Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı



1980-2000 döneminde kamu harcamalarını oluşturan kalemlerin GSYİH'ya olan oranlan Şekil 9'da verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere yatırım harcamalarının GSYİH'ya olan oranı sürekli olarak düşerken KİT'lere yapılan transferlerin 1986 yılına kadar düşerek bu tarihten sonra sabit kaldığı, diğer transferlerin 1983-1989 döneminde artış eğilimi içinde bundan sonra 1992 yılına kadar düşüş eğilimine girerek bu tarihten sonra sabitleştiği, cari harcamaların ise bütün dönem boyunca sabit olduğu görülmektedir. 1980-2000 dönemi içersinde tek artan kalemin faiz ödemeleri olduğu ve maliye politikalarını belirleyen temel unsur olduğu görülmektedir.

3. Türkiye İçin Dinamik Bir IS-LM Modeli

Dünya ekonomisinin 1970'li yılların başında krize girmesi ile birlikte, makroekonomik kuramda o güne kadar var olan oydaşma ortadan kalkmıştır. Buna makroekonomik alandaki deneysel ve kuramsal tutarsızlıklar neden olmuştur. Gözlemsel alanda yükselen enflasyon ve işsizlik kuramsal ve deneysel uygulamalarla çelişmekteydi. Kuramsal alanda ise makroekonomik pratiklerle mikro ekonominin ilkeleri arasındaki büyük boşluklar oluşmuştu. Bu iki noktadaki ayırıma rağmen sürdürülmeye çalışılan oydaşmaya, Lucas'ın 1976 yılındaki *"Ekonometrik Politika Değerlendirilmesi: Bir Kritik"* adlı makalesi son noktayı koydu.

Daha önce ekonomideki gelişmeleri, IS-LM modelleri çerçevesinde oluşturulan kapsamlı makro modellerle açıklayan akademisyenler, uzun süre bu tip modelleri kullanmadılar. Akademik iktisatçılar arasında görülen bu gelişmeye rağmen, uygulamada bulunan iktisatçıların ekonomiyi çözümleme biçimlerinde bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Bunlar açısından IS-LM modelleri ekonomik politika tartışmalarda politikaların etkilerini açıklamakta en iyi yol olmayı sürdürmektedir.

Bu durumu bir benzetme ile açıklamak olanaklıdır. Bundan 500 yıl önce Nicholas Copernicus, güneş sistemimizin merkezinde dünyanın değil güneşin yer aldığını önerdi. Bu dönemde yanlışlıkla gezegenlerin dairesel yörüngeyi izledikleri düşünüldü. Şimdi biz bunların elips olduklarını biliyoruz. Bundan önce yer alan Ptolemy'nin dünya merkezli sistemine göre Kopernik'in orijinal sistemi çok daha zarif ve sonuç olarak çok daha yararlı olduğu ispat edildi. Buna rağmen, önerildiği dönemde ve uzun yıllar iki sistem birlikte yer aldı. Kopernik sistemi Ptolemic kadar iyi çalışmadı. Gezegenlerin yerlerini belirlemede Ptolemic sistemi çok başarılıdır (Mankivv, 1990).

Türkiye ekonomisinde 1980-2000 dönemindeki gelişmeleri incelemek için dinamik bir IS-LM modeli oluşturularak bu dönem için simülasyon yapılmıştır. Çalışmada kamu sektörünün tümünü kapsayan 3'er aylık veriler kullanılmıştır. Türkiye'de sadece Konsolide Bütçeye ait aylık veriler bulunmakta ve konsolide bütçe de kamu kesiminin yaklaşık yüzde 70'ini oluşturmaktadır. DPT toplam kamu kesimi genel dengesini ise yıllık olarak vermektedir. Bu nedenle DPT'nin yıllık kamu kesimi dengesinde kullandığı veriler konsolide bütçenin üçer aylık dağılımı esas alınarak üç aylık veriler haline dönüştürülmüştür.

Bu amaçla modelde kullanılan değişkenlerin birim kök testleri yapılarak durağan olup olmadıkları test edilmiştir. Bu amaçla arttırılmış Dickey Fuller (ADF) ve Philips-Perron (PP) testleri uygulanmıştır. Faiz dışında kullanılan serilerin trend durağan olduğu bulunmuştur.

İktisat politikalarının etkilerini incelemek için aşağıdaki model oluşturulmuştur.

$$TUK = C_0 + a_1 YD + a_2 BF + a_3 Trend \quad (1)$$

$$DOZ = Pi\ (Y.1-Y.2) + P2\ F\ A + p_3\, n + + p_4\, Trend \quad (2)$$

$$FA = {}_{v1}\ (Y - Y.1\ ) + q>_2\ (M2R - M2R \quad + q>_3\ M2R + q>_4\ (FA + FA_1) \quad (3)$$

$$Y = TUK + G + D\ KAM + DOZ + NX \quad (4)$$

$$YD = Y - TA + TR \quad (5)$$

$$BOR = M2R.1 - M2R + G + TR + BF + DKAM - TA - DG \quad (6)$$

Modelde yer alan değişkenlerden TUK, tüketimi, DOZ özel sektör yatırımlarını, FA nominal faiz oranını, YD harcanabilir geliri, G cari kamu harcamalarını, DKAM kamu yatırımlarını, NX net ihracatı, Y gayri safi yurtiçi hasılayı, M2R para arzını, TR transfer harcamalarını, BF faiz ödemelerini BOR ise net borçlanmayı, DG vergi dışı diğer gelirleri, JT enflasyon oranını göstermektedir.

(1), (2), (4) ve (5) numaralı denklemler IS, (3) numaralı denklem LM eğrisini oluştururken (6) numaralı denklem ise kamu kesimi bütçe kısıtını ifade etmektedir. Para arzı dışsal bir değişken olarak alındığından kamu kesimi net borçlanma içsel bir değişken olmuştur. Bu durumda kamu kesiminin elinde, kamu harcamalarını oluşturan cari, yatırım ve transfer harcamaları ile kamu gelirlerini oluşturan vergi ve diğer gelirler maliye politikası araçlarını; M2R ise para politikası aracı olarak belirlenmiştir.

Model aşırı belirlenmiş olduğu için iki aşamalı en küçük kareler yöntemi uygulanmıştır. Davranış denklemleri için elde edilen sonuçlar Ekte Tablo 1, 2 ve 3'te verilmiştir.

Modelin çözümlenmesi sonucu elde edilen GSYİH, harcanabilir gelir, özel kesim tüketim harcamaları, özel yatırımlar ve net borçlanmadan oluşan içsel değişkenlerin 1980.1-2000.2 dönemindeki gelişmeleri ve benzetişim (simülasyon) yolu ile elde edilen gelişmesini gösteren şekiller ekte verilmiştir. Bu şekillerin incelenmesi sonucu özellikle tüketim ve GSYİH değerlerinin modelin çözümlenmesi ile elde edilen değerlerden 1988-90, 1993-94 ve 1997-2000 yılları arasında sapmalar olduğunu göstermektedir. Bunlardan birincisi Türkiye'nin 32 Sayılı Kararla sermaye hareketlerini serbest bıraktığı dönem, ikincisi 1994 Krizi'ne ve üçüncüsü ise Asya Krizi ve onun etkilerinin ortaya çıktığı bir döneme rastlamaktadır.

Diğer yandan, maliye politikası araçlarında bir dönemlik bir değişmenin içsel değişkenler üzerindeki etkileri kısıtlanmamış VAR yöntemi kullanılarak itki fonksiyonları aracılığıyla belirlenmiş ve ekteki şekillerde gösterilmiştir. Vergilerde ortaya çıkacak bir şokun birinci dönem sonucu harcanabilir geliri düşüreceği, ikinci dönemden sonra ise harcanabilir gelirin dalgalanarak 10 dönem sonra uzun dönem dengeye geleceği görülmektedir. Buna karşılık tüketim harcamalarının da birinci dönem düşerek 3. dönemde uzun dönem dengesinin üzerine çıktıktan sonra 8. dönemde dengeye ulaşacağı görülmektedir. Vergilerdeki bir şokun net borçlanma üzerindeki etkisi birinci dönemde borç oranını düşürdükten sonra 8 dönem sonra denge noktasına ulaşacağını göstermektedir.

4. Sonuç

1980-2000 döneminde Türkiye'de kullanılan maliye politikaları 24 Ocak İstikrar Kararları'nda belirtilen dışa açık piyasa ekonomisine dayalı bir ekonomik yapıya dönme amacı doğrultusunda kullanılmıştır. Maliye politikası genellikle para politikasının gölgesinde kalmıştır. Sıkı maliye politikası sadece IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları süresince kullanılmış, bunun dışında gerek mahalli gerekse genel seçimler öncesi gevşetilmiştir.

Uygulanan politikalar genellikle gelir dağılımının, ihracata yönelik üretim yapan firmalarla ihracatçı şirketler lehine değişmesine yol açmıştır. Gerek ihracata gerekse yatırımlara verilen teşvikler nedeniyle kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı sürekli olarak düşmüştür. 1985 yılından itibaren katma değer vergisinin yürürlüğe girmesi İle birlikte vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı giderek artmış ve bu uygulamada gelir vergisinin önemli bir kısmını ödeyen ücretlilerin vergi yükünün daha da artmasına yol açmıştır. Türkiye'de vergi oranlarının yüksek olduğunu İleri süren iktidarlar vergi oranlarını düşürerek vergi kapsamına alınmayan kesimleri kavrayacaklarını ileri sürmüşlerse de bunda başarılı olamamışlardır. Kamu harcamalarını kamu gelirlerini arttırarak finanse edemedikleri için 1983 yılından itibaren iç borçlanmaya ağırlık vermişlerdir. 1983-1988 döneminde iç borç stoku hızla artmıştır. Genellikle kısa vadeli borçlanan kamu sektörünün faiz ödemelerinin payı da bütçe içersinde hızla artmaya başlamıştır. Yurt içi kaynaklardan borçlanmanın sınırına ulaşıldığında, sermaye hareketlerini serbest bırakan 32 Sayılı Karar çıkartılmıştır. Böylece kamu açıklarının kısa dönemli yabancı sermaye ile finansmanı olanağına kavuşulmuştur. Bunun sonucu kamu kesiminin borçları ile birlikte faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı hızla artışa geçmiş ve maliye politikası araçları sadece faiz ve borç geri ödemelerini sağlayacak biçimde kullanılmaya başlanmıştır.

KAYNAKÇA

Boratav, Korkut (1997). "İktisat Tarihi (1981-1994)", B. Tanör, K. Boratav, S. Aksin, Türkiye Tarihi-5 Bugünkü Türkiye 1980-1995 içinde, s.159-214, Cem Yayınevi, İstanbul.

DPT. Yıllık Programlar, farklı yıllara ait, Ankara.

Ekinci, Nazım (1993). "Türkiye'de Finansal Yapı ve Politikalar" Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar içinde, s.67-211, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Lucas, R.E. (1976). "Econometric Policy Evaluation: A Critique", Kari Brunner ve Alan Meltzer (eds.), The Philips Curve and Labor Markets, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol.1 pp 19-46.

Mankivv, N.G. (1990). "A Quick Refresher Course in Macroeconomics" Journal of Economic Literatüre Vol.XXVIII pp. 1645-1660.

Oyan, Oğuz, A. R. Aydın (1991). Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları, Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara.

Oyan, Oğuz (1999). "Vergi Politikasında Yazbozlar" Türk-İş 99 Yıllığı içinde, s.97-129, Ankara.

Önder, İzzettin (1993). "Türkiye'de Kamu Maliyesi", Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar içinde, s. 9-67, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

TOBB (1992). Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

VVolff, Peter (1987). Stabilization Policy and Structural Adjustment in Turkey, 1980-1985, German Development Institute, Berlin.

Yeldan, Erinç (1994). Türk Ekonomisinde Krizin Oluşumu 1990-1993, Bîr Genel Denge Analizi, Ankara.

EK: Tablo 1

Bağımlı Değişken: TUK
Yöntem: İki aşamalı En küçük Kareler
Sample (adjusted): 1981:1 2000:1
Gözlem sayısı:77 son noktalar uyarlandıktan sonra
Instrument list: AC BF M2R CY CY1 ENF(-4) FA(-4) FA1 YD(-1) Y{-1) NEX G TA"rR M2R(-1) DKAM

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistİc	Prob.
C	4617.158	1054.969	4.376584	0.0000
YD	0.384977	0.099821	3.856664	0.0002
BF	0.260928	0.086644	3.011508	0.0036
@TREND	60.80966	19.83141	3.066330	0.0030
R-kare	0.972754	Mean dependent var		14435.73
Uyarlanmış R-kare	0.971634	S.D. dependent var		3170.734
Regrasyonun S.H,	534.0209	Sum squared resid		20818021
F-Istatistik	864.0406	Durbin-VVatson stat		0.925627
Prob(F-statİstic)	0.000000			

Tablo 2

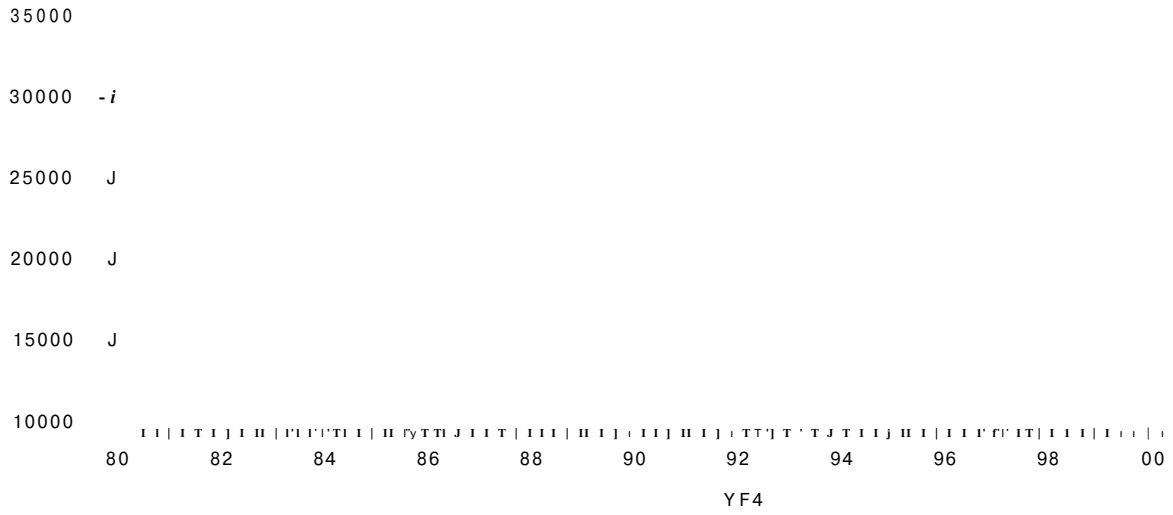
I Bağımlı Değişken: DOZ
Yöntem: İki aşamalı En küçük Kareler
Sample (adjusted): 1981:1 2000:1
Gözlem sayısı:77 son noktalar uyarlandıktan sonra
Instrument list: AC BF M2R CY CY1 ENF{-4 FA(-4) FA1 YD(-1) Y(-1) NEX G TA TR M2R(-1) KAM

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CY1	0.210835	0.107131	1.968004	0.0529
FA(-1)	-9.086949	4.384777	-2.072386	0.0418
ENF(-4)	8.098152	2.152681	3.761892	0,0003
©TREND	87.58930	5.293540	16.54645	0.0000
R-kare	0.915467	Mean dependent var		3694.771
Uyarlanmış R-kare	0.911993	S.D. dependent var		1991.463
Regrasyonun S.H.	590.7877	Sum squared resid		25479201
F-Istatistik	263.8238	Durbin-VVatson stat		1.152531
Prob(F-statistic)	0.000000			

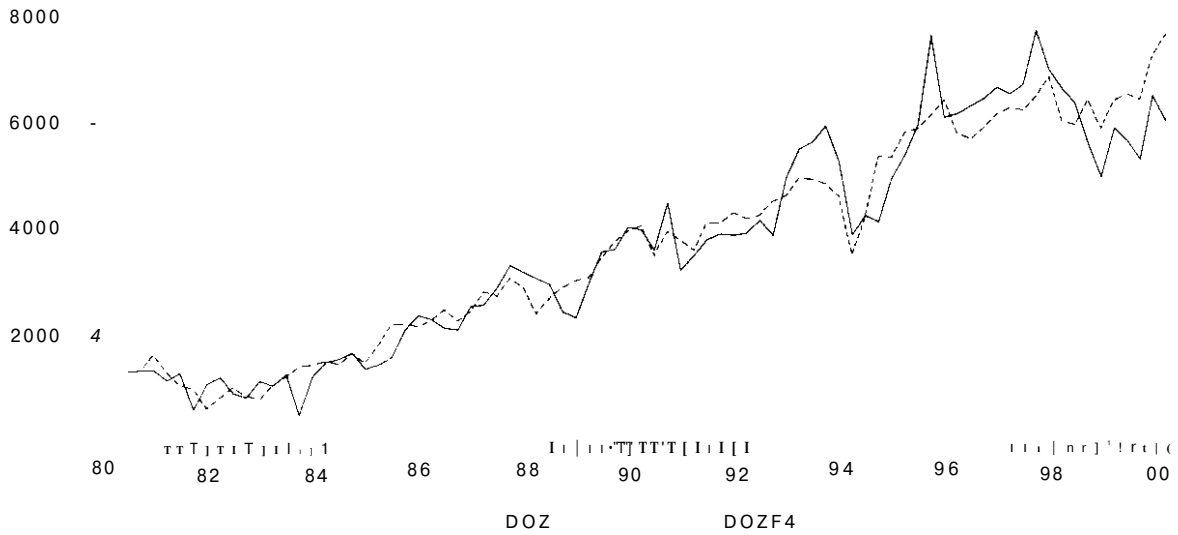
Tablo 3

Bağımlı Değişken: FA
Yöntem: İki aşamalı En küçük Kareler
Sample (adjusted): 1981:1 2000:1
Gözlem sayısı:77 son noktalar uyarlandıktan sonra
Instrument list: AC BF M2R CY CY1 ENF(-4) FA(-4) FA1 YD(-1) Y(-1) NEX G TA TR M2R(-1) KAM

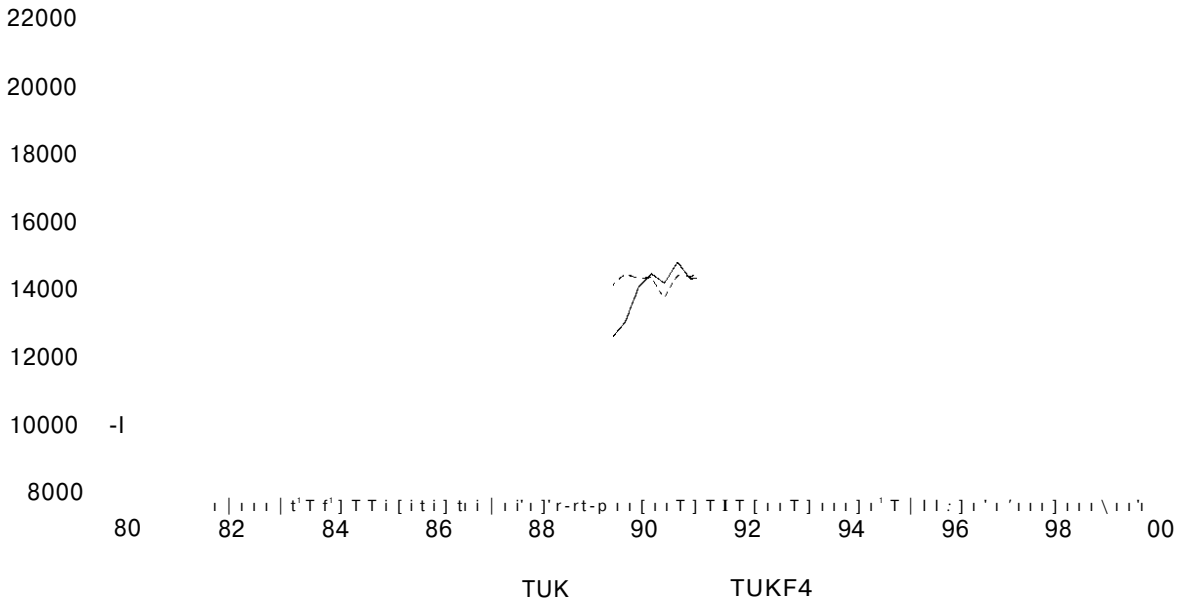
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Y	0.002209	0.000555	3.981730	0.0002
CY	10.91720	5.243674	2.081976	0.0409
CM2R	0.004272	0.002376	1.798173	0.0763
M2R	-0.002516	0.000629	-4.002362	0.0002
FA1	0.293844	0.055240	5.319416	0.0000
R-kare	0.729509	Mean dependent var		58.50638
Uyarlanmış R-kare	0.714482	S.D. dependentvar		19.17714
Regrasyonun S.H	10.24709	Sum squared resid		7560.212
F-istatistik	49.16936	Durbin-VVatson stat		1.829406
Prob(F-statistic)	0.000000			



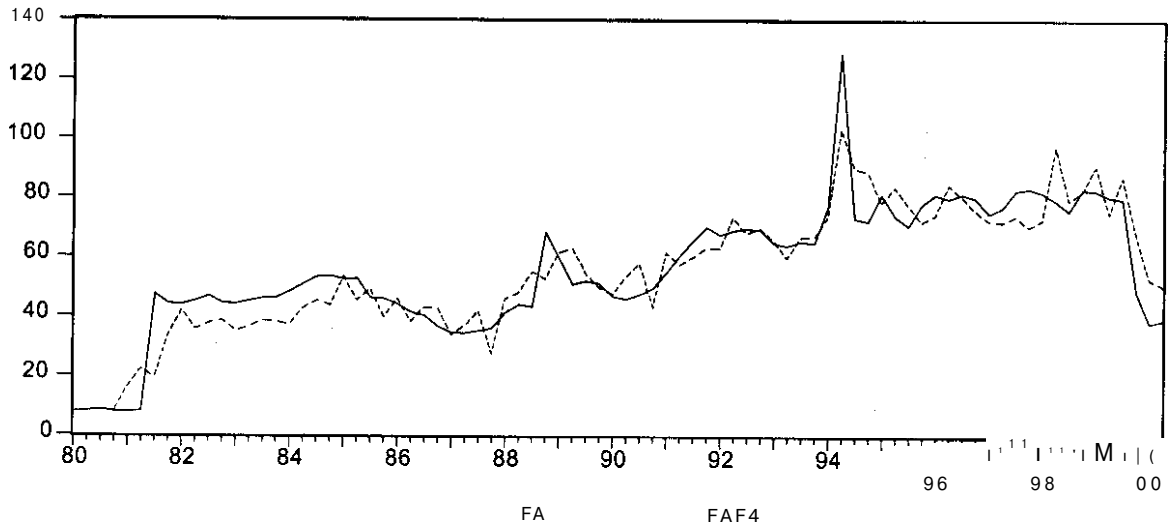
Şekil 1



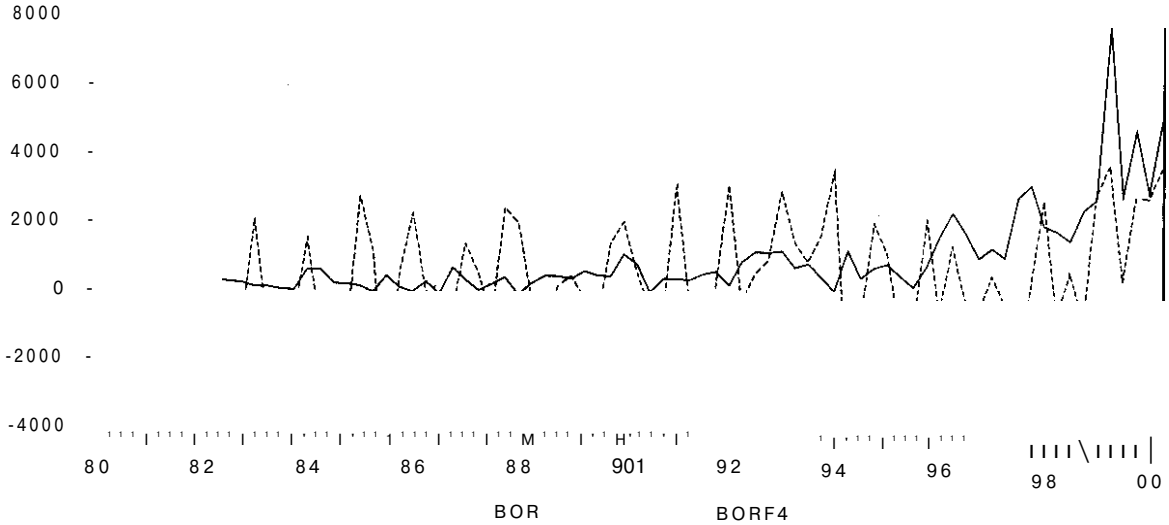
Şekil 2



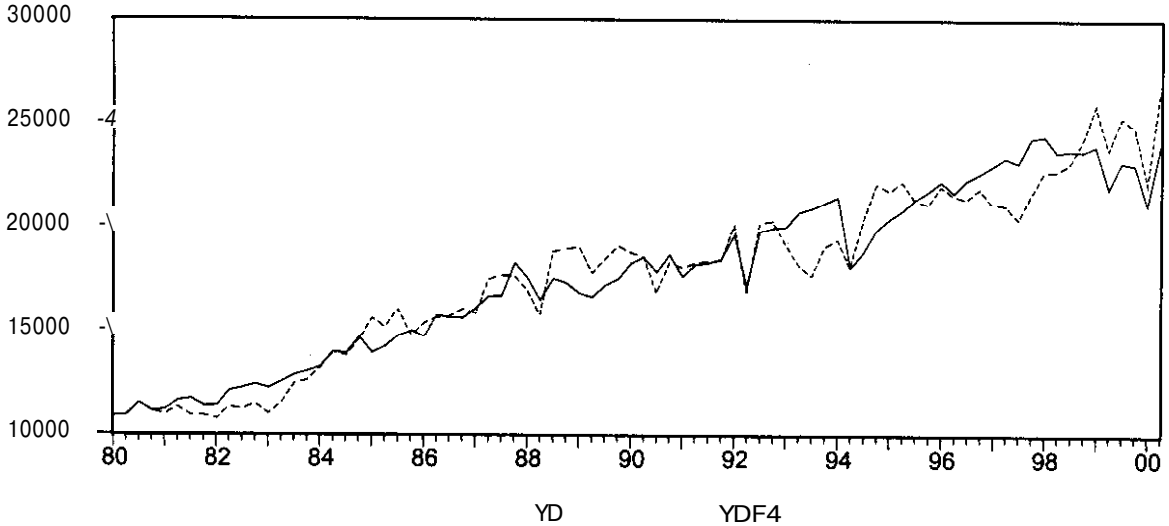
Şekil 3



Şekil 4

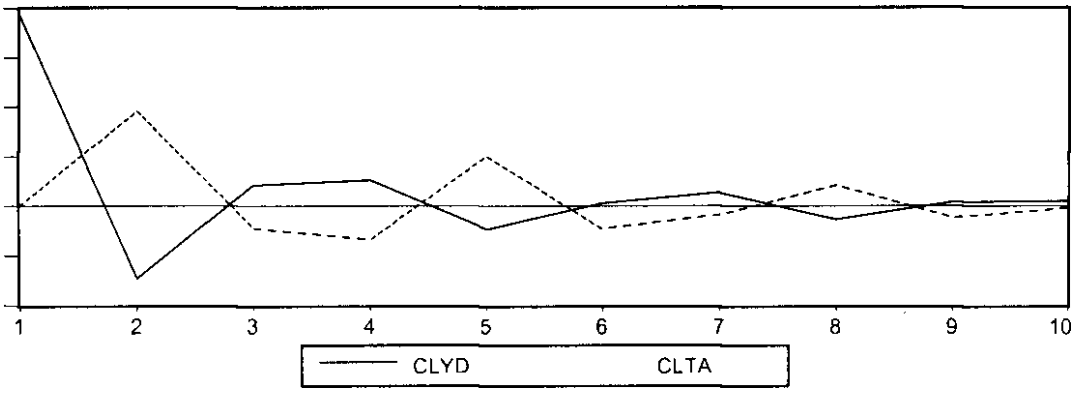


Şekil 5

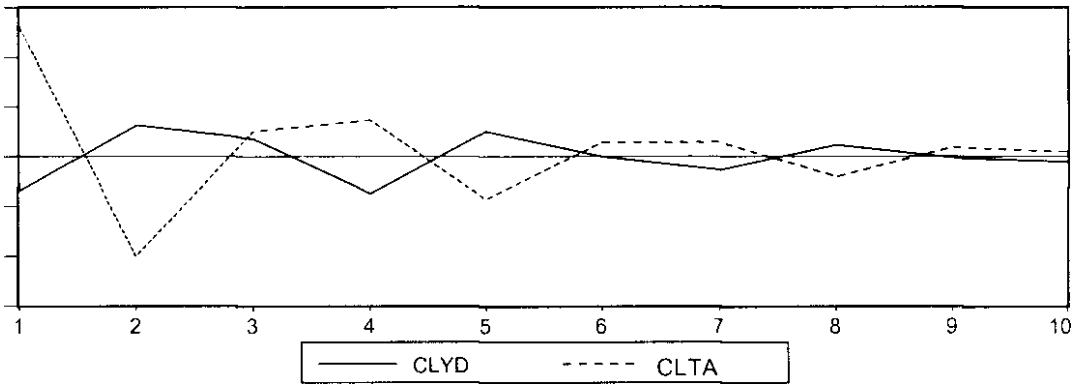


Şekil 6

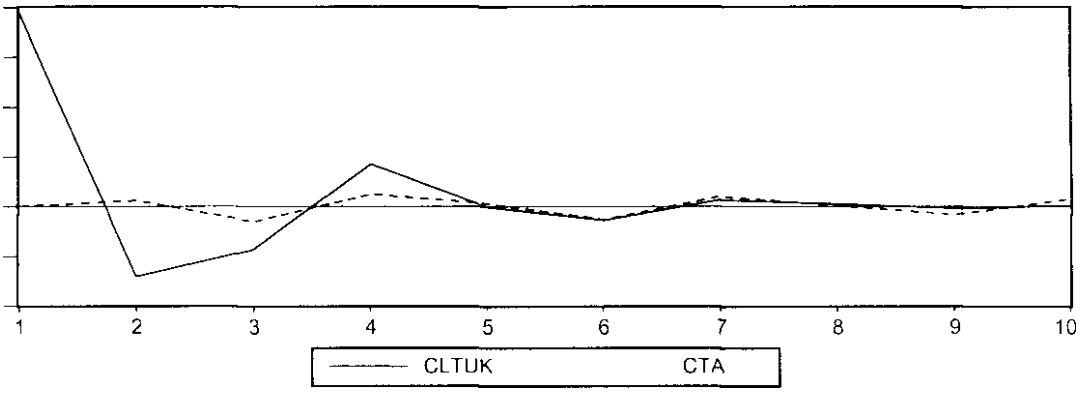
Response of CLYD to One S.D. Innovations



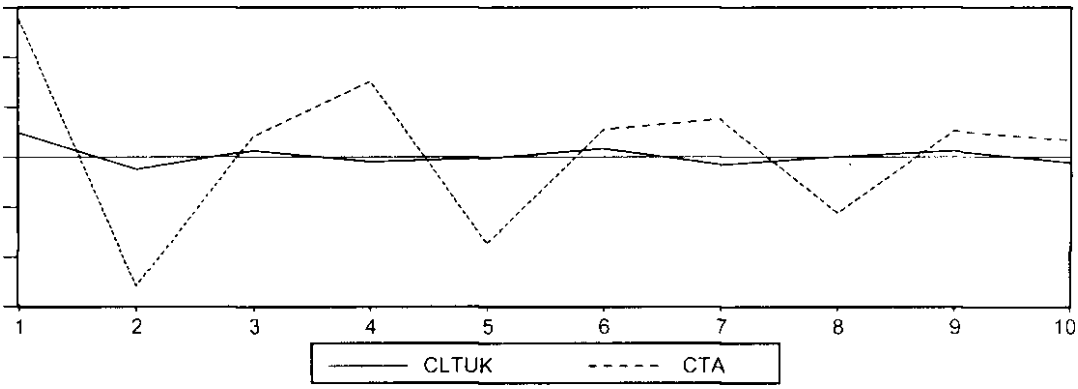
Response of CLTA to One S.D. Innovations



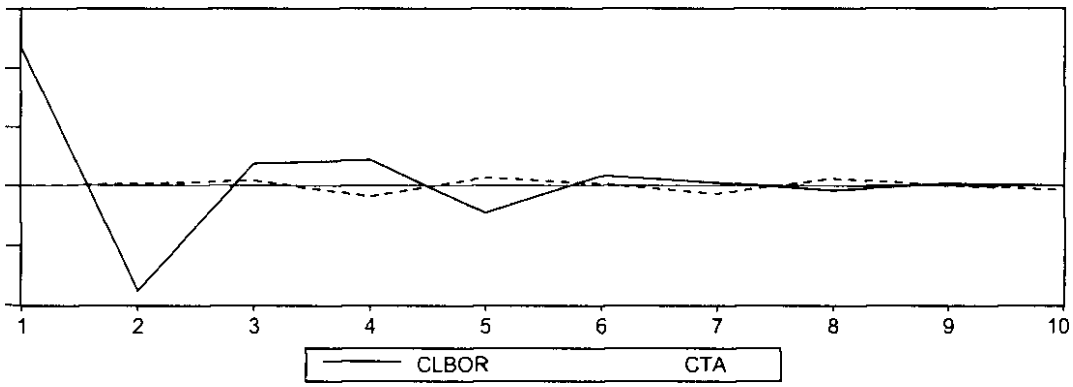
Response of CLTUK to One S.D. Innovations



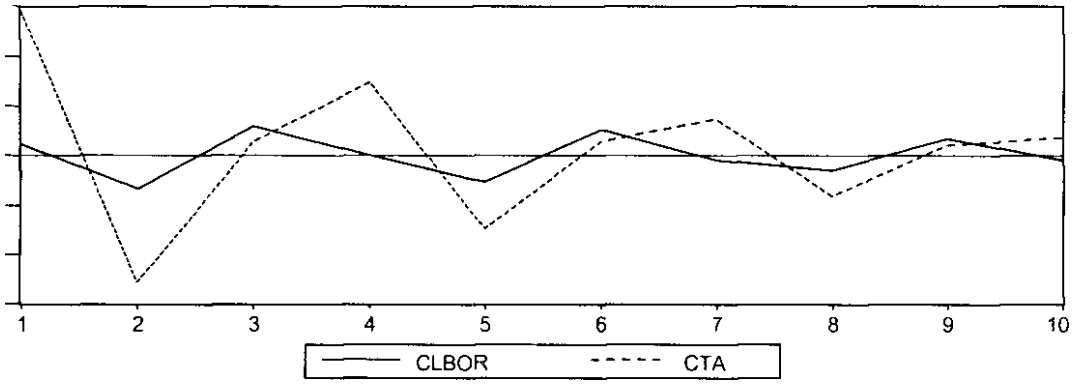
Response of CTA to One S.D. Innovations



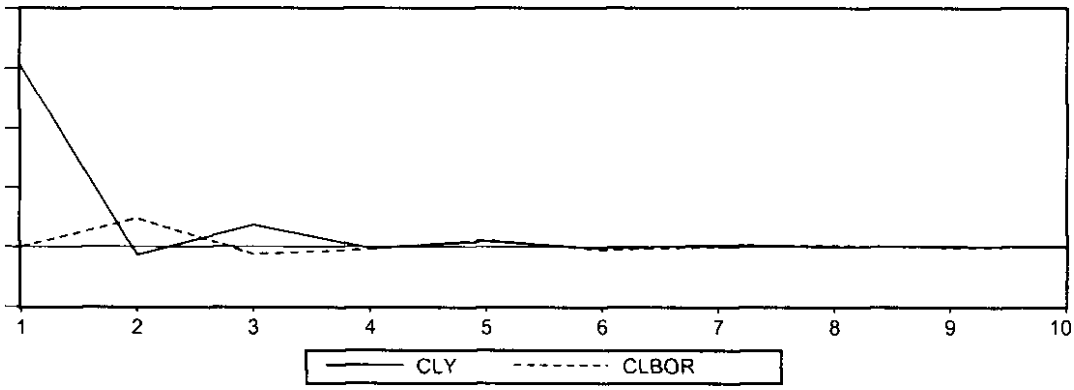
Response of CLBOR to One S. D. Innovations



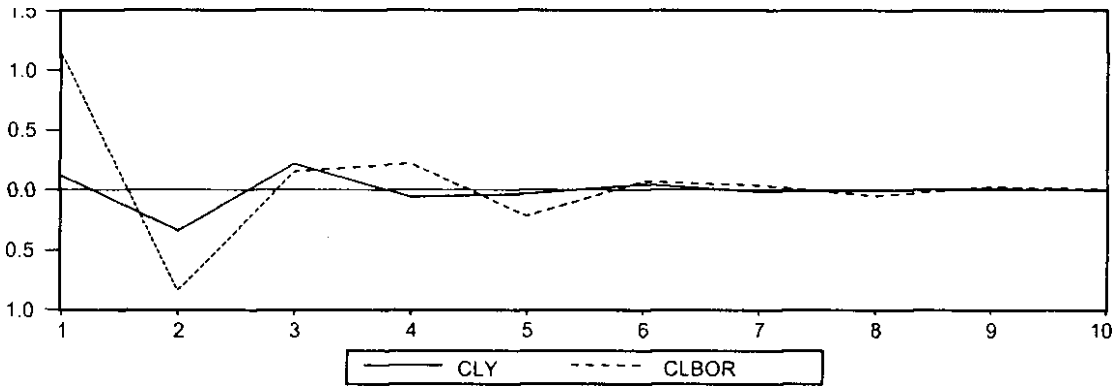
Response of CTA to One S.D. Innovations



Response of CLY to One S.D. Innovations



Response of CLBOR to One S.D. Innovations



1980 SONRASI HARCAMA POLİTİKALARI

AHMET ŞAHİN
Genel Müdür Yardımcısı
Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

1. Giriş

Küreselleşen dünyada, ekonomik olaylar büyük ya da küçük çapta tüm ülkeleri etkilemektedir. Bu etkileşim, geçmişe oranla giderek artmaktadır. Türkiye son yıllarda, özellikle 1980 sonrasında hızlı ekonomik gelişmeler yaşamıştır, yaşamaktadır. Ülkemiz, 1994'de Körfez Krizi'nin, 1998'de Rusya ve Uzakdoğu'daki gelişmelerin ve 1999 yılında Brezilya'da yaşanan ekonomik krizin etkilerini derin bir biçimde hissetmiştir. Bu gelişmeler, yeni para, gelirler ve maliye politikalarını gündeme getirmiştir. Ancak, özellikle 2000 yılı sonunda ve 2001 başında yaşanan ekonomik olaylar ve ardından alınan önlemleri sadece küresel etkileşimle açıklamak mümkün değildir.

Hiç kuşkusuz, yaşanan krizlerin ardından başvurulan ekonomik politika araçlarının başında, harcama politikaları gelmiştir. Bu çalışmada, yoğun ekonomik gelişmelerin yaşandığı 1980 sonrasında, konsolide bütçe harcamalarında yaşanan gelişmeler üzerinde durulmuştur. Ancak, özellikle otuz yıldır ekonomimize damgasını vuran yüksek enflasyonu ve bunun para ve harcama politikalarına etkisini daha iyi değerlendirebilmek için zaman zaman daha eskilere, 1970'lı yılların başında yaşanan olaylara ve alınan kararlara da göz atmak gereği açıktır.

Bu çalışmada, önce 1980-2000 döneminde kamu harcamaların seyri üzerinde durulacak, ardından bu harcamaları etkileyen gelişme ve kararlara yer verilecek; ardından bütçenin kapsamı, harcama disiplini ve bütçeleme sorunlarına değinilecektir. Son bölümde ise genel bir değerlendirmeye yer verilecektir.

2. 1980 Sonrası Harcamaların Gelişimi

Tüm kamu harcamalarını değerlendirmek için öncelikle kamu kesimi borçlanma gereğine (KKBG) bakmak yerinde olacaktır. 1980'den itibaren söz konusu oranı incelediğimizde, bu oranın %3.5 (1982 yılı) ile %15.3 (1999 yılı) arasında değiştiği görülmektedir. KKBG'nin analizinde kamunun ödediği faizin önemli bir yere sahip olduğunu ve KKBG'nin kamunun yüklendiği faiz ödemelerinden dolayı meydana geldiğini görüyoruz.

Konsolide bütçe giderlerinin 1980-2000 döneminde GSMH içindeki seyrine bakıldığında, %16 (1986 yılı) ile %37 (2000 yılı) arasında değiştiği görülmektedir.

	1980	1985	1990	1995	2000
Bütçe Giderleri / GSMH	21.6	18.4	17.2	22.0	37.0
Faiz Dışı Bütçe Gid. / GSMH	21.1	16.5	13.7	14.6	20.8

Bütçe giderlerinin GSMH içinde payının son yıllardaki yükseliş nedeni, yukarıda değinildiği üzere faiz giderlerindeki artıştır. Oysa faiz dışı giderler, %13 İla %20 mertebelerinde dalgalı bir seyir izlemiştir. 1987-1990 dönemi ortalama %13'ler dolayındadır. 1992-1995 döneminde ortalama %16'lar civarında olan bu oranın izleyen yıllarda sürekli arttığı ve 1999'da %22.2'ye çıktığı görülmektedir.

Harcamaların ayrıntısına inildiğinde, personel giderlerinin son yıllarda çok hızlı olmasa da bir artış trendi içinde olduğu, diğer cari harcamaların GSMH içindeki payını koruduğu, yatırım harcamalarının giderek azaldığı, transfer harcamalarının ise arttığı görülmektedir. Beşer yıllık aralıklarla söz konusu oranlar şöyledir.

	1980	1985	1990	1995	2000
Personel Giderleri	6.6	3.6	6.7	6.4	7.9
Diğer Cari Giderler	2.1	2.1	1.8	1.8	2.9
Yatırımlar	4.1	3.4	2.5	1.3	2.0
Transferler	8.7	9.3	6.3	12.4	24.2
-Faiz	*0.6*	*1.9*	*3.5*	7.3	*16.2*
Sosyal Güvenlik	—	—	*0.3*	*1.4*	*2.6*

Burada üzerinde durulması gereken bir önemli husus, devleti devlet yapan bazı harcamalardaki aşınmadır. Diğer bir ifadeyle diğer cari ve yatırım harcamaları, hizmet alanlarının artmasına rağmen gerekli gelişmeyi gösterememiştir, (özellikle sağlık, eğitim, adalet, savunma, çevre ve kültürel harcamalarda bu açık bir şekilde görülmektedir.) Toplumun refah düzeyi ve kalkınmasını etkileyen yatırım harcamaları önemli ölçüde gerilemiştir.

Bu durumu izah etmek bakımından, ABD doları cinsinden bütçe kalemlerinin kişi başına gelişimi aşağıda gösterilmiştir.

	1980	1985	1990	1995	2000
Personel	104	49	181	178	245
Diğer Cari	33	29	48	51	89
Yatırımlar	65	45	67	37	61
Transferler	137	126	171	346	751
—Fa/z	*9*	*26*	95	*204*	503
^••***Sosyal Güvenlik***	—	—	*8*	*38*	*82*
Kişi Başına Gelir	1539	1330	2682	2759	3060

Görüleceği üzere, kişi başına faiz gideri 1980 yılında 9 dolar iken, 2000 yılında 503 dolara çıkmıştır. Aynı şekilde, son yıllarda sürekli artan bir başka kalem de sosyal güvenlik kurumlarının açığıdır.

Bu çarpık gelişmeyi bütçenin iç dağılımına baktığımızda daha iyi görmek mümkündür. Şöyle ki;

	1980	1985	1990	1995	2000
Personel Giderleri	30.6	19.6	38.7	29.1	21.4
Diğer Cari Giderler	9.8	11.5	10.2	8.3	7.7
Yatırımlar	19.2	18.3	14.5	6.0	5.3
Transferler	40.4	50.6	36.6	56.6	65.5
—Faiz	*2.7*	*10.4*	*2Ö.4* \	*33.4*	*43.9*
-Sosyal Güvenlik	—	—	*1.8*	*6.3*	*7.1*

Özetle, Konsolide Bütçe Harcamalarını, çok kaba hatlarıyla irdelediğimizde, artan personel sayısının da etkisiyle personel harcamalarının seviyesini koruduğu 2000 yılındaki yükselişi dışında diğer carilerin (sınırlı bir ölçüde de olsa) azaldığı, yatırım harcamalarının 1980'li yıllardaki seviyesinin yarısının altına düştüğü görülmektedir. Öte yandan önemli ölçüde, faiz giderlerinin etkisiyle transfer harcamalarının GSMH içindeki payını neredeyse üçe katladığı görülmektedir.

3.1980 Sonrası Kamu Harcamalarını Etkileyen Gelişmeler

3.1 Yüksek Enflasyon

1970'li yılların başından itibaren bütçeyi nominal olarak büyüten, bütçe işlemlerini ve tahminlerini etkileyen en önemli gelişme yüksek enflasyon oranlarıdır. Enflasyonda, kurlarda ve faizlerde hedefin üzerindeki gerçekleşmeler, bütçenin ek ödenekler, ilave ödenek kayıtları yoluyla değişmesine, artmasına yol açmıştır.

3.2 Yüksek Faiz Oranları

İstikrarsızlığın sembollerinden biri haline gelen, konsolide bütçe faizleri, son yıllarda bütçe açığını büyüten en önemli kalemdir. Kuşkusuz, faizlerde görülen artış, sadece konsolide bütçe açıklarından kaynaklanmamıştır. Faizlerdeki artışı açıklarken, bütçe açıkları yanında, 24 Ocak 1980 Kararları çerçevesinde para ve kur politikalarının etkisine de bakmak gerekir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payının giderek artması faizin belirlenme mekanizmasındaki değişiklikle de ilgilidir. Bu konudaki değerlendirmelerde borçlanma yöntemi, borçlanılan kaynaklar ve bu kaynakların faiz oranını belirlemedeki etkisi; ayrıca bekleyişlerin rolü de dikkate alınmalıdır. Hazinenin verdiği garantiler nedeniyle ödediği borçlar, yap-işlet-devret modelinin getirdiği yükümlülükler, Kamu Ortaklığı Fonu gibi Hazine dışında ikinci bir para alıcısının zaman zaman piyasaya çıkması da faiz oranlarının yükünün tahlilinde göz ardı edilmeyecek hususlardır.

3.3. Personel Rejimi ve Personel Sayısındaki Artışlar

Nüfus artışı, idari yapılanmadaki değişiklikler, kamu hizmet alanlarındaki gelişmeler gibi nedenlerle personel sayısı giderek artmıştır Kuşkusuz, bu gelişme personel harcamalarını belirleyen unsurlardır. Rakamlarla ifade edecek olursak; 1980 yılında 1.381.431 olan konsolide bütçe, memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro sayısı 2000 yılında 2.210.702 olmuştur.

Personel sayılarını analiz ederken, son yıllarda bazı kamu hizmetlerinin memur ya da işçi eliyle yaptırmak yerine hizmet satın alma şekline dönüştüğünü de belirtmek gerekir. (Temizlik ihaleleri, yol bakımı gibi)

1980-2000 döneminde, personel giderlerini etkileyen ikinci gelişme zaman zaman yapılan ve ücretleri arttıran düzenlemelerdir. Bir diğer kalem ise, tedavi ücretlerinde görülen gelişmelerdir.

3.4. KİT'lerin Finansmanı ve Açıklan

KİT açıkları bazen doğrudan, bazen dolaylı olarak bütçe büyüklüğünü etkileyen unsurlar olmuştur. 1980 yılında KİT açıkları için bütçeden ayrılan kaynak %16.29 iken 2000 yılında %1.90 olmuştur. Kuşkusuz KİT açıklarının bütçeye yükü bu oranlardan ibaret değildir. Tahkim Kanunları ile kamunun devraldığı borçları, kamu bankaları üzerinden sağlanan kaynaklar ve bunların faiz üzerine etkisi, Hazine'nin garanti ettiği ve ödediği iç ve dış borçları da, KİT'lerin bütçeye etkisi bakımından dikkate alınacak hususlardır.

3.5. Tarımsal Destekleme Alımları

Tarımsal kesimin desteklenmesi amacıyla bütçelerde transfer kalemleri arasında ödemeler öngörülmektedir. Örneğin, 1994 yılında tarımsal desteklemeler için GSMH'nın %0.23 ü kadar ödenek öngörülmüş iken 2000 yılında bu oran 0.3 olmuştur. Ancak, tarımsal desteklemenin bütçe ile ilişkisi bundan ibaret değildir. Destekleme alımlarının finansmanı için alınan kaynakların Hazine tarafından garanti edilmesi ve ödenmesi, kamu bankalarının bu alanda verdiği borçların Hazine tarafından özel devlet borçlanma tahvili şeklinde üstlenilmesi gibi bütçede doğrudan görülmeyen İlişkiler de mevcuttur. Tabi, bu işlemlerin faizler üzerindeki etkisini ve bunun Devlet tarafından ödenmesini de göz ardı etmemek gerekir.

3.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıkları

Sosyal Güvenlik Kurumları olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un açıklarının bütçeye yansıması 1986 yılında başlamıştır. GSMH ya oranla binde 6 olan bu oran 2000 yılında yüzde 2.6 ya yükselmiştir. Kuşkusuz bu, söz konusu kurumların kaynaklarını nemalandırma biçimleri, emekli sayısındaki artışa karşılık istihdam edilen personel sayısındaki daha az orandaki artış, genç yaşta emeklilik gibi gelişmelerden kaynaklanmaktadır.

3.6. Konsolide Bütçeden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar

1980'lİ yılların başından itibaren yerel yönetimlerin finansmanında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Önce genel bütçe gelirlerinden ayrılan %6'lık pay 1984'te 12.6 ya çıkartılmış, ardından 1985'te %9.75 e çekilmiş, 1997'de tekrar %12'lere yükselmiştir. Buna ilave olarak, 1984'ten itibaren Büyükşehir Belediyelerine %3 pay ayrılmaya başlanmıştır. Bu pay halen %5 tir. Bu, genel kamu dengesini etkilemese bile, bütçe açığını etkileyen önemli bir gelişmedir. Emlak Vergisi'nin yerel yönetimlere devri de aynı etkileri yaratmıştır. Mahalli İdareler bakımından kamu borçlanma gereğini etkileyen bir husus da belediye sayısındaki artıştır. 1980 yılında belediye sayısı 1725 iken bugün bu sayı 3200'ü aşmıştır.

3.7. Savunma ve Güvenlik Harcamalarındaki Gelişmeler

Soğuk savaş sonrası, pek çok ülkenin tersine Türkiye'nin savunma ve güvenlik harcamaları azalmamıştır. Bunun nedeni bir yanda içeride yaşanan terörist faaliyetler, diğer yanda Türkiye'nin içinde bulunduğu jeopolitik konumudur. Ayrıca, doğu bloğunun çöküşü sonrası, NATO'nun sağladığı altyapı desteği büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Bu boşluk ulusal kaynaklardan doldurulmaya başlanmıştır.

3.8. Özelleştirme Faaliyetleri

1980'li yılların ikinci yarısında Özelleştirme alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özelleştirmeler ile bütçe bakımından bir yandan yaratılan finansmanla faiz yükünün aşağı çekilmesi, bir kısım yatırımların buradan finansmanı yoluyla bütçe üzerindeki yükün azaltılması, diğer yandan zarar eden KİT'lerin bütçe üzerindeki yükünün ortadan kaldırılması beklenmiştir. Ancak bunun istenilen boyutta olduğunu söylemek zordur. Özelleştirmenin bütçe ile olan bir başka ilişkisi, satılan kuruluşların bir kesim personelinin konsolide bütçeye dahil kuruluşlar ile diğer KİT'lere kaydırılmasıdır. Kuşkusuz bu, personel ihtiyacı olmayan kuruluşlar bakımında ilave bir yük demektir.

3.9. Tahkim Kanunlarının Getirdiği Yük

Belediyeler ve KİT'ler başta olmak üzere kamu kurumlarının borç sorunlarını çözmek için tahkim kanunları çıkartılmıştır. Tahkim, kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan alacak ve borçlarının mahsubudur. Ancak mahsup işlemi tamamlandıktan sonra Hazine net borçlu haline gelerek, kurumların konsolide edilen borçları silinmekte ve net alacaklı olanlara ise Özel tertip devlet tahvili verilmektedir. Bu işlem, sonuçta konsolide bütçenin faiz yükünü artıran bir olaydır.

3.10. Bütçe Dışı Fon, Döner Sermaye, Vakıf ve Dernek Uygulamaları

Özellikle fonların ortaya çıkmasıyla birlikte kamu harcamalarında sistemden sapmalar başlamıştır. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu dışında harcama anlamına gelen bu gelişme, özellikle fonlar vasıtasıyla ortaya çıkmıştır. Özellikle fonların ihale usulü büyük önem taşımaktadır. Denetimleri problem olmuştur. Harcamaları kamuoyunun bilgisine gereği gibi sunulamamıştır. 1980 yılından itibaren yaygınlaşan fon sayısı 100'ü aşmıştır. Bunlardan bazılarına iç ve dış borçlanma imkanı verilmiştir. İkinci Hazineler yaratılmıştır. Fonlar harcama usulleri açısından değişik usuller, değişik ihale kanunları demektir.

Özellikle son yıllarda cari nitelikli harcamalarda görülen, kısıtlamalar kurumları bütçe dışında kaynak arayışına itmiştir. Vakıflar ve dernekler aracılığı ile toplanan bu paralar büyük ölçüde bir esasa dayanmadan harcanmaya başlamıştır. Diğer bir ifade ile kayıt dışı bir bütçe oluşmuştur. Harcama esasları belli değildir. Kaynağı büyük ölçüde hizmet karşılığı toplanan paralardır.

3.11. Hazine Tarafından Verilen Garantiler

Hazine, Yere! Yönetimler ve KİT'ler başta olmak üzere alınan borçlara garanti vermekte ve kefil olmaktadır. Çoğu ödeme potansiyeli olmayan bu kurumların, borçlarını zamanında ödeyemedikleri görülmüştür. Dolayısıyla Hazine bu borçları üstlenmiş ve ödemiştir. Bütçede gözükmeyen bü ödemeler daha sonra faiz olarak bütçeye yansımıştır. Yap-işlet-devret modeliyle yapılan bazı işler ve hazinenin bu çerçevede verdiği garantilerde de aynı sonuç doğmuştur.

3.12. Özel Tertip Devlet Tahvilleri

Hazine özellikle bazı kamu kurumlarına, açıklarını kapatmak için, bütçe kanunlarının verdiği yetkilere istinaden özel tertip devlet tahvili vermiştir. Bu tahvillerin faizi daha sonra faiz gideri olarak konsolide bütçeye yansımıştır.

3.13. Seçim Ekonomisinin Etkileri

1980-2000 döneminde, sıkça yaşanan seçimlerin de kamu harcamalarını etkilediği gözlenmektedir. Anılan dönemde, 1983, 1987, 1991, 1995 ve 1999 yıllarında seçim yapılmıştır. Bu yıllara ait kamu borçlanma gereğine bakıldığında 1995 yılı dışında her yıl, bir önceki yıla göre önemli artışlar yaşanmıştır. 1982 yılında %3.5 ten 1983'de 4.9'a; 1986'da %3.7 den 1987'de %6.1'e, 1990'da %7.4'ten 1991*de %10.2'ye, 1998'de %9 'dan 1999'da %15.3'e çıkmıştır.

4. Bütçenin Kapsamı Harcama Disiplini ve Bütçeleme Sorunları

4.1. Bütçenin Kapsam Sorunu

Bütçe, Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur. Bu tanıma göre, bütçenin merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini kapsadığını kabul etmek gerekir. Bütçeler, aynı zamanda yasama organının yürütme organına verdiği yetkiler topluluğundan oluşur ve yürütmenin yasama organına hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığının temelini oluşturur.

Mevcut bütçenin merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini kapsamadığını ve bazı faaliyetlerin bütçe dışına çıkarılarak bütçe disiplininin bozulduğuna işaret etmek gerekir.

Bütçe içinde yer alması gereken kaynak ve harcamaların Önemli bir bölümü, bütçe dışında yaratılan fonlar, döner sermayeli işletmeler İle vakıf ve dernekler gibi oluşumlara aktarılmıştır. Bu oluşumların harcama usulleri ve ihale İşlemleri çok önemli farklılıklar içermektedir. Bunlar bütçe disiplinini bozan ve Meclis denetiminin dışında hesap verilebilir olmaktan uzak oluşumlardır.

işaret edildiği üzere, borçlanma ile ilgili bazı işlemler genel ve katma bütçe ile İlgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemektedir. Bazı durumlarda görev zararlarına karşılık olarak, alacaklı kuruluşlara tahvil verildiğinde gider kaydı yapılmaması bunun en tipik örneğidir. Sözü edilen bu uygulamalar net borçlanma hasılatının bütçe açığından fazla olmasına yol açmakta, bu durum mali disipline aykırı davranıldığının ve samimiyet ilkesinden uzaklaşıldığının en önemli göstergesidir.

Mevcut yapılarıyla bütçelerin, birinci olumsuz yanı merkezi hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsamaması ve elde edilen verilerin gerçeğin tamamını göstermemesidir. İkincisi ise, Meclis ve Sayıştay devre dışı bırakılmak suretiyle yürütmenin, hesap verme sorumluluğunu yerine getirememesidir. Bütün bunların sonucunda, bütçenin maliye politikası aracı olarak rolü azalmaktadır.

Yine 1990 yılından günümüze kadar neredeyse her yıl çıkarılan ek bütçeler, başlangıçta yapılan bütçelerin gerçek büyüklükleri içermediğini göstermektedir. Ek bütçe ödeneklerinin ilgili yıl bütçe ödeneklerine oranı %20 ile %30 arasında değişen önemli bir büyüklüğe ulaşmaktadır.

4.2. Kaydedilen Ödenekler

Bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde yıl içinde, 1050 Sayılı Kanun başta olmak bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak yıl İçinde kaydedilen ödenekler, bütçeyi hedeflenen büyüklükten saptırmaktadır. Kaydedilen bu ödeneklerin bir bölümü gelirlidir. Bu tür ödenekler finansman açısından sorun yaratmaz. Oysa, gelirsiz ödenekler, için böyle bir kaynak söz konusu değildir. Son yıllarda bu tür Ödenekler bütçe büyüklüğüne oranla giderek azalmaktadır. Gelirsiz ödeneklerin en önemli örneği vergi iadeleridir. İlama bağlı borçlar ve bu kapsamda tezyid-i bedeller karşılığı kaydedilen ödenekler bir diğer önemli kalemdir. Kamulaştırma Kanunu'nda yapılan değişiklikten sonra, tezyid-i bedel ödeneklerinin ortadan kalkması beklenmektedir.

4.3. Yedek Ödenek Üzerinden Yapılan Aktarmalar

Bütçe disiplini üzerinde etkili olan bir diğer işlem de yedek ödeneğe aktarılarak bütçenin diğer tertiplerine yapılan ilavelerdir. Bu işlem, Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan bazı transfer kalemleri için söz konusudur. Bu işlem bir yandan programlar arası aktarma yasağını delmekte, diğer yandan beklenmeyen gelişmeler karşısında yetersiz kalan tertiplere ilave edilmek için bütçelenen Yedek Ödeneğin amacına ters düşmektedir.

4.4. Dış Borçlara İlişkin Devir ve Garantiler

Yukarıdaki bölümlerde değinildiği üzere, harcama disiplinini bozan ve bütçede görülmeyen dış borçlara ilişkin devir ve garanti işlemleri dayanağını Bütçe kanunlarından almaktadır. Konsolide bütçe dışındaki kuruluşlara ait bu borçlar, bütçe dışında, ödeneklerle bağlantı kurulmadan, doğrudan Hazine tarafından finanse edilmektedir. İlk defa I998 yılı bütçesinde bu tür garantilere tavan getirilmiştir. 2001 yılı bütçesinde ise, Hazine garantilerinden kaynaklanan yükümlülüklerden Hazine'ce 2001 Mali Yılında üstlenilmesi muhtemel Ödemeler (D) cetvelinde gösterilmektedir.

4.5. Dış Proje Kredilerine İlişkin İşlemler

Bir bölümü Yatırım ödenekleri arasında yer alan dış proje kredisi ödemeleri, harcamaların hedeflenen boyutu aşmasına neden olan kalemlerden biridir. Dış proje kredileri yoluyla gelecek kaynakların tamamı, bütçe tavanın yüksek tutulması için bütçelenememektedir. Yıl içinde Yüksek Planlama kararlarına dayanılarak, yatırım tavanına ilave edilmekte ve ödenek kaydedilmektedir.

Nakdi krediler ya başlangıçta öngörülerek, ya da yıl içinde ödenek kaydedilerek bütçelenmektedir. Ancak, ödeme işlemi kreditör tarafından doğrudan yatırım konusu malı satan yabancı satıcıya ödemenin yapıldığı hallerde, bütçeleme işlemi yapılamamaktadır. Genel Muhasebe Kanunu çerçevesinde saymanın sorumluluğu dışında cereyan eden bu işlemin İstatistiki bilgilere dayanılarak bütçelenmesi de mümkün görülmemektedir. Bu bütçeleme, ancak saymanın sorumluluğunun yeniden düzenlenmesiyle mümkün olabilecektir.

4.6. Nakit Dışı Tahvillere İlişkin İşlemler

Önceki bölümlerde değinildiği üzere, bütçe ve harcama disiplinini bozan, faiz ödemelerini arttıran işlemlerden biri de nakit dışı özel tertip devlet tahvili uygulamalarıdır. Kaynağını Bütçe Kanunu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kanunu gibi bazı yasalardan almaktadır. Bu uygulamalar bütçenin saydamlığını ortadan kaldıran uygulamalardan biridir.

4.7. KIT Kârlarının Bütçelenmesi

Bütçe kanunlarında, KİT'lerin cari yıldan Önceki kar paylarından Hazine'ye isabet eden tutarlar, gelir ve gider hesaplarıyla İlişkilendirilmeksizin, kuruluşların görev zararı alacaklarına veya sermayelerine mahsup edilmesine dair hükümler yer almaktadır. Çok büyük rakamlar olmasa bile bu düzenleme, bütçenin gayri safilik ilkesine ters düşmekte ve bütçenin genel büyüklüğünün bilinmesini zorlaştırmaktadır.

4.8. Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı

Bütçe Kanunlarında yer alan bazı hükümlerle, iç ve dış borç faiz ödemelerin yetersiz kalması durumunda ödemelerin gerçekleştirilmesine imkan sağlanmaktadır. Bir avans hesabı olan bütçeden mahsup edilecek Ödemeler hesabı, cari yılda ödeneğin alınması durumunda yararlı bir uygulamadır. Ancak, avansın ertesi yıla devredilmesi, gelecek yıl bütçesinden harcama yapılması anlamına gelmektedir. Son yıllarda bu tür işlemler oldukça sınırlıdır.

4.9. Dış Krediler Kur Farkı Fonu Ödemeleri

1994 Krizi'nden sonra Hazine, daha önce garanti verdiği kredilerin ödemelerini üstlenmek durumunda kalmıştır. Belirtildiği üzere bunların ödemeleri bütçe kanunlarına konulan hükümlerle bütçe ile ilişkilendirilmeden yapılmaktadır. Merkez Bankası nezdinde bulunan Dış Krediler Kur Farkı Fonu için de aynı uygulama yapılmıştır.

5. Değerlendirme ve Sonuç

1980 yılından bu yana, maliye politikası aracı olarak kamu harcamaları konusunda yaşanan bazı gelişmeler ve problemler yukarıda kısaca özetlenmiştir. Kamu harcamalarından beklenen sonuçların elde edilebilmesi için bazı düzenlemeler yapılmıştır.

- Fonların bütçeye alınması konusunda önemli adımlar atılmıştır.

- Yıl içi ödenek kayıtları giderek azaltılmıştır. Kamulaştırma kanunu bu alanda yapılan önemli düzenlemelerdir.

- 1998'den sonra Bütçe gelir-Ödenek ve nakit işlemlerini düzene sokan ve kuruluşları iş planına yönlendiren harcama programları yürürlüğe konmuştur.

- Tarımsal desteklemelerin kamu bankaları üzerinde bırakılması uygulamasına son verilmiştir. Bütçede ödeneği olmayan desteklemelere son verilmiştir.

- Ödenek olmadan KİT'lere görev verilmesi uygulamasına son verilmiştir.

- Hazine Garantileri, yeterli boyutta olmasa bile bütçelerde yer almaya başlamıştır.

- İhale kanunu, saymanlıkların otomasyonu yeni bütçe kod yapısına geçilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır.

Kamu harcamalarının disipline edilmesi, her boyutu ile saydamlığın gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Özellikle bütçenin transfer tertiplerinden yapılan faiz dahil, harcamaların bütün boyutları ile kamunun denetimine açılması, bütçe dışında gerçekleşen kamu kaynaklan kullanımının bütçeye aktarılması bunu sağlayacaktır.

Uzun yıllardır enflasyon problemini çözemeyen ülkemiz buna ilave olarak borçlanma alanında sürdürülemez bir durumla karşı karşıya kalmıştır. Borçlanmanın nedeni olarak bilinen uygulamaların ortadan kaldırılması ve yapısal reformların geciktirilmeden hayata geçirilmesi kaçınılmazdır Yapısal reformlar aynı zamanda bizim Avrupa Topluluğu'na giderken izleyeceğimiz kilometre taşlarıdır.

Bu çerçevede maliye politikalarının sağlıklı oluşturulmasını temin için kamu harcamalarının ve bütçenin disiplin altına alınması gerekmektedir. Bu amaçla;

• Bütçenin kapsamı merkezi hükümet faaliyetlerini tam olarak kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Bunun için bütçe dışı kamu kaynağı kullanımı uygulamalarına son verilmeli ve ilke olarak bütçe dışında harcama yapılmamalıdır.

• Bütçe Kanunlarında bulunan ve mali disiplini bozan hükümlere yer verilmemelidir.

• Kamu kesimi borçlanma gereğinin düşülmesi için harcamalar disiplin altına alınmalı, dolayısıyla hiçbir harcama Meclis denetimi dışında tutulmamalıdır. Sağlıklı bir borçlanma için Borçlanma Kanunu'nu süratle çıkarılmalı, bu yasada kamu kesimi borçlanma gereği ve Hazine garantisi ve teminatları için kriterler ve sınırlamalar yer almalıdır.

• Bütçe dışı harcama yapılması önlenmeli ve tüm mali işlemler kayıt altına alınmalı ve raporlanmalıdır. Muhasebe ve istatistiksel bilgi için teknolojik alt yapı oluşturulması çalışmaları hızlandırılmalı ve idarenin hesap verebilir duruma gelmesi sağlanmalıdır.

TARTIŞMALAR

BAŞKAN: Efendim Sayın Ahmet Bey'e de çok teşekkür ediyorum. Bir uygulamacı olarak bize çok değerli bilgiler aktardılar. Şimdi suallere geçiyoruz. Sorusu olanlar, yalnız sorusu olanlara şunu da belirtmek isterim, daha bu, bugün ilk toplantımız bundan sonra çok daha detaylı konulara gireceğiz. Onun için sadece bu ilk toplantıyla ilgili konularda soruları ve katkıları olursa çok memnun olurum. Evet baştan Turgay Bey istedi.

TURGAY BERKSOY: Sayın Başkan değerli katılımcılar, önce Sayın Konuşmacılara teşekkür ediyorum. Değerli tebliğlerinden dolayı, çok yararlandım. Sayın Yıldırım'a tebliği ile ilgili hem bir iki düşüncemi, hem de bu arada gelişebilecek sorularımı yöneltmek istiyorum. Tebliğinde, 1980 sonrası mali politikaların değerlendirilmesi aşamasında gelinen kriz ya da yaşanan krizlerde her zamanın konusu olan ama son günlerde çok fazla yinelenmeye başlanan siyaset ekonomi ilişkisini sanki çok fazla vurgulamadığını gördüm. Yanılıyor da olabilirim. Bu konudaki düşüncelerini belirlemek istiyorum. Bu anlamda hiç kuşkusuz söylemek istediğim krizlerin nedenleri arasındaki bu popülist uygulamaların ağırlığının, boyutlarının ne olduğu konusundaki düşüncelerini öğrenmek istiyorum. İkinci olarak biz bu sempozyumun adını *"Türkiye' de 1980 Sonrası Mali Politikalar"* olarak tespit ettik. İşte ben de bu komitede yer alıyorum, ama, galiba bir konuyu eksik yapmışız, belki buna biz mali politikalar dediğimiz zaman kendimizi maliye politikaları ile sınırlıyoruz. Krizlerde maliye politikasının yanında hem krizlere gelirken hem de krizlerden çıkışta para politikalarının da hiç kuşkusuz ayrıntılı bir şekilde tartışılması gerekirdi. Ben bu bağlamda bundan sonraki oturumlarda da belki tartışılması için bu krizleri bu boyutlarda yaşamamızın belki nedenlerinden biri olabilecek kısa vadeli sermaye hareketlerinin tartışılmasını istiyorum. Bu konuda Sayın Yıldırım'ın düşüncelerini de öğrenmek istiyorum. Bunu şunun için de söylüyorum 1994 Krizi'nde dövize olan talebi kesmek için dönemin hükümetinin, 3 aylık net %50, yani yıllık basit %200 faizli tahvil çıkardığını ve bu şekilde dövize olan talebin durdurulduğunu söylemişti. Biz Kasım ve Şubat Krizleri'nde hatırlayalım yıllık %7500 basit faizli yani bir gündeliği bunun net %15'e geliyor. Faizle dahi dövize olan talebi durduramadık ve bu krizleri bu boyutlarda yaşadık. IMF başkan yardımcısı da ifade etti basın toplantısında bir krizin oluşabileceğini öngörmüştük ama bu boyutta bir kriz bizi bile çok şaşırttı diye. Bu konudaki düşüncelerinizi sormak istiyorum. Bir de çok teknik, bu uygulanan modellerle ilgili olarak, enflasyon bir değişken olarak alınmış da acaba fiyat değişmelerini de bir değişken olarak katmak modele bir anlam katabilir miydi? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Ben teşekkür ederim. Bu birinci sual. Yalnız, bugün ikinci şey de ülkemizde kamu harcamalarının siyasi niteliği üzerinde bir incelemede enine boyuna tartışılacaktır. İkinci söz isteyen Mualla Hanım buyurun, pardon Türkan Hanım buyurun.

TÜRKAN ÖNCEL: Teşekkür ederim. Özellikle konuşmacılardan çok yararlandım. Bu nedenle çok teşekkür ederim. İki sorum var. Öncelikle iki soru sorup daha sonra kısa bir açıklama yapmak istiyorum. Sorumun ilki şu: konu ile bağlantılı olması bakımından, maliye politikası denildi, acaba bugün belirtilen açıklamalar doğrultusunda maliye politikası araçları esnekliğini kaybetmiş midir? Sorum bu. Bu, yitirilmiş bir esneklik sorunudur. Özellikle bu noktada Türk Vergi Sistemi'nin, vergilerle ilgili esnekliğini büyük ölçüde kaybettiği konusu üzerinde durmak istiyorum, ikincisi ise, baştan beri söylenen şey şudur, son yıllarda özellikle pek çok panellerde, sempozyumlarda yaşadığımız krizin en önemli nedeninin, kamu açıkları olduğu ifade ediliyor. Ben olayı şu şekilde düşünüyorum. Bilmiyorum ne kadar haklıyım, bana göre kamu açıkları veya kamu kesiminin bu sorunu büyük ölçüde 80 sonrası uygulanan yanlış para politikası ve mali politikalardan kaynaklanmaktadır. Sorum bu. İzin verir misiniz Sayın Başkan, bir-iki kısa açıktama yapayım? Özellikle bu maliye politikasının araçlarının etkinliğini yitirmesi bakımından ve de Türk Vergi Sistemi'nin esnekliğini kaybetmesi ile ilgili bazı örnekler vereceğim. Ben burada ağırlıklı olarak kayıt dışını dikkate almak İstiyorum. Ama kayıt dışını şu bağlamda kullanıyorum; legal olmayan kayıt dışı değil, o bir koludur, bir de yasal olarak bazı gelirlerin kayıt dışı bırakılması, özellikle çok geniş bir istisna ve

muafiyetlerin uygulanması, şimdi elimde bir yasa maddesi var. Geçen hafta internetten çıkardık, herhalde Sayın Uygulamacı, Sayın Öztek bilemiyorum ne kadar ilgilendiler? Yasanın numarası 4325 Sayılı, olağanüstü hal bölgelerinde ve kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı arttırmak için 193 Sayılı Yasa'da yapılan muafiyetler ile ilgili, istisnalar ile ilgili. Buraya baktığımızda özellikle, 1500 Dolar'ın altında yıllık geliri olan illerde, işte, istihdamı arttırmak için 10 işçi benzeri bir takım bilgiler veriliyor. Gelir Vergisi'nden istisna edilecekleri. Hatta bazılarında bakıyorsunuz, 2007 yılına kadar istisnaların olacağı ifade edilmektedir. Hele şu son yaşadığımız kriz ile acaba kaç il, kalkınmada öncelikli yöre bu istisna kapsamı içine girmiştir? Türkiye'de nereden Gelir Vergisi alınacak? Ve gelirler üzerinden alınan vergilerin %51'i kaynaktan kesme ile elde edilebiliyor. Ve dolayısı ile bu hali ile bakıldığında, esnekliğini büyük ölçüde Türk Vergi Sistemi'nin kaybettiğini, özellikle gelirler açısından, ifade etmek yanlış olmayacak gibi geliyor bana. Bilmiyorum bu konularda herhangi bir çalışma var mı? Veya esneklik yitirilmiş diyoruz, harcamalar yitirdiğine göre, aynı şekilde gelirlerin de esnekliğini yitirdiğini kabul edersek maliye politikası ne kadar etkili olabilir? Diğer taraftan da şeye bakarsanız, sorunun sonuncusu ile ilgili, ben büyük ölçüde mali sektördeki uygulanan yanlış para politikalarından kaynaklanan bir kamu açıkları olduğu doğrultusunda durmak istiyorum. Bir de sık sık tekrarlanan KİT açıklarıyla ilgili konular var. Oraya baktığımızda da ağırlıklı olarak açıkların görev zararlarından oluştuğu ifade ediliyor ki onun adını biraz doğru koymak lazım, görevlendirme zararları. Teşekkür ederim.

MACİT İNCE: Sayın Başkan teşekkür ediyorum. Sanıyorum zaman az kaldı. Ben Erhan Yıldırım kardeşime bazı sorular sormak istiyorum. Yapacağım açıklamalar biraz aykırı düşünceler olabilir. Biraz sataşma niteliğinde düşünceler olabilir. Onun için öncelikle özür diliyorum. Yalnız, bu konuşmayı öğleden sonraki oturumda ben zat-ı alinizin yerine geldiğimde, başkanlık koltuğuna oturduğumda yapmak istiyorum. Şimdilik zamanın az kalmasını dikkate alarak, Sayın Şahin'e sataşır nitelikte bir soru soracağım. Şimdi, yapılan birçok hava alanı var şu son zamanlarda ve kendisi Antalya-Alanya karayolundan söz etti ve bu yolun da yıllardır bir türlü tamamlanamadığından söz etti. Ve Alanya'ya yapılan hava alanının da yapıldıktan sonra uçakların iniş kalkışına müsait olmadığı anlaşılmış ve şimdi deneme kalkışı bile yapılmıyor. Şimdi buraya okey verirken Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Alanya karayolunu düşünmemişler miydi? Bunu sormak gerek kendilerine. Şimdilik bu kadar teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Efendim Macit Bey'e ben de çok teşekkür ediyorum Sayın Şahin'e gayet rahat sataşmalarda bulundu. Çünkü kendisi bildiğiniz gibi özel üniversiteye geçti. Şayet kamu üniversitesinde olsaydı biraz zor sataşırdı. Çünkü kendileri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı. Evet bundan sonraki sataşmaların ona göre olmasını rica edeceğim. Buyurun.

HALİL BAŞAĞAÇ: TÜRMOB Yönetim Kurulu Üyesi. Sayın Başkan, Konuşmacılar, üçünüze de teşekkür ederim. Ben hemen Sayın Başkan'ın oturumu açarken 80 sonrası acaba mali politikalar var mı, düşünüyorum demişti. O sözüne hemen şu cevabı vermek istiyorum. 80 sonrası garip bir politika vardı bana göre. O da vergi alma borç al politikasıydı, bunu da Sayın Konuşmacılar gayet güzel rakamlar ile ortaya koydular. Bu politikanın sonucunda da buraya geldik. Sayın Yıldırım'a bir soru sormak istiyorum. Daha doğrusu iki sorum olacak. Dediler ki, biz 80 sonrası hep bu mali politikalara başlarken iki şeyi öngördük. Bir enflasyonu düşürmek, iki borçları azaltmak, ödemeler dengesini düzeltmek. Ancak, yine kendileri ve Sayın Şahin'in söylediğine göre bunun ikisini de yapamadığımız ortada. Bunu da hep şu politika ile yaptığımızı söylediler: harcamaları kısmak. Peki bunu yapamadığımıza göre ve harcamaları kısmamızın zor olduğunu da bizzat siz söylediğinize göre, şu anda da bize bundan farklı bir şey önerilmediğine göre. Şu andaki politikalarda da aynı şey öneriliyor. Bakıyorsunuz harcamaları kısmak ve bakanların araba tasarrufundan öte bir şey somut olarak akla gelmiyor. Gerçekten üretimi öngörmeyen, ihracatı öngörmeyen bu politikalar ile Türkiye düzlüğe çıkabilir mi? Bir de ihracatçıya tanınan teşvikler konusundaki yaklaşımınızın, tabi ayrıntısını bilmiyorum ama, orada dediniz ki işte teşviklerden verilenler Kurumlar Vergisi'nden de öte bir tutara ulaştı. Dolayısı ile şirketlere sanki transfer yapılıyor dediniz. Ama, acaba, bunun içerisinde ihracatçıya sağlanan KDV iadesi var mı? Modelinizin

içerisinde, bir teşvik olarak mı öngörülüyor? Aslında o bir teşvik olmaması lazım, ama, çünkü, zaten ihracatçının üzerinde kalan bir yükün bir süre sonra iade edilmesi şeklinde onu düşünmek gerekir. Bir de şu anda tabi vergilendirmede Türkiye'de bozulan bir politika var. Belki Sayın Öncel'in sorusuna da bir karşılık. Biz dolaylı vergileri yanılmıyorsam %62'ler düzeyine çıkardık. Yani, dolaysız vergileri geçti ve %62'ler düzeyine geldi. Şu anda o vaziyette Türkiye'de vergi gelirlerinin durumu. Ahmet Bey'in de söylediklerine bir sorum olacak. Türkiye' de alınan borçların reel ekonomiye kullanılmadığını söylediniz. Doğru. Hatta biz tüketimi iyi beceriyoruz da üretimi beceremiyoruz. Bunun en güzel örneğini de maalesef akşamdan beri bu otelde görüyorum. Yaşadığım aksilikler nedeni ile tesis dört dörtlük ama hizmet anlayışı yok. Üretmeyen bir ekonomi, sizin de belirttiğiniz gibi bu sorunu çözebilir mi? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ediyorum. Sayın Halil Nadaroğlu.

HALİL NADAROĞLU: Sayın Başkan teşekkür ediyorum ve bu sempozyumu düzenleyen Celal Bayar Üniversitesi'nin Sayın Rektörünü, Sayın Dekanını ve Maliye Bölümü Elemanlarını gösterdikleri başarıdan ötürü yürekten kutluyorum. Büyük bir dikkatle ve istifade ile dinlediğim bu konuşmalardan sonra üç ayrı noktaya değinmek istiyorum. Bir tanesi Sayın Başkanın Macit İnce arkadaşımıza şaka ile karışık cevabında zannediyorum ki özel üniversiteye geçtiği için dedi. YÖK üyeliği yaptığım toplantılarda da belirttiğim gibi Anayasa gereği Türkiye'de Özel üniversite kurulamaz, yasaktır. Vakıf üniversitesi kurulabilir. Bu çok önemli bir noktadır. Tam üniversite camiası olarak bir arada olduğumuz için bu Sayın Başkanın şaka ile karışık şeyini genç arkadaşlarımız tam olarak algılamayabilirler. Anayasa'da sadece vakıf üniversitesi kurulabilir. Özel üniversite yasaktır. Bu, birinci nokta. İkincisi, bu sempozyumun konusu *"Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar"* şeklinde tespit edilmiştir. Çok geniş bir üst başlık. Bu üst başlık içinde pek çok şey incelenebilir, ama konuşmacıların her ikisi de bir noktaya, özellikle Erhan arkadaşım, değinmek ihtiyacını duymadılar. 80 sonrası politikalardaki dönüm noktasını 24 Ocak Kararları ile irtibatlandırmak gerekir. Çünkü 24 Ocak Kararları, başarılı-başarısız, isabetli-isabetsiz tartışılabilir, fakat ilk defa karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş aşamasıdır. Karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçerken bir takım strüktürel, bünyevi değişikliklerin olması kaçınılmazdır. Dolayısı İle Sayın Başkanın konuşmasında İfade ettiği gibi, iktisat politikasının ana kollarından biri olan maliye politikasını ondan soyutlamak mümkün değil. Bir piyasa ekonomisinin koşulları içinde 24 Ocak, onu öngördüğüne göre, hangi ölçüde başarılı olmuştur veya olamamıştır? O açıdan irdelemekte yarar var. Ben, özellikle, Erhan arkadaşımın dikkatini bu noktaya çekmek istiyorum. Son olarak Türkan Öncel arkadaşımızın dile getirdiği bir hususa değinmek istiyorum. Bu istisna ve muafiyetler bu kadar genişleyince kimden vergi alacağız? Alıyor muyuz şeklinde bir soru akla geliyor. Efendim OECD istatistiklerinde, son yayında Türkiye'deki vergi yükünün %27,9 olduğu görülmektedir. Bunun altında rakamlar var, üstünde rakamlar var. Fakat bu rakam, Türkiye açısından çok büyüktür. Bizde bazı hususlar üzerinde durulmuyor. Şimdi, kişi başına düşen gelirin 3000 Dolar olduğu bir ülkedeki %27.9 vergi yükü, kişi başına düşen gelirin 25.000 Dolar'ın üstünde olduğu bir ülkedeki vergi yükü %30 da olsa %32 de olsa, %27 ondan büyük. Türkiye'de o zaman vergi yükü sorunu yok mu? Türkiye' vergi yükü sorunu var. O 27.9'un dağılışı isabetli değil, onu tartışmak lazım. Yoksa 27.9 global olarak çok büyük bir rakam. Kişi başına düşen gelir 3000 Dolar diyoruz. Bu koşullar altında meseleyi bu açıdan irdelemekte ve Sayın Konuşmacıların da bu husustaki görüşünü almakta yarar görüyorum. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Efendim Sayın Hocama teşekkür ediyorum. Bir yanlışlığımı da düzeltti, ama, ben kendisine bir sual tevcih etmek istiyorum: özel sektör ve kamu sektörü ayrımında vakıflar hangi sektörde?

HALİL NADAROĞLU: Vakıf sektöründe. Ayrı bir sektörde.

BAŞKAN: Evet, teşekkür ediyorum kendisine. Buyurun Sayın Engin Ataç.

ENGİN ATAÇ: Efendim Celal Bayar Üniversitesi'ne gerçekten teşekkür ediyoruz. Başta Rektörü olmak üzere, Dekanımıza ve Bölüm Başkanına, bizi böyle bir araya getirdikleri

için. Benim soru ile karışık yorumum Ahmet Şahin'e olacak. Sevgili Ahmet'e olacak. Ahmet biliyorsunuz Maliye Bakanlığı'nda önemli bir görevde bulundu ve özellikle eğitim konusunda da çok önemli çalışmaları vardır. Ve çok güzel açıkladı eğitime ne kadar önem verdiğini, daha doğrusu vermemiz gerektiğini anlattı. Fakat bunlardan sonra insanın aklına şöyle bir şey geliyor: Milli Eğitim Bakanlığı'nın acıklı durumu, üniversitelerin son durumlardaki acıklı durumlarına baktığımız zaman acaba eğitime önem vermeyen kim? Bunu bir bulalım.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ediyorum. Siz galiba.

İSMAİL TATLIOĞLU: Uludağ Üniversitesi. Celal Bayar Üniversitesi'ne çok teşekkür ederiz. Şimdi Sayın Başkanın maliye politikası konusunun tartışılmadığı konusunda çok haklı olarak şöyle bir tespit yapmak lazım. Türkiye'nin ekonomisinde de temel sorun kamu finansman yapısındaki bozukluk olarak görüyoruz ve 1980 sonrası borçlanma politikası ve 1995'ten sonra da borç faizlerinin bütçe üzerindeki yükünün çok arttığını ve 2000'e doğru geldiğimizde, kamu, finansman yapısından zorlanan bir ekonomik sıkıntı içerisine giriyor. Ama genellikle yaşadığımız son krizleri biraz gerilere atarak farklı bağlantılar yapıyoruz. Genellikle 901ı yıllarda borçla ilgili mücadele enflasyonu düşürmek ve dolayısı ile borcun maliyetini düşürme şeklinde yapıldı. Ve bu konuda en radikal politika da 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Politikasıydı. Bana göre çok iyi bir programdı, fakat uygulaması çok duyarsız yapıldığı için Türkiye bir döviz krizi ile karşı karşıya kaldı. Ve dünyanın neresinde bu şekilde bir kriz olmuşsa altında iki temel unsur yatıyor. Ben Turgay Hocama da katılıyorum. Mali politikaları incelememiz lazım. Cari işlemler açığınız milli gelirin %5'ine gelmiş ve paranız değerli kalmışsa kesinlikle o ülkede döviz krizi yaşanıyor. Çünkü devalüasyon tehdidi oluyor ve devalüasyonda genellikle milli paranın değerlenmesinin üç katı, dört katı arasında oluyor. Türkiye'de de böyle oldu, hem 94'te hem de 2001'de. Bu nedenle, aslında, biz krizden birinci derecede bu ekonomi politikalarını yürütenleri sorumlu tutarak, buradan açılım yapmamız lazım bir. İkincisi, 99'un sonunda Türkiye'de iç ve dış borçlar toplamı olarak milli gelirin %70'i civarında bir borç yükü vardı. Bugüne geldiğimizde, milli gelirinin %120'si, %130'u civarında bir borçlanma ile karşı karşıyayız. Ben Sayın Yıldırım'a buradan hareketle 1980 sonrası mali politikalar, biz hiç Türkiye'de Sayın Herekman Hocamın baştan konuştuğu bir şeyi çok önceden tartışmadık. Türkiye'de bugün geldiğimiz noktada borç yükü sorununu radikal anlamda çözmeden ekonomiden nasıl bir çıkış yapabiliriz? Ve yine aynı politikaların devamı cihetinde izlenimler var. Sayın Yıldırım'a, bundan sonra ekonomiyi etkilemesi nasıl olur? Bunu öğrenmek istiyorum. Teşekkür ederim, efendim.

BAŞKAN: Ben teşekkür ederim. Son bir kişiye söz vereceğim. Buyurun. Sayıştay'dan.

SACİT YÖRÜKER: Sayıştay Uzman Denetçisiyim. Şunları söylemek istiyorum. Başta değerli meslektaşım Ahmet Bey'e, sonra Hocama. Bu gelinen nokta, bir bütünsel harcama, yönetim reformunu gerektirmiyor mu? Bunun içinde çok yıllı bütçe planlaması var, harcamacı kuruluşlara daha çok inisiyatif verme var, mikro ölçekte performans yönetimine geçme var, harcamalarla fiziksel ürünler arasında, hizmetler arasında bağ kurma var, hazırlık süreçlerinin ve bütçe uygulama süreçlerinin bütünüyle şeffaflaştırılması var. Böyle bir harcama yönetim reformu kendisini dayatmamış mıdır? Sayın Hocama da iki sorum var. Döviz çıpası başlı başına bir kriz tercihi midir? Bünyesinde krizi barındıran bir tercih midir? Bütün bu krizler ve özellikle son iki kriz bir yönetimdeki zaaf krizi midir? Yoksa bölüşüm politikalarımızdaki bilinçli bir transfer tercihi midir? Teşekkür eder, saygılar sunarım.

BAŞKAN: Efendim ben teşekkür ediyorum. Şimdi sualleri cevaplamak üzere Sayın Konuşmacılara yine aynı sırayla söz vereceğim. 15'er dakika yeterli mi acaba? Oldu çok teşekkür ediyorum. Buyurun Sayın Yıldırım.

ERHAN YILDIRIM: Sorular için teşekkürler, ilk soru Turgay Berksoy'dan geldi. Siyaset-ekonomi ilişkisi ve popülist politikalar üzerine vurgu yapılmağını söyledi. Halbuki politik çevrimlerden bahsederken genellikle iki alanda KİT fiyatları ve Tarımsal Destekleme fiyatlarına seçim öncesi kesinlikle yapılan testlerin verdiği sonuçlar bunu gösteriyor. Ama krizleri sadece popülist politikalara indirgemek de çok büyük bir indirgemecilik olur ki kısa

dönem sermaye hareketlerinin krizler üzerinde etkisi zaten bunlar. Genellikle 32 Saydı Kararla birlikte Türkiye'de krizlerin çok daha sık aralıklı olması söz konusu ki bu da genel hatlarıyla kısa dönemli sermaye hareketlerini bunun etkileri olarak göstermek mümkün. Modele beklentilerin ilave edilmesi. Modelin, aslında, tabi IS-LM olarak kalmaması, toplam arzı da içerecek şekilde genişletilmesi lazım. Artı dış ödemeleri de, dış sektörü de ödemeler dengesini de içine alacak şekle getirilmesi lazım. Ama, bu daha büyük bir çalışmayı gerektiriyordu. O açılardan beklentileri başka bir tarafa koymak, ayrıca da enflasyonu geçici olarak belirli ölçü içerisinde koyduk reel faizi bulurken, ama, maalesef enflasyonu bir dışsal değişken olarak koymak zorunda kaldık. Beklentilere döndüğümüz zaman yeni bir değişken daha ilave etmemiz gerekiyordu. Bilmiyorum yeterli mi?

Sayın Türkan Hocamız, maliye politikası esnekliğini yitirdi mi sorusunu getirdi. Aslında, modelimizin içinde, dediğim gibi, kamu harcamalarını ve kamu vergi gelirlerini de bir dönem için değiştirdiğimiz zaman model çerçevesinde, IS-LM modeli çerçevesinde, etkisinin hemen hemen sadece çok basit ve bir dönem için olduğunu gördük. Ama diğer taraftan VAR analizi çerçevesinde, onu da, genişletmek gereken bir analizdir. Çünkü, yapısal VAR dediğimiz modele geçerek gitmek daha doğru olacaktır, ama, bu da bize sadece belirti ölçü içerisinde şokların etkilerini göstermeye çalıştı. Vergilerde meydana gelen bir değişiklik bir dönem için gelirin düşmesine neden oluyor, ikinci dönem normal düzeyine, ortalama düzeyine geri dönüyor ki, bu da, bize esnekliğin mümkün olduğu kadar azaldığını gösteren bir unsur olarak karşımıza çıkıyor. Çünkü daha uzun dönem etkisinin olmasını beklemek gerekiyor diye düşünüyorum 80 sonrası politikalardan kaynaklandığı bu sorunların. Kamu açıklarını yaratan zaten 80 sonrası politikalar ve 80 sonrası politikalardan sonra o dışa açık büyümeye yönelik ve dünya ekonomisiyle liberal bazda bütünleşmek üzerine bütün politikaların gelişimin bu yolda olduğunu vurgulamaya çalıştım. Ama eksik kaldıysa özür dilerim. Sayın Başağaç bütün politikaların harcamaları kısmaya dayandığını, dolayısı ile bunu da başaramadığımızı söylüyor. Eğer milli gelire baktığımız zaman, harcamalarla, ki gösterdiğimiz GSYİH'nın kamu harcamalarına oranına baktığımız zaman, yani tüm yatırım harcamalarının düştüğünü, transfer harcamalarının sabit biçimde gittiğini, hemen hemen tüm harcamaların faiz dışında bir anlamda GSYİH'ya oranlarını sabit tutulduğunu görüyoruz, tek yükselen faizler olmuş oluyor. Bu süreç içersinde, faizlere yönelir, bunları ödemeye yönelik politika uyguluyorsunuz. Bunların da daha düşürülecek biçimi zaten kalmamış durumda. Çözüm nedir? Çözüm, aslında diğer taraftan da Sayın Tatlıoğlu'nun sorusu ile bağdaştırırsak, Türkiye Ekonomisi enflasyonu, devamlı olarak sıçrayan ve bir üst platoya geçen bir enflasyonla karşı karşıya. Bu enflasyonun yarattığı gelir dağılımı söz konusu ve dolayısı ile enflasyondan bir kısım zarar görürken bir kısım da önemli ölçüde fayda sağlamış oluyor. Bunun çözümü de bu fayda sağlayan kesimin vergilendirilmesi ve servet vergisinin konulmasıdır. Bunun çözümü de bundan başka bir şey değildir ve borçları da bununla azaltmaya gidebiliriz, bir. Ekincisi de uzun vadeye yaymak zorundayız ki, bugün Arjantin nasıl ki bütün borçlarını uzun vadeye yaymış, anlaşmayı yapmış vaziyetteyse, Türkiye bu anlaşmayı niye yapamıyor bunu sorgulamak gerekir. Yani birinci etapta Türkiye'nin dış borçlarını uzun vadeye yayma durumu, buna yönelik çalışmaları hızla başlatıp yapmak zorundadır. İkinci olarak da bu kaynakları, dediğim gibi enflasyondan yararlanan kesimlerden bunun vergilerini toplamakla mümkün olabilir diye düşünüyorum.

Sayın Nadaroğlu Hocamız, bunu 24 Ocak Kararları'na bağlamadığımızı söylüyor. Aslında, başından söylediğim gibi, Türkiye'deki 80-90 ve 2000 yılı arasındaki politikalar, 24 Ocak Kararlan'nda alınan üç ilkeye dayanarak geçmiş ve bu çerçevede gitmiştir diye söyledim. Yani bütün bu politikalar 24 Ocakla başlayan politikaların bir sonucudur ve o çerçevede kalmıştır dedim.

Sayın Sacit Bey'in, döviz çıpası bir kriz mi şeklinde sorusu vardı. Şimdi, döviz çıpası ile ilgili olarak baktığımızda, eğer çıpa kullanılıyorsa para arzına dayalı bir istikrar politikası veya döviz kuruna dayalı bir istikrar politikası götürme söz konusudur. İkisinde de yapılan aynıdır. Birisinde baştan ödüyorsunuz, diğerinde sonradan ödüyorsunuz. Bu genel olarak bilinen bir gerçek. İkincisi, döviz kuru çıpasını yaptığınız zaman, ki bunda da bugüne kadar Türkiye rekor kırdı aslında. Yani 11 ayı Kasım'da doldurdu. Şubat'ta yaparsanız 12 ayı

geçmiş. 6. ve 9. ayda bu krizin patlaması zaten kaçınılmazdır. Fischer'in makalelerine bakarsanız, döviz kuru çıpasının kullanılmayacağını söylüyor. Niye Türkiye'de kullanıldı ve ısrar edildiği de apayrı bir konu olarak var. Yani burada başka senaryolar üretmek gereksizdir diye düşünüyorum. Yanılmıyorsam soruları da yanıtlamış oldum.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ediyorum. Sayın Şahin sizinle ilgili sorulara cevap vermek üzere size söz veriyorum.

AHMET ŞAHİN: Teşekkür ederim. Sayın Türkan Hocamın sorusu doğru. Aşağı yukarı şu noktaya eğiliyor, baştan da söylediğim gibi, paylaştığımız olaylar. Bölge, kurum, il ya da kişi kendine avantaj istiyor. Bu avantajı kim besliyor? Seçilmişler besliyor. Seçilmişler de kendine göre doğru gördüğü yere göre yasa çıkarıyor. 1500 Dolar olayına, biz Maliye olarak, pek sıcak bakmıyoruz. Hatta Bütçe Kanunu'na konmak istendi ve doğru olmadığı söylendi ve bir şekilde bir yasanın içine eklendi. Gerçekten böyle bir şeye ülke ekonomisinin ihtiyacı varsa, hesabı yapılır, kitabı yapılır, ekonomi de bunu gerektiriyorsa, bunu yaparsınız. Yörenin seçmeni, vatandaşı istiyor bir şekilde, bürokratı da bir şekilde, bunu yapıyorlar diye düşünmemek lazım. Bu konuda da, uygulanmaması için de. Çünkü vergi gerçekten sıkıntıya sokan bir olay, Türkiye'nin neredeyse bütün illerini kapsayacak boyutta. Bunun da farkındayız. Bunu, bilemiyorum ne olur? Macit Hocamın dediği havaalanı ve şey olayı güzel, doğru. Zaten benim paylaştığım şeyi söyledi Hocam. Yani bu programı yaparken, bürokrat, siyasetçi veya vatandaş. Oraya bir havaalanı ihtiyacı var mı, varsa yaparsınız. Ama, şunu diyorlar, tek başına baktığımız zaman, herhalde uçağın dağa gelmesinin de tehlikesi varmış. O, pist nedeni ile sorunlar, Alanya turizmi açısından denmiş. Hatta buraya gelmesi belki doğrudur, belki ekonomiktir, ama, uçak inebilir mi inemez mi bu mühendislik işidir, ve mühendislik bunu evet iner diyorsa, indirecektir uçağı. Siyasetçi de bu karan veriyorsa, maliye olarak ben demeyeceğim. Yani, bu ödeneği ben verdim, filan verdi meselesinden çok, yani bu fizibl mı değil mi? Her şey yapılıp sonunda değilse, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi bunun altına imza atanların da hesabını vermesi lazım. Bizim bir eksiğimiz de bu yani. Para harcanıp gidiyor. Bu doğru bir tespit: bir kaynağın kötü bir kullanımı. Hem kıt kaynağımız var hem de iyi kullanmıyoruz.

Halil Başağaç Bey, üretken ekonomi sorunu çözer mi diye sormuştu. Herhalde cevabı sorunun içinde yani. Sonuçta baktığımız zaman, karşımızda ciddi bir dış borç yükü, ciddi miktarda dünya ülkelerine oranla reel olarak çok büyük bir faiz, kısa bir vade. Ekonomiyi her an krize sokabilecek bir durumdayız. Şu anda da Türkiye'deki kriz çözümü, bir ölçüde borç yönetimi, yani borcu nasıl döndürebilirim ile uğraşıyor. Yani ekonomiyi filan bırakmış gibi gözüküyor. Ne olur? İnşallah iyi olur diyoruz. Sayın Nadaroğlu Hocam vergi yükünün %29'lar seviyesinde az olmadığını söyledi. Hatta orada şunu da diyorlar: Türkiye'de baktığınız zaman, bu gayri menkul vergilendirilmesi pek şey değil. Daha önce Maliye Bakanlığı da bunu tahsil ederken bunu, belediyeler de tahsil ederken yani ciddi bir kaynak olarak gözükmüyor. Belki bazı istisnalar, avantajlar insanlara sağlarsın, ama bir grup insana, emekli dersiniz, şunu dersiniz, bunu dersiniz. Sonuçta, Avrupa'ya baktığınız zaman, bu gayri menkuller ciddi bir orandır. Türkiye'de de ihmal edilemeyecek büyüklükte. Belki oradan bir rakam alırsanız, bu rakam daha da artar. Bürokratıyla, siyasetçisiyle bu noktaya getirdiysek, hepimizin de bir katkısı olduğu kanaatindeyim olumsuz anlamda.

Niye geldik buraya daha önceki Stand-By'lardan? Bu işi yöneten bürokratların imzası ile ifa edilen Stand-By, şimdi, bırakın siyasileri, siyasetin her kanadının imzasını isteyen ve arkasında durun diyen. Niye? Artık deniz bitti, öyle bir noktaya geldik. Çünkü adam sizin kredibilitenize kefil oluyorsa garantisini istiyor herhalde. Teşekkür ederim. Hepinize saygılar sunarım.

BAŞKAN: Efendim ben çok teşekkür ederim Sayın Konuşmacılar'a ve söz almak suretiyle bu oturuma katkıda bulunan arkadaşlara. Böylece bu sempozyumun birinci oturumunu kapatıyorum.

1980 SONRASI MALİ POLİTİKALAR
XVI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU
28 - 31 MAYIS 2001 ANTALYA

İKİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Arif NEMLİ
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme
Prof. Dr. Engin ATAÇ - Prof. Dr. Beyhan ATAÇ - Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları
(Türkiye 1980-2000)
Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER
Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ
MANİSA

ÜLKEMİZDE KAMU HARCAMALARININ SİYASİ NİTELİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

PROF. DR. ENGİN ATAÇ - PROF. DR. BEYHAN ATAÇ
YARD. DOÇ. DR. TAYFUN MOĞOL
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Giriş

Günümüzde, çok partili demokratik sistemi benimseyen ülkelerde, iktidar ve muhalefet partilerinin yeniden seçilebilmek ve iktidara sahip olabilmek amacıyla, anayasa! kurallar çerçevesinde, bir rekabet içerisinde oldukları, iktidar partilerinin, özellikle seçim yıllarında, kamu kaynakları kullanımını artırdıkları ve popülist politikalar uygulama eğiliminde oldukları İfade edilmektedir.

Partilerin seçilmek için rekabet etmesi, kamu harcamalarının artışını iki yönde etkileyebilmektedir. Birinci olarak, partiler kendi aralarında kamusal kaynakların kullanımı açısından rekabet edebilmekte ve bu rekabet sonucunda kamu harcamaları genel olarak bir artış gösterebilmektedir. Bu durumda, kamu harcamaları ve seçim dönemleri arasında bir ilişki kurulmakta ve kamu harcamalarının, partilerin seçim kazanma isteklerinden kaynaklanan bir artış gösterdiği ifade edilmektedir[1]. İkinci olarak, partiler arası rekabet, partilerin siyasi görüşlerine bağlı olarak ekonomi politikalarının farklılığı ile ilişkilendirilmektedir[2]. Bu durumda ise, kamu harcamalarının bileşiminde bir takım değişiklikler meydana gelebilmektedir. Örneğin, sosyal demokrat iktidar döneminde, işsizliği azaltıcı ya da ücret artışlarını destekleyici eğilimler artarken, daha muhafazakar iktidarlarda tersi eğilimler gözlemlenebilmektedir.

Ülkemizde de, çok partili demokratik sisteme geçilmesinden bugüne değin, hükümetlerin, yeniden seçilebilmek amacıyla, özellikle seçim yıllarında, kamu kaynakları kullanımını artırma ve popülist politikalar uygulama eğiliminde oldukları ifade edilmektedir[3]. Bu bağlamda, bu çalışmada gerçekleştirilmek istenilen, bütçe ödeneklerini ele alınan belli bir zaman dönemi süresince inceleyerek seçim yıllarında ödeneklerdeki değişiklikleri saptamak ve bunları diğer yıllarda gözlemlenen gelişmelerle karşılaştırmaktır. Böylece, ülkemizde, çok partili demokratik sistem süresince hükümetlerin, seçmen desteğini sağlayabilmek ve yeniden seçilebilmek için seçim yıllarında uyguladıkları harcama politikalarının eğilimi hakkında bir fikir edinebilmek ve bu arada, bütçe ödenekleri bileşiminde gözlemlenen değişikliklerin iktidarda olan partilerin hizmet öncelikleri ile bir ilişkisinin olup olmadığını saptamak mümkün olabilecektir.

Çalışmada, demokratik koşullarda ilk kez gerçekleştirilen ve birden fazla siyasal partinin katıldığı 1950 seçimlerinden günümüze değin uzanan dönem incelenmektedir. Bilindiği gibi, ülkemizde çok partili demokrasiye 1946 yılında geçilmiş ve 1950 yılında gerçekleştirilen seçim ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) tek parti iktidarı sona ermiştir.

[1] Bu bağlamda yapılan çalışmalara örnek olarak bkz; E.R.TUFTE, The Political Control of the Economy, Princeton University Press, Princeton, NY, 1978, VV.D.NORDHAUS, *"The Political Business Cycles",* Reviewv of Economic Studies, Volume 42, 1975, s.169-190, E.MACRAE, *"A Political Model of the Business Cycles",* Journal of Political Economy, Volume 85, No 2, 1977.S.239-263.

[2] Bkz; A. ALESİNA, *"Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game",* Ouarterly Journal of Economics Vol. 102, 1987, s.651-678, A. ALESİNA, *"Politics and Business Cycles in Industrial Democracies",* Economic Policy, Volume 8,1989, s. 55-87.

[3] Örneğin bkz; 2000"!i Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Seçim Ekonomisi, TÜGİAD, İstanbul, Haziran 1997, Ercan EREN, *"Siyasal Konjonktür Dalgalanmaları ve Türkiye",* Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt IX, Sayı 1-2, Mart-Kasım 1988, s.41-52.

Çok partili demokrasi süresince, 1950 yılından günümüze değin yapılan genel seçim sayısı on 0ç,.(1fl50, 1954, .1957, 1961, 1965, 1969, 1975, 1977, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 yıllarında), yerel seçim sayısı on, senato seçim sayısı sekiz, ara seçim sayısı beştir (Bkz. Ek 1) Bu sürede, demokrasimiz, askeri müdahalelerle 1960,1971 ve 1980 yıllarında üç kez kesintiye uğratılmış, 1961, 1973 ve 1983 seçimleri bu müdahalelerden sonra gerçekleştirilmiştir. Bu durum, sözü edilen yıllarda, seçim yerine atanla yoluyla iktidara gelmiş olan hükümetler döneminde yapılan seçimler ile seçim sonucu iktidar olan ve oy maksimizasyonu amaçlayan hükümetler döneminde yapılan seçimlerin değerlendirilmesi açısından önemli olmaktadır.

Çalışmada ele alınan 1950-2000 sürecinde; 1950-1960 yılları arası Demokrat Parti'nin (DP) tek başına iktidarda olduğu, politik (çok partili dönem) ve ekonomik (liberal ekonomi deneyimi) sistemlerde değişim sürecinin yaşandığı bir dönem, 1961-1983 yılları arası demokratik rejimin askeri: müdahalelerle üç kez kesintiye uğratıldığı, 1965-71 arası Adalet Partisi'nin (AP) tek başına iktidarda olduğu, koalisyon hükümetlerinin çok olduğu ve hükümetlerin sık aralıklarla değiştiği, politik ve ekonomik sistemlerde (1963 yılından itibaren karma ekonomik sisteme dayalı planlı bir kalkınma ve ithal ikamesi stratejisinin, 1980'de ise serbest piyasa ekonomisine dayalı ihracata yönelik kalkınma stratejisinin benimsenmesi gibi) farklı değişim süreçlerinin yaşandığı bir dönem, 1984 ve sonrası ise, 1983-91 yılları arası Anavatan Partisi'nin (ANAP) tek başına ve daha sonra yine koalisyon hükümetlerinin iktidar olduğu ve yeniden demokrasiye geçiş sürecinin yaşandığı bir dönemdir. Çalışmada, her bir seçimin ait olduğu dönemin ekonomik ve politik koşullarının etkisi altında kalacağı dikkate alınarak, İncelemeler genellikle bu dönemler göz önünde bulundurularak yapılacaktır.

Çalışmada, ele alınan dönem içinde gerçekleştirilen genel, yerel, senato ve ara seçim sayısının çokluğu nedeniyle, yalınlığı sağlamak amacıyla, esas olarak milletvekili genel seçimleri ile ödenek ve harcamalar arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır.

Bilindiği gibi ülkemizde bütçe üzerinde yapılan değişiklikler, bütçenin hazırlık ve onay aşamasında, uygulama aşamasında ve hatta bütçe uygulama dönemi sonunda gerçekleşmektedir. Bu süreçte, bütçelerin siyasi niteliği Özellikle TBMM görüşmelerinde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi, bütçe Meclis görüşmeleri, öncelikle, Bütçe Komisyonu'nda başlamakta, daha sonra, Meclis Genel Kurulu'nda devam etmektedir. Ancak Genel Kurul'da görüşmelere getirilen kısıtlamalar (özellikle değişiklik önergeleri ve görüşme süreleri üzerindeki kısıtlamalar) bütçenin siyasi yönünün bütçe rakamlarına yansımasını engellemektedir. Bunun yanında, ülkemizde komisyonların bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkileri sınırsızdır[4]. Bu nedenle, Meclis görüşmelerinde komisyon kararlarının belirleyici olduğunu, bütçe tasarısının burada incelendiğini ve son şeklini aldığını İfade edebiliriz. Araştırmada bu amaçla, öncelikle, genel ve katma bütçe hükümet teklifi ve bu teklif üzerinde TBMM Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında yapılan değişiklikler, seçim dönemleri ile ilişkilendirilerek incelenecektir.

Bunu gerçekleştirirken, önce, ele alınan dönem İçin genel ve katma bütçe hükümet tekliflerinin[5] ve harcamalarının bir Önceki yıla göre değişimleri, hükümet teklifi üzerinde komisyonda yapılan değişikliklerin bütçe teklifleri içindeki payları seçim dönemleri ile ilişkilendirilerek ele alınacak, daha sonra ise, hükümetçe teklif edilen ve bütçe komisyonunda kabul edilen ödeneklerin genel-sosyal-ekonomik hizmetler olarak idari-fonksiyonel[6] ve cari-

[4] Bilindiği gibi, 1950-1960 döneminde Bütçe Komisyonu, Meclis'in tek komisyonu idi ve bu dönemde Meclis Genel Kurulu bütçe üzerinde değişiklik yapma konusunda herhangi bir kısıtlamaya tabi değildi. Diğer bir deyişle, Meclis'e sunulan bütçede artış yönünde değişiklik yapılabilmesi, 1961 ve 1982 Anayasalarında belirtildiği gibi yalnızca komisyonda değil, genel kurulda da mümkündü.

[5] Komisyon raporlarında hazine yardımlarına ilişkin ayrıntılı bilginin bulunmaması nedeniyle konsolide bütçe rakamları yerine genel ve katma bütçe rakamları kullanılmıştır. Bu nedenle, toplam rakamların hazine yardımları kadar fazla olduğunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

[6] Bu ayırımda, hangi kuruluşların hangi fonksiyon içinde yer aldıkları Ek2'de gösterilmektedir. EK 2'de görüleceği gibi, bu üçlü ayırım, kendi içinde ayrıca genel hizmetler; genel yönetim, savunma,

yatırım-transfer olarak ekonomik[7] dağılımının bir önceki yıla göre değişimleri, yine özellikle seçim dönemleri dikkate alınarak incelenecektir.

Çalışmada üzerinde durulacak konulardan bir diğerinin de, bütçe ödeneklerinin bileşiminde gözlemlenen değişikliklerin, iktidarda olan partilerin politik görüşlerine bağlı olarak hizmet öncelikleri ile bir ilişkisinin olup olmadığını saptayabilmek olduğunu ifade etmiştik. Bu durum, Türkiye açısından ele alındığında, çeşitli sınırlamalarla karşı karşıya kalınabilmektedir. Örneğin, ilk olarak, ele alınan çok partili demokrasi döneminde, 1950-1960 yılları arasında iktidar olan DP, 1965-1971 yılları arasında iktidar olan Adalet Partisi (AP) ve 1983-1991 yılları arasında iktidar olan Anavatan Partisi (ANAP) sağ eğilimli partilerdir. Çok partili demokratik rejim süresince sol eğilimli olarak nitelendirilebilecek partiler bu dönemde tek başlarına iktidar olamamıştır. Ayrıca, daha öncede ifade ettiğimiz gibi, ülkemiz açısından gözlemlenen bir diğer olgu da, koalisyon hükümetlerinin iktidar sıklığıdır. Gerçekten, 1961-1965, 1974-1980 ve 1991 ve sonrası dönemlerinde iktidarda olan hükümetler, koalisyon hükümetleridir. Bu durum, temel olarak, her koalisyon ortağının iktidarda olmanın sağlayacağı olanaklardan yararlanarak seçmen desteğini almaya yönelik girişimlerde bulunacağının kabul edilmesine karşın, bütçe ödenekleri bileşiminde seçim döneminde gözlenen değişikliklerin koalisyon ortağı partilerden hangisine atfedileceği sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Ülkemiz için ifade edilmesi gereken bir diğer konu da, bazı dönemlerde sık sık hükümet değişikliklerinin söz konusu olabilmesidir. Bu durum, seçim nedeniyle, sık aralıklarla kamu kaynakları kullanım olanağının artması anlamındadır.

Aşağıda, yukarıda ifade edilen sınırlamalar altında ülkemizde, seçim yıllarında genel ve katma bütçe ödeneklerinde gözlemlenen değişiklikler ele alınan çok partili demokrasi süreci içinde incelenmektedir.

1950-2000 Döneminde Hükümetlerin Bütçe Tekliflerinin, Komisyonda Yapılan Değişikliklerin, Ödenek ve Harcamaların Genel Olarak İncelenmesi

Hükümetlerin bütçe aracılığı ile seçim dönemlerinde çıkar sağlama çabalarını görebilmenin bir yolu, seçim dönemlerinde hükümetlerin bütçe tekliflerinin reel rakamlarla bir önceki yıla göre nasıl değiştiğini saptamak, diğeri ise, bütçe komisyonlarının bütçe teklifleri üzerinde yaptıkları değişikliklerin bu teklifler içindeki paylarını incelemek olabilir. Buna ek olarak, bütçe başlangıç ödenekleri ve harcamaların bir önceki yıla göre değişimlerinin incelenmesi de bu amaca yardımcı olabilir. Bu nedenle, aşağıda hükümetlerin genel ve katma bütçe teklifleri, komisyonda yapılan değişiklikler, başlangıç ödeneği ve kesin harcamalardaki değişiklikler, 1950-2000 yılları arasında özellik gösteren dönemler göz önünde bulundurularak ve her bir seçim yılı ile ilişkilendirilerek incelenecektir.

Ülkemizde tek parti iktidarının söz konusu olduğu 1950-1960 döneminde 1950, 1954 ve 1957 yıllarında üç genel seçim gerçekleştirilmiştir. Bilindiği gibi, 1950 genel seçim öncesinde CHP hükümeti iktidardaydı. Bu nedenle 1950 seçim döneminde uygulanan oy maksimizasyonu çabaları CHP hükümetine aittir. Buna karşın, bu dönemde yer alan 1954 ve 1957 genel seçimleri ise, 1950 genel seçimini kazanan ve 1960 yılına kadar iktidarda kalan DP iktidarı tarafından yapılmıştır.

Çalışma açısından, iktidarda bulunan partinin bütçeyi kullanarak oy maksimizasyonu amaçlayıp amaçlamadığını saptamak için mali yılın başlangıç ayı ile seçimin yapıldığı ay

adalet/yargı, sosyal hizmetler; sosyal/kültürel, eğitim, sağlık, ekonomik hizmetler ise; ekonomik, tarım/köy olarak alt gruplara ayrılmıştır.

[7] Burada bir konunun belirtilmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere, ödeneklerin ekonomik sınıflamasında, yıllar içinde değişiklikler olmuştur. 1950 yılı bütçesi, A/1 cetveli olarak komisyon raporuna girmiş, 1951-1963 yılları arasında ekonomik sınıflama A/1 (cari ve transfer) ve A/2 (yatırım) cetveli olarak yer almış, 1964 yılından sonra ise cari-yatırım-transfer ayrımı yapılmaya başlanmıştır. Ancak, 1973 yılında program bütçe sistemine geçildikten sonra, 1985 yılma kadar ödeneklerin ekonomik sınıflaması komisyon raporlarında yer almamıştır.

arasındaki sürenin de göz önünde bulundurulması önemli olmaktadır. Bu dönem için mali yıl Mart ayıdır. 1950, 1954 seçimleri Mayıs ayında, 1957 seçimi ise Ekim ayında yapılmıştır. Görüldüğü gibi, 1950 ve 1954 seçimlerinde seçmen tercihlerini etkilemek açısından mali yıl başlangıcı ile seçim ayı arasında iki ay gibi kısa bir süre söz konusudur. Bu nedenle, çalışmada seçim öncesi yılları bütçelerinin de dikkate alınması yararlı olabilecektir. Bu dönemin son seçimi olan 1957 seçimi ise Ekim ayında yapıldığından, mali yıl başlangıcı ile seçim arasında yaklaşık yedi aylık bir süre bulunmaktadır. Bu süre çalışma için yeterli bir süre kabul edilebilir. Ancak, 1957 genel seçimi erken seçimdir. Seçim normal koşulda 1958 yılında gerçekleştirilecek iken, Mayıs ayında erken seçim gündeme gelmiş, Ekim ayında da seçim yapılmıştır. Diğer bir deyişle, erken seçim kararı 1957 mali yılı başladıktan sonra verilmiştir. Bu durumun değerlendirmelerde göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Tablo 1, hükümet tekliflerinin bir önceki yıla göre değişimlerini, Tablo 2, komisyonlarda yapılan değişikliklerin bütçe teklifine oranlarını, Tablo 3 ise başlangıç ödeneği ve harcamaların bir önceki yıla göre değişimlerini göstermektedir[8]. Tablo 1, 2 ve 3 incelendiğinde, 1954 seçiminde genel bütçe hükümet teklifinde bir önceki yıla göre azaltma yapıldığı, komisyonda da bütçe teklifi üzerinde hemen hemen hiçbir değişikliğin olmadığı, harcamalarda ise yine bir önceki döneme oranla azalmanın söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu durum, hızlı ekonomik gelişmenin yaşandığı[9] 1950'li yılların başlarında henüz popülist politikaların ağırlık kazanmaması[10] olarak yorumlanabileceği gibi, seçim tarihi ile mali yıl başlangıç tarihi arasındaki sürenin kısa olması ile de açıklanabilir. Ancak, tablolarda görülebileceği gibi, seçimden bir önceki yıl olan 1953 yılında hükümet teklifinde önemli bir artış yapılmıştır. 1957 genel seçiminde ise genel bütçe hükümet teklifinde ve komisyonda yapılan değişikliklerde %4.2Q ve %1.14 olarak bir artış gözlenmektedir. 1957 genel seçiminde genel bütçe harcamalarında da gözlemlenen bu durum, 1954 yılından sonra ilk ekonomik sıkıntıların ortaya çıkması ve popülist politikaların uygulanmaya başlaması olarak yorumlanabilir[11]. 1960'dan sonra askeri müdahale dönemlerinin sona erip, demokratik sürece tekrar geri dönüldüğü 1983 yılına kadar 1961, 1965, 1969, 1973, 1977 ve 1983 yıllarında altı genel seçim gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, daha önceki dönemde DP'nin tek başına iktidarda olmasına karşın, tek partiye dayalı Adalet Partisi (AP) hükümeti (1965-1971 yılları arasında) yanında değişik koalisyon hükümetleri ve 1960, 1971 ve 1980 askeri müdahalelerden sonra da atama yoluyla kurulan geçiş hükümetleri görev yapmıştır. Bu durum, seçim yıllarında hangi hükümetin iktidarda olmasına bağlı olarak, kamu harcamaları üzerinde seçimin etkisini incelemek açısından farklılıklar yaratabilir.

1950-1960 döneminde olduğu gibi, 1961-1983 döneminde de mali yıl başlangıç tarihi, 1983 yılı hariç, Mart ayıdır. 1983 yılından itibaren mali yıl başlangıç tarihi Ocak ayı olarak değiştirilmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen genel seçimler, 1977 ve 1983 yılları hariç, Ekim ayında yapılmıştır. Bu durumda, iki yıl hariç, mali yıl başlangıç tarihi ve seçim tarihleri arasında yaklaşık yedi aylık bir süre bulunmaktadır. Bu süre çalışma için yeterli bir süre kabul edilebilir.

Bu ve bundan sonraki Tablolara ilişkin Grafikler EK 3'te verilmiştir.

[9] Mete TUNCAY *"Siyasal Tarih (1950-1960)",* Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye 1908-1980, Cilt IV, (ed) Sina AKSİN, 5.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997, s.181.

[10] Erdal TÜRKAN, Ekonomi ve Demokrasi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalara, Tarhan Kitabevi, Ankara, 1996, s.203.

[11] Emre KONGAR, 21. Yüzyılda Türkiye, 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, 25. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Ocak 2000, s.357-359.

Tablo 1 :* HükOmat'TokHflerlnln Bir Önceki Yıla Gör» De$lgiml»ri (%)

Yıllar	Genel	Katma***	Toplam
14.05.1950 Gentl			
1951	-4,23	0,00	-4.23
1952	8,30	0,00	&30
195£	21,88	0,00	1 21,88
02.05.1954.Gen©!	-2,13	0,00	-2,13
; 1955 -	14,18	0,00	14,18
1956	•6,54	0,00	-6.54
27.10.1957,Ganel	; 4,20	0,00	4,20
1958	-6,05	0,00	-6.05
1959	11,36	0,00	11,36
1960	17,65	0,00	17,65
15.10.1961,Genel	18,60	0,00	18,60
1962	12,19	0,00	12.19
1963	16,56	0.00	38.48
1964	12,47	21,98	13,98
10.10.1965,Genel	5,82	14,45	7,28
1966	0.25	6,08	1.31
1967	9.44	4,19	8,45
1968	11,69	19,87	13,18
12.10.1969,Genel	10,66	'3.67	9,31
1970	2,45	8,23	3,50
1971	9,34	-13.31	5,02
1972	17,75	2,16	15.30
44.1Ö.1973,Gen*l	-0,10	1,09	0,07
1974	4,98	15.45	6,46
1975	17,25	16,51	17,14
.1976	21,29	27.14	22,18
05.06.1977,Genel	12,39	12,20	12,36
1978	-23,31	-28,03	-24,05
1979	-14,01	0.96	-11,77
1980	-1.15	-22,17	-4,75
1881	60,69	71,39	62,19
1982	- -11,08	-14.00	-11,51
Ö6.11.1983.Genel	5,09	5,03	5.08
.1984	7.17	-6,14	5,25
1985	1,41	24.53	4,37
1986	4,20	3,19	4,05
29.11.1987.Genel	8,04	-4,64	6,11
1988	20,47	19,78	20,38
1989	-33,91	-4,53	-29,93
1990	84,75	25,18	73,74
20.10.1991,Genel	8,58	11,50	6\97
1992	19,01	22,34	19,47
1993	23,20	27.40	23.79
1994	-6,47	-26,99	-9,42
24.t2.t995,Genel	-13,62	-27,51	-15,23
i m	22,22	4,35	20,45
1997	25,83	36,07	26,70
1998	40,12	5,27	36,91
t8.04.1999.Genai	11,19	16,17	11,55
2000	29,36	13,49	28,19

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM Tutanak Dergileri.

Açıklamalar: 'Tabloda genel bütçeli kuruluş hükümet tekliflerinin bir önceki yıl genel bütçe teklifine göre anilinleri .^ĞNE^-etyupunafe katma bütçeli kuruluş hükümet tekliflerinin bir önceki yıl genel bütçe teklifine göre değişimleri "KATMA" sütununda, genel ve katma bütçeli kuruluş hükümet teklif toplamlarının bir önceki yıl genel ve Raîma bütçe hükümet tokU? toplamlarına flöre degişimlert" TQf UAM* sütununda görülmektedir. '•* Rakamlar İTO'nun 1963=100 TEFE verileri ile deflate edilmiştir. **" 1950-1961 yıHarı katma bütçeli kuruluş ödenek tekliflerine ulaşılamaması nedeniyle, bu yıla ilişkin veriler tabloda sıfır görülmektedir.

Tablo 2:* Komisyonlarda Yapılan De§işlkiii<iır;n ' rflne Oranları {%)

Yıllar	Genel	Katma***	Toplam
14.09.1950 Genel	1.36 .		1.36
1951	0.20		0,20
1952	2.59	0.00	2.59
1953	1.72	0,00	1.72
02.05.1954,Genel	0,05	0,00	0,05
1955	0.00	0,00	0.00
1956	1.27	0,00	1,27
27.10.1957,Gen9İ	1,14	0,00	1.14
1958	0.50	0.00	0.50
1959	-1,94	0.00	-1.94
1960	0.20	0.00	0.20
15.10.1961,Genel	-0,02	0,00	-0,02
1962	1.14	0.00	1,14
1963	0,16	1,35	0.35
1964	10,05	0,21	8,39
10.10.1965,Genel	-1,55	0,78	-1.13
1966	0,34	1.21	. 0.51
1967	0,58	2.02	0,84
1968	0.74	1,40	0,87
12.10.1969,Genel	-0,06	-4,32	-0,84
1970	0,01	0,65	0,13
1971	0.46	4,76	1.14
1972	0.00	2,68	0.37
14.10.1973,Genel	1,37	3,03	1.60
1974	3.40	1,82	3.16
1975	1,74	3.33	1,99
1976	2.14	1.75	2,08
05.06.1977,Genel	5,64	1,78	5,03
1978	7,15	7.48	7.20
1979	6,12	3.47	5,66
1980	4,26	3,89	4,21
1981	-1,47	-0,43	-1,32
1982	0,53	0.00	0,46
06.11.1983,Genel	0,53	-0,73	0,35
1984	0,68	0,61	0,67
1985	0.63	0,01	0,54
1986	0,04	0.01	0,03
29.11.1987,Genel	0,18	0.11	0,17
1988	0,28	0,18	0,27
1989	0.07	0,28	0,11
1990	1,82	5,28	2,28
20.10.1991,Genel	1,16	2.45	1,34
1992	0,32	0.03	0,28
1993	0,76	0.15	0,67
1994	0,91	0,31	0,84
24.12.1995,Genel	0,83	0,00	0,75
1996	28,37	17.79	27,47
1997	1,71	0,00	1,55
1998	-0,02	1.28	0,07
18.04.1999,Genel	15,34	0,72	14,27
2000	-0,30	0,61	-0,24

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM Tutanak Dergileri.

Açıklamalar: * Tabloda genel bütçeli kuruluşlarda komisyonun yaptığı değişikliklerin genel bütçe teklifine oranları "GENEL" sütununda, katma bütçeli kuruluşlarda komisyonun yaptığı değişikliklerin katma bütçe teklifine oranlan "KATMA" sütununda, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda komisyonun yaptığı toplam değişikliklerin genel ve katma bütçe teklifine toplamına oranları "TOPLAM" sütununda görülmektedir. ** Rakamlar İTO'nun 1963=100 TEFE verileri ile deftate edilmiştir. 1950-1961 yılları katma bütçeli kuruluş ödenek tekliflerine ulaşılamaması nedeniyle, bu yıla ilişkin veriler tabloda sıfır görülmektedir.

Tablo 3 : * Başlangıç ödenefltnin ve Harcamalarm Bir Önceki Yıla G'Vre Değişimleri (%)

	Başlangıç Ödeneği			Kesin Harcama		
Ytffaf	Genel	Katma	Toplam	Genel	Katma	Toplam
14.08.1950 Genel						
1951	•5.35	8.28	-1,94	-3,11	-9.25	-4.73
1952	11.45	-13,13	*.67	42,39	2,35	32,33
1953	20.49	2 W	20.5*	1.38	-17.67	-2.32
02.05.1954.Gwwl	-3,94	-38,95	-11,97	0.05	-16.27	-2,62
1955	12.79	36.58	16,57	12.95	26,96	14,92
1956	-2.66	-4.21	-2.95	-9,27	8,30	-6,53
27.10.19S7.Genel	2.41	12,06	4.18	1.11	16.87	3,95
1958	-6.52	-3.39	-5,90	0.03	-9,98	-2,00
1959	8.53	8.03	8,43	10.38	10.42	10.39
1960	20.19	40.88	24,38	7,45	10,18	7.96
15.10.1961,Genet	18.55	-12,03	11,54	53.62	3.98	44,18
1962	13,29	3,61	11.54	-21.74	0,15	-18,74
1963	15.45	8.70	14,32	23.71	13,73	22,02
1964	12.55	20,60	13,84	16.53	15,82	16.42
10.10.1965,Genel	1.51	15,11	3,82	1,82	8,14	2,81
1966	8.62	6,47	8,21	11,23	12,98	11,52
1967	5,18	4.06	4,98	10,16	11,66	10,41
1968	; 12.05	20.32	13,57	2.51	23,28	6,02
12.10.196fl.Genel	9,82	6,66	9,20	9,71	2,62	8,32
1970	2,54	0,01	2,06	18.02	5,59	15,71
1971	9.86	-5,91	6,94	21,34	-1,54	17,45
1972	17,47	0,26	14.66	-3,37	-14.29	-4,93
14.10.1973,Genel	0,23	0,13	0,22	4.76	-2,21	3,87
1974	5.44	14.42	6,72	-4,74	16,71	-2,15
1975	17.52	18,26	17,63	30,10	23,22	29.11
1976	20.81	23,91	21,29	15.38	24,65	16,65
05.06.1977.Gene)	14,55	11,21	14,03	20.89	13,56	19,82
1978	-23,29	-25,64	-23,65	-5,85	-7,29	-6,05
1979	-13,66	-2.20	-11,95	-0,03	-17.42	-2,42
1980	0,10	-19,01	-3,07	-5,09	-4,06	-4,97
1981	51,82	65,80	53,76	6,04	27,38	8,54
1982	-9,27	-13,65	-9,92	-15.30	-17,91	-15,66
06.11.1983.Genel	12,19	14,79	12,57	30,74	16,13	28,78
1984	-14,28	-13,53	-14,17	-2.15.	-2,82	-2,23
1985	18,89	19,39	18.96	6,05	38.45	9,94
1986	2,92	-4,39	1,84	-1.95	27.82	2,55
29.11.19B7,Genel	9,81	0,80	8,56	12,36	-1,30	9,79
1988	18,50	20,06	18.70	4,03	-8,39	1,93
1989	-4,19	-9,54	-4,88	11.40	9,51	11.11
1990	30,55	36,94	31.34	18,33	22,80	19,00
20.10.1991 .Genel	3,05	5.74	3.39	26,78	30,46	27,35
1992	23,16	30,86	24.17	2,41	-0,13	2,01
1993	23,19	12,48	21.70	40,97	16,64	37,19
1994	-6,47	-17,50	-7.89	-16,58	-34,35	-18,93
24.12.1995,Genel	-13,61	-28,44	-15,32	1,65	-0,80	1,56
1996	53.99	21,71	50,85	33,68	21.49	32,41
1997	-0,13	15,45	1,09	1,82	27,75	4,31
1998	40,08	-86,68	28,72	17.70	-6,05	14,91
18.04.1999,Genel	27,70	830,84	35,15	25,63	20,94	25,18
2000	12,00	16.47	12,28	8.26	5,01	7,96

Kaynak: 1950-1991 rakamları, Bütçe Kanunları Fihristi (1924-1992) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1992/4'den alınmıştır. 1992-2000 başlangıç ödenekleri, çeşitli yıllar Bütçe Gerekçeleri'nden, 1992-2000 kesin harcama rakamları Maliye Bakanlığından sağlanmıştır.

Açıklamalar: * Tabloda genel bütçeli kuruluş başlangıç ödeneği ve kesin harcamalarının bir önceki yıl genel bütçe toplamlarına göre değişimleri "GENEL" sütununda, katma bütçeli kuruluş başlangıç ödeneği ve kesin harcamalarının bir önceki yıl katma bütçe toplamına göre değişimleri "KATMA" sütununda, genel ve katma bütçeli kuruluş başlangıç ödeneği ve kesin harcama toplamlarının bir önceki yit genel ve katma bütçe toplamlarına göre değişimleri "TOPLAM" sütununda görülmektedir. ** Rakamlar İTO'nun 1963=100 TEFE verileri ile deflate edilmiştir.

Bu dönemin diğer seçimleri olan 1977 seçimi Haziran ayında, 1983 seçimi ise Kasım ayında gerçekleştirilmiştir. 1977 seçimi erken seçimdir. Seçim normal koşullarda 1977 yılının sonunda yapılacak iken, sadece seçim ayı öne alınarak değiştirilmiştir. Bu durumda, 1977 erken seçiminde mali yıl ile seçim tarihi arasında üç aylık bir süre söz konusudur. Ancak, hükümetin yine de 1977 bütçesini hazırlarken 1977 yılında yapılacak olan seçimi göz önünde bulundurma olasılığı yüksektir. 1983 seçimleri için ise, mali yıl başlangıç tarihi ve seçim tarihi arasında dokuz aylık bir süre söz konusudur. Bu süre de çalışma için yeterli bir süre olmaktadır.

Ülkemizde genel ve katma bütçe ödeneklerinin gelişimi 1961, 1965, 1969, 1973, 1977 ve 1983 genel seçimleri ile ilişkilendirilerek incelendiğinde, genel olarak popülist politikaların, 1950-1950 dönemine oranla bu dönemde daha yoğunluk kazandığı gözlenmektedir. Bu durum, demokratik rejimin yerleşmesi ve siyasi rekabet ortamının artmasıyla açıklanabilir. Örneğin, 1965 ve 1973 seçimleri hariç, 1961, 1969, 1977 seçim dönemlerinde, ödenek ve harcamalar, bir önceki yıla oranla belirgin bir artış göstermektedir. Ancak, 1961 seçim yılında hükümet teklifinde ve harcamalarında gözlenen artışı seçimle ilişkilendirmek pek doğru olmayacaktır. Çünkü, bu yılda işbaşında olan hükümet, 27 Mayıs 1960 sonrasında atama yoluyla kurulmuş bir hükümettir (Gürsel Hükümeti) ve söz konusu hükümetin siyasi partilerle politik bir rekabet ilişkisi söz konusu değildir. Bu nedenle, 1961 yılında kamu kaynakları kullanımındaki artışı, bu yılda yapılan Anayasa Referandumu ile ilişkilendirmek daha doğru olacaktır.

1965 seçim yılı dikkate alındığında ise, bütçe teklifindeki %7.28'lik artışa karşın, komisyonda %1.13'lük bir azalma gerçekleştirilmiş, harcamalar ise bir önceki yıla göre %2.81 artmıştır (bu yılda bütçe teklifini hazırlayan X. İnönü Hükümeti olmasına karşın, bütçe kaynaklarını kullanan ve seçim döneminde İktidarda olan hükümet, bağımsız bir başbakan (Ürgüplü) tarafından kurulan koalisyon hükümetidir).

1969 seçimini, 1965 seçimlerinde oyların büyük bir çoğunluğunu alarak İktidarda olan ve 12 Mart Muhtırasına kadar tek başına iktidarda kalan AP hükümeti yapmıştır. Seçim döneminde bu hükümet tarafından belli ölçüde popülist bir politika uygulanmasına karşın, AP'nin oylarında bir gerileme olmuştur. 1969 seçim yılında AP'nin oylarını gerileten temel olgunun ekonominin içinde bulunduğu ekonomik bunalım olduğu ifade edilebilir.

12 Mart 1971 Askeri Müdahalesinden sonra yapılan 1973 seçiminde iş başında olan hükümet, Talu'nun başbakanlığındaki koalisyon hükümeti, bütçeyi hazırlayan hükümet ise, Melen'in başbakanlığındaki koalisyon hükümetidir. 1973 seçim yılında, hükümet teklifinde, komisyonda yapılan değişikliklerde ve harcamalarda gözlemlenen düşük orandaki artışların nedeni bu hükümetlerin özelliği ile açıklanabilir.

Tablo 1, 2 ve 3 incelendiğinde, Milliyetçi Cephe Hükümeti (IV. Demirel Hükümeti) tarafından gerçekleştirilen 1977 seçim yılında, hem hükümet teklifinde (%12.36) hem komisyonda yapılan değişikliklerde (%5.03) hem de harcamalarda (%19.32) önemli ölçüde artışlar gözlenmektedir. Bu durum, 1977 seçim yılı ve öncesi, özellikle koalisyon içi pazarlıklar nedeniyle genişletici politikaların önem kazanmasından kaynaklanmaktadır . Ülkemizde 12 Eylül 1980 tarihinde tekrar bir askeri müdahalenin söz konusu olmasından sonra gerçekleştirilen 1983 genel seçiminde ise, yine hükümet teklifinde ve harcamalarda %5.08 ve %28.78 olarak bir artış söz konusu olmuştur. Bu dönemde komisyonda yapılan değişiklik ise ihmal edilebilir boyuttadır. 1983 seçimlerini gerçekleştiren hükümetin Milli Güvenlik Konseyi tarafından atama yoluyla oluşturulan bir hükümet olması nedeniyle, seçim kazanmaya yönelik bir politika gütmesi söz konusu değildir. Bu nedenle bu durumu, o

[12] Korkut BORATAV, *İktisat Tarihi (1908-1980)"Türkiye* Tarihi, Çağdaş Türkiye (1908-1980), Cilt 4, (ed.) Sina AKSİN, ö.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997, s.340-341; Hikmet ÖZDEMİR; *"Siyasal Tarih (1960-1980)",* Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye (1908-1980), Cilt 4, (ed.) Sina AKSİN, ö.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997, s.243-245.

dönemde askeri yönetimle özdeşleştirilen siyasal bir partinin (Milliyetçi Demokrasi Partisi) seçim kazanma şansını artırma arzusu ile açıklamak mümkün olabilir.

Yeniden demokrasiye geçiş sürecinden sonra günümüze değin 1987, 1991, 1995 ve 1999 yıllarında dört seçim gerçekleştirilmiştir. Bu dönemin ilk genel seçiminin olağan tarihi 1988 yılıdır. Ancak seçim 1987 tarihinde yapılmıştır. O dönemde iktidarda bulunan Anavatan İktidarı erken seçim kararını 1987 yılının Eylül ayında almış, Kasım ayında da seçim yapılmıştır. Erken seçim kararının verildiği ay ile seçimin yapıldığı ay arasındaki sürenin çok kısa olması, iktidarda olan partinin seçime yönelik politika uygulama olanağını (mali yıl başlangıç tarihi ile seçim tarihi arasında on aylık bir süre olmasına karşın, bütçe hazırlanırken erken seçimin henüz tasarlanmadığı olasılığını düşünerek) azaltmaktadır. Ancak, 1987 seçimlerini değerlendirirken bir konunun üzerinde durulması gerekmektedir. O da, 1987 yılında siyasal yasakların kaldırılması konusunda yapılan referandumdur. Bilindiği gibi bu yılda, yasakların kaldırılmaması yönünde çalışmalarını sürdüren iktidar partisi ile, yasakların kaldırılması yönünde çalışan diğer partiler arasında politik bir rekabet söz konusu olmuştur.

Olağan koşullarda 1992 yılında yapılacak olan, ancak 1991 yılında gerçekleştirilen seçim de bir erken seçimdir. ANAP iktidarı erken seçim kararını Eylül ayında vermiş, seçimler ise Ekim ayında yapılmıştır. Seçim kararı ile seçim tarihi arasında çok kısa bir zaman dilimi bulunması nedeniyle (1991 bütçesi hazırlanırken erken seçimin henüz planlanmadığı olasılığını düşünerek) hükümetin bütçeyi seçimi dikkate alarak hazırlaması zor olarak görülmektedir. Ancak, bu seçim döneminde de, önceden yasaklı olan politikacıların politik sürece katılmaları sonucu oluşan politik rekabet öğesini dikkate almak gerekmektedir.

1995 genel seçimi de diğer iki seçim gibi bir erken seçimdir. Bu nedenle, mali yıl başlangıç tarihi ile seçim tarihi arasında hemen hemen bir yıllık bir süre bulunmasına karşın, bütçe hazırlanırken erken seçimin öngörülmediği varsayımı altında, iktidarda bulunan DYP-SHP koalisyon hükümetinin bütçe ödeneklerini seçimi dikkate alarak saptaması olasılığı az olarak görülmektedir. Ancak, bu dönemin özelliği, ekonomik zorluklar nedeniyle yeni istikrar kararlarının alındığı bir dönem olmasıdır.

Ele alınan dönemin son seçimi olan 1999 genel/yerel seçimini gerçekleştiren hükümet IV. Ecevit Azınlık Hükümeti'dir. Bu hükümete ANAP ve DYP dışardan destek vermişlerdir. Ancak, 1999 bütçesini hazırlayan ise, III. Yılmaz Koalisyon Hükümeti'dir. Bu hükümet mali yılın hemen başında görevini Ecevit hükümetine bırakmıştır. Bu nedenle 1999 seçiminin bu açıdan değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tablo 1, 2 ve 3 incelendiğinde, 1987 seçim yılında hükümet teklifinde ve harcamalarda bir önceki yıla oranla %6.11 ve %9.79 olarak bir artış yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu yıl komisyonda ise, hemen hemen bir değişiklik yapılmamıştır. 1983 seçimlerinden sonra iktidara gelen Özal Hükümeti, bütçe komisyonlarında bütçe teklifleri üzerinde çok fazla değişiklik yapmamıştır. Bu yıllarda Özal Hükümeti'nin genel anlamda popülist politikalar gütmediği ifade edilmektedir[13]. Bunun nedeni, bu dönemde siyasi rekabetin olmaması veya çok az olmasıdır. Ancak, burada bir konunun belirtilmesi gerekmektedir. O da, 1983 yılından sonra, Özal Hükümetleri'nce bütçe dışı kaynaklardan harcama yapmaya daha fazla önem verilmesidir[14].

1991 seçim döneminde hükümet teklifinde (%8.97), komisyonda (%1.34) ve harcamalarda (%27.35) gözlemlenen artışları, iktidarda bulunan Anavatan Partisi (ANAP)

[13]TÜRKKAN,s.221
[14] TÜRKKAN, s.224

Hükümeti'nin, özellikle, 1990 yılından (bkz. Tablo 1, 2, 3) İtibaren, siyasi rekabetin başlaması nedeniyle popülist politikalara başvurması olarak değerlendirmek mümkündür[15].

1990-1993 yılları arası bütçe teklifleri ve harcamalarda gözlemlenen bu artış eğilimi 1995 seçim yılı ve öncesinde, o yıllardaki ekonomik kriz ve alınan önlemler nedeniyle tersine dönmüştür, örneğin bütçe teklifinin bir önceki yıla göre değişimi 1994 yılında %-9.42, 1995 seçim yılında ise %-15.23 dür.

Tablo 1, 2, ve 3'ün incelenmesinden, 1995 seçim yılı sonrasında bütçe teklifi ve harcamaların bir önceki yıla göre artış oranlarının hızlandığı, komisyonlarda yapılan değişiklik oranının ise, 1996 ve 1999 seçim yılı hariç[16], düşük olduğu görülmektedir. 1999 seçim yılında bütçe teklifinin artış oranı %11.55, harcamalardaki artış oranı %25.18'dir. Bu yılda komisyonda yapılan değişiklik ise, %14.27 gibi önemli bir orandır. Bu durum, o yılda bütçenin seçim dikkate alınarak hazırlandığının bir göstergesi olabilir.

Hükümetlerin Bütçe Tekliflerinin ve Komisyonda Yapılan Değişikliklerin İdari—Fonksiyonel Dağılımı

Bir önceki bölümde, hükümet tekliflerinin bir önceki yıla göre değişimleri ve komisyonda yapılan değişikliklerin bütçe teklifi içindeki payları genel olarak incelenmiştir. Ancak, yapılan bu değişikliklerin hangi hizmetlerde gerçekleştirildiği konusu da çalışma açısından önemlidir. Bu nedenle, bu bölümde hükümetlerin bütçe tekliflerinin ve komisyonda yapılan değişikliklerin idari-fonksiyonel dağılımı incelenmeye çalışılacaktır.

Tablo 4 ve Tablo 5, hükümet bütçe tekliflerinin, genel, ekonomik ve sosyal hizmetler olarak üçlü fonksiyonel dağılımının toplam içindeki paylarını ve bir önceki yıla göre değişimlerini, Tablo 6, bütçe komisyonlarında yapılan değişikliklerin fonksiyonel dağılımının bütçe teklifine oranlarını göstermektedir. Tablo 7, 8 ve 9 İle Tablo 4, 5 ve 6 aynıdır. Ancak, Tablo 7, 8, 9'da bu kez, genel yönetim, savunma, adalet /yargı, ekonomik, tarım/köy, sosyal/kültürel, eğitim ve sağlık olarak daha ayrıntılı bir fonksiyonel dağılım verilmektedir.

Tablo 4 incelendiğinde, ele alınan tüm dönem boyunca bütçe tekliflerinde genel hizmetlerin en yüksek payı aldığını, ancak, ekonomik ve sosyal hizmetlerde sıranın değiştiğini görmekteyiz. Gerçekten, devletin ekonomi politikasındaki değişimine bağlı olarak, örneğin, 1950-1962 yıllan arası genel hizmetleri ikinci sırada sosyal hizmetler izlerken, ekonomik hizmetler son sırayı almakta, 1963-1989 yılları arası, birkaç yıl hariç, ekonomik hizmetler ikinci sırayı alırken, sosyal hizmetler üçüncü sıraya düşmekte, 1989'dan sonra ise sosyal hizmetler tekrar ikinci sırayı almakta, ekonomik hizmetler son sıraya düşmektedir.

Tablo 5 ve Tablo 8 birlikte incelendiğinde, DP'nin tek başına iktidarda olduğu 1954 seçiminde hükümetin teklif ettiği genel ve ekonomik hizmet ödeneklerinin (Özellikle tarım/köy %10.05) azaltıldığı, eğitim ve sağlık dışı sosyal/kültürel hizmetlerin ödenek tekliflerinde (%29.56) artış yapıldığı gözlenmektedir. Aynı partinin iktidarda olduğu 1957 seçimlerinde ise, 1954 seçimlerinin tersine, genel ve ekonomik (özellikle tarım/köy) hizmet ödenek teklifleri artırılmış, sosyal hizmet teklifi (özellikle eğitim-sağlık) azaltılmıştır. Daha önce ifade ettiğimiz

[15] Korkut BORATAV, *İktisat Tarihi (1981-1994)",* Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye (1980-1995), Cilt 5, (ed.) Sina AKSİN, 1. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, Eylül 1995, s.167-169.

[16] 1996 Bütçesi'nde bütçe komisyonlarında yapılan değişikliklerin oldukça önemli boyutta olmasının nedeni, bütçe tasarısının geçici bütçenin süresinin bitiminden önce yasalaşması zorunluluğu nedeniyle, erken seçim sonrası kurulan ANAYOL Koalisyon Hükümeti'nin 17 Ekim 1995'te sunulan tasarıyı değiştirmeksizin aynen benimsemek durumunda kalmasıdır. Böylece, yapılması öngörülen değişiklikler, Bütçe Komisyonu'ndaki müzakerelere bırakılmış, bütçe komisyonunda verilen değişiklik önergeleriyle tasarıdaki bütçe büyüklükleri revize edilmiş, daha sonra tasarı bu yeni şekliyle Genel Kurul'da görüşülerek yasalaşmıştır. Benzer durum 1999 yılı bütçesi için de geçerli olmuştur. Bir başka deyişle, seçim sonrası kurulan hükümet zaman darlığı nedeniyle, seçim öncesi hükümetin bütçe teklifini değiştirmeden TBMM'ne sunmuş, yapılması öngörülen değişiklikler komisyona bırakılmıştır.

gibi, bu durum, DP iktidarının 1954 seçimi sonrası izlediği popülist politikaların özellikle tarım/köy ve sosyal/kültürel hizmetlerde yoğunlaştığı şeklinde açıklanabilir.

1954 ve 1957 seçimlerinde bütçe komisyonlarında yapılan değişikliklerin bütçe teklifine oranları fonksiyonel açıdan incelendiğinde (bkz. Tablo 6, Tablo 9), 1954 yılında tarım/köy dışı ekonomik hizmetlerde %26.74 oranında bir azalış gerçekleştirilirken, 1957 yılında tam tersine, yine tarım/köy dışı ekonomik hizmetlerde %24.02 oranında bir artış yapıldığı anlaşılmıştır. Daha önce ifade ettiğimiz gibi, bu durum DP iktidarının 1954 seçimi sonrası izlediği kamu kaynakları kullanımındaki genişletici politikanın hangi yönde olduğu konusunda bir ipucu vermektedir. Anlaşıldığı gibi, o yıl hükümet tekliflerinde, özellikle tarım/köy ve sosyal/kültürel hizmetlerde artış yönünde görülen bu eğilim, bütçe komisyonunda tarım/köy dışı ekonomik hizmetlerde yapılan artış yönünde olmuştur.

1961 seçim yılında Askeri Yönetimce gerçekleştirilen bütçe tekliflerinin fonksiyonel dağılımı incelendiğinde, başta sosyal hizmetler (özellikle eğitim, %37.87) olmak üzere, ekonomik hizmetlerin (özellikle tarım/köy %38.74) ve genel hizmetlerin (özellikle savunma, %61.08) bir önceki yıla göre önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Ancak, o yıl hükümetin bütçe teklifinde bir önceki yıla göre yapılan artış yönündeki bu eğilim, bütçe komisyonunda devam ettirilmemiştir (bkz. Tablo 6, Tablo 9).

Tablo 5 ve Tablo 8 incelendiğinde, 1965 seçim döneminde, genel, ekonomik ve sosyal hizmetlere yapılan hükümet tekliflerinde bir önceki yıla göre sırasıyla %4.67, %8.82 ve %12.90 oranında artış yapıldığı anlaşılmaktadır. Ekonomik hizmetlerde yapılan bu artışın önemli bir kısmı tarım/köy hizmetlerinden, sosyal/kültürel hizmetlerde görülen %151.94'lük artış ise, o yıl kurulan Turizm Bakanlığı bütçe teklifinden kaynaklanmaktadır. Tablo 6 ve Tablo 9 incelendiğinde ise, bütçe teklifi üzerinde bütçe komisyonunun, sosyal hizmetlerde %15,44 oranında bir azaltma yaptığı görülmektedir. Bütçe komisyonunda, sosyal hizmetlerde yapılan bu azaltma özellikle sosyal/kültürel hizmetlerde yapılmış, komisyonda %6.72 oranında yapılan ekonomik hizmet artışı ise, tarım/köy dışı ekonomik hizmetlerde gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4: Bütçe Teliflerinin Üçlü İdarî-Fonksiyonel ***Dat***ılımının Toplam İçindeki Payları (%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Genel	69,18	69,88	69,99	69,07	68,28	73,33	71,33	72,57	71,85	72,92	69,09	67,74	69,70
Ekonomik	14,09	13,58	12,94	13,92	13,85	8.22	9,29	9,16	11,08	11,92	11,87	11,38	10,34
Sosyal	16,73	16,54	17,06	17,01	17,88	18,46	19,37	18,27	17,07	15,17	19,04	20,88	19,95
	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Genel	57,08	57,06	55,67	58,37	56,88	56,74	59,32	61,46	74,01	59,67	59,93	57,16	59,20
Ekonomik	22,15	22,58	22,90	21,65	24,25	24,42	23,90	23,87	19,48	20,07	19,59	21,25	21,58
Sosyal	20,77	20,36	21,42	19,98	18,88	18,84	16,78	14,66	6,51	20,26	20,48	21,59	19,22
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Genel	58,50	55,73	59,30	57,66	61,43	64,20	63,31	66,50	67,31	69,37	69,66	71,64	71,47
Ekonomik	21,66	27,43	25,32	23,09	19,00	20,41	20,79	17,33	17,88	16,52	15,80	14,57	14,67
Sosyal	19,84	16,84	15,38	19,25	19,57	15,39	15,90	16,17	14,80	14,12	14,53	13,79	13,85

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Genel	61,97	66,68	65,16	64,15	64,22	70,21	73,36	76,41	76,78	79,96	78,92	82,24
Ekonomik	17,91	12,38	12,33	12,96	12,37	11,13	9,09	7,93	8,22	5,92	6,04	5,70
Sosyal	20,12	20,94	22,51	22,89	23,41	18,66	17,55	15,66	15,01	14,12	15,05	12,06

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM Tutanak Dergileri'nden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 5: Hükümet Bütçe Tekliflerinin Üçlü İdari-Fonksiyonel Dağılımının Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Genel		-3,26	8,47	20,27	•3,25	22,63	-9,08	6,00	-6,98	13,01	11,48	16,28	15,43
Ekonomik		-7,71	3,23	31,05	-2,63	-32,24	5,70	2,71	13,61	19,80	17,19	13,67	2,01
Sosyal		-5,31	11,70	21,53	2,84	17,89	-1,90	-1,72	-12,24	-1,04	47,66	30,09	7,20
	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Genel	13,41	13,94	4,67	6,21	5,27	12,98	14,41	7,25	26,55	-6,93	0,51	1,53	21,32
Ekonomik	196,52	16,18	8,82	-4,25	21,01	14,05	7,11	3,41	-14,25	18,93	-2,32	15,49	18,95
Sosyal	44,13	11,71	12,90	-5,50	2,06	13,03	•2,51	-9,59	-53,30	259,01	1,15	12,24	4,29
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Genel	20,74	7,03	-19,19	-14,20	1,48	69,49	-12,74	10,39	6,54	7,55	3,92	9,72	20,10
Ekonomik	22,64	42,30	-29,90	-19,54	-21,64	74,25	-9,84	-12,45	8,65	-3,61	-1,00	-1,60	21,22
Sosyal	26,09	-4,63	-30,63	10,43	-3,14	27,55	-8,62	6,89	-3,66	-0,45	6,54	1,20	20,95

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Genel	-39,24	86,94	6,49	17,61	23,92	-1,70	-10,77	25,46	27,31	42,58	10,09	33,59
Ekonomik	-14,47	20,12	8,51	25,57	18,11	-19,04	-30,27	5,07	31,24	-1,35	13,77	20,98
Sosyal	1,76	80,83	17,14	21,49	26,63	-28,33	-19,69	7,48	21,43	28,86	18,83	2,78

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM utanak Dergilerinden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Komisyonlarında Yapılan Değişikliklerin Üçlü İdari-Fonksiyonel Dağılımının Bütçe Teklifine Oranları (%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Genel	1,73	0,63	2,82	0,41	4,81	-1,38	0,19	-0,62	-0,18	-2,85	-0,27	0,19	0,95
Ekonomik	2,69	-2,52	7,00	14,39	-20,00	20,92	15,03	15,28	2,50	0,74	3,07	-0,14	3,44
Sosyal	-1,32	0,59	-1,68	-3,30	-2,57	-3,84	-1,34	1,05	2,05	0,34	0,10	-0,61	0,60

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Genel	0,32	11,42	1,15	-5,97	0,71	0,45	-0,49	-0,14	-0,10	-1,60	0,42	3,74	1,23
Ekonomik	5,33	-2,97	6,72	-0,56	1,42	1,29	4,09	3,10	10,23	8,37	4,90	2,99	3,43
Sosyal	-4,87	12,47	-15,44	-4,72	0,52	1,28	-9,14	-3,64	-11,90	-1,75	1,89	1,76	2,70

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Genel	1,42	5,57	15,00	5,79	3,32	-1,85	0,64	0,62	0,98	0,74	0,02	0,18	0,31
Ekonomik	5,49	5,76	-8,77	5,99	10,06	-0,45	0,00	-0,31	-0,37	0,02	0,00	0,19	0,01
Sosyal	0,29	2,04	3,42	4,89	1,34	-0,24	0,33	-0,05	0,52	0,16	0,13	0,15	0,31
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Genel	0,08	1,74	0,89	0,39	0,97	1,05	0,97	32,58	2,00	-0,08	18,00	-0,34	
Ekonomik	-0,02	4,62	6,08	0,03	0,35	0,74	0,29	20,17	0,30	1,10	0,00	0,70	
Sosyal	0,31	2,62	0,02	0,10	0,02	0,11	0,07	6,20	1,19	0,48	0,39	0,00	

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM utanak Dergilerinden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 7: Hükümet Bütçe Tekliflerinin Sekizli İdari-Fonksiyonel Dağılımının Toplam İçindeki Payları (%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
3enel/Yönetlm	31,82	34,28	35,14	36,40	36,19	43,56	41,19	43,48	44,95	49,03	46,64	38,45	39,35
Savunma	34,03	32,34	31,70	29,46	28,50	26,60	26.65	26,21	24,26	21,49	19,74	26,81	28,08
Adalet/Yargı	3,33	3,25	3,15	3,21	3,58	3,17	3,50	2,88	2,64	2,40	2,71	2,48	2,27
Ekonomik	11,02	9,85	8,84	9,77	10,03	4,74	5,97	5,34	7,62	7,96	8,13	7,00	6,30
Tarım/Köy	3,07	3,73	4,10	4,15	3,81	3,48	3,32	3,82	3,46	3,95	3,74	4,37	4,05
Sosyal/Kültürel	0,62	0,90	0,91	1.05	1,38	1,21	1.08	1,19	1,06	1,08	1,33	1,27	1,09
iğltlm	12,10	11,64	11,75	11,19	11,37	12,27	13,19	12,33	11,75	9,92	12,91	15,01	14,48
Sağlık	4,01	4,00	4,40	4,78	5-12	4,98	5,10	4,75	4,26j	4,16	4,80	4,61	4,39
	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
3enel/Yönetim	33,47	35,41	35,97	37,71	36,15	38,36	41,92	45,85	57,35	42,91	40,83	39,79	39,55
Savunma	21,61	19,79	17,97	18,84	18,97	16,78	15,87	14,33	16,20	15,30	17,49	15,76	18,32
Adalet/Yargı	2,00	1,87	1,73	1,82	1,75	1,61	1,53	1,29	0,45	1.47	1,61	1,61	1,33
Ekonomik	12,48	10,97	10,19	11,11	11,21	11,43	11,72	12,05	10,59	9,73	8,78	9,40	9,75
Tarım/Köy	9,67	11,61	12,71	10,54	13,04	12,98	12,18	11,82	8,89	10,34	10,81	11,86	11.83
Sosyal/Kültürel	1,30	1,32	3,11	1,53	1,51	1,79	1,41	1,30	0,66	1,85	1,77	1.77	2,03
Eğitim	15,40	14,92	14,64	14,73	13,80	13,78	12,26	10,84	4,87	14,62	15,22	16,26	14,14
Sağlık	4,07	4,11	3,68	3,71	3,57	3,27	3,11	2,52	0,98	3,78	3,49	3,56	3,04
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Senel/YÖnetlm	36,76	36,49	39,21	41,86	44,84	44,70	44,89	46,81	37,79	52,91	50,86	55,12	59,29
Savunma	20,35	17,97	18,96	14,33	14,88	18,23	17,08	17,85	27,98	15,08	17,31	15,26	11,15
Adalet/Yargı	1,40	1,27	1,12	1.47	1.72	1,26	1,33	1,84	1,55	1,38	1,49	1,27	1,04
Ekonomik	9,63	16,09	13,60	10,84	8,77	9,37	9,73	8,74	7,36	6,20	6,22	5,46	5,33
Tarım/Köy	12,03	11,34	11,72	12,24	10,22	11,04	11,06	8,59	10,53	10,32	9,58	9,12	9,35
Sosyal/Kültürel	2,15	2,11	2,18	2,64	2,18	1,81	1,80	1,11	1,85	1,64	1,68	1,58	1,51
Eğitim	14,69	12,22	10,57	12,85	13,61	10,55	11,72	12,35	10,59	10,24	10,48	9,74	9.98
Sağlık	2,99	2,51	2,63	3,75	3,78	3,03	2,38	2,72	2,36	2,24	2,38	2,47	2,36

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
•anel/Yönetlm	45,00	53,41	51,32	51,10	52,30	58,97	59,74	63,52	64,27	68,89	66,36	71,81
Savunma	15,57	12,10	12,43	11,64	10,74	10,13	12,55	11,83	11,55	10,24	11,51	9,65
*d al et/Yargı	1,40	1,17	1,41	1,41	1,18	1,11	1,08	1,06	0,96	0,83	1,04	0,78
Ekonomik	5,94	4,22	4,15	4,06	4,66	4,15	3,44	2,90	3,24	2,26	2,15	2,00
ranm/Köy	11,97	8,16	8,18	8,90	7,70	6,99	5,65	5,03	4,97	3,66	3,89	3,70
Sosyal/Kültürel	2,49	2,44	2,49	2,45	2,14	2,12	1,93	1,63	1,75	1,40	1,46	1,23
Eğitim	14,37	15,09	16,31	16,35	17,34	13,23	12,30	10,97	10,27	10,26	10,98	8,71
Sağlık	3,25	3,40	3,71	4,09	3,93	3,31	3,32	3,06	2,98	2,47	2,61	2,12

(aynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM utanak Dergileri'nden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 8: Hükümet Bütçe Tekliflerinin Sekizli İdari-Fonksiyonel Dağılımının Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri {%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Senel/Yönetim		3,18	11,00	26,24	-2,67	37,41	-11,62	9,98	-2,86	21,47	11,91	•2,23	14,80
Savunma		-8,96	6,15	13,26	-5,31	6,56	-6,38	2,50	-13,05	-1,36	8,07	61,08	17,54
Adalet/Yargı		-6,52	4.96	24,08	9,10	1,05	3,16	-14,11	-13,77	0,90	33,12	8,59	2,52
Ekonomik		-14,44	-2,75	34,67	0,53	-46,07	17,84	-6,85	33,95	16,41	20,16	2,14	0,89
Tarım/Köy		16,45	19,00	23,26	-10,05	4,15	-10,85	19,93	-14,85	27,25	11,23	38,74	3,81
Sosyal/Kültürel		39,03	9,40	40,39	29,56	-0,40	-16,33	14,73	-16,66	14,13	44,66	12,95	-3,78
Eğitim		-7,86	9,32	16,07	-0,52	23,14	0,53	-2,63	-10,46	-5,96	53,03	37,87	8,24
Sağlık		-4,46	19,14	32,21	4,85	11,17	-4,37	-2,84	-15,75	8,77	35,63	13,90	6,84

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Senel/Yönetlm	17,81	20,57	8,97	6,23	3,56	20,16	19,61	13.19	31,48	-13,64	-4,77	3,73	16,44
Savunma	6,53	4,38	-2,55	6,17	8,81	0,14	3,53	-6,54	18,83	8,98	14,42	-4,05	36,11
Adalet/Yargı	22,18	6,29	-0,42	6,39	4,13	3,79	3,88	-12,65	-62,90	272,93	9,79	6,38	-2,96
Ekonomik	174,34	0,24	-0,33	10,37	9,02	15,53	12,15	6,49	-7,66	6,07	-9,70	13,91	21,53
Tan m/Köy	231,03	36,75	17,46	-15,98	33,64	12,77	2,67	0,46	-20,97	34,26	4,62	16,77	16,90
Sosyal/Kültürel	66,17	15,55	151,94	-49,92	6,41	33,84	-13,51	-4,38	-46,67	223,29	-4,53	6,70	34,40
Eğitim	47,29	10,46	5,21	2,00	1,18	13,10	-2,60	-8,54	-52,78	246,58	4,17	13,72	1,91
Sağlık	28,27	15,23	-3,92	2,17	3,76	3,94	3,91	-16,10	-59,01	344,68	-7,74	8,59	0,17

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Senel/Yönetim	13,56	11,52	-18,38	-5,81	2,02	61,70	-11,13	9,58	-15,04	46,13	-0,52	15,62	29,49
Savunma	35,71	-0,74	-19,87	-33,33	-1,11	98,73	-17,09	9,79	65,02	-43,75	18,81	-5,97	-12,07
Adalet/Yargı	28,20	2,00	-32,96	15,70	11,15	19,58	-6,82	45,34	-11,63	-6.91	11,59	-9,27	-1,12
Ekonomik	20,68	87,81	-35,82	-29,64	-22,97	73,21	-8,08	-5,63	-11,37	-12,08	3,83	-6,40	17,57
Tarım/Köy	24,26	5,88	-21,49	-7,83	-20,46	75,13	-11,34	-18,44	29,02	2,32	-3,91	1,52	23,40
Sosyal/Kültürel	29,23	10,23	-21,58	7,01	-21,25	34,71	-12,32	-35,37	75,85	-7,26	5,72	0,76	14,80
Eğitim	26,93	-6,59	-34,27	7,26	0,86	25,77	-1,73	10,73	-9,71	0,87	5,92	-0,87	23,36
Sağlık	20,06	-5,64	-20,51	26,00	-4,07	29,80	-30,41	19,91	-8,54	-1,08	10,01	10,65	15,38

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Senel/Yönetlm	-46,81	106,20	4,72	18,94	26,71	1,38	-13,49	28,09	28,20	46,75	7,46	38,71
Savunma	-2,14	35,08	11,94	11,86	14,19	-15,18	5,78	13,53	23,73	21,36	25,40	7,44
Adalet/Yargı	-5,27	44,78	30,97	19,89	3,32	-15,30	-17,24	18,81	14,52	18,25	40,28	-3,86
Ekonomik	-21,85	23,48	7,13	16,81	42,19	-20,06	-29,17	1,61	41,63	-4,70	6,21	19,42
rarım/Köy	-10,27	18,45	9,22	30,02	7,13	-18,43	-30,92	7,18	25,25	0,83	18,44	21,85
Sosyal/Kültürel	15,66	70,09	10,99	17,81	8,01	-10,75	-22,45	1,53	36,50	9,40	16,22	8,55
Eğitim	0,92	82,48	17,77	19,73	31,34	-31,42	-20,62	7,46	18,65	36,71	19,37	1,73
Sağlık	-3,59	81,79	18,78	31,69	18,97	-24,25	-14,22	10,98	23,38	13,24	18,07	3,98

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM Tutanak Dergileri'nden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo: 9 Bütçe Komisyonlarında Yapılan Değişikliklerin Sekizli Idarl-Fonksiyonel Dağılımının Bütçe Teklifine Oranlan (%)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Senel/Yönetim	4,36	2,00	5,70	-0,53	10,24	-1,76	0,66	-1,26	0,19	-4,18	-0,44	0,19	1,95
Savunma	-0,14	-0,18	0,19	2,65	-0,12	-0,16	-0,10	0,54	-0,89	-0,10	0,21	0,25	-0,32
Adalet/Yargı	-4,32	-5,72	-2,75	-9,48	-10,94	-6,32	-3,16	-1,52	0.00	-0,31	-0,76	-0,55	-0,58
Ekonomik	4,46	-0,62	12,96	21,11	-26,74	38,12	14,23	24,02	3.63	2,01	5,29	4,96	6,20
rarım/Köy	-3,67	-7,51	-5,86	-1,44	-2,26	-2,51	16,47	3,05	0,00	-1,83	-1,74	-8,30	-0,84
Sosyal/Kültürel	0,01	4,36	1.89	-0,44	-8,98	-1,67	2,45	1,36	-0,33	-0,76	-2,11	-2,55	5,12
Eğitim	-0,61	2,64	-1,12	-0,31	1,11	-1,34	-0,10	3,84	3,28	0.86	0,55	-0,14	0,02
Bağlık	-3,65	-6,24	-3,89	-10,94	-9,03	-10,52	-5,34	-6,28	-0,75	-0,62	-0,51	-1,60	1,42

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
3«nel/Yönetim	0,84	16,18	1,55	-5,84	1,06	0,51	0,39	-0,07	-0,21	-2,27	0,58	1,72	1,82
Savunma	-0,29	3,34	•0,03	-6,21	0,11	0,34	-2,79	-0,25	0,23	0,58	0,00	0,00	0,01
Adalet/Yargı	-1,97	6,84	5,10	-6,21	0,02	0,30	-0,90	-1,32	0,99	-4,40	0,88	90,49	0,16
Ekonomik	11,33	-13,54	17,18	-1,57	2,57	1,35	11,65	6,15	16,29	12,08	5,71	4,49	3,81
Tarım/Köy	-2,41	7,02	-1,67	0,51	0,43	1,24	-3,18	-0,01	3,01	4,87	4,25	1,80	3,11
Sosyal/Kültürel	-0,43	10,07	-61,76	-0,26	1,10	-1,90	-1,40	-0,08	1,35	-9,41	9,06	14,08	10,26
Eğitim	-3,77	10,34	-6,88	-4,88	0,42	0,96	-10,81	-4,81	-16,57	-0,71	0,56	0,72	1,97
Sağlık	-10,49	20,99	-10,38	-5,94	0,69	4,38	-6,07,	-0,45	2,32	-2,00	4,07	0,37	1,09

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Senel/Yönetim	1,93	8,50	22,55	5,68	3,57	-1,53	0,75	1,29	1.74	0,96	0,03	0,19	0,25
Savunma	0,47	0,00	0,00	6,49	2,91	-3,68	0,00	-1,21	0,00	0,00	0,00	0,13	0,37
Adalet/Yargı	1,71	0,20	4,42	2,10	0,15	13,20	5,08	1,27	0,08	0,23	0,00	0,13	3,21
Ekonomik	4,95	0,72	-21,53	4,62	11,91	-0,19	0,00	1,11	-0,63	0,00	0,00	0,20	0,02
Tarım/Köy	5,92	12,91	6,04	7,20	8,47	-0,67	0,00	-1,76	-0,19	0,03	0,00	0,18	0,00
Sosyal/Kültürel	2,41	6,03	5,46	4,56	3,58	-2,12	0,00	0,65	-0,22	0,43	0,30	0,89	1,33
Eğitim	0,00	1,62	3,85	6,18	1,34	0,02	0,04	-0,12	0,78	0,00	0,01	-0,03	0,22
Sağlık	0,21	0,73	0,00	0,71	0,02	-0,01	2,03	0,00	-0,05	0,71	0,50	0,42	0,02

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3enel/Yönetim	0,13	2,08	1,14	0,45	1,19	1,25	1,18	37,62	2,39	-0,10	21,41	-0,39
Savunma	-0,07	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,46	0,00	0,00	0,00	0,00
Adalet/Yargı	0,23	1.13	0,00	1,60	0,23	0,00	0,25	0,22	0,00	0,21	0,00	-0,20
Ekonomik	-0,05	1,69	0,00	0,00	0,00	0,27	0,04	21,50	0,00	0,43	0,00	0,00
Tarım/Köy	-0,01	6,13	9,16	0,05	0,56	1,02	0,43	19,40	0,50	1,52	0,00	1,08
Sosyal/Kültürel	0,37	4,42	0,17	0,05	0,17	0,92	0,65	16,10	9,36	1,77	0,00	0,00
Eğitim	0,37	0,44	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	4,91	0,14	0,41	0,54	0,00
Sağlık	0,00	10,98	0,00	0,03	0,00	0,02	0,00	5,56	0,00	0,02	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBMM utanak Dergileri'nden EK 2'deki sınıflama temel alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tek başına iktidarda olan AP Hükümeti tarafından yaptlan 1969 seçiminde, hükümet teklifinin genel, ekonomik ve sosyal hizmetlere göre dağılımı incelendiğinde, genel ve ekonomik hizmetlerde bir önceki yıla göre artış, sosyal hizmetlerde ise azalış otduğu anlaşılmaktadır. Tablo 6 incelendiği zaman, bütçe teklifinde ekonomik ve sosyal hizmetler için söz konusu olan bu eğilimin, bütçe komisyonunda da aynen devam ettiği gözlenmektedir. Gerçekten, 1969 yılında, bütçe komisyonunda ekonomik hizmetlerde %4.09 oranında artış yönünde bir değişiklik gerçekleştirilirken, sosyal hizmetlerde %9.14 oranında bir azalış yapılmıştır.

12 Mart 1971 Muhtırası'ndan sonra yapılan 1973 Genel Seçimi'nde, genel, ekonomik ve sosyal hizmetler için teklif edilen ödeneklerde bir önceki yıla göre önemli değişiklikler gözlenmemektedir. Örneğin, genel hizmetler bir önceki yıla göre %0.51, sosyal hizmetler %1.15 artarken, ekonomik hizmetler %2.32 azalmıştır. Bu yılda dikkati çeken nokta, genel hizmetler içinde yer alan savunma hizmetlerine tahsis edilen ödeneklerde yapılan %14.42'lik artıştır. Tablo 6 ve Tablo 9 incelendiği zaman, hükümet teklifinde ekonomik hizmetler için yapılan düşüşün, bütçe komisyonunda %4.90 oranında yapılan artışla dengelenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bütçe teklifinde genel ve sosyal hizmetler için küçük oranda yapılan bu artış eğilimi ise, bütçe komisyonunda korunmuştur.

Milliyetçi Cephe Hükümeti tarafından gerçekleştirilen 1977 seçimlerinde, genel, ekonomik ve sosyal hizmetler için teklif edilen ödeneklerin bir önceki yıla göre değişimleri incelendiğinde göze çarpan en önemli nokta, o yıllarda uygulanan popülist politikalar sonucu, ekonomik hizmetlerde yapılan %42.30'luk artıştır. Bu, tarım/köy dışındaki bayındırlık, enerji, ulaştırma, karayolları gibi yatırımcı kuruluşların bütçe tekliflerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu yılda sosyal hizmetlerde görülen azalış ise (%-4.63), eğitim ve sağlık hizmetlerine ayrılan paydaki düşüş sonucu ortaya çıkmıştır. 1977 genel seçim yılında bütçe komisyonlarında gerçekleştirilen değişiklikler ise, bütün hizmetler için artış yönünde olmuştur (bkz. Tablo 6, Tablo 9). Burada belirtilmesi gereken nokta, bütçe teklifinde sosyal hizmetlerde yapılan düşüşün bütçe komisyonunda az da olsa dengelenmeye çalışıldığı, ekonomik hizmetlerde ise bu kez, hükümet teklifindekinin tersine, tarım/köy hizmetlerinde %12.91 oranında bir artış gerçekleştirildiğidir.

1980 Askeri Müdahalesi'nden sonra gerçekleştirilen ve atama yoluyla oluşturulan hükümet tarafından yapılan 1983 seçimi yılında, hükümet teklifinin fonksiyonel dağılımı incelendiğinde, genel (%10.39) ve sosyal (%6.89) hizmetler için ayrılan paylar artırılırken, ekonomik hizmetler için teklif edilen ödeneklerin (%12.45) oranında azaltıldığı anlaşılmaktadır. Genel Hizmetler'deki bu artışın en önemli kaynağı, adalet/yargı hizmetlerinde yapılan %45.34'lük artış iken, sosyal hizmetlerde yapılan artışın kaynağı ise sosyal/kültürel hizmetlerde gözlemlenen %35.37 oranındaki azalışa karşın, eğitim ve sağlık hizmetlerinde yapılan artıştır (bkz. Tablo 8). Tablo 6'nın incelenmesinden de, 1983 yılında genel, ekonomik ve sosyal hizmetler için yapılan hükümet teklifi üzerinde bütçe komisyonunda hemen hemen hiçbir değişikliğin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Tablo 6 incelendiği zaman, 1980'li yıllardan itibaren (1990, 1996 ve 1999 yılları hariç) hükümet teklifi üzerinde bütçe komisyonlarında yapılan değişikliklerin öneminin azaldığı gözlenmektedir.

Özal Hükümeti'nce gerçekleştirilen 1987 genel seçiminde, hükümet teklifinin fonksiyonel dağılımı incelendiğinde, sosyal hizmetler için teklif edilen ödeneklerdeki düşük orandaki artışa ve ekonomik hizmetler için yapılan teklifteki yine düşük orandaki azalışa karşın, genel hizmetler için teklif edilen ödeneğin bir önceki yıla göre %9.72 oranında arttığı gözlenmektedir. Savunma ve Adalet/Yargı Hizmetleri dışında, genel yönetim hizmetlerinde görülen bu yıldaki artış, özellikle Maliye Bakanlığı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bütçelerinde yapılan artıştan kaynaklanmaktadır. Sosyal hizmetlerdeki %1.20'lik artışta en büyük katkıyı ise, sağlık hizmetlerinde o yıl gerçekleştirilen %10.65'lik artış sağlamıştır. Bir önceki seçim döneminde olduğu gibi, bu seçim yılında da hükümet teklifi üzerinde bütçe komisyonlarında yapılan değişiklikler oransal olarak çok düşüktür.

1991 seçim yılında, genel, ekonomik ve sosyal hizmetlerde bir önceki yıla göre artış oranlarında gözlemlenen durum, daha öncede ifade edildiği gibi, Özal Hükümeti'nce 1990

yılından itibaren izlenmeye başlanılan popülist politikaların sonucu olarak ifade edilebilir. Gerçekten, Tablo 5 ve Tablo 8 incelendiğinde, özellikle sosyal hizmetlerde %17.14 olmak üzere genel ve ekonomik hizmetlerde %6.49 ve %8.51 oranlarında artış yapıldığı anlaşılmıştır. Genel hizmetlerde bu artıştan en çok payı adalet/yargı alırken, eğitim ve sağlık dahil sosyal hizmetlerin tümü ve tarım/köy dahil ekonomik hizmetlerin tümü artırılmıştır. Özal Hükümeti'nce 1991 yılında, tüm hizmetlerde bütçe teklifinde görülen bu artış eğilimi, bütçe komisyonunda yalnızca ekonomik hizmet için korunmuş (%6.08) diğer hizmetler için ise bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir (bkz. Tablo 6).

1995 seçim yılında, ekonomik krizin de etkisiyle, 1991 seçim yılında gözlemlenen eğilimin tam tersi bir durum gözlenmektedir. Tablo 5 ve Tablo 8 incelendiğinde, tüm hizmetler için teklif edilen ödenek miktarlarının, savunma hariç, önemli ölçüde azaltıldığı görülmektedir. Tablo 6 ve Tablo 9 incelendiğinde ise, tüm hizmetler için hükümet teklifi üzerinde bütçe komisyonunca yapılan değişikliğin ihmal edilebilir boyutta olduğu görülmektedir.

Ele alınan dönemin son seçim yılı olan 1999 yılında ise, genel, ekonomik ve sosyal hizmetler için yapılan hükümet tekliflerindeki artış oranlan, bütçe üzerinde seçimin etkisinin tekrar söz konusu olduğunun göstergesi olabilir. Tablo 8 incelendiğinde, bu seçim yılında, genel hizmetler içinde, özellikle savunma ve adalet/yargı hizmetlerinde, görülen %25.40 ve %40.28'lik, ekonomik hizmetler içinde tarım/köy hizmetinde görülen %18.44'lük ve eğitim ve sağlık dahil tüm sosyal hizmetlerde görülen ortalama %20'ye yakın artışlar dikkat çekicidir. 1999 yılında, bütçe komisyonunda hükümet teklifi üzerinde yalnızca genel hizmetlerde önemli ölçüde bir artış (%18) yapılmıştır (bkz. Tablo 6). Genel hizmetlerdeki bu artış, savunma ve adalet/yargı hariç, genel yönetim hizmetlerinde yapılan artıştan kaynaklanmaktadır (bkz. Tablo 9).

Bütçe ödeneklerinin hem hükümet teklifi hem de komisyonda yapılan değişiklikler açısından fonksiyonel dağılımında gözlemlenen değişikliklerin seçim döneminde iktidarda olan partilerin siyasi görüşlerine bağlı olarak hizmet öncelikleri ile bir ilişkisinin olup olmadığı konusunda ise, ülkemiz için söz konusu olan bazı kısıtların dikkate alınması gerekmektedir. Bu kısıtlar, çalışmanın başında da belirtildiği gibi, 1950-60 yılları arasında iktidar olan DP, 1965-71 yılları arasında iktidar olan AP, 1983-91 yılları arasında iktidar olan ANAP'ın sağ eğilimli partiler olması, sol eğilimli olarak nitelendirilebilecek partilerin ele alınan dönem içinde tek başlarına iktidar olamamaları, dönem içinde iktidar olan koalisyon hükümetlerinin çokluğu nedeniyle ise, kamu ödenekleri bileşiminde seçim dönemlerinde gözlemlenen değişikliklerin koalisyon ortağı partilerden hangisine atfedileceği konularıdır. Bu kısıtlamalar altında, çalışmada sadece, tek başlarına iktidar olunan dönemlerde sağ eğilimli partilerin ve askeri müdahale dönemlerinde atama yoluyla iktidarda olan hükümetlerin seçim yıllarındaki hizmet önceliklerinde bir farklılık olup olmadığı konusu incelenmiştir.

Askeri müdahaleler sonucunda atama yoluyla iktidara gelen hükümetlerin gerçekleştirdiği 1961, 1973 ve 1983 seçim dönemlerinde, bütçe tekliflerindeki değişiklikler genel ve sosyal hizmetlerde artış yönünde, ekonomik hizmetlerde ise, 1961 yılı hariç, azalış yönünde olmuştur. Genel hizmetlerde gözlemlenen artış daha çok savunma hizmetlerinden (sırasıyla %61.08, %14.42, %9.79) kaynaklanırken, sosyal hizmetlerdeki artış, özellikle eğitimden (sırasıyla %37.87, %4.17, %10.73) kaynaklanmıştır. Bu arada, askeri hükümetçe hazırlanan 1984 bütçesindeki savunma hizmetleri için hükümet teklifinde yapılan %65.02'lik artış dikkat çekicidir. DP, AP ve Anavatan Partilerinin tek başlarına iktidar oldukları dönemlerde gerçekleştirilen 1954, 1957, 1969, 1987 ve 1991 seçim yılları incelendiğinde, merkez sağ eğilimli bu partilerin hizmet Önceliklerinde ortak ve belirgin bir özelliğe ise rastlanılmamıştır.

Bütçe Komisyonlarında Yapılan Değişikliklerin Ekonomik Dağılımı

Bütçenin siyası niteliğinin incelenmesi açısından bütçe tekliflerinin ve bu teklifler üzerinde bütçe komisyonları tarafından yapılan değişikliklerin cari-yatırım-transfer olarak ekonomik dağılımının bilinmesi önemlidir. Ancak, hükümetlerin teklif ettikleri cari, yatırım ve transfer ödenek verilerine ele alınan yılların çoğunda ulaşılamamıştır. Bu nedenle,

çalışmada, yalnızca hükümet teklifi üzerinde komisyonlarda yapılan değişikliklerin ekonomik dağılımı incelenmeye çalışılacaktır. Burada da, yine elde edilen veriler açısından bir kısıtlama söz konusudur. O da, 1973-1985 yılları arasında komisyonda yapılan değişikliklerin ekonomik dağılımı verilerine bütçe komisyon raporlarında yer verilmemiş olmasıdır.

Tablo 10: Komisyonlarda Yapılan Değişikliklerin Ekonomik Dağılımı (%)

	CARI		YATIRIM		TRANSFER	
YILLAR	Genel	Katma	Genel	Katma	Genel	Katma
14.05.1950 Genei						
1951	0,19		0,00			
1952	2,27		0,32			
1953	0,19		1,53			
02.05.1954,Genel	0,09		-0,04			
1955	-0,09		0,09			
1956	0,83		0,44			
27.10.1957.Gene!	-0,10		1,24			
1958	-0,09		0,58			
1959	-1,97		0,03			
1960	0,01		0,19			
15.10.1961,Genel	-0,03		0,02			
1962	0,14		1,00			
1963	-0,11	0,12	0,27	1,23		
1964	0,07		1,44		0,12	
10.10.1965,Genel	-2,16	0,06	0,17	-0,67	0,44	1,39
1966	0,09	0,49	0,06	0,76	0,21	-0,11
1967	-0,18	0,23	0,31	1,73	0,46	0,01
1968	0,29	0,34	-0,07	0,29	0,54	0,76
12.10.1969,Genel	-1,03	-0,43	0,23	-3,08	0,72	-0,78
1970	0,17	0,14	-0,08	-0,02	0,08	0,30
1971	0,22	0,41	0,13	5,04	0,14	1,21
1972	0,03	1,46	0,53	0,64	-0,56	0,57
14.10.1973,Genel						
1974						
1975						
1976						
05.06.1977,Genel						
1978						
1979						
1980						
1981						
1982						
06.11.1983,Genel		0,00		0,24		0,00
1984						
1985				0,26		-0,25
1986	0,02		0,07	0,25	-0,05	-0,24
29.11.1987,Genel	0,04		0,01		1,17	
1988	-0,04	0,05	0,06	0,17	0,23	0,03
1989	-0,01		-0,01		0,08	
1990	0,21	0,31	0,37	5,19	1,24	0,12
20.10.1991,Genel	0,00		0,00	2,45	1,16	
1992	0,01	0,03	0,04		0,27	
1993	0,00	0,02	0,03	0,13	0,75	0,00
1994	0,01	0,04	0,09	0,30	0,81	
24.12.1995,Genel	-0,01		0,06	0,00	0,79	0,00
1996	1,32	0,35	0,80	15,09	26,25	2,43
1997	-0,02	0,00	-0,05		1,78	0,00
1998	0,00	0,01	-0,01	0,20	-0,01	1,11
18,04.1999,Genel	0,01		0,00		15,33	0,72
2000	0,00		0,00	0,61	-0,30	

Kaynak: İlgili yıllar Bütçe Komisyon Raporları ve TBIVM Tutanak Dergileri

Tablo 10, bu kısıtlar altında, genel ve katma bütçeli kuruluşların ödenek teklifleri üzerinde bütçe komisyonlarınca yapılan değişikliklerin ekonomik dağılımını göstermektedir. Tablo 10 genel olarak incelendiğinde, komisyonların en çok yatırım ödeneklerinde artış yaptıkları, bu ödeneklerde yapılan azalışların ise ihmal edilebilir boyutta olduğu ortaya çıkmaktadır. Cari ödenekler dikkate alındığında, komisyonlarda yapılan değişikliklerin bazı yıllarda artış, bazı yıllarda da azalış yönünde olduğu görülmektedir. Transfer ödenekleri ise, bütçe komisyonlarında yapılan değişiklikler açısından, yatırım Ödenekleri ile benzerlik göstermekte, diğer bir deyişle birkaç yıl hariç, genellikle bu ödeneklerde de artış yönünde bir değişiklik yapıldığı anlaşılmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir nokta, bütçe komisyonlarında transfer ödeneklerinde gerçekleştirilen artış yönündeki değişikliklerin özellikle seçim yıllarında belirgin olduğudur[17]. Bu, ülkemizde, bütçe komisyonlarında harcamalardan politik nedenlerle yararlanılması amacına, daha çok yatırım ve transfer harcamalarında yapılan değişiklikler yoluyla ulaşılmaya çalışıldığı sonucunu verebilmektedir.

SONUÇ

Bilindiği gibi, demokratik sistem sürecinde hükümetler, iktidar olmanın sağladığı üstünlükten de yararlanarak, oylarını maksimize edebilmek ve yeniden seçilebilmek amacıyla, özellikle seçim yıllarında, kamu kaynakları kullanımını artırma ve popülist politikalar uygulama eğilimindedirler. Bu nedenle çalışmada amacımız, ele alınan belli bir zaman süresince, ülkemizde genel ve katma bütçe ödeneklerini inceleyerek seçim yıllarında bunlardaki değişiklikleri saptamak ve bunları diğer yıllarda gözlemlenen gelişmelerle karşılaştırmaktır. Böylece, ülkemizde, çok partili demokratik sistem süresince, hükümetlerin, seçmen desteğini sağlayabilmek ve yeniden seçilebilmek için seçim yıllarında uyguladıkları harcama politikalarının eğilimi hakkında bir fikir edinebilmek mümkün olabilecektir. Bunun için, çalışmada, demokratik koşullarda ilk kez gerçekleştirilen ve birden fazla siyasal partinin katıldığı 1950 seçimlerinden günümüze değin uzanan dönem ele alınmış, bu süre içinde de yalınlığı sağlamak amacıyla, esas olarak, milletvekili genel seçimleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca, Meclis görüşmelerinde bütçe komisyonu kararlarının belirleyici olduğu, esas olarak bütçe tasarısının burada incelendiği ve son şeklini aldığı gerekçesiyle, öncelikle genel ve katma bütçe hükümet teklifi ve bu teklif üzerinde TBMM Bütçe komisyonu görüşmeleri sırasında yapılan değişiklikler, seçim dönemleri ile İlişkilendirilerek incelenmiştir. Bunu gerçekleştirirken, önce, genel ve katma bütçe hükümet tekliflerinin bir önceki yıla göre değişimleri ve bu teklif üzerinde komisyonda yapılan değişikliklerin bütçe teklifi içindeki payları toplam olarak ele alınmış, daha sonra ise, verilerin elde edilebilirliği ölçüsünde bunların idari-fonksiyonel ve ekonomik açıdan dağılımlarının gösterdiği değişiklikler 1950, 1954, 1957, 1961, 1965, 1969, 1973, 1977, 1983, 1987, 1991, 1995 ve 1999 milletvekili genel seçimleri göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Bu incelemeler sonucunda ulaşılan bulgular şunlardır:

- Türkiye'de ele alınan 1950-2000 döneminde gerçekleştirilen milletvekili genel seçim yıllarında, 1954, 1973 ve 1995 yılları hariç, genellikle kamu kaynakları kullanımında reel olarak artış gerçekleştirilmiştir. Seçim yıllarında hükümet teklifinde ve komisyonlarda yapılan değişiklikler açısından gözlemlenen artış yönündeki bu eğilim, 1956, 1982 ve 1994 yılı hariç seçim öncesi yıllarda da gözlenmektedir. Bu, hükümetlerin seçimlere bir yıl öncesinden hazırlanması olarak yorumlanabilir.

- 1980'li yıllardan sonra, 1990, 1996 ve 1999 yılı hariç, bütçe komisyonlarında yapılan değişikliklerin hükümet teklifi içindeki paylan, 80'li yıllar öncesinde yapılan değişikliklere oranla genel olarak daha düşüktür. Bütçe içinde mevcut yükümlülükler çerçevesinde zorunlu harcama olarak nitelendirilen personel ve faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının artmış olması ve yıl içinde yürütme organına verilen uygulama yetkilerindeki

[17] Transfer ödeneklerinde 1999 yılında önemli boyutta yapılan değişikliğin nedeni ise daha önce değinildiği gibi 1999 Bütçesi'nin komisyonda yapılmasıdır.

artış eğilimi, 1980'li yıllardan sonra bütçe hazırlıklarını ve komisyonda yapılan değişiklikleri önemsiz kılan nedenler arasında sayılabilir.

• Ülkemizde, 1950-1960 döneminden sonra gözlemlenen bir olgu, yapılan seçimler sonucunda tek bir partinin iktidara gelmesinin mümkün olmaması nedeniyle koalisyon hükümetlerin çokluğudur. Gerçekten 1961, 1973 ve 1983'seçim yıllarında atama yoluyla iktidara gelmiş olan hükümetler hariç, yalnızca 1969 seçim yılında AP, 1987 ve 1991 seçim yıllarında ise ANAP olmak üzere tek parti iktidarda olmuş, diğer seçim yıllarında ise, koalisyon hükümetleri seçimleri gerçekleştirmiştir. Koalisyon durumunda, iktidar olmanın üstünlüklerinden tek bir parti yerine birden fazla partinin yararlanmak istemesi, ülkemizde kamu kaynakları kullanımının daha da artırılması yönünde bir eğilim yaratabilmektedir. Ülkemizde bazı dönemlerde hükümet değişikliklerinin sık olması ise, yine, kamu kaynaklan kullanımının ve popülist politika uygulama olanağının artması sonucunu doğurabilmektedir.

• Ele alınan 1950-2000 dönemi İçinde demokratik rejimin askeri müdahalelerle üç kez kesintiye uğratıldığı ve demokrasiye geçiş sürecinin yaşandığı 1961, 1973 ve 1983 seçim dönemlerinde bütçelerin siyasi olanaklarla kullanılma olanakları azalmıştır. Ayrıca, incelenen dönem içinde ekonomik sıkıntıların yaşandığı ve ekonomik buhranların ortaya çıktığı yıllarda da siyasi kaygılar yerine ekonomik nedenlerle hazırlanan bütçelerde düşüş yönünde eğilimler ortaya çıkmıştır (örneğin, 1958, 1978-1979 ve 1994-1995 bütçeleri).

• Hükümet bütçe tekliflerinin genel, ekonomik ve sosyal hizmetler olarak üçlü fonksiyonel dağılımının toplam içindeki payları incelendiğinde, ele alınan 1950-2000 döneminin tümünde, genel hizmetlerin en yüksek payı aldığı, ancak ekonomik ve sosyal hizmetlerde sıranın değiştiği gözlenmiştir. Örneğin, 1950-1962 yılları arasında genel hizmetleri ikinci sırada sosyal hizmetler İzlerken, ekonomik hizmetler son sırada yer almış, 1963-1989 yılları arasında, birkaç yıl hariç, ekonomik hizmetler ikinci sırayı almış, sosyal hizmetler üçüncü sıraya düşmüş, 1989'dan sonra ise, sosyal hizmetler ikinci sırayı alırken, ekonomik hizmetler tekrar son sırada yer almıştır. Bu durum, devletin o dönemlerde izlediği ekonomi politikalarındaki değişimin bir göstergesi olarak açıklanabilir.

Bütçe ödeneklerinin hükümet teklifi açısından fonksiyonel dağılımında gözlemlenen değişikliklerin, seçim dönemlerinde iktidarda olan partilerin siyasi görüşlerine bağlı olarak hizmet öncelikleri ile bir ilişkisinin olup olmadığı konusu, çalışmada daha önce belirtilen kısıtlar altında incelendiğinde, şu sonuçlara ulaşılmıştır:

• Askeri müdahaleler sonucunda atama yoluyla iktidara gelen hükümetlerin gerçekleştirdiği 1961, 1973, 1983 seçim dönemlerinde dikkati çeken ortak nokta, bütçe tekliflerinde genel hizmetler içinde özellikle savunma, sosyal hizmetler içinde ise eğitim hizmetlerinde artış yönünde yapılan değişikliklerdir (söz konusu seçim yıllarında savunma hizmetlerinde yapılan artışlar sırasıyla; %26,81, %17,49 ve %17,85 iken, eğitim hizmetlerinde yapılan artışlar; %15,01, %15,22 ve %12,35 dir). DP, AP ve Anavatan Partilerinin tek başlarına iktidar oldukları dönemlerde gerçekleştirdikleri 1954, 1957, 1969, 1987 ve 1991 seçim yılları incelendiğinde ise merkez sağ eğilimli bu partilerin hizmet önceliklerinde ortak ve belirgin bir özelliğe rastlanılmamıştır.

• Ele alınan dönem İçinde bütçe ödeneklerinin ekonomik dağılımında seçim yıllarına ilişkin olarak gözlemlenen değişiklikler, veri elde edilememesi nedeniyle yalnızca, komisyonda yapılan değişiklikler ile (1978-1982 yılları hariç) sınırlı kalmıştır. Bu kısıtlar altında, bu konuda belirtilmesi gereken, bütçe komisyonlarında harcamalarından politik nedenlerle yararlanılması amacına beklendiği gibi, daha çok yatırım ve transfer harcamalarında yapılan değişiklikler yoluyla ulaşılmaya çalışıldığı şeklindedir. Cari ödeneklerin personel ve diğer cari olarak ayırımı veri yetersizliği nedeniyle incelenememesine karşın, özellikle belirli yıllarda cari ödeneklerde ortaya çıkan artışların personel ödeneklerinden kaynaklandığı bilinmektedir.

KAYNAKLAR

ALESİNA, A. "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", Quarterly Journal of Economlcs, Vol.I02, 1987.

ALESİNA, A. "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", Economic Policy, Volume 8,1989.

BORATAV, KORKUT, iktisat Tarihi (1908-1980)" Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye (1908-1980), Cilt 4, (ed.) Sina AKSİN, 5.Basım, Cem Yayınevi, istanbul, 1997,

BORATAV, KORKUT, "iktisat Tarihi (1981-1994)", Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye (1980-1995), Cilt 5, (ed.) Sina AKSİN, 1 .Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, Eylül 1995

EREN, ERCAN. "Siyasal Konjonktür Dalgalanmaları ve Türkiye", Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt IX, Sayı 1-2, Mart-Kasım 1988.

KONGAR, EMRE. 21. Yüzyılda Türkiye, 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, 25. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Ocak 2000,

MACRAE, E. " A Political Model of the Busines Cycles", Journal of Political Economy, Volume 85, No 2,1977.

NORDHAUS, W.D. "The Political Business Cycles, Revievv of Economic Studles, Volume 42, 1975.

ÖZDEMİR, HİKMET. "Siyasal Tarih (1960-1980), Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye (1908-1980), Cilt 4, (ed.) Sina AKSİN, ö.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997

TUFTE, E.R. The Political Control of the Economy, Princeton University Press, Princeton, NY, 1978,

TUNCAY, METE. "Siyasal Tarih (1950-1960)", Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye 1908-1980, Cilt IV, (ed) Sina AKSİN, ö.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1997

TÜRKKAN, ERDAL. Ekonomi ve Demokrasi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalara, Tarhan Kitabevi, Ankara, 1996.

——————, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Seçim Ekonomisi, TÜGİAD, İstanbul, Haziran 1997.

——————, Tutanak Dergileri, 1950-1963 yılları, TBMM.

——————, Bütçe Karma Komisyonu Raporları ve Plan ve Bütçe Komisyon Raporları, 1964-200 yılları, TBMM.

——————, Bütçe Kanunları Fihristi (1924-1992), Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1992/4

——————, Bütçe Gerekçeleri, çeşitli yıllar, Maliye Bakanlığı.

EK 1

SEÇİMLER VI HÜKÜMETLER

SEÇİMLER		HÜKÜMETLER		HÜKÜMETİN ADI	KURAN PARTİLER VE BAZI NOTLAR
		BAŞLANGIÇ	BİTİŞ		
14-May-50	GENEL	22-Mayts-50	09-Mart-1951	I.MENDERES	DP
03-Eyl-50	YEREL				
16-Eyl-51	ARA	09-Mart-51	17-Mayıs-1954	».MENDERES	DP
02-May-54	GENEL				
13-Kas-55	YEREL	17-Mayıs-54	09-Aralık-1955	III.MENDERES	DP
27-Ekl-57	GENEL	09-Aralrk-55	25-Kasım-1957	IV.MENDERES	DP
		25-Kastm-57	27-Mayıs-1960	V.MENDERES	DP
		30-Mayıs-60	05-Ocak-1961	I.GÜRSEL	ASKERİ
15-Eki-61	GENEL/SENATO	05-Ocak-61	20-Kasım-1961	II.GÜRSEL	ASKERİ
		20-Kasım-61	25-Haziran-1962	VHI.İNÖNÜ	CHP, AP
17-Kas-63	YEREL	25-Haziran-62	25-Aralık-1963	IX.İNÖNÜ	CHP, YTP, CKMP, BGZ
07-Haz-64	SENATO	25-Aralık-63	20-Şubat-1965	X.İNÖNÜ	CHP, BGZ
10-Eki-65	GENEL	20-Şubat-65	27-Ekim-1965	I.ORGÜPLÜ	AP, CKMP, YTP, MP
05-Haz-66	SENATO	27-Ekim-65	Û3-Kasım-1969	I.DEMİREL	AP
02-Haz-68	ARA/SENATO/YEREL				
12-Eki-69	GENEL				
		03-Kasım-69	06-Mart-1970	It.DEMİREL	AP
		06-Mart-70	26-Mart1971	Ht.DEMfREL	AP
		26-Mart-71	11-Arahk-1971	I.ERİM	PARTİLER ÜSTÜ
		11-Aralık-71	22-MayıS-1972	İLERİM	PARTİLER ÜSTÜ
		22-Mayıs-72	1S-Nisan-Î973	MELEN	AP, CHP, MGP
14-Ekl-73	GENEL/SENATO	15-Nisan-73	26-0cak-1974	TALU	AP, CGP
09-Ara-73	YEREL				
		26-0cak-74	17-Kasım-1974	I.ECEVİT	CHP, MSP
		17-Kasım-74	31-Mart-1975	IRMAK	CGP, AZINLIK
12-Eki-75	ARA/SENATO	31-Mart-75	21-Haziran-İ977	IV.DEMİREL	AP, CGP, MSP, MHP
05-Haz-77	GENEL/SENATO				
		21-Haziran-77	21-Temmuz-1977	II.ECEVİT	CHP, AZINLIK
11-Ara-77	YEREL	21-Temmuz-77	05-Ocak-1978	V.DEMİREL	AP, MSP, MHP
14-Ekt-79	ARA/SENATO	05-Ocak-78	12-Kasım-1979	HI.ECEVİT	CHP, CGP, DEMOKRATİK P
		12-Kas-79	12-Eylül-1980	VI.DEMİREL	AP, AZINLIK
06-Kas-83	GENEL	20-Eylül-80	13-Aralık-1983	ULUSU	ASKERİ
25-Mar-84	YEREL	13-Aralık-83	21-Arahk-1987	I.ÖZAL	ANAP
28-Eyl-86	ARA				
29-Kas-87	GENEL				
26-Mar-89	YEREL	21-Arahk-87	09-Kasım-1989	II.Ö2AL	ANAP
		09-Kasım-89	23-Haziran-1991	AKBULUT	ANAP
20-Ekl-91	GENEL	23-Haziran-91	20-Kastm-1991	I.YILMAZ	ANAP
		21-Kasım-91	25-Haziran-1993	VII.DEMİREL	DYP, SHP
27-Mar-94	YEREL	25-Haziran-93	05-Eklm-1995	I.ÇİLLER	DYP, SHP/CHP
		05-Ekim-95	30-Ekim-1995	II.ÇİLLER	DYP, AZINLIK
24-Ara-95	GENEL	30-Ekim-95	06-Mart-1996	III.ÇİLLER	DYP, CHP
		06-Mart-96	28-Haziran-1996	II.YILMAZ	ANAP, DYP, DSP DIŞARDAN
		28-Haziran-96	30-Haziran-1997	ERBAKAN	RP, DYP
		30-Haziran-97	11-0cak-1999	III.YILMAZ	ANAP, DSP, DTP, BGZ
16-NİS-99	GENEL/YEREL	11-Ocak-99	28-Mayıs-1999	IV.ECEVİT	DSP, AZINLIK, ANAP/DYP, DIŞARDAN
		28-Mayıs-99	23-Nisan-2001	V.ECEVİT	DSP, MHP, ANAP

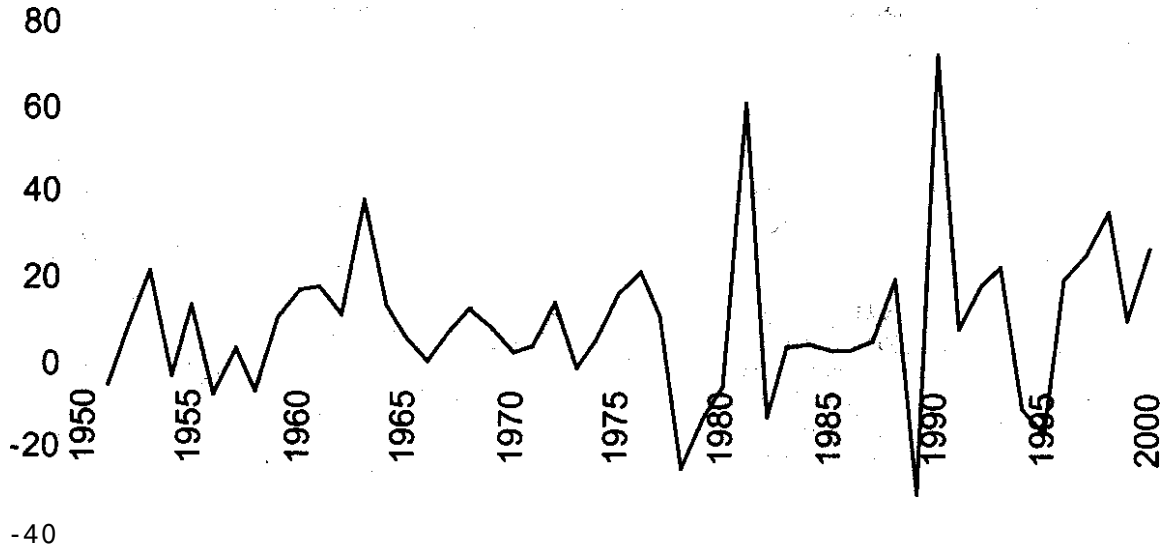
EK 2

İDARİ-FONKSİYONEL SINIFLAMA

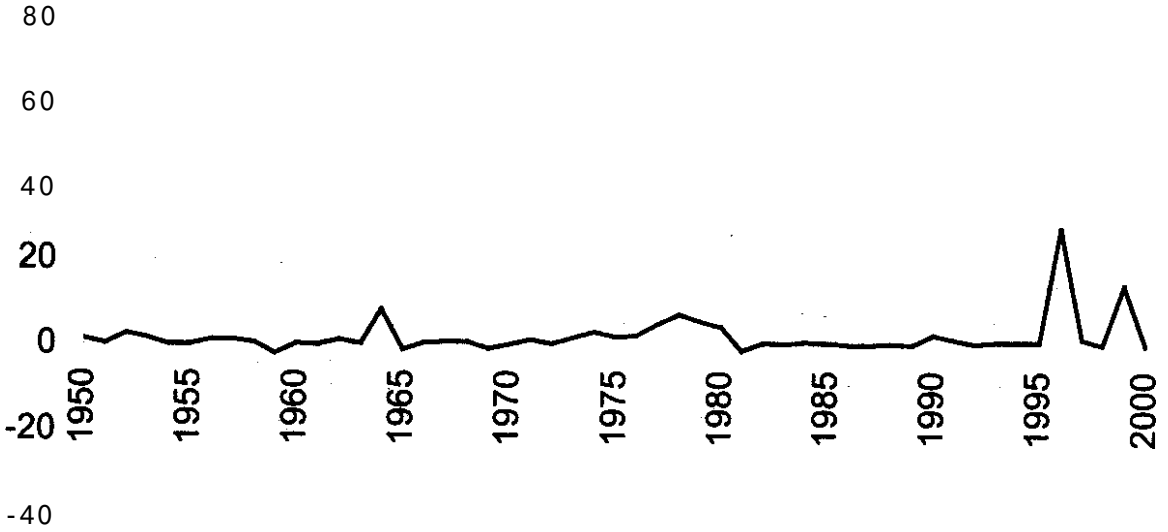
FONKSİYON	GENEL BÜTÇELİ KURULUŞLAR	KATMA BÜTÇELİ KURULUŞLAR
Genel Yönetim	İktisadi İşbirliği Teşkilatı	Telsiz Genel Md.
	Devlet Planlama Teşkilatı	
	Maliye Bakanlığı	
	Devlet Borçlan	
	Ticaret Bakanlığı	
	Gûmrtlk ve Tekel Bakanlığı	
	Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı	
	Gümrük Müsteşarlığı	
	Dış Ticaret Müsteşarlığı	
	Hazine Müsteşarlığı	
	Darphane ve Damga Mat. Genel Md.	
	Cumhuriyet Senatosu	
	Kurucu Meclis Başkanlığı	
	Türkiye Büyük Millet Meclisi	
	Cumhurbaşkanlığı	
	Başbakanlık	
	Devlet İstatistik Enstitüsü	
	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	
	Dışişleri Bakanlığı	
	Milli Güvenlik Konseyi	
	Danışma Meclisi	
	Devlet Başkanlığı	
	Yerel Yönetim Bakanlığı	
	Yasama Organı	
	İçişleri Bakanlığı	
	Emniyet Genel Müdürlüğü	
Savunma	Milli Savunma Bakanlığı	
	Jandamıa Genel Komutanlığı	
	Sahil Güvenlik Komutanlığı	
Adalet/Yargı	Sayıştay	
	Anayasa Mahkemesi	
	Danıştay	
	Adalet Bakanlığı	
	Yargıtay	
Sosyal/Kültürel	Basın Yayın ve Turizm Genel Md.	Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
	Diyanet İşleri Başkanlığı	Çevre Genel Md.
	Çalışma Bakanlığı	Sosyal Hizmetler ve Çocuk. Genel Md.
	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Vakıflar Genel Müdürlüğü
	Kültür Bakanlığı	
	Sosyal Güvenlik Bakanlığı	
	Turizm Bakanlığı	
	Çevre Müsteşarlığı	
	İnsan Hakları Teşkilatı	
	Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı	
Eğitim	Milli Eğitim Bakanlığı	Üniversiteler
		YÖK
Sağlık	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
Ekonomik	İşletmeler Bakanlığı	Devlet Hava Meydanları İşi. Genel Müdürlüğü
	Sanayi Bakanlığı	Petrol Dairesi Başkanlığı
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Tekel Genel Müdürlüğü
	Ulaştırma Bakanlığı	Karayolları Genel Müdürlüğü
	Denizcilik Müsteşarlığı	
	Bayındırlık Bakanlığı	
	Devlet Meteoroloji İşleri Genel Md.	
	İmar ve Iskan Bakanlığı	
Tarım/Köy	Orman Bakanlığı	Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı
Tarım/Köy	Tarım Bakanlığı	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Tarım/Köy	Köy İşleri Bakanlığı	Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü
Tarım/Köy	Toprak ve Iskan İşleri Genel Md.	Köy Hizmetleri Gn. Md.
		Orman Genel Müdürlüğü

EK 3

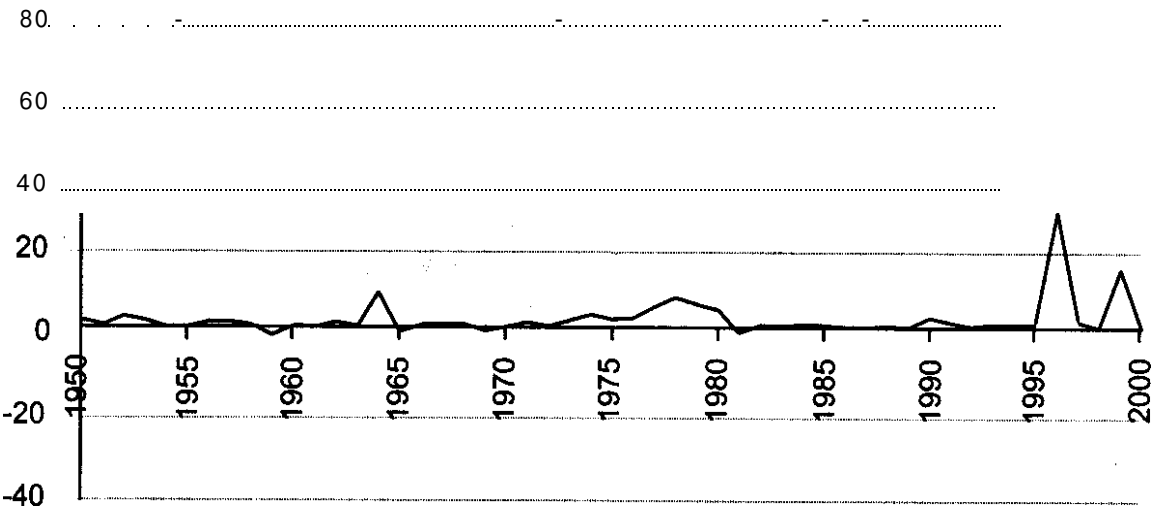
Grafik 1: Hükümet Tekliflerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



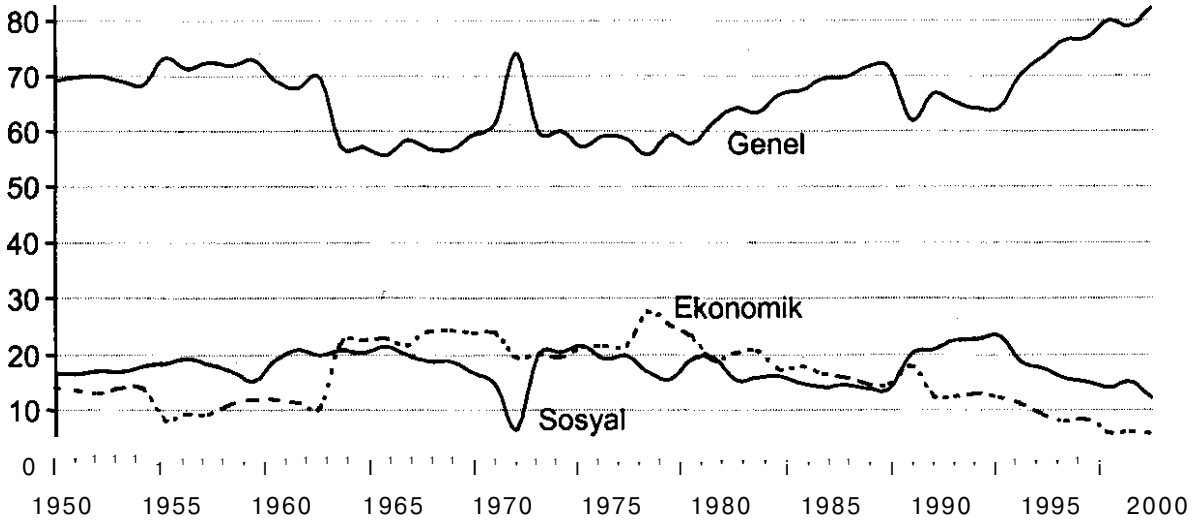
Grafik 2: Komisyonlarda Yapılan Değişikliklerin Bütçe Teklifine Oranları (%)



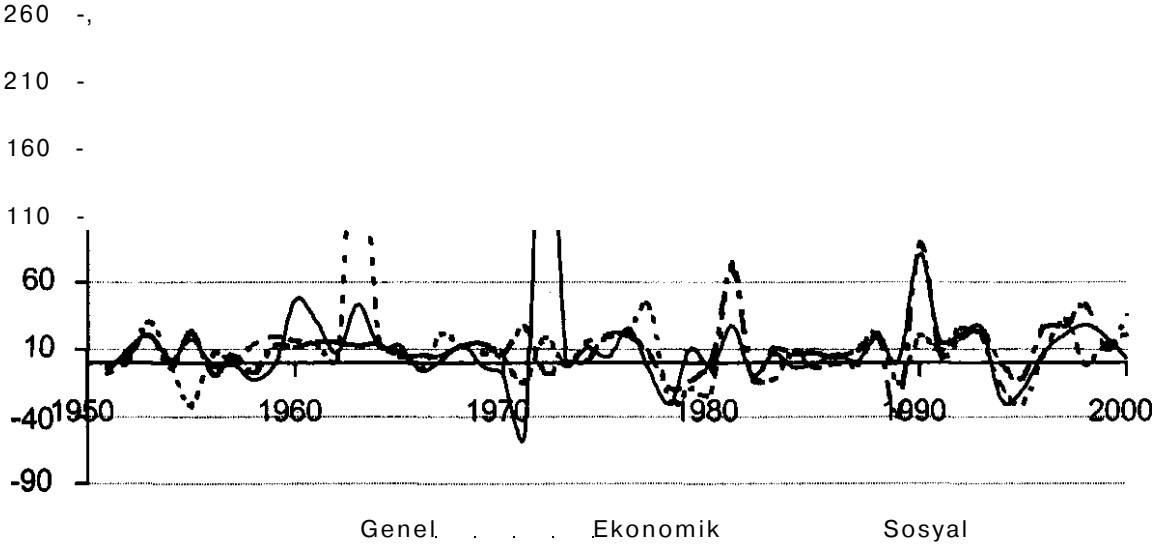
Grafik 3: Harcamaların Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



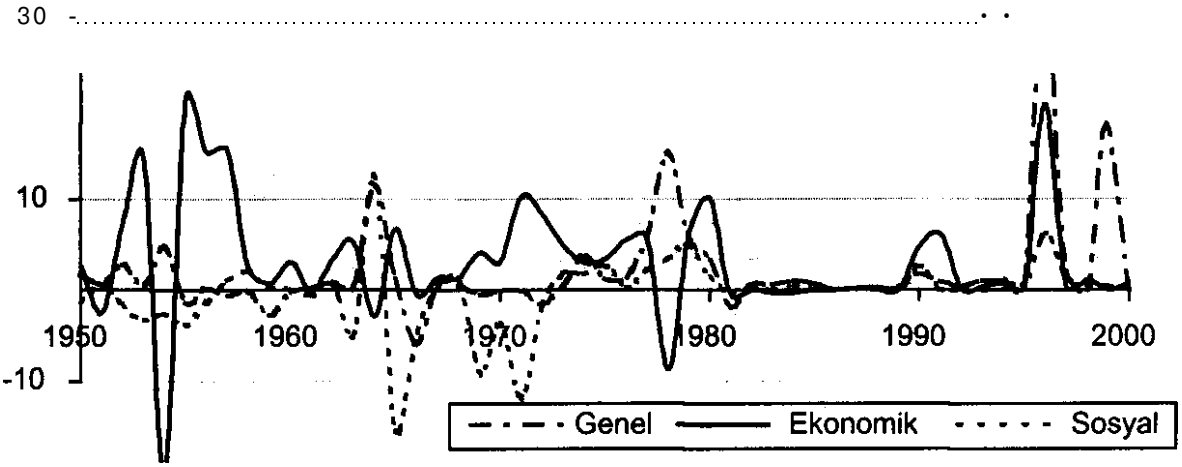
Grafik 4: Bütçe Tekliflerinin Üçlü İdarl-Fonksiyonel Dağıtımının Toplam İçindeki Payları (%)



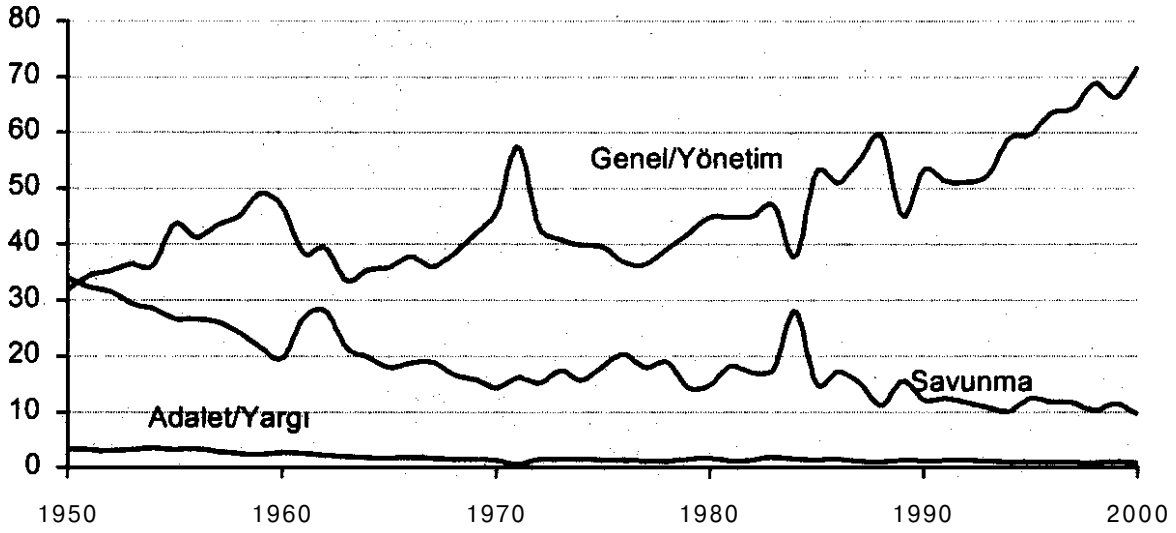
Grafik 5: Hükümet Bütçe Tekliflerinin Üçlü İdari-Fonksiyonel Dağılımının Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



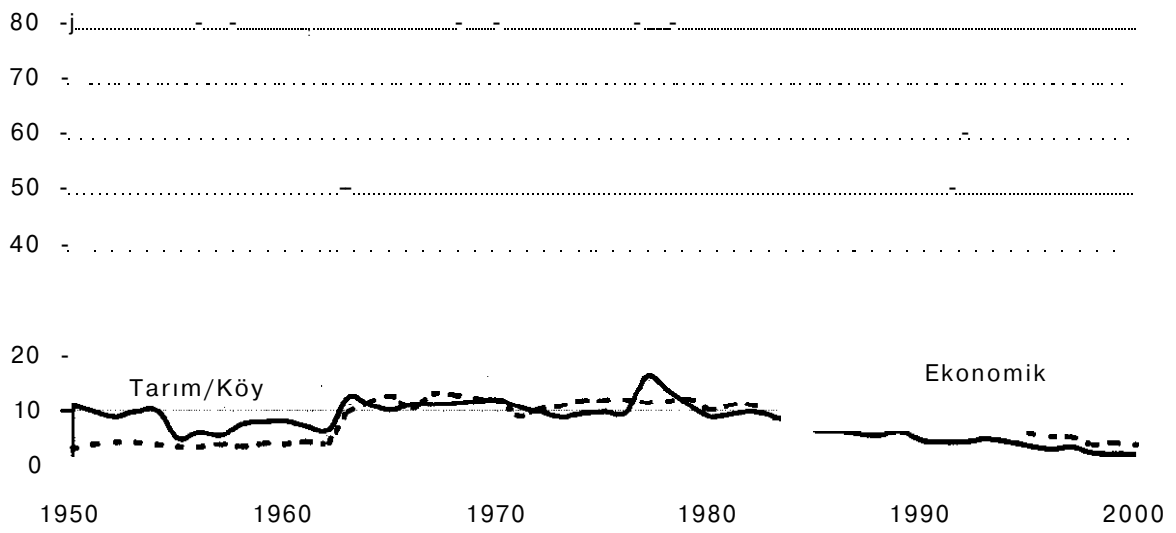
Grafik 6: Bütçe Komisyonlarında Yapılan Değişikliklerin Üçlü İdari-Fonksiyonel Dağılımının Bütçe Teklifine Oranları



Grafik7/A: Gene) Hizmet Bütçe Tekliflerinin Toplam İçindeki Payları (%)

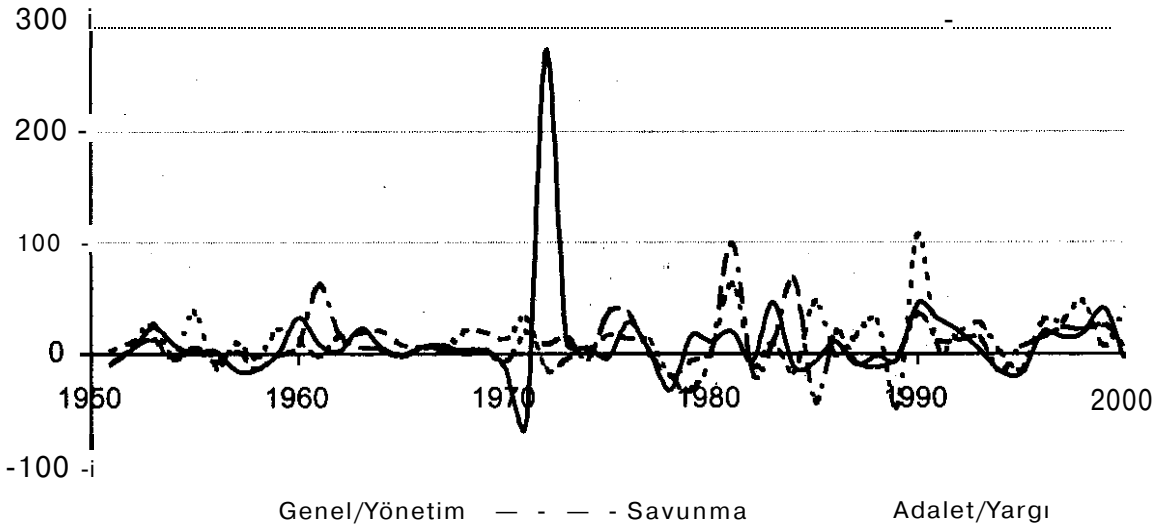


Grafik7/B: Ekonomik Hizmet Bütçe Tekliflerinin Toplam İçindeki Payları (%)

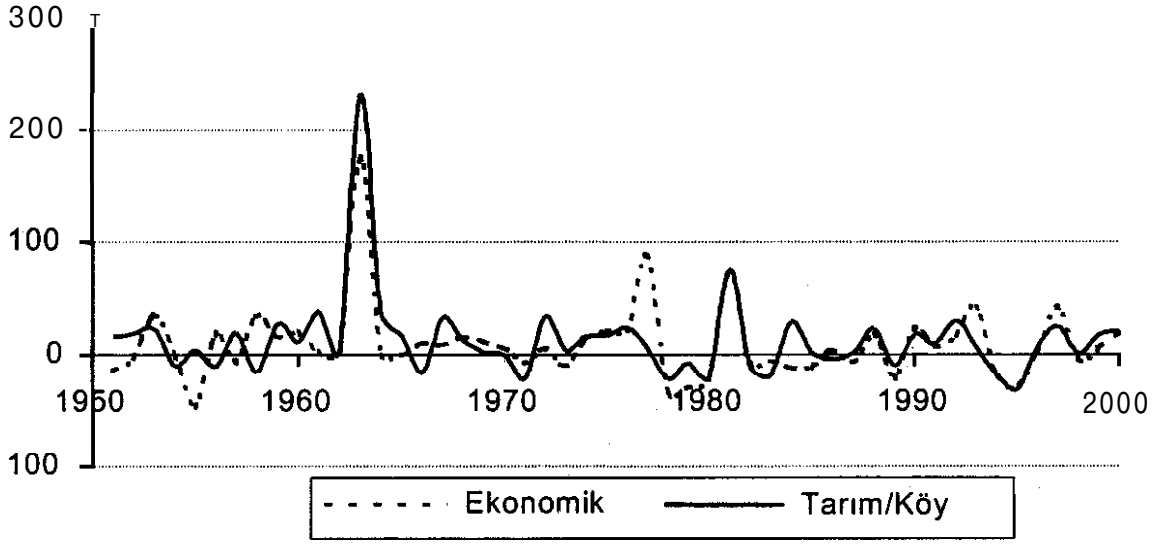


Grafik7/C: Sosyal Hizmet Bütçe Tekliflerinin Toplam İçindeki Payları (%)

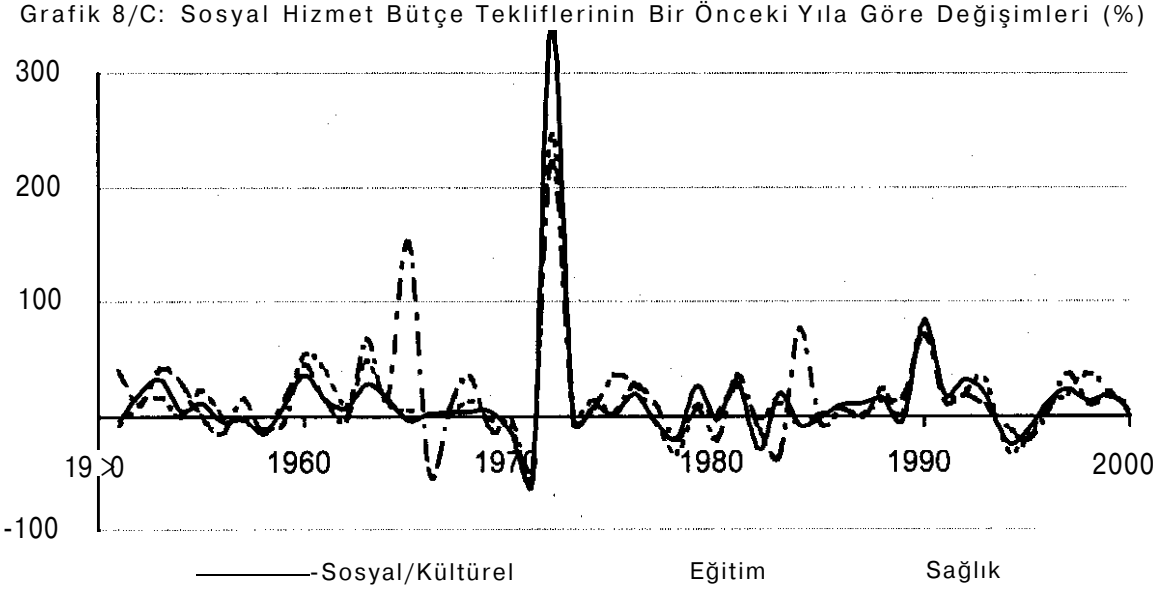
Grafik 8/A: Genel Hizmet Bütçe Tekliflerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



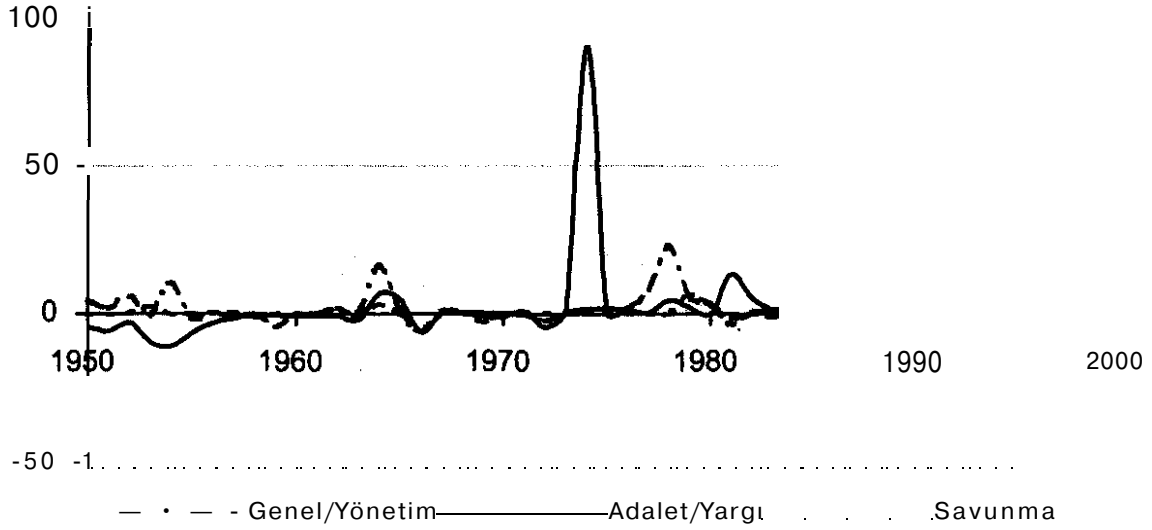
Grafik 8/B: Ekonomik Hizmet Bütçe Tekliflerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



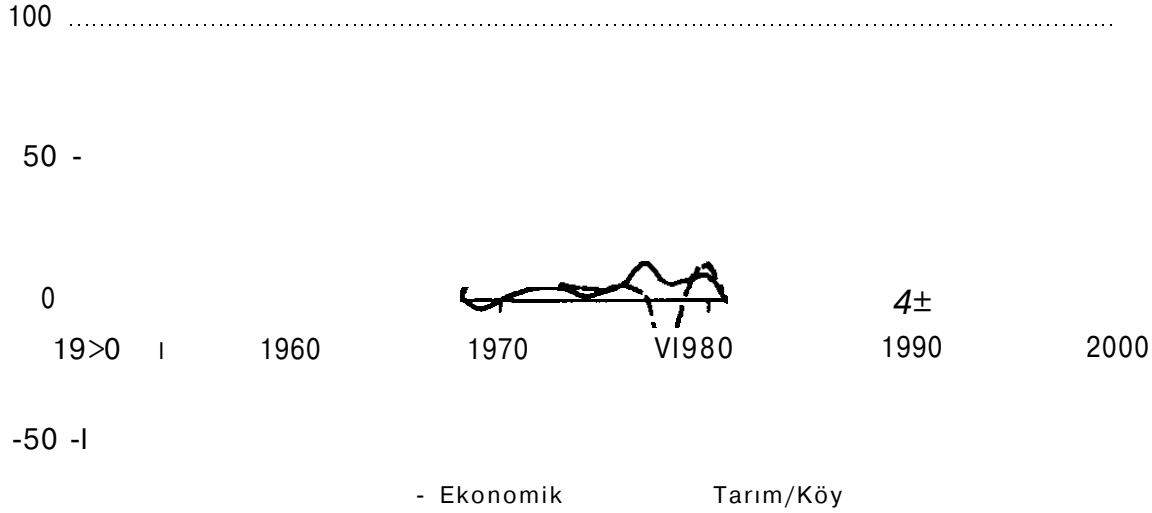
Grafik 8/C: Sosyal Hizmet Bütçe Tekliflerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimleri (%)



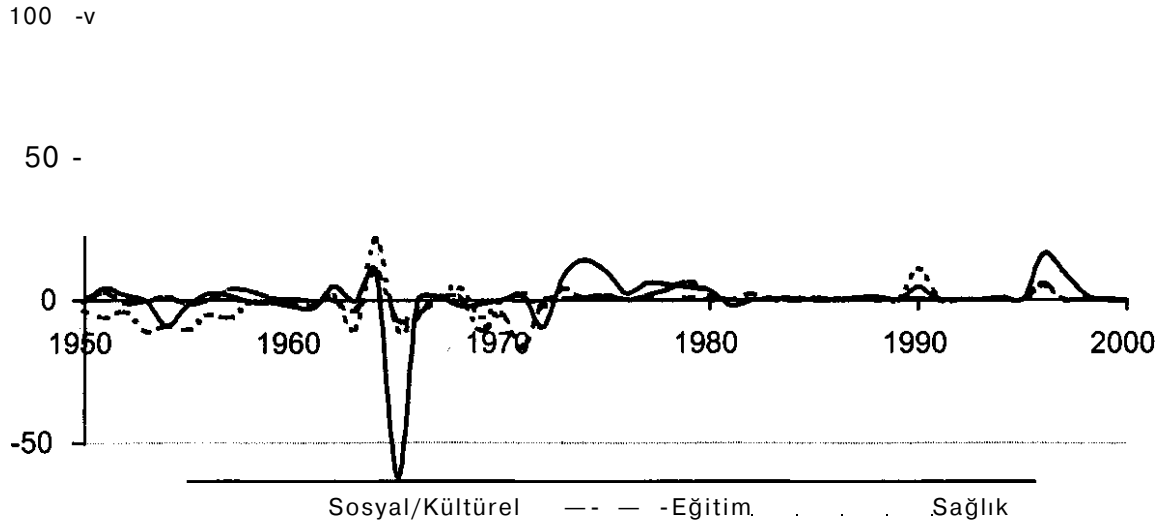
Grafik 9/A: Bütçe Komisyonlarında Genel Hizmetlerde Yapılan Değişikliklerin Bütçe Teklifine Oranları (%)



Grafik 9/B: Bütçe Komisyonlarında Ekonomik Hizmetlerde Yapılan Değişikliklerin Bütçe Teklifine Oranları (%)



Grafik 9/C: Bütçe Komisyonlarında Sosyal Hizmetlerde Yapılan Değişikliklerin Bütçe Teklifine Oranları (%)



KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE KAMU HARCAMALARI (TÜRKİYE 1980 - 2000)

PROF. DR. HİKMET İYİDİKER

Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

GİRİŞ

Kamu Harcamalarının gelişimini, Türkiye Ekonomisi'nin 1980'lerden itibaren geçirdiği köklü dönüşümden bağımsız olarak incelemenin olanaksızlığı karşısında, bu dönüşümün genel çerçevesini çizmek gereksinimi duyulmuştur. Bu nedenle, çalışmanın birinci bölümünde ekonomik küreselleşme sürecinin Türkiye Ekonomisi üzerindeki genel etkileri ele alınmış, ikinci bölümünde ise, ekonomik küreselleşme sürecinin etkisi altında biçimlenen kamu harcamalarının gösterdiği gelişim incelenmiştir.

I - KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

A - Küreselleşme Süreci

20.yüzyılın sonuyla 21.yüzyılın başlarında dünyada yaşanan en temel olgu ekonominin küreselleşmesidir. Bu olgunun boyutlarından birisini liberalleşme, serbestleşme ve rekabete açılma oluştururken, ikincisini de ulusal ekonomilerin artan ölçüde eklemlenmesi ve iç içe girmeleri oluşturmaktadır. Ne var ki, liberalleşme ve eklemlenme sürecinde, sermaye hareketleri sıklığı ve bulaşıcı niteliği giderek artan finansal krizler için elverişli bir ortam yaratmaktadır. Bunun sonucu olarak, ulusal ekonomiler daha kırılgan ve krize yatkın hale gelmektedirler. Gerek Asya Krizi, gerekse aralarında Türkiye'nin de bulunduğu, Arjantin, Brezilya, Güney Kore vb. ülkelerde yaşanan ekonomik krizler bu gerçeği yadsınamaz biçimde ortaya koymaktadır.

Genel olarak ekonomik küreselleşme, malların ve sermayenin dünya ekonomisinde serbestçe dolaşımı, tüm piyasaların uluslararası sermayeye açılması anlamına gelmektedir. Bu süreç, kendiliğinden değil, ABD liderliğinde ve kimi gelişmiş ülkelerin desteğiyle Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Örgütü ile Dünya Ticaret Örgütü tarafından dayatılan bir projedir. Bu projeyle benimsenen yeni küresel ekonomik düzen, sermaye birikimi sürecini dünya ölçeğinde düzenlemektedir. Ancak, IMF ve Dünya Bankası'mn neo-liberal söylemle desteklenen *"yapısal uyum programlan"* nın *"serbest piyasa sistemi"* değil, yeni bir müdahaleci sistem oluşturduğu görülmektedir.

Küreselleşme sürecinin esas aktörü piyasa olduğundan, refah devleti uygulamalarının tasfiyesi ve özelleştirme uygulamalarının hızlanmasıyla devletin niteliği ve işlevleri yeniden belirlenmektedir. Bu bağlamda, devletin küresel kapitalizmin gereklerine uygun roller üstlenerek ve uluslararası sisteme entegrasyon sürecinin bir aktörü olarak yeniden yapılanması söz konusudur. Nitekim, küreselleşmenin bugünkü boyutlara ulaşmasının, ulusal ekonomilerde devletin küçülmesi, ekonomik faaliyetlerin serbestleşmesi ve toplumsal zorunlulukların azalmasıyla sağlandığına dikkat çekilmektedir (Rodrik, 1997, s.115). ^

1970'li yıllara kadar uygulama alanı bulan Keynesyen Politikalarda kalkınmanın temel aktörü olan devlet, uluslararası sisteme entegrasyon bağlamında bu sistemle uyum içinde olmuştur (Türkay, 2000, s.13). Birçok az gelişmiş ülkede kalkınma planları, projeleri uygulanmış, Türkiye dahil birçok ülke sanayileşmeye başlamıştır. 1970'li yıllarda anılan ülkelerde sanayileşme hızlanmış ancak ekonomik istikrarsızlık artmış, ekonomiler dış kaynak olmaksızın işleyemez hale gelmişlerdir. Dış kaynak sağlamanın koşulu ise IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan yeni uluslararası reçeteyi kabul etmek olmuştur. Böylece, 1980'lerde ekonomiyi ve toplumu belli bir plan dahilinde geliştirme perspektifinin yerini, sorunların çözümünü piyasanın serbestçe işlemesinde gören neo-liberal perspektif almıştır.

1980'lerden itibaren devletin ekonomiden elini çekmesi, döviz ve mal piyasalarının serbestleştirilmesi yanında, özelleştirme ve devletin tarıma sunduğu desteklerin kaldırılması gibi önlemler IMF' in yapısal uyum programlarına dönüşmüştür. Böylece, *"gelişme"* kavramı yerini *"yapısal uyum"* kavramına bırakmıştır. Ancak, 1997 Asya Krizi'nden sonra *"bir gelişme stratejisi izleme"* düşüncesinin tekrar geri geldiği görülmektedir.

Bu çerçevede, politika belirleyicilerinin küreselleşmeyi kalkınmaya ilişkin gereksinmeler açısından değerlendirmeleri (Rodrik, 2000a, s.57), gelişmekte olan ulusların, uluslararası ekonomik entegrasyonu kendi başına bir amaç olarak görmekten vazgeçmeleri, dünya ekonomisinde küresel pazarların ya da çok taraflı kurumların belirlediği koşullarla değil, kendi koşullarıyla yer almaları gerektiği vurgulanmaktadır (Rodrik, 2000b, s.16).

B- Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi

Türkiye 1980'lerden itibaren uyguladığı parasal dengeler üzerine oturtulmuş, reel yönü ihmal edilmiş istikrar programlarıyla aşırı borçlu, büyüme hızı, üretkenliği ve verimliliği düşük kırılgan bir ekonomi durumuna düşmüştür. Dış borçlar önemli boyutlara ulaşmış, kamu finansman açıkları büyümüş, büyüme hızı önceki dönemlerin ortalamasının altına düşmüş, üretken yatırımların payı sürekli olarak azalmıştır. Ekonomide enflasyon süreğenleşmiş, ekonomik dalgalanmaların boyu yükselirken süreleri kısalmış, gelir dağılımı daha da bozulmuş, işsizlik artmış, çarpık kentleşme hızlanmış, yolsuzluklar yaygınlaşmıştır. Bu tablo, "küresel piyasa sisteminin, pek çok gelişmekte olan ülkede ulusal ekonominin sonunu hazırladığı" saptamasını (Chossudovky, 1999, s.29) doğrular niteliktedir.

TÜBİTAK'ın gerçekleştirdiği ve kentlerde yaşayan 40 milyon nüfusu kapsayan *"Bilgi Teknolojileri Yaygınlık ve Kullanım Araştırması 2000"* in ilk sonuçları, kırsal kesimde yaşayan 26 milyon nüfusu araştırmanın kapsamı dışında bıraksa da, Türkiye'de gelir düzeyinin yetersizliğini ve bunun dağılımındaki dengesizliği ortaya koymaktadır (Tablo 1).

Tablo 1: Türkiye'de Kentsel Gelir Düzeyi ve Dağıtımı

Gelir Grubu	Gelir Düzeyi (Milyon TL)	Hane Halkı (Yüzde)
Alt	(0-150)	41.9
Alt-Orta	(150-300)	33.1
Orta	(300-500)	14.4
Ust-Orta	(500-1.000)	7.9
Ust	(1.000+)	2.8

Kaynak-.TÜBİTAK, "Bilgi Teknolojileri Yaygınlık ve Kullanım Araştırması 2000". Ankara 2001.

Öte yandan, DPT verilerine göre, 1999 yılında Türkiye genelinde işsizlik oranı yüzde 7.3, eksik istihdam oranı yüzde 6.9 olmak üzere, atıl iş gücü oranı yüzde 14.2'dir. Yalnız kentsel işgücü piyasası dikkate alındığında bu oranlar yükselmekte ve işsizlik oranı yüzde 11,7, eksik istihdam oranı yüzde 7.5 olmak üzere, atıl iş gücü oranı yüzde 19.2 düzeyine ulaşmaktadır (DPT, 2000, s.51).

Uygulanan istikrar programlarında enflasyonun ekonomideki bütün sorunların nedeni olduğu noktasından hareketle, enflasyonun kontrol altına alınması birincil amaç olmuştur. Bu yaklaşım, istikrar programlarının temel hedefinin ekonomiyi düzeltmek değil, küreselleşme sürecine eklemlemek olduğu gerçeğini gözden kaçırmaktadır.

Enflasyonun kontrol altına alınması için önerilen ve 1980-2000 döneminde ağırlıklı olarak kullanılan para ve kur politikası araçları iç talebi kısmak amacıyla uygulanmıştır. Oysa, enflasyon sorunun temelden çözmek için, öncelikle üretimi ve verimliliği arttırmak gerekmektedir. Kaldı ki, enflasyona yol açan sorunların uluslararası sermaye ile bağlantılarını ve ülkenin yapısal sorunlarını dikkate almayan programların enflasyonu kontrol altına alması olanaksızdır.

Türkiye, 1990 yılı başlarından itibaren uyguladığı istikrar programlan kapsamında, izlediği düşük kur politikasıyla girdi fiyatlarını denetleyerek enflasyonun yavaşlatılmasını hedeflemiştir. Ancak, döviz kurunun baskı altında tutulmasıyla, ithal malları göreli olarak ucuzladığından, dış girdilere ve ithal mallarına olan talep artmış ve dış açık büyümüştür. Böylece, ülkenin üretim kapasitesinin bir kısmı atıl kalırken, arzın önemli bir bölümünün kolaylaşan ithalat yoluyla karşılanması reel kesimi ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiştir (Tablo 2).

Tablo 2: Türkiye'de GSMH Büyüme Oranları (1980-1999)

Yıllar	GSMH Büyüme Oranlan	Yıllar	GSMH Büyüme Oranları
1980	-2.8	1990	9.4
1981	4.8	1991	0.3
1982	3.1	1992	6.4
1983	4.2	1993	8.1
1984	7.1	1994	-6.1
1985	4.3	1995	8.0
1986	6.8	1996	7.1
1987	9.8	1997	8.3
1988	1.5	1998	3.9
1989	1.6	1999	-6.1

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT, Aralık 1997 s.4 ve 1997-1999 Yılları, Temel Ekonomik Göstergeler. DPT, *GSMH yeni seri.

ihracattaki artışın yavaş, ithalattaki artışın çok hızlı olması sonucunda dış ticaret açığı hızla büyümüş ve ihracatın ithalatı karşılama oranı giderek küçülmüştür, (örneğin, 1999 yılında ihracatın İthalatı karşılama oranı yüzde 65.3 iken, 2000 yılında yüzde 50.6 düzeyine inmiştir). İhracat artışlarının yavaşlamasında Körfez Savaşı'nın, ithalat artışlarının hızlanmasında 1995 yılında Avrupa Birliği ile imzalanarak 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması'nın etkileri gözden kaçırılmamalıdır. Gümrük Birliği'nin beş yıllık uygulamasında, Türkiye'nin AB ile dış ticaret açığı yılda ortalama 12 milyar Dolar gibi çok önemli boyutlara ulaşmıştır. 2000 yılında 26.7 milyar Dolar'a ulaşan dış ticaret açığının oluşmasında, 54.2 milyar Dolar'lık toplam ithalat içinde yüzde 13 oranında pay alan 7.2 milyar Dolar tutarındaki tüketim malları ithalatının katkısı küçümsenemez düzeylerdedir (Tablo 3a, 3b).

Tablo 3a: İthalatın Ana Mal Gruplarına ve Sektörlere Göre Dağılımı (Milyon $)

	Sermaye Malları	Ara Malları	Tüketim Malları	Diğer	İthalat (Toplam)
1993	7.357	19.403	2.526	0.142	29.428
%Pay	25	***66***	***9***	***0***	***100***
1994	5.221	16.565	1.381	0.103	23.270
%Pay	22	***71***	6	***1***	700
1995	8.120	25.078	2.416	0.095	35.709
%Pay [1]	23	***70***	7	***0***	***100***
1996	10.336	28.737	4.424	0.130	43.627
%Pay	***24***	***66***	***10***	***ö*** 1	***100***
1997	11.052	31.871	5.335	0.301	48.559
%Pay	23	***65***	***11***	İ '	***100***
1998	10.666	25.562	5.322	0.372	45.922
%Pay	***23***	***64***	***12***	***1***	700
1999	8.729	26.568	5.063	0.327	40.687
%Pay	22	***65***	***12***	***1***	***100***
2000	11.270	35.462	7.232	0.186	54.150
%Pay	***21***	***66***	***13***	***0***	***100***

Tablo 3b: İhracatın Ana Mal Gruplarına ve Sektörlere Göre Dağılımı (Milyon $)

	Tarım ve Orman	Balıkçılık	Madencilik, Taş.	İmalat	Diğer	İhracat (Toplam)
1993	2.292	0.021	0.234	12.794	0.083	15.345
%Pay	***15***	0	2	***63***	***0***	***100***
1994	2.301	0.022	0.263	15.518	0.086	18.106
%Pay	***13***	0	***1***	***86***	***0***	***100***
1995	2.133	0.022	0.391	19.088	0.088	21.636
%Pay	***10***	***0***	2	88	***0***	***100***
1996	2.455	0.027	0.369	20.358	0.088	23.225
%Pay	***10***	0	2	***88***	***0***	***100***
1997	2.679	0.033	0.404	23.132	0.088	26.261
%Pay	*'10* H	***0***	2	88	***0***	700
1998	2.700	0.017	0.363	23.873	0.089	26.973
%Pay	***10***	0	***1***	***89***	0	***100***
1999	2.394	0.038	0.385	23.755	0.090	26.587
%Pay	***9***	0	***1***	***90***	***0***	***100***
2000	1.966	0.024	0.400	25.058	0.091	27.485
%Pay	7 1	***0***	2	***91***	***0***	700

Kaynak: T.C. Merkez Bankası, www.tcmb.QOv.tr

Tarihsel olarak bakıldığında, Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan ekonomik krizlere cari işlemlerin sürekli açık vermesinin ve dış borçların büyümesinin kaynaklık ettiği görülmektedir. Ekonominin serbestleştirilmesiyle büyüyen dış açıkların 1990'ıı yıllardan itibaren gittikçe artan dış borçlarla ve kısa vadeli sermaye hareketleriyle finanse edilmesi, dış borç yükünü büyütmüş (Tablo 4), dış ödemeler dengesi sorununu ağırlaştırmıştır.

Kısa vadeli sermaye hareketlerinin yol açtığı bu durumun, sermaye hareketlerinin düzenli ve aşamalı olarak değil, 1989 yılında ani bir biçimde serbest bırakılmasından kaynaklandığı açıktır. Bu nedenle, denge bozucu spekülatif sermaye hareketlerinin özgün ve geçici önlemlerle engellenmesi gerektiği görüşü yaygındır (FBE, 2001).

Tablo 4: Dış Borç Göstergeleri ve Rasyoları (Milyon $)

Göstergeler	1996	1997	1998	1999
GSMH	181.601	192.383	206.552	185.171
İhracat	32.446	32.647	31.220	29.326
Döviz Gelirleri	50.966	58.472	62.590	52.887
Dış Borç Stoku	79.637	84.891	96.906	101.781
Dış Borç Servisi	11.418	12.418	16.513	18.316
Anapara	*7.218*	*7.830*	*11.690*	*12.866*
Faiz	*4.200*	*4.588*	*4.823*	*5.540*
Rasyolar				
Dış Borç Stoku/GSMH	43.9	44.1	46.9	55.0
Dış Borç Stoku/İhracat	245.4	260.0	310.4	347.1
Dış Borç Servisi/İhracat	35.2	38.0	52.9	62.5
Faiz Servisi/ihracat	18.1	17.5	17.9	20.5

Kaynak: HM.Hazine İstatistikleri 1980-1999, M.İNCE, Devlet Borçları ve Türkiye, s.173, Tablo 13.

1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle, Türkiye'nin dış borç stoku cari işlemler dengesi ile açıklanamayacak bir hızla büyümüştür. IMF ile Aralık 1999'da imzalanan anti-enflasyonist program döviz kuru çıpasına dayandırıldığından, Merkez Bankası'nın para politikası uluslararası sermaye hareketlerindeki dalgalanmalara bırakılmıştır. Kısa vadeli sermaye girişlerinin artması, TL'nin aşırı değerlenmesi ve ithalatın artmasıyla cari açıklar hızla büyümüş ve 2000 yılı sonlarında sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Bu süreç, sermaye

çıkışlarını hızlandırmış, dış kredilerin yenilenme olanağını ortadan kaldırmış ve ekonomi dış ödemeler dengesi krizine sürüklenmiştir.

1980'li yıllar boyunca, Türk imalat sanayi katma değerindeki ve yatırımlarındaki azalış, özellikle spekülatif sermaye girişlerinin hızlandığı 1989 sonrasında iyice hızlanmış, reel sektördeki daralmanın boyutları büyümüştür (Yentürk, 2000). Buna karşın, yüksek faiz politikasının da etkisiyle, sanayi kuruluşlarının *"faaliyet dışı gelirler"* olarak tanımlanan faiz gelirleri olağanüstü boyutlara ulaşmıştır (Tablo 5). Tabloda görüldüğü gibi şirketlerin sanayi faaliyetleri dışı gelirlerinin net karlarına oranı 1999 yılında yüzde 219.0'a kadar yükselmiştir.

Bu süreçte, bankalar yüksek faizle topladıkları fonları daha yüksek faizlerle kamuya aktaran kurumlara dönüşmüşlerdir. Ancak, spekülatif sermaye hareketlerindeki dalgalanmalar bu döngünün sürmesine olanak vermemiştir. Bankacılık sektöründe ortaya çıkan yıkımın boyutlarını ortaya koymak için, yalnızca Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen 10 bankanın (Türkbank, İnterbank, Bank Ekspres, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, Esbank, Yaşarbank, Etibank, Bank Kapital) oluşturduğu yükün, Ekim 2000 sonu itibariyle 11.5 milyar Dolar'a ulaştığını belirtmek yeterlidir. Türkiye'nin bütçesinin yüzde 16.5'i düzeyine ulaşan bu tutar, dış borç stokunun yüzde 10.8'ine denk gelmekte, 2001 yılı için beklenen vergi gelirlerinin de yüzde 25i büyüklüğüne ulaşmaktadır (Salman, 2000).

Bugün gelinen noktada, ülkenin sanayi işletmeleri ve mali yapıları bozulan bankaları yabancı yatırımcılar için yok pahasına satın alınabilecek varlıklar durumuna düşmüşlerdir. (Benzer saptamalar, TÜSİAD'ın 12.04.2001 tarihinde, Yüksek istişare Konseyi Olağanüstü Toplantısı'nda, Yönetim Kurulu Başkanı tarafından da dile getirilmiştir). Bu nedenle, öncelikle yapılması gereken ülkenin üretken ve finansal yapılarına el konulmasının engellenmesidir. Ulusal ekonominin dünya ekonomisiyle bütünleşme biçimlerinin, ekonominin büyümesine ve ülkenin gelişmesine öncelik verecek biçimde yeniden düzenlenmesi zorunludur.

Tablo 5: Özel Büyük Kuruluşlarda Sanayi Faaliyetleri Dışı Gelirler İle Net Bilanço Kârları (Vergi Öncesi) İlişkisi (000 TL)

Yıllar	Diğer Gelirler (D	Değişim (%)	Net Bilanço Kârı (2)	Değişim (%)	0>/(2)
1985	104.501.915	58.6	433.462.000	36.9	24.1
1986	204.558.231	95.7	663.879.000	53.2	30.8
1987	285.321.034	39.5	1.593.763.022	140.1	17.9
1988	632.251.158	121.6	2.494.087.226	56.5	25.4
1989	1.299.143.459	105.5	4.189.117.743	68.0	31.0
1990	2.224.648.247	71.2	6.679.368.414	59.4	33.3
1991	3.721.503.901	67.3	7.282.287.783	9.0	51.1
1992	7.794.368.122	109.4	20.052.422.789	175.4	38.9
1993	17.548.778.004	125.1	43.093.652.150	114.9	40.7
1994	57.694.648.710	228.8	105.587.224.479	145.0	54.6
1995	96.191.958.000	66.7	206.857.875.064	95.9	46.5
1996	195.948.193.000	103.7	370.418.929.000	79.1	52.9
1997	407.054.079.000	107.7	771.761.381.000	108.3	52.7
1998	699.577.134.000	. 71.9	797.402.394.000	3.3	87.7
1999	1.577.329.277.000	225.5	720.405.946.000	-9.7	219.0

Kaynak: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Raporu, İSO,1999.İSO dergisi, Ağustos 2000, s.38.

II-KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Küreselleşme olgusunun dayattığı ekonomi politikası ölçütleri rekabet, üretkenlik, serbest mübadele ve verimlilik olan *"yeni liberalizm"* ve *"piyasa"* dır. Türkiye'de istikrar programlarıyla yürütülen bu politikanın gereği olan geniş çaplı özelleştirme uygulamalarıyla *"kamusal" ye "sosyal"* alan piyasanın emrine verilmekte, metalaşmanın konusu olmaktadır. Malların ve sermayenin serbest dolaşımıyla, kamu birikimleri küreselleşen dev sermayeye

aktarılırken, ulusal devlet yatırıma, üretime ve paylaşıma ilişkin karar mekanizmalarını elinden kaçırmaktadır.

A - Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

1980'lerden itibaren uygulanan ekonomi politikalarıyla kamu kesiminin daraltılması ve etkinliğinin azaltılması amaçlanmış ise de bu amacın gerçekleştirilemediği görülmektedir. Kamu ekonomik kesiminin bir bütün Olarak ulusal ekonomideki yeri getir ve harcamalarının GSMH'ya oranlarından izlenebilir. Buna göre, 1980-2000 döneminde kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir (Tablo 6).

Tablo 6: Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000 (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark	Gelirler/GSMH	Giderler/GSMH
1980	779	833	54	14.5	15.5
1981	1960	2025	65	24.3	25.2
1982	2229	2385	156	20.8	22.2
1983	2831	3159	328	20.1	22.4
1984	3997	4567	570	18.0	20.1
1985	6888	8153	1265	19.1	22.7
1986	11628	13495	1867	22.3	25.9
1987	16967	21552	4585	22.3	28.3
1988	28753	34979	6226	22.0	26.7
1989	48329	60491	12162	20.7	26.0
1990	80264	110349	30085	20.3	27.9
1991	115320	180691	65371	18.5	29.0
1992	202181	318973	116792	18.3	28.9
1993	377644	611635	233991	18.9	30.6
1994	769351	1089399	320048	19.7	27.9
1995	1616883	2050302	433419	20.6	26.1
1996**	3285.1	4606.4	1321.3	21.77	30.7
1997**	6834.6	9070.2	2235.6	22.99	30.8
1998**	13485932	18305155 -	4819223	25.1	34.2
1999**	19418208	31412587	11994379	24.8	40.1
2000**	387737191	52264583	33547260	31.1	42.0

Kaynak: 1980-2000 Yılları Temel Ekonomik Göstergeler, DPT *GSMH yeni seri. "1996-2000 Yılları Cari fiyatlarla Trilyon TL

Bu olgu, kamu ekonomik kesiminin ana öğesi olan konsolide bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde de görülmekte ve kamu ekonomisinin boyutlarının sayısal olarak daraltılamadığı anlaşılmaktadır. 1980-1999 döneminde, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı 1982-1992 döneminde 1980 yılındaki düzeyinin altında kalırken, 1993 yılından itibaren bu düzeyin üzerine çıkmıştır. Benzer gelişmeler konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları için de geçerlidir. Kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı arttığından, kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür (Tablo 7).

incelenen dönemde, Türk Vergi Sistemi'ndeki yapısal değişiklik, vergi gelirleri içinde zaten büyük olan dolaylı vergilerin payının daha da büyümesi biçiminde gerçekleşmiştir. Vergi sistemindeki ilk önemli değişiklik 1 Ocak 1985 tarihinde Katma Değer Vergisİ'nin yürürlüğe girmesidir. Bu vergi, birkaç yıl içinde sağladığı gelir açısından vergi gelirleri İçinde önemli bir yer almıştır, ikinci önemli değişiklik, yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi gerekçesiyle Kurumlar Vergisi'ne getirilen istisna ve muaflıkların arttırılmasıdır. Öyle ki, uzun yıllar devlete önemli gelir sağlayan bu vergi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir "istisnalar" vergisi halini almıştır (Uluatam, 1995, s. 19). Sonuçta, 1980 yılında toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 37.2 olan dolaylı vergilerin payı 2000 yılında yüzde 60.4'e yükselmiştir (Tablo 8).

Tablo 7: Konsolide Bütçe Büyüklükleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri / GSMH	Konsolide Bütçe Harcamaları / GSMH	Bütçe Açığı / GSMH
1980	17. 20	20. 33	-3. 13
1981	17. 35	18. 89	-1. 54
1982	13. 61	15. 09	-1.48
1983	16. 51	18. 75	-2. 24
1984	12. 66	17. 07	-4. 42
1985	12. 77	15. 03	-2. 26
1986	13.20	15.95	-2. 76
1987	13. 45	16. 92	-3.48
1988	13. 17	16.26	-3. 09
1989	13. 19	16.52	-3. 33
1990	13.91	16. 92	-3.01
1991	15.23	20. 53	-5. 28
1992	15. 79	20. 08	-4. 30
1993	17. 59	24. 29	-6. 70
1994	19. 16	23.08	-3.91
1995	17. 75	21.78	-4.03
1996	18. 04	26. 31	-8.27
1997	19. 40	27.40	-7.60
1998	21.90	29. 10	-7. 20
1999	22. 50	35. 90	-10. 90
2000**	27. 13	37.45	-10. 32

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998) DPT, Aralık 1997, s.76 ve T.C. Maliye Bakanlığa980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yılı Ekonomik Rapor. *GSMH yeni seri kullanılmıştır. ** 2000 yılı geçicidir.

Tablo 8: Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı (%)

Yıllar	Dolaylı Vergiler/Toplam Vergi Gelirleri	Dolaysız Vergiler/Toplam Vergi Gelirleri
1980	37.2	62.8
1981	35.5	64.5
1982	36.7	63.3
1983	40.6	59.4
1984	41.7	58,3
1985	52.3	47.7
1986	48.0	52.0
1987	50.4	49.6
1988	50.4	49.6
1989	46.6	53.4
1990	47.9	52.1
1991	47.7	52.3
1992	49.6	50.4
1993	51.4	48.6
1994	51.7	48.3
1995	59.3	40.7
1996	64.2	39.3
1997	63.7	36.3
1998	57.1	42.9
1999	58.2	41.8
2000*	60.4	39.6

Kaynak:Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998),DPT,Ankara,1997 Temel Ekonomik Göstergeler, 1998-2001yılları. * 2000 yılı geçicidir

Uygulanan ekonomi politikası, her türlü sermaye gelirlerinin olabildiğince az vergilendirilmesini öngörmüştür. Bu yaklaşım, vergilendirilmeyen sermaye gelirlerinin yatırımlara dönüşerek üretim ve istihdam olanaklarını arttıracağı beklentisine dayanmaktadır. Ne var ki, yüksek faiz ortamı bu beklentilerin gerçekleşmesine olanak vermemiş, özellikle üretken yatırımları olumsuz etkilemiştir.

Kamu harcamalarının olağanüstü artışı karşısında, kamu gelirlerinin yeterince arttırılamamast, özelleştirmenin seçeneği olmayan tek çözüm olarak gösterilmesine yol açmıştır. Böylece, vergilendirilebilir potansiyelin varlığına karşın, vergi toplamak yerine özelleştirmelerle kamuya gelir sağlanması hedeflenmiştir. Oysa, Ağustos 1986-2000 döneminde gerçekleştirilen (enerji özelleştirmeleri dışındaki) özelleştirmeler, kamu elinde biriken servetin heba edildiğini ve piyasadaki tekelci yapıyı güçlendirdiğini ortaya koymaktadır. Belirtilen dönemde, taşınmaz varlık ve hisse olarak KİT'lere ilişkin 440 ayrı satış yapılmış ve 6 milyar 729 milyon Dolar'lık hasılat elde edilmiştir. Bu uygulamalarla, özelleştirmeye konu olan KİT'lerin yüzde 48 gibi büyük bölümünün Türkiye'nin büyük özel kuruluşlarına devri gerçekleştirilmiştir (Petrol-İş 2001).

Türkiye Maden-Iş Sendikası verilerine göre; özelleştirme kapsamındaki 6 termik santral (Yatağan, Yeriiköy, Kemerköy, Çayırhan, Orhaneli, Seyitömer) ile birlikte bedelsiz devredilecek olan 687 milyon tonluk kömür rezervlerinin değerinin 6 milyar 632 milyon Dolar olduğu hesaplanmıştır. Yalnızca bu ömek bile, kamu varlıklarının özelleştirifmeleriyle kamunun uğradığı zararın boyutlarını ortaya koymak için yeterlidir (Kansu, 2001).

1980-2000 döneminde, uygulanan politikalarda sosyal devlet anlayışının terk edilmesiyle, eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetlerine ayrılan payın arttın la madiği, önemsiz düzeylerde kaldığı görülmektedir (Tablo 9).

Tablo 9: Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Gelişimi (Milyar TL)

Yıllar	Eğitim Harcamaları (t)	Sağlık Harcamaları (2)	GSMH (3)	1/3	2/3
1981		38.5	8.022	—	0.48
1982	—	44.7	10.611	—	0.42
1983	350	71	13.933	2.51	0.50
1984	478	101	22.167	2.15	0.45
1985	674	150	35.350	1.90	0.42
1986	961	220	51.184	1.87	0.42
1987	1573	372	75.019	2.09	0.49
1988	2650	641	129.175	2.05	0.48
1989	6002	1482	230.369	2.60	0.64
1990	12843	3213	397.177	3.23	0.80
1991	22873	5222	634.392	3.60	0.82
1992	44375	10433	1.103.604	4.02	0.94
1993	81163	19113	1.977.322	4.10	0.96
1994	120698	31538	3.887.902	3.10	0.81
1995	210801	57275	7.854.887	2.68	0.72
1996	435734	117119	14.978.067	2.90	0.78
1997	960905	256952	29.393.262	3.26	0.87
1998	1933475	472763	53.518.332	3.61	0.88
1999	2776635	660025	78.282.967	3.54	0.84
2000*	4386963	1059981	124.439.483	3.52	0.85

Kaynak: 1980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

Tablodan izlendiği gibi, eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı 1983 yılından başlayarak 1986 yılına kadar düşme eğilimi göstermiş, 1987 yılından itibaren yükselerek 1993 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 4.10'a ulaştıktan sonra, 1994 yılından itibaren tekrar düşme eğilimine girmiş ve 2000 yılında yüzde 3.52 düzeyine inmiştir. Sağlık

harcamalarının GSMH içindeki payı dönem içinde dalgalanarak 1993 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 0.96'ya ulaştıktan sonra, 2000 yılında yüzde 0.85'e kadar gerilemiştir

B - Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayırıma Göre Gelişimi

Konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayırımı, sayısal olarak küçültülemeyen kamu harcamalarının niteliksel olarak değiştirildiğini ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayırımı uygulanan ekonomi politikalarının sonuçlarını somut bir biçimde yansıtmaktadır.

1980-2000 döneminde Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH içindeki payları ekonomik ayrıma göre incelendiğinde (Tablo 10), cari harcamaların GSMH içindeki payının uygulanan İstikrar programlarına bağlı olarak dalgalandığı, ilk on yılda azalma eğilimi gösterdiği, 1991-1993 döneminde yükseldikten sonra tekrar azalma eğilimine girdiği ve 1999 yılında yüzde 11.40 ile en üst düzeyine ulaştığı görülmektedir.

Tablo 10: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları							
	Personel	Diğer Cari	Toplam		Faiz ödemeleri Toolamı	İç Faiz Ödemeleri	Dış Faiz ödemeleri	KİT Transferleri	Vergi İadeleri	Sosyal Güvenlik	Diğer Transferler	Toplam
1980	6.44	2. 89	9.33	3..50	0. 59	0.42	0.17	3.82	0.10	0. 84	2.15	7.50
1981	4.96	2.99	7. 95	3. 82	0.94	0. 51	0. 43	2. 39	0.40	0. 70	2. 70	7.12
1982	4.17	2.62	6. 79	3.14	0. 82	0. 32	0. 50	2.12	0. 00	0.64	1.59	5.17
1983	4. 81	2. 86	7. 67	3. 39	1.52	0. 57	0.94	2.19	1.34	0. 82	1.82	7. 69
1984	4.04	2.66	6. 72	3.12	1.99	0. 80	1.19	1.27	1.72	0. 56	1.69	7. 23
1985	3. 61	2. 32	5.93	2. 91	1.91	0. 80	1.21	0. 51	2.05	0.59	1.12	6.19
1986	3. 60	2. 37	5. 96	3. 17	2. 60	1.27	1.33	0. 27	2.18	0. 56	1.21	6. 82
1987	4.41	2.06	6.47	2. 64	3. 02	1.68	1.34	0.64	2.20	0. 56	1.39	7. 82
1968	4. 24	1.85	6.09	2.10	3. 85	2.45	1.41	0. 78	1.63	0. 58	1.22	8. 07
1989	5.96	1.77	7. 73	1.68	3. 59	2. 22	1.36	0. 53	1.25	0. 61	1.14	7.11
1990	7.19	1.74	8. 93	1.72	3. 52	2. 42	1. 10	0. 32	0. 90	0. 31	1.23	6. 27
1991	8. 63	1.75	10. 38	1.85	3. 79	2.67	1.12	1.92	1.02	0. 25	1.32	8.31
1992	9. 45	1.83	11.28	1.72	3. 65	2. 77	0. 88	0. 74	0.98	0. 36	1.36	7. 09
1993	9. 32	1.77	11.09	1.83	5. 83	4. 63	1.20	1.29	1.06	0. 69	2. 50	11.38
1994	7. 60	1.89	9. 49	1.30	7. 67	6. 00	1.67	0.54	0. 80	1.01	2. 27	12. 30
1995	6. 40	1.80	8. 20	1. 17	7.33	6. 05	1.28	0.58	0.81	1.38	2.31	12. 41
1996	6. 50	2.06	8. 56	1.59	10. 00	8. 87	1. 12	0.34	0. 70	2. 24	2. 88	16.15
1997	7. 23	2. 37	9.60	2. 07	7. 89	6. 78	1.10	0. 43	0. 72	2. 68	4. 32	15. 60
1998	7. 13	2. 71	9.84	2.04	12. 02	10. 86	1.16	0. 33	0.59	2. 85	2. 47	17. 70
1999	8. 30	2. 60	10.90	1.70	13. 70	—	—	—	—	—	~	20. 80
2000	9. 50	1.90	11.40	1.20	16.43	-	-	-	-	-	~	24.54

Kaynak: 1980-1998 Yılları, DPT Ekonomik Göstergeleri; 1980-2000 Yılları, T.C: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri ve 2001Yıthk Ekonomik Rapor kullanılmıştır. 1999-2000 Yılları, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor verilerine göre düzenlenmiştir.

Yirmi yıllık dönem içinde, yatırım harcamalarının GSMH İçindeki paylarının 1985 yılından itibaren azalma eğilimine girdiği ve 2000 yılında en düşük düzeyi olan yüzde 1.20 düzeyine kadar gerilediği anlaşılmaktadır.

İncelenen dönemde, transfer harcamalarının GSMH içindeki payının 1980-1992 döneminde dalgalanmalar göstermekle birlikte, 1993 yılından başlayarak hızla büyüdüğü ve 2000 yılında yüzde 24.54 gibi yüksek düzeylere ulaştığı görülmektedir. Transfer harcamalarını en önemli bölümünü oluşturan faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1980 yılında yalnızca yüzde 0.59 iken, 2000 yılında yüzde 16.43 gibi olağanüstü boyutlara varmıştır.

Bu çarpıcı gelişmeler, 2000 yılında kamu yatırımlarının ulusal gelirin yüzde 1.20'sine kadar düştüğünü, cari harcamaların ulusal gelirin yüzde 11.40'ına yükseldiğini, transfer harcamalarının ise ulusal gelirin yüzde 24.54'ü gibi olağanüstü boyutlara ulaştığını göstermekte ve devletin ekonomik gelişmeyi hızlandırmak ve sürekliliğini güvence altına almak için, kaynak dağılımında etkin bir rol üstlenmesinin kaçınılmaz olduğunu ortaya koymaktadır. 1980-2000 döneminde, ekonomik ayrıma göre kamu harcamalarının konsolide bütçe içindeki paylarının gelişimi Tablo 11'de görülmektedir.

Tablo 11: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları		
	Personel	Diğ. Cari	Toplam		Faiz Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam
1980	32.6	13.3	45.9	17.6	2.9	33.7	36.6
1981	26.7	15.4	42.1	21.4	4.9	31.5	36.4
1982	28.8	16.1	44.9	22.Û	5.4	27.7	33.1
1983	25.6	15.3	40.9	19.2	8.0	31.8	39.8
1984	23.6	15.7	39.3	17.9	11.7	31.2	42.9
1985	24.0	15.2	39.2	20.7	12.5	28.1	40.6
1986	21.5	14.1	35.6	23.6	15.5	25.2	40.7
1987	23.0	11.8	34.8	20.3	17.4	27.6	45.0
1988	23.6	11.8	35.4	16.6	23.2	25.4	48.6
1989	32.3	10.6	42.9	15.0	21.3	20.9	42.2
1990	38.6	10.2	48.8	14.7	20.4	16.2	36.6
1991	37.8	8.5	46.3	13.2	18.5	21.9	40.4
1992	42.4	9.1	51.5	13.2	18.2	17.1	25.3
1993	34.7	7.3	42.0	11.0	24,0	22.8	46.8
1994	30.3	8.2	38.5	8.1	33.2	20.0	53.2
1995	29.2	8.3	37.5	6.0	33.5	23.0	56.5
1996	24.6	7.9	32.5	6.4	37.9	23.2	61.1
1997	26.1	8.6	34.6	7.5	28.5	29.4	57.9
1998	24.8	8.4	33.2	6.8	39.9	20.7	60.6
1999	24.6	8.1	32.7	4.2	38.1	23.7	61.8
2000**	20.7	5.0	25.7	3.8	43.9	21.6	65.5

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT, Aralık 1997, s.78-79 ve 1997-2000 Yılları, DPT, Temel Ekonomik Göstergeler Kasım 2000'e göre hesaplanmıştır.

Buna göre, 1980 sonrasında personel harcamalarının azaltılmasının bir sonucu olarak cari harcamalar önce azalmış, 1980 yılından itibaren tekrar artarak 1992 yılında yüzde 51.5 düzeyine ulaştıktan sonra, azalan bir seyir izleyerek, 1999 yılında yüzde 32.7, 2000 yılında yüzde 25.7 düzeyine inmiştir.

İncelenen dönemde konsolide bütçe harcamaları içinde en önemli gelişme yatırım harcamalarında görülen dramatik gerilemedir. Bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1980-1986 döneminde yüzde 20 dolaylarında dalgalanarak, 1986 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 23.6'ya ulaştıktan sonra sürekli olarak azalmış, 1993 yılında yüzde 11.0'a, 1995 yılında yüzde 6.0'a, 2000 yılında yüzde 3.8'e kadar gerilemiştir.

Buna karşın, 1980-2000 döneminde, konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının payı, kimi yıllar dalgalanmakla birlikte, sürekli ve önemli ölçülerde artmıştır. 1996 yılında yüzde 61.1'lere ulaşan bu pay 2000 yılında yüzde 65.5'e kadar çıkmıştır. Transfer harcamaları içinde en önemli yeri, 2000 yılında konsolide bütçe harcamalarının yüzde 43.9'unu oluşturan faiz ödemeleri almaktadır. Başka bir deyişle, faiz ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının yarıya yakın bir bölümünü oluşturmaktadır. Transfer

harcamalarının dağılımı yirmi yıllık dönemde, borç faiz ödemelerinin hızla arttığını göstermektedir (Tablo 12).

Tablo 12: Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payı (%)

Yıllar	Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili	İktisadi Transferler ve Yardımlar	Mali Transferler	Sosyal Transferler	Borç Faizleri	Diğer Borç Ödemeleri	Kamulaştırma ve Bina Satın Alma	Diğerieri	Toplam
1980	14.30	30.28	13.53	11.87	—	—	2.60	—	100.0
1981	15.23	25.84	15.19	10.37	—	—	3.78	—	100.0
1982	37.27	8.55	17.57	11.64	—	—	4.81		100.0
1983	39.9	8.1	14.9	10.6	14.5	5.4	6.5	0.1	100.0
1984	34.5	8.3	17.3	14.7	14.5	4.4	6.1	0.2	100.0
1985	12.6	5.4	22.0	12.1	37.1	5.5	4.7	0.6	100.0
1986	3.5	5.8	21.5	11.1	43.5	10.3	3.6	0.7	100.0
1987	6.2	6.4	19.3	10.0	45.3	9.4	2.9	0.5	100.0
1988	8.9	6.0	9.6	8.0	52.5	12.9	1.7	0.4	100.0
1989	7.9	3.8	12.1	8.6	56.7	8.7	1.7	0.4	100.0
1990	6.5	4.6	14.7	7.1	53.8	11.1	1.6	0.6	100.0
1991	7.2	4.8	25.2	5.3	43.1	9.7	2.5	2.2	100.0
1992	9.6	5.7	11.9	5.4	52.1	11.0	1.8	2.5	100.0
1993	9.7	5.1	9.9	5.4	41.9	7.4	1.4	2.0	100.0
1994	6.8	7.2	7.3	6.2	52.9	4.9	0.8	1.5	100.0
1995	1.9	5.4	12.9	10.4	55.8	4.1	0.6	1.8	100.0
1996	2.6	3.8	12.8	13.5	58.2	3.3	0.3	1.0	100.0
1997	2.9	4.6	12.9	15.7	51.3	5.0	0.5	1.4	100.0
1998	1.9	3.4	6.8	16.3	63.2	3.3	0.3	1.2	100.0
1999	2.8	2.7	11.4	14.2	57.7	5.1	0.3	1.0	100.0
2000	2.5	4.1	4.7	12.4	67.5	3.2	0.4	0.9	100.0

Kaynak: 1980-1982 Yılları Ataç,Ataç,1993,s.47 ve T.C. Maliye Bakanlığı 1989-2001 Yılları Bütçe Gerekçeleri, Ankara.

Tabloda görüldüğü gibi, transfer harcamaları içinde borç faiz ödemelerinin payı, 2000 yılında yüzde 67.5'e ulaşmıştır. Bu durum artan kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanmayla karşılanması yolunun seçilmesiyle, giderek büyüyen borçların yeni borçlarla finanse edilmesi zorunluluğundan kaynaklanmıştır.

Uzun yıllardır uygulanan istikrar politikalarının çoğunlukla faiz oranları, döviz kurları gibi parasal araçlarla yürütülmesi, mali araçların pek az kullanılması sonucunu doğurmuştur. Oysa, Şubat 2001'de kamu açıklarının yarattığı borç krizi, bu krizi aşmak için mali araçlardan başka bir yolun bulunmadığını göstermiş olmalıdır (Tablo 13).

Tablo 13: Vergi Gellrleri-Yıllık Borç Faizleri İlişkisi (Milyar TL.)

Yıllar	Vergi Gelirleri	Dış Borç Faiz Servisi	Vergi Gelirieri Oranı (%)	İç Borç Faiz Servisi	Vergi Gelirleri Oranı(%)	Toplam Faiz Servisi	Vergi Gelirieri Oranı (%)
ıü»6	5.972	1.428	23.91	649	10,87	2.077	34.78
1987	9,051,	2.041	22.55	1.260	13.92	3.301	36.47
1988 ;	14,232	3.977	27.94	3.159	22.20	7.138	50.14
1989 !	25^550	6.163	24.12	5.115	20.02	11.278	44.14
1390 :	45,309	8.513	18.75	9.613	21.17	18.126	39.93
1991	78,643	14.345	18.24	16.941	21.54	31.286	39.78
1992	141,602	23.622	16.68	30.545	21,57	54.167	38.25
1993		39.264	14,86	92.518	35,01	131.782	49.87
1994 ,		116.529	19.83	233.168	39.67	349.697	59.50
1995	1,084,350	196.669	18.14	475.519	43.85	672.188	61.99
1996	12.244,094	340.775	15.19	1.329.087	59.23	1.669.862	74.41
1997	4,745,484	694.756	14,64	1.977.987	41,68	2.672.723	56.32
1938		1.254.173	13,58	5.629.514	60,97	6.883.687	74,56

Kaynak: HM, Hazine İstatistikten (1980-1999), M. İNCE, Devlet Borçları ve Türkiye, Ankara 2001, s.320. Tablo 41.

Kamu harcamalarının son yirmi yıllık gelişimi, devlet bütçesinin yatırımlara, üretime ve temel kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin işlevlerini yitirdiğini ve finans piyasalarında gelir dağılımını yeniden düzenlemenin bir aracı haline dönüştüğünü göstermektedir. Dolayısıyla, devletin yatırım, istihdam ve üretim gibi ulusal gelirin büyüklüğünü etkileyen değişkenleri belirleyici rolünü terk ettiği, sosyal devlet ilkesinden tamamen uzaklaştığı ve uyguladığı politikalarla gelirin yeniden bölüşümünde dengesizliklerin artmasına yol açtığı söylenebilir. Sonuçta bu durum, küresel ekonominin dayattığı ölçüt ve nitelikte olmasa da, devletin yeniden yapılandığının bir göstergesi de sayılabilir.

SONUÇ

Türkiye Ekonomisi'nin dönüşümü, 24 Ocak 1980'de piyasa ekonomisine geçiş kararıyla başlatılmıştır. Dolayısıyla bu dönüşüm, ülkenin ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullarının ürettiği bir değişim dinamiğinin ürünü olmamıştır. Piyasa ekonomilerinin genelde düzenlenen ve denetlenen piyasa mekanizmalarına dayanması gerektiği bilincinden uzak bir liberalleşme modeli benimsenmiştir. Piyasa ekonomisi, yalnızca fiyatların ve faiz oranlarının serbestçe belirlenmesi, ithalatın serbest bırakılması ve KİT'lerin satışa çıkarılması olarak algılandığından, piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Bu nedenle, Şubat 2001 de yaşanan ağır ekonomik krizle, 1980'lerde başlatılan dönüşümün kurumsal temellerinin oluşturulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Yirmi yıllık dönemde uygulanan model, 1990'ların sonunda kamu kesimi dengelerinin çöküntüsü ile sonuçlanmıştır. Kamu kesiminin gelir-harcama dengesizliğinin ardındaki en önemli neden, ulusal ekonomide özel sermaye gelirlerinin artışına yönelik olarak çalışan kaynak aktarımı mekanizmalarının varlığıdır .Bu mekanizmalar, kamu açıklarının giderek büyümesine yol açmakla kalmamış, açıkların finansman biçimleri, dönem içinde farklılaşarak ulusal gelirin bölüşümünde belirleyici olmuştur. Devlet bütçesi artık, özel sermayeye kaynak aktarımı mekanizmalarının bir aracı haline gelmiştir. Kamu kesiminin sağlıklı bir dengeye kavuşturulabilmesi için öncelikle vergi gelirlerinin arttırılması ve faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içindeki payının aşağıya çekilmesi gerekmektedir.

öte yandan, ithalatın serbest bırakılması cari İşlemler açığını giderek büyütmüş, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ödemeler dengesini tümüyle çöküntüye uğratmıştır. Spekülatif sermaye hareketlerindeki artış yabancı özel sermayeye kaynak

aktarımı sürecini hızlandırırken, dış borçlardaki artış ulusal kaynakların giderek büyüyen boyutlarda yurt dışına aktarımına yol açmıştır. Bu nedenle, ithalat içinde önemli bir yer tutan tüketim malları ithalatı sınırlandırılmalıdır. Kısa süreli sermaye hareketlerini caydırmak için Malezya, Şili ve Çin'in yaptıkları gibi yabancı sermaye giriş ve çıkışları bir süre için denetim altına alınmalı, ülkenin dış borçlarının yine bir süre için ertelenmesinin yollan aranmalıdır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullarda, ekonominin makro dengelerinin düzeltilmesi kadar gelir dağılımı sorunlarına çözüm üretilmesi de önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, küreselleşmeyi yorumlarken ulusal çıkarları gözetmek, istikrar programlarının ülkenin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmek gibi bir amaç taşımadıkları gerçeğinden hareketle, devletin ekonomideki rolünü yeniden ve doğru tanımlayarak ekonominin kaynaklarını yatırımlara ve üretime yönlendirmek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ATAÇ, Beyhan, ATAÇ, Engin (1993). "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, DPT, Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar, Ankara.

CHOSSUDOVSKY, Mıchel (1999). "Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü, Çivi Yayınları, İstanbul.

İNCE, Macit (2001). Devlet Borçları ve Türkiye, Gazi Kitabevi, Ankara.

KANSU, Işık (2001). "Tasarrufu Sevsinler", Cumhuriyet, İstanbul, 9.4.2001.

RODRİK, Dani (1997). Küreselleşme Sınırı Aştı mı?, Çeviri, Kızılelma Yayıncılık, İstanbul.

RODRİK, Dani (2000a). "Dünya Ekonomisine Entegrasyon Kalkınma Stratejilerinin Yerini Tutabilir mi?", İktisat Dergisi, İstanbul, Temmuz 2000.

RODRİK, Dani (2000b). Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Sabah Kitapları, İstanbul.

SALMAN, Banu (2000). "Batığın Boyutu Büyük", Cumhuriyet, İst., 31.10 2000.

TÜRKAY, Mehmet (2000). "Devlet, Ulusal Kalkınma ve Kapitalizmin Dinamikleri", İktisat Dergisi, Ağustos 2000.

ULUATAM, Özhan (1995). Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.

YENTÜRK, Nurhan (2000). "90lı Yıllarda Gelişmekte Olan Ülkelerde Neler Oldu?", İktisat Dergisi, Eylül 2000.

_____, Bütçe Gerekçeleri, 1980-2001 yılları, T.O Maliye Bakanlığı, Ankara.

_____, Ekonomik Rapor 2001, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

_____, T.C. Merkez Bankası, www.tcmb.gov.tr.

_____, Bilgi Teknolojileri Yaygınlık ve Kullanma Araştırması 2000, TÜBİTAK-Bilten, 2001, Ankara.

_____, 1986'dan Ağustos 2000'e Özelleştirme, Petrol-İş, 2000, İstanbul.

_____, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler, 1996-2000, DPT, Haziran 2000, Ankara.

_____, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1998, DPT, Aralık 1997, Ankara.

_____, Temel Ekonomik Göstergeler (1997-2001), DPT, Ankara.

_____, FBE Letter-ref 05, Federation Bancaire de l'Union Europeenne, FBE 2001, www.fbe.be.

_____, "Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 1999", İstanbul Sanayi Odası Dergisi, özel Sayı, İstanbul Sanayi Odası, 2000, İstanbul.

TARTIŞMALAR

BAŞKAN: Efendim çok teşekkür ediyorum. Soru sormak isteyenlerin isimlerini alacağım. Fakat vaktimiz son derece sınırlı, buyurun Türkan Hanım.

TÜRKAN ÖNCEL: Sayın Konuşmacılar'a çok teşekkür ediyorum. Özellikle her konuşmada yeni şeyler öğrendiğim için ayrıca teşekkür ederim. Ben Sayın İyidiker Hanımefendi'nin söylediği konuyu geçekten çok ilginç buldum. Ancak üzerinde yeni durduğum konulardan biriydi. Burada pek çok konuyu vermekle beraber, genel çerçevenin çizilebilmesi bakımından, bütün bu küreselleşme ve devletin yeni rollerinin görünürde sıraladığınız değişik gerekçeler, önlemlerin arkasında, derinde yatan bir akışı, bir izlenimi yakalamak mümkün değil mi acaba? İzin verirseniz, ben şu şekilde bir çerçeve çizmeye çalışayım. Bu küreselleşme olayı ve devletin yeni rolü nedir diye sorduğumuz zaman ben de oluşan düşünce şu oldu, küreselleşmeye önce bir çerçeve çizerken, o derindeki olayı, küreselleşmenin iki aks üzerinde geliştiğini görmekteyiz. Bir tanesi, sermayenin küreselleşmesi, diğeri ise teknolojik küreselleşme ve rekabet. Yani, altta yatan, büyük ölçüde budur zannediyorum. Bu durumda, dönüp devlete veya kamu kesimine baktığımızda, son 20-25 yıldır yaşadığımız olaylarda kamu kesimi belidi alanlardan çekilsin deniliyor. Tamam özelleştirmeler oluyor, serbest rekabet koşulları vardır yoktur, ayrı tartışma konusu. Bunlar olurken küreselleşme bağlamında ulus devletlere düşen, nasıl bir kamu kesimi olması gereğidir. Bu sorunun cevabını aradığımızda, biraz önceki o iki eksen üzerinde duracak olursak, ağırlıklı olarak yabancı sermayeyi ülkeye çekmek ki, Türkiye bunu yaptı ama başarılı kullanamadı. İkincisi ise, teknolojik yeteneği geliştirmektir bir ülkede. Çünkü bundan sonra yaşanacak küreselleşmedeki olay, büyük ölçüde teknolojik rekabettir. Bu da, genellikle araştırma-geliştirme faaliyetleri ve teknolojinin üretimi şeklinde olacaktır diye düşünüyorum. Ve belirttiğiniz konuya genel bir çerçeve çizerken, bu alttan alta işleyen eksen üzerinde, bilmiyorum ne dersiniz? Benim sorum bu doğrultuda olacaktır. Çok teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Sayın Prof. Dr. Oğuz Oyan lütfen.

OĞUZ OYAN: Teşekkür ediyorum. Birinci durmak istediğim, Tayfun Moğol'un sunduğu tebliğle ilgili. Görmek istediğim belki de şuydu, kavram olarak en çok kullandığımız bir popülizm kavramı var. Bu kavramı, iki siyasi partinin, bir anlamda, seçmene dönük olarak kamu hizmeti artışı olarak tanımlayan bir bildiri gibi gözüküyor. Aslında bunun yeterli bir tanım olup olmadığı konusunda kaygılarım var. Bir de bu popülizm meselesine mutlaka biz olumsuz bir yargı yüklemeli miyiz? Ya da kamu harcamalarının artışına olumsuz bir yargı yüklemeli miyiz gibi bir soru peşinden gelebilir. Bu çalışmada şöyle bir sorun olabilir. 1950'lerde siyasi rekabet olmadığı için popülizm yoktu gibi gözükebilir, başka dönemlerde var gibi gözükebilir, ki bu aslında, bu seçilen kriterden kaynaklanıyor olmasın? Aslında, belki şunları vurgulamak için söyleyeyim, sadece teklif ya da sonradan gerçekleşme sırasındaki artışlara baktığımızda, burada bütün harcamaları alıyoruz. Peki, ama bu harcamaların en büyük nedeni faiz harcamaları ise, bunun popülizmle ne ilgisi var bir kere? Dolayısı ile ayrıca bunu incelememiz gerekmiyor mu? Ayrıca 80'li yıllara baktığımız zaman örneğin, kamu harcaması olarak gördüğümüz şey, sadece ve sadece faiz harcamasıdır. Çünkü 1980'e kıyasla, sabah Durmuş Öztek'in bildirisinde de bu çok açık vardı, faiz hariç bütçe harcamalarına baktığımız zaman bütün bir 1980-2000 döneminde, 1980'e kıyasla azalmıştır. Türkiye'de bütçe küçülmüştür 80'li ve 90'lı yıllarda. Peki, popülizm bunun neresinde? Mutlak olarak sizin faiz harcamanız küçülüyorsa, siyasetçiye oynama alanı da çok daraltılmış demektir. Bu vurguyu yapmadan çok büyük sonuçlar çıkarmanın tehlikesine işaret etmek istiyorum. Sabahki oturumda da şöyle geldi yani, tarım desteklemeleri örneğin, iyi ama tarım desteklemeleri hem 80'lerde hem de 90'larda, 80 öncesine kıyasla azalmıştır, hem milli gelire oranla azalmıştır, hem de tarımsal hasılaya oranla azalmıştır. Peki popülizm neresinde? Kaldı ki popülizmin kendisini, Türkiye'ye erkenden getiren bu demokrasi oyununun çok önemli bir uygulama aracı olduğunu da galiba vurgulamamız gerekiyor. Çünkü, hiçbir başka bölge ülkesi, ya da İslami bir kökeni olan herhangi bir ülkede niçin demokrasi 50 yıldır

sürmüyor da Türkiye'de sürüyor? Çünkü, Türkiye'de aslında bu siyasal süreç en azından 80'lere kadar halka seçimler sırasında bir şeyler vermeyi içerebiliyordu. Dolayısı ile, siyaset oyununu oynamanın önemli bir aracıdır. Bunu biz hiç yoktan elimizin tersi ile itersek o zaman Türkiye'de siyasal süreci de, ki bütçe kendisi bir siyasal süreçtir, bunu dışlamış oluruz. Bakınız, komisyonun bütçe üzerindeki etkisi çok marjinaldir. Türkiye'de bütçe teklifi komisyona geldikten sonra zaten iktidar ağırlıktadır bu komisyonda, iktidarın istemediği hiçbir değişiklik geçmez. Yapılan harcamalar, milletvekiline verilen küçük rüşvetlerdir. Kendi yöresine işte, sınırları birkaç milyarı aşmayan şeylerdir. Burada aslında, Türkiye'de bütçenin esnekliğinin kaybolduğu, muhtemelen bu yıl %50'den fazlasının faize gideceği bir ortamda, bunu mutlaka dikkate almamız gerekmez mi? Bir başka şey söyleyeyim. Türkiye dışında gelişmiş ülkelere bakalım. Bu siyasal talebin yansıtıcısı olan partiler eliyle bütçeler sürekli büyümüştür. 1980 sonrasından 1993'e kadar, gelişmiş ülkelerde bütçelerin milli gelire oranı gittikçe artış eğilimindedir. Ama hiç kimse, gelişmiş ülkeleri böyle kaynak savuran popülist ülkeler diye suçlamıyor. Dolayısı ile, burada, her ölçüyü kendi içerisinde tutarak mı acaba yaklaşmalıyız? Bir başka şey de şu; biz burada şu yıldan bu yıla artış var dediğimiz zaman şöyle bir sorun ortaya çıkıyor. 1950-2001 arası gibi çok uzun bir dönemi aldığımız zaman, burada bazen tarihe baş vurmamız gerekecek. Yakın dönemi hatırlayabiliyoruz. Ama, öbür dönemler için her bir yılda niçin bir artış olduğunu daha ayrıntılı irdelemek gerekiyor. Çünkü, bazen şu oluyor, bütçe teklifi aslında seçim öncesinde değil seçim sonrasında olabiliyor, yeni parti iktidara gelmiş olabiliyor, örneğin 6 Kasım 1983'te Anavatan Partisi'nin gelmesi, ondan sonra bütçe sürecine bir müdahale olabiliyor. Yani, hazırlanmış bütçeye yeni parti müdahale ediyor. Bu seçim kaygısı taşımayan bir müdahale oluyor. Bir başka şey, sizin bir tablonuzda sadece teklifler inceleniyor. Oysa teklifler ile gerçekler arasında çok ciddi farklar çıkıyor, siz de onu vurguluyorsunuz. Dolayısı ile, örneğin, 1989'da yerel seçim olmasına rağmen, aslında teklif bütçenin azaltılması yönünde geliyor. 27 Mart Yerel Seçimleri'nde iktidar partisinin oyu düşünce o yıl müthiş bir reel artış yaşanıyor. Gerçekleşmeyi dikkate almayan teklif, Türkiye açısından söylüyorum, bizi yanılgıya götürebilir.

Sayın İyidiker'in tebliği ile ilgi bir tek küçük katkı yapmak istiyorum. Kendisinin sunduğu tablodan bir sonuç daha çıkarılabilir. Tablo 5. İlginç olduğu için söylemek istedim. Burada 500 büyük firmanın faaliyet dışı gelirlerini veriyor. Burada dört tane önemli artış döneminin, yani faiz dışı gelirlerinin toplam gelirlerine oranında, Türkiye'nin küçülme ya da daralma dönemleri olduğuna dikkati çekmek isterim. Bunlar 1991'dir 0.3 büyümüştür. Siz Tablo 3'te belirtiyorsunuz, orada ciddi bir artış var. 1994'tür milli gelir %6 küsur küçülmüştür ve orada çok ciddi bir artış var, yani ekonomi küçüldüğünde, Türkiye'de sermaye devletten reel faiz transferi talebini arttırıyor. Keza, 1999'da %219'a çıkıyor. Teşekkür ederim katkılarınız için.

BAŞKAN:Teşekkürler efendim. Müsamahanıza sığınarak son sözü İbrahim Demir'e veriyorum.

İBRAHİM DEMİR: Ben de Oğuz Hocama paralel olarak Sayın Moğol Hocama bir soru yöneltmek istiyorum. 1950-2000 yıllarını aldık, diyoruz ki seçimler ile kamu harcamalarının artışı arasında ilişki var. Biz buna siyasi çevrim diyebiliriz. Zaten çalışmanın sonuç kısmında da birkaç yıl hariç böyle olduğu söyleniyor. Biraz daha ayrıntılı baktığımızda, bu yargı tehlikeye düşebilir. Bir kere istatistik! olarak test edilmiş değil, sadece seçim yılları. Aslında üç değişken var: seçim, enflasyon ve kamu harcamaları: Şimdi bu, bana, daha önce yaptığım bir çalışmayı hatırlatıyor. Kamu bankalarını almıştım, onların reklam harcamalarını ve seçim yıllarını almıştım. Başka hiçbir şey almadan aralarında yargıda bulunmuştum. Bazı dönemleri işaretliyoruz, bunların seçime denk geldiğini söylüyoruz. Bunlara aslında bir sürü değişkeni katmak lazım, basit çevrimleri yapabilmemiz için. Istatistiki olarak test edilmesi lazım. Diğer taraftan, yıllık artış aldığımız zaman, hazırladığınız tablolarda da sadece seçim yılları değil, seçimlerden birer yıl ara ile aldığımız zaman da anlamlı ilişki olmadığı görülüyor. Birçok yıl artış oranları çok farklı şeylere bağlı olabilir. Bir önceki yılın negatif artışı, yani başka şeyler, yani deprem olsa, biz bu tablolarda depremden dolayı bir artış teklifini göremiyoruz. Yerel seçimleri dışladınız, onları göremiyoruz. Halbuki sizin iddianızın temel dayanak noktası olan bir önceki yıl yerel seçim varsa, bu, kamu harcamalarının artışına sebep olmuş mudur, değil

midir, bunu göremiyorum. Diğer taraftan, siyaset çevrimlerinin olabilmesi için istikrarlı bir kurumsal yapı gerekiyor. Yani seçim yılları 5 yılda yapılıyorsa, 5 yılda olmalı ki hükümetler seçimlerden iki yıl sonra veya seçimlerden üç yıl sonra bu kamu harcamalarını ve diğerlerini ayarlayabilsinler. Türkiye'de, tablolara baktım, 4 ayda, 5 ayda hükümetler var. Bunların tekliflerini oy maksimizasyonuna göre ayarlayabilmek için zamanları var mıydı acaba? Yani, seçim periyodumuz istikrarlı değil ki buna uygun istikrarlı çevrimler olsun. Bu gibi derinlemesine analizler ve istatistiki olarak test edilmemesi ve birçok değişkenin dışlanması acaba güvenilirliğini tehlikeye düşürmüyor mu diye sormak istiyorum.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Müsaadenizle son söz Halil Nadaroğlu Hocamın.

HALİL NADAROĞLU: Sayın Başkan teşekkür ediyorum. Ben özellikle, genç arkadaşlarımızın bilgisine, muhtemelen dikkatlerini çekmemiş olan bir hususu, tecrübeli bir hoca olarak hatırlatmak istiyorum. Burada bir aralık Anayasa'nın ilgili maddesi gereğince Meclis'te gider arttırıcı gelir azaltıcı teklifler yapılamayacağı söylendi. Bu, ilk anda, demokratik anlayışa aykırı gibi geliyor. Çünkü, Meclis'te gider arttırıcı gelir azaltıcı teklifler yapmak mümkün değil. Anayasa'nın bunu önleyişi demokrasi açısından tartışılabilir. Bu bize İtalyan Anayasasından alınmıştır. 1961 Anayasası yapılırken iki üç yıl evvel İtalya'da yapılmış olan anayasada yer alan hüküm aynen bize de aktarılmıştır. Bunun işte demokrasi açısından tartışması yapıldığı sırada, 1982 Anayasası'mn yapılması gündeme gelmiştir. O günlerde düzenlediğimiz bir uluslar arası anayasa sempozyumunda, dünyanın en büyük beş anayasacısını getirdik, bu tabir de rahmetli Turhan Feyzioğlu'nun, *"Bu kadar büyük anayasacıyt bir arada göremedim"* dedi. O toplantıda, zamanın Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın oturum başkanlığı yaptığı bir oturumda, katılımcılardan belli bir sektörü temsil eden bir kişi, bu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğunu, böyle bir hükmün Anayasa'ya konmaması gerektiğini öne sürdü. O sırada İtalyanların Anayasa Hukuku'nda Milano Grubu denilen dünyaca ünlü anayasacılardan biri söz istedi ve dedi ki, *"Demokrasi ağısından belki tartışılabilir, ancak biz İtalya'da bunu yaşadık ve yaşadığımız için anayasaya bunu koyduk."* Bizim 61 Anayasası da oradan almıştı. Bu konulmadığı zaman, siyasi pazarlıklar dolayısı ile bütçe o hale geliyor ki, ekonominin tamamını mahvedebiliyor. Dolayısı ile, karma komisyonda işte çok ufak tefek tavizlerle mesele götürülebiliyor. Fakat, Meclis aşamasında eğer böyle bir İmkan söz konusu olsa bütçe ne hale gelir? Milli gelirin tamamını silip süpürme pahasına da olsa bütçede bir takım açıklar öngörülebilir. Bunu özellikle genç meslektaşlarımızın dikkatine sunmak istedim.

BAŞKAN: Çok teşekkür ederim efendim. Vaktimizi çoktan doldurduk. Bu nedenle değerli öğretim üyelerinin cevaplarını kısa tutmalarını istiyorum. İlk söz, Sayın Tayfun Moğol'un.

TAYFUN MOĞOL: İlk önce Oğuz Hocanın sorusu popülizm kavramı ile ilgili idi. Sunuşumun başında söyledim zaten, popülizm, popülist politikaların israfkar politikalar olmayabileceğini, toplumdan gelen baskılar sonucunda verilmiş, arttırılmış teklifler de olabileceğini, ama bunu ayıramadığımız için hangisinin israfkar, hangisinin toplum baskısından kaynaklanan hükümet teklifinde artış olduğunu kestiremediğimiz İçin bilemiyoruz diye belirttim. Dolayısı ile, popülizmin, bütçenin toplum için halkın istediği şekilde şekillenmesine neden olacak bir araç olarak bile görülmesinin çok mümkün olduğunu söylemiştim. Faiz ile ilgili, yani faiz ödemelerindeki bir artıştan kaynaklanan bir artışı popülist olarak değerlendirenleyiz dediniz o da çok doğru. Çalışmanın bir yerinde zaten bahsediyoruz, Türkan Hanım'ın TESEV'de yapmış olduğu bir çalışmada, zorunlu harcama olarak nitelendirdiği faiz ve personel harcamaları bütçenin %70'inden fazlasını tutuyor. Dolayısı ile oynayabileceği sadece bir %20'lik 30'luk dilim. Buna bağlı olarak da, bunu biz, ekonomik sınıflamada görecektik, transfer harcamalarının alt ayrımını görebiiseydik, faize ne kadar gidiyor, sosyal transferler, mali transferler, ekonomik transferler ne kadar? Onun ayrımına girebilseydik o çıkacaktı ortaya. Özellikle hükümet tekliflerini bulamadığımız için, o, bir anlamda askıda kalmış oldu. Hükümet teklifinin, İbrahim arkadaşımın sorusu İle bağlantılı olarak, hükümet teklifi, seçim ayı, mali yıl başlangıcı konularını mümkün olduğunca dahil etmeye çalıştım. Yani hükümet bütçeyi teklif ediyor, bu arada hükümet düşüyor,

komisyondan başka birisi geçiriyor. Komisyondan geçtikten sonra uygulayan başka bir hükümet. Çünkü iki ayda bir hükümet değişiklikleri olmuş. Dolayısı ile, bunların her birini mümkün olduğunca analize dahil etmeye çalıştık. Ama çok yıl olduğu için, Oğuz Hocamın dediği gibi yani, siyasi tarih okumak zorunda kaldık. Okuduğumuz kadarıyla da mümkün olduğunca analize dahil etmeye çalıştık. Ama tabi eksikleri mutlaka olacak. İbrahim arkadaşımın eleştirileri çok haklı. Biz burada sadece oransal analiz yaptık. Oransal analizin istatistiksel anlamda anlamlı olup olmadığı konusu elbette çok açık. Daha modern teknikler, regresyon teknikleri kullanmamız gerekiyordu. Onu ilk başta denedik. Ancak, biraz önce sizin de söylediğiniz gibi birçok faktör var. Onları analize dahil edemiyoruz. Harcamayı teklif eden ayrı bir hükümet oluyor, biraz önce söylediğim gibi komisyondan geçiren ve uygulayan da ayrı oluyor. Dolayısı ile, bir standart yok. Standart olmadığı zaman da, o regresyon analizlerinde her yıl için değişken faktör koymanız lazım ki, çok çok güç, onu başaramadık açıkçası. Birkaç denemeden sonra hep anlamsız sonuçlar çıktığı için, oransal bir analize girmek zorunda kaldık. Yıllık artışlarda, dediğiniz gibi, sadece popülist politikalar olmayabilir.

HİKMET İYİDİKER: Türkan Hanım, ulusal devletin görevlerinin ne olması gerektiği gibi bir soru sordu. Bu küreselleşme olgusunun gerisinde çok derin nedenler olduğu saptamasını yaptı, ki katılıyorum, burada benim aklıma bu kadar piyasacı olmak yerine kanma ekonomilere dönmek gibi şeyler geliyor, ulusal politikalar geliyor. Öte yandan, sanırım çizdiğim tablo çok karanlıktı, ama dost acı söyler diyelim. Bu saptamaları ben burada atlamışım. TÜSİAD 12 Nisan 2001 tarihinde Yüksek İstişare Konseyi Olağanüstü Toplantısında diyor ki; finansal varlıklarımız, işletmelerimiz elden gidiyor. Yani bu saptamayı onlar da yapıyorlar. Yine Koç Holding Yönetim Kurulu Başkanı, yine çok net bir biçimde Dünya Bankası birini memur etti çatır çatır yasalar çıkıyor diyor. Yani bu gerçekleri görmezden gelmek mümkün değil. Belki dikkatinizden kaçmış olabilir, 25 Mayıs tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nde minicik bir haber, Washington kaynaklı, oradan basına yansımış. Başlığı şöyle *"Ermeniler Türk Köylerine Talip".* Amerikan basınına yansıyan, Türkiye'deki 11 köyün ekonomik zorluklar yüzünden satışa çıkarıldığı haberleri sonrasında Amerika'daki Ermeni Lobisi, bu köylerin Ermeniler tarafından satın alınması çağrısında bulunuyor. Ancak, diyorlar ki, Türk Hükümeti, Ermenilerin bu köyleri doğrudan satın almasına izin vermeyecektir. Ancak gerekli ayarlamalar yapılabilir diyerek köylerin Ermeniler adına başkaları tarafından satın alınabileceğini söylüyor. Yani, iş bu boyutlara varmışsa çok vahim diye düşünüyorum.

ÜÇÜNCÜ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Macit İNCE
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Konsolide Bütçe Harcamalarının
Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi
Yrd. Doç. Dr. Pınar AKKOYUNLU
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)
Yrd. Doç. Dr. Sezai TEMELLİ
İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Kamu Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Analizi
(Döner Sermaye İşletme Uygulamasının Analizi)
Yrd. Doç. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Oturum Başkanı
PROF. DR. MACİT İNCE
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

öncelikle konular çok ilginç ve ülkemizin bu günkü içinde yaşadığı sorunlar açısından çok önemli konular, o bakımdan kendilerine teşekkür ediyorum. Bu toplantının böyle bir dönemde yapılması zamana uydu. Sabah sataşma demiştim ama sataşmadan çok itirazlarım vardı. O da bir defa ben de itiraz ediyorum maliye politikası olduğu açısından. Türkiye'de bir Maliye politikası uygulanmıyor. 1980'den bu yana maliye politikası uygulanmıyor. 80'den önce de uygulandığını söylemek bana göre zor. Nedir maliye politikası? Genel olarak, mali araçların ekonomik dengeyi sağlamaya yönelik olarak kullanılması. Bizde maliye politikası mali araçları kullanmıyor. Ekonomik dengeye yönelik olarak kullanmıyor. Üstelik ekonomik dengeyi bozucu şekilde kullanıyoruz. Bunun adı maliye politikası olamaz bana göre. Bu anlamda örneğin, bizde kamu harcamaları tamamen savurgan şekilde kullanılıyor ve bu da borçlanmayı azdırıyor. Ve bütçedeki dengesizlikleri başlangıçta sağlıyor gibi görünse de aslında sağlamıyor. Vergi gelirleri açısından yine kullanılmıyor, maliye politikası. Borç yönetimi açısından hele hiç kullanılmıyor. Borç yönetimi de tamamen bütçe açıklarını kapatmak için savurgan harcamaları finanse etmek için kullanılıyor borçlanma. Bunun adına da gene ne borç yönetimi politikası demek mümkün ne maliye politikası demek mümkün. Para politikası kısmen Merkez Bankası yolu ile izlendiği için kullanıldığını kısmen kabul ediyorum ve ümit ediyorum ki son çıkan Merkez Bankası Yasasfndan sonra o biraz daha düzgün şekilde kullanılır. Ama görünen o ki bütün bu yaşanılan sorunların kaynağında savurgan harcamalar var, kaynakların kötü yönetimi diyebileceğimiz. Sabahleyin, o havaalanı inşaatıyla ilgili olarak verdiğim örnek bir tanesi, aslında o tür örnekleri vermek çok mümkün. Yine, tabi yolsuzluklar var, bankaların boşaltılması var, buna benzer siyasilerin çeşitli sorumsuz"" yönetimleri var. Burada bunları uzun uzun tartışmaya gerek görmüyorum. O bakımdan, sabahleyin biraz değinmiş oldum ama şimdi tekrar uzatmaya gerek görmüyorum. Zaman da kalmayacak, arkadaşlarımın da hakkını yemek istemiyorum. Konuşmacılara söz vermek istiyorum. Önce yine bir mutluluğumu belirtmek istiyorum. O da, böyle genç arkadaşlarımın konuşmacı olduğu bir toplantıda başkan olmam da, mesleki açıdan ayrı bir mutluluğum. Öncelikle Sayın Pınar Akkoyunlu'ya söz veriyorum.

KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ KAMU KESİMİ GENEL DENGESİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

YRD. DOÇ. DR. PINAR AKKOYUNLU
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Giriş

Bu çalışmada kamu kesimi genel dengesi içinde konsolide bütçenin yeri ve önemi ele alınmaktadır. Bütçenin önemi, ekonomi içinde tuttuğu yer ile bağlantılıdır. Kamu kesimi harcamalarının bütçe kapsamında yer alma oranı ne kadar yüksek olursa, bütçe de o kadar önemli olur. Aksi geçerli olduğu takdirde, artan bütçe dışı harcamalar, hem bütçenin önemini azaltır, hem de bizleri bütçe tanımındaki amaçtan uzaklaşmış bir uygulama ile karşı karşıya bırakır.

Tanımından hareketle bütçenin önemini belirtmek mümkündür. İktisat kitaplarında (VVanat, 1978, s:8; Premchard, 1984, s:38) bütçe tanımlanırken, yürütme ve yasamanın rollerine yer verilerek devletin tahmini geliri ile gideri arasındaki dengeyi gösteren belgeden söz edilir.

Bütçeden beklenen, devletin gelir ve giderini kapsamlı bir şekilde göstermesidir. Bütçe, tüm mali işlemlerin takip edilebileceği, geçmiş dönemlere ait uygulamanın ışığında gelecek yıl için tutarlı tahminlerin yapıldığı; hazırlanmasında yürütme erkinin sorumluluğu olan, uygulanabilmesi için yasamanın onayını gerektiren bir belgedir.

Bu tanımlara uyulduğu takdirde konsolide bütçenin kamu kesimi içinde yeri de, Önemi de büyük olur. Ancak, gerek ekonomik çalkantıların sonucu, gerekse politik kaygılarla, konsolide bütçe olması gerekenden farklı bir yapıya bürünmüştür. Harcamaların yasama denetimi olmadan yürütme tarafından yapılabilmesi isteği, oy maksimizasyonu amacıyla gerçekleşme ihtimalinden uzak gelir ve gider tahminlerinde bulunmak gibi faktörler bütçenin önemini olumsuz etkilemektedir.

1. Kamu Kesimi Genel Dengesi İçinde Konsolide Bütçenin Yeri

1.1. Konsolide Bütçenin GSMH İçindeki Payı

Konsolide bütçenin kamu kesimi içindeki yerini ayrıntıları ile görmeden Önce, GSMH içindeki yerini izlemekte yarar vardır. Bu incelemeyi Tablo 1'den yapabiliriz. Bütçe büyüklüğünü harcamalar ile Ölçerek, 1980-2000 zaman aralığında GSMH içinde konsolide bütçenin payının önemli bir artış kaydettiğini söyleyebiliriz. 1980 yılında %20.3 iken 1985'de %15.3'ye kadar azalmış ise de takip eden yıllarda sürekli artış kaydederek 1999'da %35.8 olarak gerçekleşmiş, 2000[1] yılında %37.4 hedeflenmiştir. Harcamalar yönünden hesapladığımızda, konsolide bütçenin, GSMH'nın üçte birini oluşturduğu yorumunu yapabiliriz. Son yıllardaki eğilim, bu payın daha da yükseldiği şeklindedir.

Bu durumun doğal sonucu olarak, aynı yükselme trendini bütçe açığının GSMH içindeki payında da görürüz. 1980'de %3.1 olan bütçe açığının GSMH içindeki payı 1999'da %12.5 olarak gerçekleşmiştir. 2000'de hedeflenen oran %11.3'tür. Bütçe dengesinin - ki hep açık vermektedir - yanı sıra incelenmesinde yarar olan bir başka oran da birincil denge dediğimiz, faiz dışı dengedir. 1980'de faiz dışı denge açık vermektedir ve bu açığın GSMH'ya oranı %2.56'dır. 1993'e kadar GSMH'nın %1'inden küçük bir paya sahip olan birincil denge

[1] 2000 yılı için Maliye Bakanlığı, diğer seneler için TCMB verileri kullanılmıştır. Oranlarda birden küçük olmak üzere farklılık gözlenmektedir. 2000 yılı verileri Tablo 3'den takip edilebilir.

sonradan hem açık yerine fazla vermeye başlamış, hem de %4 civarına ulaşmıştır. Ancak faiz dışındaki harcamalardaki artış, birincil dengede yaratılan fazlanın küçülmesine neden olmuştur (Tablo 1'den: 1994'de %3.76; 1995'de %3.30; 1996'da %1.73; 1997'de %0.13; 1998'de %4.63; 1999'da %2.14).

2. Konsolide Bütçe Açığının Kamu Kesimi Borçlanma Gereği İçindeki Payı

Kamu kesimi borçlanma gereği (Public Sector Borrovving Requirement), belli bir dönemde bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle yapabilecekleri harcamaları göstermektedir (Seviğ, 1994, s: 111). Kamu kesimi finansman açığı veya kamu kesimi borçlanma gereği hesaplanırken, 1980-2000 zaman aralığında konsolide bütçe, KİT, yerel idareler, döner sermaye, fonlar ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar ele alınmaktadır. Maastricht Antlaşmasına göre, AB ülkelerinde yıllık KKFA/GSYIH oranı %3'ü aşmamalıdır. Tablo 1'i izleyerek Türkiye'deki KKFA/GSMH oranının AB ülkeleri için öngörülen orandan oldukça uzaklaştığını söyleyebiliriz (1981 %3.98; 1987 %6.08; 1991 %10.16; 1993 %12.01; 1997 %7.57; 1999 %15.14).

Konsolide bütçe açığının KKFA'nın ne kadarını oluşturduğunu Tablo 2'yi izleyerek bulabiliriz. 1980 yılında KKFA'da en yüksek pay %55.4 ile KİT'lerin payı iken, zaman içinde takip edilen politikalarla KİT'lerin payı %10'un altına düşmüş, başta konsolide bütçe olmak üzere sosyal güvenlik kuruluşlarının, bütçe dışı fonların ve yerel idarelerin finansman açığı farklı oranlarda artmıştır.

Konsolide bütçe açığını ele aldığımız zaman bu açığı yaratan harcama kalemleri içinde diğer kamu kurumlarına yapılan transfer harcamaları da vardır. Oysa, KİT'lerin toplam finansman ihtiyacı kurum içi ve kurum dışı sağlanırken; kurum dışı finansman ihtiyaçlarının bütçe transferleriyle karşılanamayan kısmı KİT Borçlanma Gereği'ni oluşturmaktadır (Berksoy, 1994, s:242). Bir başka deyişle, Konsolide Bütçe Açığı'ndan KİT'lere yapılan transfer ile KİT Borçlanma Gereği'nin birlikte ele alınması gerçek KİT finansman ihtiyacını gösterecektir. Bu durum sadece KİT'ler için değil Sosyal Güvenlik Kurumları, Fonlar gibi Konsolide Bütçe'den transfer yapılan tüm kurumlar için geçerlidir. Bu nedenle Tablo 2 incelenirken, bu nokta göz önünde tutulmalıdır.

3. 1980 Sonrası Uygulanan Politikalar Çerçevesinde Bütçenin Önemini Etkileyen Faktörler

3.1. Bütçe Açığının Finansmanında Borçlanma

Bütçe açığının borç ile kapatılması politikası sonucu iç ve dış borçların faizleri transfer harcamaları içinde gittikçe yükselen bir pay almış ve sonunda konsolide bütçe, büyük bir oranda personel harcamaları ve faiz ödemesinden oluşur bir hale gelmiştir Bu iki harcama kalemleri toplamı 1990'dan itibaren bütçenin önce %60, sonra %70 ve üstünü teşkil etmiştir[2].

Konsolide bütçe açığının büyümesine faiz ödemeleri yol açarken; bu faizlerin ödenmesi de yeni borçlanma doğurmaktadır. Bir kısır döngü içine giren borçlanma ve faiz ödemeleri nedeniyle, bir hükümetin yıllık ekonomik faaliyetlerini değerlendirirken; faizin dahil edildiği bütçe açığı değil de faizin dahil edilmediği birincil açık daha fazla önem kazanmaktadır.

Böyle bir uygulamada konsolide bütçenin bütününün önemi geçmiş yıllara göre daha azalmış; hükümetin icraatının ölçütü bütçenin tamamı değil, belli bir kısmı olmuştur.

2

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PERSONEL / BÜTÇE HARC.)	38.62	37.84	42.44	34.93	30.43	29.22	24.72	25.80	17.46	29.12
TRANSFER/ BÜTÇE HARC.)	22.23	27.84	23.66	31.60	39.96	42.42	47.79	39.35	49.36	70.04

Kaynak : T.C. Merkez Bankası elektronik veri dağıtım sistemi

3.2. Borçlanmada Anaparanın Bütçe Dışına Alınması

1986 yılından itibaren iç ve dış borç hasılatını bütçe gelirleri, anapara geri ödemelerini ise bütçe giderleri dışında tutan bütçe sistemi İle bütçenin tanımında varolan geniş kapsamlı mali durumun bütçe rakamlarında yansıması gerçeğinden uzaklaşılmıştır. Bu uygulama konsolide bütçenin tek başına tüm mali işlemleri gösterme niteliğini azaltmıştır.

3.3. Bütçe Dışı Fonlar

Klasik maliye biliminde bütçe ile gerçekleşmesi beklenen fonksiyonların tatmin edici düzeyde olabilmesi için konsolide bütçeyi belidi ilkeler doğrultusunda düzenlemek gerekir. Bu ilkelerin başında da genellik ve bidik ilkeleri gelir (Feyzioğlu, 1984, s:56-74). Bütçe dışı fon uygulamalarıyla bütçe ilkeleri arasında tezat ortaya çıkmaktadır.

Varolan bütçe ilkelerine ters düşmekle birlikte yoğun bir şekilde fon uygulamasına gidilence, yasama "bütçe hakkını" şeklen kullanmaya başlamıştır. 1986 yılında toplam 103 fon bulunmaktadır (Oyan-Aydın, 1987, s:96). Fonların amacı[3] bütçe dışı kaynaklara yönelerek, tasarrufu teşvik etmektir. Önceden atıl duran ve fonlar vasıtasıyla ekonomiye sokulan bu kaynaklarla bütçeye yük olmadan bir takım kamu harcamalarını gerçekleştirmek istenmektedir. TKKOİ[4] Başkanlığı Faaliyet Raporlarında "bütçe dışında" ve "süratle işleyen" bir finansman modelinin gerçekleştirildiğinden bahsedilmektedir.

Ancak uygulamada görülen, bu amacın tam olarak yerine getirilemediğidir. Bazı bütçe kaynaklarının fonlara yönlendirilmiş olmasının dışında, fonları gelir ve gideri arasındaki fark bütçeden yapılan transferler ile kapatılmaya gidilmiştir.

Konsolide bütçenin Önemini azaltan fon uygulamasının sakıncaları zaman içinde ortaya çıkınca, 1993 yılından itibaren fonların büyük bir kısmı bütçe kapsamına alınarak bağlı bulundukları kurum bütçesi içinde gösterilmeye başlanmıştır.

3.4. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Politikaları

Yukarıda da belirtildiği gibi, konsolide bütçe harcamalarında yoğunluk transfer harcamalarındadır. Bu durumda bütçe, diğer kamu kurutuşlarının açıklarını kapatma vazifesini üstlenmiş olmaktadır. 1992 yılından itibaren giderek bozulan dengeleri ve ortaya çıkan açıklan nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe üzerinde önemli derecede bir yük oluşturmuşlardır. Emekli Sandığının finansman açıklarını karşılamanın yanısıra, 1994 yılından itibaren, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a da bütçeden yardım yapılmaya başlanmıştır. Bu yardımların toplamı sadece Emekli Sandığı'na yapılan yardımların yer aldığı senelere göre büyük bir yükseliş kaydetmiştir. Bu transfer harcamasının artışı, faiz dışı fazlanın azalmasına neden olmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçedeki Payları (Toplam - % olarak)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 Program
1.77	2.21	4.35	6.28	8.46	9.44	8.96	9.77	7.66

Kaynak: 2000Yılı Bütçe Gerekçesi

[3] 2983 sayılı ve 29.2.1984 tarihli "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'da belirtildiği gibi

[4] Toplu.Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi; kurulduğu zaman Toplu Konut Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu ve Geliştirme ve Destekleme Fon'unu kapsamaktaydı.

3.5. Özelleştirme Politikası

Özelleştirme politikasının konsolide bütçe üzerinde iki taraflı etkisi olmuştur. Birincisi, KİT'lere yapılan transfer harcamaları üzerindedir. Sermaye ve görev zararı karşılığı ödemelerin bütçe harcamaları içindeki payı 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren azalmaya başlamış ve 1980 'de %16.4 iken, 1990'da%1.85, 1995'de ise %1.52 olarak gerçekleşmiştir (Maliye Bakanlığı verileri İle).

1998 yıl sonuna kadar özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlarda 3'ü tasfiye edilmiş, 112 kuruluş ile 13 tesiste hisse senedi, varlık satış veya devri biçimlerinde özelleştirme uygulaması yapılarak hiç kamu payı kalmamış, 17 kuruluşta da kısmen özelleştirme uygulaması yapılmıştır (1998 KİT Genel Raporu, s:241). Bu uygulama yukarıda belirtilen KİT'lere yapılan transfer harcamalarının payının zaman içinde azalmasına neden olmuştur. Bu etki bütçenin transfer harcamalarının toplam içindeki payını azaltıcı oluşu şeklinde yorumlanıp, konsolide bütçenin bir transfer bütçesi görünümünden kurtulması açısından olumlu görülebilir.

Ancak, özelleştirme politikalarının bütçe üzerindeki diğer etkisi gelirler yoluyladır. 1980 sonrası hazırlanan bütçelerde gelir tahmini yapılırken, özelleştirmeden beklenen gelir tutarı hep yüksek hesaplanmıştır. Son yıllarda, bütçe açığının neden olan faktörler arasında yetersiz özelleştirme geliri sıralanmaktadır. Hemen hemen her sene tekrarlanan bu durum, bütçenin en önemli ilkelerinden olan doğruluk ilkesi ve buna bağlı olarak tahminlerde isabet ve samimiyet unsurları ile açıkça çelişmekte ve bütçenin önemi üzerinde olumsuz etki yapmaktadır.

Sonuç

Bu çalışmada öncelikle konsolide bütçenin kamu kesimi içindeki yeri ele alınmıştır. Bunun için GSMH içinde bütçenin payı belirtilmiş, kamu kesimi finansman açığını oluşturan unsurlar arasında da bütçe açığının ne kadar yer tuttuğu araştırılmıştır. Kamu kesiminin oluşturan kurumlar Merkez Bankası'nın verilerine temel aldığı kurumlardır. Bu sınıflandırma içinde bütçenin yeri incelenmiştir.

Konsolide bütçenin kamu kesimi içindeki yeri ile taşıdığı önemin tamamen paralel olduğu görüşü ile bütçe dışı harcamalardan bütçe üzerinde etkisi olanlar kısaca gözden geçirilmiştir. Bugün Türkiye'de konsolide bütçenin harcamalarında en yüksek payı transfer harcamalarının tutması, bütçe harcamalarına karar veren yasama organında yer alan kişilerin kararlarını ekonomik etkenlerden çok siyasal amaçlarla aldıkları gerçeği ile bizleri karşı karşıya bırakmaktadır.1980 sonrası uygulanan politikalardan borçlanma, borcun anaparasının bütçe dışı idare edilmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengeleri, fon uygulamaları, KİT'lerin özelleştirilmesi çalışmaları konsolide bütçenin büyüklüğünü ve önemini oldukça etkilemiştir.

"ablo 1: Konsolide Bütçenin GSMH İçindeki Payı

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GSMH (Milyar TL)	5.303	8.023	10.612	13.933	22.168	35.350	51.185	75.019	129.175	230.370	397.177
K. BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ (Milyar TL)	1.079	1.516	1.602	2.612	3.784	5.399	8.561	13.043	21.447	38.871	68.527
K.BÜTÇE/GSMH (%)	20.35	18.89	15.09	18.75	17.07	15.27	16.72	17.39	16.60	16.87	17.25
BÜTÇE AÇIĞI (Milyar TL)	166	124	157	313	979	789	1.411	2.607	3.990	7.673	11.955
BÜTÇE AÇIĞI/KKBG (%)	35.78	38.87	41.98	45.43	81.99	62.77	75.45	57.13	63.99	62.47	40.62
BÜTÇE AÇIĞI/GSMH (%)	3.13	1.55	1.48	2.25	4.42	2.23	2.76	3.48	3.09	3.33	3.01
KKFA (Milyar TL)	464	319	374	689	1.194	1.257	1.870	4.563	6.235	12.293	29.429
KKFA/GSMH (%)	8.75	3.98	3.52	4.95	5.39	3.56	3.65	6.08	4.83	5.34	7.41
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ (Milyar TL)	-136	-47.8	-69.8	-101.4	-538	-112	-75.7	-332.7	1118.0	757.0	678
FAİZ HARİÇ DENGE/GSMH (%)	-2.56	-0.60	-0.66	-0.73	-2.43	-0.32	-0.15	-0.44	0.87	0.33	0.17

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GSMH (Milyar TL)	634.393	1.103.605	1.997.323	3.887.893	7.854.887	14.978.067	29.694.889	53.518.332	78.242.496
K. BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ (Milyar TL)	130.263	221.658	485.249	897.296	1.710.645	3.940.162	7.990.748	15.585.376	28.017.791
K.BÜTÇE/GSMH (%)	20.53	20.08	24.29	23.08	21.78	26.31	26.91	29.12	35.81
BÜTÇE AÇIĞI (Milyar TL)	33.516	47.434	133.857	152.180	316.623	1.238.128	2.240.700	3.725.592	9.785.000
BÜTÇE AÇIĞI/KKBG (%)	51.99	40.65	55.82	49.58	77.55	92.33	99.74	77.3	82.6
BÜTÇE AÇIĞI/GSMH (%)	5.28	4.30	6.70	3.91	4.03	8.27	7.55	6.96	12.51
KKFA (Milyar TL)	64.469	116.681	239.793	306.937	408.265	1.340.996	2.246.600	4.822.605	11.847.800
KKFA/GSMH (%)	10.16	10.57	12.01	7.89	5.20	8.95	7.57	9.01	15.14
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ (Milyar TL)	-9.443	-7.137	-17.387	146.105	259.493	259.278	37.265	2.478.771	1.676.340
FAİZ HARİÇ DENGE/GSMH (%)	-1.49	-0.65	-0.87	3.76	3.30	1.73	0.13	4.63	2.14

Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden derlenmiştir.

Tablo 2: Kamu Kesimi Açıklarının Dağ ımı

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
(Milyar TL)										
KONSOLİDE BÜTÇE AÇİĞİ	166	124	157	313	979	789	1.411	2.607	3.990	7.673
KİT	257	192	206	304	421	869	1.320	2.470	2.805	4.420
MAHALLİ İDARELER	16	0	-3	4	-20	-39	136	344	467	475
DÖNER SERMAYE	25	3	14	68	1	-149	-147	-1	177	-33
SOSYAL GÜVENLİK KUR.					-78	0	0	-426	-508	-841
FONLAR					-109	-213	-850	-431	-690	899
ÖZELLEŞTİRME KAPSA. KUR.									-6	-310
Kamu Kesimi Finansman Açığı	464	319	374	689	1.194	1.257	1.870	4.563	6.235	12.283
(%)										
BÜTÇE AÇIĞI/KKFA	35.78	38.87	41.98	45.43	81.99	62.77	75.45	57.13	63.99	62.47
KİT/KKFA	55.4	60.2	55.1	44.1	35.3	69.1	70.6	54.1	45.0	36.0
MAHALLİ İDARELER/KKFA	3.4	0.0	-0.8	0.6	-1.7	-3.1	7.3	7.5	7.5	3.9
DÖNER SERMAYE/KKFA	5.4	0.9	3.7	9.9	0.1	-11.9	-7.9	0.0	2.8	-0.3
SOS GÜV. KUR./KKFA	0.0	0.0	0.0	0.0	-6.5	0.0	0.0	-9.3	-8.1	-6.8
FONLA R/KKFA	0.0	0.0	0.0	0.0	-9.1	-16.9	-45.5	-9.4	-11.1	7.3
ÖZEL KAP. KUR./KKFA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-2.5
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	J 00.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Kaynak: TCMB Elektronik Veri Daâıtım Sistemi'nden derlenmiştir. httD://tcmbf4O.tcmb.aov.tr.cai-bin/famecai

Tablo 3: 1995-2000 Konsolide Bütçe Hedefleri ve GSMH İçindeki Payı

	Konsolide Bütçe Hedefleri (Milyar TL)					
	1995 Gerçekleşen	1996 Gerçekleşen	1997 Gerçekleşen	1998 Gerçekleşen	1999 Gerçekleşen	2000 Bütçe Hedefi
Harcamalar	1.724.194	3.961.308	8.050.252	15.614.441	28.084.685	46.713.341
Faiz Hariç Harcama	1.148.078	2.463.907	5.772.335	9.437.846	17.363.845	25.580.366
Faiz Harcamaları	576.116	1.497.401	2.277.917	6.176.595	10.720.840	21.132.975
Gelirler	1.409.250	2.727.958	5.815.099	11.811.065	18.933.065	32.585.000
Vergi Gelirleri	1.084.350	2.244.094	4.745.484	9.228.596	14.802.280	24.000.000
Diğer Gelirler	324.900	483.864	1.069.615	2.582.469	4.130.785	8.585.000
Bütçe Dengesi	-314.944	-1.233.350	-2.235.153	-3.803.376	-9.151.620	-14.128.341
Faiz Dışı Denge	261.172	264.051	42.764	2.373.219	1.569.220	7.004.634
GSMH	7.854.887	14.978.067	29.393.262	53.518.332	78.242.496	124.967.000

Tablo 3: 1995-2000 Konsolide Bütçe Hedefleri ve GSMH İçindeki Payı (Devam)

	GSMH İçindeki Payı (%)					
	1995 Gerçekleşen	1996 Gerçekleşen	1997 Gerçekleşen	1998 Gerçekleşen	1999 Gerçekleşen	2000 Bütçe Hedefi
Harcamalar	21.95	26.45	27.39	29.18	35.89	37.38
Faiz Hariç Harcama	14.62	16.45	19.64	17.63	22.19	20.47
Faiz Harcamaları	7.33	10.00	7.75	11.54	13.70	16.91
Gelirler	17.94	18.21	19.78	22.07	24.20	26.07
Vergi Gelirleri	13.80	14.98	16.14	17.24	18.92	19.21
Diğer Gelirler	4.14	3.23	3.64	4.83	5.28	6.87
Bütçe Dengesi	-4.01	-8.23	-7.60	-7.11	-11.70	-11.31
Faiz Dışı Denge	3.32	1.76	0.15	4.43	2.01	5.61

Kaynak: http://www.muhasebat.gov.tr/doc/7T1-2

KAYNAKÇA

BERKSOY Turgay, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1996.

FEYZİOĞLU Bedii N., Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, 7.Baskı, İstanbul, 1984.

OYAN Oğuz, Ali Rıza AYDIN, İstikrar Programından Fon Ekonomisine, Teori Yayınları, 1987.

PREMCHAND A., Government Budgeting And Expenditure Controls Theory And Practice, IMF, 2. Baskı, Washington, D.C., 1984.

SEVİĞ Veysi, "Kayıtdışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikalarının Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1996.

VVANAT John, Introduction To Budgeting", Brooks/Cole Publishing Company, California, 1978.

Bütçe Gerekçeleri (1994, 1998, 2000, 2001)

DPT Elektronik Veri Dağıtımı

1998 KİT Genel Raporu (2000)

Maliye Bakanlığı Elektronik Veri Dağıtımı

TCMB Elektronik Veri Dağıtımı

TKKOI Başkanlığı Faaliyet Raporları

Yıllık Ekonomik Raporlar (1994)

TÜRKİYE'DE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ (1980-2000)

YRD. DOÇ. DR. SEZAİ TEMELLİ
istanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

A. Giriş

Bu çalışma kapsamında 1980-2000 aralığında Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının (KBH) gelişiminin incelenmesi amaçlanmıştır. Konsolide bütçe harcamalarının 20 yıllık süreçte nasıl bir gelişme gösterdiği, bütçe büyüklüklerinin zaman içindeki seyri ile bütçe içindeki kalemlerin göreli ağırlığının gelişimi ele alınmıştır. Oran analizi ağırlıklı olarak yapılan çalışmada, öncelikle bütçenin ana değişkenlerinin 1980 yılına göre gelişme dinamiği gözlenmiş, daha sonra ekonomik ayrıma göre değişkenlerin nasıl şekillendiği incelenmiştir. Bunları takiben toplumsal yapıyı yakından ilgilendiren bütçe değişkenlerinden 4 kategori oluşturulmuş ve kategorilerin yıllar ve alt dönemler çerçevesinde gelişimi ve birbiriyle olan ilişkisine bakılmıştır. Son olarak istatistiksel analiz yardımıyla değişkenlerin anlamlılık sınamaları gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada ağırlıklı olarak Maliye Bakanlığı'nın verilerinden yararlanılmıştır. 1980-1996 bütçe verileri kesin hesaplarla belirlenirken, 1997-1999 bütçe verileri bütçe gerekçelerinde yer alan başlangıç ödenekleri ile ve 2000 yılı verileri de bütçe gerekçesinde yer alan bütçe teklifi ile çalışmaya katılmıştır. Reel hesaplamalar için kullanılan indeks Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) toptan eşya fiyatları indeksidir. Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) rakamları da yine DİE verilerinden yararlanılarak elde edilmiştir.

Oluşturulan kategoriler ise KBH içinde yöneldiği alan itibariyle benzer nitelik sergileyen kalemlerden oluşmaktadır. Tablo 1'de bu kategorilerin içerikleri ve bu içeriklere göre bütçe kalemlerinin dağılımı ve dönemsel ayrımlar gösterilmiştir. Tablo ve grafikler çalışmanın sonunda Ek 1 ve 2'de sunulmuştur.

B Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Konsolide bütçe harcamaları kamu kesiminin en Önemli ekonomik değişkenidir. Bu önem kütlesel olarak büyüklüğünün yanı sıra toplumsal olarak yüklenmiş olduğu işlevden de kaynaklanmaktadır. Kamu kesimini yalnızca ekonomik düzlemde ele almak, kamusal alanı oluşturan ekonomi dışı, fakat ekonomiyle ilişkili bir çok değişkeni ihmal etmek anlamına gelebilir. Kamusal alanı bir bütün olarak düşündüğümüzde, bu alanın en önemli işlevine sahip olan bütçenin değerlendirilmesi bu alanı oluşturan tüm unsurların bütünsel bir organizmanın birlikte hareketinin etkileşimi çerçevesinde ele alınılması gerekliliğini doğurmaktadır. (Önder, 2000, s.7). Dolayısıyla, ekonomik analizlerin ve özelliklede kamu kesimini kapsayan kısımlarının değerlendirilmesinde standart iktisat teorisinin indirgemeci çözümlemesinin yeterli olduğunu düşünmek yanıltıcı bir sürece neden olabilmektedir. Toplumsal yapının oluşumunda, sistemin işleyişinde hakim olan değişkenin diğer değişkenler üzerindeki etkisinin ve diğer değişkenlerin şekillenmesinde karşılıklı bağımlılıkların geçerliliğinin varlığı toplumsal süreçlerin oluşumunu açıklamada önemli bir araç oluşturmaktadır.

Sermaye birikim rejiminin dinamiklerinden yalıtılmış bir bütçe analizi, sistemin en temel belirleyici unsurunun ihmal edilmesine neden olabilir ve bu türden bir iktisat yaklaşımı yeterli bir açıklayıcılığı engeller niteliktedir. Sermaye birikim süreçleri temel belirleyici olma işlevine sahip olmakla birlikte, diğer değişkenlerin toplumsal formasyonlara bağlı olarak birikim rejiminin dinamiklerini etkileyebilmesi de doğal olarak olanaklıdır. Bu etkileşim içinde bulunulan konjonktürün esnekliklerine bağlı olarak şekillenmektedir.

Dünya ekonomisi ölçeğinde, Fordİzm'in 60'ların sonunda başlayan krizi 70'lerdeki petrol kriziyle doruğa ulaşmıştır. Aşırı üretim ve sıkışan pazarların etkisiyle üretimin yeniden rasyonalizasyonu sürecinde esnek üretim süreçleri (Post-Fordist) bir yanıyla yaşama geçerken, diğer taraftan yeni teknolojilerin getirmiş olduğu *yeni ekonomi* beraberinde yeni ekonomi politikalarının hakimiyetine olanak sağlamıştır. (Hirst ve Thompson, 1998, s.149). Fordist yapının dünya ölçeğinde en yaygın ve yoğun uygulandığı 1950-70 aralığında, bu yapılanmaya uygun İktisat politikaları talep ayarlama mekanizmaları eksenli olarak ortaya çıkmıştır. Kamu kesimini ve bütçelerin yapılanması da bu süreçle uyumlu bir şekilde belirginleşmiştir. (Hirst ve Thompson, 1998, s. 19). Keynesyen politikaların yaygın olarak yaşama geçtiği bu süreçte, üretim organizasyonlarına bağımlı bir bütçe oluşumu döneme hakim olmuştur (Ikeda, 2000, s.62; VVallerstein, 1998, s.54). Sermaye birikimini destekler nitelikteki bu süreç bütçe yapısını temelde şekillendiren unsur olarak belirginleşmiştir. Bu süreçte bütçenin sermaye birikimini destekleyici kalemleri ağırlıklı, rol oynamıştır. Sermaye birikiminin karlılığını artırıcı yapılanma toplumsal sermaye harcamalarını yükseltmiştir (O'Connor, 1993, s.252). Sosyal devlet olgusunu ortaya çıkışında bu gelişmelerin ağırlıklı rol oynadığı görülmektedir. Bunların yanı sıra, sistemin genel hoşnutsuzluklarını gidermek ve toplumun sistemle olan ilişkilerini sistem lehine yeniden üretmeye yönelik toplumsal masrafların da çok önemli bir işlevi yerine getirdiği bir gerçektir.

Birikim sürecinin krize girmesinin ardından başlayan yeni süreçte, sermayenin yeni teknoloji ve yeni üretim süreçleriyle başlayan organizasyonunda kamu kesiminin işlevi de değişime uğramıştır. Bu değişim doğal olarak bütçe yapılanmalarını da etkilemiş, eski birikim rejiminin oluşum süreçlerine bağlı olarak gelişen sermayenin verimliliğini artırmaya yönelik dolaylı katkılar, doğrudan katkılara dönüşerek yaşama geçmiştir. Yeni sağ iktisadın popülerlik kazandığı bu dönemde devletin küçültülmesi söylemi kamusal alanın daraltılması, kar alanlarının genişlemesi anlamını taşımaktadır, özellikle de sosyal nitelikteki harcamalar ile istihdam artırıcı eski teknolojilerin kamusal alanda varolması kamu kesiminin artık sermaye birikimini destekler nitelikten uzaklaşıp, hatta engelleyici rol oynamasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak da sistem krizin varlık nedeni olarak kamu kesimini hedef almış, eski birikim rejiminin kurguladığı yapının tasfiyesi sürekli yinelenen bir gündem maddesi olmuştur. (Thurovv, 1997,s.55, 2000, s.20)

Yeni iktisat politikalarının bu türden bir kurguyla şekillenmesi, kamusal alanın hızla piyasalaşmasına olanak sağlayacak şekilde yeniden yapılanmasını zorunlu hale getirmiştir. Dünya sisteminde yaşanan bu kriz Türkiye Ekonomisi'ni de kaçınılmaz olarak etkilemiş, ithal ikameci stratejilere bağımlı olarak yapılanmış iç pazar 1980'lere kadar değişime direnmekle birlikte 24 Ocak Kararlarıyla bu dönüşüm gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Sosyal devlet sürecinde güçlenen toplumsal muhalefetin direnmesi nedeniyle yeni program ancak askeri yönetim altında yaşama geçirilebilmiştir.

1980'le başlayan bu değişim toplumun tüm unsurlarında kendisini göstermiştir. İhracata dayalı büyüme stratejilerinin uygulamaya geçmesiyle birlikte uluslararası rekabete açılan ulusal sermaye, rekabet avantajları yaratabilmek ve yeni teknolojilere uyum sağlayabilmek için farklı bir kamu kesimi yapılanmasına ihtiyaç duymuştur. Sermaye birikiminin desteklenmesini sağlayacak bütçe süreçleri de bu dönemin özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkmıştır.

1980 sonrası Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının gelişimi yukarıda anlatılan dönüşümü doğrular niteliktedir. Bir bütün olarak bütçenin gelişimi dönemin iktisat söylemine uygun bir şekilde kendini yeniden üretmiştir. Bu süreçte bir dönem öncenin niteliklerinden belli bir kopuşun yaşandığı gözlenmektedir. Bu kopuş 1980 kırılma noktasıyla başlamış ve 20 yıllık süreçte doruğa ulaşmıştır. Sermaye birikim sürecindeki gelişmeye paralel olarak konsolide bütçe harcamalarının kompozisyonu birikim rejiminin dinamiklerine uygun bir gelişme göstermiştir.

Üretim organizasyonunun değişimi, pazarın yeniden uluslararası ölçekte şekillenmesi ve teknolojik dönüşüm beraberinde bu süreçleri sermaye birikimi için verimli kılacak biçimde

bütçe yapılanmalarını zorunlu hale getirmiştir. Bütçenin ithal ikameci gelişme ve planlı dönem yapılanmasına uygun şekillenen harcama kalemleri yerini yeni stratejinin dinamiklerine uygun kalemlere terk etmeye başlamıştır. Öncelikle konsolide bütçe harcamaları içinde önemli bir paya sahip olan personel harcamaları reel olarak düşürülürken, sosyal nitelikteki harcamaların göreli payı giderek azalmıştır. Yeni ekonomik düzlem karlılık artışı sağlayacak yapıları dönüştürdüğünden, bütçe aracılığıyla gerçekleştirilen dolaylı katkılar önemini yitirirken, doğrudan destekleme ön plana çıkmıştır.

İç pazara yönelik yapılanmanın değişimi, esnek üretim yapılarının hakim duruma gelmesi, fakat buna karşılık uluslararası rekabette Türk ulusal sanayiinin güçsüzlüğü doğrudan destekleri çok daha önemli hale getirmiştir. İç Pazar ekseninde şekillenen sosyal devlet ve bu koşulları sağlamaya yönelik bütçe organizasyonu yerini yeni üretim süreçlerini destekleyen oluşumlara bırakmıştır. Bunun sonucunda da transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı giderek yükselmiş, iktisadi ve mali transferler bütçenin şekillenmesinde temel değişken olmuştur. Tüm dönem boyunca konsolide bütçe harcamalarının gelişimine bakıldığında, diğer kalemlerin göreli ağırlığının giderek azalması, buna karşılık konsolide bütçenin transfer harcamalarının ağırlığıyla büyüme göstermesi dönüşümün göstergesini oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının finansmanında iç borçlanma ağırlıklı politikaların yaşama geçmesi de mali transferlerin İşlerliğini artırıcı bir rol oynarken, sermaye üzerindeki maliyetleri azaltıp, maliyetlerin toplumsallaşmasına olanak sağlamıştır. Özellikle fînansal piyasaların genel gelişme dinamiklerinin üzerinde hızlı bir gelişme göstermesi bu sürecin yarattığı bir olgu olarak değerlendirilebilir.

Birincil bütçe harcamalarındaki gelişmenin gerçekleşmemesi, buna karşılık konsolide bütçe harcamalarının yukarıda tanımlandığı bir şekilde gelişmesi toplumsal maliyeti hızla artırmıştır. Kamusal kesiminin en önemli ekonomik aracı olan bütçenin piyasa dinamiklerine göre şekillenmesi, kamusal alanın taleplerine olan duyarlılığını ihmal etmesi toplumsal anlamda yoksullaşmanın da giderek artmasına neden olmuştur. Kaldı ki, dönemin üretim organizasyonu toplumsal olarak özellikle çevre ülkeler için bir yoksullaşmayı beraberinde getirmekteyken, yoksullaşmanın telafi edilmesine yönelik kamu politikalarının uygulanma gereksinimi kaçınılmaz olarak ortaya çıkmıştır. Dünya ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle ve hakim iktisat politikalarının dayatmasıyla bu politikaların yaşama geçirilememiş olması beraberinde bütçeden eğitime, sağlığa, sosyal güvenliğe ve diğer bir çok sosyal harcamalara yeterli kaynağın ayrılamaması sonucunu doğurmuştur. Bütçeden yatırımlara ayrılan payın da gerilemesi ile yeni teknolojinin yaratmış olduğu işsizlik süreci kamu politikaları İle daha da derinleştirilmiştir.

Sermaye birikim sürecinin kesintisiz devam edebilmesi için örgütlenen bütçe yapılanması küreselleşme-özelleştirme ekseninde hem doğrudan kaynak aktarımı aracılığı işlevi yüklenmiş hem de yeni kar alanları açmaya yönelmiştir. Bu sürecin 20 yıllık dönemde sergilemiş olduğu görüntü aşağıda bütçe değişkenlerinin gelişiminin incelenmesiyle gösterilmeye çalışılmıştır.

C. Oran Analizi

a. Genel Harcama Eğilimi

Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının 1980'e göre gelişimine oransal analiz çerçevesinde baktığımızda genel anlamda önemli bir artışın olduğu gözlenmektedir. Artış trendi GSMH'daki artışın üzerinde gerçekleşmiştir[1]. Tablo 2'de 1980=100 esasına göre, reel olarak KBH'nın gelişimi izlendiğinde 2000 yılı sonunda ulaşılan nokta 566,9 düzeyidir. Bu gelişme içinde en hızlı artışın gerçekleştiği dönem son dönemdir. Bu dönemde KBH reel bazda ortalama olarak %18,1'lik büyüme göstermiştir. Birinci dönemde ortalama %5,2, İkinci dönemde ortalama %8,8 ve üçüncü dönemde ortalama %10,6'lık büyümeler söz konusudur.

[1] Bu dönem için GSMH'nın reel yıllık ortalama gelişimi %5,5 düzeyindedir.

Büyüme eğiliminin de giderek artan bir trend gösterdiği görülmektedir. Birinci dönemle son dönem arasındaki KBH'nın reel artış değişimi yaklaşık 3 kat iken, nüfus ölçeğine göre baktığımızda bu artış nüfus artış hızındaki yavaşlamanın da etkisiyle yaklaşık 7 kattır. KBH'nın GSMH'ya oranına baktığımızda, 1980 yılında %21,64 olan oran 2000 yılında %40,28'e yükselmiştir. Oranın en hızlı artığı dönem son dönemdir. Birinci dönemden ikinci döneme geçişte ortalama olarak bîr gerileme görülse de, üçüncü ve dördüncü dönemlerde giderek artış eğilimi gösteren bir seyir söz konusudur. 1998-2000 aralığı ise en hızlı artışın yaşandığı dönemdir. Hem oransal hem reel bazdaki bu gelişme olumlu kabul edilebilecek bir görüntü sergilemekle birlikte, gelişmenin dinamiklerine bakıldığında kamusal alan ve kamu kesimi için sağlıklı bir gelişmenin gerçekleşmediği görülmektedir[2].

Konsolide bütçe harcamalarından faiz ödemelerini çıkartarak oluşturduğumuz Birincil Bütçe Harcamaları'ndaki (BBH) gelişme, yukarıda anlatılan gelişmenin neden sağlıklı bir yapı ortaya koymadığını belirlemektedir. Birincil bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 20 yıllık süreçte önemli bir değişiklik göstermemiştir (Tablo 3). Dönemler itibariyle bakıldığında ise, ikinci dönemde hızlı bir gerilemenin yaşandığı, üçüncü ve dördüncü dönemlerde sırasıyla bu düşüşün telafi edildiği söylenebilir. BBH'ındaki gelişme GSMH'daki gelişmeyle paralellik sergilemektedir. Ortalama %5,6'lık reel büyüme bu dönemde GSMH'daki ortalama büyümeyle denk kabul edilebilir.

Bütçenin gelir değişkenleri açısından gelişme trendine baktığımızda aynı türden gelişmeyi burada da görmekteyiz. Konsolide Bütçe Gelirleri'nin (KBG) Konsolide Bütçe Harcamalan'na (KBH) oranı %86,12'den %69,38'e gerilerken, vergi gelirlerinin oranı ise %65,34'ten %51,1'e düşmüştür. KBG'nin BBH'na oranı ise %91,26'dan %126,13'e, vergi gelirlerinin BBH oranı da %69,27'den %92,9'a çıkmıştır. KBG'nin ve vergilerin KBH'nı karşılama oranı giderek düşüş gösterirken, bu eğilim tüm dönemler İçin ortak bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. 1997 yılında uygulanan sıkı bütçe politikası ile gelirlerin harcamaları karşılama oranında bir yükselme görülmekle birlikte, takip eden dönemde gerileme devam etmiş, dönem ortalaması olarak bir önceki dönemin altında kalmıştır.

Tablo 2 ve 3 birlikte incelendiğinde hızlı bir KBH artışına rağmen bu artışın BBH'ndan kaynaklanmadığını, 20 yıllık dönemde BBH'nın GSMH'ya oranında %2'lik bir artışın bile sağlanamadığını gözlemekteyiz. Buna karşılık, KBG ve vergilerin KBH'nı karşılama oranlarının giderek azalmakla birlikte, BBH'nı karşılama oranlarının giderek yükseldiği de Tablo 2 ve 3'te görülmektedir. Bu iki tablo dönem içinde konsolide bütçenin bileşiminde yapısal bir dönüşümün gerçekleştiğini sergilemektedir. Bu dönüşüm, kamu kaynaklarının kullanım alanlarının farklılaşmasını ve bu çerçevede bütçe kompozisyonunun değiştiğini ifade etmektedir. Toplam ekonomide kamu kesiminin ağırlığı artmakla birlikte, bu artış kamusal alanın genişlemesi şeklinde olmayıp, özel kesimin kamu kaynakları ile dolaylı desteklenmesi yerine doğrudan desteklenmesi biçiminde kendini göstermektedir.

Özel sermaye birikiminin desteklenmesi süreci kamu kaynaklarının faiz ödemeleri yoluyla şekillenen aktarım mekanizmasıyla yaşama geçmiştir. Tablo 4'ten Faiz Ödemeleri (FÖ) ve Bütçe Açığı (BA) incelendiğinde aktarım mekanizmasının boyutu izlenebilmektedir. Tablo 4 aynı zamanda Tablo 2 ve 3'teki sağlıksız bütçe yapısının gerçekleşme gerekçesini de oluşturmaktadır. Faiz ödemeleri 1980=100 kabul edildiğinde reel olarak 4503,3 düzeyine yükselmiştir. 20 yıllık süreçte yıllık ortalama %24,4'lük rekor bir gelişme ile faiz ödemeleri ve bu ödemelerin kaynağı olan borçlanma politikaları hem kamu kesimi hem tüm ekonomi için temel belirleyici değişken olma konumuna yükselmiştir. Faiz ödemeleri bütçe oluşumunun ana eksenini oluştururken, özellikle son yıllarda tüm ekonominin de karar alma süreçlerinde gösterge ölçeği olma pozisyonuna dönüşmüştür.

[2] Bu oran OECD ülkeleri ortalaması olarak 1998 verilen ile %39.4, Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması olarak da %47.5'tir. Faiz hariç harcamaların payı AB ülkeleri ortalaması olarak %43.5'tir (bu oranlar GSYİH payları şeklindedir). TÜRK-İŞ 1999 Yıllığı, Kasım 1999, Ankara, s.81

Fö'nin GSMH'ya oranı 1980 yılında %1,23 iken, 2000 yılında bu oran %18,12'ye yükselmiştir. Birinci dönem ortalaması 1,71 gibi düşük bir düzeyi korurken, ikinci dönemde ortalama %5 düzeyine, üçüncü dönemde %7,59'a ve dördüncü dönemde 12,28'e yükselmiştir. FÖ'nin KBH ve BBH içindeki payı 1980'de %6 düzeyindeyken, 2000 yılında bu oran sırasıyla %45 ve %82'ye yükselmiştir. Oranlardaki en büyük sıçrama ikinci dönemde meydana gelmiş, KBH'na olan oran birinci döneme göre 3 kat, BBH'na olan oranda yaklaşık 4 kat artmıştır. Üçüncü dönemde artış hızı yavaşlarken, 1998-2000 aralığında yeniden hızlı bir yükseliş görülmektedir. Faiz Ödemelerindeki bu gelişme dönemin iktisat politika ve stratejilerindeki köklü değişimin ve uygulanan bütçe politikalarının bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişen birikim rejiminin etkisi ve finansal piyasaların bu rejim içinde başat piyasalar haline dönüşmesi, sermaye birikiminin desteklenmesine olanak tanıyan bütçe politikalarının yaşama geçmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Menkul kıymet stokunun yaklaşık %93'ünün kamu kağıtlarından oluşması ve buna bağlı olarak büyük firmaların kar oluşumlarında faaliyet dışı karların oranının giderek %70'lere yükselmesi bu ilişkiyi doğrular niteliktedir. (Akgüç, 2000, s.265)[3].

Tablo 3'te görülen KBG'nin BBH'nı karşılama oranlarının %100'ün üzerinde seyretmesi ve giderek artan bir trend göstermesi kamu kaynaklarının aktarımının bir başka şekilde gösterilmesidir. Faiz ödemeleri aracılığıyla gerçekleşen aktarım sürecinin bugün ortaya çıkardığı bütçe görüntüsünde, kuşkusuz Türkiye'de finansal piyasaların yeterli mali derinliğe sahip olmamasının da Önemli rolü vardır. FÖ'nin önemli bir bölümü finansal piyasalardan yeniden borçlanma yoluyla giderildiği için, bu piyasaların giderek kalabalıklaşması ama buna karşılık yeterli fon üretememesi sonucunda yüksek finansal maliyetler ortaya çıkmış ve mali yapı giderek bozulmuştur.

Tablo 4 içinde bütçe açığının gelişimi de Fö'ne bağlı olarak giderek artan bir eğilim göstermiştir. BA'nın GSMH'ya oranı 2000 yılında %12,34'e yükselmiştir. KBH'na olan oranı %30,62 ve BBH'na olan oranı da %55, 67'dir. BA tümüyle mali yapının bozulmasıyla ilintili olarak gelişmiş, faiz dışı bütçe kalemlerinden kaynaklanan bir bütçe açığı 1980 ve 1993 yılları hariç söz konusu olmamıştır. Grafik 1'de BBH, Faiz ve BA'nın KBH'na olan oranları izlenebilir.

Sonuç olarak, kamu kesimi içinde en önemli ekonomik/toplumsal işleve sahip olan konsolide bütçenin 20 yıllık süreçte BBH kısmıyla bir gelişme sergileyemezken, faiz ödemelerinin getirmiş olduğu yükle .bütçe yapısı bozulmuş ve bunun sonucunda da kamusal alanda ciddi anlamda toplumsal maliyetler ve yoksullaşma söz konusu olmuştur.

b. Ekonomik Ayrıma Göre Harcama Eğilimi

Yukarıda belirtilen gelişmelerin, BBH içinde yer alan ekonomik ayrıma göre tanımlanmış değişkenler üzerinde nasıl bir etki yarattığı incelendiğinde ortaya çıkan tablo kamu kesiminin reel faaliyetler anlamında giderek küçüldüğü ve kamusal alanın bu anlamda gerilediği şeklindedir.

Personel Harcamalarını (PH) Tablo 5'ten izlediğimizde, konsolide bütçeye dahil kamu çalışanlarının sayısındaki artışa rağmen[4] reel harcama artışı tüm dönem boyunca yıllık

[3] 500 büyük sanayi kuruluşu içinde yer alan özel firmaların toplam karları içinde faiz gelirlerinin payı 1985 yılında %45 iken, 1998 yılında bu oran %68'e yükselmiştir. Petrol İş Yıllığı 97-99, 2000, İstanbul, s.361

[4] Bir çok iktisatçı kamu çalışanları sayısının çok fazla olduğunu, kamudaki ücret düşüklüğünün bundan kaynaklandığını belirmekte ve ayrıca özel sektör kriterlerini esas alarak işgücü verimliliği ve kalite analizi yapmaktadır. Türkiye'nin demografik, iktisadi ve coğrafi koşulları dikkate alındığında kamu çalışanlarının sayısını fazla bulmak gerçekçi olmaktan uzaktır. Türkiye'de 2 milyonun biraz üzerinde memur bulunmaktadır. Memurların yaklaşık %40'ı ise eğ iti m-öğ retim kadrolarında istihdam edilmektedir. Mevcut durumda sadece öğretmen açığının 150 bin civarında olduğu düşünülürse memur fazlasından bahsetmek oldukça güçleşmektedir. Petrol İş Yıllığı 97-99, 2000, İstanbul, s.795

ortalama %8,7 olmuştur. Birinci dönem ortalamasında reel olarak %5'lik bir gerileme söz konusu iken ikinci dönemde 1989 ve 1990 yıllarındaki hızlı yükselişle bu gerileme %17'lik artışa dönüşmüştür. Üçüncü dönemde 1994 krizinin etkisiyle ortalama reel büyüme %2 düzeyinde kalmıştır. PH'nın GSMH'ya oranı ise tüm dönem için %6 dolayındadır. PH'nın KBH içindeki payı ise yine tüm dönem için %27 düzeyindedir. İlk üç dönem ortalamaları çıkış trendi gösterirken, son dönemde ciddi bir gerilemenin yaşandığı görülmektedir. 2000 yılında bu oran 1985 yılından sonra ikinci kez %20'nin altına gerilemiştir. PH'nın BBH içindeki payında da aynı eğilim görülmektedir.

Cari Harcamalara (CH) bakıldığında, reel artıştaki genel ortalamanın PH'nın çok az gerisinde seyretmesine rağmen, ikinci dönem hariç diğer dönemlerde PH'dan daha yüksek bir artış gerçekleşmiştir. Diğer cari harcamalar kaleminin bu dönemlerde PH'nın artış trendinin üzerine çıktığı söylenebilir. CHVı KBH ve BBH'na olan oranlarında bir düşüş yaşanmasına rağmen PH'dan daha düşük bir gerileme söz konusudur.

Tablo 6'dan Yatırım Harcamaları (YH) ve Faiz Hariç Transfer Harcamaları (Diğer Transfer Harcamaları - DTH) incelendiğinde bu değişkenlerde önemli değişikliklerin olduğu görülmektedir. YH'nı 20 yıllık süreçte reel olarak 100'den 148 yükseldiği görülmektedir. Bütçeden yatırımlara ayrılan payın giderek gerilemesi iktisat politikası açısından bir dönüşümün yaşandığının önemli bir göstergesidir. YH'nın GSMH içindeki payı birinci dönemde %4 düzeyindeyken, son dönemde %1,84'e gerilemiş, tüm dönem ortalaması da 2,86 olmuştur. YH'nın KBH içindeki payı ise %20'ler düzeyinden %5'e düşmüştür. Son dönem ortalaması ise %6,16'dır ve bu oran dönemler içinde en düşük orandır. BBH içindeki payı da gerileyen YH, 2000 yılında %9'luk bir paya sahip olmuştur. Kamu kesimi bütçe bileşimi içinde yatırım harcamalarını düzenli bir şekilde tasfiye etmiş, bunun sonucunda da başta enerji sektörü olmak üzere bir çok temel yatırım alanında gerilemeler söz konusu olmuştur. Yatırım tercihinin bu şekilde gelişmesi istihdamın gelişimi üzerinde de olumsuz etki yaratmıştır.

Tablo 6'da DTH'na baktığımızda, birinci dönemden itibaren bir gerilemenin, son dönemde de bir artışın olduğunu görmekteyiz. 1991 ve 1993 yıllarında çok yüksek artışların yaşandığı bu değişkende tüm dönem için çok fazla dalgalanma söz konusudur. DTH'nın KBH içinde en yüksek olduğu dönem birinci dönemdir. İkinci dönemde hızlı bir düşüş yaşanmış, transfer harcamalarının iç yapısında mali transferler ön plana çıktığından, faiz ödemeleri artışı sonucu DTH gerilemiştir. Üçüncü ve dördüncü dönemdeki artışlara rağmen birinci dönemdeki düzeyin yine de altında bir seyir izlemiştir. Grafik 2'de CH, YH ve TH'nın yıllar itibariyle gelişimi gösterilmiştir. Grafikte özellikle 1990 sonrası TH'nın yükseliş eğilimi ile diğer iki değişkenin düşüş eğilimi belirgin bir biçimde görülmektedir.

c. Kategoriler Bazında Harcama Eğilimi

Tablo 7a"da kategorilerin reel gelişimi ve GSMH'ya oranları verilirken, Tablo 7b'de kategorilerin sırasıyla KBH'na ve BBH'na olan oranları gösterilmiştir. K1 ve K2'deki reel gelişmeler KBH'ndaki reel gelişmelerin altında kalırken, BBH'nın üzerinde kalmıştır. K3 ve K4 reel olarak her iki harcama değişkeninin altındadır. K4'deki düşük düzey YH'ndaki düşük düzeyden kaynaklanmakta, yatırımcı bakanlıkların bütçelerinin düşük düzeyde tutulması bu sonucu doğurmaktadır. K1 ve K2'nin GSMH'ya olan payları da paralellik sergilemekle birlikte, kategorilerin içerdikleri kamusal alanlar ve nüfus ilişkileri dikkate alındığında, bu paralelliğin K1 aleyhine bir gelişme olduğu kuşkusuz fark edilmektedir. K3'ün GSMH'ya olan oranı zaman zaman değişim göstermekle birlikte ortalamada %1'lik düzeyi korumaktadır. Tarım kesiminin ağılığındaki değişim ve kentsel alanlara artan göçe rağmen orandaki düşüş K4'ten daha azdır. Kategoriler arasında en ciddi gerileme K4'te yaşanmıştır.

Kategorilerin KBH'na oranına baktığımızda, K1 ilk üç dönem boyunca %18'lik düzeyi korumuştur, buna karşılık son dönemde %15'e gerilemiştir. 2000 yılı için bu oran %13 civarındadır. K1'i oluşturan değişkenleri düşündüğümüzde toplumsal maliyetin sosyal yönü ortaya çıkmaktadır. Bütçe kaynaklarının giderek daha az kısmının bu alana tahsis edilmesi

beraberinde daha az eğitim, daha az sağlık, daha az sosyal güvenlik anlamına gelmektedir. Kaldı ki, son 20 yıllık süreçte toplumun geniş kesimlerinin bu alanlara olan talebi hem sosyo-ekonomik gelişmeye, hem de nüfusun yapısına bağlı olarak artmıştır.

Kategorilerin BBH içindeki paylarına baktığımızda, K1'in payının birinci dönemden dördüncü döneme kadar artığını, dördüncü dönemde düştüğünü görmekteyiz. Dönemlerin karşılaştırılmasında K2 daha istikrarlı bir yapı sergilemektedir. K3 ve K4'ün payları ikinci dönemde birinci döneme göre artmış, daha sonra gerileme göstermiştir.

Sonuç olarak kategoriler bazında baktığımızda, eğitim, sağlık, kültür, sosyal güvenlikle ilgili değişkenleri kapsayan K1 oransal olarak son dönemde bir gerileme sergilemekle birlikte belli bir düzeyi korumuştur. Sosyal anlamda böyle bir düzeyin korunması ancak toplumun değişim dinamiklerinden yalıtılmış bir kamu bütçesi modeliyle olanaklıdır. Bir başka deyişle, sosyal yapıdaki gelişme ve bu anlamda toplumsal refahı artırıcı harcamalar ihmal edildiğinden, göreli olarak sosyal anlamda bir yoksullaşma söz konusu olmuştur. K2'deki dağılım da KVdeki dağılıma paralellik göstermektedir. Grafik 3'te kategorilerin yıllara göre KBH içindeki payları gösterilmiştir. K1 kategorisindeki 1990-1992 araiığındaki sıçrama dışında K2 ile izlediği paralellik görülmekte, K4'ün giderek azalan bir seyir izlediği belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır.

Tablo 8'de 1980 standartlarına göre hesaplamalarda nüfus ölçeği esas alınarak bir dönüşüm gerçekleştirilmiş ve kategorilerin gelişimi gözlenmeye çalışılmıştır. KVdeki 1990-1992 araiığındaki sıçramaya rağmen 2000 yılı düzeyi 1980'e göre 67,7'dir. Diğer bir söyleyişle 1980'e göre 1/3'lük bir gerileme söz konusudur. Bu gerilemenin sosyal yapıda önemli bir toplumsal maliyet yarattığı bir gerçektir. K1'in içinde yer alan değişkenlere ayrıntılı olarak baktığımızda, üniversitelerin bütçeden aldıkları pay nedeniyle 1980'e göre 74,28lik düzeye gerilediği görülürken, bu dönme içinde artan üniversite sayısı dikkate alındığında üniversite başına düşen yoksullaşma sürecinin daha yoğun olduğu söylenebilir. Kamu üniversitelerinin içinde bulunduğu sorunlar bütçeden üniversitelere ayrılan payın %1 düzeyinde kalması nedeniyle çözülememekte, varolan sorunlar da giderek derinleşmektedir. Bütçeden üniversite hariç eğitime ayrılan payın yetersizliği nedeniyle de eğitim alt kategorisinin ulaştığı düzey 65,6'dır. Sağlık ve sosyal güvenlikteki gerileme düzeyleri çok daha fazladır. Kültür-Turizm-Çevre alt kategorisindeki düzey tüm kategoriler içinde göreli olarak en iyi düzeyi göstermekle birlikte, düzeyin göreli yüksekliği turizme ayrılan paydan kaynaklanmaktadır. Diyanet işlerine bütçeden ayrılan payın sergilediği düzey üniversite ve turizm alt kategorileri haricinde göreli olarak daha iyi bir görüntü sergilemektedir. Grafik 4 ve 5'te bu gelişmeler gösterilmiştir.

Tablo 9'da hem kategorilerin, hem KBH, BBH, KBG ve vergilerin gelir esneklikleri hesaplanmıştır. Değişkenlerin tüm dönem ortalaması olarak gelir esneklikleri 1 civarındadır.

B. İstatistiksel Analiz

İlk olarak istatistiksel açıdan kategorilerin ve ekonomik ayrıma göre belirlenen değişkenlerin dağılımının kendi aralarında ve dönemsel olarak benzeşim gösterip göstermediği varyans analiziyle test edilmiştir.

Tablo 10'da varyans analizinin sonuçları özet olarak sunulmuştur. KBH içindeki paylan esas alınarak gerçekleştirilen analizde kategorilerin dağılımında ve dönemler arasında a=0,05 (tüm analizlerde bu değer esas alınmıştır) düzeyi için anlamlı farklılıkların olduğu istatistiksel olarak gözlenmiştir. Ekonomik ayrıma ait değişkenlerin dağılımında anlamlı sayılabilecek bir farklılık gözlenmezken, dönemler için farklılık söz konusudur. BBH İçindeki paylar esas alınarak yapılan analizde ise tüm değişkenler ve dönemler için anlamlı farklılıklar istatistiksel olarak vardır. Esneklik değerleri için analizi yinelediğimizde yalnızca kategorilerin dönemsel dağılımında farklılıklara rastlanmamıştır. Sonuç olarak kategorilerin kendi aralarındaki dağılımlarına baktığımızda belirgin farklılıklar olduğu ortadadır. Ekonomik ayrıma ait değişkenlerin KBH içindeki paylarında farklılığın gözlenememesi genel anlamda

bütçe yapısının faiz ödemeleri eksenli gelişimi sonucunda bu değişkenlerin dağılım olarak aynı yapıyı sergilemeleri sonucunun doğmasına neden olmaktadır. BBH içindeki paylara göre yapılan analizde farklar belirginleşmiştir.

Tablo 1 Vde değişkenlerin kendi aralarındaki korelasyon katsayıları verilmiştir. Dönem içinde gerçekleşen trendin dağılım esasına göre ne derece ilişkili olduğu bu katsayılarla yorumlanabilir, örneğin, en yüksek korelasyon katsayısı 0,89 ile K2-K3 arşındadır. Bu iki değişkenin göreli olarak daha istikrarlı bir dağılım göstermesi korelasyon katsayının yüksek çıkmasına neden olmuştur.

Tablo 12'de t-Test analizi gerçekleştirilmiş, değişkenlerin ikili karşılaştırılması sonucu dağılım anlamında bir benzerlik gösterip göstermediği test edilmiştir. Varyans analizi çerçevesinde incelenen anlamlı farklılık analizinde tüm değişkenlerin blok olarak hareketleri incelenirken, burada ayrı ayrı ele alınarak gözlem yapılmıştır. Benzeşim sadece iki sıralı ikilide gözlenmiştir, K1-K2 ile PH-Faiz arasında. Diğer sıralı ikililerin dağılımında anlamlı kabul edeceğimiz farklılıklar söz konusudur.

Faktör analizi çerçevesinde KBH dağılımına faktörlerin katkıları gözlenmeye çalışılmıştır (Tablo 13a) (Pfaffenberger ve Patterson, 1981, s.388). İki faktör analizi gerçekleştirilmiştir. Birinci analizde kategorilere ilave olarak faiz ödemeleri dahil edilirken, ikinci analize ekonomik ayrıma dahil değişkenlere yine faiz ödemeleri katılmıştır. Analiz değişkenlerin birlikte hareketlerinin ne türden etkileşimler yarattığını göstermektedir. Faiz ödemelerinin negatif katkıları her iki analiz içinde söz konudur. Faiz ödemeleri diğer değişkenler üzerinde negatif yönde etki yaparak KBH'nı etkilemektedir. Birinci analizde KVin etkisi ile ikinci analizde PH'nın etkisi göreli olarak düşüktür. Birinci analizde K4'ün, ikinci analizde de YH'nın etkisinin yüksek olması değişkenlik olarak bütçeden yatırımlara ayrılan payların en fazla değişim göstermesine bağlıdır. Kovaryans matrislerinde ise değişkenlerin ikili etkileşimleri Tablo 13b ve c'de verilmiştir.

Sonuç olarak istatistiksel bulgular oran analizi çerçevesinde ortaya çıkan tabloların ifade ettiği yapıyı doğrular niteliktedir. KBH'nın 20 yıllık süreçte değişiminde en önemli etken faiz ödemeleridir. Bütçenin bu eksende gelişimi sonucunda diğer değişkenlerin belirlenimi genellikle ikincil bir öneme sahip olarak şekillenmiş, bazı değişkenler göreli olarak daha istikrarlı bir dağılım sergilerken, YH ve K4 örneğinde olduğu gibi bazı değişkenler bu süreçten çok olumsuz bir biçimde etkilenmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Akgüç, Ö. 2000, "Bankalar ve Sermaye Piyasası" Petrol İş Yıllığı içinde, petrol İş yay., istanbul

DİE, Devlet İstatistik Enstitüsü Web Sitesi, www.die.Qov.tr

Hirst, P. ve Thomson, G. 1998, Küreselleşme Sorgulanıyor, Çev: Erdem, Ç. ve Yücel E., Dost Kitabevi, İstanbul

Ikeda, S. 2000, "Dünya Üretimi", Geçiş Çağı içinde, Der: Hopkins, T. K. ve VVallerstein, I., Çev: Ersoy, N. et. al,.Avesta yay., İstanbul

O'Connor, J. 1993, "Devletin Mali Bunalımı", Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler içinde, Der: Saybaşılı, K., Çev: Özyurt, F., Bağlam yay., İstanbul

önder, I. 2000, "Bütçe Üzerine" İktisat Dergisi, Sayı: 397-98, s: 7-10, İstanbul

Petrol İş Yıllığı 97 - 99, 2000, Petrol İş yay. İstanbul

Pfaffenberger, R. C. ve Patterson, J. H. 1981, Statistical Methods, Richard D. Irwin Inc., USA

T.C. Maliye Bakanlığı 1995, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Ankara

T.C. Maliye Bakanlığı 1997, Bütçe Kanunları ve Bütçe Uygulama Sonuçları (1992-1996), Ankara

T.C. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Raporlar, 1980-2000, Ankara

T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1998,1999,2000,Ankara

Thurovv, L. C. 1997, "New Rules", Harvvard International Revievv, Winter97, 20/1, p.54-60

Thurovv, L. C. 2000, "Globalization: The Product of A Knovvledge-Based", Annals of the American Academy of Political and Social Science, Jul 2000, 570, p. 19-32

Türk İş Yıllığı 99, 1999, Türk İş Araştırma Merkezi, Ankara

VVallerstein, I. 1998, Liberalizmden Sonra, Çev: Öz, E., Metis yay., İstanbul

Ek 1

Tablo 1: Kategoriler ve Dönemler

Kategoriler	İçerik	Harcama Kalemleri
K 1	SGA (Savunma-Güvenlik-Adalet)	Milli Savunma Bak.-İçişleri Bak.-Jandarma Genel Kom.-Emniyet Genel Müd.-Sahil Savunma-Adalet Bak.-Yargıtay-Danıştay
K2	SOSYAL {Eğiti m-Sağlık-Sosyal Güvenlik-Kültür-Turizm-Çevre-Din-Sosyal Yardım)	Milli Eğitim Bak.-Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bak.-Gençlik ve Spor Bak.-Beden Terbiyesi Genel Müd.-Üniversiteler-YÖK-Sağlık Bak.-Sosyal Yardım Bak. Sağlık ve Sosyal Yardım Bak.-Sosyal Güvenlik Bak. Çalışma Bak.-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.-Kültür Bak.-Turizm Bak.-Kültür ve Turizm Bak.-Çevre Bak.-Çevre Müs.-Diyanet İşleri Başkanlığı-Sos.Hiz. ÇEK
K3	TARIM (Tarım-Orman)	Tarım Bak.-Orman Bak.-Tarım ve Orman Bak.-Orman Genel Müd.-Köy Hiz.Genel Müd.-Tarım Reformu Genel Müd.
K4	YATIRIM (İnşaat-Enerji-Ulaştırma-Sanayi-Ticaret)	Bayındırlık Bak.-Bayındırlık ve İskan Bak.-Ulaştırma Bak.-Sanayi ve Ticaret Bak.-Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.-Karayolları Gen. Müd.-Devlet Su İşleri Gen.Müd.-Petrol İşleri Gen. Müd.
Dönemler		
D1		1980-1983
D2		1984-1991
D3		1992-1996
D4		1997-2000

Tablo 2: Konsolide Bütçe Harcamaları

Yıllar	KBH Reel Har. 1980=100	KBH Reel Har. % değ.	KBH Reel Har. % değ.fnüf. ölç.)	KBH/GSMH %	KBG / KBH %	Vergi / KBH %
1980	100,0	-	-	21,64	86,12	65,34
1981	104,0	4,0	1,5	20,35	94,08	72,89
1982	88,5	-14,9	-17,0	16,63	91,91	73,94
1983	112,0	26,6	23,4	20,92	92,48	66,37
Ort.		5,2	2,6	***19,89***	***91,15***	***69,64***
1984	109,4	-2,3	-4,7	19,30	88,12	55,45
1985	116,0	6,0	3,4	18,37	92,10	58,97
1986	114,5	-1,2	-3,4	16,24	86,07	71,85
1987	133,5	16,6	14,1	17,05	81,66	70,76
1988	133,3	-0,1	-2,3	16,60	82,01	66,36 .
1989	148,9	11,7	9,3	16,87	80,70	65,73
1990	176,2	18,3	15,6	18,25	82,76	66,42
1991	214,4	21,7	19,3	22,12	74,84	59,40
Ort.		***8,8***	***6,4***	***18,10***	***83,53***	***64,37***
1992	226,1	5,5	3,5	21,93	79,00	62,82
1993	302,8	33,9	31,4	27,16	72,86	53,89
1994	223,2	-26,3	-27,6	21,32	83,29	65,13
1995	258,6	15,9	13,9	22,88	81,73	62,89
1996	320,9	24,1	21,9	26,50	69,22	56,84
Ort.		***10,6***	***8,6***	***23,96***	***77,22***	***60,31***
1997	265,7	***Al,2***	-18,6	20,26	86,76	72,74
1998	407,1	53,2	52,8	29,91	79,35	63,22
1999	458,7	12,7	10,7	34,38	67,60	53,15
2000	566,9	23,6	21,7	40,28	69,38	51,10
Ort.		***18,1***	***16,7***	***31,21***	***75,77***	***60,05***
G.Ort		10,6	8,4	22,33	82,00	63,58

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Ankara,1995; T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Kanunları ve Bütçe Uygulama Sonuçları (1992-1996), Ankara 1997; T.C. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Raporlar, 1980-2000, Ankara;T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1998,1999,2000,Ankara; veriler bu kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 3: Faiz Hariç Konsolide Bütçe Harcamaları

Yıllar	BBH Reel Har. 1980=100	BBH Reel Har. % değ.	BBH Reel Har. % değ.fnüf. Ölç.)	BBH/GSMH %	BBH/KBH %	KBG/BBH %	VERGİ/BBH %
1980	100,0	-	-	20,41%	94,34	91,29	69,27
1981	102,4	2,4	0,0	18,91%	92,90	101,28	78,46
1982	85,1	-17,0	-19,0	15,08%	90,65	101,39	81,56
1983	104,0	22,3	19,3	18,33%	87,62	105,55	75,75
Ort.		***2,6***	***0,1***	***18,18***	***91,38***	***99,88***	76,26
1984	97,8	-6,0	-8,3	16,28%	84,36	104,45	65,73
1985	100,4	2,6	0,1	15,01%	81,70	112,72	72,18
1986	82,9	-17,5	-19,3	11,08%	68,26	126,09	105,26
1987	94,4	13,9	11,4	11,37%	66,68	122,46	106,12
1988	94,4	0,1	-2,1	11,09%	66,82	122,73	99,31
1989	105,4	11,6	9,2	11,27%	66,76	120,87	98,45
1990	125,3	18,9	16,1	12,24%	67,06	123,41	99,04
1991	164,1	31,0	28,5	15,97%	72,20	103,65	82,27
Ort.		***6,8***	***4,5***	***13,04***	***71,73***	***117,05***	***91,05***
1992	172,7	5,3	3,3	15,80%	72,07	109,62	87,17
1993	236,6	37,0	34,4	20,02%	73,71	98,85	73,10
1994	158,4	-33,0	-34,2	14,28%	66,95	124,40	97,28
1995	182,5	15,2	13.3	15,23%	66,59	122,75	94,45
1996	211,4	15,8	13,8	16,47%	62,15	111,38	91,46
Ort.		***8,1***	***6,1***	***16,36***	***68,29***	***113,40***	***88,69***
1997	197,7	-6,5	-8,0	14,22%	70,20	123.60	103,62
1998	259,5	31,3	30,9	17,99%	60,14	131,95	105,12
1999	301,7	16,2	14,2	21,34%	62,05	108,93	85,66
2000	330,5	9,6	7,8	22,16%	55,01	126,13	92,90
Ort.		***12,7***	***11,2***	***18,93***	***61,85***	***122,65***	***96,83***
G.Ort		7,7	5,6	15,93%	72,77	113,98	88,77

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4: Faiz Ödemeleri ve Bütçe Açığı

W* İt Art Yıllar	FÖ RMI Har. 1980-100	Fö Reel Har. %defl.	FÖ/ GSMH %	Fö/ KBH %	FÖ/ BBH %	BA Reel 1980-100	BA Reel %değ.	BA/ GSMH %	BA / KBH %	BA/ BBH %
1980	100,0	-	1,23	5,66	6,00	100.0	-	3.00	13,88	14,72
1981	130,5	30,5	1,45	7,10	7,65	44,3	-55,7	1,20	5,92	6,37
1982	146.1	12,0	1,55	9,35	10,31	51,6	16,3	1,34	8,09	8,92
1983	245,0	67,7	2,59	12,38	14,14	60,7	17,7	1,57	7,52	8.58
on		***36,7***	***1J1***	***8,62***	***9,53***		***•7,2***	***1,78***	***8,85***	9,65
1984	302,0	23.3	3,02	15,64	18.54	93,6	54,3	2.29	11,88	14,08
1985	374,5	24,0	3,36	18,30	22,39	66.0	-29.5	1.45	7,90	9,67
1986	641,7	71,3	5,15	31,74	46,50	114,9	74,1	2.26	13.93	20.41
1987	785.4	22,4	5,68	33,32	49,97	176,4	53,5	3,13	18,34	27,51
1988	781.1	-0,6	5,51	33,18	49,66	172.8	-2,1	2,99	17,99	26,93
1989	873,7	11,9	5,61	33,24	49,78	207,0	19,8	3,26	19,30	28,91
1990	1024,7	17,3	6,01	32,94	49,12	218,8	5,7	3,15	17,24	25,70
1991	1052,2	2,7	6,15	27,80	38,50	388,6	77,6	5,57	25,16	34,85
on		2f,5	5,06	***28,27***	40,56		***31,68***	***3,01***	***16,47***	***23,51***
1992	1115,1	6,0	6,12	27,93	36,76	342,0	-12,0	4,60	21,00	29,14
1993	1405,3	26,0	7,14	26,29	35,67	592,0	73,1	7,37	27,14	36,82
1994	1302,6	-7,3	7,05	33,05	49,37	268.8	-54,6	3,56	16,71	24,97
1995	1525,7	17,1	7,64	33,41	50,18	340,3	26,6	4,18	18,27	27,43
1996	2144,6	40,6	10,03	37,85	60,91	711,6	109,1	8,16	30,78	49,53
Ort.		***16,5***	***7,59***	***31,71***	***46,98***		20,44	***5,57***	***22,78***	33,58
1997	1397,7	-34,8	6,04	29,80	42,45	253,3	-64,4	2.68	13,24	18,86
1998	2864,8	105,0	11.92	39,86	66,28	605,5	139,0	6,17	20,65	34,33
1999	3072,8	7,3	13,05	37,95	61,15	1070,7	76,8	11.14	32,40	52,22
2000	4503,3	46,6	18,12	44,99	81,80	1250,6	16,8	12.34	30,62	55,67
Ort.		***31,0***	***12,28***	***38,15***	***62,92***		***42,1***	***8,08***	***24,23***	***40,27***
G.Ort		24,4	6,40	27,23	40,43		27,1	4,35	18,00	26,46

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 5: Personel ve Cari Harcamalar-

w. 11 Yıllar	PH Reel Har. 1980-100	PH Reel Har. % değ.	PH/ GSMH %	PH/ KBH %	PH/ BBH %	CH Reel Har. 1980-100	CH Reel Har. % değ.	CH/ GSMH %	CH/ KBH %	CH/ BBH %
1980	100,0	-	6,62	30,59	32,42	100,0	-	8,75	40,43	42,86
1981	84,1	-15,9	5,04	24,74	26,63	94,8	-5,2	7,50	36,87	39,68
1982	75,8	-10,0	4,35	26,18	28,88	85,2	-10,1	6,47	38,93	42,94
1983	84,3	11,3	4,82	23,02	26,27	97,1	14,0	7,34	35,06	40,02
Ort.		***-4,8***	***5,21***	***26,13***	***28,55***		***-0,4***	***7,51***	***37,82***	***41,38***
1984	74,9	-11,2	4,04	20,94	24,83	91,0	-6,3	6,49	33,64	39.87
1985	74,4	-0,6	3,61	19,64	24,03	89,3	-1,8	5,72	31,16	38.13
1986	82,9	11.4	3,59	22,14	32,43	101,1	13,2	5,80	35,70	52,30
1987	102,2	23,4	3,99	23,42	35,13	114,4	13,2	5,91	34,65	51,96
1988	102,7	0,5	3,91	23,56	35,26	113,7	-0,6	5,72	34,47	51,59
1989	157,0	52,9	5,44	32,26	48,32	157,3	38,4	7,21	42,72	63,99
1990	223,0	42,0	7,07	38,72	57,73	213,3	35,6	8,93	48,94	72,98
1991	260,9	17,0	8,23	37,23	51,56	242,4	13,7	10,11	45,72	63,33
Ort		***16,9***	4,99	***27,24***	38,66		***13,2***	6,99	***38,38***	54,27
1992	308,6	18.3	9,15	41,74	57,91	284,0	17,1	11,13	50,77	70,45
1993	342,2	10,9	9,39	34,56	46,89	313,7	10,5	11,38	41,89	56,83
1994	220,7	-35,5	6,45	30,24	45,16	211,9	-32,5	8,18	38.37	57,32
1995	246,5	11,7	6,67	29,15	43,78	239,6	13,1	8,57	37,46	56,26
1996	258,4	4,8	6,53	24,62	39,62	257,8	7,6	8,61	32,48	52,26
Ort.		***2,0***	***7,64***	***32,06***	***46,67***		***3,2***	***9,58***	***40,19***	58,62
1997	206,8	-19.9	4,82	23,81	33,92	223,2	-13,4	6,88	33,98	48,40
1998	281,3	36.0	6,32	21,13	35,14	303,3	35,9	9,01	30,12	50,09
1999	309,5	10,1	7,10	20,64	33,27	332,4	9,6	10,07	29,30	47,22
2000	363,0	17,3	7,89	19,59	35,61	389,6	17,2	11,19	27,78	50,51
Ort.		***10,9***	***6,53***	***21,29***	***34,49***		***12,33***	9,29	30,29	49,06
G.Ort		8,7	5,95	27,04	37,85		8,4	8,14	37,16	51,86

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 6: Yatırım ve Faiz Hariç Transfer Harcamaları

Yıllar	YH Reel Har. 1980 = 100	YH Reel Har. % değ.	YH/ GSMH %	YH/ KBH %	YH/ BBH %	DTH Reel Har. 1980 = 100	DTH Reel Har. % değ.	DTH/ GSMH %	DTH/ KBH %	DTH/ BBH %
1980	100,0	-	4,15	19,17	20,32	100,0	-	7,52	34,77	36,86
1981	119,6	19,6	4,49	22,05	23,73	101,7	1,7	6,92	33,99	36,59
1982	100,5	-16,0	3,62	21,76	24,00	76,3	-24,9	4,98	29,97	33,06
1983	112,3	11,7	4,02	19,21	21,93	107,4	40,8	6,98	33,35	38,06
Ort.		***5,1***	***4,07***	***20,55***	***22,49***		***5,9***	***6,60***	***33,02***	***36,14***
1984	106,7	-5,0	3,61	18,70	22,17	100,8	-6,2	6,18	32,02	37,96
1985	110,4	3,4	3,35	18,25	22.34	107,7	6,9	5,93	32,29	39,53
1986	133,3	20,7	3,62	22,31	32,68	33,8	-68,7	1,66	10,25	15,02
1987	135,9	2,0	3,33	19,51	29,26	48,1	42,4	2,13	12,52	18,77
1988	117,8	-13,4	2,81	16,93	25,34	59,1	23,0	2,56	15,42	23,07
1989	117,3	-0,4	2,55	15,10	22,62	38,3	-35,3	1,51	8,94	13,39
1990	132,9	13,3	2,64	14,46	21,56	18,6	-51,5	0,78	4,26	6,36
1991	160,8	21,0	3,18	14,38	19,92	74,6	301,7	2,68	12,10	16,76
Ort.		5,2	***3,14***	***17,46***	***24,49***		***26,53***	***2,93***	***15,98***	***21,36***
1992	171,1	6,4	3,18	14,50	20,12	44,2	-40,8	1,49	6,79	9,42
1993	185,4	8,4	3,19	11,74	15,92	174,9	296,0	5,45	20,08	27,24
1994	99,1	-46,6	1,81	8,51	12,71	126,6	-27,6	4,21	19,72	29,46
1995	80,6	-18,7	1,37	5,97	8,97	172,2	36,0	5.30	23,15	34,77
1996	108,0	34,0	1,71	6,45	10,38	214,3	24,4	6,15	23,22	37,35
Ort.		-3,3	2,25	***9,43***	***13,62***		***57,6***	4,52	*8,59	***26,65***
1997	109,7	1,6	1,60	7,92	11,28	216,3	0,9	5,73	28,30	40,32
1998	143,6	30,9	2,02	6,76	11,25	272,3	25,9	6,95	23,25	38,67
1999	118,2	-17,7	1,70	4,94	7,96	366,9	34,8	9,56	27,82	44,83
2000	148,1	25,3	2,02	5,01	9,10	362,2	-1,3	8,95	22,21	40,38
Ort.		***10,03***	***1,84***	***6,16***	***9,90***		***15,1***	***7,79***	***25,39***	***41,05***
G.Ort.		4,0	2,86	13,98	18,74		28,9	4,93	21,61	29,38

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 7a: Kategoriler

Yıllar	K1 reel 1980 = 100	K2 reel 1980 = 100	K3 reel 1980 = 100	K4 reel 1980 = 100	K1/GSMH	K2/GSMH	K3 / GSMH	K4/GSMH
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	4,03%	4,19%	1,13%	3,17%
1981	88,4	101,7	113,7	128,8	3,22%	3,85%	1,16%	3,69%
1982	82,2	87,9	102,0	106,9	2,88%	3,19%	1,00%	2,94%
1983	119,5	100,9	112,1	110,0	4,16%	3,65%	1,09%	3,01%
Ort.					***3,57***	3,72	***1,10***	***3,20***
1984	88,7	97,3	103,1	111,8	2,91%	3,32%	0,95%	2,89%
1985	88,3	97,6	94,9	125,4	2,61%	2,99%	0,78%	2,91%
1986	98.4	112,0	126,9	147,4	2,60%	3,07%	0,94%	3,06%
1987	122,0	118,3	144,0	143,1	2,90%	2,92%	0,96%	2,68%
1988	123,1	110,9	117,5	125,4	2,85%	2,67%	0,76%	2,29%
1989	173,2	141,8	145,8	122,4	3,65%	3,11%	0,86%	2,03%
1990	252,4	176,9	193,1	135,2	4,87%	3,54%	1,04%	2,05%
1991	276,0	203,4	271,5	161,3	5,30%	4,06%	1,46%	2,44%
Ort.					***3,46***	***3,21***	***0,97***	***2,54***
1992	332,4	233,9	267,6	171,5	6,00%	4,39%	1,35%	2,43%
1993	376,0	255,0	298,9	204,3	6,28%	4,42%	1,40%	2,68%
1994	227,4	195,6	166,3	107,4	4,04%	3,61%	0,83%	1,50%
1995	204,1	194,1	123,4	89,5	3,36%	3,32%	0,57%	1,16%
1996	216,3	214,1	127,6	97,4	3,33%	3,42%	0,55%	1,18%
Ort.					***4,60***	***3,83***	***0,94***	***1,79***
1997	231,2	227,6	131,8	110,3	3,28%	3,36%	0,52%	1,23%
1998	331,8	309,5	160,8	119,4	4,54%	4,40%	0,62%	1,28%
1999	344,1	339,7	157,7	115,0	4,80%	4,93%	0,62%	1,26%
2000	391,6	396,6	222,3	153,8	5,18%	5,45%	0,82%	1,60%
Ort.					4,45	***4,54***	***0,65***	***1,34***
G.Ort.					3,94%	3,71%	0,92%	2,26%

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 7b: Kategoriler

Yıllar	K1 / KBH	K2/KBH	K3/KBH	K4/KBH	K1 / BBH	K2/BBH	K3/BBH	K4/BBH
1980	18,62%	19,35%	5,21%	14,64%	19,74%	20,51%	5,52%	15,52%
1981	15,83%	18,92%	5,70%	18,13%	17,04%	20,37%	6,13%	19,51%
1982	17,30%	19,21%	6,01%	17,68%	19,09%	21,19%	6,63%	19,50%
1983	19,87%	17,43%	5,21%	14,37%	22,68%	19,89%	5,95%	16,41%
Ort.	*17,90*	*18,70*	*5,53*	*16,21*	*19,64*	*20,49*	*6,06*	*17,73*
1984	15,10%	17,20%	4,91%	14,96%	17,90%	20,39%	5,82%	17,73%
1985	14,18%	16,28%	4,27%	15,83%	17,36%	19,92%	5,22%	19,38%
1986	16,00%	18,91%	5,78%	18,84%	23,43%	27,71%	8,46%	27,60%
1987	17,02%	17,14%	5,62%	15,69%	25,52%	25,70%	8,43%	23,53%
1988	17,19%	16,10%	4,59%	13,76%	25,72%	24,09%	6,87%	20,60%
1989	21,66%	18,42%	5,10%	12,04%	32,44%	27,59%	7,64%	18,03%
1990	26,67%	19,42%	5,71%	11,23%	39,77%	28,96%	8,52%	16,75%
1991	23,97%	18,35%	6,60%	11,01%	33,20%	25,42%	9,14%	15,25%
Ort.	*18,97*	*17,73*	*5,32*	*14,17*	*26,92*	*24,97*	*7,51*	*19,86*
1992	27,37%	20,01%	6,17%	11,10%	37,98%	27,76%	8,56%	15,41%
1993	23,13%	16,29%	5,14%	9,88%	31,37%	22,10%	6,98%	13,40%
1994	18,97%	16,95%	3,88%	7,04%	28,33%	25,32%	5,80%	10,52%
1995	14,70%	14,52%	2,49%	5,07%	22,07%	21,81%	3,73%	7,61%
1996	12,55%	12,90%	2,07%	4,44%	20,20%	20,76%	3,33%	7,15%
Ort.	*18,54*	*16,13*	*3,95*	*7,51*	*27,99*	*23,55*	*5,68*	*10,82*
1997	16,21%	16,58%	2,58%	6,08%	23,09%	23,61%	3,68%	8,66%
1998	15,18%	14,71%	2,06%	4,29%	25,24%	24,45%	3,42%	7,14%
1999	13,97%	14,33%	1,79%	3,67%	22,51%	23,09%	2,89%	5,92%
2000	12,86%	13,53%	2,04%	3,97%	23,39%	24,60%	3,71%	7,22%
Ort.	*14,56*	*14,79*	*2,12*	*4,50*	*23,56*	*23,94*	*3,43*	*7,24*
G.Ort.	18,02	16,98	4,43	11,13	25,15	23,58	6,02	14,90

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır

Tablo 8:1980 Standartlarına Göre Değişim

Yıllar	K1	K2	K3	K4	Üniversite	Eğitim	Sağlık	Sos.Güv.	KTÇ	Diyanet
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	83,3	99,6	113,9	120,8	77,32	88,7	59,0	74,8	122,0	84,2
1982	91,1	101,1	120,1	117,9	91,10	94,9	63,6	92,2	142,4	92,1
1983	104,6	91,7	104,3	95,8	93,81	120,3	60,5	79,8	126,2	81,5
1984	79,5	90,5	98,2	99,7	87,46	79,1	63,1	78,0	101,5	78,9
1985	74,7	85,7	85,3	105,5	85,97	72,4	62,1	71,0	86,2	77,0
1986	84,2	99,5	115,5	125,6	97,62	81,1	70,5	75,6	100,7	88,7
1987	89,6	90,2	112,4	104,6	99,99	87,0	76,8	63,8	102,0	95,8
1988	90,5	84,7	91,9	91,8	94,36	88,8	79,0	66,6	99,8	104,3
1989	114,0	96,9	102,1	80,2	112,19	112,3	1.00,7	73,9	122,2	147,9
1990	140,4	102,2	114,2	74,9	139,21	136,1	126,1	89,7	184,8	177,6
1991	126,2	96,6	132,0	73,4	134,45	123,3	105,5	78,5	151,6	160,5
1992	144,1	105,3	123,3	74,0	145,75	142,2	123,2	82,7	173,3	180,1
1993	121,7	85,7	102,9	65,9	125,32	118,8	102,9	65,2	181,8	147,5
1994	99,8	89,2	77,7	46,9	106,28	95,2	88,5	73,1	142,8	118,3
1995	77,4	76,4	49,7	33,8	86,12	72,0	73,4	70,2	87,6	89,3
1996	66,1	67,9	41,4	29,6	76,10	59,6	64,1	51,2	109,0	66,2
1997	85,3	87,2	51,7	40,5	102,62	74,6	84,6	81,0	133,7	94,1
1998	79,9	77,4	41,2	28,6	88,45	77,4	69,5	70,8	94,8	81,7
1999	73,5	75,4	35,8	24,5	81,86	71,4	63,7	44,2	81,7	79,5
2000	67,7	71,2	40,9	26,5	74,28	65,6	59,4	40,6	86,0	68,5

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 9: Gelir Esneklikleri

Yıllar	K1	K2	K3	K4	KBH	BBH	KBG	Vergiler
1980	—	—	—	—	—	—	—	—
1981	0,80	0,92	1,03	1,16	0,94	1,18	1,03	1,05
1982	0,89	0,83	0,86	0,80	0,82	1,08	0,80	0,83
1983	1,44	1,14	1,09	1,02	1,26	1,67	1,27	1,13
1984	0,70	0,91	0,87	0,96	0,92	1,16	0,88	0,77
1985	0.89	0,90	0,83	1,01	0,95	1,11	0,99	1,01
1986	1,00	1,03	1,20	1,05	0,88	1,53	0,83	1,08
1987	1,12	0,95	1,02	0,87	1,05	1,10	1,00	1,03
1988	0,98	0,91	0,80	0,85	0,97	0,97	0,98	0,91
1989	1,28	1,16	1,13	0,89	1,02	1,02	1,00	1,01
1990	1,33	1,14	1,21	1,01	1,08	1,07	1,11	1,09
1991	1,09	1,15	1,40	1,19	1,21	1,02	1,10	1,08
1992	1,13	1,08	0,93	1,00	0,99	1,00	1,05	1,05
1993	1,05	1,01	1,03	1,10	1,24	1,17	1,14	1,06
1994	0,64	0,82	0,59	0,56	0,79	0,99	0,90	0,95
1995	0,83	0,92	0,69	0,77	1,07	1,08	1,05	1,04
1996	0.99	1,03	0,97	1,02	1,16	1,31	0,98	1,05
1997	0,99	0,98	0,95	1,05	0,76	0,60	0,96	0,98
1998	1,38	1,31	1,18	1,04	1,48	1,97	1,35	1,28
1999	1,06	1,12	1,00	0,98	1,15	1,09	0,98	0,97
2000	1,08	1,11	1,34	1,27	1,17	1,39	1,20	1,13
Ort.Es	1,03	1,02	1,01	0,98	1,05	1,18	1,03	1,02

Kaynak : Tablo 2'deki kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 10: ANOVA Analizi

Analiz	F Değeri	Sonuç	Açıklama
Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Paylara Göre			
Kategoriler	4,38	+	Kategoriler arasında anlamlı farklılıklar var
Dönemler	161,61	+	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar var
Ekonomik Ayrım	0,55	-	PH, YT, DCH, DTH arasında anlamlı farklılık yok
Dönemler	52.41	+	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar var
Birincil Bütçe Harcamaları İçindeki Paylara Göre			
Kategoriler	2,55	+	Kategoriler arasında anlamlı farklılıklar var
Dönemler	99,62	+	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar var
Ekonomik Ayrım	2,11	+	PH, YT, DCH, DTH arasında anlamlı farklılıklar var
Dönemler	127,63	+	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar var
Esneklikler Göre			
Kategoriler	7,54	+	Kategoriler arasında anlamlı farklılıklar var
Dönemler	0,87	-	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar yok
Ekonomik Ayrım	6,06	+	KBH, BBH, KBG arasında anlamlı farklılıklar var
Dönemler	6,76	+	Dönemler arasında anlamlı farklılıklar var

Tablo 11: Korelasyonlar

Değişkenler	Korelasyon Katsayısı
K1 - K2	0,65
K1 - K3	0,67
K1 - K4	0,19
K2 - K3	0,89
K2 - K4	0,74
K3 - K4	0,83
CH - TH	-0,81
CH - YH	0,27
PH - TH	-0,62
PH - YH	0,02
TH - YH	-0,79
CH - Faiz	0,38
PH - Faiz	0,88
YH - Faiz	-0,73

Tablo 12: t - Test Değerleri

Değişkenler	t - Test Değeri	Sonuç	Açıklama
K1 - K2	1,45	-	Benzeşim var
K1 - K3	18,02	+	Benzeşim yok
K1 - K4	5,24	+	Benzeşim yok
K2 - K3	58,60	+	Benzeşim yok
K2 - K4	6,99	+	Benzeşim yok
K3 - K4	-7,91	+	Benzeşim yok
CH - TH	-3,52	+	Benzeşim yok
CH - YH	14,36	+	Benzeşim yok
PH - TH	-6,73	+	Benzeşim yok
PH - YH	6,73	+	Benzeşim yok
TH - YH	10,62	+	Benzeşim yok
CH - Faiz	-3,28	+	Benzeşim yok
PH - Faiz	0,06	-	Benzeşim var
YH - Faiz	3,72	+	Benzeşim yok

Tablo 13a: Faktör Analizi

Değişkenler	Faktör Katkıları	Değişkenler	Faktör Katkıları
K1	0,351	PH	0,111
K2	0,814	YH	0,803
K3	0,891	DCH	0,592
K4	0,947	DTH	0,466
Faiz	-0,704	Faiz	-0,990

Tablo 13b: Kovaryans Matris (Kategoriler)

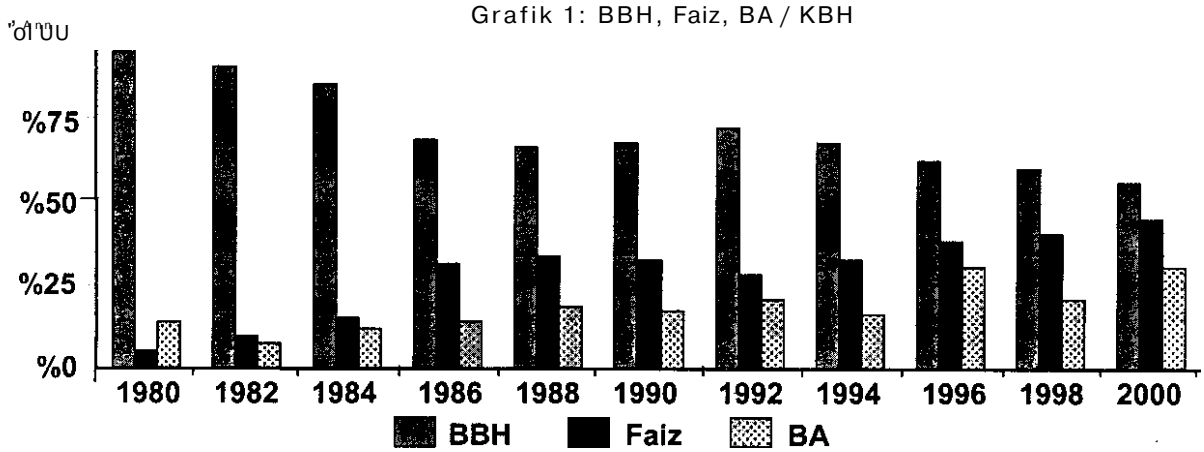
	K1	K2	K3	K4	Faiz
K1	-	0,613	0,611	0,256	-0,137
K2	0,613	-	0,891	0,702	-0,519
K3	0,611	0,891	-	0,778	-0,574
K4	0,256	0,702	0,778	-	-0,682
Faiz	-0,137	-0,519	-0,574	-0682	-

Tablo 13c: Kovaryans Matris (Ekonomik Ayrım)

	PH	YH	DCH	DTH	Faiz
PH	-	-0,022	-0,368	-0,583	-0,036
YH	-0,022	-	0,833	0,056	-0,732
DCH	-0,368	0,833	-	0,191	-0,555
DTH	-0,583	0,056	0,191	-	-0,579

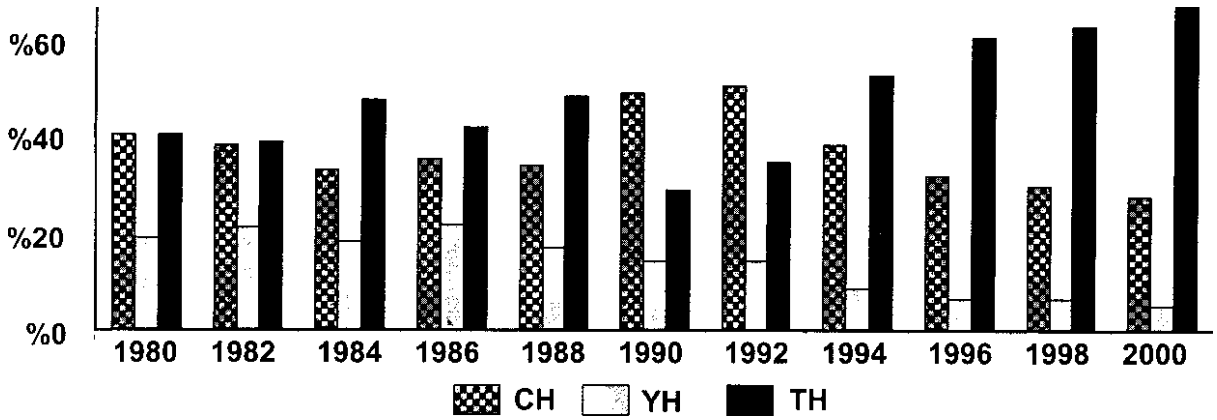
YILLAR	BBH	FAİZ	BA
1980	%94,34	%5,66	%13,88
1982	%90,65	%9,35	%8,09
1984	%84,36	%15,64	%11,88
1986	%68,26	%31,74	%13,93
1988	%66,82	%33,18	%17,99
1990	%67,06	%32,94	%17,24
1992	%72,07	%27,93	%21,00
1994	%66,95	%33,05	%16,71
1996	%62,15	%37,85	%30,78
1998	%60,14	%39,86	%20,65
2000	%55,01	%44,99	%30,62

Grafik 1: BBH, Faiz, BA / KBH



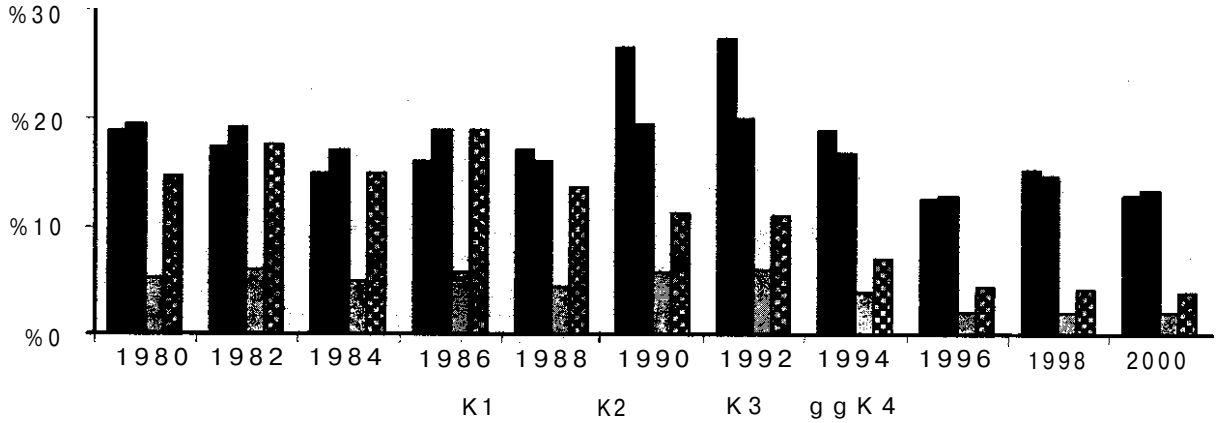
YILLAR	CH	YH	TH
1980	%40	%19	%40
1982	%39	%22	%39
1984	%34	%19	%48
1986	%36	%22	%42
1988	%34	%17	%49
1990	%49	%14	%29
1992	%51	%15	%35
1994	%38	%9	%53
1996	%32	%6	%61
1998	%30	%7	%63
2000	%28	%5	%67

Grafik 2: CH, YH, TH / KBH



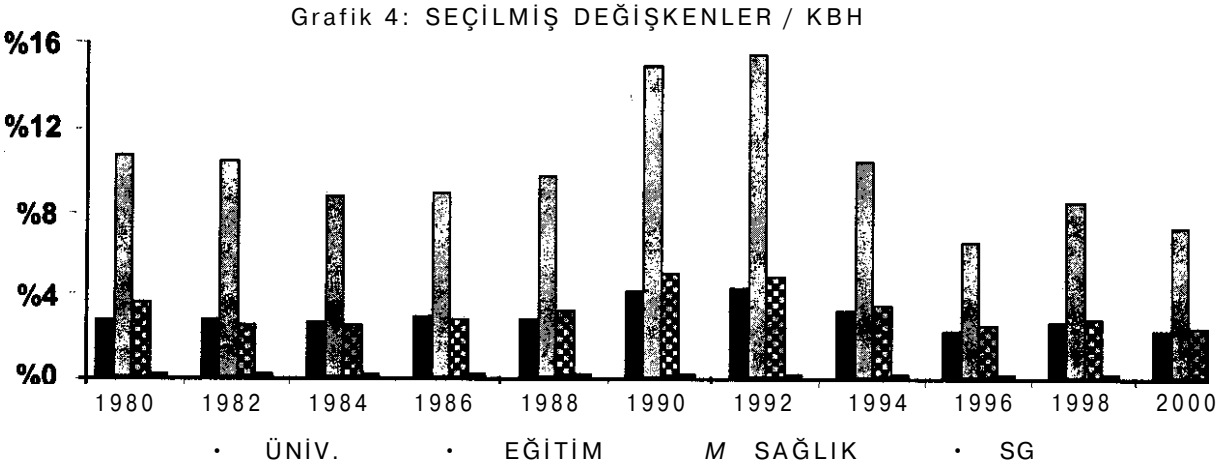
YILLAR	K1	K2	K3	K4
1980	%18,62	%19,35	%5,21	%14,64
1982	%17,30	%19,21	%6,01	%17,68
1984	%15,10	%17,20	%4,91	%14,96
1986	%16,00	%18,91	%5,78	% 18,84
1988	%17,19	%16,10	%4,59	%13,76
1990	%26,67	%19,42	%5,71	%11,23
1992	%27,37	%20,01	%6,17	%11,10
1994	%18,97	%16,95	%3,88	%7,04
1996	%12,55	%12,90	%2,07	%4,44
1998	%15,18	%14,71	%2,06	%4,29
2000	% 12,86	%13,53	%2,04	%3,97

Grafik 3: KATEGORİLER / KBH



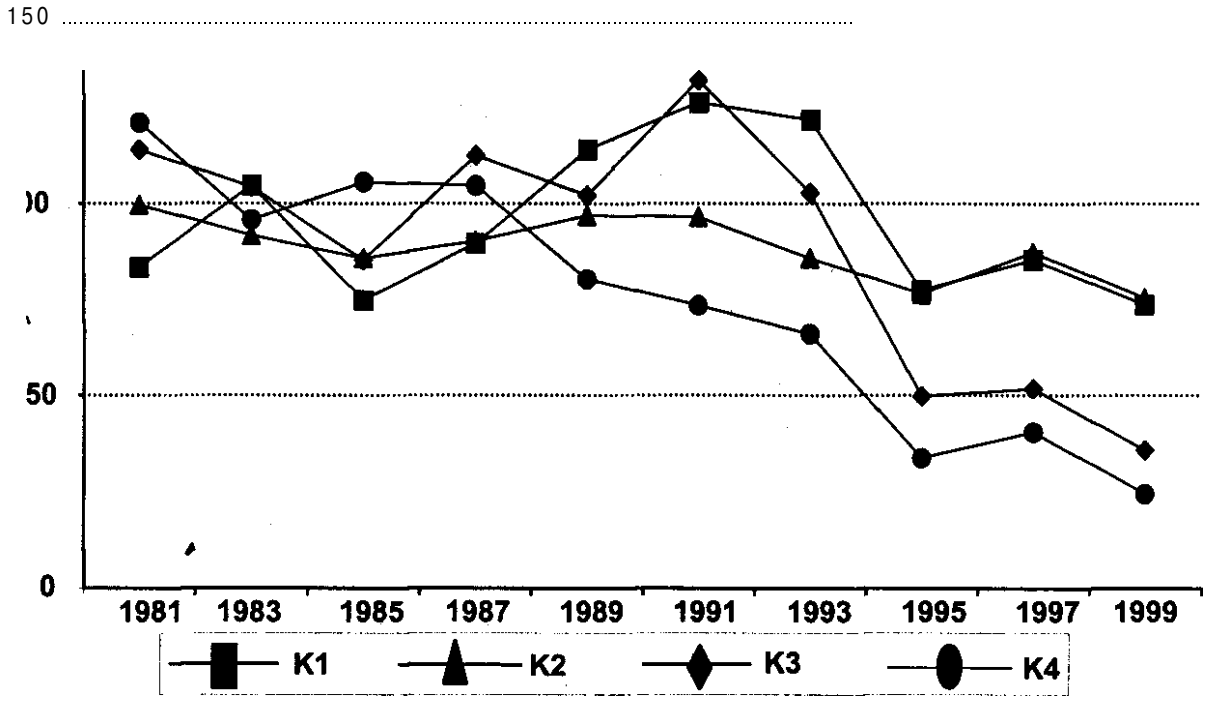
YILLAR	ÜNİV.	EĞİTİM	SAĞLIK	SG
1980	%2,78	%10,78	%3,58	%0,15
1982	%2,73	%10,44	%2,54	%0,14
1984	%2,62	%8,70	%2,52	%0,12
1986	%2,93	%8,92	%2,82	%0,11
1988	%2,83	%9,76	%3,16	%0,10
1990	%4,18	% 14,97	%5,04	%0,13
1992	%4,37	% 15,64	%4,93	%0,12
1994	%3,19	%10,47	%3,54	%0,11
1996	%2,28	' %6,56	%2,56	%0,08
1998	%2,65	%8,51	%2,78	%0,11
2000	%2,23	%7,22	%2,38	%0,06

Grafik 4: SEÇİLMİŞ DEĞİŞKENLER / KBH



YILLAR	K1	K2	K3	K4
1981	83	100	114	121
1983	105	92	104	96
1985	75	86	85	106
1987	90	90	112	105
1989	114	97	102	80
1991	126	97	132	73
1993	122	86	103	66
1995	77	76	50	34
1997	85	87	52	41
1999	74	75	36	24

Grafik 5: Kategorilerin 1980 Bazında Gelişimi



KAMU MALİYESİNDE KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YERİ VE ANALİZİ (DÖNER SERMAYE İŞLETME UYGULAMASININ ANALİZİ)

YRD. DOÇ. DR. ÖZHAN ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar gelişme gösteren Türk Kamu Maltyesi'nin işleyişine bakıldığında yeni yapılanmanın ve az gelişmişliğin bir sonucu olarak bazı sorunlarla karşılaşıldığını görmekteyiz. İlgili dönemlerde bazı sorunların kaldırılmasına yönelik çalışmaların yapıldığını bazılarının ise günümüze kadar geldiğini bilmekteyiz. Günümüze kadar gelen sorunlar ve bunların çözümü konusunda 1980 sonrasındaki görüşlere bakıldığında ana sorunun kamu gelirlerinin etkin toplanmadığı ve etkin harcanmadığı, ana çözümün ise harcama ve gelir politikalarında etkinlik ve verimliliğe ulaşılması, bunun için mali ve sosyal açıdan disiplinli çalışmalara hızlı bir şekilde başlanması gerektiğidir. Kamu kaynaklarının kamu ihtiyaçlarına en yüksek etkiyi bırakacak şekilde dağıtımını sağlayacak bir kamu maliyesi düzeninin kurulması üzerine yoğunlaşan öneriler 1990lı yılların sonuna kadar çeşitli sebeplerden (siyasi, iktisadi, sosyal vs.) dolayı gerektiği gibi uygulanamamıştır. Kamu maliyesi açısından kaynakların etkin kullanılamaması konusunda sorun olarak değerlendirilebilecek bir uygulama bütünü *"Kamu İşletmeciliğidir*.* Bir bütün olarak ifade ettiğimiz kamu işletmeciliği içine birkaç işletme yada kuruluş türünü koymak iktisadi faaliyetler açısından mümkündür. Diğer bir deyişle "kamu işletmeciliği konusunun kamu maliyesine girmesi ve bunun sistem içinde varlığını sürdürmesi çeşitli uygulamalarla olmuştur" diyebiliriz. Bunlardan biri, genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak kurulan pazaıianabilir ve fiyatlanabiiir mal ve hizmet üretip bunları kâr amacıyla satan ve döner sermaye ödeneği verilen döner sermaye işletmeleri, ikincisi 1930'lu yıllarda kurulması hızlanan İktisadi nitelikteki katma bütçeli idare uygulaması üçüncüsü ise 1930'lu yıllardaki ekonomik yapı bozukluğunu ortadan kaldırmak üzere devletin ekonomiye girmesi olarak adlandırılan kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) uygulamasıdır. Belirtilen bu işletmeler yoluyla devlet işletmeciliğe adım atmış, ancak *çeşitli nedenlerle birlikte* kârlı çalıma zihniyetinin devletin varolma anlayışında olmamasından kaynaklanıyor olsa gerek kamu kaynakları etkin kullanılamamıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve döner sermayeli işletmeler kaynakları iyi kullanmadıklarından (yada kullandırılmadıklarından) hem zarar etmişler hem de verimsiz çalışır halde varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Bu tebliğde, kamu maliyesinde sorun olarak yaşamını sürdüren kamu işletmeciliği konusu öncelikle taşıdıkları ortak özellik (iktisadi nitelik) dolayısıyla Katma Bütçeli İdare, KİT ve Döner Sermayeli İşletme açısından belirtildikten sonra yıllardır üzerinde fazla durulmayan döner sermayeli işletmelerin durumu genel ve özel olarak ele alınmış ve değerlendirmeler yapılmıştır.

A. Kamu İşletmeciliği ve Gelişimi

Devlet kavramının ortaya çıkması ilk zamanlarda sınırlı sayıdaki toplumsal ihtiyaçların karşılanması şeklinde olmuştur. Devlet, jandarma-koruyu devlet kimliğinde çalışmış daha sonra müdahateci-düzenleyici devlet rolü üslenmiştir[1]. Devlet kavram ve anlayışındaki bu gelişmeler toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında etkili olmuştur. Devletin ilk zamanlarda temel ihtiyaçlarla ilgilenmesi (eğitim, sağlık, savunma, vb.) iktisadi hayatın ön planda olmamasından dolayı önemli idi. Ancak, sonraları sosyal yaşamın iktisadi yaşamla kaynaşması devletin ekonomiye girmesini gerektirmiştir.

[1] Halil Nadaroğlu, Kamu Maliyesi, Beta Basım Yayın, 1985, İstanbul, s. 92-93.

Klasik devlet anlayışından modern devlet anlayışına geçiş olarak ifade edilen bu durum 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile ön plana çıkmıştık. Bu gelişmeler tüm dünya ülkelerini etkilediği gibi Türkiye'yi de etkilemiş ve bir dizi çalışmalar başlatılmıştır. Yeniden yapılanma ve azgelişmişlikten kurtulma çabası içinde olan Türkiye 1929'daki ekonomik kriz karşısında devletin ekonomiye müdahalesi çözümü ile karşı karşıya kalmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi, yasa çıkararak ekonomik düzenlemeleri yapmak ve işletmeler kurarak ekonomiye girmek şeklinde olmuştur.

Devletin ekonomiye müdahalede bulunma girişimi içinde İktisadi nitelikte de görevler üstlenmeye başlaması yeniden teşkilatlandırılmayı gerektirmiştir. Devletin iktisadi hayatta varolması kamu işletmeciliğini doğurmuş bu ise üç şekilde belirginleşmiştir;

a) Döner Sermayeli İşletmeler
b) İktisadi Kamu Kurumlan (Katma bütçeli idareler)
c) Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)

Belirtilen üç kurum-kuruluşun birbirleri arasındaki ilişkinin temeli, iktisadi nitelikte faaliyette bulunan kuruluşlar olmalarına dayanmaktadır. Devletin iktisadi nitelikte faaliyette bulunan bu kuruluşlara sahip olması devletin görevleri ve fonksiyonlarından kaynaklanmıştır.

Devletin iktisadi hayatın gereksinmelerini karşılanma görevi içinde 1930 öncesi ve sonrası yaptığı düzenlemelerde[3], belirtilen bu üçlü genel yapı içinde iktisadi nitelikte mal ve hizmetleri üretecek kuruluşlar yer almıştır. Bu düzenlemelerdeki ana amaç devletin genel bütçe içinde karşılanmasına olanak olmayan iktisadi nitelikteki mal ve hizmet ihtiyacını karşılamaktır. Devlet anlayışında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde iktisadi kavramının önemli bir yere sahip olmaya başlaması ile genel bütçe içinde gösterilen gelir ve giderlerin dışında ayrı bütçelerde gösterilen gelir ve giderler (bütçe ilkelerinden sapmalar) de oluşmaya başlamıştır. Bu işleyiş tamamen devletin sunduğu mal ve hizmetlerin niteliğinden kaynaklanmıştır. Bilindiği üzere kişiler piyasa ekonomisinden fiyat karşılığı mal ve hizmet satın alırlar. Aldıkları bu malların niteliği "özel mal" olarak ifade edilir. Sağladıkları fayda ise özel faydadır. Kamu ekonomisinde İse kişiler çeşitli mal ve hizmetleri tüketirler. Bedelinin ödenmesi İse mal ve hizmetin niteliğine göre değişir. Örneğin; faydası bölünmeyen, fiyatlandırılmayan mal ve hizmetler tam kamusal mal olarak adlandırılmakta karşılığı ise vergilerle sağlanmaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda devlet genellikle bu tür mal ve hizmetleri sunmuş bunu genel bütçe içinde göstermiştir. Ancak daha sonra bazı hizmetlerde sosyal faydanın ötesinde kişisel faydalarında ortaya çıkmasıyla pazarlanabilir mal ve hizmetlerin üretimini de devlet yapma ihtiyacı içinde olmuş ve sonuçta katma bütçeli idarelerle döner sermayeli işletmelerin oluşturulmasına başlamıştır. 1930'lu yıllarla beraber genel bütçe dışında idare edilecek ve mal ve hizmet üretecek kuruluşlar olarak KİT'lerde oluşum içinde yer almış, böylece devlet piyasa malı üretimine girmiştir.

Bu şekilde devlet kamu ekonomisi içinde tüm topluma faydası yayılan mal ve hizmet üretiminin yanında, faydası kişilerde kalan pazarlanabilir, fiyatlandırılabilir mal ve hizmet üretimini yaparak kişilerden yararlanma ölçüsünde aldığı katkı payı, fiyat gibi karşılıklarla üretimi gerçekleştirmeye başlamıştır. Yarı kamusal, özel mal olarak nitelendirilen bu mal ve hizmetler genel bütçe dışında katma bütçe, döner sermayeler ve özerk bütçelerle üretilmeye başlamıştır.

B. Kamu İşletmeciliği Bağlamında; Katma Bütçeli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Döner Sermayeli İşletmelerin Genel Olarak Yapıları ve İlişkileri

Katma bütçe uygulaması, daha önce ifade edildiği üzere bazı mal ve hizmetlerin üretimini genel bütçenin dışında gerçekleştirmek üzere bu mal ve hizmetleri üretecek

[2] Nadaroğlu, a.g.e., s. 92.

[3] Bu düzenlemeler çerçevesinde 1927 tarihli Genel Muhasebe Kanunu (GMK) ile döner sermayeli işletmelerle, katma bütçeli idarelerin oluşturulması açısından yasal zemin kurulmuş 1938 tarihli yasa ile de KİT uygulaması kamu İşletmeciliği içinde yer almıştır.

kurumlara ayrı bütçe sağlayarak, mal ve hizmeti kullananların maliyete katılmalarını gerçekleştirmek, böylece hem kaynak oluşturmak hem de yararlanmayanların katkısını azaltarak vergi ve gelir paylaşımında adaleti gerçekleştirmek amacını sağlar[4]. Katma bütçe kavramı ilk olarak 1927 tarihli 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun (GMK) 115-118. maddelerinde *"giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen bütçelere katma bütçe denir"* ifadesi ile yer almış daha sonra bunu takiben 1924 Anayasası'nın 95. maddesine 1931 yılında yapılan değişiklikle *"Mülhak Bütçe"* olarak girmiştir. Bu şekilde *"katma bütçe uygulaması fıyatlandırılabilen ve faydası bölünebilen mal ve hizmetlerin kamu ekonomisinde gelişme göstermesi[5] ve bunları üretmek ve satmak üzere kamu kurumlarının oluşturulması ile başlamıştır"* denilebilir. Ancak GMK'nda katma bütçe tanımlanmasına rağmen bunların hangi amaçlarla ve hangi koşullarla kurulacağının belirtilmemiş olması uygulamada özellikle ilk yıllarda hangi malları hangi idarelerin hangi tür bütçe ile sunacağı kargaşasını doğurmuş bu yüzden bir dizi değişiklikler yapılmıştır[6]. Örneğin; 1930'lu yılların başında katma bütçe ile idare edilmesi uygun olan Ankara Ziraat Enstitüsü, Mühendisler Mektebi gibi kuruluşlar daha sonra genel bütçe ile idare edilmeye başlanmışlardır. Aynı şekilde PTT, Sümerbank, Etibank, Tekel gibi işletmeler uzun süre katma bütçe ile idare edilmişler daha sonra özerk bütçeli hale getirilmişlerdir. Bu doğrultuda o dönemde katma bütçe uygulaması kamu hizmeti üreten kamu ekonomisi birimlerinden çok piyasa için üretim yapan kamu işletmeleri için kullanılmıştır[7]. Anlaşılacağı üzere, kurum ve kuruluşların belli bir dönem katma bütçeli, belli bir dönem Özerk bütçeli, belli bir dönem ise genel bütçeli olmalarının özünde, sunulan kamusal hizmetin iktisadilik yönü ile idari sebepler yatmıştır. Diğer bir deyişle, iktisadilik kavramının içeriğinden ve hizmetin üretilmesindeki İdari sebeplerden dolayı bir idare katma bütçeliyken özerk bütçeli hale getirilmiş ya da genel bütçeli yapılmıştır. Bu değişimde iktisadi yönü az yada olmayan idareler, ya genel bütçeyle yada katma bütçeyle idare edilirlerken, iktisadilik yönü çok olanlar ya katma bütçeyle, ya özerk bütçeyle, yada döner sermayeli işletme bütçesiyle idare edilmişlerdir.

1930'lu yılların başında kamu maliyesinde katma bütçeli idare uygulaması, özel gelir sağlayacak türde hizmet üreten idarelerin yada kuruluşların devletin iktisadi faaliyetlerinin artmasına paralel sayılarının artması[8] ile gelişme göstermiştir. Ancak, 1930'lu yılların sonunda bu artış yerini azalışa bırakmıştır. Bunun nedeni, bazı katma bütçeli idarelerin genel bütçe içine alınması bazılarının ise birleştirilmesidir. 1940'ların sonuna doğru sayıları tekrar artan katma bütçeli idarelerin sayılarındaki artış daha sonraki yıllarda da devam etmiştir.

Katma bütçeli idarelerin işleyişinde Önemli olan, özel gelirlerini giderleri için harcamaları, gelirleri fazla olursa fazlalığı genel bütçeye aktarmaları, gelirler az olursa hazine yardımı ile farkın kapatılmasıdır. Bu açıdan katma bütçeli idarelerin mali yapıları değerlendirildiğinde, öz gelirlerinin harcamaları karşılama oranının 1960'lt yıllardan itibaren hızla düştüğü görülmektedir[9]. 1970'li yıllarda bu oran %10 dolayında iken 1980'li yıllarda %2 dolayına düşmüş 1990'lı yıllarda ise %3-4 dolayında olmuştur . Bu genel ortalamalar bazı kurumlarda %1 ve onunda altında olmuştur[11]. Katma bütçeli idarelerin mali yapıları değerlendirildiğinde, bunların hemen hepsinin özel gelirlerinin yok denecek kadar az olması,

[4] Kenan Bulutoğlu-Erçiş Kurtuluş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988. s 410.

[5] Hakkı Musaballı, Bütçe Teorisi ve Uygulaması, Sadrettin Tosbi Yayın Vakfı No:3, Selçuklu Matbaası,İstanbul, 1978, s 187.

[6] Kenan Bulutoğlu-Erciş Kurtuluş, a.g.e., s 415.

[7] Bulutoğlu-Kurtuluş.a.g.e, s. 412

[8] 1930 yılında katma bütçeli İdare sayısı 10 iken, 1935'te 17 olmuştur. Katma bütçeli İdarelerin belirtilen yıllardaki sayısal gelişimleri için bkz: Bedi Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, istanbul, 1981, s. 88b

[9] Bulutoğlu-Kurtuluş, a.g.e., s. 411

[10] Katma bütçeli idarelerin mali yapılan hakkında bkz: Özhan Çetinkaya, Katma Bütçeli İdarelerde Hizmet-Harcama Planlamasında Etkinlik-Verimlilik, Uygulanan Politikalar ve Program Bütçenin Rolü, Basılmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996.

[11] 1995-1997 de Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün aldığı hazine yardımı, bütçesinin %99.8'ini oluşturmuştur. Üniversitelerde ise öz gelirler yok denecek kadar az olmuştur.

bu idarelerin GMK ve Anayasa'daki tanımlarının içeriğinin tartışılır olmasını doğurmuş, tamamen genel bütçeden harcamaları karşılanan bu kuruluşların katma bütçe ile yönetilmelerinin anlamsızlığı ortaya çıkmıştır[12]. Diğer bir deyişle, devletin katma bütçe uygulaması ile sunduğu ister iktisadi isterse sosyal nitelik taşıyan hizmet üretimlerinin finansmanının tamamen genel bütçeden karşılanması katma bütçe uygulamasının yeniden düzenlenmesi gereğini düşündürmektedir. Bu düzenlemenin içeriğinde idari açıdan özerklikleri sağlanmasından dolayı katma bütçeli olan bazı idarelerin özerkliklerinin tartışılabileceği günümüzde genel bütçeyle kaynaştırılabilecek olanlarının durumlarının yeniden düzenlenmesi (öz gelirleri yok denecek kadar az olan Tarım Reformu, Gençlik ve Spor , Devlet Su İşleri , Petrol İşleri , Köy Hizmetleri, Karayolları Genel Müdürlükleri), az miktarda iktisadi nitelikte üretimde bulunanların genel bütçeye bağlı varolan döner sermayeler ile faaliyetlerine devam etmesi, iktisadilik niteliği ağır basanların (hazine yardımı almayanların) statülerinin yeniden değerlendirilmesi (Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Telsiz Genel Müdürlüğü) , öz gelirleri bütçesinde önemli yer tutanların ise (Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü) daha verimli çalıştırılmaları ile varlıklarına devam etmeleri yer alabilir.

Kamu işletmeciliğinde en Önemli yere sahip olan KİT uygulaması ise, tamamen iktisadi ve ticari nitelikte mal üretmek, genel bütçenin kuralları dışında faaliyette bulunmak üzere yapılan bir uygulamadır. KİT uygulaması kanuni yapı olarak katma bütçe uygulamasından sonra ortaya çıkmıştır. 1927 tarihli GMK ile iktisadi nitelik taşıyan mal ve hizmetlerin üretimi geliştirilen katma bütçeli idare uygulaması ile gerçekleştirilmiştir. Bu yol ile genel bütçe ile idare edilmeyen bazı mal ve hizmetlerin üretimleri özel gelirlere sahip oldurulan katma bütçeli İdarelerce yapılmaya başlamıştır. Ancak iktisadilik niteliğinin ağır basmasıyla KİT uygulaması genel olarak 1938 yılındaki İktisadi Devlet Teşekkülleri Yasası[14] ile hayatiyet kazanmış ve bu şekilde katma bütçe İle idare edilen bazı kurumlar özerk bütçeli hale getirilmeye başlanmıştır. (Tekel, DHMİ, PTT)

Türkiye'de KİT uygulaması ve işleyişi kamu maliyesi açısından önem taşımaktadır. Devlet bütçesinden ayrı, devlet muhasebesi, GMK ve artırma-eksiltme ve ihale kanunlarına tabi olmayan KİT'ler piyasa ekonomisi içinde faaliyette bulunmakta olup fiyatlanabilen ve bölünebilen malları üretmektedirler. Kârlılık ve verimlilik ilkelerinin ön planda olduğu bu idarelerde piyasa ekonomisinin baş aktörü olan kâr, her zaman mevcut olmaz[15]. Bundan dolayı olsa gerek - diğer nedenlerle birlikte - KİT'lerin çoğunluğu son yıllarda zarar eder hale gelmişler, zararları ise genel bütçeden karşılanmaya başlamıştır. Gelir-gider-zarar İlişkileri açısından KİT'lerin durumu katma bütçeli idarelerle karşılaştırıldığında durumun benzediği ortaya çıkmaktadır. Katma bütçeli idarelerde öz gelirler harcamaları karşılamaya yetmeyince Hazine'den yardım yapılmakta, KİT'lerde ise görev zararları söz konusu olduğunda Hazine'den bu kuruluşlara para aktarılmaktadır. Sonuç değişmemektedir. Her iki idarenin gelirleri giderlerini karşılamaya yetmemekte Hazine'den yardım görmektedirler. Ürettikleri malların nitelikleri açısından teorik olarak aralarındaki fark, biri yarı kamusal mal diğeri özel mal Üretmektedir, özel mal ile yarı kamusal malın kamu maliyesindeki tanımları farklı olsa da, Türk kamu maliyesinde bu iki malı üreten idarenin Hazine'den aldıkları paylar dikkate alındığında tanımlar fayda-fiyat açısından ele alındığında aynı anlamı doğurmaktadır. Şöyle ki, katma bütçeli idarelerin sunduğu mal ve hizmetlerden yararlanan kendi faydasının bedelini

[12] Son yıllarda (1995 sonrası) konsolide bütçe içinde katma bütçenin payına bakıldığında ortalamanın %12 olduğu görülebilir. Bu oran bize kamu hizmetlerinin %12'sinin bu idareler vasıtasıyla görüldüğünü ifade etmektedir.

[13] Bu iki kurum yıllardır hazine yardımı almayan iki katma bütçeli idaredir. Ancak bunlardan Telsiz Genel Müdürlüğü'nün faaliyetlerine 2001 yılından itibaren son verilmesi ile ilgili düzenleme 29.01.2000 tarihinde 23948 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Kabul edilen kanunla bu müdürlük yerine özel bütçeli *"Telekomünikasyon Kurumu"* kurulmuştur. Böylece 2001 yılı itibariyle katma bütçeli müdürlük sayısı bütçe gerekçelerinde 11 değil, 10 olarak gözükmeye başlamıştır.

[14] 17.06.1938 Tarih ve 3460 Sayılı *"Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun"*

[15] Musaballı, a.g.e., s.189.

(özel fayda) öder ama ödediği mal ve hizmetin satış bedeli olmayıp belli bir kısmıdır. Aradaki fark topluma yayılan faydanın (sosyal fayda) karşılığı olup toplumun ödediği vergilerle finanse edilir. KİT'lerde durum farklı gibi görülse de sonuçta aynıdır. KİT'ler tarafından üretilen malların satış fiyatları toplumsal faydalar düşünüldüğünde bazen maliyetlerde bazen altındadır. Çoğunlukla maliyetlerin altında satışlar yapılması bunların zararlı çalışmasına neden olmaktadır (zararın diğer nedenleri üzerinde durulmamaktadır). Bu durumda malı satın alanlar özel fayda sağlarlarken, fiyat düşüklüğünün ortaya çıkardığı zararın toplumun ödediği vergilerle finanse edilmesi söz konusu olmuştur. Buradaki toplumsal fayda, düşük fiyatla malı satın alan üretici yada tüketici vasıtasıyla doğan faydadır. Üretici düşük fiyatla alıp az maliyetle mal ettiği malı düşük fiyatla satarak toplumsal fayda doğurulmuş olur. Tüketiciye düşük fiyatla malın satılması durumunda devlet vatandaşına toplumsal bir fayda sağlamış olmaktadır. Sonuçta, özel mal üreten KİT'lerin ürettikleri malların finansmanına hem fiyatını ödeyip malı alanlar hem vergi ödeyen diğer fertler katılmaktadır. Bu anlamda, iktisadi nitelikteki katma bütçeli idareler ile KİT'ler benzeşmektedirler. Bu yüzden bazı iktisadi nitelikteki katma bütçeli İdarelerin KİT statüsüne getirilmeleri söz konusu olmuştur.

Kamu işletmeciliği konusu içinde yer alan KİT'ler üzerinde daha çok 1980 sonrasında durulmaya başlanmış ve günümüze özelleştirilmeleri sonucuyla birlikte gelinmiştir. Tebliğde dikkati çekilecek konunun döner sermayeli işletmeler olmasından dolayı KİT'ler konusunda ayrıntılı açıklamalara girilmemiş, sadece iktisadilik niteliklerinden dolayı konu içine alınmışlardır.

Devlet işletmeciliğinin genel yapısı içinde döner sermayeli işletme uygulaması ise, bir sonraki konuda ele alındığından bu paragrafta sadece KİT ve katma bütçeli idarelerle bu işletmelerin ilişkilerini kısaca ifade etmekte fayda vardır. Bilindiği üzere döner sermayeli işletme uygulaması kamu maliyesine 1927 tarihli 1050 sayılı GMK'nun 49. maddesi ile girmiştir[16]. Bu madde ile döner sermayenin genel bütçeli idarelere verileceği İfade edilmiş olsa da bu durum katma bütçeli İdarelere de uygulanmıştır[17]. Döner sermaye uygulaması ile genel ve katma bütçe İçinde iktisadi nitelikteki hizmetler kurulan işletmeler vasıtasıyla görülmeye başlanınca kamu işletmeciliği KİT kanunu kabul edilinceye kadar iktisadi nitelikteki katma bütçeli idarelerle ve kurulan döner sermayeli işletmelerle gelişme göstermiştir. KİT Kanunu'nun 1938 yılında çıkarılmasıyla kamu işletmeciliği Döner Sermayeli İşletme - Katma Bütçeli İdare (iktisadi nitelikli) - KİT vasıtasıyla gerçekleşmeye başlamıştır.

C. Türkiye'de Döner Sermayeli İşletmeler ve Yapıları

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte devletin temel görevlerini yapmasının yanında iktisadi yaşamın gelişme göstermesiyle çeşitli iktisadi faaliyetlerde bulunması zorunlu hale gelmiştir. Girişimciliğin yetersiz olduğu ve sanayileşmenin gerçekleşmediği o yıllarda devletin doğrudan ekonomik faaliyetlere katılması görüşü İle birlikte sanayileşme için de adımlar atılmaya başlamıştır. Bu anlamda bazı kamu kurumlarının iktisadi nitelikteki işlemleri için temel hizmet aksatılmadan kapasite fazlasını değerlendirmek üzere piyasa fiyatı olan mal ve hizmet üretmek için döner sermayeli işletme kurulması amaçlanmıştır.

1. Döner Sermaye Kavramı ve Gelişimi

Kamu ekonomisinde döner sermaye kavramının kullanılışı için çıkarılan ilk kanun 23.02.1925 tarihli ve*549 sayılı *"Ziraat Müesseselerine Sabit Sermaye Vaz'ına Dair Kanun"* dur[18]. Bu kanunu takiben çıkarılan ikinci kanun 27.01.1927 tarih ve 968 sayılı *"Milli Matbaa*

Ahmet Alagöz, *"Döner Sermayeli işletmeler",* Çözüm Dergisi, Sayı:9, Yıl:1985, s. 59

Döner sermaye uygulamasının genel bütçeli idarelere tanınması katma bütçeli idarelere tanınmamasının nedeni olarak katma bütçeli idarelerin öz gelirlere sahip idareler olması söylenebilir. Ancak, döner sermaye uygulamasının rahat harcama yapma gibi avantajının katma bütçeli idarelerce anlaşılmasıyla ve zamanla iktisadi nitelikteki işlerini döner sermaye ile yapmaya başlamaları ile, öz gelirleri yok denecek seviyeye gelmiştir.

Salim Karadeniz, *"Döner Sermayeli İşletmeler ve Vergilendirilmeleri",* Vergi Dünyası, Sayı: 182, Ekim 1996,s.17

Tahsisatının Mütedavi! Sermaye Halinde İstimaline Dair Kanun" dur[19]. Bu kanunların kabulü ile ziraat İşletmelerinde ve devlet matbaasında kapasite fazlasının değerlendirilmesi suretiyle iktisadi faaliyetlere başlanmıştır. Daha sonra 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı *"Muhasebe-i Umumiye Kanununun"* kabulü ile kanunun 49. maddesinde döner sermayeli işletmelerin kurulması konusu ele alınmış ve böylece kamu kurumlarına döner sermaye verilmesi genelleştirilmiştir. Kabul edilen bu kanun maddesi ite döner sermayelerin yasal dayanağı belirlenmiş ancak kurulan işletme sayısı çok fazla olmamıştır[20]. Bunun nedeni olarak, 17.06.1938 tarih ve 3460 sayılı Kanunla devletin ekonomik faaliyetlerinin iktisadi devlet teşekkülleri içinde sistemleştirilmesi sonucu *"ticari ve sınai kurum"* teriminin ifade edildiği 49. maddenin içeriğinin daraltılması söylenebilir[21]. Kuruluş kaynağını GMK madde 49'dan alan döner sermayeli işletmeler bu maddenin yanında, özel kanunlarla, kuruluş kanunlarıyla ve bütçe kanunlarıyla kurulmaya başlamışlardır. Kamu kurumlarının bu kanunlar yoluyla döner sermaye kurmaya başlamaları ile bunların sayıları artmış ve sonuçta kamu maliyesinde döner sermaye açısından düzensiz bîr sistem oluşmuştur[22]. Aslında GMK'nun 49. maddesine göre verilen döner sermaye ile hammadde ve malzeme alınması, uzman ve işçi ücretlerinin ödenmesi ve benzeri açılardan sınırlama getirilmesine rağmen, çıkarılan çeşitli kanunlar yoluyla bu sınırlar aşılmış, harcama alanları genişletilmiş, ayrıcalıklar getirilmiş, geniş serbest bir alan sağlanmıştır^[3]. Bu sistemi bir parçada olsa düzeltmek Üzere 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı *"Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun"* un kabulü İle döner sermayeli işletmelerin kurulmasında yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanunun 40. maddesinde *"Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilirler. Döner sermaye işletmesinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi İle İlgili esas ve usuller kanunla düzenlenir"* ifadesi kullanılmıştır. İşletmelerin kurulması ile ilgili olarak ise aynı kanunun geçici ikinci maddesinde *"Döner sermayeli işletmelerin ilgili bakanlığın teklifi, Maliye Bakanlığı'nın ve Sayıştay'ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklif yapan bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir"* denmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle döner sermayeli işletmelerin kurulması ve işleyişi belli bir düzene kavuşturulmuştur.

GMK madde 49'a göre döner sermayenin genel bütçe içinde yönetilen kurumlarca kullanılacağı ve bu kurumların ödeneklerinden bir kısmını ayırarak döner sermayeli işletmeyi kuracakları belirtilmiştir. Ancak, uygulamada genel bütçeli idarelerin yanında katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerde de döner sermaye uygulamasına gidilmiştir. Kamu kurumunun devletin temel hizmetini yerine getirirken ortaya çıkan iktisadi nitelikteki mal ve hizmet üretimlerinin piyasada fiyat karşılığı değerlendirilmesi için kendi bütçesinden harcama olarak ayırdığı döner sermaye ödeneği ile kurduğu İşletmesi vasıtasıyla gelir sağlama amacı gerçekleşmiş olur. Döner sermayeli işletme kurulması ile[24] ;

a-Piyasada talep karşılanmış
b-Devlete ek gelir sağlanmış,
c-Atıl kapasite doldurulmuş olur.

Bu genel amaçlarla düzenlemeler yapılmasının ötesinde, kurumların genel bütçenin kat! kurallarından kurtulma düşüncesinin ortaya çıkmasıyla özel amaçlar ile döner sermayelerin kuruluşu gelişme göstermiştir. Böylece kamu kurumları;

[19] Ahmet Alagöz, Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, DSİ Matbaası, Ankara, 1982, s.3.

[20] 49.maddenin getirdiği dar kalıplar içinde kurulan işletmeler; Müze Eserleri , Darphane ve Damga Matbaası, ve Validebağ Prevantoryum ve Sanatoryum Hastanesi Döner Sermaye İşletmeleridir. Bu konuda bkz: Dinçer Gönen-Hikmet Işık, Döner Sermayeli Kuruluşlarda İhale-Muhasebe-Denetim, Sevinç Matbaası, Ankara, 1985, s.7

[21] Şinasi Büyüklü-Mehmet Kamiloğlu, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması, T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü AR-GE Şubesi, Ankara, 1987, s.46.

[22] Büyüklü-Kamiloğlu, a.g.e., s.46.

[23] Tamer Kostik, Döner Sermayeli İşletmeler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1998, s.9

[24] Nihat Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995, s.39

a- Giderlerde serbestlik,

b- İdari özerklik

c- Mali özerklik

d- Özel olanak ve ayrıcalık sağlama avantajları[25]

ile kendilerine bağlı tüzel kişiliği olmayan işletmeler oluşturmuşlardır.

2. Döner Sermayeli İşletmeler ve Çeşitleri

Genel ve katma bütçeli idarelerin yüklendikleri kamu hizmetlerini yerine getirmeleri sırasında ortaya çıkan ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki nitelikteki faaliyetlerinin yürütülmesi için tahsis edilen sermayelere *"döner sermaye"* bu şekilde kurulan işletmelere *"döner sermayeli işletme"* denilmektedir[26]. Döner sermayeli işletmeler hangi kanuna göre kurulurlarsa kurulsunlar, ya ana kuruluş olan bakanlığa ya genel müdürlüğe ya da üniversiteye bağlıdırlar. Bu yüzden işletmelerle bağlı oldukları kuruluşun mali ve idari yapısı birbirleri ile kaynaşmış durumdadır. Örneğin; döner sermayeden yapılacak harcamaların kapsam ve sınırı tam olarak belirlenemediğinden harcamalar açısından döner sermaye ile ana kuruluş açısından geçişmeler olmaktadır[27]. Bu işletmeler;

a- Tüzel kişiliğe sahip olmayan,

b- Sermayeleri aldıkları ödenek, kârlar, sabit değerler, bağışlar olan,

c- Çoğunlukla GMK 'na tabi olmayan, özel kanunlara tabi olan,

d- Bütçeleri bağlı oldukları kuruluşun onayı gereken işletmelerdir.

Genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak kurulup çeşitli alanlarda faaliyet gösteren bu işletmelerin sayıları, yasal yapının oluşturulduğu 1927 yılından günümüze artış halinde olmuştur. 1984 yılı itibariyle sayıları genel bütçe 1218, katma bütçe 366 olmak üzere toplam 1584 olan işletmeler, 1995 yılında genel bütçe 2376, katma bütçe 778 olmak üzere toplam 3154, 1996 yılında genel bütçe 2266, katma bütçe 771 olmak üzere toplam 3037, 1997 yılında genel bütçe 2064, katma bütçe 771 olmak üzere toplam 2835, 1998 yılında da yine 2835 olmuştur[28]. Sayılara bakıldığında ortaya çıkan görüntü genel bütçeli idarelerin katma bütçeli idarelere göre daha fazla döner sermayeli işletme kurma yoluna gittikleridir. Bunun nedeni olarak genel bütçeli idarelerin devlet bütçesinin katı ilkelerini kendilerinde daha çok hissetmeleri ve öz gelirlere sahip olmamaları söylenebilir. Döner sermayeli işletmelerin Sayıştay tarafından hazırlanan denetim kitabındaki sınıflandırması[29] bakanlıklar düzeyinde yapılmıştır. Buna göre işletmeler;

1- Yüksek Yargı Organlarına Bağlı Olanlar
2- Başbakanlığa Bağlı Olanlar
3- Adalet Bakanlığına Bağlı Olanlar
4- Milli Savunma Bakanlığına Bağlı Olanlar
5- İçişleri Bakanlığına Bağlı Olanlar
6- Dışişleri Bakanlığına Bağlı Olanlar
7- Maliye Bakanlığına Bağlı Olanlar
8- Bayındırlık ve Iskan Bakanlığına Bağlı Olanlar
9- Sağlık Bakanlığına Bağlı Olanlar
10-Tarım ve Köy İşeri Bakanlığına Bağlı Olanlar
11-Orman Bakanlığına Bağlı Olanlar

Alagöz, a.g.m. ,s.63

Hatice Engür, *"Türkiye'de Kamu Döner Sermaye İşletmeleri Uygulaması",* Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi, Ankara, 1987, s. 12

Davut Aydın-Necdet Sağlam- Mehmet Başar vd., Döner Sermayeli İşletmelerde Muhasebe Denetimi, Eskişehir, 1999, s.2

Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri.

Bu konuda bkz: Sayıştay VVEB sayfası. http//www.sayistay.gov.tr

12- Kültür Bakanlığına Bağlı Olanlar
13- Turizm Bakanlığına Bağlı Olanlar
14- Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Olanlar
15- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına Bağlı Olanlar
16- Yüksek öğretim Kuruluna Bağlı Olanlar
17- Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri

şeklinde on yedi başlık altında toplanmıştır.

3. Döner Sermayeli İşletmelerin Kamu Kesimindeki Yerleri

Döner sermayeli işletmelerin kamu kesimindeki yerleri ile ifade etmek istediğimiz konular bunların sayısal büyüklükleri, iktisadi, idari ve mali durumları, işleyişleri vb. konulardır.

a. Döner Sermayeli İşletmelerin Kendi İçindeki Büyüklükleri

Daha önce ifade edildiği üzere bu işletmelerin sayısı genel ve özel kuruluş amaçlarından dolayı belli bir dönemden sonra hızla artmıştır. 1930'lu yıllarda KİT, katma bütçeli idare düzenlemesi arasında kalan döner sermayeli işletme uygulaması daha sonraki yıllarda kamu kurumlarının başvurduğu bir yol olmuştur. Elde edebildiğimiz veriler doğrultusunda son yıllardaki döner sermayeli İşletmelerin kuruluş bazında sayılarını, mali göstergelerini belirtmek bunların büyüklüklerini anlamak açısından önemli olacaktır. Bu doğrultuda, Tablo 1 ve 2'nin değerlemesi yapıldığında şu sonuçlar çıkartabilmektedir;

1. Eşletme sayısı, gayri safi gelir, kârlılık gibi büyüklükler açısından bakıldığında, döner sermaye uygulamasının gayri safi gelir bakımından Üniversiteler, Sağlık Bakanlığı ve Orman Bakanlığı üzerinde yoğunlaştığını (toplamın %83.06'sı), kârlılık açısından Orman Bakanlığı'nın giderlerinin çokluğu dolayısıyla kârının olmadığı ya da az olduğu ve Üniversitelerde de gayri safi gelir ve kârın üniversite hastanelerince sağlandığı[30] dikkate alınırsa toplam kârın (Orman Genel Müdürlüğü hariç tutulduğunda) %70'ten fazlası Üniversite hastaneleri ile Sağlık Bakanlığı Hastaneleri tarafından elde edilmiştir. Bu oranlar bize döner sermaye işletmesi deyince *"Hastane İşletmelerini"* - ki bunlar döner sermayeli işletmelerin %32'sini oluştururlar - çağrıştırmaktadır.

2. Gayri safi gelir ve kârlılık açısından diğer bir nokta, bu işletmelerin elde ettikleri gelire göre kârlılıklarının çok düşük olduğunun ortaya çıkmasıdır. 1997'de gayri safi gelirin 310 trilyon TL, Hazine'ye yatırılan payın 28.7 trilyon TL, kârın 21.4 trilyon TL olduğu dikkate alınırsa kâr gelirin yaklaşık %6'sını oluşturmaktadır. Bu oran, çoğu genel giderin (elektrik ,su, ısıtma, maaş gibi) bakanlıktan ya da katma bütçeden karşılandığı[31] dikkate alınırsa, çok düşüktür. Bunun yanında yatırılan paylar açısından, en fazla paya Üniversiteler (%33) ve Sağlık Bakanlığı Hastaneleri (%22) toplam %55'lik oranla sahip olmuşlardır. Bunları %16 ile Orman Bakanlığı, %6.7 ile Başbakanlık, %6.5 ile Turizm Bakanlığı, %6.3 ile Maliye Bakanlığı, %4 İle Milli Eğitim Bakanlığı izlemektedir. Hazine'ye en fazla pay ödeyenler yine Üniversiteler, Sağlık Bakanlığı ve Orman Bakanlığı olmuştur.

Karadeniz, a.g.m., s.23

[31] Bekir Baykara, *"Döner Sermayeli İşletmelerde Kâr ve Kârlılığın Anlamı",* Mali Hukuk Dergisi, Sayı:52, Temmuz-Ağustos, Yıl:1994, s.13-19

Tablo 1 (Milyon TL)

• ÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN ADI	KURULUŞ AOEOI						1995					1996					1997			
	1995		1996		1997															
	GENEL	«ATMA	GENEL	• uru*	GENEL	KATMA	GAYRISATI GEÜB	HAZ IIS ORAN	HAZİNEYE TAT TL/T AH	GİOER	KAR	GAVfrISAfI GELİR	KAZIN E HİS. ORANI	HAZİNEYE YAT. TUTAR	GİDER	KAR	ÜAYRISAFI GELİR	HAZİNEYE YAT TUTAR	GİDER	KAH
BAŞBAKANLIK	5	110	6	107		108	1.948.994	·	453.399	1.551.677	397.317	5.410.401		892.632	4.194.568	1.215.833	9.913.12S	1.946.478	7.637.932	2.275.193
Oini Yavınlaf	1	-	1		e		96.978	20	19.177	87.715	9.263	391.619	20	77.907	279.434	112.185	661.562	132.312	448.468	213.094
Oamrıane Ve Damga Mal.	1		1		1		261 784	20	75.999	102.950	158.834	1.114.960	20	120.779	863.690	251.270	2 213.167	442.633	1.464.867	748.300
Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü	1	-	1	-	1	-	488.316	30	170.811	412.266	76..050	1.057.374	30	312.984	775.417	281.957	2.039.387	611.816	1.691.871	344.516
Devtet İstatistik Enstitüsü	1	-	1	-	1	-	6.582	20	1.276	5.422	1.160	53.074	20	10.512	29.649	23.425	184.745	32.949	120.634	44.111
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü	-	33	-	32	.	33	107.334	30	32.204	99.965	7.369	243.222	30	70.463	175.929	67.293	500.199	150.059	368.207	131.992
Sosyal Hizmetler Ve Ç.E.K. Gen. Müd.		73	-	71	-	71	120.647	10	12.279	135.496	-14.849	214.987	10	21.574	225.574	-10.666	365.975	36.597	379.646	-13671
Vakıflar Genel Müdürlüğü		4	.	4	-	4	274.195	10	37.888	266.681	7.514	487.933	10	42.710	490.606	-2.673	B74 028	87.402	947.081	-73.053
Devlet Meteoroloji İşleri Gen. Müd.	.		1	.	1	.	148.886	10	14.889	55.614	93.272	907.284	10	90.717	500.899	406.385	1.641 016	164.101	918.655	722.361
Basımevi	1		1		1	-	444.272	20	88.876	385.568	58.704	939 948	20	144.986	853.291	86.657	1.453 046	291	1.295.503	157.543
MALİYE BAKANLIĞI	13		16		8	-	2.215.144	-	42T.528	1.495.945	71.9799	5.663.960	-	1094.696	4.275.174	1.388.786	13.731.437	1.835.841	11.177.312	2.554.125
Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü	1		1	-	1	-	786.309	10	153 262	560.510	225.799	2 775 333	10	416.300	2.303.308	472.025	9.104.456	910.445	8.010.539	1 093.917
Tasfiye İslen Genel Müdürlüğü	12		15	-	7	-	1 428.835	10	274 266	935.435	493.400	2 888 627	20	678.396	1.971.866	916.761	4.626.981	925.396	3.166.773	1.460 208
TARIM VE KOY1ŞLERİ BAKANLIĞI	232		223		2S6	-	1.106.093	-	133.670	790.239	315.854	2.835.963	10	288.009	2.145.118	690.845	5.742.367	574.236	4.299.167	1.443.200
Tarım II Müd.	169		162	-		-	539.797	10	61 643	469.108	70.689	1 661 122	-	152671	1.483.493	177.629	-	-	·	-
Zirai Mücadele Ve Kar.	33		33	-		-	B2.820	10	16.397	40.603	42.217	289 038	-	26.699	209 3B3	79.655	-	-		-
Bölge Pamuk Denetim Üretim İs. M.	7		5	-		-	180.783	10	20 940	148.132	32.651	370 742	-	37 258	195.617	175.125	-	-		-
Vetenner İşletmeleri	19		19	-	-	-	301.352	10	34.541	131.711	169.641	511.177	-	71 132	253.962	257.215	-	-	-	-
Hayvan Park Ve Pazar Kur.	4		4	-	-	-	1.341	10	149	685	656	3 884	-	249	2.663	1.221	-	-	-	-
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAK.	IS		15		25	-	11.480	-	1.611	9.593	1.887	54.668	-	6.194	34.920	19.768	213.359	29.092	132.912	80.427
Yapı İşlen Genel Müdürlüğü	14		14		24	-	6.144	10	819	4.426	1.718	40 213	10	4.094	23.753	16.460	58.162	5.816	39.478	18.684
Teknik Araştırma Ve Uygulama Gen. M.	1	-	1		1	-	5.336	15	792	5.167	169	14.475	15	2.100	11.167	3.308	155.177	23.276	93.434	61.743
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKL. BAK		1		1	-	1	51.361	-	15.131	51.305	56	82.762	-	9.299	82.713	49	183.597	18.359	183.552	45
Devlet Su İşlen Genel Müdürlüğü	-	1	-	1	-	1	51.361	30	15.131	51.305	56	82.762	-	9.299	82.713	49	183.597	18.359	183.552	45
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	25		23	-	22		263.862	-	45.519	198.358	65.504	622.163	-	60.499	459.444	122.719	1.405.172	136.162	1.113.537	291.635
Askeri Fabrikalar	24		21	-	20	-	195.852	15	39.442	172.869	22.983	443.845	10	44.567	339.844	64.001	969.730	96.973	836.718	133.012
Gülhane Askeri Tıp Akad.	t		2	-	2	-	68.010	10	6.077	25.489	42.521	178.318	9	15.932	119.600	58.718	435.442	39.189	276.819	158.623
SAĞLİK BAKANLIĞI	434		4S2		517	-	15.513.508	-	1.396.215	13.947.952	1.565.556	25.918.482	-	2.520.837	24.670.726	1.247.756	70.731.510	6.365.835	65.262.223	5.469.287
Sağhk Kurumlan	434		452	-	517	-	15.513.508	10	1.396.215	13.947.952	1.565.556	25.918.482	9	2.520.837	24.670.726	1.247.756	70.731.510	6.365.835	65.262223	5.469.287
ADALET BAKANLIĞI	157		158		2	-	1.493.225	-	162.696	1.236.049	262.176	2.644.679	-	234.736	2.239.043	405.636	425.Z91	64.931	398.278	27.013
Cezaevi Ve Işyurttarı	155		156		-	-	1.432.994	10	143.289	1.173.114	259.880	2.468.476	-	199.910	2.082.236	386.240	-	-	-	-
Yargılav Yayınları	1		1		1		5.074	15	1 360	3.306	1.768	14 297	20	2.446	10.371	3.926	22.767	4.553	14.336	8.431
Adli Tıp Kurumu	1		1	-	1	-	60.157	20	18 047	59.629	528	161.906	15	32.382	146.436	15.470	402.524	60.378	183.942	18.582
DİŞİŞLERİ BAKANLIĞI	1		1	-	1	-	27.D97	-	2.707	48.293	-21.196	58.BD9	-	5.886	69.843	-11.034	133.009	13.300	153.930	-20.921
Devlet Konukevi	1		1		1	-	27.097	10	2.707	48.293	-21.196	58.809	10	5 886	69.843	•11 034	133.009	13.300	153.930	-20 921
KÜLTÜR BAKANLİĞİ	4		4			-	338.266	-	1B8.D05	201.276	136.990	893.615	-	333.840	490.389	403.226	2.917.543	583.508	2.094.737	B22.S06
Döner Sermaye İşi.	4		4		e		338.266	15	168,005	201.276	136.990	893.615	20	333 840	490.389	403 226	2 917.543	5B3.S06	2 094 737	822.806
TURIZM BAKANLIĞI	5		4		5	-	1.157.213	-	405.029	934.157	223.056	2.263.637	-	768.202	2.119.497	144.140	6.190.247	1.857.074	5.369.936	820.311
Döner Sermaye İşli	5		4	-	5	-	1.157.213	20	405.023	934.157	223.056	2.263.637	30	768 202	2.119.497	144.140	6 190.247	1.857 074	5.369.936	820.311
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	2		2		2	-	-	-	-	-	' -	-	-	-	-	-	177.855	16.023	137.270	40.585
Nüfus Ve Vatandaşlık iş.	1		1	-	1	-	712	10	86	327	385	-	10	-	-	-	1.768	176	796	972
İstanbul Polis Hast.	1		1		1	-	44.497	10	4.461	38.672	5.825	·	9	-	-	-	176.087	15.847	136.474	39.613
MİLLİ EGİTIM BAKANLIĞI	1481		1360		1138	-	3.700.227	-	«05.850	3.115.723	584.504	6.235.75S	10	627.719	4.867.554	1.371.201	11.565.828	1.156.582	9.156.389	2.409.439
Özel Eğitim Okulları	20		34		-	-	1.167	10	114	S46	221	6.398	-	822	5.544	854	-	-	-	-
Kız Meslek Liseleri	444	-	389	-			198.798	10	19.965	152.021	46.777	334.845	-	32.885	251.961	B2.884	-	-		-
Endüstri Meslek Liseleri	440	-	388	-			1.264.096	10	159.825	1.020.691	243.405	2.590.146	-	264.389	2.042.515	547.631	-	-	-	-
Öğretmen Liseleri	20	-	18	-	-	-	33.081	10	3.424	27.108	5.973	44.947	-	4.487	38.648	6.299	-	-	-	-
Yatılı İlköğretim Bölge Okulları	34	-	35	-	-	-	22.110	10	2.181	21.193	917	31.990	-	3.207	30.856	1.134	-	-	-	-
Ticaret Liseleri	203	-	186		-	-	166.841	10	16.513	143.578	23.263	314.709	-	31.118	268.239	46.470	-	-	-	-
Halk Eğitim Merk. VeA.S.0.	240	-	240	-	-	-	60.945	10	6.678	44.355	16.590	125.453	-	11.990	94.814	30.639	·	-	-	-
Eğitim Araçları Den. M.	78	-	68	-	-	-	37.258	10	3.654	32.159	5.099	79.084	-	7.843	64.866	14.218	-	-	-	-
Devle! Kitapları	1		1		-	-	1.915.931	1ft	193.496	1.673.672	242.259	2.372.883	-	237.288	1.708.428	664.455	-	-	-	-
Mı Ilı Eğilim Basımevi	1	-	1	-	-	-	-	10				338.300		33.690	361.683	-23.383	-	-	-	-
ÇALIŞMA VF SOSYAL GÜV. BAK	2		2		2	-	2.782	-	278	1.466	1.316	B.863		889	4.552	4.311	15.071	1.507	8.091	6.980
Yakın Ve Ortadoğu Çal. Eğt. M.	1		1		1	-	378	10	38	256	122	745	10	74	415	330	1.480	148	1.094	386
İşçi Sağlığı Ve Is Güv.	1		1		1	-	2.404	10	240	1.210	1.194	8.118	10	815	4.137	3 981	13.591	1 359	6.997	6.594
ORMAN BAKANLIĞI	10	290	73		74	276	32.365.215	·	2.959.371	30.211.966	2.153.249	53.S20.70»	-	4.979.725	53.263.844	256.865	B3.616.B19	4.707.336	94.100.386	•10.483.567
Bakar** Döner Sermaye	10	-	73	-	74	-	31 916 074	10	2.920.225	29.842 307	2.073.767	1 163221	10	117.053	1.008.973	154.248	2.075.141	207.514	1.425 618-	649 523
Orman Genel Müdürlüğü	-	290		290	·	276	449.141	10	39.146	369.659	79.482	52 357.488	10	4.862 672	52.254.871	102.617	81.541 678	4.579.8Z2	92.674.768	-11.133.00C
YÜKSEK ÖGRETİM KURULU BASK.		2	-	2	-	1	15.877	-	2.067	13.775	2.102	3.587.248	-	360.748	2.361.386	1.225.862	28.941	2.894	26.086	2.8S5
Döner Sermaye İşit.	-	2	-	2	-	1	15.877	10	2.067	13.775	2.102	24.522	10	4.476	20.980	3 542	28.941	2.894	26.086	2.855
ÜNİVERSİTELER	-	364		370	-	385	20.820.729	-	2.074.322	17.285.600	3.534.939	39.206.190	-	3.036.932	32.250.503	6.995.687	103.486.S7İ	9.313.818	87.779.831	15.707.045
Üniversiteler Döner Sermaye Isletmel.	-	364	-	370	-	385	20.820.729	10	2.074.322	17.285.800	3.534.939	39.206.190	9-10	3.036.932	32.250.503	6.995.687	103.486.876	9.313.818	87.779.831	15.707.045
GENEL TOPLAM	2376	778	2266	771	2064	771	81.081.282	-	8.657.945	71.132.573	9.948.709	149.010.924	-	15.220.845	133.529.27'	15.481.650	310.476.02i	28.704.976	239.031.569	21.446.458

ro
co

Tablo 2: Bakanlıklar Düzeyinde Döner Sermayeli İşletmelerin Yapısal Büyüklükleri

Kurumlar	İşletme Sayısı					Gayri Safi Ge ir			Hazine Payı			Kârlılık	
	Genel	Katma	Toplam	%	Sıra	Milyon	%	Sıra	Milyon	%	Sıra	Milyon	Sıra
Milli Eğitim Bakanlığı	1138	-	1138	40,15	1	11.565.828	3,72	5	1.156.582	4,02	7	2.409.439	4
Sağlık Bakanlığı	517	-	517	18,24	2	70.731.510	22,78	3	6.365.835	22,2	2	5.469.287	2
Üniversiteler	-	385	385	13,58	3	103.486.876	33,34	1	9.313.818	32,4	1	15.707.045	1
Orman Bakanlığı	74	276	350	12,35	4	83.616.819	26,94	2	4.787.336	16,7	3	10.483.567	17
Tarım ve Köy İşleri Bak.	256	-	256	9,03	5	5.742.367	1,84	8	574.236	2,00	8	1.443.200	6
Başbakanlık	6	108	114	4,03	6	9.913.125	3,19	6	1.948.578	6,8	4	2.275.193	5
Bayındırlık ve İskan Bak.	25	-	25	0,88	7	213.339	0,07	12	29.092	0,1	12	80.427	10
Milli Savunma Bakanlığı	22	-	22	0,77	8	1.405.172	0,45	10	136.162	0,5	11	291.635	9
Maliye Bakanlığı	8	-	8	0,28	9	13.731.437	4,42	4	1.835.841	6,4	6	2.554.125	3
Kültür Bakanlığı	6	-	6	0,21	10	2.917.543	0,94	9	583.508	2,0	9	822.806	7
Turizm Bakanlığı	5	-	5	0,18	11	6.190.247	2,00	7	1.857.074	6,5	5	820.311	8
İçişleri Bakanlığı	2	-	2	0,07	12	177.855	0,04	14	16.023	0,05	14	40.585	11
Çal. Ve Sos. Güv. Bak.	2	-	2	0,07	13	15.071	0,00	17	1.507	0,00	17	6.980	13
Adalet Bakanlığı	2	-	2	0,07	14	425.291	0,14	11	64.931	0,22	10	27.013	12
Enerji Bakanlığı	-	1	1	0,03	'15	183.597	0,06	13	18.359	0,01	13	45	15
Dışişleri Bakanlığı	1	-	1	0,03	16	133.009	0,04	15	13.300	0,06	15	-20.921	16
YÖK Başkanlığı	-	1	1	0,03	17	28.941	0,01	162	2.894	0,04	16	2.855	14
TOPLAM	2064	771	2835	100,0	—	310.478.027	100,0	—	28.704.976	100,0	--	21.446.458	—

Kaynak: Tablo 1 deki 1997 yılı verilerinden hazırlanmıştır.

3. Gayri safi gelir, kârlılık açısından çıkarılabilecek diğer bir sonuç, gelirleri çok az olan son yedi bakanlık döner sermayelerinin kendi ihtiyaçlarını karşılamak ve genel bütçenin katı kurallarından uzaklaşmak için varlıklarına devam ettikleri, kârlılıklarının olmadığıdır

b. Döner Sermayeli İşletmelerin Kamu Kesimindeki Büyüklükleri

Döner sermayeli işletmelerin kamu kesimindeki büyüklükleri konusu içinde bu işletmelerin personel sayısı, gelirleri, giderleri, bağlı oldukları bakanlık ve kurumlar içindeki yerleri ele alınabilir. Bu inceleme ile de kamu işletmeciliği açısından değerleme yapma söz konusu olabilir.

aa. Personel Sayıları (İşgücü) ve Harcamalar Açısından Değerleme

Tablo 3: Personel Sayısı Göstergeleri (2001 yılı)

	Genel Bütçe	Katma Bütçe	Döner Sermaye İşletmeleri	Toplam
Memur	1.713.274	283.194	24.481	2.020.949
Sürekli İşçi	64.011	91.716	7.679	163.406
Geçici İşçi	12.894	32.406	45.893	91.193
Sözleşmeli	9.925	3.282	1.044	14.251
TOPLAM	1.800.104	410.598	79.097	2.289.797

Kaynak: 2001 yılı bütçe gerekçesi

Tablo 4: Harcama Karşılaştırması (1997 yılı)

	Genel Bütçe	Katma Bütçe	Döner Ser. İşi.	Toplam
Harcama (Milyar)	7.993.610	945.839	289.032	9.228.481
Toplamdaki %	86.62	10.25	3.13	100

Kaynak: Genel ve katma Bütçeli İdareler Kesin Hesap Kanunları, 7.7.1999 Tarih 23748 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

Her iki tablonun değerlendirilmesinde, döner sermayeli işletmelerin iş gücü toplamı içindeki payı memurda %1.27, sürekli işçide %4.6, geçici işçide %46.7 dır. Toplam iş gücü ortalaması içindeki oranı %3.27, harcamalar toplamındaki payı ise %3.13 dır. Ortalama pay oranına genel olarak bakıldığında döner sermayeli işletmelerin yeri çok önemli değil ancak önemsiz de değildir. Özel olarak bakıldığında ise geçici işçi açısından sahip oldukları payın önemli olduğu anlaşılmaktadır. Ancak genel iş gücü ortalaması için söylenebilecek olan konu, bu işletmelerin bağlı oldukları kurumlarla gördükleri hizmetler açısından ayrımın yapılamaması diğer bir deyişle iç içe geçmelerin yaşanması dikkate alınırsa bağlı olunan kurumun kadrosunda olup işletme için çalışanların olması döner sermayeye hizmet verenlerin daha fazla olduğunu ortaya çıkarır.

bb. Kurumlar Açısından Büyüklükler

Genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak kurulan bazı döner sermayeli işletmelerin ekonomik büyüklüklerine bakıldığında bağlı oldukları kurumların bütçelerine yaklaştıkları yada aştıkları görülmektedir, örneğin[32]; Orman Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulan Orman Döner Sermaye Işletmesi'nin 1999 yılındaki gider rakamı 166 trilyon TL iken, Orman Genel Müdürlüğü Katma Bütçesi gider rakamı 36 trilyon TL, Orman Bakanlığı Genel Bütçesi 40 trilyon TL dolayında olmuştur. Turizm Bakanlığı'nın 1996 yılı gider rakamı 2.7 trilyon TL iken, döner sermaye işletmesininki 2.1 trilyon TL, 1997 yılının rakamlarına göre ise, bakanlığın gideri 8.2 trilyon TL, döner sermaye işletmesininki 5.3 trilyon TL olmuştur. Bu durum tıp fakültesi olan üniversitelerde de benzerdir Örneğin, Hacettepe Üniversitesinin 1999 yılı gider bütçe rakamı 37.5 trilyon TL iken, döner sermaye işletmesinin (sadece tıp

Kullanılan rakamlar bütçe gerekçeleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri ve ilgili kurumlardan alınmıştır.

fakültesinînki) gider rakamı 23.9 trilyon TL, İstanbul Üniversitesi'nin 1998 yılı bütçesi 31.8 trilyon TL iken, döner sermaye işletmesininki (sadece cerrah paşa tıp fakültesininki) 20 trilyon TL, Uludağ Üniversitesi'nin bütçesi 2000 yılında 24 trilyon TL iken, döner sermaye işletmesininki 26 trilyon TL olmuştur.

Verilen örneklere göre ortaya çıkan durum, genel ve katma bütçeli kurumların yasaya göre atıl kapasiteyi kullanmak amacıyla, asıl hizmeti aksatmadan üretimde bulunacak ek gelir sağlamak için kurdukları döner sermayeli işletmeler günümüzde bağlı oldukları kurumlarla ekonomik açıdan yer değiştirebilecek durumlara gelmişlerdir. Özellikle üniversite tıp fakültelerinde büyük ekonomik güç oluşmaktadır. Bu noktada önemli olanın asıl kamu hizmetini aksatmadan (eğitim, öğretim, araştırma vd.) bu faaliyetlerin sürdürülmesidir. Ancak bu amaç tartışılabilir hale gelmiştir. Bu konuda bazı düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

cc. Döner Sermayeli İşletmelerin Gelir-Gider Durumları ve Konsolide Bütçe İçindeki Yerleri

Daha önce ele alınan konularla birlikte döner sermaye uygulamasının önemini vurgulamak anlamında, bunların gelir-gider ve Hazine'ye yatırdıkları payları belirtmek ve bu şekilde konsolide bütçedeki yerlerini belirlemek yerinde olacaktır.

Döner sermaye gelirleri, bütçenin (B) *cetvelinde "Vergi Dışı Normal Gelirler"* içinde yer alan "Dev/ef *Patrimuvanı Gelirlerf* bölümünün *"Döner Sermayeden Elde Edilen Gelirler"* maddesinde gösterilmektedir.

• *Döner sermayeden elde edilen gelirlerle ilgili olarak* ***1990*** *sonrasının rakamlarına bakıldığında aşağıdaki durum ortaya çıkmaktadır.*

Tablo 5: 1990 Sonrası Döner Sermaye Gelirleri (Milyon TL)

	1990	1991	1992	1993	1994
Aylık Gelir Payı	—	—	—	—	
Yıl Sonu Kâr Payı	—	—	—	—	
TOPLAM	***174.541***	***236.419***	***348.472***	***653.649***	***3.390.507***
	1995	1996	1997	1998	1999
Aylık Gelir Payı	8.664.000	15.147.000	28.588.000	51.502.000	86.230.281
Yıl Sonu Kâr Payı	326.360	2.167.000	2.840.000	2.784.000	2.063.346
TOPLAM	***8.990.360***	***17.314.000***	***31.428.000***	***54.286.000***	***88.293.627***

Kaynak: Durmuş Öztek, *Türkiye'de Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Gelirleri İçindeki Payı,* XIV. Maliye Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi, 1999, s.28-32. 1999 verileri Muhasebat Genel Müdürlüğü WEB sayfasından alınmıştır.

Tablo 5 ten de anlaşılacağı üzere bütçeye yazılan gelir rakamları her yıl bir önceki yıla göre artış göstermiştir Ancak enflasyon rakamları dikkate alındığın da artışların farklı bir seyir izlediği görülmektedir. Şöyle ki;

Tablo 6: Enflasyon Oranlarına Göre Döner Sermaye Gelirlerinin Artışlarının Değerlendirmesi

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enflasyon Oranı	48,6	59,2	61,4	60,3	129,4	79,0	84,9	91,0	54,3	62,9
Artış	—	35,4	47,3	87,6	419,1	165,1	92,5	81,5	72,7	62,6

Kaynak: Enflasyon rakamları Türkiye İstatistik Yıllıklarından alınarak artışlar Tablo 5 den tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo 6 dan da görüldüğü gibi artışların 1990-1992 yılları arasında enflasyonun altında kaldığı, 1993-1996 yıllarında üstünde olduğu, 1997 den sonra ise dalgalı bir seyir izlediği söylenebilir.

Döner sermayeli işletmelerin Hazine'ye aktardıkları paylar açısından durum değerlendirildiğinde, aktarımın daha çok aylık gayri safı hasılatlardan yapıldığı, yıllık kârlardan ayrılan payların fazla yer tutmadığı görülmektedir[33]. Aktarılan payların genel ve katma bütçe açısından 1999 yılı kesin hesaplara[34] göre durumuna bakıldığında, Orman, Köy Hizmetleri ve S.H. Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüklerinin işletmeleri dışında katma bütçeye kâr aktarımı yapan işletmenin olmadığı, genel bütçeye aktarımlarda bulunanların ise olduğu görülmektedir.

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 11/d maddesi ile, yılı bütçe kanunlarının ilgili maddeleri ve bu maddelere dayanılarak yayımlanan genel tebliğlerce bu işletmelerin yıllık kârlarını hazineye az aktarmaları yada hiç aktarmamaları üzerine Hazine, bu idarelerin yıllık kârlardan pay aktarmasalar da aylık tahsilatlarla gelirini artırmıştır.

• *Döner sermayeli işletmelerin hazineye yaptıkları aktarımların konsolide bütçe gelirleri içindeki payına bakıldığında;*

Tablo 7: Döner Sermayeli İşletme Gelirlerinin Konsolide Bütçe İçindeki Yeri

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vergi Dışı Gelirler İçindeki Payı	4.1	6.0	4.5	3.7	7.0	10.4	7.0	7.8	4.5	4.7
Konsolide Bütçe İçindeki Payı	0.30	0.23	0.19	0.18	0.45	0.63	0.63	0.54	0.46	0.47

Kaynak: İlgili yıllar bütçe gerekçeleri ve Tablo 5 kullanılarak oranlar hesaplanmıştır.

Döner sermayeli işletmelerin konsolide bütçe gelirleri ile vergi dışı gelirler içindeki payı 1990 sonrasındaki yıllarda dalgalı bir seyir izlemiş, 1994-1997 yılları arasında yükselme olmuştur. Bu yükselmelerin değerlendirmesi yapıldığında ilgili yıllarda önem dereceleri daha önce belirtilen üç kurum işletmesinin (üniversite hastaneleri, Sağlık Bakanlığı Hastaneleri ve Orman İşletmeleri) gelirlerinin yükselmesinin etkili olduğu söylenebilir. Toplam aktarılan payların yaklaşık bu yıllarda %70-75'ini bu işletmelerin sağlaması Hazine'ye aktarılan payların artıp azalması bu işletmelerin çalışması İle ilgilidir.

• *Döner sermayeli işletmelerin gider durumları incelendiğinde;*

Tablo 8: Döner Sermayeli İşletme Giderlerinin Konsolide Bütçe içindeki Yeri

	1995	1996	1997
Döner Sermaye İşletmeleri Giderleri	71.132	133.550	289.032
Konsolide Bütçe Giderleri	1.724.194	3.961.308	8.050.252
Döner Sermaye Gid. / Konsolide Bütçe Giderleri	4.13	3.37	3.59

Kaynak: Tablo 1 ve bütçe gerekçelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır

Eldeki verilere göre döner sermayeli işletmelerin 1995 sonrası yaptıkları giderler konsolide bütçenin %3-4'ünü oluşturmuştur. Bu oranlar bu işletmelerin kamu içindeki yerlerinin önemli olduğunu göstermektedir. Konsolide bütçeyle gelir-gider karşılaştırması yapıldığında;konsolide bütçeye sağladıkları gelirleri konsolide bütçe gelirlerinin yaklaşık %0.5 kadar olmasına rağmen, konsolide bütçe harcamalarının %4'üne ulaşan bir harcama oranının olması bu işletmelerin *"harcamacı"* yönlerinin ağır bastığını göstermektedir. Bu görüntüde genel ve katma bütçeli idarelerin *"harcamalarını bu işletmeleri kurarak katı bütçe ilkelerinden kurtulmak ve ihtiyaçlarını rahat karşılamak amacım"*doğrulamaktadır.

Döner sermayeli işletmelerin elde ettikleri gelirleri çeşitli alanlara harcamaları, kârları genel yada katma bütçeye aktarmaları, sermayelerine eklemelerinden dolayı Hazine'ye aktarılacak kârın az gözükmesine neden olmaktadır. Bkz: Karadeniz, a.g.m., s.22.

[34] 8.01.2001 Tarih 24281 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

4. Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri

Genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olarak kurulan döner sermayeli işletmeler, gayri safi gelir, Hazine'ye aktarılan pay, elde edilen kâr vb. açılarından değerlendirildiklerinde, bunlardan üniversite döner sermaye işletmelerinin yerinin önemli olduğunu önceki konularda belirttik. Bu önem dikkate alındığında, üniversite işletmelerinin ayrıntılı incelenmesi söz konusu olabilir. Kamu işletmeciği içinde genel olarak döner sermaye uygulamasının önemini vurgulayan bu çalışmada her bir işletmenin detaylı incelemesi konumuzu aşacağından işletmeler arasında en önemlisi olan üniversiteler hakkında da sadece bazı konuları belirtmek bizim ulaşacağımız sonuç açısından yeterli olacaktır.

Üniversitelerde döner sermayeli işletme kurulması 18.06.1946 Tarih 4936 Sayılı Üniversiteler Kanunu ile başlamıştır. Kanunun ilgili maddesi ile ilk olarak Ankara, İstanbul, İstanbul Teknik ve Ege Üniversitelerinde döner sermaye işletmeleri kurulmuştur[35]. 20.06.1973 tarih 1750 sayılı Üniversite Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle yeni kurulacaklar bu kanunun 39. ve 74. maddelerine göre kurulmaya başlamışlardır. 1980 sonrasında ise 4.11.1981 tarih 2547 sayılı Yüksek öğretim Kanunu'nun kabulü ile üniversitelerde döner sermaye işletmelerinin kurulması bu kanunun 58. maddesine göre gerçekleşmeye başlamıştır.

58. maddeye göre hazırlanan ve 5.07.1983 tarih ve 18098 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan *"2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 58. maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliği"* nin içeriğine göre üniversitelerdeki fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar, araştırma merkezlerinde çeşitli konu ve alanlarda döner sermaye işletmeleri kurulabilmekteydi. Ancak 1998 yılı aralık ayında *"2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurutmasında Uyutacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliği*[06] nin çıkarılmasıyla bünyelerinde birden fazla döner sermaye işletmesi olan üniversitelerin bunları birleştirmeleri ve yeni yönetmeliklerini hazırlamaları ile ilgili düzenleme yapıldı. Bu düzenlemeyle her üniversitenin tek döner sermaye işletmesi olacak, o da üniversitenin adıyla adlandırılacaktı. Yeni yönetmelik, mevcut döner sermayeli işletmelerin işe başladıkları yılı bitirmelerine izin vermiş, sonraki yıl tek döner sermayeye geçmeyi öngörmüştü. Ancak, uygulamada bir çok üniversitenin yönetmelik maddesine göre hareket etmedikleri, çıkardıkları yönetmeliklerinin tarihlerinden[37] anlaşılmaktadır. 2001 yılının Ocak ayında dahi işletmelerini birleştiren üniversiteler söz konusu olmuştur. Bu konuda 2001 yılı katma bütçeli idareler bütçe kanununda da *"kanunun yürürlüğe girmesini takiben 6 ay içinde Üniversitelerin işletmelerini tek döner sermaye haline getirmeleri"* hükmü yer almaktadır. Burada belirtilmesi gereken durum, üniversitelerin, 1998 yılından itibaren bu birleştirmeyi yapmalarının yönetmelikle belirlenmiş olmasına rağmen, bu konuyla ilgili hükmün ayrıca 2001 yılı Bütçe Kanunu'nda ancak yer alması döner sermayeler konusuna ne kadar önem verildiğini göstermektedir.

Üniversitelerde çeşitli döner sermayeli işletmenin birleştirilmesiyle denetim, kamu hesaplarının toplanması, personelin etkin kullanımı, saymanlık işlemleri konularındaki bir çok uygulama güçlüklerinin önüne geçilmek istenmiştir. Ancak bu düzenleme belirtilen konularda kolaylıklar sağlarken üniversiteleri bazı zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır[38]. Bunlar, fiziki mekan, koordinasyon, personel, kadro boşluğu, saymanlık hizmetleri vb. dir.

Üniversite döner sermaye işletmelerinin yapılarına bakıldığında bünyesinde tıp fakültesi bulunduranların (Uludağ, Ege, İstanbul, Hacettepe gibi) döner sermaye faaliyetlerinin çoğunun tıp fakültesi araştırma hastaneleri faaliyetlerinden sağlandığı anlaşılmaktadır. Örneğin, 1999 yılında birleştirme işlemlerini tamamlayan Uludağ

Alagöz, Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, a.g.e., s.98

25.12.1998 Tarih ve 23564 Sayılı Resmi Gazete

Bu konuda bakınız ; Ek 1

Bu konuda bkz: Özhan Çetinkaya, *"Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri Özerine Değerlendirme",* Mali Hukuk Dergisi, M art-Nisan Sayı; 86,Yıl:2000,, s.20-30

Üniversitesi'nin 2000 yılı verilerinde Tıp Fakültesi Araştırma Hastanesi'nin toplamdaki payı %96 olmuştur. Yüzde 4'lük pay ise ziraat, mühendislik, eğitim, fen-edebiyat birimlerine ait olmuştur[39].

Üniversite döner sermaye işletmeleri içinde en önemli paya sahip olan tıp fakültesi hastaneleri, tıp fakültelerinde eğitim-öğretim gören öğrencilerin yetişmesinde uygulama yapmaları, araştırmalara veri sağlanması vb. nedenlerle tıp fakültelerine bağlı kurulmuş birimlerdir. Tıp fakültesi hastanelerinde asıl hizmetin haricinde ortaya çıkan talebi, kapasite boşluğunu karşılamak üzere kurulan döner sermaye işletmesi ile talep karşılanmış, ek üretim yapılmış ve gelir sağlanmıştır. Ancak, belli bir dönem sonra katma bütçeden aldığı ödenekler ile hizmette bulunan tıp fakültelerinin kurmuş olduğu hastane işletmelerinin faaliyetlerinin artması sonucu sağladıkları gelirler, tıp fakültelerinin katma bütçeden aldıkları ödenekleri aşmış, hatta katma bütçenin büyüklüğüne ulaşmıştır. Bu işleyiş içinde tıp fakülteleri bir çok ihtiyaçlarını döner sermaye bütçesinden karşılamaya başlamışlardır. Asıl hizmet ile döner sermaye faaliyetlerinin tıp fakültelerinde tam ayrıştırılmaması sonucu, tıp fakülteleri katma bütçeyi değil döner sermaye bütçesini kullanır hale gelmişlerdir. Bu gelişmelerle birlikte asıl kamu hizmetinin aksayıp aksamadığı ise tartışılır hale gelmektedir

Üniversite döner sermaye işletmelerinin işleyişlerine bakıldığında, bu işletmeler tüm faaliyetlerini Üniversite Döner Sermaye İşletme Yönetmefiği'ne göre gerçekleştirmektedirler. Yönetmeliğe göre gelirleri faaliyetlerinden sağlanan satış ve hizmet bedellerinden oluşurken, giderleri araç, gereç, malzeme alımından, gelirlerin en az %30'unun araştırma fonuna ayrılmasından ve ek katkı paylarından {üretime katılan öğretim üyesi ve memurlara yapılan ödemeler) oluşmaktadır. İşletmelerin yönetimleri üniversite yönetim kurulunca atananlarca gerçekleştirilirken, saymanlık işlemleri Maliye Bakanlığı'nca atananlarca sağlanmaktadır. İşletmelerin muhasebesinde *"Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği"*[40] hususları uygulanır. Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde *"Devlet Muhasebesi Yönetmeliği"*[41] hükümleri uygulanır. İhale işlemlerinde ise *"Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği"* uygulanır.

5. Döner Sermayeli İşletmeler Hakkında Bazı Tespitler

Kamu maliyesinde çok fazla üzerinde durulmayan buna bağlı olarak da fazla incelenmeyen, aslında *kamu kaynaklarının kullanılması açısından* önemli yere sahip olduklarına inandığımız döner sermayeli işletmeler hakkında yaptığımız inceleme ve değerlendirmeler başlık sayıları artırılarak değişik açılardan belirtilebilir. Ancak, böyle bir çalışma bu çalışmanın genişlemesine ve tebliğin boyutunun aşılmasını gerektirecektir. Bu düşünce ile döner sermayeli işletmeler hakkında belirtilecek diğer konuları kısaca *"Tespitler"* başlığı altında toplamayı uygun gördük. Bu yaklaşımla işletmeler hakkındaki tespitler konusu içine, *işletmelerin varlığıyla ilgili durumlar ile* {kamu maliyesindeki durumları, ortaya çıkardıkları sorunlar vb.), *işletmelerin işleyişlerinden dolayı ortaya çıkan durumları* (sorunları ve işleyişleri) ele aldık. Bu tespitler şöyle belirtilebilir;

1. Kamu işletmeciliği başlığı altında ele aldığımız katma bütçeli idare, KİT ve döner sermaye işletmelerinin yapıları ve işleyişleri, sahip oldukları personel, varlıklar vs. ele alındığında devletin bu idareler vasıtasıyla gerçekleştirdiği iktisadi anlamda gelir getiren faaliyetlerin etkin ve verimli sürdürülmediği, bu açıdan kaynak savurganlığının ortaya çıktığı söylenebilir.

2. Döner sermayeli işletmeler hakkında çıkarılan yönetmelikler incelendiğinde yönetmelik çıktıktan sonra maddelerinde devamlı değişikliklere gidildiği görülmektedir. Maliye Bakanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşünün de alındığı bu düzenlemelerin fazlalığı konuyla ilgili olanları (uygulamacıları, araştırmacıları vb.) zor durumda bırakmaktadır. Örneğin, en son

Veriler Uludağ Üniversitesi Döner Sermaye Işletmesi'nden alınan 2000 yılı bütçe rakamlarına göre hesaplanmıştır.

13.06.1999 Tarih ve 23724 Sayılı Resmi Gazete

14.01.1990 Tarih 20402 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

yayımlanan üniversite döner sermayeleri ile ilgili yönetmelikte, yayım tarihinden kısa bir süre sonra değişikliklere gidilmesi, yönetmeliklerin hazırlanma, çıkarılış ve bunlar hakkında görüş bildirme İşlerinin etkinliğini tartışılır hale getirmiştir.

3. Kamu maliyesindeki işlemlerin kayda alınması ve bunların açıklık ilkesi[42] gereğince yayınlanması hem kamu kurumlarının durumları hakkında bilgi edinmek hem de karşılaşılan sorunlara çözüm getirmek açısından önemlidir. Bu açıdan bakıldığında döner sermayeli işletmelerin mali durumları (gelir, gider, Hazine'ye aktarılan pay, sayıları gibi) ile ilgili yeterli bilgilerin (kamu hesapları bültenlerinde, bütçe gerekçelerinde, kesin hesap kanunlarında, DİE yayınlarında vb.) yayınlanmadığı görülmektedir. Bu konuda döner sermaye işletmelerinden verilerin her yıl istenmesine karşın, gerek işletmelerin belli hassasiyeti göstermemeleri, gerekse bu konuya fazla önem verilmemesinden dolayı döner sermayeli işletmelerin yapıları hakkında tam bilgi sahibi olunamamaktadır. Ayrıca, bu işletmeler hakkında Sayıştay'ın hazırlayıp Meclis'e vermesi gereken Sayıştay Raporlarının[43] hazırlanmaması da konuya fazla önem verilmemesinin göstergesi olarak yorumlanabilir.

4. Döner sermayeli işletmeler çeşitli dış denetimlere tabi tutulmaktadırlar. Bu denetimler yoğun ancak etkinlikleri tartışılabilecek denetimler haline gelmişlerdir. Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sayıştay ve Defterdarlık denetmenlerince yapılan denetimler işletmelerin işleyişini etkilemektedir, örneğin, 1998 yılında Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye Işletmesi'nin hesapları, Ağustos ayından yıl sonuna kadar Muhasebat, Sayıştay ve Defterdarlık kontrolünden geçmiş, yaklaşık altı ay sınırlı sayıda olan memurların denetmenlere yardımla görevlendirilmesi söz konusu olmuştur. Denetim sonucunda hazırlanan raporlara daha sonra saymanın savunması istenmiş, sayman 30 gün içinde verdiği savunma raporunda belirtilen konulardan düzeltileceklerin düzeltildiğini belirtmiş, böylece denetim tamamlanmıştır. Saymanlık işlemleri konusunda bu şekilde yıllardır aynı raporlar aynı savunmalar yapılmakta, ilgili saymanlar hakkında eğer yolsuzluk yoksa herhangi bir uygulama yapılmamaktadır. Diğer bir deyişle, saymanlık memurları ve saymanlar, yaptıkları muhasebe hataları, iş hataları vs. açıdan verimlilik ilkesine göre değerlendirilmemektedir.

5. Denetimle ilgili olarak diğer konu, yapılan denetimlerin kanunilik şeklinde yapılması, etkinlik denetimine (Sayıştay Kanunu'nda yer alsa da) önem verilmemesi, işletmelerin gelişimi için bir sonuç doğurmamaktadır. Yapılan kanunilik denetimlerinde; ihale, muhasebe, yönetim konularında uygulanacak usul ve esaslara uyulmadığı denetim raporlarında belirtilse de, her yıl denetlenen büyük işletmelerde[44] aynı konularda uyarılar devam etmektedir.

6. Saymanlık işlemlerinin yürütülmesinde tam yetişmemiş, kendini yetiştirmeyen ve bu düşüncede olmayan, yeterli bilgiye sahip olmayan hedefsiz kadronun olması işletmenin gelişimini etkilemektedir. Ayrıca, çoğu küçük işletmede yeterli olmayan kişilerin sayman olarak bağlı olunan idareler tarafından belirlenerek atandınİması, bazı değerlerden yoksun olan bu kişilerin kötü amaçlara yönelmesine neden olduğu gibi, denetim açısından da zorluklara neden olmaktadır[45].

[42] Türkiye'de bütçe görüşmelerinin basına açık olması, bütçe ve kesin hesap kanunlarının Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmeleri, kamu oyuna sunulmaları açıktık ilkesinin sonuçlarıdır. Bütçe İlkeleri hakkında bkz: Figen Altuğ, Kamu Bütçesi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999.

[43] Sayıştay'ın hazırlayıp Meclis'e sunması gereken raporlarla ilgili olarak bkz: Sayıştay Kanunu, m.85, m.87, ek m.2 ve ek m.10.

[44] Tamer Kostik, *"Üniversite Döner Sermaye işletmeleriyle ilgili Sayıştay Kararları",* Mali Hukuk, Sayı:82,Yıl:1999, s.1-2

[45] Bülent Gedikli, Kamu Harcama Yönetiminde Kalite, Yeminli Mali Müşavirlik Yayınlan, Yaklaşım Yayıncılık, Ocak-2001, Ankara, s. 162.

7. İşletmelerin çoğunda muhasebe, bütçe, yönetim konularına yeterli önem verilmediğinden denetimlerde muhasebe hataları görülmekte[46], bütçeler klasik anlayışla yapıldığından ve yapılış şeklinden dolayı önemsiz kalmakta[47], yönetimin yetersizliği işletmenin gelişimini etkilemektedir. Bütçe hazırlanmasıyla ilgili olarak, bazı işletmelerde bütçe yapılmamakta, bazılarında iş programları yapılmakta ya da faaliyet raporları düzenlenmektedir. Bütçe hazırlama konusunda belli bir standardın olmaması, işletmelerin bütünlüğü konusunda oluşturulacak verilerin sağlanması ve kaynakların daha etkin kullanılması açısından önemlidir. Bütçe konusunda söylenmesi gereken diğer konu, bütçelerin etkinliğidir, özellikle, en önemli işletme olan üniversite işletmelerinde hazırlanan bütçeler rektörün onayı ile yürürlüğe girer. Ancak, hazırlanan bütçelerin çok fazla önemi yoktur. Denetim açısından denetmenler, hesaplara, muhasebe fişlerine, tahsilat makbuzlarına daha çok bakmaktadırlar. Bütçeyle fazla ilgilenmemektedirler. Bütçeyi yapıp yürütenler ise, bütçe tutmadığı zaman ek bütçe yapıp onaylatmaktadırlar. Bu konuda herhangi bir zorluk yoktur.

8. Döner sermayeli işletmelerin yapılarına bakıldığında; faaliyetleri olmayan, işlem hacmi az olan çok işletmenin olduğu görülmektedir (küçük meslek liseleri gibi). Bu durum, bunları önemsiz işletmeler olarak nitelendirmekte, fazla dikkate alınmamasına neden olmaktadır. Örneğin; Sayıştay, 2000 yılı itibariyle 2766 döner sermaye saymanlık hesabından önemli yer tutan, fakat bütçe büyüklüğü itibariyle önemli bir bölümü çok küçük olan döner sermaye saymanlıklarından riskli görülen veya işlem hacmi itibariyle önemli yere sahip olan 420 adetini (%15'ini) inceleme programına aldığını belirtmiştir[48].

9. işletme sayılarının 1980 sonrasında hızla artmasında genel ve katma bütçeli idarelerin kârlılık ve verimlilik ilkelerinin dışında serbest harcama yapabilme düşüncesi ile devlet bütçesinin katı ilkelerinden kurtulmak amacıyla işletme kurma yolunu seçmeleri yatmaktadır. Bu düşüncelerden dolayı işletmelerin sayılarının gereksiz bir şekilde arttığı söylenebilir. İşletmelerle ilgili olarak söylenmesi gereken diğer konu, kurulmuş olan işletmelerin işlem hacimlerine bakıldığında gelirlerin çoğunun Sağlık Bakanlığı Hastaneleri ile Üniversite Hastanelehnce sağlandığı, diğerlerinden fazla bir gelir sağlanmadığıdır.

10. Konsolide bütçe içinde döner sermaye hizmetlerinin %3-4'lük payının olduğu dikkate alınırsa, bu kadar kamu kaynağının Meclis izni alınmadan rahat kullanılması bütçe ilkelerini çok fazla zedelemektedir. Harcamalarla bağlantılı olarak diğer konu, bu işletmelerin gelir ve giderlerinin konsolide bütçe gelir ve giderleriyle karşılaştırıldığında toplam harcamalar içinde bu işletmelerin harcamalarının %3-4 olması, gelirler içindeki payının ise %0.45 olması, bu işletmelerin konsolide bütçe açısından harcamacı yönünün ağır bastığını ortaya koymaktadır. Yapılan harcamalarda Özellikle hastane döner sermaye işletmelerinin savurganlığa[49] varan ölçüde kaynakları harcamaları, bunların fazla serbest bırakılmalarının sonucu olarak ifade edilebilir. Ayrıca, kaynaklarla hedefler arasındaki bağlantının kurulmaması ve faaliyetlerin etkin yürütülmemesi savurganlığın temel sebeplerinden biri olarak belirtilebilir[50].

11. İşletmelerin elde ettikleri gelirlerle ilgili bir konu, son yıllardaki gayri safi gelirlerin bir önceki yıla göre artışlarının bazen gerçek artış olduğu bazen gerçek artış olmadığıdır. Bu görüntü, bu işletmelerin kârlılık,büyüme ve verimlilik ilkelerini düşünmediklerini, *serbest*

Aydın Sarı, *"Döner Sermaye Hesaplarında Tek Düzen Muhasebe Sistemi ve Muhasebeleştirme Hataları",* Mali Hukuk, Yıl:1996, Sayı:64, s. 1-10. Muhsin Altun, *"Üniversite Döner Sermayelerinde Hesap Seçimi Konusunda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözümleri",* Mali Hukuk, Sayı:71,Yıl:1997, s. 37-45

[47] Ahmet Alagöz, *"Döner Sermayeli İşletmelerin Bütçe ve Muhasebesi",* Çözüm Dergisi, Mayıs 1986, s. 54-60.

[48] Sayıştay'ın 2001 Yılı Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu, Ankara, Kasım-2000, s. 16-17

[49] Gıyasettin Gürses, *"Hastane Döner Sermayelerinde Demirbaş Malzeme Savurganlığı",* Mali Hukuk, Sayı;50, Yıl:1994, s. 3-8

[50] Ahmet Alagöz, *"Döner Sermayeli İşletmelerin Denetimi",* Çözüm Dergisi, Ocak 1986, s,95-104

harcama için varlıklarını sürdürebilmek düşüncesini kuvvetlendirmektedir. Söz konusu kuruluşların kârlı, verimli ve büyümeye yönelik çalıştırılmaları doğrudan hazine menfaatini ilgilendirdiğinden Önemli bir konudur.

12. Döner sermayeli işletmeler - genel ve katma bütçelere bağlı olmalarından kaynaklanıyor olsa gerek - verimlilik ilkesini tam olarak sağlayamamaktadırlar. Bunda, geleneksel yapıya bağlı olunmasının çok fazla etkisi olmaktadır. Örneğin, Üniversitelerde yıllık çalıştırılacak sözleşmeli işçiler için Sayıştay vizesi gerekmektedir. Sayıştay, genellikle bir önceki yıl kaç sözleşmeli vizesi verdiyse yine o kadar vize vermektedir. Bu kalıplaşmış klasik yapı örneğidir. Örneğin; Uludağ Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi için 1999 yılında 1998'in sözleşmeli sayısı olan 100 kişinin 120'ye çıkarılarak vize edilmesi talebinin kabul edilmemesi, tekrar 100 kişi için vize verilmesi, ücretlerin geliri çok iyi olan işletme bütçesinden karşılandığı da düşünülürse, gelişen ve büyüyen işletme için olumsuz bir uygulamadır. Bu örneğin yanında; işletmenin işleyişinde devlet muhasebesinin, devlet muhasebe yönetmeliğinin etkilerinin görülmesi de modern işletmecilik anlayışına ulaşılmasını engellemektedir.

13. Döner sermayeli işletmelerin bağlı oldukları idare ile iç içe geçmiş yapının olmasından dolayı birbirlerinin kaynaklarını kullanmaktadırlar, örneğin, işletme ile ana idarenin faaliyet alanları kesin sınırlar ile çizilemediğinden (çizmek de biraz zordur), bağlı olunan idarenin bir çok harcaması (özellikle hastane işletmelerinde), kendi bütçesinden değil işletme bütçesinden karşılanmaktadır. Aynı şekilde, işletmeler de, ana idarenin personel, elektrik, su, bina vb. kaynaklarını kullanmaktadır. Bu yapıdan dolayı, işletmelerin bedava kaynak ile daha kârlı çalışması, ana idarenin de kolay harcama yolunu kullanmasıyla hizmetlerini daha güzel sunması gerekir, iç içe geçmelerden dolayı işletme faaliyetlerini ilgilendirmeyen bir çok harcamanın döner sermaye işletmesi bütçesinden karşılandığı görülmektedir[51].

14. İşletmelerle ilgili belirtilmesi gereken diğer konu, yönetimle ilgilidir. Yönetim konusunun ifade edilmesinde üç durumdan bahsedilebilir. Birincisi, işletme yönetmeliklerinin yönetim yapısı konusunda yeterli olmaması; ikincisi, yönetime gelenlerin özellikleri; üçüncüsü, ana idarenin yönetime müdahalesidir, işletme yönetmeliklerine bakıldığında; yönetimin, işletme müdürü, bağlı olunan idarenin yönetim kurulu, bağlı olunan idarenin müdüründen oluştuğu görülebilir. Bu teşkilatlanma, trilyonluk kaynak kullanan bir işletme için yeterli değildir. Özel sektörde bu tür bir işletme için birden fazla genel müdür yardımcısı, ondan fazla müdür, bir çok müdür yardımcısı görevlendirilmektedir. Oysa, döner sermaye işletmelerinde işletme müdürlüğüne dahi önem verilmemektedir[52]. İkinci durumla İlgili olarak, işletmelerde yönetim bilgi ve anlayışına sahip olmayan kişilerin yönetimden sorumlu olması (doktor, mühendis, teknisyen, fakülte sekreteri vb.) modern işletmecilik anlayışına ulaşılamamasına neden olduğu gibi, mevcut şartlardaki yönetim anlayışını da zorlaştırmaktadır. Üçüncü durumla ilgili[1] olarak ise, işletmelerin yönetimlerine getirilenlerin ana idarenin memurlarından olmasından dolayı, ana idare yöneticileri işletmeye de müdahalelerde bulunmakta, bu durumda işletme yönetiminin hiçbir Önemi kalmamaktadır.

15. Döner sermayeli işletme uygulamasının genişlemesi ve bazı işletmelerin genel ve katma bütçe büyüklüğünü aşması, ana hizmetle tali hizmetin yer değiştirmesi sonucunu doğurmuştur. Diğer bir deyişle, işletmelerin kuruluşlarındaki amaçlar aşılmış, asıl kamu hizmeti zarar görür hale gelmiştir.

16. İşletmelerin işleyişleri ile ilgili olarak, her biri için ayrı düzenlemelere gidilmesi, işletmeler arasında personel, denetim, yönetim farklılıklarının oluşmasına neden olmuştur. Örneğin, işletmelerden bazılarında[53] Kurumlar Vergisi, KDV, vd. vergiler tahsil edilip

[51] Kostik, a.g.m., s. 1-2

[52] Zekeriya Tüysüz, *"Döner Sermaye İşletme Müdürlüklerinde ita Amirlerinin Mali Sorumluluğu",* Mali Hukuk, Sayı:71,Yıl:l997, s. 45-47

[53] Abdullah Şimşek, *"Kamu Döner Sermaye İşletmelerinin Vergi Kanunları Karşısındaki Durumları",* Mail Hukuk, Sayı:64,Yıl:1996, s. 10-19

Ödenirken, bazılarında istisnalardan dolayı bu uygulanmamaktadır. Bazılarının aylık gayri safi gelirlerinden %9 Hazine payı kesilirken, bazılarında bu oran %20-30 arasındadır. Bazılarında ek katkı payı Ödenirken, bazılarında ya ödenmemekte ya da az ödenmektedir. Örneğin, üniversitelerde memurlara aylık maaşının %50'sine kadar ek ödeme yapılırken, Tarım İşletmelerinde %30'a kadar ödeme yapılabilmektedir.

17. Döner sermaye uygulaması ile ilgili en önemli konulardan biri, döner sermayesi olan idarelerde çalışan memurların sahip oldukları mali ve çalışma haklarıyla olmayan idarelerde çalışan memurların sahip oldukları durumdur. Bu durum şöyle belirtilebilir. Döner sermayesi olan bir İdarede çalışan bir memur, hem memur maaşını hem de ek çalışma karşılığı olan ücreti almaktadır. Diğer bir deyişle, mali açıdan maaş+ek çalışma karşılığı söz konusudur. Çalışma durumu açısından da bakıldığında, tek işi mesai saatleri içinde yapmaktadır. Diğer bir deyişle, fazla çalışıp da fazla ücret alma değil, aynı saat çalışıp fazla gelir elde etme söz konusudur. Bu durum döner sermayesi olmayan idarelerdeki memurlara yapılan haksızlık olarak ifade edilebilir. Şöyle ki; örneğin, üniversitelerde çeşitli birimlerde çalışan memurlar vardır. Döner sermayesi olan birimde çalışmayan memur, döner sermaye ek çalışma karşılığından yararlanamaz. Aynı işi aynı zamanda yapan memurlar arasında farklı gelir elde edilmesi, memurlar arasında huzursuzluk doğurmaktadır. Bu durumda memurlar döner sermayeli birim içinde yer almak istemektedirler. Üniversitelerdeki döner sermayeli işletmelerin birleştirilmesi, diğer birimleri ümitlendirse de rektörün alacağı karar bu konuda etkili olmaktadır. Ek çalışma karşılıkları adı altında yapılan ödemeler konusunda, hastane işletmelerindeki (üniversite ve sağlık bakanlığı) çalışanların ek çalışma karşılıklarını seyyanen ödenen müktesep hak gibi görmeleri ayrı bir sorun olara belirtmek gerekir. Ücret haksızlığı konusunda, sadece üniversitelerin içindeki durum değil, diğer İdareler arasındaki durum da belirtilebilir, örneğin, Sağlık Bakanlığı hastane personelinin, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı döner sermayesi olan eğitim kurumlarının personelinin elde ettiği mali imkanlarla, emniyet, vergi dairesi vb. personelin mali imkanları aynı olmamaktadır. Bu durum döner sermaye uygulamasının adaletsizliğini ortaya çıkarmaktadır.

18. Üniversite döner sermaye işletmelerinin birleşmeden sonraki yönetmeliklerinde, yönetim ile ilgili maddeleri yeterli düzeyde değildir. Yönetmeliğe göre, işletmenin yönetim kurulunun üniversite yönetim kurulu olduğu belirtilmiştir. Yönetim kurullarında işletme müdürü yada sayman yer almamaktadır. Yönetmelikte, yönetim kuruluna, gerek işletme müdürü gerekse saymanın yer alması ilgili bir hüküm de bulunmamaktadır, işletmenin yürütülmesi ile ilgili tüm işlemleri yapan iki önemli kişinin İşletme ile ilgili kararların alındığı yönetimde yer almaması, yönetmeliğin eksikliğidir. Yönetmeliğin bir diğer eksikliği ise, birleştirilme sonrası çeşitli alanlarda faaliyette bulunan büyük bir holding hüviyetine giren trilyonluk işletmenin yönetim yapısında tek bir işletme müdürünün öngörülmesi, başka müdürlük makamının yada yardımcılığının öngörülmemesidir.

19. Üniversite döner sermaye işletmelerinde ağırlığa sahip olan Tıp Fakültesi Araştırma Hastanelerinin özellikle 1980 sonrasındaki hızlı gelişimleri, aynı ölçüde Örgütlenme, personel, muhasebe vb. konularda görülmemiş, bu yüzden ambar, ayniyat, eczane stok, muhasebe tutulması gibi konularda sağlam temeller atılmadan günümüze sorunlarla gelinmiştir. Bu durumun Sağlık Bakanlığı hastanelerinde de yaşandığını belirtmek gerekir, örneğin, Sağlık Bakanlığı hastanelerinde saymanlık-işletme organizasyonunun kurulamaması, işleyişi zorlaştırmaktadır.

20. Üniversite döner sermaye işletmelerinin Tıp Fakültesi Araştırma Hastanesi biriminin gelirleri yapılan hizmet bedellerinden oluşmaktadır. Yapılan hizmet çoğunlukla (%80) sosyal güvenlik kurumlarına (Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur) dır. Ücretli hastaların payı %20'dir. Bu oranlara bakıldığında, modem işletmecilik anlayışına ulaşılamadığı anlaşılmaktadır. Hizmetlerin yapıldığı kurumlar ve sunulan hizmet fiyatları açısından da bir durumu belirtmek gerekir. Genellikle sosyal güvenlik kurumları üyelerine yapılan sağlık hizmetleri sonucu üniversite işletmesinin alacağı bedeller, bu kurumlar tarafından geç ödenmektedir. Bu da hastane işletmesini zor durumda bırakmaktadır. Bu zorluklar, ilaç bedellerinin ödenememesi, gayri safi hasılattan tahsil edilmese de %9 Hazine payının

ödenmesi gibi zorluklardır. Sunulan hizmetlerin fiyatlarının Sağlık Bakanlığı tarafından nedeni anlaşılmayan bir şekilde yılın 4. ayı beklenerek belirlenmesi, hem faturaların kesimini hem de tahsilatını zorlaştırmaktadır.

21. Üniversite hastanelerinin özel sektör anlayışında çalıştığı bir konuyu burada belirtmek gerekir. Hastane işletmeleri, kullandıkları ilaç ve malzemeleri yıllık ihalelerle alırlarken, İlaç firmaları satış fiyat kupürü üzerinden %40-60 indirimlerde bulunabilmektedirler. Daha sonra hastaneler, hizmet bedellerini belirlerlerken, kullanılan ilaç ve malzeme bedellerini satış fiyatları üzerinden fatura etmektedirler. Böylece hastane işletmeleri 100 TL sı bir hizmet bedeli içinde 40 TL ilaç bedeli varsa ve bu ilaçları %50 ucuza almışlarsa 20 TL ilaç satmaktan kazanç sağlamış olmaktadırlar. Bu uygulama içinde, üniversite işletme yöneticileri, ihalede ne kadar çok fiyat düşürttürürlerse ilaç satmaktan o kadar fazla kazanç sağlamış olmaktadırlar. Ancak, ilaç üzerinden bu şekilde kazanç sağlamanın ne kadar rasyonel olduğu da tartışılabilir. Çünkü, hastane işletmelerinin %80 sosyal güvenlik kurumlarına hizmet yaptıkları hatırlanırsa, para devletin bir kurumunun kasasından çıkıp diğerinin kasasına girerken, biri o oranda zenginleşmekte diğeri o oranda fakirleşmektedir.

6. Döner Sermayeli İşletmelerle İlgili Yapılması Önerilen Düzenlemeler

Kamu hizmeti yapan katma bütçeli idareler ile ekonomik amaçlar için kurulmuş olan iktisadi devlet teşekkülleri arasında yer alan ve belirli özellikleri ile düzen ve yönetim şekilleri bulunan döner sermayeli işletmelerin, kamu ekonomisi içinde önemli yerleri olduğu çalışmadaki rakamlardan anlaşılmaktadır. Bu derece öneme sahip bu işletmeler hakkında yapılan tespitler neticesinde, bazı düzenlemelerin yapılması kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması açısından Önem arz etmektedir.

Döner sermayeli işletmelerle ilgili düzenlemeleri belirtmeden önce tebliğ başlığındaki kamu işletmeciliği konusunda düzenlemeler anlamında bazı noktaları belirtmek gerekir.

Devletin iktisadi anlamda gelir getiren faaliyetleri ile bu amaçla oluşturduğu kurum, kuruluş ve idarelerin işleyişleri değerlendirildiğinde, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması açısından devletin mümkün olduğunca bu tür faaliyetleri, ilgili kuruluşların kurulmasını ve varolanların sayısını azaltması gerektiği düşüncesindeyiz. Bize göre devlet para kazanmayı, kazandığı parayı harcamayı, siyasi, sosyal, mali ve idari nedenlerden dolayı gerçekleştirememiş ve gerçekleştirememektedir. Bu anlamda, Özelleştirilmesi gereken KİT'lerin özelleştirme çalışmalarının hızlandırılması, katma bütçeli İdarelerin iktisadi yönde rollerinin ve öz gelirlerinin yok denecek kadar azaldığı dikkate alınırsa, genel bütçe içinde bunların hizmetlerinin yürütülebileceği (gerekirse genel bütçedeki sayıları azaltılması gereken döner sermayeli işletmeler ile iktisadi İşlemlerinin yapılabileceği), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Telsiz Genel Müdürlüğü gibi Hazine yardımı almayıp gelir fazlası sağlayan kuruluşların katma bütçe uygulamasından çıkartılabileceği, bu şekilde idari, mali vs. açılardan fayda sağlanacağı, döner sermayeli işletmelerin genel ve katma bütçeye bağlı olanların daha verimli ve kaynak etkinliği sağlayacak düzeye getirilmesi için bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği genel olarak belirtilebilir. Varlıklarının devamı durumunda döner sermayeli işletmeler konusunda yapılması gereken düzenlemeler ise birkaç madde halinde belirtilebilir.

1. Sadece genel ve katma bütçeli kurumların değil, kamu kesiminin genelini de ilgilendiren bir konu olan kanun, yönetmelik, tüzük vb. gibi düzenlemelerin üzerinde tam çalışılmadan onaylanıp yürürlüğe girdiği, sonradan yeni düzenlemelerin yapıldığı kesindir. Bu durumla ilgili olarak, çalışma konusunu oluşturan döner sermayeli işletmeleri ilgilendiren yönetmeliklerin çıkarılmasında, önce yönetmeliği hazırlayan ilgili kurumların önemle durmaları, sonra görüşleri alınan Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın da görüş bildirme aşamasında etkinliklerinin artırılması gerekir.

2. Kamu kesiminde yürütülen işler hakkındaki bilgilerin kamuya ve ilgililere açıklanmasının önemi herkes tarafından bilinmektedir. Tebliğ konusu olan döner sermayeli işletmelerle ilgili her türlü bilginin de çalışmasının yapılıp açıklanması gerekir. Aksi durumda,

bu istetmelerin kamu kesimindeki büyüklükleri ve önemi, bugün olduğu gibi yıllar sonra da bilinmeyecektir. Bu işletmelerin önemli oldukları, bunlarla ilgili düzenlemeler yapılması gerekliliğini anlatmak için, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından işletmelerle ilgili verilerin detaylı bir şekilde düzenli olarak (sayıları, kârları, Hazine payları, vb.) hazırlanması, yayın olarak bastırılması, ayrıca Sayıştay'ın görevi olan döner sermayeli işletmelerle ilgili yıllık raporun hazırlanıp Meclis'e sunulması gereklidir.

3. Yapılan denetimlerin, kanunilik denetimi yanında etkinlik denetimini de içermesi, bunun için denetim elemanlarının işletmenin faaliyet alanından anlayıp değerlemeler yapabilecek nitelikte olması, gerektiğinde başka uzman kişilerden yardım alabilecek türdeki düzenlemelerin yapılması gerekir. Yapılan denetimler sonucu, denetlenen saymanlık ve kurum personelinin hatalarının durumuna göre değerlemesi yapılmalı, personel, muhasebe hatalarından dolayı (zarar olmasa da) uyarılmalı ve yaptırıma tabi tutulmalıdırlar.

4. Hazırlanan bütçelerin daha gerçekçi hazırlanması, daha fazla öneme sahip olması, etkinliği olan belgeler haline getirilmesi gerekir. Ayrıca, bütçe hazırlama konusunda standartlar getirilmesi ve bütçeyi yapanların bu konuda daha bilgili olması gerekir. Bütçenin hazırlanış sisteminde ise, klasik bütçenin yapısı değil, giderlerle ilgili her türlü bilgiyi almayı ve yorumlamayı sağlayacak ve yönetime yardımcı olacak olan performans ya da program bütçe tekniği kullanılmalıdır, Hazırlanan bütçelerin kurum dışındaki Muhasebat, Sayıştay vb. birimlerce etkinliği ele alınmalı, performans değerlemesi yapılarak hazırlayanlar ve ilgili kurum uyarılmalıdır.

5. Sayıları 3000 dolayında olan döner sermayeli işletmelerin çoğunun işlem hacimlerinin az, hatta bazılarının olmadığı düşünülürse, bunların sayılarının azaltılması (birleştirilmesi yada tasfiyesi) ve kurulmalarına disiplin getirilmesi, kaynakların kullanılması, kamu kurumunun işleyişi ve etkinlik açısından rasyonel olacaktır, işletmelerin sayıları ile ilgili olarak, üniversitelerde başlayan birleştirme uygulamasına Sağlık Bakanlığı'na bağlı tedavi kurumlarında da gidilmesi[54], diğer döner sermayelerde de bu uygulamanın yapılmasına öncülük edecektir

6. Sahip oldukları kaynaklar ve mali büyüklükler dikkate alındığında, işletmelerin verimli çalıştırılmadıkları kesindir. İşletmelerin kamu kaynaklarını daha verimli kullanmaları gereklidir. Bunun için işleyişleri geleneksel yapıdan kurtarılmalı (muhasebe, yönetim vs.) rahat hareket etmeleri sağlanmalıdır. Ancak, rahat hareket etme, kolay harcama şeklinde anlaşılmamalıdır. Bütçeye sağladıkları gelirlerin harcadıklarından daha fazla duruma getirilmesi için harcama disiplini (özellikle üniversite hastaneleri ve Sağlık Bakanlığı hastanelerinde) konusunda önlemler alınmalıdır. Bunun için ana birim ile işletme harcamaları ayrımı yapılarak bu konuda kesin sınırlar konmalı, bağlı oldukları kurum bütçesi ile işletme bütçesi karşılaştırması yaparak kurum bütçesinden yapılacak bir harcamanın işletme bütçesinden yapılmasının önüne geçilecek yasal düzenlemeler gerçekleştirilmeli ve kesinlikle uygulanmalıdır.

7. İşletme yöneticilerinin işletme yönetimini bilen, işletme yönetimi konusunda kendini yetiştirecek aktif kişilerden oluşturulması, ana kurum yöneticilerinin mümkün olduğunca az işletme yönetimine katılması, işletmenin verimliliği açısından gereklidir. Bu konuda yapılacak düzenlemelerde, uzman kişilerin yönetimde bulunma şartı getirilmeli, uzman kişi yoksa yetiştirilmeli ve hizmet içi eğitim verilmelidir. Diğer konu, işletmelerin yönetimi İle İlgili düzenlemelerin yer aldığı yönetmeliklerin günümüz şartlarına uygun hale getirilmesi gereğidir, örneğin, üniversite döner sermaye işletmelerini ilgilendiren yönetmeliğin eski ve yenisine bakıldığında, yönetin organizasyonunun aynı olduğu görülmektedir. Bu konuda yapılması gereken, işlem hacmi onlarca trilyon TL'nı geçen bu işletmelerin profesyonelce yönetilmesi, bunun için birden fazla müdür, müdür yardımcıları, vs. şeklindeki bir organizasyon şeklinin yönetmelikte belirtilerek oluşturulması gereklidir.

[54] Sağlık Bakanlığına bağlı tedavi kurumlarının illerdeki döner sermayelerinden yıllık 1 trilyon TL'ndan az gayri safi gelir edenlerin birleştirilmesi 31.12.2002 tarihine kadar yapılacaktır. Bkz: 23.01.2001 Tarih 24296 Sayılı Resmi Gazete.

8. Döner sermayeli işletme uygulaması sonucu işletme faaliyetlerine katılan memurların aldıkları ek katkı payı uygulamasının kurumlar bazında tüm memurlara dağıtılması sağlanmalıdır. Bunun için hangi memur sınıfının ne kadar alacağı konusunda sermayenin kaynaklarını en çok kullanan bu birimin çalışanlarına dağıtılan ek katkı paylarının diğer birimlerdeki çalışanlara da belli oranlar dahilinde dağıtılması gerekir. Bu, işletmelerin birleştirildiği üniversitelerde, rektörün onayı ile gerçekleştirilebilecektir. Bunun için tüm işletme birimlerinin gelirleri tek hesapta toplanıp dağıtım yapılmalıdır. Döner sermayeye sahip olmayan kamunun diğer kurumlarında ise, çalışanlara genel bütçede toplanan *"Aylık Döner Sermaye Gayri Safi Gelirlerinden Paylar"* dan belli oranlarda dağıtımlar yapılabilir. Örneğin, çok basit bir hesapla, 1999 yılında 2 milyon memur olduğu 88 trilyon TL gelir toplandığı dikkate alınırsa memur başına yıllık 44 milyon TL ek pay söz konusu olacaktır. Ancak bu hesaplamada, daha önce kurumlarından pay alan memurlar da yer aldığından bunlar çıkarıldığında ek pay rakamı daha fazla olacaktır.

9. İşletmelerin gelişimleri dikkate alındığında, bu gelişmeye bağlı olarak yeterli teknolojik imkanlar, yeterli sayıda yetişmiş personel, güncel muhasebe sistemi, fiziki mekanın vs. sağlanması, işletmelerin kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmalarını sağlayacaktır, örneğin, personel sıkıntısının tüm kamu kurumlarında olduğu bilinmektedir. Personel sağlanması konusunda, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'nda büyük gelir getiren işletmeler için bazı düzenlemeler yapılmalıdır. Sözleşmeli personel çalıştırılmasında kolaylıklar sağlanmalı, bu konuda Sayıştay vizesinin işletmenin genişlemesine paralel verimlilik ilkeleri doğrultusunda verilmesi gerekmektedir. İşletmelerin genişlemesi ve gelişmesi için yapılacak bu tür düzenlemeler ile, harcama ve yatırımların fazlasıyla geri döneceğinin düşünülmesi gerekir.

Sonuç

Buraya kadar yapılan açıklamalarla birlikte, devletin, mevcut sistem içinde gelir getiren ve harcayan faaliyetleri, hangi kurum, kuruluş yada işletme ile yaparsa yapsın genel olarak etkin ve verimli yapmadığı düşüncesindeyiz. Bu düşünceyle paralel 1980li yıllarda devletin sahip olduğu işletmelerinden KİT'lerin özelleştirilmeleri ile devletin işletmecilikten çekilme anlayışının başlatıldığını görmekteyiz. 1980'li yıllarda iktisadi yönleri olan katma bütçeli idarelerin İki tanesi (Telsiz Genel Müdüıiüğü'nün yapısının değişmesiyle bir tanesi) hariç diğerlerinin Hazine yardımları ile faaliyetlerini sürdürdükleri, bir bakıma genel bütçe içine çekildikleri kamu hesaplarından anlaşılmaktadır. Kamu işletmeciliği içinde ele aldığımız döner sermayeli işletmelerin ise, sahip oldukları mevcut kaynaklar hesaba katıldığında, elde edilmesi gereken gelirin ve kârın çok aşağısında faaliyetlerini sürdürdükleri, kârlılık ve verimlilikten uzak oldukları söylenebilir. Kamu işletmeciliği anlamında KİT'lerin özelleştirme anlayışına girmesi, devletin katma bütçeli idarelerin hizmetlerini bir bakıma genel bütçe ile görür hale gelmesi sonucu sayılarının azaltılması gereğini, döner sermayeli işletmelerin de yapılarının değiştirilmesi gerektiği düşüncesini doğurmaktadır. Kaynakların daha verimli ve etkin kullanılması açısından döner sermayeli işletmelerle ilgili yapılan öneriler tabi ki bunların varlıklarının kabulü ile geçerli olacaktır. Kaynakların daha iyi kullanılması düşünülüyorsa, döner sermayeli işletmeler konusunda yapılan öneriler dikkate alınmalı, ayrıca bu işletmelerden nitelikleri ve İşleyişleri açısından uygun olanlarda özelleştirme konusu da gündeme getirilmelidir. Kaldı ki bu konuda kısaca 4046 sayılı Özelleştirme Yasası olarak ifade edebileceğimiz yasanın 17. maddesi de bu yolu açık tutmuştur. Maddeye göre;

"Genel ve katma bütçeli idarelerle, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların 15 inci maddenin (a) bendinde belirtilen mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve İşletme birimleri ile varlıklarının özelleştirme programına alınmasına Kurulca karar verilir. Bunların mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirilme İşlemleri İdare tarafından yürütülür. Ancak bunların mülkiyetinin bağlı bulundukları kurum ve/veya kuruluşlara aidiyeti ve statüleri aynen devam eder"

Bu madde de adı geçen 15 inci maddenin (a) bendi ise;

"Genel ve katma ve bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri),

.....işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesi bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılır.

*.....İşletme hakkı verilmesi, kiralama veya benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının devri süresi 49 yılı geçemez."*şeklinde ifade edilmiştir.

Yasa maddeleri ile birlikte döner sermayeli işletmelerin işlem hacimlerinin %70'inin hastane işletmeleri tarafından sağlandığı ve bu işletmelerin kaynakları etkin kullanmadıkları, verimli işletilmedikleri dikkate alındığında, mevcut şartlarda, belirtilen önerilerle birlikte yapılacak düzenlemelerden etkinlik ve verimlilik anlamında sonuç alınamazsa kaynakların daha iyi kullanılması, verimliliğin artırılması için belirlenecek bir yöntemle (yönetim devri, ortak girişim vs.) özelleştirilmeleri söz konusu olabilir.

KAYNAKLAR

Alagöz, Ahmet. *Döner Sermayeli İşletmeler,* Çözüm Dergisi, Sayı:9,Yıl:1985.

Alagöz, Ahmet. *Döner Sermayeli İşletmelerin Bütçe ve Muhasebesi,* Çözüm Dergisi, Mayıs 1986.

Alagöz, Ahmet. *Döner Sermayeli İşletmelerin Denetimi,* Çözüm Dergisi, Ocak 1986.

Alagöz, Ahmet. Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, DSİ Matbaası, Ankara, 1982.

Altuğ, Figen. Kamu Bütçesi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999.

Altun, Muhsin. *Üniversite Döner Sermayelerinde Hesap Seçimi Konusunda Karşılaşılan Sorunlarve Çözümleri,* Mali Hukuk, Sayı:71,Yıl:1997.

Aydın, Davut, Sağlam, Necdet, Başar, Mehmet vd. Döner Sermayeli İşletmelerde Muhasebe Denetimi, Eskişehir, 1999.

Baykara, Bekir. *Döner Sermayeli İşletmelerde Kâr ve Kârlılığın Anlamı,* Mali Hukuk Dergisi, Sayı:52, Temmuz-Ağustos, Yıl:1994.

Bulutoğlu, Kenan, Kurtuluş, Erciş. Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitapevi, İstanbul. 1988.

Büyüklü, Şinasi, Kamiloğlu, Mehmet. 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması, T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel MüdÜriüğÜ AR-GE Şubesi, Ankara, 1987.

Edizdoğan, Nihat. Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.

Çetinkaya, Özhan. *Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri Üzerine Değerlendirme,* Mali Hukuk Dergisi, Mart-Nisan Sayı; 86,Yıl:2000.

Çetinkaya, Özhan. Katma Bütçeli İdarelerde Hizmet-Harcama Planlamasında Etkinlik-Verimlilik, Uygulanan Politikalar ve Program Bütçenin Rolü, Basılmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996.

Engür, Hatice. Türkiye'de Kamu Döner Sermaye İşletmeleri Uygulaması, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi, Ankara, 1987.

Feyzioğlu, Bedi Necmettin. Nazar i .Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981.

Gedikli, Bülent. Kamu Harcama Yönetiminde Kalite, Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları,

Gönen, Dinçer, Işık, Hikmet. Döner Sermayeli Kuruluşlarda İhale-Muhasebe-Denetim, Sevinç Matbaası, Ankara, 1985.

Gürses, Gıyasettin. *Hastane Döner Sermayelerinde Demirbaş Malzeme Savurganlığı,* Mali Hukuk, Sayı:82,Yıl:1999.

Karadeniz Salim, *Döner Sermayeli İşletmeler ve Vergilendirilmeleri,* Vergi Dünyası, Sayı: 182, Ekim 1996.

Kostik, Tamer. Döner Sermayeli İşletmeler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1998.

Kostik, Tamer. *Üniversite Döner Sermaye İşletmeleriyle İlgili Sayıştay Karadan,* Mali Hukuk, Sayı;50, Yıl:1994.

Musaballı, Hakkı. Bütçe Teorisi ve Uygulaması, Sadrettin Tosbi Yayın Vakfı No:3, Selçuklu Matbaası, İstanbul, 1978.

Nadaroğlu Halil, Kamu Maliyesi, Beta Basım Yayın, İstanbul ,1985.

Sarı, Aydın. *Döner Sermaye Hesaplarında Tek Düzen Muhasebe Sistemi ve Muhasebeleştirme Hataları,* Mali Hukuk, Sayı:64,Yıl:1996.

Şimşek, Abdullah. *Kamu Döner Sermaye İşletmelerinin Vergi Kanunları Karşısındaki Durumları,* Mali Hukuk, Sayı:64,Yıl:1996,

Tüysüz, Zekeriya. *Döner Sermaye İşletme Müdürlüklerinde İta Amirlerinin Mali Sorumluluğu,* Mali Hukuk,, Sayı:71, Yıl:1997

Sayıştay'ın 2001 Yılı Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu, Ankara, Kasım-2000.

14.01.1990 Tarih 20402 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

25.12.1998 Tarih 23564 Sayılı Resmi Gazete

13.06.1999 Tarih 23724 Sayılı Resmi Gazete

07.07.1999 Tarih 23748 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

29.01.2000 Tarih 23948 Sayılı Resmi Gazete

08.01.2001 Tarih 24281 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete

23.01.2001 Tarih 24296 Sayılı Resmi Gazete

Sayıştay WEB sayfası. http//vvww.sayistay.gov.tr

Muhasebat Genel Müdürlüğü WEB Sayfası http//www.muhasebat.gov.tr

EKİ

** YÜKSEKÖĞRETİM KANUNU'NUN 58. MADDESİNE GÖRE DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN KURULMASINDA UYULACAK ESASLARA İLİŞKİN YÖNETMELİKTE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA YÖNETMELİK 25.12.1998 23564*

* Yükseköğretim Kanunun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik 19.09.1999 23821

Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin Birleştirilmeleri Sonrasında Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmelerinin Yönetmeliklerinin Yayınlandığı Resmi Gazetelerin Tarih ve Sayıları

1) Afyon Kocatepe Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	16.03.1999	23641
2) Balıkesir Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	31.05.1999	23711
3) Dumlupınar Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	02.06.1999	23713
(24.6.1999 Tarih ve 23735 Sayılı Resmi Gazetede Düzeltmesi Vardır)		
4) Celal Bayar Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	30.06.1999	23741
5) Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	07.07.1999	23748
6) Marmara Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	08.07.1999	23749
7) Sakarya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	09.07.1999	23750
8) Çukurova Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	15.07.1999	23756
9) Kocaeli Üniversitesi DönerSermaye İşletmesi Yönetmeliği	15.07.1999	23756
10) Gaziantep Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	21.07.1999	23762
11) Uludağ Üniversitesi DönerSermaye İşletmesi Yönetmeliği	04.08.1999	23776
12) Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	06.08.1999	23778
13) Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	15.08.1999	23787
14) K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	18.08.1999	23790
15) Mersin Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	25.08.1999	23797
16) Adnan Menderes Üniversitesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliği	31.08.1999	23802
17) Akdeniz Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	02.09.1999	23804
18) Yeditepe Üniversitesi Döner Sermaye Yönetmeliği	12.09.1999	23814
19) Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	14.09.1999	23816
20) Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	16.10.1999	23848
21) Dokuz Eylül Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	28.10.1999	23860
(2.11.1999 Tarih ve 23864 Sayılı Resmi Gazetede Düzeltmesi Vardır)		
22) Ankara Üniversitesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliği	02.11.1999	23864
23) Trakya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	03.12.1999	23895
24) Harran Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	25.12.1999	23917
25) Ege Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	25.01.2000	23944
26) Süleyman Demirel Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	02.02.2000	23952
27) Pamukkale Üniversitesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliği	06.03.2000	23985
28) İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	10.03.2000	23989
29) Maltepe Üniversitesi Döner Sermaye Yönetmeliği	23.03.2000	23998
30) Mustafa Kemal Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	20.04.2000	24026
31) İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	24.04.2000	24029
32) Abant İzzet Baysal Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	16.05.2000	24051
33) Atatürk Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	23.05.2000	24057
34) Gazi Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	23.05.2000	24057
35) Kafkas Üniversitesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliği	25.05.2000	24059
36) Yüzüncü Yıl Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	07.06.2000	24072
37) Yıldız Teknik Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	21.06.2000	24086
38) Ufuk Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	11.08.2000	24137
39) Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	12.08.2000	24138
40) Erciyes Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	24.08.2000	24150
41) Cumhuriyet Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	29.08.2000	24155
42) Selçuk Üniversitesi Döner Sermaye işletmesi Yönetmeliği	12.10.2000	24198
43) Hacettepe Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	20.10.2000	24206
44) Orta Doğu Teknik Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	22.10.2000	24208
45) İstanbul Teknik Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	06.11.2000	24222
46) Mimar Sinan Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği	19.01.2001	24292

TARTIŞMALAR

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Üç arkadaşımızın konuşmaları çok aydınlatıcı oldu. Sanıyorum tartışılmak istenen bazı konular var, isimlerinizi de rica edeyim efendim. Ahmet Somuncu, Sacit Yörüker, Harun Cansız.

AHMET SOMUNCU: Ben Sayın Çetinkaya'ya hem katkıda bulunup, bir de soru yönelteceğim. Öncelikle benim yapmayı düşündüğüm çalışmayı kendisi yapmış tebrik ederim. Çok etraflıca ele almış. Ama, keşke ilk bölümü şöyle bir özet geçip, döner sermayelere odaklansa daha iyi olurdu diyorum. Ben mastırda, kayıt dışı ekonomi çalışmıştım. O sırada kamunun kayıtdışılığı gündeme geldi ve döner sermayeler, vakıflar, dernekler, sabahtan beri konuşuyoruz bu konular gündeme geldi. Fakat benim kapasitemi aştığı için ele alamamıştım. Dolayısı ile, bir kavram geliştirmek gerekirse, ben döner sermaye işletmelerine devlet içinde devlet diyorum. Neden böyle diyorum? Kısaca tespitlerim var, hemen arz edeyim. Bizim eski rektörümüz hakkında tıp fakültesi döner sermayesinden pay aldığı için meclis soruşturması açıldı. Böyle büyük boyutlu bir olay var. Acil servise bir gün rahatsızlandım, gittim. Erciyes Üniversitesinde kimliğimi bırakmadan içeri almadılar beni döner sermaye işletmesinin görevlileri. Kayseri Sağlık Müdürü pratisyen bir hekim, eşim de pratisyen hekim, döner sermayeli bir işletmede çalışıyor. Çok şükür dönerden pay alıyor diye adlandırılıyor bu. Daha düşük bir gelire sahip. O yüzden herkes bir döner sermayeli bir işletmeye geçmeye çalışıyor. Erciyes Üniversitesi Tıp Fakültesi İşletmesi'nin gelir gider rakamlarını bir türlü alamadım. Sağlık Bakanı teftişe gittiğinde çağırdım diyor baş hekimi, hemen döner sermaye işletmesinin gelir giderlerini sordum diyor. Çok ise başarılı, az ise başarısız, görevden alıyor. Bizim fakültenin de var bir döner sermaye işletmesi. 300 milyon Lira olarak belirlenmiş bütçesi 2001 yılı için. Devlet mevsimlik geçici işçi derken arkadaşımız çok güzel ifade etti, Orman Bakanlığı'nda çok fazla geçici işçi var diye maaşını ödeyemiyor, devletin ormanını kesiyor satıyor döner sermayeden ücretini ödüyor. Bir başhekim hastanede döner sermaye payını dağıtırken çok duygusal davranabiliyor, öyle bir yetkisi var çünkü. Bir personelinkini az verebiliyor, Ötekini arttırabiliyor. Dolayısı ile tespitim yanlış değil herhalde. Devlet içinde devlet olmuş bu döner sermayeler. Sorularıma geçiyorum: 1.1.2000 tarihinde yürürlüğe giren kanun ile Sağlık Bakanlığı'na bağlı döner sermaye işletmelerinin bakanın tabiri ile havuz olarak birleştirilmesi söz konusu, bu konuda ne düşünüyorsunuz? Döner sermayenin mantığına yani, işte kamusal mal üretmesi gibi birtakım amaçları saydınız, buna aykırı değil mi? Rekabeti bozucu etkisi, ki kurumlar vergisi açısından düşündüğümüzde, ki bunlar kurumlar vergisine tabi değiller, muafiyet kapsamına giriyorlar. Sadece ödedikleri ücretten gelir vergisi tevkifatı yapıyorlar. Rekabeti bozucu etkisi hakkında ne düşünüyorsunuz? Döner sermayelerin böyle belli bir disipline sahip olmaması işletme müdürünün ve ita amirinin bu yetkiye sahip olması bir israf değil mi? Çok teşekkür ederim.

SACİT YÖRÜKER: Ben 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Şeffaflık özel ihtisas Komisyonu üyesiydim. Yakın zamanlarda ana hatları çıkan Dünya Bankası finansman desteğini alması söz konusu olan kamu harcama yönetimi reformu çalışmalarında da bir yıldan fazla sürede bulundum. İzin verirseniz, hem harcama yönetimi ile ilgili, hem de genelde denetim ile ilgili konuları açmış ve sayın konuşmacılara yardımcı olmuş olacağım. Sayıştay mensubuyum ve Sayıştay raporundan söz edilmesi doğrusu beni çok hoşnut etti. Ama Türkiye' de yapılmış güzel çalışmalar var. Bu güzel çalışmalardan bir tanesi de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Ö.İ.K Raporu'dur. Başta kamu harcamaları olmak üzere, kamu mali yönetiminin pek çok sorunu bu raporda dile getirilmiştir. Dünya Bankası'nın uzmanlarının raporunda da bu rapora geniş Ölçüde atıf vardır. Takdir vardır, beğeni vardır. Bütçenin parçalanmışlığı, Pınar Hocamız söyledi, bütçedeki parçalanmışlık bilgideki parçalanmışlığı da beraberinde getiriyor. Parçalanan bilgi ile sağlıklı kararlar veremiyorsunuz. Bunun aşılması yönünde, önümüzdeki birkaç yıl içinde ciddi adımlar var. Bir, fonlar büyük ölçüde kapatılıyor. Ve beş tane fon kalacak. Döner sermayelerin sayısı yarıya inecek. Kalan döner sermayelerin mali durumları bütçe tasarıları ile beraber kamuoyunun ve Meclis'İn bilgisine sunulacak. Sosyal güvenlik

kuruluşları, otonom idareler, yerel idareler, hatta kamu bünyesinde kurulmuş vakıflar. Bunlarla ilgili bilgiler de konsolide bütçe tasarıları ile beraber Meclis'e ve kamuoyuna sunulacak. Bu anlamda çok ciddi çalışmalar var. Bir başka önemli çalışma, fonksiyonel tasnifin gerçekleşmemiş olması. Bu konuda da ciddi hazırlıklar var. Government Financial Statistics dedikleri normlara uygun fonksiyonel tasnif çalışmaları Maliye Bakanlığı bünyesinde ilerliyor. SAY 2000 projesi denilen proje, Temmuz ayında uygulamaya girecek. Aylık, hatta günlük, genel ve katma bütçeli kuruluşların hesaplarını almak olanaklı hale gelecek. Çok kısa bir süre sonra, nakit bazlı muhasebe bilgileri, tahakkuk bazlı muhasebe haline dönüştürülecek. Genel ve katma bütçeli dairelerin dışında kalan kamu idarelerinin muhasebe sistemlerinin uluslar arası standartlara uygun biçimde hazırlanması yönünde ciddi çalışmalar var. Bu anlamdaki kanuni yetki, çok kısa bir süre sonra Meclis'e sunulan yasa tasarısı ile Maliye Bakanlığı'na verilecek. Bu anlamda, kamu kesiminde ciddi bir hazırlık var. Bu hazırlıklardan birisi de, denetimdeki parçalanmışlık, arkadaş çok güzel söyledi denetçinin biri geliyor biri gidiyor diye. İşte bu, kamu kesiminde ciddi bir denetim politikasının olmamasından ileri geliyor. Denetimsiz alanlar var, denetimde mükerrerlikler var. Denetimde kurumsal parçalanmışlıklar var. Eğer bu çalışmalar hayata geçme şansını bulursa, bu parçalanmışlıklar da bu mükerrerlikler de sona erecek. Bu vesile ile bu bilgileri de sempozyuma katılan arkadaşlara sunmak istedim. Teşekkür ederim saygılar sunarım.

BAŞKAN: Efendim çok teşekkür ederim, çok yararlı oldu.

HARUN CANSIZ: Türkiye'de konsolide bütçeye bakıldığında kamu oyuna bilgi verme ve açıklık ilkesinin 1983'ten itibaren zedelendiğini görüyoruz. Burada katı ve esnek olmayan bütçe ilkelerini zedelemek. Bir hafta önceki Maliye web sayfasında bir bilgi yayınlandı, diğer cari harcama kalemlerinde olmaması gereken Milli savunma ve Jandarma İçin bir takım ödenekler aktarıldığını görüyoruz. Bu bilgilerin 5 yıl süre ile saklanılması katı bütçe ilkeleri ile açıklanabilir mi? Bu saklanan bütçe kalemleri, bütçe hakkını nasıl etkileyecektir? Ve bu bilgilerin beş yıl süre ile saklanması bütçe analizlerinde etkinliği nasıl etkiler? Teşekkür ederim.

HALİL BAŞAĞAÇ: Sayın Akkoyunlu bir cümle kullandılar, *"Bütçeler, genelde, bütçede öngörülen gelirleri toplayamıyor. Bu nedenle özelleştirme gündeme geliyor."* diye. Doğru, bir gelir- gider dengesizliği var, ama bu daha çok Türkiye' de gelir olarak tahmin edilen tutarların gerçekleşmemesinden değil de - çünkü genelde gelir tutturuluyor, doğru hesaplanıyor, yanlış hesaplanıyor ben de bir maliyeciyim öz eleştiri yapıyorum - gelir öngörülüyor ama gider rakamları öngörülenin çok çok üzerinde gerçekleşiyor. O nedenle bütçesi açıkları artıyor diye düşünüyorum. Sayın Temelli, sanırım kendi görüşü değil, konuşması biterken çünkü kullandı cümleyi. Kamu küçülmeli, kaynaklar özel sektöre bırakılmalı, herkes bunu söylüyor, ancak Petrol Ofisi'nde özelleştirme yapılınca da sadece sendikalı işçiler kapıya kondu dediniz. Bu yaklaşım doğru mu sizce? Ben katılmıyorum. Herkes aynı şeyi söylemiyor aslında, belki farklı söyleyenlerin sesi yeterince duyurulmuyor. Siz katılıyor musunuz bu genel kanıya? Sayın Çetinkaya farklı bir çalışma yapmış. Orada yalnız kendileri de çalışmayı geliştireceklerini söylediler. O zaman, bir konuyu irdelemek gerekiyor. Türkiye'de niçin döner sermayeli kuruluşlar ve fonlara ihtiyaç oldu? Belki önce onu ortaya koymak lazım. Hep kaldırılması düşünülüyor ve kaldırıldı zaman içinde bütçeye aktarıldı. Fakat genel bütçe içinde harcamalarda büyük zorluklar var. Yani, siz bugün bütçe disiplini içinde bir bakanlılığın elektrik tesisatı ile ilgili bir binada yapılacak harcamada neredeyse bakandan onay çıkartmak zorunda kalıyorsunuz. İşte fonlar ve döner sermaye işletmeleri bu zorluğu aşmak için getirildi. Doğru kullanıldı yanlış kullanıldı ayrı bir olay. Ve yine aynı şekilde, örneğin hastanelerde bazı doktorları hastanede tutup orada ameliyat yaptırıp oradan daha fazla para kazanabilmek için döner sermaye işletmelerini kullanıyorsunuz. Çünkü bütçe disiplini içinde doktora farklı bir ücret veremezseniz, başka bir çare yok. O zaman Maliye Bakanlığı olarak benim de içinde bulunduğum bir komisyon tarafından 1987 yılında bu zorlukları aşmak için 1050 sayılı kanunu baştan sona değiştiren bir çalışma yaptık. Hatta kanunun yürürlüğe gireceği bakan tarafından söylendi, ancak rahmetli Kahveci idi, ömrü yetmedi, sonra kanun da kaldı. Eğer bu zorlukları aşmadan, bu gereksinimi yok etmeden, biz döner sermayeleri kaldırır ve bütçe dışı fonları kaldırırsak,

fonların bütçede görünmesi ayrı bir şey kaldırılması ayrı bir şey, hizmetler aksar mı aksamaz mı? Teşekkür ederim.

OĞUZ OYAN: Öncelikle konuşmacılara teşekkürler. Özellikle de Sezai Temelli'ye teşekkür ediyorum. Çünkü sadece nasıl olduğunu değil de niçin olduğunu araştırmamız gerekiyor. Nedensellik ilişkisini araştırmamız gerekiyor. Döner sermaye konusunda herhalde şöyle bir yaklaşım daha yaratıcı olabilir. Türkiye'de bütçelerin faiz ipoteği altına girmesi nedeni ile, 90'lı yıllarda bütçe dışında kaynak arayışı gündeme geldi. 80'lerdeki bu fon sisteminden farklıdır. ANAP iktidarı döneminde, bütçeyi bilinçli bir şekilde küçülten, bütçe dışında keyfi kaynak kullanımı için yeni harcama birimleri oluşturma anlayışı vardı. Bu, tıkandı. Aslında ANAP iktidarda kalsaydı, gelirlerin bütçe içine alınması 1993'te ANAP ta yapacaktı. Olay tıkanmıştır. Ancak, 1994 Krizi'nden sonra Türkiye giderek 90'lı yıllarda bütçelerin bu faiz ipoteği altına girmesi ile birlikte, kamu harcama birimleri, bu bakanlıklar da dahil olmak üzere, kendilerine yeni harcama kalemleri açmaya çalışmışlardır. Dolayısı ile döner sermaye dediğimiz olay, fonların denetim altına alınmasından sonra yeniden serpilmişlerdir. Bunun dışında başka harcama kanalları vakıflar, hatta dernekler aracılığı ile veya olağan olarak parasız yapılması gereken bir hizmeti parasallaştırarak satmak biçiminde vakıf ve derneklere kaynaklar aktarılmaya çalışmışlardır. Bu sizin yaptığınız sınıflandırmayı sektörel yaparsak, bir, sağlık sektörü, iki, eğitim sektörüdür, üç, tarımla ilgili sektördür. Yani üç ana sektör toplamın %90 ağırlığını alıp götürüyor. Üç ana sektörün niçin bu kadar geliştiğini ayrıca bir tahlil etmek gerekiyor. Bir başka şeyi söylemek lazım. Bu 8. Plan Ö.I.K. da ben de bulundum, aynı komisyondaydık Sacit Üstadla. O rapordan yararlanmanızda fayda olur diye düşünüyorum. Bugün üniversitelerin rektörleri ayaklanıyor. Neden? Araştırma Ödeneklerinden dolayı. Çünkü bunlar üniversitenin gelir kaynakları. Ama burada dikkat ediniz rektörler esas İtibariyle olayı sürüklüyor. Burada bütün akademisyenler yok. Bu konuda ortak bir harekete geçmenin engeli, en önemli faktör döner sermayenin kendisidir. Yani, bugün bir tıp fakültesinde özellikle cerrah olan birisiyle bizim karşılaştırılmamız bile mümkün değildir. Hoca, 40 milyarlık bir cerrahın aldığı paradan bahsetti. Ben daha fazlasını biliyorum. Hacettepe Fon Saymanlığı'nda bir öğrencim çalışıyor, 75 milyar aldığını söylüyor ayda. Şimdi sırf döner sermaye ve diğer yollarla. Bu inanılmaz bir rakam gibi gözüküyor bize ama, şimdi ben onunla yanyana sokaklarda yürüyebilir miyim, ücretlerimiz artsın diye? Onun hiç derdi bile değil benim için. Dolayısıyla, bu, bu aslında mesleki ahlakı da bozan bir şeydir. Yani, ben buradan çok daha önemli bir yere gideceğim. Aslında, tıp fakültelerinin üniversitelerden ayrılması gerekir. Başka bir sistem altında bunlara başka bir YÖK kuralım, orada birleşsinler. Biz, tıp dışı üniversiteler olarak kurulalım. Böylece, kendimizi yönetme hakkını da elde edelim. Çünkü, tıp varsa rektör de tıpçı zaten. Kaçınılmaz bir şey bu. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim, başka? Bitirelim artık lütfen. Son olarak veriyoruz size. Çok kısa lütfen.

SAİT CEYHAN: Hocam, ben bir hususu özellikle arz etmek İstiyorum. Bir arkadaşımız, genel bütçe ve konsolide bütçe içinde bir sorun yok şeklinde bir ifadede bulundu. Konuşmacı arkadaşlardan birisi. Aslında genel bütçemizde, konsolide bütçemizde ciddi anlamda sorunların olduğunu görüyorum. Uygulamadan gelen bir akademisyen olarak, şunu rahatlıkla ifade edebilirim ki, gerçekten bütçenin hazırlanmasından, onaylanmasına, uygulanmasına ve denetlenmesi aşamasına kadar her aşamada ciddi anlamda problemler var. Dolayısıyla, bunun en büyük nedenlerinden bir tanesi de, bütçenin birlik ilkesinin ciddi anlamda arızaya girmesi olarak da ifade edilebilir diye düşünüyorum. Ben arkadaşlardan Çetinkaya arkadaşıma bir soru sormak istiyorum, daha doğrusu iki sorum olacak bu anlamda. Birincisi, genel ve katma bütçelerin bünyesinde olan birtakım işletmeler var, döner sermayeli işletmeler var. Ancak bunların bünyesinde, belki adı konmamış başka işletmelerin olduğunu da biliyoruz. Bunlar bütçeden, genel ve katma bütçeden destek alıyor ve ödenekle idare ediliyor, örneğin, birtakım eğitim merkezleri var, dinlenme tesisleri var ve kantinler var. Ciddi anlamda para toplar ve harcama yaparlar. Kamu geliri ve kamu harcaması niteliğinde olan bu gelirlerin de kontrol altında olmasında ve belirli amaçlarla harcanmasında çok önemli yarar olduğunu düşünüyorum. Bu konuda ne düşünüyorlar, onu sormak istiyorum. İkincisi de, döner sermaye ile ilgili yaptıkları araştırmada acaba bu sermayelerin, döner sermayeli

kuruluşların yıllık bazda ne kadar gelir elde ettiklerini ve harcama yaptıklarını tespit edebildiler mi? Maliye Bakanlığı bu konuda acaba neden çok ketum davranır. Sadece bunlar için değil, bilim adamlarına, gördüğüm kadarıyla genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve harcamaları hakkında da, son derece özür dileyerek söylemek istiyorum, çok cimri davranıyorlar ve inceleme yapma, değerlendirme imkanını sağlamıyorlar. Bu konuda acaba bilgi aldılar mı? Gayri Safı Milli Hasıla ve genel bütçe içindeki paylarını söyleyebilirler mi? Sorum bundan ibaret. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ederim. Soru soranlara müdahale etmedim, demokratik olalım diye. Ama, cevaplar çok kısa olsun lütfen. Birkaç dakikayı geçmesin. Buyurun.

PINAR AKKOYUNLU: Galiba bana yöneltilen bir bütçe hakkı konusu vardı. Lâyığı ile gerçekleşiyor mu? Bütün bu tartışmalardan sonra, bütçe hakkının biraz göstermelik olduğunu söyleyebiliriz. Diğer cari işlemler konusunda da, bütçe gerekçelerine baktığımızda, bu diğer cari işlemlerin tanımı, açıklaması dahi yoktur. Yanılmıyorsam evvelki sene bir açıklama vardı, bir iki satırlık. Değil rakamların saklanması, tanım, açıklama dahi yok. özelleştirmenin gelirlerinin beklenenden daha yüksek olarak bütçeye yansıtılmasını, bütçenin önemini etkileyen unsurlardan sadece birisi olarak görüyorum. Yoksa, harcama kalemlerinin de beklenenin çok üstünde gerçekleşmesi, konsolide bütçe açığının en önemli noktalarından biri bu. Benim özelleştirmeyi burada ele almamın nedeni, birçok unsurdan bir diğer olarak da her sene bütçeyi daha gerçekçi şekilde rakamlarla kamu oyuna öncelikle ilk başta sunmak şeklinde idi. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Evet Sezai Bey buyurun.

SEZAİ TEMELLİ: Ben de kısa konuşacağım Hocam. Özelleştirme ile ilgili bir soru geldi. Bence yanlış anlaşıldı, Ben özelleştirmeye karşıyım. Buna birkaç nedenden dolayı karşıyım. Birincisi, kamu personeliyim her şeyden önce. Böylece kendi yerimi inkar etmemek için karşıyım, ikincisi, gerçekten kaynaklar kıtsa, gerçekten ihtiyaçlar sonsuzsa, o zaman gerçekten bir planlama gerekir. Çünkü, savurganlığa asla izin vermemek gerekiyor. Piyasa savurgandır bu anlamda. O yüzden kaynakları kamuda planlama, ama nasıl bir planlama? Bugün artık merkezi planlamadan bahsedemeyiz. Demokratik katılımcı bir planlama gerekir. Diğer konuşmacı arkadaş da herhalde bunun altını çizecektir, demokratik yapılarla ilgili. Çünkü, bu tür merkezi planlama ve merkezi denetimlerin ne tür sorunlar yarattığını görürüz. Üçüncü bir şey var özelleştirme konusunda. O da şu, dikkat ederseniz özelleştirmeye, özelleştirilen kamu kuruluşlarına yönelen taleplerin yöneldiği alanlara baktığımızda, bilişim sektöründe yoğunlaşıyor, finans sektöründe yoğunlaşıyor, dolayısıyla bu alanların özelleştirilmesinde büyük bir talep var. İşte Telekom örneğini gördüğünüz gibi. Çünkü, bilgi ekonomisi, yani ekonomi bilgiye dayalı ve bilginin artık belli bir bedelle satılması gündeme gelecektir. Yani, bedava bilgi alanından çıkma zamanı yavaş yavaş yaklaşıyor. İnternette artık çok kolay ulaşacağımız bilgilerin bile artık bir bedeli olma zamanı geliyor. Diğer alanlarda özelleştirme yok mu, var. Ama oradaki özelleştirme çok da kârlı kuruluşları ele geçirmek şeyinden kaynaklanmıyor, Petrol Ofisi'nde olduğu gibi. Bir disiplin aracından kurtulmak için, bu kamu bankaları için de söz konusu olacak. Yani, sektörün disiplin gücünden kurtulmak için özelleştirmenin giderek popülerleştiği söyleniyor. Son olarak bir şey söylüyorum Hocam. Bu güçlü ekonomiye geçiş programıyla ilgili yirmi yıllık süreçte, bu konsolide bütçe harcamalarının gelişimiyle ilgili konuda şeyle karşılaştık. Ciddi anlamda birincil bütçe harcamalarının yerinde saydığını ve bunun da yoksullaşma olduğunu. Güçlü ekonomiye geçiş programı, birincil bütçe harcamalarında reel olarak %9 daralmayı öneriyor. Yani bu, kamuda yer alanlar için şu demek, ya da kamudan ücret alanlar için, kamu hastanelerine gidenler için şu demek, güçlü ekonomiye geçerken daha da güçsüzleşeceksiniz. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Özhan Bey buyurun.

ÖZHAN ÇETİNKAYA: Herhalde katkıların ve soruların çoğu bende. Ama, Hocam iki dakikayı geçmesin dedi.

BAŞKAN: Üç dakika.

ÖZHAN ÇETİNKAYA: Üç dakika mı Hocam? Ben de hemen toparlıyorum. Birincisi şu, çalışmamın ben sadece %40 veya %50'sini anlatabildim size. Çünkü, çalışma birebir her maddenin tartışılıp incelenmesi açısından önemli. O yüzden anlattıklarım gelen soru ya da önerilerle birlikte tezde ya da çalışmada var. Şöyle ki; Sağlık Bakanlığı'nın, pardon Sacit Bey'in, sanırım Ahmet Somuncu'nun, evet Ahmet Somuncu'nun *"Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Sağlık Kuruluşlarının İllerdeki Döner Sermayelerinin Birleştirilmesi"* konusuydu. Bu 1 trilyon liradan az gayri safi elde edenlerin birleştirilmesi. Yani, 1 trilyonun üzerinde elde ediyorsanız, bu yasanın çıktığı yıl itibariyle, yani yasa 2002 tarihine kadar bunların birieştirilmesini istiyor. 1 trilyon liradan az olanları birleştirecek, 1 trilyon liradan fazla olanlar kendi başlarına kalacaklar. Bu var çalışmada. Ne getirecek? Çok şey getirecek. Denetimi getirecek, çalışmalarını kolaylaştıracak. Yani, karşı çıkmalar var tabii ki. Sağlık Bakanlığı'nın personeli veya hastanelerin çalışanları açısından. Ama, devlet açısından düşünüldüğünde, devlete çok faydası olacak birleştirmenin. Bilemiyorum daha sonra üniversitelerdeki birleştirme gibi bunlar bir disiplin altına alınacak ve döner sermayeler iyice azaltılacak, yok olacak, bitecek gibi görülüyor.

Vergi adaleti açısından bir konu vardı sizin yine değindiğiniz. Tabii özel sektörde bağlantıyı kuruyorsanız eğer, tabii özel sektör şikayetçi, yani özel sektör hastanelere örneğin diyor ki, kamu sektörü hastaneleri Gelir Vergisi vermiyor, Kurumlar Vergisi vermiyor, şunu vermiyor bunu vermiyor, biz veriyoruz, onlarla mücadele edemiyoruz. Devlet onlara Genel Bütçeden pay aktarıyor, yapıyor hastaneleri, yatak kapasitelerini arttırıyor, orada bir adaletsizlik var. Ona zaten herhangi bir diyebilecek fazla bir şeyimiz yok. Gelir gider temini hakikaten zor. Birimler dahi kendileri bilmiyorlar, alacaklarını borçlarını, o haldeler. Yani, biraz önce söylediğim gibi 2800 küsur tane var. Maliye Bakanlığı nereden bilsin? Yani ilgili birim nereden bilsin? Çünkü, işletmenin kendisi bilmiyor. 98 yılında işletme müdürlüğüne geldiğimde 28 tane kalamoza defter var. Alacak bulacaksınız A Belediyesinden, B Belediyesinden, C Belediyesinden. Gördüm, burada bilgisayar denen bir alet var. Bunları neden girmediniz? Yok. Bu arada saymanlara da bu konuda bir şeyler söylüyorum. Çok, nasıl söyleyeyim, yani, biraz ruhlarını yitirmişler, biraz eğitim seviyeleri belli şekilde olmayan saymanlar görevdeler. Bu tabii ben sırf kendi kurumum için konuşuyorum. İnceledim. Yapmış olduğum soru cevap şeklindeki incelemelerde bu ortaya çıkıyor. Saymanlar da yetersiz, yönetim kadroları da. Oğuz Hocamın dediği gibi, rektörlerin tıpçı olduğu üniversitelerde maalesef yönetim kadroları bu işi beceremiyoriar. Yani bilemiyorum, tıpçıların biraz bakış açıları farklı olduğu için kadroyu da oturtamıyorlar. Yani, döner sermayeler orada biraz önce söylendiği gibi, Ahmet Bey'in söylediği gibi de, yani mütemadiyen ödenen maaşlar gibi gözüküyor. Yani, alacaklarına bakıyorlar. Onlar için iyi yönetilmiş önemli değil, her aylık yatacak paraya bakıyorlar. Yani, orada bir yönetimde bir problem var. özellikle üniversitelerde. O yüzden kendileri bunları bilmiyorlar. Maliye Bakanlığı'nın bilmesi biraz zor gibi geliyor bana, ki bende 97'ye kadar bilgiler var. Dikkat ederseniz bir öğrencim vasıtasıyla, hocam bir tanıdığım var dedi, oradan çıkarttırırım bilgisayardan, uğraştı işte bir ay, iki ay neyse, 97'ye kadar bulabildik. Çalışmalarım, dediğim gibi, sürüyor. Son rakamları çıkarsa, çalışmamı daha farklı bir çalışma olarak yayınlayacağım. Şimdi Sacit Bey'in dediği gibi, İhtisas Komisyonu Raporu var. Oğuz Hocamın dediği gibi yararlanacağım. Biliyorum raporu. Yalnız İhtisas Komisyonu Raporları konusunda biraz tereddüdüm var. Bugüne kadar sanırım, çok sayıda, onlarca İhtisas Komisyonu Raporu yayınlandı, ama yani -cek -cak şeklinde oldu. Yani herhangi bir şey somutlaşmadı anladığım kadarıyla. İnşallah bu İhtisas Komisyonu -cek -cakı kaldırarak işe yarar. Yani, bizler de yayınlar yapıyoruz ama, yukarda dediğim gibi teori uygulamada bir değer görmüyor. Bunun yanında 60'lı 70'li yıllarda çalışmalar var. Bir de Saymanlık 2000 Projesi'nde somut bir çalışma oldu, bitti. Onun için o uygulanacak, nakit ve tahakkuk esası özellikle girecek, onu Devlet Muhasebesi dersi veren birisi olarak özellikle takip ediyorum. *"Döner Sermayeli İşletmelerin Kuruluş Nedenleri"* ile ilgili çalışmamın %40'ını anlattım, o önerilerin hepsi var. Kuruluş nedenleri, basit olarak dedim ki, katı ilkelerden kurtulmak, rahat harcama yapmak, o genel olarak ama özel olarak şeyler de var.

Halil Bey'in söylediği soru, cevap şeklinde. Kendisi sordu, kendisi cevapladı, teşekkür ederim. Yani, orada herhangi fazla bir şey yok. Sacit Bey'in katkılarına teşekkür ediyorum. Bunun haricinde Oğuz Hocama vakıf ve dernekler konusunda tabii benim bu çalışmamın içerisinde vakıf işletmelerini belki alabiliriz. Yani çalışma genişleyebilecek, o anlamda, şu anda vakıflar konusunda okuyorum. Tabii doğal olarak hak vereceksiniz. Şu anda vakıflar ve dernekler konusunda çalışmalarım sürüyor. Ama vakıf işletmelerinin çok hızlı bir şekilde büyüdüğünü göröyorum. Bunlar gerek örneğin il özel idareleri vakıf işlerine giriyorlar, rektörler giriyorlar. Benim şu anda sayamayacağım çok fazla vakıf işletme uygulamalarını, bir birim yapsın diğeri telefonla siz kurmuşsunuz, nasıl kurmuşsunuz? Bir de böyle kör topal gidiyor. Yani, belli bir dayanağa tabi olmadan gidiyor bu işler. O da çok kötü bir sistem diyeyim artık.

Döner sermaye işletmeleri dışındaki kantin kafeterya vesaire İşletmeleri. Tabii ki, bu benim konum değil döner sermaye olmadığı için. Ama onlar da artı bir değer olarak tabii yer alan, onlar da katı ilkelerden kurtulup da yine kâr elde etmek amacıyla işlerini görmek, işte, kağıt kırtasiyelerini atmak için kurdukları birer iktisadi birim diyeyim. Yani, döner sermaye işletmeleri değil onlar.

Gelir gider rakamları gayri safı milli hasıla içinde alınabilir. Ben bütçe, konsolide bütçe ve personel açısından aldım. GSMH açısından alınabilir, tabii o da bir şey, gösterilebilir, GSMH artık her çalışmanın bir faktörü oldu. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Sayın Çetinkaya'ya ben de teşekkür ediyorum. Toplantı bitmiştir efendim. İyi akşamlar. Kokteylde buluşmak Üzere.

DÖRDÜNCÜ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ
Emekli öğretim Üyesi

1980 Sonrası Vergi Politikaları
Cihan TERZİ
Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının
Optimum Vergi Kuramına Göre Değerlendirilmesi
Doç. Dr. Refia YILDIRIM
Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Oturum Başkanı
PROF. DR. NEZİHE SÖNMEZ
Emekli Öğretim Üyesi

Efendim günaydın. Hepinize İyi günler diliyorum, saygılarımla selamlıyorum ve bugünün birinci oturumunu açıyorum. Bu oturumda, birinci tebliğin başlığı *"1980 Sonrası Vergi Politikaları".* Konuşmacı Akif Hamzaçebi olacak idi. Sayın Genel Müdürümüz. Ancak, mazeretleri dolayısıyla şimdi Daire Başkanlarından Cihan Terzi Bey konuşacak. O'ndan sonra *"Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının Optimum Vergi Kuramına Göre Değedendirilmesi"* başlıklı tebliğ var. Burada da Doç. Dr. Refia Yıldırım Hanımefendi konuşacak. Ancak, bildiğiniz gibi, bugün, sayın ve çok kıymetli hocamız Prof. Dr. Adnan Tezel Bey'in ölüm yıldönümüdür. Bu çalışmalarımıza başlamadan önce, eğer izin verirseniz, Sayın Dekanı davet ediyorum buraya, birkaç kelime söylemesi için. Daha sonra da Sayın Hocamız Prof. Dr. Halil Nadaroğlu, birkaç dakika Sayın Hoca hakkında konuşacaklar, sonra bilimsel çalışmalarımıza başlayacağız efendim. Buyurun Sayın Dekan.

NACİ BİROL MUTER: Sayın Başkanın da İfade ettiği gibi, bugün hepimizin yıllarca bildiği, tanıdığı, çok iyi, sempatik, hoş ve iyi bir bilim adamı olan rahmetli Adnan Tezel'in ebediyete intikalinin, üçüncü zannediyorum değil mi, üçüncü yıldönümü. Anısına bir dakikalık saygı duruşu yapalım. Ondan sonra Sayın Hocamız Prof. Dr. Halil Nadaroğlu, herhalde birkaç kelime söylemek ister, kendisi. Teşekkür ederim.

HALİL NADAROĞLU: Sayın Başkan teşekkür ediyorum bu nazik ilginize. Böylesine duygusal anlarda, insan hissiyatını tam olarak da ifade etmek istemiyor ama, büyük bir çoğunuzun yakından tanıdığı Adnan Tezel, uzun yıllar, ben asistanlık sınavından başlayarak, orada jürisinde de bulunarak, en son noktaya kadar kendisiyle beraber çalışmış ve yakından tanımış bir insanım. Zarafeti ile, Vergi Hukuku'ndaki dikkati çekmeyen olağanüstü etkinliğiyle, gerçekten büyük bir değerdi, insan olarak son derece sevecen, cana yakın, dostluğuna bağlı, ender bulunan insanlardan bir tanesiydi. Ben bu duygusal şeyi fazla uzatmamak için onunla ilgili bir şeyi hatırlatmak isterim. Bazı isimleri vermeyeceğim. IEPF vardır, Institut Internationale des Finances Publiques, bunun yurtdışındaki şeylerinde, oraya katılanlardan biri, Türkiye Delegasyonu içinde İngilizce olarak tebliğ verip, onlarla tartışan bir tek kişiye rastladığını, bunun da Adnan Tezel olduğunu söylemişti. Kendisi Robert Kolej kökenliydi, perfect bir İngilizce'si de vardı. Çok çalışkandı Vergi Hukuku'nda. Aslında olması gereken yere tam gelebilmiş değildi. Çok erken bir kayıptır. Kendisini ne yazık ki bugün rahmetle anmak zorunda kalıyoruz ve aziz hatırası önünde tazimle eğiliyoruz. Teşekkür ederim Sayın Başkan.

NİHAL SABAN: İyi günler diliyorum. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Vergi Hukuku Anabilim Dalı olarak Adnan Tezel Hocamızı her yıl anmak üzere toplantılar düzenliyoruz. Bu sene dördüncü ölüm yıldönümü. Biz kendisini anmak üzere, Hukuk Fakültesinde bir toplantı düzenledik. Ben sadece bu toplantıyı duyurmak üzere kürsüye geldim. Davetiyelerinizi getirdik, burada dağıtacağız. Fakat, bir genel sesli duyuru yapmayı tercih ettik öncelikle. Toplantımızın konusu *"Avrupa Biriiği Üyeliğine Doğru Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program Işığında Türk Vergi Mevzuatında Uyum".* 4 Haziran Pazartesi günü saat 14'de istanbul'da Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi binasında yapılacak. Bütün hocalarımız, meslektaşlarımız davetlidir. Davetiyeler elinize sonradan ulaşacak. Çok teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim şimdi izin verirseniz bilimsel çalışmalarımıza başlıyoruz. Bize ayrılan süre 1 saat. Bu bir saat içinde iki konuşmacı arkadaşım konuşacaklar. Ayrıca da tartışma olacaksa, soru sormak isteyenler, onları dinleyeceğiz. Şimdi bu duruma göre, şöyle bir ayırım yapmayı uygun buldum. Yirmişer dakika konuşmacılar konuşurlar, yirmi dakika da bir beraberce tartışırız diye düşündüm. Efendim böylece son derece önemli konuyla başlıyoruz. *"1980 Sonrası Vergi Politikaları"* başlıklı tebliğini sunmak üzere Cihan Terzi Bey'i konuşmaya davet ediyorum. Buyurun Cihan Bey.

1980 SONRASI VERGİ POLİTİKALARI

CİHAN TERZİ
Daire Başkanı
Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Dünyada son çeyrek yüzyılda gözlenen en önemli gelişmenin kuşkusuz siyasi, sosyal ve ekonomik alanda meydana gelen globalleşme olduğunu söyleyebiliriz. Uluslararası ekonomik ilişkilerin gelişmesi, dünya ticaret hacminin büyümesi, başta iletişim, bilgi ve ulaşım olmak üzere teknolojik alandaki hızlı gelişmeler globalleşmenin arkasındaki ana güçler olmuştur.

Dünyada yaşanmakta olan globalleşme süreci içinde, ülkelerin vergi sistemleri de bir çok değişim ve gelişmeye uğramaktadır. Genelde bu değişim ve gelişmelerin arkasındaki itici güçler; mali disiplinin artırılması gerekliliği, uluslararası ekonomik entegrasyon ve teknolojik gelişme olarak özetlenebilir. Uluslararası entegrasyon ve teknolojik gelişme, vergi sistemi dizaynını ulusal boyuttan çıkararak uluslararası işbirliği gerektiren çok kompleks bir olgu haline getirmiştir.

Olaya bu* perspektiften bakarak Türk Vergi Sistemi'ni, OECD genelinde vergi yapısındaki gelişmeyi, vergi sistemimizdeki değişimi, gelişmeleri, eksiklikleri ortaya koyarak değerlendirmek istiyorum. Ülkemizde toplanan vergi gelirlerinin %9.25'i belediyeler için, %1.70'i özel idareler için, büyük şehirlerde ayrıca o şehirde toplanan verginin %5'i o şehre verilmek üzere ayrılmaktadır. Kalan kısım bütçeye gelmektedir. Bunun yanında vergi üzerinden ayrılan fonlar, vergi benzeri ek gelirler ve fonlar gibi genel bütçede yer almayan, ancak esasen vergi olan bir çok gelir kalemi vardır.

1990 yılında genel bütçe vergi gelirlerimizin GSMH'ya oranı, yani vergi yükü %11.4 iken, 1998 yılında %17.2'ye, 1999 yılında %18.9'a ve 2000 yılında %21'e yükselmiştir. Bir başka deyişle, 10 yılda vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı %84 artmıştır. Vergi gelirlerindeki artışın harcamalar gibi keyfiyete bağlı, kolayca yapılamayacağı göz önünde bulundurulduğunda, vergi geliri performansının oldukça başarılı olduğu söylenebilir. OECD ülkeleri genelinde ise, vergi gelirlerinin GSYİH payı son 10 yılda ancak 0.8 puan artmıştır. Böylece Türkiye, OECD ülkeleri arasında vergi performansında bir rekora imza atmıştır.

Genel bütçe vergi gelirlerine vergiden mahalli idarelere ve fonlara ayrılan paylan eklediğimizde vergi yükü 1999 yılında %23.1'e, 2000 yılında ise %25.6'ya ulaşmaktadır. Bu rakama belediyelerin kendilerinin topladığı Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi gelirler de eklenirse, %26 düzeyinde olabilir. Buna eş düşen OECD vergi yükü ortalaması ise, %27.6' dır. Tabii 2000 yılı vergi gelirleri arasında GSMH'nın %2'sİ düzeyinde ek vergiler vardır. Ancak, bunların önemli bir kısmı 2001 yılında da devam etmektedir.

Türkiye, OECD ülkeleri arasında en düşük kişi başına gelire sahip olan ülkedir. Bu durum ülkemizde kişilerin vergilenebilir gelir açısından geride yer aldığını gösterir. Çünkü, asgari hayat düzeyinin üzerindeki gelir arttıkça vergilenebilir gelir artıyor demektir. Asgari geçim gelirini çıkararak kalan vergilenebilir gelir üzerinden efektif vergi yüküne bakılırsa, Türkiye, yüksek vergi yükü olan ülkeler arasına girecektir. Ülke büyüyüp kişi başına gelir arttıkça kişiler otomatik olarak yüksek gelir dilimlerine girip daha fazla vergi ödeyecekleri gibi, artan gelirden vergi almak kişilerin harcanabilir gelirini düşürmediği için çok daha kolaydır. Bu nedenle, sürekli yüksek büyüme oranına sahip olmak vergi geliri performansı açısından bizim gibi gelişmekte olan bir ülkede son derece Önemlidir. Küçülen bir ekonomide vergi almak ekonomiyi daha da küçültücü etki yapabilir.

Türkiye ekonomisi halen OECD ülkeleri arasında en yüksek tarım payına sahip olan ülkedir. Nüfusun %40-%45'i tarımsal alanda yaşamakta, GSMH içinde 1999 yılı İtibariyle tarımın payı %18 olup, işgücünün ise %41.9'u halen tarım sektöründe çalışmaktadır. Böyle bir ekonomik yapının benzeri yada yakın bir ülke OECD ve özellikle Avrupa ülkeleri arasında yoktur. Türkiye göreli olarak halen bir tarım ülkesidir. Genelde bir ekonomide vergilenebilir taban endüstri ve hizmetler sektörüdür. Bu iki sektörün GSMH içindeki payının diğer ülkelere kıyasla dar olması, Türkiye'de vergi tabanının dar olduğunu göstermektedir. Bu dar tabana rağmen OECD ortalamasına yakın bir vergi yüküne ulaşmamız efektif olarak Türkiye'de vergi yükünün önemli oranda ve vergi toplama başarısının azımsanmayacak düzeyde olduğunu gösterir.

Vergi yükü hesaplamalarına GSYİH içinden tarımın payını çıkararak baktığımızda, sosyal güvenlik primleri hariç OECD vergi yükü ortalaması %29 olmakta, buna karşın Türkiye vergi yükü %31.2 ile OECD ortalamasının üstüne çıkmaktadır. Sosyal güvenlik primlerini dahil ederek baktığımızda ise, OECD vergi yükü ortalaması %38.8, Türkiye vergi yükü ise %35 olmaktadır. Esasen sosyal güvenlik katkı payının GSYİH oranındaki düşüklükte, işgücünün %41.9'nun tarımda çalışıyor olmasının büyük etkisi vardır.

Bu noktada Türkiye'de GSMH'nın dışında büyük bir kayıt dışı ekonomi olduğu ve dolayısıyla GSMH'nın gerçekte çok daha yüksek olduğu iddiaları olacağını tahmin ediyorum. Ancak, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün milli gelir hesaplarını kayıt dışını da kapsayacak şekilde yapmakta olduğunu belirtmek isterim. Kaldı ki ülkemizin diğer ülkeler ile karşılaştırmalı hayat standardı göstergelerine baktığımızda, bu açıdan pek İyi durumda olmadığını görmekteyiz. Oysa, GSMH oranı yüksek olan ülkelerde yaşam standardı göstergelerinin de yüksek olması beklenir.

Türkiye'de 1000 kişiye düşen araba sayısı 50, bilgisayar sayısı ise 23.2'dir. Bu açıdan OECD ülkeleri arasında en geride yer almaktadır[1]. Yine 1000 kişiye düşen 181 telefon ile sondan ikinci sıradadır[2]. Türkiye, OECD ülkeleri arasında çocuk ölüm oranı en yüksek ülkedir. 1000 doğumdan 42.2'si ölümle sonuçlanmaktadır. Türkiye'ye en yakın ülke Meksika'da bu sayı 17'dir. Yine kişi başına enerji kullanımında Türkiye en son sırada yer almaktadır. Milyon kişi başına araştırmada çalışan bilim adamı ve mühendis sayısı açısından da Türkiye sondan ikinci sırada yer almaktadır. Eğitimsiz nüfusun toplam nüfusa oranı açısından da Türkiye sonda yer almaktadır. Türkiye'de bu oran %27.6 iken, en yakın ülkeler olan Meksika'da %12.6, Portekiz'de %13'dür. Bütün bu ve başka ekonomik göstergeler, Türkiye'de üretimin, tüketimin, yaşam standardının ve dolayısıyla milli gelirin düşük olduğunu göstermektedir.

Avrupa ülkeleri ile Türkiye arasında vergi yükü bakımından en önemli fark, sosyal güvenlik primlerinden kaynaklanmaktadır. OECD ortalama vergi yükü, sosyal güvenlik primleri dahil edildiğinde 9.4 puan artarak %27.6'dan %37'ye yükselmektedir. Oysa Türkiye'de sosyal güvenlik primlerinin etkisi 4 puandır. Yani, 5 puandan fazla bir fark sosyal güvenlik katkı paylarından gelmektedir. Bunun kamu finansmanına etkisini, yıllar boyunca bütçe açıklarını artıran transferler şeklinde izledik. Sosyal güvenlik alanında yapılmakta olan reformun bu alandaki problemi çözeceğini ummaktayız.

Son 15 yıl içinde, OECD genelinde vergi yapısı önemli değişime uğramıştır. Bu değişimde belirli trendler yakalamak mümkündür. Bu trendlere şöyle bir bakalım. 1986'dan beri baktığımızda, Gelir Vergisi'nde OECD ortalama en yüksek oranının genelde 13 puan, Kurumlar Vergisi ortalama oranının ise 10 puan düşürüldüğünü görmekteyiz. Bununla birlikte, hem Gelir Vergisi'nde ve hem de Kurumlar Vergisi'nde vergi tabanı genişletilmiştir. Tabanın genişletilmesi için ise, vergi sistemindeki istisna ve muafiyetler önemli düzeyde azaltılmıştır.

[1] 1995 yılı itibariyle bulunan istatistiklere göre.

[2] Taşıt sayısı 1994 verilerine göre.

Diğer taraftan, sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı artarak yaklaşık Gelir Vergisi ite ©ç'düzeye ulaşmıştır. Gelir Vergisi'nin toplam gelir içindeki payı 1975 yılında %30 iken, 1998 yılında %27'e gerilemiş, sosyal güvenlik katkı payı ise %22'den %25'e yükselmiştir. Sosyal güvenlik katkı payındaki artışta nüfusun giderek yaşlanması nedeniyle emefcBHk ve sağlık harcamalarının artması önemli rol oynamıştır. Sosyal güvenlik katkı paylanndaki artış, Gelir Vergisi payındaki azalışla bir ölçüde paralel gitmiştir. Ayrıca, Katma Değer Vergisi'nin sisteme girmesi sonucu genel tüketim vergisinin payı dikkate değer ölçüde artmıştır. 1975 yılında genel tüketim vergisinin payı %13 iken, bu oran 1998 yılında %18'e ulaşmıştır. Buna karşın, Gümrük Vergisi ve tek aşamalı tüketim vergilerinin yer aldığı özel tüketim vergisi grubunun payı %18'lerden %12'ye gerilemiştir. Sonuçta, OECD genelinde ana vergi kaynakları; gelir vergisi, sosyal güvenlik katkı payları ve tüketim vergileri olarak şekillenmiştir.

	1975	1985	1998
Gelir Vergisi	30	30	27
Kurumlar Vergisi	8	8	9
Sosyal Güvenlik	22	22	25
Emlak Vergisi	6	5	6
Genel Tüketim	13	16	18
özel Tüketim	18	16	12
Diğer	3	3	4

*OECD genelinde ortaya çıkan trend; vergilemenin kurumlar ve sermaye gelirleri gibi hareketli, akışkan vergi tabanlarından, tüketim ve işgücü gibi daha az akışkan vergi tabanlarına yönelmesidir. Kurumlar Vergisi'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı son 35 yıldır %8 ile %9 arasında düz bir çizgi izlemiştir. Oysa, bu süre içinde kurumların büyüdüğünü, uluslararası şirketlerin geliştiğini ve dolayısıyla GSYİH içinde kurum kârlarının arttığını düşünürsek, kurum kârları üzerinden alınan Kurumlar Vergisi'nin efektif olarak düşmüş olduğunu kolaylıkla söyleyebiliriz. Bunun önemli nedeni, vergi rekabeti ile ülkelerin sermayeyi, kurumları kendi ülkelerine çekme isteğidir. Vergilemenin daha az akışkan bir tabana yönelmesi, verginin yaratacağı çarpıklığı minimize etmektedir. Çünkü, akışkan vergi tabanı üzerinde yoğun vergileme, globalleşme ve uluslararası entegrasyonun bir sonucu olarak, vergi tabanının diğer ülkelere kaymasına neden olmaktadır. Sonuçta vergi gelirlerini azaltıcı bir etkiye sahiptir.

Tüketim üzerindeki vergilerde ise, uluslararası serbest ticaret ve entegrasyonun ön plana çıkması, gümrük vergileri ve KDV'nin sisteme girmesi ile tek aşamalı, ekonomide etkinliği azaltan tüketim vergileri kaldırıldığı için özel tüketim vergileri gerilemiş, buna karşın genel tüketim vergilerinde artış olmuştur. Türk Vergi Sistemi de diğer OECD ülkelerindeki gelişmeleri yakından takip ederek sürekli bir yenilenme ve değişim içinde olmuştur. Türk Vergi Sistemi'nde ana vergi gruplarının toplam vergi geliri içindeki paylanndaki değişim aşağıdaki gibidir.

	1975	1985	1998
Gelir Vergisi	33	28	27
Kurumlar Vergisi	5	10	6
Sosyal Güvenlik	10	14	14
Emlak Vergisi	7	5	3
Genel Tüketim	0	23	30
Özel Tüketim	41	12	5
Diğer	4	8	15

Tabloda görüldüğü gibi, Gelir Vergisi'nin toplam gelirler içindeki payı 1975 yılında %33 iken, bu oran 1998 yılında %27'ye gerilemiştir. Buna karşın, sosyal güvenlik katkı payı aynı dönemde %10'dan %14'e yükselmiştir. Emlak ve özel tüketim vergilerinin payı düşerken, genel tüketim vergisinin payında artış olmuştur. Bu genel eğilimler OECD ülkeleri ortalamasıyla aynı yöndedirler. Ancak, diğer vergilerin toplam gelirler içindeki payı OECD

ortalamasında %4 düzeyinde iken, Türkiye'de bunun payı %4'lerden %15'e kadar yükselmiştir. Bunun nedeni, bütçe içi ve bütçe dışı bir çok vergi benzeri fonun Türk Vergi Sistemi'nde yer almasıdır. OECD vergi yapısı ile vergi sistemimiz arasındaki en büyük farklardan birisi de budur. Dağınık, sistematikten yoksun bir çok vergi ve fon vergi sistemimizde önemli yer tutmuştur. Ancak, fonların kapatılması ve ilerde özel tüketim vergisi altında bunların bir kısmının toparlanması, diğerlerinin ise vergi sistemine entegre edilmesi yada tamamen kapatılması ile bu problem büyük ölçüde ortadan kaldırılacaktır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında dünyada vergi sistemlerindeki en büyük reform Katma Değer Vergisinin vergi sistemlerinin ana parçası haline gelmesidir. Katma Değer Vergisi, tüketim üzerinden alınması ve her aşamada eklenen katma değer üzerinden ödenmesi nedeniyle son derece rasyonel ve ayrıca ekonomide aktörlerin karar sürecini etkilemeyen nötr bir vergidir. Bu vergi ile ülkelerde ekonomideki etkinlik ve verimliliği olumsuz etkileyen, verginin adaletsiz dağılımına neden olan tek aşamalı üretim ve tüketim vergileri kaldırılmıştır.

Bizim vergi sistemimizde Avrupa ile uyum yolunda önemli adımlar atılmıştır. Sisteme 1985 yılında Avrupa tipi Katma Değer Vergisi'nin entegre edilmesi, bu vesileyle tek aşamalı tüketim vergilerinin kaldırılması, vergi sisteminin modernleşmesi ve Avrupa vergi sistemine uyum açısından en önemli adımlardan birisi olmuştur. Böylece KDV, bir tüketim vergisi olarak çok kısa sürede benimsenip, bütçenin en önemli gelir kaynaklarından birisi olmuştur. Diğer taraftan, uyum sürecinde yıllar boyunca gümrük vergileri azaltılmış ve gümrük vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1986 yılında %4.8 iken 2000 yılında %1.5 gibi ihmal edilebilecek bir düzeye inmiştir.

Türkiye'de de sosyal güvenlik katkı payının toplam vergi geliri İçindeki payı 1975 yılında %10 iken, 1998 yılında %14 düzeyine yükselerek OECD geneline uygun bir trend çizmiştir. Ancak, bu payın halen OECD ortalamasından 10 puan daha düşük olduğu da bir gerçektir. Buna karşın, Gelir Vergisi'nin toplam vergi geliri içindeki payı OECD ortalamasına yakındır. Bu oran 1998 yılı itibariyle %27 idi. Ancak bu payda 1998 sonrasında Gelir Vergisi oranlarındaki büyük indirim ve hayat standardının kalkması ile bir düşüş olduğu söylenebilir.

Emlak vergilerine baktığımızda, bu vergilerin OECD genelinde 1975 yılından 1998 yılına %6'dan %5'e gerilediğini, Türkiye'de ise, aynı dönemde %7'den %3'e daha hızlı bir düşüş izlediğini görmekteyiz. Sosyal güvenlik primleri gibi Emlak Vergisi'nde de OECD genelinin epey altında bir orana sahibiz.

Türkiye de OECD ortalamasına benzer diğer bir eğilim genel ve özel tüketim vergilerindeki eğilimlerdir. Ülkemizde 1975 yılında genel tüketim vergisinin toplam vergi geliri içindeki payı %0 iken, KDV ve akaryakıt tüketim vergilerinin sisteme girmesiyle bu oran 1985 yılında %23,1998 yılında ise %30'a ulaşmıştır. Buna paralel bir şekilde, özel tüketim vergileri %41'lerden %5'e gerilemiştir. Genel tüketim vergilerinin toplam vergi geliri içindeki payının OECD ortalamasının epey üzerinde olduğunu görmekteyiz. Bunun en önemli nedeni, toplam içinde sosyal güvenlik, Emlak Vergisi ve özel tüketim vergilerinin daha düşük bir orana sahip olmasıdır.

Türkiye Kurumlar Vergisi'nde de OECD trendine yakın bir yön izlemiştir. Kurumlar Vergisi'nin 1975 yılında toplam vergi geliri içindeki payının %5 iken, 1998 yılında az bir artışla %6'ya yükseldiğini görüyoruz. Bunun anlamı, kurum kârlarının artmasına rağmen Türkiye'de de kurumların kârları üzerinden fazla gelir alınmamaya dikkat edilmesidir. Esasen Kurumlar Vergisi oranı, OECD ortalamasından yüksek olmamasına rağmen, temettü vergilemesi ile birlikte düşünüldüğünde yüksek gelir dilimlerinde vergi yükünün OECD ortalamasının üstüne çıktığını görmekteyiz. Bu konu da gözden geçirilmesi gereken konular arasındadır.

Vergi yapılarını bir kez de OECD, AB, Türkiye, ABD ve Japonya olarak ortaya koyduğumuzda aşağıdaki gibi görünmektedir. Ana vergi gruplarının toplam vergi geliri içindeki payları aşağıdaki gibidir.

	OECD	AB	Türkiye	ABD	Japonya
Gelir Vergisi	30.0	24.0	27.0	41.0	19.0
Kurumlar Vergisi	9.0	7.0	6.0	9.0	13.0
Sosyal Güvenlik Payı	28.0	32.0	14.0	24.0	38.0
Tüketim Vergileri	24.0	30.0	35.0	16.0	19.0
Emlak ve diğer vergiler	9.0	8.0	18.0	11.0	11.0

Gelir Vergisi'nde Japonya en düşük paya sahipken, ABD en yüksek, OECD, Türkiye ve AB ise arkasında sıralanmaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği'nden yüksek, ancak OECD'den daha yüksek paya sahiptir. Kurumlar Vergisi'nde ise; Japonya en yüksek orana sahip, OECD ile ABD aynı düzeyde paya sahiptirler. Buna karşın, Türkiye, AB ortalamasından 1 puan daha düşük paya sahiptir.

Sosyal güvenlik katkı payları bakımından ise, Japonya'dan sonra AB ikinci sırada yer almaktadır. ABD üçüncü sırada, Türkiye ise en düşük payla son sırada yer almaktadır. AB'nde nüfusun yaşlanması ve emeklilik, sağlık harcamalarının artması ile sosyal güvenlik katkı paylarına 1960'larda itibaren daha fazla önem vermeye başlamaları, payın yüksek olmasında kendisini göstermektedir.

Tüketim vergilerinde %35 payla Türkiye birinci sırada, AB %30 ve OECD %24 ile onu izlemektedir. ABD ise, KDV'nin vergi sisteminde yer almaması nedeniyle, tüketim vergilerinin payı açısından en son sırada yer almaktadır. Emlak ve diğer vergiler grubunda da Türkiye fonların etkisiyle en yüksek paya sahiptir.

Genelde, ABD ve Japonya İle, OECD geneli ve Avrupa arasında önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Tabloya göre; gelir, kurumlar ve tüketim vergilerinde, Türkiye'nin Avrupa ve OECD trendlerine ABD ve Japonya'dan daha yakın olduğu söylenebilir. Bu durum, vergilemede esnek yaklaşımların halen devam ettiğini göstermektedir. Vergi türlerinin reel gelişimini daha iyi görebilmek için OECD genelindeki GSYİH paylarına bakalım.

	1975	1985	1998
Gelir Vergisi	9.9	10.5	10.3
Kurumlar Vergisi	2.3	2.7	3.3
Sosyal Güvenlik	7.0	7.9	9.4
Emlak Vergisi	1.8	1.7	1.9
Genel Tüketim	4.4	5.3	6.6
Özel Tüketim	4.9	4.9	4.1
Diğer	0.9	0.9	1.4

Gelir Vergisi'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşerken GSYİH içindeki payı 1975'den 1985'e hafif yükselmiş, 1985'den 1998'e çok az düşüş göstermiştir. Buna karşın, sosyal güvenlik katkı payı önemli artış göstermiştir. Kurumlar Vergisi payı da göreli bir yükseliş göstermiştir. Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarında yapılan indirimlere rağmen GSYİH paylarının az da olsa artması, GSYİH'da yıllar boyunca olan büyüme ve vergi tabanının genişletilmesinden kaynaklanmıştır.

Emlak Vergisi genelde düz bir oran izlerken gümrük vergilerinin azaltılmasına paralel olarak özel tüketim vergilerinin payı düşmüş, buna karşın KDV'nin sisteme girmesine paralel olarak genel tüketim vergilerinin payı artmıştır. Türkiye'de vergi gruplarının GSYİH içindeki pay gelişimi ise aşağıdaki gibidir.

	1975	1985	1998
fiftlirVoraiei	ç a		7.7
Kurumlar Vergisi	0.8	1.5	4.1
Sosyal Güvenlik	1.5	2.2	4.1
Emlak Vergisi	1.1	0.7	0.8
Genel Tüketim	0.0	3.6	8.6
Özel Tüketim	6.5	1.9	1.5
Diğer	0.6	1.2	4.2

Bu tablodaki artış ve azalış eğilimleri OECD ortalaması ile paraleldir. Ancak, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Sosyal Güvenlik Katkı Paylan, Emlak Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi'nde OECD ortalamasının altında bir orana sahip olduğumuz bir gerçektir. Özellikle sosyal güvenlik katkı payında, OECD ortalamasının önemli ölçüde altında yer almaktayız. Buna karşın, genel tüketim vergisinde ve diğer vergilerde OECD geneli üzerinde bir yüke sahibiz. Burada, genel tüketim vergilerine direkt vergilere nazaran daha fazla yüklenildiğini söyleyebiliriz. Diğer vergilerde ise, fonlar nedeniyle bir yükseklik söz konusudur.

Burada, biraz da son yıllarda vergi sistemimizdeki spesifik gelişmelerden bahsetmek istiyorum. Özellikle son 2-3 yıl süresince vergi, kamu finansmanındaki politikaların sürdürülemez noktaya gelmesine paralel olarak gündemin ana konularından birisi haline gelmiştir. Bu süreç içinde vergi sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, OECD genelindeki vergi oranlarının İndirilip verginin tabana yayılması şeklindeki reform sürecinin bîr devamıdır.

Gelir Vergisi oranlarında ve Kurumlar Vergisi yükünde çok hızlı bir şekilde önemli indirimler yapılmıştır. Böylece taşınabilir bir vergi yükü belirlenerek mükelleflerin vergiye uyum oranının artması öngörülmüştür. Diğer taraftan", Gelir ve Kurumlar Vergisi'nde, sisteme, üçer aylık periyotlarla elde edilen cari gelirler üzerinden Geçici Vergi ödenmesi entegre edilerek vergi toplama önemli ölçüde cari döneme kaydırılmış, böylece enflasyondan kaynaklanan vergi kaybının önüne geçilmesi planlanmıştır. Şu anda Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarımız OECD ortalaması ile yakın düzeydedir. Hatta, efektif olarak düşük olduğu bile söylenebilir.

1998 yılında yapılan değişiklikler ile Gelir Vergisi oranları %40'a varan ölçüde indirilirken, daha sonra sosyal güvenlik reformları ile prim ödeme tavan ve tabanı hızla yükseltildiği için esasen iş gücü maliyeti içinde vergi benzeri ödemelerin oranı düşmemiştir. Ortalama bir imalat sanayi işçisinin işgücü maliyeti içinde vergi ve benzeri ödemelerin efektif oranı karşılaştırmalı olarak aşağıdaki gibidir.

	Gelir Vergisi Yükü	İşçi Sigorta Prim Yükü	İşveren Sigorta Prim Yükü	Toplam Yük
Türkiye	8	13	18	39
G-7 ve AB Dışı Ülkeler Ort.	12	5	14.80	31.82
OECD Ortalaması	13.48	7.76	15.93	37.17
G-7 Ülkeleri Ortalaması	14.14	8.57	14.29	37
AB Ülkeleri Ortalaması	15.40	9.80	19	44.20

Tablodan görüleceği üzere işgücü üzerindeki yük açısından Türkiye Avrupa Birliğinden sonra ikinci sırada yer almakta. Ancak Gelir Vergisi'ne baktığımızda Türkiye'nin efektif olarak en düşük vergi yüküne sahip olduğunu görmekteyiz. Türkiye'de yükü artıran son yıllarda hızla artan sosyal güvenlik katkı paylarıdır.

Türkiye'de kayıtlı çalışanların önemli bir kısmı, asgari ücret üzerinden ücret almaktadırlar ve asgari ücretlilerin brüt ücreti üzerindeki Gelir Vergisi yükü %10.2, işçilerin ödediği sosyal güvenlik primlerinin (işçi+işveren) yükü %16'dır. Vergi iadesi dikkate

alındığında, Gelir Vergisi'nin yükü %7 seviyelerine inmektedir. Asgari ücretlilerin toplam işgücü maliyeti açısından bakıldığında ise, efektif Gelir Vergisi yükü %5'e inmekte, sosyal güvenlik primlerinin payı ise %35 olmaktadır. Bu işçilerde toplam işçi maliyeti ile işçilerin eline geçen net ücret arasındaki farkın (toplam vergi ve sosyal güvenlik kesintileri) toplam işçi maliyetine oranı %48'dir. 450 milyon lira ücret alan bir imalat sanayi işçisinde ise, bu oran %43'dür.

Vergilemede bu başarılı performansa rağmen eleştirilebilecek bir çok husus olduğunu söylemek isterim. Bunlara da kısaca değinmek istiyorum. Vergi, ekonomik olayların, gelişmelerin bir nedeni değil sonucu olmak durumdadır. Bu nedenle, vergi sistemi statik değil dinamik bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla, yapılan yada yapılması gereken değişiklikler mutlak doğru yada yanlış olarak değil, günün koşullarına göre değerlendirilmelidir.

Bu perspektiften mevcut vergi sistemimize eleştirel açıdan baktığımızda göze çarpan noktaları kısaca özetlemek istiyorum. Vergi sistemimiz halen tam olarak beyana dayalı bir sistem haline gelememiştir. Bugün nüfusa göre beyanname verenlerin sayısı düşük seviyededir. Amerika'da nüfusun yaklaşık yarısı beyanname vermektedir. Diğer taraftan, ekonomide halen tarımın önemli paya sahip olması, halka açık şirketlerin az, küçük aile şirketlerinin yaygın olması nedeniyle kayıt dışı ekonomi önemli bir düzeydedir.

Tabii bu durum büyük ölçüde ekonomik ve sosyal yapıdan kaynaklanmaktadır. Halen kişi başına gelir oranı düşük ve fakirlik oranı yüksek bir ülkeyiz. Yüksek eğitim oranı da düşüktür. Nüfusun %40'ı halen kırsal kesimde yaşamakta ve ekonomide küçük ve orta ölçekli aile işletmeleri yaygındır. Gelişmiş olan şehirlerimiz bile çağdaş görünüm ve uygulamalardan uzaktır. Büyük şehirlerimizde sokakları, adresleri bilinmeyen, geniş alana yayılan bir gecekondu yapısı vardır. Bütün bunlar, her alanda olduğu gibi, vergi alanında da istenilen, beklenilen uygulamaları güçleştirmektedir.

Bilindiği gibi, 4369 sayılı yasa ile Hayat Standardı ve Götürü Vergi uygulamalarına son verilmişti. Bu uygulamanın sonuçları vergi gelirleri açısından maalesef olumlu olmamıştır. Götürü usulde mükellefler 1998 yılında 30 trilyon lira vergi öderken, basit usulde mükelleflerin 2000 yılında ödedikleri vergi sadece 10 trilyon liradır. Buna göre bu grup mükelleflerin ödedikleri vergi 2 yıl içinde nominal bazda üçte bire inmiştir. Keza, bu mükellefler 1998 yılında 13 trilyon KDV ödemişken, 2000 yılında sadece 3 trilyon KDV ödemişlerdir.

Aynı şekilde beyana dayalı Gelir Vergisi mükellefleri 1999 yılında 480 trilyon lira Gelir Vergisi öderken, Hayat Standardı'nın uygulanmadığı 2000 yılında sadece 343 trilyon lira vergi ödemişlerdir. Hayat Standardı'nın kalkması sonucu Gelir Vergisi mükelleflerinin ödediği vergi nominal bazda %28.5 gerilemiştir. Bu düşüşte hayat standardının kaldırılması yanında, vergi oranlarındaki indirim, vergi dilimlerinin önemli düzeyde artırılması ve bazı gelir unsurlarının beyan dışı bırakılması da tabi ki rol oynamıştır.

Küçük ve ülkenin her yanına yaygın olan aile işletmesi şeklinde çalışan Gelir Vergisi ve basit usuldeki mükellefler doğal olarak denetimi, kontrolü güç olan ve bu nedenle vergi sistemine uyumu güç olan mükelleflerdir. Bilindiği gibi kamu finansman dengesini kuvvetlendirme önlemleri çerçevesinde Hayat Standardı Esası 2000 yılı gelirlerine uygulanmak üzere geçici olarak tekrar uygulamaya konulmuştur.

Alınan sonuçların, vergi sistemimize yeniden sürekli bir şekilde benzer güvenlik sistemlerinin entegre edilip edilmemesi tartışmasını gündeme getirmesi gerektiğini düşünmekteyim. Aksi takdirde, verginin haksız bir şekilde çok küçük bir grup mükellef tarafından ödenmesi söz konusu olmaktadır. Gerçekten de gerek Gelir Vergisi'nde gerekse Kurumlar Vergisi'nde toplam mükelleflerin %1-%2'si verginin %60-%80'nini ödemektedir.

Vergi sistemine getirilen modern uygulamalardan birisi Geçici Vergi uygulamasıdır. Bu uygulama, vergi gelirleri üzerindeki enflasyonun etkisini azalttığı gibi mükelleflere kazandıkça ödemelerini sağlayarak kolaylık sağlamaktadır. Ancak, yıllık beyannamelerde

ödenecek vergi çıkması halinde, yine 3 takside bölünüp ödeme yapılmaktadır. Verginin önemli kısmı yıl içinde ödendiği için yıllık beyannamelerde ortaya çıkan ödenecek verginin bir defada ödenmesi daha rasyonel olacaktır.

Vergi sistemimizde analiz edilmesi gereken Önemli diğer bir konu ise, vergi gelirlerinin toplandığı gruplar itibariyle -oluşan yüksek konsantrasyondur. Yapılan araştırmalara göre, beyana dayalı Gelir Vergisi'nin %63'ü toplam Gelir Vergisi mükelleflerinin %1.6'sı tarafından, Kurumlar Vergisi'nin ise %83'ü toplam Kurumlar Vergisi mükelleflerinin %0.4'ü tarafından ödenmektedir.

Vergi sistemimizde işlevinin sorgulanması gereken konulardan birisi de Vergi İadesidir. Bilindiği gibi vergi iadesi, sistemde kayıt belge düzenini yerleştirerek vergi gelirlerinin ve özellikle Katma Değer Vergisi'nin oturup yaygınlaşmasına yardımcı olması amacıyla entegre edilmişti. Mevcut yapı itibariyle Vergi İadesi; emeklilere yapılan vergi iadesi ve diğer çalışanlarda ise özel gider indirimi şeklinde uygulanmaktadır.

Emeklilere yapılan iade ve özel gider indirimi şeklindeki toplam iadenin yurt içinden toplanan KDV içindeki payı 1995 yılında %10.5 iken, bu oran 1999 yılında %19.3 düzeyine yükselmiştir. Yani Vergi İadesi, toplanan KDV'den çok hızlı artmış ve başlangıçta toplanan KDV nin onda biri iade edilirken, nihayet beşte biri iade edilmeye başlamıştır. Vergi İadesi'nin GSMH içindeki payı da 1995 yılında %0.29 iken, 1999 yılında %0.6 oranına yükselmiştir. 2000 yılında İse Gelir Vergisi vergi oranlarındaki büyük düşüş sonucu iade edilebilecek vergi azaldığı için vergi iadesinin yurt içi KDV'ye oranı %12.4, GSMH'ya oranı ise %0.43 düzeyine gerilemiştir. Bu sonuçların, vergi iadesinin artık amacından uzaklaşarak ücretin bir parçası haline geldiğini gösterdiğini söyleyebiliriz.

Vergi sistemimizin diğer önemli problemlerinden birisi Vergi Harcamaları problemidir. Vergi Harcamaları; devletin, istisna, muafiyet, erteleme, düşük oranlı vergi gibi çeşitli yollarla alacağı vergiden vazgeçerek direk harcama yerine böyle dolaylı bir harcama yolu seçmesidir. Bu nedenle, vergi yükü değerlendirilirken devletin vazgeçtiği bu vergilerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Serbest bölgeler, yatırım indirimi, 4325 sayılı Kanun ile tanınan istisnalar, gayrimenkul satış kârları gibi istisna ve muafiyetler vergi sisteminde önemli sıkıntılar yaratmaktadır. Bugün bu teşviklerin, müteşebbislerin karar alma sürecinde ne kadar önemli olduğunu, amaca ne ölçüde hizmet ettiğini söylemek İmkansızdır. Ancak, bu teşviklerin karar alma sürecinde çok az dikkate alınması demek, vergi gelirlerini almaktan karşılıksız olarak vazgeçmek anlamını taşımaktadır.

Genellikle dünyada bu tür teşviklere ilişkin olarak ulaşılan nokta, bu teşviklerin beklenilen amaca hizmet etmediği, vergi sistemini çarpıttığıdır. Diğer taraftan, teşviklerin coğrafi bir nitelik kazanması, olayın objektiflikten çıkıp daha çok politik rekabet konusu haline gelmesine yol açabilmektedir.

Sistemimizde yer alan istisna, muafiyet, kısaca vergi harcamaları çok yaygın olduğu gibi kontrol dışıdır da. Öyle ki, vergi kanunları dışındaki istisna ve muafiyetler, vergi kanunlanndakinden daha fazladır. Bu istisna ve muafiyetler, bazen vergi İdaresinin haberi olmadan çıkmaktadır. Örneğin, 4325 sayılı Kanun'daki Gelir ve Kurumlar Vergisi istisnalarının uygulama kapsamını 3000 doların altındaki bütün illere yaygınlaştıran bir kanun maddesi, Maliye Bakanlığı'nın haberi olmadan Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'na Meclis'te eklenerek kanunlaşmıştır. Buna göre, bu sene Türkiye genelinde kişi başına gelirin 2500 dolara doğru gerileyeceği söylendiğine göre, bütün Türkiye'nin bu istisna ve muafiyet kapsamına girmesi mümkündür. Bu madde, bu sene sonunda yürürlüğe girmektedir.

Katma Değer Vergisi'nde çok oranlı bir sistem olması Katma Değer Vergisi'nin rasyonel çalışmasını engellemekte, sistemi çarpıtmakta ve uygulamada problemlere yol açmaktadır. Bazı mükellef, ürün yada faaliyetlere uygulanmakta olan düşük oranlar nedeniyle, bu grup mükellefler üzerinde indirilemeyen vergi birikmekte ve iadesi de problem

olmaktadır. Çünkü, girdilerin üzerinde muhtemelen standart KDV oranı nedeniyle vergi yükü artmaktadır. Böylece, mükellefi yada faaliyeti teşvik amacıyla getirilen bir düşük oran, amacından uzaklaşarak, nihayetinde mükellefi yada faaliyeti çok daha olumsuz etkileyebilmektedir. Bu durum, koyıt dışı faaliyeti teşvik edici etki göstermektedir. Bu nedenle KDV sisteminin de, tek oran olmasa bile, en çok birkaç oran olacak şekilde gözden geçirilmesinde yarar olabilir.

Vergi sistemini kritik ölçüde olumsuz etkilemeye başlayan serbest bölge istisnalarına biraz değinmek istiyorum. Dünyanın hiçbir yerinde serbest bölgeler için bizde uygulanan ölçüde bir muafiyet yoktur. Genellikle serbest bölgeler üretimi, istihdamı ve ihracatı artırmak amacıyla kurulur ve bu yönde teşvik edilir ve vergi istisnası olarak KDV gibi dolaylı vergilerde istisna sağlanır. Gelir ve Kurumlar Vergisi'nde ise, istisna sağlanmamakta, ancak, bazen, ya düşük oranlı bir vergileme, ya da başlangıçta muafiyet sonra kademeli bir şekilde normal vergilemeye geçiş vardır. Maalesef, bizde serbest bölgelere her yönüyle vergi muafiyeti sağlandığı gibi, serbest bölgeler üretime dönük olmaktan daha çok ticaretin odaklandığı ve dolayısıyla vergi planlamasına hizmet eden bir konuma gelmişlerdir.

Genellikle, ülkeler arasında diğer ülkenin vergi tabanını azaltıp, kendisinin vergi tabanını artırmak şeklinde vergi rekabeti olmaktadır. Ancak, bizde serbest bölge uygulaması ile adeta, kendi kendimizi rakip varsayarak vergi tabanımızı azaltmak için uğraştığımız izlenimi doğmaktadır.

Gelişmekte olan bir ülkede, özellikle dikey adaletin sağlanması, gelirin adaletli bir şekilde dağılımı önemlidir. Teoride, bu amaca hizmet eden en Önemli araçlardan birisi olarak vergi sisteminin artan oranlı olması kabul edilir. Artık sistemimizin artan oranlı olduğunu söylemek doğru olmadığı gibi, azalan oranlı olduğu bile söylenebilir. Sistemimizde gelirin toplanması ve aile birliği ilkelerine son verilmiştir. Bunun yanında, bir çok gelir de beyan dışı bırakılmıştır. Halen sistemimizde örneğin faiz ve repo gelirleri, devlet tahvili ve hazine bonolarında belli tutarın altında kalan gelirler beyan dışıdır. Ayrıca, özellikle bu mali araç vergilemesinde bir eşitlik de yoktur. Bu açıdan vergi sisteminde tutarlılık sarsılmıştır.

İki ayrı işyerinden ücret alan birisi, toplam geliri yüksek dilimlere girse bile, iki ayrı ücretinden iki ayrı insanın ücreti gibi birleştirilmeden vergilenmektedir. Buna göre vergi sistemi genelde artan oranlı olmaktan çıkmış ve hatta azalan oranlı hale gelmiştir. Ancak, tam artan oranlı bir uygulamanın gerekli olduğunu söylemek de artık pek doğru değildir. Çünkü, kaygan zeminlerdeki geliri, özellikle sermaye gelirlerini, artan oranlı bir yapıda vergilendirmek, sermaye kaçışına neden olabilir. Bu konuların detaylı bir şekilde tartışılmasında büyük yarar vardır.

Vergi sistemindeki diğer bir olumsuzluk, vergi türü yaygın bir çok fon ve ek verginin olmasıdır. Son reformlarla fonlar artık kapatılmakta ve bu fonlardaki vergi benzerleri genel bütçe içine gelecek şekilde yapılandırmaktadır. Bu toparlanmada Özel Tüketim Vergisi'nin uygulamaya sokulması, bu dağınıklığın giderilmesi ve sistemdeki etkinliğin artırılması açısından önemli bir fonksiyonu yerine getirecektir.

Burada ayrıca güçlü bir vergi idaresinin sağlam bir vergi sistemi için olmazsa olmaz bir koşul olduğunu vurgulamak istiyorum. Gerçekten, kanunları uygulayacak güçte bir vergi idaresi ana koşuldur. Aksi takdirde, kanunlar, düzenlemeler ne kadar mükemmel olsa bile bunları uygulayacak vergi idaresi yoksa bekleneni sağlayan, işleyen bir vergi sistemi yaratmak imkansızdır. Bu açıdan vergi idaresinde önemli projeler yapıldığını söyleyebilirim.

1998 yılında başlatılmış olan tam otomasyon projesi kapsamında, Türkiye'nin vergi gelirlerinin büyük bir kısmının toplandığı 170 vergi dairesi tam otomasyona geçirilmiş, merkezde yönetim bilgi ve karar destek sistemleri kurulmuştur. Halen tam otomasyon projesinin daha küçük vergi dairelerine, illere yaygınlaştırılması ile beyannamelerin elektronik ortamda toplanması projesi üzerinde çalışmaktayız. Bu çalışmalar 21. yüzyılın elektronik vergi idaresini yaratma yolunda dev adımlardır.

Otomasyonun geliştirilmesi, vergi numarasının yaygınlaştırılması ve vergi istihbarat merkezinde toplanıp analiz edilen bilgilerin artması ile, mükellefine hakim, ekonomik faaliyetleri yakından izleyen, gerekli önlemleri zamanında alabilen hızlı, etkin ve verimli bir vergi idaresi yaratmaktayız. Vergi numarası ve diğer yollarla üçüncü taraflardan toplanan bilgiler, vergi istihbarat merkezinde dinamik veri tabanında biriktirilip analiz edilerek denetim için kullanılmaktadır. Örneğin, kredi kartı bilgileri toplanıp, aylık KDV beyannameleri ile karşılaştırılmakta, gayrimenkul ve taşıt alım satımları izlenmektedir.

Vergi idaresinin etkinlik ve verimliliğinin artırılması alanında otomasyon ile birlikte son yıllarda yapılan en büyük reform, vergi numarası uygulamasıdır. Vergi numarası uygulaması, kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almada en büyük silahtır. Vergi numarası uygulaması, 2001 yılı Eylül ayından itibaren yaygınlaştırılacak ve bu sayede ekonomik faaliyetler, bu faaliyetleri gerçekleştirenler yakından izlenerek mükelleflerin beyanları ile karşılaştırılabilecektir. Böylece denetimde hedefe dönük, etkin bir sisteme geçilmektedir.

Ancak, her kurumda olduğu gibi, vergi idaresinde de en Önemli unsur insan kaynağıdır. Bu açıdan vergi idaresinin artık büyük kan kaybetmeye başladığını ve geleceğin vergi sistemini yaratmakta giderek yetersiz hale geldiğini söyleyebilirim. Kurumun en önemli kaynağı olan denetim elemanlarında her sene büyük kayıp olmaktadır. Personele sağlanan maaşlar, 10-20 yıl önce bütün kurumlar arasında en ön sırada iken, şu anda ekonomi yönetiminde yer alan kurumlar arasında maalesef daha az maaş alan kurumlar arasındayız.

Gelir idaresinin ekonomideki bütün gelişmeler ile yakından ilgili olması, uluslararası gelişmeler ve entegrasyonda kritik bir konuma sahip olması nedeniyle bünyesinde son derece yetkin yabancı dil bilen, konularında uzman bir çok elemana ihtiyaç vardır. Ancak, bu düzeyde değil uzman, yabancı dil bilen çalışan sayısı bile sınırlı sayıdadır. Bugün genel müdürlüğümüzde bir Avrupa Birliği şubesi var. Ancak, üzülerek söylüyorum, bu şubede daire başkanı dışında yabancı dil bilen yok. Kaldı ki, ülkemizin gelirlerini toplayan 45 bin kişilik bu Örgütte yabancı dil bilen eleman sayısı son derece azdır. Bu tür elemanlar, artık daha çok kariyer, ücret ve yurt dışı olanakları sunan Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu gibi yerlerde çalışmayı tercih etmektedir.

Bir an durup şu anda krizden çıkışta en önemli konunun ne olduğunu düşündüğümüzde, bunun, harcamaları karşılayacak, borçlan ödeyecek, sürdürülebilir bir gelir fazlası elde edilmesi olduğu görülecektir. Bu durum, tek başına vergi idaresinin öncelikli kurum olmasına yeterli bir nedendir. Eğer bu kurum öncelikli ve önemli ise, bu durumun personelin özlük haklarında kendini göstermesi gerekir. Gelir idaresine verilecek yüksek ücretler, daha yüksek vergi geliri, daha adaletli bir vergi sistemi olarak geri döneceği için devletin bütçesine yük olacak bir harcama olarak değerlendirilmemelidir. 2000 yılında her 100 liralık vergi geliri için 1.49 lira harcama yapılmıştır. Bunun değerlendirmesini sizlere bırakıyorum.

Gelirler Genel Müdürlüğü, 45.000 çalışanıyla, bütün Türkiye'ye yayılan dev bir örgüte sahiptir. Devletin harcamalarını karşılayacak gelirleri toplama gibi çok kritik bir fonksiyonu vardır ve Türkiye'deki her ekonomik olay, şöyle yada böyle, bu kurumdan geçmektedir. Konulan yada kaldırılan her vergi bütün ülkeyi etkilemektedir ve vergileme basit bir olay değil ekonomik, sosyal, psikolojik, mali, uluslararası yönleriyle düşünülmesi ve uygulanması gereken son derece karmaşık ve bütün toplumu etkilemesiyle son derece hassas olan bir konudur. Böyle geniş kapsamlı ve hassas bir konunun artık sadece bir genel müdürlük örgütlenmesi ile yürütülmesi giderek zorlaşmaktadır.

Sadece 1990 yılından sonra vergi sistemindeki değişimleri ve hatta 1997'den sonraki değişimleri, bu değişimler için yapılan çalışmaları düşünmek bile gelir idaresinde ne kadar kritik bir iş yürütüldüğünü göstermeye yeter. Uygulanan program çerçevesinde iki yıl arka arkaya çok önemli vergi önlemleri alınmıştır. Bu önlemlerin hazırlanması, dizaynı, açıklanması, uygulanması büyük çaba gerektiren olaylardır. Bu çalışmaların arkasında vergi idaresi personelinin günde 15 saat fedakarca çalışması yatmaktadır. Dolayısıyla, farklı bir

ücret yapısı ve geniş kariyer olanağı, sürdürülebilir modern bir vergi idaresinin vazgeçilmez koşuludur. Bu oluşturulmadığı sürece, sağlıklı bir politika ve strateji oluşturma imkanının mevcut olduğu pek söylenemez.

Çözüm, bir gelir bakanlığı yada Gelir Müsteşarlığı kurulması yoluyla vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasında olabilir. Bu müsteşarlıkta, Vergi Politikası ve Araştırma Genel Müdürlüğü, Otomasyon Genel Müdürlüğü, Direkt Vergiler Genel Müdürlüğü, Indirekt Vergiler Genel Müdürlüğü, Uygulama Genel Müdürlüğü gibi genel müdürlükler oluşturarak, vergi idaresinde fonksiyonel bir derinlik ve uzmanlaşma sağlanması vergi sisteminde bir reform ve atılım için Önemlidir. Böylece vergi idaresinin modernleşmesi sağlanabilir ve fonksiyonları sürekliliği olan bir yapı içinde kurumsallaştırılabilir. Oluşturulacak yeni yapıda, merkezde büyük kısmı uzmanlardan oluşan doktoralı ekonomistler, hukukçular, denetimden gelenler, taşra örgütünden gelenler ile son derece dinamik, genç bir kadro görev yapabilir. Ancak bu şekilde vergi üzerine konsantre olmuş, bütün zaman ve enerjisini en üst yönetimden en son aşamadaki memura kadar bu konuya vakfeden bir örgüt ile bu alanda atılım yapılabilir.

Elbette taşra teşkilatının da yeniden yapılandırılması bu kapsamda düşünülmelidir. Vergi dairelerinin sayısının azaltılarak, alan ve mükellef denetimine yönlendirilmesi, tahsilatının tamamının bankalar aracılığı İle yapılması, beyannamelerin vergi daireleri tarafından değil, bir yada birkaç merkezde toplanarak İşleme tabi tutulması bu çerçevede yapılabilecek değişimlerdir. Tabii ki vergi dairelerinin, bir çok farklı görev arasında zaman ve enerjisi dağılan defterdarlıklara değil, bölge yada merkezdeki vergi otoritesine doğrudan bağlanması etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından önemlidir.

Sonuç olarak; vergi sistemimiz, toplam verginin GSYIH içindeki payı, vergi yapısındaki gelişmeler, OECD genel yapısına uyum açısından önemli yol kat etmiştir. Ancak, yapılması gereken daha çok şey olduğu da bir gerçektir. Ülkemizdeki ekonomik yapının beslediği kayıt dışı ekonominin azaltılması, vergi sistemindeki dağınıklığın giderilmesi, vergi yükünün adaletli dağıtılması, vergi sisteminin kendi içindeki tutarlılığın sağlanması, uluslararası rekabeti gözeten önlemlerin alınması, Avrupa Birliği ile vergi uyumlaştırması, mevcut kamu finansmanının içinde bulunduğu güç durum nedeniyle artan bir vergi performansı, vergi yönetiminin dikkatle üzerinde durması gereken konular olarak belirmektedir. Ancak, en önemlisi vergi idaresinin fonksiyonlarını hakkıyla yerine getirebilecek bir yeniden yapılanmaya gitmesi, çağı yakalayan modern bir vergi sistemi için her şeyden önemli bir reform olarak beklemektedir.

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI VERGİ POLİTİKALARININ OPTİMUM VERGİ KURAMINA GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ

DOÇ. DR. REFİA YILDIRIM

Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1. Giriş

Ricardo Denklik Kuramı, veri bir kamu harcamasının borçla ya da götürü usulde bir vergi ile finansmanının reel ekonomik değişkenler üzerinde herhangi bir etkisi olmayacağını ileri sürmektedir. Söz konusu kuramın götürü usul dışındaki vergiler için de geçerli olacağı bir yaklaşım olarak ileri sürülse dahi, bu tip vergilerin etkinlik kaybını içeren İkici derece etkilerinin zaman içinde önemli olduğu ileri sürülmüştür (Barro, 1979; Lucas ve Stokey, 1983). Her iki çalışmada da hükümetin belirli bir düzeydeki vergi gelirlerinin bugünkü değerinin yarattığı etkinlik kaybını minimize etmeyi amaçladığı temel varsayımından yola çıkılmıştır. Bu iki çalışma da bu amacı sağlamak için hükümetin zaman içinde vergi oranlarını düzleştireceği ve kamu harcamaları İle kamu gelirleri arasındaki geçici farklılıkları borçlanma ile finanse ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Kamu açıklarının finansmanında hükümetlerin, diğer vergilerin sosyal marjinal maliyetleri kadar enflasyon vergisinin sosyal marjinal maliyetini dikkate aldığını ileri süren Phelps'i izleyen bir çok çalışma, vergi optimizasyonu yerine gelir optimizasyonu kavramını ikame etmiştir. Enflasyon vergisinin de dikkate alınmasıyla hükümetlerin, zaman içersinde vergi oranlarını düzlemenin yanı sıra nominal faiz oranı ile enflasyonu da düzlemeyi tercih ettikleri ileri sürülmüştür. (Mankivv, 1987). Bu düzleme süreci vergi oranlan, enflasyon vergisi Ve nominal faizlerin rassal bir yürüyüşe sahip olmasına yol açar. Bu yeni yaklaşım, Özünde normatif olan Optimal Vergileme Kuramina, vergi oranlarının, enflasyon vergisinin, nominal faiz oranlarının rassal yürüyüşe sahip olmalarını içeren hipotezler yoluyla sınanabileceğin! göstererek, Optimal Vergilemenin Pozitif Kuramı'nı oluşturduklarını ileri sürdüler (Sahasakul, 1986). Tüm bu çalışmalar, Ramsey'in tek bir dönem için yaptığı Vergide Optimalite Kuraminin, uzun döneme uygulanması esasına dayanmaktadır.

Optimal Vergileme Kuramina göre boş zamanı da vergilendiren götürü bir vergi ya da tek oranlı bir vergi etkinlik kaybına yol açmayacak, yükümlünün tercihlerinde bir sapma meydana gelmeyecektir. Ancak, boş zamanın vergilendirilememesi gerçeği, ortaya ikinci en iyi sonuç olan eş oranlı vergilerin istenmemesini çıkarmaktadır. İkinci En İyi Kuramı, ortadan kaldırılamayan bazı önemli sapmaların varlığı halinde, uygulanacak devlet politikası ile ilgili bir konudur. Ekinci En İyi Görüşü, sapmaların giderilebileceği ekonomik kesimlerde, Pareto etkinliğinin bütün koşullarının yerine getirildiği birinci en iyi ekonomilerin tersine, bu sapmaların ortadan kaldırılmasının arzulanmayacağını ifade etmektedir (Stiglİtz, 1988, s. 582).

Optimal vergilemede amaç, devletin belirli bir gelir gereksinimini karşılarken vergi yükünü en aza indirgemek olduğundan vergilerin marjinal etkinlik kayıplarının birbirine eşit olması gerekmektedir. Bu koşul ise birbirinden bağımsız mallarda, $(dX_i/dP_j)=Ö_i(\hat{}j/SP_i)^{\cdot}=0$, ancak ters esneklik kuralı olan $t_jt_i=e_je_i$ yerine getirilmesi ile mümkündür. Ters esneklik kuralı, mallar üzerinden alınacak vergilerle toplanacak belirli bir vergi hasılatı İçin vergi oranlarının, her malın miktarında eşit oransal bir azalmaya yol açacak şekilde belirlenmesini ifade eder (Haveman, 1994, s.248). Bu bilindiği gibi Ramsey Kuralidır. Bu durumda esnekliği az olan mallarda yüksek oranlı, yüksek olan mallarda ise düşük oranlı vergi alınmalıdır.

Bu çalışma Optimal Vergileme Kuramı'nı inceleyerek, Türkiye'de 1980-2000 döneminde hükümetlerin bu kurama uygun olarak davranıp davranmadıklarını test etmeyi amaçlamaktadır. Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde çalışmada kullanılan Optimal Vergileme Modelleri'nin özellikleri açıklamaktadır. Üçüncü bölüm Optimal Vergileme Kuramı'nın Türkiye'deki verilerin kullanılarak test edilmesini, dördüncü bölüm ise sonuç kısmını oluşturmaktadır.

2. Optimum Vergi Kuramı Modelleri

Optimal vergileme ile ilgili yapılan çalışmalar genel olarak iki grup altında toplanmaktadır. Birinci grupta sadece vergileme ite elde edilen kamu gelirlerini dikkate alarak yapılan çalışmalar; ikinci grupta İse vergileme ve enflasyon vergisini içeren çalışmalar yer almaktadır. Dinamik Optimizasyon Kuramı'nda sonsuz zaman ufku (infinite horizon) ile sonlu zaman ufku modelleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Vergi optimizasyonu ile ilgili çalışmalann bir kısmında bu konu dikkate alınmaktadır. Özellikle politik istikrarsızlığın önem kazandığı dönemlerde, iktidardaki partiler uzun dönemi düşünmek yerine kısa dönemli (miyopik) davranışlarda bulunarak vergi yerine borçlanmayı seçmektedirler (Alesina, 1990).

2.1. Senyoraj ve Vergi Gelirlerini Birlikte Ele Alan Bir Model[1]

Hükümetin, dönemler arası optimal para ve maliye politikasını kullanması, bütçe kısıdının bugünkü değerinin aşağıda verilen koşulları yerine getirmesi anlamına gelmektedir. Hükümetin bütçe kısıdı aşağıdaki gibi olacaktır.

$$\int_0^\infty e^{-\rho s} G_{t+s}\, ds + B_t = \int_0^\infty e^{-\rho s} T_{t+s}\, ds$$

Burada

G_t = t dönemindeki reel kamu harcamalarını,

T_t = t dönemindeki reel vergi gelirini

B_t = t dönemindeki reel kamu borçlarını

p = t dönemindeki reel ıskonto oranını göstermektedir (zaman içinde sabit olduğu varsayılmaktadır).

Hükümetin gelirlerini arttırmasının iki yolu bulunmaktadır. Birincisi dolaylı ya da dolaysız vergileri arttırmak; ikincisi ise senyoraj, yani para basmaktır. Her iki yöntem de sosyal etkinlik kaybına yol açmaktadır. Bu nedenle hükümet bu iki aracı, sosyal kayıpların bugünkü değerini minimize etmek için ya birlikte ya da birini seçme sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Çıktı düzeyinin dışsal olarak verildiğini ve Y_t olduğunu, ve vergi oranın ise t_t olduğunu varsayalım. Bu vergi oranında elde edilebilecek gelir x_t *Y_t olacaktır. Vergiden doğan sosyal ^ttrâtitfı *KBjfeOTNTı % ^< ^Ms ^><î> V ~> <I> ^Sttot|Wû teftih «teJîlTÎl. S^İfcjW 'öfi *t&fâfo,* oranındaki bir değişikliğin sosyal etkinlik kaybını artan oranda arttırdığını varsayalım. Para talebinin ise aşağıdaki gibi belirlendiğini kabul edelim;

M,/P,= kY,

M_t = t dönemindeki parasal taban

P_t = t dönemindeki fiyatlar düzeyi

k = sabit

[1] Bu model, N. Gregory Mankivv (1987) den alınmıştır.

Bu durumda senyorajdan sağlanan gelir şu şekilde yazılacaktır:

$$\frac{M}{P} = \frac{M}{M} * \frac{M}{P} = ' (/r + g)\dot{k}Y$$

Burada;

n = ~ enflasyon oranı

g = y (Y) çıktı büyüme oranı

Bu durumda toplam gelir vergi ve senyoraj gelirlerinin toplamından oluşacaktır.

T = T Y + (TI +g) kY

Enflasyonun sosyal maliyeti h (n) Y ile gösterilir ve h' >0 ve h" >0 dır. Hükümetin amacı vergi oranlarındaki artış ile enflasyondaki yükselmeden doğan beklenen sosyal kayıpların bugünkü değerini

$$£, = J_0 c - p \cdot \{ / (T) + *(ff)\} K/5,$$

bütçe kısıdı,

$$\int_0^{30} je-"Gds + B, = \int_0^{00} je^{\wedge} (r + xk + gk)Yds,$$

altında minimize etmektir.

Optimizasyon için gerekli birinci derece koşullar aşağıdaki gibi olacaktır.

$$Et\{f [x,_{+s}]\} = f [t_t]$$

$$E,\{h' [n_{t+}s] = h' [rt_t]$$

$$h* [*J=kf [T,]$$

Optimal para ve maliye politikası bu koşulları sağlar. Bu koşullardan birincisi vergilemenin bugünkü marjinal sosyal maliyetini gelecekteki maliyete eşitlemekte ve optimal maliye politikasının vergi düzleme işlevi olarak adlandırılmaktadır. İkincisi ise bugünkü ve gelecekteki enflasyon oranlarının marjinal sosyal maliyetlerini eşitlemektedir. Üçüncü eşitlik ise kamu gelirlerini vergileme ve senyoraj yoluyla arttırmanın yaratacağı sosyal marjinal maliyetleri birbirine eşitlemektedir. Bu yaklaşım vergileme İle enflasyonu ilişkilendirmekte ve enflasyonu sadece kamu gelirleri açısından ele almaktadır. Diğer bir deyişle kamu kesiminin gelir gereksiniminin artması kamunun hem enflasyon hem de vergilerdeki artış ile bunu karşılayacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Eğer reel faiz oranının sabit olduğu varsayılırsa, vergi oranları enflasyon ve nominal faiz oranları ile birlikte hareket edecektir.

2.2. Sadece Vergilemeyi Ele Alan Bir Model[2]

Burada vergilemenin optimal zamanlamasını tanımlayan basit bir model açıklanacaktır. Bu modelde, zaman içinde tek bir vergi oranının bulunup bulunmadığını gösteren koşulları açıklayan Ramsey benzeri bir kural elde edilmektedir.

[2] Model, Shasakul (1986)'dan alınmıştır.

Devletin vergileme sonucu ortaya çıkan etkinlik kaybının bugünkü değerini, belirli bir vergi hasılatının bugünkü değeri kısıdı altında en aza indirme amacı güttüğü varsayımı altında Z_t, t döneminde konan saptırıcı vergi oranından, x_t, kaynaklanan etkinlik kaybını göstermektedir. Bu aşamada, t nispi bir vergi oranı olarak görülmektedir. Aynı zamanda, t dönemindeki x_t deki bir değişikliğin diğer dönemlerdeki etkinlik kayıplarını etkilemediği varsayılmaktadır. T_t, t dönemindeki saptırıcı vergilemeden kaynaklanan vergi hasılatını ve T toplanmak istenen veri vergi hasılatının bugünkü değerini göstermektedir. Reel faiz oranı r, (zaman içinde sabit olduğu varsayılmıştır) ise devletin kaşı karşıya olduğu minimizasyon sorunu

$2T_{t+l}/(1+r)^1$ = t kısıdı altında

^{00}

$2Z_{l+l}/(l+r)^1$ nin minimizasyonudur. (1)

Optimizasyon için gerekli birinci derece koşul

dZjb\$_{\alpha}$ =X*(5T$_T$/AT,) dir. (2)

Burada *X,* (1) numaralı eşitlikteki kısıtla birleştirilmiş çoğaltan olup vergi hasılatının veri bugünkü değerine, T, göre marjinal etkinlik kaybıdır. (2) numaralı eşitliğin sol tarafı vergi oranındaki, x_t, marjinal değişiklikten kaynaklanan marjinal etkinlik kaybıdır. Eşitliğin sol tarafı, eşitliğin sağ tarafında gösterildiği gibi vergi oranındaki marjinal bir değişikliğe göre marjinal vergi hasılatının çoğaltanla çarpımına eşittir.

(2) numaralı eşitlikten Ramsey benzeri bir kurala erişmek için etkinlik kaybı ile vergi hasılatının İktisâdi faaliyetlerle ya da vergi matrahı ile ilişkilendirilmesi gerekir. Bunun için, t dönemindeki farklı tiplerdeki iktisadi faaliyetler tek ve homojen bir mal, Y_t olarak ele alınmaktadır. Tek ve homojen mal reel gayri safi milli hasılaya karşı gelmektedir. Böylece t dönemindeki vergi hasılatı nispi ya da düz oran olan t, için

$T_t = r,*Y_t$ (3)

olur. t, deki bir artış Y, 'yi 5Y_t kadar azaltır. Bu nedenle, T_t deki küçük bir değişiklik etkinlik kaybını yaklaşık - T_t*(ÖY$_t$/d t,)>0 kadar artırır. Burada ***dY/d*** T_t<0 olup vergi hasılatını T_t*(öY$_t$/d t,)+Y, kadar artırır. Bu nedenle eşitlik (2) deki marjinal koşul yeniden aşağıdaki gibi yazılabilir.

$-r_t*(dY_t\ \ \&r,) = kh*\$Y_t\ /ar,)+y_r\}$ (4)

Ot, Y_t nin (1+T_t) ye göre kendi fiyatının toplam esnekliğinin mutlak değerini göstermekte, yani rjt. -{(1 + ***r,)/Y,}*{dY/d(***\ + ***r,***)}olarak tanımlanmaktadır. (4) nolu eşitlikten Ramsey benzeri kuralı aşağıdaki gibi elde edilmektedir.

$r_{(}/0 + O = \{A/(l+A)\}*0/»7,)$ <[5])

Eşitlik (5), vergi oranının, t,, pozitif olarak A ya ve negatif olarak rnye bağımlı olduğunu göstermektedir. Vergi oranının Y nin çapraz fiyat esnekliğine bağımlı olmadığı gerçeği, cari vergi oranındaki bir değişikliğin diğer dönemlerdeki Y yi etkilemediği varsayımının bir sonucudur. Çapraz fiyat esnekliği sıfır olduğu sürece kendi fiyat esnekliği değişik tarihlerdeki vergi oranları arasındaki farkı belirleyeceğinden eşitlik (5) Optimal Vergi Kuralı'nın bir kestirisi olarak kullanılmaktadır.

Devlet, kamu harcamalarının bugünkü değerini artırırsa vergi hasılatının bugünkü değerinin, T, de aynı miktarda artırılması gerekir, t deki bir artış marjinal etkinlik kaybını ya da A nin değerini, ki buda sonuçta r)t nin veri bir değeri için eşitlik (5) de vergi oranını t, artırır. Kısacası kamu harcamalarındaki bir artışın finansmanı için gereken ek gelirin elde edilebilmesi için vergi oranının yükseltilmesi gerekir. Bu süreç tüm zamanlarda etkinlik kaybında bir artışı içermektedir.

Ayrıca, *A* nın yanı sıra vergi oranı ***t*** da, eşitlik (5) den görüleceği üzere iktisadi faaliyetin kendi fiyat esnekliği, *n,* artıkça azalmakta ya da tam tersi olmaktadır. Örneğin, yüksek değerli ***o,*** iktisadi faaliyetin esnek fonksiyonuna karşılık gelmekte ve etkinlik kaybını en aza indirgemek için vergi oranının düşük olması gerektiğini göstermektedir. Ek bir varsayım olan iktisadi faaliyetin esnekliğinin *,n,* zaman içinde sabit olduğu varsayımı altında, eşitlik (5) den görüleceği üzere, *A* nın veri olması ve *rjı* nin tüm t ler için sabit olması ***t*** nin de tüm t ler için sabit olmasını gerektirir.

Optimal Vergileme Kuralı, eşitlik (5), vergi oranlarının zaman içindeki değişimini doğrudan test edilebilmesine imkan vermemektedir. Test edilebilir vergi oranı eşitliğini elde edebilmek için zaman içindeki tekdüze vergileme, dönemler arası bütçe kısıdı ile ilişkilendirilmekte ve ayrıca, sadece zaman içinde esnekliğin değişmediği durumlar ele alınmaktadır. Bu zaman içinde tekdüze vergileme varsayımı ile aynı anlama gelmektedir, t dönemindeki bütçe kısıdı

$$G_{l} + r B_{t_,} = T_{t} + (B_{t} - B_{l_l}) \qquad (6)$$

dır. Burada * G,, t dönemindeki kamu borçlarının faiz harcamaları hariç reel kamu harcamalarını göstermektedir. B_t ise t dönemi sonundaki reel borç stokunu göstermekte olup tek dönem faiz ödemeli olarak kabul edilmiştir. Eşitlik (6) reel çıktıya, Y, göre ifade edilecek olursa

$$g_{t} + r(B_{t_,} / Y,) = T_{t} + (B, / Y_{t} - B_{M} / Y,) \qquad (7)$$

olur. Burada, g, = G , / Y_t devlet harcamalarının reel çıktıya oranı ve $Tt=T_t/Y_t$ dir. y_t , reel çıktının t-1 döneminden t dönemine büyüme oranını göstermesi durumunda Y, = $Y_{E_,}$ (1 + y ,) olacağından eşitlik (7) aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$g, + (l + p_{t}) b,_{_,} = t , + b_{t} \qquad (8)$$

burada, b, = B, / Y, kamu borçlarının reel çıktıya oranı ve p,= r-v_t ise reel çıktı artış hızından arındırılmış reel faiz oranıdır. Bu eşitliği elde edebilmek için (1-ytH1/(1+Yt)) ve y_t*r*0 varsayılmıştır. Devletin dönemler arası bütçe kısıdı tüm t ler için pt=p olarak alındığında aşağıdaki eşitliğe dönüşür.

$$g. + ZE \qquad + 0 + P)b_{t_,} = t, + \underset{1=1}{ZE} \qquad (9)$$

burada E beklentileri göstermektedir. Zaman içinde tekdüze vergileme tüm i>0 için $TH=x_t$ olduğunu gösterir. Böylece, eşitlik (9) dan vergi oranı eşitliği elde edilir:

$$\boldsymbol{T,} = g + p^{*}b,_{_,} \qquad (10)$$

burada g

$$\mathbf{U} + \mathbf{p.}\ i^{g\,t\,+}\ S^{E}\ \frac{f_{g_{t+i}}}{.O + pV}$$

olup devletin sürekli harcama oranı ve pb_{t_x} reel çıktı artış hızından arındırılmış kamu borçlarına Ödenen faiz harcamalarıdır. (10) numaralı eşitlik İse tekdüze vergileme hipotezi altında vergi oranının devletin sürekli harcama oranı ve faiz harcama oranı tarafından belirlendiği şeklinde yorumlanabilir.

3. Optimum Vergi Kuramı'nın Türkiye Verileriyle Sınanması

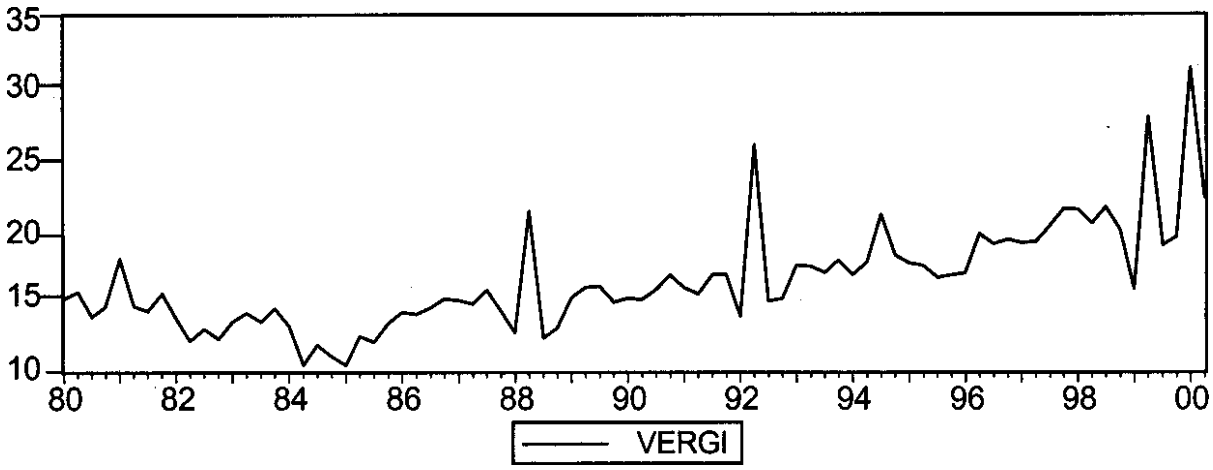
Vergilerin ve enflasyonun yarattığı marjinal etkinlik kayıpları tam olarak hesaplanabiliyor olsa idi, Optimum Vergi Kuramı'nın geçerliliği yukarıdaki denklemler aracılığıyla kolayca belirlenebilirdi. Söz konusu etkinlik kayıpları hesaplanamadığı için, istatistik yöntemler kullanılarak hükümetlerin davranışlarının optimum geliri elde etme

yönünde olup olmadığı test edilmektedir. Bu nedenle uygulamada, hükümetlerin Optimal Vergileme Kuramı'na uygun olarak hareket edip etmediklerine nominal faiz oranı, vergi oranları ve enflasyon arasındaki ilişkiler belirlenerek, buradan elde edilen katsayıların anlamlı olup olmadıklarına göre karar verilmektedir. Burada test edilen öneri yüksek vergi oranlarının, yüksek enflasyon ve yüksek nominal faiz oranları ile birlikte hareket etmeleridir.

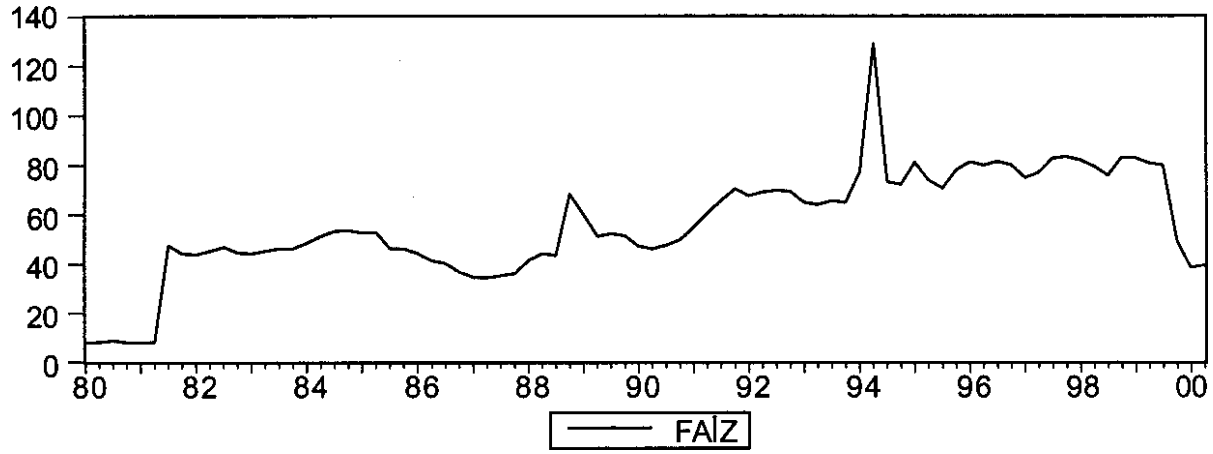
3.1. Vergi Gelirleri İle Nominal Faiz Arasındaki İlişki

Bu amaçla ilk test ettiğimiz konu vergi oranları ile nominal faiz oranı arasındaki ilişki olmuştur. Bu amaçla üç aylık vadeli mevduata uygulanan faiz oranlarının (yıllık bazda) kamu kağıtlarının faiz oranlarını temsil ettikleri varsayılmıştır. Kamu kesimi toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya oranı da ortalama vergi oranı olarak alınmıştır. Ortalama vergi oranları ile nominal faiz oranlarının 1980.1-2000.2 dönemindeki gelişmeleri aşağıdaki Şekil 1 ve 2 de gösterilmiştir.

Şekil 1



Şekil 2



Şekillerin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere vergi oranları ile nominal faiz oranları arasında 1987-1999 arasında birlikte bir yükseliş görülmektedir. Bu dönemdeki gelişme, kuram ile tutarlılık gösterse bile yeterli bir kanıt olmamaktadır. Bu nedenle faiz oranları ve vergi oranları arasında bir regresyon denklemi oluşturup ilişkinin test edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla faizleri bağımlı, vergi oranlarını bağımsız değişken olarak alıp doğrusal bir regresyon denklemi oluşturulmuştur.

Zaman serileri ile yapılan çalışmalarda sahte regresyon sorununun ortaya çıkmaması için serilerin durağan olması gerekmektedir. Bu amaçla regresyonda kullanılan serilerin durağan olup olmadıkları Arttırılmış Dickey-Fuller (ADF) ve Philip-Perron (PP) Testleri

kullanılarak sınanmıştır. Sadece ADF test sonuçları Tablo 1'de verilmiştir. (PP test sonuçlarının ADF'den farklı çıktığı durumlarda sonuçlar metin içinde verilmiştir).

Tablo 1

Değişken Adı	Hesaplanan İstatistik	Mc Kinnon Eşik Değerleri		
VERGİ / GSYİH		%1	%5	%10
Trend ve kesişim	-2.47	-4.07	-3.46	-3.16
Kesişim	0.086	-3.514	-2.898	-2.586
Hiçbiri	1.200	-2.592	-1.944	-1.618
FAİZ				
Trend ve kesişim	-1.957	-4.077	-3.465	-3.159
Kesişim	-2.528	-3.514	-2.898	-2.586
Hiçbiri	-0.349	-2.592	-1.944	-1.618
ENFLASYON				
Trend ve kesişim	-3.876	-4,077	-3.4667	-3.159
Kesişim	-3.159	-3.514	-2.898	-2.586
Hiçbiri	-1.269	-2.592	-1.944	-1.618
KAMU HARCAMALARI*				
Trend ve kesişim	-1.971	-4.077	-3.466	-3.159
Kesişim	-0.431	-3.514	-2.898	-2.586
Hiçbiri	1.638	-2.592	-1.944	-1.618

*Faiz hariç kamu harcamaları ile faiz dahil kamu harcamalarının ADF testleri aynı sonuçları vermektedir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi faiz serisinin birim köke sahip olduğu görülmüştür. Buna karşılık vergilerin ADF testine göre durağan olmadığı görülmekle birlikte, (PP) testi sonucunda hesaplanan istatistik -8.76 çıkarken, Mc Kinnon eşik değerleri ise % 1 , %5 ve %10 için sırasıyla -4.67, -3.46 ve -3.15 olarak elde edilmiştir. Bunun sonucu vergi oranları serisinin birim köke sahip olması reddedilerek, trendin durağan olduğu kabul edilmiştir. Faiz oranları ile vergi oranları arasındaki ilişkiyi test etmek için aşağıdaki regresyon denklemi oluşturulmuştur.

FA = C + VERGİ + TREND + FA.,

Yapılan regresyon sonucu elde edilen değerler Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2

Bağımlı Değişken: FA				
Yöntem: En Küçük Kareler				
Örnek(adjusted): 1980:2 2000:2				
Gözlem sayısı: 81 bitiş noktaları uyarlandıktan sonra				
Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistiği	Olasılık
C	23.65612	6.953980	3.401810	0.0011
VERGİ	-1.014743	0.471136	-2.153821	0.0344
©TREND	0.300364	0.105954	2.834854	0.0059
FA{-1)	0.661449	0.089348	7.403029	0.0000
R-squared	0.770361	Mean dependent var		56.40250
Adjusted R-squared	0.761414	S.D.dependent var		21.09005
S.E. of regression	10.30150	Akaike info criterion		7.550578
Sum squared resid	8171.315	Schvvarz criterion		7.668823
Lop likelihood	-301.7984	F-statistic		86.10273
Durbin-VVatson stat	2.118095	Prob(F-statistic)		0.000000

Elde edilen istatistik değerlerinden de anlaşılacağı gibi katsayıların tümü anlamlı çıkmıştır. Durbin VVatson istatistiğinin 2.1 çıkması zaman serilerinde önemli bir sorun olan

hata terimleri arasında ardışık bağlantının olmadığını göstermektedir. Verginin katsayısı -1.01 olarak bulunmuş olması vergilerde yüzde 1'lik bir artışın faiz oranlarını yüzde 1.01 oranında düşüreceğini ifade etmektedir.

Elde edilen bu sonuçlar Optimum Vergi Kuramı'nın Türkiye için geçerli olmadığını göstermektedir. Kuram vergilerle faiz oranlarının aynı yönde birlikte hareket edeceğini ifade etmekle birlikte Türkiye için kuramın önerdiğinin tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır.

Zaman serilerinde durağanlık sorununun üstesinden gelmek için faiz oranlarının birinci derece farkı alınmıştır. Trend durağan olan vergi oranları ise, serideki kırılmaları da dikkate alarak trendden arındırılmıştır. Bu İşlemlerden sonra faiz ite vergi arasında yapılan regresyon sonucu elde edilen katsayılar aşağıdaki eşitlikte gösterilmiştir. Katsayıların standart hataları parantez içinde verilmiştir. Durbin-Watson istatistiği 2.07, R^2 ise 0.0068dir. Bu regresyonda da vergi oranları ile faiz oranları arasında ters bir ilişki çıkmıştır.

faiz = 0.020175 -0.1733 vergi
(0.0263) (0.234)

Faiz ve vergi oranları arasındaki ilişki değişkenlerin logaritmaları alınarak bir kez daha denenmiş ve sonuçta faiz oranı ve vergi gelirleri arasındaki ilişkinin negatif olduğu görülmüştür. Elde edilen regresyon sonuçları aşağıda verilmiştir. Söz konusu regresyonda R^2 = 0.84, D.W. 1.992 olarak bulunmuştur

Faiz = 1.6462 - 0.338 vergi + 0.0042 trend - 0.776 faiz
(0.619) (0.198) (0.002) (0.065)

Türkiye ekonomisinde vergi gelirleri ve faiz oranlarının zaman içersindeki gelişmeleri Şekil 1 ve Şekil 2 den görüldüğü gibi 1980.1-1985-1 dönemleri arasında ters yönlü bir ilişki içindedir. Bu nedenle söz konusu dönemi Örnek dışında bırakarak 1985.1-2000.2 dönemini kapsayan üç regresyon yapılmıştır. Bunlardan birincisi reel değişkenleri, ikincisi İse değişkenlerin logaritmik değerlerini, üçüncüsü ise durağan duruma getirilen değişkenleri içermektedir. Bu regresyonların sonuçları aşağıda sırasıyla verilmiştir. Birinci eşitlikte R^2 = 0.66, D.W. 2.13; ikinci eşitlikte R^2 =0.71, D.W. 1.88; üçüncüsünde ise R^2 = 0.019, D.W. 2.15 dir.

Faiz = 22.09 - 1.042 vergi -0.357 trend + 0.642 faiz _T
(7.77) (0.563) (0.144) (0.110)

Faiz = 22.09 - 1.042 vergi -0.357 trend + 0.642 faiz $._n$
(0.41) (0.167) (0.002) (0.002)

Faiz= 0.005-0.0169 vergi
(0.019) (0.157)

Yukarıda elde edilen sonuçların tümü ortalama vergi oranları ile nominal faiz oranlan arasında, Optimum Vergi Kuramı'nın tersine, negatif bir ilişki olduğunu göstermektedir. Yukarıdaki regresyon sonuçları, regresyona dahil edilmeyen değişkenlerin etkilerini de içermektedir. Bu nedenle regresyona yeni değişkenler eklenerek, alternatif hipotezlerin de test edilmesi gerekmektedir.

Alternatif bir hipotez olarak bütçe açıklarının genellikle parasallaşmaya yol açtığı söylenebilir. Bu durumda yüksek vergi oranları, kamu harcamaları sabit tutulduğunda, daha düşük parasal büyümeye, enflasyonun daha düşük olmasına ve faiz oranlarının düşmesine yol açacaktır (Mankiw, 1987). Bu hipotezi test etmek için kamu harcamaları GSYİH'nın oranı olarak alınarak regresyona dahil edilmiştir. Kamu harcamalarının ilave edilmesi sonucu, vergilerin katsayısının işaret değiştirmesi beklenmektedir (Mankiw, 1987). Bunun yanı sıra Optimum Vergileme Kuramina göre, kamu harcamalarının vergilerin katsayısı üzerinde hiçbir etkisinin olmaması gerekmektedir.

Türkiye'ye ait verilerin kullanılmasıyla elde edilen sonuçlar bu iki öngörü ile de çelişmektedir. Birincisi, vergilerin katsayısının işareti değişmemiş; ikincisi ise, kamu harcamalarının regresyona ilave edilmesi vergilerin katsayısının düşmesine yol açmıştır. Ayrıca kamu harcamalarının katsayısı istatistiksel olarak anlamlı çıkmıştır.

Tablo 3

Bağımlı Değişken: FA				
Yöntem: En Küçük Kareler				
Örnek(adiusted): 1980:2 2000:2				
Gözlem sayısı: 81 bitiş noktaları uyarlandıktan sonra				
Değişken	Katsayı	Std. Hata	t-istatistiği	Olasılık
C	36.52847	8.796415	4.152654	0.0001
TA	-0.002957	0.001807	-1.637091	0.1057
KAMU	-0.007231	0.002800	-2.582022	0.0117
FA(-1)	0.571323	0.092017	6.208915	0.0000
©TREND	0.651229	0.166921	3.901421	0.0002
R-squared	0.790594	Mean dependent var		56.40250
Adjusted R-squared	0.779572	S.D. dependent var		21.09005
S.E. of regression	9.901726	Akaike info criterion		7.483036
Sum squared resid	7451.358	Schvvarz criterion		7.630842
Log likelihood	-298.0630	F-statistic		71.73264
Durbin-VVatson stat	1.934498	Prob(F-statistic)		0.000000

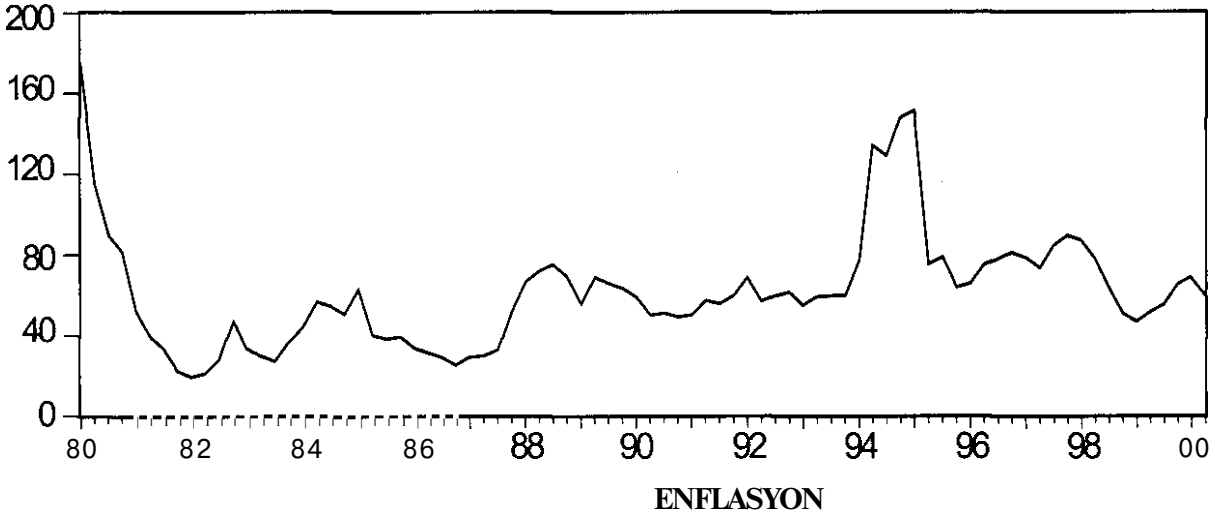
Kamu harcamalarının da birim köke sahip olması nedeni ile, değişkenleri durağan hale getirdikten sonra regresyonu yenilediğimizde aşağıdaki sonuç elde edilmiştir. Burada vergilerin katsayısının işaretinin değiştiği, buna karşılık katsayının da etkilendiği görülmektedir.

$$\text{Faiz} = \underset{(0.026)}{0.026} + \underset{(0.025)}{0.082}\ \text{vergi} - \underset{(0.303)}{0.708}\ \text{kamu} \qquad R^2 = 0.07,\ \text{D.W. } 2.04$$

3.2. Vergi Gelirleri İle Enflasyon Arasındaki İlişki

Optimal Vergi Kuramı, yukarıda açıklandığı gibi, hem nominal faiz oranlarına hem de senyoraj gelirlerini dikkate almaktadır. Bu bölümde senyoraj gelirleri ile vergiler arasındaki ilişki ele alınacaktır. Enflasyon oranı tüketici fiyat endekslerinde yıllık yüzde değişim olarak alınmıştır Türkiye'de enflasyonun 1980.1-2000.2 dönemindeki gelişimi Şekil 3'te görülmektedir. Enflasyon birçok faktörün etkisi altında olmakla birlikte, Optimal Senyoraj Kuramı bir anlamda enflasyonun kamu kesiminin kontrolü altında olduğunu varsaymaktadır.

Şekil 3



Optimum Senyoraj Geliri Kuramı, kamu kesiminin vergilemeden doğan etkinlik kaybını, enflasyondan doğan etkinlik kaybına eşitlediğini varsaymaktadır. Diğer bir deyişle, yüksek ortalama vergi oranları yüksek enflasyonla birlikte gitmektedir. Bu nedenle vergi oranı ile enflasyon oranı arasındaki ilişki test edilmektedir. Yukarıda verildiği gibi ADF testi enflasyon serisinin durağan olmadığını göstermekle birlikte PP testi sonucu enflasyonun trend durağan bir seri olduğunu göstermektedir. PP testiyle elde edilen istatistik - 5.29, Mc Kinnon eşik değerleri ise % 1 , %5 ve %10 için sırasıyla -4.0741, -3.4652 ve -3.1581 olarak bulunmuştur.

Enflasyon ile vergi oranı arasındaki regresyonun sonuçları aşağıda verilmiştir. Söz konusu regresyonda R^2 = 0.70, D.W. 1.60 olarak bulunmuştur. Enflasyon ile vergi oranları arasındaki ilişki burada da negatiftir.

Enflasyon = 15.759-0.736 vergi + 0.295 trend + 0.720 Enflasyon (-1)
(7.567) (0.587) (0.091) (0.053)

Son olarak faizi, enflasyonu ve vergileri birlikte ele alan bir regresyon yapılmıştır. Bunda da vergiler ile faiz oranları arasında negatif bir ilişki söz konusu olurken faiz ile enflasyon arasında pozitif bir İlişki elde edilmiştir.

Faiz=22.81-1.060 vergi + 0.295 trend + 0.057enflasyon + 0.648 Faiz (-1); R^2 = 0.77, D.W. 2.08
(7.039) (0.471) (0.106) (0.049) (0.089)

4. Sonuç

Optimal Vergileme Kuramı, mikro iktisadi temellerden hareket ederek hükümetlerin akılcı davranacaklarını ve bu nedenle zaman içinde optimum gelir elde etmeyi amaçladıklarını varsaymaktadır. Kamu gelirleri temel olarak vergilerden karşılanmakla birlikte, enflasyonist ortamlarda kamu kesiminin enflasyon vergisinden de yararlanmak isteyeceği genel olarak kabul edilmektedir.

Vergilerin saptırıcı etkilerinin olması nedeniyle akılcı davranan hükümetler, optimum geliri ancak etkinlik kaybını minimize ederek elde edeceklerdir. Bütçe kısıdı altında etkinlik kaybının minimizasyonu, vergilerin bugünkü sosyal maliyetini gelecekteki sosyal maliyetine eşitlemektedir. Aynı şekilde enflasyonun bugünkü sosyal maliyeti gelecekteki sosyal maliyetine eşitlemektedir. Hükümetlerin gelirlerini hem enflasyon vergisinden hem de vergi gelirlerinden sağladığı düşünüldüğünde, gelirin maksimizasyonu enflasyon vergisi ile vergi gelirlerinin yarattığı etkinlik kayıplarının birbirine eşitlenmesini gerektirmektedir.

Vergilerin ve enflasyonun yol açtığı etkinlik kayıplarının pratikte hesaplanamaması, yeni istatistiksel yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle vergi oranları, faiz ve enflasyon serilerinin zaman içersindeki gelişmelerini ve bu değişkenler arasındaki ilişkileri sınayan bu modeller bir anlamda Vergilemenin Pozitif Kuraminı oluşturduklarını ileri sürmektedirler. Bu kuramların ileri sürdükleri ve sınanan tez, vergi oranları, nominal faiz oranı ve enflasyon oranının zaman içersinde birlikte aynı yönde hareket etmeleridir. Bu nedenle, bu değişkenler arasındaki ilişkiyi test etmek için çeşitli regresyon denklemleri kurularak aralarındaki ilişkiler test edilmektedir.

Türkiye'de bu değişkenleri içeren çeşitli regresyon denklemleri kurulmuş ve optimum vergileme kuramı test edilmiştir. Bulgular, Türkiye'de Optimum Vergileme Kuramları'nın geçerli olmadığını göstermiştir. Bu sonucun elde edilmesinde olası bir açıklama, Türkiye'de 1990 yılından sonra siyasi istikrar olmadığı için, iktidara gelen partilerin kısa vadeli düşünerek vergi yerine borçlanmayı tercih etmeleridir.

KAYNAKÇA

Allison, A. and G. Tabling, (1989), "External Debt, Capital Flight and Political Risk", Journal of International Economics, 27.

Alesina, A. and G. Tabellini, (1990), "A Political Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", Revievv of Economic Studies 57.

Barro, Robert, (1979), "On the Determination of the Public Debt", Journal of Political Economy 87.

Haveman, Robert H., (1994) "Optimal Taxation and Public Policy", ed. Ouigley J.M. and Smolensky, E., Modern Public Finance, Harvard University Press.

Lucas, R. E., and Nancy L. Stokey, (1983), "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy VVithout Capital", Journal of Monetary Economics 12.

Mankivv, Gregory, (1987) "The Optimal Collection of Seignorage; Theory and Evidence", Journal of Monetary Economics 20.

Sahasakul, Chaipat, (1986), "The U.S. Evidence on Optimal Taxation Över Time", Journal of Monetary Economics 18.

Stiglitz, Joseph E., (1988), Kamu Kesimi Ekonomisi, çev. Ömer F. Batırel, Marmara Üniversitesi Yayın No: 396, İstanbul, 1994.

TARTIŞMALAR

BAŞKAN: Efendim Doçent Doktor Refıa Yıldırım Hanımefendi gayet güzel, bilimsel, derinlemesine bir sunuş yaptılar. Kendisine teşekkür ediyoruz. Şimdi yine zamandan kazanmak için tartışmayı açıyorum. En kısa sürede katkıda bulunmak isteyen ve soru sormak isteyen, Turgay Bey, buyurun efendim. Sırayla, Turgay Bey buyurun.

TURGAY BERKSOY: Teşekkür ederim efendim. Her iki konuşmacıya da teşekkür ediyorum. Gerçekten çok etkileyici iki tebliğ idi. Bir anlamda sanki birbirini doğrular gibi geldi. Refia Hanım, gerçi Optimum Vergi Kuramı'nı Türkiye için bir türlü test edemedi ama, Sayın Hamzaçebi yerine gelen Gelirler Genel Müdürlüğü Temsilcisi Sayın Terzi'ye çok teşekkür ederim, çok hoş bilgiler aldık, onları en kısa sürede umarız bize çoğaltarak verirler. GSYİH kıyaslamalarıyla OECD ve diğer bazı gelişmiş ülkeler vergi yükleri, vergi oranları ve çeşitli vergilerin GSYİH içindeki paylarına bakıldığında, Türkiye'nin bu oranlara ulaşan payları, bir anlamda Optimum Vergi Kuramı'nın Türkiye için neden kullanılamayacağının da bir göstergesi gibi. Sanki açık açık kendini gösteriyor, yani borçlanmayla vergi arasındaki bu ters ilişkiyi bir anlamda doğrular nitelikte. Ben kısaca bu konuda, şimdi soracağım konuda her iki konuşmacının da düşüncelerini öğrenmek istiyorum. Biliyorsunuz vergilemede bir vergi kapasitesi ve vergi gayreti diye iki kavram var. Bir tanesi fiili durumu yansıtıyor, bir tanesi ise bir potansiyeli yansıtıyor. Acaba biz Türkiye'de vergi kapasitesinin mi yoksa vergi gayretinin mi sınırına geldik? Bunu konuşmacılardan, bu konudaki düşüncelerini öğrenmek istiyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim lütfen isim söyleyerek rica edeyim.

SELAHATTİN TUNCER: Sayın Başkan ben de her İki konuşmacıya teşekkür ederim. Vergi optimumu sözü veya konusu ele alınınca bir de vergi oran optimumu var. Bu vergi oranlarındaki optimum konusunda biliyorsunuz Amerikalı iktisatçı Laffer'in meşhurdur Laffer Eğrisi var. Amerikalı genç iktisatçılar, bundan on yıl evvel bir lokantada yemek yerken kağıt peçetenin üzerinde bir Laffer Eğrisi dediğimiz bir eğri çiziyor. Bu eğri aynı zamanda vergi oranlarındaki optimumu gösteriyor. Laffer Eğrisi'nin dikey ekseninde verginin oranı yatay ekseninde de verginin hasılatı görünüyor ve vergi oranlarının arttığı zaman vergi hasılatının da sürekli olarak artmayacağını ispat ediyor. Laffer Eğrisi bildiğiniz gibi bir çan eğrisidir. Bu oran belirli bir optimuma kadar hasılatı yükseltiyor. Fakat ondan sonra vergi hasılatı düşüyor. Yani vergiye karşı bir nevi mukavemet beliriyor. Şimdi Türkiye bakımından Laffer Eğrisi çok önemli. Oran optimumları bakımından. Fakat, Refia Hanımın tebliğinde nedense Laffer Eğrisi'nden veya oran optimumundan bahsedilmedi. Ben kendisinden bu noktanın açıklanmasını rica ediyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Sizin efendim sıra. İsminiz?

VEYSİ SEVİĞ: Marmara Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Veysi Seviğ. Şimdi ben Gelirler Genel Müdürlüğü temsilcisi arkadaşımızın rakamsal açıklamaları gerçekten son derece mükemmel, bizi aydınlatıcı. Fakat, benim o dönemle ilgili iki tane sorum olacak. Birincisi şu: 1998 yılında kamu çalışanlarında asgari ücretlinin sayısı %2 civarında. Yani, kamu çalışanlarının %98'i asgari ücretin üzerinde alıyor. Kamu Çalışanları Derneği'nden böyle bir rakam var. Özel kesimde çalışanların ise %98'i asgari ücret, %2'si ise asgari ücret üzerinde. Bundan yola çıktığımız vakit şöyle bir tablo ile karşı karşıyayız. Özel kesimin ödemiş olduğu, ücret üzerinden ödemiş olduğu vergilerde, asgari ücret civarında olduğu için ücret, belli bir düşüklük var. Ondan şöyle bir yol çiziyoruz. Ücretler üzerinden stopaj yoluyla alınan vergiler Gelir Vergisi'nde büyük bir pay tutuyor. O vakit Gelir Vergisi'nde ücretler üzerinden alınan verginin büyük bir kesimini kamu kendi kendine ödüyor. Bundan başka bir yöne gidiyoruz. Acaba diyoruz, kamu, devlet, kendi kendine ne kadar vergi ödüyor? Yapılan kaba taslak bir çalışmaya göre, devletin ödediği vergi, yükün içerisinde %50'nİn üzerinde. O vakit bunu arındırdığımız vakit, bu vergi yükleri çok farklı karşımıza çıkıyor. Acaba böyle bir

açıklamayı Gelirler Genel Müdürlüğü yapıyor mu? Çünkü bu on sene önce gündeme gelen bir konu idi. Birincisi bu. İkinci bir konumuz daha var. Türkiye'de gelir bölüşümündeki farklılıklar dikkate alındığı vakit, üst düzeyde gelir elde edenlerin üzerindeki vergi yükü nedir? Orta ve düşük gelir üzerindeki vergi yükü nedir? Buraya gittiğimiz takdirde ilginç bir tablo var karşımızda. Üst düzeyde gelir elde edenlerin vergi yükünün, düşük düzeyde gelir elde edenlerin vergi yükünden daha düşük olduğunu gözleyebiliyoruz. Bu konuda da bir çalışma yapılıyor mu? Bunu öğrenmek istiyorum. Çok teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Siz efendim lütfen.

OĞUZ OYAN: Teşekkür ederim. Ben de konuşmacıları kutluyorum. Gerçekten çok iyi çalışmalar dinledik bu sabah. Ben de Sayın Terzi'ye dönük olarak bir iki şey söylemek istiyorum. Bir kere Gelirler Genel Müdürlüğü'nün genel olarak, geleneksel olarak diyelim, kendi çalışmalarını öne çıkaran tablolar sunması 15 yıldır neredeyse Altan Tufan'dan beri çok alıştığımız bir olay. Muhtemelen şimdi daha haklı on yıl öncesine kıyasla. Çünkü, 90, siz gösterdiniz mi?, 90-91 yıllarında ya da daha önceki yıllarda bile bir gelir idaresinin ne kadar iyi gelir topladığını anlattığını dinlemiştik. Şimdi bu, on yıl sonra biraz daha inandırıcı. Bunu bir kez daha söylemek istiyorum, özellikle son yıllardaki vergi yükü artışlarının oldukça önemli olduğunu ben de burada vurgulamak istiyorum. OECD' ye göre bizim vergi yapımız, diğer ülkelerle kıyaslandığında İran'a daha yakındır. Bu doğrudur. Eğer diğer çevre ülkelere bakarsak, Orta Doğu ülkelerine, biz daha çok oraya yakınız, bu kesin. Ama yine de, sizin de vurguladığınız gibi, çok ciddi farklar var. Sayın Seviğ'in söylediği açılardan da bu şık tabloları süslemekte yarar olabilir. Kamu kendi dışını ne kadar vergiliyor? Çok ciddi bir sorudur. Bunun ötesinde şunu söyleyeyim. Toplam vergi yükü karşılaştırmalarında, sosyal güvenlik vergileri hariç karşılaştırma yapıldığı zaman aldatıcı olur. Çünkü, bazı ülkeler Beveridge Sistemini, bazı ülkeler Bismarkiyen Sistem uyguluyorlar. Yani siz, Danimarka'yı, hiçbir sigorta primi almadan doğrudan vergi gelirlerinden sosyal güvenlik harcamalarını karşılayan bir ülke ile, Fransa'yı sosyal güvenlik hariç kıyaslayamazsınız, anlamsız olur. Toplam vergiler İçindeki payı ya da gayri safi milli hasıla içindeki payıdır. Siz de gösterdiniz, bunlar Avrupa ortalamasının çok altında, hatta yarısının da altında kalıyor. Dolayısıyla, Türkiye'deki kayıt-dışıyla ilgili en temel kanıt bu aslında. En önemli kanıtlardan bir tanesi bu. Dolayısıyla, bunu yok sayamayız. Galiba bu açıdan Türkiye'de yapılması gereken şeyler var.

Son olarak şunu söyleyeyim. Türkiye'de son yıllarda vergi yükü artışı bir 94'te olağanüstü vergilerle oldu, tekrar 99'da gene olağanüstü vergilerle oldu. 99 için dün burada konuşan Sayın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı bir ilahi kriz demişti. Maliye Bakanlığı için ise bu ilahi bir fırsat oldu. Çünkü, burada deprem için harcanandan daha fazla gelir kaynağı toplama imkanı elde etti. Bu ilahi fırsat aslında ne kadar sürecek? Her yıl deprem olmasını bekleyemeyiz. İnsanların dayanılabilir vergi yükünü her yıl buna bağlı olarak arttırılmasını bekleyemeyiz. Türkiye'de dolaylılar üzerine kayış ki bu, bu yıldan itibaren artarak gidiyor. Yani, şimdi sizin gösterdiğiniz 2000'di. 2000 sonrası bu artarak gidiyor. Ne olacak? Yani, Türkiye'de biz kaynakta kesme dışında ve dolaylı vergi dışında aslında vergi toplamıyoruz. Beyannameyle ödeyenlerin toplam içindeki payı nedir? Yüzde kaçlarda kalıyor? Bunu lütfederseniz, Türkiye'de vergi idaresinin etkinliğini biraz da öyle ölçebiliriz diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim bu taraftan, Halil Bey.

HALİL NADAROĞLU: Efendim teşekkür ediyorum. İki konuşmacıyı da dikkatle, istifade ile dinledim. Sadece Cihan Terzi arkadaşımızı ikinci kez dinledim. Birincisinde daha ayrıntılı bir şekilde konuşmuştu. Vakti daha geniş olduğu için Vergi Konseyi'nde bir sunu yaptı, çok da istifade ettik. Fakat, her nedense oradaki konuşmada metni henüz elimize geçmedi. Fakat, ben o konudaki Konsey Başkanlığı yetkimi kullanarak bugün elindeki dokümana el koyacağım ve onu mutlaka çoğaltacağım. Ben, özellikle hem konuşmacıların hem de genç arkadaşların dikkatine sunmak isterim. Bu sayısal verilere dayanan konuşmaların her zaman ihtiyatla karşılanması gereken bir yönü vardır. Ondokuzuncu yüzyılda İngiltere'de çok ün yapmış Başbakan Gladstone, Avam Kamarası'nda yapacağı bir

konuşma için danışmanından sayısal verileri istediği zaman, bu çok bilinen bir hikayedir, bir gerçektir hikaye değil, efendim nasıl bir konuşma yapacaksınız, demiş. Ne yapacaksın, sana ne demiş. Hayır, rakamları ona göre hazırlayacağım da, demiş. Rakamların hazırlanması ve sıralanması, bu konuda bilinçli bir şekilde çok defa lehte ve aleyhte sonuçlar doğmasını sağlayabiliyor. Bunu arkadaşlarımızın dikkatine sunmak istiyorum. Sonra, bu vergi yükü kıyaslamalarda da ilk günde galiba ifade etmiştim, söylemiştim, bazı şeylerde yanılıyoruz. Dikkat ediniz şu verilen tabloda iktisadi gelişmişlik düzeyi birbirine çok yakın Amerika'yla Japonya gibi ülkelerde bile sayısal verilerde bir sürü farklılıklar var. Bazen ciddi farklılıklar olabiliyor. Bunların hepsini bertaraf ederek kıyaslama yapmak yanıltıcı sonuçlar veriyor. Türkiye'de olaya baktığımız zaman 6-7 sene evvelki bütçe gerekçelerini ve o gerekçelerde yer alan rakamlara bakınız. Oradaki rakamlarla bugünkü rakamlar arasında büyük farklılıklar var. Neden? Çünkü, o tarihteki vergi yükü hesaplarına parafiskal gelirlerden bazıları ithal edilmemiştir. Mahalli idarelerin tahsil ettikleri yükümlülüklerin bazıları ithal edilmemiştir. Dolayısıyla, bütün bunları hiç nazara almadan veya bunları bilmeden şöyle on yıllık bir perspektif içinde kıyaslama yapmaya kalkarsanız müthiş yanılırsınız. Türkiye'de OECD rakamları, Cihan arkadaşımızın gösterdiği tabloda vardı, %27.9 vergi yükü. Bu çok yüksek bir rakamdır. Çok yüksek bir rakamdır, yani kişi başına düşen gelirin 3.000 Dolar olduğu bir ülkede %27.9 mu büyüktür, kişi başına gelirin 25.000 Dolar'ın üzerine çıktığı bir ülkede %30 mu büyüktür? Birincisi çok büyüktür. Daha iktisat derslerinde yani başlayanlara Marjinal Fayda Teorisini okuturken, katlandıkları fedakarlıktan bahsedersiniz. Dolayısıyla, Türkiye'de vergi yükü çok yüksektir. Peki problem nedir?. Problem, o yüksek olan vergi yükünün dağılışı adil değil. O %27.9'un dağılışı adi! değil. Problem burada. Yoksa bunu daha yukarıya çekmek değil. Hatta kabilse daha aşağıya çekmek lazım, başka ülkelerle kıyaslamak için. Gelişmiş ülkelerde ortalama 25.000 Dolar ise kişi başına düşen gelir, Türkiye'de 3.000 Dolar'a dahi ulaşmıyorsa, %27.9 çok yüksek bir rakamdır. Ama, bunun dağılışı adil değildir. Türkiye'de bunun üzerinde durmamız gerekmektedir. Bu konuda bilmiyorum sayın konuşmacılar neler düşünüyorlar? Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Siz efendim lütfen.

HALİL BAŞAĞAÇ: Halil Başağaç, TÜRMOB Yönetim Kurulu Üyesi. Sayın Başkan, size ve her iki konuşmacıya teşekkür ederim. Sorumu Sayın Terzi'ye yöneltiyorum. Gerçekten sizin de belirttiğiniz gibi, ki Sayın Nadaroğlu Hocamız da değindi, vergi gelirleri OECD ortalamasına göre gelir getirme açısından bakarsak aşağı yukarı aynı. Ancak, yine de etrafımıza dönüp baktığımız zaman Türkiye'de vergilendirme olayında çok şikayetler var. Pek çok sorun var. Vergi kaçağının çok büyük olduğunu söylüyoruz. Vergi adaletsizliği fazla diyoruz. O zaman bu şikayetler nereden geliyor? Buna baktığımız zaman, birincisi, belirtmediniz, Türkiye'de dolaylı vergiler sürekli artıyor ve şu anda sanırım %62 düzeyine geldi. Birinci çarpıklık belki, OECD'ye göre farklılığımız burada. İkincisi, sosyal güvenlikteki Türkiye'de vergilendirme az deniyor, ama bu ay yapılan bir değişiklikle bildiğiniz gibi, en az SSK'nın tabanıyla tavanı arasındaki fark 3 kattan 5 kata çıktı. Dolayısıyla, bir de işte 2000 yılı altıncı ayından itibaren %5 puan işsizlik priminin dahil edildiğini düşünürsek, sanırım bundan sonra sosyal güvenlik kesintilerinin oranı Türkiye'de biraz daha artacak istatistiklerde. O zaman bir şeye bakmak gerekiyor. Sorum orada olacak. Hep işte yine Nadaroğlu Hocamız son anda belirttiler. Dediğimiz gibi, tabana yayılmada bir sorun var. Esas adaletsizliğin temeli burada. O zaman acaba şöyle bir karşılaştırma yaptık mı OECD ülkeleriyle, sayısal olarak nüfusa oranla ücretlilerin sayısı nedir, beyannameli mükelleflerin sayısı nedir, kurumların sayısı nedir ve bunların da vergi yükleri nedir? Hemen Sayın Oğuz Oyan Hocamızın sorusuna ben geçmişten kalan bir istatistiki rakamı vereyim, aklımda. Anayasa Mahkemesi'ne Maliye Bakanlığı'nın geçmiş yıllarda bir sunuşu vardı, bir vergi davasıyla ilgili. Beyannameli mükelleflerin %85'e yakını hayat standardından vergi ödüyor. Durum bu vaziyette idi. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim son soru sizin için olsun. Teşekkür ederim, buyurun.

MEHMET PALAMUT: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Uludağ Üniversitesi, Mehmet Palamut. Efendim, biz Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü temsilcisi arkadaşımızdan İsterdik ki, son yıllara kadar olan verileri sağlıklı olarak bize yansıtsınlar. Bununla beraber, bazı veriler 1997'de, bazıları da 1998 yıllarını filan kapsıyordu. Efendim, suyun başında bulunanlar bu kadar geriden takip ederek bizlere bazı veriler sunabiliyorlarsa, bu verilerden tamamen uzak olan ve bilimsel araştırma yapacak olan gerek merkezi gerekse taşra üniversitesi akademisyenleri neler yapsınlar? Tabii bu düşündürücü bir konu. Efendim benim iki sorum var Sayın Terzi'ye. Birincisi, efendim dediler ki, işgücü maliyetleri arasında Türkiye'de asgari ücretin üzerinden alınan vergiler oldukça düşüktür. Taban düşüktür, ama, bununla beraber kıyasladığımız batı ülkelerinde ise asgari ücret tamamen vergi dışıdır. Tabii bunu göz önünde bulundurmak lazım. Birinci husus bu. ikinci husus, KDV ile ilgili ve OECD ülkeleriyle yapılan kıyaslamada aşağı yukarı %17 ve %18'lere tekabül ettiğini ve burada gelişmiş ülkelerle Türkiye'nin kesiştiğini dile getirmeye çalıştılar. Ancak, unutmamak gerekir ki, bu ülkelerde vergilemede bir şahsileştirmeye gidilmektedir. Acaba, son sorum, acaba vergi tahsilatında optimalite sağlanmaya çalışırken Maliye Teşkilatı ve özellikle Gelirler Genel Müdürlüğü şahsileştirme konusunda ne düşünürler? Fikirlerini öğrenmek isterim. Teşekkür ederim. . "

BAŞKAN: Ben teşekkür ederim. Şimdi yine tebliği sunuş sırasına göre, sorulara cevap vermek üzere, öncel Sayın'*Terzi'ye söz veriyorum. Kısaca sorularınızı cevaplandıracaktır. Buyurunuz erendim.

CİHAN TERZİ: Teşekkür ederim. Sondan başa doğru giderek cevaplandırmaya çalışacağım. Biz Gelirler Genel Müdürlüğü olarak bütün verileri web sayfasına koyuyoruz. Artık bizim bir web sayfamız var. Maliye Bakanlığı'nın altında ayrı bir web sayfası var. Bütün veriler orada yer almakta, 2000, 2001, 2000 yılı itibariyle özellikle. Buradaki sunuşta OECD verileriyle karşılaştırınca, OECD verileri şu anda 98'e gelmiş durumda. Dolayısıyla 98 karşılaştırılıyor. Ama Türkiye'yi ben güncelleştirip 2000'i falan koymaya çalıştım. O açıdan esasen veriler, mümkün olduğunca biz tamamen yayınlamaya sunmaya çalışıyoruz. Zaten bu veriler esasen Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından değil, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanıyor. Onların görevi bu, yani toplamak, yayınlamak ve konsolide etmek harcamalarla birlikte.

Şimdi bu işgücü maliyeti üzerindeki vergi düşük dediniz. İşgücü maliyeti üzerinde ben Gelir Vergisi'nin düşük olduğunu söyledim. Ama, işgücünün toplam maliyetini, yani sosyal güvenlik primleri, SSK primi ve işsizlik primleri gibi primleri de eklediğimiz zaman, esasen düşük değil, yani yüksek olduğunu, Avrupa Birliği ortalamasına yakın olduğunu, ama OECD ve Amerika Birleşik Devletleri ve diğer G7 Ülkelerinden de yüksek olduğunu söyledim. Yani, özellikle bu yükseklik de son iki yılda yapılan sosyal güvenlik reformlarıyla birlikte oldu. Bahsedildi, dört-beş kez arttırıldı sosyal güvenlik primleri diye. Bu artışlarla birlikte çok yüksek noktaya ulaştı. Onun için bundan sonra sosyal güvenlik primlerinden kaynaklanan OECD ülkeleriyle aramızdaki büyük farkın kalkacağını düşünüyorum. Bu karşılaştırmalarda toplam işgücü maliyeti yer aldı. Siz asgari ücret istisna dediniz ama, yani o İstisna da dahil olarak bir karşılaştırma. Dolayısıyla, karşılaştırmalar aynı bazda yapılıyor.

Şimdi dolaylı vergiler sürekli artıyor, sistemde çarpıklık olduğu konusunda bir eleştiri vardı. Gerçekten öyle, dolaylı vergiler %62-63 düzeyine ulaşıyor 2000-2001 yıllarında. OECD ve AB ortalamasının bu açıdan üstünde olduğumuzu söyleyebilirim. Direkt vergilerdeki bu esas farklılık, Hayat Standardı'nın kaldırılması ile birlikte ve Gelir Vergisi oranlarındaki %40'lara varan rekor düzeydeki bir düşüşten kaynaklanıyor esasen. Bir de şey var. Dolaylı vergilere doğru bir gidiş bütün dünyada esasen genel bir trend. Dolaylı vergiler genellikle nötr vergiler oldukları için, ekonomiyi en az etkileyen vergiler ve bir de vergi tabanı göreli olarak sabit tabanlı vergiler olduğu için bu tarafa doğru bir yüklenme söz konusu AB'nde ve OECD ülkelerinde de. Yani, Kurumlar Vergisi'nde, sunuşta da anlattım, arttırılmıyor, sermaye vergilendirmesi de fazla arttırılmamaya çalışılıyor. Çünkü, oralarda rekabet var. O açıdan biz genel eğilimle aynı yöndeyiz, ama yüksek olduğu da söylenebilir. O da direkt vergilerdeki düşüklükten kaynaklanıyor. Onu tabi bahsedemedim. Hayat Standardı'nın kaldırılması bizim

beyana dayalı gelirleri önemli ölçüde etkiledi, ödemediler ve Gelir Vergisi oranlarında %40'lara varan bir düşüşten kaynaklanan bir indirim söz konusu. Şimdi o Hayat Standardı ile ilgili beyana dayanan vergileri burada değinmek istiyorum. Tabii bu bölümün içine girdiği için sorular. Beyana dayalı vergiler deyince Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi akla gelir. Gelir Vergisi'nin beyana dayalı Gelir Vergisi İle Kurumlar Vergisi'ni aldığımızda %10 civarında mesela toplam vergi içindeki payı. Ama, Katma Değer Vergisi de beyana dayalı bir vergi. O da vergi gelirleri İçindeki payı dahilde alınan KDV %16, ithaldekini de katarsan %32 düzeyinde falan, %10'da oradan geliyor. Yani beyana dayalı vergiler yüksek, ama sadece Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi'ni alırsanız %10 düzeyinde gibi bir oran oluyor. Ancak bu esasen ülkelerin tercihine bağlı. Stopajla vergi alıyorsunuz diyelim, bu stopajla vergi esasen vergi idaresinin çaba göstermeden aldığı bir vergi değil. Çünkü o stopajı beyan eden bir Kurumlar Vergisi mükellefi veya Gelir Vergisi mükellefi. O insanlar da kendilerine göre bir hesap yapıp beyan ediyorlar. O da beyana dayalı bu açıdan. Sonra biz tabii bu beyana dayalı mükellef sayısını arttırmak için yaptığımız bazı düzenlemeleri de, 1998'de özellikle faiz vergilerinin beyana dahil edilmesini sisteme getirmiştik. Ancak, büyük tepkiyle karşılandı. Ne kadar stopaj koyarsanız koyun ama biz beyanname vermek istemiyoruz denince, bu ertelendi biliyorsunuz üç yıl süresince. Yani, beyana dayalı vergiler, beyanname sayısının arttırılması, sistemin şahsileştirilmesi gibi konular tabii ülkedeki kültürle birlikte giden bir şey. Türkiye'deki eğitim seviyesinin çok düşük olması nedeniyle insanlar beyanname vermek istemiyor. Dolayısıyla, daha çok stopaja yönelmek zorunda kalıyorsunuz. Amerika'da nüfusun yaklaşık yarısı beyanname veriyor. Ama Türkiye'de bunu yaşama geçirmeniz çok kolay değil. Ama zamanla muhtemelen bu yöne doğru gidilecektir. Yani, bunun ülkelerin, halkın tercihiyle oluşabilecek bir şey olduğunu düşünüyorum.

Vergi yükünün adil dağılımı için ne yapılıyor şeklinde bir soru var. Aslında vergi yükünün adil dağılımı için ne yapmak gerekiyor? Kayıt-dışı ekonominin kayıt altına alınması ve sistemin gözden geçirilmesi gerekir. Ama, en önemlisi kayıt-dışı olanların kayıt altına alınması. Bunun için en önemli silah olan vergi numaralarını kullanıyoruz. Vergi numaralarının yaygınlaştırılması konusunda da adımlar atılmaktadır. Bu Eylül'den itibaren, özellikle finans sektöründe, vergi numaraları yaygınlaştırılarak bütün para hareketleri kontrol altına alınınca, zaten otomatik olarak kayıt-dışı ekonomi de bir kontrol söz konusu olabilecektir. Çünkü, iki tane hareket vardır. Yani, bir tarafta mal hareketi yapıyorsunuz, diğer tarafta para hareketi. Önce para hareketini kontrol etmeye çalışacağız. Daha sonra da zaten diğer ekonomideki işte borsadaki işlemlerde, diğer büyük alım satımlarda bunu yaygınlaştırarak ekonomiyi vergi numarasıyla kontrol altına almayı düşünüyoruz. Amerika'da olduğu gibi, buradaki vergi numaralan altında toplanan bilgileri de vergi istihbarat merkezinde dinamik bir veri tabanında topluyoruz. Dolayısıyla, Türkiye çapında her mükellef, her kişinin giderek, ekonomik aktivitelerinin içinde yer aldığı bir dosya olacak. Bu dosyayla vergi beyannamelerini karşılaştırıyoruz. Son derece etkin bir denetim yapılabilir, örneğin şimdi yaptığımız bir şey kredi kartı sliplerini toplayarak, kredi kartıyla satış yapan işletmelerin KDV beyannamelerini karşılaştırmak suretiyle otomatik olarak ve çok etkin denetim yapılmaktadır. Yani, giderek en önemli silahı kullanacağız bu yönde.

Şimdi, kamunun verginin önemli bir kısmını ödediği, dolayısıyla esasen çok önemli bir vergi performansının gösterilmediği söyleniyor. Fakat, ben tam aksini düşünüyorum. Türkiye'deki GSMH'nın %30'u kamudan geliyor, ama kamu vergi ödemiyor önemli bir ölçüde. Mesela kamu işçilerinde dediğiniz doğru. Kamu işçilerinin, hesapladık biz, toplam bizim ücretler üzerinden aldığımız, stopaj üzerinden aldığımız toplam vergiler içindeki payı dörtte bir civarında falan, biraz daha artarsa üçte bir. Yani, şöyle özetleyeyim, ücretliler üzerinden aldığımız vergi, toplam Gelir Vergisi'nin %40'ı, %45'i, toplam vergi gelirlerinin de %10'u, %11'i. Ama bu %20'lerden 98'deki indirimlerle birlikte şu anda indiği seviye. Yani, toplam vergi gelirleri içindeki payı, ücretlerin 15 yıl önceki payı %22-25 civarında idi, şu anda %10'a inmiş durumda. Ücretler üzerindeki vergi son derece inmiş durumda. İkincisi toplam Gelir Vergisi içerisindeki payı İse %60'lara varıyordu 10-15 yıl önce. Şu anda %40, hatta %38-36 düzeylerine İnmiş durumda. Bunun da, bu toplanan ücretler üzerinden alınan Gelir Vergisi'nin dörtte biri civarında bir kısmını kamu işçilerinden almaktayız. Fazla bir şey değil. Tabii kamu işçilerinin çok yüksek ücret aldığı doğru, onlar üzerindeki verginin de yüksek olduğu doğru.

Ama, Türkiye'de SSK'lının sayısının 6 milyon civarında olduğunu söyleyebiliriz. 6 milyon yani SSK'lı sayısı. Bunun 490-500 bin civarındaki kısmının kamu işçisi olduğunu söyleyebilirim. Yalnız, bugün bizim vergi borçlarının toplamı GSMH'nın %4'ü civarında, bunun %2.1'i kamuya ait. Yani, kamu Türkiye'deki vergi ödemeyen en büyük kesimi oluşturuyor. Sadece Tekel'in borcu 1.9 katrilyon TL. GSMH'nın %1.3'ünü sadece Tekel ödemiyor ve biz bunu, şu andaki durum silinen kısmıyla, geçen yıl mesela Tekel'in 600 trilyon lirayı görev zararıyla karşılaştırarak sildik. Bu, yıllardır yapılıyor. Ara sıra siliyoruz. Ama ona rağmen şu anda kamu en yüksek vergi borçlusu. Düşünebiliyor musunuz, GSMH'yı yaratan bu kesim, vergi ödemiyor. Tahmin ediyorum her sene GSMH'nın %1'i civarındaki bir şey ödenmiyor. Yani, bizim vergi yüküne kamunun ödememesi nedeniyle 1-1.5 artı eklememiz lazım. Yani, kamu kesimi GSMH payı olmasına rağmen vergiyi ödemiyor. Görev zararını öde, ben de vergiyi ödeyeyim diyor genellikle veya belediyeler siz bana para vermiyorsunuz, ben de ödemiyorum hiçbir vergiyi diyor. Muhtasarları da ödemiyor, diğer vergileri de hiçbirisini ödemiyorlar ve bunların üzerine de gidilemiyor. Maalesef yani, bu konuda büyük sıkıntımız olduğunu söyleyebilirim. Buna da değindiğiniz için teşekkür ederim üstad. Unutmuşum, atlamışım.

BAŞKAN: Bir dakika efendim. Bu konuda mı? Bir şey sormak istiyor. Buyurun sorun.

OĞUZ OYAN: Şöyle bir ifade kullandı Sayın Terzi, "GSMH payı olmasına rağmen" diyor. Bu ne demekse. Ya yüzdeyi söylemiyorsunuz.

CİHAN TERZİ: %30 payı ben tam olarak bilmiyorum.

OĞUZ OYAN: Hayır. KİT sektörüdüjfrGSMH içindeki payı %8-9 civarındadır. Oysa, toplam vergi ödemeleri içindeki payı %30'un üzerinde. Yani bu resmi rakamlarda var. Dolayısıyla, ödenmeyen %1-%2 olsa bile, kendi milli gelir payının üç katı vergi ödüyor. Belki şöyle bir soruyu çalışmak gerekmez mi? Özelleştirme sonrasında bu kayıpları nasıl telafi edeceksiniz?

CİHAN TERZİ: Tabii, ben sadece KİT'ler olarak bahsetmedim. KİT'ler var, BİT'ler var, belediyeler var. Yani kamu kesiminin toplam hacminin, DPT'nin çalışmalarına göre, yani oradaki arkadaşlardan edindiğimiz bilgilere göre, %30 civarında olduğu tahmin ediliyor, GSMH içerisindeki payının. Yani, sadece KİT'ler olarak konuşmuyorum ve KİT'lerin önemli bir kısmı da vergi ödemiyor zaten. Şimdi ben tamamen aksini düşünüyorum. Yani onlar GSMH paylarından daha düşük ölçüde vergi ödüyorlar. Ama kayıtlı olarak, kayıtlı oldukları doğrudur. Gayet düzenli bir muhasebeleri olduğu doğrudur. Ama vergiyi de ödediklerini ben kabul etmiyorum. Onların vergi ödemedikleri bizim istatistiklerimizde var. Vergi borcunun yarısından fazlası kamuya ait. Herhalde zaman fazla kalmadığı için arada belki tartışabiliriz. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Ben teşekkür ederim. Buyurun.

REFİA YILDIRIM: Sayın Berksoy'un sorusuna ben yanıt vereyim. Burada optimum vergilemede önerilen, eğer optimal vergileme varsa, nominal faiz oranları, vergi oranları ve enflasyon oranı zaman içinde birlikte hareket edeceklerdir. Ancak o zaman verginin yol açtığı etkinlik kaybı minimize edilecektir. Bunu ise değişik regresyonlar kurarak test ediyorum. O testler yapıldı ve testlerin sonucuna göre, Türkiye'de buna baktığımız zaman, Türkiye'nin optimal vergilemeye uygun davranmadığını görüyoruz, hükümetlerin. Ters bir ilişki ortaya çıkıyor. Yani birlikte hareket etmesi gereken bu değişkenler Türkiye'de birlikte hareket etmiyor, ters yönde hareket ediyor. Yani test edilmedi değil, edildi, ama sonuç ters çıktı. Bunu da hükümetlerin daha kısa vadeli baktığını, zaman içinde değişik dönemlerde yapılacak vergilemelerin marjinal sosyal maliyetlerini eşitlemektense daha başka kaygılarla olaya yaklaştığı şeklinde düşünüyoruz.

Sayın Tuncer Hocamızın Laffer Eğrisi'yle ilgili şeyi. Bu zaten açık olarak değil ama içeriyor. Çünkü, vergi oranında ortaya çıkacak çok ufak bir değişikliğin etkinlik kaybına yol açacağı, değişikliği minimize etmeye çalıştığımıza göre, dediğiniz ilişki var zaten modelin içinde Hocam, Laffer ilişkisini içeriyor. Teşekkür ediyorum.

Bir şey eklemek istiyorum. Bu vergi kapasitesi ve vergi gayreti, üzerinde epey çalışma yapılması gereken bir konu muhakkak ki, ama şey olarak baktığımızda, yani GSMH içerisindeki ne kadar pay alıyoruz, bu açıdan bakıldığında, yani önemli bir düzeye ulaşmamız nedeniyle vergi yükünün yüksek olduğunu, ama içerideki dağılımın ve dengenin adaletin sağlanıp sağlanmadığı konusunda sorunlar olduğunu ve bunun üzerinde düşünülmesi gerektiğini zaten söyledim. Yalnız vergi ile faiz arasındaki bu ters ilişki, biraz önce bahsedilen, esasen bu vergilemeden kaynaklanmıyor. Bence büyük ölçüde uygulanan harcama politikalarından kaynaklanan bir şey söz konusu. Çünkü, artık faizin bu değişkenlerle aşağı yukarı ilişkisi artık kesilmiş durumda. Ben bundan kaynaklandığını düşünüyorum büyük ölçüde. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ederim. Efendim bu oturumu bitirmiş bulunuyoruz. Güzel tartışmalar oldu. Çok güzel bilgiler aldık. Şimdi ikinci oturuma başlayacağız. Ama izin verirseniz, kısa bir ara verelim. Bir on beş dakikayı geçmesin. Rica edeyim herkesten. Oturumu kapatıyorum ve teşekkür ediyorum efendim.

BEŞİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Halil NADAROĞLU
Marmara Üniversitesi İktisadi ve Idan Bilimler Fakültesi

Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve
Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları
Coşkun CANGÖZ
Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdüdüğü

Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar
Ömer KARAMOLLAOĞLU
Sayıştay Başkanlığı

Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları
(Devirli Garantili Krediler)
Oğuz ÇALIK
Sayıştay Başkanlığı

Oturum Başkanı

PROF. DR. HALİL NADAROĞLU

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Biiimler Fakültesi

Dostlarım arkadaşlarım, 16. Maliye Sempozyumu'nu büyük bir başarıyla gerçekleştiren Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nin başta Sayın Dekanı ve Bölüm Başkanı olarak hepsini katlandıkları zahmetlerden, ulaştıkları başarıdan dolayı kutluyorum. İlgilerine, bizlere olan yakın davranışlarına yürekten teşekkür ediyorum. Tabii şu anda bu teşekkürleri kabul etme görevi de zannediyorum Naci Muter arkadaşımıza düşüyor. Bu İşlerin içinde olmayanlar, bu konularda henüz görev almamış olanlar ne gibi problemlerle karşılaşacaklarını bilemezler. Bunu gelecektekilerin cesaretini kırmak için söylemiyorum. Ama gelecekte bu görevi üstlenecek olanların şimdiden bunun bilincinde olarak yola çıkmalarının yararlı olacağını ifade ediyorum.

Bugünkü sabah oturumunun ikincisi ve sonuncusu, ki öğleden sonra bugün serbest bir gün olarak belirlenmiş, şimdi kırk dakikalık bir rötarla başlıyor. Üç değerli genç konuşmacının süreleri kelimenin tam anlamıyla 20'şer dakikadır. Bunu belirtmekte yarar görüyorum. Hatta 15 dakika olması lazım, ama diğerlerine karşı nisbî haksızlık yapmamak için 20 dakikayı onlara da tanıyorum.

Bu konuşmacılardan birinci arkadaşımız Coşkun Cangöz. Kendisi Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansman Genel Müdürlüğü'nde Daire Başkanı. Bu genç arkadaşımız Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden 1989 yılında mezun olmuş. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Ekonomi Bölümü'nde *"Türkiye örneğinde Dış Borç Yönetimi ve Borçlanma Stratejileri"* konulu tez çalışmasıyla yüksek lisans yapmış. Ayrıca İngiltere'de *"Şirketlerde Belirsizlik Ortamında Risk Yönetimi"* konulu tez çalışmasıyla bir yüksek lisans daha yapmış. 90-91 yılları arasında Denizcilik Bankası'nda Mali Analist olarak görev ifa etmiş. 91 yılından bu yana Hazine Müsteşarlığı'nda çalışmaktadır. 1998 yılından itibaren de Kamu Finansman Genel Müdürlüğü'nde Daire Başkanı olarak görev yapmaktadır. Kendisinin şimdi sunacağı tebliğin başlığı *"Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları".* Sayın Coşkun Cangöz, süreyi çok iyi kullanacağınıza emin olarak sözü size bırakıyorum. Buyurun.

KAMU YATIRIMLARININ DIŞ KAYNAKLA FİNANSMANI VE HAZİNE BORÇ HESAPLARINA YANSIMALARI

COŞKUN CANGÖZ
Daire Başkanı
Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü

GİRİŞ

Hazine Müsteşarlığı mali yıl Bütçe Kanunları ve 4059 sayılı Kanun çerçevesinde devletin borçlanma işlemlerinin yürütülmesinden ve idaresinden sorumludur. Bu çerçevede, gerek yurtiçinden, gerekse yurtdışından yapılan borçlanmalarla bir yandan bütçe açığının öte yandan da kamu kesiminin yatırım projelerinin finansmanı gerçekleştirilmektedir. İlgili kanunlar dahilinde gerçekleştirilen borçlanma işlemleri Müsteşarlık bünyesindeki Devlet Borçları Saymanlığı tarafından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Devlet Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen esaslar çerçevesinde ve nakit bazlı olarak muhasebeleştirilmektedir. Ancak, Sayıştay Başkanlığı tarafından 1995 yılından başlayarak Devlet Borçları Saymanlığı'nın bazı hesaplarına uygunluk bildirimi verilmemektedir.

Uygunluk bildirimi verilmeyen Hazine hesapları şunlardır:

- Dış Borçlar Hesabı
- Genel ve Katma Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı
- Kullanılacak Dış Krediler Hesabı
- Kredi Anlaşmaları Hesabı

HESAPLARA SAYIŞTAY TARAFINDAN UYGUNLUK BİLDİRİMİ VERİLMEMESİNİN GEREKÇELERİ

Uygunluk bildirimi verilmeyen hesaplar niteliği ile bu hesaplara uygunluk bildirimi verilmemesinin Sayıştay Başkanlığı tarafından belirtilen gerekçeleri kısaca şu şekilde Özetlenebilir;

Dış Borçlar Hesabı: Dış kredi kullanımlarıyla anapara, faiz ve diğer ödemelerin ve dış borç stokunun yıl sonu kurlarıyla değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının kaydedildiği bir hesap olan Dış Borçlar Hesabı'na 1995 yılından bu yana uygunluk bildirimi verilmemektedir. Bu hesaba;

- Saymanlık hesaplarına kur farkı adı altında yıl sonlarında ve bir defada olmak üzere yapılan ilavenin Saymanlık kayıtlarında yer alan dış borç tutarı ile ilgisi olmadığı ve detayının belgelenemediği,

- Kredi kullanımlarının izlenmesine esas teşkil eden kreditör bilgilerini kullanıcı kurumlar nezdinde doğrulayacak bilgilere ulaşılmasında sorunlar bulunduğu,

Eski dış borç veri tabanında yer alan kullanım ve geri ödeme bilgilerinden örnekleme usulüyle yapılan incelemelerde, düzenli veri akışının sağlanamaması nedeniyle, hatalar bulunduğu ve bu çerçevede dış borç stok rakamının doğru olmadığı, gerekçeleriyle Sayıştay tarafından uygunluk bildirimi verilmemiştir[1].

Genel ve Katma Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları (GKBDDKB) Hesabı: Hazine'nin finansal alacaklarının kaydedildiği bu hesaba 1997 yılından bu yana uygunluk

[1] 1997 Yılı Uygunluk Bildirimi Eki Rapor, Sayıştay Başkanlığı 1998 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.

bildirimi verilmemektedir. Bu alacaklar esas olarak Hazinenin bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile vakıf üniversitelerine kullandırdığı devirli kredilerden ve sağlanan garantilerin Hazine'ce üstlenilmesinden kaynaklanmaktadır. Hesaba;

a 1998 yılına kadar garantili borçlardan kaynaklanan alacakların GKBDDKB hesabına kaydedilmediği,

a GKBDDKB hesabına sadece devirli kredilerden kaynaklanan alacakların kaydedildiği ancak kaydedilen bu borçlara ilişkin stok rakamlarının da hatalı olduğu,

a Hazine alacaklarının büyük bir kısmının dış borçlardan kaynaklandığı, ancak yukarıda belirtildiği şekilde Hazine garantili kredilerden kaynaklanan alacakların bu hesaba kaydedilmemesi neticesinde alacak stokunun kur farkının yanlış hesaplandığı gerekçeleriyle Sayıştay tarafından uygunluk bildirimi verilmemiştir[2].

Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı: Karşılıklı çalışan ve kreditörlerle yapılan anlaşmalar çerçevesinde sağlanan kredilerin ve bu kredilerden yapılan kullanımların kaydedildiği bu hesaplar 1995 yılından bu yana uygunluk bildirimi almayan *"Dış Borçlar Hesabı"* nin uygunluk bildirimi almasını sağlanmak ve dış borç muhasebesini daha sağlıklı izlemek amacıyla Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın ortak çalışmaları sonucunda 1999 yılında oluşturulmuştur. Söz konusu hesaplar oluşturulduğu 1999 yılında uygunluk bildirimi almamıştır. Hesabın uygunluk bildirimi almamasına;

- Bu hesapların açılış kayıtları ve bütün yıl içi işlemleri yıl tamamlandıktan sonra tek bir kayıtla ihdas edildiği,

- Kayıtların gerekçesini oluşturan belgelerin hesapta mevcut olmadığı ve denetime sunulamadığı gerekçe olarak gösterilmiştir[3].

MALİYE BAKANLIĞININ İNCELEMESİ

Sayıştay Başkanlığı'nın talebi doğrultusunda 1997 yılında Maliye Müfettişleri Hazine Devlet Borçlar Saymanlığı'nı teftiş etmişlerdir. Söz konusu teftiş çalışmaları çerçevesinde hazırlanan raporda Dış Borçlar Hesabı'nın *"borç"* kısmının Saymanlık tarafından işlendiği ancak *"alacak"* kısmının istatistiki verilere dayandığı belirtilmektedir[4]. Raporda Hazine Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü istatistiki verilerinin yabancı para açısından borç mevcudunu gösteren *"yardımcı defter"* kayıtlarının yerini aldığı üzerinde durulmaktadır. Saymanlık dışında tutulan bu kayıtların muhasebeye esas alınmasının temel nedenleri[5]

1. Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde yer alan 74 örnek numaralı Borç Defterinin gelişen ve çeşitlenen dış borç karakterini kavrayacak nitelikte olmaması,

2. Nakdi ve ayni kredi kullanımlarına ilişkin belge ve bilgilerin düzenli bir şekilde Devlet Borçları Saymanlığına değil, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nde bilgisayar kayıtlarına geçirilmek üzere istatistiki verilerle ilgili birime gelmesi olarak tespit edilmiştir.

Konunun çözümüne yönelik olarak ise[8];

[2] 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Başkanlığı 1998 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay Başkanlığı
[3] 1999 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Başkanlığı 2000 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay Başkanlığı
[4] Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Raporu, Durmuş Öztek, Mehmet Yörük, M.Fazıl Asya, 04/03/1997 s. 8
[5] Adı geçen Rapor s. 9.
[6] Adı geçen Rapor s. 9-10.

1. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nde yapılacak düzenleme ile dış borçlar hesabı kapsamındaki kredi kullanımları ile ilgili bilgilerin öncelikle Devlet Borçları Saymanlığına gelmesinin sağlanması, anılan Genel Müdürlük istatistik birimince hazırlanan verilerin Devlet Borçtan Saymanlığı bakımından sadece Saymanlık hesaplarının kontrolü için kullanılması,

2. Saymanlığa kredi kullanımları ile bilgi ve belgeleri zamanında ve eksiksiz bir biçimde kayıtlara geçirebilmesi bakımından gerekli eleman, bilgisayar donanım ve yazılım desteğinin sağlanması

3. Uygulamada kullanılma imkanı bulunmayan 74 ömek numaralı defterin bilgisayar ortamında tutulması esas alınarak, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Devlet Borçları Saymanlığı ilgililerince konunun yeniden gözden geçirilerek düzenlenmesi yönünde öneriler getirilmiştir.

Raporda ayni dış kredi kullanımlarının[7] Saymanlık hesaplarına intikal etmemesi neticesinde Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü istatistiklerinin muhasebe verisi olarak kullanıldığı, oysa ki 1994 yılı Bütçe Kanununun 33. Maddesi ve 4 sayılı 1989 yılı Bütçe Uygulama Talimatı ile Devlet Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca kreditör tarafından yurtdışındaki müteahhide ödemenin yapılmasını takiben bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur, öte yandan, bütçeleştirme işlemlerinin Bütçe Daireleri aracılığıyla Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yapılmasının ve akabinde *Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emri"* düzenlenmesi suretiyle de muhasebeleştiriimesinin gerektiği, ancak uygulamada kamu kurum ve kuruluşlarının bu kullanımların muhasebeleştirilmesi için Devlet Borçları Saymanlığına, bütçeleştirilmesi için de bütçe dairelerine başvurmadıkları belirtilmektedir . Raporda bu durumun nedenleri şu şekilde tespit edilmektedir[8];

1. Ödenek kaydı işlemleri Maliye Bakanlığında uzun zaman almakta ve bu işlemler kurumlarca zaman israfı olarak değerlendirilmektedir.

2. Bu konuyu ayrıntılı olarak ortaya koyan ve yapılacak işlemleri açıklayan, belli başlı bir yol gösterici doküman mevcut değildir.

3. Bu hususta hangi birim ya da kişilerin ne tür işlemler yapacakları derii toplu olarak ortaya konulmamıştır.

4. işlemlerin yapılmaması halinde İlgililere ya da kurumlara uygulanacak yaptırımlar belirtilmemiştir.

5. Kurumlar ayni kredi yoluyla elde ettikleri mal ve hizmetler dolayısıyla özellikle Sayıştay'a hesap verme konusunda rahat ve bağımsız bir hale gelmişlerdir ve bu tür işlemlerin genel sisteme dahil edilmesi yönünde istekli değillerdir.

SORUNUN TEMEL NEDENLERİ

Sayıştay Başkanlığının Hazine'nin borçlanma ile ilgili bazı hesaplarına uygunluk bildirimi vermemesi ile varlığı tespit edilen sorun, temelde mevcut ekonomik ve finansal sistemin aksayan yönlerinin muhasebeye yansımasından ibarettir. Bu durumun sistematik sorunlardan kaynaklandığı Sayıştay'ın 1998 Yılı İzleme Raporu'nda da açıkça belirtilmektedir.

[7] Ayni dış kredi kullanımı, borçlusu Hazine olmakla beraber, devir yoluyla kamu kurum kuruluşlarına kullandırılan kredilerden Hazine'nin T.C Merkez Bankasindaki hesaplarına girmeksizin, «kullanıcı kuruluşun doğrudan doğruya kreditör hesaplarından yaptığı çekişlerdir.

[8] Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Raporu, Durmuş Öztek, Mehmet Yörük, M.Fazıl Asya, 04/03/1997 s. 10-11.

1995 yılı dış borçlar hesabına uygunluk bildirimi verilmesini amaçlayan çalışmalar sorunun bir kayıt sorunu olmaktan öte, yapısal olduğunu göstenniştii[9].

Bu yapısal sonunun ortaya çıkmasına neden olan hususların belirlenebilmesi için ise öncelikle kamunun yatırım finansmanında oluşturduğu yapının incelenmesi gerekir.

Dış Kaynakla Yatırım Finansmanı

Kamu kurum ve kuruluşları yapacakları yatırım harcamalarını iki yolla finanse etmektedirler. Bunlar:

Bütçe ödenekleri	(İç Kaynak)
Dış borçlanma	(Dış Kaynak)

Bütçe kapsamında gerçekleştirilen yatırımların gerek programa alınmasında gerekse programa alındıktan sonra Ödenek tahsisi aşamasında yatırımcı kuruluşların Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın sıkı denetimine ve kısıtlamalarına tabidirler, ödenek temininden sonra ise nakit tayınlaması aşamasında bu kez Hazine'den kaynak temin edilmesi gerekmektedir. Bütün bunlara ilaveten, belirli bir tutarın üzerindeki sözleşmelerin Sayıştay ve Maliye Bakanlığı vizesine tabi olduğu da dikkate alınmalıdır.

Bu çerçevede gerek bütçeden kaynak temini sürecinin sıkıntılı ve uzun olması, gerekse bütçe imkanlarının sınırlı olması ve bu suretle yapılan yatırımların tamamlanmasının uzun yıllar alması nedeniyle, zaman içerisinde dış borçlanmayla finansman yolu tercih edilir olmuştur. Nitekim yılı yatırım bütçesi incelendiğinde yatırım ödenekleri için tahsis edilen miktarların büyük bir kısmını yurtdışından sağlanan finansman kaynaklarının kullanılabilmesi için yurtiçinde yapılması zorunlu olan vergi ve benzeri giderlere karşılık olarak ayrılmış olduğu görülmektedir.

Bu aşamada, kamu kurum ve kuruluşları yatırımların dış finansman yoluyla gerçekleştirilmesi yoluna gittikleri taktirde, bu defa üç farklı finansman modeli ile karşılaşmaktadırlar.

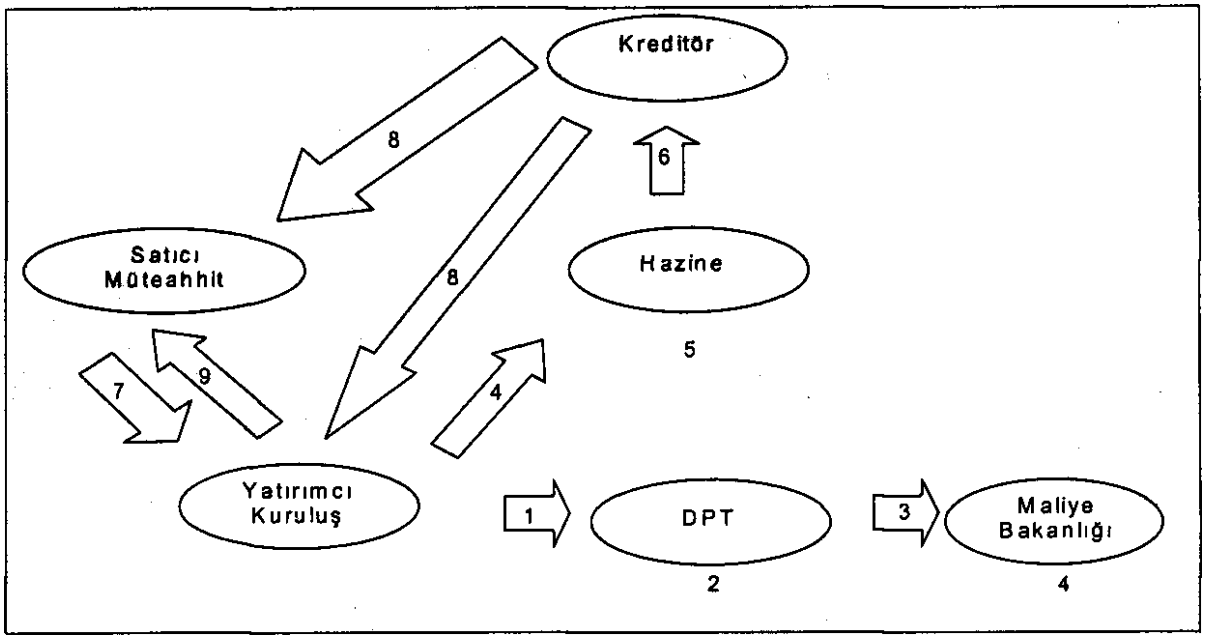
1. Hazinenin borçlanarak proje tutarı kadar kısmı ilgili kamu kurum ya da kuruluşuna devir ya da tahsis yoluyla kullandırması

2. Kurumun Hazine garantisi altında doğrudan borçlanması

3. Kurumun Hazine garantisi olmaksızın doğrudan borçlanması

1998 Yılı İzleme Raporu, s. 6.

Yabancı Kaynakla Proje Finansmanında Temel Süreçler



1. Yatırımcı kuruluş proje teklifini yatırım programında yer almak üzere sunar
2. DPT projeyi Yatırım Programına alır ve yatırım ödeneğini belirler
3. Yatırım ödeneği ile Mali Bütçe ile ilişkilendirilir.
4. Maliye Bakanlığı yatırım ödeneğini tahsis eder, kuruluş dış kredi talep eder
5. Hazine projelerin yatırım programında ve bütçede yer alıp almadığını kontrol eder
6. Hazine dış kaynak temin eder
7. Satıcı/Müteahhit yatırımcı kuruluşa mal veya hizmet sağlar
8. Satın alınan mal veya hizmet bedeli doğrudan kreditör tarafından veya kullanıcı üzerinden satıcı/müteahhide ödenir.

Genel ve katma bütçeli idarelerin doğrudan borçlanma yetkisine haiz olmamaları nedeniyle bu kuruluşlar adına Hazine borçlanmakta ve tahsis yoluyla kullandırmaktadır. Genel ve katma bütçeli idareler dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları için ise devir yoluyla kaynak yaratılmaktadır. Devirli ve tahsisli kredilerin kullanımları ilgili yatırımcı kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmakla beraber geri ödemeleri Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu kamu kurum ve kuruluşları devirli kredi kullanma imkanına sahip olmakla birlikte, Hazine garantisi altında veya doğrudan doğruya kendi imkanlarıyla ve garantiye başvurmaksızın da borçlanabilmektedirler.

Tablo 1: Kamu Dış Borç Stoku (Milyon US$)

	1996	1997	1998	1999	2000
Kamu Dış Borç Stoku	40.209	39.349	40.493	43.452	47.166
Konsolide Bütçe	32.199	31.338	32.280	35.273	38.953
Hazine Borçları	16.081	16.059	16.215	18.530	22.958
(Tahvil)	11.896	12.658	13.252	16.638	20.153
Devirli Borçlar	8.904	7.260	7.679	7.683	6.271
Tahsisli Borçlar	7.214	8.019	8.386	9.060	9.724
Genel Bütçe	4.406	4.485	4.376	4.903	5.721
Katma Bütçe	2.808	3.534	4.010	4.157	4.003
Konsolide Bütçe Dışı	8.010	8.011	8.213	8.179	8.213

Kaynak:Hazine Müsteşarlığı

Doğaldan doğruya proje finansmanı amacıyla kullanılan dış kaynakların borç stoku 2000 yıl sonu itibariyle, %15.9'u konsolide bütçe[10], %8.2'si ise konsolide bütçe dışı[11] kurum ve kuruluşlara ait olmak üzere toplam 24.1 milyar ABD doları seviyesindedir. Bu miktar, toplam kamu dış borç stokunun yüzde 62'sini oluşturmaktadır.

Proje Kredilerinin Genel Yapısı

Genel ve katma bütçeli idarelerin proje finansmanı amacıyla ihtiyaç duydukları kaynakların temini amacıyla Hazine tarafından 1995-2000 döneminde sağlanan dış proje kredisi miktarı ve bu kredilerin koşulları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2: Dış Proje Kredilerinin Genel Yapısı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sağlanan Kredi Sayısı	56	42	76	58	86	64
Kreditör Sayısı	51	46	75	46	59	34
Lider Banka Sayısı	26	26	33	25	36	29
Anlaşma Miktarı (Milyon USD)	1.756	2.830	2.395	2.719	3.913	2.546
Değişken Faizli Kredi Miktarı	*710*	*1.349*	*1.920*	*2.252*	*2.117*	*1.647*
Sabit Faizli Kredi Miktarı	*1.046*	*1.481*	*475*	*468*	*1.796*	*899*
Ortalama Vade (Yıl)	9	12	9	9	13	11
Değişken Faizli Krediler	*7*	*7*	*7*	*8*	*8*	*8*
Sabit Faizli Krediler	*11*	*16*	*17*	*11*	*19*	*17*
Ortalama Faiz						
Spread	*1.5*	*1.3*	*1.4*	*0.8*	*1.5*	*1.4*
Sabit Faiz	*7.2*	*5.7*	*6.6*	*5.0*	*3.7*	*6.2*

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Sadece 1995-2000 döneminde temin edilen dış proje kredilerinin sayısı 382 olup, toplam kredi miktarı 16 milyar ABD doları seviyesindedir. Ortalama vadenin 10 yıl civarında ve sabit faizli kredilerde oluşan yıllık ortalama faiz oranının da yüzde 5-7 aralığında gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu kredilerin sayıları otuzlarla ifade edilen birbirinden farklı kreditörterden ve buna bağlı olarak birbirinden çok farklı koşullarda temin edildiği görülmektedir. Bu kredilerin kreditör tarafından kullandırılmasında, tahsilatında, faiz ve diğer ücret ve komisyonların hesaplanmasında, tahakkuk ettirilmesinde ve hatta bildirimlerinde farklılıklar bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan tabloda dış proje kredilerinin yıllık ortalama faiz oranları belirtilmekle beraber, tabloda yer almayan ve krediden krediye değişiklik gösteren, taahhüt komisyonundan[12], ajan ücretine[13], idari ücretten[14], cep ödemelerine kadar çok sayıda ve farklı oranlarda ücret ve komisyon ilave maliyet kalemleri olarak faiz ödemesinin üzerine eklenmektedir.

Hazine borç hesaplarına yansıtılmasını teminen kısmen temin edilebilen kullanım bilgilerinin esas olduğu devirli ve tahsisli kredilerin stok miktarıdır.

[11] Konsolide bütçe dışı kurum ve kuruluşların 8.2 milyar ABD doları seviyesinde gerçekleşen dış borç stoku Hazine garantili ve garantisiz bütün borçlarını içermektedir.

[12] Kreditörün kullanılmayan bakiye üzerinden anlaşmada belirtilen oran üzerinden tahakkuk ettirdiği komisyon ödemeleridir.

[13] Kredinin birden fazla kredltörden sağlanması durumunda lider bankaya ödenen ücret ödemeleridir.

[14] Ticari kredilerin tamamı üzerinden ve anlaşma tarihini takip eden belirli bir süre içinde kreditörün yapmış olduğu idari hizmetlere karşı yapılan ödemelerdir.

[15] Kredi müzakereleri sırasında yapılan her türlü yazışma ve haberleşme giderleri ile bir kısım hukuki harcamalar bu kalem adı altında Ödenmektedir.

Özellikle taahhüt komisyonu gibi kullanıma bağlı olarak farklılıklar gösteren ödemelerin kredi maliyetine etkilerini ancak bütün kullanımların tamamlanmasını müteakip tespit etmek mümkün olabilmektedir. Bu durumda başlangıç itibariyle aynı vade ve faiz oranlarına sahip olan iki kredinin itfa tarihlerinde birisinin diğerinden hızlı kullanılmasına bağlı olarak daha düşük bir maliyete sahip olması ve daha düşük ödeme yapılması mümkün olabilmektedir. Şu halde, anlaşma üzerinde yer alan faiz oranları düşük olsa da kredinin gerçek maliyeti ancak kredinin ödemeleri tamamlandığında ortaya çıkmaktadır.

Bununla beraber, dış proje kredilerinin yurtçinde kullanılmasında yurtçindeki mevzuat ve uygulamalardan kaynaklanan farklılıklar da görülmektedir.

Devirli ve Tahsisli Kredi Kullanımları

Borçlusu Hazine, kullanıcısı kamu kurum ve kuruluşları olan devirli ve tahsisli krediler bir takım istisnaları olmakla beraber, esas olarak üç farklı şekilde kullanılmaktadır:

1. Hazine Hesapları Üzerinden Yapılan Kullanımlar[16]: Yatırımcı kuruluş krediden yapacağı kullanım talebini Hazine Müsteşarlığına iletmekte ve talep edilen tutar kreditör tarafından daha önce Hazinenin TC Merkez Bankası'ndaki hesaplarına aktarılmış olan imkanlardan ilgili müteahhide ödenmektedir. Avrupa Konseyi Kalkınma Bankasfndan sağlanan krediler bu kullanım tipinin klasik örneğini oluşturmaktadır.

2. Özel Hesaplar Üzerinden Yapılan Kullanımlar[17]: Bu tür kullanımların olduğu kredilerde Hazine genel olarak TC Merkez Bankasinda, istisnai olarak da ticari kamu bankalarında lehdarı Hazine olmakla beraber, hesaptan kullanım hakkı tamamen kullanıcı kuruluşa ait olan bir özel hesap açtırmaktadır. İlgili kuruluşun talebi doğrultusunda kreditörler krediden bu hesaplara kaynak aktarmakta ve Hazineye krediden kullanım yapıldığına dair bilgi vermektedirler. Kuruluşlar da hesaptaki tutarları ihtiyaçları çerçevesinde kullanmaktadırlar. Özel hesaptan yapılan kullanımların yaygın olarak bilinen örneği Dünya Bankası kredileridir.

3. Doğrudan Doğruya Kreditör Hesabından Yapılan Kullanımlar[16]: Bu kullanımların büyük bir kısmını yurtdışındaki satıcı firmadan alınan mal veya hizmet bedelinin doğrudan doğruya kreditör hesaplarından satıcının hesabına yapılan ödemeler oluşturmaktadır. Kreditörler, kullanıcı kuruluşlardan gelen kullanım taleplerini karşıladıktan sonra Hazine Müsteşarlığına bilgi vermektedirler. Ticari satıcı kredileri ile akreditif açılmak suretiyle yapılan kredi kullanımları bu tür kullanıma örnek gösterilebilir.

Yukarıda belirtilen usullerle yapılan kullanımlar üzerinden anlaşmalarda belirlenen şartlar dikkate alınarak kreditörler tarafından hesaplanan faiz, taahhüt komisyonu ve kullanıma bağlı diğer ücret ve komisyonlar yine anlaşmalarla belirlenen ödeme takvimine uygun olarak Hazine Müsteşarlığına bildirilir. Müsteşarlık ödemeye esas teşkil eden belge ve dokümanları hazırlayarak ödemeyi gerçekleştirir ve doğrulanmasını teminen de kullanım bilgilerini ilgili kamu kuruluşuna gönderir. Ancak, kullanım bilgilerinin ilgililerce doğrulanması ve Müsteşarlığa gönderilmesi süreci sistemdeki temel aksaklık noktasını oluşturmaktadır.

[16] Bu kullanım türü uygulamada ve yasal düzenlemelerde *"Nakdi Kredi Kullanımı"* olarak adlandırılmaktadır.

[17] İlgili mevzuatta, Hazine hesaplan dışında yapılan her türlü kullanım *"Ayni Kredi Kullanımı"* olarak geçmektedir. Bu çerçevede özel hesaplardan yapılan kullanımlar genel olarak ayni kredi kullanımıdır. Öte yandan, özel hesaplardan Hazine hesaplarına aktarılmak suretiyle nakdi kullanım haline dönüşen kullanımlar da bulunmaktadır. Uygulamada ayni-nakdi kullanım sınıflandırması bir takım karışıklıklara yol açmaktadır.

[18] Kreditör hesaplarından yapılan kullanımlar da Hazine hesaplarına girmediği için ayni kredi kullanımı olarak sınıflandırılmaktadır.

Garantili Krediler

Hazine, esas olarak devletin finansman imkanlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibiliteyi teminat olarak kullanmak suretiyle, yatırım finansman maliyetlerini asgari seviyede tutmak, iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak ve yıllara sari yatırımların fon ihtiyacını karşılamak gibi amaçlara yönelik olarak genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına garanti sağlamaktadır. Bu finansman modeli uzun yıllar belirtilen amaçlarla kullanılmıştır. Ancak, 1992 yılından başlayarak öncellikle mahalli idareler ve zaman içinde de diğer kamu kurum ve kuruluşları karşılaştıkları mali sıkıntılar nedeniyle, giderek daha sık bir şekilde Hazine garantisine başvurarak, dış borçlarının Hazine tarafından ödenmesi yönünde.taleplerde bulunmaya başlamışlardır. Söz konusu kredi geri ödemesinin Hazine tarafından gerçekleştirilmesi durumunda üstlenilen taksitlere ilişkin olarak Hazine'nin ilgili kamu kuruluşundan bir alacağı doğmaktadır. Söz konusu alacaklar 1997 yılından bu yana uygunluk bildirimi almayan GKBDDKB hesabında izlenmektedir.

Öte yandan, devirli ve tahsisli krediler için tebliğlerle getirilen bildirim yükümlülüğünde olduğu gibi, garantili kredi kullanan kamu kurum kuruluşlarının azımsanmayacak bir kısmı da 32 Sayılı Karar çerçevesinde tabi oldukları kullanım bilgilerinin bildirilmesi yükümlülüğünü gerektiği şekilde yerine getirmemektedir. Bu kapsamda Hazinenin karşı karşıya olduğu olası risk ve yükümlülükleri izleme kapasitesinde düşmekte ve bu durum borçlanma maliyetlerini arttırdığı gibi, nakit yönetimine üzerinde de olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-Işlet-Devret (YİD) modeliyle proje finansmanı 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilmekte olup, ileri teknoloji, bilgi birikimi gerektiren işlerde veya belirli bir hizmetin gerçekleştirilmesinde kamu kaynaklarından ziyade özel sermayenin kullanılmasını teşvik edilmesi suretiyle kamusal sermayenin sosyal amaçlı projelere yönlendirilmesinin sağlanması amacıyla özel hukuk veya imtiyaz sözleşmeleri ile bir yatırımın gerçekleştirilmesi ve belirli bir süre için işletilerek dönem sonunda bedelsiz olarak kamuya devrini öngören bir modeldir.

Söz konusu model kapsamında gerçekleştirilen ve Hazine garantisi altında olan yükümlülükler de garantili kredilerde izlenen prosedür çerçevesinde üstlenilmekte ve Hazine alacağı yaratan bir işlem olarak GKBDDKB hesabında kayda alınmaktadır.

Tahvil İhraçları

Yatırım finansmanı için sadece belirli projelere tahsisli, kullanımında çok sayıda kısıtlama ve şartların bulunduğu proje kredilerine başvurulurken, bütçe ve nakit finansmanı amacıyla tahvil ihracına başvurulmaktadır.

Bununla beraber, projelerin bütçe kaynaklarından finansmanı alternatifi araştırıldığında, bir finansman kaynağı olarak tahvil ihraçlarının ilk bakışta ortalama vadesinin proje kredilerine kıyasla kısa, faizinin ise yüksek olduğu gözlenmektedir. Öte yandan, finansal kaynakları sadece vade ve faiz ölçeğinde değerlendirmek karar mekanizmasında etkili olabilecek bazı detayları gözden kaçırma sonucunu doğurmaktadır. Bu aşamada, ilk olarak söz konusu finansman kaynağının borçlu tarafından serbestçe kullanım imkanı bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır. Ancak, bu imkanın ilave bir maliyet unsuru olarak ortaya çıktığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim, bu açıdan bakıldığında, belirli koşullara bağlı olarak spesifik projelere bağlanmış olan kredilerin maliyetlerinin salt anlaşmalar bazında değerlendirildiğinde daha düşük olduğu görülmektedir.

Belirli bir projeye bağlı olmak proje kredilerinin maliyeti düşürmekle beraber, kullanım süresini ilgili projenin gelişim sürecine endeksleyen bir faktör olmaktadır. Öte yandan, kullanım döneminin uzaması ve zaman zaman buna bağlı olarak projenin revizyona uğraması iptal edilerek hiç bitirilememesi riskini doğurmaktadır. Bu durum bir döngü

yaratmakta ve kullanımlar içsel risk faktörlerinin gerçekleşmesine bağlı olarak uzamaktadır. Bu bakımdan, söz konusu kaynaklar gerek yurtiçi, gerekse uluslararası piyasalardaki ekonomik ve politik risklere karşı son derece korunmasızdır ve bu fonların yönetimi son derece güçtür.

Tablo 3: Tahvil İhraçlarının Genel Yapısı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İhraç Sayısı	6	8	6	9	14	13
Döviz Türü	3	3	3	2	2	3
İhraç Miktarı (Milyon USD)	2.495	2.497	2.840	2.689	4.495	8.532
Değişken Faizli	*500*	-	-	-	-	*1.483*
Sabit Faizli	*1.995*	*2.497*	*2.840*	*2.689*	*4.495*	*7.049*
Ortalama Vade (Yıl)	3.7	4.45	7.74	5.92	5.99	10.42
Değişken Faizli	*3*	-	-	-	-	*1.65*
Sabit Faizli	*3.9*	*4.45*	*7.74*	*5.92*	*5.99*	*12.26*
Ortalama Faiz (%)						
Spread	*1.75*	-	-	-	-	*1.33*
Sabit Faizli	*5.3*	*7.17*	*8.62*	*9.41*	*10.16*	*9.22*

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Bu gibi risklerin gerçekleşmesiyle birlikte kredi anlaşmalarıyla belirlenen faiz dışı maliyetler doğmaktadır. Ayrıca mevcut projenin bitirilebilmesini teminen eskalasyonlara bağlı olarak ortaya çıkan ilave proje maliyetini karşılamak maksadıyla ana krediye ilave köprü kredilerde sağlanmaktadır.

Bütün bu hususlara ilaveten, ticari kaynaklardan sağlanan proje kredilerinde, bütün bu risklerin göze alınması ve buna rağmen borçlanma maliyetinin kredi bazında düşük gerçekleşmesi, öngörülen yatırım maliyetlerinin de düşük olması sonucunu doğurmamaktadır. Zira, söz konusu projelerin bütçe dışında dış kaynak kullanılarak gerçekleştirilmesi, gerektiği şekilde denetlenememesi, harca ma cı kuruluşların bütçe kaynaklarıyla karşılayamadıkları ve projeyle doğrudan doğruya ilgili olmayan bir takım giderlerini de proje maliyetlerine yansıtma eğilimine sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede, yukarıda tartışılan bütün risk ve maliyet unsurlarının değerlendirmesinde bu hususun da dikkate alınması gerekmektedir.

Tahvil ihracı suretiyle yapılan borçlanmalarda ise maliyet, faiz ve kaynakta yapılan kesintiler olarak ortaya çıkmaktadır. Kullanımlar üzerinde herhangi bir kısıtlama yoktur. Proje kredilerindeki öngörülemeyen ilave maliyet kalemleri tahvil ihraçlarında görülmemektedir. Buna ilaveten, tahvil portföyünün gerek aktif, gerekse pasif borç yönetimi tekniklerini kullanmak suretiyle yönetilmesi mümkündür. Bu çerçevede, tahvil ihraçlarının etkin kullanım imkanı veren ve gerçekleşen maliyetler bakımından nispeten daha uygun kaynaklar olduğu sonucuna ulaşılabilir.

1995-2000 döneminde sadece 56 tahvil ihracı gerçekleştirmek suretiyle 24 milyar ABD dolarının üzerinde kaynak temin edilmiştir. Bu rakam yüzlerce proje kredisi karşılığında sağlanan finansman miktarının 1.5 katıdır. Söz konusu ihraçlar sadece iki ya da üç döviz cinsi üzerinden yapılmıştır. Bu durum da gerek tahsis edilecek insan kaynağı bakımından gerekse uzmanlaşma ve performans değerlemesi açısından borç yönetiminin etkinliğini arttırıcı bir unsur olarak öne çıkmaktadır.

Yapısal Sorunlar

*

Yukarıda kısaca özetlenen finansal işlemler kayıt altına alınırken gerek bütçeleştirme, gerekse muhasebeleştirme aşamasında sistematik sorunlar neticesinde ortaya çıkan eksiklikler söz konusu kayıtların yetersiz ve hatta zaman zaman eksik olması sonucunu doğurmaktadır.

özellikle dış kaynakların yatırım finansmanında kullanılması sürecinin arzulandığı şekilde kayıt altına alınamaması neticesinde muhasebe hesaplarına uygunluk bildirimi verilmemesi şeklinde ortaya çıkan aksaklığa temel teşkil eden sistematik sorunlar şunlardır:

1. Devlet Borç Muhasebesi, klasik devlet muhasebesi işlemlerinden temelde iki yönden farklılık göstermektedir. Bunlardan ilki borç muhasebesinin ancak tahakkuk bazında kayıt altına alınması mümkün olan karmaşık finansal araçları bünyesinde banndırmasıdır. İkincisi ise söz konusu araçların zaman zaman işlem bazına inen farklılıkların görüldüğü bir yapıya sahip olmasıdır. Buna rağmen devlet borç muhasebesi hesap İlişkileri bakımından klasik devlet muhasebesi gibi nakit bazlıdır ve yukarıda sözü edilen İşlemlerin muhasebeleştirilmesinde yetersiz kalmaktadır[19].

2. Yukarıda da sözü edildiği üzere, yurtdışından sağlanan kredilerin büyük bir kısmı belirli projelerin finansmanı amacıyla Hazine tarafından temin edilerek projeden sorumlu ilgili birimlere tahsis veya devir yoluyla kullandırılmaktadır. Projeyi yürüten birimler DPT tarafından hazırlanan Yılı Yatırım Programında yer alan dış para ödeneklerini dikkate almaksızın kredi kullanımında bulunmaktadırlar. Dış para Ödenekleri kuruluşlar tarafından yıl sonları İtibariyle bir defada revize edildiği gibi, revize edilmediği durumlar da olmaktadır. Buna ilaveten, yılı bütçelerine dış kredi kullanımları için yeterli ödenek konulsa da bu ödeneklerin büyük bir kısmı bütçeleştirilmemektedir. Bu suretle, bütçeleştirilmeyen kullanımlardan kaynaklanan harcamalar için Meclis'ten harcama yetkisi alınmadığı gibi, ödenek sağlananlar dahi Saymanlık hesaplarına intikal etmediğinden söz konusu kullanımlar kesin hesap süreci ile ibra edilmemektedirler[20]. Saymanlık hesaplarına girmeyen harcamalar ise Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın denetimi dışında kalmaktadır.

3. Yatırım programında yer alan başlangıç ödeneklerinin kullanılan kısımları ile DPT tarafından revize edilen ödeneklerin bir kısmı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından bütçe ödenekleriyle ilişkilendirilmemektedir[21].

4. Kredi kullanıcısı birimlerde dış borçların izlenmesinden sorumlu birimler Hazine'ye krediye ilişkin gerçekleşme bilgilerinin (kullanım ve ödeme) aktarılması açısından yeterli teknik ve personel kapasitesine sahip bulunmamaktadırlar[22].

5. Devirli ve tahsisli kredi kullanıcısı kurum ve kuruluşların kullanım bilgilerini Hazine Müsteşarlığına bildirmelerinde ciddi aksamalar yaşanmaktadır. Kullanım bilgilerinin Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'na bildirmesine ilişkin olarak herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır.

6. Kredi kullanıcısı kuruluşlarda dış proje kredi kullanımlarına yönelik olarak etkin bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Söz konusu kuruluşların büyük bir kısmında sağlanan kaynakların doğru ve yerinde kullanımı, kullanım rakamlarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığı konusunda iç denetim bulunmadığı gibi, kredi kullanımlarına esas teşkil eden

Nakit bazlı muhasebenin borç muhasebesinde yetersiz kalmasının en çarpıcı örneği Sayıştay Başkanlığı'nın 2000 Yılı Mali Raporu'nda borç yönetimi araçlarının kullanımının gizlendiği yönündeki (bkz T.C. Sayıştay Başkanlığı 2000 Yılı Mali Raporu, sf. 87) savıdır. Söz konusu borç yönetim araçları Hazine'nin döviz riskinden kaçınmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği swap işlemleridir. Nakit bazlı muhasebede svvap edilen orijinal borç anlaşmasının değil, şartları farklı olan yeni borca ilişkin ödemeler takip edilebildiği için borç yönetimi araçlarının kullanımı türünden tahakkuk esaslı işlemlerin muhasebede izlenmesi mümkün olamamaktadır. Bununla beraber, söz konusu operasyonlara ilişkin hususlar kamuoyunun bilgisine ve denetime açıktır.

[20] T.C. Sayıştay Başkanlığı 1998 Yılı İzleme Raporu s. 17.

[21] T.C. Sayıştay Başkanlığı 20Ö0 Yılı İzleme Raporu s. 8-12.

[22] Bu husus, 20 Eylül 2000 tarihinde Hazine Müsteşarlığımda gerçekleştirilen *"Garantili Kredilerin Üstlenilmesindeki Süreçler"* konulu çalışma toplantısında katılımcılara uygulanan anket formlarıyla da tespit edilmiştir. Dış kaynak kullanıcısı kuruluşlarda gerek sayıca gerekse nitelik yönünden dış borçları izlemek ve raporlamak İçin yeterli sayıda personel bulunmadığı tespit edilmiştir.

harcamaların bütçeleştirilmemesine bağlı olarak Maliye Bakanlığı ve Sayıştay denetimi de gerektiği şekilde yapılamamaktadır.

7. Hazine Devlet Borçları Saymanlığı yetersiz sayıda personelle faaliyetlerini sürdürmektedir.

8. Yetki ve sorumluluklar kurumlar arasında dağılmıştır. Borçlanma ve geri ödeme işlemlerinin yürütülmesi bakımından Hazine Müsteşarlığı, projenin dış proje ile finanse edilip edilmeyeceği ve yıl içinde kullanılacak iç ve dış kaynak miktarının tespiti bakımından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, proje kredilerinden yapılan yatırım harcamalarının bütçe ödenekleri ile ilişkilendirilmesi bakımından Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, devlet muhasebesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, kullanımların bir kısmının T.C. Merkez Bankası'nda açılan özel hesaplar üzerinden gerçekleştirilmesi nedeniyle söz konusu bankanın, Hazine hesaplarının ve proje kredisi kullanan bir kısım kuruluşun denetimlerini yapması bakımından Sayıştay Başkanlığı ve dış proje kredisi kullanıcısı bütün kamu kurum ve kuruluşları ile vakıf üniversiteleri dış borç kullanım sürecinde yer alan organizasyonlardır. Bu kurum ve kuruluşlar arasında ciddi bir koordinasyon eksikliği yaşanmaktadır.

UYGUNLUK BİLDİRİMİ VERİLMEYEN HESAPLARLA İLGİLİ OLARAK YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

ilk olarak 1995 yılında *"Dış Borçlar Hesabı"* na uygunluk bildirimi verilmemiş olmakla beraber, bu hesapların muhasebe standartlarına uygun ve doğru bir şekilde kaydedilmesini teminen gerekli çalışmalar Hazine Müsteşarlığı tarafından 1994 yılında başlatılmıştır. Söz konusu çalışmalar ana başlıklar itibariyle aşağıda özetlenmiştir:

1. Yasal Düzenlemeler

1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na eklenen madde ile ilgili kuruluşlar tarafından dış proje kredi kullanımlarının 30 gün içerisinde dış borç kaydının gerçekleştirilmesini teminen Hazine Müsteşarlığına iletilmesi hüküm altına alınmıştır.

Devlet Bakanlığı Makamı'ndan alınan 3/2/1998-tarih ve 98/147-3935 sayılı onayla oluşturulan Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesinin (DBKK) yürüttüğü çalışmalar sonucunda, Bütçe Kanunun 37. Maddesine dayanarak 16 Nisan 1998 tarihinde Devlet Bakanı ve Maliye Bakanı tarafından ortak bir tebliğ yayınlanmış ve dış proje kredisi kullanan genel ve katma bütçeli kuruluşların dış borç kaydı ve bütçeleştirme işlemlerine ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Bu kapsamda ilgili kuruluş kullanım tarihini takip eden 30 gün içerisinde Hazine Müsteşarlığına başvuracaktır. Buna ilaveten Hazîne, borç kaydı yapılan kullanımları, üç aylık periyodlarla ödenek kaydı için Maliye Bakanlığına, istatistik amaçlı olarak da DPT'ye bildirecektir.

2675/1927 tarih 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve bu Kanuna bağlı olarak çıkartılan Muhasebe Yönetmeliği de dahil olmak üzere mevcut yasal düzenlemelerin Hazine'nin borç yönetiminden doğan işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde yetersiz olduğu belirlendiğinden yapılması gereken muhasebe işlemleri ile karşılıklı çalıştırılacak hesapların mahiyetinin belirlenmesi amacıyla Sayıştay Başkanlığının gözetiminde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü arasında yürütülen çalışmalar doğrultusunda 19/12/1998 tarihinde Maliye Bakanindan alınan onay ile 1/1/1999 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere ilave hesaplar ihdas edilmiştir. Bu hesaplar *"Ayni Dış Kredi Kullanımları Hesabı", "Proje Özel Hesabı", "Kullanacak Dış Krediler Hesabı", "Kredi Anlaşmaları Hesabı"* dır.

DBKK tarafından yürütülen çalışmalar doğrultusunda genel ve katma bütçeli kuruluşların kullanımlarının kayıt altına alınmasında karşılaşılan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla 28 Nisan 1999 tarihinde Devlet Bakanı ve Maliye Bakanı tarafından

ikinci bir tebliğ yayınlanmıştır. Bu tebliğle dış borç kaydı işlemlerine açıklık kazandırılırken muhasebeleştirme işlemlerinin neler olacağı belirlenmiştir.

Son olarak genel bütçe dışı kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan kullanımların da kayıt altına alınması amacıyla 30 Aralık 1999 tarihinde Devlet Bakanı ve Maliye Bakanı tarafından ortak bir tebliğ daha yayınlanmıştır.

Hazine alacaklarının takip edildiği Genel ve Katma Bütçe Dışı Kurum Borçları Hesabı'nda izlenen Hazine garantilerin sağlanmasında bir kontrol mekanizması oluşturulmasını teminen ilk olarak 1998 yılı Bütçe Kanunu'na sağlanacak garanti limiti olarak bir yıl için 700 milyon ABD doları tutarında bir sınırlama getirilmiştir. Bu miktar Bakanlar Kurulu Kararı ile yüzde 50 oranında arttırılmıştır. 1999 ve 2000 yıllarında garanti limiti belediyelerin sadece ticari borçlanmalarına yönelik olarak 500 milyon ABD doları olarak uygulanmıştır. 2001 yılı bütçesinde ise yerel yönetimler için 500 milyon, KİT'ler için 4.5 milyar ABD doları tutarında bir sınırlama getirilmiştir. Garanti limiti kısa vadede Hazine tarafından ödenmesi talep edilen borç miktarının azalmasını sağlayacak bir faktör olmamakla birlikte, orta vadede garanti verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik çalışmaların da hayata geçirilmesiyle birlikte garantilerden doğabilecek mali risklerin yönetilmesi ve üstlenilmesi olası miktarın öngörülebilmesi bakımından önemli bir düzenlemedir.

Hazine alacak stokunun sağlıklı bir şekilde oluşturulabilmesini teminen 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na Hazine alacaklarına ilişkin esas ve usullerin Hazine'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı tarafından belirlenmesi yönünde bir yetki maddesi ilave edilmiştir. Bu yetkiye istinaden hazırlanmakta olan yönetmeliğe ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

2. Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi (DBKK)

1996 Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısının TBMM'de görüşülmesi esnasında Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından sorunun çözümü için Sayıştay'ın gözetiminde, Hazine'nin koordinasyonunda Hazine, Maliye Bakanlığı, TC Merkez Bankası ve DPT'nin katılımıyla ortak bir çalışma yürütülmesi talep edilmiştir. Bu kapsamda Devlet Bakanlığı Makamı'ndan alınan 3/2/1998 tarih ve 98/147-3935 sayılı onayla Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi (DBKK) oluşturulmuştur. DBKK ilk toplantısını Şubat 1998 tarihinde yapmış, uygulamada yaşanan sorunları ve olası çözüm önerilerini tespit ederek yasal altyapının yetersizliğini dikkate alarak öncelikli çalışmanın mevzuat üzerine olması gerektiği konusunda görüş birliğine varmıştır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar neticesinde ilki 1998, ikinci ve üçüncüsü 1999 yılında olmak üzere İkisi genel bütçeli, birisi de genel bütçe dışı kurum ve kuruluşlara yönelik olmak üzere üç ayrı tebliğ yayınlanmıştır[23].

3. Borç Muhasebesinin Otomasyonu Projesi

Nisan 1998 tarihinde finansmanı Dünya Bankası'ndan sağlanan ve 1995 yılından bu yana devam eden Kamu Mali Yönetimi Projesi'nin bir alt bileşeni olarak Borç Muhasebesinin Otomasyonu projesi başlatılmış bulunmaktadır. Bu kapsamda açılan uluslararası ihale ile bir danışmanlık hizmeti alınmış ve danışmana devlet borçları saymanlığında uygulanan nakit bazlı sistemin otomasyona geçirilmesi, nakit muhasebesine paralel olarak yürütülecek olan tahakkuk bazlı bir sistemin geliştirilmesi, devlet borç ödemelerini otomasyona geçirmesi ve alacakların takibi amacıyla bir bilgi sistemi oluşturulması işleri ihale edilmiştir. Danışman firma Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ndeki çalışmalarını Kasım 2000 tarihinde tamamlayarak sözleşme kapsamında geliştirilmesi gereken sistemleri teslim etmiştir. Bununla beraber, zaman içerisinde ortaya çıkan ilave ihtiyaçların giderilmesi amacıyla danışman firma ile Ocak 2001 tarihinde 5 aylık ilave bir sözleşme yapılmıştır

Dış proje kredilerinin borç kaydına alınmasını ve bütçeleştirilmesini düzenleyen tebliğler şunlardır. Nisan 1998 tarihli ve XXX sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan , Nisan 1999 tarihli ve XXX sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve Aralık 1999 tarihli ve XXX sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan

4. Kamu Finansmanı Bilgi Sistemleri

1996 yılında faaliyete geçen İç Borç Bilgi Sistemi ve 1997 yılında hizmete alınan Dış Finansman Bilgi Sisteminin ilk halkalarını oluşturduğu Kamu Finansmanı Bilgi Sistemleri, Borç Muhasebesinin Otomasyonu Projesi kapsamında Hazine Muhasebe Sistemi'nin çatısı altında birbiriyle bağlantı kurup veri alış verişinde bulunabilen altı veri tabanı ve bilgi sisteminden oluşmaktadır.

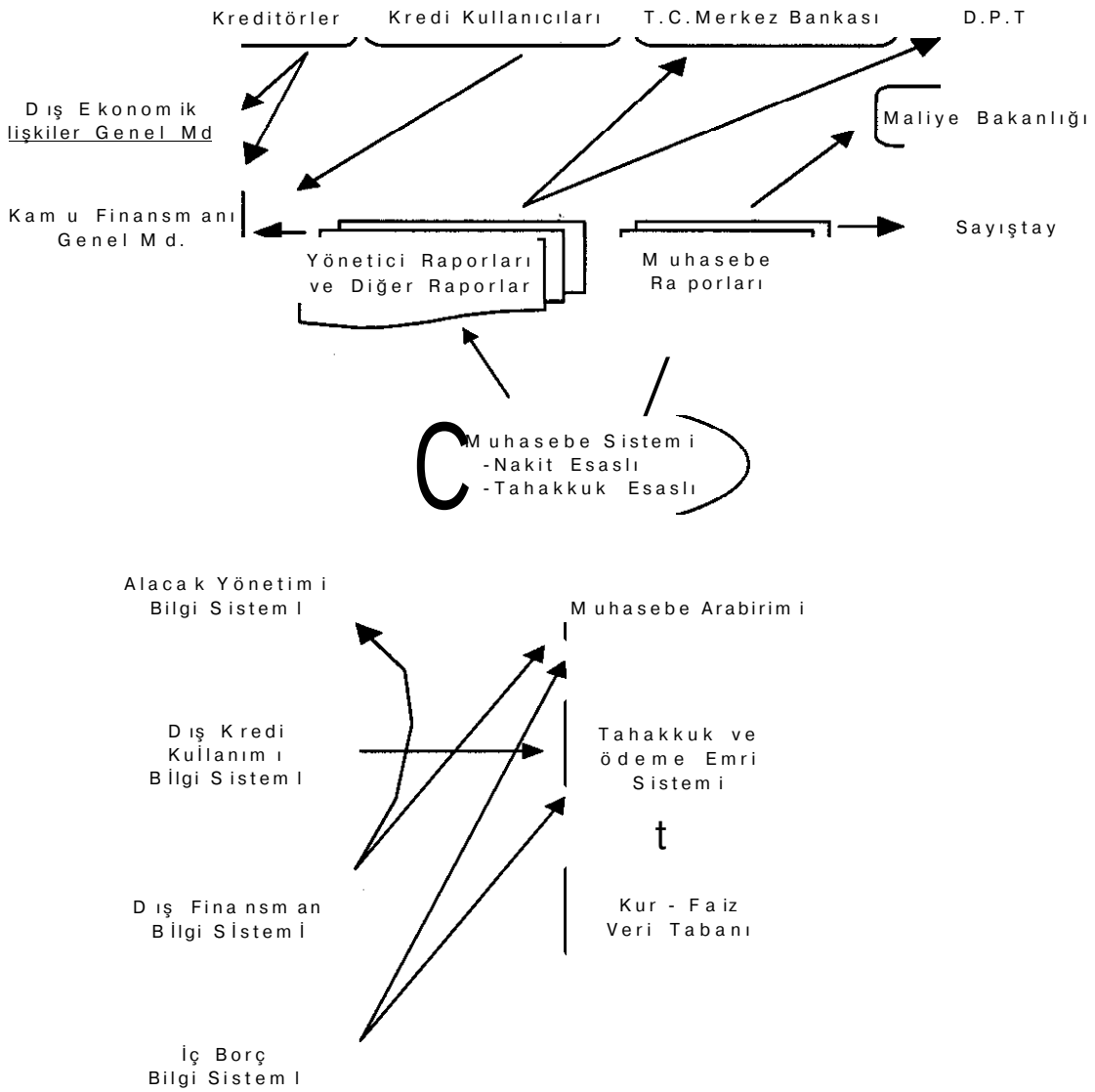
Dış Finansman Bilgi Sistemi: 1984 yılında Dünya Bankası kaynaklı bir proje olarak hayata geçirilen *"Dış Borç Veri Tabanı"* zaman içerisinde bilgi teknolojisindeki gelişmeler ve finansal enstrümanlardaki çeşitlenmeler karşısında yeterliliğini kaybetmiştir. Bu kapsamda, güncel ve güvenilir verinin zamanında üretilememesinin de etkisiyle eski sistemde yer alan verilerde ve bu sistemin çıktılarında daha sonra yapılan Sayıştay denetimi ile de tespit edilen hatalar bulunduğu belirlenerek 1994 yılında yine Dünya Bankası tarafından finanse edilen Hazine Veri Sistemleri Projesi kapsamında *"Dış Finansman BHgi Sistemi"* (DFBS) nin geliştirilmesi projesi başlatılmıştır.

1995 yılında Dış Borçlar Hesabinin uygunluk bildirimi alamamasını takiben, eski sistemden alınan raporların Sayıştay Başkanlığına yedek defter kaydı olarak ibraz edilmesi uygulaması terk edilerek yeni sisteme geçiş çalışmaları hızlandırılmıştır. Nitekim, 1997 yılı Haziran ayında DFBS kullanıma açılmıştır.

öncellikle, eski sistemde hesaplanan ve eleştiri konusu olan Kur Farkı Hesabinin DFBS'de doğru ve sağlıklı yapılmasını teminen Reuters, Bloomberg gibi veri sistemlerinden gerçek zamanlı (on-line) kur ve faiz bilgilerinin alınması sağlanmıştır. Öte yandan, eski sistemden veri transferi sırasında devir olan hatalı ve eksik verilerin tespit edilerek düzeltilmesi yönünde yoğun bir çalışma yürütülmektedir. Sayıştay İzleme Raporlarında belirlenen prensipler çerçevesinde stok bilgilerinin üretilmesini teminen dış borç gerçekleşme bilgilerinin kredi bazında kreditör ve kullanıcı kurum bilgileri ile doğrulanması, mevcut verinin ve raporlama kalitesinin arttırılması, çapraz kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Dış Proje Kredileri (DPK) Bilgi Sistemi: 1998 ve 1999 yıllarında yayınlanan tebliğler çerçevesinde genel bütçeli kuruluşların kredi kullanımları ilgili bilgileri DPK Formu doldurmak suretiyle Hazine Müsteşarlığına göndermeleri hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda elde edilen formların sağlıklı bir şekilde izlenmesi ve muhasebeye aktarılmasını teminen 1998 yılında alınan danışmanlık hizmeti ile DPK Bilgi Sistemi oluşturulmuş ve Devlet Borçları Saymanlığının kullanımına açılmıştır. DPK Bilgi Sistemi'nde yer alan ve kullanıcı kuruluşlardan elde edilen verilerin Dış Finansman Bilgi Sistemi'ndeki kreditör verileriyle çapraz kontrolü sonucunda çok sayıda kurum ve kuruluşunun gerekli bildirimlerde bulunmadığı, bildirimlerin eksik ya da hatalı olduğu görülmüştür. Bu kapsamda Saymanlık tarafından kayıt altına alınan dış kredi kullanımlarının, uygunluk bildirimi verilmeyen Dış Borçlar Hesabinin devlet dış borçlarını tam, doğru ve uygun olarak yansıtmak için yeterli olamadığı tespit edilmiştir. Kredi kullanıcısı kurum ve kuruluşların tebliğe aykırı olarak bildirimde bulunmamaları karşısında etkili yaptırımlar olmaması ve bu kuruluşların büyük bir kısmında kullanımlardan sorumlu personelin yetkinliğe sahip olmaması neticesinde özellikle yurtdışından doğrudan doğruya yapılan kullanımlarda yürütülen çalışmalar arzulanan sonuçları vermemiştir.

Kamu Finansmanı Bilgi Sistemleri Veri Akış Şeması



Muhasebe Sistemi: Borç Muhasebesinin Otomasyonu Projesi kapsamında satın alınarak Saymanlık ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenen *"Oracle FInancials"* muhasebe yazılımının 2001 Ocak ayı itibariyle Devlet Borçları Saymanlığı'nda test amaçlı kullanımına geçilmiştir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ndeki mevcut bilgi sistemleri ile Oracle muhasebe sistemi arasında kurulan otomasyon kapsamında oluşan muhasebe işlemlerinin testi sürdürülmektedir. Öte yandan, nakit bazlı sisteme ilaveten sürdürülmesi öngörülen tahakkuk bazlı sistemin de uygulamada hayata geçirilebilmesini için gerekli olan tahakkuk muhasebesinde deneyimli personelin temin edilerek proje kapsamında istihdam edilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.

Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi (AYBS): Borç Muhasebesinin Modernizasyonu projesi çerçevesinde sağlanan danışmanlık hizmeti kapsamında ilgili firma tarafından geliştirilen Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi (AYBS) Ocak 2001 itibariyle kullanıma açılmıştır. Bu kapsamda daha önce excel tablolarında takip edilen Hazine alacaklarının AYBS'ne transferi çalışmaları devam etmektedir. Bütün Hazine alacaklarının AYBS'nde izlenmesine geçildiği taktirde, Saymanlık emanetinde bekleyen tutarların ilgili alacaklarla ilişkilendirilmesi ve GBDDKB Hesabının uygunluk bildirimi alması için gerekli olan başlangıç bakiye değerlerinin Saymanlığa verilmesi mümkün olabilecektir. Bu çalışmaların 2001 yılı sonu itibariyle bitirilmesi hedeflenmektedir.

İç Borç Bilgi Sistemi (İBBS): Kamu Finansmanı bilgi sistemleri içinde ilk olarak hizmete aiınan sistemdir. Oracle bazlı bir veri tabanı sistemi üzerinde çalışan İBSS 1996 yılından bu yana faaliyet göstermektedir. Sistemde Hazine tarafından gerçekleştirilen nakit ve nakit dışı tahvil ihraçlarının izlenmekte ve muhasebe sistemiyle mutabakat sağlanmaktadır.

Tahakkuk ve Ödeme Emri Veri Tabanı (TVT): Maliye Bakanltğından alınan Özel onay kapsamında 1 Ocak 2000 tarihinden başlayarak devlet borçlarına yönelik olarak yeniden düzenlenen Tahakkuk Müzekkeresi ve Ödeme Emri belgeleri DFBS ve İBBS'de yer alan ödeme bilgilerini esas alarak TVT üzerinden elektronik ortamda hazırlanmakta ve ödeneklerle itişkilendirilmektedir.

5. Çalışma ve Eğitim Toplantıları

Tebliğlerin çıkartılmasını takiben ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yeni düzenlemelerden haberdar edilmesi amacıyla ilki Mayıs 1998, ikincisi Temmuz 1999'da olmak üzere Hazine Müsteşarlığında iki ayrı çalışma toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantılarda sunulan dokümanlar, yayınlanan tebliğler ve kullanıcı kuruluşlar tarafından yöneltilen soruların da yer aldığı bir *"DPK Kullanım Kılavuzu"* el kitabı ve DPK Sistemi'ni tanıtan CD-rom hazırlanmış ve katılımcılara dağıtılmıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yukarıda da özetlendiği üzere, mevzuatın eski ve yetersiz olması gibi yasal ve muhasebe hesaplarının yetersizliği gibi prosedürsel bir takım sorunlar mevcut olmakla beraber, 1995 yılından bu yana yürütülen çalışmalar çerçevesinde bu sorunlar büyük ölçüde aşılmış bulunmaktadır. Bununla beraber, Hazine hesaplarının uygunluk bildirimi alamamasındaki temel nedenler, kamu yatırımlarının dış kaynakla finansmanı kurgusundan kaynaklanan kurumlar arası boyutu olan yapısal sorunlardır.

Borçlusu Hazine olmakla beraber, kullanım bilgilerinin ilgili kuruluşlar tarafından gerektiği şekilde dış borç kaydına alınmasını teminen Hazine'ye, bütçeleştirilmesi için Maliye'ye bildirilmemesi bu harcamaların kayıt altına alınması bakımından önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada, gerek bütçe, gerekse yatırım programının oluşturulması sürecinin gözden geçirilerek gerçekçi dış kaynak kullanımının yatırım programında ve bütçede yer alması, mali disiplinin sağlanarak şeffaflık ilkelerine de uygun bir şekilde dış kaynakla yapılan yatırım harcamalarının bütçe içi ödeneklerle ilişkilendirilmesi zorunludur.

Öneriler

Yukarıda belirtilen hususlara ilaveten, kısa vadede uygulamaya geçirilebilecek ve pratik sonuçlar doğurarak yürütmeyi rahatlatacak aşağıdaki tedbirlerin de ivedilikle alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Etkili Yaptırım: Dış kredi kullanımlarını mevzuatta öngörüldüğü şekilde izlemeyen, raporlamayan, muhasebeleştirmeyen, bütçeleştirmeyen kurum ve kuruluşlar ve sorumluluğu tespit edilen görevliler hakkında etkili yaptırımlar uygulanmalıdır.

Yaygın Denetim ve Kurumsal Mali Sorumluluk: Dış kredi kullanıcısı kuruluşların bazıları Sayıştay denetimi dışında olduğu gibi, vakıf üniversiteleri bu anlamda herhangi bir denetime tabi bulunmamaktadırlar. Son yıllarda yüzlerle ifade edilen sayılara ulaşan belediye İktisadi teşebbüslerinin denetiminde ise belirsizlikler bulunmaktadır. Sayıştay denetimine tabi olmamakla birlikte diğer denetim kurullarınca denetlenen kuruluşlarda da dış kredi kullanımlarına ilişkin denetimin özel ihtisas gerektirmesi nedeniyle etkin denetim yapılamamaktadır. Bu kapsamda Sayıştay denetiminin genişletilmesi ve kuruluşlarda mali sorumluluk bilincinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Yürürlükteki Mevzuatın Basitleştirilmesi: Dış kredi kullanım prosedürü detaylı bir şekilde tanımlanarak, yayınlanmış olan tebliğlerde yer alan borç kaydı ve bütçeleştirme süreci kullanıcı kuruluşlardaki personel yetersizlikleri dikkate alınarak basitleştirilmelidir. Bu

Hazine Açısından Borç ve Alacak Kayıtlarının İlişkllendirİlmesi: Dış kredi kullanımlarıyla Hazine alacaklarının ilişkisi kurulmalıdır. Bu çerçevede kreditörden çekişlerin yapıldığı anda Hazine'nin geri ödeme yükümlülüğü doğduğu dikkate alınarak bu tutarların borç kaydına alınması ve özel hesaplardan yapılan çekiş detayının ilgili kurumun muhasebe sisteminde izlenmesi gerekmektedir. Bu durumun yapılan işlemlerden doğan sorumluluğun işlemi yapan kuruma ait olacağı gerçeğine uygun olarak kurumsal hesap verme yükümlülüğünün de bir gereği olduğu düşünülmektedir.

Devlet Borçları Saymanlığının Yeniden Yapılandırılması: Yaklaşık olarak 80 milyar ABD doları tutarındaki iç ve dış kamu borcunun takibinden ve muhasebeleştirilmesinden sorumlu olan ve Bütçe Dairesi Başkanlığı'nın da görevlerini üstlenmiş olan Devlet Borçları Saymanlığı'nın klasik saymanlık yapılanması içerisinde etkin ve verimli olarak çalışması mümkün bulunmamaktadır. Saymanlığın modern bir muhasebe birimi haline dönüştürülmesi ve ihtisas gerektiren bir kariyer alanı olarak değerlendirilmesi, buna uygun bir personel ve ücret politikasının izlenmesi gerekmektedir.

Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi (DBKK) nin Etkinliğinin Arttırılması: DBKK'nın çalışmalarını sürdürmesi ve bu kapsamda geliştirdiği öneri ve mevzuat düzenlemelerinin kurumlar açısından öncelikli olarak değerlendirilmesi ve yürürlüğe sokulması gerekmektedir.

Yatırım Finansmanında Proje Kredilerinin Payının Azaltılması: Orta vadede yatırım finansmanında, yönetilmesi zor, öngörülemeyen finansal maliyet unsurları içeren proje kredilerinin ticari kaynaklardan karşılanması stratejisinden aşamalı olarak vazgeçilerek yatırım harcamalarının tahvil ihraçları ve uygun koşullu uluslararası proje kredileri aracılığıyla finanse edilmesi yoluna gidilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu suretle bir yandan yatırım harcamaların bütçe disiplini içinde gerçekleştirilmesi sağlanırken, diğer yandan da dış borç portföyünün daha etkin bir şekilde yönetilebilir bir yapıya kavuşması sağlanacaktır.

İLGİLİ KAYNAK VE DOKÜMANLAR

Sayıştay Başkanlığı, 1995 Hazine İşlemleri Raporu, Ankara 1996.

Sayıştay Başkanlığı, 1996 Hazine işlemleri Raporu, Ankara 1997.

Sayıştay Başkanlığı, 1997 Hazine İşlemleri Raporu, Ankara 1998.

Sayıştay Başkanlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu, Ankara 1999.

Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu, Ankara 2000.

Sayıştay Başkanlığı, Hazine Hesaplan 1999 Yılı İzleme Raporu, Ankara 1999.

Sayıştay Başkanlığı, Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu, Ankara 2000.

Sayıştay Başkanlığı, 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara 2000.

Sayıştay Başkanlığı, internet sitesi, http://www.sayistay.gov.tr

Hazine Müsteşarlığı internet sitesi, http://www.hazine.gov.tr

26/5/1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu.

Maliye Bakanlığı, Devlet Muhasebe Yönetmeliği.

Devlet Bakanlığı-Maliye Bakanlığı, 16/4/1998 tarih ve 23315 sayılı "D/ş *Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ".*

Devlet Bakanlığı-Maliye Bakanlığı, 28/4/1999 tarih ve 23679 sayılı *"Dış Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirme ve Muhasebeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ"*

Devlet Bakanlığı-Maliye Bakanlığı, 30/12/1999 tarih ve 23922 sayılı *"Dış Proje Kredilerinde Genel ve Katma Bütçe Kuruluşlar Dışındaki Kurumların Dış Borç Kaydı ve Muhasebeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ".*

BAŞKAN: Sayın Coşkun Cangöz'e teşekkür ediyorum. Kendisinin duygularını da çok iyi anlıyorum. Büyük zahmetlerle bu genç arkadaşlar çalışıyorlar. Bu papers'leri hazırlıyorlar. Fakat, zamanın kısıtlı olması dolayısı ile bunu istedikleri şekilde yansıtmak imkanını bulamıyorlar. Biz de bütün bunları yaşadık, biliyoruz. Bu itibarla, yazılı metinleri okuyoruz, onlardan istifade ediyoruz. Gerektiği zaman kendileriyle tekrar irtibata geçeceğiz. Bu itibarla, ben hepiniz adına tekrar kendisine teşekkür ediyorum ve ikinci sözü Sayın Ömer Karamollaoğlu'na veriyorum.

Sayın Karamollaoğlu 1968 Ankara doğumlu. 1990'da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun olmuş, 90-92 yıllarında özel sektörde çalışmış, 1992'de Sayıştay'da göreve başlamış, 1994 yılından bu yana Hazine Müsteşarlığı ve kamu borçları üzerindeki çalışmalarının yanı sıra, 1996-2000 yılları arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilen 8 adet Sayıştay Raporu'nun hazırlanmasında Raportör veya Eş-Raportör olarak çalışmış. Türkiye Büyük Millet Meclisi İç ve Dış Borçlar Araştırma Komisyonu'nda çalışmış, rapor yazımında görev almış, VIII. BYKP'nda Borçlanma ve Borç Yönetimi özel İhtisas Komisyonu Raportörlüğünü yapmış, Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu'nun hazırlanmasında da Eş-Raportör olarak görev yapmış.

Yine aynı süre içinde, 20 dakika içinde, bize görüşlerini sunmak üzere *"Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar"* başlıklı konuşmasını sunmak üzere sözü Sayın Ömer Karamollaoğlu'na veriyorum. Buyurun Sayın Karamollaoğlu.

SAYIŞTAY TARAFINDAN REDDEDİLEN DIŞ BORÇLARA İLİŞKİN HESAPLAR

ÖMER KARAMOLLAOĞLU
Denetçi
Sayıştay Başkanlığı

1. Giriş

Bu tebliğde, Sayıştay ile Meclis arasında önemli bir irtibatın kurulmasında ilk adımı oluşturan Dış Borçlar Hesabının reddedilmesi süreci ele alınacaktır. Bu hesapla bağlantılı olarak incelenen Hazine alacaklarının takip edildiği hesabın ve diğer yardımcı hesapların da, takip eden yıllarda Sayıştay tarafından reddedilme gerekçeleri ortaya konacaktır.

Hesapların reddi ile ilgili olarak Sayıştay raporları dışında kaynak bulunmamaktadır. Sayıştay raporları bu güne kadar dar bir çerçeve içinde sirküle edilmiş olduğundan, özellikle akademik çevrenin raporlarda yer alan konulara ilgisi sınırlı kalmıştır. Bu gerekçe ile tebliğde, yazarın raportörlüğünü yaptığı söz konusu Sayıştay raporlarından geniş alıntılar yapılmıştır. Denetim süreci ile ilgili bilgiler, bu sürecin başından itibaren çalışma içinde yer alan yazarın çalışma kağıtlarından ve tecrübelerinden yararlanılarak aktarılmaktadır.

ilk hesabın reddedildiği 1995 yılından bu güne kadar Hazine Müsteşarlığı bu hesapları yeniden tanzim ederek Sayıştay'a verememiştir. Hesaplara ilişkin sorunların çözümü için yapılan çalışmalar henüz sonuçlanmamış ve Sayıştay tarafından denetlenmemiştir. Bu sebeple sorunların çözümü için yapılan çalışmalar hakkında verilen bilgiler kısa tutulacaktır.

Kamu dış borçlan Hazine Müsteşadığı bünyesinde takip edilmektedir. Dış borç temini ile ilgili işlemler Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından, dış borç kullanımı ve geri Ödemelerine ilişkin İşlemler de Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ve Devlet Borçları Saymanlığı tarafından takip edilmektedir. Dış borçlar TBMM adına Sayıştay Başkanlığı tarafından denetlenmektedir.

Devlet Borçları Saymanlığı, işlem hacmi itibarıyla Türkiye'nin en büyük saymanlığıdır. Son yıllarda bu saymanlığın denetimine özel bir önem verilmektedir. Kamu borçlarının denetiminin önem kazanması, Sayıştay'ın çalışma usullerinde önemli değişimlerin önünü açmıştır, özellikle kamu dış borçları ile ilgili sorunlar, TBMM ile Sayıştay arasında yakın bir çalışma ilişkisi doğmasına zemin hazırlamıştır.

Sayıştay'ın TBMM'ni, dolayısıyla kamuoyunu bilgilendirmesi için öngörülmüş olan raporlama müessesesi, 1995 yılına kadar atıl kalmıştır. Bu yıla kadar Meclis'e çok sınırlı sayıda rapor gönderilmiştir. Bu raporlar genellikle o dönemde Sayıştay gündemine gelen bir konunun Meclis'e bildirilmesinden ibaret kalmıştır. Hem Meciis'in bu konulara ilgi göstermemesi, hem de Sayıştay'ın Meclis'e bir kere bildirdiği bir konuyu takip ederek yeni gelişmeleri raporlamaya devam etmemesi, İki kurum arasındaki ilişkinin gelişmesine imkan tanımamıştır.

Meclis ile Sayıştay arasındaki ilişkinin zayıf kalmasının sebeplerinden biri de, o dönemde Sayıştay tarafından gönderilen raporları ele alan TBMM Sayıştay Komisyonu'nun konumudur. Meclis'te etkin milletvekillerinin, öncelikle mali ve siyasi konularda nüfuzu olan komisyonlarda görev almaları, Sayıştay Komisyonu gibi komisyonlara fazla ilgi gösterilmemesi sonucunu doğurmuştur. Bu bakımdan, Sayıştay raporlarının TBMM'nin en etkin komisyonu olan Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ele alınmasını sağlayan kanun değişikliği son derece önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur.

1995 yılından itibaren gönderilen Sayıştay raporları, bu komisyonda Kesin Hesap Kanun Tasansının ele alınış şeklini köklü biçimde değiştirmiştir. Bu raporlar, Türk siyasî tarihine yabancı olan bir olgunun, yani Meclis'in hükümeti sorgulamasının zeminini hazırlamış ve Meclis ile bürokrasi arasındaki dengeyi Meclis lehine etkilemiştir.

2. Tarihçe

2.1. Dış Borçların Denetiminde Dönüm Noktası: Hazine Müsteşarlığımda Yerinde Denetime Geçilmesi

Dış Borçlar Hesabinin mahiyeti, Sayıştay tarafından incelenen diğer hesaplardan çok farklıdır. Devlet Muhasebesinin son derece sınırlı bilgi verecek şekilde yapılandırılmış olması sebebiyle, muhasebeye intikal eden belgeler, dış borçların denetlenmesi için yeterli olmamıştır. Hazine tarafından yürütülen uygulama sonucunda, Dış Borçlar Hesabinda yer alan evrak, Sayıştay'a ekleri olmadan gönderilmiştir. Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine aykırı olan bu uygulama, dış borçlarla ilgili işlemlerin denetlenmesine imkan tanımamıştır.

Özel önem taşıyan hesapların Sayıştay tarafından yerinde incelenmesi sürekli uygulanan bir usul olduğu halde, Hazine Müsteşarlığı'nın kurulduğu tarihten sonra, Hazine bünyesindeki saymanlıklarda yerinde denetime başlanmamıştır.

Yerinde denetimin gerçekleştirilemediği yıllarda, Hazine tarafından gönderilen belgelere istinaden Sayıştay'da kamu dış borçlarına ait defter kayıtları ihdas edilmesine çalışılmıştır. Ancak, kayıtların el ile yapılması, dış borçların giderek karmaşıklaşması ve Hazine tarafından gönderilen bilgilerin yeterli olmaması sonucunda, bu kayıt sisteminden istenilen netice alınamamış ve Sayıştay kayıtları, dış borç geri ödemelerinin veya Hazine kayıtlarının doğruluğunu sınayacak şekilde kullanılamamıştır.

1990'lı yılların başlarında, Hazine tarafından tutulan kayıtlara benzer bir şekilde, dış borç kayıtları, borç bazında hazırlanan kartlara işlenmeye başlanmıştır. Ancak bu sistemin de dış borç bilgilerinin derlendiği bir arşiv ve bilgisayar kayıtları ile desteklenmemesi ve Hazine'den gelen verilerin yetersizliği sebebiyle, yine istenen sonucu almak mümkün olmamış ve Sayıştay tarafından ihdas edilen kayıtlar denetimde kullanılamamıştır.

Dış borçların denetiminin yapılabilmesi için, her bir dış borca İlişkin olarak çok sayıda bilgi toplamanın gerekli olması ve bunun Sayıştay'a aktarılmasının zorluğu, Hazine Müsteşartığında yerinde denetime geçilmesinin zaruri olduğunu göstermiştir.

Hazine Müsteşartığında yer alan saymanlıklar, Türkiye'deki diğer saymanlıklardan farklı olarak Maliye Bakanlığına değil de doğrudan Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak yapılandırılmışlardır. Hazine'nin kuruluşundan itibaren bu saymanlıkların, belge göndermek dışında Sayıştay'la çok az ilişkileri olmuştur. Özellikle Hazine'nin tahakkuk birimlerinin, yani ödeme belgelerini tanzim ederek saymanlığa intikal ettiren ve bu işlemleri ile ilgili olarak Sayıştay'a karşı sorumlu olan birimlerin dış denetimle ilişkileri yok denecek kadar düşük bir düzeyde gerçekleşmiştir. Hazine'nin dış denetim tecrübesinin olmaması, Sayıştay tarafından yerinde denetime geçilmesi talebinin endişe ile karşılanmasına ve geciktirilmesine sebep olmuştur.

Yerinde denetime geçilmesi sonucunda Türkiye'nin en büyük hesaplarının denetlenmesinin hedeflenmesi sebebiyle, bu dönemde Hazine yetkilileri ile iyi bir çalışma ilişkisi kurulmasına özel önem atfedildiğinden, Hazine'nin geciktirici tavrına karşı kanuni müeyyidelerin uygulanması yoluna gidilmemiştir. Bunun yerine, Hazine'ye, Sayıştay'a gönderilen hesabın mevzuata uygun hazırlanmadığı hatırlatılmış ve hesapta yer alan dış borçlarla ilgili her belge hakkında, ilgili evrak-ı müsbite'nin gönderilmesini talep eden sorgular gönderilmiştir. Bu sorguların gönderilmesinin ardından Hazine Müsteşarı, Sayıştay

Başkam'ndan randevu talep ederek, önceden yerinde denetime geçilmesi için yapılan talebe uygun olarak Hazine'de bir odanın Sayıştay denetçilerine kalıcı olarak tahsis edildiğini bildirmiştir. 1995 yılı Şubat ayında Sayıştay denetçileri Hazine Müsteşarlığı'nda yerinde denetime başlamışlardır.

2.2. Devlet Borçları İle İlgili İlk Raporun TBMM'ne Gönderilmesi

Sayıştay Kanunu'nda kamu borçlarına ilişkin olarak gerçekleştirilen denetim sonuçlarının, uygunluk bildirimi ile birlikte Meclis'e bildirilmesi öngörülmektedir. Ancak, bu konudaki denetim altyapısının yetersiz olması sebebiyle söz konusu hüküm uzunca bir dönem işletiiememiştir.

Kamu borçları ile ilgili olarak TBMM'ne rapor sunmaya dönük ilk adım, Sayıştay idaresinin desteği ile, Devlet Borçları Saymanlığını denetleyen ekip tarafından, 1994 yılı hesabı ile ilgili olarak atılmıştır. Ancak, Sayıştay Genel Kuruluna sunulan bu yıla ilişkin rapor kabul edilmemiş ve TBMM'ye gönderilmemiştir. Ret kararında, raporun sadece Hazine tarafından yayınlanan veriler kullanılarak hazırlanmış olması ve borçlara ilişkin rakamlar dışında yorum ve analizlere yer verilmemesi etkili olmuştur.

Sayıştay Genel Kurulu'ndan gelen bu tenkit, daha yetkin raporlar hazırlanması yönünde çalışmalar başlatılmasına sebep olmuş, ve Hazine Müsteşarlığı'nda yerinde denetimin başladığı dönemde, denetim ekibi güçlendirilmiştir.

1995 yılı hesabı ile ilgili olarak hazırlanan rapor, bu sefer Sayıştay Genel Kurulunda kabul edilmiş ve Uygunluk Bildirimi eki olarak TBMM'ye gönderilmiştir.

2.3. 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabı'nın Reddedilme Gerekçesi ve TBMM Plan-Bütçe Komisyonunun Rolü

1995 yılında TBMM'ne gönderilen ek rapor, temelde Hazine Müsteşarlığı'nin verilerine dayanılarak hazırlanmakla beraber, denetim sonucunda elde edilen bulgulara da raporda yer verilmiştir.

Raporda yer alan bir bilgi, hem Sayıştay'ın çalışma usullerinde hem de kesin hesap sürecinde önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Sayıştay raporunda, Dış Borçlar Hesabı'nda yer alan 599 trilyon liralık bir kaydın belgelerinin bulunmadığı ve kur farkı olduğu söylenen bu kaydın gerekçesinin Hazine tarafından yeterince izah edilemediği belirtilmiştir. Ancak, bu eksiklikle ilgili olarak Sayıştay tarafından herhangi bir istemde bulunulmamış, yani hesabın reddedilmesi yoluna gidilmemiştir.

Kesin Hesap görüşmeleri sırasında bu konunun Plan ve Bütçe Komisyonu'nda gündeme gelmesi üzerine çalışmalara ara verilmiş, Komisyon Başkanı, Maliye Bakanı, Hazine Müsteşarlığı temsilcileri ve Sayıştay Denetçilerinin iştiraki ile bir toplantı yapılmıştır. Bu toplantıda, Sayıştay temsilcilerinin verdiği bilgiye istinaden Hazine yetkililerini sorgulayan Komisyon Başkanı, gerekçesi izah edilemeyen 599 trilyon liralık kayıt sebebiyle, Dış Borçlar Hesabı'nı bu şekilde kabul etmeyeceklerini bildirmiştir. Ardından komisyonda yapılan oylamada Dış Borçlar Hesabı'nın Kesin Hesap Kanun Tasarısı'ndan çıkarılması ve Sayıştay'ın gerekli incelemeyi yaptıktan sonra bu konuyu yeniden komisyona getirmesi kararlaştırılmıştır.

1995 yılı Dış Borçlar Hesabı'nın reddedilmesinde ilginç olan nokta, Maliye Bakanlığı tarafından sunulan Kesin Hesap Tasarısı'nda, bu hesaptaki eksikliklerin hiç gündeme getirilmemesi, Sayıştay tarafından sunulan Uygunluk Bildirimi'nde de sadece bilgi vermekle yetinilmesidir. Yani, hesabın ilk olarak reddedilmesi, tamamen Plan ve Bütçe Komisyonu'nun inisiyatifi ile gerçekleşmiştir. Ancak, bu konu Kesin Hesap Kanun Tasarısı'nda ve Plan ve

Bütçe Komisyonu Tasarısı'nda fazla vurgulanmamış ve dış borçlara ilişkin rakamların tasarıdan çıkarılması ile yetinilmiştir.

2.4. İlk İzleme Raporunun Hazırlanması ve Plan-Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi

Dış Borçlar Hesabinin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından reddedilmesi, kamu borçlarının denetimine yön vermiştir. 1996 yılında Dış Borçlar Hesabı detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu yıl yapılan çalışmalar şu sonuçları ortaya koymuştur;

Devlet Borçları Saymanlığı, kamu dış borçlarını takip edecek şekilde yapılandırılmamıştır. Dış borçlar, tahakkuk birimleri tarafından tutulan bir bilgisayar kayıt sistemi İle izlenmektedir.

Saymanlığa dış borç kullanımları ile İlgili olarak gelen bilgiler önemli ölçüde eksiktir. Kullanım bilgileri tahakkuk birimlerince de sağlıklı olarak izlenememektedir. Dış borç kayıtları tek taraflı olarak kreditörlerden gelen bilgilere istinaden oluşturulmakta, kullanıcı kuruluş bilgileri ile sorgulanamamaktadır.

Saymanlık tarafından dış borçlara ait kur farkları hesaplanamamaktadır.

Bu eksiklikler, Devlet Borçları Saymanlığı ile dış borçların izlenmeye çalışıldığı bilgisayar sisteminin kayıtları arasında yıl sonlarında önemli farklar doğmasına yol açmıştır. *"Kayıtlar arasında tutarlılığın sağlanması"* amacıyla, yıl sonlarında iki kayıt sistemi arasındaki farkın tek kalemde saymanlık hesabına dahil edildiği görülmüştür.

Dış borçlarla ilgili denetimin derinleştirilmesi sonucunda, her iki kayıt sisteminde yer alan verilerde önemli eksiklikler ve hatalarla karşılaşılmıştır. Bunun üzerine 1995 yılına ilişkin dış borç kullanımları denetçiler tarafından yeni kayıtlar ihdas edilmek suretiyle karşılaştırmalı olarak sorgulanmıştır. Bu inceleme şu çarpıcı sonuçları ortaya çıkarmıştır[1];

Devlet Borçları Saymanlığı, 1995 yılında, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından yapılan 129 trilyon liralık dış borç kullanımı kaydetmiştir. Bu tutar, Hazine tarafından tespit edildiğinden bilgisayar sisteminin kayıtlarının bu tutarları ihtiva etmesi gereklidir. Sistemin çalışma şekline göre, kreditörlerce bildirilen, ancak saymanlığa ulaşmayan diğer kullanımların da bilgisayar kayıtlarında yer alması, yani bilgisayar kayıtları tutarının saymanlık kaydından fazla olması gereklidir.

Ancak, bilgisayar sisteminde, 1995 yılı genel ve katma bütçe kullanımlarına ilişkin olarak sadece 29 trilyon liralık kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Kayıtlarla ilgili en ilginç nokta, bilgisayar kayıtları ile saymanlık kayıtlarının sadece 2 trilyon liralık tutarının ortak olmasıdır. Yani, saymanlık tarafından belgelerine dayalı olarak yapılan kullanım kayıtlarının 127 trilyon liralık kısmı bilgisayar sistemine kaydedilmiştir. Bilgisayar sistemine yapılan 29 trilyon liralık kaydın da 27 trilyon lirası saymanlığa intikal etmemiştir.

Hazine dış borç kayıtlarında tespit edilen bu tutarsızlıklar, temel sorunun, saymanlık ve tahakkuk birimlerinin yapıları ve çalışma usulleri ile ilgili olduğunu göstermiştir. Özellikle bilgisayar kayıtları ile kredilere ait dokümanların karşılaştırmalı olarak İncelenmesi neticesinde, o dönemde dış borç kütüğü olarak adlandırılan dış borç kayıtlarının önemli ölçüde hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Dış Borçlar Hesabinin 1995 yılı kesin hesabı görüşmelerinde yine gündeme gelecek olması sebebiyle, Sayıştay bünyesinde bu konuyu detaylı olarak ele alan özel bir İzleme

[1] *"Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabı Kur Farkı Kaydına ilişkin İzleme Raporu",* Sayıştay Başkanlığı, 1996, s. 3.

Raporu hazırlanmıştır. Türünün ilk örneği olan ve sonradan gelenekselleşerek devam eden İzleme raporları ile, Sayıştay tarafından önceden TBMM'ne bildirilmiş olan konuların takibi yapılmakta, Meclis gelişmelerden haberdar edilmekte ve Önerilerde bulunulmaktadır.

1995 yılında gönderilen İzleme Raporu ile, Dış Borçlar Hesabı ile ilgili kayıtların hatalı olduğu, tek çözüm yolunun dış borç stokunun yeniden tespit edilerek hesaplara intikal ettirilmesi olduğu belirtilmiştir. Raporda, kayıt sistemlerinde tespit edilen hatalarla ilgili bili verilmiş, aynı zamanda bu sorunların çözümü için gerekli görülen hususlar hakkında öneriler getirilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 1997 Bütçesi görüşülürken, dış borçlar konusu tekrar gündeme gelmiştir. Komisyon, Sayıştay tarafından konu ile ilgili olarak hazırlanan raporları takdirle karşılamış, özellikle izleme Raporu'nda yer alan öneriler üzerinde durmuştur. Bu öneriler komisyonda tek tek görüşülerek oylanmıştır.

İzleme raporlarında yer verilen önerilerle, dış borçlarla ilgili sorunların çözümünde uyulması gereken hususlar önce Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Ardından bu öneriler Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından oylanarak kabul edilerek komisyon raporuna dercedilmiştir. Komisyon raporun TBMM Genel Kurul kararı ile kabul edilmesi sonucunda, ilgili Öneriler son derece güçlü mali prensiplere dönüşmüştür. Takip eden yıllarda Sayıştay çalışmaları bu mali prensipler çerçevesinde geliştirilerek sürdürülmüş ve her yıl gerek duyulan yeni hususlar aynı sürece tabi tutulmuştur.

2.5.1996 Yılı Dış Borçlar Hesabı'nın Reddi ve İlk Hazine İşlemleri Raporu

1995 yılı Devlet Borçları Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen sorunlar tabii olarak 1996 yılı hesabına aynen yansımıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bir önceki yıl hesabı ile ilgili tasarrufu dikkate alınarak 1996 yılı hesabının Sayıştay Genel Kurulunda detaylı şekilde ele alınmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Bu amaçta, önceki yıllarda başlamış olan raporlama çalışmaları genişletilerek, Hazine Müsteşariığı'nın bir yıl içindeki faaliyetlerini değerlendiren, kamu borçları ile ilgili temel analizleri içeren ve Hazine hesapları ile ilgili sorunları açıklayan yeni bir rapor formatı hazırlanmış ve adına *"Hazine İşlemleri Raporu"* adı verilmiştir.

İlk Hazine İşlemleri Raporu ve İzleme Raporu[2] 1996 yılının Eylül ayında Sayıştay Genel Kurulu'nda görüşülmüştür. Sayıştay tarafından TBMM'ne rapor gönderilmesi yeni ve farklı bir uygulama olduğundan, ilk raporların müstakil olarak gönderilmesi yerine, Uygunluk Bildirimi eki olarak gönderilmesine karar verilmiştir. Bu şekilde, yeni bir uygulamanın hem Sayıştay Genel Kurulu, hem de TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından daha kolay kabullenileceği düşünülmüştür.

Sayıştay Genel Kurulu, Hazine temsilcilerinin ve hesabı inceleyen denetçilerin de İştirak ettiği bir oturumda Dış Borçlar Hesabı ile ilgili raporları değerlendirmiş, tarafları da dinledikten sonra hesabın reddedilmesine karar verilmiştir. Böylece, Cumhuriyet tarihinde ilk kez Kesin Hesap Genel Mizanı'nda yer alan bir hesap reddedilmiştir.

İlk raporlarda, hesap reddi ile ilgili teknik tabir olan *"uygunluk vermeme"* ifadesi kullanılmıştır. Bu ifadenin Sayıştay dışında tam olarak anlaşılmaması sebebiyle, sonraki raporlarda doğrudan *"hesap reddi"* ifadesi kullanılmaya başlanmıştır.

[2] 1996 **Yılı** Hazine İşlemleri Raporu ve *"Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabı Kur Farkı Kaydına İlişkin İzleme Raporu".*

2.6.1998 Yılında Yapılan Çalışmalar

1998 yılı, Dış Borçlar Hesabı İle ilgili çözüm çalışmalarının hız kazandığı bir yıl olmuştur. Sayıştay tarafından belirlenen prensipler çerçevesinde Hazine Müsteşarlığınca önemli adımlar atılmış, Sayıştay da yeni geliştirilmekte olan bu sistemin bir parçası olarak sorunların çözümüne önemli katkılarda bulunmuştur. Çözüm çalışmaları 6. bölümde geniş şekilde ele alınmaktadır.

1998 yılı denetim çalışmaları, Meclis'e sunulan raporların geliştirilmesi üzerine kurulmuştur. Bu çalışmaların sonucu, 1997 Yıli Hazine İşlemleri Raporu ve 1998 Yılı İzleme Raporu olmuştur.

1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu ile Hazine alacaklarının takip edildiği Genel ve Katma Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı da reddedilmiştir. Dış borçlar hesabı ile bağlantılı çalışan ve devirli ve garantili kredilerden kaynaklanan Hazine alacaklarının takip etmesi gereken bu hesap, dış borçlarda yer alan sorunlara benzer sorunlar sebebiyle uygunluk bildirimi alamamıştır.

1997 yılı hesaplarından reddedilen bir başkası da, KİT sermayelerinin takip edildiği Genel Bütçe Dışındaki Dairelere Yatırılan Sermayeler Hesabı olmuştur.

2.7.1999 Yılında Yapılan Çalışmalar ve 2000 Yılında Gelinen Nokta

1999 yılında Dış Borçlar Hesabı ile Genel ve Katma Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı yine Sayıştay'a ibraz edilememiş, dolayısıyla uygunluk bildirimi verilmemiştir. Bu yıl yeni ihdas edilmiş olan Kullanılacak Krediler Hesabı ile Kredi Anlaşmaları Hesapları da reddedilmiştir.

1999 yılı başından itibaren, dış borçlarla ilgili sorunların çözümü İçin yapılan çalışmalar, bu yıla kadar tespit edilen doğrultuda devam etmesine rağmen, önemli bir gelişme kaydedilememesi dikkat çekicidir.

Örneğin, kamu kuruluşlarının dış borç kullanımlarının Hazine'ye bildirilmesi için ihtiyaç duyulan mekanizmalar, Sayıştay önerisi Üzerine kurulan Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi çalışmaları sonucunda kurulmuş ve kullanım bilgileri Hazine'ye gelmeye başlamıştır. Ancak, Hazine bu bilgileri veri tabanında yer alan kreditör kayıtları ile entegre edememiş, bağımsız bir sisteme kaydedilen kuruluş verileri dış borç veri tabanı bilgilerini sorgulayacak ve daha güvenli hale getirilecek şekilde kullanılamamıştır.

Dış borç kullanımlarının önemli bir kısmının kuruluşlar tarafından bütçeleştirilmediğinin tespit edilmesi üzerine, bu eksikliğin giderilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış ve kuruluşların dış borç kullanımlarının bütçeleştirilmesi için Hazine'ye ve Maliyeye bilgi vermeleri sağlanmıştır. Ancak, Maliye Bakanlığı kendisine bildirilen kayıt dışı kullanımları 1998,1999 ve 2000 yıllarında bütçeleştirmemiştir.

Dış borçların uygun şekilde muhasebeleştirilmesi için Devlet Muhasebesi Yönetmeliğine ek olarak 4 yeni hesap ihdas edilmiştir. Ancak, Maliye Bakanlığı'nın dış borç kullanımlarını bütçeleştirmemesi sonucunda bu hesaplar dış borç kullanan kamu kurumlarında kullanılamamıştır. Hazine bünyesinde kullanılmak üzere yeni geliştirilen hesaplar da öngörülen düzenlemeler yerine getirilmediğinden hatalı şekilde işletilmiş ve Sayıştay tarafından reddedilmiştir.

Hazine kayıtlarının zaafa uğramasının temel sebepleri olarak tespit edilen arşiv eksikliği ve iç kontrol sistemlerinin zayıflığını giderecek adımlar atılmamıştır.

Yeniden yapılandırılan dış borç veri sistemin 1997 yılında Hazine uzmanlarının kullanımına açılmasına rağmen, sistemin sıhhatli çalışması sağlanamamış ve bu güne kadar Sayıştay denetime açılamamışın.

Dış borç veri sistemi ile Devlet Borçları Saymanlığı arasında veri akışını tanzim etmesi hedeflenen ve dış kredi ile finanse edilen Borç Muhasebesi Projesi'nde hedeflere ulaşılamamıştır.

Buraya kadar Hazine hesaplarının reddi ile sonuçlanan denetim çalışmalarının tarihi gelişimi kısaca anlatılmıştır. Takip eden bölümlerde hesapların reddine yol açan sorunlar detaylı şekilde irdelenmekte, ardından çözüm çalışmaları hakkında bilgi verilmektedir.

3. Dış Borçları Takip Sistemi

Hazine Müsteşarlığı devlet borçlarının yönetiminden sorumludur.

Dış borçların kullanım ve geri ödemelerinin izlenmesi, ödemelerin Devlet Borçları Saymanlığı aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve dış borç kütüğü oluşturularak orta ve uzun vadeli borçların bu kütüğe kaydedilmesi Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır.

Genel Müdürlük bünyesinde dış borçların takibi ile ilgili iki ana birim bulunmaktadır; tahakkuk ve saymanlık.

3.1.Tahakkuk Birimi (Hazine Veri Sistemi)

Tahakkuk biriminin amiri, Kamu Finansmanı Genel Müdürü'dür. Dış borçların takip edildiği bilgisayar sisteminin ana kullanıcısı olan tahakkuk, bu genel müdürlük içinde birçok birim şeklinde örgütlenmiştir.

Dış borçlarla ilgili temel bilgi kaynağı olan dış borç kütükleri bu birimlerin sorumluluğundadır. Kullanım ve geri ödeme bilgilerinin kaydedilmesi, geri ödenecek tutarların hesaplanarak saymanlığa bildirilmesi, bu birimlerce yapılmaktadır. Hazine Veri Sistemleri Projesi çerçevesinde yeni dış borç veri sisteminin oluşturulması ve borç kütüğünün yeniden yapılandırılması işleri, tahakkuk birimlerinin sorumluluğu altında yürütülmektedir.

Hazine Veri Sistemi içinde oluşturulan dış borç kayıtları, Hazine'nin Dış Borç Hesapları ile İlgili sorunların çözülmesinde kritik öneme sahiptir. Borçlarla ilgili yegane bilgi kaynağı bu sistemdir. Saymanlık dahil diğer tüm birimler bu sistemin verilerini kullanmaktadır.

3.2. Devlet Borçları Saymanlığı (Dış Borçlar Hesabı)

Dış borçlarla ilgili muhasebe işlemleri Devlet Borçları Saymanlığı'nca gerçekleştirilmektedir. Saymanlık, dış kredi kullanımlarıyla, anapara, faiz ve diğer gider ödemelerini ve dış borç stokunun yıl sonu kurlarıyla değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan kur farklarını kaydeder.

Saymanlık, kamu dış borçlarını *"Dış Borçlar Hesabı"* nda takip etmektedir. Bu hesaba dış borçlardan kullanılan ve geri ödenen tutarlarla kur farkları kaydedilir.

4. Sayıştay Tarafından Reddedilen Hesaplar

1995 yılından itibaren Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yürütülmekte olan Sayıştay denetiminin en önemli sonucu, dış borçlarla ilgili dört hesabın hatalı bulunarak reddedilmesi olmuştur.

4.1. Dış Borçlar Hesabı

Dış borçlar hesabında rastlanan kayıt hataları ilk olarak 1995 yılında Sayıştay Genel Kurulu'na intikal ettirilmiş, ve TBMM'ye bir raporla bildirilmiştir. Sonuç, Dış Borçlar Hesabinin Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından reddedilmesi olmuştur. Hesap, dış borçların stok tutarını ve kullanımlarını takip edemediği gerekçesiyle reddedilmiştir. Hesabın reddine neden olan sorunlar takip eden bölümlerde incelenmektedir.

1995 yılından 1999 yılına kadar gelinen dönemde, Hazine bünyesinde, söz konusu hesabın kayıtlarının düzeltilmesi yönünde yapılan çalışmalar sonuçlanmamış ve bu yıllara ait dış borçlar hesaplarına Sayıştay tarafından uygunluk verilmemiştir. 1996-1999 yıllarında Dış Borçlar Hesabinin Sayıştay'a ibrazı ve reddedilmesi değil, hesabın ibraz edilememesi söz konusudur. Bu yıllarda Dış Borçlar Hesabinin stoku ve stokun bileşimi kayıtlarda yer almamış, hesabın yardımcı cetvelleri denetime sunulamamıştır.

Dış Borçlar Hesabina uygunluk bildirimi verilebilmesi, dış borç veri sistemlerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili işlemlerin tamamlanmasına bağlıdır. Ancak, 1998 ve 1999 yılı Hazine İşlemleri Raporlarinda, söz konusu sistemin halen dış borç stokunu hesaplayamadığı ve kullanımları takip edemediği belirtilmektedir.

4.2. Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı

Kısaca GBDDKB hesabı olarak adlandırılan bu hesapta, Hazine'nin dış borçlardan kaynaklanan alacakları takip edilmektedir. Dış borçlarla ilgili alacaklar, temin edilen kredilerin genel ve katma bütçe dışında yer alan kuruluşlara devredilmesi, ya da garanti verilen kredilerin Hazine tarafından geri ödenmesi durumunda doğmaktadır.

Hazine alacaklarının takip edildiği hesap, 1997 yıllında Sayıştay tarafından garantili devirlerden kaynaklanan borçların hesapta kayıt altına alınmadığı, devirli kredilerle ilgili kayıtların ise hatalı olduğu gerekçesi ile reddedilmiştir. Dış Borçlar Hesabindaki sorunlara benzer şekilde bu hesapta da stok verisi bulunmamaktadır. 1998 ve 1999 yıllarında da, hesabın düzeltilmesi ile ilgili çalışmalar sonuçlanmadığı ve hesabın stoku ibraz edilemediği için uygunluk bildirimi verilmemiştir.

4.3. Kredi Anlaşmaları Hesabı ve Kullanılacak Dış Krediler Hesabı

Bu hesaplar, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ni geliştirme çalışmaları çerçevesinde ihdas edilerek ilk kez 1999 yılında kullanılmışlardır. Ancak, hesaplarla ilgili 1999 yılı işlemleri, hatalı kayıt metotları kullanıldığı ve bunun sonucunda hesapların önemli Ölçüde hatalı veriler içerdiği gerekçesiyle Sayıştay tarafından reddedilmiştir.

5. Hesapların Reddedilmesine Sebep Olan Zaaflar[3]

5.1. Kayıtlar ve İşlemlerle İlgili Sorunlar

Hazine'nin borç kayıtlarında ve işlemlerinde görülen hatalar kamu borçlarının yönetimini zaafa uğratacak boyutlardadır. Bu hataların iki temel sebebi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, borçlarla ilgili olarak oluşturulan takip ve muhasebe sistemlerinin etkin işlememesidir. Örnek olarak, Hazine Müsteşarlığı, dış borçlarla ilgili olarak hangi kamu kuruluşunun ne kadar kredi kullandığını tam olarak takip edememektedir[4]. İkinci neden,

[3] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma ve Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 2000 (kısmen değiştirilerek alınmıştır).

[4] Sayıştay'ın önerisinin Plan ve Bütçe Komisyonu'nca benimsenmesi üzerine 1998 yılında kurulan Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi tarafından yapılan çalışmalar neticesinde, dış borçların takibi konusunda önemli mesafeler kat edilmiştir. Ancak, 2001 yılı denetim çalışmaları, kamu

Hazine bünyesindeki iç kontrollerin zayıflığıdır. 8u zayıflık, dış borç veri tabanı sisteminin çökmesinin ve işlem ve kayıtlarla ilgili sorunların temel sebebi olarak görülmektedir[5]. Söz konusu sorunlar neticesinde, 1984 yılından 1996 yılına kadar kullanılan dış borç veri tabanı sistemi 1997 yılında tamamen terkedilmiş ve dış borç stokunu yeniden yapılandırma çalışmaları başlamıştır.

5.1.1. Kayıt Hataları

Hazine hesaplarında yılların birikimi ile giderek ağırlaşan sorunların en Önemlisi kayıt hataları olmuştur. Özellikle dış borçların takibi için kullanılan veri tabanına yapılan hatalı kayıtlar, dış borçların takip edilemez duruma gelmesine yol açmıştır. Bu sorunlar neticesinde Hazine Müsteşarlığı'nda dış borç geri ödemeleri sadece kreditör bildirimlerine istinaden yapılmak durumunda kalınmış ve Hazine kayıtları geri ödemeleri hesaplamak veya sorgulamak için kullanılamamıştır.

Yurt dışından temin edilerek kullanılan bir kısım proje kredilerinde önemli kayıt hatalarına rastlanmıştır. Örnek olarak, Çukurova Kentsel Gelişim Projesi üzerinde yapılan çalışmalar, belgelere göre 28,5 milyon Dolar olan kredi kullanımının kayıtlara 34 milyon Dolar olarak geçtiğini göstermiştir. Geri ödeme rakamlarında ise, Hazine tarafından 1997 yılına kadar geri ödenen 14 milyon Dolar'ın 6 milyon Dolar'ının bilgisayar kayıtlarına geçirilmediği görülmüştür[6].

5.1.2. Sayıştay'a Verilen Dış Borç Cetvellerindekl Hatalar

Hazine Müsteşarlığı tarafından her yıl dış borçlarla ilgili olarak Sayıştay'a teslim edilen cetveller üzerinde yapılan çalışmalar, cetvellerde yer alan verilerin % 85'inin hatalı olduğunu göstermiştir[7]. Bu hatalar, dış borçlar veri sisteminde veri girişlerinin gerekli özen ve kontrolden yoksun olduğunu göstermiş ve Sayıştay raporlarında tenkit edilmiştir. Cetveller üzerinde yapılan çalışma Dış Borçlar Hesabı'nın reddi ile sonuçlanmıştır.

1995 yılı dış borç kullanımları üzerinde Sayıştay tarafından yapılan çalışma sonucunda, Hazine bünyesinde iki ayrı sistemde tutulan kullanım kayıtlarının, birbirleri ile bağlantısının tamamen koptuğu görülmüştür. 1995 yılına ait olarak saymanlık tarafından 129 trilyon liralık kayıt yapılmıştır. Dış Borç Veri Tabanı Sistemine yapılan kayıt ise 29 trilyon liralıktır. Ancak, asıl önemli nokta, aynı olması gereken bu kullanım kayıtlarının her ikisinde de ortak olan kayıt rakamının sadece 2 trilyon lira olmasıdır[8].

5.1.3. Eksik Kayıtlar

Dış borçlarla ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'nın temel veri kaynağı kreditörlerdir. Kredileri kullanan kuruluşlar tarafından, kullanım bilgilerinin Hazine'ye gönderilmemesi, dış borç veri tabanına tek kaynaktan gelen veriye istinaden kayıt yapılması sonucunu doğurmuş, bu verilerin doğrulanmasını da engellemiştir. Kreditörlerden gelen kullanım verilerinin, kredileri kullanan kuruluşlardan alınan verilerle doğrulanmadıkça, saymanlık kayıtlarına esas alınması mümkün değildir. Bu eksikliğin giderilememesi sebebiyle yıllar boyunca saymanlık kayıtları ile veri tabanı kayıtları arasında bir kopukluk oluşmuştur.

kuruluşlarının dış borç kullanımlarının Hazine tarafından izlenmesinde hala önemli ölçüde zaaf bulunduğunu göstermiştir.

[5] Hazine Hesapları 1999 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay, 1999, s. 20

[6] Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile finanse edilen Çukurova Kentsel Gelişim Projesi üzerinde, bir pilot denetim çalışması yürütülmüş, çalışmanın sonuçları Sayıştay bünyesinde raporlanmıştır.

[7] 1996 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay, 1997, Ek 3, Tablo 41.

[6] Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabı Kur Farkı Kaydına İlişkin İzleme Raporu, s. 3. Karşılaştırma, genel ve katma bütçeli kuruluşların dış borç kullanımları üzerinde yapılmıştır.

Dış Borç kullanımlarının kaydı ile ilgili olarak en dikkat çekici husus, Hazine Müsteşarlığının kendisi tarafından yapılan dış kredi kullanımlarının da kaydedilmemiş olmasıdır. 1997 yılı denetim çalışmaları sonucu tespit edilen bu eksiklik tenkit edilmiş ve kullanımların kayıt altına alınması sağlanmıştır.

5.1.4. Dış Borçlar Bültenlerinde Yer Alan Hatalar

Hazine Müsteşarlığı tarafından 1995 yılına kadar, *"Dış Borçlar Bülteni"* adı altında bir bülten yayınlanmıştır. Bülten, yayınlandığı dönemde kamu ve özel sektör kuruluşlarına, uluslararası kuruluşlara ve diğer tüm kullanıcılara resmi dış borç İstatistikleri sağlamak amacıyla kullanılmıştır. Bültenin amacı kullanıcılara Türkiye'nin dış borç yapısına ilişkin güvenilir veriler sunmaktır. Ancak, bülten Hazine'nin resmi yayını olmakla birlikte, içerdiği rakamların doğruluk ve geçerliğini denetleyen herhangi bir mekanizma ihdas edilmemiştir.

Bültenlerde yer alan verilerin devlet borçlarının denetimi ile bağlantısı, Sayıştay'ı bu verileri değerlendirmeye ve sorgulamaya itmiştir. Saymanlık rakamları ile veri tabanı rakamları ilk olarak bu bültenlere istinaden karşılaştırmıştır. Bültenlerin irdelenmesi önemli sorunlara işaret etmiştir.

Dış borçlar kayıt sistemlerinde yer alan verilere istinaden kuruluşlar bazında borç servisi (geri ödeme) planları hazırlanmaktadır. Geri ödeme planları borç servis yükünü göstermekte ve yeni borçlanma ihtiyacının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Yayınlanan bültenlerde yer verilen borç servis projeksiyonlarında önemli hatalara rastlanmıştır. 1995 yılı bülteninde rastlanan hataların bir kısmı şunlardır:

1995 yılı bültenine göre konsolide bütçeden Avrupa Yatırım Bankası'na olan orta-uzun vadeli borçların toplamı 140 milyon Dolar'dır (86 milyon Dolar borç bakiyesi + 54 milyon Dolar kullanılmayan). Bu rakam henüz kullanılmayan kısımlar dahil olmak üzere toplam taahhüt miktarını göstermektedir, önümüzdeki yıllarda bu borcun nasıl ödeneceğini gösteren projeksiyona göre geri ödenecek olan toplam anapara miktarı ise 638 milyon Dolar olarak hesaplanmıştır[9].

Yine aynı bültene göre özel sektör kuruluşlarının İktisadi Kalkınma Bankası'na olan orta-uzun vadeli borçlarının toplamı taahhüt bazında 41 milyon Dolar olup (26 milyon Dolar borç bakiyesi + 15 milyon Dolar kullanılmayan) geri ödenecek toplam anapara miktarı 4 milyon Dolar olarak hesaplanmıştır[10].

1995 yılı dış borçlar bülteninde yer alan ilk tablo -ki bu bültenin temel tablosudur- önemli bir matematiksel hata içermektedir. 1994 yılı alacaklılara göre orta-uzun vade stoku 54.291 milyon USD olarak verilmiştir. Oysa alacaklı bazında tek tek toplam alındığında bu rakam 180 milyon USD eksik çıkmaktadır[11].

Dış Borçlar Bülteni'nin yayınlanmasına, Dış Borçlar Hesabinin Sayıştay tarafından reddedilmesinden sonra ara verilmiştir.

5.1.5. Belgelemeye İişkin Sorunlar

Dış borçlarla ilgili kayıtların zaafa uğramasına ve ilgili hesapların reddedilmesine etki eden bir unsur, Hazine Müsteşarlığındaki belgeleme ve arşivleme ile ilgili düzenlemelerin

[9] Hazine Müsteşarlığı, 1995 Yılı Dış Borçlar Bülteni, Tablo: 4/A 31.12.1995 Tarihi İtibarıyla Orta-Uzun Vadeli Konsolide Bütçe Dış Borçlarının Alacaklılara Göre Genel Görünümü.

[10] a.g.e.

[11] a.g.e. Tablo: 1/A Dış Borç Stoku.

yetersizliğidir. Dış borçlarla ilgili belgelerin düzensizliği yer yer Sayıştay Raporlan'nda tenkit edilmiş ve düzenli bir arşiv kurulmasının önemi vurgulanmıştır[12].

Belgeleme ile ilgili zaafın önemli bir göstergesi, Hazine arşivlerinde mevcut olan belgelerin korunma usulüdür. 1997 yılında yeni dış borç sistemi kullanıma açılana kadar, bilgisayar sistemine ek olarak, kartoteks sistemi ile kayıt yapılmakta, kredilere ait bütün bilgiler kartlar üzerine kaydedilmekteydi. Ancak, 1997 yılında, yeni sistemin kullanılmaya başlanmasını müteakip eski kayıtları ihtiva eden bütün kartlar imha edilmiş, eski bilgisayar sisteminin kayıtları da üzerine yeni veriler yazılmak suretiyle silinmiştir. Bu şekilde dış borçlarla ilgili olarak geçmişe dönük bir sorgulama yapılması büyük ölçüde güçleşmiştir.

5.1.6. Mükerrer ve Geç Yapılan Ödemeler

Borç yönetimi ile ilgili sorunların en bariz olduğu noktalardan biri de, kredilerde rastlanan mükerrer, fazla veya geç yapılan ödemelerdir. Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yapılan denetim çalışmaları sonucunda, 1999 yılına kadar her yıl, kredi geri ödemelerinde mükerrer veya fazla ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Genellikle kreditörler tarafından yapılan ikaz sonucunda ortaya çıkan bu hatalar, fazla ödemeye yol açmadan saymanlık hesaplarında düzetildiğinden, bunlarla ilgili bir işlem yapılmamıştır. Ancak, bir ödemenin, herhangi bir kontrol mekanizmasına takılmadan iki kere yapılabilmesi, önemli bir risk unsuru olarak değerlendirilmiştir.

Kredi taksitlerinin fazla veya mükerrer ödenmesi, eski sistemde dış borç veri tabanının işleyişi ile ilgili ipuçları vermektedir. Bu sorun, Sayıştay Raporlarında değinildiği gibi, dış borç kayıtlarının çöktüğünü, kredi geri ödemelerinin kreditör bildirimlerine istinaden yapıldığını doğrulamıştır.

5.2. Dış Borçların Takip Edildiği Eski Sistemde Yer Alan Zaaflar

Bu bölümde dış borçlara ilişkin kayıt sistemlerinin zaafa uğramasına sebep olan sorunlar, Hazine bünyesindeki iki kayıt sistemi ve bunların birbiri ile olan İlişkisi çerçevesinde (Tablo 1'de özetlendiği şekilde) toplu olarak ele alınmaktadır. Söz konusu sorunların çözümüne yönelik çalışmalar devam etmekte olup henüz sonuçlandırılamamıştır. Çözüm çalışmalarında gelinen nokta, takip eden bölümde ele alınacaktır.

5.2.1. Dış Borç Veri Tabanı İşlemleri İle İlgili Zaaflar[13]

Eski sistemde yer alan zaaflar şu şekilde özetlenebilir;

Veri tabanı kullanım kayıtları hatalıdır. (1) Dış Borç Veri Tabanı Sisteminde temel veri kaynağı kreditörlerdir. Kreditörlerden gelen kullanım bilgileri veri tabanına tam olarak kaydedilememiş, kayıt esnasında da hatalar yapılmıştır. 1995 yılında kullanım kayıtları üzerinde yapılan detaylı bir çalışma, saymanlık tarafından kaydedilmiş olan 126 trilyon liralık kullanımın veri tabanına kaydedilmediğini göstermiştir.

Veri tabanı kayıtlarmdaki dış borç stoku ve hesaplanan kur farkı hatalıdır. (2) (3) Kredi kullanımlarının veri tabanına tam olarak kaydedilememesi, geri ödemelerin kaydında da hatalar yapılması neticesinde, dış borç stoku doğru şekilde tespit edilememiştir. Dış borç stokunun doğru olarak tespit edilememesi, stok üzerinden TL cinsinden hesaplanan kur farkının da hatalı olması sonucunu doğurmuştur.

[12] Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı Dış Borçlar Hesabı Uygunluk Bildirimine İlişkin 1998 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay, 1998, s. 20.

[13] 1998 Yılı İzleme Raporu, s. 11-16'dan kısaltılarak alınmıştır.

Geri ödemeler veri sistemince hesaplanamamakta ve teyit edilememektedir. (4) (5) Kredilerin geri ödeme planları ya anlaşmalarında belirlenmekte, ya da kredinin kullanımına bağlı olarak tespit edilmektedir. Kredi kullanımları ile ilgili olarak Hazine'ye gelen bilgilerde ve bunların kaydedilmesinde sorunlar yaşanmış ve geri ödemesi kullanıma bağlı kredilerin ödeme planları hazırianamamıştır. Bu kredilerde geri ödemeler kreditör verilerine dayanılarak yapılagelmiştir. Geri ödenecek tutarlar eski sistemde veri tabanı tarafından hesaplanamamakta ve teyit edilememekteydi. Kullanım ve geri ödeme kayıtlarından kaynaklanan stok hataları sebebiyle, elde edilen borç stoku güvenilir olmamakta, sonuçta kreditör bildirimlerine dayanılarak yapılan geri ödemelerin çok azı sağlıklı şekilde kontrol edilebilmekteydi.

Geri ödeme kayıtlan hatalıdır. (6) Geri ödenecek tutarlara ilişkin belgeler tahakkuk birimlerince hazırlanmakta ve saymanlığa intikal ettirilerek ödeme yaptırılmaktadır. Saymanlık tarafından yapılan ödemeler bundan sonra veri tabanına kaydedilmektedir. Eski sistemde, veri tabanına yapılan kayıtların kümülatif olarak saymanlık kayıtları ile paralel olduğu, ancak borç bazında kayıtların büyük çoğunluğunun hatalı olduğu tespit edilmiştir. Sistemde yer alan kayıt hataları iç kontrollerin zayıflığına ve belgelerdeki kodlamaların yetersizliğine bağlanmıştır.

5.2.2. Saymanlık İşlemleri İle İlgili Zaaflar

Saymanlık işlemleri ile ilgili olarak eski sistemde yer alan zaaflar şu şekilde özetlenebilir;

Kullanıcı kuruluşlardan kredi kullanımlarına dair bilgi alınamamaktadır ve kullanım kayıtlarında hatalar vardır. (7) Saymanlığın kullanım kayıtları, dış kaynaklı kredi kullanan kuruluşların, yaptıkları kullanımları bildirmelerine bağlıdır. Ancak, kuruluşların bu bildirimi yapması 1999 yılına kadar sağlanamamıştır. Dolayısıyla saymanlığın kullanım kayıtları, TC Merkez Bankasinda bulunan Hazine hesapları aracılığı ile yapılan kullanımlara dair Bankadan gelen bildirimlerle sınırlı kalmıştır.

Saymanlık kayıtlarındaki dış borç stoku eksiktir. (8) Saymanlık dış borç kullanımlarını takip edemediğinden, borç stokunu doğru şekilde tespit edememiştir.

Kur farkı saymanlıkça hesaplanamamaktadır. Veri tabanından alınan kur farkı, hatalı ve tutarı farklı olan bir stoka aittir. (9) Eski sistemde uygulanan saymanlık kayıt sistemi, kur farkı hesaplamasına imkan vermemiştir. Dış borç stokuna ait kur farkının hesaplanabilmesi için saymanlığın borç kütüğünün olması gereklidir. Dış Borç Veri Tabanı tarafından hesaplanan kur farkının saymanlıkça esas alınmasının önünde engeller bulunmaktadır. Veri tabanı kayıtları ile saymanlık kayıtları paralel olmadan veri tabanındaki stok üzerinden hesaplanan kur farkının saymanlıkça esas alınması mümkün değildir. Veri tabanında kullanım bilgilerinin kreditörden, saymanlık kayıtlarında ise kuruluşlardan gelmesi, sürekli olarak iki stok arasında bir farkın mevcut olması sonucunu doğurmuştur.

Saymanlık geri ödeme tutarını kontrol etme imkanından yoksundur ve geri ödeme kayıtlarında hatalar vardır. (10) Geri ödenecek tutarlar tahakkuk birimlerince saymanlığa bildirilmektedir. Ancak, saymanlığın kendisine bildirilen veriler üzerinde inceleme, karşılaştırma ya da sağlama yapma imkanı bulunmamaktadır. Saymanlığa gönderilen tahakkuk müzekkerelerine eklenen belgeler inceleme yapmak için yeterli değildir. Hazine saymanları saymanlık yetkilerini kullanamamakta, daha ziyade bir vezne pozisyonunda çalışmaktadırlar.

Tablo 1: Hazine Müsteşarlığı'nın Dış Borç ile İlgili Kayıt, Muhasebe ve Ödeme İşlemleri ve Eski Sistemin Zaafları[14]

Dış Borç Veri Tabanı			Saymanlık		
III- Veri Kaynağı	II- İşlemlerdeki Zaaflar	1- Yapılan İşlem	1- Yapılan İşlem	11- İşlemlerdeki Zaaflar	III- Veri Kaynağı
Kreditörler	**Kayıtlar hatalı ve eksik (1)**	Kullanımların Kaydı	Kullanımların Kaydı	**Kullanıcı kuruluşlardan hiçbir bilgi gelmiyor, hatalı kayıtlar var (7)**	**TCMB ve kullanıcı kuruluşlar**
	Stok hatalı (2)	Borç Stokunun Tespiti	Borç Stokunun Tespiti	**Stok Eksik (8)**	
Yıl sonlarında bilgisayar programınca hesaplanıyor	**Stoktaki hatalar nedeniyle, hesaplanan kur farkı hatalı (3)**	Kur Farkı Hesabı	Kur Farkı Hesabı	**Saymanlıkça hesaplanamıyor. Veri tabanından alınan kur farkı, hatalı ve tutarı farklı olan bir stoka ait (9)**	**Veri Tabanı**
Anlaşma Bilgileri	Geri ödemesi kullanıma bağlı krediler için hesaplanamıyor (4)	Geri ödeme Planı			
Kreditör Bildirimi	**Tutar veri sisteminde teyit edilemiyor (5)**	Geri Ödenecek Tutarın Tespiti		**Saymanlık geri ödeme tutarını kontrol etme imkanından yoksun, hatalı kayıtlar var (10)**	**Tahakkuk Dairelerince kreditörden alınan veriler**
Saymanlık	Kayıtlar hatalı (6)	Tahakkuk Müzekkeresinin Hazırlanması Geri ödemenin Kaydı			

5.3. İç Kontrollerle İlgili Zaaflar[15]

Hazine Müsteşarlığında yapılan çalışmalar sonucunda, hesapların reddedilmesinin basit muhasebe hatalarından kaynaklanmadığı görülmüştür. Hazine Müsteşarlığının, harcamaları yapan, kayıtları tutan, belgeleri tanzim eden ve saklayan birimlerinde, yapılan çalışmaların sıhhatini etkileyen yapısal sorunlar bulunmaktadır. Sistem, tek başına yeterli şekilde çalışarak ortaya çıkan sorunları tespit etmekte ve düzeltmekte yetersiz kalmaktadır.

Türk Mali Sistemindeki en önemli kontrol mekanizması, tahakkuk memuru ve saymanlık müesseselerinin birbirinden bağımsız ve dengeleyici konumlarıdır. Ancak, Hazine bünyesinde saymanlık dengeleyici görevini yerine getiremeyecek kadar zayıf bir yapıdadır ve tahakkuk birimi, bu dengeleyici unsur dışında kalan kontrolleri kurmakta yetersiz kalmaktadır.

İç kontrol sistemlerinin vazgeçilmez bir unsuru iç denetimdir. Ancak, Hazine Müsteşarlığının denetim organı olan Hazine Kontrolörleri Kurulu, bu güne kadar Kamu Finansmanı Genel Müdüriüğü'nün tahakkuk ve saymanlık birimlerini denetlememiştir.

5.3.1. Devlet Borçları Saymanlığının Statüsü

Saymanlık, Türk Mali Yapısında iç kontrol sisteminin temel ayaklarından birini oluşturmaktadır. Yapılan Ödemelerin doğruluğu, kanuna ve belgelere uygunluğu, ancak Sayman'ın görevini Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile belirlenen çerçevede yapması durumunda sağlanabilir. Saymanlığın olmaması ya da tam çalışmaması, tüm işlemlerin tahakkukça tek elden yapılması sonucunu doğuracak, hataları ayıklayacak en önemli kontrol mekanizmasını devre dışı bırakacaktır.

Ancak, Devlet Borçları Saymanlığı, kanunda belirtilen çerçeveye uygun yapılandırılmamıştır ve şu sebeplerle saymanlık görevini yerine getirememektedir:

1 - Devlet Borçları Saymanlığı, uzun yıllar boyunca tahakkuk birimine bağlı olarak çalışmıştır. Bu dönemde Sayman, Genel Muhasebe Kanunu'na göre tahakkuk memuru olan Kamu Finansmanı Genel Müdürü'nün memuru durumunda bulunmuştur. Sayman'ın birinci ve ikinci derece sicil ve disiplin amirleri Genel Müdür Yardımcısı ve Genel Müdür'dür. Oysa, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, saymanlık ve tahakkuk memurluklarından ikisinin bir kişide birleşemeyeceği hükmünü ihdas ederek, bu İki unvanın birbirinden bağımsız olması esasını getirmiştir[16]. Hazine Saymanlarının tahakkuk memurunun emrinde olmaları bu bağımsızlığı zedelemektedir. Bu durum, Sayman'ın 1050 sayılı Yasa'daki tarifine zıt düşmektedir.

Bu husus çeşitli Sayıştay raporlarında tenkit edilmiş ve Sayman'ın tahakkuk biriminden bağımsız olmasının çok önemli olduğu vurgulanmıştır. Çözüm olarak Sayman'ın Hazine Müsteşarina veya Müsteşar Yardımcısına bağlanması önerilmiştir. Hazine Müsteşarlığı, sorunu, Kamu Finansmanı Genel Müdürü'ne ita amirliği yetkisi vererek çözmeyi denemiştir. Ancak bu yetki devri, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ndeki yapılanmayı ve çalışma şeklini değiştirmemiştir. Türkiye'nin en büyük hesaplarını tutan Sayman, hala Şube Müdürü statüsünde olup, Genel Müdür Yardımcısı olan tahakkuk memuru karşısında dengeleyici işlevini yerine getirememektedir.

2 - Saymanlık, dış borçlarla ilgili olarak kendi veri tabanına sahip değildir. Dış borçlarla ilgili tek bilgi kaynağı durumunda olan dış borç kütüklerine de yakın zamana kadar doğrudan erişememiştir. Dolayısıyla dış borç kayıtları hususunda tahakkuktan gelen verilere bağlı kalmış; bu veriler üzerinde herhangi bir inceleme ve doğrulama yapma imkanına sahip olmamıştır.

Bu hususun Sayıştay raporlarında tenkit edilmesi üzerine son dönemde saymanlıkta bulunan bir bilgisayar dış borç veri sistemine bağlanmıştır. Ancak hiçbir saymanlık

[15] Hazine Hesapları 1999 Yılı İzleme Raporu, s. 19-24'ten kısmen değiştirilerek alınmıştır.
[16] 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Madde 15.

personelinin programı kullanacak şekilde eğitimden geçirilmemesi sebebiyle bu teşebbüs şeklî kalmış, istenen sonucu doğurmamıştır.

3 - Devlet Borçları Saymanı'nın diğer bir Özelliği, kendisine gönderilen tahakkuk evrakını ödeme hususunda takdir yetkisini kullanamamasıdır. Yani Sayman, hatalı bile oisa ödemeye direnememekte, genellikle de, hatalı olup olmadığını inceleyemeden ödemeyi yapmak durumunda kalmaktadır. Dış borçlarla ilgili ödemelerin gecikmeye tahammülünün olmaması gerekçesiyle, Sayman'ın ödemeleri derhal yapması, incelemeyi sonraya bırakması olağan karşılanabilir. Ancak, ödeme yapıldıktan sonra da Sayman gerekli inceleme sürecini tamamlayamamaktadır.

Sayman'ın sıra dışı olan bu durumu, Sayıştay 5. Dairesi tarafından verilen bir kararla[17] tescil edilmiştir. Bu kararda, bir fazla ödemesi dolayısıyla tahakkuk memuru adına tazmin kararı verilmiş, ancak aynı belge altında imzası bulunan Devlet Borçları Saymanı, gerekli incelemeyi yapacak bilgilere ulaşamadığı, direnme yetkisi olmadığı, dolayısıyla 1050 sayılı Kanun çerçevesinde sayman sayılamayacağı gerekçesiyle beraat etmiştir.

4 - Saymanlığın iş yükü ile personel sayısı ve niteliği arasında dengesizlik vardır. Saymanlık personeli, ikisi yüksek okul mezunu olmak üzere 8 kişiden ibarettir. Personel yabancı dil bilmemektedir. Devlet Borçları Saymaniığı'nın bir yılda borçlanma işlemleri ile ilgili olarak genef bütçe gelirleri toplamından daha fazla gelir elde ettiği ve bütçe giderlerine denk tutarda harcama yaptığı gözönüne alındığında mevcut yapının zayıf olduğu görülmektedir.

Bütün bunlar, Devlet Borçları Saymanı'nın, saymanlık yetkilerine ve statüsüne sahip olmadan, zayıf bir birim şeklinde çalıştığını göstermektedir. Saymanlık, sadece ödeme yapan bir birim olarak, vezne şeklinde çalışmaktadır. Bu, Türk Mali Sİstemi'ndeki en önemli iç kontrol mekanizmasının devre dışı kalması sonucunu doğurmaktadır.

5.3.2. Tahakkuk Biriminin İç Kontrolleri

Dış Borçlar Hesabı ve Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı ile ilgili sorunlar, tahakkuk birimlerince tutulan kayıtların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

1998 Yılı İzleme Raporu'nda, tahakkuk biriminin, iç kontrollerin zafiyetinden kaynaklanan sorunları şu şekilde tespit edilmiştir;

Eski dış borç veri tabanı üzerinde yapılan incelemelerde;

1. Kullanım kayıtlarının sadece kreditörlerden gelen kullanım bilgilerine istinaden oluşturulduğu görülmüştür. Bu verilerin, kredileri kullanan kurumların verileri ile karşılaştırılarak doğrulanmaması bir iç kontrol zaafıdır. Bölüm 6.1.2'de açıklandığı üzere bu sorun hala çözülememiştir.

2. Kreditörlerden gelen kullanım bilgilerinin veri tabanına eksik kaydedildiği, kayıt esnasında da hatalar yapıldığı görülmüştür. Bu sorun 2001 yılında devam etmektedir.

3. Dış borç geri ödemelerinin, kreditör bildirimlerine istinaden yapıldığı, Hazine kayıtları ile karşılaştırılmak suretiyle kontrol edilemediği görülmüştür. Yeni sisteme kullanımların hatalı olarak kaydedilmesi aynı sorunun devam ettiğini göstermektedir. Zira kullanım tutarı bilinmeden geri ödenecek tutarın tespit edilmesi mümkün değildir.

4. Geri ödenen dış borç tutarlarının veri tabanına hatalı kaydedildiği görülmüştür.

Tahakkuk birimlerinin, hatalı kayıtları önleyecek kontrol mekanizmalarının olmaması ve belgeleme düzenlerinin yetersizliği, Hazine'nin dış borç ve alacak stoklarının tam ve yeterli şekilde tespit edilememesi ile sonuçlanmıştır.

[17] Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Hesabı İlamı, No:629, 23.10.1997.

5.3.3. iç Denetim Mekanizması

Eç kontrol sistemleri, genel hatlarıyla iki ana bölüme ayrılabilir;

İç denetim,

Belgeleme, kontrol ve gözetim süreçlerinden oluşan diğer kontroller.

Kurum bünyesinde gerekli kontrol mekanizmaları ihdas edildikten sonra, bu sistemlerin çalışmasının, bir iç denetim birimince periyodik olarak denetlenmesi ve kurum yönetimine raporlanması gereklidir.

Hazine Müsteşartığında teftiş yapma yetkisi, Hazine Kontrolörleri Kurulu'ndadır. Bu kurul, Hazine'nin iç denetim organıdır. Ancak aynı zamanda Müsteşarlık dışındaki bir kısım işleri teftiş eden bir dış denetim organı olarak faaliyet göstermektedir.

Ancak, Hazine Saymanlıklarında ve ilgili tahakkuk birimlerinde, kurul tarafından iç denetim yapılmamaktadır. Örneğin Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığının kuruluşundan bugüne kadar iç denetime tabi tutulmamıştır. Hazine hesaplarının reddedilmesinden sonra da bu durum değişmemiştir. İç denetimin eksikliği, iç kontrollerle ilgili en önemli zaaflardan birini oluşturmaktadır.

5.4. Hazine Alacaklarının Takibi İle İlgili Zaaflar[18]

Hazine alacaklarının takip edildiği Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabina (GBDDKB) 1997-1999 yıllarında uygunluk bildirimi verilmemiştir.

GBDDKB Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen sorunlar şunlardır;

Garantili borç stoku tespit edilerek hesaba aktarılmamıştır. 1998 yılına kadar garantili borçlar GBDDKB Hesabina kaydedilmemiştir. Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne aykırı olan söz konusu hususun yerinde yapılan inceleme sonucunda tespit edilmesi üzerine 1997 yılı hesabına uygunluk bildirimi verilmemiştir. Devlet Borçları Saymanlığı, 1998 yılından itibaren, yeni üstlenilen garantili borçlardan kaynaklanan alacakları kaydetmiştir. Ancak, hesaba bugüne kadar kaydedilmemiş olan tutarlara ilişkin alacak stoku tespit edilerek saymanlık kayıtlarına intikal ettirilmemiştir.

Hesapta yer alan devirli borç stoku eksiktir. 1998 yılına kadar GBDDKB Hesabinda sadece devirli kredilerden doğan Hazine alacakları takip edilmiştir. Ancak, devirli kredilere ilişkin olarak saymanlık hesaplarına intikal ettirilen stokun eksik ve hatalı olduğu tespit edilmiştir. Hesabın reddedilmesinden sonda devirli kredilerden kaynaklanan Hazine alacakları henüz tespit edilememiş ve Sayıştay'a hesabı verilememiştir.

Stokun hatalı olması sebebiyle kur farkı doğru hesaplanamamıştır.

6. Reddedilen Hesaplarla İlgili Çalışmalar[19]

6.1. Dış Borç Kullanımlarının Takibi

Bu güne kadar Sayıştay tarafından dış borçlarla ilgili olarak hazırlanan raporlarda en çok vurgulanan konu, dış borç kullanımlarının takibi olmuştur.

Dış borçlara ilişkin veriler Hazine'ye iki kaynaktan ulaşmaktadır: kreditörler ve kullanıcı kuruluşlar. Kullanıcı kuruluşların Hazine'ye bilgi göndermemeleri, bu güne kadar Hazine'de dış borç kayıtlarının tamamen kreditör bildirimlerine istinaden oluşturulması

1999 Yılı İzleme Raporu, s. 7-8

Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu, Sayıştay, 2000, s. 8-23'ten kısmen değiştirilerek alınmıştır.

sonucunu doğurmuştur. Ancak, bu verilerin doğrulanmadan resmi kayıtlara esas alınmasının sakıncalı olacağı açıktır. Bu gerekçe ile, kuruluşların dış kredi kullanımlarına ilişkin bilgilerin Hazine'ye ulaştırılmasının sağlanması, Sayıştay'ın dış borçlara ilişkin olarak yaptığı çalışmaların temelini oluşturmaktadır.

6.1.1. Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi

1997 yılında Sayıştay raporu ile yapılan öneri ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nca alınan karar üzerine 1998 yılında bir komite kurulmuştur. Hazine Müsteşar!ığı'nın koordinasyonu ve Sayıştay'ın gözetiminde Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Merkez Bankası'nın katılımı ile kurulan bu komite Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi (DBKİK) adını almıştır.

Komite 2000 yılına kadar çalışmalarına dönem dönem devam etmiş ve dış borçların takibi için usuller ihdas eden tebliğler hazırlamıştır. Bu tebliğler Maliye Bakanı ile Hazine'den sorumlu Devlet Bakanlarının imzalan ile yayınlanmışlardır.

Dış borçların takibi ile ilgili olarak yayınlanan bu tebliğler sonucunda 1998 ve 1999 yıllarında dış kredi kullanan kuruluşların bu kullanımlarını Hazine Müsteşarlığına bildirmeye başladıkları görülmüştür.

1998 yılında Hazine'ye, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından 110 trilyon lirayı aşan tutarda dış kredi kullanımı bildirilmiştir. Ancak, bu tutarın dış borç kaydının yapılması yıl sonunu bulmuş, ardından Maliye Bakanlığı'na gönderilen bu kullanımlar karşılığında ödenek kaydı yapılmamıştır.

1998 yılında kuruluşlar tarafından bildirilen dış kredi kullanımlarının eksik olduğunun tespit edilmesi üzerine, DBKİK çalışmaları sonucunda dış borçların takibi ile ilgili düzenlemeler gözden geçirilmiş ve yeni tebliğler çıkarılmıştır.

1999 yılında kurumlardan gelen dış borç kullanım bilgileri, Hazine'de oluşturulan bir veri tabanında takip edilmeye başlanmıştır. Bu yılda, kuruluşlar tarafından bildirilen kredi kullanımları kreditör bildirimlerine istinaden sorgulanmış, tespit edilen eksikliklerin giderilmesini sağlamak amacı ile kurumlarla yazışmalar ve toplantılar yapılmıştır.

1999 yılında yapılan çalışmalar sonucunda dış borçların takibinde önemli bir gelişme sağlanmıştır. Bu yıl içinde yapılan dış borç kullanımlarının önemli bir bölümü kuruluşlar tarafından Hazine Müsteşarlığıma bildirilmiş, dolayısıyla Dış Borçlar Hesabı'na kaydedilmiştir. Bu kayıtlarla, Hazine'nin dış borçların takibine ilişkin olarak yıllardır süregelen sorunlarının çözümünde önemli bir adım atılmıştır. Ancak, 1999 yılında dış borç kaydı yapılan 605 trilyon liralık kullanım, Maliye Bakanlığı tarafından bütçeleştirilmemiştir.

6.1.2. Dış Borç Kullanım Bilgilerinin Sorgulanması

Dış borçların takibi İle ilgili Önemli bir sorun, iki kaynaktan; kreditörden ve kullanıcı kuruluştan gelen kullanım bilgilerinin mukayese edilmesi ve doğrutanmasıdır.

Şu anda dış borç stoku kreditörler tarafından yapılan bildirimlere istinaden oluşturulmaktadır. Kreditörlerin temel veri kaynağı olması sorgulamaya açıktır ancak bu, kullanıcı kuruluş bilgileri ile ilgili yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Kullanıcı kuruluşlar, nakit olarak kullandıkları tutarları günü gününe izleme şansına sahiptirler. Ancak, mal karşılığında kullanılan ya da karşılığı kreditör tarafından doğrudan müteahhitlere Ödenen dış kredilerde kuruluşlar kendi kullanımlarını gecikmeli olarak takip edebilmektedir. Bunun dışında Merkez Bankası nezdindeki özel hesaplar aracılığıyla kullanılan kredilerde de krediyi kullanan kuruluşlar açısından sorunlar bulunmaktadır. Kreditörler bu hesaplara kuruluşların taleplerine uygun olarak dönem dönem toplu ödemeler yapmakta ve bu tutarları borç olarak kaydetmektedirler. Ancak, kuruluşların- küçük meblağlarda kullanımlar yaparak özel hesaplardaki paraları kullanmaları bazen uzun bir

zaman dilimine yayıfabilmektedir. Dolayısıyla bu kredilerde, kreditör ve kullanıcı kuruluş bilgileri arasında yapısal olarak bîr gecikme bulunmaktadır.

Dış borç stokunun ilk aşamada kreditör bilgilerine istinaden oluşturulması, yukarıda sayılan gerekçelerle kaçınılmazdır. Ancak, bu bilginin, sonradan kullanıcı kuruluşlardan alınan bilgilerle doğrulanması gereklidir. Kullanıcı bilgileri ile kreditör bilgilerinin karşılaştırılmasının önemli bir faydası, kuruluşlar tarafından bildirilmeyen kullanımların tespit edilmesine, dolayısıyla saymanlık tarafından kaydedilen dış borç kullanımlarının eksiksiz olmasına imkan tanımasıdır.

Son yıllarda yapılan çalışmalarla dış kredi kullanımlarına dair önemli miktarda bilginin Hazine Müsteşarlığına gelmesi mümkün olmuş ve bu bilgilerin takibi için müstakil bir veri tabanı (Dış Proje Kullanımları Sistemi - DPK) oluşturulmuştur. Bu bilgilerin sıhhatli bir şekilde karşılaştırılabilmesi ve dış borç stokunun güvenilir bilgi üretebilmesi amacıyla İzleme Raporlarında şu öneri yer almış ve Hazine'den sorumlu Devlet Bakanının da muvafakati ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda oylanarak kabul edilmiştir:

"Kreditörden ve kullanıcı kuruluştan alınan kredi kullanım bilgilerinin sağlıklı bir şekilde karşılaştırılabilmesi için, iki kaynaktan gelen veri de Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmeli, kreditör ve kullanıcı verileri arasındaki kontrol bilgisayar yazılımları ile yapılmalı ve tüm kullanım belgeleri uygun şekilde arşivlenmelidir"[20].

Ancak, Hazine Müsteşartığında yapılan çalışmalarda, kreditör ve kullanıcı bilgilerinin tamamının bilgisayarla takip edilmesine rağmen iki bilginin ayrı sistemlere kaydedildiği, aradaki kontrolün manuel olarak yapıldığı görülmüştür. Bir yıl içinde yapılan kullanım adedinin çok yüksek sayıda olması ve yukarıda izah edildiği üzere kreditör tarafından bildirilen bir kullanımın bazen kurumların birden fazla kullanımına tekabül etmesi, bu bilgilerin manuel olarak sıhhatli bir şekilde karşılaştırılmasını imkansız hale getirmektedir.

6.2. Dış Borç Kullanımlarının Bütçeleştirilmesi

Dış borç kullanımlarının nasıl bütçeleştirileceği, Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi çalışmaları sonucunda Maliye Bakanı ile ve Hazine'den Sorumlu Devlet Bakaninin onayları ile yayınlanan tebliğler ile belirlenmiştir.

Bu tebliğlere göre dış borçların kaydedilmesi ve bütçeleştirilmesi şu esaslar çerçevesinde gerçekleştirilecektir;

Genel ve katma bütçeli kuruluşlarca dış proje kredisi olarak kullanılan her türlü imkanın dış borç kaydının yapılarak bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi esastır.

Genel ve katma bütçeli kuruluşlarca kullanılacak nakdi krediler ile, yurt içinde ve dışında mal, hizmet ve eğitim bedeli olarak kullanılan ayni krediler, kullanıcı kuruluşlar tarafından DPK (Dış Proje Kredisi) formları ile Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirilecektir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından, kurumların bildirdiği kullanımların dış borç kaydı yapılacak ve bütçeleştirmek için Maliye Bakanlığına bildirilecektir.

Maliye Bakanlığınca söz konusu miktarlar ilgili kuruluşlara ait bütçelerde açılacak tertiplere ödenek kaydedilerek veya mevcut ödeneklerden aktarma yapılarak bütçeleştirilecektir.

Devlet Borçları Saymanlığınca, kreditörler ile yapılan dış proje kredisi anlaşmaları gereğince kullanılacak dış kredi miktarları; Hazine hesaplarına giren nakdi krediler ve ilgili kuruluşlar tarafından kullanılan ayni ve nakdi kredilere ilişkin işlemler muhasebeleştirilecektir.

1998 Yılı İzleme Raporu, s.19.

Kullanıcı kuruluşlarca ayni ve nakdi kredi kullanımları ilgili hesaplara kaydedilerek muhasebeleştirilecektir.

Kuruluşlarca kreditörden yeterli biigi temin edilememesi durumunda Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'ndan kredi kullanımına ilişkin bilgiler temin edilecek; elde edilen bilgiler arasında bir farklılığın olması halinde, durum, ilgili harcama belgeleriyle birlikte Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne bildirilecektir.

Dış borçlara ilişkin belgelerin doğru, düzenli ve zamanında gönderilmesinden kuruluşların dış proje kredisi ile ilgili birimleri, tahakkuk memurlukları, saymanlıklar ve ilgili işlemleri onaylayanlar sorumlu olacak, kuruluşlar kullandıkları dış kredilere ait bütün belgeleri, İlgili kredinin geri ödemesi tamamlanıncaya kadar muhafaza etmekle yükümlü sayılacaklardır.

Bu tebliğlerle belirlenen çerçevede 1999 yılında Devlet Borçları Saymanlığı 605 trilyon liralık dış kredi kullanımı yapıldığını tespit etmiş ve bu tutarı Dış Borçlar Hesabı'na kaydetmiştir. Ancak, Sayıştay Başkanlığı Kesin Hesap Grubu tarafından yapılan çalışmalar, bu tutarların karşılığında Maliye Bakanlığı tarafından ödenek ve gider kaydının yapılmadığını göstermiştir. Bu, 1999 yılı konsolide bütçe açığının, gider kaydedilmeyen tutar kadar az gösterildiği anlamına gelmektedir.

Karşılığı bütçe gideri olarak kaydedilmeyen kullanımların en önemli özelliği, kuruluşlar tarafından Hazine'nin ve Maliye'nin bilgisi dışında kullanılmalarıdır. Bu şekildeki kullanımların bütçeleştirilmemesi sonucunda, dikkatle takip edilmesi gereken dış borç kullanımları bütün denetim ve kontrol mekanizmalarından bağımsız olarak ve Meclis'in bilgisi ve iradesi dışında harcanmaktadır.

6.3. Dış Borç Stokunun Yeniden Yapılandırılması

Dış borç stokunun tam olarak tespit edilememesi, dolayısıyla Dış Borçlar Hesabı'na intikal ettirilememesi, bu hesabın reddedilmesinin temel sebebidir. Sayıştay Raporlarında yer alan tespitler sonucunda Hazine Müsteşarlığı kapsamlı bir çalışma ile dış borçlara ilişkin veri tabanını yenilemeye başlamıştır.

Dış borç stoku, Hazine Veri Sistemleri Projesi çerçevesinde yeniden yapılandırmaktadır, İzleme Raporları ile belidenen prensiplere de uygun olarak, dış borç verileri kredi bazında kreditör ve kullanıcı kurum bilgileri ile doğrulanmaktadır.

Dış borç stokunun yeniden yapılandırılması çalışmaları beklenenden çok daha uzun bir süreye yayılmıştır. Bunun en temel nedeni, bu işle ilgilenen eleman sayısının son derece yetersiz olmasıdır. Dış borçlara ilişkin olarak yeni yapılandırılan veri tabanı, 1997 yılında Hazine içinde kullanıma açılmıştır. Ancak, stok bilgilerinin elden geçirilmesi, kreditör ve kullanıcı kurum bilgileri ile sorgulanması çalışmaları henüz tamamlanmamıştır.

Sayıştay raporlarında belirlenen prensipler çerçevesinde, dış borç stokunun yeniden yapılandırılmasında hem kreditör, hem de kullanıcı kuruluş bilgilerine başvurulması gerektiği vurgulanmıştır. 2000 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yapılan çalışmalarda, bu konudaki gelişmeler sorgulanmış ve inceleme amacıyla kreditör ve kullanıcı kuruluşlarla yapılan yazışma örnekleri istenmiştir. Rapor hazırlık toplantılarında yetkililer tarafından, dış borç stok bilgilerinin kamu kuruluşlarından istendiği sözlü olarak ifade edilmiş, ancak herhangi bir yazışma örneği gösterilmemiştir. Kullanıcı kurumlardan bilgi alınamaması sebebiyle şu anda yürütülen çalışmaların kreditörler tarafından gönderilen bilgilere dayandırıldığı ifade edilmiştir.

Dış borç stokuna ait bilgilerin yeniden yapılandırılmasının tamamlanmamış olması sebebi ile, Devlet Borçları Saymanlığı'na 1995 yılından bu yana dış borç stoku bildirilmemektedir. Bu durumda Dış Borçlar Hesabı, stok rakamı olmadan çalıştırılmakta, dolayısıyla yıl sonu devri ve kur farkı hesaplanamamaktadır.

Hesapta sadece yıl İçinde gerçekleşen İşlemlerin yer alması ve hesabın asli unsuru olan stokun yer almaması, aslında Dış Borçlar Hesabinin Sayıştay'a verilmemesi anlamına gelmektedir. Bu durum da hesabın her yıl reddedilmesine sebep olmaktadır.

Dış borç stokunun yenilenmesi ile ilgili çalışmalar, dış borçların takibinden sorumlu olan tahakkuk biriminin mevcut iş yükünü son derece ağırlaştırmaktadır. Bu sorun, dış borç stokunun tespitini geciktiren en önemli nedendir. Şu anki çalışma temposu ile stokun gözden geçirilmesi çalışmalarının ne zaman tamamlanacağı öngörülememektedir.

6.4. Yeni Muhasebe Düzenlemeleri

Dış borçların takibi ile ilgili çalışmaların önündeki önemli bir sorun, devlet muhasebesinin yetersizliğidir. Devlet Muhasebesi Yönetmeliği, dış borçların takibinin tek bir hesapta yapılmasını öngörmüştür. Alt hesapların kullanılmaması, hesapta yer alan bilginin sorgulanmasına imkan tanımamaktadır. Hesapların TL cinsinden tutulması, döviz cinsinden olan dış borcun takibini güçleştirmektedir. Kurlarda oluşan değişmeler sebebiyle dış borçlar hesabı, sadece kur farkının hesaba eklendiği dönemlerde dış borç stokunu tam olarak gösterebilmektedir.

Halen yürüdükte olan Muhasebe Yönetmeliğinde, kullanıcı kuruluşların dış borç kullanımlarının bildirilmesi için ihdas edilmiş olan yönteme hiçbir dönemde işlerlik kazandırılamamtştır. Kullanımların Saymanlıklar Arası İşlemler Hesabı ile bildirilmesini öngören bu sistemin, kredi kullanımında kullanılan karmaşık metotlar göz önünde bulundurulduğunda, çalışmasının mümkün olmadığı açıkça görülmüştür.

Devlet Muhasebesi'nde görülen eksiklikler ve DBKİK çalışmaları neticesinde dış borçların kullanımının takip edilmesi amacıyla yeni hesaplar ihdas edilmesine gerek duyulmuştur. Hazine Müsteşartığında kullanılacak olan yeni hesaplara ilişkin çalışmalar, Sayıştay, Maliye ve Hazine'nin İşbirliği ile yürütülmüştür. Bu çalışmalar sonucunda yeni ihdas edilen hesaplar 1999 yılından itibaren Maliye Bakanlığının izni ile Devlet Muhasebesi'nde yapılacak olan değişiklik gerçekleşinceye kadar Hazine tarafından kullanılmaktadır.

Yeni düzenleme ile ihdas edilen hesaplardan önemli görülenler ve özellikleri şu şekildedir:

Ayni Dış Kredi Kullanımları Hesabı: Kuruluşlar tarafından nakden yapılmayan tüm dış kredi kullanımlarının takip edilmesi amacıyla ihdas edilmiştir[21]. Hem Devlet Borçları Saymanlığında, hem de kullanıcı kuruluşlarda tutulacak olan bu hesap, yıl sonunda Hazine'ye ne kadar kullanım bildirildiğini ve bu kullanımların ne kadarının kuruluşlar tarafından bütçeleştirildiğini gösterecektir. Örneğin, bu hesaba 1999 yılında Hazine tarafından 605 trilyon liralık dış kredi kullanımı kaydedilmiştir. Kuruluşlar tarafından ise yıl içinde bu hesaba hiç kayıt yapılmamıştır. Bu da, hesabın bakiyesini oluşturan 605 trilyon liranın karşılığının gider kaydedilmediğini ve bütçeleştirilmediğini göstermektedir.

Proje Özel Hesabı: Kuruluşların Merkez Bankasinda bulunan özel hesaplar aracılığıyla yaptıkları kullanımların takibi amacıyla ihdas edilmiştir. Bu hesap vasıtasıyla Merkez Bankasindaki hesaplardan yapılan kullanımlardan Hazine'ye bildirilmeyen tutarların takip edilmesi mümkün hale gelmiştir. Proje özel Hesabı şu anda dış borç kullanımlarına ilişkin en hızlı ve güvenli bilgi veren hesap durumundadır. Merkez Bankası ve Hazine arasındaki yakın çalışma İlişkisi hesabın güncel olarak izlenmesini ve sorunların çözümünü

[21] Nakden yapılmayan kullanımlarda Hazine hesaplarına para giriş çıkışı olmaz. Kredi, kullanıcı kuruluş tarafından doğrudan krediterden çekilir, mal karşılığı olarak ya da benzeri bir metotla kullanılır. Bu yöntemin en önemli özelliği, kuruluşlar tarafından Hazine'nin ve Maliye'nin bilgisi dışında kullanılmalarıdır. Bu şekilde yapılan kullanımların önemli bir kısmı mali mevzuatımıza aykırı olarak, bütçeleştirilmemektedir. Bunun sonucunda, dikkatle takip edilmesi gereken dış borç kullanımları bütün denetim ve kontrol mekanizmalarından bağımsız olarak ve Meclis'in bilgisi ve iradesi dışında harcanmaktadır.

kolaylaştırmaktadır. 1999 yılında 263 trilyon liralık kredi kullanımı bu hesap aracılığı İle dış borç kaydına alınmıştır.

Kredi Anlaşmaları Hesabı ve Kullanılacak Dış Krediler Hesabı: Karşılıklı olarak çatışacak şekilde ihdas edilen bu hesaplarla, yıl içinde temin edilen dış kredi tutarlarının ve bu kredilerden yapılan kullanımların takibi hedeflenmektedir. Bu hesaplar aracılığıyla her hangi bir dönemde, anlaşmalar vasıtasıyla temin edilen ancak henüz kullanılmamış olan ne kadar dış kredi olduğu izlenebilecektir. 1999 yılında ilk kez çalıştırılan bu hesaplar, hatalı kayıt metotları kullanıldığı ve bunun sonucunda önemli ölçüde hatalı veriler içerdiği gerekçesiyle Sayıştay tarafından reddedilmiştir.

6.5. Devlet Borçlan Saymanlığınca Yapılan Çalışmalar

Devlet Borçları Saymanlığı, Sayıştay tarafından hesapları reddedilen ilk saymanlık olması nedeni ile denetim çalışmaları açısından büyük önem taşımaktadır. Bu saymanlık bünyesinde hesabın reddine neden olan unsurların düzeltilmesi de, denetim çalışmaları ile Sayıştay tarafından sağlanan yönlendirmenin ne derece sıhhatli olduğunun bir göstergesi olarak önem taşımaktadır.

Devlet Borçları Saymanı'nın takip etmesi gereken işlerle ilgili olarak karşılaştığı en önemli sorunlar, Devlet Muhasebesi'nin ve personelin yetersizliğidir. Ancak, bu yetersiz altyapıya rağmen, 2000 yılına kadar yapılan çalışmalar sonucunda, saymanlık beklenmedik derecede üstün bir performans göstermiş ve hesapların reddine İlişkin olarak saymanlıktan kaynaklanan bütün sorunları çözmüştür.

6.5.1. Saymanlık Kayıt Sistemi

Devlet Borçları Saymanlığı kendi çabaları ile, Hazine işlemlerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne uyan, ancak ondan çok daha ileri ve güvenilir bir kayıt sistemi kurmuştur. Yeni kayıt sistemi nakit esasına dayanmakla birlikte, tahakkuk muhasebesine mahsus bir takım özellikleri de içermektedir. Bu sistem saymanlığın kendi imkanları ile, herhangi bir danışmanlık hizmeti, ilave bilgisayar ekipmanı veya dış kredi desteği sağlanmadan geliştirilmiştir. Bu kayıt sisteminin kurulmasında Sayıştay, Maliye ve Hazine'nin ortak çalışması İle geliştirilen ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne eklenmesi düşünülen yeni hesapların da önemli katkısı olmuştur.

Bu sistemin çıktıları ilk olarak 1999 yılı yönetim dönemi hesabı ile Sayıştay'a sunulmuştur. Yeni yönetim dönemi hesabının en önemli özelliği, yıl içi işlemleri ve hesap hareketleri ile ilgili detaylı bilgi veren bir rapor içermesidir. Devlet Borçları Saymanı, yönetim dönemi ile ilgili hesabını cetvellere ilave olarak bir rapor ile sunan ilk sayman olma Özelliğini taşımaktadır. Geliştirilen yeni rapor, hem denetim, hem de yönetim için önemli bilgiler içermektedir.

Yeni yönetim dönemi hesabının diğer bir özelliği de saymanlık tarafından geliştirilen 35 adet yeni cetvel içermesidir. Bu cetveller, yıl içi hesap hareketleri ile ilgili en ince detaya kadar inebilen bilgi sağlamaktadır. Cetvellerin, hesaplar arasında çapraz sorgulama yapılmasına, dolayısıyla bilgilerin sıhhatinin yargılanmasına imkan tanıyanları özellikle önem taşımaktadır. Zira bunlar, saymanlık kayıtlarının iç kontroller açısından güvenli bilgi ürettiğini göstermekte ve bunun sınanmasına imkan tanımaktadırlar.

Saymanlık kayıt sisteminin bir diğer özelliği, Dış Borçlar Hesabı'nın ilk olarak reddedildiği 1995 yılında, karmaşıklığı sebebiyle saymanlık tarafından yapılamayacağı öngörülen kur farklarını da hesaplayabilmesidir.

1995 yılına kadar uygulanmakta olan sistemde saymanlık, yıl içindeki dış borçlanma ve geri ödemeleri gerçekleştiği tarihteki kur üzerinden Türk Lirastna çevirerek kaydetmekte, yıl sonunda bu tutarlarda ve dış borç stokunda meydana gelen kur artışı da dış borç veri tabanından alınarak saymanlık hesaplarına kaydedilmekteydi. Yani kur farkı başka bir sistem

tarafından hesaplanmaktaydı. Dış Borçlar Hesabinin. cedde/lJiımsJî?fieA sarua. yapılanma çalışmalarında ilk olarak bu sistemin korunması benimsenmiş, hatta, veri tabanından alınan kur farkının hangi şartlar altında saymanlık hesaplarına kaydedileceği de tespit edilmiştir[22].

Ancak, saymanlığın kendi imkanları ile geliştirmiş olduğu sistemle, Hazine hesaplarında gerçekleşen her türlü döviz hareketinin kur farkı tek tek işlemler bazında hesaplanabilir hale gelmiştir. Bu, Dış Borçlar Hesabinin stokunun saymanlığa intikal ettirilmesi ve kredi kullanımlarının takip edilebilmesi durumunda kur farkı hesabının artık bir sorun oluşturmayacağını göstermesi bakımından önemlidir.

Devlet Borçları Saymanlığinda geliştirilen kayıt sistemi, Hazine hesaplarındaki nakit hareketlerini günlük bazda tespit edecek bir yetkinliğe ulaşmıştır. Geliştirilen nakit akımı tabloları ile, bir çok hesaptan çapraz kontrolü yapılarak veri alınmakta ve güvenilir bilgi üretmektedir. Saymanlık işlemlerinin en karmaşık bölümünü oluşturan bu tablolar, bütçe finansmanına ilişkin tabloların oluşturulmasında kullanılan temel nitelikli veriler üretmektedir. Geliştirilen sistemin bir diğer özelliği, Hazine hesaplarına giren ve çıkan tutarların nereden geldiğinin ve nereye gittiğinin detaylı olarak izlenmesine imkan tanımasıdır.

Yeni geliştirdiği sistemle Devlet Borçları Saymanlığı, dış borçlara ilişkin işlemleri ve Hazine alacaklarını muhasebe bazında izleyecek, gerekli kontrolleri sağlıklı şekilde yapacak ve hesap ile ilgili istenen bilgiyi temin edebilecek bir yapıya kavuşmuş bulunmaktadır. Ancak, reddedilen hesaplara ilişkin stok bilgileri henüz tahakkuk birimlerince saymanlığa iletilemediğinden, söz konusu hesaplar uygun şekilde çalıştırılamamaktadır.

6.6. Borç Muhasebesi Projesi

Borç Muhasebesi Projesi, Hazine Müsteşarlığının tahakkuk birimlerince yürütülen ve dış borçlara ilişkin muhasebe sorunlarının entegre bir sistem oluşturulması ile temelden çözülmesini öngören son derece önemli bir projedir. Proje, Dünya Bankasindan temin edilen 62 milyon Dolar'lık kredi ile finanse edilen ve 1995 yılından beri devam etmekte olan Kamu Mali Yönetimi Projesine 1998 yılında yapılan bir ekleme ile başlamıştır. İlk aşamada kredinin 2.350.000 Dolarlık kısmı bu projeye tahsis edilmiştir.

Borç Muhasebesi Projesi'nin ilk safhasında uluslararası ihale İle seçilen bir danışmanlık şirketine şu işler ihale edilmiştir;

Devlet Borçları Saymanlığinda uygulanan nakit muhasebesi sistemini otomasyona geçirmek,

Nakit muhasebesine paralel olarak yürütülecek bir tahakkuk muhasebesi geliştirmek,

Hazine'nin borçlardan kaynaklanan alacaklarının takibi için bir sistem oluşturmak,

Devlet borç ödemelerini otomasyona geçirmek

Geliştirilen sistemlerin istenilen tüm mali raporları üretecek yetkinlikte olması da sözleşme ile güvence altına alınmıştır.

Borç Muhasebesi Projesi ile Hazine bünyesinde çok önemli adımların kısa bir sürede atılmasına çalışılmaktadır. Ancak, 2000 yılı içinde yapılan çalışmalar proje amaçlarına ulaşılmasının beklenenden daha çok zaman alacağını göstermektedir. Yukarıda sözü geçen ihale ile bir danışmanlık şirketine verilen işlerin önemli bir kısmı, sözleşmenin tamamlandığı tarihe kadar yetiştirilememiştir.

Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçlan Saymanlığı 1995 **Yılı** Dış Borçlar Hesabı Kur Farkı Kaydına İlişkin İzleme Raporu, s. 6

6.6.1. Projenin Başarısını Etkileyen Hususlar

Projenin başarısını etkileyen bir çok unsur bulunmaktadır. Çözülmeye çalışılan sorunların ağırlığı, projeye destek sağlayan Hazine personelinin azlığı ve halihazırda ağır bir iş yükü altında olmaları, koordinasyon eksikliği ve başlangıçta projeye katkıda bulunmaları Öngörülen Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın desteğinin alınmaması, bu güne kadar proje amaçlarına ulaşılamamasında etken olmuştur.

Öncelikle, dış borçların takibi, Hazine Müsteşarlığı dışında, başta Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı olmak üzere bir çok kuruluşu İlgilendiren bir sorundur. Yatırım Programı ve Bütçenin hazırlanmasında, dış kredi kullanımları için yeterli ödenek ayrılmamakta, sonuçta bu tutarların bütçeleştirmesi güçleştirilmektedir. Bu, kullanıcı kuruluşları, dış borç kullanımlarını bildirmekten, dolayısıyla bütçeleştirme ile ilgili sorunlarla yüzleşmekten caydırmakta, mali sisteme aykırı bütçe dışı harcamalar yapılmasına zemin oluşturmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde dış borçların ve borçlardan kaynaklanan alacakların takibi ve muhasebeleştirilmesi, dış borç stokunun yeniden yapılandırılması, tahakkuk muhasebesi ve alacak yönetimine ilişkin sistemlerin oluşturulması işlerinin tamamı yaklaşık 10 adet personel tarafından yürütülmektedir. Bunun, özellikle yeni geliştirilen sistemlerde aksamaya sebep olacağı açıkça görülmektedir.

Projenin başarısına olumsuz etki eden bir unsur da, proje çalışmaları sırasında Hazine bünyesinde gerekli iç koordinasyonun kurulamamış olmasıdır. Hazine personelinin, ağır iş yüklerinin de etkisi ile, danışmanlara yeterli yönlendirme sağlayamadıkları görülmüştür. Bunun bir göstergesi, danışmanlar tarafından sözleşme gereği belli periyotlarla Hazine'ye verilen raporlara verilmesi gereken cevapların önemli ölçüde gecikmesi, ve gecikmeli olarak verilen cevapların bir kısmının yapılan işlerde bir geri dönüşü gerektirmesidir. Koordinasyon eksikliğinin diğer bir bariz örneği, Devlet Borçları Saymanlığını otomasyona geçirmek amacı ile geliştirilen sistemin, saymanın gözetimi sağlanmadan yürütülmüş olmasıdır. İzleme Raporu'nun hazırlandığı ve sözleşme takviminin tamamlandığı tarihe kadar saymanın, yeni sistem tarafından üretilen sonuç raporlarını ve cetvelleri görmediği tespit edilmiştir.

Projenin aksamasına sebep olan unsurlar arasında en önemli olanının, proje anlaşmasının amir hükmü gereğince kurumlar arasında oluşturulması ve projeye yön vermesi gereken çalışma grubunun oluşturulmaması olduğu düşünülmektedir. Tadil edilen proje anlaşması gereğince Hazine bünyesinde Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Sayıştay Başkanlığı ve ilgili diğer kurumlardan temsilcilerin bulunacağı sürekli bir çalışma grubu oluşturacaktır. Bu grup, Borç Muhasebesi Projesi'nin genel işleyişinden ve yönlendirmesinden sorumlu olacak, proje gelişmesini günlük bazda takip edecektir. İç hukukumuzda usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası anlaşmalara kanun gücünün tanınması, proje anlaşmasında yer alan bu hususun yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, söz konusu kuruluşların iştiraki ile yapılan çalışmaların ne kadar faydalı sonuçlar Ürettiği, DBKİ Komitesi çalışmaları ile ortaya konmuştur. Ancak, anlaşmanın bu hükmü Hazine tarafından İşletilmemiş, sadece proje ile ilgili olarak adı geçen kuruluşlara birkaç brifing verilmekle yetinilmiştir. Bu kuruluşların yönlendirmesinin eksikliğinin, özellikle nakit ve tahakkuk muhasebesi ile ilgili çalışmaları önemli ölçüde aksattığı düşünülmektedir.

6.6.2. Nakit Muhasebesinin Geliştirilmesi Çalışmaları ve Sonuçları

Projenin, reddedilen Hazine hesaplarıyla olan ilişkisi sebebiyle Sayıştay bakımından en önemli amacı, Devlet Borçları Saymanlığı'nın mevcut kayıt sisteminin otomasyona geçirilmesi ve Hazine bilgi sistemlerinin muhasebeye entegre edilmesidir. Proje anlaşmasında, mevcut kayıt sistemlerinin geliştirilmesi ve detaylandırılması da amaçlar arasında sayılmıştır.

Projenin bu hedefini yerine getirmek amacıyla danışman firma tarafından, önceden Hazine tarafından seçilmiş olan bir bilgisayar programı kullanılarak bir nakit muhasebesi yazılımı geliştirilmiştir. Ancak, proje çalışmalarının değerlendirilmesi amacıyla yapılan çalışmalarda, geliştirilen sistemin amaçlanan getirilen sağlayıp sağlamadığı hususunda tereddütler doğmuştur.

Nakit muhasebesi modülü, dış borç veri tabanından dış borç ödemelerine ilişkin bilgileri otomatik olarak almakta ve otomatik olarak üretilen fişlerle saymanlığa iletmektedir. Bu sistemle dış borçlar, iç borçlar, DPK ve tahakkuk müzekkeresi sistemleri entegre edilmiştir. Üretilen bu otomatik fişlerle saymanlık işlemlerinin yaklaşık olarak %70'inin yapılabileceği öngörülmektedir. Bunun sağlanabilmesinin ön şartı, dış borç ve alacak veri tabanlarının sıhhatli bir şekilde İşlemesidir. Ancak, alacaklara ilişkin veri sistemi henüz oluşturulmamıştır ve dış borç stokunun yeniden yapılandırılması çalışmaları tamamlanmamıştır. Söz konusu sistemlerden veri alınamaması durumunda muhasebe fişlerinin manuel olarak hazırlanması gerekecektir ki, bu, önemli ölçüde vakit kaybına sebep olacaktır.

Tereddüt doğuran bir diğer husus, saymanlık tarafından geliştirilen raporlama sistemi ile Hazine yönetimine bilgi sağlayan ve denetimin ihtiyaçlarını karşılayan sistemin, yeni geliştirilen muhasebe modülünde kurulmamış olmasıdır. Proje üzerinde yapılan inceleme sırasında, geliştirilen sistemde ilk etapta, sadece Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde tanımlanan en basit raporların; mizan, defter-i kebir, yevmiye defteri ve yardımcı defterlerin yer aldığı görülmüştür. Proje anlaşmasında ve sözleşmede açıkça saymanlığın mevcut sisteminin otomasyona geçirilmesinin hedeflendiği belirtilmesine rağmen, saymanın proje çalışmalarına katkıda bulunmasının sağlanmaması ve danışman firma raporlarına verilen cevaplarda eksik yönlendirmede bulunulması, sistemin eksik tasarlanmasına sebep olmuştur.

Ancak, izleme Raporu çalışmaları için yapılan, tahakkuk ve saymanlık birimlerinin yetkililerinin ve proje danışmanlarının katıldığı değerlendirme toplantılarında, saymanlık tarafından üretilen cetvellerin önemi tekrar vurgulanmıştır. Bunun üzerine Hazine, proje danışmanları ile ilave çalışmalar yapmış ve danışmanlar tarafından bu raporların üretilmesi sözlü olarak taahhüt edilmiştir. Ancak toplantılarda saymanın, geliştirilen yeni sistemle, halihazırda saymanlıkta yapılmakta olan işlemlerin daha fazla vakit alacağına ve bir kısım kontrol tablolarının Üretilemeyeceğine ilişkin tereddütlerinin devam ettiği müşahede edilmiştir.

Genel olarak değerlendirilmesi gerekirse, projenin nakit muhasebesi modülü, bir kısım işlemlerin otomatik fişlerle çalışması dışında saymanlık işlemlerine bir gelişme getirmemektedir. Tek başına otomatik fişler, önemli bir kazanım olacak ve saymanlık işlemlerinde gelişme sağlayabilecektir. Ancak, yukarıda izah edildiği üzere bu fişlerin üretilebilmesi için yapılması gereken diğer çalışmalar henüz tamamlanmamıştır. Nakit muhasebesi modülü, saymanlık tarafından üretilmekte olan raporları üretememesi durumunda ise mevcut sistemden geri gidilmesine sebep olacaktır. Bu modülün başarısının, üretilen raporların, özellikle nakit akımına ilişkin tabloların pratikliği ve güvenilirliği ile ölçüleceği açıktır.

Nakit muhasebesi modülünün başarılı olabilmesi için önem taşıyan diğer bir husus, veri tabanlarına muhasebe kanalıyla girilen verilerin değiştirilmemesidir. Geliştirilen yeni sistemin önemli bir özelliği, veri sistemleri ile saymanlığı entegre etmesidir. Bu entegrasyonun tam olarak sağlanabilmesi, saymanlık tarafından yapılan ve veri sistemlerine aktarılan bilgilerin sonradan değiştirilmemesine bağlıdır. Muhasebe ile veri tabanlarının uyumlu olması ancak bu şekilde sağlanabilir. Bu şartın yerine gelmesi için, yeni geliştirilen sistemde, saymanlık tarafından bir kez yapılan kayıt veri tabanlarında dondurulmakta ve bu verinin değiştirilmesi engellenmektedir. Ancak, söz konusu veri tabanlarında yapılan düzeltme çalışmaları nedeniyle bahsedilen veri girişi kısıtlamaları henüz uygulanmamaktadır. Bu, sistemin başarısını engelleyebilecek Önemli bir risk unsurudur. Sistem ve muhasebenin bir dönem bile birbirinden bağımsız çalışması, kayıtların tutarsız olmasına, dolayısı ile yeni

geliştirilen otomatik fişlerin kullanılmamasına neden olabilir. Böyle bir kayıp, bütün muhasebe modülünün kaybedilmesi kadar ağır olacaktır.

6.6.3. Borç Muhasebesi Projesinin Diğer Hedefleri

Borç Muhasebesi Projesi ile Öngörülen diğer hedefler henüz gerçekleşmemiş olduğundan, burada bunlara çok kısa bir şekilde değinilecektir.

Projenin amaçlarından biri, bir alacak yönetimi sistemi oluşturmaktır. Alacaklara ait bir veri tabanının oluşturulmasını da içeren bu hedef, Sayıştay tarafından reddedilen Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı'nın verilebilmesi, yani alacak stokunun tespit edilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak, alacak yönetiminin oluşturulması çalışmaları, ihale edilen işler arasında yer almasına rağmen, hedeflenen tarihte sonuçlandırılamamıştır ve bu modülün tamamlanmasının uzun bir süreye yayılması beklenmektedir.

Proje çerçevesinde yapılan ihale ile, saymanlıkta nakit bazında tutulan muhasebeye ilave olarak, bir tahakkuk muhasebesi oluşturulması ve iki sistemin paralel olarak yürütülmesi amaçlanmıştır. Ancak, tahakkuk muhasebesine ilişkin modül henüz tamamlanmamıştır ve ne zaman tamamlanacağı öngörülmemektedir.

Dış kredi kullanımlarına (DPK) dair olarak kullanıcı kuruluşlardan gelen bilgilerin otomasyona geçirilmesi, projenin hedefleri arasında yer almaktadır. Ancak, bu hususun hayata geçirilmesi, kullanıcı kuruluşların ilgili birimlerinin gerekli bilgisayar donanımına, internet bağlantısına ve yeterli kullanım bilgisine sahip olmalarına bağlıdır. Bu şartların önemli sayıda kurum tarafından karşılanamaması, DPK kayıtlarının otomasyona geçirilmesini engellemiştir.

Devlet Borç Ödemelerinin Otomasyonu diğer bir hedefi oluşturmaktadır. Bu hedefe, geliştirilecek üç modül ile gidilmesi kararlaştırılmıştır;

Tahakkuk müzekkeresi ve verile emri modülü tahakkuk birimleri ile saymanlık arasında bilgi akışını sağlayacaktır.

Gönderme emri modülü Hazine ile Merkez Bankası arasında bilgi akışı sağlayacaktır.

Transferi yapılan ödemenin teyidini öngören modül de Saymanlık ile Merkez Bankası arasında bilgi akışını sağlayacaktır.

Bu modüllerden 1. ve 2. sırada sayılanlar geliştirilmiş olup henüz deneme safhasında bulunmaktadırlar. 3. modülün geliştirilmesinden ise, bir takım sorunlar nedeniyle sonradan vazgeçilmiştir.

Projenin önemli diğer bir hedefi, gelişkin bir mali raporlama sistemi oluşturmaktır. Buna göre sistemin nakit ve tahakkuk bazlı muhasebe raporları, Hazine bilançosu, Hazine gelir-gider tablosu ve Hazine nakit akım tablosunu üretmesi beklenmekteydi. Ancak, nakit muhasebesi ile ilgili bölümde de belirtildiği üzere, proje çerçevesinde henüz Devlet Borçları Saymanlığı'nca üretilmekte olan raporların üretilmesi sağlanamamıştır. Diğer raporların üretilmesi de, raporlarla ilişkili ana modüllerin tamamlanmasına bağlı bulunmaktadır.

7. Sayıştay Raporlarında Yer Verilen Öneriler

Dış borçların kayıt ve muhasebesi ile ilgili sorunlar Sayıştay'ın 1997 yılından itibaren her yıl Meclis'e sunduğu İzleme Raporlarının esas konusu olmuştur. Bu raporlarda dış borçlarla ilgili sorunların çözümü için bir dizi öneri getirilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu'nca önerilen ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nca uygun görülen bu öneriler uygulamada dikkate alınmalıdır.

geliştirilen otomatik fişlerin kullanılamamasına neden olabilir. Böyle bir kayıp, bütün muhasebe modülünün kaybedilmesi kadar ağır olacaktır.

6.6.3. Borç Muhasebesi Projesinin Diğer Hedefleri

Borç Muhasebesi Projesi ile öngörülen diğer hedefler henüz gerçekleşmemiş olduğundan, burada bunlara çok kısa bir şekilde değinilecektir.

Projenin amaçlarından biri, bir alacak yönetimi sistemi oluşturmaktır. Alacaklara ait bir veri tabanının oluşturulmasını da içeren bu hedef, Sayıştay tarafından reddedilen Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabinin verilebilmesi, yani alacak stokunun tespit edilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak, alacak yönetiminin oluşturulması çalışmaları, ihale edilen işler arasında yer almasına rağmen, hedeflenen tarihte sonuçlandırılamamıştır ve bu modülün tamamlanmasının uzun bir süreye yayılması beklenmektedir.

Proje çerçevesinde yapılan ihale ile, saymanlıkta nakit bazında tutulan muhasebeye ilave olarak, bir tahakkuk muhasebesi oluşturulması ve iki sistemin paralel olarak yürütülmesi amaçlanmıştır. Ancak, tahakkuk muhasebesine İlişkin modül henüz tamamlanmamıştır ve ne zaman tamamlanacağı öngörülememektedir.

Dış kredi kullanımlarına (DPK) dair olarak kullanıcı kuruluşlardan gelen bilgilerin otomasyona geçirilmesi, projenin hedefleri arasında yer almaktadır. Ancak, bu hususun hayata geçirilmesi, kullanıcı kuruluşların ilgili birimlerinin gerekli bilgisayar donanımına, internet bağlantısına ve yeterli kullanım bilgisine sahip olmalarına bağlıdır. Bu şartların önemli sayıda kurum tarafından karşılanamaması, DPK kayıtlarının otomasyona geçirilmesini engellemiştir.

Devlet Borç Ödemelerinin Otomasyonu diğer bir hedefi oluşturmaktadır. Bu hedefe, geliştirilecek üç modül ile gidilmesi kararlaştırılmıştır;

Tahakkuk müzekkeresi ve verile emri modülü tahakkuk birimleri ile saymanlık arasında bilgi akışını sağlayacaktır.

Gönderme emri modülü Hazine ile Merkez Bankası arasında bilgi akışı sağlayacaktır.

Transferi yapılan ödemenin teyidini öngören modül de Saymanlık ile Merkez Bankası arasında bilgi akışını sağlayacaktır.

Bu modüllerden 1. ve 2. sırada sayılanlar geliştirilmiş olup henüz deneme safhasında bulunmaktadırlar. 3. modülün geliştirilmesinden ise, bir takım sorunlar nedeniyle sonradan vazgeçilmiştir.

Projenin önemli diğer bir hedefi, gelişkin bir mali raporlama sistemi oluşturmaktır. Buna göre sistemin nakit ve tahakkuk bazlı muhasebe raporları, Hazine bilançosu, Hazine gelir-gider tablosu ve Hazine nakit akım tablosunu üretmesi beklenmekteydi. Ancak, nakit muhasebesi ile ilgili bölümde de belirtildiği üzere, proje çerçevesinde henüz Devlet Borçları Saymanlığinca üretilmekte olan raporların üretilmesi sağlanamamıştır. Diğer raporların üretilmesi de, raporlarla ilişkili ana modüllerin tamamlanmasına bağlı bulunmaktadır.

7. Sayıştay Raporlarında Yer Verilen Öneriler

Dış borçların kayıt ve muhasebesi ile ilgili sorunlar Sayıştay'ın 1997 yılından itibaren her yıl Meclis'e sunduğu İzleme Raporlarının esas konusu olmuştur. Bu raporlarda dış borçlarla ilgili sorunların çözümü için bir dizi öneri getirilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu'nca önerilen ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nca uygun görülen bu Öneriler uygulamada dikkate alınmalıdır.

a. Tahakkuk ve Saymanlık Birimleriyle İlgili Öneriler

Hazine bünyesinde saymanlık ve veri sistemi şeklinde birbirinden bağımsız olarak yapılandırılan iki sistem, birbirini kontrol edecek şekilde bütünleşik bir yapıya kavuşturulmalıdır. Devlet Borçları Saymanlığı'nın, Dış Finansman Bilgi Sistemi'ndeki kayıtlara ve dış borçlara dair tüm belgelere doğrudan erişimi sağlanmalıdır. Bu şekilde, veri sistemi kayıtları ile saymanlık kayıtlarının birbirine paralel olması ve belgelerine dayanması sağlanmalıdır.

Mevcut borç stoku kayıtları yeniden gözden geçirilmeli; kayıtlar kreditör ve kullanıcı bilgileriyle doğrulanarak borç kütükleri yeniden inşa edilmelidir.

Hazine tarafından, dış borçlarla ilişkili sorunların çözümü amacıyla uygulanmakta olan *"Borç Muhasebesi Projesi"* kapsamlı şekilde revize edilmeli, Hazine'nin önceliklerine göre proje hedefleri gözden geçirilmelidir. Gerek duyulması halinde ilk ihale çerçevesinde tamamlanmayan işlerin bitirilmesi için yeni danışmanlık hizmetleri alınması yoluna gidilmelidir.

Borç Muhasebesi ile ilgili proje anlaşmasında öngörüldüğü üzere, Hazine bünyesinde sürekli bir çalışma grubu oluşturulmalı, Maliye, Merkez Bankası ve Sayıştay'dan konuyla ilgili uzmanların bu çalışma grubunda projenin ömrü boyunca görevlendirilmeleri ve projenin yönlendirilmesinden, günlük sorunların çözülmesinden sorumlu olmaları sağlanmalıdır. Devlet Borçları Saymanı proje çalışma grubunun daimi elemanlarından biri olmalıdır.

Mevcut ağır iş yüküne ilave olarak dış borç ve alacak sistemlerinin yeniden yapılandırması işi ile karşı karşıya olan Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü personelinin adedi artırılmalıdır. Mevcut eleman sayısı ile devam edilmesinin, hesapların reddine sebep olan sorunların çözümünü son derece zorlaştıracağı gözönünde bulundurulmalıdır.

b. İç Kontrollerle İlgili Öneriler

Eski sistemdeki kayıt hatalarının önemli bir bölümünün iç kontrollerin zayıflığından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Yeni sistemde verilerin güvenilirliğini ve doğruluğunu sağlamak için iç kontroller yeniden yapılandırılmalıdır. İç kontrollerin yeniden yapılandırılmasında, genel kabul görmüş uygulamalar ışığında Sayıştay tarafından belirlenecek standartlar dikkate alınmalıdır.

c. Hazine Dışındaki Kurumlan İlgilendiren Öneriler

Yıllık Yatırım Programlarına dış kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım takviminde yer alan ödenekler konulmalıdır.

Maliye Bakanlığı bütçe çağrısında kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının tamamı için ödenek istemeleri uyarısında bulunmalıdır. Bu ödenekler aynen bütçeleştirilmeli ve ödenek kesintisinin dışında tutulmalıdır.

Dış proje kredileri için verilen ödenekler, nakit temini gerektirmediklerinden ve uluslararası anlaşmalar gereğince belirlenen takvimler çerçevesinde harcandıklarından, yıl başlarında tamamen serbest bırakılmalıdır.

Bütçeleştirme işlemlerinin uzamasının yatırımları yavaşlatmasını veya durdurmasını önlemek için, dış proje kredilerinin ödenek kaydı işlemleri kuruluşların Bütçe Dairesi Başkanlıklarınca yapılmalıdır.

Dış borçlara ilişkin olarak Maliye Bakanlığı'nın geçici izni ile Hazine Müsteşarlığı tarafından kullanılmakta olan yeni devlet muhasebesi hesapları, dış borç kullanımlarının takibinde önemli bir mesafe alınmasını sağlamıştır. Bu hesapların, mevcut yapıları muhafaza edilerek ve geliştirilerek Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne eklenmesi, bu amaçla Maliye

Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde değişiklik öngören taslağın bir an önce yürürlüğe sokulması sağlanmalıdır.

8. Sonuç

Türkiye'de ilk uygulaması 1995 yılında görülen, kabul edilemeyecek derecede hatalı hesaplara, bu sorunlar çözülünceye kadar uygunluk verilmemesi uygulaması, mali yapımızın sorgulanmasında önemli bîr adım atılmasına sebep olmuştur. Hazine Müsteşarlığı gibi mali yapımızın en önemli iki aktöründen biri konumunda olan bir kurumda, mevcut mali düzenlemelerin yetersizliği ve sorunları çözemediği açıkça görülmektedir. Hazine Müsteşarlığı'ndaki sorunların çözümü için geliştirilen metotlar, mali alandaki yeniden yapılanma çalışmalarının yönünü derinden etkileyecektir.

Bu güne kadar yürütülen çalışmalar, sarf edilen efora kıyasla beklenen sonucu verememiştir. Yaşanan sorunlarla ilgili olarak Sayıştay'ın bir denetim kurumu sıfatıyla ve dışarıdan bakmak suretiyle geliştirdiği öneriler, sorunun çözülmesi için em doğru yolu göstermeyebilir. Yönetim ile denetim arasındaki yapısal farklılığın, sorunların algılanışına ve çözüm usullerine de yansıması kaçınılmazdır.

Ancak, Sayıştay Önerisi, uzun yılların birikimi sonucunda, son derece dikkatli bir çalışma ile ve uluslararası alanda genel kabul görmüş standartlar ve iyi uygulama örnekleri dikkate alınarak geliştirilmiştir. Bu önerilerin bir kısmı vazgeçilmez derecede önemlidir; dış borçlara ilişkin arşiv düzenlemesinin yapılması ve iç kontrol sistemi kurulması gibi. Diğer önerilerle ilgili olarak da, Hazine Müsteşarlığının 1994 yılından bu yana sürdürdüğü çalışmalarda sonuca ulaşmasına engel olan sorunların Sayıştay önerileri ile aşılabileceğine dikkat edilmelidir. Ayrıca, bu önerilerin Sayıştay ve TBMM tarafından kabul edilmesi ile birer mali prensip kuvvetini kazanmış olması da, çözüm çalışmalarında dikkate alınmalarını gerekli kılmaktadır.

Dış borçların ve Hazine alacaklarının tespit ve takibi ile ilgili sorunların çözülmesi, denetim ile yönetim arasındaki yapıcı işbirliğinin Önemli örneklerinden birini oluşturacaktır.

BAŞKAN: Sayın Ömer Karamollaoğlu'na zamana riayet etmedeki dikkatinden dolayı ben de özellikle teşekkür ediyorum. Kendisini zevkle, istifade İle dinledik ve dinlerken verdiği bilgilerin ışığında bir husus tekrar zihnimde canlandı. Gazi Üniversitemizin zannediyorum, bilmiyorum Ege'de bir noktada düzenlediği bu Sempozyumlardan birinde, zamanın Maliye Bakanı Sayın Ekrem Pakdemiiii gelmişti, yanılmıyorsam. Sayın Pakdemirli açış konuşmasında, ki basın vesaire de oradaydı, şunları söyledi: *Türkiye'de dış borçlaria ilgili hesapların bir kısmı Maliye Bakanlığı, bir kısmı Merkez Bankası'nda, bir kısmı Hazine'de tutulduğu için bunlar takip edilemiyormuş ve bazı borçlar iki defa, hatta üçüncü defa ödenme durumu arz olmuş, ödenmiş."* Karşı taraftan cevap gelmiş *"Siz bunu ödemiştiniz. Neden tekrar ödüyorsunuz?"* Bunu zamanın Maliye Bakanı bizzat toplantıda söyledi. O Sempozyumu düzenleyen arkadaşımız da burada, Gazi Üniversitesinden. Ben hayretler İçinde kaldım ve konuşması bitince dedim ki: *"Sayın Bakan, bunu kamuoyu önünde, özellikle böyle basının olduğu yerlerde vesairede söylemeyin"* dedim. *"Hocam bu bilinen bir şey, kaç defa oldu"* dedi. *"Ödedik. Bize cevap geldi. Siz bunu üç sene evvel Ödemiştiniz. Bir daha ödedik. Başka bir yerden İki sene evvel önce ödemiştiniz, diye."* Türkiye'de böyle bir durum var. Şimdi bu değerli arkadaşımızın bu konuşmaları da bu konudaki dağınıklığın halen de devam ettiğini veya devam edebileceğini ortaya koyuyor. Ben arkadaşlarımızın dikkatini çekmek için zamanın Bakanına atıf yaparak, yani şüphe yaratabilir böyle bir şey olur mu diye, ama, zamanın Bakanı kamuoyu önünde bunu söylediği için resmen, ben de tekrar etmekte bir sakınca görmedim.

Şimdi üçüncü ve sonuncu konuşmacımız Sayın Oğuz Çalık. Sayın Çalık, 1969 Trabzon doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun olmuş 1990 yılında. 1991 yılında Sayıştay'da göreve başlamış ve şu anda da Baş Denetçilik görevini sürdürüyor. Çalıştığı birim ise Hazine Grubu. Sayın Çalık aynı koşullarla söz sizin.

BORÇLANMA DIŞINDA KULLANILAN DIŞ PROJE KREDİSİ UYGULAMALARI (DEVİRLİ GARANTİLİ KREDİLER)

OĞUZ ÇALIK
Baş Denetçi
Sayıştay Başkanlığı

I - KAMUNUN PROJE FİNANSMANINDA DIŞ BORCA DUYDUĞU GEREKSİNİM

Devletler, toplum halinde yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu organizasyonlarıdır. Devlet, bu amaca yönelik olarak faaliyetlerini yerine getirebilmek için ekonomik kaynakları elde eder ve onları kullanır.

Devletlerin yerine getirmek zorunda olduğu görevlerden birisi de kamu yatırımlarıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasında önemli yeri bulunan kamu yatırımları ülkemizde bütçe, fon, dış borçlanma ve yap-işlet veya yap-işlet-devret olmak üzere dört ana yöntemle finanse edilmektedir. Bu çalışmada kamu yatırımlarının dış borçla finansmanı konu edilecektir.

Bilindiği gibi kalkınmakta olan ülkelerin gelişmiş ülkeler düzeyine çıkma çabalarında iki önemli açmazı bulunmaktadır. Bunlardan birisi tasarruf ve dolayısıyla sermaye azlığı, diğeri de teknolojik geriliktir.

Kalkınmakta olan ülkelerde ve spesifik olarak Türkiye'de milli gelirin düşük olması, tasarruf eğiliminin düşük olmasını beraberinde getirmekte ve bu da ülke kalkınması için yatırımlara ayrılabilecek payın düşük kalmasına neden olmaktadır. Toplam gelirin harcama ve tasarruf arasında paylaşımında harcama lehine var olan önemli dengesizliğin aşılması ancak kişi başına düşen milli gelirin artırılması ile mümkün olabileceğine göre, yapılması gereken şey, ülke dışından sermaye ithal etmek ve bu sermayeyi de verimli ve milli gelirde artış sağlayabilecek yatırımlarda kullanmaktır. Zira yatırım harcamaları, etkileri itibariyle üretim ve istihdam artışı ve dolayısıyla milli gelir artışı sağlayabilen harcamalardır. Sonuç olarak söylemek gerekirse kalkınmanın yolu dış kaynaklı yatırımdan geçmektedir.

Türkiye'de dış borçlanma yoluyla kamu harcamalarının finansmanı konusu incelendiğinde, 1950 yılından sonra ülke kalkınmasına yönelik olarak gerçekleştirilen yatırımlarda dış kaynak girdisi oranının 1990 yılına kadar sürekli arttığı, bu yıldan sonra ise ortalama % 25 seviyesini koruduğu gözlenmektedir. Zira, eldeki bütçe imkanlarının ülkenin kalkınması için gerekli yatırımların finansmanına yetmeyeceği görülmüş ve yüksek bir kalkınma hızı için dış kaynağın hayati önemi haiz olduğu anlaşılmıştır.

II - DIŞ BORÇLANMA İLE İLGİLİ MEVZUAT

1 - T.C. Anayasasının 90. Maddesi

"Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu antlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclis'inin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce uygun bulunma zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası İle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz."

2 - (31.5.1963) Tarih ve 244 Sayılı Kanun

Bu Kanun 10 maddeden ibaret olup özetle şu düzenlemeleri getirmiştir:

A Milletlerarası antlaşmalar Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanır.

• Bu onaylama, TBMM'nin bu onaylamayı bir kanunla uygun bulması ile olur.

• Ancak, iktisadi, ticari ve teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan milletlerarası anlaşmaların onaylanması için, Türk kanunlarına değişiklik getirmemek, devlet maliyesi açısından yük getirmemek, Türklerin yabancı ülkelerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak kaydıyla, onaylamanın TBMM tarafından bir kanunla uygun görülmesine gerek yoktur.

• Milletlerarası bir antlaşmaya dayanılarak imzalanan antlaşmaların onaylanması için de TBMM'nin buna ilişkin bir uygun bulma yasası çıkarmasına gerek yoktur.

3 - Bütçe Kanunları

Bütçe kanunları ile, yıllık programlarla belirlenen dış finansman ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla 244 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan kuruluşlarla kredi anlaşmaları yapmaya Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı yetkili kılınmakta ve bu anlaşmaların Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanması İçin bu onaylanmanın TBMM tarafından uygun bulunmasına gerek olmadığı hüküm altına alınmaktadır (2001 yılı Bütçe Kanununun 35. maddesi buna yöneliktir).

Bu yöndeki hükümler ülkemizin dış borçlanmasında 244 sayılı Kanun'un bıraktığı boşlukların doldurulmasına yöneliktir. Aksi takdirde, devlet kimliği bulunmayan ve kredi ilişkilerimizin objesi durumundaki kreditörlerle imzalanacak kredi anlaşmaları açısından hukuki boşluk ortaya çıkacaktır. Bu nedenle bu boşluğu gidermeye yönelik hükümler her yıl bütçe kanunlarına konmaktadır.

Ancak, dış borçlanmadaki mevzuat boşluklarını giderilmesi ve dış borçlanmaya yeni bir anlayış getirilmesi lüzumu hala ortadadır. Nitekim, bu ihtiyacın giderilmesine yönelik çalışmalar uzun zamandır uygulayıcı kuruluşların ve hükümetlerin gündemindedir. Bildiğimiz kadarıyla dış borçlanmaya yönelik olarak hazırlanan son kanun taslağı TBMM'ne sunulacak düzeye ulaşmıştır.

Diğer taraftan, dış borçlanmanın yapılması, bütçeleştirilmesi ve muhasebe kaydının yapılması, alınan dış borçların ülke içinde kullanılması vs. ile ilgili yetki ve sorumluluklar da bütçe kanunları ile düzenlenmektedir.

4 - Tebliğler

Dış borçların kayıt, bütçeleştirme ve muhasebeleştirilmesinde yaşanan sorunlar, uygulamada ortaya çıkan bu sorunları gidermeye yönelik tebliğlerin çıkarılmasına neden olmuştur.

rında muafiyet veya istisna sağlamak suretiyle bu çalışmaların teşvik edildiği, alkollü ürünlerde kişisel tüketim amaçlı üretime muafiyet tanındığı, tütün ve tütün mamüllerinde,bilimsel veya bahçecilik amaçlı kullanımda, muafiyet uygulamasına gidildiği görülmektedir.

Konsey Direktiflerinde, alkollü ürünlerde küçük üretim tesisileirnde üretilen bira için ayrı bir indirilmiş vergisi oranı uygulaması söz konusu olabilmektedir. ÖTV Mevzuatında benzeri düzenleme yer almamakta, alkol yoğunluğu ne olursa olsun üretim yerine bağlı bir farklılaştırma uygulanmamakta, aynı ürüne aynı vergi oranı veya asgari vergi tutarı uygulanmaktadır. Konsey Direktifinde yer alan ürünler ve ara ürünler için indirimli oran uygulaması mevcut olmasına karşın, Mevcut ÖTV uygulamasında, Kanuna ekli (III) sayılı listenin (A) cetvelindeki mallara nispi vergi uygulanmakla beraber, bu tutarın belirlenen maktu tutardan az olmaması esastır.

Konsey Direktifilerinde, tütün ve tütün mamullerinde, "En çok talep edilen sigara" nın perakende satış fiyatı baz alınmaktadır. ÖTV Kanununa göre ise, ÖTV oranı tüm sigaranın perakende satış fiyatının %58'dir. Asgari maktu vergi tutarı ise 1000 adet sigara için 77,5 YTL'dir. Mevcut düzenlemede "en çok talep edilen sigara" fiyat kategorisi esas alınmamaktadır.

Konsey Direktiflerinde vergi antreposu ve vergi erteleme düzenlemeleri mevcut olmasına rağmen.ÖTV Kanunu işleyiş olarak, verginin konusuna giren malların bir defaya mahsus olmak üzere vergiye tabi tutulacağını hükme bağlamak suretiyle, yayılı bir tüketim vergisi özelliğinde olmadığı vurgulanmış ve buna parelel olarak ÖTV Kanunu'nda vergi ertelemesi ve iade uygulamasına sınırlı olarak yer verilmiştir. ÖTV mevzuatımızın vergi oranları ve muafiyet ve istisnalar açısından Avrupa Birliği mevzuatına uyumu, Birliğe tam üyelik sürecine bağlı olarak gerçekleşecek olmakla birlikte, Ulusal taahütler arasında alkollü içkiler ve tütün mamullerindeki vergi oranlarının AB Konsey Direktiflerine uyumunun sağlanması yer almaktadır. Vergi antreposu ve vergi ertelemesi düzenlemeleri açısından uyumun sağlanması ise Birliğe tam üyelik sürecine bağlı olarak gerçekleşecektir.

genel ve katma bütçe dışı kurumları da kapsamasına yönelik olarak çıkarılan bu tebliğde de kurumsal işlem ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Son olarak da 03.01.2001 tarih ve 24276 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ"* ile bir projeye dış finansman sağlanmasında izlenecek prosedür tanımlanmış ve kurumsal sorumluluklar belirlenmiştir. Bu tebliğe göre;

Dış finansman ile gerçekleştirilecek ve yıllık yatırım programlarında belirtilmiş projeler için Hazine Müsteşarlığının görüşü alınacaktır.

Hazine bu görüşü vermek için projenin yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliği, fizibilite raporunun bulunup bulunmadığı, bölgesel, ekonomik ve sosyal açıdan öncelik durumu, yapım ve inşaat yatırımlarına özel olmak üzere uygulama projesinin bulunup bulunmadığı hususlarında DPT'nin görüşünü alacaktır.

Projeler anahtar teslimi bedel üzerinden ihale edilecektir.

İhale sonucunda uygulayıcı kurum ile müteahhit arasında akdedilecek *"ticari sözleşme"* de, *"ticari sözleşmenin yürürlüğe girmesi, kredi koşulların Hazine Müsteşadığı'nca uygun görülüp kredi anlaşmalarının imzalanması koşuluna bağlıdır"* ifadesi yer alacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz üç tebliğ, alınan dış kredinin dış borç kaydının nasıl yapılacağı ve muhasebeleştirilmesinde uyulması gereken kurallara ilişkindir. 2001 yılında yayımlanan son tebliğde ise, bir projeye dış finansman sağlanması için gereken şartlar belirlenmiştir.

Bütün bu düzenlemeler bir arada değerlendirildiğinde, sorumlu hükümetin dış proje kredilerinin alınması ve kullanılmasında var olan boşlukları gidermeye çalıştığı söylenebilir. Zira, yılların ihmali ile gelinen noktada devlet ne kadar dış borcu olduğunu kesin muhasebe rakamları itibariyle bilememekte, bu dış borçların kullanımı dolayısıyla hangi kuruluşun Hazine'ye ne kadar borcu olduğu, hemen hemen tamamı bütçeleştirilmeyen bu kullanımların nerelerde ve hangi verimlilikte harcandığı konusunda ne TBMM'nin ve ne de onun adına denetim yapan Sayıştay'ın bilgisi bulunmamaktadır. Bu nedenle tamamen müdahaleden uzak bir bakir alanda uygulayıcılar, ortalama idare ettikleri bütçelerine eşit bir bütçeyi de Meclis denetimi dışında kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, yukarıda sözü edilen düzenlemeleri, bu alanı kontrol altına almaya yönelik çabalar olarak değerlendirmek gerekir. Bu sorunlar ve yapılan çalışmalar hakkında İlerdeki bölümlerde ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır.

III - DIŞ PROJE KREDİSİNİN TANIMI VE SINIFLANDIRILMASI

Dış proje kredisi kısaca, kamu yatırımlarının finansmanı için ülke dışında yerleşik kreditörlerden sağlanan kredi olarak tanımlanabilir. Krediyi veren kuruluşlar baz alınarak sınırlandırıldığında dış proje kredileri;

1. Uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan dış proje kredileri (IMF, IBRD, IDB, CEDB)
2. Hükümetlerden sağlanan dış proje kredileri
3. Ticari kuruluşlardan sağlanan dış proje kredileri (ticari bankalar ve diğer özel finans kuruluşları)

olarak sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmanın kredi sağlanan projeler ve kredi koşulları açısından açıklayıcı bir özelliği vardır. Bu da kreditörlerin kredi verecekleri projelerle ilgili olarak aldıkları tavırlarla ilgilidir. Uluslararası mali kuruluşlar kuruluş amaçları doğrultusunda, hükümetler de iki ülke arasındaki ilişkilerin boyutu ve gerekleri doğrultusunda hareket ederek kendilerine yapılan kredi başvurularını değerlendirirler. Ticari kuruluşlar ise daha çok ticari gayeler güttüklerinden kredi isteyen ülkelerin risklerini daha ön planda değerlendirerek kredi

taleplerini değerlendirirler. Bu nedenle ticari kuruluşlardan sağlanan proje kredileri genellikle daha pahalıdırlar.

Dış proje kredilerinin borçlanma ve kullanım eksenli sınıflandırması ise şöyle yapılabilir:

1- Devirli krediler: Hazine Müsteşarlığı tarafından temin edilen, temin edildikten sonra ilgili yıl bütçe kanunları hükümleri çerçevesinde kurum ve kuruluşlara devir yoluyla kullandırılan, ancak kreditöre karşı borçlu sıfatını Hazine'nin taşıdığı kredilerdir.

2- Tahsisli krediler: Hazine Müsteşarlığı tarafından temin edilen, temin edildikten sonra ilgili yıl bütçe kanunları hükümleri çerçevesinde Hazine tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmek suretiyle kullandırılan, borçlusu Hazine olan kredilerdir.

3- Garantili krediler: Borçlusunun kamu kurum ve kuruluşu olduğu, bununla birlikte kredinin geri ödenmesi konusunda Hazine Müsteşarlığının kreditöre garanti verdiği kredilerdir.

Bu kredilerle ilgili ayrıntılı açıklama ilerdeki bölümlerde yapılacaktır.

IV - DIŞ PROJE KREDİLERİNİN ALINMASI SÜRECİ

Dış proje kredilerinin alınması sürecinin etkin faktörü kreditörlerdir. Kreditörlerin kendilerine yapılacak başvurunun şekli ve kredi isteyen ülke veya kuruluşun yapması gereken işlemler ve kredi kullanımlarının nasıl yapılacağı konusunda farklı prosedürleri benimsedikleri söylenebilir. Diğer taraftan, kreditörlerin bu konuda benimsedikleri süreci zaman içinde değiştirdikleri de vaki olmuştur.

Bilindiği gibi hem 4056 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve hem de bütçe kanunları dış borç işlemlerinin Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmesini öngörmektedir. Hazine Müsteşarlığı bu çerçevede hem dış borçlanma ile ilgili hazırlık çalışmalarını yapmakta, hem dış borçlanma müzakerelerini yaparak anlaşmaları İmzalamakta, hem de alınan dış borçların ülke içinde kullanımını sağlamaktadır.

Dış proje kredileri üç ana başlık altında toplanabilir. Kredi alınma süreci de bu kredileri veren kuruluşlara göre değişmektedir.

1 - Uluslararası Mali Kuruluşlardan Sağlanan Krediler

Belirli sektörlerle ilgilenen ve dünya ekonomisine genel bir katkı ve yön vermeye çalışan kuruluşlardır. Dünya Bankası (IBRD), Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası ve Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası (eski adı Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu) bu kuruluşlara örnek olarak verilebilir. Bu kuruluşlar uluslar arası alanda desteklemek istedikleri sektörlere ilişkin ülke taleplerini değerlendirerek desteklemeye değer gördükleri projelere uygun koşullu kredi verirler.

Kredi alınma süreci, uygulayıcı kuruluşun (kamu veya özel sektör kuruluşu) kendi ülkesindeki yetkili kuruluşa projeye İlişkin kredi talebi ile başlar, ülkelerin bu projeleri kredi kuruluşuna sunmaları ile devam eder, kreditörün desteklemeye değer görmesi halinde kreditör ile ilgili ülke hükümeti arasında kredi anlaşmasının imzalanması ile sona erer. Bundan sonra da alınan kredinin ülke içindeki uygulayıcı kuruluşa devir veya tahsis yoluyla devri gündeme gelir.

2 - Hükümet Kredileri

Ülkelerarası ikili İlişkiler çerçevesinde alınan kredilerdir. Bu kredilerin ilk başlama tarihi 1960'lı yıllarda OECD kapsamında *"devletlere yardım konsorsiyumu"* kurulmasına dayanır. O

tarihlerde OECD, fert başına milli geliri 3040 ABD Doları'nın altında olan ülkelerin kalkınmalarına destek olunması amacıyla üye ülke hükümetlerinin destek vermesine yönelik çalışmalar yapmış ve bu kapsamda hükümetler arası ikili kredi anlaşmaları imzalanmıştır. Bu kredilerden İtalya ve ispanya'dan sonra en çok yararlanan ülke Türkiye olmuştur. ABD, Almanya, İngiltere, Fransa ve Belçika'dan aldığımız bu krediler, Türkiye'nin milli gelirinin yükselmesi sürecinde azalmıştır. Bugün sadece Almanya ile bu kapsamda proje kredisi ilişkimiz mevcuttur.

Bu kredilerde de yine uygulayıcı kuruluşun kredi talep ettiği projenin kreditör ülke hükümetine sunumu ve desteklenmeye değer görülen proje için uygun koşullu proje kredisi tahsisi söz konusudur. Alınan kredi aynı şekilde ülke içinde devir veya tahsis yoluyla uygulayıcı kuruluşa devredilir.

3 - Uluslararası Piyasalardan Sağlanan Krediler :

Bu krediler, uygulayıcı kuruluşların *"dış kredili ihale"* kapsamında kullandıkları kredilerdir. Bir uygulayıcı Kamu Kuruluşu dış krediyle yaptırmak istediği işe ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığı'ndan ön izin aldıktan sonra bağlı olduğu Bakandan dış kredili ihale iznini alır ve ihaleyi gerçekleştirir. Bu ihalelerde istekliler teknik ve mali tekliflerini ihale komisyonuna sunarlar Mali teklif; fiyat ve kredi mektubundan oluşur. İdare teknik ve mali yönden incelemesini yaptıktan sonra ihale kararını verir ve müzakeresi yapılmak üzere kredi mektubunu Hazine Müsteşarlığı'na gönderir. Bundan sonra da kredinin müzakeresi sürecini Hazine yürütür.

Bu kredi mektubunun mahiyetine göre alınacak kredi, ihracat kredisi veya ticaret kredisi adını alır. Eğer, ihale kapsamında yaptırılacak iş mal veya hizmet ithalini gerektiriyorsa ülkesinden Türkiye'ye getireceği mal veya hizmete ilişkin bir ihracat kredisi söz konusu olur. İhracat kredisinde müteahhidin Türkiye'ye ihraç edeceği mal veya hizmetin bedelinin ödenmesine ilişkin olarak Türkiye'nin muhatabı müteahhidin bulduğu kreditördür. Hazine Müsteşarlığı Türk Hükümetini temsilen, ihraç edilecek ma! veya hizmetin bedeli üzerinden kreditörle bir kredi anlaşması İmzalar. Bu anlaşmalarda kreditör ülkenin Eximbank'ının kreditör kuruluşa, Türkiye lehine verdiği bir garanti söz konusudur. Bu garanti, Türkiye'nin bu krediyi ödememesi durumunda ülke Eximbank'ının bu bedeli kreditöre ödemesi taahhüdüdür. Müteahhit mal veya hizmetin bedelini kreditörden alır, Hazine de bu bedeli, imzalanan kredi anlaşması uyarınca kreditöre öder.

Eğer teklifi kabul edilen müteahhit Türkiye'ye getirilecek mal veya hizmet için değil de, işin genel finansmanı için (ihraç şartı olmaksızın) bir kredi bulmuşsa bu kredi ticari kredi olarak adlandırılır. Burada, kreditörle Hazine işin bedeli üzerinden bir kredi anlaşması imzalar, müteahhit yaptığı işin parasını kreditörden alır ve Hazine de bu bedeli kredi anlaşması gereğince kreditöre öder.

V - DIŞ PROJE KREDİSİ KULLANIMLARI

Dış proje kredileri ülke içinde iki şekilde kullanılmaktadır.

1 - Nakdî Kullanımlar

Hazine hesaplarına giren kullanımlardır. Diğer bir ifade ile, bu kullanımlar Hazine hesapları aracılığı ile yapılan kullanımlardır. Krediyi kullanan kurum veya kuruluş, para çekişlerini ve Hazine'ye yaptığı geri Ödemeleri, Hazine hesaplarından yapar. Dolayısıyla, Hazine'nin bu kullanımlarla ilgili bilgi ve kontrol sahibi olması mümkün olur.

2 - Aynî Kullanımlar

Hazine hesaplarına girmeyen kullanımlardır. Bu tür kullanımlar, kreditörle yapılan anlaşma uyarınca ya kullanıcı kurum veya kuruluş adına Merkez Bankası'nda açılan bir hesaptan ya da kreditörün muhatap bankasında açılan bir hesaptan yapılır. Hazine'nin bu tür

kullanımlardan haberdar olması ancak bu bankalardan kullanım bilgisinin gelmesi ile mümkün olabilmektedir. Bu ayrım dolayısıyla aynî kullanımlar kendi içinde ikiye ayrılmaktadır:

a - Proje Özet Hesabı'ndan Kullanımlar

İmzalanan dış proje kredi anlaşmalarında belirtilen projeler esas alınarak T.C. Merkez Bankasinda açılan özel hesaplardan yapılan kullanımlardır. Bir kredi anlaşması imzalandığında bu anlaşmada belirlenen projeler için kullanılacak kredinin T.C. Merkez Bankasindaki bir özel hesaptan izlenmesi öngörülmüşse, projeye ilişkin meblağ bu hesaba yatar ve kullanıcı kuruluş veya kuruluşlar, çekişlerini bu hesaptan yaparlar. Bugün bu nitelikte 65 civarında özel hesap bulunmaktadır.

Uygulamada, imzalanan kredi anlaşması hükümleri gereğince kreditör, proje bedelinin tamamını veya projenin gerçekleşme durumuna göre kendisine yapılan müracaata istinaden kısmi olarak bu hesaba yatırır ve kullanıcı kuruluşlar da buradan çekişlerini yaparlar. Bu çekiş bilgisi hem kreditör, hem de Merkez Bankası tarafından Hazine'ye bildirilir ve Hazine bu bilgileri karşılaştırma suretiyle yapılan kullanımın miktarını kesinleştirerek dış borç kaydını yapar ve gerekiyorsa ilgili kuruluşu kendisine borçlandırır. Bugün itibariyle dış borç işlemlerinin kaydını ve muhasebesini yapan Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı'nın, proje özel hesabından yapılan çekişlerle ilgili olarak Merkez Bankası ile günlük mutabakatı sağlayabilir duruma gelmiş olduğunu söylemekte fayda vardır.

b - Kaynaktan Kullanımlar

Bu kullanımlar kreditörün kredi anlaşmasında belirlenen muhabir bankası aracılığı ile yapılırlar. Kreditör projeye ilişkin krediyi, kredi anlaşması hükümlerine göre muhabir bankaya yatırır ve yine bu anlaşma hükümleri çerçevesinde kullanıcı kuruluş tarafından bu hesaplardan çekişler gerçekleşir. Eğer kredi bir ihracat kredisi İse, kullanıcı kuruluş müteahhidin ülkeye getirdiği mal veya hizmeti teslim aldıktan sonra bu kullanım karşılığında ilgili kreditör bu meblağı ilgili kuruluşun çekişi olarak kabul eder. Bu çekişler kreditör tarafından Hazine'ye bildirilir. Diğer taraftan, krediyi kullanan kuruluş da yaptığı çekişe ilişkin bilgileri Hazine'ye bildirir ve Hazine de bu iki bilgiyi karşılaştırmak suretiyle sorgulayarak dış borç kaydını yapar, gerekirse kuruluşu borçlandırır.

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, Hazine'nin bu kullanımlardan otomatik olarak haberdar olamamasıdır. Kreditörler her çekiş bilgisini Hazine'ye bildirmekle birlikte, kullanıcı kuruluşlardan kullanım bilgilerinin gelmesinde yaşanan sıkıntılar, dış borç kaydının yapılmasında ve buna ilişkin muhasebe kayıtlarının tutulmasında aksaklıklara neden olmaktadır.

VI - DIŞ PROJE KREDİSİ KULLANIMINDA KAYIT SORUNLARI

önceki bölümde dış proje kredisi kullanımlarının nasıl yapıldığı ve bu kullanımlarla ilgili süreçte hangi işlemlerin cereyan ettiği anlatılmaya çalışılmıştır. Ancak, bu anlatılanlar olması gerekenlerle ilgilidir. Uygulamada bu sürecin tüm aşamalarında önemli aksaklıklar mevcut olup bu aksaklıklar Hazine'nin borç ve alacak stokunun sıhhatini etkilediğinden irdelenmesi gereklidir.

Öncelikle bu kullanımların kaydında meydana gelen aksaklıkların anlatılması gereklidir. Dış kredi kullanımları üç birim tarafından kaydedilmektedir;

1. Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü
2. Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı
3. Kullanıcı Kuruluşlar.

Bu birimlerin her birinde var olan sorunları irdelediğimizde şu sorunlarla karşılaşılmıştır:

1 - Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü

Dış Finansman Bilgi Sistemi (EFIS) Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bünyesindeki bir kayıt sistemidir. Dış borçlarla ilgili her işlem ve bilgi bu sisteme kaydedilir. Bu sistem her ne kadar istatistiki bir mahiyette ise de Hazine'nin yaptığı her bir dış borç işleminin tahakkuku bu sisteme dayalıdır. Dış borçlarla ilgili herhangi bir işlem yapılacağı zaman, bu işlemle ilgili arşiv dosyası yerine, bu bilgilerin kaydedildiği EFIS kullanılarak işlem gerçekleştirilir. Dolayısıyla, uygulamada, dış borç işlemlerinin kaynağı, dış borç belgeleri değil EFIS olmaktadır. Bu nedenle bu sistemdeki sorunlar dış borç işlemlerine doğrudan yansımaktadır. Bu sorunlar şöyle özetlenebilir:

A Hazine'nin dış borç veri sistemi 1997 yılında dış kredili bir proje ile yenilenmiş ve bu tarihten itibaren fiilen kullanılmaktadır. EFİS kayıtları tamamen kreditör bilgisine dayalıdır. Kullanıcı kuruluş bilgileri ayrı bir sistem olan *"DPK Sistemi"* nde depolanmakta, ancak bu iki sistem arasındaki kontrol manuel olarak yapılmaktadır. DPK Sistemi'ne kayıt yapılabilmesi Merkez Bankası'ndan ve kullanıcı kuruluşlardan bilgi gelmesine bağlı olduğundan, bilgi akışındaki aksaklıklar bu sistemin güvenilirliğini engellemektedir. Diğer taraftan, bu iki sistemdeki verilerin karşılaştırılarak dış borç miktarlarının kesinleştirilmesi manuel olarak yapıldığından bu süreçte de yanlışlıklar olmaktadır.

Esasen yapılması gereken, bu iki verinin aynı sisteme kaydedilerek karşılaştırmanın sistem tarafından otomatik olarak yapılmasıdır. Ancak, Hazine bu iki sistemi birbirinden ayrı olarak öngörmüştür.

A *"Kullanıcı kuruluşlar, nakit olarak kullandıkları tutarları günü gününe izleme şansına sahiptirler. Ancak, mal karşılığında kullanılan ya da karşılığı kreditör tarafından doğrudan müteahhitlere ödenen dış kredilerde kuruluşlar, kredi kullanımlarını gecikmeli olarak takip edebilmektedirler. Bunun dışında Merkez Bankası nezdindeki hesaplar aracılığı ile kullanılan kredilerde de krediyi kullanan kuruluşlar açısından sorunlar bulunmaktadır. Kreditörler bu hesaplara kuruluşların taleplerine uygun olarak dönem dönem toplu ödemeler yapmakta ve bu tutarları borç olarak kaydetmektedirler. Ancak, kuruluşların küçük meblağlarda kullanımlar yaparak özel hesaplardaki paraları kullanmaları bazen uzun bir zaman dilimine yayılabilmektedir. Dolayısıyla, bu kredilerde, kreditör ve kullanıcı kuruluş bilgileri arasında yapısal olarak bir gecikme bulunmaktadır.*

Dış borç stokunun ilk aşamada kreditör bilgilerine istinaden oluşturulması, yukarıda sayılan gerekçelerle kaçınılmazdır. Ancak, bu bilginin, sonradan kullanıcı kuruluşlardan alınan bilgilerle doğrulanması gereklidir. Kullanıcı bilgileri ile kreditör bilgilerinin karşılaştırılmasının önemli bir faydası; kuruluşlar tarafından bildirilmeyen kullanımların tespit edilmesine, dolayısıyla Saymanlık tarafından kaydedilen dış borç kullanımlarının eksiksiz olmasına imkan tanımasıdır. "[1]

• Diğer taraftan, bu iki sistemin de en Önemli zaafı iç kontrolden yoksun olmalarıdır. Halen Hazine Müsteşarlığı'nda, tanımlanmış ve yetki/sorumluluk açısından belirlenmiş bir kayıt süreci yoktur. Sisteme yapılan kayıtların kendi içinde kontrolü yapılmamaktadır. Dolayısıyla, sisteme yapılacak bir yanlış kaydı önleyecek bir kontrol mekanizması olmadığından bu yanlışlıklar direkt olarak yapılacak işlemleri etkilemektedir.

• Ayrıca, yapılan işlemlerin dayanağı olan belgelerin arşivlenmesi de aksamaktadır. Yapılan her kaydın dayanağı olan belgelerin uygun şekilde arşivlenmesi sistem bilgilerinin kontrolü açısından hayati önemi haizdir. Ancak, yaptığımız denetimlerde, Saymanlık işlemlerinin tahakkuk aşamasının kaynağı olan sistem ürünü bilgilerin çoğunun belgelerine ulaşılamamıştır. Bu da yapılan işlemlerin sıhhati konusunda tereddütlere neden olmuştur.

[1] Sayıştay Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu shf 9

A Sistem bugünkü haliyle Saymanlığın yaptığı ödemelerin tek veri kaynağıdır. 1997 yılından beri Sayıştay denetimine açılması sürekli ertelenen ve içindeki bilgiler geriye dönük olarak periyodik şekilde revize edilen bu Sistem henüz Türkiye'nin dış borç stokunu tam olarak vermekten uzaktır.

2 - Devlet Borçları Saymanlığı

Devlet Borçları Saymanlığı kayıtları Hazine Müsteşarlığı'ndaki tahakkuk dairelerinden, Merkez Bankası'ndan ve kullanıcı kuruluşlardan İntikal eden belgelere dayanmaktadır. Dolayısıyla, bu belgelerdeki yanlışlıklar veya eksiklikler Saymanlık kayıtlarını hatalı hale getirmektedir. Diğer taraftan, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ndeki hesap yetersizlikleri de Saymanlığın yıl içinde yaptığı işlemleri açıklamada sıkıntıya düşmesine neden olmuştur.

Öncelikle Saymanlığın sorunlarının hemen hemen tamamının çözülmüş olduğunu belirtmek gereklidir. Zira, 1995 yılından itibaren hesapları reddedilen Saymanlık bugüne kadar geçen süreçte önemli mesafeler almıştır. Başlangıçta Saymanlık;

Bir dış borç stokuna sahip değildi,

Kur farklarını hesaplayamıyordu,

Kendisine *intikal* eden kullanım bilgilerini kontrol edemiyordu,

Devlet Muhasebesi Yönetmelîği'nin yetersizliği nedeniyle işlemlerin kaydında önemli sorunlar mevcuttu ve Saymanlık, yaptığı kayıtlarla ilgili açıklayıcı tablolar üretemiyordu.

Bugün gelinen noktada ise;

Saymanlık kendi çabaları ile, Hazine işlemlerinin muhasebeîeştirilmesine ilişkin olarak, Devlet Muhasebesine uyan, ancak ondan çok daha ileri ve güvenilir bir kayıt sistemi kurmuştur. Yeni kayıt sistemi nakit esasına dayanmakla birlikte, tahakkuk muhasebesine mahsus bir takım özellikleri de içermektedir. Bu sistem Saymanlığın kendi imkanları ile, herhangi bir danışmanlık hizmeti, ilave bilgisayar ekipmanı veya dış kredi desteği sağlanmadan gerçekleştirilmiştir. Bu kayıt sisteminin kurulmasında Sayıştay, Maiiye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışması ile geliştirilen ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'ne eklenmesi düşünülen yeni hesapların da önemli katkısı olmuştur.[2]

Saymanlığın henüz bir dış borç stoku bulunmamaktadır. Bunun nedeni EFİS'in dış borç stokunu tam ve belgelere dayalı olarak verememesidir. Ancak, Saymanlık 1999 ve 2000 yıllarında dış borç stokunda meydana gelen değişikliği verebilmektedir. Bunun *an\amı,* eğer Saymanlığa doğru bir stok verilirse Saymanlığın bu stoku sağlıklı olarak takip edebileceğidir.

Saymanlık yaptığı her dış borç işlemi ile ilgili kur farkını tam olarak hesaplayabilmektedir.

Özellikle DPK sisteminin geliştirilmesinden sonra (tebliğlerin uygulanması sonucunda) Saymanlık, Merkez Bankası ile sağladığı günlük mutabakatlarla, kullanıcı kuruluşlardan gelen kullanım bilgilerini sorgulayıp kesinleştirebilmektedir. Ancak, kaynaktan kullanımlarda sorunlar çözülememiştir. Bunun nedeni, kullanıcı kuruluşlardan gelmesi gereken kullanım bilgilerinin zamanında ve doğru olarak Saymanlığa iletilememesidir.

Saymanlık yıl içinde yaptığı tüm işlemlerle ilgili ayrıntılı tablolar üretebilmektedir. 1999 yılı *"İdare Hesabı"* nda bu nitelikte 35 tablo mevcuttur. Her bir hesabın yıl içinde nasıt işlediği bu tablolardan ayrıntılı olarak anlaşılabilmektedir. Ancak, bu tablolardan en önemlileri

[2] Sayıştay Hazine Hesapları 2000 **Yılı** İzleme Raporu shf 16

nakit akım tablolarıdır. Bu tablolar sayesinde hesaplar arasındaki nakit hareketi açık olarak görülebilmekte ve hesapların sağlaması yapılabilmektedir.

3 - Kullanıcı Kuruluşlar

Kullanıcı kuruluşlar 1998 yılına kadar kullandıkları dış proje kredilerini bütçe dışındaki hesaplarda takip edegelmişlerdir. Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde kullanıcı kuruluşların, yaptıkları kullanımların kendi hesaplarına kaydı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Yönetmelik dış borçlanma İle ilgili tüm işlemleri Hazine'ye yüklemiştir. Sadece nakdî kullanımlar Hazine hesaplarından yapıldığından ve bütçe kanunları bu kullanımların Maliye Bakanlığınca bütçeleştirilmesini Öngördüğünden bütçeleştirilen tutar kadar kullanımın kuruluş bütçelerine gider yazılması mümkün olmuştur. Ancak, Maliye Bakanlığı bu kullanımları bile tam olarak bütçeleştirmemiştir.

Dolayısıyla, bütçe süreci dışında hareket edilen bu alanda gerçek manada hiçbir kontrol de yapılamamıştır. Bu da tutulan kayıtların sağlıksız olmasına ve bu süreçlerde harcanan paraların denetimsiz kalmasına neden olmuştur.

1998 yılında yayımlanan ve 1999 yılında kapsamı genişletilen *"tebliğ"* ler sayesinde bu kullanımların kaydedilmesinde, bütçeleştirilmesinde ve muhasebeleştirilmesinde önemli mesafeler alınmıştır. Artık kullanıcı kuruluşların yaptıkları kullanım ile ilgili prosedür kesinleşmiş ve hangi işlemin nasıl muhasebeleştirileceği tanımlanmıştır. Ancak, burada, personel ve teknik ekipman sıkıntısının bu işlemlerin sağlıklı gerçekleşmesini engellediğini belirtmek gereklidir. Zira, dış borç kullanımlarını takip edecek eleman ve bunu yapmaya yönelik bilgisayar ekipmanı açısından kuruluşların yeterli olduğu söylenemez. Bunun en önemli kanıtı, Hazine'ye gönderilen DPK Formlarının çoğunlukla yanlış bilgiler içermesidir. Saymanlık çoğu kez, kreditör ve Merkez Bankası bilgileri ile karşılaştırdığı DPK bilgilerinin yanlış olduğunu tespit ederek düzelttirmiştir.

VII - DIŞ KREDİ KULLANIMLARININ BÜTÇELEŞTİRİLMESİ VE DENETİMİ

Dış krediler, alındıklarında ülkeye kaynak girişine neden olduktan sonra geri ödenmeleri sırasında da ülkeden kaynak çıkışına neden olurlar. Bu nedenle dış kredi ödemelerinin devlet gideri boyutunun irdelenmesi gereklidir. Bu kredi geri ödemelerinin devlet gideri kimliği tartışılmamakla birlikte bunların bütçeye dahil edilip edilmeyeceği hususu doktriner tartışma konusudur.

"Parlamenter sistemlerde bütçe, hükümetlerin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Hükümetlerin kamu kesimi üzerindeki kontrolleri bütçe vasıtasıyla kurulur. Bütçe, maliye politikası aracılığı ile ekonomiyi etkilemede kullanılan bir araçtır (merkezi hükümet faaliyetleri yerel yönetimler ve devletin iktisadi teşekküllerinin faaliyetlerini kapsamaz).

Hükümetlerin gelir toplama ve gider yapma yetkilerini Meclis'ten alması parlamenter sistemin Özünü oluşturur. Bu ilke parlamenter sistemde hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın temelini oluşturur. Bunu sağlayan mekanizma ise bütçedir. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi verir, bu yetkinin kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan "kesin hesap" faaliyeti ile denetler. Meclisin denetimi hem doğrudan (Meclis içindeki faaliyetler ve aşamalada) hem de dolaylı olarak (Sayıştay gibi, Meclis adına denetim yapan organlar aracılığıyla) gerçekleştirir.

Hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık bütçe mekanizması aracılığı ile gerçekleştiğinden, bu mekanizmada ortaya çıkan eksiklik ve yanlışlıklar, sorumsuz harcama ve İşlemlerin ortaya çıkmasına ve bir kısım işlemlerin gizli kalmasına ya da olduğundan farklı görünmesine yol açar.

Buradan şu sonuca ulaşılmaktadır: Bütçe, merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini eksiksiz bir şekilde kapsamalı ve açıkça göstermelidir.'[6]

Dış kredi kullanımlarını bu bağlamda incelediğimizde 1984 yılından beri dış borçların bütçe ile ilişkilendirilmediğini, sadece dış borç faiz ve genel giderlerinin bütçeden ödendiğini görmekteyiz. Bunun esas nedeni bütçenin kısıtlayıcı yapısının uygulayıcı kuruluşları ve hükümetleri daha rahat hareket etmeye yönlendirmesidir. *"Bütçe harcamaları kuruluşları aşırı şekilde kısıtlamaktadır. Bu kısıtlama, bütçenin hazırlık sürecinde başlar. Hazırlık sürecinde kuruluşlar ihtiyaçlarını, DPT ve Maliye Bakanlığı ile pazarlık yaparak bütçeye koydururlar. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis Genel Kurulu'nda bütçenin ödenek yapısında önemli değişiklikler yapılır. Uygulama sırasında ödenek ve nakit tayınlaması yoluyla kuruluşlar cendereye alınır. Sayıştay tarafından sözleşme ve ödenekler üzerinde yapılan ön denetim de sürecin bir parçasıdır. Uygulamayı takiben kuruluşlar Maliye ve Sayıştay denetimine tabi tutulur. Süreç, kesin hesap ve uygunluk bildirimi ile son bulur. Bütün bu süreçten kaçınmak için kuruluşlar, işlemlerini bütçe dışında yapmaya yönelmektedir. Bütçe dışına yönelme, mali disipline aykırı bir kısım mevzuat düzenlemeleri ile kolaylaştırılmaktadır.'*[7] Dış borçlanma yoluyla yapılan harcamaların bütçe dışında izlenmesi de bu bağlamda kabul edilmelidir.

Bütçe kanunları dış kredi kullanımlarının İlgili kuruluş bütçesine ödenek kaydedilmesi konusunda Maliye Bakanı'na yetki vermektedir. (2001 Yılı Bütçe Kanunu'nun 33. maddesi) Ancak, uygulamada bir kısım nakdî kredi kullanımı dışında bugüne kadar bu yetki kullanılmamıştır. Nakdî kullanımların toplam dış proje kredisi kullanımları içinde çok küçük bir bölümü oluşturduğu göz önüne alındığında dış proje kredisi kullanımlarının neredeyse tamamının bütçeleştirilmediği söylenebilir. Nitekim, 1999 yılında genel ve katma bütçeli kuruluşların yaptığı 1.084 katrilyon Liralık kullanımın 51 trilyon Liralık kısmı nakdî kullanımdır. Bu kullanımın da 48.5 trilyon Liralık kısmı bütçeleştirilmiştir.

Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, yaptıkları 1.084 katrilyon Liralık kullanımın sadece 475 trilyon Liralık kısmı İçin DPK Formu düzenlemişler, *ancak* bu formlardaki bilgiler, DFBS bilgileri ile karşılaştırılması yapılarak Maliye Bakanlığı'na bildirilmesine rağmen bu tutarlar bütçeleştirilmemiştir. (Nitekim, 1998 yılı genel bütçe kullanımı olarak Hazine'nin Maliye Bakanlığı'na bildirdiği 124 trilyon Liralık kullanım da bütçeleştirilmemişti.)

Diğer taraftan, genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar, 1999 yılında 179.3 trilyon Liralık kullanım yapmalarına rağmen, bu kuruluşların hiçbirinden DPK Formu gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, 1999 yılında yapılan toplam 1.264 katrilyon Liralık kullanım karşılığında 476 trilyon Liralık DPK Formu düzenlenmiş ve 788 trilyon Liralık kullanım İçin hiçbir işlem yapılmamıştır. Var olan bu durumun sonuçlarına gelince;

1. Kuruluşlar bütçe imkanlarının dışında bu miktarlar kadar bir imkan kullanmışlar ancak, bütçeleştirilmeyen bu kullanımlar denetim dışı kalmıştır. Bu miktarların bütçeleştirilmemesi öncelikle TBMM'nin bütçe hakkının gaspı olarak düşünülmelidir. Zira, bütçeyi yapan TBMM'nin bu kullanımlardan haberi olamamaktadır. Kesin hesap sürecinin de dışında olan bu miktarlar için bu yolla yapılabilecek Meclis denetimi de mümkün olamamaktadır. Bu durumun Sayıştay raporları İle Meclis'e bildirilmesi sonucunda Meclis'in bu konuya dikkati çekilmiştir. Meclis iradesi de bütçeleştirilmeyen bu kullanımlar hakkında bilgi isteme yönünde belirmiş, ilgili kuruluşların bu konuda çalışma yaparak Meclis'i bilgilendirmesi istenmiştir.

2. Saymanlık hesaplarında görünmeyen bu harcamalar Sayıştay denetimi dışında kalmaktadır. Denetimsizlik ise projelerin gerçekleşme durumunun tespitini ve bu projeler için

[3] Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu shf 5

[4] Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu shf 8

harcanan paraların ne derece verimli ve tutumlu harcandığı yolundaki incelemeleri imkansızlaştırmaktadır.

Bilindiği gibi Sayıştay denetimi saymanlık hesapları üzerinden yapılmaktadır. Dış proje kredisi ile finanse edilen projelere ilişkin belgeler saymanlık hesaplarında bulunmadığından bu harcamalar fiili olarak Sayıştay denetimi dışında kalmaktadır. Sayıştay denetiminin özelliği bir dış denetim olması ve sonuçlarının Meclis'e bildirmesidir. Bu denetim idarenin kendi içinde yaptığı iç denetimlerden mahiyet ve sonuçları itibariyle farklıdır. İç denetim uygulama sonuçları itibariyle, uygulayıcı birimin, birim amirinin istediği şekilde çalışıp çalışmadığının kontrolü mahiyetini taşır hale gelmiştir. Dış denetim ise bu kaygıdan uzak bir şekilde olması gerekenleri ortaya koyan bir denetimdir. Sayıştay denetimine bu gözle bakıldığında böyle bir denetimin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Dolayısıyla, dış proje kredileri ile finanse edilen projelerin, bu projelerin gerçekleşmesinde rol alan tüm kuruluşların faaliyetlerini bir arada değerlendirecek ve bu sayede sağlıklı bir sonuca götürecek şekilde denetlenmesi ve sorumluluğun tespiti ancak Sayıştay denetimi ile mümkün olabilecektir. Nitekim, Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı ile ilgili denetim sonuçlarının da belirtildiği 1999 Hazine İşlemleri Raporu'nda bu kredi kullanımı rakamları Hazine ve uygulayıcı kuruluş bilgileri de karşılaştırılarak verilmiştir. Bu bulgulara Meclis'in ilgi göstermesi üzerine Sayıştay'da bir çalışma başlatılmıştır. Bu çalışmada kullanıcı kuruluşların kullanım bilgileri kesinleştirilecek ve bütçeleştirilmeyen bu kullanımların proje bazında incelemesi yapılacaktır.

3. DPT tarafından hazırlanan yıllık yatırım programlarındaki proje tahsisatlarının bu kullanımlar yoluyla aşılması nedeniyle hükümetlerin nakit politika ve programlarında aksamalar olmaktadır. Kontrolsüz olarak yapılan kullanımlar ülke maliyesine planlanandan daha fazla ve sürpriz yükler yüklemektedir.

4. Dış kredi kullanımında yaşanan bu sıkıntılar ve Özellikle DPK Formu düzenlemekte kurumların gerekli özeni göstermemesi gerçek kullanım durumunun ve buna ilişkin devlet alacağının tespitini engellemektedir.

5. Dış proje kredilerinin bütçeleştirilmemesi bütçe açığının olandan daha az görülmesine neden olmaktadır. Devletin yaptığı bir kısım giderlerin bu sayede bütçede gösterilmemiş olması, bu giderler için yapılan borçlanmaları da gizlemiş olmaktadır. Dolayısıyla, gösterilen bütçe açığından daha fazla bir net borçlanma yapılmakta, ancak bu borçlanma verilerine bütçe verilerini izleyerek ulaşılamamaktadır. Bunun anlamı, Meclis'in verdiği gider yapma yetkisinin aşılmasıdır. Zira, bütçe kanunları hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi verirken arada gider lehine bir fazlalık olduğunda bu bütçe açığının borçlanma ile finanse edilmesi konusunda da hükümete yetki veren kanunlardır.

6. Bu durumun diğer bir yansıması, hükümetin, kuruluşların yapacağı harcamalar konusunda kontrolü kaybetmesidir. Kuruluşlar kendi programları gereğince dış borçlanma yapmakta ve bu da hükümetin genel mali politikasının aksamasına neden olmaktadır. Zira, bu borçlanmalar fiili olarak hükümetin bilgisi dahilinde olmakla birlikte bütçe gerçekleşmeleri ile bütçe dışı faaliyetlerin bilgileri konsolide edilememekte ve hükümetler yanlış miktarlar üzerenden hesaplamalar yapmak durumunda kalmaktadır. Sonuç olarak söylemek gerekirse, hükümet elindeki mali imkanlar açısından ne kadar açığı dış kaynakla finanse etmesi gerektiğini tam olarak bilememektedir.

VIII - DIŞ PROJE KREDİSİ KULLANIMININ ÇEŞİTLERİ

Dış proje kredileri amaçları ve sonuçları itibariyle birbirinden farklı olmadıklarından birlikte ele alınması ve değerlendirilmesi gereken kredilerdir. Bu nedenle önce bu ayrımın yapılması nedenleri üzerende durulacak, sonra da farklı olan yönleri üzerende açıklamalar yapıldıktan sonra etki ve sonuçları birlikte değerlendirilecektir.

Öncelikle dış proje kredisi alınırken bu kredinin devirli/tahsisli veya garantili olarak alınmasındaki uygulama farklılığının nedenlerine bakmak gereklidir. Hazine, kurum ve kuruluşlara kullandıracağı kredilerde garantör olmaya meyillidir. Zira, bu krediyi kullanacak olan Hazine değildir. Ancak, kreditörierin tavırları ve kullanıcı kuruluşların durumları alınacak kredinin devirli/tahsisli veya garantili olmasında etkendir.

Eğer, kullanıcı kuruluş bu krediyi geri ödeme kapasitesine sahipse ve bu konuda uluslar arası kredi sicili düzgünse krediyi kendisi alır ve Hazine bu kuruluşa garanti verir. Ancak,

- Kreditör geri ödeme sorumluluğunun Hazine'de olmasını isterse,
- Kuruluşun kredi geri ödeme sicili bozuksa

alınacak krediyi Hazine alır, kreditöre karşı kendisi sorumlu olur ve aldığı krediyi kendisi devreder. Zira, kredi ilişkisi karşılıklı güvene dayalı ilişkidir. Kreditör eğer bir risk görürse, vereceği kredinin maliyetini yüksek belirler veya kredi vermez.

Görüleceği gibi, dış proje kredileri kreditörle ilişkiler açısından birbirinden farktı olmamakla birlikte ülke içindeki kullanım şartları açısından devirli/tahsisli ve garantili krediler olarak ayrılmaktadır. Bu açıdan fonksiyonları ve sonuçları itibariyle birlikte değerlendirilmeleri gereklidir.

Devirli krediler kurum ve kuruluşların projelerinin finansmanı için dış kreditörlerden alındıktan sonra ilgili kuruluşlara devredilen, kreditöre karşı Hazine'nin borçlu olarak kabul edildiği, buna karşılık da kurum veya kuruluşun Hazine'ye borçlandığı kredilerdir. Bugün itibariyle devirli kredi kullanımı *"genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar"* için söz konusudur. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar için alınan ve bu kuruluşlara devredilen krediler *"tahsisli kredi"* adını alır ve bu kredi kullanımlarının borçlusu Hazine olup, kullanıcı kuruluşlar Hazine'ye borçlandırılmaz. Ancak, genel ve katma bütçeli kuruluşların Hazine'ye borçlandırılmaması uygulaması iki yıldır uygulanmakta olup, önceden yapılan tahsisli kredi kullanımları nedeniyle Hazine İle kullanıcı kuruluşlar arasındaki borç-alacak ilişkisi devam etmektedir. Dolayısıyla, Hazine'nin alacak stokunda, bu tür alacaklar halen mevcuttur.

Garantili krediler ise genel ve katma bütçe dışı kurum ve kuruluşların projelerinin finansmanı amacıyla alınan ve kullanıcı kuruluşun geri ödemesi bakımından Hazine'nin kreditöre garanti verdiği kredilerdir. Bu uygulamada kreditör kullanıcı kuruluşa kredi verme ve borçlu olarak onunla muhatap olmak için Hazine'nin geri ödeme konusunda garantisini arar. Kredi anlaşmasında kreditör, kullanıcı kuruluş ve garantör olarak da Hazine olmak üzere üç taraf mevcuttur. Kredinin borçlusu kullanıcı kuruluştur, ancak geri ödeme konusunda Hazine'nin garantisi mevcuttur. Bu garantinin sonucu, kullanıcı kuruluş herhangi bir sebeple ödeme yapamazsa bu ödemeyi kullanıcı kuruluş adına Hazine'nin yapmasıdır.

1 - Amaç

Devirli/tahsisli ve garantili krediler kurum ve kuruluşların projelerinin finansmanı için alınırlar. Zira başlangıçta da belirttiğimiz gibi, ülke kaynakları ülkenin kalkınması açısından gerekli olan projelerin finansmanı için yeterli değildir. Bu nedenle ülkeye dış kaynak girişi Türkiye gibi kalkınmakta olan ülkeler için çok gereklidir. Esasen proje finansmanında dış kaynak arayışının iki sebebi vardır. Bunlardan ilki, ülkeye ek kaynak girişini sağlamaktır. Çünkü, bu yolla ülkemiz kapasitesinin üzerinde bir proje stokunu gerçekleştirme imkanı bulabilmektedir, ikinci sebep ise, ülke içinde bu projeleri finanse edebilecek iç kreditörler olmasına rağmen bunlardan sağlanacak finansmanın çoğunlukla daha pahalıya mal olmasıdır, özellikle ülkemizde uzun vadeli mali projeksiyon yapma imkanının kaybolduğu zamanlarda iç kreditörierin Hazine'ye verecekleri kredilerin maliyetleri yüksek olmaktadır. Bu maliyet yüksekliğinde iç borçlanma piyasasının oligopolistik yapısının da çok önemli bir payı vardır, iç piyasada devlete borç verebilecek kreditörierin sayısının belirli olması ve ekonomik göstergelere hemen hemen aynı tepkiyi - birlikte - vermeleri yüksek reel faizleri de

beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, dış kredi piyasasındaki serbest rekabet koşullarının sağladığı düşük kredi maliyetleri ülkemizi dış finansmana yönlendirmiştir.

2 - Yetki

• Yabancı ülkeler, uluslar arası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer fınans kuruluşlarından her türlü amaçla ve uluslararası sermaye piyasasında kullanılan finansman araçları ile yapılacak borçlanmalarla ilgili temas ve müzakereleri yürütmeye ve bu borçlanmalarla ilgili işlemleri sonuçlandırmaya,

A Bu imkanları kamu ve özel sektör kuruluşlarına ikraz, devir ve kullandırmaya,

• Yabancı ülkelerin kredi kuruluşları, uluslar arası kurumlar veya yabancı ülkelerde yerleşik banka ve kurumlar ile bu finansman işlemlerine katılan Türk Bankaları tarafından kamu kurumlarına (özel hukuk hükümlerine tabi olmakla birlikte sermayelerinin %50'sinden fazlası kamuya ait olanlar dahil), yatırım ve kalkınma bankalarına verilecek kredileri anlaşmalarındaki şartlarla garanti etmeye,

Hazine'den sorumlu Devlet Bakanları yetkilidir. Bu yetki her yıl çıkarılan bütçe kanunlarında belirtilir. Bu yetki 244 sayılı Kanun'un bıraktığı boşlukların telafi edilmesi ve ülkenin dış borçlanma işlemlerini hangi Bakanlığın yürütmesi gerektiğini belirlemeye yöneliktir (2001 Yılı Bütçe Kanununun 33.-37. maddeleri).

3 - Devirli Kredilerin Alınma ve Devir Süreci

Dış proje kredilerinin alınma süreci önceki bölümde irdelenmişti. Burada bu kredilerin bir alt grubu olan devirli kredilerin alınma ve devir süreci irdelenecektir.

Devirli krediler *"genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar"* ın (özel sektör dahil) projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla alınır. Bu kredilerin kreditöre karşı borçlusu Hazine'dir. Bu kuruluşların kendi başlarına kredi piyasalarına müracaat etmeleri halinde kredi maliyetleri yüksek olacağından krediyi Hazine alır ve sonra ilgili kuruluşlara devreder. Bu süreci etkileyen en önemli faktör kreditörün vereceği krediyle ilgili kredi riskidir. Kreditörler verecekleri kredi için sağlam garantiler istemektedirler. Bu nedenle kredinin geri ödenmesi sorumluluğunun hükümetçe yüklenilmesi kredi riskini azalttığından maliyet de düşük olmaktadır.

Dış proje kredilerinin alınma süreci hakkında açıklama yapılan bölümde anlatıldığı gibi süreç, gerçekleştireceği proje için dış kredi isteyen kurum veya kuruluşun gerekli izinleri aldıktan sonra Hazine'ye kredi için müracaatı ile başlar. Hazine de bu projelerin kredi müzakerelerini yürütür. Burada özel sektörün kredi müracaatı ile ilgili özel bir durumu belirtmek gereklidir. Özel sektör kuruluşu müracaatını direk olarak Hazine'ye yapar ve Hazine projeyi değerlendirdikten sonra kreditöre bu proje için müracaat eder. Kreditör tarafından kredi verilmesine karar verilen projeler için Hazine ile kreditör arasında kredi müzakereleri yürütülerek kredi temin edilir. Temin edilen kredi bir devir anlaşması ile kullanıcı özel sektör kuruluşuna devredilir.

Devir aşaması, kredinin kullanılması ile ilgili irdelenmesi gereken önemli bir aşamadır. Alınan kredi, *"anlaşma hükümleri uyarınca"* kullanıcı kuruluşa devredilir. Bu kayıt bütçe kanunlarında yer alır ve Hazine'yi, bu devrin koşullarını belirleme açısından sınırlar. Özellikle uluslararası kuruluşlar Hazine ile imzaladıkları kredi anlaşmasında kredinin kullanım koşullarını belirlemektedirler. Bunlar genel olarak,

1-Verilen kredinin hangi projeler için kullanılacağı
2-Projenin gerçekleşme sürecinin (planının) nasıl olduğu
3-Kredinin faiz ve vade Koşulları
4-Ödemelerin nasıl yapılacağı
5-Temerrüt hali

6-Diğerözel şartlar olarak sayılabilir.

Hazine Müsteşarlığı da bütçe kanunlarında yer alan kayıt çerçevesinde anlaşma hükümleri uyarınca kullanıcı kuruluşa devir yapar. Bu devir (ikraz) anlaşmalarında genel olarak,

1-Hangi anlaşma ile alınan kredinin devredileceği,
2-Projenin gerçekleştirilmesinde Hazine ve kullanıcı kuruluşun sorumlulukları,
3-Devredilen kredinin nasıl kullandırılacağı,
4-Devredilen kredinin vade ve faiz koşulları,
5-Ödeme şekli,
6-Temerrüt hali,
7-Diğer özel şartlar belirtilir.

ikraz anlaşması, Hazine'nin devrettiği kredinin Hazine'ye geri ödenmesine yönelik olup, kullanıcı kuruluş bu anlaşma gereğince hem projenin gerçekleşmesi, hem de geri ödemeye ilişkin sorumluluğunu yerine getirmek zorundadır.

4 - Garantili Kredilerin Alınma ve İkraz Süreci

Garantili kredilerin alınması ve kullandırılması süreci kimi açılardan devirli/tahsisli kredilerden farklılıklar göstermektedir:

Kurum veya kuruluşlar projelerinin dış finansman ihtiyaçlarını, projeleriyle ilgili gerekli izinleri aldıktan ve prosedürleri tamamladıktan sonra Hazine'ye bildirirler. Hazine kuruluşun durumunu ve projeyi değerlendirdikten sonra garantili kredi alınmasına karar verirse projeyi garantili kredi verilmek üzere kreditöre sunar ve kreditör, garantili kredi vermeyi uygun görürse üç taraflı kredi anlaşması imzalanır. Böylece kuruluş kreditöre karşı sorumlu olur ve bu sorumlulukları da Hazine garanti etmiş ve muhtemel bir yükümlülük üstlenmiş olur. Bu garantinin sonucu, kullanıcı kuruluşun kredi taksitlerini ödeyememesi durumunda bu ödemeyi kuruluş adına Hazine'nin yapacak olmasıdır. Böyle bir durum gerçekleştiğinde Hazine ödemeyi yapar ve bu ödeme nedeniyle kullanıcı kurutuşu bir ikraz anlaşması ile kendisine borçlandırır. Burada devirli kredilerden farklı olan durum, devirli kredide devredilen kredinin tümü üzerinden ikraz anlaşması yapılırken, garantili kredide kuruluşun ödeyemediği taksit üzerinden bir ikraz anlaşması yapılmasıdır.

5 - Kayıt ve Bütçeleştirme Sorunları

a - Devirli Krediler

Dış proje kredilerinin bir alt grubu olması nedeniyle devirli kredilerle ilgili kayıt ve bütçeleştirme sorunları, genel sorunlar kapsamında önceki bölümlerde değerlendirilmiştir. Ancak, burada üzerinde durulması gereken iki önemli husus vardır.

1. Özel sektöre devredilen kredilerin kayıtlarının sağlıklı olmaması kamu kesimi dışına aktarılan kaynağın tespitini engellemektedir.

2. Devredilen krediler nedeniyle oluşan devlet alacağı bilinememektedir. Hazine'de henüz bir alacaklarla ilgili bir veri sistemi yoktur. Hangi kuruluş için hangi kredilerin alındığı, bunların hangi şartlarla devredildiği ve bu devirler nedeniyle oluşan Hazine alacağının ne kadar olduğu hakkında sağlıklı bir kayıt tutulmamaktadır. Bu alacakların takibi ve kullanıcı kuruluşlarla yapılması gereken karşılıklı kontrol aksamaktadır.

Bu kanıya, Hazine Müsteşarlığımda yapılmakta olan denetimler sonucunda varılmıştır. Bu denetimler sırasında devirli kredilerin listesi istenmiş, kullanıcı kuruluşların devirli kredi geri ödemelerine ilişkin bilgilerin, gelen listelerle karşılaştırılması sonucunda bu listelerin eksik olduğu anlaşılmıştır. Zira, geri ödeme belgesi bulunan devirli kredilerin bir kısmının (özellikle özel sektör kuruluşlarına ait) bu listelerde yer almadığı görülmüştür.

Hazine yetkililerine bu durumun bildirilmesi sonucunda listeler tekrar düzenlenmiş, bu listelerdeki bilgilerin de eksik olduğunun anlaşılması sonucunda EFİS'in kayıtlarının doğruluğu konusundaki tereddütlerimiz artmış bulunmaktadır. Bu tereddütlerin giderilmesi, Sayıştay denetimine açılması 1997 yılından beri Hazine tarafından sürekli ertelenen EFİS'in Sayıştay denetimine açılması ile mümkün olacaktır. Zira, Hazine, 1997 yılından beri kendi kullandığı ve dış borç geri ödemelerinin tek bilgi kaynağı olan bu tahakkuk bilgilerini içeren sistemi Sayıştay denetimine henüz açmamıştır.

Sonuç olarak, bugün itibariyle hem dış borç kullanım miktarları, hem de bu kullanımlar nedeniyle oluşan devlet alacağı miktarları resmi muhasebe rakamları olarak mevcut değildir. Bu durumun giderilmesine yönelik olarak EFIS üzerindeki çalışmalar yürütülürken, diğer taraftan da bir alacak veri sistemi oluşturmaya yönelik bir proje hayata geçirilmiş olup, çalışmalar devam etmektedir.

b - Garantili Krediler

Garantili krediler Hazine borcu olarak kabul edilmezler. Bu nedenle dış borç stokuna dahil edilmezler. Hazine kreditöre karşı borçlu durumda olmadığından, sadece garantör sıfatının gereği olarak yaptığı ödemelerin kaydını tutar. Diğer taraftan, bu anlaşmalara taraf olduğundan bu anlaşmalar Hazine tarafından arşivlenir ve istatistiki kayıtları tutulur.

Garantili krediler kullanıcı kuruluşların borçlusu olduğu krediler olduğundan, borç taksitlerinden herhangi birini ödeyemeyecek olan kuruluş durumu bir yazı ile Hazine'ye bildirir ve ödemeyi Hazine yapar. Saymanlık bu ödemeyi yaparken borçlu kuruluşu kendisine borçlandıracak muhasebe kaydını da aynı anda yapar. Dolayısıyla, garantili kredi kullanımları karşılığında Hazine'ce yapılan ödemelerin kaydında bir sorun yoktur. Bu ödemeler otomatik şekilde Saymanlık kayıtlarına bütçe gideri olarak girer. Diğer bir deyişle, bu ödemelerin bütçeleştirilmesinde bir sorun yoktur.

Esas sorun, bu Hazine alacaklarının kaydedildiği bir alacak veri sisteminin olmayışıdır. Bu eksiklik devlet alacağının miktarının tam olarak tespitini imkansızlaştırmaktadır. Bu eksikliğin giderilmesi yönündeki alacak veri sistemi kurulması çalışmaları henüz tamamlanmadığından devlet alacağının miktarı hakkında kesin bir bilgiye varılamamıştır.

Kullanıcı kuruluşlar için durum irdelendiğinde, bu kullanımların kuruluşlar tarafından kayıt ve bütçeleştirilmesinde önemli sorunlar bulunduğu görülecektir. Garantili kredi kullanımlarının bütçe dışı hesaplarda izlenmesi, bu işlemlerin kaydını ve muhasebeleştirilmesini aksatmıştır. Dış proje kredileriyle ilgili genel açıklamalarda belirttiğimiz gibi, kuruluşlarda bu işlemleri izlemekle görevli birimlerin olmaması ve muhasebe kaydı açısından hesap eksikliklerinin bulunması bu aksaklıklara neden olmuştur. Bu aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak çıkarılan tebliğler hakkında *"Dış Borçlanma İle İlgili Mevzuat"* bölümünde açıklama yapılmıştı. Bu tebliğlerin yürürlüğe girmesinden sonra garantili kredilerle ilgili Hazine'nin ve kullanıcı kuruluşların yapması gereken işlemler de netleşmiştir. Ancak, *"genel ve katma bütçe dışı"* kuruluşların muhasebe işlemlerinin düzenlenmesi Maliye Bakanlığı'nın yetkisi dışında olduğundan bütçeleştirme açısından bu kuruluşların yapması gerekenler bu tebliğlerde belirtilmemiştir. Bugün itibariyle garantili kredi kullanan bir çok belediye bu kullanımlarını bütçe dışında izlemekte ve yapılan kullanımlar bu nedenle Sayıştay tarafından denetlenememektedir. Garantili kredi kullanan diğer kuruluşlar (KİT'ler, iller Bankası, fonlar ve diğer kuruluşlar) kendi muhasebe esaslarına göre hareket etmektedirler. Ancak, kendi kayıtları ile Hazine kayıtlarının karşılaştırılarak bu kullanımların kesinleştirilmesi, ülkemizin dış borç stokunun sağlıklı olması açısından gereklidir.

IX - KAMU YATIRIMLARI VE DEVİRLİ/TAHSİSLİ-GARANTİLİ KREDİ UYGULAMALARI

Dış proje kredisi uygulaması Cumhuriyet tarihimizin son 30 yılında pek çok projenin gerçekleşmesini sağlamıştır. Bu süre içinde KİT'ler, yerel yönetimler, katma bütçeli kuruluşlar, fonlar, özelleştirme dairesi, İller Bankası gibi kuruluşlar ile pek çok özel sektör

kuruluşu bu kredilerden faydalanmıştır. Ülke ekonomisine etkileri ve sonuçları itibariyle farksız oldukları için devirli/tahsisli ve garantili kredi uygulamalarının birlikte değerlendirilmesi gereklidir.

Kamu harcamalarının ülke imkanları ile karşılanmamasının iki nedeni olduğu önceki bölümde açıklanmıştı. Ancak, bu konunun biraz daha ayrıntılı İncelenmesi gereklidir. Bu nedenler şöyle açıklanabilir;

1. Ülke kaynaklarının yetersiz olması. Kalkınmakta olan ülkelerde milli gelirden yatırımlara ayrılabilecek tasarruf miktarı düşüktür. Bu nedenle kalkınmak için gerekli büyük yatırımların süratle yapılaması için dış kaynağa ihtiyaç vardır.

2. Ülke içinde bu yatırımlara finansman sağlayabilecek iç kreditörler olmakla birlikte, iç kredi piyasasının gelişmemiş ve oligopol yapısı kredi maliyetlerini yükseltmektedir. Buna karşılık, uluslararası kredi piyasası kreditörierin çokluğu göz önüne alındığında serbest piyasa olarak kabul edilebilir. Bu nedenle, bu piyasalardan daha ucuz kredi bulma imkanı vardır.

Bu nedenler zorlayıcı olanlardır. Bunların dışında siyasi olarak vergileri artırmak yoluyla proje finansmanının sevimsiz olması da sayılabilir. Ancak, bu bir siyasi tavır konusu olduğundan burada irdelenmeyecektir.

Kamu yatırım programında 1998 yılında toplam 7527 proje bulunmaktaydı. 1991 yılında yapılan toplulaştırma ile yatırım programındaki proje sayısı 4594'e inmiştir. Daha sonra dahil edilen projelerle bu sayı 2000 yılında 5482'ye ulaşmıştır. Bu projelerin 2000 yılı fiyatlarıyla toplam değeri 90 katrilyon Liradır (yaklaşık 143 milyar Dolar). Kamu yatırım harcamalarının 1985 yılından itibaren izlediği seyir Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1: Kamu Kesim Sabit Sermaye Yatırımları (Cari Fiyatlarla TL ve Milyon $)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Konsolide Bütçe	1.030	1.623	2.295	3.141	5.066	8.902	17.146	29.238	53.161	72.788	123.777	289.493	709.999	1.180.000
$	1.963	2.381	2.663	2.185	2.383	3.408	4.098	4.244	4.807	2.438	2.693	3.539	4.646	4.498
KİT	1.720	2.423	3.434	5.378	7.162	10.202	14.892	23.137	38.680	53.742	80.873	168.471	378.010	655.000
$	3.280	3.554	3.985	3.739	3.368	3.906	3.559	3.359	3.498	1.800	1.760	2.059	2.473	2.497
İşletmeci KİT	12	18	3.315	5.129	6.928	9.860	13.143	20.341	33.147	45.812	64.328	135.576	323.799	580.000
$	22	26	3.847	3.569	3.259	3.775	3.141	2.953	2.997	1.534	1.333	1.657	2.119	2.211
Tasarrufçu KIT			25	44	68	175	317	445	414	681	2.284	3.702	8.400	15.000
$			29	31	32	67	75	64	37	22	49	45	54	57
Öz. Kap. Kur.			93	200	164	167	1.431	2.351	5.118	7.249	14.261	29.193	45.810	60.000
$			108	139	77	64	342	341	462	242	310	356	299	228
Eller Bankası	97	180	234	313	432	792	1.261	2.260	3.156	5.850	8.386	19.520	34.000	70.000
$	185	264	271	218	203	303	301	328	285	19	18	238	222	266
Mahalli İdareler	206	510	955	1.458	1.244	1.959	4.755	10.794	19.146	31.150	66.837	156.129	319.090	535.000
$	394	748	1.108	1.015	585	750	1.136	1.567	1.731	1.043	1.454	1.908	2.088	2.039
Dön. Ser. Kur.						521	726	628	1.082	1.293	5.129	12.660	12.888	28.000
$						199	173	91	97	43	111	154	84	106
Sos. Güv. Kur.	42	94	165	310	504	195	376	470	831	1.362	2.548	7.919	6.640	11.000
$	81	138	191	216	237	7	9	7	8	5	5	10	4	4
Fonlar	138	389	395	852	2.936	5.110	8.428	14.765	27.921	25.865	42.589	107.873	211.300	371.000
$	265	570	459	592	1.381	1.957	2.014	2.143	2.525	866	927	1.319	1.383	1.414
Toplam Kamu	3.248	5.239	7.480	11.451	17.346	27.684	47.585	81.295	143.977	192.052	330.140	762.067	1.671.929	2.850.000
Toplam $	6.191	7.685	8.680	7.967	8.159	10.600	11.374	11.802	13.020	6.434	7.184	9.316	10.941	10.865

Kaynak: DPT

(1) Tahmin

(2) Program

USD tutarları TCMB ortalama yıllık USD döviz satış kuru üzerinden hesaplanmıştır.

Bu miktarlar incelendiğinde 1994 yılı hariç, kamu yatırımlarının devamlı bir artış gösterdiği ve 1985 yılındaki 6.1 milyar Dolarlık sabit sermaye yatırım miktarının 1998 yılında 10.8 milyar Dolara çıktığı görülmektedir. Bu veriler DPT tarafından yayınlanan yatırım tablolarından alınmıştır. Bu tabloda bulunmayan 1999 yılı yatırım rakamı ise Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan *"1980-1999 Hazine İstatistikleri"* adlı yayında 5.274 katrilyon Lira (yaklaşık 12.5 milyar Dolar) olarak verilmektedir.

Yine aynı dönem itibariyle toplam yatırımlar içindeki kamu yatırımlarının payı 1987 yılında %40 iken 1999'da %27'ye düşmüş olduğu görülmektedir[5].

Yatırımların bütçe türlerine göre izledikleri seyir incelendiğinde ise KfT'lerle genel ve katma bütçeli kuruluşların toplam kamu yatırımları içindeki payının azaldığı, buna karşılık mahalli idarelerle fonların öne çıktığı gözlenmektedir.

Bu veriler kamu kesiminin bir yatırımcı olarak ekonomideki *payının* azaldığını ancak yine de önemini koruduğunu göstermektedir.

Ülkemizde dış proje kredisi kullanımlarına ilişkin rakamların net olmadığı daha Önce belirtilmişti. Bu belirsizlik, toplam kamu yatırımları içinde dış proje kredisi ile karşılananların payının tam olarak tespitini engellemektedir. Yıllar İtibariyle DPT ve Hazine tarafından yayınlanan tablolar incelendiğinde, sınıflandırmadan da kaynaklanan kimi zorluklarla karşılaşılmıştır. Diğer taraftan, DPT tarafından yayınlanan yatırım rakamları ile Hazine tarafından yayınlanan dış borç rakamları mukayese edildiğinde önemli miktarda tutarsızlıklar görülmüştür. Zira, DPT'nin yatırım rakamları bütçe gerçekleşmelerini belirten rakamlardır. Buna karşılık, Hazine'nin dış borç rakamları bütçelerle ilişkilendirilebilecek mahiyette değildir. Zira, Hazine rakamları DFBS ve Hazine Saymanlıklarının rakamlarıdır. Bu rakamların kaynağı kreditörler, Merkez Bankası ve kullanıcı kuruluşlardır, önceki bölümde anlatılan kayıt sorunları nedeniyle bu rakamların doğru ve kesin miktarlar olduğu söylenememektedir. Diğer taraftan, dış borçlarla ilgili sınıflandırmalarla DPT ve Merkez Bankası tarafından yayınlanan tablolardaki sınıflandırmalar bir karşılaştırma yapılmasını güçleştirmekte ve sağlıklı sonuçlara ulaşılamamaktadır.

Hazine'nin 1995 yılına kadar yayınladığı dış borç serileri, 1996 yılında değiştirildiğinden bu tarihten öncesi için bir projeksiyon uygulayıp kesintisiz olarak günümüze ulaşma şansı bugün için mevcut değildir. Zira, Hazine'de henüz eski seri borç miktarlarını yeni seriye uyarlama yönünde bir çalışma bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, EFİS'in yeniden yapılandırma süreci tamamlanmadığından yıllar itibariyle geriye dönük olarak dış borç kullanım miktarlarını tespit etmek ve bunların ayrıntılarına ulaşmak mümkün olmamıştır. Bugün itibariyle DPK kullanımı ile ilgili olarak en ayrıntılı bilgileri içeren EFtS en iyi bilgi kaynağıdır. Bu kanıya varmamızdaki en büyük etken, Sayıştay denetimi kapsamında Hazine'nin bildirdiği DPK kullanım miktarlarından çıkardığımız sonuçlardır. 1998 yılı ile ilgili denetim kapsamında Hazine'nin genel ve katma bütçeli kuruluşlar için bildirdiği kullanım miktarı 140 trilyon Lira iken, 1999 yılı için bildirilen miktar 1.08 katrilyon Liradır. Bildirilen bu miktar EFIS bilgisi olup bu miktarların kullanıcı kuruluşlardaki sağlama çalışmaları bu miktarların büyük ölçüde doğru olduğunu göstermiştir. Sadece bu iki yıl verisi arasındaki fark, önceki yıllarda bildirilen kullanım rakamlarının ne kadar yanıltıcı olduğunu göstermektedir. Ancak, bu rakamların gerçek miktarlardan fazla olmadığını söylemek çok yanlış olmayacaktır. Bu nedenle ileride yapılacak sayısal açıklamaları bu kayıtlar altında değerlendirmek gereklidir. Türkiye'nin dış borç stokundaki değişim tebliğ sonundaki tablolarda (Tablo 2) gösterilmiştir.

[5] Hazine İstatistikleri 1980-1999 shf 3

Tablo 2: Borçluya Göre Dış Borç Stoku (Eski Seri) Milyon $

VADEYE GORE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOPLAM BORÇ STOKU	15.734	16.627	17.858	18.814	20.823	25.660	32.206	40.326	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	67.356	65.601	73.278
ORTA-UZUN VADE	13.229	14.448	16.094	16.533	17.643	20.921	25.857	32.703	34.305	36.006	39.535	41.372	42.932	48.823	54.291	57.577
Konsolide Bütçe	7.423	8.572	9.929	10.192	10.833	12.557	15.489	19.161	20.745	21.212	23.659	25.134	25.798	28.336	30.416	31.095
-Hazine Borçlan	5.250	5.720	6.706	6.985	7.490	7.961	8.954	10.412	11.756	12.230	13.219	14.599	16.145	19.355	21.108	22.215
Devirli Krediler	1.808	2.285	2.677	2.428	2.518	3.298	4.283	5.579	5.510	5.650	6.795	7.086	6.646	6.366	6.727	6.557
Katma Bütçe	365	567	546	779	825	1.298	2.252	3.710	3.479	3.332	3.645	3.449	3.007	2.635	2.581	2.323
Diğer Kamu Sektörü	4.476	4.704	5.259	5.581	6.040	7.450	9.417	12.269	12.035	13.188	14.078	13.986	13.950	14.519	17.731	18.863
TCMB	3.229	3.337	3.485	3.867	4.442	5.036	5.860	7.090	6.546	6.975	7.321	6.530	6.150	6.618	8.597	10.486
Kredi Mekt. Döv. Tev. Hes.	0	0	0	400	1.326	1.858	3.069	4.569	4.723	5.500	6.255	5.713	5.771	6.282	8.308	10.397
KİT'ler	1.204	1.367	1.774	1.700	1.586	2.387	3.232	3.947	3.988	4.392	4.785	5.185	5.135	5.439	5.483	4.811
Fonlar	0	0	0	0	0	0	146	836	988	822	939	1.103	949	836	1.045	1.127
Mahalli İdareler	43	0	0	14	12	27	179	396	512	998	1.032	1.159	1.695	1.602	2.549	2.414
üniversiteler	0	172	0	0	0	0	0	0	1	1	1	9	21	24	57	25
Özel sektör	1.330	1.172	906	760	770	894	951	1.273	1.525	1.606	1.798	2.252	3.184	5.968	6.144	7.619

Tablo 2(Devam): Borçluya Göre Dış Borç Stoku Yeni Seri)

	1996	1997	1998	1999
DİŞ BORÇ STOKU	79.637	84.891	96.906	101.781
Orta-Uzun Vadeli Dış Borçlar	62.292	66.897	75.689	78.309
A-Topiam Kamu	40.182	39.390	40.327	42.228
1-Genel Hükümet	36.196	35.255	36.337	38.263
a-Konsolide Bütçe	32.066	31.334	32.308	34.567
b-Yerel Yönetimler	2.966	2.915	3.196	3.029
c-Fonlar	1.148	997	823	663
d-Üniversİteler	16	9	11	5
2-Diğer Kamu Sektörü	1.085	939	686	583
3-KİTIer	2.902	3.196	3.304	3.382
a-finansal KİT'ler	157	420	452	641
b-Finansal Olmayan KİT'ler	2.744	2.776	2.852	2.714
B-TCMB	11.389	10.868	12.073	10.312
a-TCMB Kredileri	669	601	392	396
b-Kredi Mekt. DTH	10.720	10.267	11.681	9.916
C-ÖZEL	10.721	16.639	23.289	25.768

Kaynak: Hazine

Bu tablolardan eski seriye göre dış borç stokunu gösteren ve 1980-1995 yıllarını kapsayan ilkinde, DPK miktartanndaki değişmeleri izlemek açısından tablodaki *"devirli krediler", "katma bütçe", "KİT'ler, "fonlar", "mahalli idareler", "üniversiteler"* satırlarına bakarak genel bir fikir edinilebilir.

1996 yılından itibaren ise yeni seri dış borç stok miktarları yayınlanmaya başlanmıştır. Bu yeni seride ayrı bir devirli kredi sınıflandırması bulunmamakta, sadece bütçe sınıfları itibariyle kuruluşların dış borç stok miktarları gösterilmektedir. Bu tablolara göre,

1980 yılında 1.80 milyar ABD Doları (bundan sonra Dolar olarak anılacaktır) olan devirli kredi stoku, 1995 yılında 6.55 milyar Dolara, 1980 yılında 365 Dolar olan katma bütçe tahsisli kredi stokunun 1995 yılında 2.323 milyar Dolara, 1980 yılında 1.204 milyar Dolar olan KİT dış borç stokunun 1999 yılında 3.382 milyar Dolara, 1980 yılında 43 milyon Dolar olan mahalli idareler dış borç stokunun 1999 yılında 3.029 milyar Dolara, 1986 yılında 146 milyon Dolar olan fon dış borç stokunun 1999 yılında 663 milyon Dolara çıktığı görülecektir.

Bu süreler içinde; devirli kredi stoku %362, katma bütçe tahsisli kredi stoku %636, KİT dış borç stoku %280, mahalli idareler dış borç stoku %7000, fonların dış borç stoku ise %454 oranında artış göstermiştir.

Aynı dönemde orta ve uzun vadeli kamu kesimi dış borç stoku 11.89 milyar Dolardan 1999 yılında 42.22 milyar Dolara çıkarak %354 oranında artmıştır. Toplam kamu kesimi dış borç stoku artışı ile sektörel dış borç stoku artışı karşılaştırıldığında 1980 sonrası dönemde alınan dış borçlardan oransal olarak mahalli idarelerle katma bütçeli kuruluşların daha çok pay aldıkları ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşların da bu kredileri altyapı yatırımlarında kullandıkları söylenebilir.

Kuruluşların yaptıkları yıllık dış proje kredisi kullanımları ile ilgili en sağlam veri 1999 yılı için sağlanabilmiştir. Hazine Müsteşarlığı EFİS'den 1999 yılı kullanımı olarak elde edilen miktar (kreditör verileri) 1.26 katrilyon Liradır. EFİS'in yapılandırılma çalışmalarının tamamlanmasından sonra geçmiş yıllara ilişkin kullanım miktarlarının da elde edilebileceği ümit edilmektedir.

EFIS kayıtlarına göre 1999 yılı kullanımları Tablo 3'te gösterilmiştir. Bu tablo, Sayıştay tarafından Meclis'e sunulan "7999 *Yılı Hazine İşlemleri Raporu"* için hazırlanmış olup, kullanım ve bütçeleştirme işlemlerinin karşılaştırılmasını da yapmaktadır.

Tablo 3: 1999 Yılında Yapılan Dış Proje Kredisi Kullanımları (1.000 TL)

	Kuruluş	DFBS'nin Kaydettiği Kullanım	Kuruluşların Bildirdiği Kullanım				
			Nakdi Kullanım	Özel Hesaptan Kullantm	Kaynaktan Kullanım	Toplam Kullanım	Fark
Genel Bütçe	DLH Gen. Md.	3.711.368.400			361.400.000	361.400.000	3.349.968.400
	Dış Ticaret Müsteşarlığı	49.230.146					49.230.146
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	590.892.471					590.892.471
	Gümrük Müsteşarlığı	383.786.859		184.865.494	218.805.407	403.670.901	-19.884.042
	Hazine Müsteşarlığı	291.892.166.398		27.062.489.380	519.198.153	27.581.687.533	264.310.478.865
	Maliye Bakanlığı	113.569.600		20.776.722	93.340.486	114.117.208	-547.608
	Milli Eğitim Bakanlığı	19.165.490.053		3.852.327.987	11.573.367.873	15.425.695.860	3.739.794.193
	Milli Savunma Bakanlığı	361.129.556.604			216.812.513.145	216.812.513.145	144.317.043.459
	Orman Bakanlığı	17.880.019.856	1.139.529-581	2.485.683.217		3.625.212.798	14.254.807.058
	Sağlık Bakanlığı	2.292.747.504			1.285.377.990	1.285.377.990	1.007.369.514
	Sağ. Bak. Dr. Siyamı Ersek Hst.	301.171.111			301.171.110	301.171.110	1
	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı		921.934.915			921.934.915	-921.934.915
	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	3.997.290.271	51.245.713	1.713.662.159	629.913.081	2.394.820.953	1.602.469.318
	Emniyet Genel Müdürlüğü	19.288.761.868			31.727.016.005	31.727.016.005	-12.438.254.137
	Devlet İstatistik Enstitüsü			167.858.654		167.858.654	-167.858.654
	Kadının Statüsü ve Sorunları Gen. Md.			27.093.773		27.093.773	-27.093.773
	OHAL Bölge Valiliği	6.571.642.739			4.403.213.820	4.403.213.820	2.168.428.919
	Sahil Güvenlik Komutanlığı	2.173.092.451				0	2.173.092.451
	TOPLAM	729.540.786.331	2.112.710.209	35.514.757.386	267.925.317.070	305.552.784.665	423.988.001.666
Özel Bütçe	Akdeniz Üniversitesi	11.441.889.131			11.441.889.124	11.441.889.124	7
	Boğaziçi üniversitesi	547.116.098			350.970.391	350.970.391	196.145.707
	Çukurova Üniversitesi	3.040.590.483				0	3.040.590.483
	Dokuz Eylül Üniversitesi	160.901.819			87.260.703	87.260.703	73.641.116
	DSİ Genel Müdürlüğü	127.520.672.573	5.086.873.305	170.081.900	88.612.947.499	93.869.902.704	33.650.769.869
	Ege Üniversitesi	3.981.125.905			3.806-303.763	3.806.303.763	174.822.142
	Ercîyes üniversitesi		950.097.500			950.097.500	-950.097.500
	Fırat Üniversitesi		994.710.640			994.710.640	-994.710:640
	Gazi Üniversitesi	96.294.514		9.556.747	93.641.876	103.198.623	-6.904.109
	Hacettepe Üniversitesi	273.703.172			257.538.000	257.538.000	16.165.172
	İstanbul Teknik Üniversitesi	3.797.413.093				0	3.797.413.093
	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1.773.663.532				0	1.773.663.532
	Karayolları Genet Müdürlüğü	192.429.663.656	40.393.483.566	9.480.873.699	116.121.505	49.990.478.770	142.439.184.886
	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü	4.587.728.341	1.727.365.656	2.131.864.976	197.167.552	4.056.398.184	531.330.157
	Süleyman Demirel Üniversitesi	4.819.800.253			3.950.409.509	3.950.409.509	869.390.744
	YÖK	1.089.448.093		81.268.403	924.697.908	1.005.966.311	83.481.782
	TOPLAM	344.118.121.532	49.152.530.667	11.873.645.725	98.397.058.706	159.423.235.098	184.694.886.434

Tablo 3 (Devam)

Adana Byş. Bel.	6.856.913.560				0	6.856.913.560
Adana Su ve Kan İd.	1.556.778.881				0	1.556.778.881
ASKİ	2.479.783.458				0	2.479.783.458
Bandımıa Bel.	1.061.218.000				0	1.061.218.000
BOTAŞ	544.926.266				0	544.926.266
Bursa Byş. Bel.	1.147.398.027				0	1.147.398.027
Çukurova Elektrik A.Ş.	1.516.918.918				0	1J16.918.918
Erdemir A.Ş.	10.755.176.256				0	10.755.176.256
Eskişehir Byş.Bel.	2.186.518				0	2.186.518
GASKI(Gaziantep)	12.816.280.000				0	12.816.280.000
Gaziantep Byş.Bel.	394.604.454				0	394.604.454
İller Bankası	1.936.431.505				0	1.936.431.505
İSKİ	2.379.548.264				0	2.379.548.264
İŞ ve işçi Bulma Kurumu	2.874.410.825				0	2.874.410.825
İzmir Byş.Bel.	2.211.528.802				0	2.211.528.802
Kayseri Su ve Kan. İd.	531.236.296				0	531.236.296
Menemen Bel.	583.830.591				0	583.830.591
Mersin Bel.	73.367.995				0	73.367.995
Sınai Yatırım Bankası	783.845.091				0	783.845.091
Emlak Bankası	19.541.394.904				0	19.541.394.904
Halk Bankası	3.124.835.030				0	3.124.835.030
Tarsus Bel.	584.680.241				0	584.680.241
DDY	8.504.534.338				0	8.504.534.338
TEAŞ	47.846.520.168				0	47.846.520.168
Toplu Konut İdaresi	41.168.999.558				0	41.168.999.558
TSE	1.545.153.603				0	1.545.153.603
Sınat Kalkınma Bankası	194.320.673				0	194.320.673
TÜBİTAK-Marmara Arşt. Enst.	771.149.799				0	771.149.799
TÜBİTAK	799.702.838				0	799.702.838
TÜBİTAK-Ulusal Meteoroloji Enst.	1.092.138.969				0	1.092.138.969
Türk Patent Enstitüsü	408.663.634				0	408.663.634
Odalar ve Borsalar Birliği	36.467.300				0	36.467.300
Teknoloji Geliştirme Vakfı	2.138.908.008				0	2.138.908.008
Urfa Bel.	1.068.654.256				0	1.068.654.256
TOPLAM	179.332.507.026				0	179.332.507.026
GENEL TOPLAM	1.264.433.304.020	51.265.240.876	47.388.403.111	377.764.264.900	476.417.908.887	788.015.395.133

Tabloda EFİS'in 1999 yılı kullanımı olarak kaydetmemesine rağmen kuruluşlar tarafından bu yıl içinde kullanıldığına ilişkin bilgi verilen miktarlar; önceki yıllarda EFİS'in kullanım olarak kaydettiği ancak, kuruluşların fiili çekişlerini 1999 yılı içinde yaptıkları miktarlar olup, bu durum kayıt sistemi ile ilgili olduğundan önemsenmeyecek bir ayrıntıdır. Bu ayrıntı bir tarafa bırakıldığında 1999 yılında genel bütçeli kuruluşların 729.5 trilyon Lira, katma bütçeli kuruluşların 355.5 trilyon Lira, belediye ve bağlı kuruluşlarının.33.7 trilyon Liralık, KİT'lerin ise 91.8 trilyon Liralık kullanım yaptıkları görülmektedir.

X - DIŞ PROJE KREDİSİ EKSENLİ KULLANICI KURULUŞ-HAZİNE İLİŞKİLERİ

Dış proje kredisi kullanımlarının meydana getirdiği kreditör-hazine-kullanıcı kuruluş ilişkileri kamu harcamalarının finansmanı bağlamında özellikle irdelenmesi gereken bir husustur. Zira, bu kullanımlar bir taraftan belli projelerin gerçekleşmesini sağlarken Diğer taraftan, da geri ödenmeleri sırasında ülkemizden kaynak çıkışına neden olmaktadırlar. Bilindiği gibi, devirli ve tahsisli kredilerin geri ödemesini Hazine yapmakta, garantili kredilerden kuruluşların yapamadığı geri ödemeleri de Hazine üstlenmekte, yapılan bu devirli ve garantili ödemeler nedeniyle kullanıcı kuruluş ile Hazine arasında bir borç-alacak ilişkisi doğmaktadır.

Ülkemiz altyapı açısından önemli eksiklikleri bulunan bir ülkedir. Bu yatırımlar pahalı ve ileri teknoloji gerektiren yatırımlar olduklarından daha çok dış proje kredisi ile finanse edilmektedirler. Ancak, bu yatırımlar genel olarak geri ödeme kabiliyeti yaratmayan ve ülkeye döviz girişi açısından faydasız yatırımlar olduklarından, bu işler için kullanılan dış proje kredilerinin geri ödenmesi Ülkemizden önemli miktarda kaynak çıkışına neden olmaktadır. Kullanıcı kuruluşlar bu yatırımlardan geri ödeme kabiliyeti meydana getirebilecek miktarda gelir sağlayamadıklarından, çoğunlukla kullandıkları kredileri Hazine'ye/kreditörlere geri ödeyememektedirler.

Ülke kalkınmasına yönelik hamlelerin büyük ölçüde dış proje kredisi destekli olarak yürütülmesi politikası, kuruluşları ve sonuçta ülke hazinesini altından kalkılması güç bir dış borç yükü altında bırakmıştır. Kuruluşlar kullandıkları kredileri geri ödeyemez duruma düşmüş ve bu ödemelere yetecek miktarda iç kaynak bulunamadığından Hazine, borç ödemelerini yeni aldığı borçla yapar duruma gelmiştir.

Tablo 4'te 30.6.2000 tarihi itibariyle kullanıcı kuruluşların Hazine'ye olan vadesi geçmiş devirli ve garantili kredi borçları gösterilmektedir. Bu tabloda Özel sektör kuruluşlarının kullandıkları devirli krediler bulunmamaktadır. Bu nedenle özel sektörün vadesi geçmiş devirli kredi borcu olup olmadığı konusunda bu tablo bize bir fikir vermemektedir. Bu tabloya göre Hazine'nin vadesi geçmiş devirli kredi alacağı 523.9 trilyon Liradır. Bu tarih itibariyle garantili kredi alacağı ise 2 katrilyon Lira olup toplam alacak 2.5 katrilyon Liradır.

Tablo 4: Devirli ve Garantili Dış Borçlardan Vadesi Geçmiş Alacaklar
(30.6.2000 tarihi itibariyle) Milyon TL

Kuruluş Adı	Devirli Krediler	Garantili Krediler	Toplam
Uşletmeci KİT'ler			
TEA$	179.303.473	67.055.791	246.359.264
TCDD	47.406.129	35.957.404	83.363.533
TDÇİ	226.061	3.028.457	3.254.518
TİGEM	1.280.564	0	1.280.564
TTK	6.762.507	0	6.762.507
TMO	0	121.789.777	121.789.777
TOPLAM	234.978.733	227.831.429	462.810.162
II-Üzelleştfrme Kapsamındaki Kuruluşlar			
T.Gemr San.	375.271	1.180.662	1.555.933
Sümerhalı A.$.	817.281	0	817.281
Sümer Holding	4.507.852	0	4.507.852
TOPLAM	5.700.405	1.180.662	6.881.067
III-Yerel Yönetimler			
Ankara Byş. Bel.	0	637.578.077	637.578.077
ASKİ	58.317.355	0	58.317.355
EGO	228.679	230.678.748	230.907.427
İSKİ	36.359.188	106.328.936	142.688.124
İGDA$	25.567.490	3.345.052	28.912.542
İzmir Byş. Bel.	252.694	165.763.980	166.016.673
ESHOT	0	9.766.214	6.766.214
IZSU(Izmir)	806.103	42.064.931	42.871.034
Gaziantep Byş. Bel.	24.453.019	3.280.869	27.733.888
GASKIfGaziantep Byş.)	3.785.606	25.474.944	29.260.551
İzmît Byş. Bel.	0	209.987.857	209.987.857
İzmit Byş. Bel. (YİD)	0	17.590.919	17.590.919
İZGAZ	0	30.022.131	30.022.131
Konya Byş.Bel.	7.926.237	0	7.926.237
Antalya Byş. Bel.	18.376.227	0	18.376.227
Alanya Bel.	3.048.621	1.953.578	5.002.199
Yozgat Bel.	0	12.699.895	12.699.895
Adapazarı Bel.	0	31.945.734	31.945.734
Menemen Bel.	925.383	1.156.254	2.081.637
Adana Byş.Bel.	0	1.779.479	1.779.479
Tarsus Bel.	275.715	0	275.715
Bafra Bel.	0	1.933.689	1.933.689
Didİm Bel.	0	2.409.160	2.409.160
Marmaris Bel.	0	1.565.331	1.565.331
İskenderun Bel.	0	6.255.282	6.255.282
Bandırma Bel.	0	0	0
Dalaman Bel.	0	401.965	401.965
Eskişehir Su-Kan. İdaresi	267.027	0	267.027
Kayseri Su-Kan. İdaresi	294	0	294
Diyarbakır Su-Kan. İdaresi	205.031	0	205.031
Mersin Bel.	2.579	0	2.579
TOPLAM	180.797.247	1.542.983.024	1.723.780.272
IV-Üniversiteler			
İstanbul Üniversitesi	0	12.392.002	12.392.002
Anadolu Üniversitesi	0	3.352.085	3.352.085
Başkent Üniversitesi	14.157.378	0	14.157.378
S. Demirel Üniversitesi	169.126	0	169.126
TOPLAM	14.326.504	15.744.086	30.070.590
V-Fonlar ve Diğer			
Özelleştirme İdaresi	81.713.564	237.307.396	319.020.960
Yüksek İhtisas Hst.	3.706.307	0	3.706.307
iller Bankası	2.697.058	0	2.697.058
TOPLAM	88.116.928	237.307.396	325.424.325
GENEL TOPLAM	523.919.818	2.025.046.598	2.548.966.415

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Garantili krediler Hazine'ye yükledikleri muhtemel yükümlülükler ve risklerin gerçekleşme oranı açısından irdelenmeye değer bir konudur. Tablo 5 ve 6'da hazine garantili dış borç stokundaki değişimler ve bu süreler içinde Hazine'nin üstlenmek zorunda kaldığı garantili ödemeler gösterilmektedir.

Tablo 5: Borçluya Göre Garantili Dış Borç Stoku* (Milyon Dolar)

	1996	1997	1998	1999	2000 Q1	2000 Q2	2000 Q3
KİT'ler	2.680	2.715	2.837	2.778	2.792	3.048	2.908
Finansal KİT'ler	54	38	24	7	7	6	6
Finansal Olmayan KİT'ler	2.626	2.677	2.813	2.771	2.785	3.041	2.902
Yerel Yönetimler	2.140	2.285	2.415	2.274	2.174	2.155	2.121
Büyükşehir Belediyeleri	1.229	1.343	1.151	1.017	980	989	1.023
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	876	854	1.007	905	859	833	785
İl Belediyeleri	31	75	142	105	84	81	64
İlçe Belediyeleri	4	4	69	128	131	121	117
Yerel Yönetim Birlikleri	0	0	46	75	74	75	76
İl Özel idareleri	0	0	0	44	47	56	57
Fonlar	1.148	997	837	697	669	653	673
Yatırım ve Kalkınma Bankaları	771	471	436	444	401	403	360
Kamu(T. Eximbank,TKB)	667	410	390	413	381	383	350
Özel(TSYKB.SYB)	104	61	46	31	20	20	10
Üniversiteler	15	8	3	0	0	0	0
GENEL TOPLAM	6.755	6.476	6.529	6.192	6.036	6.260	6.063

*Geçici
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Tablo 6: Hazine Garantili Kredilerden Üstlenilen Koşullu Yükümlülükler (Gerçekleşen Ödemeler) Milyon USD

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	Toplam
1-Borç Garantileri	44	148	405	946	674	1.026	1.267	947	374	5.684
KİT'ler	0	67	128	305	65	39	242	307	149	1.301
Mali KİT'ler	0	0	0	0	0	0	52	0	0	52
İşletmeci KİT'ler	0	67	128	305	65	39	190	307	149	1.249
Yerel Yönetimler	44	81	192	470	511	887	771	525	225	3.705
Garantili	44	81	161	306	395	410	771	525	2.255	2.918
Garantisiz(2)	0	0	31	164	116	477	0	0	0	788
Kamu Bankaları	0	0	0	49	9	0	160	43	0	261
T.Kalkınma Bankası	0	0	0	49	9	0	160	43	0	261
Üniversiteler	0	0	6	9	7	9	6	3	0	40
Bütçe Dışı Fonlar	0	0	80	113	82	91	89	69	0	524
2-Kur Garantisi(Feris)	0	0	216	243	225	115	105	31	1	936
3-Ürün Satış Garantisi	0	0	0	0	0	0	0	139	123	262
GENEL TOPLAM	44	148	621	1.190	899	1.141	1.373	1.118	498	7.030

Kaynak: Hazine Müstaşarlığı
* 01.08.2000 tarihi itibariyle gerçekleşen ödeme.

Bu iki tablo, garantili kredi kullanımlarının zaman içinde artan bir oranda Hazine'ye yük getirdiğini göstermektedir. 1992 yılında Belediyelerin ilk kez garantili kredi taksitlerini ödememeleri sonucunda 44 milyon Dolar tutarındaki ödemeyi Hazine'nin yapması ile başlayan süreç 1999 yılında Hazine'nin 1.12 milyar Dolar ödemesi ile devam etmektedir. 2000 yılı ilk üç ayı itibarı ile toplam üstlenilen garantili ödeme tutarı 7 milyar Doları aşmış durumdadır.

Kullanıcı kuruluşlar ile imzalanan ikraz anlaşmaları (çoğu zaman kuruluşlar bu anlaşmaları imzalamaktan imtina etmektedirler) kağıt üzerinde kalmakta, ikraz anlaşması imzalanmış olsa dahi Hazine'nin borçlu kuruluşlardan yapabildiği tahsilat, Mahalli İdarelerde İller Bankası veya Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılan hazine yardımlarından ve bütçe gelirlerindeki paylardan kesilerek hazine hesabına yatırılan cüzi miktarlarda, KİT'lerde ise görev zararı alacağına ve sermayelerine (bazen kuruluşun taahhüt edilen sermayesinin tamamı ödenmiş ise yapılacak mahsubu karşılamak için sermaye artırımı yapılmaktadır) yapılan mahsuben tahsilatlardan ibaret kalmaktadır. Nakden yapılan tahsilatlar bütçeden ayrılan paylardan olduğundan nakit girişine her hangi bir katkısı bulunmamaktadır. Mahsuben yapılan tahsilatlarda ise bir nakit girişi söz konusu değildir[1].

1 - Dış Proje Kredisi Uygulamalarının Hazine'ye Olan Etkileri ve Yeni Anlayışlar

Dış proje kredilerinin Hazine aracılığı ile alınmasının esas nedeni, kullanıcı kuruluşlarının kendi başlarına alacakları kredilerin maliyetlerinin yüksek olmasıdır. Bilindiği gibi kreditörierin tavırlarını belirleyen en önemli etken risk faktörüdür. Bu riski en aza indirecek faktör de devlet garantisidir. Kreditörler verdikleri kredinin geri dönüşü konusunda sağlam garantiler istediklerinden, en sağlam garanti olarak devlet garantisini görerek ya krediyi hükümete vermekte veya onun garantisini aramaktadır. Kullanıcı kuruluşlar açısından bakıldığında bu başlı başına bir sübvansiyondur. Ancak, dış proje kredisi uygulamaları Türkiye'de bunu çok aşan bir sübvansiyon uygulaması mahiyetini kazanmıştır.

Bilindiği gibi Bütçe Kanunları Hazine'nin sağladığı dış finansmanın kamu ve özel sektöre devir ve kullandırılması, kamu kurumlarının sağladıkları krediler İçin garanti verilmesi konusunda Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı'na yetki vermektedir. Bu yetki, bütçe dışı olarak kullanılan bu imkanların dağıtılması konusunda ilgili Bakana serbest bir hareket alanı sağlamaktadır. Zira, bu yolla sağlanan dış finansman hem temin edilme, hem de harcama aşamalarında bütçe mekanizmasını ve Meclis kontrolünün dışında gelişmektedir. Bu güne kadar yapılan uygulamalara bakıldığında Hazine'den sorumlu Bakanlar, sağlanan kredileri kendi belirledikleri kamu ve özel sektör kuruluşlarına, yine kendi belirledikleri şartlarla kullandırmışlar, hangi kuruluşun kredisine garanti vereceklerine serbestçe karar verebilmişlerdir. Bu kredi kullanımlarının Hazine'ye iki türlü olumsuz etkisi olmaktadır.

1. Kredi devirleri veya garantilerinde, kullanıcı kuruluşların bu kredileri verimli kullanma ve geri ödeme performansları dikkate alınmamaktadır. Bu da Hazine'yi sürpriz yükümlülüklerle karşı karşıya bırakmaktadır. Kullanıcı kuruluşlar kendilerine devredilen kredileri Hazine'ye geri ödeyememekte ve dolayısıyla bunların hemen tüm yükü Hazine'ye kalmaktadır. Hazine'nin kullanıcı kuruluşları kendisine borçlandırması çoğunlukla kağıt üzerinde kalmakta, bu alacakların tahsili çoğu zaman imkansız hale gelmektedir.

2. Hazine aldığı kredileri devrederken alınan kredilerin şartlarını bazen kullanıcı kuruluş lehine değiştirmekte ve bu işlem dolayısıyla zarar etmektedir. Bu şekilde devir yapmak suretiyle kullanıcı kuruluşlara kaynak aktararak bu kuruluşları sübvanse etmektedir. Bu uygulamanın kamu sektörüne devir boyutu anlaşılabilir mahiyette olabilir. Ancak, özel sektöre bu şekilde devir hem Devlet Hazinesi'ni zarara sokmakta, hem de haksız rekabete yol açmaktadır.

Bu uygulamanın hukuki boyutu Sayıştay yargısına intikal etmiş olup, bu yönüyle tartışılmaması gerekir. Ancak, uygulamanın ekonomik boyutu son derece önemlidir. Hazine'nin yayınladığı devirli kredi listelerinde yer almayan ancak Sayıştay denetimi sırasında kullanıcı kuruluşların geri ödeme bilgilerini irdelenmesi sonucunda ortaya çıkarılan bu uygulamanın boyutları hakkında tam bir bilgi yoktur. Bu yönde vaki olan Sayıştay taleplerine en son verilen cevapta, özel sektöre yapılan kredi devirlerine ilişkin bir liste verilmiş olup, bu devirlerle ilgili denetim süreci devam etmektedir.

[1] Sayıştay 1999 Yılı Hazine İşlemleri Raporu shf 30

En son verilen listeye göre özel sektör kuruluşlarına 1980 yılından sonra; 1.010.540.000.USD, 348.252.000.DEM, 53.448.000.000.YEN, 4.225.000.000. FS, 733.892.000. EURO, 145.000.000. HFL, 54.500.000. FRF tutarında kredi devredilmiştir. Bu kredi devirleri ile ilgili bilgi edinme ve denetim süreci çok yavaş ilerieyebilmektedir. Ancak, tüm bilgilerine ulaşılmış bir özel sektör devirli kredisinin uygulama sonuçları örnek olarak verilmek istenirse,

Hazine 1989 yılında AKSF' den 40.000.000. DEM tutarında bir kredi temin etmiştir.

1. Bu kredinin 16.347.410. DEM tutarındaki kısmı bir özel sektör kuruluşuna devredilmiştir. Devredilen bu kredi için hazine kreditöre yıllık %6.875 üzerinden 9.768.560. DEM faiz ödemiş ve toplam anapara+faiz ödemesi 23.977.375. DEM olmuştur.

2. Devir aşamasında Türk Lirası'na çevrilen bu kredi için ilgili şirketin Hazine'ye yaptığı anapara+faiz geri ödemelerinin ödeme tarihindeki kurlar üzerinden DEM tutarı ise toplam 8.276.676. DEM olmuştur.

3. Böylece hazine, kullandırdığı devirli kredi nedeni ile (23.977.375-8.276.676=15.700.699) DEM tutarında karşılıksız bir kaynak aktarmıştır[2].

Yapılan incelemeler bu örneklerin çoğaltılabileceğini göstermiştir. Görüleceği üzere Hazine, kredi anlaşmalarındaki şartları devir aşamasında değiştirmek suretiyle kullanıcı kuruluşları sübvanse etmiş olmaktadır. Bu uygulamanın devlet zararı boyutu olduğu gibi özel sektör içinde haksız rekabet boyutu da vardır. Zira, hangi kuruluşa hangi şartlarla devir yapılacağı Hazine'den sorumlu Bakan'ın yetki ve takdirindedir. Ülkenin genel teşvik politikalarından bağımsız olarak cereyan eden bu örtülü teşvik uygulaması ekonomik etkileri itibariyle tekrar düşünülmeye muhtaç durumdadır.

Garantili kredilerle ilgili olarak 1992 yılından beri gelişen süreç ise, Hazine'yi garantili kredilerin asli borçlusu gibi davranmaya itmiş ve Hazine bu borçları kendi borcuymuş gibi karşılamaya yönelik nakit planlaması yapmak zorunda kalmıştır. Garantili kredilerdeki bu sağlıksız yapı Hazine'yi, garanti vereceği dış proje kredileriyle ilgili sınırlama yapmaya ve kriterler koymaya zorlamış ve buna ilişkin hükümler 1998 yılından İtibaren bütçe kanunlarına konulmaya başlanmıştır.

İlk defa 1998 Yılı Bütçe Kanunu'nun 38. maddesi ile, yıl içinde Hazine garantisi verilebilecek dış finansman toplamı 700 milyon Dolar, ticari bankalardan borçlanmak suretiyle devredilecek dış finansman toplamı da 200 milyon Dolar ile sınırlandırılmıştır. Aynı maddede garantili borçlar için garanti verilmeden önce kuruluşlar için performans değerlendirme kriterlerini belirleme konusunda Hazine'den sorumlu bakana yetki verilmiştir. 1999, 2000, 2001 yıllarında devirli krediler için bir sınır belirlenmemiş, garantili kredi üst sınırı ise sadece belediyeler için belirlenmeye devam etmiştir. Benimsenen bu uygulama, belediyelerin gerçekleştirmek istedikleri projelerle ilgi olarak hazine kaynakları yere yerel kaynaklara yönelmelerine sağlamaya yöneliktir.

Burada dış proje kredisi kullanımlarının daha verimli olması ve bu kredilerle finanse edilecek projelerin her yönüyle iyi planlanmasının sağlanması amacı güttüğü anlaşılan 03.01.2001 tarihli Tebliğe değinmek gereklidir. Başlangıçtaki mevzuat bölümünde kısaca değinilen bu Başbakanlık Tebliği dış proje kredileri ile finanse edilecek projelere ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelere bakıldığında, bu kredilerle finanse edilecek projelerin her türlü ayrıntısının planmış ve her yönüyle gerçekleştirilmeye hazır hale getirilmiş olmasının amaçlandığı, projeye sağlanacak finansman konusunda Hazine'ye uygun bulma yetkisinin verildiği görülmektedir. Bu sayede kuruluşlar hem gerçekleştirmek istedikleri projelerin mahiyeti, hem de finansman açısında kontrol altına alınmaya çalışılmıştır.

[2] Sayıştay 1999 Yılı Hazine İşlemleri Raporu shf 28

XI - DIŞ PROJE KREDİSİ UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dış Proje Kredisi Uygulamalarının değerlendirilmesi için, bu kredilerin alınma amaç ve gerekçeleri ile fiili gerçekleşmeler arasında bir karşılaştırma yapmak gereklidir.

Bu krediler iç kaynaklarla finanse edilemeyen yatırımlar için alınırlar. Bu mahiyeti itibariyle ülkeye ek kaynak girişine neden olurlar. Bu kaynakların yatırımlarda kullanılması milli gelirde artış sağlar. Bu yatırımlar üretim kapasitesini arttırıcı etki yaparlar, verimli ve döviz kazandırıcı alanlarda yapılan bu yatırımlar hem kendilerini amorti ederler, hem de ülkeye döviz girişine katkıda bulunurlar. Diğer taraftan, bu yatırımların gerçekleştirilmesi için sağlanan dış finansman, ülke İçi tasarruflardan ödeneceği için, bu tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesi sağlanmış olacağı düşünüldüğünde bir maliye politikası aracı olarak da kullanılabilirler.

Yerinde ve verimli kullanımları durumunda önemli faydalar sağlayabilecek olan dış proje kredilerinin ülkemizdeki uygulama sonuçlarına bakıldığında ise önemli aksaklıklarla karşılaşılmaktadır.

Dış proje kredileri ile finanse edilecek projelerin planlanması aşamasından gerçekleştirilmesi aşamasına kadar geçen süreç incelendiğinde genel olarak şu sonuçlarla karşılaşılmaktadır.

Ülkemizdeki proje stoku çoğunluğu fizibilite etütleri sağlıklı olarak yapılmamış projelerden oluşmaktadır. Kalkınma planlarının yıllık uygulamalarını ön gören *"Yatırım Programlan"* çoğu kez siyasi tavırlardan olumsuz etkilenmekte ve ülke kalkınmasını bir mastır plan olarak kucaklaması, koordineli ve sinerji anlayışına dayalı olması gereken genel yatırım programları kendi içinde dengeli bir görünümden uzak hale gelmektedir. Bir biri ile eşgüdüm içinde ilerlemesi gereken yatırımların dengeli olarak yürütülmemesi, bu yatırımlarda elde edilmesi düşünülen faydayı gecikmektedir. Bu aksaklık koordinasyon eksikliğinden çok, bu projelerin finansmanı için yeterli kaynağın olmamasından kaynaklanmaktadır. Ülke kaynakları ve dış finansman kaynakları ile karşılaştırıldığında hayalci sayılabilecek bir yatırım stokunun varlığı, bu yatırımların gerçekleştirilmesinde önemli zaman ve para kaybına neden olmaktadır. Sonuç olarak Ülkenin genel kalkınma politikası çerçevesinde düşünüldüğünde, ağırlık verilmesi gereken projelerin siyasi tercihlerden etkilenmesi, projelerin çoğunluğunda fizibilite etütlerinin sağlıklı yapılmaması, teknik, ekonomik ve mali yapılabilirlik araştırmalarının iyi yapılmaması bu projelere harcanan dış kaynakların verimli kullanılmasını engellemektedir.

Dış proje kredileri ile gerçekleştirilen projelerin önemli bir kısmı geri ödeme kapasitesi ve döviz girdisi yaratacak mahiyette değildir. Bu projeler daha çok alt yapı ve danışmanlık hizmetlerine ilişkin olduklarından hem yüksek mahiyetlidirler, hem de kendilerini amorti edebilecek ve döviz girdisi sağlayarak ödeme kapasitesi oluşturabilecek nitelikte değildirler. Dolayısıyla, bu projelere harcanan dış finansmanın geri ödenmesi, önemli miktarda iç kaynağın yurt dışına transferine neden olmakta, bu da gelecekte yatırımlara ayrılacak ülke kaynağının önemli ölçüde azalması sonucu doğurmaktadır. Bugün gelinen noktada bu projeler için alınan dış borçlar iç borçlanma suretiyle ödenmeye çalışılmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar ve diğer bazı kreditörler tarafından ülkemize teklif edilen kimi yatırımlar ülkemizin ihtiyaçları ve yatırım politikaları göz ardı edilerek kabullenilmekte ve bu da önemli miktarda kaynak israfına neden olmaktadır. Bilindiği gibi, özellikle Dünya Bankası ve AKSKF, AYB gibi kuruluşlar Dünya genelinde bazı politikalarının gerçekleştirilmesine yönelik krediler vermektedirler. Bu projeler genelde şablon olarak hazırlanmakta ve her ülkede aynı şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla, ülkeden ülkeye değişiklik gösteren koşulları çoğu zaman dikkate almayan bu projeler, kullanıcı ülkeler açısından her zaman faydalı olamamaktadır. Fizibilite çalışmalarının dış borcu veren kuruluş tarafından yapılması durumda, ülkenin diğer projelerine nazaran bu projeye olan göreceli ihtiyacı gözden uzak kalmakta, bu projenin ülkenin genel politikası ile

örtüşme derecesi çoğunlukla dikkate alınmamaktadır. Bunun esas nedeni de verilecek kararların genellikle siyasi olmasıdır. Böyle bir ortamda verilen yatırım karadarında projenin sınırları da tam olarak belirlenememekte, fizibilite çalışmasını yapan kreditör kuruluş ile gerekli koordinasyonun sağlanamaması nedeni ile çoğunlukla ülke ihtiyaçlarına uymayan bir yatırım yapılmakta veya ihtiyacın çok üstünde bir yatırım gerçekleştirilmiş olmakta, buna harcanan dış borç israf edilmiş olmaktadır.

Projeler ve bu projeleri gerçekleştiren kuruluşlar arasındaki koordinasyon eksikliği, projelerin amaçlarına ulaşmalarını gecikmektedir. Kimi projeler birden fazla kuruluşu ilgilendirdiğinden projenin her bir bölümünü gerçekleştiren kuruluşların bu çalışmalarındaki performansı genel projenin tamamlanma süresini ve verimini etkilemektedir. Diğer taraftan, bu projelerin önemli bir kısmı dış proje kredisi yanında milli kaynakların da kullanılmasını ön görmektedir. Bir taraftan proje ile ilgili kuruluşların kendi sorumluluk alanları içindeki çalışmaların bütünlüğü bozucu nitelikte olması, diğer taraftan projeye harcanması gereken bütçe imkanlarının zamanında ve yeterli olarak aktarılmaması projelerin tamamlanmasını geciktirmekte ve alınan dış borçtan istenilen fayda sağlanamamaktadır.

Ülkemizdeki proje stokunun büyüklüğü ve bu projelere ayrılacak kaynakların sınırlı olması, projelerin gerçekleşme sürelerini uzatmaktadır. Uzayan bu süreç yatırımların, daha yapılması aşamasında eskimesine ve bu da ek maliyetlere yol açmaktadır. Ülkemizde işletmeye açılmadan eskiyen ve işler hale getirilmesi için proje maliyeti ile kıyaslandığında miktarı çok yüksek harcamalar gerektiren yatırımlar mevcuttur.

Verilecek uygun koşullu dış krediyi kaçırmamak düşüncesi ile acele olarak girişilen yatırımlarda fizibilite çalışmalarının dış borç sağlandıktan sonra yapılması sonucunda çoğu kez sağlanan finansman yetersiz kalmakta ve sağlanması gereken ek finansmanın mahiyeti ilkine göre yüksek olmaktadır. Öngörülmeyen bu ek finansman ihtiyacı ya projenin tamamlanmasını geciktirmekte ya da ek finansman sağlanması durumunda bu ek maliyetin karşılanması ülke maliyetini olumsuz olarak etkilemektedir.

Özellikle hızlı teknolojik gelişim gösteren sektörlerdeki yatırımların zamanında tamamlanmaması yatırımın teknolojik olarak eskimesine neden olmaktadır.

Projelerin uygulanması sırasında maliyetleri yükselten bazı faktörler ortaya çıkmaktadır. Kredi veren kuruluşlar projelerin uygulanmasında uyulması zorunlu koşullar koymaktadırlar. Bu koşullar, pahalı danışmanlık hizmetleri, yüksek maliyetli araç gereç ithalatı gibi maliyeti arttırıcı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Çeşitli koordinasyon ve planlama eksiklikleri nedeni ile projeler için kullanılmakta olan dış kredilerin zamanında kullanılmayan kısmına taahhüt - komisyon ödenmesi kredi maliyetlerini yükseltmekte, bu da projenin daha pahalıya mal olması sonucunu doğurmaktadır.

Bazı uluslararası finans kuruluşları zamanında kullanılmayan kredileri iptal etmekte, bu da projenin finansmanını zorlaştırmakta ve çoğunlukla maliyetleri yükseltmektedir.

Yatırımlar İçin sağlanan dış proje kredilerinin amaç dışı kullanımı ve bu kullanımların etkin bir şekilde denetlenmemesi, bu kredilerden beklenen faydaların gerçekleşmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamudaki harcama disiplini eksikliği ve parçalanmış mali yapı, bu projelerin etkin bir şekilde denetlenmesini engellemekte ve gerçekçi bir fayda/maliyet analizi yapılmasına imkan vermemektedir.

XII - GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Kamu harcamalarının finansmanı bağlamında dış proje kredisi kullanımları ile ilgili açıklamalar özetlenmek istenirse;

1. Ülkemizdeki yatırımların ortalama olarak yarısı dış proje kredileriyle finanse edilmektedir. Bu büyüklükte bir dış kredi kullanımının kayıt ve bütçeleştirilmesinde önemli sorunlar bulunmaktadır.

2. Mali sistemin parçalanmışlığı nedeniyle kayıt ve bütçeleştirme konusunda ortaya çıkan aksaklıklar bu kredi kullanımlarının hukukilik, yerindelik ve verimlilik açısından denetlenmesini engellemektedir.

3. Uygulamadaki sorunlar nedeniyle kredilerin maliyetleri yüksek olmakta, krediler çoğunlukla kendilerini amorti edemeyecek yatırımlara harcanmaktadır. Bu ise ülke ekonomisine önemli yükler getirmektedir.

4. Bu kredilerle finanse edilen yatırımların tamamlanma sürelerinin uzaması maliyetleri artırmakta ve elde edilecek faydalar ileri tarihlere ertelenmek zorunda kalmaktadır.

5. Hazine kullandırdığı veya garantör olduğu kredilerden zarar etmekte, bu da Devlet Hazinesi'nin mali yapısını bozmaktadır.

6. Kredi kullanımı ile ilgili sistem karmaşık ve kontrol dışı olup, bu karmaşık bürokratik yapının etkisi ile kredi kullanımlarından beklenen verim alınamamaktadır.

7. Proje stokunun ülke imkanlarına nazaran büyük olması ve bu projelerin gerçekleşme sürecine siyasi otoritenin etki etmesi nedeniyle stoka dahil projelerden ağırlık verilmesi gerekenlerle ilgili sağlıklı karar alınmamaktadır.

Bu olumsuzlukları önlemek için kanımızca;

1. Ülkemizin proje stoku gözden geçirilmeli ve acil ve tamamlanmaya yakın olanlara öncelik verilmeli, yeni proje seçimiyle ilgili olarak yatırım planlarına uygun objektif kriterler oluşturulmalı ve uygulanmalıdır.

2. Bütün dış proje kredisi kullanımları sağlıklı olarak kaydedilmeli ve bütçeleştirilmelidir.

3. Kredi devredilecek veya kredisine garanti verilecek kuruluşlarla ilgili objektif performans kriterleri belirlenmeli ve bunlara uyulmalıdır.

4. Kredi alınması planlanan projelerin her türlü fizibilite etütleri ve termin (iş programı) çalışmaları önceden ayrıntılı olarak yapılmalı ve projeler öngörülen sürelerde bitirilmelidir.

5. Yatırım kararı verilen projelerle ilgili iç ve dış finansman kaynakları önceden belirlenerek kesinleştirilmelidir.

6. Dış proje kredisi ile finanse edilen projelerle ilgili kurumsal ve kişisel sorumluluklar ve yetkiler netleştirilmeli, her proje ayrı ayrı denetlenmeli ve denetim sonuçları Meclis'e raporlanmalıdır. Dış borçların kayıt ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak Sayıştay Hazine İşlemleri İzleme Raporlarında önerilen ve Meclis tarafından benimsenen hususlar uygulanmalıdır.

7. Hazine'nin devrettiği ve garanti ettiği kredilerden zarar etmesini engelleyici tedbirler alınmalı ve kullanıcı kuruluşların geri ödeme performansları dikkatle takip edilmelidir.

8. Dış proje kredisi kullanımları mutlaka Maliye Bakanlığı veya Hazine'nin bilgisi ve kontrolü altında gerçekleştirilmeli, yıllık yatırım programlarında öngörülen dış finansman sınırlarının aşılmasına izin verilmemelidir.

TARTIŞMALAR

BAŞKAN: Efendim, evvela üç değerli konuşmacıya Sayın Cangöz'e, Sayın Karamollaoğlu'na, Sayın Çalık'a birbirlerinden ilginç tebliğleri için teşekkür ediyorum. Süreyi kabil olduğunca iyi kullandılar, iyi kullanmalarına yardımcı olmak istedim. Zaman çok ilerledi, ama konu da çok ilginç olduğu için bundan sonra özellikle dinleyenlerin bu alandaki katkılarıyla süreyi ancak belirleyeceğiz. Kürsü bakımından bir sakınca yok. Çünkü, bugün öğleden sonra herhangi bir oturum yok. Söz almak için Sayın Bedii Feyzioğlu. Evet ilk söz Sayın Bedii Feyzioğlu Hocamızın.

BEDİİ FEYZİOĞLU: Efendim, ben bu konunun teferruatına girmeden evvel Hazine'nin Maliye'den ayrılması ve devletin borçlarının bir türlü bilinememesi dolayısıyla meseleye bakacağım. Ve bu genç arkadaşlarımızın güzel tebliğleri şunu göstermiştir ki, Hazine'nin arayışı yine Maliye'dedir ve Maliye bu sefer ben bütçeyi denkleştiririm vergilerle, borçlanmaya hiç karar almıyorum, borçlanmanın gereğini yükseltmiyorum, bütçem denk demek gibi bir gaflete kapılmayacak. Çünkü, Bütçe-i Umumiyesi denk olur veya olmaz. Kaldı ki, bizim bu dış borçlarımız ortada ve iç borçlarımız dahil, borçlanmayla dahi yıllık bütçe denkliği sağlanmıyor. Onun için bu işleri her müessese yeni teşekkül edince kendini ayrı telakki eder ve Hazine şimdi kendi derdi içinde yoğrulmaya çalışıyor. Kredilerinin alınış şekillerini ne kadar değişik olduğunu ve burada her birinin ne gibi bir prosedüre tabi olduğunu düşünüyorum. Sayıştay gayet güzel öğretici, yavaş yavaş Anglo-Sakson Sistemi'ni uygulamaya başladılar, o bakımdan tebrike şayandır. Fakat ibra edilmemiş bir bütçe, ibra edilmemiş bir bütçenin geçmiş olması Meclis'ten, çok üzüntü verici bir husustur. Meclis Bütçe Komisyonu bunun için yeterli olmamaktadır. Uzun süre, 50 küsur sene Bütçe Komisyonu'nun ne derece memleket için önemli olduğunu söylemiş ve yazmış bir kimse olarak, bugün Bütçe Komisyonu'nun tek başına bu İşi yapamadığı ve diğer Anglo-Sakson bölgelerde kontrol Parlamento içinde ayrı bir gruba verilmiştir. Bu şekilde bir gelişme olursa memleket biraz zararlı çıkabilir, diyorum. Teşekkür ederim efendim.

BAŞKAN: Efendim, ben teşekkür ederim Sayın Feyzioğlu. Uzun bir tecrübenin, bilgi birikiminin ürünü olan bu uyarılar için teşekkür ediyoruz. İkinci olarak Sayın Oğuz Oyan'da.

OĞUZ OYAN: Teşekkür ederim Sayın Hocam. Öncelikle Düzenleme Komitesine teşekkür etmek istiyorum. Böyle bir toplantıyı düzenledikleri İçin. Çünkü bir süredir kamu oyunun önünde tartışılan bu konuyu bizim önümüze getirerek, burada konuşmacılara ayrıca teşekkür ederim, olgun bir tartışma örneği verdiler. Ayrıca Sayıştay'a bir kere daha teşekkür etmek lazım. Çünkü, bunun kamuoyuna yansıması Sayıştay'ın bu denetimleri yıllardır, 1995 sonrası bu denetim sürecini başlatmasıyla ortaya çıktı. Galiba biz bir şeyi öğrendik. Şimdi siz de tekraren vurguladınız. Biz yıllardır şunu söylüyorduk. Dış denetim önemlidir. İç denetim de önemli ama, esas dış denetim. Dış denetimin en bilinen kuruluşu Meclis adına denetim yapan Sayıştay'dır. Fakat görülüyor ki, iç denetim de aksıyor, yani idari denetim dediğimiz bazı kurumların pek tartışmadıkları bir olay. Bu önemli. Ama galiba bütün bunların ötesinde bir şey var. Denetim olayı sadece ilgili kurumlara bırakılamayacak kadar önemli bir konudur. Dolayısıyla, toplumsal denetim dediğimiz, bilinçli kamuoyunun vatandaşın ki biz burada aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin vatandaşları olarak da denetim işlevi görüyoruz. Dolayısıyla, kamudaki saydamlık talebi, bizim açımızdan, vatandaşlar olarak çok önemli bir konu. Bu tür oturumların çok önemi var. Belki başka bir şeyi vurgulamak açısından da bu Önemli. Türkiye'de IMF ve Dünya Bankası da saydamlık istiyor. Türkiye'de akademisyenler bunu çok daha önceden istiyorlar. Örneğin, 1980'lerde fonlar oluşup keyfi harcama birimleri yaratılırken bunun saydamlığa aykırı olduğu ve kamu hesaplarının denetlenmesinde bir sorun olduğu, bu arada bütçe hakkını yürütmeye devrettiğinde, 1986'dan itibaren borçlanma yetkilerini Meclis yürütmeye devrettiğinde, kendi bütçe hakkını bizim temsilcilerimiz olması gerekenler bu hakları devrettiğinde bu konuda ne yazık ki yeterince ses çıkmadı ve bugünkü tablo ortaya çıkmıştır. O nedenle IMF'in denetimi, IMF'in saydamlık talebi ile bizim vatandaşlar olarak talebimiz arasında ciddi bir fark var. IMF bir holding kuruluşu gibi

kendisine bağlı üye devletleri şeffaf görmek istiyor. Oysa, ben kendi ülkemin saydamlığını, bunu bir toplumsal denetim adına talep ediyorum. Bunun arasında çok ciddi bir fark vardır. IMF ile aynı şeyi söylüyor olmak, aynı amaçlarla söylüyor olmak anlamına gelmiyor. Son olarak bîr şeyi belirteyim. Burada eksik kaldı. Yeni bir alan olduğu için 6 Aralık'ta Başbakan'ın eline tutuşturulan bir kağıtla, Türkiye, bütün bankaların dış borçlarını Hazine garantisi altına almıştır. Başbakan bunu okudu ve okuduğunu tam anlamadı. 6 Aralık'taydı bu. Daha sonra 18 Aralık'taki Niyet Mektubu'na şöyle bir ifade girdi. Başbakan bunu okurken bir hükümet kararı olarak açıkladı. Oysa, arkasında bir Bakanlar Kurulu Kararı yoktu, yani hiçbir yasal dayanağı yoktu. 18 Aralık tarihli Niyet Mektubu'na bu ifade şöyle girmiştir. *"Başbakan'ın da ifade ettiği üzere",* yani kendilerine yasal dayanak bulmak için o tutuşturulup, o basın toplantısında okunan kağıdı göstermişlerdir. O basın toplantısı tekrar bugün görürüz videoda, orada gerek Gazi Erçel'in, gerekse Selçuk Demiralp'in sıkıntılı ifadelerini görürüz. Cottarelli ile yüz yüze hiç temasa gelmemelerini, yani orada nasıl bir daha öncesinde bir tazyik olduğunu ve şey olduğunu, sevimsiz bir tartışma olduğunu görürsünüz. Şimdi bu Türkiye'ye dayatılan IMF neyi kontrol etmek istiyor? IMF uluslararası fon akımlarını kendi gelişmiş ülkeleri adına kontrol etmek istiyor ve bunu dayatıyor ve hiçbir yasal dayanağı olmadan Türkiye de buna evet diyebiliyor. Yasal dayanağı peşinden şimdi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu bunun sıkışıklığını, bunun sıkıntısını bürokratlar hissettikleri için şimdi bunun yasal dayanağı hazırlanıyor. Şimdi bununla ilgili ne kadar Türkiye'nin risk yüklendiği konusunda değişik rakamlar var. 19.3 milyar Dolardan 40 küsur milyar Dolara giden, ikincisi daha doğru hatta daha yüksek söyleyenler de var. Bunun belki acaba, ben soru olarak yöneltiyorum.

BAŞKAN: Kime yöneltiyorsunuz?

OĞUZ OYAN: Bütün konuşmacılara yöneltiyorum. Belki Sayıştay'dan bir konuşmacı cevap verebilir. Ama Hazine'den de bir cevap bekliyorum. Yani, Türkiye yeni bir mali bağımlılık ilişkisi içine girmiştir, girmektedir. Bütün bunların sonucunda acaba Türkiye'nin önünü görmesi mümkün olabilecek midir? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Peki teşekkür ediyoruz Sayın Oyan'a. Sayın Üstün Dikeç.

ÜSTÜN DİKEÇ: Efendim Türkiye'de iki tane kurum var. Bunların ne yaptığını izlemek çok zor. Birisi Dışişleri Bakanlığı, bilgi alamıyoruz. İkincisi de Hazine. Hazine, biliyorsunuz 1983 yılı öncesi Maliye Bakanlığı içinde HAZMİT adı altında bir genel müdürlük olarak çalışıyordu. Beraberce yürüttüğümüz bir tez çalışması esnasında da, Hazine'den aldığımız dış borçla ilgili hiçbir rakamın doğru olmadığını o günkü genel müdür pozisyonunda olan Tuna Özaygen'den duymuştum. Daha sonra, 1982 yılında sizin yaptığınız açıklama çerçevesinde de mükerrer ödeme ve yanlış kayıtları gördük ve 2000 yılında Sayın Karamollaoğlu'yla beraber ben VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın borç yönetimiyle ilgili komisyonunda başkanlık yaptım ve bir rapor hazırladık. Kendisine teşekkür ederim. Oradan görüldü ki, yakında da yayınlanacak DPT içerisinde, çok büyük baskılar gördük Hazine'den yayınlanmaması konusunda. Hem DPT uzmanlarına, hem gerek şahsıma, hem Karamollaoğlu'na Hazine'den telefonla dahi olumsuz, yayınlanmaması konusunda bir şeyler geldi. Şimdi bir istifham doğdu. Acaba, bu 1980 yılları öncesindeki rakamların doğruluğu veya şimdiki izleme bakımından bir sakınca mı var, bir hata mı var? Veyahutta 1996 yılından sonra yapılan Sayıştay denetimi ile ilgili yaklaşımda da mı bir hata var? Veyahutta Hazine'nin bu konudaki tavrı nedir? Onu öğrenmek istiyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ediyorum. Sayın Turgay Berksoy.

TURGAY BERKSOY: Teşekkür ederim efendim. Çok çarpıcı bildiriler. Çok teşekkür ederim. Gerçekten hepsi bir şeyi gösteriyor. Biz akademisyenlerin bu tür uygulamaya yönelik bilgilerden yoksun olmamız koşulunda, durumunda yaptığımız çalışmaların ne kadar ayaklarının havada olduğunu bir kez daha bize göstermesi açısından çok önemli. Ve hiç kuşkusuz Maliye Sempozyumlarında, Sayıştay, Maliye Bakanlığı, yani akademisyenlerin yanında Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve Hazine'nin, mutlaka bu dörtlü birlikteliğin muhafaza

edilmesinin önemini göstermesi bakımından da çok önemli. Üzülmemiz ve sevinmemiz için nedenler var bu tebliğlerden sonra. Özellikle genç araştırmacı arkadaşlarımız veri yoksunluğu karşısında veyahutta sağlıksız veriler karşısında araştırmalarını ne kadar tutarlı yapabilirler?

Sayın Hocamın hatırlattığı bu Maliye Bakanı'nın borçları birkaç kez ödüyoruz, işte bizi uyarıyorlar şeklindeki şeyini çok İyi hatırlıyorum. Benim de o toplantıda bir bildirim vardı dış borçlarla ilgili. Aylarca veriler toplayarak, çok hassas, çok titiz bir çalışma yaptığımı zannetmiştim. Şimdi istanbul'a dönünce onu çöpe atacağım, eğer elinizde varsa, lütfen onu dikkate almayın. Sevinmemiz için nedenler var. En azından bu konuları artık çok açık ve şeffaf bir biçimde konuşmaya başladık. Benim Sayın Konuşmacılara somut olarak sorabileceğim soru, acaba bu konuda, bize daha sağlıklı verilere ulaşmak konusunda ve bu sorunların çözümü konusunda bir zaman, bir süre gösterebilirler mi? Özellikle Hazine Temsilcisi arkadaşımızdan rica ediyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Teşekkür ediyorum Sayın Berksoy. Sacit Bey arkadaşımız söz istemişti. Lütfen.

SACİT ÖNEN: Saygılar sunuyorum efendim.

BAŞKAN: Kime tevcih ediyorsunuz sorunuzu?

SACİT ÖNEN: İki küçük katkım olacak. Soru değil ama, arkadaşlarıma naçizane katkım olsun diye konuşuyorum. Kısaca arz edeceğim efendim. Bir kez Türkiye'de olmayan iki kavram var efendim. Bir tanesi iç kontrol, bir tanesi iç denetim. Bunu yerli yerine oturtmamız lazım. İç kontroller dediğimiz şey, aslında yönetimin kontrolleri, yönetimin uyguladığı kontroller. Bir nevi risklere karşı mekanizmalar diyelim, sistemler diyelim. Bunun Türkiye'de yerleşmesi lazım. İç denetim de iç kontrollerin ayrılmaz bir parçası. Çok önemli bir öğesi. Bu yönüyle iç denetimin de kamu kurumlarımızda öneminin kavranması lazım. İsrail'de 1992 yılında çıkan *"İç Denetim Kanunu"* bizim için de çok ufuk açıcı diye düşünüyorum. Bizim için de çok esin kaynağı olabilecek diye düşünüyorum. Böyle bir kanunu *"İç Denetim Kanunu"* nu çıkarmamız lazım ve *"İç Denetim Kanunu"* çerçevesinde faaliyette bulunacak iç denetim birimlerini kamu kurumları bünyesinde tesis etmemiz gerekir diye düşünüyorum. İkinci nokta, Sayın Feyzioğlu Hocamın açtığı bir konu, Bütçe Plan Komisyonu çok mahmul bir komisyon eski deyimiyle. Yüklü bir komisyon. Gerçekten Sayıştay Raporlan'nı görüşmek için vakit bulmakta sıkıntısı olan bir komisyon. Bir başka zaafı var Bütçe Plan Komisyonu'nun, yapısal bir zaafı var. İktidar partileri mutlak çoğunluğa sahip. Muhalefetin sesinin çok yansımadığı bir yer. Fransa'da eski başbakan başkanlığında çalışan bir çalışma grubu, bu anlamda Fransız Sistemi'nde de Sayıştay Raporları'ntn Bütçe Plan Komisyonu'nda ve oradaki Maliye Komisyonu'nda görüşülmesini eleştiriyor. Bizim, tıpkı İngiltere'de olduğu gibi bir Kamu Hesapları Komisyonu'na ihtiyacımız var. Böyle bir komisyonda muhalefet ve iktidar partileri güçleri oranında temsil edilecekler. Böyle bir komisyonda, eğer Anglo-Sakson Geleneği bizde de sürerse, komisyonun başkanı muhalefetten olacak. Böyle bir komisyon, parti tarafı gütmeden, kamunun bütün hesapları üzerinde, bütün fonları üzerinde, Sayıştay Raporları temelinde denetim yapacak. Böyle bir komisyonun kurulması bizim için de gündemdedir. Avrupa Birliği için verdiğimiz müktesebata ilişkin taahhüt belgemizde, parlamentoda böyle bir komisyon kurulmasını öngörülmektedir. Tekrar saygılar sunuyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ediyoruz. Son konuşmacı Sayın Aslan Yaman.

ASLAN YAMAN: Hocam ben biraz maliyeciyim ama, öyle kurum şovenizmi filan da konuşmuş gibi bir pozisyonda olmak istemiyorum. Ne mutlu ki benden önceki Hocalarım da zaten söyleyeceklerimi kısaca söylediler. Ben çok uzatmadan bir düşüncemi söyleyip, Coşkun Bey başta olmak üzere bir soru yöneltmek istiyorum. Bildiğimiz şeyleri, ama daha açık, daha böyle bir tebliğ dizaynı şekli ve notları içerisinde ilettiler. Hakikaten çok faydalandım, hatta belki de 16. Sempozyum'un, yani mali idarenin, mali politikaların

konuşulduğu sempozyumun belki ayrıntı gibi olsa da en önemli bölümü oldu diye düşünüyorum. Çünkü, sorunun belki de en temel noktaları, hatta başlangıcı ve sürdürülmesine neden olan olay ortaya çıktı. Eskiden Devlet Borçları Saymanlığı değil, Dış Ödemeler Saymanlığı altında Maliye Bakanlığı'nın 825 nolu odasında HAZMİT varken, Hazine Genel Müdürlüğü Milletler Arası İktisadi İşbirliği Teşkilatı, bu işler İdareli oluyordu. Tabii hem Devlet çok değişti, hem uluslararası para, piyasa, finans olayları çok değişti. İşte, önce Hazine Dış Ticaret olarak ayrıldı, sonra Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları olarak ayrıldı ve Türkiye'de bir mali yönetim bölünmüşlüğü meydana geldi bize göre, bana göre veya ben öyle düşünüyorum. Bütün bunların sonucunda, bu gördüğümüz olumsuzluklar biraz da bundan kaynaklandı diye düşünüyorum, yani yılların yüzyılların birikimi yerine siz yeni bir kurum kurarak her şeyi yeniden ihdas ve İcat ediyorsunuz. Güzel yönleri de, faydalı yanları da mutlaka vardır ve olmuştur, ancak bütün bunlar günümüzdeki dış borç sorununu yarattı diye düşünüyorum. Eski bir maliyeci üstadımız bir konferansında, enflasyonu, büyümeyi anlatmış ve çocuklar bir tavsiyem var demişti. Hepiniz maliyeci olacaksınız, devlet yöneteceksiniz filan. Küçük bütçeler yapın. Bütçeyi büyütürseniz bu işin içinden çıkamazsınız. Bu özelleştirmeyi de esasında ifade eden bir formül, dış borçlanmayı da ifade eden bir formül. Biz bunu kaçırdık. Hem devleti büyüttük, hem borçlanmayı büyüttük, işte söylendi 2000 yılında vergi gelirlerinin tamamı 2001 yılında vergi gelirlerinin %10 daha fazlası dış borçlanmaya gidecek. Yani söylemek istediğim şey şu; oturup yeniden mali yönetimdeki bölünmüşlüğü biraz da tartışmak, düşünmek ve değerlendirmek durumunda değil miyiz? Bugünkü sorunlar önemli ölçüde buradan kaynaklanmıyor mu? Tabii Coşkun Bey öncelikle ne der? Düşüncesi nedir? Onu öğrenmek istiyorum. Teşekkürler.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ediyorum. Söz alanlar bitmişti, ama sonradan, evet lütfen. Sîz son olarak.

TUĞRUL TÜFEKÇİOĞLU: Teşekkür ederim Sayın Başkan imkan verdiğiniz için. Benim çalışma alanım vergi ile beraber muhasebe ve denetim de olduğu için söz aldım. Sayın Konuşmacıları kutluyorum. Çünkü, şeffaflığın ilk ilkesi olan açıklığı buraya getirdiler. Dehşet ve ibretle izledik konuşmalarını. Denetleme için önce denetlenebilir bir ortamın olması lazjm. Konuşmalardan gördük ki, denetleme imkânı da yok. Çünkü birçok olay, çok büyük rakamlar, denetim dışı Meclis'ten de geçmiş bulunuyor. Küçük bir nokta, Devlet Muhasebesi şimdi *"Nakit Esası"* na göre düzenlenmiş durumda. Para gelirse kayda geçiyor, gelmezse geçmiyor. Onun için *"Tahakkuk Esası"* na geçmenin artık elzem olduğunu görüyorum ve bu şekilde bir envanter çalışması sonucunda, ne kadar borcumuz var, bu belirlendikten sonra *"Dengeli Kayıt Usulü",* yani *"Tahakkuk Esası"* na göre Devlet Muhasebesi'nin yeniden düzenlenmesinde büyük yarar olacağını görüyorum. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim teşekkür ediyorum. Bu ilginç bildirilerin tartışıldığı seansın sonuna geldik. Şimdi bu sorulan sorular, katkılarla ilgili olarak Sayın Konuşmacıların her birine üçer dakikayı aşmamak üzere söz veriyorum. Buyurun.

COŞKUN CANGÖZ: Hocam teşekkür ederim. Ama baştan özür dilemek zorunda hissediyorum kendimi. Çünkü üç dakikaya sığmam hakikaten mümkün değil. Bir de bunlara ilaveten, başta da belki bir adaletsizlik söz konusu oldu. Yani Sayıştay Başkanlığından iki arkadaşım, Hazine'den sadece ben olunca, orada da zaten bir 40 dakika-20 dakika adaletsizliği oldu. O çerçevede biraz hoşgörünüzü rica ediyorum.

BAŞKAN: Yani Sayıştay Hazine rekabeti mi çıktı?

COŞKUN CANGÖZ: Öyle bir şey elbette çıkmadı tabii ki ama...

BAŞKAN: Sayıştay Hazine'yi de denetlemiyor mu?

COŞKUN CANGÖZ: Elbetteki. Bu çerçevede ben hemen cevaplamaya çalışayım. Öncelikle Sayın Nadaroğlu Hocamın bir 5. Maliye Sempozyumu'nda Sayın Pakdemirli'nin ifadesi İle ilgili konuyu gündeme getirmiş olmasına teşekkür ediyorum. Çünkü, orada tahmin

ediyorum, Sayın Bakan'ın, ya belki geçmişteki birtakım zaman içerisinde oluşan yanlış anımsamalar olabilir, böyle bir şey demiş olabileceğini veyahutta maksadının bu olmuş olabileceğini çok düşünmek istemiyorum.

BAŞKAN: Onun canlı şahitleri burada.

COŞKUN CANGÖZ: Haklısınız. Fakat, böyle bir şey mümkün değil. Yani bu noktada ben Sayın Katılımcıların, Sayın Hocalarımın biraz ferahlamasını isterim. Bunu söylerken neden derseniz? Çünkü, çözüm noktasında neler yaptık biz? Hep şöyle geçildi. Yani gerek diğer katılımcı arkadaşlarım söylediler, gerekse ben çok fazla şey yapıldı dedik. Ne yapıldı? Bir defasında öncelikle şunu söyleyelim. *"Dış Finansman Bilgi Sistemi"* diye 1994 yılından başlayarak geliştirdiğimiz bir finansman sistemi var. Yani, bir bilgi sistemi bu, sadece bir veri tabanı değil. Bu bilgi sistemi, dünyadaki benzerlerinden daha üstün ve Dünya Bankası'nın, şu anda dünyada en iyi, en gelişmiş, en yetkin sistem olduğunu söylediği ve diğer ülkelere de önerdiği bir sistem bu. Bunu biz kendimiz Hazine'de, kendi bilgi işlemcilerimiz ile birlikte, Dünya Bankası kaynaklı bir projeyle, uluslararası danışmanlık hizmetleri olarak geliştirdik ve Sayıştay'ın daha önce yaptığı denetimler, elektronik ortamda veri tabanımıza ilişkin yaptığı denetimler 1985 yılında yaptığımız veri tabanına ilişkindir. O veri tabanını biz 1997 yılından itibaren tamamıyla kapattık ve yeni bir veri tabanına geçtik. Bu veri tabanının kendi içinde birtakım içsel kontrol mekanizmaları vardır. Bununla birlikte şunu da söylemem lâzım. Bu yeni veri tabanı, Sayıştay'ın denetimine açılmış değildir. Çünkü, eski sistemden gelen yanlış ve hatalı verilerin tam olarak düzeltilmesi mümkün değil. Buna ilaveten, Ocak 2000 tarihinden başlayarak Maliye Bakanlığı'nın da özel izniyle tahakkuklarımızı yine elektronik ortamda bahsettiğim veri tabanı üzerinden bilgi sistemi aracılığıyla ve tamamen iç kontrollerini yaparak üretiyoruz. Buna ilaveten, Sayın Tüfekçioğlu'nun bahsettiği *"Nakit Bazlı",* kendisi gerçi küçük bir husus dedi, ama bana sorarsanız çok önemli bir husus ve sorunun temel nedenlerinden bir tanesi saymanlığın nakit bazlı sistemi kullanıyor olması. O çerçevede, yine aldığımız bir danışmanlık hizmeti çerçevesinde, yeni bir muhasebe yazılımı aldık ve saymanlığımızın elektronik ortamda verilerimizi takip edebilmesi için nakit bazlı bile olsa, şu anda elektronik bazlı muhasebe sistemine geçirdik. Bunun da **1** Ocak 2001'den başlayarak test çalışmaları içinde kullanıyorlar şu anda sistemi ve yine aynı danışmanlık hizmeti çerçevesinde yeni bir hesap planı oluşturduk. Tahakkuk Bazlı Muhasebe'nİn geçiş çalışmalarını yürütüyoruz. Onunla ilgili olarak da sistemi devraldık, fakat yeterli teknik kapasiteye sahip personel istihdamı konusunda sıkıntımız olduğu için, onu henüz işletime alamadık. Ve yine dinleyicileri rahatlatacağını düşündüğüm, yani mükerrer ödemeleri, geç ödemeleri yapmadığımız gibi, alacaklarımızı da takip edebiliyoruz. Sayın Berksoy'un da sorusuna cevap vermek istiyorum. Yani, tahmin ediyorum yapmış oldukları çalışmaları çöpe atmayı gerektirecek bir husus yok. Çünkü, veriler hakikaten bu kadar mükerrer, eksik ödemeler, fazla ödemeler şeklinde bir husus yok. Sağlıklı veriye ulaşmak konusunda bir zaman vermem ise mümkün değil. Buradaki husus da şu; yine denetimle ilgili bir sorunumuz var. Çünkü, yayınladığımız verilerde, takdir edersiniz ki baştan beri hep konuşuluyor, geçmiş sistemin zaaflarından kaynaklanan hatalar var ve bu yayınladığımız veriler, oluşturduğumuz veri tabanları istatistik amaçlı veri tabanları. O çerçevede siz istatistik amaçlı ürettiğiniz veriyi muhasebeye geçirdiğiniz zaman orada **%10** belki istatistik için kabul edilebilir hata payıdır, fakat bu muhasebe için kabul edilebilir bir hata payı değildir. O nedenle bir veriyi açıklarken, yani istatistik sisteminden muhasebe sistemine aktarırken, bunun %100 doğru olması gerekir. Biz şu anda verimiz **%90**'ın üzerinde doğruluk payı taşımakla birlikte, %100'e ulaşabilmiş değiliz, **%100**'e ulaşamadığımız bir veriyi de denetimden kaynaklanan endişelerimiz çerçevesinde kamu oyuna açıklamak konusunda birtakım tereddütlerimiz var. **96** yılından başlayarak oluşan seri de yeni seridir. Herhangi bir sorun yoktur. Ona ilişkin 1980'lere kadar geriye yürütme konusunda çalışmalarımızı sürdürüyoruz. Onu da tahmin ediyorum, çok kısa bir zamanda bitireceğiz. Sayın Oğuz Oyan'ın bir sorusu vardı. İşte, bankaların dış borçları garanti altına alındı ve bu çerçevede Türkiye önünü görebilecek mi, göremeyecek mi şeklinde. Şimdi burada sizin de bahsettiğiniz gibi, bir yasal düzenleme yok ve burada Hazine'nin de, zaten risk var, kriz ortamında bu krizin daha da derinleşmemesi için acilen alması gereken önlemler var. Bunlar bir noktada dış piyasaları, uluslararası kuruluşları rahatlatıcı bir şeyler söylemek durumundasınız ve bunu söyleyecek kişinin de o ülkedeki

yürütmenin başındaki en yetkili, dış piyasaya en fazla güven verebilecek kişi olması gerekir. Ve yine bu konuda hakikaten bir istek ve heves yok. Fakat, şu anda o kriz ortamında böyle bir teminat verilmiştir, sözlü bir şekilde. Fakat, bunun hayata geçirilmesi yönünde yapılmış bir şey yoktur. Bu, Türkiye'nin önünü görmesi konusunda gerçekten sıkıntı yaratacak bir husustur. Fakat, benzer bir husus zaten mevcut mevduat garantisinde de *vardır.* Ve tek önümüzü gölgeleyen hususlar bunlar değildir. Az önce Sayın Çalık altını çizmeye çalıştı ama, garantili kredilerden, yap-işlet-devretlerden kaynaklanan ve çok fazla kamuoyunun gündemine gelmeyen aslında Hazine ve Bütçe üzerinde ciddi baskılar oluşturan hususlar vardır. Bunların göz önüne gelmesi gerekir. Yine sizin söylediğiniz şeffaflıkla İlgili husus, katılıyorum şeffaflık herkes içindir. Yani, nasıl IMF, Dünya Bankası, kreditörler ve kendi organizasyonları çerçevesinde bir şeffaflık istiyorsa, hükümetlerin de işte halkın da seçmenlerin de herkesin şeffaflık istiyor olması gerekir. Çünkü, şeffaf bir bütçeye sahip olmayan bir hükümetin de o ülkeyi yönetmesi mümkün değildir. Yani, tekrar seçmenin önüne geldiğinde, bunu savunarak, yani ne yaptın, neyi neden yaptın bunun cevabını vermesi mümkün değildir. En başta hükümetlerin bunu talep etmesi gerekir. Uzatıyorum ama...

BAŞKAN: Evet, ikinci bir tebliğ gibi oluyor. Vakit çok uzadı.

COŞKUN CANGÖZ: Cevap veremediğim sorular var hocam, isterseniz keseyim, daha sonra, bölümün sonunda dışarıda cevap vereyim.

BAŞKAN: İki dakika daha. Sualleri cevaplandırın lütfen.

COŞKUN CANGÖZ: Peki sağolun. Sonra, Sayın Yaman'ın mali yönetim bölündükten sonra şeklinde yönelttiği bir soru vardı. Şimdi, ona açıkçası katılmak benim şahsım adına pek mümkün değil. Neden derseniz, bu sorunlar Hazine Maliye'nin içindeyken yoktu, daha sonra ortaya çıktı değil. Sadece 1995 yılından başlayarak Sayıştay Başkanlığı daha çok performans yönetimine, işte Anglo-Sakson türü bir denetim sistemini Hazine üzerinde gerçekleştirme istek ve arzusunda olduğu için ve bunun için de cevap alabileceği en etkili, yetkin kurumlardan bir tanesi Hazine olduğu için böyle bir tercih oluştu zaman içinde ve bu tür sorunlar ortaya çıktı. Yani, benzer denetimler diğer kamu kuruluşlarında yapılsa, tahmin ediyorum belki çok daha çarpıcı şeyler ortaya çıkacaktır. Yani, bölünmüşlükten kaynaklanan bir koordinasyon sıkıntısı yaşanıyor olabilir, fakat bu noktada gerçekten Maliye Bakanlığı olsun, Sayıştay olsun, Hazine olsun herkes elinden geleni yapıyor. Fakat, elimizden gelenden daha fazlasının yapılması gerekiyor bu noktada. Özellikle bütün mali sistemin yeniden elden geçirilmesi, belki devletin yapılanmasının yeniden dikkate alınması gerekiyor. Bu sorun sadece borçların kullanımının muhasebeleştirilmemesi sorun değil. Devletin kaynak kullanımını nasıl yaptığı sorunu ve bunun yeni baştan elden geçirilmesi, belki devletin yapılanmasının yeni baştan dikkate alınması neticesini doğuruyor. Son olarak çok kısa, Sayın Feyzioğlu hocamın söylediği bir husus vardı. Orada da, Sacit Bey'İn söylediklerine katılıyorum büyük ölçüde. Yani, Plan Bütçe Komisyonu belki tam olarak bunu yapma yeterliliği veya iş yoğunluğu nedeniyle mümkün değildir. Fakat, belki biz bugün bu konuları tartışıyorsak, konuşuyorsak yine Sayıştay'ın hazırladığı raporların Plan Bütçe Komisyonu'nda dikkate alınıp, bu kararların alınmış olması, hesaplara uygunluk bildiriminin verilmemiş olması neticesini tartışıyoruz. Belki bir yanlış anlamaya yol açacak az önce sizin söylediğiniz. Yani, Sayıştay ile Hazine arasında bir rekabet, bir paylaşma veya paylaşamama, elbetteki böyle bir şey yok, ki onlar sonuçta kendi görevlerini yapıyorlar, biz de elimizden geldiğince, onların taleplerine cevap vermeye çalışıyoruz. Fakat sadece, yani konuyu biraz daha uygulamacı taraf açısından belirtmek, izah etmek noktasında öyle bir şey rica etmiştim. Çok teşekkür ediyorum anlayışınız için.

BAŞKAN: Teşekkür ediyorum. Arkadaşımız çok haklı olarak, acaba zamanın Maliye Bakanı böyle bir şey söylemiş olabilir mi diye şüpheye düştü. Şimdi, olay karşısında şüpheye düşmemek mümkün değil ama, bu sözlerin söylendiği toplantıda hazır bulunan ben Üstün'ü karşımda görüyorum, Sayın Berksoy'u görüyorum, yanılmıyorsam azize dostum Nezihe ve Fikret arkadaşım, onlar ilk gözüme çarpanlar. Benim de çok dikkatimi çektiği için dayanamadım. Sayın Bakan dedim, şeyin önünde bunu nasıl söylersiniz? Söylenmeyecek bir

şey yok dedi çok açık bir şekilde. O itibarla, bu söylenmiştir. Doğrudur, yanlıştır, isabetlidir, isabetsizdir, o tamamen bir başka konu. Sayın Oyan bu konuşmayla ilgili olarak mı?

OĞUZ OYAN: Bir cümle.

BAŞKAN: Lütfen.

OĞUZ OYAN: Sözlü bir destek olduğunu söyledi sayın Cangöz. Ancak, Niyet Mektubu'nda bir Devlet Bakanı'nın ve bir Merkez Bankası Başkam'nın imzası var. Sizce niyet mektuplarının resmi belge olarak değeri nedir?

BAŞKAN: Evet. Bunu sonradan cevaplayacağız. Şimdi, Sayın Karamollaoğlu. Siz yalnız Hazine ile Sayıştay. Burada bir denge var dedi. Lütfen buna göre siz de soruları cevaplayınız.

ÖMER KARAMOLLAOĞLU: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Ben çok kısaca üç grup soru görüyorum. Öncelikle Hazine-Maliye ayrılığı. Bu tabi çok enteresan bir konu ama, bizim mali yapımızda çok ciddi bir dönüşüme işaret ediyor bu Hazine'nin ayrılması. Çünkü, Hazine Müsteşarlığı adeta devletle özdeş devasa bir kurum. Yani, Türkiye'nin en büyük harcamacı kurumu olduğuna dikkat etmek lâzım Hazine'nin. Yani, kasa değil. Tarımsal desteklemeyi yapan neresi? En son kararı kim veriyor? Bunun gibi birçok nokta var. Hazine Müsteşarlığı çok büyük olduğu için yönetimi de denetimi de son derece zor. Bu yapı altında ne kadar devam edilir, bilmiyorum. Bu sorunun eskiden beri devam ettiği de doğru. Maliye Bakanlığı'nda 1979 yılında dış borçların denetiminde çalışan bir uzmandan dinledim bizzat. O yıl dış borçları tam tutturamadıklarını, bir IMF yetkilisiyle birlikte bu rakamı tutturmaya çalıştıklarını anlattı. Bu mali risklerle bağlantılı olarak saydamlık konusuna da değinmek istiyorum. Saydamlık, devletin lütfettiği bilgiyi vatandaşına vermesi değildir. Soru sorulduğunda cevap vermesidir. Biz saymanlığa bir adım bile yakın değiliz. Saymanlık deniyor. Bir kurum bir rakam veriyor. O rakamı sorgulayamıyorsunuz. Yani o rakamı doğrulayan herhangi bir kurum yok. Daha ileriye de gidemiyorsunuz. Bunun adı saydamlık değildir. Saydamlık, soru sorulduğunda cevap verilmesidir. Bununla bağlantılı olarak bizde çok dağınık bir mali yapı var. Mali risklere de değinildi. Özelikle Oğuz Bey değindi. Bizim açımızdan önemli olan bir nokta, bütçede garantili borçlara çok önemli bir kısıt getirilmiş. Hazine Müsteşarlığı şu kadar borca garanti veririm, fazlasına vermiyorum diyor. Ancak ondan sonra 19 milyar Dolarlık yeni bir şey çıktı, bunun hukuki bir zemini yok, nasıl çözülecek bilmiyorum. Bizde bu mali risk dediğimiz çok dağınık. Bütçe var, kayıtdışı bütçe olarak adlandırdığımız harcamalar var. Bir de bütçe dışı kurumlar var, bu ikisi farklı. Ardından borçları var devlet kesiminin, bir de göstermediği borçları var. Son dönemde önümüze görev zararı borçları olarak gelen tutarlar bunlar. Bir de bunlar dışında mali riskler var devletin üstlendiği. Yani, faturası on yıl sonra, beş yıl sonra çıkacak olan işlemler. Dolayısıyla, bütçenin bu yapı içinde ne kadar anlamı kalıyor, sorgulamaya çok açık. Tabi bu yapıyı tanımlamak da Sayıştay'ın görevleri arasında. Kurumların sorgulamaya açık olması çok önemli. Yani, Sayıştay mesela, bir adım attığında, ben alkıştan ziyade bugüne kadar neredeydiniz sorusunun sorulmasını beklerdim. Çünkü, Sayıştay bu şeylerde bugüne kadar çok geç kalmış. En son Hazine'deki sorunların çözümüne gelmek istiyorum. Hazine'nin işi gerçekten çok zor. Çünkü, dış borçların çözümünde %99 çözüm değildir. %100 olmazsa olmaz. Bu, şundan dolayı: ne kadar borçlandığınızı tam olarak bilmezseniz ne kadar ödeyeceğinizi bilemezsiniz. Alternatifi yok bunun, kuruşu kuruşuna tutacak. O yüzden çok zor bir yükle karşı karşıyalar. Bu Hazine çalışmaları ile ilgili bir kısım yorumlarımız, tenkidlerimiz var, tebliğde görülebilir. Benim değerlendirmelerim bu kadar olacak, teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim çok teşekkür ediyorum. Son olarak Sayın Çalık. Siz de lütfen mümkün olan en kısa sürede toparlayınız.

OĞUZ ÇALIK: Sayın Başkan teşekkür ediyorum. Zira, zaten sanıyorum bana direkt tevcih edilen bir soru yok. Fakat, ben sayın Oğuz Oyan Hocamızın şeffaflıkla ilgili olarak söylediği konuya bir ekleme yapmak isterim. Bu konuda Türkiye'de en şanslı kurumun

Sayıştay olduğunu düşünüyorum. Yani, Türkiye'nin mali portresini en olabildiği kadarıyla, çünkü denetim profilimiz bizim çok geniş, bizim genel bütçe, katma bütçe, döner sermaye, fon, özel idare, belediye bunun gibi bütün kuruluşları mali yönden denetlediğimiz için en manâlı fotoğrafı biz çıkarabiliyoruz. Ve bu en manâlı fotoğrafı da çıkardıktan sonra, Meclis'in Önüne getirmek istiyoruz. Buradaki aksaklıklar, aslında Türkiye'nin kaybı olarak görülmeli. Biz, söylediğimiz gibi, hem devirli krediler dolayısıyla, hem garantili krediler ve hem tebliğlerle, sempozyumla ilgili değil yap-işlet-devretlerle ilgili çok önemli riskler var. Yani, Hazine, amiyane tabirle, kucağında bulduğu bebeklerle meşgul olmak durumunda kalıyor. Bugün bir belediye, benin garantili kredi ödemem var, param da var, fakat ben bu paramı müteahhide Ödeyeceğim, sen benim yerime öde diyor ve bunu, belki iki gün önce, üç gün önce Hazine'ye bildiriyor. KİT'le ilgili bir konu aynı zamanda Hazine. Ben Sayın Devlet Borçları Saymanı'na da kolaylıklar diliyorum buradan. Adamcağız uğraşıyor, para gelmedi, yarım saatimiz var veznelerin kapanmasına, işte banka kapanacak, işte ödeyemedik, ödeyemeyeceğiz, çok büyük sıkıntılarla karşılaşıyorlar. Bunların çözümü üe ilgili olarak, bunu Hazine uygulayıcısı olarak, belki kendi üzerlerine düşen görevi yapmakta hızlı çalışıyor olabilir. Ama, bu da yetmez. Tek başına Hazine'nin çözebileceği bir konu değil bu. Bunun Maliye Bakanlığı ve uygulayıcı, kullanıcı kuruluşların da katkısıyla çözülmesi gerekiyor. Çünkü, bunun üç ayağı var. Kreditör ayağı var, Hazine ayağı var, kullanıcı kuruluş ayağı var. Bu koordinasyonun mutlaka sağlanması gerekiyor ve gecikmeden sağlanması gerekiyor. Geciktikçe sonuçlar alınamıyor. Çünkü, bozuk bir yapı üzerine tekrar bozuk bir yapı inşa ettiğinizde bozukluk daha da büyüyor. Yani o bozukluk öyle kalmıyor. Bozuk bir şeyin üzerine sağlam bir şey koyduğunuzda, o da bozuluyor. Ona da güvenemiyorsunuz. Ömer Bey'in dediği doğru. Yani, %99 da deseniz, ona güvenemezsiniz artık. O açıdan, biz Sayıştay olarak olabildiğince derinlemesine inmeye çalışıyoruz ve öneriler getirmeye çalışıyoruz. Bu önerilerin de en azından çeşitli platformlarda değerlendirilmesi, belki katkılarla büyütülmesi, genişletilmesi faydalı olacaktır diye düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Efendim, toplantının sonuna geldik. Üç değerli konuşmacıya, kendilerinin süresi son derece kısıtlı olmasına rağmen, derin bir çalışmanın mahsulü olan ürünlerini sunmaktaki becerilerinden ötürü hem teşekkür ediyorum, hem de kendilerini kutluyorum. Sizlere de ilginiz, sabrınız, sorularınızla ve entervansiyonlarınızla yaptığınız katkılar için ayrıca teşekkür ediyorum. Naci arkadaşımızın şahsında Üniversite'yi, Maliye Böiümü'nü yeniden kutlayarak toplantıya son veriyorum efendim.

1980 SONRASI MALİ POLİTİKALAR

XVI. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

28 - 31 MAYIS 2001 ANTALYA

PANEL

GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ AÇISINDAN İKTİSAT VE MALİYE POLİTİKALARI

Başkan

Prof. Dr. Selahattin TUNCER

Emekli Öğretim Üyesi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Danışmanı, YMM

Panelistler

Prof. Dr. Turgay BERKSOY

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Doğan CANSIZLAR

Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı

Prof. Dr. Kamil MUTLUER

Sayıştay Başkanı

Prof. Dr. Oğuz OYAN

Gazi Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

MALİYE BÖLÜMÜ

MANİSA

BAŞKAN: 16. Maliye Sempozyumunun son oturumunu açıyorum. Bildiğiniz gibi, bu oturum bir panele ayrılmıştır. Panelimizin konusu *"Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları"* dır. İki günlük süre içinde beş oturum düzenlendi. Bu oturumlarda genellikle konu geriye dönük, yani 1980 ve 2000 yılları arasındaki maliye politikaları gözden geçirildi. Bu panel oturumunda yönümüz ileriye dönük olacak, yani Şubat Krizi'nden sonra Türkiye'de maliye politikalarının veya yeniden yapılanmaların, krizle savaşın sonuçlarına değineceğiz. Efendim, bu panel oturumunu Değerli Hocamız Prof. Dr. Sevim Görgün Hanım yönetecekti. Kendisinin mazeretleri dolayısıyla bu görevi bana verdiler. Ben aslına sadık kalarak bilvekale bu görevi yürütmeye çalışacağım. Tabi son oturum olduğu için iştirak de haliyle azalıyor. Zaman bakımından da bazı kısıtlamalarımız var. Çünkü, bazı iştirakçiler, hocalarımız uçağa yetişecekler. O itibarla, 12'ye kadar toplantıyı derleyip toparlamak ve bağlamak istiyoruz. Bu itibarla, zamanımızı çok iyi kullanmamız gerekiyor. Efendim, bu oturum aslında iki aşamalıydı. Birinci aşama, bildiğiniz gibi, Genel Kuruldu. Fakat, Aykut Herekman arkadaşımız kendi oturumunda bu Genel Kurulu tamamladı, ^ani, önümüzdeki yıl Türkiye Maliye Sempozyumu'nu Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Ankara Hukuk Fakültesi müştereken yapacaklardır. Genel Kurul böylece tamamlanmış oldu. Şu halde bize Panel Oturumu kalıyor. O bakımdan Aykut Herekman arkadaşıma buradan teşekkür etmek isterim. *"Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları"* başlığındaki bu panelde, genellikle biraz evvel de belirttiğim gibi İleriye dönük veya Türkiye'nin yeniden yapılanma veya Türkiye'nin krizle savaş veya stratejileri incelenecektir. O itibarla, konu aşağı yukarı çizilmiştir ve panelistlerin bu konu etrafında odaklanmaları, açıklamalarını bu yöne yönlendirmelerinde sonsuz yarar var. Şimdi, efendim, *"Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikalarıma* bugün yararlanacağımız bazı belgelerde var. Bildiğiniz gibi, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş, hazırladığı *Türkiye'nin Yeniden Güçlendirilmesi ve Yapılandırılması Programı* var. Ayrıca İMF'e takdim edilen *Niyet Mektubu* var. Merkez Bankası tarafından açıklanan *Para Programı* var. Onun için tartışmalarımızda bu veriler, bu doneler veya bu belgeler de bizim için yararlı olacak. Efendim, ben panelistleri takdime gerek görmüyorum. Programa göre beş panelistimiz vardı, ancak Maliye Bakanlığı Müsteşarı Sayın Ertan Dikmen bu panele mazereti dolayısıyla katılamadı. Demek ki dört panelistimiz var. Ben dört paneliste sırasıyla 15'er dakikalık süre vereceğim. Ondan sonra, Panel Oturumu tamamlandıktan sonra, siz iştirakçilerin ve katılımcıların sorularını, ek açıklamalarını dinleyeceğiz. Sonra da eğer zaman kalabilirse, bir özetle bu oturumu kapamak istiyorum. Şimdi, sağdan başlayarak sırayla söz vermek istiyorum. İlk söz sayın Prof. Dr. Turgay Berksoy'un. Buyurun.

TURGAY BERKSOY: Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Teşekkür ederim efendim, Sayın Başkan, Sayın Katılımcılar. Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat Politikalan'nın tartışılacağı bu panelde, ben biraz ilk iki günün tebliğlerinin yoğunluğunu ve bu konu etrafındaki özellikle yoğunluğunu da dikkate alarak tekrarlardan kaçınmak İçin programımı değiştirdim. Ve bir anlamda güçsüz ekonomiye nasıl geldik şeklinde tanımlanabilecek 80 öncesi iktisat politikalarına yönelik çok kabaca tarihçe niteliğinde, özellikle genç arkadaşların belki henüz daha ilgi alanlarına girmemiş olan konular üzerinde bir dönemsel analiz yapmak istiyorum. Bu bir derleme niteliğinde bir çalışma. Bunu yapmaktaki amacım, biraz önce de söylediğim gibi, 80 sonrası politikalar belli bir ayrıntı içinde, yoğunlukta ilk iki gün tartışıldı. Eğer ikinci turda tekrar zamanımız kalırsa, Sayın Başkanın da belirttiği gibi, belki uygulanmakta olan güçlü ekonomiye geçiş programına ilişkin de düşüncelerimi ifade etme fırsatımı bulabilirim.

Şimdi efendim ben, epeyce eskiden aldım olayı. 80'e kadar getirip bırakacağım. Cumhuriyet'in kurulduğu yıllardan itibaren, ama o kadar korkmayın uzun bir şey değil. Beş alt dönem belirledim size bu özeti sunmak için. Bu beş alt dönem şu özelliklerde, öncelikle bilelim. Birinci dönem, Cumhuriyet'in kurulduğu 1923'ten 1929, yani Büyük Dünya Bunalımı'na, Ekonomik Bunalımı'na kadar olan dönem. Bu dönemi belki *"Liberal İktisat Politikalarının İzlendiği Dönem"* olarak tanımlayabiliriz. İkinci dönem, Büyük Dünya Bunalımı başlıyor buradan İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı yıllara kadar, 1929-1939 arası. Bu dönemi de hem Dünya Ekonomik Bunalımı'nın hem de bu nedenle devletçilik uygulamalarının başladığı, *"Devletçi İktisat Politikalarının Uygulandığı Dönem"* olarak belki

bir başlık olarak tanımlayabiliriz. Üçüncü dönem, bu defa ikinci Dünya Savaşı'nın başladığı ve çok partili döneme geçilen 1946 yılına kadar olan dönem. Bu dönemi de *"ikinci Dünya Savaşı'nın Sorunlu Yıllan"* olarak tanımlayabiliriz ekonomi politikalarında. Ve dördüncü dönem, çok partili rejim 1960 Askeri Müdahalesi'ne kadar ki dönem. Bu dönemi belki *"Tarım Öncülüğündeki Büyüme Dönemi ve Ortaya Çıkan Kriz"* olarak, bu dönemin sonlarında, tanımlayabiliriz. Ve son dönemde de 1963'ten 1980'e kadar olan, özetlemek gerekirse *"İthal İkameci Kalkınma Politikalarının İzlendiği Dönem"* olarak tanımlayabiliriz.

Çok kısaca, şimdi bu dönemin temel özelliklerini hatırlatma olarak, dediğim gibi özellikle genç arkadaşlara arz etmek istiyorum.

1923-1929 Dönemi, savaştan yeni çıkmış bir genç Türkiye Cumhuriyeti, Lozan Anlaşması siyasi yükümlülükler yanında bazı ekonomik yükümlülükler de getiriyor ülkeye. Biliyorsunuz bunların başında ithalât duvarlarının yükseltilemeyeceği, fazlaca yükseltilemeyeceği hükmü var. İç pazarı korumak amacıyla ve benzeri yükümlülükler var. Ve bu dönemin temel özellikleri olarak, açık ekonomi politikalarının izlendiğini, özel sektörün bu bağlamda teşvik edildiğini, bazı devlet tekellerinin oldukça cazip koşullarla özel sektöre devredildiğini, bunların içinde kibrit, alkollü içecekler, petrol ithalâtı, liman İşletmeleri gibi kuruluşlar var. 1927 yılında Sanayii Teşvik Kanunu ile, gıda tekstil ve çimento diğer inşaat malzemeleri üretimine sağlanan teşvik ve sübvansiyonlar söz konusu. Yabancı sermayeyi teşvik eden uygulamalar var. Özellikle Türk firmalarla ortaklık şeklinde. Bu dönemde özellikle hatırlamamız gereken bir uygulama Aşar kaldırılıyor 1924 yılında. Âşar'ın önemi şu; devlet gelirlerinin yaklaşık %20'sini oluşturan bir vergi bu. Ve onun yerine arazi vergileri ve bazı dolaylı vergiler konuluyor. Aşar, biliyorsunuz, çiftçinin köylünün gayri safi tarımsal üretiminin %10'u olarak alınan bir vergi. Sonuç, bu dönemin sonucu, ulusal ekonominin zaten %50'sinden fazlası tarım sektöründen oluşan bir Türkiye ve bu dönemde sanayi üretimindeki artış yıllık %10 boyutlarında ve aynı dönemde tarımsal üretimde yaklaşık ikiye katlanıyor.

29-39 dönemine geliyoruz. Yani, Büyük Dünya Ekonomik Depresyonunun yaşandığı yıllar. 29'da Dünya Bunalımı'nın etkisiyle tarımsal ürün fiyatlarında konjonktüre bağlı olarak büyük düşüşler meydana geliyor. Bu sektör üreticilerinin reel gelirleri düşüyor. Bu malların ihracatından sağlanan gelirler azalıyor ve ülke bir döviz darboğazına düşüyor. Bu döviz darboğazına girilmesinin bir nedeni de, 1929 yılında başlayacak olan Osmanlı Dönemi'nden devralınan dış borçların ödeneceği ilk tarih, Lozan'da getirilen hüküm gereği 1929 yılı. Ve yine 1929'dan itibaren ithalât üzerine konulan Gümrük Vergisi, kota ve benzeri uygulamaların yükseleceğinin, başlayacağının beklentisi. 1929'daki bu içine düşülen döviz darboğazı, Tek Parti İktidarının, dönemin Cumhuriyet Halk Partisi İktidarının ithalât vergilerini, kotalarını üç katından fazla arttırmasına neden oluyor. Ve sonuçta ihracattan çok daha fazla düşen bir ithalât, ülkenin dönem sonuna kadar bir dış ticaret fazlası vermesini sağlıyor. O dönemlerin özelliği zaten, belki bir artı olarak söylenebilir, büyük ölçüde ülkede hep dış ticaret fazlası var uygulanan politikalar nedeniyle. Dönemin iktidarı, yine 1929-39 için söylüyorum, yabancı sermayeye karşı olmamakla beraber, madencilik, demiryolları ve bazı kamusal faaliyetleri tekrar idaresine alıyor özel sektörden ya da yabancı sermayeli kuruluşlardan. Ve hiç kuşkusuz, tabi krizin de etkisiyle, yabancı sermaye girişleri zaten giderek yavaşlıyor. Sadece Sovyetler Birliği'nden alınan krediler hariç olmak üzere, yabancı sermaye girişi büyük oranda düşüyor. Ve hiç kuşkusuz, ekonomik krizin tarım kesimi üzerindeki yaygın olumsuz etkisi, idarenin ekonomi idaresinin ve tek parti iktidarının, 1932 yılında, adına devletçilik-devletçi İktisat Politikaları dediğimiz, yeni bir ekonomik stratejiyi uygulamasına neden oluyor. Artık devlet esas üretici ve yatırımcı. 1934 yılında ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sovyet danışmanların da desteğiyle kabul ediliyor. Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirilecek bir dizi yatırım projesi ilan ediyor. Demir-çelik, tekstil, şeker, cam, çimento, kamusal hizmetler, madencilik bunların arasında. Ve pek çok özel sektör faaliyeti de devlet tekeline alınıyor. Ve dönemin koşulları gereği, yine tek parti İktidarının bu dönemde özellikle işçi örgütlenmeleri ve sendikal faaliyetler üzerinde kısıtlar getirdiğini belirtelim. Maliye ve para politikaları olarak olaya baktığımızda, oldukça ihtiyatlı bir maliye para politikaları uygulamaları söz konusu. Bir kere denk bütçe prensip ve devletçilik uygulamaları nedeniyle kamu gelir ve giderlerinde hiç kuşkusuz bir artış var. Bir önceki dönemde gayri safi hasılanın %13-15'i

düzeylerinde olan kamu gelir gider payı %17-19'lara çıkıyor. Ancak dediğim gibi denk bütçe politikası taviz verilmeden izleniyor. Dolaşımdaki paranın miktarı ise sabit ve bu büyük ölçüde Merkez Bankası'ndaki, tamamen Merkez Bankası'ndaki altın ve döviz rezervlerine bağlı para miktarı. Ve Gayri Safı Milli Hasılada bu dönemde krize rağmen yıllık artış oranı %5'leri geçiyor. Ancak, para arzının bu gelişmeye ayak uyduramadığını belirtelim. Bu da, dediğim gibi, İnönü Başbakanlığındaki Tek Parti Iktidan'nın uygulamış olduğu ihtiyatlı politikadan bir sonuç.

1939-46 dönemine geliyoruz. İkinci Dünya Savaşı yılları. Türkiye, her ne kadar savaşa girmemiş olmakla beraber, 1 milyonun üzerindeki bir insanı silah altında sürekli olarak, seferberlik halinde tutuyor. Ve bu boyuttaki bir nüfusun, özellikle tarım ve sanayi sektöründen çekildiğini de dikkate alırsak, sınırlı kaynakların önemli bir kısmının bu ordunun ihtiyaçlarına tahsis edilmesi nedeniyle, ekonomik durumun daha da olumsuz sinyaller verdiğini belirtelim. Gayri Safı Yurtiçi Hasıla, savaş yıllarında bir önceki döneme kıyasla %35 oranında azalıyor. Pek çok malın, hammadde, yarı mamul, mamul aşamasında yokluğu, özellikle tarımda yükselen fiyatlar ve meydana gelen genel ekonomik hoşnutsuzluk, dış ticaret hacmi, dış ticaret fazlasının bu şekilde altın ve döviz rezervlerini etkilemesi, hükümeti vergi ve fiyat kontrolleri uygulamaya yöneltiyor. Bu da ülkede stokçuluk, rüşvet, vergiden kaçınma gibi benzeri uygulamalara, tepki şeklindeki benzeri uygulamalara neden oluyor. Bu durum karşısında da hükümet zoriayıcı politikalarını terk edip, serbest piyasa mekanizmasının kurallarını uygulamak zorunda kalınca, bu defa stokçuluk ve benzeri uygulamalarla bu faaliyetlerde bulunan insanlar yükselen fiyatlardan oldukça önemli avantajlar sağlıyorlar.

Kamu harcamalarının mevcut kamu gelirleri ile karşılanamaması nedeniyle hükümet, bütçe açıklarını para basarak kapatmaya çalışıyor ve tabi bunun doğal sonucu olarak da meydana gelen enflasyon, zaten oldukça durumları bozuk olan dar gelirli toplumdaki kesimlerin daha da durumlarının bozulmasına ve toplumsal huzursuzluğun giderek artmasına neden oluyor. Bu dönemde yine hatırlatılması gereken bir uygulama, stokçuluk ve benzeri faaliyetlerden önemli avantajlar sağlayan kesimlerin en azından kamu giderierine belirli oranlarda katkıda bulunmasını sağlamak amacıyla getirilen varlık vergisi uygulaması. Bu varlık vergisi uygulamasının da özellikle uygulamada Müslüman olmayanlara yönelik bir ağırlık taşıması ve benzeri uygulama başarısızlıkları nedeniyle, yaklaşık bir sene sonra terk edildiğini bir kez daha hatırlatalım. Ve artık bu dönem ülkede tek parti rejiminin özellikle uyguladığı iktisat politikaları açısından giderek artan şekilde sorgulanmasına başlandığı yıllar olarak tanımlanabilir.

Ve 1947-62 dönemine geliyoruz. Yani çok partili rejime geçiş ve bu dönemi biz tarım öncülüğündeki büyüme dönemi olarak, iktisadi kalkınma dönemi olarak ifade edebiliriz. Dönemin özellikleri olarak, İkinci Dünya Savaşı sona eriyor, ülke çok partili rejime geçiyor, Demokrat Parti kuruluyor. 1948 yılında Marshall Yardımı'ndan faydalanıyor ülke, Türkiye'ye de genişletiliyor bu Marshall Yardımı uygulaması. 1950'li yıllarda başlayan Kore Savaşı, bunun yaratmış olduğu uluslararası bir tarımsal ürün talep artışının ortaya çıkması, o dönemin çok iyi giden hava koşulları, bütün bu Marshall Yardımı, Kore Savaşı, iyi hava koşulları vs. gibi faktörlerin de yardımıyla tarımsal üretimde olağan üstü bir artış meydana geliyor. Ancak, bu GSMH'daki artışın 1947-53 yılları arasında, ortalama yıllık %8.7'lik bir artışa ulaştığını özellikle belirtelim. Oldukça yüksek bir GSMH artış hızı. Ve ithalât serbest bırakılıyor. Ancak 53 sonrasında, özellikle Kore Savaşı'nın sona ermesi, bu nedenle azalan uluslararası talep, iyi hava koşullarının sona ermesi ve tarım sektörünün varolan olumsuz koşullarının giderek belirgin hale gelmesiyle bu olumlu tablo, giderek yavaş yavaş tersine doğru dönmeye başlıyor. Ve seçmen çoğunluğunun özellikle tarım sektöründe bulunduğu bu koşullardaki Türkiye'de, giderek yeniden düşmeye başlayan tarımsal ürün fiyatları toplumsal bir huzursuzluğa neden olunca, dönemin iktidarı bu olumsuz tabloyu düzeltmek için buğdayda fiyat destekleme programını uygulamaya sokuyor. TMO aracılığıyla bu fiyat destekleme politikası, buğday için uygulanıyor. Ve destekleme politikalarında da Merkez Bankası'nın vermiş olduğu kredilerden yararlanılıyor. Enflasyonist ortama doğru yeni baştan gidiş söz konusudur. O nedenle 1950'li yılların ikinci yarısını enflasyonist baskının

yoğunlaşmaya başladığı yıllar olarak yeniden tanımlayabiliriz. Ve enflasyonun etkisiyle yeniden değerli hale gelen TL'nin ihracat üzerindeki olumsuz etkisi, İthalât serbestisinin hala devam etmesi, ciddi ödemeler dengesi açıklarına ve dış ticaret açıklarına neden olmaya başlıyor. Alınan Önlemler, ithalâtın kısıtlanması, döviz kontrolleri, içerde fiyat ve kâr kontrolleri, kredi mekanizmasına politik amaçlı müdahaleler, Kamu iktisadi Teşebbüslerimden yine politik amaçlı olarak daha fazla yararlanmaya yönelik politikalar, belli ölçülerde de parlamentoda oluşmaya başlayan muhalefeti, demokratik özgüdükleri sınırlayarak bertaraf etmek. Yani, serbest piyasa ekonomisi uygulamaları sona eriyor bu dönem itibariyle. Ve IMF'le tanışıyoruz yine bu dönemde. Hükümet, 1956 yılında bu içine düştüğü sorunların üstesinden gelmek için IMF'le görüşmeye başlıyor. Ancak, IMF'in önerdiği reçetelerdeki acı ilaçları içmek İstemeyen hükümet, 1957 seçimlerini de dikkate alarak sorunları erteliyor. O nedenle sorunlar ertelenerek ve ağırlaşarak devam ediyor. Ve 1958'de seçimlerden sonra IMF reçeteleri uygulanmaya başladığında, yapılan devalüasyonla, herhalde cumhuriyet tarihinin en yüksek oranlı devalüasyonu, 1 Dolar 280 Kuruştan 900 Kuruşa çıkıyor. Yani, Dolar'ın TL karşısındaki değer artışı %220'yi aşıyor. Ve IMF'in reçetesi, istikrar programı için bildik bir reçete, ithalât liberalizasyonu, ihracat rejimindeki değişiklikler, fiyat kontrollerinin kaldırılması, KİT ürünlerine zam vs. Ve bu önlemlerin uygulanmasıyla ödemeler bilançosu iyileşip enflasyon düşerken, tabî ki ülke bir ekonomik durgunluk içine giriyor. Bunun bir anlamda 1960 askeri müdahalesinin de temel nedenleri olduğunu belirtmemiz gerekir. Bu dönem, GSMH'nın 1954-62 arasının yıllık %4 düştüğü, kişi başına milli gelirin yıllık %1.3 oranında azaldığı bir dönem olarak tanımlanabilir.

Ve son dönemimiz, 1963-1980 dönemine geliyoruz. Askeri müdahale ardından ilk seçimde meydana gelen bir koalisyon. Dönemin özellikle belirtilmesi gereken olgularından bir tanesi, askeri idarenin daha doğrusu ekonomik alandaki önemli uygulamalarından bir tanesi, DPT'nin oluşturulması ve planlı kalkınma dönemine geçiş. Bunu, CHP'nin başını çektiği koalisyonun yanında, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve içinde büyük işadamlarının bulunduğu kuruluşlar ile bürokrasiden de geniş bir destek aldığını belirtelim. Bu anlamda, bu dönemde yine DPT'de danışmanlık yapmış, planlamanın temelini oluşturmuş, Prof. Dr. Jan Tinbergen'i bir kez daha zikredelim ve hatırlayalım. Genel strateji şu, kalkınma planlan uygulanacak, dış ticarete kısıtlamalar getirilecek, yatırımlarda KİT'lerinin öncülük etmesi özellikle ara mal üretiminde söz konusu. Özel sektöre kredi sübvansiyonları, vergi muafiyetleri ve ithalât ayrıcalıkları getirerek, dış rekabetten korumak özel sektörü ve içerde Özellikle çok kârlı tüketim maddeleri üzerinde çok geniş bir hareket alanı sağlamak. Dikkat edilirse, ithal ikameci sanayileşme politikaları orta vadeli modelleri esas aldığı için para ve maliye politikalarına fazlaca ağırlık vermiyor. Uygulama sonuçları özellikle ilk dönemler için oldukça başarılı. Yine GSMH'daki artış hızı 1963-77 arasında ortalama %6.8, kişi başına gelir artışı yine aynı dönem için ortalama yıllık %4.3'tür. Reel ücretler artmaya başlıyor. 1961 Anayasası ile getirilen sendikal hakların etkisiyle reel ücretlerde önemli artışlar meydana geliyor. Ancak, dönemin sonlarına doğru reel ücretlerin giderek üretim maliyetleri içindeki bu artan payı, iş aleminden hoşnutsuz seslerin yükselmesine neden oluyor. Ve bu dönem için hatırlatılması gereken bir diğer özellik, 19601ı yıllarda başlayan, başta Almanya olmak üzere, Avrupa'ya işçi göçü. İşçi dövizleri, özellikle 1970 Devalüasyonunun ardından, Türkiye'nin ihracat gelirlerini aşan bir döviz girdisi sağlıyor. Ve yıllık 1.5 Miyar Dolar ortalama ile GSMH'nın %5'ine varıyor. Tabi bu dövizler kısa dönemde ödemeler dengesine katkı sağlayıp ekonomik gelişmeyi artırırken, bir taraftan da TL'nin giderek aşırı değerlenmesine neden oluyor. Ve ithalâtın da Özellikle ara mal ithalâtının devam etmesi, ithal ikameci politikaların giderek yara almasına neden olan gelişmeleri başlatıyor.

İhracat bu dönemde büyük ölçüde ihmal ediliyor, özellikle iki gündür gördüğümüz, özellikle 80 sonrası uygulamalarda ihracat ağırlıklı politikaların neden uygulandığının bir nedeni olabilir. 1973 sonrası zayıf koalisyonların, giderek artan siyasal belirsizliklerin, 1973 yılındaki ilk petrol şokunu da dikkate alırsak şayet, giderek Türkiye bir döviz problemi içine giriyor. Bu dönem içinde, yine çok hızlı bir şekilde geçiyorum, petrol şokuna rağmen bu dönemde özellikle kamu yatırımlarına hükümetin çok ağırlık verdiğini, özellikle 1977'de GSMH'daki payının %25'lere ulaştığını ve ekonomik kalkınmanın 1975-76'da %9'lara ulaştığını belirtelim. Ancak, bu yatırım hamlesi giderek artan bir şekilde dış borçlanma ile

karşılandığı için döviz rezervleri tükeniyor. Ve tam bu dönemde, dönemin hükümetinin azalan döviz rezervlerine rağmen, DÇM projesini uygulamaya başladığını, yani özel sektörün döviz borçlanmasına kur garantisi verdiğini, bunun enflasyonist bir ortamda Hazineyi çok büyük bir yük altında bıraktığını belirtelim. Ve dış borç stoku dönemin sonlarında GSMH'nın %9'undan %24'lerine çıkıyor ve ülke yeni baştan bir ödemeler dengesi kriziyle karşı karşıya kalıyor ve yine IMF'in kapısına gitmek zorunda kalıyor. IMF'in önermiş olduğu politikalar, dönemin hükümeti tarafından reddedilip parasal genişleme İle karşılanınca, enflasyon tam dönem sonunda 79'da %90'lara fırlıyor. Bu dönemde yaşanan ikinci petrol şokunu, petrol darboğazının getirdiği sorunları ve dönemin sonunda 1980 Askeri Müdahalesi'nin iktisat politikalarına iki gündür tartıştığımız yeni bir yön verdiğini belirterek konuşmamı kesiyorum. Dinlediğiniz için teşekkür ederim.

BAŞKAN: Prof. Dr. Turgay Berksoy'a teşekkür ederim. 1925'lerden başlayarak 80'lere kadar ki dönemi malî politikalar bakımından özetledi. Ve bundan sonraki tartışmalara da bir tür alt yapı hazırladı, kendisine teşekkür ederim. Şimdi sözü Sayın Doğan Cansızlar'a veriyorum. Buyurun.

DOĞAN CANSIZLAR: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Değerli Hocalarımız, Değerli Meslektaşlarımız, Turgay Berksoy Hocamızın bu çok kapsamlı bir ufuk turundan sonra 1980'li yıllara gelmiş bulunuyoruz. Hatta biraz bu dönemin iktisat politikalarından da bahsedildi. Şimdi ben izninizle Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları sunuşumu sadece para politikaları ve bankacılık alanında yoğunlaştırmak istiyorum. Çünkü, burada çok değerli Sayın Hocalarımız tarafından iki gündür maliye politikaları konusunda epeyce kapsamlı tartışmaların yapıldığını biliyorum. Bu bakımdan, ben sadece para politikası ve bankacılık alanında durmak istiyorum. Öncelikle ekonomi politikası denildiği zaman, para politikası ve maliye politikası diye ikiye ayırmak mümkün olabiliyor hepimizin de bildiği gibi. Maliye politikası, kısaca gelir, harcama ve finansman. Para politikası faiz, kur. Maliye politikasında tabi harcama ile gelir arasında bir fark olduğu takdirde kamu açıkları meydana geliyor. Gelir kısmına baktığımızda, vergiler de oldukça etken bir rol oynuyor. Bunun finansmanı konusunda ise, harcamaları azaltamıyor gelirleri de yükseltemiyorsak, borçlanma ihtiyacı ortaya çıkıyor. Bunun borçla finansmanıyla ilgili olarak şu anda Hazine Müsteşarlığı'nda iç ve dış borçlarla ilgili olarak bir birim vardır. Ve bankalar ve Merkez Bankası devreye giriyor. Tabi harcamalarımızı azaltma imkanımız olmadığı için, gelirlerimizi de istediğimiz düzeyde yukarı çekemediğimiz için, 1980'li yılların ortalarında veya 90'lı yılların başından itibaren borçlanma, günümüzün en önemli sorunu haline dönüşmüş oldu.

Şimdi iç finansman, iç borçlarla ilgili duruma baktığımızda, bu senenin son dört ayında 59.2 katrilyona ulaştığını görüyoruz. Dış borçların 114 ve ilaveten gelen IMF'ten yardım amaçlı gelecek olanla 120 Milyar Dolar'a ulaştığı görülmektedir. GSMH'nın 182 katrilyon olduğu dikkate alındığında, kamu açısından %70'lik bir yükümlülüğün olduğunu görüyoruz. Şimdi tabi finansman ihtiyacı karşılanırken, Hazinenin daha önceki uygulamalarında Merkez Bankası'ndan (MB) kısa vadeli avans kullanımı vardır. Geçici nakit ihtiyaçları buradan karşılanırdı. Fakat MB Kanunu'nda yapılan değişiklikle, 50. madde sanıyorum, eskiden genel bütçenin %15'i olan rakam tedrici olarak azaltılarak %3'e kadar indirilmiştir. Son yapılan değişiklikle de artık MB Hazineye kısa vadeli avans kullandırtmama durumuna geliyor. Çünkü, 6 aylık bir uygulaması vardı sanıyorum, Kasım ayında bu süre doluyor. MB'nın Hazineye bu imkanı kısıtladığına göre, Hazinenin yapacağı tek şey piyasalardan iç piyasalar başta olmak üzere borçlanmak olacaktır. Bu durumda tabloya baktığımızda, sürdürülemez bir iç borç dinamiği ile karşı karşıya olduğumuzu görüyoruz. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na baktığımızda da, belirtildiği gibi, bu sene için sadece 72.9 katrilyonluk bir iç borç ile 12.9 milyar Dolar'lık bir dış borç ödememiz gerekiyor. Bunu borcu borçla ödeyerek, bir kısmını da faiz dışı fazlalardan eritmeye çalışarak yapacağız. Böylesine bir borç döngüsü içinde bulunmaktadır şu anda Türkiye.

Bir diğer konu, para politikası açısından olaya baktığımızda, faiz ve kur politikası dedik. Ve para politikasının hedefi, özellikle 1980'li yıllardan itibaren, fiyat istikrarının

sağlanması üzerine odaklanmıştır. Fiyat istikrarının sağlanmasıyla ilgili para politikasını yürütücü kuruluş da MB olmuştur. Son yapılan kanun değişikliği ile özerkliğini daha da artırmış, araç bağımsızlığını tamamen elde etmiş, bu arada uygulanacak fiyat istikrarı programıyla ilgili olarak tek başına sorumlu hale dönüşmüştür. Bu arada bankalar var. Tabi eksik olmayan yıllardır bizim kamu bankalarımız var, özel bankalarımızın yanı sıra . Ve para politikası bu kesim üzerinde yoğunlaşmıştır. Şimdi malî sektöre, reel sektöre baktığımızda, malî sektör içinde bankacılık hep dominant bir rol oynamıştır. Bunun yanında sigortacılık daha henüz gelişme aşamasındadır. Ve bireysel emeklilik yasası yeni çıkmıştır. Yeni oluşturulacak yatırım fonlarıyla bireysel emekliliğin de cazip hale getirilmiş olması kaydıyla. Çünkü, vergi teşviki boyutunu da dikkate almak lazım. Çok kısa sürede sigortacılık sektörünün de gelişeceğini ümit ediyorum. Çünkü, bireysel emeklilikten bizim beklediğimiz GSMH'nın %10'u civarında bir tasarrufun piyasalara girmesidir.

Diğer taraftan, malî sektörün Üçüncü ayağı sermaye piyasaları dediğimiz finansman bonoları, özel sektör borçlanmatarıyla ilgili finansman bonoları, hisse senedi, halka arzlarla ilgili olarak söylüyorum. Yine dominant bir faktör olan Hazine Bonosu ve Devlet Tahvilleri. Şimdi buraya baktığımızda, hisse senedinin işlem hacminin çok düşük olduğunu görüyoruz sermaye piyasasında. Ama, devlet tahvili ve hazine bonosuna baktığımızda, günlük 3.5-4 katrilyonluk bir işlem hacminin olduğunu görüyoruz. Tabi kamu açıklarının bu denli yüksek olduğu bir ortamda, sermaye piyasalarında da sirküle edecek işlem görecek devlet tahvili İle Hazine Bonosu olmaktadır. Şimdi, çok geniş anlamda bu şekilde olaya baktığımızda, malî sektör ile reel sektör arasındaki ilişkiler nelerdir diye olaya baktığımızda, şimdi reel ekonomi bir ülkenin, bir binanın temeli. Malî sektörle ilişkilerine baktığımızda, reel ekonominin malî sektör tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Nasıl desteklenecek? Reel ekonomide ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını, başta borçlanma, malî sektörden reel ekonominin borçlanması şeklinde ortaya çıkacaktır. Bu nasıl olacaktır? Finansman bonosu, eskiden çıkarılırdı, şu anda kamunun borçlanma gereği çok yüksek olduğu için, devlet tahvili ve Hazine Bonosu çok yüksek miktarlarda olduğu için artık şirketler, reel kesimdeki şirketler artık finansman bonosu çıkartamaz duruma gelmişlerdir. Çünkü talep yok, daha güvenli kamu kağıtlarına gidiyor tasarruflar.

Bir diğer husus, bankalardan reel kesimin kredi alması konusudur. Tabi bankalar son yıllarda artan kamu açıkları nedeniyle devlet Kağıtları'na yatırım yaptıkları için reel kesimin kredi taleplerini karşılayamaz durumla karşı karşıyadırlar. Bir bakıma crowding-out dediğimiz *"dışlama etkisi"* ortaya çıkmıştır. Yani reel ekonomi için hazır olması gereken tasarruflar, doğrudan doğruya devlet tarafından piyasadan çekilmiştir. Bir diğer konu, hisse senedidir. Reel ekonominin finansmanı açısından baktığımızda, çok ucuz halka arzlar anlamında, bir finansman yöntemidir. Bunun da Türkiye'de çok geliştiğini söylemek mümkün değildir. Sadece 313 şirket var. Ve sadece %15-20 arasında bir halka arz oranlan var. Tabi enflasyonla mücadeleye de baktığımızda, üretim sektörü ile malî sektör arasında gerçekten bankaların reel ekonomiye tasarrufları borç veremediğini görüyoruz. Ve kamu açıklarının finansmanında kullanıldığını görüyoruz. Şimdi sürdürülemez bir iç borç dinamiğimizin olduğunu söyledik. Bir de, başta kamu bankaları olmak üzere, malî sistemdeki sağlıksız yapıya dikkat çekmek istiyorum. Borç stokumuzun durumları belli . Buraya nasıl geldiğimizin üzerinde fazla durmaya gerek yok. Çünkü, maliye politikaları tartışmalarında çok ayrıntılı olarak konu tartışılmıştır. Özellikle bankaların görev zarları şeklinde olaya baktığımızda, 1980'li yıllara kadar kamunun açıkları bir ölçüde MB'nda değerleme hesabında görülüyordu. Ve tahkimle ilgili bir hesapta görülüyordu. Fakat daha sonraki yıllarda bu, tamamen sistemin dışına çıkarılmıştır ve bütçenin de dışına çıkarılarak kamu bankalarının görev zararları şeklinde izlenmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, bugün için 21 katrilyon olan görev zararları 1980'li yılların ortalarından itibaren ortaya çıkan rakamlar açısından olaya baktığımızda, bu şekilde olmuştur. Şimdi malî sistemdeki en büyük sorun, dediğimiz gibi, bankaların görev zararlarıdır. Ve burada tarımı ve küçük esnafın finansmanı İçin kullanılan bu rakamlar, bütçenin dışında izlenmeye başlanmıştır. Ve kamunun gerçek anlamda açığını göremez hale getirmiştir. Tabi geliştirme ve destekleme diye bir fon vardı. ZX gibi rakamlara ulaşan boyutta her bir kararla bu tür bankalara, daha sonra görev zararları şeklinde ortaya çıkacak bir takım işlevler yüklenmiştir. Şimdi kamu bankalarının görev zararları ortaya çıkınca, 21 katrilyon az

bir rakam değil. Bunların günlük ihtiyaçları da overnight dediğimiz, gecelik piyasadan borçlanma ihtiyaçları da 5-6 katrilyon civarında olmuştur. Tabi kamu bankalarının bu anlamda günlük nakit ihtiyaçlarını, bu kadar yüksek nakit ihtiyaçlarını özel bankalardan karşılaması neticesinde, günlük-gecelik faizler astronomik rakamlara çıkmıştır, %3000'ler, kriz zamanında %7000'lere çıkmıştır. Bu bakımdan, bu anlamda kamu bankalarının görev zararlarına bir çözüm bulmak gerekiyordu. Daha sonra bu, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda gündeme getirilmiştir. Şimdi, bankaların görevlerini tamamen yerine getirmediğini, özel bankalar açısından baktığımızda, çünkü, devletin bu manada bir borçlanma gereğinin olduğu bir ortamda, reel sektöre kredi vermek yerine devlet Kağıtlan'na yatırım yaptıklarını biliyoruz. Devlet İç Borçlanma Senetleri'nin (DİBS) mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payına baktığımızda, 90 yılında %12 iken, 99 yılında %23'e çıkmıştır. Özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı 90 yılında %36'dan 99 yılında %24'e gerilemiştir. Böylece bankalar, üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterince destekleyememişlerdir ve desteklemekte istememişlerdir. Tabi yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler, tasarruf sahiplerini kısa vadeye yöneltmiş, bankaların varlık ve yükümlülükleri arasında vade uyumsuzluğu artmıştır.

Burada bir noktaya daha dikkat çekmek istiyorum. Tabi bankalar uygulanan ekonomi politikalarıyla birlikte, aşırı miktarda açık pozisyon tutmaya başlamışlardır. Çünkü 1999 yılında, oraya gelince anlatacağız, uygulanan kur politikası nedeniyle TL aşırı değerlendiği için, faizler yüksek olduğu için, dışarıdan döviz cinsi borçlanmalar bankaların açık pozisyonlarını artırmıştır. Bankacılık sektöründe 1960-70'li yıllara baktığımızda, devlet, faizleri kontrol eder ve reel faiz yerine bir ölçüde negatif faiz verirdi. Bu dönemde sanayicilerimizin, oldukça olumlu bir atmosferi yakaladıkları için, yatırımlarını bu manada oldukça iyi yaptıkları söylenebilir. I980-89 yılları arasında faizler serbest bırakıldı. Arkasından 89 yılından itibaren kamu iç borçlanması artmaya başladı. Bu arada koalisyonlar, popülizm ve sürekli erken seçimler olgusu bütçe açıklarını aşırı yükseltince, Türkiye, dünya rekoru %32 gibi reel faiz ödeme konumuna geldi. İç tasarruflar devlet borçlanmasının finansmanına yetişmez iken, 1989 yılında konvertibiliteye geçişle birlikte, dış borç alan bankaların açık pozisyonları bu manada yükselmeye başladı. Bankaların, bildiğimiz gibi, sermayelerinin %20'sine kadar açık pozisyon verme imkanları var. Fakat bu rakam, zaman zaman aşılmıştır. Toplam açık döviz pozisyonun, Eylül 2000 tarihinde 18.2 milyar Dolar iken, Mart 2001 tarihinde 12.1 milyar Dolar'a indiği söylenmektedir. Bu olgularla birlikte, 99 yılında bir stand-by anlaşması yapıldı. Ve dolayısıyla orada izlenen politikalar belirlendi. Para politikaları açısından bakıldığında; döviz sabit bırakıldı, çapa sistemi benimsendi, faizler serbest bırakıldı. Ekonominin ihtiyacı olan likidite de Net İç Varlık Hesabı'na (NİV) bağlandı. Döviz kurunun bu şekilde uygulanacağı bir politikada, Türkiye, bana göre aşırı değerlenmiş TL ile stand-by anlaşmasına girmiştir. Daha sonra ortaya çıkan likidite krizi de bunun bir göstergesidir.

Bir diğer konu likidite krizi, Kasım Krizi'nden bahsetmek istiyorum. Likidite krizine neden olan ve halen de devam etmekte olan piyasalardaki emisyon hacminin Net İç Varlık Hesabı'na bağlanması, özellikle parasal tabanın, GSMH'nın belirli bir oranı şeklinde belirlenen parasal tabanın, ekonomiye yeterli düzeyde olmadığı şeklindedir. GSMH'nın yeniden hesaplanarak parasal tabanın buna göre belirlenmesi gerekir. Çünkü, sınırlandırılmış bir likidite ve emisyon, piyasalarda nasıl motorun yağını az koyduğumuz zaman çalışmaz ise, aynı şekilde emisyonun ve likiditenin belli miktarların altında bırakılması neticesinde ekonominin çarkları pek fazla dönmez. Enflasyonla mücadele, 1999 yılında verildikten sonra, tabi aşırı bir değerleme oldu Türk Parası'nda. Ve döviz kuru da bir ölçüde sabit bırakıldı. Enflasyon-Kur makası bu arada açılmaya aşladı. Dolayısıyla, Kasım Krizi ortaya çıktı. Arkasından, bankacılık, likidite ve faiz riski nedeniyle, Şubatta da bu gün hâlâ içinden çıkmaya çalıştığımız bir krizle karşı karşıya kaldık. Şimdi yapılan bu yeni ekonomiye geçiş programında, eskinin bir devamı olarak, 99 yılı para politikaları açısından bu defa döviz dalgalanmaya bırakıldı. Crawling Peg dediğimiz kur çapasından vazgeçildi. Döviz, tamamen dalgalanmaya bırakılmış oldu. Faiz de yine MB'nın müdahaleleriyle yine belirli bir noktada tutulmaya çalışılıyor. Yine, emisyon ve likidite dediğimiz piyasanın ihtiyacı olan para, Net İç Varlıklar Hesabı'na yeniden bağlandı. Fakat bu limitler, bu defa biraz daha genişletildi.

Çünkü, piyasaların ihtiyacı olan likidite, geçmişte tam yeterli miktarda sağlanamamıştır. O bakımdan marjları biraz daha açtılar ve aylar itibariyle bir performans kriterleri konuldu. Arkasından, enflasyon hedeflemesine geçileceği duyuruldu. Fakat enflasyon hedeflemesine geçilebilmesi için, özellikle para politikası açısından, piyasaların oturması gerekiyordu. Şu anda o aşamadayız. Piyasalar yerli yerine oturduktan sonra, 2002 yılından itibaren enflasyon hedeflemesi dediğimiz, enflasyonla mücadele programı tekrar devreye konulacaktır.

Ancak, şu anda uygulanan sistem, enflasyondan ziyade, özellikle kamu bankalarının gecelik ihtiyaçlarını karşılamak olmuştur. Nitekim, bu manada 4.5 katrilyonluk bir rakam, günlük ihtiyaçların karşılanması için bankalara verilmiş bulunmaktadır. Bu arada tabi MB Kanunu'nda, Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapıldı, bankaların malî yapılarının güçlendirilmesi için tedbirler alındı, sermaye yeterlilikleri konusu çok daha yakından takip edilebilir hale dönüştü. Ve özellikle kamu bankalarından Emlak Bankası'nın bu ayın sonu itibariyle bankacılık faaliyeti tamamen durdurulacak. Ziraat ve Halk Bankası bünyesinde birleşecek. Arkasından, bu iki bankanın program hedefleri açısından, zaman içinde özelleştirilmesi düşünülmektedir. Şu andaki durum Emlak Bankası'nın tamamen tasfiye edilmesi şeklinde olmuştur. Bu şekilde kamu bankalarının tamamen özelleştirilerek kamuya yük olmaktan çıkarılması planlanmıştır. Vakıflar Bankası da bu anlamda öteden beri devam eden özelleştirme programına devam etmektedir. TMSF'deki 13 tane bankanın bu yılın sonuna kadar tamamen tasfiye edilmesi planlanmaktadır. Bu şekilde TMSF'deki bankaların yükü devletin sırtından tamamen kalkmış olacaktır. Bunlar ya satılacak, ya da kapatılacaktır. Özel bankalarla ilgili bir diğer operasyon da iç borç takasıdır. Şu anda bankacılık sektöründe devlet İç Borçlanma Senetleri miktarı 18.6 katrilyon civarındadır. Bunun faizi de %35-40'dır. Çünkü, 1999 Programıyla birlikte enflasyona paralel olarak faizler gerçekten düşürülmüştü. Bu bakımdan, banka portföylerinde bulunan devlet İç Borçlanma Senetleri'nin 4-5 katrilyonluk bir kısmının döviz cinsinden kağıtlarla değiştirilmesi planlanmaktadır. Bunun anlamı, bankaların açık pozisyonlarını kapatarak dövize hücumu biraz engellemektir. Faizlerin de düşmesine yardımcı olmaktır diye düşünüyoruz. Ben daha fazla girmek istemiyorum . Sorular olursa daha detaylı açıklama yapma İmkanımız olur. Çok teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Değerli Panelistimiz Dr. Doğan Cansızlar, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda bankacılık ve para politikası bakımından çok değerli açıklamalar yaptı. Gerçi zaman bakımından kısıtladık kendisini ama, tartışmalar kısmında herhalde ek açıklamalar da yapılacaktır. Şimdi ben sözü üçüncü paneliste veriyorum. Sayıştay Başkanı Sayın Prof. Dr. Kamil Mutluer'in söz. Buyurun.

KAMİL MUTLUER: Sayın Hocam, Sayın Başkan, Saygıdeğer Hocalarım, hepinizi saygıyla selamlıyorum. Saygıdeğer Arkadaşlarım, hepinize saygılar sunuyorum. Hocamın titizliğini çok iyi bilirim. Hocamın iki talimatı var. Bunlardan birincisi, konuşmanızı 15 dakika ile sınırlandırın diyor. Şu anda saat 10:30'a geliyor. 11'e çeyrek kala bitirmem gerekiyor. İkincisi ileriye dönük konuşun dediler. Ona da uymaya çalışacağım. Mümkün olduğu kadar geçmişle ilgili herhangi bir değerlendirme yapmayacağım. Efendim, bu yıl Maliye Sempozyumu 16. yılını idrak ediyor. Bu Sempozyumun amacı neydi? Bu Sempozyumun amacı, maliyecilerin birbiriyle kaynaşması, her yıl birbirini görmesi ve güncel sorunları tartışması idi. Ancak, son yıllarda büyük trafik kazaları meydana gelmiştir. Büyük olaylar var. Burada, izninizle, bir öneri getirmek istiyorum. Değerli Maliyecilerimizin görüşleri uygulamacılar için önemli. Burada alınan kararları ve değinilen konuları bir bildiri ile yayınlasalar ve bundan sonra bu usul yerleşse, uygulamacılara ve kamuoyuna bir destek sağlamış oluruz. İlk bakışta önemsenmeyebilir gibi geliyor. Ne yapılması gerektiğini kamuoyuna açıklamakta büyük yarar var. Efendim, tabi her meslek kişiye bir konuşma alanı çiziyor. Sayıştay'a gelmeden önce burada konuşsaydım. Daha değişik konulara değinirdim. Gelir politikasına değinirdim. Diğer başka konulara değinirdim. Ama Sayıştay'a gelip gördükten sonra kamu harcamaları konusunda alınması gereken önlemlerin konuşulması gerektiği düşüncesine vardım. Bu bakımdan bu sınırlı süre içinde kamu harcamaları ve kamu harcamalarında reform konusuna değinmeye çalışacağım. Bugün Türkiye'de %45 dolaylarındaki GSMH'nın bir kısmını kamu harcıyor. Bunun %32 dolayındaki bir kısmını Katma Bütçeden harcıyoruz, %14-15'lik bir kısmını fonlardan, döner sermayeden ve diğer harcama alanlarından harcıyoruz. Yani,

demek ki toplam her harcanan 100 TL'nin %50'sine yakın bir kısmını kamu harcıyor. Kamu parasının nasıl harcandığını çok iyi bilirsiniz. Çok iyi bildiğiniz bir matris var. İzninizle onu burada tekrar edeceğim. Friedman diyor ki; bir kişi kendi parasını kendisi için harcarken hem fiyata önem verir, hem de kaliteyi sağlamaya çalışır diyor. Eğer bir kişi başkasının parasını kendisi için harcarsa fiyat önemli değil, kalite önemlidir diyor. Çünkü para kendisinin değil diyor. Üçüncü alternatif kendi parasını başkası için harcarsa; o zaman da kalite önemli değil fiyat önemlidir diyor. Dördüncüsü kamu harcamaları için açık seçik bir örnek, başkasının parasını başkası için harcıyorsan fiyat ta önemli değil kalite de önemli değildir diyor. Bu dördüncü alternatifte, vergi mükellefinin parasının harcanması söz konusudur. O takdirde, fiyat ta önemli değil kalite de önemli değildir. Gerçekten, bugün Türkiye'nin orta vadede çözülmesi gereken en önemli sorunu, kamu harcama reformudur. Yıllar yılı vergi reformu başlığı altında bir dizi reform yapılmıştır. Cumhuriyet kurulduktan bu tarafa bir kez kamu harcama reformunun yapıldığına şahit değiliz. Hiç kimse bunu bu tür masalarda dile getirmedi. Daha hâlâ 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile işi idare etmeye çalışıyoruz. Bugünkü İhale Kanunu ile harcamalarımızı yapmaya çalışıyoruz. Bugünkü personel rejimimizle İşi yürütmeye çalışıyoruz. Bu durumdan Fransızlarda şikayetçi.

İki yıl önce Paris'e Avrupa Sayıştaylar Birliği toplantısına gittik Fransız Meclisi bu alanda iki ciltlik çalışma yaptırtmış. Biz aldık getirdik bunları. Bir cildini tercüme ettirdik ve dağıttık. Kitabın başlığı *"Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim".* Bu kitabın tek bir ağırlık noktası var. Orada diyor ki, daha az vergi almak için nasıl daha iyi harcama yapılabilir. Türkiye'nin esas hastalığı harcama sıkıntısıdır. Evet %45'ini harcıyoruz. Gelişmiş ülkelerde aşağı yukarı GSMH'nın %40-45'i harcanıyor. Ama orada devletin aslî görevleri için harcanıyor, eğitim için harcanıyor, sağlık için harcanıyor, emniyet için harcanıyor, adalet için harcanıyor, bayındırlık için harcanıyor. Bizde ne oluyor? Rakamları telaffuz etmeye gerek yok, çünkü her gün değişiyor. Faiz şu kadar, borç bu kadar, bunları söylemeye gerek yok. Çünkü, her gün değişiyor bu rakamlar. Efendim, bizde ise, eğitime ayrılan pay GSMH'nın %3.5'idir. Sağlığa ayrılan %1 dolaylarında bile değil. Fonlardan, şuradan-buradan geleni de hesaba katarsanız %5'tir. Türkiye'de beşeri sermaye için ayrılan kaynak, GSMH'nın %5'i dolaylarındadır. Bu yıllardır böyle, 10 yıl, 15 yıl, 20 yıl geriye gidersek. Sorarım acaba GSMH'nın %15-20'sİ eğitime, sağlığa harcansaydı bu tablolar bu kadar dalgalı olur muydu? Türk toplumu çok daha iyi eğitseydik bu tür olaylarla karşılaşır mıydık? Sıkıntı burada. Yani, bunun için tekrar tekrar altını çiziyorum, bizim mutlaka kamu harcama reformunu gerçekleştirmemiz gerekiyor. Ne gibi sorunlar var kamu harcama sisteminde? Bunu hepiniz biliyorsunuz. Ama ben kısaca söyleyeceğim. Bir kere, bütçenin tam anlamıyla kapsayıcı olmaması. Genel ve katma bütçenin yanında fonların ortaya çıkması, döner sermayenin ve diğer harcama birimlerinin ortaya çıkması. Şimdi deniyor ki, bunları bütçe içine çekeceğiz. Bunların bütçe içine yıllar önce çekilmesi lazım. Peki bütçe içine çektik, harcama sistemimiz çok sıkı ise, harcamacı kişiyi son derece sıkıyorsanız, acaba başka adlar altında fon ve döner sermaye benzeri kuruluşlar ortaya çıkmaz mı? Mecburen çıkacaktır. Yani, o bakımdan, bizim esnek bir kamu harcama sistemi kurmamıza gerek vardır. Zaten, dünya artık girdilerin denetiminden çok çıktılarla uğraşıyor, çıktıların denetimiyle ilgileniyor. İkincisi bütçe sınırlandırması içinde sağlıklı bir bütçe yapımız yok, bir orta vadeli harcama sistemimiz yok.

Diğer bir sıkıntı, bütçe süreçlerinde harcama dairelerine bütçe hazırlanmasında etkili kurumlarla kendi bütçe sorunlarının tartışma imkanının verilmemesi. Bu diğer bir sorun. Biraz önce değindiğim gereğinden sıkı malî kontrol mekanizmalarının mevcut olması, sonra bütçe harcamalarının muhasebeleştirilmesindekı yetersizlik. Bu sistem de, Devlet Muhasebe Sistemi de çağdışı bir sistem. Analiz yapmaya müsait değil. Artık Nakit Bazlı Muhasebeden Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sistemi'ne geçmek kaçınılmaz. Kamu İhale Sistemi'nin yetersizliği. Her kamu parasını harcayan kişiye görevini suiistimal yapabilir düşüncesiyle bakıyoruz. Böyle baktığımız halde bu olaylar ortaya çıkıyor ve çıktı da. Ama biraz esneklik versek harcayan kişiye, ihale kanunlarını daha esnek hale getirsek. Zamanım kısıtlı olması nedeniyle bazı örnekler veremiyorum burada. İhale Kanunu'na tâbi kamu kuruluşu 2x'e mal ediyor, İhale Kanunu'na tâbi diğer bir kamu kuruluşu 1x'e mal ediyor, İhale Kanunu'na tâbi olmayan bir özel sektör kuruşu 1/2x'e mal ediyor. Bunlar önümüzde gerçek. Demek ki İhale Kanunu durumu müspet duruma getirmiyor. Yeni bir İhale Kanunu hazırlanıyor. Tek bir

avantajı, anahtar teslimi ihale getiriyor. Anahtar teslimi ihale, acaba bu ödenek tevzii sonucunda bizi bir sonuca ulaştıracak mı? Ama yine harcama sistemi çok sıkı bir disiplin altında. Bütçe reformlarının ve denetiminin İhtiyaca cevap vermekten uzak olması.

Ve personel rejiminin verimlilik anlayışı üzerine oturmayışı. Efendim, statü esasına göre personel sistemi var. Çalış-çalışma 65 yaşına kadar aynı parayı alırsınız. Bütün genel müdürler aynı parayı alır. Ama her genel müdürün yükü aynı ağırlıkta mıdır. Bir kişi bir yere atanır 35 yaşında, 65 yaşına kadar dokunulmazlığı vardır. Niye çalışsın ki efendim? Özel sektör böyle midir? O bakımdan personel sistemini verimlilik esasına göre kurmak gerekir. Diyeceksiniz ki o zaman da bir sürü suiistimaller ortaya çıkacak, hakkı olmayan adama daha fazla para verilecek. Efendim önemli olan şudur, önemli olan sistemi düzeltmektir. O hatalar uygulama hatasıdır. Uygulama hatası daha kolay düzeltilebilir. Sistemi düzeltmek önemlidir. Sonra, harcamalar üzerindeki esas sorumluluğun saymanlar üzerine odaklanması bugün diğer bir sıkıntıdır. Harcama yöneticisinin sorumlu olması gerekir. Bunlar başlıca harcama sistemimizdeki sorunlardır. Şimdi ne yapacağız, bunları eleştiriyoruz, söylüyoruz, ne yapmamız gerekir? Esasında hastalık belli, reçete de bellidir. Ama kimse o reçeteyi eczaneye götürmüyor. Efendim, Yeni Zelanda 1992 yılında ekonomik göstergeler bakımından üç aşağı beş yukarı bizim durumumuzda. Geçen gün Kal-Der'in bir toplantısında Yeni Zelanda'lı bir bakan geldi, konuştu. 1998 yılında harcama reformu yapıyorlar. Ekonomik göstergeler bakımından düzlüğe çıkıyorlar. Şurada elimde DPT'nin bir yayını var. Özellikle getirdim, Kamu Malî Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Malî Saydamlık diye. Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ben, Değerli Arkadaşım Sacit Yörüker'e, burada huzurunuzda teşekkür etmek istiyorum. Kendisi bu komisyonda görev almış bir kişi. Bu rapor bir anlamda Yeni Zelanda Modeli göz önüne alınarak hazırlanmış olan bir rapor. Burada ne yapılması gerektiği reçete olarak var. Şimdi süre yetersiz olduğu için bunları anlatamıyorum. Ve bu rapor özet olarak 8. Beş Yıllık Plan'da da yer almış. Planda yer almış ve kanun haline de dönüşmüş. Çerçeve olarak belirtilmiş. Burada yapılacak İş, 8. Plandaki hedefler esas alınarak onların alt kanunlarını çıkartmaktır.

Ne yapılması gerekiyor? Çağdaş bir bütçe kanunu ortaya koymak gerekiyor. Bugüne kadar vergilerle ilgili çok kanun yaptık. Türkiye'de iki tane Anayasa var bana göre. Birincisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, diğeri ise 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. I924'ten beri TC. Anayasası kaç kez değişti. Oysa ki malî yaşam daha süratle değişiyor. Ama 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çağdaş anlamda, gerçek anlamda bir değişikliğe tâbi tutulmadı. Bu çok önemli, bunu göz ardı etmemek lazım. İhale Kanunu'nu harcayıcı kişilere mutlaka esneklik sağlayacak şekilde değiştirmek gerekir. Daha sonra personel rejiminde öyle. Şimdi birkaç kelime de performans yönetimine, performans denetimine geçmek istiyorum kısaca, onları belirtmek istiyorum. Efendim, harcadığımız para hukukî olabilir. Ama harcadığımız para ekonomik değilse, bu tür tablolarla her gün karşılaşırız. O bakımdan, biz kamu harcama sistemini, tabi özelliği dolayısıyla tam anlamıyla üzerine oturtmak mümkün değil, özel sektörün harcama sistemi haline yaklaştırmak mecburiyetindeyiz. Onun için şurada hepsi var. Kamu kurumlarının stratejik hedeflerini tespit etmesi lazım. 1996 yılında Sayıştay Kanunu'na bir hüküm koymuşlar. Sayıştay, performans denetimi yapar diyor. Nasıl yapacak efendim? Performans denetimi bir fikir değişimini, bir köklü değişimi, bir seferberliği gerektirir. Her harcayıcı kuruluşun performans kriterlerini tespit etmesi lazım, bu harcayıcı kuruluşlar İçin hukukî mükellefiyet olması lazım. Sonra, ben o hedeflere varılıp varılmadığını denetlemem lazım. O bakımdan, 8. BYKP'ndaki bir sistemi veya ona yakın bir sistemi Türkiye'ye getirmek gerekir. Ben zamanımı 2 dakika kadar aştım zannediyorum. Hepinize saygılar sunuyorum.

BAŞKAN: Sayıştay Başkanı Prof. Dr. Kamil Mutluer'e bu açıklamalarından dolayı teşekkür ederiz. Konuşmacı, evvela kamu harcamalarındaki reform konusuna değindi. Ve geçen sene önerdiği performans denetimi üzerinde durdu .Bu ilginç açıklamaları dolayısıyla kendisine teşekkür ederiz. Konuşmasının başında bir önerisi var. O öneriyi ben açıklamak istiyorum. Maliye Sempozyumlarının sonunda bir bildiri yayınlayalım. Ve varılan sonuçlar kamuoyuna duyurulsun denildi. Tabi bu ilginç bir öneri. Ben bu öneriyi yazılı bir hale getirdim. Ve önerinin sahibinin Sayın Mutluer olduğunu belirttim. Ben bu öneriyi Tertip Komitesi'ne

havale ediyorum. Tertip Komitesi düşünsün ve gerekirse bir bildiri yayınlansın. Ancak tartışma bölümünde sizlerin de görüş ve fikirlerini de almak iyi olacaktır. Şimdi efendim, ben son sözü sayın Prof. Dr. Oğuz Oyan'a veriyorum. Buyurun.

OĞUZ OYAN: Teşekkür ederim Sayın Hocam. Değerli Meslektaşlarım. Benim şimdi anlatacaklarıma bakıp ta Duyun-u Umumiye dönemine gitti diye düşünmeyiniz. Ben size çok yakın bir dönemi anlatacağım, bir benzerlik yoktur. Şimdi efendim, Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarına Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ne gibi çözümler öneriyor, ne tür yeni çözümler öneriyor? Yeni iki anlamda olabilir. Bir, 2000 Programı'na göre ne kadar yeni, ikincisi 2000 Programı öncesine kıyasla ne kadar yeni? Ya da şöyle de sorulabilir. Acaba son şans denilen Program - önceki için de son şans deniyordu - 2000 Programı'na kıyasla ne gibi yenilikler getiriyor? Artı belki de 2000 Programı'na kıyasla 2001 Programı acaba başlangıç hedeflerine bir yeniden dönüşten mi ibaret gibi çok temel bir soruyla başlamamız gerekir. Biraz sonra açıklanan makro hedefler tablosuna değineceğim. Burada asıl yapmamız gereken galiba şudur. 2000 Programı ile 2001 Programı arasında bir kıyaslama yapmak. Bunu hem maliye politikaları, hem de iktisat politikaları açısından yapabiliriz. İkisini birden yapmak isterdim. Vaktim yok, sınırlayacağım. Sadece maliye politikası açısından yapmaya çalışacağım. 2000 Programı ne idi, ne Öneriyordu, 2001 Programı ne öneriyor? Aralarında bir fark var mı, buradan bir çıkış var mı tabi sonuç olarak? Bir defa 2000 Programı'nda, faiz dışı bütçe başta olmak üzere, kamu dengesini yüksek tutarak tedricen kamu borcunun milli gelire oranını düşürmek, sonra stabilize etmektir. Yani esas olarak yapılan temel şey şuydu. Bu bir stabilizasyon programı mıydı acaba gibi bir soruya götürecek birazdan bizi. Gerçekten bu bir stabilizasyon programı mıydı yoksa kamunun borç ödeme kabiliyetini sürdürülebilir olmakla sınırlı bir program mıydı gibi bir temel soruyu sormak zorundayız. Çünkü, 1999 yılında GSMH'ya oranla kamunun net iç ve dış borç stoku %58'e çıkmıştır. 1998 yılında %44 idi, bir yılda milli gelire oranla %14'lük bir artış göstermiştir. 2000 Programı şunu hedefliyordu. 2002'de bu rakam %55'e düşecek diyordu . 1999'da %58'den devralıp, eğer program başarılı olsaydı, bu rakam %55 olacaktı. Yani tünelin ucundaki ışık bundan ibaret. Yani borç artışını küçük bir azalışla stabilize eden bir programdı. Yani o program başarılı olsaydı 2002 yılından sonra hep şuna mahkum olacaktık. Hep faiz dışı fazla vermeye zorlanan bir bütçe, bir kamu. Yani, temel kamu hizmetlerini erteleyen bir kamu ve sürekli olarak kendisini borç ödemeye ayarlamış bir kamu. Böyle bir Türkiye'nin yine yatırım yapamayan, yine beşeri sermayesini geliştiremeyen, dolayısıyla gelişmiş ülkelere yetişme perspektifini tamamen yitirmiş bir Türkiye bize vaat ediyordu 2000 Programı. Aman üzüldük, çöktük dediğimiz program bize bunu vaat ediyordu. Şimdi daha kötüsü var. Çöktükten sonra tablo daha kötü kuşkusuz. Oraya geleceğim. Yani başarılı olsaydı ne olurdu? Türkiye'de siz bütçenin %5.7'sini yatırıma ayırıyorsunuz, Japonya %17'sini yatırıma ayırıyor. Hani tersi olsa çok olağan bir şey. Amerika %10'unu ayırıyor. Hangimiz daha gelişmiş? Biz bir de onlara yetişeceğiz. Bu beşeri sermaye ile bu fiziki sermaye dokusuyla Türkiye'nin böyle bir şeyi gerçekleştirmesi mümkün değildir. Yani, aslında çöken program Türkiye'nin büyümeyi unutmasını öngören bir program idi zaten.

Türkiye 1994/99 arasında üç kere, şimdi 2001'i katarsak 4 kere bir daralma durgunluk yaşayan bir ekonomi. Yani, giderek büyüme perspektifini gözünden kaçıran ve giderek diğer bir krizle bunun daha da kötüsüne gidebilecek bir ülke konumundadır. Şimdi, yeni programa baktığımızda, kamu kesimi net borç stoku %61'dir. Şimdi 1999 yılında %58'den başlayıp %55'e indirmeyi hedeflediğimiz bir rakamdı. Bu yıl 20 puanlık bir milli gelire oranı itibariyle bir artış var %78'e fırlatıyoruz. Tabi bunda bu yıl milli gelirin daralacak olmasının bir etkisi var ama, esas etkiler başka biliyorsunuz, %78'e fırlatıyoruz, sonra, bir sonraki yıl her şey yolunda giderse %70'e düşürüyoruz. Daha sonra yine her şey yolunda giderse %65'e düşürüyoruz. Yani bu program başarılı olursa, dua edelim başarılı olsun, biz buradan %65'lik bir borç stoku ile çıkış yapacağız, 2004 yılına geleceğiz. Bu tabi Maastricht Kriterleri'nin üzerinde bir rakam. Maastricht Kriterleri %60 ama, oradaki rakam Türkiye'deki gibi kısa vadeli bir borç yapısına göre bir %60 değildir. Böyle bir borç maliyet yapısına bakarsak, Türkiye için ancak bu rakam %30 olabilir. Şimdi karşılaştırmayı sürdürelim. Yani bunu sağlamak için, tedricen bu kamu borç yükünü stabilize etmeye çalışan bu program neleri öngörüyordu, hangi kaynak yapısını öngörüyordu? 2000 Programı'nda vergileri artırmayı öngörüyordu. Dün de konuştuk ilahî bir

krizle Türkiye, 1999 yılında başladığı olağanüstü vergiler uygulamasını 2000 yılında sürdürdü. Ve milli gelire oranı program %5'lik bir artış öngörüyordu. Türkiye daha fazlasını gerçekleşirdi. Türkiye'de vergi yükü 2000 yılında geçmiş 10 yılda yıllık en yüksek artışı gerçekleştirdi. 1999 ve 2000'i birlikte zikredelim, çok yüksek vergi artışları sağlanabildi. Bunlar olağanüstü vergiler idi. Bunun en önemli bölümü, bu güne kıyasla da en farklı bölümü, 1999 yılında biz hiç olmazsa faiz vergisi getirmiştik. Yani, uzun vadeli 15-16 aylık tahvillere biz geçmiş dönemde çıkmış da olsa faiz getirdik, %4 ile %19 arasında değişen. Yani kısmî bir malî konsolidasyon yaptık. Ve böylece ilk defa bir istikrar programıyla sermaye geliri sahipleri üzerine de yük yükledik. Şimdi bu yıl bu fırsatımız yok. Üç aylık hazine bonosuyla borçlanıyorsunuz. O Üç aylığı dün borçlanamadınız. Şimdi böyle bir imkanınız zaten yok. Şimdi böyle bir şey getirseniz, bir-iki ay sonra, hatta haftaya borçlanamayacak durumda Hazine zaten. Dolayısıyla, bugünkü krize yönelik vergi politikası önlemleri, dünkü kriz programına bakarsak çok daha adaletsiz. Nasıl adaletsiz? KDV'ni ve Akaryakıt Tüketim Vergisiyle %15 bir gelir artırmayı hedefliyoruz. Niyet mektubu diyor ki, bu yıl dolaylı vergiler %64.4'e çıkacak, ki bu bile eksik hesaplanma olabilir. Evet, kaynak meselesi, vergileri artırdık ve çar çur ettik. 1999-2000 yılı kavşağında vergi yükü artışı konusu önümüzdeki perspektifte daha açıktı, şimdi daha kapalıdır. Yani, iç kaynaklar açısından söylüyorum. 2000 Programı'nda kamu harcamalarında %2.4'lük bir tasarruf öngörülüyordu birinci niyet mektubundan itibaren. Bu niyet mektubunda da böyle Öngörüler var. Hâlâ yatırımların azaltılması, diğer carilerden, yani savunma harcamalarından azalış yapılması gibi bir takım hedefler var. Ama burada da çok büyük bir imkan gözükmüyor. Özelleştirme konusu geçen program daha iddialıydı. Şimdiki en azından bu yıl için iddialı değil. Çünkü, daralma dönemi. Geçen programın 2000-2001 yılı hedefleri, üç yılda 17 milyar Dolar öngörüyordu. Bu programda bu rakam oldukça düşmüş. Bu yıl için 2 milyar Dolar civarında bir özelleştirme hedefi söz konusudur. Bunun dışında, dış kaynak girişi konusu geçen program oldukça iyimserdi. Gerçi şunu söyleyeyim, 2000 yılında Türkiye'ye 15.2 milyar Dolar'lık bir yabancı kaynak girişi olmuştur. Bunun bu yıl ancak IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla 15.7 milyar Dolar girmesi beklenmektedir.

Geçen programda kuşkusuz yapısallar vardı, şimdi de var. Oraya şimdi geleceğim. Geçen programda SSK ve diğer sosyal güvenlik kuruluşları reformu ile kaynak tasarrufu olabileceği, bu arada pirim tavan ve tavanları ile bir kaynak sağlanmıştır. Ama bu yıl, bu özellikle vurgulanıyor. Ama bunun ne gibi kayıtdışılıklara yol açacağı konusunda hiç kimse , kafa yormuyor. Yeni programda da SSK ile ilgili tavan ve tabanlarla önemli gelir artışı sağlanacağı hesaplanıyor. Şimdi bu karşılaştırmayı geçerek belki daha temel konulara girmek lazım. Şunu söylemiştim 2000 Programı acaba gerçekten bir istikrar programı mıydı? iki nedenle hayır; birincisi, sadece desenflayon programı özelliği taşıyan bir istikrar hedefi vardı. Bu esas itibariyle kamu borcunun kontrol altına alınmasıyla sınırlıydı. Ama o programın talî hedefiydi. Aslî hedefi yapısallar dediğimiz, tarımın tasfiyesi, özelleştirmelerle bütün bir kamu kesiminin tasfiyesi, bu arada malî sistemle ilgili ciddi bir tasfiye programı, ki bunun hızlandırılmış bir versiyonunu görüyoruz şimdi. Bugün 3 bankanın başına gelen genel müdür, 5 yıl sonra 6-7 banka kalacak diyorsa, bunlar arasında kamu bankası hemen hemen hiç olmayacaksa, Türkiye'de kamu bankacılığının tasfiyesinden bahsetmiyoruz. Türkiye'de bizim malî sistemimizin bütünüyle yabancılara açılacak olmasından bahsediyoruz. Türkiye'deki malî sistem esas olarak yabancıların denetimine geçecektir. Eğer bunu bugünden görmüyorsak, bir süre sonra çok şaşırabiliriz nasıl oldu bu işler diye. Programın aslî hedefleri bunlardı. Ama bu aslî hedefleri meşru kılabilmek, kabul edilebilir kılmak için bir de önümüze istikrar hedefleri konulması gerekiyordu.

Peki nereye geldik? Türkiye, 1999 yılında, iç denge sorunları yaşayan bir ülkeydi, iç açık sorunları vardı. Dış açığı yoktu Türkiye'nin 1999 yılında. Türkiye, cari işlemler açığı itibariyle baktığımızda, milli gelire oranla %1 dolayında bir ülke idi. Bütün 90'lı yıllar boyunca bakın, Türkiye'nin cari açıkları bu düzeylerdedir. Peki ne oldu Türkiye bu programa girdi. Artı dış açıklar ortaya çıktı. Hem iç hem de dış açığı olan bir ülke konumuna geldi. Türkiye Cumhuriyet tarihinde ilk defa böyle bir şeyle karşılaşıyor. Bu yıl dış açığımız, küçüleceğimiz için, frenlenecektir. Yüzde 3 mü olur, yüzde 6 mı olur bilemiyorum, ama küçüleceğiz. Şimdi burada, bu tür programların dövizi tutan, çıpaya bağlayan programların sonuçta daha birinci

yıl içinde bir tüketim patlamasına, arkasından bir cari açıklar büyümesine, buralardan bir krize doğru gideceğini o kadar çok ülke deneyimi gösterdi ki, bunun acaba Türkiye'de sınanmasına gerek var mıydı? Tabi Stanley Fischer'in 2001 Ocak ayında yayınladığı makalede, bu tür döviz çıpası gibi modellerin asla bir model olamayacağını, iki tür modelin olduğu, bunların da biri sabit, diğeri de dalgalı kur dışında hiçbir seçenek olamayacağını söyledikten sonra, IMF Başkan Yardımcısı'nın, acaba Türkiye üzerinde yeni testler denemeler mi yapılıyor? Aklımıza getirmemiz gerekiyor, çünkü bu o kadar aşikar bir olaydı ki. Ben size bir UNCTAD iktisatçısının şeyini okuyayım. Döviz kuruna bağlı istikrar programlarından kaynaklanan çevrim, bir tüketim patlaması ile başlar, bunu ticaret ve cari İşlemlerdeki açıklar ve ekonomik daralma İzler. Ondan sonra gelecek ekonomik gerilemenin boyutu, daha önce oluşan dış dengesizliğin hacmiyle orantılıdır..Bu yıl Türkiye'de ne kadarlık bir ekonomik gerilemenin olacağını, geçen yılki dış dengesizliğe bağlı olarak hesaplamamız mümkündür. İktisat bu kadar kesin şeylere izin vermese de, artık bu tür olaylar o kadar çok oldu ki, neredeyse deterministik bir ilişki var.

Şimdi bu Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, bizim yolumuzu görmemize izin vermiyor. Şimdi bu programda, net faiz Ödemeleri diye bir rakam var. Net faiz ödemelerinin milli gelire oranından bahsediyoruz. 2000 yılında %15'ten 2001 yılında %20'ye çıkacağını ve aslında 2003'teki başarılı program sonrasında dahi 2000'in üzerinde kalacağını görüyoruz. Yani, bu program başarıyla uygulansa dahi, Türkiye tarımın milli gelire katkısından daha büyük bir kamu faiz ödemesini ödemeye devam edecektir. Bu dramatik bir olaydır. Türkiye'nin bu borç yüküyle daha ileriye gidemeyeceğini anlatmak için bizim daha iyi tablolar oluşturmamız zor. Bu, programın kendi tablosudur. Böyle bir programla Türkiye, geleceğini belirleyemez. İsterseniz bir sonraki tabloya geçelim. Prof. Boratav'ın bir tablosu. Türkiye'de sermaye girişleri ile büyüme ve cari açıklar arasındaki ilişkiyi gösteren bir tabloyla burada karşı karşıyayız. Sadece kümülatif rakamlara baktığımızda, 1990-93 yılları arasında yabancı sermaye girişinin milli gelire oranı %3.8'dir. Girişlerin olduğu dönemde %6'lık bir büyüme, yani, Türkiye'de büyümeyi sağlayan etken yabancı sermaye girişleri olmaktadır. Her türlü yabancı sermaye girişi, özellikle de spekülatif yabancı sermaye. Bunlar girdiği zaman, Türkiye büyüyor. Büyüyünce ne oluyor? Cari dengeye baktığımızda 1999 yılında kümülatif %1.5 dolayında. Ama foslama dediğimiz 1994 yılındaki özelliğe baktığımızda, %4.8'lik bir yabancı sermaye çıkışı var. Bu cari dengede %2'lik bir fazlanın olduğu dönem, ama milli gelirde %6.1'lik bir gerileme yaratıyor. Aslında aynı şeyi 1998 yılında yaşıyoruz. 1998 yılında Asya Krizi nedeniyle yabancı sermaye girişinde bir azalma meydana gelmektedir. 1997 yılıyla kıyasladığımızda 7.6 milyar Dolarlık bir yabancı sermaye girişinde azalma vardır. Bu 1994'te 1993'e kıyasla 19 milyar Dolar'lık bir sermaye girişi azalışı vardı. Burada 7.6 milyar Dolar'lık, aslında Eylül-Ekİmden itibaren çıkışın boyutu budur.

Türkiye'de büyüme çevrimlerine baktığımızda, Türkiye, spekülatif yabancı sermaye girişlerine bağlı olarak büyümekte ve çıkışlarına bağlı olarak küçülmektedir. Ve bu büyüme küçülme çevrimleri gittikçe sıklaşmıştır. 1994 sonrasına baktığımızda, bu, özellikle öne çıkmaktadır. Büyüme çevrimlerine baktığımızda, şöyle bir sonuç çıkıyor; Türkiye, 32 Sayılı Kararı koruyarak, yani spekülatif sermaye ataklarına açık olarak, yoluna devam edebilir mi? Nitekim, bakınız 2000 Yılı Programı niye çöktü? 2000 yılında iktisatçılar şunu söylediler Türkiye'de; ben dahil, bu program çöker. Biz 2000 yılında ne yaptık, dövizi çıpaya bağladık. Yani, MB'nın döviz kuru üzerindeki hakimiyetini kaldırdık. Para azını da, ülkeye giren yabancı para girişine bağlı olarak, artırma azaltma yetkisi verdik Merkez Bankası'na. Bunun anlamı şuydu: ülkeye umulan miktarda yabancı sermaye girişi olması durumunda, ki oldu, reel faiz hadlerinin sıfıra inmesiydi. Türkiye'de 2000 yılının ilk 11 ayında reel faiz hadleri sıfıra düşmüştür. Hatta bazı aylar negatif olmuştur. Reel faiz hadleri sıfır olursa, dövizi de çıpaya bağladınız ve TL değerleniyor. İlkokulda bile bunun cevabını bulabilirsiniz. Tabi ki ithalât patlar. Siz kendi para politikanızı bu kadar pasifleştirirseniz, sonuçta siz olayları değil, olaylar siz yönlendirir konuma gelirsiniz. 2000 kasımından sonra dahi burada yeterli dirayeti gösterememiştir. Hiçbir şey sürpriz değildir. Görmesini bilenlerin açısından hiçbir şey sürpriz değildir. O zaman niye bu, bütün senaryolar niye var? Bunu anlamak için çok fazla kafa yormaya gerek yok. Türkiye, gerçek anlamda bir bağımlılaştırma süreci içine girmiştir. Türkiye bundan sonra çok daha fazla dış dayatmalarla yoluna devam edebilecek bir ülke

konumuna gelmiştir. Bunun bir kader olmadığını düşünmek için hâlâ birçok nedenimiz var. Türkiye'nin bir kere, üzerindeki, kamu üzerindeki borç yükünden kurtulması lazım, ilk gün Hikmet Hanımın belirttiği gibi, kamu finansman krizinin tek nedeni, aslında kamunun kendi krizi değildir. 500 büyük firmanın faaliyet dışı kârlarına baktığınız zaman bunu görüyorsunuz. Ne zaman ekonomi küçülüyor, o zaman bu firmaların faaliyet dışı kârları artıyor. Çünkü kendi faaliyetleri zararlı halle gelmeye başladığı zaman, bunu kamu üzerinden karşılamaya çalışıyorlar. Dolayısıyla, ekonominin krizi, kamu üzerinde şeffaflaşıyor, görünür hale geliyor. Halbuki, bu ekonominin bir bütününün bir krizi olarak ortaya çıkıyor. Böyle sanal bir yolla Türkiye yoluna devam edebilir. Nasıl edebilir? Deminki denklemi tersine çevirerek. Yani, spekülatif sermaye girişleri, oradan sanal bir canlanma, cari açıklar falan değil; Türkiye bir makro ekonomik kalkınma hedefi koyar ve bunun gerektirdiği borçlanma ihtiyacını karşılar. Nasıl? Bunun için dış kaynak ta kullanır. Ama bu dış kaynak sizin büyümenizi ekilemez. Sizin dış kaynak talebiniz büyüme hedefinizi etkiler. Denklemi tersine çevirmek gerekiyor. Bu da ancak geleceğini planlayan bir ülke olmakla mümkündür. Türkiye, ne yazık ki bunu unutmuştur. Bütün gelişmekte olan kendi durumumuzdaki ülkelerin tamamı, G. Kore gibi daha seçkin ülkeler, kendini daha uzun vadeli planlayan ülkelerdir. Türkiye, ne yazık ki başta söylediğim Cumhuriyet öncesi durumların görüntüsünü vermeye başlamıştır. Ve bu konuda, da ne yazık ki yeterli bilinç oluşumu ortaya çıkmamıştır. Ben ve buradaki maliye topluluğu olarak ta umutluyum. Bu tür programlara bir seçenek oluşturduğunuz zaman, bunun arkasında önemli toplumsal destek oluştuğu zaman, Türkiye, daha umutla geleceğine bakabilecektir. Ben bu konuda hiçbir zaman umudumu yitirmedim. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim Prof. Dr. Oğuz Oyan'a açıklamaları için teşekkür ederiz. Konuşmacı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ışığı altında 2000-2001 yılları programlarının karşılıklı birer mukayesesini yaptı. Ve gidilecek hedefi direk ve endirek olarak verdi, çok teşekkür ederiz. Efendim, panel oturumunun birinci aşaması bu şekilde sona ermiş oluyor. 4 panelistimiz söz aldı. Gerekli açıklamalar yapıldı, şimdi ikinci oturuma geçeceğiz. Yalnız ikinci oturuma geçmeden önce bana bir not geldi. Sayın Prof. Dr. Naci Muter Hocamız bir plaket verme töreni rica etti. Şimdi birkaç dakikanızı rica edeceğim. Plaket töreninden sonra konuşmacıların isimlerini alacağım.

NACİ MUTER: Sayın Başkan çok teşekkür ederim. Bu ikinci defadır oluyor, sempozyumun akışını kesiyorum. Bunun için hoşgörünüze sığınıyorum. Bu plaketi Sevgili Hocamız Prof. Dr. Bedii Necmettin Feyzioğlu'na takdim edeceğiz. Benim ve buradaki bir çok kişinin doçentlik jürisinde bulunmuş çok değerli bir hocamız. Bu plaketi, biz Sempozyum Düzenleme Komitesi olarak hazırladık. Ve Sayın Başkanımız Aykut Herekman Hocayı plaketi sunmak üzere buraya davet ediyorum.

AYKUT HEREKMAN: Değerli Meslektaşlarım, Sevgili Hocamız Bedii Necmettin Feyzioğlu'na, maliye ilminin duayeni olarak, bu sempozyumları düzenleme komitesi olarak, sizlerin adına, böyle bir plaketi vermeyi uygun bulduk. Ve bu plaketi vermek üzere de komite beni görevlendirdi. Şu an bu görevi yerine getiriyorum. Sayın Hocamıza şükranlarımızla ve bugüne kadar bizleri yetiştirmesindeki emeği nedeniyle bu plaketi sunuyorum.

BEDİİ NECMETTİN FEYZİOĞLU: Efendim, bu büyük kadirşinaslık karşısında çok teşekkür ederim.

AYKUT HEREKMAN: Hocam müsaade ederseniz bir konu daha var onu da bitirelim. Maliye Bakanlığı'ndan bugüne kadar Sevgili Arkadaşımız Doğan Bey atılıyorlardı Sempozyum Komitesine, kendileri SPK'ya geçince, Maliye Bakanlığı'ndan diğer bir arkadaşın katılması söz konusu oldu. Ve Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sayın Ahmet Kesik'in bu komiteye katılmasını uygun gördüler. Ben de sizin oylarınıza başvuruyorum. Biliyorsunuz oylarla seçiyoruz bunu. Kabul edenler etmeyenler diyelim. Kabul edilmiştir. Çok teşekkür ederim Hocam.

BAŞKAN: Efendim, çok duygusal bir plaket sunma merasimi yaşadık. Tertip Komitesinin Sayın Hocamıza bu plaketi vermesi gerçekten çok büyük bir jestti. Gerek Tertip

Komitesini, gerekse Sevgili Hocamız Bedii Feyzioğlu'nu candan kutluyorum. Şimdi panelin birinci oturumu sona ermiş oldu. Yalnız başlangıçta Kamil Mutluer arkadaşımız bir öneri ileri sürmüştü, bir bildiri yayınlayalım diye. Ben bunu Tertip Komitesine havale etmiştim. İzin verirseniz değerlendirilmek üzere Naci Muter Hocamız alsın bu öneriyi. Ben yazılı hale getrdim, gereği yapılmak üzere. Şimdi efendim, ikinci oturum için zaman kazanma bakımından izin verirseniz, söz almak isteyenleri kaydedeceğim ve zamanı daha iyi kullanabileceğiz. Mehmet Palamut, Tuğrul Tüfekçioğlu, Hasan Baş, Halil Başağaç, Sezai Temelli, Ömer Karamollaoğlu, Türkan öncel, İsmail Tatlıoğlu, Sait Ceyhan'la birlikte sekiz kişi söz almış bulunmaktadır. Evet, Profesör Bedii Feyzioğlu ile beraber on kişi oldu efendim. Şimdi efendim, bizim uçağımız saat 14:00'de kalkacak ve biz saat 12:00'de ayrılmak zorundayız otelden. O zaman ben, belirli bir saate kadar bu panel oturumunu yönetmeye çalışacağım. Ondan sonra ev sahibi olarak Hocamız Naci Bey'e devredeceğim görevimi kusura bakmayın. Efendim, arkadaşlardan rica edelim üçer dakika olsun. Zaten üçer dakika olursa 33 dakika yapar bu. Evvela Prof. Dr. Mehmet Palamut, buyurun.

MEHMET PALAMUT: Efendim, gayet iyi bir şekilde bunu sürdüren ve dört oturumcuya da gayet dakik bir şekilde tebliğlerini sunduran Sayın Tuncer Hocamız başta olmak üzere, diğer dört konuşmacıya da içtenlikle teşekkür ederim. Efendim, benim kısa bir sorum olacak, Sayın Dr. Cansızlar'a. Malum elbette sermaye kuruluşları şeriklerinin sermayeye iştirak paylarıyla orantılı bir şekilde sorumlulukları vardır. Şimdi efendim, burada menkul kıymetler borsasına kote olup işlem gören, yaklaşık 30-35 bin ortak söz konusudur. Bu üç özel bankanın ortakları, muhakkak ki bunların iflasın eşiğine gelmesi hasebiyle, herhangi kâra ortak oldukları gibi zarara da ortaktırlar. Ancak, eğer böyle bir açmaz karşısında, bu 30-35 bin kişinin payları, eğer bir kara hüsranla sonuçlanırsa bizim zaten ağır aksak giden ve tamamen de piyasaya adapte olamamış olan borsamız büyük bir yara almaz mı? Kendileri bu konuda ne derler? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Bizde teşekkür ederiz. Efendim, Sayın Prof. Dr. Tuğrul Tüfekçi buyurun.

TUĞRUL TÜFEKÇİ: Teşekkür ederim Sayın Başkanım. Benim sunuşum direk soru olmayacak, kısa bir katkı konuşması olacak. Ancak, bunun içerisinde bir takım sorular gizlenmiştir, onları birtakım panelistler bulup cevaplandırabilirler. Bu konuşmamı yapmam için Sayın Berksoy'dan ilham aldım. Çünkü, bir boyutu eksik bıraktılar, esasında 1071'den, Türkler'in Anadolu'ya girişinden başlamakta fayda olduğunu düşünüyorum! Ama Osmanlı'nın Ertuğrul Gazi'den çıkıp yayılması da bir başlangıç noktası olabilir! Çünkü, Osmanlı'yı şunun için almak istiyorum, para lazım olduğu zaman sefere çıkmışlar, o parayı bulup geri dönmüşler, o parayı harcamışlar, gene para lazım olduğunda, tekrar sefere çıkmışlar ve böyle sürmüş gitmiş. Ancak tabi Cumhuriyet döneminde sefere çıkma şansı olmadığı için olağanüstü vergiler ortaya çıkmış zaman zaman, tabi en tanınmışı *"Varlık Vergisi"* Aşkale dolayısıyla. Ancak varlık vergileri sürmüş günümüze kadar gelmiş, işte *Malî Denge Vergisi, Finansman Vergisi, Net Aktif Vergisi* gibi ve *Deprem Vergisi* gibi güncel vergiler hâlâ da sürüyor ve bunlar olağanüstü katkı sağlıyorlar, devlet harcamalarına. *"Viyana Kapılarfna* gidemediğimiz bu günlerde *"IMF Kapılan"na* gidiyoruz ve gene ihtiyacımız olan nakiti buradan sağlayarak günü geçiriyoruz. Bir bilimsel katkıda bulunmam haddim değil, ancak vergi ödeyen ve iki günkü konuşmaları da bağrı yanarak izleyen bir vatandaş olarak konuşmamı lütfen algılayın. Niye böyle? Çünkü hesap kitap yok. Sayın Sayıştay'dan gelen arkadaşlarımızın ifade ettikleri ve Hazinenin de bunu desteklediği, Maliye Bakanlığı'nın da açıklık getirdiği bir olay var. Maalesef hesap kitap yok Türkiye'de. Çünkü ekonomi, 1980 malî politikalarının varsa uygulandığı dönemde, yeraltına inmiş. Kesinlikle yeraltına İnmiş; çünkü, burada özel teşebbüsü suçlayamayız, doğal sonuç bu. Çünkü, devlet te yeraltına inmiş fon uygulamalarıyla. O bakımdan, bu zaman zaman açıklanmıştır. Fonların kaynakları bilinmiyor ama alınıyor, toplanıyor. Fonlar nereye harcanıyor? Bu da bilinmiyor. Günümüzde de halen bu olaylar sonuçlanmış değil. Hesap kitap yok ve bu, bilimsel ortamda açıkça ortaya kondu. Tabi fetihler olmadığından sağlanamayan para, olağanüstü vergilerle de sağlanamayan para, ulusal ve uluslararası boyutlarda borçlanmayla sağlanmaya çalışılmış. Borçlanalım çünkü harcayacağız. Ama bunu neyle ödeyeceğiz? Bu Önemli değil. Ne olursa olsun, maliyeti hiç önemli değil ve ileriye dönük ipotekler maalesef konmuş durumda. Bu gün geldiğimiz sonuç,

bu olaylar sonucunda oluyor. Sayın Oyan, güncel konulardan bahsetti. Bugün bir sigortalının net ücreti 80 milyon Lira'ya indi. Niçin? Çünkü, Sosyal Sigortalar Kurumunun işverenden aldığı paylan işveren ödemek durumunda değil. Niye? Çünkü parası var, maliyetini karşılamak zorunda, maliyet üstünde yüklendiği değerieri ödeyemez. O zaman ne oldu? 100-102 milyon Lira civarındaki sosyal sigortalının net ücreti, ödenecek fazla primlerie 80 milyon Lira. İşte kardeşim istersen çalış, bu kadar para, istersen çalışma. Bu da bugünün bir gerçeği.

BAŞKAN: Bağlayabilir miyiz?

TUĞRUL TÜFEKÇİ: Tabi Hocam. Ama sanıyorum benden sonraki konuşmacılar haklarından bir kısmını bana aktaracaklar! Sabahleyin bir haber vardı, fon bankalarının varlıklarının 105 milyon Dolar'a satılabileceği ümidi. Bu açıklanmış. Ve haraç mezat satılacak, çünkü Eskici Müzayede Evi bu satışı gerçekleştirecekmiş. Bu varlık mutlaka yerine konacak kısa bir süre içinde, çünkü sistemin buna ihtiyacı var. Acaba kaç katrilyon Lira'ya konacak? Aynı hesapsızlık bakın bu boyutta da sürmekte. Evet, kayıt dışı ekonomi, dediğim gibi, devletin de iştirakiyle yeraltında. Buna bir örnek vereceğim, Milliyet'te yayınlanan bir araştırmaya göre, özel sektör holdinglerinin mal varlığının öz sermayesinin 70 milyar Dolar olduğu açıklandı. Bu neyi gösteriyor? Tamamen ekonominin kayıt dışında olduğunu gösteriyor. Evet, şu sonuçla tamamlamak istiyorum Sayın Hocam, Devlet Muhasebe Sistemi'nin yeniden düzenlenmesi, ele alınması ve kayıt içine alınması şart. Hatta, yıllık bütçe çalışmaları yeterli olmuyor, uzun vadeli bütçeleme yapmak ve bir ekonomik güç gibi, ekonomik varlık gibi devletin maliyesini, hesabını tutmamız gerekiyor. Bunları arz edeceğim efendim, teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Teşekkür ederiz. Efendim, bundan sonraki konuşmacılar lütfen zamanlamaya riayet etsinler. Şimdi Sayın Baş, buyurun.

HASAN BAŞ: Efendim, Sayın Oyan, programın vergi önleminin adaletsiz olduğunu söylediler. Gerçi, programa baktığımızda aksi ifadeler var, söylem değişik. Deniyor ki, vergi tabanı kuvvetlendirilecek, vergi yükünün daha iyi dağıtılmasını sağlayacak adımlar atılacaktır. Pek güzel! Hocamın söylemiyle çelişiyor. Ancak, nasıl olacak bu iş? Bunun cevabı yok. O nedenle, Sayın Hocam korkarım ki haklılar. Efendim, Sayın Başkanım Prof. Mutluer, harcama reformundan söz ettiler. Acaba harcama reformu konusunda programın içerdikleri neler? Programa baktığımızda, C Bölümünde *"faiz dışı harcamalar artışının GSMH'daki artışın çok daha altında tutulması hedeflenecektir"* deniliyor. Proje sayısının indirilmesinden söz ediliyor ve bu arada merkezi hükümetin faiz dışı harcamaları için performans kriterleri öngörülüyor, özellikle bu performans kriterinin öngörülmüş olmasını çok önemli bir gelişme olarak nitelemek durumundayız. Efendim, programda üzerinde çok durulması gereken çok önemli bir yaklaşım var. Yapısal reformların gerçekleştirilebilmesi için gerek Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı ve Merkez Bankası Başkanı tarafından IMF'e sunulan niyet mektubu ve ekonomik politikalar bildirgesinde ve gerekse sayın Başbakan ve iki yardımcısının Taahhüt Mektubunda çok önemli kavramlara yer veriliyor. Bunlar, *"şeffaflık", "hesap verilebilirlik"* ve *"iyi yönetişim".* Belki tam olarak Türkçe'ye çevrilemiyor, "gootf *governance".* Bunlar gerçekten son derece önemle üzerinde durulması gereken kavramlar. Yine bildirgede bütçe dokümanlarının şeffaflığı, çok açık bir şekilde öngörülüyor. 2002 bütçesiyle beraber beş fon dışında tüm fonların kaldırılması öngörülüyor. Döner sermaye sayısının yarıya indirilmesi öngörülüyor. Bunların anlamı nedir? Ne için arz ediyorum? Şunun için arz ediyorum, tüm bunlar Türkiye'de genelde bir kamu yönetimi reformu, yönetimin iyileştirilmesinin, deyim yerindeyse altyapıların ip uçları olarak değerlendirilebilir. Tabi özelde de kamu malî yönetiminin İyileştirilmesi. Bu nedenle bu yaklaşımın arkasında durulması gerektiği kanısındayım. Tabi bu sadece harcama reformu bakımından değil, işin gelir cephesini de kavrayan Türk Kamu Yönetiminin İyileştirilmesini amaçlayan son derece önemli bir yaklaşımdır. Katiyen ve katiyen bunu ihmal etmemek gerekmektedir. Çok teşekkür ediyorum. Saygılar sunuyorum efendim.

BAŞKAN: Şimdi efendim söz sırası Halil Başağaç'ta, buyurun.

HALİL BAŞAĞAÇ: Sayın Başkan, size ve değerli konuşmacılara teşekkür ederek hemen sorularıma geçiyorum. Aslında, özellikle son üç konuşmacının söylediklerinde tartışılacak ve açılacak çok konu var, ama zaman yok. Sayın Cansızlar, *"Hazine artık bundan sonra kısa vadeli borçlanma yapamayacak bu durumda ihtiyaç duyduğu kaynağı doğrudan piyasadan borçlanacak"*dedi. Acaba bu, faizleri yükseltir mi? Bu konudaki görüşünüz ne? Bir de görev zararları, son iki senedir Türkiye'de çok lafı ediliyor, özellikle son bir yıldır. Ama görev zararları bence abartılıyor. Aslında, görev zararları özellikle bankaların sosyal destek ve sübvansiyon sağlama açısından ortaya çıkmış bir şey. Bundan gerçekten Türkiye vazgeçebilir mi? Hem siyasi açıdan hem sosyal sorumluluk açısından. Örneğin pamukta 500 milyon civarında yapılan bir ödeme, 700 milyon civarında yapılan bir ödeme, Dolar olarak bugün 5 milyar Dolar'a ulaşmış. Aslında, çiftçiye yapılan 700. Sayın Mutluer'in gerçekten sempozyumların bir bildiri olarak yayınlanması görüşüne katılıyorum. Çünkü, maliye ile uğraşan bilim camiasının her yıl yaptığı bir değerlendirmenin kamuoyuna bildiri olarak sunulmasının uygulayıcılara da ışık tutacağı kanısındayım. Ve hemen Sayın Mutluer'e sorumu yöneltiyorum; Anahtar teslim ihale sistemi, enflasyonist bir ekonomide uygulanabilir mi? Sayın Oğuz Oyan'a sorumu yöneltiyorum, *"bu program Türkiye'nin geleceğini belirleyemez düzeltemez"* dediniz, gerçekten de hep harcamaları kısarak büyümeyi unutarak, sizin de belirttiğiniz gibi, borç ödeyerek bir programla Türkiye başarıya ulaşabilir mi? Ulaşamayacağını siz söylediniz, ama biraz alternatif modeli açabilir misiniz? Bir de dediniz ki *"alternatif model arayışları olsun".* Var aslında bu model arayışları, işte sizin de bildiğiniz gibi, benim de katıldığım Emek Platform'u olarak, TÜRMOB olarak katılmıştık, aşağı-yukarı seksen maddeyi İçeren somut bir alternatif programı, hükümetin programından önce yayınladık. Bilemiyorum değerli bilim adamlarının eline ulaştı mı? Ama bunları kamuoyunda duyuramıyoruz. Sorun burada. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Evet, söz sırası sayın Sezai Temelli'de buyurun.

SEZAİ TEMELLİ: Öncelikle herkese teşekkür ediyorum. Şöyle bir dünya ile karşı karşıyayız, ben çok kısa bir şekilde sorumu soracağım. Kısa vadeli sermaye hareketlerinin günlük işlem hacmi 2000 yılı verilerine göre 1.7 trilyon Dolar. Dört günde yıllık dünya ticaret hacmini yakalıyor. Buradan Türkiye'ye baktığınızda, Türkiye'de toplam menkul kıymet stokunun %93-94'ü kamu kağıdı, bunun %85'i bankaların elinde. Üretim sektörüne baktığınızda, yoğunlaşma oranları, oligopolistik yapı ve mark-up oranları açıkça ortada. Ben Sayın Cansızlar'a böyle bir tablodan şu soruyu sormak istiyorum. Piyasaların yerli yerine oturmasından kastınız ne? Ya da piyasa yapıcıların piyasaları görmek istedikleri yer neresi? Bununla bağlantılı olarak, Prof. Dr. Kamil Mutluer'e sormak istiyorum, bu şekilde örgütlenmiş, bir rant tipi biçiminde örgütlenmiş bir özel sektör, kamunun alternatifi olabilir mi? Son olarak Prof. Dr. Oğuz Oyan'a sormak istiyorum, *"kalkınmanın finansmanı için dış kaynak bulunabilir"* dendi. Böyle bir dünyada kısa vadeli sermaye hareketlerini dışlayarak, bu finansman bulunabilir mi? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz. Efendim, Sayıştay'dan Ömer Karamollaoğlu, buyurun.

ÖMER KARAMOLLAOĞLU: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Birinci sorum Sayın Oyan Hocam'a. *"Programın odağı borç yüküdür"* dediniz. Burada küçük bir rakam değişikliği yapmak istiyorum, müsaadenizle. 2000 yılında hükümet, *"Kamu borcunun GSMH'ya oranı %58'dir."*dedi. Sayıştay, aynı yıl, *"Hayır, %83,4'tür."*dedi, *"Bunun içinde görev zararı borçları vardır, bunlar bir tür devlet borcudur, gösterilmemektedir."* dedi. 2001 Mayısında, dün, Hazine Müsteşar'ı bir açıklama yaptı; *"Kamu kesiminin GSMH'ya borcunun oranı %83'e ulaşmıştır."dedi.* Yani devlet görünmeyen borçları zimmetine geçirdi, bunları kabul etti. Şimdi burada şuna dikkatinizi çekmek istiyorum. Henüz 2001 yılında, borç stokuna yansıması gereken hususlar yansımadı. Birincisi, biz bütçe açığını henüz finanse etmedik. İkincisi, devalüasyon dolayısıyla bütçe açığı saptı, onu da finanse etmedik. Üçüncüsü yeni aldığımız dış borçlar henüz bu yüke yansımadı. Dördüncüsü de pusuda bekleyen muhtemel yükümlülüklerimiz var. Özel bankaların borçlarına verilen garantiler artı Yap-İşlet-Devret'lerden kaynaklanan yükler. Bunlara baktığımızda, en iyimser tahminle 2001 sonunda

bizim kamu kesimi borcunun GSMH'ya oranı %90'ı bulacak ki, bu sizin biraz önce verdiğiniz rakamlardan %15'lik bir sapmayı gösteriyor. Benim geleceğim nokta şu, bu borcun %65'e düşmesi öngörülüyor, bu mümkün mü? Yani reel olarak böyle bir şey yapılabilir mi? Nasıl yapılabilir? Vergi mi, özelleştirme mi, yoksa aşırı büyüme mi? Birinci sorum bu. ikinci olarak, yine cüretimi mazur görün, küçük bir katkıda bulunmak istiyorum, iç borçlarla ilgili kısmî konsolidasyondan bahsediliyor. Bunun gerekçelerini sorgulamak için çok küçük bir bilgi vermek istiyorum. Şöyle deniyor, *"2000 yılı içinde %40 ile satıldı devlet iç borçlanma senetleri, dolayısıyla bu senetleri alan kesimin ciddi bir zararı söz konusudur."* Burada küçük bir bilgi gözlerden kaçıyor. 1998 senesinde iç borcumuzun %50'sİ Hazine Bonosu'ndan oluşuyordu, tabi ki 2000 yılında bunlar %5'e düştü. Nereye gitti bu bonolar? Bu bonolar yeni özel bir borçlanma enstrümanı ile değiştirildi. Bunun adına değişken faizli tahvil deniyor. Değişken faizli tahviller, faiz itibariyle bono ile aynı. Vadesi uzun, birbiri ardına eklenmiş bonolar gibi görünüyor, ama bu değişken faizli tahvillerin faizi, üç ayda bir özel küçük bir ihale İle belirleniyor. Adı belli, falanca tahvilin faizini belirlemek için yapılan İhale. Şimdi, şöyle bir nokta ortaya çıkıyor, biz 1999 yılında %110 faizle borçlandık, bunun bedelini yüksek reel faizle 2000 yılında ödedik. Şimdi bundan dolayı 2000 yılındaki düşük faizlerle borçlanmadan dolayı devletin 2001 yılında bir kâr etmesi söz konusu olabilirdi, ama bu şansı da elimizden kaçırdık, çünkü iç borcumuzun yarısına piyasada değişen faizler yansıdı. Şimdi geriye %50 kaldı bu faizlerin yansımadığı, bunların da önemli bir kısmında konsolidasyona gidilmesi söz konusu. Yani gene burada yük kamu kesiminin üzerine kalıyor. Ben bu bilgiyi arz etmek istemiştim, teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Efendim söz sırası Sayın Prof. Dr. Türkan Öncel'de, buyurun.

TÜRKAN ÖNCEL: Sayın Başkan ve Panelistler, çok teşekkür ediyorum son derece yararlandım ve de bilgilendim, konuşmalarınızdan. Üzerinde durmak istediğim konu şu, üç gün boyunca sürekli hangi konuya değinildiyse altından hep malî sektör çıktı ve ben ilk günkü söylediğim konuda da, bana göre Türkiye'nin yaşadığı bu hastalıkların temel kaynağında, hastalık malî sektördedir. Hastalık burada ise, teşhisi böyle koyunca, tedaviyi de burada araması gerekir Türkiye'nin diye düşünüyorum, özellikle 1980 sonrası uygulanan para politikaları ve malî politikalarla. Konuya böyle eğildiğimizde, önümüzdeki yıllarda sistemin yeniden yapılanması, düzeltilmesi gibi konulara eğiliyor. Benim önerim şu olacak; belki biraz fazla radikal, fazla acıtmacı olacak ekonomiye ama, bir defa toplumdaki çıkar gruplarını ayırmak gerekir ve bu çıkar gruplarının mademki kapitalist sistem içinde ve de içinde bulunduğumuz dünyada rekabet koşullarının sağlanması gerekiyor, her kesim, şimdi sayacağım beş kesim var, kendi içinde rekabetin sağlanması gerektiği bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ama birbirleri arasındaki çıkar bağlarının ve kanallarının da bir yerde kesilmesi gereklidir. Eğer biz bunu kesmezsek, Türkiye biraz önce söylenen bütün önlemlerle hiçbir yere ulaşamayacaktır. O konuda ne önümüzdeki yapısal programlar, ne de diğerlerinin bir yarar sağlayacağını ummuyorum. Bunlardan bir tanesi malî sektördür. Malî sektörün, reel sektörle, siyasetle, medya ile ve bürokrasi ile çıkar bağlantısının kesilmesi gereklidir. Aynı şekilde, bu beş sektörün birbiri ile olan kanalları ve bağlantısının kesilmesi gerekir. Bu yapılmadıkça asla ve asla Türkiye'nin rekabet içerisinde bir yere ulaşabilmesi mümkün olamayacaktır. Siyaseti ekonomiden ayrıştırmayı kastetmiyorum. Siyaset, bizim kamusal seçişlerde, kamu yararına olarak baktığınızda, elbette ekonomik kararlar alacaktır; ancak siyasi alınan ekonomik kararlarla, siyasetçinin bağlantısının kesilmesi gerektir. Yani, siyasetçinin herhangi bir biçimde, daha önce bir sermaye sektöründe herhangi bir holding ile bağlantısı olmamalı, herhangi bir medya ile bağlantısı olmamalı, sadece siyaset yapmalı ve siyasetin kendisi içinde rekabeti sağlanmalıdır. Malî sektör aynı şekilde. Malî sektörle ilgilenen bir kimse, burada herhangi bir biçimde siyasetçi ile veya iştirakler biçiminde reel sektörde bir sanayi İle bağlantısı olmayacaktır, doğrudan veya dolaylı bir biçimde yakınlarıyla veya kendisiyle. Hele medya! Düşünebiliyor musunuz, bir reel sektör, holding şeklinde sanayi kuruluşunun sahibi, bankası var malî sektör, medyası var ve dolayısıyla bütün bu ilişki kanalları arasında Türkiye malî krizi yaşıyor.

BAŞKAN: Efendim bağlayabilir misiniz lütfen?

TÜRKAN ÖNCEL: Özür dilerim, fakat en son Sayın Mutluer'in bir şeyine izin verirseniz onu belirteyim. Belki bazı soruların da cevabını İçinde taşıyacaktır. Friedman'dan örnek verdiler. Friedman'ın *"Kapitalizm ve özgürlük"* kitabının okunduğunda bir yerinde aynen şunu söyler, der ki *"Özel sektörün sorumluluğu sadece ortaklarına karşıdır ve onların kârlarını arttırmaktır, oysa kamusal yararı sağlamak kamu sektörüne yani seçilmişlere aittir ve toplumsal yararı bu seçilmişler sağlayacaktır, bunların da özel çıkar ilişkisi içinde bulunmaması gerekir."* Yasal düzenlemelerin de bu şekilde olması gerektiğine inanıyorum. Oğuz Oyan'ın uzun dönemli bir planlama yapılmasında - sadece kamu sektörü için değil ekonominin bütünü için, fakat asla akla şey gelmesin, hani bu sosyalist bir planlama şeklinde değil, bunu vurgulamak isterim, çok teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz. Efendim, Sayın Prof. Dr. İsmail Tatlıoğlu buyurun.

İSMAİL TATLIOĞLU: Efendim çok teşekkür ederim. Ben öncelikle bu 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programında Hocamla, Sayın Oğuz Oyan'la aynı fikirde olmadığımı belirtmek istiyorum. Programın kurgusu değil, daha ziyade uygulanışına ve uygulama döneminde ekonomi yönetiminin bakışına dikkatinizi çekmek istiyorum. Aslında, program yol boyunca revize edilmiş olsaydı, uygun unsurlarla bu sonuçlara ulaşmazdık. Mesela enflasyon oranı %60'hk bir sapma yapmasaydı, Türk Lirası da önemli oranda değerli kalmazdı diye düşünüyorum. Ayrıca, döviz sepetinin değiştirilmesi, Dolar artı 0,70 Euro'ya bağlanan, konusundaki uyarılar da dikkate alınmadı. Bu konuda bir şeye dikkatinizi çekmek istiyorum, 2000 yılında paritenin Euro değerinde değerleneceğini en fazla vurgulayan da bugünkü ekonomi yönetiminden sorumlu olan Sayın Kemal Derviş'ti ve bütün toplumu bu konuda yanılttı. Bir de bu 32 Sayılı Kararnameye, genellikle gündeme geliyor, yani sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, acaba ne kadar sınırlandırılabilir sermaye hareketleri? Çünkü, bizim karşılaştığımız Kasım Krizi, bir devalüasyon beklentisiyle sermayenin çıkışı şeklinde gözüküyor. Aynı şekilde Uzak Doğu ülkelerinde de gözüküyor. Sebep-sonuç ilişkisi açısından, sonuçtan sebebe doğru bir gidiş var. 500 büyük kuruluşla ilgili değerlendirme de bu şekilde. Yani, 500 büyük kuruluş kâr etmek istediği için mi devlet yüksek faiz veriyor? Yani, burada biz malî yapıdaki bozukluğu ihmal ederek, biraz farklı unsurlara yükleniyoruz. Sermaye kaçışında, yerlinin kaçışının da çok önemli olduğunu vurgulamak istiyorum. Ben bir değerlendirmenizi almak istiyorum Hocam. Bu kriz, Kasım Krizi ve Şubat Krizi, esasen Uzak Doğu'daki Krize, döviz krizi olarak şekillendi. Fakat yeni programla, ki bu program bana göre aslında çok farklı bir şey değil, siyasi partilerin programlarını aldığınızda Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ortaya çıkıyor. Yeni program, biz şimdi bir 1997'de Uzak Doğu Krizi ve bir de 1998'de Rusya Krizi ile karşılaştı, dünya. Rusya Krizi'nin sebebi, kamu açıklarını kısa vadeli dış borçlanma ile karşılaması nedeni ile dış ödemeleri yerine getirememesi. Biz 1997'deki gibi bir Uzak Doğu Krizi yaşadık ta 1998'deki gibi bir Rusya Krizi'ne doğru mu gidiyoruz, borçlanma konusunda? Yani, iki sene sonra Türkiye dış ödemelerini yapamama durumuna gelme noktasında değil mi? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Efendim son söz Sayın Sait Ceylan'da. Lütfen yalnız soru sorun ve kısa bağlayalım, lütfen.

SAİT CEYLAN: Efendim çok teşekkür ediyorum. Bütün konuşmacılardan fevkalade yararlandım. Ben bir konuyu kısaca belirterek sorumu arz edeceğim. Ben Sayın Prof. Dr. Kamil Mutluer Hocamın görüşlerine yüzde yüz katılıyorum ve kamu sektörünün krizinin temelinde, dengesizliğinin temelinde, gerçekten harcamalardaki verimsizlik, tutumsuzluk ve etkinsizlik olayının olduğuna katılıyorum. Bu konuda da harcama reformu yapılması görüşünü de kabul ediyorum. Ancak, ne hikmetse yıllarca harcama reformu yapılmasına ilişkin bir takım ifadeler kullanılmasına rağmen Türkiye'de buna ilişkin hiçbir yasa, hiçbir çalışma söz konusu olmuyor. Kısa bir konuyu arz ederek bunu tamamlamak istiyorum. 1998 yılı Maliye Sempozyumunda, Bodrum'da Maliye Bakanlığı Sayın Müsteşarı Erdoğan Bey'e bu konuda bir soru sorduğumda aynen şöyle ifade etmişlerdi *"Kamu maliyesi dengesizliğini gidermek üzere harcama reformunu yapmak amacıyla çalışmaların devam etmektedir."* Ama aradan 4 yıl geçti, malî krizleri üst üste yaşadık, ama buna rağmen böyle bir çalışmanın bir kokusunu alamadık. Ben şunu sormak istiyorum Sayın Mutluer'e, gerçekten böyle bir çalışma

var mı? Şu anda bir yasal çalışma söz konusu mu? Eğer böyle bir çalışma varsa, ne zaman çıkar? Yıllarca bunu mu konuşacağız? Son olarak da, bu çalışmaların yapılmasında Sayıştay'ın da katkısı olamaz mı? En azından itici bir güç olarak fonksiyonunu ifa edemez mi? Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz. Efendim, dokuz konuşmacı söz aldı, yarım saatlik süre içinde sorularını ve açıklamalarını yaptılar. Şimdi, panel grubu, bu sorulara cevaplayacak ve ek açıklamaları yapacak. Ancak süremiz son derece kısaldı, 12:15'te kapamak zorundayız toplantıyı. Ben kendilerine üçer veya dörder dakikalık süre ayırıyorum. Sağdan başlamıştık, şimdi soldan başlayalım. Sayın Prof. Dr. Oğuz Oyan, buyurun.

OĞUZ OYAN: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Efendim soru çok, biraz ayıklamak belki gerekecek, çünkü siz süreyi azalttınız. Belki şöyle bir şeyle başlamak lazım, son sorudan başlayarak, Sayın Tatlıoğlu'nun sorusundan. Türkiye, 2000 Yılı Programı'nı başarıyla uygulayabilir miydi? Yani, onu ben biraz önce şöyle belirttim, basarsa ne olacaktı sonuç? Bugünden daha iyi, ama sonuçta çok fazla iyi olmayacaktı. Kaldı ki bu program, yani enflasyon sapması olmasaydı çıpa tutardı ve işte reel değerlenme olmazdı. Ona başka şeyler de söylenebilir, yani enflasyon hedefi aşırı iddialıydı ve gerçekçi olmayan bir enflasyon hedefi vardı zaten. Dolayısıyla, yirmi yıllık kronik, konjonktürel değil, kronik bir enflasyonu taşıyan bir ülkede, bu kadar hızlı bir enflasyon düşümü o zaman baştan yanlış, enflasyon hedefinin kendisi yanlış, dolayısıyla çıpa yanlış. Bu çıpa konusunda da başka ülke deneyimleri bunun başarılı olmadığını gösterdi. Dolayısıyla, bunlardan ders almak gerekiyor. Tabi şeye katılıyorum, *"yerli sermaye kaçışı daha önemli"* dediniz, gerçekten Türkiye'de yabancı sermaye giriş-çıkışları kadar en azından, bazen daha da önemli olan yerleşiklerin dışarıya para çıkarmasıdır. Hani bazen, bıyıklı yabancı sermaye falan biçiminde de tarif ettiğimiz bir olay bu. Şimdi bakın size gene UNCTAD Raporu'ndan bir örnek vereyim, Türkiye daha vahim bir durumda kendi kıyaslanabilir ülkeler grubuna kıyasla. 16 gelişmekte olan ülke içerisinde Türkiye de var. Bunlar 1990-99 döneminde 80'lere kıyasla, daha bozulmuş bir ilişki olmak üzere, yabancı kökenli sermaye girişlerinin %56'sını büyüme amaçlı kullanamamışlar. Ne amaçlı kullanmışlar, büyüme dışı hangi amaçlara? Rezerv hareketi, yani brüt rezervlerini Merkez Bankasının, arttırmak zorunda kalmışlar. Türkiye, bunu çok daha dramatik yaşamış. Bakınız, 90'lı yıllarda Türkiye, 90-99 ortalaması olarak yabancı kökenli sermaye girişlerinin sadece %24.4'ünü cari açıklarının finansmanında kullanmıştır, yani büyüme amaçlı kullanmıştır, cari açıkların biz büyümeden kaynaklandığını varsayarak söylüyoruz. Bu yabancı kökenli sermaye girişlerinin %35'ini, brüt rezervlerini yükseltmek için kullanmıştır. Ve bu çok yüksek bir oran, %40'ı yerleşiklerin dışarıya sermaye çıkarmalarından oluşmakta. Yani, Türkiye'ye giren sermayenin sadece dörtte biri kalkınma amaçlı kullanılıyor. Bir üçte bir kadar Merkez Bankası rezervleri, gerisi %40'ı dışarıya çıkıyor zaten, 32 Sayılı Karar işte bunun için önemli. Siz bunu kontrol edemediğiniz sürece, sürekli kanama yaparsınız, dışa kanama yaparsınız, büyüyeceğinize küçülürsünüz, bunun başka bir yolu yok ve dediğiniz gibi Rusya gibi bir kriz kapıda bekliyor. Yani, 89 sonrası Rusya'nın girdiği 10 yıllık bir dönem içinde sürekli üst üste küçülme riskini, Türkiye bugün her zaman olduğundan daha fazla taşıyor. Çünkü, son yıllarda büyüme-daralma çevrimi zaten çok sıklaştı. Efendim, bu sadece bir soruydu! Sayın Halil Başağaç görev zararları ile ilgili soru sordu. Her ne kadar Sayın Başkana sorduysa da beni de ilgilendiriyor, tarımla ilgim konusuyla da. Dolayısıyla, verdiğiniz rakamlar hafif yanlış, şöyle söyleyeyim, pamuk primi dolayısıyla 93-94'te 315 milyon Dolar'lık Ziraat Bankası'ndan kullanılan bir kaynak var. Bu 1997 yılında 712 milyon Dolar olarak geriye döndürülmüştü vezne tarafından, Ziraat Bankasına. Buna rağmen, bugün borç, o nedenle borç, 5 milyar Dolar değil, 2000 yılı itibariyle 11 milyar Dolar. 11 katrilyon TL İdi o günkü kurlardan çevirdiğinizde, 15 milyar Dolar'a yakın bir şeydi. Neyse, yani, yaklaşık 11 diyelim, yani 315 milyon Dolar, geriye 712 milyon Dolar ödenmiş olmasına rağmen bugün 11 milyar Dolar. Yani, şimdi bu dünya tefecilik tarihine girecek bir olay, böyle bir şey mümkün değildir, yani bunun bir görev zararı olarak. Evet, başta çiftçiye giden para 315 milyon Dolar, başta giden para o. Öbürü Ziraat Bankası'nın başka nedenlerle uğradığı zararları, vurun abalıya misalinde olduğu gibi, abalının üzerinden, yani köylünün üzerinden gösterilmesi. Çünkü, bu işin içinde olanlar, bürokratı ve siyasetçisi, başka türlü zarar kalemlerini açıklayamadığı için bu köylü üzerinden, böylece de çok kolayca da toplum şeye hazır olduğu için, bu işte

kentlinin parasını köylüler yiyor vesaire, bu, çok kolayca geçiyor. Böyle bir şey olamaz, yani, aslında, Ziraat Bankası'nın tarımsal görev zararı nedeni ile olan alacağı 1 milyar Dolar bile değil. Dolayısıyla, burada kamuoyunu aldatma üzerine bir senaryo oynanıyor. Neredendir? yani ben bilemem tabi, bunu açıklayacak, burada müfettişlerimiz var, açıklayacaklar. Ama ben size bir kaç şey söyleyeyim. Bakın, 1997'de denk bütçe uydurması oldu. Bu denk bütçeyi Ziraat Bankası üzerinden bir miktar, o kaynak paketleri falan karşılandı, Ziraat Bankası üzerine 3 tane bankayı yıktılar, Hazinenin ihalelerine Ziraat Bankası düşük hadlerden girdi vesaire, bir yığın, tabi dış şubelerinin denetimsiz kalması vesaire, çok fazla neden sayılabilir. Herhalde müfettişler bunun Üzerine giderler. Efendim, çok fazla soru olduğu için ben hepsine yanıt veremiyorum. Sayın Ömer Karamollaoğlu'nun bir sorusu var, önemli olduğu için Sayın Başkan, %83'tür %58 değildir diye. 2000 yılı Niyet Mektubunda zaten şunu yazıyor, *"Biz 22 katrilyon ekledik."* deniliyor 2000 yılı sonundaki kamu borcuna, biz 22 katrilyon bankalar dolayısıyla ekledik. Dolayısıyla, zaten biraz önce gösterdim 2001'de %78 gözüküyor. Yani, %78 ile %83 'ü belki karşılaştırmak lazım. Yani, siz bu %78 oranından daha erken davranarak %83'ü bulmuşsunuz. Arada 5 puanlık bir başlangıç farkı var, ama siz tabi ona başka şeyleri de eklediniz, yani başka riskler ve zararlar da eklenirse daha yüksek çıkabilir. Ama sorunuzun belki esası şu, 65'e gerçekten düşebilir mi? İster 78'i alın, ister 90'ı alın bu 65'e düşer mi? Yani, bu program sonuna kadar gidebilir mi? Bir kere, bence bundan daha öncesi diye çok kritik bir soru var. Ben sonuna kadar programın uygulanabileceği kanısında değilim zaten. 65'e düşer mi? Bu gidişle düşebileceğini de düşünmüyorum zaten. Son olarak efendim, Sayın Türkan Öncel, çok doğru tabi, bütün bu sektörler arasındaki bu karşılıklı etkileşimin, medya da işin içine girdiği zaman, malî sektör üzerinde ne kadar patlayıcı bir şey olduğunu görüyoruz. Ama ne yazık ki RTÜK yasası çıkıyor, RTÜK yasası nasıl çıkıyor biliyoruz, medya patronları kamu ihalelerine girme hakkını alıyorlar ve bunu da savunuyorlar. Ve bunu nasıl yapıyorlar, milletvekillerine dilekçe yazdırarak yapıyorlar. Doğan Holding'in oraya gidiyor milletvekillerimiz, pek değerli, şu değişiklik önergelerini vereceksiniz diyorlar, onlar da yazıyorlar. Türkiye'de demokrasi böyle oynanıyor. Ama yurttaşlar demokratik görevlerini yerine getirmiyorlarsa, bu iş böyle oynanır. Tabi bunun bir örneği de işte İtalya, Berlusconi medya patronu, geliyor başbakan oluyor ve Doğan'da bir gün Türkiye'de başbakan olur, niye olmasın, ya da başka biri. Friedman konusunda bir şey de ben söyleyeyim. Friedman'ın söylediklerine başka bir şey söylemeye gerek yok, kendi söyledikleri yanlış zaten. Yani, Friedman, Sayın Hocam, diyor ki *"İnsan kendi parasını başkası için harcarsa kaliteye bakmaz."* Ne münasebet! Ben başkası için hediye alırken kaliteye bakarım mesela, siz bakmaz mısınız? Her halde değer vermediğiniz birisi olsa belki bakmazsınız ama değerli biriyse bakarsınız. İkinci bir şey daha, izin verirseniz söyleyeyim, Friedman'ın teorisi şundan da çöker, şunu da söylüyor son şeyinde, *"Başkasının parasını başkası için harcıyorsa...",* en rezalet durum, *"ne paraya bakarsınız ne kaliteye."* Efendim, bu sadece kamu kesimi için değil, siz büyük bir şirketi düşünün, Koç'u düşünün, Koç'un satın alma müdürünü düşünün, başkasının parasını başkası için harcıyor, özel sektör. Nasıl olacak? Bu, denetimle olur. Bu işin denetimi olmazsa, ne kamuda ne özelde olmaz. Türkiye'de birçok kişi banka kurdu banka genel müdürü iken, nasıl kurdular? Bu bankaları soyarak kurdular. Başkasının parasını başkası harcıyor. Yani, o zaman ne kamu ne özel hiç bir şey olmaz. Yani, o zaman bakkal dükkanlarından ileri gidemeyiz. Dolayısıyla Friedman'ın şeyi kesinlikle yanlıştır. Bunu lütfen buralarda tartışmayalım. Teşekkür ederim.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz. Efendim söz sırası Sayın Mutluer'de buyurun.

KAMİL MUTLUER: Pek tabi karşılıklı tartışmaya girersek, süre de çok uzar. Biz denetim olmasın demedik. Zaten, denetimin gerekliliği de çıktı, denetimin yapılması gerektiğini söyledik. Özel sektörde de tabi başkasının parası başkası için harcanabilir ama, işten olma sıkıntısıyla karşı karşıya kalabilir, kamuda o da yok, her şey serbest. O bakımdan ben, mümkün olduğu kadar uyuyor demek istedim. Şimdi tabi arkadaşlarımızın konuşmalarında soruları zaten kendileri cevapladılar, çoğunu. O bakımdan ayrıntıya ben de girmeyeceğim, zaten zaman da çok yetersiz. Uçağa yetişecek olan hocalarımız, arkadaşlarımız var. Yalnız direkt olarak sorulan bazı soruları cevaplayacağım. Sayın Ceylan dediler, *"Niye harcama reformu yapılmıyor, niye gelir reformu yapılıyor bugüne kadar?"* Ben de aynı sıkıntıyı dile getirdim zaten. Ama bıçak geldi kemiğe dayandı. Son yıllarda kamu

reformunun yapılması gerektiği ve özellikle harcama reformunun gerekliliği konusu artık kamuoyundan gelen baskılarla da bu husus baskı altına alınmaktadır. Tabi bu bir kuluçka dönemi yaşıyor. Ama herkes artık yavaş yavaş dile getirmeye çalışıyor. Mesela geçen gün, iki gün önce hesap uzmanlarının kuruluşunun yıl dönümü vardı. Orada Sayın Atiyas gayet güzel bir bildiri sundu, bu performans yönetimi ve performans denetimi ile ilgili olarak. Yavaş yavaş bu gündeme geliyor. Maliye Bakanliğı'nda böyle bir proje var, *"Kamu Malî Yönetim Projesi".* Tabi o da yavaş gidiyor ama bunun gerçekleştirilmesine çalışılıyor. Doğan Bey de sanıyorum o projenin içinde görev almıştı. Sayıştay'ın katkısı deyince, biz her zaman bu işi, işbirliği içinde götürmeye çalışıyoruz. Diğer taraftan, Sayın Başağaç, sübvansiyon pardon anahtar teslimi ihaleyi sordu. Ben de zaten anlatırken onu cevaplamıştım. Anahtar teslimi ihale teorik olarak çok iyi görünüyor ama bazı şartların gerçekleşmesine, zamanında ödenek verilmesine bağlı ve zamanında bitirilmesine bağlı. Tabi enflasyon uzarsa, bu işi yine bugünkü gibi sıkıntıya sokar. Öbür taraftan, Sayın Temelli'nin bir sorusu vardı, *"özel sektör kamunun alternatifi olabilir mi?"* dedi. Ben bu soruyu tam anlayamadım, ama şu herhalde, yani, her alanda özel sektör kamu sektörünün fonksiyonlarını yerine getirebilir mi? Pek tabi değil. Hepsinin kendi alanı var, ama mümkün olduğu kadar kamunun yükünü aslî görevlerine yönlendirmek lazım, yani eğitim, sağlık, adalet, bayındırlık gibi diğer hususları özel sektöre devretmek gerektiği düşüncesindeyim, teşekkür ediyorum.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz. Efendim Doğan Cansızlar'da şimdi söz sırası buyurun.

DOĞAN CANSIZLAR: Teşekkür ederim Sayın Hocam. Şimdi Mehmet Palamut Hocamızın sorduğu soru biraz kişisel gibi gözüküyor. Onun için onu en sona, izin verirseniz, alayım. Tuğrul Tüfekçi hocamızın bir yorumu oldu, fon bankaları 105 milyon Dolar'a haraç-mezat satılacak dendi. Fon bankalarının bu şekilde bu yılın sonuna kadar kapatılması ya da satılması söz konusu, kesinlikle bu gerekiyor. Çünkü, bunların bir yıllık cari giderleri 1 katrilyon Lira, personel ve diğer cari açısından söylüyorum ben. Her geçen gün zarar hanesine biraz daha yazılıyor ve bunların zararları 10 milyar Dolar civarında bir şey. Bunları daha fazla kamunun elinde bulundurmanın gereği olmadığına inanıyorum ben. Bunların gecelik 5.9 katrilyon Lira olan ihtiyaçları, ki bunlar overnight - gecelik - faizlerle ödenerek alınıyordu, 900 milyara indirilmişti TL olarak. Yine, müşterileriyle yaptıkları repo ve gecelik faizle ilgili 7.7 katrilyondan 1.2 katrilyona indirilmiştir, geçen süre içinde. Ama bunların, dediğimiz gibi, fonda daha fazla kalmasına gerek yoktur diye düşünüyorum ben. Satılacak ya da kapatılacak, yılın sonuna kadar. Halil Başağaç Bey'in sorusu kısa vadeli avans kullanımı. Gerçekten haklı, çünkü kısa vadeli avans, 1997'den, 1996'dan itibaren kademeli olarak indirilmiş ve %3'e kadar gelmişti. Şimdi, bir ikinci konu görev zararları ile ilgili, abartılıyor dendi, aşağı yukarı 21 katrilyon bir şey var, Türkiye bundan vazgeçemez, sosyal yönü var dediler. Bir defa, Halk Bankası, Emlak Bankası ve Ziraat Bankası'nın oluşturduğu bir görev zararıdır bu. Şimdi bunlardan vazgeçmek söz konusu değil, ancak bunların bütçenin içinde yer almasına çalışmak gerekiyor. Yapılan işlem de budur. Zaten sübvanse edilecek tabi, dünyanın her yerinde olduğu gibi. Artı bazı esnaf-sanatkâr kesimi tabi ki belli aşamalarda sübvanse edilebilecek. Fakat bunların bütçenin dışında, işte kararnamelerle, şeffaf olmayan tarzda bu güne kadar yapılabildiği gibi yapılmasından vazgeçiliyor. Bütçe imkanları doğrultusunda yapılmasına çalışılıyor. Bütçe de zaten parlamentodan çıktığına göre, orada rakamlar oluşacaktır. Sezai Temelli Bey'in bir yorumu vardı. *"Bu piyasalar, ya da sorunu yerli yerine oturtmaktan kasıt ne?"* Piyasaların oturması, bir defa güven ve istikrarın sağlanması açısından çok önemli. Piyasaların oturması için güven ve istikrar, siyasi istikrar, ekonomik istikrar çok önemli. Şimdi, bunu yaparken de, kamu borçlanma gereği program neticesinde düşürülmesi öngörüldüğüne göre, devletin dışlama etkisi, yani tasarrufları piyasalardan çekme anlamındaki dışlama etkisi azalacaktır. Ve bunun yerine reel kesim bankacılık kesiminden makul fiyatlarla doğrudan borç alabilecektir. Ve finansman bonosu ve hisse senedi gibi piyasalarda işlem görebileceği bir alan bulabilecektir. Bu bakımdan ben piyasaların yerli yerine oturmasını kastediyorum. Ama, öncelikle istikrar çok önemli burada. Bir diğer konu, Ömer Karamollaoğlu Bey'den geldi, iç borç takası ile ilgili konularda dedikleri doğru, tabi değişken faizli tahvillerin ödemeleri falan var, ancak burada yapılacak takas konusu sadece bir bölümü, aşağı yukarı 18-19 katrilyon civarındaki Devlet İç Borçlanma

Senedinin bir bölümünün Türk parası cinsinden tahville uzun vadeli değil, 4-5 katrilyonluk kısmı ancak döviz cinsinden kağıtla değiştirilecek. Buradaki amaç, bankaların açık pozisyon sorunlarının giderilmesi ve dövize olan atağın kesilmesi. Tabi ki burada bir risk var, kur riski, kamu bunu üstlenmek durumunda kalacak. O noktada biz arkadaşımıza katılıyoruz. Fakat açık pozisyonlar da oldukça önemli. Türkan Hocamızın reel sektör malî sektörden ilişkisi kesilsin dendi, ama ben tam tersini, eğer yanlış anlamadıysam, düşünüyorum. Aslında reel sektör, malî sektörden borçlanması gerekir ve bankacıların bankacılık yapabileceği bir düzene gelindiğinde, kamu borçlanma gereği azaldığı takdirde, reel sektörle ilişkilerinin çok daha seviyeli olacağına inanıyorum. İsmail Tatlıoğlu Hocamızın bir sorusu var 32 Sayılı Kararla ilgili, onu söyleyeyim. Malezya'da denendi bu, yani sermaye çıkışları tamamen yasaklandı, öyle bir deneme oldu, fakat Türkiye açısından pek düşünüleceğini düşünmüyorum. Çünkü, Türkiye belli bir yörüngeye girmiş vaziyette, sermaye hareketlerinin serbest dolaşımı anlamında. Sait Ceylan Bey'in bir konusu vardı, Hocam da belirttiler *"Kamu Malî Yönetimi Projesi".* Maliye Bakanlığı'nda 1994 yılında başlattığım ve proje direktörü olarak üzerinde çalıştığım bir konuydu 3,5 yıl. O konuda çalışmalar yapıldı, bitti. Şu anda yapısal reformlarla ilgili tüm konular, zaten o raflarda bekleyen raporlarda var. Yavaş yavaş ta hayata geçirilecek. Tabi reform hareketi, hiç bir ülkede çok ani bir şekilde yapılmış değil. Sayıştayımız da vardı bunun içinde, Hazinemiz de vardı, Devlet Planlama vardı, Gelirler, Bütçe, Muhasebat, çok kapsamlı bir projedir bu ve yapılan tüm düzenlemeler, raporlar, hepsi beklemektedir, Maliye Bakanlığında. Yavaş yavaş hayata geçiriliyor. Teşekkür ederim efendim.

BAŞKAN: Biz de teşekkür ederiz Sayın Doğan Cansızlar. Şimdi efendim, son söz Sayın Turgay Hocamızda buyurun.

TURGAY BERKSOY: Teşekkür ederim Sayın Başkan çok kısaca bir şey, birkaç cümle. Bugünümüz hakkında yorum yapabilmek için hiç kuşkusuz yakın tarihimizi bilmemiz lazım. Çünkü, bugünkü sorunlar havadan gelmedi bize. Geçmişten bu yana ısrarla sürdürülen yanlış ekonomi politikaları sonucunda ulaştı. Ben bir anlamda bir küçük hatırlatma yapmak istedim, onu söylemek istiyorum. Bir küçük tespit, *"Yeni Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"n\n* bence en önemli kısmı şeffaflık ve hesap verilebilirlik konusuna yoğunlaşmış durumda. Çünkü, kamu hesaplarının bu kadar çok karmaşık ve geniş, dağınık olması, bunların denetlenememesini ve burada siyasetçilerin çok daha rahat bir şekilde kendi siyasi çıkarlarına uygun fon israflarına yol açabiliyor. O nedenle kamu hesaplarının toplanmasının büyük önemi var. Bu döviz çıpası ya da sabit kur sistemlerinde kısa vadeli sermaye hareketlerinin, ben her şeye rağmen yeni baştan değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Dikkat ederseniz, genellikle sabit kuru uyguladığınız her seferinde bu karşımıza çıkan bir durumdur, döviz problemi, ödemeler dengesi, cari işlemler dengesi. Bu nedenle döviz çıpası ve kısa vadeli sermaye hareketlerinin bu boyutlardaki serbestisinin yeni baştan değerlendirilmesi gerektiğini düşünürüm. Gerçi belki artık çok geç, döviz çıpasından vazgeçtik çünkü. Ve halihazırda, içinde bulunduğumuz ekonomik koşullarda, 2001 yılının birikmiş - hem içinde bulunduğumuz yılın hem de önümüzdeki yılın sorunlarını dikkate aldığımızda - somut, uygulanabilir, gerçekçi bir ekonomik program önerisinin oluşmadığını düşünüyorum, şu tartışmalar sonucunda. Bu benim kişisel düşüncem. Çünkü, örneğin, 2001 yılındaki borç ödeme takviminizi nasıl çevireceksiniz? Şu an ekonomiyi tamam, şu nedenlerle geldik geldik, hata yaptık ve şu an kucağımızda böyle bir tablo var. Acaba bu sorunları en az maliyetle ve ne şekilde bu sorunların üzerinden geleceğiz? Bu nedenle ben içinde bulunduğumuz ya da yürürlükte olan ekonomik programın taviz verilmeden, kararlılıkla uygulanması gerektiğini düşünüyorum. Anahatlarıyla söyleyeceklerim bundan ibaret, hepinize teşekkür ederim.

BAŞKAN: Değerli meslektaşlarım, 16. Maliye Sempozyumunun son oturumu olan panel böylece kapanmış oldu. Bu panelde *"Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları"n* büyük bir vukufla tartışan panel grubuna huzurunuzda teşekkür ederim. Ayrıca sizler de, sorularınızla ve yaptığınız ek açıklamalarla bu oturumu zenginleştirdiniz. Bir dahaki sempozyumda buluşmak üzere, oturumu kapatıyorum ve hepinize de Allahaısmarladık diyorum, iyi günler.

POSTER BİLDİRİLER

Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları
ve Yap-İşlet-Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi
Nuran ÇELEBİ - Ayşe EFENDİ
Sayıştay Başkanlığı

1980 Sonrası Borçlanma Politikaları
Doç. Dr. Türkmen DERDİYOK
Maliye Bakanlığı Maliye Yüksek Eğitim Merkezi

Yarı Mali İşlemler
Şeref EFE
Sayıştay Başkanlığı

Kamusal Niteliği Bağlamında Türkiye ve Güney Kore'de Eğitimin Finansmanı
Yrd. Doç. Dr. M. Mustafa ERDOĞDU
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Katma Değer Vergisi İade Sistemi ve Yeminli Mali Müşavirlerin İşlevi
Sami KAZICI - Halil BAŞAĞAÇ
Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB)

Türkiye'de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının
İstenen Vergi İle Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi
Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT - Yrd. Doç. Dr. Mehmet YÜCE
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Bir Vergi Politikasızlığı Örneği: 4369 ve 4444 Sayılı Yasalarda
Gelirin Kavranmasına İlişkin Yaklaşımlar
Yrd. Doç. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN
Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi
ve Ülkeler Arası Karşılaştırma
Arş. Grv. Binhan Elif YILMAZ - Arş. Grv. Nazan SUSAM
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

HAZİNENİN MUHTEMEL YÜKÜMLÜLÜKLERİ ÇERÇEVESİNDE KİT GÖREV ZARARLARI VE YAP-İŞLET-DEVRET MODELİNE BİR ÖRNEK: İZMİT SU PROJESİ

NURAN ÇELEBİ -AYŞE EFENDİ
Uzman Denetçi - Uzman Denetçi
Sayıştay Başkanlığı

1. KİT Görev Zararları

1.1. Giriş

Bugün ülkemizde yaşanan ekonomik krizin en önemli sebeplerinden biri bankacılık sektörü ve bu sektörde yer alan bankaların mali yapılarındaki bozulmalardır. Türk Bankacılık Sistemi'nde önemli yer tutan kamu bankalarının mali yapılarındaki bozulmaların sebebi, 1984 yılından itibaren çıkarılan ve sayıları 100'e yakın olan Bakanlar Kurulu Kararlan (BKK) ile verilen görevler sonucunda ortaya çıkan görev zararlarıdır. Kamu bankalarındaki reform çalışmaları kapsamında, 2001/2312 sayılı BKK ile, görev zararlarına ilişkin bütün BKK yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan karar uyarınca, bugüne kadar meydana gelen zararlar, bankaların mali bünyeleri dikkate alınarak, nakit ve tahvil verilmek suretiyle Mayıs 2001 tarihi itibariyle tasfiye edilmiştir. Ayrıca, 25.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Kanunun 3. maddesi ile de kamu bankalarına kaynağı önceden sağlanmadan herhangi bir görev verilemeyeceği hususu da hükme bağlanmıştır.

Kamu bankalarının (Finansal KİT'lerin) yanı sıra işletmeci KİT'lere verilen görevlerden doğan görev zararları da mevcuttur. Kararnameler kapsamında doğan görev zararları, Hazine tarafından finansman yetersizliği sebebiyle zamanında KİT'lere ödenememektedir. Bu borçların bir kısmı, yılı bütçe kanunlarında yer alan hükümler uyarınca, KİT'lerin ödenmemiş sermayelerine ve temettü paylarına karşılık mahsup edilerek, bir kısmı da nakden ve Özel Tertip Devlet Tahvili verilmek suretiyle ödenmektedir. Her halükârda ödenen ve arta kalan görev zararı miktarı, bütçe gelir ve giderleri ile İlişkilendirilmediğinden görünen bütçe açıkları gerçeği yansıtmamaktadır.

1.2. Görev Zararı Ödemelerine Dayanak Teşkil Eden Mevzuat

1.2.1. (233) Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

233 sayılı *"Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"n'\n* 35. maddesinde; *"teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tesbitte serbest oldukları, ancak, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının gerektiğinde Bakanlar Kurlunca tesbit edilebileceği"'* hüküm altına alınmış olup, Bakanlar Kurulunca tesbit olunan fiyatların maliyetlerin altında kalması durumunda uğranılan zararın nasıl karşılanacağı da belirtilmiştir. Buna göre,

a) Zarar ile birlikte, mahrum kalınan kâr ait olduğu veya ait olduğu yılı İzleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanacak,

b) Mahrum kalınan kâr miktarı, mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenecek ve

c) Zararın miktarı, ilgili Bakanlık ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca teşebbüs muhasebe kayıtları esas alınarak birlikte tesbit edilecek ve Hazine tarafından ödenecektir.

1.2.2. Bakanlar Kurulu Kararları

İşletmeci ve Finansal KİT'lere yukarıda yer alan 233 sayılı KHK'nin 35. maddesi hükümleri uyarınca verilecek görevlerle ilgili olarak çeşitli tarihlerde 100'ü aşan sayıda BKK çıkarılmıştır.

1.3. KİT'lerin Görev Zararlarının Mevcut Mevzuat Çerçevesinde İrdelenmesi

1.3.1. İşletmeci KİT'lerin Görev Zararları

Çeşitli BKK ile kendilerine verilen görevlerin ifa edilmesi sonucunda zarara uğrayan işletmeci KİT'ler olan; Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ), Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ), TC. Devlet Demiryolları (TCDD), TEKEL, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR), Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TDÇİ), Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Devlet Hava Meydanları işletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ), Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO) ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) nin 2000 yılı sonu itibariyle uğradıkları toplam görev zararları 2.8 katrilyon TL olup, bunun 1.1 katrilyon TL ödenmiş, 1.7 katrilyon TL 2001 yılına devretmiştir.

İşletmeci KİT'lere ilişkin görev zararları ile ilgili olarak çıkarılan BKK incelendiğinde, bazı BKK'nın 233 sayılı KHK nin 35. maddesi hükümlerine uygun olmadığı tesbit edilmiştir. Örneğin; 98/12032 sayılı BKK'nda, TEDAŞ ve bağlı ortaklıklar ile müesseselerinin elektrik abonelerinden 1997 yılı sonuna kadar tüketilen birikmiş enerji bedeli anapara alacaklarının 1998 yılı sonuna kadar tahsil edilememesi halinde bu miktarların Hazinece görev zararı kapsamında TEDAŞ ve bağlı ortaklıklarına ödenmesi karara bağlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen BKK ile TEDAŞ'a verilen herhangi bir görev yoktur. Aksine; TEDAŞ'ın dağıttığı elektriğin bedellerini tahsil etme görevini yerine getirmemesinden dolayı uğradığı zararın Hazinece üstlenilmesi söz konusudur.

Yukarıdaki örneğe benzer nitelikte başka BKK'nda mevcuttur. Hükümetler BKK ile KİT'lere 233 sayılı KHK nin 35. maddesi kapsamı dışında görevler yüklemiş ve bu görevlerin yerine getirilmesi sonucu oluşan zararları da görev zararı kapsamına dahil ederek Hazine tarafından ödenecek miktarın artmasına sebep olmuşlardır.

İşletmeci KİT'lerin görev zararları irdelenirken üzerinde durulması gereken konulardan biri de TŞFAŞ'ye ilişkin görev zararlarıdır.

TŞFAŞ, tüketim fazlası kristal şekerden ihracatçı ve imalatçı/ihracatçı firmalara ihraç etmek ve/veya ihraç edecekleri mamullerin üretiminde kullanmaları şartıyla dünya borsalarında oluşan ve iç piyasa fiyatından daha düşük olan fiyattan şeker vermekte, aradaki farkın ise, görev zararı adı altında Hazine tarafından TŞFAŞ'ye ödenmesi ilgili BKK'nda öngörülmektedir.

Dünyada şeker üretimi şeker pancarı ve şeker kamışından olmak üzere iki kaynaktan yapılmaktadır. Şeker pancarından şeker elde etmenin maliyeti yüksek olduğundan birçok ülke şeker kamışından şeker üretme yolunu tercih etmekte, iklim koşulları buna müsait olmayan ülkeler de ucuz olması nedeniyle şeker kamışından üretilen şekeri ithal etme yoluna gitmektedir. Türkiye şeker pancarından şeker üreten bir ülke olmasının yanı sıra bazı şeker fabrikalarının şeker pancarı yetiştirilen bölgelere uzak olması ve üretim maliyetlerine dahil edilmemesi gereken bazı giderlerin maliyetlere yansıtılması nedeniyle şeker üretim maliyeti ve satış fiyatı dış piyasalara oranla bir hayli yüksektir. Örneğin;

1998 yılında Londra ve Paris şeker borsalarında şekerin tonu ortalama 255 Dolar iken bu rakam iç piyasada 600 Dolar'a kadar çıkmaktadır. İç ve dış piyasalarda oluşan fiyatlar arasındaki ton başına 400 Dolar'a yaklaşan fark iki sorunu beraberinde getirmektedir:

1) Şeker pancarı alımlarının finansmanına katkı sağlamak amacıyla dünya borsasında oluşan düşük fiyatlardan şeker ihraç edilmesi TŞFAŞ'nin Hazineden alacağı görev zararı miktarını artırmaktadır.

2) Gerek ihracatçı gerekse imalatçı/ihracatçı firmaların ihraç etmek koşuluyla düşük fiyatla TŞFAŞ'den aldıkları şekerleri ihraç etmek yerine iç piyasaya sürmek gibi yasal olmayan faaliyetlerde bulunmalarına neden olmaktadır.

Nitekim; son dönemde yapılan operasyonlarda, ihraç etmek kaydıyla TŞFAŞ'den alınan şekerlerin iç piyasada satıldığı saptanmıştır. Bu nedenle Hazine Müsteşarlığı

bünyesinde oluşturulan bir komisyon eliyle geriye doğru 5 yıllık tüm şeker ihraçları incelemeye alınmıştır.

Türkiye'de uygulanan Genel Tarım Politikasındaki üretime yönelik plansızlık şeker pancarı üretimi için de geçerlidir. 2000 yılı başında, yıl içinde hiç üretim yapılmasa dahi ihtiyacı karşılayacak şeker mevcut iken üretime bir kota getirilmediğinden stoklar katlanarak büyümekte, TŞFAŞ'de eldeki stokları eritebilmek için gerek kendisi gerekse ihracatçı firmalar aracılığıyla çok düşük fiyatlarla ihracat yapmak zorunda kalmaktadır. Bu durum şirketin görev zararlarının gittikçe artan oranlarda yükselmesine neden olmuştur.

Yeniden Yapılanma Programı çerçevesinde kabul edilen 4634 sayılı Şeker Kanunu ile yapılan düzenlemeler çerçevesinde şeker üretimine kota getirilmesi ve kotaların tespitinin Şeker Kuruluna bırakılması olumlu bir gelişmedir.

1.3.2. Finansal KİT'lerin (Kamu Bankalarının) Görev Zararları

Her biri ayrı ayrı Bakanlar Kurulu Kararına dayalı olarak tarımsal ürünlerin bazıları için yapılan prim ödemeleri, destekleme alımları, doğal afetler nedeniyle kullanılan kredilerin taksitlendirme ve ertelemeleri ve hatta deprem dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlamak üzere kamu bankaları görevlendirilmiş ve bu kararnamelerin tamamında, işlem sonucunda bankanın uğrayacağı zararın Hazine tarafından karşılanacağı hükmü yer almıştır.

1.3.2.1. TC. Ziraat Bankası'nın Görev Zararları

TC. Ziraat Bankası'nın görev zararları aşağıdaki uygulamalardan kaynaklanmaktadır:

- Tarım ve hayvancılık sektörünün geliştirilmesi amacıyla çiftçilere düşük faizli kredi kullandırılmıştır,
- Tabii afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumluğu sağlanmıştır,
- Kuraklık, don, dolu, sel taşkını, yangın ve benzeri afetlerden ekiliş ve ürünleri en az %40 oranında zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedeli olarak TİGEM'e düşük faizli kredi kullandırılmıştır,

Yukarda belirtilen görevler nedeniyle oluşan görev zararlarından en önemli payı kütlü pamuk ve çay destekleme ödemeleri oluşturmaktadır.

Söz konusu destekleme uygulamalarından kütlü pamuk desteklemesi ile ilgili olarak alınan 93/4725, 95/6969, 98/10221,99/12520, 2000/62 sayılı BKK, 233 sayılı KHK'nin 35. maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde; bu madde hükümlerine aykırı düzenlemeler içerdikleri tesbit edilmiştir. Şöyle ki:

(a) İlgili BKK'nda (2000/62 sayılı BKK hariç) destekleme primi ödemeleri için gerekli finansmanın TC. Ziraat Bankası kanalıyla sağlanacağı, ana para ve faiz tutarlarının görev zararı olarak Hazine tarafından TC. Ziraat Bankasına ödeneceği hükmü yer almıştır.

233 sayılı KHK çerçevesinde düzenlenen BKK'na istinaden Kamu İktisadi Teşekküllerinden biri olan TC. Ziraat Bankasına *"kütlü pamuk destekleme primi"* ödeme görevi verilebilir. Ancak, söz konusu kararlarla TC. Ziraat Bankasına devlet giderlerinin finansmanı görevi verilmesi mümkün değildir. Bu görev, 4059 sayılı Kanunun 2. maddesinin (a) bendi ile Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bütçe finansmanını sağlamak Hazinenin temel fonksiyonlarından biridir. Kanun koyucu, finansman sağlamak amacıyla Hazineye iç ve dış borçlanma yapma yetkisi vermiştir.

Destekleme primi ödemeleri bütçeden yapılan giderler arasında yer almaktadır. Bu giderlerin finansmanını sağlama görevinin TC. Ziraat Bankasına verilmesi, Hazineye ait bir görevin yasal dayanağı olmaksızın bankaya verilmesi anlamına gelmektedir.

(b) 233 sayılı KHK'nin 35. maddesinin 3. fıkrasında; Bakanlar Kurulunca tesbit edilen mal ve hizmet fiyatlarının maliyetlerin altında kalması halinde zarar ile birlikte, mahrum

kalınan kârın ait olduğu veya ait olduğu yılın bütçesine konulacak ödenekle karşılanacağı, mahrum kalınan kâr miktarının ise, mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemeye göre banka tarafından görev zararlarına tahakkuk ettirilecek faiz oranı ticari faiz+%10'dur. Oysa, kütlü pamuk destekleme primleri ile ilgili olarak düzenlenen BKK'nda görev zararlarına uygulanacak faiz oranı başlangıçta ticari faİz+%20 olarak belirlenmiş, (1995 ve 1996 yıllarında görev zararı alacaklarına uygulanan ortalama bileşik faiz %258'dir.) 1998 ve 1999 yıllarında sadece ticari faize indirgenmiş, 2000 yılında da ticari faiz uygulamasından vazgeçilerek, Hazinece ihale yöntemi ile ihraç edilen 12 ay ve/veya 12 aya en yakın vadeli devlet iç borçlanma senetleri yıllık bileşik ortalama faizinin üzerine TC. Ziraat Bankasında 35 puan, T. Halk Bankasında 21 puan ilave edilmek suretiyle faiz tahakkuk ettirilmesi uygulamasına geçilmiştir. Eylül 2000 tarihinden itibaren de iki. bankanın 1999 sonu itibariyle oluşmuş görev zararı bakiyelerine uygulanacak faiz oranı ilgili ay içinde iç borçlanma ihalelerinde oluşan 12 ay vadeli borçlanma senedi ortalama bileşik faizine en fazla 26 puan eklenmesi yönünde karar alınmıştır.

233 sayılı KHK'nin 35. maddesinde belirlenen faize ilişkin düzenlemelere uyulmaması nedeniyle Hazineye, bankaya verilen görev ile orantılı olmayan aşırı bir yük getirilmiştir. Örneğin; TC. Ziraat Bankası kütlü pamuk desteklemeleri için 1993-1996 tarihleri arasında 4.7 trilyon TL prim ödemesinde bulunmuştur. Söz konusu ödemeye karşılık Hazine bankaya 2000 yılı sonu itibariyle yaklaşık 1 katrilyon TL ödemede bulunmasına karşın toplam yükümlülüğü 2000 yılı sonu itibariyle 8.1 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Mayıs 2001 tarihi itibariyle tahmini görev zararları ile birlikte bu rakam 4 katrilyon TL artarak 12 katrilyonu TL'yi geçmiştir. (Yaklaşık 12 milyar Dolar) Yeni ekonomik program çerçevesinde bankanın kütlü pamuk desteklemeleri de dahil tüm görev zararı tutarı olan 12 katrilyon TL Devlet Tahvili verilerek kapatılmıştır^).

1.3.2.2. Türkiye Halk Bankası'nın Görev Zararları

Türkiye Halk Bankasının görev zararı alacakları ise;

- Esnaf ve sanatkarlara Esnaf ve Sanatkârlar Kefalet Kooperatifleri kefaletiyle ticari faiz oranlarından daha düşük faizle kredi kullandırılması,

- Sümerbank A.Ş. ve T. Öğretmenler Bankası A.Ş.'nin tüm aktif ve pasifleriyle Halk Bankasına devredilmesi,

- Tabii afetlere maruz kalan yörelerdeki esnaf ve sanatkârlar ile serbest meslek erbabı ve sanayi, ticaret erbabının Halk Bankasına olan kredi borçları ertelenmesi ve yeni kredi imkanları sağlanması,

- KKTC esnaf ve sanatkârlarına Türkiye'deki esnaf ve sanatkârlara verilen şartlarla kredi sağlanması ve

- Kadın ve genç girişimcilere düşük faizli kredi kullandırılması gibi nedenlerle oluşmuştur.

Yukarıda TC. Ziraat Bankasına ait görev zararları incelenirken faiz oranlarının tesbiti ile ilgili olarak belirtilen aksaklıkların tamamı bu banka için de geçerlidir.

2000 yılı sonu itibariyle bankanın görev zararı alacak tutarı 6.9 katrilyon TL'dir. 2001 yılı Mayıs ayı itibariyle tahmini görev zararları ile birlikte bu rakam 4 katrilyon TL artarak 10.8 katrilyon TL'ye ulaşmıştır (Yaklaşık-11 milyar Dolar). Bankanın görev zararı kapsamındaki bütün alacakları Mayıs 2001 de tahvil verilmek suretiyle kapatılmıştır(*).

* Hazine Müsteşarlığı KİT Genel Müdürlüğü verileri.

1.3.2.3. Türkiye Emlak Bankası'nın Görev Zararları

Türkiye Emlak Bankasının da çeşitli BKK sonucu oluşan görev zararları toplamı 30.04.2001 tarihi itibariyle 46.8 trilyon TL olup tamamı tahvil verilerek kapatılmıştır(*).

Her üç bankanın görev zararları için geçerli olan ve başlangıçta 233 sayılı KHK'nin 35. maddesinde yer alan düzenlemeye aykırı olarak BKK ile saptanan yıllık bileşik ticari faiz oranı+%20 uygulamasından daha sonra vazgeçilmesi Hazinenin yükünü azaltmamıştır.

Kamu bankalarının görev zararlarının katlanarak artmasının diğer bir nedeni de; görev zararları için hesaplanan faiz miktarlarına banka tarafından ödenmesi gereken Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinin eklenmesidir.

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun *"Hizmet Vergileri"* başlığını taşıyan İkinci Kısmın Birinci Bölümünde Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 3239 sayılı Kanun'la değişik 28. maddesinin birinci fıkrasında; banka ve sigorta şirketlerinin her ne şekilde olursa olsun yapmış oldukları bütün muameleler dolayısıyla kendi lehlerine her ne nam ile olursa olsun nakden veya hesaben aldıkları paraların Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmış, yine aynı Kanun'un 30. maddesinde de Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisini banka ve bankerlerle sigorta şirketlerinin ödeyeceği açıkça belirtilmiştir.

Kanunun ilgili maddelerinde söz konusu verginin mükellefinin bankalar olduğu belirtildiği halde, 1996 yılından itibaren TC. Ziraat Bankası ile T. Halk Bankası görev zararı hesaplarına BSMV'ler de ilave edilmiştir.

Ancak; yukarıdaki mevzuat çerçevesinde BSMV'nin mükellefi bankalar olduğundan görev zararları faizlerine BSMV'nin eklenerek nihai olarak Hazine Müsteşarlığına yansıtılması mümkün değildir.

Bankalar; Hazine Müsteşarlığı ile yaptıkları birtakım yazışmalarda, kendilerine verilen görevler nedeniyle oluşan görev zararı tutarlarının Hazine tarafından kendilerine zamanında nakden ödenmemesi nedeniyle aktiflerinde hesaben meydana gelen artışlar için banka kaynaklarından yüklü miktarlarda BSMV ödemek zorunda kaldıklarını ve bu nedenle de söz konusu vergiyi görev zararı alacakları hesaplarına dahil ettiklerini belirtmişlerdir. İlgili Kanunda yer alan *"nakden veya hesaben"* ibaresi dikkate alındığında, bankaların yaptıkları bu uygulamanın hiçbir dayanağının olmadığı açıktır.

Hazine Müsteşarlığının bankalara görev zararları karşılığı yaptığı ödemelerden bankaların mükellefi olduğu halde kendisine yansıttığı BSMV tutarlarını düşmesi gerekmektedir.

Hazine Müsteşarlığımın bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığının Maliye Bakanlığı ile yaptığı çeşitli yazışmalarda ve TC. Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan ve Kesin Hesap Kanun Tasarısı Eki olarak TBMM'ye sunulan *"1999 Yılı Hazine İşlemleri Raporu"* nda, BSMV'lerin Hazinenin kamu bankalarına ödemek zorunda olduğu görev zararları miktarını gittikçe artan oranlarda yükselttiğinden BSMV'nin görev zararları faizlerine eklenmemesi yönünde söz konusu verginin düzenlendiği Gider Vergileri Kanununun istisnalarla ilgili hükümlerini düzenleyen 29. maddesine bir hüküm konulması yönündeki talep kabul görmemiştir. Nitekim, Yeni Ekonomik Program çerçevesinde kamu bankalarının görev zararları BSMV'li tutarlar üzerinden kapatılmıştır.

1.4. Sonuç

233 sayılı KHK'de yer alan hükümlere aykırı olarak çeşitli BKK kamu bankalarına verilen görevler karşılığı oluşan görev zararlarının ait olduğu yıl, mümkün olmadığı taktirde ertesi yıl bütçesine konulacak ödenekle karşılanmaması ile oluşan görev zararı miktarlarına mevzuatta belirtilenden daha yüksek oranlarda faiz tahakkuk ettirilmesi ve tahakkuk eden faizlere BSMV'lerin eklenmesi nedeniyle kamu bankalarının görev zararları çığ gibi büyüyerek bugünkü ekonomik krizi tetikleyen etkenlerden biri olmuştur.

Türkiye tarihinde yaşanan en büyük krizin belki de tek olumlu tarafı; (bugüne kadar ilgililer ve TC. Sayıştay Başkanlığı tarafından defalarca gündeme getirildiği halde kabul görmemiştir) kamu bankaları görev zararlarının Özel Tertip Devlet Tahvili verilerek kapatılması ve bundan sonra bütçede ödeneği bulunmayan hiçbir destekleme ödemesinin yapılmayacak olmasıdır.

2. Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan ***"İzmit Şehri Evsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"*** nin İrdelenmesi

2.1. Model Hakkında Genel Bilgiler

21. Yüzyılda vatandaşlar kamu yönetimlerinin kendilerine daha kaliteli hizmetler sunmasını beklemektedir. Oysa, hükümetlerin yapmak zorunda oldukları işlerin büyüklüğü ve bunların gerektirdiği fonların hacmi artık açıkça kamu kesiminin mali kapasitesini aşmıştır. Bu nedenle idareler, vatandaşların talep ettikleri hizmetler için alternatif jçözümler aramak zorunda kalmışlardır. Bu arayışlar, yönetim uygulamalarını yeniden' yapılandırmadan başlayarak özelleştirme düzenlemelerine kadar varan bir yelpazede çok sayıda yöntemin geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu yöntemlerden biri de kamu-özel sektör işbirliği esasına dayanan Yap-İşlet-Devret Modelidir. Söz konusu model bir takım avantajların yanında bazı riskler de taşımaktadır. Modelin avantajları:

- Bu ortaklıklar tarafından yürütülen projeler, kamu imkanları ile yapılanlardan daha kısa sürede sonuçlandığından alt yapı açığını kapatmaya yardımcı olabilir.

- Makro ekonomik açıdan bakıldığında ileri teknoloji transferi, yabancı sermaye girişinin artması, istihdam ve vergi gelirlerinde artış, iç tasarrufların artışı gibi çeşitli yararlar sağlayabilir.

- Kamu- özel sektör işbirliği ile yapılan işlerde, gerekli kaynak özel sektör tarafından sağlandığından kamu kesiminin alt yapı yatırımlarına ayıracağı kaynak oranı azalmakta ve gelir getirişi olmayan öncelikli projelere kaynak sağlanmış olmaktadır.

Risklerine gelince;

- Altyapı tesislerinin finansmanı, yapımı ve işletilmesi pek çok risk içerir. Kamu-özel sektör işbirliği ite yürütülen projelerde gerekli finansman özel sektör tarafından temin edildiğinden klasik finansman yöntemiyle yapılan işlere oranla daha pahalıya mal olmakta ve proje kapsamında üretilen malın birim fiyatına aynen yansımaktadır. Bu nedenle projeler değerlendirilirken ve proje seçimi yapılırken fayda-maliyet analizleri ve karşılaştırmalarının mutlak şekilde yapılması gerekir.

- Yerinde kullanılmadığı takdirde model yine makro-ekonomik açıdan pahalı yatırımların teşviki, teşvik uygulamaları nedeniyle vergi kayıpları ve işletme döneminde yapılacak kâr transferleri nedeniyle döviz çıkışları ve kamu yatırımlarının tercihlerinde çarpıklık gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Modelde projenin tüm mali riskini özel hukuk kişisi yüklenmiştir. Kamu tarafı sadece üretilen mal yada hizmetin belirli bir fiyat ve belirli bir süre ile alım ve ödeme garantisini vermektedir. Kamunun yatırım ve işletme döneminde özel hukuk kişisini denetim hakkı vardır. Model, yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren otoyol, köprü, tünel, liman, hava limanı, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi ve kanalizasyon, haberleşme, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar vb. yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için getirilmiş olup bu modelde kamu finansman sıkıntısının bulunması nedeniyle oluşan finansman açığının yerli ve yabancı özel kesim tarafından sağlanacak kaynaklarla giderilmesi amaçlanmıştır. Genelde yerli girişimciler yatırımın inşaat bölümünü yüklenirken yabancı yatırımcılar ileri teknoloji gerektiren makine, teçhizat ve montaj işlemlerini yüklenmektedir.

2.1.1. Yasal Düzenlemeler

Bugün artık özel sektörün kamusal mal ve hizmet üretimi alanına yatırım yapması istenmekte ve teşvik edilmektedir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de mevzuat

değişikliklerine gidilerek, mali yetersizlik nedeniyle yapılamayan alt yapı hizmetlerinin kamu-özel sektör işbirliği ile yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu model ile ilgili olarak yapılan yasal düzenlemeler kapsamında

- 3096 sayılı *"TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun",*

- 3465 sayılı *"Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun",*

- 3996 sayılı *"Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun",*

- 4446 sayılı *"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ve*

- 4501 sayılı *"Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun"* kabul edilmiştir.

3996 sayılı Kanun kapsamına giren yatırım ve hizmetlerin YİD Modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eliyle gerçekleştirilmesindeki usul ve esaslar, bu şirketlerde aranacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı ile yatırım sonucunda üretilecek mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesinde uygulanacak kriterlerin, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile belirleneceği ilgili yasanın 4. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm uyarınca da 94/5907 sayılı BKK çıkarılmıştır. Tebliğimizin konusunu oluşturan *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* 3996 sayılı Kanun kapsamına alındığından bu BKK önem arz etmektedir.

2.1.2. YİD Modelinin Finansman Yapısı

94/5907 sayılı BKK uyarınca, görevli şirketler YİD Modeli ile yürütülen projelerin toplam yatırım maliyetlerinin en az %20'si oranında özkaynak getirmek zorunda olup geri kalan %80'ini kredilerle finanse edebilirler. Söz konusu BKK'na göre YİD Modelinde üç tip kredi kullanılabilir. Bu krediler:

- Ana Kredi (Senior Loan): Görevli şirket tarafından yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla finansman kuruluşlarından sağlanan ve Hazine garantisini haiz olmayan kredidir.

- Köprü Kredi (Subordinated Loan): Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda gerektiğinde, görevli şirket hatası dışındaki durumlar nedeniyle, projenin beklenmeyen finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, idare adına, fonlar veya diğer uluslararası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen Hazine garantisini haiz kısa ve orta vadeli tali kredidir.

- Destek Kredisi (Stand-By Loan): Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda gerektiğinde, görevli şirket hatası nedeniyle ortaya çıkan nakit sıkıntısının finansmanını karşılamaya yönelik olarak, görevli şirketçe temin edilen ve Hazine garantisini haiz olmayan tali kredidir.

Görüleceği üzere, YİD Modeli kapsamında yapılacak işler için şirketçe kullanılacak kredilerden sadece Köprü Kredilere Hazine tarafından garanti verilmektedir. Sağlanacak veya garanti edilecek köprü kredilerin tutarı, görevli şirketin öz kaynakları ile sınırlıdır. Köprü kredi limitini, özkaynak sınırı üzerinde belirlemeye Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir.

2.1.3. Hazine Garantileri

Model kapsamında verilecek Hazine garantileri ile ilgili düzenlemelere 3996 sayılı Kanunda, 94/5907 sayılı BKK'nda ve ilgili yıl Bütçe Kanunlarında yer verilmiştir.

3996 sayılı Kanunun 4180 sayılı Kanunla değişik 11. maddesinde;

a) İdare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri için garanti vermeye,

b) Kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme hükümleri çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye, bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye,

c) Gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye,

d) YİD modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın yetkili olduğu belirtilmiştir.

94/5907 sayılı BKK ile yılı Bütçe Kanunlarında aynı içerikli düzenlemeler yer almıştır.

3996 sayılı Yasanın 4047 sayılı Yasayla değişik 13. maddesi uyarınca, 3096 ve 3465 sayılı Kanunlara tabi olarak başlamış işlere de 3996 sayılı Kanunun garanti ile ilgili hükümleri uygulanacaktır.

Bu güne kadar 3996 ile 3096 sayılı Yasalar kapsamında YİD Modeli çerçevesinde Hazine garantili 11 adet proje yapılmış olup, söz konusu projeler ile ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	Hissedar Şirketler	Kurulu Güç (MW)	Yatırım Tut. (Milyon Dolar)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Ticari işlet. Giriş Tarihi
Birecik Barajı Ve HES Projesi	Birecik Enerji A.Ş.	TEAŞ.GAMA.P.HOLTZMAN. STRABEG OST.ACEC. VERBUND PLAN.CEGELECSULZER E.W„ NEYRPIC. CEGELEC ACEC. TGT.	672	1.200	1B 11.95	T£AŞ Ve FON'un ödeme Yüküm, (le Üstlen i m Garantisi	İlk 2 Ünite(112M W): Ekim 20OO,Kalan 4 Ünite: Kasım 2001
Çamlıca 1 HES Proiesi	Ayen Enerji A.Ş.		B4	165	7.08.96	TEAŞ'IN ödeme Yük.	13.12.98
Unimar Marmara Ereğiisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Uni-Mar Enerji Yatırım A.Ş.	UNIT NNT..UNIT İNVESTMENT.MARUBENİ.E NTES.NATIONAL POWER.MARUBENI	478	630	15.11.96	TEAŞ.BOTAŞ Ve FON'un ödeme YUH.	13.12.98
Göne HES Projesi	Gönen HES Elektrik Üretim A.S		11	11	14.03.97	TEAŞ'In ödeme Yük.	07.03.98
Esenyurt Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Proiesi	Doğa El. Üretim Ve San. Ve Tic. Ltd. A.Ş.	EDISON MISSON ENERGY, ÇAPAN ŞİRKETLER GRUBU	180	166	02.04.97	TEAŞ.BOTAŞ Ve FON'un ödeme Yük.	07 03 98
Tohma-Medik HES Projesi	Altek Enerji Santralleri Tesis,İşletme Ve Ticaret A.Ş.	ALARKO	12.5	10,2	11.08.97	TEDAŞ'ın ödeme Yük.	23.12.98
Suçatı HES Projesi	Ere El. Üretim Ve Dağılım San, Ve Tıc. A.Ş.	ERE	7	10,2	06.11.97	TEAŞ'ın Ödeme Yük.	18.01.00
Geoze Dılovası Doğalgaz Kombme Çevrim Santrali Projesi	Ova Enerji A Ş		253	235	04,09.97	TEAŞ'ın ödeme Yük.	03 08.96
Fethiye HES Proiesi	Fethiye El. Üretim A.Ş.		16.5	21.1	12.01.98	TEAŞ'ın ödeme Yük.	20.12.99
ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATİRİM TUTARI		2.192	3.051				
İzmit Evsel Ve Endüstriyel Su Temini Projesi	İzmit Su A.Ş,	İZMİT BÜY.ŞEH.BEL..GAMA.GÜRİ Ş.THAMES VVATER.MİTSUI CORP..SUMİTOMO CORP.	142 Milyon Metre Küp/Yıl	865	19.12.95	Belediyenin Su Bedeli ödeme Yük., ti silenim Ve Ü silenim Bedeli	18.01.99
YİD MOD. PROJ. TOPLAM YATIRIM TUTARI 3.916							

Kaynak:TC. Sayıştay Başkanlığı 1999 yılı Hazine İşlemleri Raporu

Tablodan da görüleceği üzere Hazinenin 11 adet YİD Projesi karşılığı verdiği garantiler kapsamında oluşan muhtemel yükümlülüğü yaklaşık 4 milyar Dolar olup bu tutarın dörtte biri İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini projesine aittir.

Bu proje kapsamında İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve Konsorsiyum arasında 24.08.1995 tarihinde imzalanan Uygulama ve Su Satış Anlaşmasının (USSA) EK G Bölümünün *"Hazine Garantisi Esasları"* başlıklı kısmında; Türkiye Cumhuriyeti adına hareket eden Hazine Müsteşarlığı gayrikabilirücu, şartsız ve ilk sorumlu olarak:

- Şirkete: USSA uyarınca İBB tarafından ödenmesi gereken su satış fiyatının anlaşmadaki para cinsinden, gereken tarihte tam olarak ödenmesini,

- Ana kredi verenlere: Borcun devralınmasını takiben, yenilenmiş kredi anlaşmalarından doğan İBB borçlarının bu anlaşmalardaki para cinsinden zamanında ve tam olarak İBB tarafından ödeneceğini garanti etmiştir.

Bu proje YİD Modeli kapsamında yapılan ilk iş olup, projenin tasarlanması, yürütülmesi ve işletilmesi aşamalarında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle Hazine verdiği ürün satın alma garanti çerçevesinde iki yıl içersinde 480 milyon Dolar tutarında su faturası ödemek zorunda kalmıştır. Tesislerin işletme süresinin 15 yıl olduğu dikkate alındığında; uğranılan zararın kalan 13 yıl boyunca artarak devam etmesi kaçınılmazdır.

Gelecekte YİD Modeli kapsamında yapılması planlanan projelerde aynı hatalar ve olumsuzlukların tekrarlanmaması ve Hazinenin zarara uğratılmaması amacıyla bu proje ayrıntılı olarak incelenmiş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

2.2. İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesinin İrdelenmesi

2.2.1. Projenin Başlangıcı ve Proje Hakkında Bilgiler

İzmit Körfezinin kuzeyinde ve güneyinde yer alan yerleşim birimlerinin 2020 yılındaki içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla uygulamaya konulan *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* kapsamında bulunan Kirazdere (Yuvacık) Barajı, ilk kez 1968 yılında hazırlanan *"Marmara Havzası İstikşaf Raporu"* unda yer almıştır. Projenin etütlerine 1966 yılında başlanılmış ve 1978 yılında tamamlanmıştır. Bakanlar Kurulu 1972 yılında aldığı 7/5290 sayılı Kararla İzmit'e su temini işi ile Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünü görevlendirmiştir. Daha sonraki çalışmalarla Kirazdere Barajına ilaveten arıtma tesisi, isale hatları ve su depoları da projeye dahil edilmiştir.

İşin DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi amacıyla çıkarılan Kararname uyarınca İzmit Belediye Meclisi işin DSİ Genel Müdürlüğüne yaptırılmasına dair karar almış ve DSİ ile İzmit Belediyesi arasında 01.09.1986 tarihinde bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol uyarınca *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini"* kapsamında bulunan Yuvacık Barajı yapım işi 09.02.1987 tarihinde GAMA Endüstri Tesisleri İmalat ve Montaj A.Ş.'ne ihale edilerek inşaatına başlanılmıştır. Fizibilite Raporuna göre üretilecek olan 142 milyon metre küp/yıl suyun başlangıçta 100 milyon metre küpünün İstanbul'a verilmesi, 30 milyon metre küpünün yöredeki endüstri kuruluşlarına satılması, 12 milyon metre küpünün de İzmit'in ihtiyaçlarında kullanılması amaçlanmıştır.

2.2.2. İzmit Büyükşehir Belediyesinin Projeyi Devralması ve YİD Modeline Geçiş Aşamaları

İnşaatının hızlandırılması amacıyla Proje, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun uyarınca, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve çevresindeki yerleşim birimlerine su temini hakkındaki 15.08.1990 tarih ve 90/775 sayılı Kararname ite Kamu Ortaklığı Fonu kapsamına alınmıştır.

Daha sonra, işin sahibi İBB tarafından projenin Yap-İşlet-Devret (YİD) modeline göre yaptırılması kararlaştırılmış, 1990 yılından başlayarak 1996 yılına kadar geçen süre içinde, eşgüdümü DPT Müsteşarlığı tarafından yürütülen Yap-İşlet-Devret Modeli ile projenin gerçekleştirilmesi yönünde çalışmaların sürdürüldüğü bir süreç yaşanmıştır. Görevli şirketin

kurucuları olan yerli ve yabancı şirketlerin oluşturduğu grup, projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesine 1990 yılından itibaren talip olmuştur. DPT Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı ile Proje sorumluları (Thames VVater, Mitsui, Sumitomo, Gama ve Güriş firmaları) arasında teklif alınmasıyla başlayan müzakereler 02.02.1993 tarihinde Uygulama ve Su Satış Anlaşması parafe edilmesi ve 21.07.1993 tarihinde de Mutabakat Zaptı imzalanmasıyla sonuçlanmıştır (Müzakerelerin başladığı tarihte DPT bünyesinde bulunan Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı, Mutabakat Zaptının imzalandığı tarihte Hazine Müsteşarlığı bünyesine dahil edilerek Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü adını almıştır.). Bu arada, projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi konusunda kaydedilen gelişmeler sonucunda, 19.10.1994 tarih ve 94/6244 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Proje Kamu Ortaklığı Fonu finansman programından çıkarılmıştır.

Bazı Yatırımların YİD Modeliyle yapılmasını düzenleyen 3996 sayılı Yasa ile uygulamaya ilişkin 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının yürürlüğe girmesini müteakip Yüksek Planlama Kurulu'nCa verilen 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Karara istinaden *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temin Projesi"* de YİD Modeli kapsamına alınmıştır. Aynı zamanda 24.02.1995 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile; İBB'nin bu projenin uygulanması amacıyla kurulan İzmit Su A.Ş.'ne en fazla %39 hisse oranıyla ortak olmasına izin verilmiştir.

Uzun yıllar süren görüşmeler ve yapılan yasal düzenlemeler sonucunda 24.08.1995 tarihinde İBB ile konsorsiyum arasında Uygulama ve Su Satış Anlaşması (USSA) imzalanmıştır.

2.2.3. Projenin Y.İ.D. Modeliyle Tamamlanması

Bu gelişmeler karşısında; DSİ Genel Müdürlüğü ile İBB arasında imzalanan 21.03.1996 tarihli protokol ile; işi DSİ'ye devreden 01.09.1986 tarihli Önceki protokol sona erdirilerek projeden geriye kalan işlerin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması amacıyla ilk fizibilite raporundaki kapsamıyla Yuvacık Barajı inşaatı ve projenin diğer unsurları İBB'ne devredilmiştir.

Projenin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesi amacıyla ilgili anlaşmalarda öngörüldüğü üzere; 17.01.1995 tarihinde İzmit Su A.Ş.(ISAŞ) kurulmuştur. Şirketi kurmayı taahhüt eden ortakların talebi üzerine, Yabancı Sermaye Genel Müdüriüğü'nden 31.12.1993 tarih ve 1862 nolu İzin ve Teşvik Belgesi alınmıştır (Yatırımları Teşvik Mevzuatı hükümleri uyarınca şirket kurulmadan önce verilen teşvikler şirket kurulduktan sonra yürürlüğe girmiştir.). 24.02.1995 tarih ve 95/6607 sayılı BKK uyarınca İBB şirkete ortak olmuş, %15 oranında ortaklık payı karşılığı bulduğu 19.5 milyon Dolar tutarındaki dış kaynaklı kredi de Hazine tarafından garanti edilmiştir.

Proje kapsamında Yuvacık Barajı inşaatı 1998 yılında tamamlanarak İBB bünyesinde kurulu İSU Genel Müdürlüğü'nün depolarına 18.01.1999 tarihinden itibaren arıtılmış su verilmeye başlanmıştır. Böylece proje çerçevesinde tesisler 18.01.1999 tarihinde ticari işletmeye alınmış olmaktadır.

2.2.4. Projenin Toplam Yatırım Maliyeti ve Finansmanı

Projenin toplam yatırım maliyeti anlaşma tarihi olan 24.08.1995 tarihinde 864.863.000 Dolar iken ticari işletme tarihi olan 18.01.1999 tarihi itibariyle revize edilerek 890.963.000 Dolar'a yükselmiştir.

Projenin finansmanı için Chase Investment Bank Ltd. liderliğindeki Bankalar Konsorsiyumundan 785.975.000 Dolar tutarında kredi temin edilmiştir. Bu kredilerin 28.324.000 Dolar'lık kısmı kullanılmamıştır.

890.963.000 Dolar tutarında olan toplam yatırımın 757.651.000 Dolar'lık kısmı kredilerden, 133.312.000 Dolar'lık kısmı ise özsermayeden karşılanmıştır.

2.3. Değerlendirme

önceki bölümde ayrıntılarıyla açıklandığı üzere;

1. *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* kapsamında bulunan Yuvacık Barajı inşaatına DSİ tarafından klasik finansman yöntemiyle Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale edilerek başlanılmıştır. Daha sonra projenin siyasi tercihler nedeniyle YİD Modeli kapsamına alınmasına dair çalışmalar sırasında işin sahibi İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB), istanbul Büyükşehir Belediyesi, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Hazine Müsteşarlığımın ilgili birimleri arasında çeşitli yazışmalar yapılmıştır. Söz konusu yazışmalarda İzmit Belediyesi;

- Proje kapsamında üretilecek 142 milyon metre küp suyun 100 milyon metre küpünün istanbul'a satılacağı hususu göz önüne alındığında İstanbul'a su temin etmeye yönelik bu projeyi kendi yatırım programına dahil etmesinin hiçbir mantımın olmadığını,

- Belediyenin kendi kaynakları ile proje kapsamında üretilen suyu satın almasının ve ayda 15-20 milyon Dolar tutarında su bedeli ödemesinin mümkün olmadığını,

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan İSKİ'nin YİD modeli İle yapılacak tesislerde üretilecek suyu pahalı olması nedeniyle satın almayacağını,

- Ayrıca projenin ileri bir teknoloji gerektirmediğini, sistemin halen uygulanmakta olan su isale ve tasfiye sistemi olduğunu, dolayısıyla, projenin YİD Modeli kapsamına alınmasına gerek olmadığını, barajın DSİ tarafından klasik yöntemle tamamlanmasının uygun olacağını

Hazine Müsteşarlığına bildirmiştir.

Hazine Müsteşarlığının ilgili birimleri İzmit Belediyesinin kendilerine bildirdiği görüşleri dikkate alarak Makamla yaptıkları yazışmalarda:

- İBB nin proje kapsamında üretilen suyun bedelini kendi mali kaynaklarından karşılamasının mümkün olmadığını,

- Projenin YİD Modeli ile tamamlanması halinde yatırım döneminde kullanılacak kredi anapara ve faizlerinin tesislerde üretilecek suyun maliyetine yansıması nedeniyle suyun birim fiyatının çok yüksek olacağını ve Hazinenin verdiği garanti kapsamında su satış fiyatını sübvanse etmek zorunda kalacağını, dolayısıyla, yatırımın DSİ tarafından Genel Bütçe imkanları ve Hazine garantili krediler kullanılarak gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağını,

belirtmişlerdir.

Projenin YİD Modeli ile tamamlanmasının yol açacağı olumsuzluklar işin başından itibaren bilinmesine rağmen, yetkililer bu modele geçilmesi için gerekli olan uygun görüşü vermişlerdir.

2. Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Hazinenin vermiş olduğu bu uygun görüşü de dikkate alarak verdiği 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Kararı ile söz konusu projeyi 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değişik Geçici 1. maddesi uyarınca YİD Modeli kapsamına dahil etmiştir.

Ancak, bu karar yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırıdır. Şöyle ki:

3996 sayılı yasa 13.06.1994 tarih ve 21959 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiğinde Türkiye'de YİD kapsamında yapılacak işlerle ilgili iki özel kanun vardır. Söz konusu Kanunlar:

- *"Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi"* ilgili esasları düzenleyen 04.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Kanun ile

- *"Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (otoyol) Yapım, Bakım ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi"* ile ilgili esasları düzenleyen 28.05.1988 tarih ve 3465 sayılı Kanundur.

4047 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesinde değişiklik yapılarak *"3996 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce YİD Modeline göre başlatılmış proje ve işlerin tabi oldukları (3096 ve 3465 sayılı Kanunlardaki) usul ve esaslara göre sonuçlandırılacakları"* hüküm altına alınmıştır. Buna ilaveten bu model çerçevesinde başlatılmış proje ve işlere de 3996 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasının görevli şirketin talebi ve ilgili idarenin müracaatı üzerine YPK tarafından karara bağlanacağı da 4047 sayılı Kanunla getirilen yeni bir düzenlemedir.

Yukarıda değinilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde; 3996 sayılı Kanunda değişiklik yapan 4047 sayılı Kanun İle, daha önceden 3096 ve 3465 sayılı kanunlara göre başlatılmış işlerin hangi kanuna göre başlatıldıysa ilgili kanun hükümlerine uygun olarak sonuçlandırılacağı, fakat 3996 sayılı Kanunla yeni getirilen lehe hükümlerden (özellikle garanti hükmü) yararlanmalarının YPK kararı ile mümkün olacağı anlaşılmaktadır. DSİ tarafından klasik finansman yöntemi ile başlanılmış olan ve konusu itibariyle ilk defa 13.06.1994 tarihinde YİD kapsamına alınan İzmit Su Projesinin, 4047 sayılı Kanunla değişik 3996 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi kapsamında YİD Modeli ile başlatılmış iş sayılarak YPK'nın 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı kararı ile 3996 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi kapsamına alınması ve 3996 sayılı Kanunun lehe hükümlerinden yararlandırılıp diğer hükümlerinden muaf tutulması (özellikle USSA'ya ilişkin hükümler) kanun hükümlerine uygun değildir.

Dolayısıyla *İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değişik Geçici 1. maddesinde belirtilen *"YİD Modeline göre başlamış ve devam eden iş"* kapsamında olmayıp, yüklenici firma tarafından düzenlenen Kesin Hakediş Raporu ile DSİ tarafından yaptırılan baraj inşaatı işi tasfiye edilmiş olduğundan yeni başlamış bir proje niteliğindedir ve 3996 sayılı Kanun hükümleri ile bu kanuna dayanılarak çıkarılan 94/5907 sayılı BKK'nda yer alan esasların tümünün bu projeye uygulanması zorunludur.

Ancak, uygulamada bu model İçin geçerli olan mevzuat hükümlerinin hiç birinin söz konusu projeye uygulanmadığı tesbit edilmiştir. Şöyle ki:

2.3.1. İhale Şartları Uygulanmamıştır

94/5907 sayıl BKK'nın 5-15. maddelerinde; model çerçevesinde yapılacak işlere ilişkin ihalelerde uyulması gereken kurallar düzenlenmiştir.

İşin sahibi olan İBB; yukarıda belirtilen ihale ile ilgili düzenlemelerin hiç birisine uymadan işi, daha önce Devlet İhale Mevzuatı hükümlerine göre baraj inşaatı yapımını üstlenen şirketin de içinde bulunduğu konsorsiyuma vermiştir. İlan edilmeksizin ve başka isteklilerden teklif alınmaksızın görevlendirmenin yapılması haksız rekabete ve projenin gerçek maliyetinin üzerinde bir maliyetle sonuçlanmasına neden olmuştur. Nitekim; bu durum çeşitli denetim birimleri tarafından yapılan incelemeler sonucunda düzenlenen raporlarda tesbit edilerek projenin benzer projelere oranla 4-5 kat pahalıya tamamlandığı açıkça belirtilmiştir (*).

2.3.2. YPK Onayı Alınmamıştır

94/5907 sayılı BKK'nın *"Yetki" \\e* İlgili esasları düzenleyen 4. maddesine göre, taraflar arasında USSA imzalanmadan önce alınması gereken YPK onayı alınmamıştır.

2.3.3. Özkaynak Oranı BKK'na Aykırıdır

Kararnamenin *"Şirketlerde Aranacak Özellikler"* ile ilgili esasları düzenleyen 6. maddesinde; şirketlerin bu karar kapsamında gerçekleştirecekleri yatırım ve hizmetler için getirecekleri özkaynak oranın önerilen toplam yatırım tutarının %20'sinden az olamayacağı belirtildiği halde, şirketin projenin toplam yatırım tutarının %15'i oranında öz kaynak getirmesi yeterli görülmüştür.

* (*) TC. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurul Başkanlığı tarafından düzenlenen Raporlar.

2.3.4. İhtilafların Çözümü Uluslararası Tahkime Bırakılmıştır

94/5907 sayılı BKK Kararının *"İhtilafların Halli"* başlığını taşıyan 30. maddesinde; Uygulama Sözleşmesi ve görevli şirketin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yaptığı diğer sözleşmelerin uygulanması sırasında doğabilecek hukuki ihtilafların Türkiye Cumhuriyeti mevzuatına tabi olduğu, ihtilafların çözümünde Türkiye Cumhuriyeti mahkemelerinin görevli ve yetkili bulunduğu hükme bağlandıktan sonra istendiği takdirde tarafların aralarında imzaladıkları Uygulama Sözleşmelerine ihtilafların Türk Hukukuna göre ve Türkiye'de tahkim yoluyla çözümlenebileceği şeklinde bir hüküm koyabilmelerine olanak tanınmıştır. Mevzuat hükmü bu yönde iken, taraflar arasında imzalanan Uygulama ve Su Satış Anlaşmasının *"Tahkim ve Geçerli Kanunlar"* başlığını taşıyan 12/3. maddesinin (a) bendinde; bu anlaşma ile ilgili olarak doğacak ihtilaflar veya taraflar arasındaki görüş farklarının çözüm yerinin Viyana/ Avusturya, Tahkim Mahkemesinin ise Viyana Federal Ekonomi Odası nezdindeki Tahkim Mahkemesi olarak kararlaştırılması sonucunda Yönetmeliğin ihtilafların çözüm yerinin Türkiye ve Türk Mahkemeleri olduğu şeklindeki hükmü ihlal edilmiştir.

Ayrıca; taraflar arasında USSA'nın imzalandığı 24.08.1995 tarihinde hukuksal açıdan ülkemizde kabul görmemiş olan *"Uluslararası Tahkim"* de sözleşme hükmü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Oysa; *"Uluslararası Tahkime"* gidilmesine cevaz veren anayasal ve yasal düzenlemeler 1999 ve 2000 yıllarında yürürlüğe girmiştir (**).

2.3.5. Ürünün Fiyatını Tespit Yetkisi Şirkete Bırakılmıştır

94/5907 sayılı BKK nin *"Mal ve Hizmetlerin Ücretinin (Fiyatlarının) Belirlenmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar"* başlıklı 34, 35 ve 36. maddelerinde; YİD Modeli ile yapılan tesislerde üretilen mal ve hizmetin ücretini belirleme yetkisi idareye verilmiş iken USSA'nın *"Ticari Politika"* başlıklı 18/1. maddesinde; şirketin ticari politikasını ve verilecek hizmet fiyatlarını ile tipini belirlemede serbest olacağı, fiyatların ve tarifelerin kontrolüne yönelik, tedbirlerin uygulanabilir Türk Mevzuatının izin verdiği ölçüde bu proje için belirlenmiş olan satış fiyatlarına uygulanmayacağı kararlaştırılarak, üretilen mal ve hizmetin ücretini (fiyatını) belirleme yetkisi tamamen şirkete devredilmiş ve bu şekilde Yönetmelik hükümleri ihlal edilmiştir.

2.3.6. USSA İmzalanmadan Önce Hazine Görüşü Alınmamıştır

94/5907 sayılı BKK'nın *"Garantiler"* başlığını taşıyan 39. maddesinde; Hazine Garantisi gerektiren uygulama sözleşmelerinin görevli şirket ve idare arasında imzalanmadan önce uygun görüş alınmak üzere Hazine Müsteşarlığına iletileceği belirtildiği halde bu hükme uyulmayarak Hazine Müsteşarlığından söz konusu görüş alınmamıştır.

2.3.7. İBB Denetim Görevini Yerine Getirmemiştir

94/5907 sayılı BKK'nın *"Denetim"* başlığını taşıyan 23. maddesinde idarenin, görevli şirketin sözleşme kapsamına giren tüm faaliyetlerini, belge ve kayıtlarını bütün aşamalarda denetleyebileceği veya denetletebileceği belirtildiği halde İBB; kararname ile kendisine verilen bu görevi projenin hiçbir aşamasında yerine getirmemiştir.

YİD Modelinin en önemli özelliği, yatırım ve işletme dönemlerinde proje ile ilgili olarak yapılan tüm giderlerin proje kapsamında üretilen mal veya hizmetin satış fiyatına yansıtılmak suretiyle işin sahibi idareden tahsil edilmesidir. İBB'nin kararname ile kendisine verilen denetim görevini yapmaması ve proje kapsamında üretilen malın fiyatının tespitini görevli şirkete bırakması sonucunda; şirket, yatırım ve işletme maliyetlerine yansıtılmaması gereken bazı giderleri su faturalarına yansıtarak garantör sıfatıyla Hazineden talep edilen miktarın haksız yere yükselmesine sebep olmuştur.

13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun

2.4. Sonuç

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından klasik finansman yöntemi ile başlanılan ve konu ile ilgili uzmanlar tarafından bu yöntem İle tamamlanmasının uygun olacağı belirtilen ve yürürlükteki mevzuata göre YİD Modeli kapsamına alınması mümkün olmayan *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* nin siyasi bir kararla YİD Modeli kapsamına alınarak tamamlanması sonucunda Hazine büyük bir yük altına sokulmuş olup bu husus çeşitli denetim birimleri tarafından düzenlenen raporlarla yargıya intikal ettirilmiştir.

YİD Modelinin en önemli riski, model kapsamında verilen satın alma garantileri nedeniyle ortaya çıkan ödeme yükümlülüğünün modelden beklenen faydayı aşarak fayda-maliyet döngüsünün kamu maliyesi aleyhine işlemesine yol açma tehlikesidir. Bu risk *İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* nde gerçekleşmiştir. Şöyle ki:

İBB nin;

- Üretilen suyun maliyetinin yüksek olması,

- Bazı endüstriyel kuruluşlar ve çevre belediyelerle su satış bağlantılarını zamanında yapmaması ve

- Mali durumunun iyi olmaması

gibi nedenlerle USSA ile İSAŞ'tan yıllık 142 milyon metre küp suyu satın alma taahhüdünü yerine getirememesi sonucunda Hazine vermiş olduğu garanti çerçevesinde iki yıl içinde yaklaşık 480 milyon Dolar tutarında su bedelini ISAŞ'a ödemek zorunda kalmıştır. Bu ödemenin kalan 13 yıl boyunca artan tutarlarda devam etmesi kaçınılmazdır.

Yine, *"İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"* nin YİD Modeli yaptırılması ve İBB'nin işi yapan Konsorsiyuma (İSAŞ) %15 oranında ortak olması karşılığında kullandığı 19.5 milyon Dolar tutarındaki Hazine garantili dış krediyi geri ödeyememesi nedeniyle, faizi ile birlikte 20.2 milyon Dolar ilgili kreditör kuruluşa Hazine tarafından ödenmiştir.

Garantili kredilerin kullanıcı kuruluşlar tarafından ödenmemesi durumunda borç ödemeleri Hazinenin üstünde kalmakta, Hazine, kuruluşlardan alacaklı duruma geçmektedir. Son yıllarda, Bütçe Kanunlarında Hazinenin dış borçlarda garantörlüğünün sınırlandırılmasına ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak muhtemel ödeme yükümlülüğünün azaltılması amaçlanmıştır. YİD Modeli ile yapılan işler için verilen Hazine garantileri devreden dış borç stok rakamlarını değiştirmese de nakit durumunu olumsuz yönde etkilemektedir.

2.5. Öneriler

YİD Modeli bir kamu hizmeti alanının, idarece önceden belirlenen şartlarla ve bir özel hukuk sözleşmesine dayanarak belli bir süre için özel sektöre terk edilmesini öngörür. Bu anlamda sözleşme koşullarını, işletme şartlarını belirleme kamu hizmetinin sahibi olan kamu kuruluşuna aittir. Bu modele göre hayata geçirilen bir projenin planlamasından yeniden kamuya transfer edileceği aşamaya kadar nasıl tasarlanıp uygulandığının, nasıl işletildiğinin ve bu aşamalarda denetlenen kurumun imtiyaz sözleşmesinin kendisine tanıdığı hak ve yükümlülükleri ne derece yerine getirdiğinin de araştırılması gerekir. Bu kapsamda idarenin:

- Proje ile ilgili başka isteklileri araştırması,

- Gerekli risk analizleri ve değerlendirmeleri yapması,

- Özel sektöre devredeceği riskler ile kamuda kalacak riskleri belirlemesi,

- Gerekli pazar araştırmaları ile fayda-maliyet analizlerini yapması, maliyet analizlerinin gerçekçi olması İçin azami özeni göstermesi,

- Yapım, işletme ve devir koşutlarını belirlerken mümkün olduğunca kamu çıkarlarını gözetmesi,

Hazine Müsteşariığt'mn da garanti vermeden önce:

- İdarenin yukarıda belirtilen çalışmaları yapıp yapmadığı hususunu araştırması,

- Garantiler dolayısıyla üstlenilecek risk tavanını belidemesi ve yapım ve uygulama safhasında bu risk tavanının aşılması durumunda işletmenin kamu kesimi tarafından devralınmasına, anlaşmanın tadiline veya feshine imkan tanıyan hükümler koyması gerekmektedir.

Alt yapı yatırımları için gerekli maddi kaynağı ve teknolojisi olmayan az gelişmiş ülkeler, için YİD Modeli gereklidir. Ancak modelden sağlanması beklenen faydanın gerçekleşmesi modelin sağlıklı işlemesi ile mümkündür. Örneğimizde olduğu gibi; hiçbir konuda yürürlükteki mevzuata uyulmadan ve gerekli analizler yapılmadan gerçekleştirilen projelerden sağlanan fayda maliyetinin çok altında kalmakta ve sonuçta yük tamamen topluma yansımaktadır.

YİD Modeli ülkemiz için gereklidir, ancak, bu modelle gerçekleştirilecek projelerin fayda-maliyet analizlerinin çok iyi yapılması zorunludur.

1980 SONRASI BORÇLANMA POLİTİKALARI

DOÇ. DR. TÜRKMEN DERDtYOK
Başkan
Maliye Bakanlığı Maliye Yüksek Eğitim Merkezi

1. Giriş

Kamu maN yönetimi açısından Türkiye 1980 sonrasında, büyük darboğazlara p^rmiş; uluslararası kyrum ve kuruluşlar {özetHkte IMF) basta olmak üzere, dış ekonomik gettşrneJerdcn dana fazla etkilenir duruma gelmiştir, içsel politika belfdemelerin yerini dışarıdan önerileri politikalar almıştır.

Girilen har ekonomik kriz sonrasında, IMF yönlendirmeleri İle adma ***istikrar tedbirleri**** denilen pek çok ekonomik paket programlar yürürlüğe konulmuştur. Ancak, arzulanan siyasi istikrarsızdın bir türlü sağlanamaması, ülke iç dinamizmine ve kaynaklarına yeterince yer verilememesine; dolayıst He kolay yoldan günü kurtarmaya dayalı bir poütika izlenmeline yol açmış; ne geriye ne de ileriye yönelik kalıcı bir ***"ülke ekonomik ajandası"*** oluşturulamamıştır. Gelinen bu noktada, benzer başka hiç bir ülkede görülmeyen sürekli iki haneli, bazen de üç haneli yüksek enflasyonla yaşayan bir ülke durumuna düşülmüştür. Tüm bu gelişmelere rağmen, hala geçmiş kamu mali yönetimi uygulamaları yeterince eleştirisel açıdan değerlendirilememiş, ileriye yönelikte de varsayımlar yapılamamıştır.

Ülkemizde uygulanan borçlanma politikaları da yukarıdaki genel değerlendirmeden soyutlanamaz. Enflasyonla birlikte, borçlanma politikasında zaman zaman borç ertelemeleri de dahil, sürekli İç ve dış borç sorunları ile karşılaşılmıştır.

Türkiye'de köklü ve kalıcı bir borçlanma politikası olmamıştır. Bu durum; hem bu güne kadar borçlanma politikasının yeterli bir yasal çerçeveye kavuşturulamamasından, hem de, buna bağlı olarak birbiri ile koordineli bir idari yapının olmamasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de 1980 sonrası borçlanma politikasında en önemli değişiklik 1986 yılında yapılmıştır. Borç yönetimi, 1986 yılı itibarı ile Hazinenin Maliye Bakanlığından ayrılması ile birlikte, ayrı bir yönetsel yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, gerek 1986 öncesi gerekse sonrasında hala borçlanma politikası, bir yıllık bütçe kanunları île yürütülmektedir,

Bu bildiride Türkiye'deki borçlanma politikası ve borç yönetimi hukuksal, yönetsel ve uygulama sonuçları ite genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Çalışmada genel grafik ve basit istatistik teknikleri kullanılmıştır.

2. Borçlanma Politikasında Görülen Yasal ve İdari Değişiklikler

Borçlanma politikasında değişiklik 1986 yılında yapılmış olmakla birlikte; hatan Devletin borçlanma politikasının alt yapısını oluşturan tek bir çerçeve yasal düzenleme yoktur. Dış borçlanma açısından, Kamu kesimi borçlanmasında 244 sayılı Kanun, yıllık Bütçe kanunları, 1211 sayılı TCMB Kanunu söz konusu iken; özel sektör bakımından 1567 sayılı Kanun ve buna bağlı 32 sayılı Karar ve Tebliğleri ile 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu uygulamaya yön vermektedir.

İç borçlanma açısından yasal düzenlemeler büyük oranda her yıl çıkarılan Bütçe kanunlarında yer almaktadır. Gerek iç gerekse dış borçlanmanın idari işlemleri, Hazine Müsteşarlığı Kurutuş Kanunu ite bu Müsteşarlık tarafından yürütülecektir.

2.1. 1986 Yılı Öncesi Borçlanma Politikası

Borçlanma politikası 1986 yılı öncesinde, Maliye Bakanlığı içerisinde Hazine ve Milletlerarası İktisadi işbirliği Genel Müdürlüğü tarafından 1050 sayılı Kanun ve her yıl çıkarılan yıllık Bütçe Kanunlarına konulan, oldukça uzun ve kapsamlı düzenlemelerle sürdürülmüştür. Bu yıla kadar olan politika uygulamalarında; kamu gelir ve gider dengesi ile kamu nakit dengesi aynı kurum içerisinde tek elden, bütçe birliği ilkesi çerçevesinde yürütülmüştür.

Bu uygulama Devletin bir bütçesi, bir cebi olmalı, fikrinin bir yansıması olan, bütçede birlik ve genellik ilkelerine uygun ve yerinde bir uygulamadır. Böyle bir borçlanma politikası, karar mekanizmasında hızlı, yerinde ve zamanında hareket edilebilme olanakları sağlayacağından, uygulamada verimliliği artıracaktır.

1986 yılı öncesinde, kamu gelirleri, kamu harcamaları ile arada oluşacak açığın yönetimiyle ilgili *"kamu nakit yönetimi"* tek elden yürütülmüştür. Bu uygulamanın doğal bir sonucu olarak, Devletin mali kayıt, denetim ve takip sistemi ile Devlet Saymanlıkları da tek elden yönetilmiştir. Bu uygulama ile Devletin gerek taşra birimleri ile olan gelir ve harcamalarıyla olan iş ve işlemleri; gerekse merkezi hükümetin gelir ve harcamaları ile ilgili iş ve işlemleri aynı çatı altında tek bir elden yürütülmüştür. Daha genel bir deyimle, Devletin kasası olan 'Taşra *saymanlıkları"* ile merkez saymanlıklarından olan iç ve dış ödemeler saymanlıkları ile borçlar saymanlıkları aynı çatı altında toplanmıştır.

Bütçe birliği ve genelliği ilkesi kapsamında böyle bir uygulamanın fonksiyonel etkinliği tartışılamaz. Zaten, bugün gelinen noktada, Devlet adına yürütülen borçlanma politikasının uygulama sonuçlan herhangi bir tartışmaya gerek kalmaksızın herkesin malumu olup; borçlanma politikası ve idari yapılanmanın bir elden yürütülmesinin kaçınılmaz olduğu açıktır. Diğer ülke uygulamalarında gümrük vergi ve idaresi de dahil, kamu mali yönetiminde birlik sağlanmıştır.

1986 yılı Bütçe kanunundan önceki bütçe uygulamalarında, bütçe kanunları, B cetvellerinde cari yılda yapılacak borçlanma hasılatının miktarı tahmini olarak gösterilmiş; ne kadarlık bir meblağa kadar borçlanma yapılacağı izni yasama organınca izne tabi tutulmuştur. Diğer bir deyimle, TBMM'ce bütçenin kabulü esnasında zımnen belirtilen tutarda borçlanmaya izin verilmekteydi. Faiz giderleriyle birlikte, iç ve dış borç anapara geri ödemeleri, borçlanma hasılatları doğrudan bütçe A ve B cetvelleri ile ilişkilendirilmekteydi.

2.2.1986 Yılı Sonrası Borçlanma Politikası

1986 yılı ile birlikte Türkiye'de borçlanma politikasında bir değişim yaşanmıştır. 1983'lerde ülkemizde yaşanan moda değişim hareketleri 1986 yılı itibari ile kamu mali yönetimini de etkilemiş ve zorlamıştır. Bu zorlama sonucu, Devletin mali yönetiminde uygulamada olan birlik ilkesi zoraki parçalanarak; Devlet nakit yönetimi, gelir-gider yönetiminden ayrılarak, farklı bir birime verilmiştir. Bu uygulama ile iktidar olma ve iktidarı geçici de olsa güçlü kılma uğruna, Devleti güçsüzleştirmeye varan bir politika zafiyeti ile, aynı fonksiyonu birden farklı değişik birimlerde gördürerek; uygulamada mali birlikten uzaklaşılmış, kimin ne yaptığı belli olmayan; ne yönetsel, ne denetimsel, ne de uygulama açısından içinden çıkılamaz bir borçlanma politikası ile karşı karşıya kalınmıştır.

1986 yılında çıkarılan bir kanunla (3274 sayılı Kanun), Hazine Müsteşarlığı kurulmuş; Devletin nakit yönetimi ile borç yönetimi Maliye Bakanlığından alınarak, bu Müsteşarlığın yönetimine verilmiştir. Merkez iç ödemeler, dış borç ödemeler ve borçlar saymanlıkları bu Müsteşarlığın yönetimine verilmiş; Devletin senyoraj gelirlerinin sağlanması ve Devlet haznedarlığı görevini yapan Merkez Bankası da burayla ilişkilendirilmiştir. Böyle bir uygulama sonucunda Taşra saymanlıkları Maliye Bakanlığı yönetiminde kalmış; Devlet Tek Hazine Hesabı farklı iki birimin yönetimine bırakılmıştır. Aynı fonksiyonu başka birimlerce yürütme çerçevesinde, Devlet Saymanlıkları da parçalanmıştır.

1986 yılı Bütçe Kanunu ile birlikte, iç ve dış borçlanma hasılatları bütçe B cetvellerinden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu şekilde, cari yılda ne miktarda iç ve dış borçlanma yapılacağı yolundaki belirleme TBMM tarafından yapılamaz olmuştur.

Bütçe kanunlarının 3'üncü maddesi ile *"oluşacak bütçe açığının net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı"* yönünde çok genel bir borçlanma izni verilmektedir. Ancak bu izinle hangi oranda iç, hangi oranda dış borçlanmaya baş vurulacağı; borçlanmanın hangi faiz ve vade ile yapılacağı; hangi kaynaklardan nasıl yapılacağı açık bırakılmaktadır. Meclis iradesi, tek bir maddede tecelli etmekte ve bu madde ile yetkilendirilen bir Devlet Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı, nerede ise Devlet vergi gelirleri hacminin bir kaç katı fon hareketini, belirli bir çerçeve borçlanma politikası olmaksızın yönetir duruma sokulmaktadır. Borçlanmanın

uygulama sonuçlarının denetimini amaçlayan Kesin hesap kanunları ise yeterince meclis inceleme ve araştırmasına tabi olamamaktadır. Gelinen noktada borçlanma ile ilgili olarak Sayıştay bile denetsel etkinliği yeterince sağlayamamaktadır.

1986 yılı sonrasında kamu mali yönetimin Maliye Bakanlığı ve Hazine gibi farklı iki birime verilmesinin dışında, gerek borçlanma politikasında gerekse kamu harcama politikasında gerçekte yasal ve idari etkinlik sağlayıcı hiç bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Borçlanma politikası hala yıllık bütçe kanunları ile yürütülmektedir. Süreklilik arz eden ve bir yıldan fazla süreyle ilgili düzenlemelerin yıllık bütçe kanunları ile sıradan bir düzenleme gibi her yıl bütçe kanunlarında tekrarlanması; gerek Anayasa, gerekse Devletin bir mali anayasası olan 1050 sayılı Kanuna aykırı bir uygulamadır. Borçlanma politikasında belirginlik ve süreklilik sağlamak için, *"yasal bir çerçeve borçlanma politikasının"* oluşturulması gerekir. Bu şekilde, yıllık bütçe kanunlarının en az on-on iki ayrı bölümünde yer verilen; aslında çok önemli mali ve ekonomik sonuç doğuran hükümlerin, sıradan bir kaç cümle ile ifade edilmesi ve bu konuda bir bakanı sınırsızca yetkilendirme uygulaması da son bulmuş olacaktır. Bütçede yer alan ve önemsiz, sıradan ve her yıl tekrarlanan bu tür uygulamalara, aslında çok önemli ekonomik ve mali sonuçlara yol açan görev zararları, destekleme alımları, tahkim uygulamaları ile ilgili *"özel tertip devlet tahvili"* çıkarılması yetkileri örnek olarak verilebilir.

3. 1980 Sonrası Borçlanma Politikası Uygulama Sonuçları

1980 sonrası yıllarda, para politikası maliye politikasına göre daha öncelikli ve önemli olarak kabul edilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, Devlet harcamalarının asli finansman kaynağı olan etkin vergileme ve vergi politikası geri plana itilmiş, daha çok dolaylı vergileme ile yetinilerek; vergiye alternatif borçlanma politikası ön planda tutulmuştur, ön planda tutulan bu borçlanma politikası ise, yukarıda açıklanan nedenler çerçevesinde belirli bir çerçeve borçlanma politikası ve hedeften uzak, biraz da rahat bir uygulama içerisinde yürütülmüştür.

1980 sonrası borçlanma politikasında görülen yasal ve idari etkinsizlik; bu politikanın uygulama sonuçları ile de teyit edilmektedir. Bu uygulama sonuçları aşağıda bir kaç başlık altında değerlendirilmiştir.

3.1. Kamu Finansmanında Borçlanma Vergi Gelirlerinin Önüne Geçmiştir

Kamu harcamalarının asıl finansman kaynağı vergi gelirleridir. Devletin benimsemiş olduğu ekonomik politika, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür, vergiye alternatif, başta borçlanma olmak üzere, başka finansman kaynaklarına da baş vurulmasını gerekli kılabilmektedir.

Kamu açıklarının borçlanma ile finansmanı, açıklar geçici ise her zaman mümkündür. Sürekli kamu açıkları söz konusu ise, borçlanma ile finansmanda biraz daha hassas olunmasında büyük fayda vardır.

Devlet açısından borçlanma gideri, eninde sonunda gerçek kamu finansman kaynağı vergi ile karşılanacağından; borçlanmanın sürekliliği şu iki varsayım çerçevesinde rasyonel olacaktır. Ya gelecekte, kayıt dışı ekonominin kayda alınması veya ekonomide yeni iş ve istihdam alanlarının genişlemesi sonucu ülke vergi potansiyeli artma durumundadır; ya da ülke reel büyüme hızı, reel borç faizlerinden daha hızlı gerçekleşmektedir. Böyle bir ekonomik gidişatta borçlanma uzun süreli sürdürülebilir. Aksi takdirde kamu finansmanında, senyoraj dahil, diğer alternatif finansman araçları daha rasyonel olabilir.

Bu genel açıklamadan sonra kamu finansmanında vergi ve borçlanma uygulama sonuçları Grafik 1, 2, 3 ve 4 ile Tablo 1 ve 2'de toplu olarak görülmektedir. Görüleceği üzere, özellikle 1990 sonrası yıllarda, hacim olarak borçlanma vergi gelirlerinden daha fazla kamu finansmanında kullanılmıştır. Borçlanma yıldan yıla hızla artarken vergi gelirleri 1995 yılına kadar hızla azalmaya başlamıştır. İç borçlanma dış borçlanmaya göre hacim olarak on kat daha fazladır. Bu durum başlangıçta ihtiyarı olmakla birlikte son zamanlarda bir zaruret haline gelmiştir. Uygulama sonuçları yıllık artışlar ve GSMH içerisindeki pay olarak değerlendirilmiştir.

1981 1999 yılları arasında borçlanma miktarındaki artışlar ortalama değerlerle ifade edilecek olursa;

Kısa vadeli iç borçlanma (brüt bono satış hasılatı) yılda ortalama %124, uzun vadeli iç borçlanma %161, dış borçlanma ise %139 oranında artmıştır. Vergi gelirlerindeki yıllık ortalama artış ise aynı dönemde sadece %71'dir. Görüleceği Üzere borçlanma vergi gelirlerinin iki katı oranında artan daha fazla fon kullanmakta ve gerek kamu finansman politikasında gerekse kamu harcama politikasında ezici bir Üstünlük sağlamaktadır.

Toplam vergi gelirlerinin 1980-2000 yılları arasında 21 yılda GSMH cinsinden payı yıllık ortalama %13.8'dır. Bu oran sadece toplam iç borç kuttanımtannda %16'dır. Ayrıca Grafiklerden de görüleceği üzere borçlanma yıldan yıla daha fazla ve daha hızlı artmaktadır.

Kamu finansmanında borçlanmanın aslı, verginin tali finansman kaynağı durumuna düşmesi; ülke reel GSMH büyüme oranının %4.3, reel borçlanma faiz oranının %6.5 olması karşısında hiç de rasyonel değildir. İleride görüleceği üzere kısa vadeli borçlanmanın giderek arttığı da göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir gelişim, ülke ekonomik riskini oldukça artırmaktadır.

Böyle bir uygulama, kamu kesiminin ekonomik olarak küçültülmesi politikasıyla da terstir. Ekonomi fon kaynaklarına bu denli bir talep ve bu fonların kullanımı, kamunun ekonomik olarak küçülmesinin önündeki en büyük engeldir.

3.2. Borçlanma GSMH ve Bütçe İçinde Büyük Hacme Ulaşmıştır

GSMH içerisindeki pay olarak ifade edilen borç faiz ödemeleri, personel giderleri ve yatırım harcamaları Grafik 3, 4 ve 5 ile Tablo 2 ve 3'de toplu olarak verilmiştir. Görüleceği üzere, yatırım harcamaları yıldan yıla giderek azalmış; personel giderleri bazı yıllar azalırken istikrarsız bir gelişim göstermiştir. Özellikle iç borç faiz ödemeleri olmak üzere borçlanma giderleri yıldan yıla sürekli bir artış göstermiştir.

1980-2000 döneminde, toplam borç faiz ödemeleri artış hızı yıllık ortalama %101'dir. Bu oran vergi gelirlerinde %71, personel giderlerinde %72, yatırım harcamalarında %64'dür.

1980 2000 döneminde iç borç faiz Ödemeleri ortalama GSMH nin %5.4'ü, dış borç faiz ödemeleri de %1.1'i düzeyindedir. Bu oranlar son yıllarda artmış, iç borçlanmada %16'ya kadar yükselmiştir. Benzer ortalama oran yatırım harcamalarında sadece %2.3'dür.

iç ve dış borçlanmanın vergi gelirleri ile karşılaştırması da yapılmıştır. Borçlanma verilerinin, faiz ve anaparanın, vergi gelirleri içerisindeki pay Grafik 5 ve Tablo 2'de toplu olarak gösterilmiştir. Görüleceği üzere, 21 yıllık bir süreçte ortalama değerlerle, dış borç servisinin vergi gelirlerine oranı %20.7'dir. İç borç servisi %78.6, toplam borç servisi oranı ise %99.2'dir. Bunun genel anlamı şudur. 1980-2000 döneminde ortalama olarak her yıl vergi gelirlerinin %99.2'si borç servisi ödemesine gitmiştir. Yıllık gelişme olarak olaya bakacak olursak, toplam faiz ödemeleri 1980 yılında vergi gelirlerinin ancak %4.2'sini götürürken, bu oran 1986 yılında %22'ye 2000 yılında ise neredeyse 20 kat artarak %77'ye çıkmıştır.

Kamu kaynaklarını bu denli (2000 yılı sonu itibariyle vergi gelirlerinin nerede ise tamamını) borçlanmaya ayıran bir ekonomi politikası, ulusal iktidarın güçsüzieşmesine, sonunda da karar alma sürecinde devre dışı kalmasına neden olabilmektedir. Değerlendirme GSMH içerisindeki pay olarak yapıldığında da benzer sonuçlar elde edilir.

İç borç servisi (faiz ve anapara) 1980 yılında GSMH'nın sadece %0.9'u düzeyinde iken, 2000 yılında %30 seviyesine çıkmıştır. Dış borç servisindeki benzer oranlar sırası ile %0.3 ve %8.2'dir. Toplam borç servis oranı ise 2000 yılında %38'dir.

Karşılaştırma borç stokunun GSMH içerisindeki payı olarak da değerlendirildiğinde, dikkat çeken bir hususla karşılaşılmaktadır: İç borç servisi 1980 yılında %0.9 iken iç borç stokunun oranı %13.6'dır. 2000 yılına geldiğinde iç borç servisi oranı %29.9 iç borç stok oranı %28.9'dur. Buna göre iç borçlanmada gelinen nokta; iç borçlanmanın çok kısa vadeli, ve yönetilmesinin de çok güç hale gelmiş olmasıdır. 1992 yılı sonrasında, ortalama olarak, nerede ise her yıl iç borç stoku kadar iç borç servisi ödenir duruma gelinmiştir. Diğer bir

deyimle Hazine her yıl iç borç stokunu tamamen yeniler hale gelmiştir. Bu durum da borç idaresinin politika belirleyebilme başarı ve etkinliğini oldukça azaltmaktadır. Benzer bir sıkışıklık dış borçlanmada yoktur. 2000 yılında dış borç servis oranı %8.2 iken dış borç stok oranı %53.1'dir.

Toplam borç stoku GSMH cinsinden 1980 yılında %37.3 iken 2000 yılında %82'ye yükselmiştir. Toplam borç stokunun büyük çoğunluğunu dış borçlar oluşturmaktadır. Toplam borç stokunun ortalama %67'si dış borçlardır. Bu durum da ülke kur riskinin ve para ikamesinin artmasında önemli bir etkendir.

Bu tür değerlendirmeler Tablolarda 1986 öncesi ve sonrası şeklinde de yapılmıştır. 1986 sonrası borçlanma koşulları daha ağırlaşmış, öncesine göre borçlanma politikası daha kötü duruma düşmüştür.

3.3. Borçlanmada Kısa Vade Ve Reel Faiz Normal Borçlanma Politikası Haline Dönüşmüştür

Borç faızindeki gelişmeler ve vade yapısı Grafik 6, 7, 8 ve 9 ile Tablo 4'de değerlendirilmiştir. Görüleceği üzere, yıllık ortalama basit faiz 1980 yılında %50 iken; oranlar, 1992 yılı sonrasında oldukça yüksek, %90'ların üzerinde seyretmiştir. 2000 yılında %37'ye düşen faiz 2001 yılında tekrar yükselme eğilimine girmiştir. 1985-2000 yılları arasında çoğunlukla ülke reel büyüme oranı, reel faiz oranının altında kalmıştır.

İç borçlanma vadesi, yıllık ortalama gün olarak, 1985 yılında 349 gün iken, bu süre 1989 yılı itibariyle 233 güne, düşmüş, 1994 yılında 120 güne kadar gerilemiştir. 2000 yılı hariç tutulursa, 1990'lı yıllarda ortalama vade 200 gün 1985-2000 yılları ortalaması ise 266 gün, ortalama 8-9 aydır. Bu yıllar ortalaması olarak yıllık ortalama basit faiz %74'dür. Bu durum 1989 yılında 32 sayılı Kararla birlikte, kabul edilen serbest kambiyo sistemine geçilmesi ile sıcak para politikası uygulamalarına uygun bir gelişme ve bu politikanın da bir sonucudur.

Borç stokunun vade yapısının değerlendirilmesinde;

Kısa vadeli dış borç stoku 1980 yılında toplamın %15.4'ünü oluştururken, yıllar itibariyle sürekli bir artışla 2000 yılında %24.8 oranında bir paya ulaşmıştır. Böyle bir artış, ülkenin dış piyasalardan daha kolay etkilenme riskini artırmıştır.

Kısa vadeli iç borç stoku 1980 yılında toplamın %6.7'sini oluştururken 1991 yılında %19'a 1994 yılı itibariyle de %40-50'lere ulaşmıştır.

4. Sonuç

1980 sonrası yıllarda, Türkiye'nin hedefleri, uygulama ilke ve araçları belirgin bir borçlanma politikası olmamıştır. Bu belirsizlik bu gün de vardır. 1986 yılında yapılan yeni düzenleme ile, tek olan politika uygulayıcı birim ikiye çıkarılmıştır. Bu farklılaşma borçlanma politikasında etkinliğin sağlanması bir yana, borçlanma koşullarını daha da ağırlaştırmıştır.

Ülkenin içerisinde bulunduğu olumsuz borçlanma koşullarının düzelmesi için; borçlanma politikası ile ilgili belirlemeler yıllık bütçe kanunları dışında, borçlanma politikası amaç ve araçları ile uygulama esaslarını belirleyen bir *"genel çerçeve kanununda"* düzenlenmelidir.

Adı ne olursa olsun, bütçe gelir gider yönetimi ile gümrük dahil, Hazine nakit yönetimi; taşra ve merkez saymanlıkları aynı yönetsel yapı içerisinde yer almalıdır. Bu şekilde uygulamada var olan kargaşa kalkacak ve yönetsel etkinlik artacaktır.

Borçlanma politikası netleştirilerek, kamu kaynaklarının borçlanmaya yönelik kullanımı makul bir düzeye çekilmelidir. Aksi takdirde ulusal iktidarların diğer kamu hizmetlerini gerçekleştirme beceri ve yeteneği zorunlu olarak olanaksızlaşacak; sonunda da güçsüz bir iktidar olarak karar alma sürecinde devre dışı kalabilecektir.

KAYNAKÇA

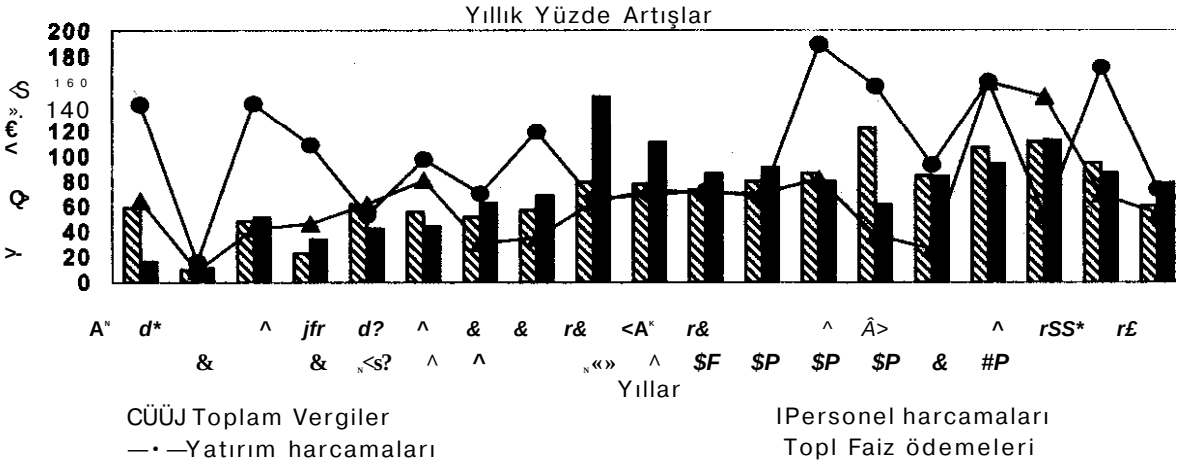
www.treasurv.aov.tr

www.dpt.qov.tr

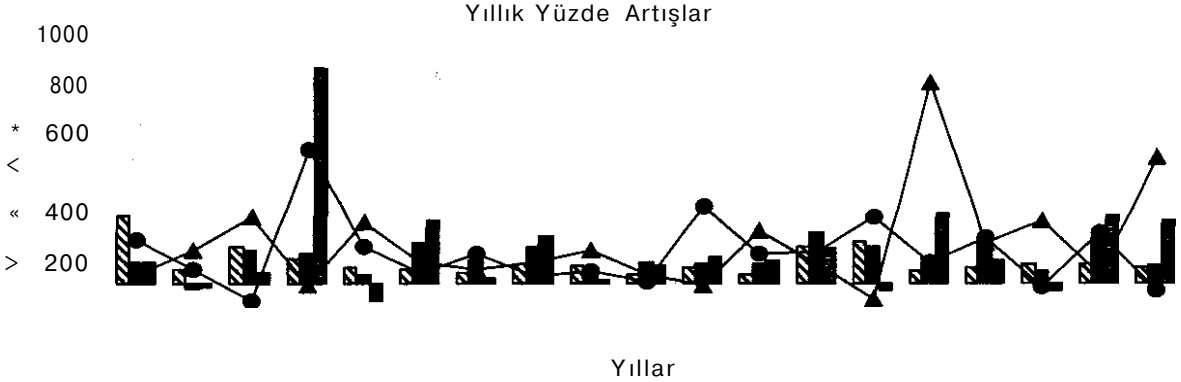
www.malive.gov.tr

www.tcmb.qov.tr

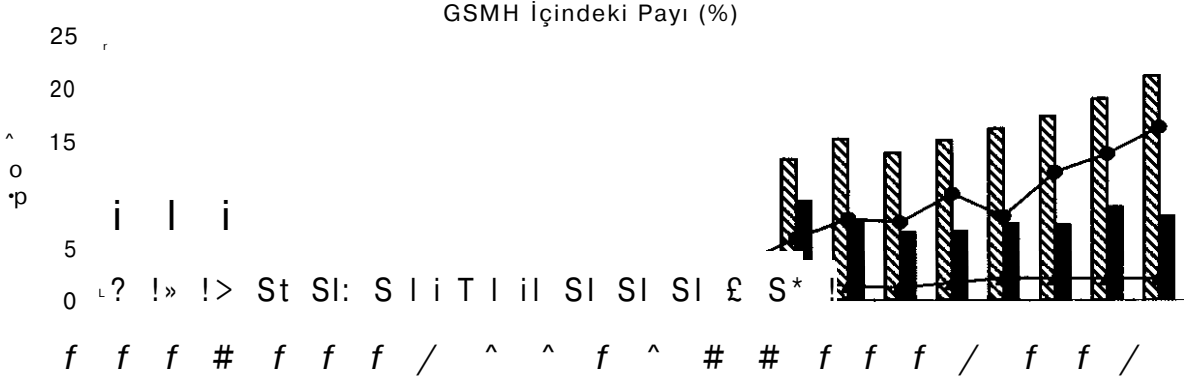
Grafik 1: Toplam Vergf Gelirleri, Personel, Yatırım ve Faiz ödemelerindeki Yıllık Yüzde Artışlar



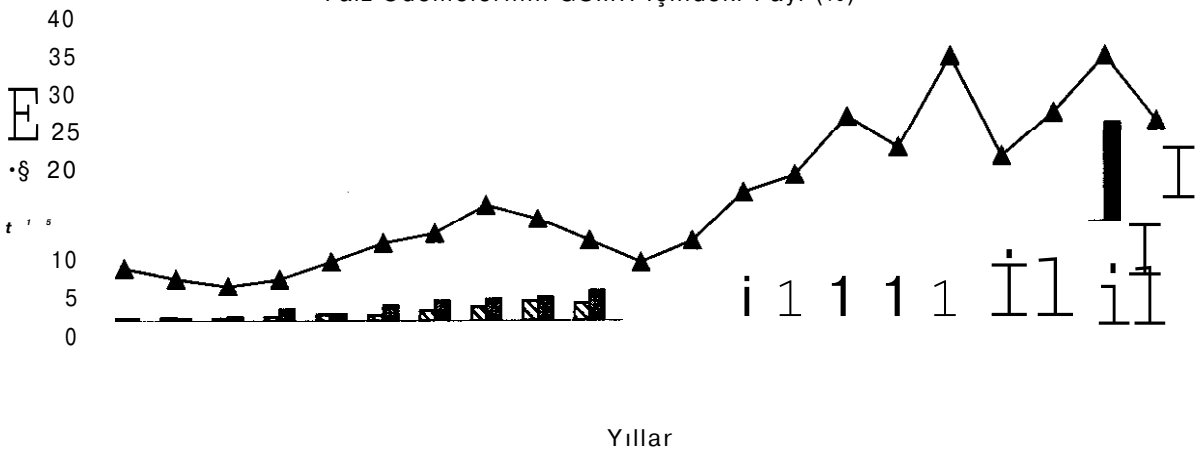
Grafik 2: Dış ve iç Borç Faiz ödemeleri ile Dış ve İç Borç Kullanımlarındaki Yıllık Yüzde Artışlar



Grafik 3: Toplam Vergi Gelirleri, Personel, Yatırım ve Faiz Ödemelerinin GSMH İçindeki Payı (%)

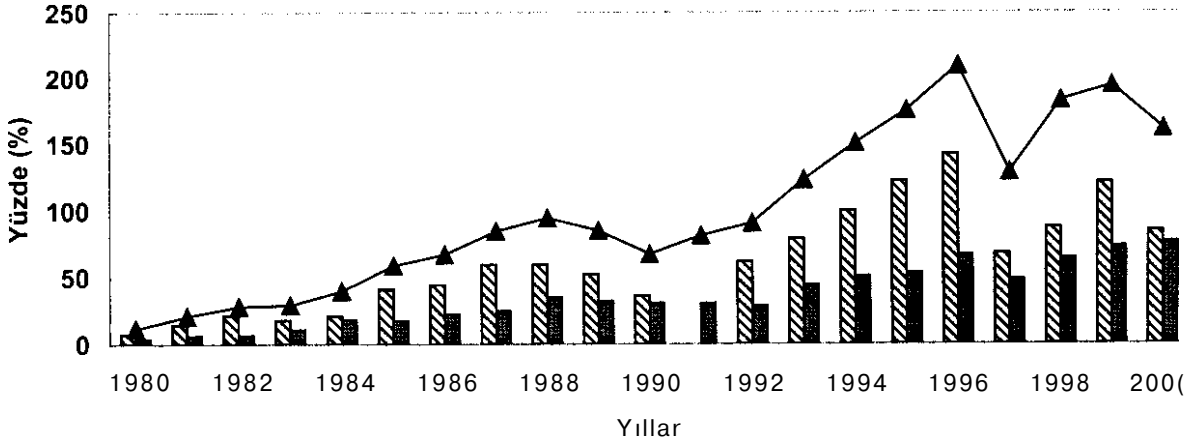


Grafik 4: Toplam İçborç Kullanımı ve Tahvil Kullanımı ile Toplam İçborç Faiz Ödemelerinin GSMH İçindeki Payı (%)



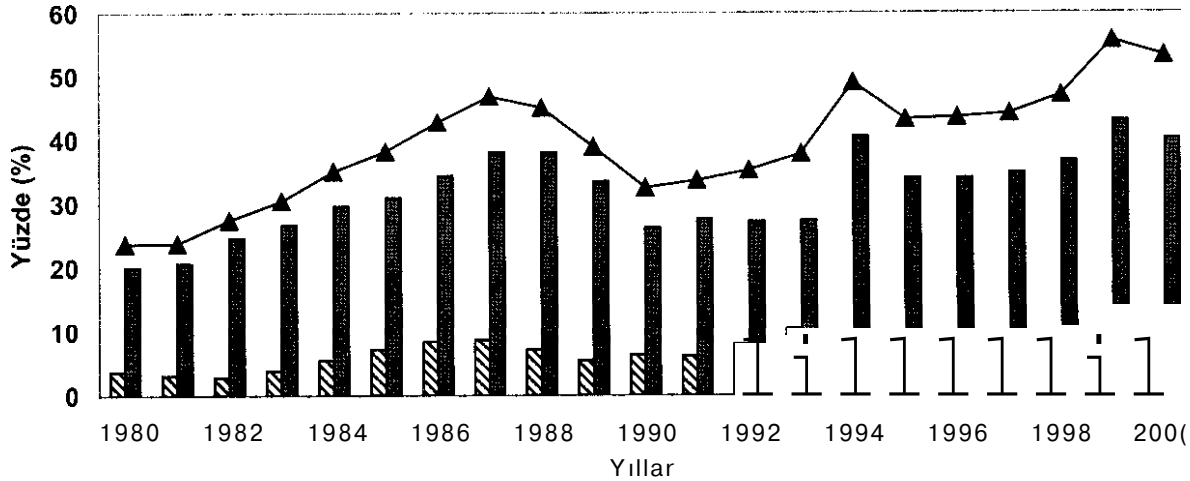
Essa İçborç Faiz Ödemeleri Tahvil Kullanımı T. İcborc Kullanımı

Grafik 5: Toplam Borç Anapara, Faiz ve Borç Servisinin Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)



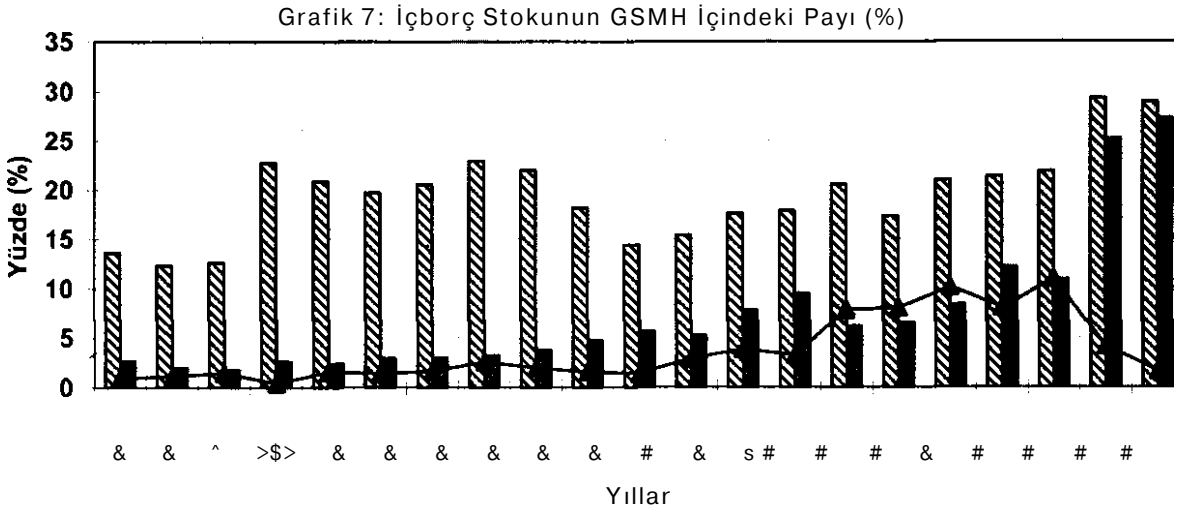
SSSST. Borç Anapara Ödemeleri B T . Faiz Ödemeleri —A—T. Anapa ve Faiz Ödemeleri

Grafik 6: Dış Borç Stokunun GSMH İçindeki Payı (%)



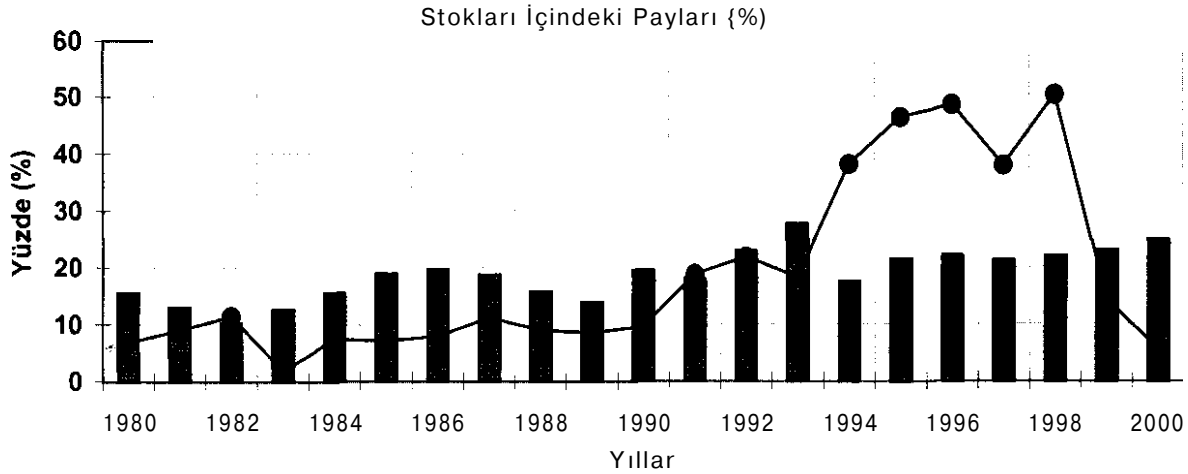
Kısa Vadeli Dış Borç Stok lUzun Vadeli Dış Borç Stok T. Dış Borç Stok

Grafik 7: İçborç Stokunun GSMH İçindeki Payı (%)



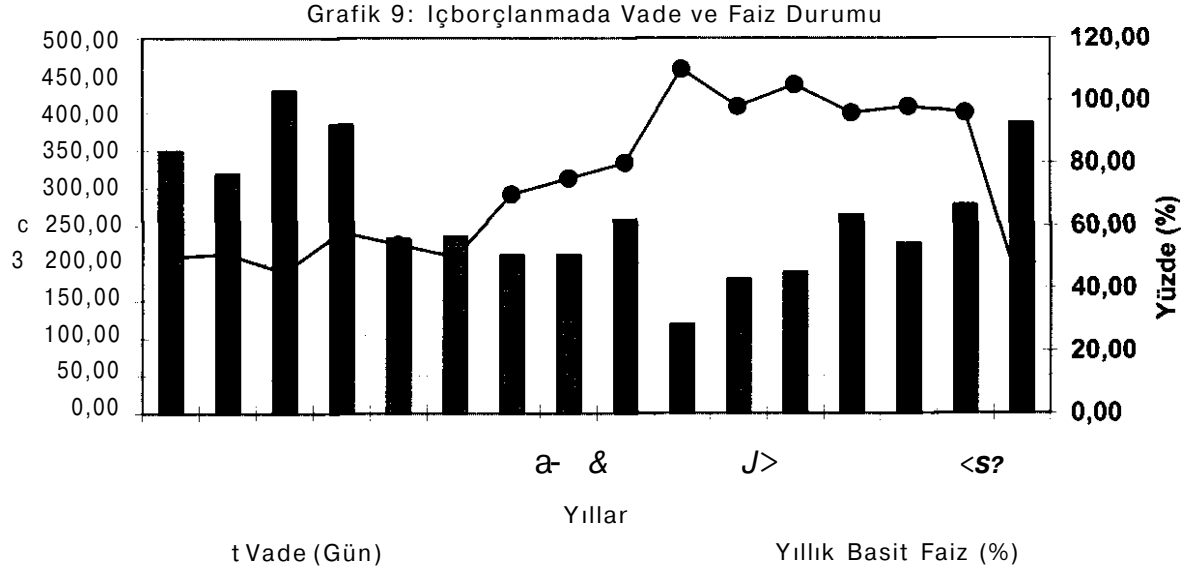
S^3T. İç Borç Stok H Tahvil Stok —A— Bono Stok

Grafik 8: Kısa Vadeli İç ve Dış Borç Stoklarının Toplam İç ve Dış Borç Stokları İçindeki Payları {%)



Kısa Vadeli Dışborç Stok Kısa Vadeli İçborç Stok (Bono)

Grafik 9: Içborçlanmada Vade ve Faiz Durumu



t Vade (Gün) Yıllık Basit Faiz (%)

Tab o 1

Yıllar	Toplam Vergiler	Yıllık % Artışlar		Toplam Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödeme	İç Borç Faiz Ödeme	Dış Borç Kullanım	Tahvil Kullanım	Bono Kullanım
		Personel	Yatırım						
1981	58.80	16.37	64.52	141.94	277.78	86.36	88.00	35.29	176.67
1982	9.57	11.06	8.82	16.00	55.88	-17.07	-10.64	134.78	55.42
1983	48.20	51.58	42.04	142.53	147.17	135.29	41.67	266.67	-69.77
1984	22.65	33.73	46.09	109.00	101.53	121.25	656.30	-1.52	534.62
1985	61.47	42.41	61.65	52.83	61.74	39.55	-66.08	243.59	146.06
1986	55.93	44.21	80.76	97.51	59.81	162.69	256.42	89.40	46.48
1987	51.56	62.80	30.85	70.19	47.37	94.19	19.88	61.17	121.69
1988	57.24	68.67	34.90	119.72	80.88	150.71	188.50	86.59	29.32
1989	79.53	148.15	63.24	65.91	72.84	61.92	18.16	135.40	49.25
1990	77.69	111.06	72.83	69.10	38.45	87.94	71.96	39.41	10.60
1991	73.22	86.25	70.52	72.37	63.84	76.23	104.61	-8.09	305.98
1992	80.06	90.86	70.53	67.40	36.75	80.30	90.43	209.79	121.48
1993	86.63	80.19	81.82	189.02	145.58	202.89	139.81	81.79	125.45
1994	22.41	61.09	36.92	156.10	171.86	152.02	-24.46	-61.65	264.68
1995	84.49	84.06	26.09	93.14	54.49	103.94	284.24	794.90	83.80
1996	06.95	93.82	59.42	159.91	67.32	179.50	93.19	162.20	184.72
1997	11.47	112.82	47.97	52.12	78.21	48.82	-24.17	254.64	-8.72
1998	94.56	86.68	69.10	171.15	82.39	184.61	276.79	35.68	207.67
1999	60.37	78.50	54.28	73.57	63.82	74.52	254.53	502.26	-25.44
ORT	70.7	71.8	64.3	101.0	89.9	106.6	140.0	161.2	124.2
1986*	86.6	91.5	76.0	111.3	82.4	126.2	135.0	181.8	117.2

Açıklamalar : ORT = Ortalama, 1986 * = 1986 Sonrası Dönem.

Tablo 2

Yıllar	Toplam Vergiler	Personel	GSMH'nın %'si		İç Borç Faiz Ödemeleri	Tahvil Kullanım	Toplam İç Borç Kullanım
			Yatırım	Toplam Faiz Ödemeleri			
1980	14.14	6.44	3.50	0.59	0.42	0.33	6.86
1981	14.84	4.96	3.82	0.94	0.51	0.28	5.47
1982	12.30	4.17	3.14	0.82	0.32	0.51	4.49
1983	13.88	4.81	3.39	1.52	0.57	1.42	5.39
J984	10.70	4.04	3.12	1.99	0.80	0.90	7.68
1985	10.83	3.61	2.91	1.91	0.70	1.90	10.12
'1986	11.67	3.60	3.17	2.60	1.27	2.48	11.41
1987	12.06	4.41	2.64	3.02	1.68	2.73	15.07
1988	11.02	4.24	2.10	3.85	2.45	2.95	13.25
1989	11.09	5.96	1.68	3.59	2.22	3.90	10.47
1990	11.43	7.19	1.72	3.52	2.42	3.14	7.53
1991	12.40	8.63	1.85	3.79	2.67	1.81	10.32
1992	12.83	9.45	1.72	3.65	2.77	7.43	16.62
1993	13.23	9.32	1.83	5.83	4.63	7.60	18.84
1994	15.12	7.60	1.30	7.67	6.00	5.30	26.49
1995	13.80	6.40	1.17	7.33	6.05	4.67	22.42
1996	14.98	6.50	1.59	10.00	8.87	8.33	34.38
1997	16.10	7.23	2.07	7.89	6.78	10.84	21.18
1998	17.20	7.13	2.04	12.02	10.86	8.88	26.89
1999	18.90	8.80	2.00	13.70	12.60	25.60	34.36
2000	21.00	7.90	2.00	16.20	14.90	21.21	25.81
ORT	13.79	6.30	2.32	5.35	4.26	5.82	15.96
1986*	15.11	7.38	2.08	7.33	6.03	8.18	20.73

Açıklamalar: OR = Ortalama, 1986 * = 1986 Sonrası Dönem.

Tablo 3

Yıllar	Toplam Borç Anapara	İç Borç Anapara	Dış Borç Anapara	Verginin %'si		Dış Borç Faiz	Toplam Anapara Faiz	İç Borç Anapara Faizi	Dış Borç Anapara Faizi
				Toplam Faiz	İç Borç Faiz				
1980	7.68	6.72	0.96	4.20	2.97	1.23	11.88	9.70	2.19
1981	14.76	12.90	1.87	6.33	3.46	2.87	21.09	16.36	4.73
1982	21.54	17.44	4.10	6.70	2.63	4.07	28.24	20.07	8.17
1983	18.32	10.57	7.74	10.93	4.14	6.79	29.24	14.71	14.54
1984	21.29	11.35	9.94	18.58	7.45	11.13	39.87	18.80	21.07
1985	41.22	30.25	10.96	17.63	6.46	11.16	58.84	36.72	22.13
1986	44.75	31.96	12.79	22.29	10.86	11.43	67.04	42.82	24.22
1987	59.53	46.31	13.22	25.03	13.92	11.11	84.56	60.23	24.33
1988	59.47	42.92	16.55	34.98	22.20	12.78	94.45	65.12	29.33
1989	52.59	37.73	14.86	32.33	20.02	12.31	84.92	57.75	27.17
1990	36.43	24.43	12.00	30.76	21.17	9.59	67.20	45.61	21.59
1991	50.46	39.06	11.40	30.61	21.54	9.07	81.07	60.60	20.47
1992	62.05	50.98	11.07	28.46	21.57	6.89	90.51	72.55	17.96
1993	78.96	69.47	9.49	44.07	35.01	9.06	123.03	104.48	18.55
1994	99.76	80.84	18.92	50.75	39.67	11.08	150.51	120.51	30.00
1995	122.27	100.23	22.04	53.13	43.85	9.28	175.40	144.08	31.32
1996	142.40	124.04	18.36	66.73	59.23	7.50	209.13	183.26	25.86
1997	67.73	66.25	14.57	48.28	41.66	6.32	128.81	107.92	20.89
1998	87.23	95.84	19.93	63.93	60.97	5.94	182.68	156.81	25.86
1999	121.11	105.25	15.86	72.93	66.87	6.05	194.04	172.12	21.92
2000	84.90	71.54	13.37	76.40	70.19	6.22	161.31	141.73	19.58
ORT	61.64	51.24	12.38	35.48	27.42	8.18	99.23	78.66	20.57
1986*	82.09	69.21	15.79	47.74	38.41	9.52	132.92	107.62	25.31

Açıklamalar: ORT = Ortalama, 1986 * = 1986 Sonrası Dönem.

Tablo 4

Yıllar	Kısa Vadeli Dış Borç	GSMH'nın %'si		İç Borç Stok	Tahvil Stok	Bono Stok	Toplam İçinde % Pay	
		Uzun Vadeli Dış Borç	Toplam Dış Borç				Kısa Vadeli Dış Borç	Bono
1980	3.66	20.03	23.69	13.60	2.66	0.92	15.43	6.75
1981	3.08	20.70	23.77	12.35	1.99	1.10	12.94	8.88
1982	2.80	24.61	27.41	12.63	1.75	1.44	10.23	11.37
1983	3.80	26.62	30.42	22.77	2.59	0.40	12.50	1.77
1984	5.41	29.61	35.03	20.91	2.39	1.53	15.46	7.33
1985	7.18	30.95	38.12	19.72	2.92	1.39	18.82	7.03
1986	8.38	34.32	42.70	20.54	2.95	1.61	19.63	7.82
1987	8.72	38.03	46.76	22.95	3.21	2.56	18.66	11.17
1988	7.07	37.92	44.99	22.03	3.78	1.97	15.72	8.93
1989	5.39	33.47	38.87	18.20	4.72	1.54	13.88	8.44
1990	6.30	26.20	32.50	14.40	5.67	1.38	19.39	9.56
1991	6.06	27.57	33.63	15.39	5.27	2.88	18.02	18.70
1992	8.03	27.13	35.16	17.60	7.83	3.83	22.84	21.75
1993	10.41	27.31	37.71	17.89	9.54	3.23	27.60	18.05
1994	8.54	40.36	48.90	20.56	6.16	7.83	17.47	38.06
1995	9.23	33.87	43.10	17.33	6.52	8.04	21.42	46.38
1996	9.53	33.88	43.41	21.02	8.35	10.20	21.96	48.52
1997	9.30	34.72	44.03	21.38	12.15	8.08	21.13	37.80
1998	10.26	36.65	46.91	21.91	10.89	11.02	21.88	50.30
1999	12.68	42.86	55.54	29.29	25.16	4.14	22.84	14.12
2000	13.17	39.96	53.13	28.95	27.32	1.64	24.79	5.65
ORT	7.57	31.75	39.32	19.59	7.32	3.65	18.69	18.49
1986*	9.38	36.40	45.78	21.94	9.79	4.90	21.73	24.25

Açıklamalar : ORT = Ortalama, 1986 * = 1986 Sonrası Dönem.

YARI MALİ İŞLEMLER

ŞEREF EFE
Denetçi
Sayıştay Başkanlığı

Giriş

Sayıştay 1997 yılından bu yana Meclis'e gönderdiği çeşitli raporlarda devletin kayıt dışı kalan bir kısım giderlerine dikkat çekmektedir. Bu işlemler çoğunlukla devlet kayıtlarında tam ve uygun olarak kaydedilmediğinden yarı mali işlemler olarak tanımlanmaktadır. Sayıştay'ın 1997 yılı Hazine İşlemleri Raporu'nda benimsediği yaklaşımı esas alarak, yarı mali işlemlerin çerçevesini, finansman yönüyle devlet kayıtlarında yer alan, ancak gider ya da gelir olarak bütçeye kaydedilmeyen işlemlerle sınırlandıracağız.

Sayıştay, 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu'nda, devletin yıl içinde borçlanma yoluyla elde ettiği net kaynağın, niçin bütçe açığına denk olmadığını sorgulamış ve bir kısım devlet gelir ve giderlerinin bütçeleştirilmeden gerçekleştirildiği sonucuna varmıştır. Yine raporda bu işlemlerin sadece o yıla ait olanlarının hangi kalemlerden oluştuğu tespit edilmiş, 1970-1997 yıllan arasındaki toplam tutarı 108 milyar Dolar olarak hesaplanmıştır.

Bu konuyla ilgili çalışma 2000 Yılı Mali Raporu ile sürdürülmüştür. Bu raporda yarı mali işlemlerin 1970-1999 yılları arasındaki toplam tutarı 116 milyar Dolar olarak hesaplanmakta, bu işlemlerin mali yapımızın hangi zaaflarından kaynaklandığı ve ne tür sonuçlara yol açtığı irdelenmektedir, bu işlemlerin mali yapımızın hangi zaaflarından kaynaklandığı ve ne tür sonuçlara yol açtığı irdelenmektedir.

Yarı mali işlemlerin, bütçe dışındaki yapı ve kurumların (döner sermaye, vakıf vb.) işlemleri ile karıştırılmaması önemlidir. Sözü edilen kuruluşlar işlemlerini bir kayıt ve muhasebe düzeni içinde gerçekleştirirler. Kayıt dışı bütçe işlemleri ise bu kuruluşlarca değil, doğrudan genel ve katma bütçe İçindeki kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte, ancak, bütçeye gelir ya da gider olarak kaydedilmediğinden bütçede görünmeyip, gizli kalmaktadır.

Yarı Mali İşlemler Nasıl Ortaya Çıkmaktadır?

Yukarıda özetle tanımladığımız bu tür bütçeleştirilmeyen gelir ve giderleri, sadece bütçe verilerini inceleyerek tespit etmek mümkün değildir. Bu işlemlerin varlığını ve hacmini borçlanma işlemlerini izleyerek tespit edebiliyoruz.

Borçlanmaya esasen bütçe açığının finansmanı için başvurulur. Diğer bir ifadeyle bütçe gelirleri ile karşılanamayan bir kısım bütçe giderlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla borçlanılır. Dolayısıyla, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki fark net borçlanma ile kapatılacağından devletin bir yıl içindeki net borçlanma tutarı o yılın bütçe açığına eşit olmalıdır. Meclis, ancak bu durumda hem borçlanma hem de harcama yönünden bütün süreci denetimi altında bulundurmuş olur.

Devlet Muhasebesi Sistemi içinde Hazine hesaplarının işleyişi de bu denkliği tesis edecek şekilde yapılanmıştır. Borçlanma yoluyla kaynak elde edildiğinde bu kaynaklar Hazine hesaplarına intikal ettirilmekte, buradan da bütçe giderlerinin finansmanında kullanılmaktadır.

Hazine hesaplarından bütçe dışında yapabilecek tek harcama, borç anaparalarının ödenmesidir. 1984 yılından itibaren borçlanma ve borç geri ödemeleri (anapara) bütçe dışındaki hesaplarda izlenmektedir. Borçlanma ve borç geri ödemeleri arasındaki fark, yani net borçlanma hasılatı, Hazine hesapları aracılığıyla bütçe giderlerinin finansmanında kullanılacağından sonuçta bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı birbirine denk olacaktır.

Ancak uygulamada net borçlanma hasılatı ile bütçe açığı arasında denklik yoktur. 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu'nda 1997 yılı için, bütçe açığının 2.2 katrilyon, net borçlanma hasılatının ise 3 katrilyon Lira olduğu belirtilmektedir. Bu, bütçe dışında önemli miktarda - net 0.8 katrilyon Lira'lık - harcama yapıldığını göstermektedir.

1971 yılından 1999 yılına kadar geçen dönemde;

- Bütçe açıkları toplamı 109 milyar Dolar,
- Borçlanma hasılatları toplamı 225 milyar Dolar,
- Bütçede gösterilmeden harcanan kaynak toplamı 116 milyar Dolar'dır.

Görev zararı borçları gibi kayıt dışı borçlanmalar bu rakamlara dahil değildir.

Yarı Mali İşlemlerin Tutarı Nasıl Tespit Edilmektedir?

Kayıt dışı bütçe harcamaları, yukarıda belirtildiği üzere bütçe açığının aynı yıl içinde elde edilen net borçlanma hasılatıyla karşılaştırılması yoluyla tespit edilmektedir. Borçların bir yıl içinde geri ödenen miktarları ile yeniden borçlanılan miktar arasındaki fark, bir diğer ifadeyle stok artışı, net borçlanma hasılatını gösterir, örneğin, 1998 yılında 5.8 katrilyon Lira olan tahvil stoku 1999 yılında 19.7 katrilyon Lira'ya yükselmiştir. Bu da, 1999 yılında tahvil satışı yoluyla net olarak 13.9 katrilyon Lira'lık kaynak elde edildiğini gösterir. Bütün borçlanma araçları bir arada alındığında da toplam net borçlanma hasılatı ortaya çıkmaktadır.

Bu işlemi takiben, net borçlanma hasılatı, aynı yılın konsolide bütçe açığı ile karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırma sonucu ortaya çıkan fark, mali sistemimize ve anayasal ilkelere aykırı olarak Meclis'in bilgisi ve iradesi dışında harcanan tutan göstermektedir. Yıllık bazda elde edilen kayıt dışı bütçe harcamaları aynı yıla ait ABD Dolar'ı kuru esas alınarak döviz cinsinden belirlenmektedir. 1971-1999 yılları arasında bu şekilde tespit edilen harcamaların toplam tutarı 116 milyar Dolar'dır.

Net Borçlanma Hasılatı Nasıl Bütçe Açığından Fazla Olmaktadır?

Hazine hesaplarına intikal eden tutarların bütçe dışında harcanması mümkün olmadığına göre, net borçlanma hasılatı nasıl bütçe açığından fazla olmaktadır?

Bunun sebebi, bazı borçlanma işlemleri ile nakit kaynak temin edilmeden, dolayısıyla Hazine hesaplarına nakit aktarılmadan bir takım giderlerin finanse edilmesidir. Örneğin, vadesi gelen bir borç faizi ödemesi yerine aynı miktarda borçlanma senedi verildiğinde bu tür bir mahsup işlemi gerçekleşir. Bu işlemde borçlanma ve gider nedeniyle Hazine hesaplarına nakit giriş çıkışı olmamaktadır. Esasen borçlanma miktarını artıran bu işlem karşılığında yapılan faiz ödemesinin bütçeleştirilmesi gereklidir. Sağlıklı bir muhasebe kaydı bu işlemin bir taraftan devlet borcuna diğer taraftan da bütçe giderine yazılması ile gerçekleşir. Ancak uygulamada bu tür bazı işlemler devlet borcuna kaydedilmekle birlikte, karşılığında yapılan gider bütçe gideri olarak kaydedilmemekte, bütçe gideri dışında bazı anlamsız hesaplara yazılmaktadır. Bu durumda net borçlanma hasılatı bütçe açığından fazla olmaktadır.

Devlet Muhasebesi'nde bu tür giderlerin gizlenmesini sağlayacak bazı *"torba hesaplar"* vardır. Bu hesaplara gizlenmek istenen giderler, kur farkları vb. çeşitli nitelikte kayıtlar yapılmakta ve hesaplar devir vermediğinden, hiçbir anlam ifade etmeyen bu rakamlar yıl başında sıfırlanmaktadır.

Bazı işlemlerin bu şekilde gizlenmesine imkan tanıyan düzenlemelerin bir kısmı bizzat Bütçe Kanunu'nda yer almaktadır. Bütçe Kanunlan'nda yer alan ve bazı işlemleri *"bütçe dışındaki hesaplarda izlemeye yetki"* veren hükümler hükümetlerin bir kısım giderleri gizlemesine fırsat tanır.

Yarı Mali İşlemlerin Türleri ve Tutarları

Bütçe dışında harcanan bu tutarlarla hangi işlerin finanse edildiğini tam olarak tespit etmek mümkün değildir. Mevcut sistem içinde bu giderler sadece kamuoyundan ve

Meclisleri gizlenmekle kalmaz, bizzat uygulayıcılar da gerçek verileri elde etme olanağını yitirirler.

1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu'nda 1997 yılına ilişkin mahsup borçlanma işlemlerinin detaylı incelenmesi sonucunda kayıt dışı kalan giderlerden önemli olan kalemler arasında şunlar sayılmaktadır:

- Nakit dışı borçlanma senetlerinin faiz ödemeleri,
- Dış borçlarla finanse edilen giderlerin büyük bir kısmı (aynî krediler ve tahvil komisyonları gibi),
- Hazine tarafından üstlenilerek ödenen garantili borçlar,
- Merkez Bankası'na yeniden değerleme İle aleyhte oluşan kur farklarına karşılık verilen tahviller ya da lehte oluşan kur farklarına karşılık mahsup edilen tahviller.

Diğer yıllarda yapılan uygulamalardan bilinen şu örnekleri de bu listeye eklemek gerekir:

- KİT'lere verilen görevler karşılığında oluşan borçlar için verilen devlet borçlanma senetleri,
- Tahkim uygulamaları sonucunda verilen devlet tahvilleri
- Karşılığı gider olarak kaydedilmeyen savunma amaçlı borçlar.

Bunlar dışında yarı mali işlemlerin nitelik ve miktarlarını tam olarak tespit etmek mümkün değildir.

Kayıt dışı bütçe işlemleri, *"mahsup borçlanma" veya "nakit dışı borçlanma" adı* altında da karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda bu tür borçlanma işlemlerinin nakit akışı oluşturmadan gerçekleştiğine değinilmişti. Mahsup veya nakit dışı borçlanma olarak nitelendirme bundan kaynaklanmaktadır. Yapılması gereken bir ödeme yerine borç senedi verilerek hesaplaşılması ya da alınması gereken bir gelirin mevcut bir borca karşılık tutulması gibi.

Yarı mali işlem deyimi ise bu işlemlerdeki sakatlığı göstermektedir. Yukarıda açıklandığı şekilde bu işlemler muhasebe sisteminde gerçek anlamda tek taraflı olarak kaydedilmektedir. Sadece borç kaydı yapılmakta, ancak, bu borcun nereden kaynaklandığı görünmemektedir. Mali tabloları şaşırttığı ve bir kısım işlemleri gizlediği için yarı mali işlemler muhasebe açısından çok sakıncalı sonuçlar doğurur.

Burada önemli bir noktayı vurgulamakta yarar vardır: Bu işlemler, doğası gereği *"yan mali"* nitelikte değildir. Yarı mali işlemler, devletin mali işlemlerinin eksik kaydedilmesi suretiyle bizzat oluşturulur. Sağlıklı bir sistemde aynı işlemler uygun şekilde kaydedilmek suretiyle yer alabilir.

Bütçe Giderleri Niçin Gizlenmektedir?

Yarı mali işlemlerin ortaya çıkmasında önemli bir faktör, merkezî hükümetin kaynaklarını aşan taahhütlere girmesi ve bütçe imkanlarının kısıtlılığı nedeniyle bu taahhütlerin bütçe dışında gerçekleştirilmesidir. Örneğin görev zararı borçları karşılığı verilen tahviller tamamen bu tür bir uygulamanın ürünüdür.

Bir kere kaynakları aşan taahhütlere girildiğinde kamu açıklarını az gösterme ve sorumluluktan kaçınma kaygısıyla bu işlemler bütçeleştirilmemektedir. Bu şekilde bir yandan devletin borç stoku artarken diğer yandan yapılan gider bütçeleştirilmediğinden, bütçe açığı olduğundan daha az gösterilmektedir. Örneğin, dış borçlanmayla finanse edilen harcamalar aynı yıl içinde tespit edilmesine rağmen, Maliye Bakanlığı'nca bütçeleştirilmemektedir. 1999 yılında bütçeleştirilmeyen dış borç kullanımlarının tutarı 605 trilyon Lira'dır.

Diğer taraftan, bu harcamaların gerçekleştirildiği dönem ile borç ve gider kaydı yapılması gereken dönem arasında önemli süre farkı ortaya çıkabilmektedir, önce harcama gerçekleştirilmekte ve devletin bu harcamayı gerçekleştiren kuruluşa borcu doğmaktadır. Borcun miktarının kesinleşmesi bile bazen birkaç yıldan fazla sürmektedir. Kayıt yapılması ise borcun kesinleşmesinden de sonra, bu borç için tahvil ya da bono verildiğinde söz konusu olmaktadır. Giderlerin ve borçların gerçekleştiği anda kaydedilmemesi, muhasebe sistemimizin nakit esaslı olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, 1993 yılında pamuk destekleme primi uygulamasından doğan borç için 1999 yılında TC. Ziraat Bankası'na tahvil verilmiştir. Bu durumda borç ve gider kaydının 1999 yılında yapılması, hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına değil yanlış yönlendirilmesine yol açmaktadır. Bu nedenle idare, önceki dönemlerde yapılmış olan kamu harcamalarını kaydetmeye yanaşmamaktadır.

Mevzuatta yer alan mali disipline aykırı düzenlemeler (tahkim uygulamaları, bütçe kanunlarında yer alan ve bazı borçlanma işlemlerinin bütçe dışındaki hesaplarda izlenmesine imkan veren borçlanmaya ilişkin istisnai hükümler ve borçlanma limitlerinin etkin olmaması) buna zemin hazırlamaktadır. Yarı mali işlemlerin çoğunlukla yasal dayanakları mevcuttur. Bütçe kanunları veya özel kanunlar ile bazı giderlerin bütçede gösterilmeden gerçekleştirilmesine imkan sağlanmaktadır. Ancak, bu işlemler yasal olmakla birlikte, mali disipline ve temel ilkelere aykırıdır.

Yarı mali işlemler devlet muhasebesi kayıtlarında takip edilememekte, dolayısıyla mali raporlarda ve istatistiklerde de yer almamaktadır.

Yarı Mali İşlemlerin Sonuçlan

Bu uygulamanın en önemli sonucu bütçe açığının olduğundan az gösterilmesidir. Bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı arasında bulunması gereken denklik kaybolmakta, bütçe, merkezî hükümet faaliyetleri hakkında eksik bilgi vermektedir. Bunun sonucunda bütçenin önemi ve etkisi azalmaktadır. Bütün bunlar Meclis'in etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

Yarı mali işlemlerin izlenmesindeki güçlük ve kamu açıklarını gizleme yönündeki eğilim sonucunda bu işlemler bütçe giderleri arasında gösterilmemektedir. Bu durumda bütçe ve kamu sektörü ile ilgili temel göstergeler eksik ve yanıltıcı olmaktadır. Örneğin, bütçe verileri esas alınarak hesaplanan *"faiz dışı fazla"*gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Bütçe açığının hangi kaynaklarla karşılandığını gösteren bütçe finansmanı tablolarında borçlanma işlemlerinin bir kısmı gösterilmemektedir. Bu, gider kaydedilmeden kullanılan borçlanma hasılatının finansman tablolarına yansıtılmamasından kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak, borçlanma ile ilgili veriler eksik ve yetersiz şekilde yayınlamakta, borç stoku öngörülenden daha hızlı şekilde artmaktadır.

Bütçe dışında kalan konularda Meclis'in denetimi ve kontrolü sınırlıdır. Bu işlemlerin bir kısmı ödeneklere bağlı olmadan gerçekleştirilmekte, Meclis adına denetimden azade kalmakta ve işlem tamamlandıktan sonra da Meclis'e hesabı verilmemektedir. Bu işlemler üzerinde Meclis'in doğrudan denetim mekanizmaları - bütçe ve kesin hesap süreci - etkisiz kaldığı gibi dolaylı denetim mekanizmaları - Sayıştay denetimi de - yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla Meclis'in iradesi ve denetimi dışında Hazine aracılığıyla kamu giderleri yapılmaktadır.

Bu durum, esasen devletin veznesi ve finansman temin eden kuruluşu niteliğinde olması gereken Hazine'nin fonksiyonlarında bir değişmeye işaret etmektedir. Hazine giderek diğer kamu kurumlarının görevlerini de üstlenen dev bir uygulayıcı birime dönüşmektedir. Tarımsal destekleme uygulamaları, otoyol yatırımları, fonlar, teşvik uygulamaları, enerji yatırımları, YİD projeleri, KİT'ler bunun açık örneklerini oluşturmaktadır.

Borçlanma bir bütün olarak Meclis'in iradesi ve yönlendirmesi doğrultusunda gelişmemekte, borç stoku kısa ve uzun vadeli planlarda öngörülenden hızlı artmaktadır. Bütçe ve kesin hesap süreci etkinliğini yitirmekte, bütçenin önemi ve etkisi azalmakta, sonuç olarak Meclis denetimi devre dışı kalmaktadır.

KAMUSAL NİTELİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE GÜNEY KORE'DE EĞİTİMİN FİNANSMANI

YRD. DOÇ. DR. M. MUSTAFA ERDOĞDU
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1. Giriş

Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere karşı sahip oldukları en önemli avanta], yüksek donanımlı bir beşeri sermaye[1] yapısıdır denilebilir. Bu sayede gelişmiş ülkeler, daha çok buluş ve yenilik yapabilmekte, işgücü verimlilikleri de daha yüksek olmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak bu ülkeler, küresel işbölümünde katma değeri yüksek alanlarda uzmanlaşabilmektedirter.

Tarihsel süreç içerisinde, kol gücünün üretimdeki önemi büyük ölçüde azalırken, makinelerin ve beyin gücünün rolü giderek artmıştır. Artık günümüz toplumlarında makineler, doğrudan güç kullanımının gerektiği üretim faaliyetlerini üstlenmenin ötesinde, beceri gerektiren alanlarda bile giderek artan oranda işlevler üstlenmektedir. Bu değişim, üretim sürecinde insanın fiziki rolünü azaltmakla birlikte ona, yaratıcılığını kullanarak yeni ürünler ve üretim teknikleri bulabilmek için daha fazla zaman sağlamaktadır. Ancak, bu işlevin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, beşeri sermayeye yeterli yatırımın yapılmasına bağlıdır.

Günümüzde çok değerli bir doğal kaynak olan petrolün bulunduğu birçok ülkenin sahip oldukları bu avantajdan yeterince faydalanamamalarının en büyük nedenlerinden birisinin, bu ülkelerdeki beşeri sermaye yetersizliği olduğu söylenebilir. Buna karşılık, doğal kaynaklar açısından çok fakir olan Japonya, Güney Kore ve Tayvan gibi ülkeler ile II. Dünya Savaşı'nı kaybeden ülkelerin bugüne kadar gösterdikleri ekonomik performansın yüksekliği her halde en iyi, bu ülkelerde var olan veya hızla geliştirilen beşeri sermaye ile açıklanabilir.

Bu ülkeler sahip oldukları niteliği yüksek beşeri sermaye sayesinde, ellerindeki sınırlı kaynaklardan en iyi biçimde yararlanabilmiş ve ekonomik yönden büyük bir gelişme gösterebilmişlerdir. Mincer'in (1993: 294) ifade ettiği gibi bu açıdan bakıldığında, neden savaştan yıkılmış Avrupa ülkelerine yapılan Marshall Yardımı ile Japonya'ya yapılan ekonomik yardımın başarıya ulaştığı, diğer taraftan az gelişmiş bir çok ülkeye yapılan yardımın başarıya ulaşamadığı anlaşılabilir. Johnson'a (1975: 283) göre, Avrupa ülkeleri modern sanayi için gerekli endüstriyel ve ticari organizasyona ve beşeri sermayeye sahiplerdi. Oysa az gelişmiş ülkeler, yüksek ekonomik verimlilik için gerekli olan hemen hemen her şeyden yoksundular. Dolayısıyla, beşeri sermaye yetersizliği olan bu ülkelere yalnızca fiziksel sermaye enjeksiyonu, arzulanan sonuçlara ulaşılmasını sağlayamadı. Enjekte edilen bu sermayenin bir çok ülkede, yönetimi kontrol edenlerce kalkınmanın finanse edilmesi yerine kendi kişisel çıkarlarını maksimize etmek için kullanıldığı söylenebilir. Ancak bunun bir diğer nedeni, söz konusu ülkelerde eldeki kaynakları etkin şekilde kullanabilecek yeterli beşeri sermaye olmamasıdır.

Romer (1986, 1990), Lucas (1988) ve Verpagen (1992) tarafından öncülüğü yapılan *"içselieşmiş büyüme"* (endogenous growth) modelleri, büyümenin temel faktörleri olarak eğitim, araştırma ve deneysel geliştirmeyi görmektedir. İktisatçılar tarafından gittikçe daha geniş bir kabul gören bu yaklaşımda, iktisadi gelişmenin kaynağında tuğlalar ve makineler gibi elle tutulabilir gözle görülebilir, yani çıktı üzerindeki etkileri kolaylıkla ölçülebilir varlıklardan ziyade, ölçülmesi zor ancak kritik öneme sahip faktörlerin yattığı ifade edilmektedir.

[1] Beşeri sermaye, bir ülkedeki işgücünün nicelik, nitelik ve meslek-iş kompozisyonundan oluşur. Belki, buna kısa dönemde dış dünyadaki yerli ve yabancı işgücünden gelebilecek katkılar eklenebilir ve işgücü göçleri çıkarılabilir. Bu stok, normal yenileme {işgücüne yeni katılmalar eksi ölümler ve emeklilikler) dışında, kısa dönemde nicel ve nite! olarak fazla değişmez. Bu stok ancak uzun dönemde nicel ve nitelik olarak önemli değişikliğe uğrayabilir.

Başka bir deyişle bu yaklaşıma göre, iktisadi gelişmenin kaynağında 'teknolojik yenilikler, yeni beceriler ve bunların ülke düzeyinde yaygınlaştırılması yatmaktadır. Bu da temelde, Ar&Ge'ye (Araştırma-Geliştirme) ayrılan kaynaklar ve bu faaliyetleri gerçekleştirecek bilim adamları ve üretimi verimli bir şekilde gerçekleştirecek beşeri sermayeye dayanmaktadır. Amsden ve Kim (1986:123), beşeri sermayenin ne derece kritik bir unsur olduğunu şu sözlerle ortaya koyuyorlar: *"teknoloji belki satın alınabilir ancak teknolojik kapasite, yalnızca beşeri sermayenin inşası yoluyla edinilebilir."* Bilindiği gibi eğitim ve sağlık harcamaları, beşeri sermaye yatırımının temel unsurlarıdır. Bu çalışmada beşeri sermayenin eğitim ayağı üzerinde odaklanılacak, sağlık ayağı kapsam dışında bırakılacaktır.

Beşeri sermaye çeşitli yollardan geliştirilebilir. Bu yolların ilki ve en açığı, ilköğretimle başlayıp ortaöğretimle devam eden ve sonra da yüksek öğretim kurumlarını ve üniversiteyi İçine alan, örgün-planlı ve programlı- eğitimdir. Böylesi bir yolun temelinde yatan özellik, insanın kademeli bir biçimde yetiştirilmesine dönük olarak birbirinin devamı şeklinde ele alınan, örgün eğitim kademelerinden geçmektedir. İkinci yol, insanlara çalıştıkları kurumlarda ortaya çıkan gelişmeler ve bunların yarattığı gereksinimler doğrultusunda verilen hizmet-içi eğitimdir. Burada önemli olan, eğitimin yaşam boyu bir süreç olmasından dolayı, örgün eğitim yoluyla geliştirilen insanın değişen ve gelişen olgularla tutarlı olarak, hizmet-içi eğitim programlarıyla da geliştirilmesine yönelik çabaların varlığıdır (Varış ve diğerleri, 1998:129).

İçinde bulunduğumuz bilgi çağının sunduğu olanaklardan bir ülkenin yararlanabilmesi ve uluslararası rekabet gücünü artırabilmesi, o ülkenin beşeri sermayeye verdiği önem ve bu alanda yaptığı yatırımlarla doğrudan ilişkilidir. Uluslararası düzlemde rekabet edebilmenin önkoşulu, becerilerin ve teknolojik yeterliliklerin geliştirilmesidir. Beşeri sermaye dolayısıyla da bilim ve teknoloji yeterliliğine sahip ülkeler, küreselleşmeye olumlu tepki verebilmektedirler. Diğer bir deyişle, bu ülkeler küreselleşme sürecinin özgül koşullarını ulusal yarara dönüştürebilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeleri yakalayabilmelerinde önceliğin, eğitimin ülke düzeyinde yaygınlaştırılması ve niteliğinin yükseltilmesi olduğu açıktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise, her şeyden önce gereksinim duyulan eğitim için harcamanın yapılabilmesine, başka bir deyişle finansal kaynak sorununun çözümüne bağlıdır. Finansman problemi çözülmeden, eğitimin yaygınlaştırılabilmesi ve kalitesinin yükseltilebilmesi beklenemez.

Eğitimin olumlu dışsallıklara yol açtığı genel kabul görmekle birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ne kadar büyük boyutta olduğuna dikkat çeken çalışmalar, literatürde yetersiz düzeydedir. Söz konusu açığı gidermeye katkıda bulunmak amacıyla bu çalışmanın ikinci bölümünde, gelişmekte olan ülkelerde eğitim ve yetiştirimin yol açtığı olumlu dışsallıkların neler olduğu üzerinde durulacaktır, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hızlarını artırma yönünde olumlu etkileri olan eğitim dışsallıkları belirlenerek bu bölümde tek tek ele alınacaktır. Üçüncü bölümde, Güney Kore ve Türkiye'nin eğitim sistemleri ana hatlarıyla ortaya konacak ardından bir sonraki bölümde, iki ülkenin eğitim harcamaları ve bu harcamaların finansmanının gelişimi analiz edilecektir. Beşinci bölümde, iki ülkede eğitimin finansmanına ilişkin uygulanan politikaların özellikleri ile elde edilen sonuçların ilişkisi ele alınacaktır. Son bölümde, varılan sonuçlar özetlenecektir.

2. Eğitimin Neden Olduğu Olumlu Dışsallıklar

Şener'in (1998:71) işaret ettiği gibi, eğitim hizmetleri başlıca iki tür fayda sağlamaktadır. Bunlardan birincisi, eğitim hizmetinin yaydığı tüketim faydası (consumption benefit) olup; sanat olaylarını izleme, merak edilen konular hakkında bilgi edinebilme, kaliteli bir yaşamı devam ettirme ve dünyayı tanıma arzularını giderme biçimlerinde elde edilmektedir. Eğitim hizmetlerinin ikinci tür faydası ise, bu tebliğde asıl üzerinde durulacak husus olan verimlilik artışına yol açma yoluyla üretim faydası (production benefit) sağlamaktır.

Eğitim, tam kamusal bir hizmet değildir. Bir okulda ilave bir çocuğu okutmanın marjinal maliyeti sıfır olmayıp, en azından öğrenci sayısı çok olan okullarda, marjinal ve ortalama maliyetler birbirine çok yakındır. Ayrıca, eğitim gören bireylerden bu hizmetlerden yararlanma karşılığında bir bedel alma konusunda da bir güçlük yoktur (Stiglİtz, 2000:426). Böyle olmasına rağmen, eğitim pek çok ülkede en önemli devlet harcama kalemlerinden

biridir. Bir çok ülkede devlet eğitim harcamalarını ya tamamen, ya da kısmen üstlenir. Bunun en önemli nedeni eğitim hizmetlerinin *değerlendirilmiş mal* ve hizmetlerin en klasik örneklerinden biri olması, başka bir ifadeyle olumlu dışsallıklar yaymasıdır (Nadaroğlu, 2000:62). Bilindiği gibi dışsallık, toplumun belirli bir üyesi tarafından yapılan üretim veya tüketim sonucu doğan fayda ve maliyetlerin toplumun diğer üyelerine taşmasıdır.

Okuma yazma bilmenin önemli özel faydaları vardır ve bu nedenle de devlet desteği olmasa bile bir çok kimsenin (çoğu kez onların yerine ailelerinin) eğitim ve öğretim sonucu elde edilecek bilgi ve becerileri kendilerinin finanse etmeleri beklenir. Ancak bu konuda çeşitli sorunlar vardır. Örneğin, eğer eğitime ilişkin karar süreci tamamen piyasaya bırakılırsa, eğitimin miktarını kişilerin eğitimden bekledikleri özel fayda (gelir artışı ve prestij) ve gelirleri belirler (Bulutoğlu, 1988:310). Aldığı eğitimden kaynaklanan olumlu dışsallıkların etkisinin kendisi üzerinde değil toplum üzerinde olması nedeniyle birey, bu dışsallıktan özel bir fayda sağlamayacaktır. Bu durumda rasyonel olarak beklenmesi gereken, bireyin toplumsal faydayı maksimize edecek ölçüde değil, kendi değerlendirebildiği özel fayda nispetinde eğitim talebinde bulunmasıdır. Açıklanan bu durum bize, piyasa mekanizmasına bırakıldığında eğitime ilişkin talebin sosyal faydayı maksimize edecek düzeyde oluşmayacağını göstermektedir. Yani, piyasa bu alanda başarısızdır. Dolayısıyla devlete, toplumsal faydayı maksimize edecek düzeyde eğitim talebini artırmak yönünde açık bir rol düşmektedir.

Piyasanın eğitim konusundaki başarısızlığı yukarıdaki durumla da sınırlı değildir. Bireyler arzu etseler bile, yapacakları harcamalar ile elde edecekleri özel yararlar birbirlerine eşitlenecek düzeyde eğitime yatırım yapamayabilirler. Çünkü eğitimlerini finanse edecek kaynaklara sahip olmayabilirler ve ftnans kurumları da ihtiyaç duyulan kaynağı sağlamakta isteksiz davranabilir. Böylece, eğitim harcamalarını kendisi veya ailesi finanse edemeyenler, devlet yardımı olmadığı taktirde eğitimden dışlanmış olmaktadır (Stiglitz, 2000:426-7). Dolayısıyla, sermaye piyasalarındaki aksaklıklar, eğitimin finansmanında kamusal desteğin bir diğer gerekçesidir.

Bireylerin eğitime, sağlayacakları kişisel yarara kıyasla daha az yatırım yapmalarının altında yatan başka bir neden, alacakları eğitimin kendilerine gelecekte nasıl bir getirişi olacağını kestirememeleridir. Bireyler elde edecekleri getirinin ne düzeyde olacağını yeterince değerlendiremediklerinde ve/veya alacakları eğitim veya yetiştirimin kalitesi hakkında kuşkuya sahip olduklarında, yapacakları yatırımı kısma eğilimi taşımaktadırlar. Ayrıca, getirişinin elde edilmesinde gecikme olan eğitim gibi alanlarda tüketici *"miyop"* davranabilmekte, dolayısıyla da bu tür hizmetlere olan talep düşük düzeylerde gerçekleşebilmektedir (Connolly ve Munro, 1999:393).

Eğitim için bireylerin olması gerekenden daha az yatırım yapmalarının bir diğer nedeni de, ilk ve orta öğretim yapıp yapmama kararını bireylerin kendilerinin değil onların yerine ailelerinin vermesidir. Birçok aile çocuklarının geleceğini düşünerek bu konuda yatırım yaparken, bir kısım aile bu konuda yatırım yapmayabilir. Eğitimin bireylerce finanse edildiği böyle bir durumda, söz konusu ailelerin çocukları yetersiz düzeyde eğitim alabilecekler, dolayısıyla da iş hayatına atıldıklarında daha düşük gelir elde edeceklerdir. Toplumlarda genel olarak, çocukların ilk ve orta öğrenim görebilmelerinin ailelerinin finansal güçlerine ve çocukları için özveride bulunup bulunmayacaklarına bağlı olmaması gerektiği düşüncesi hakimdir. Dolayısıyla, ilk ve orta öğrenimde eğitimin finansmanında gelir dağılımına ilişkin kaygılar nedeniyle devlet desteği gerekli görülebilmektedir. Toplumdaki gelir dağılımı ile ilişkili bu tür kaygılar, özellikle ilk ve orta öğretim konusunda kamu kesimine önemli roller biçerken, üniversite eğitimi İçin de özellikle burs şeklinde finansman desteği sağlama yönünde en güçlü motivasyonu oluşturmaktadır (Stiglitz, 2000:427).

Eğitimin finansmanında piyasa başarısızlığı olduğu ve bu nedenle de devletin rol üstlenmesi gerektiği konusunda, iktisatçılar genellikle aynı fikirdedirler. Ancak, neo-klasik iktisat görüşünü savunan iktisatçılar konuyu daha çok birey açısından ele almakta ve bireylerin eğitimden sağlayacakları özel faydayı gerçekleştirmelerinin önündeki finansman problemini çözecek düzeyde bir kamusal finansmanın üzerinde durmaktadırlar. Oysa sorun sadece, bireylerin eğitimden elde edebilecekleri potansiyel faydayı elde edebilmeleri için gereken finansmanı sağlamadaki piyasa başarısızlığı değildir. Eğitim sadece özel fayda sağlamamaktadır. Hesaplanması büyük zorluklar gösteren ancak ciddi boyutlarda olduğu

yadsınamayacak düzeyde toplumsal fayda da sağlamaktadır. Eğitim ve yetiştirimin yol açtığı olumlu dışsallıkların düzeyinin saptanmasındaki zorluklar, eğitim ve yetiştirimin kamusal yararının ne kadar önemli olduğunun anlaşılmasında hep bir engel oluştura gelmiştir. Ancak, *eğitim hizmetleri özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamusal mal niteliğine çok yaklaşmaktadır.* Eğitimin topluma yaygınlaştırılması, bilgisizlikten kaynaklanan kötü kaynak kullanımını azaltmaktan, toplumun geleceği olan çocukların çok daha iyi yetiştirilebilmesine kadar bir çok olumlu etkiye sahiptir. Eğitimi yaygınlaştırmak, rasyonel düşünmeyi yaygınlaştırmak ve *"ortak bir dil oluşturmak"* anlamına da gelir. Ayrıca, daha çok insanı sistemden yararlanır hale getirerek gelir dağılımının düzelmesine yardımcı olmak, sınıflararası mobiliteyi artırmak gibi toplum içi çelişkileri azaltıcı etkilerde de bulunur. Böyle bir durum ise, hem belli hedefler doğrultusunda toplumda uzlaşma sağlamayı kolaylaştırır hem de politik ve sosyal istikrara katkı sağlar. Toplumda bilgi ve beceri düzeyinin yükselmesi sadece üretimde verimliliği artırmaz, bunun yanısıra yönetimde etkinliği de artırır. Sayılan nedenlerle eğitim, çok önemli bir toplumsal yatırım olarak görülmelidir. Ayrıca, eğitim eksikliğinden kaynaklanan israfları bir alternatif maliyet olarak değerlendirmeyi de unutmamak gerekir. Aşağıdaki alt bölümlerde, eğitimin yol açtığı dış faydalar ayrıntılı bir şekilde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirmedeki rolleri açısından ele alınacaktır.

2.1. İktisadi Gelişme Hızında Artma

Az gelişmiş ülkelerin büyüme hızları arasındaki farkı en iyi açıklayan değişkenin temel eğitim olduğu, son yıllarda yapılan bir çok araştırmanın üzerinde anlaştığı bir bulgudur. Bazı petrol şeyhlikleri dışında nüfusunun yarısından fazlası okur yazar olmadığı halde zengin olan ulus yoktur (Yenal, 1999:47-8). Bir çok iktisatçı ve politika uygulayıcı, beşeri sermayenin verimlilik artışı sağlamada anahtar olduğu ve iyi bir eğitimin de bu amaca ulaşmada kritik öneme sahip olduğu görüşündedirler. Beşeri sermaye yaklaşımına göre eğitim, tıpkı diğer sermaye yatırımları gibi getiri sağlayan bir yatırımdır. Bu görüşe göre, eğitime yapılan yatırım oranında verimlilik de artacaktır (Stiglitz, 2000:421, 428). Diğer taraftan, eğitim olanağı bulamayan bireyler kendi potansiyellerinin farkında olmayacak, bu da verimliliklerinin düşük seviyede oluşmasına neden olacaktır (Martinussen, 1997:82).

Duruiz ve Yentürk'ün (1993:297) işaret ettikleri gibi, *"bir ülkenin rekabetçi gücünü, yeni karmaşık teknolojilere uyum sağlama kapasitesini ve uyum sürecinin ekonomik ve sosyal maliyetlerini azaltmayı büyük ölçüde belirleyen, o ülkedeki işgücünün bilgi ve beceri düzeyidir."* Öte yandan Navaretti ve Tarr'a (2000:12) göre, bir ülkedeki firmaların yeterli düzeyde bilgi tabanı oluşturabilmelerini sağlamada en etkin yaklaşım, bütün eğitim aşamalarında genişleme sağlayacak ve kaliteyi yükseltecek bir beşeri sermaye geliştirme politikasının uygulanmasıdır. Başka bir husus, günümüzde ülkeler arasında doğrudan yabancı sermaye çekebilmek için yoğun bir rekabetin olmasıdır. Öniş'e (1998:384) göre, bir ülkenin doğrudan yabancı sermaye yatırımı çekebilmesi ve bu yatırımdan da arzulanan faydayı sağlayabilmesinde, kritik öneme sahip olan faktörlerden birisi beşeri sermayedir. Bütün bunları göz önüne aldığımızda, bir ülkedeki eğitimin nitelik ve nicelik olarak düzeyinin, o ülkenin gelişmiş ülkelerle arasındaki mesafeyi kapatıp kapatamayacağını belirleyeceği söylenebilir. Örneğin, hızlı sanayileşme gösteren Uzak Doğu ülkelerinin ekonomik başarılarında, bu ülkelerin öncelikleri iyi belirlenmiş beşeri sermaye politikaları doğrultusunda eğitim ve yetiştirime yapmış oldukları büyük yatırımlar, kritik rol oynamıştır. Japonya, Güney Kore ve Tayvan gibi Uzak Doğu ülkelerinin kalkınma politikalarında, eğitim ve yetiştirime büyük önem verilmiştir (Ichimura, 1998:139). Bu ülkelerdeki endüstriyel gelişmenin en önemli unsurları arasında, eğitim düzeyinin hızla yükseltilerek yaygınlaştırılması ve ihtiyaç duyulan mesleki ve teknik eğitimi gerçekleştirecek altyapının kurulması yatmaktadır. Lall'in (1996:87) belirttiği gibi, *"hızlı iktisadi gelişme gösteren bütün Asya ülkeleri, teknolojik ilerlemelerden yararlanabilmek için, yüksek düzeyde teknik ve bilimsel beceriler oluşturma gerekliliğinin şiddetle farkında olmuşlardır."* Örneğin, Güney Kore ve Tayvan iktisadi kalkışa (take off) geçişleriyle birlikte, ne tür bilgi ve beceriye sahip bir işgücü gerektiği konusuna büyük önem vererek, işgücü planlamasına gitmişlerdir. Öncelik okur yazarlık oranını artırmaya verilmiş, ancak hemen ardından mesleki ve teknik eğitim üzerinde odaklanılmıştır (Morris, 1996:107; Woo, 1998:17-8). Bugün bu ülkelerdeki işçilerin büyük çoğunluğu lise veya dengi bir okul

mezunudur ve firmalar ileri teknolojileri transfer edip uyumlaştıracak bilgi ve beceriye sahip yeterli sayıda orta düzey yönetici ve mühendise sahiptir.

Gelişmiş ülkeler için yapılmış bir çok çalışma, iktisadi gelişmenin yüzde ellisinden fazlasının verimliliği artıran, yeni ürünlere ve üretim metotlarına yol açan teknolojik gelişmelerden kaynaklandığını ortaya koymaktadır (Kim, 1997:3). Teknolojik gelişme ise beşeri sermaye ve Ar&Ge (araştırma geliştirme) için yapılan harcamalarla yakından ilişkilidir. Bu harcamaların getirişinin ne olacağının analizini yapmak imkansıza yakın derecede güçtür. Bu nedenle olsa gerek, bugün halen egemen olan neo-klasik büyüme modellerinde teknolojik gelişme içsel bir faktör olarak değil de, dışsal bir faktör olarak ele alınmaktadır. Ancak, bu zor hesapları yapma konusunda kaydedilen gelişmelerden destek alarak teknolojik gelişmenin içsel olabileceğine ilişkin çalışmalar, 1980'li yılların sonlarından itibaren önemli artışlar göstermiştir. *"Endogenous Growth"* ya da Türkçe'siyle *"içselleşmiş büyüme"* modelleri genel başlığında ele alınabilecek bu yaklaşımların temelinde ise, beşeri sermaye ve *bir kez üretildikten sonra kullanılırken ek bir maliyete katlanılması gerekmeyen bilgi* yatmaktadır (McMahon, 1999:4).

Eğitim harcamaları beşeri sermaye yatırımının en temel öğesidir. Burada eğitim ile kastedilen hem formel eğitim, hem de özel beceriler kazandırmayı amaçlayan yetiştirimdir. Bu bağlamda Ar&Ge için yapılan harcamaları da, teknolojik bilgi edinimi çabası olarak düşünebiliriz. Gelişmekte olan ülkeler genelde teknolojiyi kendileri üretmeye kalkışmaktan ziyade gelişmiş ülkelerden transfer ederler. Gelişmekte olan bir ülke açısından yeni transfer edilerek özümsenmiş bir teknoloji, önemli bir teknolojik gelişmeyi ifade eder. Ancak bu gelişmekte olan bir ülkede teknoloji geliştirme çabasının önemsiz olduğu anlamına gelmez. Lall'in (1992) işaret ettiği gibi, teknoloji transferi pasif bir işlem değildir. Gelişmekte olan bir ülkenin en azından o ülke için en uygun teknolojileri belirleyebilecek ve belirlenen teknolojileri de ülke koşullarına adapte edebilecek beşeri sermayeye sahip olması gerekir. Ancak, gelişmiş ülkeleri yakalayabilmek için bu da yeterli değildir. Bu amaca ulaşmak için, yeni teknolojileri aktarmanın ötesinde bu teknolojileri daha da geliştirebilecek bir teknolojik kapasitenin oluşturulabilmesi gerekir. Bu ise temelde bir ülkenin sahip olduğu beşeri sermayeye bağlıdır. Beşeri sermayenin kalitesini ve miktarını belirleyen en önemli etmen ise eğitimdir. Bu nedenle, eğitimi gerçekleştiren kurumların hem nitel hem de nicel olarak, ülke ihtiyaçlarını karşılayabilir düzeyde olması çok büyük öneme sahiptir (Erdoğdu, 2001). İyi bir eğitim sistemi, yeni çalışma metotlarına hızla ve etkin olarak adapte olabilen, beceri sahibi bir işgücü havuzu sağlar. Amsden'in (1989:215) ifade ettiği gibi iyi eğitilmiş beyaz- ve mavi-yakalı işgücü, günümüzde sanayileşen ülkelerin başarılarındaki temel etken olarak ortaya çıkmaktadır. Geç sanayileşmenin bir özelliği, ileri düzeyde gelişmiş ülkelerin kullandığı üretim süreçlerinin hızla öğrenilip benimsenmesi ve uyarlanmasıdır. İşgücünün eğitim düzeyi ve firma çalışanlarının yabancı teknik danışmanlarca eğitilmesi, geç sanayileşmenin kalbinde yatmaktadır.

2.2. Uzun ve Sağlıklı Yaşama ile Nüfus Artış Oranının Düşmesi

Bir toplumun eğitim düzeyi ile demografik özellikleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Toplumların demografik yapıları incelendiğinde, eğitim düzeyi yüksek toplumlarda ölüm oranının düşük olduğu gözlenmektedir. Uzun ve sağlıklı yaşam, bir taraftan bireylerin bilinçli biçimde beslenme ve temizlik alışkanlıklarına sahip olmalarına, diğer taraftan ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerine ulaşabilmelerine bağlıdır. Bu özelliklerden ilki, bireylerin eğitim düzeyi ile yakından ilişkilidir. Toplumlarda ortalama yaşam süresini artıran en önemli faktörlerden bir diğeri, bebek ölümlerinin azalmasıdır. Bebek ölümlerine çoğunlukla anne ve babaların çocuk sağlığı hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları neden olmaktadır. Anne ve babanın eğitim düzeyi yükseldikçe bebek ölüm oranı da düşmektedir. Eğitim düzeyi yüksek olan toplumlarda sadece bebek ölüm oranı değil, doğum oranı da düşmektedir. Hatta, doğum oranlarındaki düşme çok daha fazla olmakta, bu nedenle de nüfus artış hızı yavaşlamaktadır. Nüfus artış hızının düşebilmesi için, doğum kontrol yöntemlerinin bilinmesinin yanı sıra, çok çocuklu olmanın aile ve toplum için yarattığı problemlerin tüm yönleri ile kavranması gerekir. Bunun da en iyi yolu eğitimdir (Fidan ve Erden, 1998:81-2). Ekonomik gelişmenin hız kazanmasıyla doğurganlık oranının düşmesi arasındaki bir diğer ilişkiyi Kağıtçıbaşı'nın (1982) bir çalışmasına dayanarak Kongar (1998:543) şu şekilde

açıklamaktadır: Bir ailenin gelir düzeyinin yükselmesi çocuğa aile içinde verilen ekonomik değeri düşürmekte, buna karşılık psikolojik olarak verilen değeri artırmaktadır. Böylece toplumsal yapıdaki ve ekonomik gelişmedeki değişmeler, yeni bir değerler sisteminin ortaya çıkmasına yol açmakta, bu yeni değerler sistemi de.aile içi değerleri etkileyerek, doğurganlığı düşürmektedir.

Bir Ülkede nüfus artış hızının yüksek olması, kişi başına düşen milli gelir artışını azaltıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü, nüfus artış hızı yüksek olan bir ülkenin tasarrufları mutlak olarak artış gösterse bile oransal olarak artış düşük seviyelerde seyretmekte, hatta gerileyebilmektedir. Oysa, nüfus artış hızının düşük (hatta negatif) olduğu bir durumda, bireyler artan gelirlerinin gittikçe daha fazla bir kısmını tasarruf edebilmektedirler. Örneğin, nüfus artış hızının sıfır olduğu bir durumda milli gelirdeki artış, tasarrufların mutlak olarak artışıyla kalmayıp oransal olarak da artmasına olanak sağlar. Bu şekilde artan tasarruflar yatırıma dönüştürülerek iktisadi gelişme hızı artırılabilir. Bilindiği gibi, bir ülkede hızlı iktisadi gelişmenin sağlanabilmesi ile, verimi yüksek yatırımların artırılabilmesi arasında doğrusal bir ilişki vardır. Bu yatırımlar içinde eğitimin rolü ise, neden olduğu olumlu dışsallıklardan ötürü son derece önemlidir. Bir taraftan eğitim için daha fazla kaynak ayrılabilmesinde düşük nüfus artış hızı önemli bir etken iken, yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı eğitim düzeyinin yükseltilmesi, nüfus artış oranını düşürücü bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla, eğitime yapılan yatırımların nüfus artış hızını azaltma yoluyla kalkınma hızını artırma gibi, çok önemli bir işlevi de olduğu öne sürülebilir.

Gelişmekte olan ülkelerin eğitime yeterli kaynak ayırmalarının önünde çok önemli iki. engel vardır. Bu engellerin birincisi gelir düzeyinin düşüklüğü iken, bununla da bağlantılı olarak ikincisi, nüfus artış hızının yüksekliğidir. Hızlı nüfus artışı bir yandan, eğitim için ayrılabilecek kaynaklan sınırlandırırken, diğer yandan eğitilmesi gereken insan sayısını artırmaktadır. Bu durumun doğal sonucu, eğitim kalitesinin artırılması ve yaygınlaştırılmasının zorlaşmasıdır. Diğer taraftan, eğitime daha fazla kaynak ayırabilmelerinin doğal sonucu olarak gelişmiş ülkelerde, bir taraftan İşgücü verimliliği artırılabilmekte, diğer taraftan da tekel kârı elde edilebilen yeni ürünlerin geliştirilebilmesi olanağı artmaktadır. Dolayısıyla da bu ülkeler dünya iş bölümünde, giderek katma değeri daha yüksek olan alanlarda uzmanlaşabilmektedirler.

2.3. Gelir Dağılımında İyileşme

Hemen hemen bütün ülkelerde bir sosyal sınıftan diğerine geçişi sağlayan en önemli faktör eğitimdir (Unay, 1982:21). Öte taraftan, eğitim hizmetlerinin toplumdaki dağılım miktarına ve biçimine bağlı olarak, gelir dağılımı bozulabilmekte veya düzelebilmektedir (Ataç ve Ataç, 1993:26-7). Mikroekonomik bulgulara göre, bireylerin gelecekte elde edecekleri gelir düzeyi ile aldıkları eğitim arasında güçlü bir ilişki vardır (Mincer, 1993:293). Eğitim, bireylerin gelecekte elde edecekleri ücretlerin tek belirleyici olmamakla birlikte, eğitim düzeyi İle ücretler arasında sistematik bir korelasyon vardır. Ancak, bu ilişkinin açıklanmasına ilişkin farklı görüşler söz konusudur. Kimi bunun temelde çocukların okulda elde ettiği becerilere (beşeri sermaye görüşü) bağlı olduğunu, kimi de bu ilişkinin okulların daha yetenekli olanları belirleyerek bunları daha az yetenekli olanlardan ayırması sebebiyle olduğunu (tarama görüşü) ileri sürmektedir (Stiglitz, 2000:443).

Eğitim seviyesinin yükselmesi ile verimlilik artışı arasında sıkı bir bağ olması ve bu verimlilik artışının da ücretlere yansıma eğilimi taşıması nedeniyle, istihdamda bir azalma olmaması varsayımı altında, eğitim seviyesi yükselen çalışan kesimin gelirinin de yükselmesi beklenir. Daha Önce düşük gelir elde eden bu kesimdeki gelir yükselmesi ise, toplumdaki gelir dağılımını düzeltici etkide bulunur. Dolayısıyla, devletin gelir dağılımı sürecine katkıda bulunmasının önemli bir aracının eğitim alamayanlara bu hizmetin ulaştırılması olduğunu söyleyebiliriz. Bu bir anlamda aç bir insana balık vermek yerine ona balık tutmayı öğretmek anlamına geleceğinden, salt bir transfer harcaması da değildir. Hatta, bu şekilde eğitim alanlara devletin transfer harcaması yoluyla gelir artırmasına gerek kalmayacağı gibi, bu vatandaşlar gelirlerinin artmasının bir sonucu olarak uzun dönemde devlete daha çok vergi verebileceklerdir. Ayrıca Storper'in (1989:236) belirttiği gibi, yeni ürün ve proses geliştirmek için yapılan Ar&Ge harcamalarının ve işçilere firma içi eğitim verilmesinin toplumda yüksek

ücretli ve yüksek beceri gerektiren hizmet ve ürünlerin sağlanması gibi uzun dönemli yararlan vardır.

Eğitim sadece bireylerin bilgi ve becerilerinin artması sonucu gelir düzeylerinin artması anlamına gelmemektedir. Kongar'ın (1998:534) işaret ettiği gibi eğitim ve özellikle yükseköğrenim, bireylerin toplumsal tabakalaşmanın yukarı katlarına doğru yükselmelerinde bir araç olabilmektedir. Bunun, gelirin yeniden dağılımının dolaylı bir başka yolu olduğu söylenebilir. Eğitim düzeylerinin bireylerin gelirleri üzerindeki etkisine ilişkin Mincer'in (1993:295) dikkat çektiği başka bir husus, yakın zamanlarda yapılan araştırmaların işçiler arasında bilgi ve beceri düzeyi yüksek olanların konjonktüre! dalgalanmalardan en az etkilenenler olduğunu göstermesidir.

2.4. Sosyal ve Kültürel Kalkınma

Erkal'ın (2000:47) vurguladığı gibi, *"iktisadi bir olay sosyalden ayrılamaz; ondan soyutlanamaz...iktisadi yeni bir yapıdan önce fikir ve düşünce alanındaki unsurlar etkili olmakta ve şartlan hazırlamaktadır."* Doğal olarak bu karşılıklı bir süreçtir. Bir taraftan, ekonomik alt yapıda ortaya çıkan değişimler üst yapı kurumlarında değişimlere yol açarken diğer taraftan, üst yapı kurumlarındaki değişimler ekonomi üzerinde değişimlere yol açmaktadır. Samuelson'un (1970:845) ifade ettiği gibi, *"Maddi gelişme, büyü ve hurafelerin yerini ilmîn sebep - netice ilişkilerinin alması ile mümkündür. Bir milletin ön* ve âdetleri, elle yapılan işi veya genellikle iş'i hakir görüyor, bu dünya yerine Öbür dünyaya ehemmiyet veriyor, maddi refahı günah sayıyor, yabancılarla yapılan mukavelelerin hükümlerine riayete mâni oluyor, geleceğe ait tedbirler yerine ... [tüketim] üzerinde durmaya önem veriyor, devlet memurları verimsiz çalışıp rüşvet alıyorsa, bütün bu özellikler iktisadi gelişmeye mâni bir ortam teşkil eder."* Bir çalışmada ortaya konulduğu gibi, bireylerin yaşamlarında başlarına gelenlerin doğa üstü bir güç tarafından baştan belirlendiği, başka bir deyişle *"alınyazısı"* olduğu ve değiştirilemeyeceği şeklindeki kaderci inançları, sosyo-ekonomik konum ve eğitim düzeyi arttıkça azalma eğilimindedir (TÜSİAD, 1993:4.119). Buradan yola çıkarak eğitim, iktisadi ve sosyal kalkınmayı destekleyecek değer ve davranışların oluşmasını sağlayacak bir araç olarak görülebilir.

Gelenek ve taassup dönemini aşmak eğitimle mümkündür. Her şeyden önce eğitim, kalkınma için gerekli sosyal atmosferi yaratıp, bireyin ufkunu genişletir (Unay, 1982:42). Eğitimle insan bir yandan toplumsal değerleri öğrenip özümser, diğer yandan da bilgi ve beceriler kazanır. İnsanların toplumsal değer yargılarını öğrenmesi, bilgi ve becerisini geliştirmesi, bir toplumsallaşma ve kültürleşme sürecidir. Gerek bilgi ve beceri artışı, gerekse toplumsal değer ve rollerin öğrenilmesi, insanın sosyoekonomik çevresine, yani yaşadığı dünyaya uyum sağlamasına hizmet eder (Erkan, 2000:210).

Eğitim, mali olduğu kadar mali olmayan yönlerden de topluma önemli kazançlar sağlayabilmektedir. Örneğin, beşeri sermaye yaklaşımının bir varyantı, eğitimin sosyalieştirici rolüne odaklaşmaktadır. Bu yaklaşıma göre eğitim, insanlara bir işyerinde nasıl çalışacaklarını, emirlere nasıl itaat edeceklerini, talimatları nasıl uygulayacaklarını, ve takım halinde nasıl çalışacaklarını öğretir. Başarılı olduğunda bu sosyalleştirme çalışanlara dakikliği ve güvenirliliği öğretir. Bu sosyal yetenekler de, bu bireyleri işyerinde daha değerli hale getirir. Diğer taraftan Stiglitz'in (2000:428) dikkat çektiği gibi, bireylerin eğitim sürecinin dışında kalmaları sosyal problemlere ve toplumsal davranış bozukluklarına yol açabilmektedir.

İyi bir eğitim sistemi, bir yandan öğrencilerin yaratıcılığının ortaya çıkmasına ve bu yaratıcılığın geliştirilmesini olanak tanırken, diğer taraftan da ortaya çıkan bu yaratıcılığın topluma yararlı olacak şekilde kullanılmasını sağlayabilir. Öğrencilerin yaratıcılıklarının ortaya çıkması ve bu yaratıcılığın geliştirilmesi; farklı kültür, düşünce ve yaşam biçimleri hakkında öğrencilerin yeterince bilgilendirilmesi, hatta bu farklılıkların içinde yer alabilmelerinin sağlanması şeklinde gerçekleştirilebilir. Yıkıcı değil yapıcı, dolayısıyla topluma yararlı öğrenci yetiştirilmesi ise, eğitim sürecinin iyi bir sosyalizasyon süreci olarak değerlendirilerek, paylaşımcı ve dayanışmacı toplumsal değerlerin öğrencilerde oluşmasını teşvik etme yoluyla mümkün olabilir.

2.5. Toplumsal Dayanışma Duygusu ve Siyasal İstikrara Katkı

Toplumsal kurumlar, toplumun bazı İhtiyaçlarını karşılamak amacıyla sosyal ilişkiler içinde oluşan, düzenli ve organize edilmiş statüler, roller ve normlar bütünüdür. Aile, hukuk, din, politika ve eğitim toplumdaki temel kurumlardır. Toplumdaki bu temel kurumlardan birisi olan eğitimin toplumsal, siyasal, ekonomik ve bireyi geliştirmek üzere dört temel İşlevi vardır. Fidan ve Erden'e (1998:70) göre *"eğitimin toplumsal işlevi, toplumun sürekliliğini ve gelişimini sağlayan, toplumla uyumlu bireyler yetiştirmek iken, siyasal işlevi toplumdaki bireylere ulusal ideolojiyi, değerleri ve idealleri kazandırarak onları mevcut siyasal düzene bağlı vatandaşlar olarak yetiştirmektir."* Eğitimin bu ideolojik boyutu, bütün toplumlarda güncelliğini koruyan bir tartışma konusudur. Doğal olarak her toplumda *"Nasıl ve ne için eğitim?"* sorularına cevap aranır. Bu soruların cevabında tam bir uzlaşma sağlamak da mümkün değildir. Ancak, eğitimin toplumla uyumlu bireyler yetiştirme ve ulusal kimlik oluşturma işlevinin bir sonucu olarak toplumsal dayanışma duygusu pekiştirilebildiğinde siyasi istikrara katkıda bulunacağı açıktır. Siyasi istikrarın olmadığı bir ülkede ise, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek güçleşir.

Her toplumda devlet yönetimini üstlenen politik kurumlar, toplumdaki bireylerin kendi politik İdeolojilerini benimseyerek mevcut düzeni koruyan ve ulusal bütünleşmeye katkıda bulunan vatandaşlar biçiminde yetişmelerini isterler. Bunu sağlamak için de büyük ölçüde eğitim kurumlarından yararlanırlar. Toplumdaki bireylerin yetiştirilmesi ve biçimlendirilmesinde* önemli rol oynayan eğitim kurumları, çeşitli faaliyetler ve derslerle öğrencilere ulusal değer ve sembolleri öğreterek onlarda ulus bilincinin gelişmesine ve temel politik İdeolojiyi benimsemelerine katkıda bulunurlar. Eğitimin politik kurumlar üzerindeki etkisi özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha fazla gözlenmektedir. Bu ülkelerde eğitim kurumlarındaki köklü değişiklikler ve hızlı gelişmeler politik kurumların etkisi İle gerçekleşmektedir. Politik kurumlarda yer alan gruplar hem ulusal bütünleşmenin sağlanması hem de ekonomik kalkınma için gerekli olan insan gücünün yetiştirilmesi İçin eğitim kurumlarının gelişmesine önem vermektedir (Fidan ve Erden, 1998:66-7). Bu çalışmada karşılaştırmalı olarak ele alınan Türkiye ve Kore'de de eğitim alanında yapılan köklü değişiklikler ve eğitimin yaygınlaştırılması için gösterilen çabalar büyük ölçüde politik kurumların etkisi ile gerçekleşmiştir.

Ulusal birlik duygusunun oluşturulması için eğitim, etkili bir araç olarak görülmektedir. Her ülkeye göre değişen ulusal birlik anlayışı ile eğitim arasında çift yönlü bir ilişki söz konusudur. Ulusal birliğin yapısı eğitim uygulamalarını etkilerken, diğer taraftan eğitim de istenilen doğrultuda bir ulusal birlik duygusunun oluşturulmasında rol oynayabilir (Erdoğan, 1998:46). Örneğin, ABD'de Amerikalılık bilincinin oluşmasında eğitimin etkin bir rolü olmuştur. Stiglitz'in (2000:427) ifade ettiği gibi Amerika'da *"kamusal eğitim, toplumun bir potada kaynaşmasında çok esaslı bir işlev görmüştür. Bundan da sadece bireyler değil, bir bütün olarak toplum yarar sağlamıştır."* Tarihte değişik ulusların arzuladığı ulusal birlik bilincini oluşturmak İsterken eğitime nasıl başvurduğunu gösteren birçok örnek vardır[2].

Politik kurumlar eğitim kurumlarının gelişmesini sağlarken, eğitim kurumları da toplumdaki bireylerde ulusal bilinci geliştirerek ve toplumun temel politik İdeolojisini benimseyen vatandaşlar yetiştirerek, politik kurumların güçlenmesine yardımcı olurlar. Ayrıca, politik kurumların ihtiyacı olan yöneticilerin ve bürokratik işleri yürüten bireylerin yetiştirilmesi de eğitim kurumları tarafından gerçekleştirilir. Eğitim kurumlan bir yandan toplumun mevcut düzenini koruyan vatandaşlar yetiştirirken diğer taraftan yenilikçi elemanlar yetiştirerek toplumun politik yapısında değişikliklere de neden olabilir. Özellikle mutlakıyetçi yönetim biçiminden demokrasiye geçişlerde ve bağımsızlık hareketlerinde toplumdaki iyi eğitim görmüş aydınlar önemli rol oynamaktadır (Fidan ve Erden, 1998:67).

Bir ülkede toplumsal dayanışma duygusu ve siyasi istikrarı etkileyen en önemli unsurlardan birisi o ülkedeki gelir dağılımıdır (Erdoğdu, 2000:31, *34).* Eğitim düzeyindeki

[2] Örneğin, Afrika'da bir Fransız sömürge okulunda küçük zenci çocuklarının ayağa kalkarak koro halinde *"Bizim bütün atalarımız birer Gaulle idi"* sözünü tekrarlamaları o zamanki Fransa'nın arzuladığı ulusal birlik anlayışını oluşturmak için okulları nasıl kullandığını gösteren ilginç bir örnektir (Erdoğan, 1998:47).

artışın getir dağıtımını düzeltici etkisi, aynı zamanda toplumsal istikrarı bozucu bir etkiyi de en aza indirmekte dolayısıyla da siyasal istikrara katkıda bulunmaktadır. Ayrıca eğitim, toplumda sıntflararası mobiliteyi artırıcı bir unsurdur. Kongar'ın (1998:534) işaret ettiği gibi, 'eğitim ve özellikle yükseköğrenim, bireylerin toplumsal tabakalaşmanın yukarı katlarına doğru yükselmesi için kullanılan araçlardan biri' olarak görülmektedir. Dolayısıyla eğitim, düşük gelire sahip sınıflardan gelen bireylerin konumlarını değiştirmeye olanak sağlayarak, bireylerin adil bir sistem içinde yaşadıkları duygusunu pekiştirir. Bu duygu ise, siyasi istikrar açısından olumludur.

2.6. Suç Oranında Düşme

Eğitim hizmetlerinin yaydığı önemli dışsallıklardan birisi de, suç işleme motifinin azalması biçiminde ortaya çıkan dışsallıktır (Şener, 1998:71). İnsanları suça iten nedenleri, temelde ekonomik ve ahlaki olmak üzere iki başlık altında toplamak mümkündür. Suçun kaynağında yatan ekonomik nedenler, işsizliğe çare bulunması yoluyla bireylerin ihtiyacı olan gelirin elde edilebilmesiyte çözümlenebilir. Eğitim ile verimlilik artışı arasında sıkı bir ilişki olması nedeniyle, bir ülkede nitelikli işgücünün artması ücretlerde bir artış olmadığı varsayımı altında, o ülkedeki üretimin daha ucuza gerçekleşmesine olanak tanır. Bu ise, o ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırarak dünya üretiminde gittikçe daha fazla rol alması anlamına gelecektir. Bu sayede hem istihdam artabilecek hem de istihdam artarken ücretlerin yükselmesi yönünde de bir baskı oluşacaktır. İşsizliğin azalması ise, ekonomik nedenlerden kaynaklanan suçların azalması anlamına gelecektir.

Toplumda eğitimde fırsat eşitliği ve gelir dağılımında adaleti de içine alacak genişlikte bir adalet anlayışının hakim olduğu bir toplumda, suç oranları da düşecektir. Çünkü böyle bir durumda, toplumdaki bireylerin gelirlerindeki farklılıklar ayrıcalıklardan değil, yetenek ve bilgi birikiminin büyük ölçüde somutlaştığı eğitim düzeyinden kaynaklanacaktır. Bireyler tarafından daha adil olarak algılanacak böyle bir düzenin doğal sonucu da suç oranlarının düşmesidir. Gelir dağılımı oldukça düzgün ve eğitim düzeyi yüksek iskandinav ülkelerinde suç oranlarının diğer ülkelere kıyasla çok daha düşük olması bu çıkarsamayı destekler niteliktedir.

3. Türkiye ve Güney Kore'nin Eğitim Sistemleri

Türkiye ve Güney Kore'nin (artık sadece Kore denilecek) eğitim sistemlerini ele almadan önce, bu iki ülkenin eğitim alanında gösterdikleri performansları daha iyi tespit edebilmek İçin başka ülkelerle karşılaştırmakta fayda vardır. Tablo 1 bu amaca hizmet etmek amacıyla düzenlenmiştir. Tabloda ülkeler, 1995 yılı itibarıyla üniversiteye devam eden öğrencilerin çağ nüfusuna oranının yüksekliği ölçütüne göre sıralanmıştır.

Tablo 1 incelendiğinde görüleceği gibi 1995 yılı itibarıyla çağ nüfusunun okullaşma oranı açısından Türkiye, ilköğretim ve yüksek öğrenimde dünya ortalamaları seviyesinde, ortaöğretimde ise dünya ortalamasının altında performans göstermiştir. Diğer taraftan Kore, dünya ortalamalarının çok üzerinde bir performans göstererek ilk ve orta öğretimde yüzde 100, yükseköğrenimde ise yüzde 52 oranında okullaşma oranına ulaşmıştır. Yükseköğrenimde okullaşma oranının 1965 yılında yüzde 6 seviyesinde olduğu göz önüne alındığında performansın büyüklüğü daha iyi anlaşılmaktadır. Ayrıca tabloda görüleceği gibi yükseköğrenimde okullaşma oranı açısından Kore; Japonya, Almanya, Fransa, ingiltere ve italya gibi ileri düzeyde gelişmiş ülkeleri bile geride bırakmıştır. Bu bize, eğitime daha çok kaynak ayırmak için daha çok gelire sahip olma şartı olmadığını gayet açık bir şekilde göstermektedir. Kore'de eğitim düzeyinin yüksekliğinin ardında zenginlik değil, ülkede eğitime verilen önem yatmaktadır.

Tablo 2 incelendiğinde, Türkiye'nin hem mezuniyet oranları hem de ortalama eğitim süresi açısından dünya ortalamalarının altında performans gösterdiği görülmektedir. Diğer taraftan Kore, bu kriterler açısından da dünya ortalamalarının çok üzerinde bir performans göstermiştir. Toplumda hemen hemen herkesin ilk ve ortaöğrenim görmelerinin bir sonucu olarak sadece ilköğrenim görenlerin sayısı azalmış, yüksek öğrenim görenlerin sayısı ise hızla artmıştır. Ortalama eğitim süreleri açısından bakıldığında Kore Türkiye'nin açık farkla önünde yer almaktadır. 1990 yılı için Türkiye'de 3.4, Kore'de 9.3 olan ortalama eğitim sürelerinin 2000 yılına gelindiğinde sırasıyla yaklaşık 4 ve 11 yıl olduğu tahmin edilmektedir.

3.1. Ana Hatlarıyla Türk Eğitim Sistemi

Türk Eğitim Sistemi'nde yükseköğrenim öncesi okul basamakları, 1998 yılına gelinceye kadar ilk 5 yılı zorunlu olmak üzere 5+3+3+4 yıl şeklindeydi. Ancak, 23084 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4306 sayılı Kanun uyarınca zorunlu eğitimin süresi 1997-1998 öğretim yılı itibarıyla 8 yıla çıkarılmış, ilk ve ortaokullar birleştirilerek ilköğretim okullarına dönüştürülmüştür. Bununla birlikte, yükseköğrenim öncesi eğitim süresinde bir değişiklik yapılmamış, zorunlu ilköğretim 8 yıl ve lise 3 yıl olmak üzere toplam 11 yılda kalmıştır. Bir sonraki bölümde görüleceği üzere Kore'de bu süre 12 yıldır.

1999-2000 Öğretim yılı itibarıyla Türk Eğitim Sistemi'nde, okul öncesinden yükseköğretime toplam 14.9 milyon öğrenci öğrenim görmekte ve 528 bin öğretmen ve öğretim elemanı görev yapmaktadır. İlköğretim ve ortaöğretim kurumlarındaki öğrenci sayısı toplam 12.7 milyon, öğretmen sayısı 484 bin kişidir. Yükseköğretim kurumlarında öğrenim gören öğrenci sayısı 2.2 milyon, öğretim elemanı sayısı ise 64 bindir (SBYKP, 2000:14, 82). Türk Eğitim Sistemi'nin yeterli düzeyde gelişmiş olduğu ve eğitime duyulan talebi iyi bir şekilde karşıladığı pek söylenemez. Tablo 1 ve Tablo 3 incelendiğinde görüleceği gibi, Türkiye'de okula devam eden öğrencilerin çağ nüfusu içindeki oranları ilköğretim dışında oldukça düşüktür. Başka bir deyişle, orta ve yükseköğretim düzeyinde eğitim sistemi dışında kalan gençlerin oranı oldukça yüksektir.

Türkiye'de 1999-2000 öğretim yılı itibarıyla okulöncesi dönemde çağ nüfusunun yüzde 9.8, ilköğretim düzeyinde yüzde 97.6, lise ve dengi düzeyde ise yüzde 22.8'i mesleki ve teknik liselerde olmak üzere toplam yüzde 59.4'ü okula devam etmektedir. Bu oran yükseköğretim düzeyinde, yüzde 18.7'si örgün öğretimde olmak üzere toplam yüzde 27.8 seviyesindedir. Yükseköğretim isteği sürekli artmakta, ancak bu talep karşılanamamaktadır. Yeniden sınava girenler de dikkate alındığında, ortaöğretimi bitirenlerin yarısından daha azı üniversiteye girebilmektedir. Eğitimin ileri aşamaları bir yana, Mutlu'nun (2000:28) işaret ettiği gibi, ilköğretimin mecbur olmasına rağmen Türkiye'de hala, okur yazar olmayan yaklaşık 6.5 milyon kişi vardır. Başka bir deyişle, her ne kadar 1999-2000 İtibariyle 6 yaşın üzerindeki nüfus içinde okuma yazma oranı %97.6 ise de, neredeyse üçte biri ilköğretimi bile bitirmemiştir. Kişi başına düşen eğitim süresi ise ancak 4 yıl kadardır.

Türkiye'de büyük ölçüde kamu girişimciliğine dayanan ve *"ilke olarak herkese açık"* olan, eğitim ve öğretim 1950'lerden başlayarak ve giderek artan bir oranda özel girişimciliğin yoğun olarak ilgi duyduğu bir alan olmaya başlamıştır. Bu, büyük oranda kamunun nitelikli eğitim talebini karşılayamamasından kaynaklanmaktadır. İlköğretimden yükseköğretime kadar bu değişim kendini göstermektedir (Kepenek ve Yentürk, 2000:390). 1999-2000 öğretim yılı itibarıyla özel ilköğretim kurumlarında öğrenim gören öğrencilerin yüzde 1.74'i özel okullarda okumaktadır. Aynı öğretim yılında ortaöğretim kurumlarında öğrenim görmekte olan öğrencilerin yüzde 3.63'ü özel liselerde okurken, vakıf üniversitelerinde okumakta olan öğrencilerin toplam yükseköğrenimde okuyan öğrencilere oranı da yüzde 2.51'dir (MEB, 2000).

Türkiye'de milli gelirin düşüklüğüyle yakından ilişkili olarak, eğitime ayrılan kaynaklar çok yetersizdir. Türkiye'de eğitim için kişi başına 110 Dolar'dan az harcanırken, Avrupa Bîrlİği'nde 1.000 Dolar'dan fazla harcanmaktadır (Mutlu, 2000). Eğitim için ayrılan kaynakların düşüklüğü nedeniyle Türkiye'de, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak eğitim kalitesini artırmak için yeterli düzeyde yatırım yapmak bir yana, eğitim kalitesini belirleyen en önemli etmen olan öğretmenlere ve öğretim elemanlarına son derece düşük düzeyde ücretler ödenebilmektedir[3]. *Radikal* (30 Mart 2001) Gazetesi tarafından 2001 yılının başlarında yaşanan önemli devalüasyon bile göz ardı edilerek yapılan bir hesaplamaya göre, Türkiye'de kamu sektöründe 15 yıl deneyime sahip bir öğretmenin yıllık geliri sadece 3.418 dolardır. Bu rakamın çok düşük olmasının bir sonucu olarak, öğretmenler ek bir iş bulamazlarsa geçinememektedir. Bu durum, Öğretmenliği Türkiye'de pek tercih edilmeyen bîr

[3] Akyüz'ün (1999: 368) belirttiği gibi, bu sadece bugünün sorunu da değildir. Türkiye'de öğretmenler "hemen her zaman asgari yaşama düzeyinin altında maaş almışlardır."

meslek durumuna düşürmekle kalmamakta, öğretimin kalitesini de olumsuz yönde etkilemektedir.

3.2. Ana Hatlarıyla Güney Kore Eğitim Sistemi

Güney Kore Eğitim Sistemi'nde okul basamakları, ilk 6 yılı zorunlu olmak üzere 6+3+3+4 yıl şeklindedir. 1992 yılı itibarıyla kırsal alanlarda zorunlu eğitim 9 yıla çıkarılmıştır. Yakın bir gelecekte herkes için zorunlu hale getirilmesi hedeflenmektedir *{Facts About Korea,* 1998:97). Kore Eğitim Sistemi'nde 1999-2000 öğretim yılı itibarıyla, okulöncesi eğitimden yükseköğretime toplam 11.8 milyon öğrenci öğrenim görmekte ve 423 bin öğretmen ve öğretim elemanı görev yapmaktadır. İlköğretim ve ortaöğretim kurumlarındaki öğrenci sayısı toplam 8.7 milyon, öğretmen sayısı 367.3 bindir. Yükseköğretim kurumlarında öğrenim gören öğrenci sayısı 3.1 milyon, öğretim elemanı sayısı ise 55.718 bindir (MOE, 2000:55).

Toplumda eğitim görenlerin sayısında ve alınan eğitimin süresindeki hızlı artış anlamında, Kore'nin performansı olağan üstüdür. Tablo 4 incelendiğinde görüleceği gibi, okullaşma oranları Kore'de ilk ve ortaöğretimde yüzde yüze ulaşmakla kalmamış, lise öğreniminde de yüzde doksana ulaşmıştır. Yükseköğrenimde okullaşma oranı da, daha önce değinildiği gibi yüzde 54.6 gibi bir çok ileri derecede gelişmiş ülkedekinden bile daha yüksektir. 1995 yılı itibarıyla Kore, yükseköğrenimde okullaşma oranı açısından dünyada en yüksek 8. ülkedir (VVorid Bank, 2000). Kore'de eğitim kalitesinin de oldukça iyi olduğu söylenebilir. Matematik ve temel bilimler alanlarında yapılan uluslararası testlerde Koreli öğrenciler en üst sıralarda yer almaktadırlar (Woo ve Lee, 1999; OECD, 2000:39).

Kore ve Türkiye'nin eğitim açısından gösterdikleri performans farkı, Tablo 5'te açıkça görülmektedir. Yükseköğrenimde okullaşma açısından Kore daha 1995 yılında, Türkiye'de 1999 yılında açık öğretim dahil olmak üzere elde edilebilen yüzde 27.8'lik oranın hemen hemen iki katı olan yüzde 54.6'ya ulaşabilmiştir. Bir çok akademisyene göre Kore'de eğitim düzeyinin böylesine hızla artmasının ardında yatan temel nedenlerden birisi, bu ülkenin kültürel mirasında Konfüçyüs'ün büyük bir yeri olması ve Konfüçyüs'ün de eğitime olağanüstü önem vermesidir (örneğin bakınız, Kim, 1997:68; Ashton ve diğerleri, 1999:76). Bunda, Kore'nin doğal kaynaklar açısından çok fakir olması ve sert bir iklime sahip olmasının da önemli bir payı olduğu öne sürülebilir, özellikle kalkınma sürecinin başlarındaki zor koşullar, Koreliler için adeta bir hayatta kalma mücadelesi şeklinde olmuştur. Kore'nin coğrafi konumu itibarıyla Çin, Sovyetler Birliği ve Japonya gibi dünya devlerinin arasında sıkışmış olması, içinde bulunduğu durumu daha da güçleştirmiştir. Çünkü sayılan sorunlara, jeopolitik konumu nedeniyle bağımsızlığını koruyabilmesinin zorluğu da eklenmiştir. Bu şartlar altında başarılı olabilmenin zorunlu koşulu, eldeki sınırlı olanakları en iyi sonucu verecek şekilde kullanabilmektir. Bunun yolu da bilgi ve beceri düzeyini artırmaktan, yani eğitim ve yetiştirimden geçmektedir.

Kore'de eğitime verilen büyük Önemin bir sonucu olarak, öğretmenlerin ve akademisyenlerin toplum içindeki saygınlığı oldukça yüksek bir düzeydedir. Bu durum, uygulanan politikalara da yansımaktadır. Yeni göreve başlayan bir İlkokul öğretmeni bir yüzbaşı kadar maaş alırken, bir kolej ve üniversite hocası bir binbaşı kadar maaş almaktadır (Kozlu'nun, 1999:171). Kore'de öğretmenler, benzer eğitim düzeyine sahip olanlara kıyasla biraz daha yüksek bir maaşla işe başlamakta, 3Û'lu yaşlarını sürerken biraz daha düşük gelir elde etseler de, bu daha sonra hızla iyileşmektedir. Kıdem esasına göre maaşlarının önemli ölçüde artmasının bir sonucu olarak ilerleyen hizmet dönemlerinde öğretmenler, bir çok meslek grubuna kıyasla daha yüksek bir gelir elde edebilmektedirler[4]. Bir öğretmen 60'lı yaşlarına ulaştığında, benzer eğitim düzeyine sahip meslek gruplarından yaklaşık olarak 1.7 kat daha fazla gelir elde etmektedir. Ayrıca Türkiye'dekinden farklı olmak üzere Kore'de, öğretmenlerin iyi bir yaşam standardı elde etmeleri devlet güvencesi altındadır. Devlet okullarında öğretmen maaşlarının oldukça tatminkâr bir düzeyde belirlenmesi bir yana, özel

[4] Kore'de devletin öğretmen maaşlarını kıdem esasına göre belirlemesi, İktisadi gelişimin erken aşamalarında eğitim maliyetlerinin nispeten düşük olmasını sağlamış, bu da eğitimin toplumda hızla yaygılaştırılmasım kolaylaştırmıştır. Ancak bugün gelinen noktada bu sistem, eğitimin toplumda daha da yaygınlaşmasını zorlaştıracak ölçüde eğitim maliyetlerini artırmıştır (Lee ve You, 2000:14).

okullarda öğretmen maaşlarının devlet okullarındaki düzeyin altına düşmesine de izin verilmemesidir. Gerektiğinde devlet, açığı finanse etmektedir (Lee ve You, 2000:3, 15). Bu koşullar altında Kore'de, özel okullarla devlet okulları arasındaki farklar belirsizleşmektedir.

Kore'de, ilk Öğretimden üniversiteye kadar eğitimin her aşamasında, özel okullar faaliyet göstermektedir. Ancak, üniversite öncesi eğitimin kalitesinde fark oluşmaması için devlet sıkı bir denetleme uygulamaktadır. Yükseköğrenimde devlet daha farklı bir politika izlemektedir. Yüksekokul ve üniversitelerin yüzde 80'e yakını özeldir (MOE, 2000:48). Bununla birlikte, devlet üniversitelerinin eğitim kalitesi dikkat çekecek ölçüde yüksektir. Örneğin Kore'nin en iyi Üniversitesi olduğu tartışma götürmeyen Seul Ulusal Üniversitesi, bir devlet üniversitesidir.

Kore'de devlet, bilgi ve iletişim teknolojilerinden eğitim sürecinde yararlanmak için büyük yatırım yapmaktadır. Kore'de 1993-1996 yılları arasında devlet, Korea Telecom ve yerel kuruluşların da finansal katkısıyla, eğitimde yararlanmak amacıyla bütün ilk ve orta okullarda içinde 25 bilgisayar bulunan birer bilgisayar odası oluşturmuştur. Devlet 1997 yılında da, bilgi çağının gereklerini karşılayabilecek altyapıyı 2002 yıllında tamamlamak üzere, yeni bir planı uygulamaya koymuştur. Planın ilk hedefi, artık eskimiş olan bilgisayarları yenilemek ve ortalama olarak okul başına 1 olan bilgisayar odası sayısını 2'ye çıkarmaktır. Planın hedefi, her sınıfa bir multimedya kişisel bilgisayar (200.000 sınıf) ve her öğretmene (343.000) de bir bilgisayar sağlamaktır. Plan, 2002 yılı itibarıyla, Internet bağlantısı olmayan okul kalmamasını hedeflemektedir (MOE, 2000:136).

4. Türkiye ve Güney Kore'de Eğitimin Finansmanı

Yarı kamusal bir niteliğe sahip olmasının bir sonucu olarak eğitimden sadece bireysel fayda sağlanmamakta, genel olarak topluma taşan faydalar söz konusu olmaktadır. Tebliğin ikinci bölümünde, eğitimden kaynaklanan olumlu dışsallıkların bugüne kadar tahmin edilenden de büyük boyutta olduğu ve gelişmekte olan ülkelerde eğitimin neredeyse tam kamusal bir nitelik kazandığı, ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuş bulunuyor. Eğitimin toplumsal getirişinin çok yüksek olmasından yola çıkarak, hızlı ve sürdürülmesi olanaklı bir kalkınma sürecine girmek isteyen ülkelere, eğitimi ve yetiştirimi en öncelikli yatırım alanı olarak görmeleri önerilebilir. Eğitim kalitesini yükselmenin ve toplumda daha çok insanın eğitimden yararlanır hale gelmesini sağlamanın, öncelikle yeterli finansmanın sağlanabilmişine bağlı olduğu açıktır. Başka bir deyişle, finansmanına ilişkin problemler çözümlenmeden eğitimin kalitesinin yükseltilebilmesi ve daha çok vatandaşın bu hizmetten yararlanabilmesi pek mümkün değildir.

Tablo 6 incelendiğinde, Türkiye'de kamu bütçesinden eğitim için yapılan harcamaların GSMH içindeki payının dünya ortalamalarına yakın seviyelerde olmakla birlikte, istikrarsız bir seyir izlediği görülmektedir. Öte yandan Kore'de, kamu bütçesinden eğitim için yapılan harcamaların GSMH içindeki payı dünya ortalamalarının hep üzerinde olmuştur ve istikrarlı bir seyir izlemiştir. Eğitim harcamalarının bütçedeki oranı açısından Türkiye ile Kore karşılaştırıldığında, fark çarpıcıdır. 1995 yılı itibarıyla Kore'de eğitime yapılan harcamanın bütçeye oranı, Türkiye'de olduğundan yüzde 85 nispetinde daha fazladır. Daha sonra ayrıntılı olarak görüleceği gibi, sonraki yıllarda da durum benzerdir. Kaldı ki, bu veriler sadece kamu bütçesinden eğitim için yapılan harcamaları göstermektedir ve eğitim için yapılan tüm harcamalar (kamu + özel) göz önüne alınırsa fark çok daha büyüktür. Bu şekilde bir karşılaştırma yapılması durumunda, Kore'de eğitim için yapılan harcamaların GSMH'ya oranının Türkiye'dekinin yaklaşık 2.5 katı olduğu görülmektedir. Bu farklılık ve kaynaklandığı nedenler daha sonra ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Aşağıdaki alt bölümlerde Kore ve Türkiye'de devletin eğitim sektörü harcamalarının değerlendirilmesi için, önce elde edilebilen veriler doğrultusunda eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı ile konsolide bütçe harcamaları içindeki payları analiz edilecek, daha sonra da eğitim harcamalarının oransal bileşimi üzerinde durulacaktır.

4.1. Türkiye'de Eğitimin Finansmanı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası eğitimi, ilköğretim için zorunlu kılmış ve her derecedeki eğitimin de ücretsiz olması esasını getirmiştir. Dolayısıyla Türkiye Anayasası

eğitimi, ilköğretimden üniversiteye kadar tam kamusal bir hizmet olarak değerlendirmektedir. Bu yaklaşımın mantıksal sonucu ise, eğitimin büyük ölçüde devlet tarafından finanse edilmesidir. Türk Anayasası'nda eğitimin tam kamusal bir hizmet olarak görülmesine rağmen, eğitime devlet bütçesinden ayrılan payın bu değerlendirmeyle uyumlu olmadığı görülmektedir. İlginç olan, eğitimi tam kamusal bir hizmet olarak değerlendirmeyen bir çok ülkede bile, devlet bütçesinden eğitim için yapılan harcamaların GSMH'ya oranının, Türkiye'de olduğundan daha yüksek olmasıdır. Türkiye, eğitim harcamaları açısından sadece gelişmiş ülkelerin değil, benzer gelişmişlik düzeyindeki ülkelerin de çok gerisindedir. Eğitime yeterli düzeyde kaynak ayırmamasının doğal bir sonucu olarak Türkiye bugün, eğitim düzeyi açısından dünya sıralamalarında altlarda yer almaktadır. Türkiye eğitim açıdan sadece açık farkla Kore'nin gerisinde kalmamıştır. Tablo 1'de görüleceği gibi, Şili, Kuveyt, Polonya, Tayland ve Mısır gibi ülkelerin de gerisindedir ve ancak Romanya ve Iran ile benzer bir eğitim düzeyine sahiptir. İran ve Suudi Arabistan gibi ülkelerde eğitim alanında kaydedilen hızlı ilerlemeler dikkate alınacak olursa, bir politika değişikliğine gidilmediği takdirde bu ülkelerin de kısa bir süre içinde Türkiye'yi geride bırakmaları büyük olasılıktır. Türkiye'de Milli Eğitim sisteminin finansman kaynakları şu şekilde sıralanabilir:

- Genel ve katma bütçelerden (konsolide bütçe) ayrılan pay. Bu payın tamamına yakın kısmı vergilerden oluşmaktadır.

- Genel ve katma bütçeler dışında eğitime ayrılan kaynaklar.

- 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76/b maddesi uyarınca İl Özel İdareleri'nin yıllık gelirlerinin en az %20'sinin ilköğretime ayrılması öngörülmüştür.

- 222 sayılı Kanun'un 76/d maddesine göre her yıl köy bütçelerinin en az %10'unun köy okullarına gelir sağlamak amacıyla ayrılması gerekir. Bu hükmün uygulamada yeterince işletilmediği görülmektedir.

- 222 sayılı Kanun'un 76/f maddesine göre vakıf gelirlerinden ayrılacak hisseler de eğitimin/ilköğretimin gelir kaynakları arasındadır.

- 3308 sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca *"Çıraklık Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme Yaygınlaştırma Fonu"* kurulmuştur. Bu fon 1987 yılında faaliyete geçmiştir.

- 24.03.1988 tarih ve 3418 sayılı *"Eğitim, Gençlik Spor ve Sağlık Hizmetleri Kanunu"* nun 2. maddesine göre, her türlü alkollü ve alkolsüz içkilerden, tütün ve tütün mamullerinin teslimi ve ithalatından *"Eğitim, Gençlik Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisi"* alınmasını hükme bağlanmıştır. Adından da anlaşılacağı gibi, bu kaynak, doğrudan bir eğitim vergisi niteliğindedir.

- Döner sermayeli işletmelerden elde edilen gelirler.

- Yurt dışı ülke ve kuruluşlardan sağlanan dış krediler, burslar, bağışlar, bilimsel araştırma kredileri de bir diğer gelir kaynağıdır.

- Çeşitli kuruluş ve hayırsever vatandaşların bağışları eğitimin diğer gelir kaynaklarındandır.

- Eğitim kurumlarımızda *"Dernekler Kanunu"* hükümlerine göre kurulan okul yaptırma, onarım ve öğrencileri koruma dernekleri ile benzer amaçlarla çalışan vakıf ve benzeri kuruluşlar da, eğitim giderlerinin oldukça önemli sayılabilecek bir bölümünü üstlenirler ve bu konuda kaynak yaratan çalışmalar yaparlar.

- Yüksek öğretimde öğrenci harçları *(Eğitim Bilimleri Dergisi,* 1991:163).

Devletin eğitime ayrılan kaynaklarının yetersizliği karşısında çeşitli fonlar oluşturulmuştur. Ancak bu fonlar uygulamada oldukları dönemlerde eğitimin finansmanında büyük bir önem kazanamadıkları gibi, AB ile olan anlaşmalar gereği çoğu da kaldırılmıştır.

Türkiye'de eğitimin değişik aşamaları arasında bir ayrım yapılmaksızın tam kamusal hizmet olarak görülmesinin bir sonucu olarak, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yükseköğrenim tamamen devlet tarafından finanse edilmekteydi. Başka bir deyişle, bu hizmetten yararlanma olanağına sahip olmasa bile, vergi ödeyen kesimler, yükseköğrenimin finansmanını üstlenmek durumundaydılar. Ancak, 4 Kasım 1981 tarihinde kabul edilen 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 2880 sayılı Kanunla değişik 46. maddesi ile devlet, yükseköğretimi bir karma mal olarak görmeye başlamış ve öğrencilerin de katılımını sağlayan bir kısmi finansmana geçmiştir. Bu değişiklikle, yüksek öğretim öğrencilerinden devam ettikleri öğrenim dalları dikkate alınarak maliyet bedelinin en çok beşte biri oranında harç ödemeleri öngörülmüştür. Uygulama 1984-1985 ders yılından itibaren başlamıştır. Bu amaçla, belirtilen tavan içinde her yıl ödenecek harç miktarını belirleme yetkisi bakanlar kuruluna verilmiştir. Öğrencilerden alınan bu harçlar Öğrenci Harçlar Fonu'nda toplanmakta ve oradan da *"Sosyal Hizmetler"* başlığı altında toplanan bir dizi hizmet için -öğrencilerin beden ve ruh sağlığının korunması, barınma, beslenme, çalışma gibi- harcanmaktadır (Savaş ve Ertel, 1987:26-34). öğrencilerin de eğitimin finansmanına katılmaya başlamalarına rağmen, yüksek öğretimde öğrencilerden alınan katkı payları bugün için maliyetin ancak %5'i kadardır (Mutlu, 2000:66).

Türk Eğitim Sistemi'nin finans kaynaklarına ilişkin sadece konsolide bütçeden ayrılan paylar konusunda düzenli bilgiler mevcuttur. Dolayısıyla bu çalışma, analizinde özellikle konsolide bütçeden ayrılan kaynakları baz alacaktır. Aşağıda, önce eğitim harcamalarının bileşenleri Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranları itibariyle incelenecektir. Daha sonra, eğitim harcamalarının kendi içinde ne şekilde dağıldığına bakılacaktır. 1963-1980 dönemine ilişkin eğitim harcamaları başlangıç ödeneklerine göre, 1980 sonrası dönemde ise kesin eğitim harcamalarına göre analiz edilecektir.

Tablo 7 ve Tablo 8 incelendiğinde görüleceği üzere, bütçeden eğitim için yapılan harcamalardan en büyük pay personel harcamalarına, ikinci büyük pay İse yatırım harcamalarına gitmektedir. Başlangıç ödenekleri olarak konsolide bütçe toplam eğitim harcamaları/GSMH oranı, 1963-1999 yıllarını kapsayan 37 yıllık dönem için ortalama yüzde 2.90'dır. Aynı dönem için, kesin harcama olarak ortalama toplam eğitim harcamaları/GSMH oranı ise yüzde 3.34'dir. Görüldüğü gibi kesin harcamalar, başlangıç olarak ayrılan ödeneklerden yaklaşık yüzde 15 daha fazla gerçekleşmiştir. 1963 yılından itibaren bütçeden eğitim için ayrılan pay kesin harcamalar itibarıyla 1970'lerin sonuna kadar oldukça düzgün sayılabilecek bir artış trendi izlemiştir. Bütçeden karşılanan eğitim harcamaları 1977-79 yılları arasındaki üç yıl boyunca ortalama GSMH'nın yüzde 4.24'ü seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1963 yılından itibaren başka hiç bir dönemde art arda üç yıl eğitime GSMH'nın yüzde 4'ünden fazla kaynak ayrılmamıştır. 1980 yılından itibaren eğitime ayrılan kaynaklarda önemli ölçüde gerilemeler başlamış, 1985 yılında GSMH'nın yüzde 2.42'sine kadar gerilemiştir. 1980-1989 yılları arasında bütçeden eğitim için ortalama olarak sadece GSMH'nın yüzde 2.83'ü kadar bir pay ayrılmıştır. Bu 10 yıllık dönem, bütçeden GSMH'nın oranı olarak eğitime ayrılan pay anlamında en kötü performansın sergilendiği dönem olmuştur. Eğitim harcamaları tekrar artış göstermeye 1989 yılı itibarıyla başlamıştır. Hükümetin 1989 yılında reel ücretlerde önemli artışlar yapması, eğitimde personele ilişkin harcamaların en önemli kısmı teşkil etmesinin doğal bir sonucu olarak, bu yıl itibarıyla eğitim harcamalarını önemli ölçüde artırmıştır. 1990 yılında eğitim harcamaları, GSMH'nın yüzde 4.45'i gibi 1963 yılından bu yana gerçekleşen en yüksek orana ulaşılabilmişse de, bu düzey korunamamıştır. Eğitime ayrılan kaynaklar 1994 yılında yaşanan krizin ardından tekrar önemli gerilemeler göstermiştir. 1997 yılından itibaren tekrar iyileşmeler görülmeye başlanmışsa da, eğitime bütçeden harcanan kaynaklar 2000 yılında GSMH'nın yüzde 3.50'ünü geçememiştir. 2000 yılı sonu itibarıyla yaşanan ekonomik krizin ise, 2001 yılında eğitime ayrılan kaynaklardan kısıntı yapılması anlamına gelmesi kuvvetle ihtimaldir.

Tablo 9'da başlangıç ödeneklerine göre 1963-1999 yıllarına ilişkin 37 yılın ortalaması olarak bütçeden eğitim için ayrılan tutarın kendi İçindeki dağılımına bakıldığında, personel giderleri için yüzde 68.62, yatırımlar için yüzde 17.59, diğer cari olarak yüzde 9.31, transfer harcamaları için ise yüzde 4.48 oranında pay ayrıldığı görülmektedir. Yine başlangıç ödeneklerine göre, 1980-1999 yılları arasındaki son 20 yılın ödenek dağılımı 37 yılın ortalamalarıyla karşılaştırıldığında gözlenen en büyük farklılık, yüzde 33'lük azalmayla diğer

carilerdedir. İkinci büyük farklılık yaklaşık yüzde 11.7'lik azalmayla yatırımlarda görülmektedir. Bu iki kalemden yapılan kısıntının personel harcamalarına kaydığı anlaşılmaktadır. Kesin harcamalara bakıldığında da neredeyse aynı oranlarda bir değişim olduğu görülmektedir. Ancak, bir husus çok dikkat çekicidir. Son 20 yıl ortalaması itibarıyla başlangıçta tespit edilen bütçe ödenekleri, transfer harcamalarında yüzde 43.5 ve personel harcamalarında yüzde 3.8 nispetinde olmak üzere artırılmış, yatırım harcamalarından yüzde 23.2 ve diğer cari harcamalardan ise yüzde 8.2 nispetinde azaltılmıştır. Elimizde 1980 yılı öncesine ilişkin kesinleşmiş harcama rakamları bulunmuyor. Dolayısıyla, yatırımlar için bütçeden önemli oranların ayrıldığı 1970'li yıllardaki kesin harcamaları, yatırım için çok daha düşük oranların ayrıldığı 1980 ve 1990'lardaki gerçekleşmelerle karşılaştıramıyoruz. Bununla birlikte, eğer 1970'li yıllarda eğitime ilişkin yatırımlara ayrılan ödenek oranları kesin harcamaya dönüşmüşse bunun bize, son 20 yılda siyasi iradenin yatırımlardan vazgeçme yönünde ne kadar radikal bir tercih değişimi içinde olduğunu gösterdiğine dikkat çekmekte fayda vardır. Çünkü eğer 1970'lerin ortalaması olarak yatırım amacıyla ayrılan ödenek kesin harcamaya dönüşmüşse, bu son 20 yılda bütçeden yatırım için harcanan oranın yaklaşık yüzde 73 azalması demektir. Bunun tümüyle bir spekülasyon olmadığı ve gerçeği büyük ölçüde yansıtma olasılığının yüksek olduğu, özellikle 1980'li yıllara ilişkin yatırım için ayrılan ödenekler ve kesin harcamalar incelendiğinde açıkça görülmektedir. Bu dönemde yatırımlar için başlangıç olarak ortalama yüzde 17.02 oranında bütçeden ödenek ayrılmışsa da, bu ödeneğin ortalama olarak yaklaşık yüzde 33.5'luk kısmı yatırıma dönüşmemiştir. Oysa bütçe ödeneklerinin kesin harcamaya dönüşmesi açısından bu döneme ilişkin rakamlar incelendiğinde, kesin harcamaların ortalama olarak ödeneklerden yüzde 17.6 oranında daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum en hafif ifadeyle bize, Türkiye'de siyasi iradenin eğitime ilişkin yatırımları gerçekleştirmek yönünde kararlılığının olmadığını ve artık eğitimde gittikçe vazgeçilmez hale gelen bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin yatırım yapma yönünde bir önceliğinin de olmadığını göstermektedir.

Tablo 10'daki eğitim için konsolide bütçeden yapılan harcamaların toplam bütçe harcamaları içindeki oranları yıllar itibarıyla incelendiğinde, 1963 yılında yüzde 15.32 olan bu oranın 1975 yılına kadar dalgalı olarak yüzde 17.74'e kadar yükseldiğini, ancak ardından 1985 yılında yüzde 10.36'ya kadar düştüğünü görüyoruz. Daha sonra bu oran oldukça düzenli bir şekilde artış göstererek, 1992 yılında en yüksek seviyesi olan yüzde 19.69'a kadar yükselmiştir. Ancak bu tarihten itibaren çok hızlı bir gerileme kaydederek, dört yıl gibi kısa bir zamanda yüzde 11.00 seviyesine kadar inmiştir. 2000 yılındaki oranın da, 1990 yılındaki seviyesinin yarısının bile altında gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Bu azalmanın ardında yatan temel neden, kamu maliyesinde gelir-gider denkliğinin sağlanamamasının bir sonucu olarak bütçede transferlere ayrılan kaynakların aşırı boyutlara ulaşmasıdır. Bilindiği gibi, özellikle 1990'ların başından itibaren faiz ödemeleri bütçeden hızla artan oranda pay almaya başlamıştır. 2000 yılında faiz ödemeleri için yapılan harcama bütçenin yüzde 61'i gibi anormal seviyelere ulaşmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak devlet sadece eğitim için değil, diğer temel faaliyetleri için de gittikçe daha az kaynak ayırabilir duruma düşmüştür. Bu yapısal probleme kalıcı bir çözüm bulmadan önümüzdeki yıllarda bütçeden eğitime ayrılan payda Önemli artışlar beklenmesi aşırı iyimserlik olacaktır.

Türkiye'de dönemler itibarıyla eğitim için konsolide bütçeden yapılan harcamaların toplam bütçe harcamalarına oranına ilişkin Tablo 11 incelendiğinde, en yüksek ortalama oranın 1970'li yıllardaki yüzde 15.64 ve en düşük ortalama oranın ise 1980'li yıllardaki yüzde 12.30 olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllara ilişkin yüzde 14.50'lik oran, 1963-1999 arasındaki 37 yıllık dönem ortalamasının yüzde 1.2 üzerinde görünüyorsa da bu yanıltıcıdır. Aslında, 1992 yılından bu yana eğitim için konsolide bütçeden yapılan harcamalar büyük ölçüde gerileme göstermiştir ve 1999 yılında yüzde 11.79 olarak gerçekleşen oran, 37 yıllık ortalamadan azımsanamayacak ölçüde düşüktür. 2000 yılı sonlarında başlayarak 2001 yılı başlarında derinleşen ekonomik kriz göz önüne alındığında, bu oranın daha da aşağılara inmesi söz konusudur. Durumun eğitimin finansmanına ilişkin vahameti, aşağıda Türkiye ile Kore karşılaştırıldığında daha iyi anlaşılacaktır.

4.2. Güney Kore'de Eğitimin Finansmanı

Güney Kore'de bütçeden eğitim için ayrılan pay yıllar itibarıyla değişiklik göstermekle birlikte, Türkiye'ye kıyasla oldukça istikrarlı bir görünüm sergilemektedir. Tablo 12 incelendiğinde görüleceği gibi, kamu bütçesinden eğitime ayrılan pay 1990'lı yıllarda genel olarak yüzde 22 seviyelerinde olup, son 20 yıl itibarıyla da nadiren yüzde 18'İn altında gerçekleşmiştir. Eğitimin finansmanı için bütçeden ayrılan kaynakların GSMH'ya oranı ise 1990-1995 döneminde ortalama yüzde 3.58, 1990-1995 döneminde ise yaklaşık olarak yüzde 4.55 seviyelerinde gerçekleşmiştir.

Kore'de eğitim için yapılan harcamalar incelendiğinde, orta ve yüksek öğrenime ilişkin harcamaların 1970 ve 1980'lerde önemli genişlemeler gösterdiği, ilköğrenimde öğrenci başına düşen harcamalarda da önemli artışlar olduğu gözlenmektedir. Böylece Kore'de, ilköğretim için öğrenci başına yapılan harcama, kişi başına düşen GSMH'nın bir katsayısı olarak 1980'den 1990'a kadar yüzde 8 nispetinde artış göstermiştir. Bu bir taraftan gelirin genel olarak artması ve gelirden eğitime daha fazla kaynak ayrılmasından kaynaklanırken, diğer taraftan da özellikle 1970'ler itibarıyla azalan doğurganlık oranlarından kaynaklanmıştır. Bu ise, öğrenim görecek çağ nüfusunun azalmasına, dolayısıyla da öğrenci başına daha fazla harcama yapılabilmesine olanak sağlamıştır {Morris, 1996:100).

Kore'de herkesten zorunlu eğitim vergisi toplanmaktadır. İlkokul dışındaki eğitim kurumlarına devam edenler de özel eğitim vergisi ödemek zorundadır (Cho, 1997:157). Kore'de devlet, eğitim harcamalarının bir kısmını finanse etmesi için 1982 yılından itibaren eğitim vergisi almaya başlamıştır. Önce geçici olması düşünülen bu vergi, 1991 yılı itibarıyla kalıcı hale getirilmiş ve giderek eğitim bakanlığının finansmanında önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Bu vergi, 1999 yılında eğitim bütçesinin yüzde 26.2'sini karşılar hale gelmiştir. Kore'de eğitim sistemi Türkiye'dekinden bir çok açıdan farklılık göstermektedir. Eğitim sistemi, Türkiye'deki gibi tamamen merkezi bir örgütlenme içinde olmayıp, yerel idarelere önemli roller düşmektedir. Eğitim bakanlığı, politikaları formüle ederek uygulanmasını güvence altına alacak denetlemeyi yapmakta, ancak eğitimin sorumluluğunu yerel idarelere bırakmaktadır. Bakanlık, yerel idarelerin eğitime ilişkin harcamalarının yaklaşık olarak yüzde 85'ini temin etmekte, geriye kalan kısım ise ailelerden ve yerel idarelerin kendi gelirlerinden karşılanmaktadır (MOE, 2000:49).

Güney Kore'de eğitimin finansmanı, merkezi idare bütçesi, yerel idare bütçeleri ve özel okulların kendi kaynaklarına dayanmaktadır. Merkezi idarenin eğitim bütçesi, ilk ve orta öğretimle ilgili faaliyetleri kontrol eden devlet kurumlarını, ulusal üniversitelerin harcamalarını ve eğitim idaresi ile ilgili araştırmalarının yapıldığı organizasyonları finanse etmekte, ayrıca özel üniversitelerin finansmanına da katkıda bulunmaktadır. Yerel idare eğitim fonları, ilk ve orta öğretimin finansmanı için kullanmaktadır. Merkezi idare ilk ve orta öğretimin finansmanının yüzde 85'ini karşılarken geriye kalan yüzde 15 yerel idareler ve aileler tarafından karşılanmaktadır (MOE, 2000:48). Öğretmen maaşlarının bir kısmı devlet tarafından, bir kısmı da yerel finansman tarafından karşılanmaktadır. Buna göre de yerel bütçenin %26'sı öğretmen maaşlarına, %46'sı genel giderlere ayrılmaktadır (Cho, 1997:157). Yerel idarelerin 1999 yılına ilişkin toplam harcamalarının yüzde 66.9'la en önemli kısmı, personel harcamalarına gitmiştir. Bunu, yüzde 11.5 ile yatırım harcamaları, yüzde 11 ile diğer cari harcamalar, yüzde 11 ile özel okullara yapılan katkılar ve yüzde 0.6 ile olağanüstü durumlar için ayrılan fonlar takip etmiştir. (MOE, 2000:50).

Tablo 13'de görüleceği gibi, eğitime yapılan toplam harcamalar Kore'de Türkiye ile kıyas götürmeyecek kadar yüksektir. Eğitime yapılan toplam harcamaların GSMH'ya oranı Kore'de 1982'den sonra hep yüzde 10'un üzerinde olmuştur. Tablo 14'den izleneceği gibi, ailelerin eğitime ilişkin harcama yükü ortalama olarak ülkede yapılan toplam eğitim harcamalarının üçte ikisi nispetindedir. Bu Türkiye'de tamamen tersi olup, ailelerin eğitim harcamalarının yaklaşık üçte birinden azını aileler karşılamaktadır.

5. Türkiye ve Güney Kore'de Eğitimin Finanse Ediliş Biçimi ve Sonuçlarının Karşılaştırılması

Türkiye'de kişi başına düşen milli gelirin 220 dolar olduğu 1962 yılında, Güney Kore'de kişi başına düşen milli gelir ancak 87 dolardı. Bilindiği gibi Kore, doğal kaynaklar

açısından son derece fakirdir ve Türkiye'nin yaklaşık sekizde biri büyüklüğünde yüzölçümüne sahiptir. 1910-1945 yılları arasında Japonya'nın sömürgesi olan Kore, 1950-1953 yıllan arasında da toplam olarak yaklaşık 1.3 milyon Korelinin öldüğü dünyanın en kanlı savaşlarından birine şahit olmuştur. 1962 yılında kişi başına düşen milli gelir açısından Gana ve Hindistan'dan daha fakir olan Kore'nin içinde bulunduğu olumsuzluklar dikkate alındığında, dünyada hızlı iktisadi gelişme göstermesi beklenebilecek belki de en son ülkeydi (Erdoğdu, 1999a:154). Ancak, beklenmeyen gerçekleşti ve Kore dünyada en hızlı ve uzun dönemli büyüme gösteren ülkelerden birisi oldu. Kore'de, kişi başına düşen milli gelir 1996 yılında 11.380 dolara kadar ulaştı. 1997 yılında yaşanan ciddi bir finansal kriz ve devalüasyonun ardından kişi başına düşen milli gelir 1998 yılında 6.823 dolara (MOE, 2000:22) kadar düştüyse de, Kore çabuk toparladı ve 1999 yılında yüzde 10.7 büyümeyi başardı. Kore'nin 2000 yılında yüzde 8, sonraki bir kaç yıl boyunca da yüzde 6 civarında büyümesi bekleniyor *(Wortd Bank,* 2000b:i). 1999 yılı itibarıyla Kore'de kişi başına düşen milli gelir 8.581 dolardır ve 2000 yılı için bu rakamın 10.000 dolara yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan Türkiye, 1990'ların başlarında ulaştığı 3000 dolar düzeyindeki kişi başına düşen milli gelirini geçen süre zarfında artırabilmek bir yana, 2000 yılı sonunda ve 2001 yılı başında içine düştüğü finansal krizler ve yaşanan devalüasyonun sonucu olarak 2500 doların bile altına düşürmüştür. Mevcut durum itibarıyla Kore'nin performansı Gana, Hindistan ve Türkiye ile karşılaştırıldığında sonuç çarpıcıdır. Bugün ortalama bir Kore vatandaşı, ortalama bir Ganalıdan yaklaşık 15 ve ortalama bir Hintliden 20 kat daha yüksek gelir elde edebilmektedir. Kore'nin Türkiye'ye kıyasla performansı daha *"makul"* düzeylerde gerçekleşmişse de, kişi başına düşen gelirde yaklaşık 10 katı bulan performans farkı, dikkat çekicidir.

Tablo 15 incelendiğinde görüleceği gibi, Kore'de 1965 yılında dünya ortalamasının yüzde 40'ı seviyesinde olan kişi başına düşen gelir, 1995 yılma gelindiğinde dünya ortalamasının iki katının bile üzerine çıkmıştır. Kore'nin ulaştığı dünya ortalamasının çok üzerindeki insani gelişme endeksi[5] değeri bize bu başarının, küçük bir azınlığın halkın büyük çoğunluğunun aleyhine olarak servetinin artması şeklinde değil, toplumun genel olarak refahının artması şeklinde olduğunu göstermektedir. Kore'de ortalama yaşam süresinin 1995 yılında dünya ortalamasının 5.4 yıl üzerine çıkmış olması bunun en somut kanıtlarından birisidir.

Kore'nin başarısının ardında yatan en önemli nedenlerden birisinin[6], Kore'de eğitim için ulusal gelirin önemli bir kısmının harcanması olduğu, bir çok iktisatçı tarafından kabul edilmektedir (örneğin bakınız, Amsden; Kim, 1993, 1997, 2000, 2001; Morris, 1996; Kim ve Yi (1997:179); Woo, 1998; Woo ve Lee, 1999). Kaynaklan çok sınırlı olmasına rağmen Kore, iktisadi kalkınma sürecinin erken aşamalarında bile eğitime, benzer gelişmişlik düzeyindeki ülkelerden çok daha fazla kaynak ayırmıştır (Kim, 1993:358). Bunun doğal bir sonucu olarak işgücü verimliliğini, dolayısıyla da uluslararası rekabet gücünü hızla artırabilmiştir. Bugün dünyada eğitim düzeyi en yüksek ülkelerden birisi olan Kore, yüksek teknolojiye dayalı ürünlerde bile uluslararası rekabet gücüne sahiptir (Erdoğdu, 1999b).

Bugün ulaştığı iktisadi gelişmişlik düzeyini büyük ölçüde eğitime verdiği öneme borçlu olan Kore'de, eğitime verilen önem azalmak bir yana artarak sürmektedir. Korelilerin eğitime Türkler gibi rutin bir ilgi göstermedikleri, ona yaşamsal bir önem verdikleri açıktır. Kore'de toplum içinde statü değiştirmenin en emin yolu, iyi eğitim almak olarak görülmektedir. Bunun bir göstergesi olarak Koreliler eğitime, ulusal gelirlerinin yüzde 13.3'ü gibi belki de dünyadaki en yüksek oranı ayırmaktadır.

Eğitimin finansmanı konusunda Kore, Türkiye ile neredeyse tam bir tezat oluşturmaktadır. Kore'de eğitimin finansmanında devletin payı son zamanlarda yaklaşık milli

[5] İnsani gelişme endeksi, toplumda ulaşılmış olan refah düzeyini tespit etmek için belirlenmiş bir endekstir. Değerlendirmeye alınan faktörler: ortalama yaşam süresi, tatminkâr bir yaşam standardı ve toplumdaki eğitim düzeyidir.

[5] Bir diğer çok önemli neden, Kore'nin sahip olduğu *sürdürülebilir kalkınmacı devlet* yapısıdır. Bu konuya ilişkin özellikle bakınız Evans (1995), Erdoğdu (1999a. 2000).

gelirin yüzde 4.4'ü iken, ailelerin katkısı yaklaşık milli gelirin yüzde 8.9'u gibi çok yüksek bir orandır *(World Bank,* 2000b:vi). Bunda rol oynayan en önemli etken, Kore'de üniversite eğitimi almak için çok büyük talep olması, ancak bu talebin karşılanamamasıdır. Dolayısıyla, üniversite sınavını kazanabilmek için öğrenciler arasında çılgınca bir yarış yaşanmakta ve bu yarışta çocuklarının geri kalmaması için aileler çok büyük harcamalar yapmaktadır (Woo ve Lee, 1999). Bu tür bir eğitim harcamasının toplumsal açıdan ne derece faydalı olduğunu tartışmak önemlidir. Ancak, bu tebliğ açısından asıl önemli olan, Kore'de eğitime Türkiye'de olduğundan çok daha fazla yatırım yapılması ve sonuçta da bu yatırımın yol açtığı olumlu dışsallıkların çok büyük olmasıdır. Elimizde Türkiye'de eğitim sistemi dışında yapılan harcamaları tahmine ilişkin yapılmış bilimsel bir çalışma olmamakla birlikte, Latif Mutlu (2000:67) tarafından yapılan bir tahmine göre üniversiteye giriş için ailelerin yaptıkları harcamaların boyutları, yüksek öğretime devlet ve hazine yardımlarının toplamı civarındadır. Yüksek öğrenim için ayrılan kaynakların 1999 yılı için GSMH'nın yüzde 0.86'si olduğu ve Türkiye'de kolejlere hazırlık için yapılan harcamaların üniversiteye hazırlık için yapılandan çok daha düşük seviyelerde olduğu göz önüne alınırsa, bu tür harcamaların toplamının GSMH'nın yüzde 1.5'i geçmeyeceği söylenebilir. Dolayısıyla, toplam olarak eğitime ayrılan kaynakların GSMH'ya oranının Türkiye'de Güney Kore'dekinin yaklaşık yüzde 40'ı bile olmadığını söylemek fazla yanlış olmayacaktır.

Eğitimin finansman biçimine ilişkin Kore ve Türkiye arasındaki bir diğer önemli farklılık, Kore'de devletin yükseköğrenimi Türkiye'de olduğu gibi tam kamusal bir ma! olarak değerlendirmemesi, kaynaklarını özellikle öğrenimin erken aşamaları için kullanmasıdır. Bunu da, bir öncelikler sıralaması çerçevesinde önce ilköğrenime sonra orta öğrenime odaklaşma biçiminde yapmasıdır. Bu şekilde, maliyeti daha düşük, ancak sosyal faydası daha yüksek olan eğitim aşamalarının hızla topluma yaygınlaştırılmasını sağlayabilmiştir. Kore'de devletin yükseköğrenimdeki finansman payı yüzde yirmiler dolayındadır. Kore'nin eğitimin finansmanına ilişkin yapısı Türkiye'dekinden çok farklı olmakla birlikte, tamamen kendine özgü olduğu da söylenemez. Eğitimin finansmanındaki bu yapı, Morris'in (1996) ortaya koyduğu gibi, Japonya, Tayvan ve Singapur gibi ekonomik açıdan çok başarılı sonuçlar alabilmiş başka ülkelerle de büyük benzerlikler göstermektedir. Langhammer'in (1999:5) bu konuda yaptığı bir saptamaya göre, *"bazı Asya ülkelerinin sahip olduğu önemli bir avantaj, ulusal düzeyde halkın beşeri sermaye formasyonunu kısmen bir kamusal bir mal olarak algılaması ancak bedelsiz elde edilmesi gerektiği düşüncesinde de olmamasıdır."*

Ancak, Türkiye'deki yaklaşım bundan oldukça farklıdır ve eğitimin ücretsiz sağlanması gereken bir hizmet olduğu kanaati yaygındır. Bunun doğal bir sonucu olarak Türkiye'de özel yükseköğrenim kurumlarının eğitim sistemi içindeki payı, Kore'ye kıyasla oldukça küçüktür. Kore'de yükseköğrenim gören öğrencilerin yüzde 80'e yakını özel okullara gitmektedir. Bu oran Türkiye'de yaklaşık yüzde 2.5 seviyesindedir. Ayrıca, Kore'de yükseköğrenim öncesi eğitim Türkiye'de olduğu gibi tamamıyla parasız değildir. Sadece 6 yıllık zorunlu eğitim tamamen parasızdır. Orta okul ve lise eğitimi için aileler belli ölçüde katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, Kore'de bütçeden eğitime ayrılan payı artırmak amacıyla bir eğitim vergisi alınmaktadır. Ancak bu farklara bakarak, Kore'de eğitim sisteminin fırsat eşitliğine aykırı, sadece parası olana eğitim olanağı sağlayacak bir yapıda olduğu yorumu doğru değildir. Sistem fırsat eşitliğine büyük önem vermektedir ve bunu da devlet tarafından verilen burslarla sağlama çabası içindedir.

Türkiye'de son zamanlarda eğitimde özel kesimin payı hızla artmaktadır. Bu gelişmenin toplumsal adalete aykırı sonuçları olacağı görüşü yaygın olmakla birlikte[7], eğer düşük gelirli olanlar için yol açacağı problemleri giderecek önlemlerle birlikte uygulanırsa, sakıncalı olmak bir yana Kore örneğinde görüldüğü gibi toplumsal faydayı artırabilir. Burada hiç göz önünden uzak tutulmaması gereken, eğitimin hem kamusal hem de özel bir niteliği olmasıdır. Eğitim bir taraftan çok büyük boyutta olumlu dışsallıklara yol açmaktadır, diğer taraftan eğitim görenin toplumda statüsünü ve gelirini yükseltmektedir. Bunlardan birincisi toplumsal, ikincisi özel niteliktedir. Kamusal açıdan önemli olan, daha çok insanın daha kaliteli eğitim almasını güvence altına almaktır. Toplumsal adalet açısından önemli olan ise,

Örneğin bakınız Önder, 1998; Işıklı, 1998; Ercan, 1998, 1999; Özbudun ve Demirer, 1999.

bir taraftan gelir düzeyi düşük olanların bu hizmetten dışlanmamaları, diğer taraftan herkesin yararlanma şansının olmadığı yüksek öğrenim gibi bir hizmetin yükünü düşük gelirli olduğu halde vergi ödeyenlere taşıtmamaktır. Bunu sağlamanın yolu, zorunlu eğitim sonrasının ve özellikle de yüksek öğrenimin bir bedel karşılığında sunulması, ancak düşük gelirli olanların bu bedeli öğrenim sonrasında ve taksitler halinde ödemeleri benzeri yöntemler kullanmak olabilir. Böyle bir politika değişimi, Türkiye'de yeterince yararlanılmayan özel finansman olanaklarını eğitim için harekete geçirmek anlamı taşır. Prest (1978:34) ve Erdoğan'ın (1998:196-7) önerdikleri gibi, yerel yönetimlere eğitimde rol verme yoluyla özel finansman olanakları artırılabilir. Yerel yöneticiler bölge halkının çıkar ve istekliliğini daha fazla geliştirebilir ve halkın, merkezi hükümete yapacağı katkıdan daha fazla eğitim hizmetlerine katılmalarını sağlayabilir. Bu yöntem Kore'de de başarıyla uygulanmaktadır. Bu tür politika değişikliklerinin gerçekleştirilmesi durumunda, Türkiye'de yeterince yararlanılmayan özel finansman olanakları eğitim için harekete geçirilebilir. Sonuçta da devlet, toplumda daha fazla kimsenin eğitim hizmetlerinden yararlanmasını sağlayabilir.

Eğitimin tamamen özel kesime bırakılması durumunda geniş halk kesimleri, özel eğitim kurumlarının sosyal faydayı değil kendi kârlarını maksimize edecek şekilde hareket etmelerinin bir sonucu olarak, eğitimden en fazla toplumsal faydanın sağlanabileceği düzeyde yararlanamayacaklardır. Çünkü, özel eğitim kurumları sadece pazarlayabilecekleri ve bedelini tahsil edebilecekleri düzeyde eğitim sağlayacaklardır. Başka bir deyişle, eğitim piyasada toplumsal faydayı maksimize edecek düzeyde üretilmeyecektir (Bulutoğlu, 1988:304). Bu yüzden ekonomide sosyal bakımdan optimal olacak düzeyde eğitimin sağlanması yönünde devlet, hem kural koyucu rolünden kesinlikle vazgeçmemeli hem de potansiyel dışsallıklardan toplumun en üst düzeyde yararlanmasını sağlamak üzere eğitim ve yetiştirimin finansmanına katkıda bulunmalıdır. Kepenek ve Yentürk'ün (2000:314-5) işaret ettikleri gibi, özel sermayenin etkinleştiği bir eğitim hizmeti etkin işleyen bir burs sistemiyle dengelenmeli ya da tamamlanmalıdır. Eğitimde fırsat eşitliği, ekonomik ve toplumsal gelişmenin gerektirdiği nitelikli işgücü sunumunun sağlanması, gelir bölüşümü eşitsizliklerinin törpülenmesi ve uzun dönemli toplumsal ya da bütüncül gelişme sağlayacak şekilde gerekli kamusal düzenlemelerin yapılması gerekir. Aksi taktirde, içine girilen özel eğitim uygulaması, bu sorunları çözmek bir yana, yeni sorunlar yaratabilir.

6. Sonuçlar

Yarı kamusal bir niteliğe sahip olmasının doğal bir sonucu olarak eğitimin topluma taşan olumlu dışsallıkları vardır. Eğitimin yol açtığı olumlu dışsallıklar özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çok önemli boyutlardadır ve neredeyse tam kamusal bir nitelik kazanmaktadır. Toplumda daha çok kimsenin eğitimden yararlanır hale gelmesinin ve eğitim kalitesinin yükselmesinin toplumsal getirişi çok büyüktür. Tebliğin ikinci bölümünde, eğitim ve yetiştirimden kaynaklanan olumlu dışsallıkların bugüne kadar tahmin edilenden de büyük boyutlarda olduğu, ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuştur. Eğitimin topluma yaygınlaştırılması, bilgisizlikten kaynaklanan kötü kaynak kullanımını azaltmaktan, toplumun geleceği olan çocukların çok daha iyi yetiştirilebilmesine kadar bir çok olumlu etkiye sahiptir. Eğitimi yaygınlaştırmak, rasyonel düşünmeyi yaygınlaştırmak ve *"ortak bir dil oluşturmak"* anlamına da gelir. Ayrıca, daha çok insanı sistemden yararlanır hale getirerek gelir dağılımının düzelmesine yardımcı olmak, sınıflararası mobiliteyi artırmak gibi toplum içi çelişkileri azaltıcı etkilerde de bulunur. Böyle bir durum ise, hem belli hedefler doğrultusunda toplumda uzlaşma sağlamayı kolaylaştırır hem de politik istikrara katkı sağlar. Toplumda bilgi ve beceri düzeyinin yükselmesi sadece üretimde verimliliği artırmaz, bunun yanısıra yönetimde etkinliği de artırır. Ayrıca, eğitim eksikliğinden kaynaklanan yetenek israfını da bir alternatif maliyet olarak değerlendirmek gerekir. Sayılan nedenlerle eğitim, çok önemli bir toplumsal yatırım olarak görülmelidir. Buradan hareketle, sürdürülebilir yüksek bir kalkınma hızına ulaşmak isteyen ülkelerin, eğitim ve yetiştirimi birinci öncelikli yatırım alanı olarak görmelerinin akılcı olacağı açıktır. Ancak, eğitim kalitesinin artırılabilmesi ve eğitimin toplumun daha geniş kesimlerine yaygınlaştırılabilmesi, öncelikle yeterli finansmanın sağlanabilmesine bağlıdır.

Türkiye'de hem devlet, hem de aileler tarafından eğitime oldukça az kaynak ayrılmaktadır. Konsolide bütçeden eğitime ayrılan pay 1992 yılında, eğitime devlet tarafından

yüksek oranda kaynak ayrılan ülkelerle kıyaslandığında bile kötü sayılamayacak yüzde 19.69 gibi bir orana ulaşmışsa da bu seviyenin devam ettirilmesi mümkün olmamıştır. Hemen ertesi yıldan itibaren hızlı bir gerileme yaşanmaya başlamış ve 2000 yılına gelindiğinde, 1992 yılında eğitim için bütçeden ayrılan oranın ancak yarısı kadar bir kaynak ayrılabilmiştir. Bu azalmanın temelinde, Türk kamu maliyesinde gelir-gider denkliğinin sağlanamamasının bir sonucu olarak bütçede transferlere ayrılan kaynakların aşırı boyutlara ulaşması yatmaktadır. Bilindiği gibi, özellikle 1990'ların başından itibaren faiz ödemeleri bütçeden her yıl daha fazla bir pay almaya başlamıştır. Dolayısıyla da devlet, sadece eğitim için değil diğer temel faaliyetleri için de gittikçe daha az kaynak ayırabilir bir duruma düşmüştür. 2000 yılında sadece faiz ödemeleri için yapılan harcama bütçenin yüzde 61'i gibi anormal bir düzeye ulaşmıştır. Bütçedeki bu aşırı bozulmanın 2000 yılı Kasım ayında ve ardından da 2001 yılının Şubat aylarında olmak üzere art arda yaşanan finansal krizlerin sonucu olarak daha da artması söz konusudur. Bu yapısal problem kalıcı bir şekilde çözümlenmediği taktirde önümüzdeki yıllarda bütçeden eğitime ayrılan payda önemli artışlar beklenmesi aşırı iyimserliktir.

Türkiye'de devlet gelirlerinin yetersizliğiyle yakından ilişkili olmak üzere, eğitim-öğretim altyapısı için yeterli kaynak ayrılmamakta ve istihdam edilen Öğretmen ve öğretim elemanlarına yeterli gelir sağlanmamaktadır. Bu durum, öğrencilerin iyi eğitim-öğretim görme olanaklarını azaltmakta, bilgi ve beceri düzeylerini yeterince artıramadan mezun olmalarına yol açmaktadır. Doğal olarak yeterli bilgi ve beceriye sahip olmadan iş hayatına atılanlar, eğer iş bulabilirlerse katma değeri düşük alanlarda üretim sürecine katılabileceklerdir. Uluslararası rekabet açısından bakıldığında da, beşeri sermaye açısından yetersiz dolayısıyla katma değeri düşük mallar üreten bir ülkenin dünya iş bölümünde başlıca rakipleri, Çin ve Hindistan gibi nüfusu büyük ve işçilik ücretleri düşük ülkeler olacaktır. Bir ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmasının temelinde, bu tebliğin başından beri vurgulandığı gibi, sahip olduğu beşeri sermayenin nitelik ve nicelik olarak artırılabilmesi yatmaktadır. Eğitime gereken önemi vermeyen ve yeterince kaynak ayırmayan bir ülkenin uluslararası rekabet gücünün artmasını beklemesi ham hayaldir. Yeterli beşeri sermayeye sahip olmadan geleceğin teknolojilerini üretmek mümkün değildir. Yeni ürünler üretebilmek ve yeni üretme biçimleri geliştirebilmek, beşeri sermayeye sahip ülkelerin bir ayrıcalığıdır. Bu ayrıcalığa sahip olmayı başarabilen ülkeler de en yüksek rekabet gücüne ulaşmaktadırlar. Eğitim ve yetiştirimi ihmal eden bir ülkenin uluslararası klasmandaki yeri ancak trenin arka vagonları olabilir.

Türkiye ve Güney Kore'de kamu bütçesinden eğitim için yapılan harcamaların GSMH'ya oranı karşılaştırıldığında, birbirlerinden çok büyük farklılık göstermemekle birlikte Kore'de daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak böylesi bir karşılaştırma, iki ülkedeki eğitimin finanse ediliş biçimindeki büyük farklılıklar nedeniyle, çok yanıltıcıdır. Aslında eğitimin finansmanı konusunda Kore, Türkiye ile neredeyse tam bir tezat oluşturmaktadır. Bunun bir nedeni, Kore'de özel eğitim kuruluşlarının eğitim sistemi içindeki payının Türkiye'dekinden önemli ölçüde büyük olmasıdır. Bir diğer neden, Kore'de yükseköğrenim öncesi eğitimin Türkiye'deki gibi tamamıyla parasız olmamasıdır. Kore'de zorunlu ilköğretim dışında, eğitim karşılığı belli bir bedel alınmaktadır. Bu yükseköğrenimde, finansman ihtiyacının yüzde 80'i seviyelerine ulaşmaktadır. Karşılaştırmayı yanıltıcı kılan belki de en büyük farklılık İse, Kore'de ailelerin çocuklarının üniversite sınavlarında başarılı olabilmeleri için yaptıkları harcamaların Türkiye'de yapılan harcamalarla kıyas götürmeyecek kadar büyük olmasıdır. Kore'de eğitimin finansmanında devletin payı son zamanlarda yaklaşık GSMH'nın yüzde 4.4'ü iken, ailelerin katkısı GSMH'nın yüzde 8.9'u gibi çok yüksek bir orandır *(World Bank,* 2000b:vi). Türkiye için İse bu oranlar, kamu bütçesinden eğitim için yapılan harcamaların son 10 yılın ortalaması olarak GSMH'nın yüzde 3.6'sı ve ailelerin harcamaların toplamı olarak tahminen GSMH'nın yüzde 1.5'i kadardır. Dolayısıyla, toplam olarak eğitime ayrılan kaynakların GSMH'ya oranının Türkiye'de Güney Kore'dekinin yaklaşık yüzde 40'ı bile olmadığı söylenebilir. Bu durum bize, iki ülkede zaman İçinde gittikçe açılan beşeri sermaye ve dolayısıyla da uluslararası rekabet gücü farkının kaynağını göstermektedir denilebilir.

Özellikle Kore ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de eğitime yeterince kaynak ayrılmadığı açıkça görülmektedir. Bu sadece ekonomik olanakların yetersizliğinden kaynaklanan bir

sonuç değildir ve yanlış politikaların bunda rolü büyüktür. Yanlışlık, eğitimin ve yetiştirimin yol açtığı toplumsal faydanın boyutunu görmezden gelerek, kamu bütçesinden oransal olarak az kaynak ayırmakla başlamakta ve eğitim için toplumsal finansmanı artırmak yönünde gerekenleri yapmamakla devam etmektedir. Türkiye'den çok farklı olarak Kore'nin eğitime büyük öncelik verdiği ve kalkınma sürecinin erken aşamaları dahil olmak üzere kamu bütçesinden eğitime çok önemli oranda kaynak ayırdığı Tablo 12'de görülmektedir. Türkiye'nin eğitime kamu bütçesinden düşük düzeyde kaynak ayırmasının yanlışlığı bir yana, eğitimi finanse ediş stratejisi de ciddi yanlışlar içermektedir. Örneğin, eğitim Türkiye'de genellikle bir kamu hizmeti olarak görülmekte, dolayısıyla da ücretsiz sağlanması gereken bir hizmet olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bilindiği gibi eğitim tam kamusal bir hizmet olmayıp, eğitim alana önemli kişisel yararlar da sağlar. Dolayısıyla belli bir bedeli de olması gerekir. Devletin hiç bir bedel almadan herkese eğitim sunmaya çalışmasının İki temel sakıncası vardır. Bunlardan ilki, devletin sunduğu eğitim hizmetlerinden orta ve yüksek gelir düzeyine sahip ailelerin çocuklarının oransal olarak daha çok faydalanmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Unutulmaması gereken, devlet okullarının halkın her kesiminden toplanan vergilerle finanse edildiği, ancak çeşitli nedenlerle herkesin eşit düzeyde eğitimden yararlanamadığıdır. Devletin hiç bir bedel almadan eğitim hizmeti sunması durumunda, bu hizmetten yeterince faydalanamayan kesimlerin ödedikleri vergilerle, daha çok orta ve yüksek sosyo-ekonomik düzeye sahip ailelerin çocuklarının eğitimi finanse edilmiş olmaktadır. Bu durum tam da sosyal adaletsizliğe neden olmamak isterken sosyal adaletsizliğe yol açmak anlamına gelmektedir. Maliyeti yüksek ve toplumda herkesin yararlanamadığı bir hizmet olan yükseköğrenimin devlet tarafından gelir düzeyi farkı gözetmeksizin çok düşük bir bedelle sunulması, gelir düzeyi düşük olan kesimlerden daha yüksek gelirli kesimlere doğru bir *"gelecekte daha yüksek gelir elde edebilme potansiyeli"* transferi yapılması anlamına gelir. Oysa toplumsal adalet açısından yapılması gereken bunun tam tersi olarak, gelir düzeyi yüksek olanların eğitimin finansmanına daha fazla katılmasını sağlamaktır. Bu ise, yükseköğrenim sonucunda sağlanacak bireysel faydanın belli bir kısmının bu hizmetten yararlanan bireylerce finanse edilmesini gerektirir.

*

Bu açıdan bakıldığında, devlet okullarından en azından zorunlu öğretimden sonra belli ölçüde bir bedel alınmasının sosyal adalet amaçlı bir mantığı vardır. Önemli olan, bu politikanın fırsat eşitliğine zarar vermeyecek şekilde uygulanmasıdır. Bunun yolu da, ekonomik durumu iyi olmayan öğrencilerden daha az bir bedel alınmasının yanı sıra, bu bedelin uzun döneme yayılmış bir ödeme planı doğrultusunda tahsil edilmesi şeklinde olabilir. Devletin hiç bir bedel almadan herkese eğitim sunmaya çalışmasının çok önemli bir diğer sakıncası ise, böyle bir politikanın özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok olumlu dışsallıkları olan eğitim gibi bir hizmetten yeterince yararlanılamamasına yol açmasıdır. Çünkü bu durumda, eğitim için ayrılabilecek kaynaklar bütçe olanaklarıyla sınırlı kalmakta, ailelerin eğitimin finansmanına katılma potansiyelinden yeterince yararlanılmamaktadır.

Erdoğan'ın (1998:200) işaret ettiği gibi, Türkiye'de eğitime duyulan talebin hızla artması eğitimi sunma sorumluluğunu üstlenen devleti zorlamaktadır. Çünkü bu hizmetin hakkıyla sunulabilmesi için büyük miktarda kaynak ayırmak gerekmektedir. Paralı okulların yaygınlaşması, ihtiyaç duyulan kaynağı sağlamada işlevsel olabilir. Çünkü, paralı okulların yaygınlaşması hem devleti finansal açıdan rahatlatır hem de eğitim sektörü için yeni kaynakların devreye girmesini sağlayarak hizmetlerin genişlemesini sağlar. Ayrıca, paralı okulların yaygınlaşması sonucu kamu kesimin eğitim yükü azalacak ve buna bağlı olarak devlet başka türlü eğitimden yararlanamayacak bireylere bu olanağı sağlama ve/veya öğrenci başına düşen birim harcamaları yükseltmek için fırsat bulabilecektir.

Devlet politikasında gerekli değişikliğin yapılması, eğitimin finansmanına yüksek gelirli ailelerin de katılması yoluyla eğitime ayrılan toplam kaynakların artmasına olanak sağlayabilir. Başka bir deyişle, Türkiye'de yeterince yararlanılmayan bir finansman olanağını eğitimin kalitesi ve miktarını artırabilmek için harekete geçirmek anlamına gelir. Bu ise, topluma taşacak potansiyel dışsallıklardan yararlanabilmek anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

Akyüz, Yahya (1999) *Türk Eğitim Tarihi (Başlangıçtan 1999'a),* İstanbul: Alfa.

Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization,* New York: Oxford University Press.

Amsden, Alice H. and Linsu Kim (1986) Technological Perspective on the General Machinery Industry in the Republic of Korea. İn M. Fransman (ed.), *Machinery and Economic Development,* London: Macmillan Press.

Ashton, David and Green, Francis, James, Donna and Sung, Johnny (1999) *Education and Training for Development in East Asia,* London and New York: Routledge.

Ataç, Beyhan ve Engin Ataç (1993) "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim ve Savunma Harcamalarının Analizi", IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi.

Bulutoğlu, Kenan (1988) *Kamu Ekonomisine Giriş: Devletin Ekonomik Bir Kuramı,* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Bütçe Gerekçeleri (Çeşitli Yıllar) T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

Cho, İn Kyung (1997) Güney Kore Eğitim Sistemi İle Türkiye Eğitim Sisteminin Karşılaştırılması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Connolly, Sara ve Alistair Munro (1999) *Economics of the Public Sector,* London: Prentice Hail Europe.

Duruiz, L. and N. Yentürk (1993) "Facing the challenge: Turkish automobile, steel and clothing industries: response to post-Fordist restructuring" *Development Policy Review,* Vol. 11, No.3.

Ercan, Fuat (1998) *Eğitim ve Kapitalizm: Neo-Liberal Eğitim Ekonomisinin Eleştirisi,* İstanbul: Bilim Yayıncılık.

Ercan, Fuat (1999), "1980'lerde Eğitim Sisteminin Yeniden Yapılanması: Küreselleşme ve Neoliberal Eğitim Politikaları", Fatma Gök (der.), *Bilanço '98 Yayın Dizisi: 75 yılda Eğitim* içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Erdoğan, İrfan (1998) *Karşılaştırmalı Eğitim: Çağdaş Eğitim Sistemleri,* İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Erdoğdu, M. Mustafa. (1999a) The Developmental Capacity and Role of States in Technological Change: An Analysis of the Turkish and South Korean Car Manufacturing İndustries. *Unpublished PhD thesis,* The University of Manchester.

Erdoğdu, M. Mustafa. (1999b) "The Turkish and South Korean Automobile İndustries and the Role of the State in Their Development", *ODTÜ Gelişme Dergisi,* Cilt: 27, Sayı: 2, pp. 25-73.

Erdoğdu, M. Mustafa (2000) "Devletlerin Kalkınmacı Kapasiteleri: Kuramsal Bir Yaklaşım", *İktisat Dergisi,* No. 404, Ağustos, pp. 21-39.

Erdoğdu, M. Mustafa (2001) "The Role of the State in National Technological Capability Building", *Review ofAsian and Pacific Studies,* Seikei University Center for Asian and Pacific Studies, Tokyo, No. 22, October 2001.

Erkai, Mustafa E. (2000) *İktisadi Kalkınmanın Kültür Temelleri* (Genişletilmiş 5. Basım), İstanbul: Der Yayınları.

Erkan, Hüsnü (2000) *Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma,* Ankara: İmge.

Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation,* Princeton, Princeton University Press.

Facts about Korea (1998) *Land of Contrast: the Old and New its Beauty and Vitality,* Seoul: Hollym.

Fidan, Nurettin ve Münire Erden (1998) *Eğitime Giriş,* İstanbul: Alkım Yayınları.

Ichimura, Shinichi (1998) *Political Economy of Japanese and Asian Development,* Tokyo: Springer.

Işıklı, Alpaslan (1998) "Eğitimde Küreselleşme," *Devrimci Cumhuriyet'in Eğitim Politikaları* içinde, İstanbul: Kaynak yayınları.

Johnson, H. (1975) *On Economics and Society,* Chicago: University of Chicago Press.

Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk (2000) Türkiye Ekonomisi, 11. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Kim, Linsu (1993) National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea. İn Richard R. Nelson, ed. *National Innovation Systems: A Comparatİve Analysis.* New York: Oxford University Press.

Kim, Linsu (1997) *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning,* Boston and Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kim, Linsu (2000) Korea's National Innovation System in Transition. İn Linsu Kim and Richard Nelson, eds. *Technology, Learning and Innovation: The Experiences of Newly Industrialising Economies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kim, Linsu (2001) The Dynamics of Technological Learning in Industrialisation. *International Social Science Journal* (forthcoming).

Kim, Linsu and Gihong Yi (1997) The Dynamics of R&D in Industrial development. *Industry and Innovation.* Vol. 4, No. 2: 167-82.

Kongar, Emre (1998) *21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı,* İstanbul: Remzi Kitabevi.

Kozlu, Cem (1999) *Türkiye Mucizesi için Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri,* Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınlan.

Lall, Sanjaya (1992) Technological Capabilities and Industrialisation. *World Development.* Vol. 20, No. 2: 165-186.

Lall, Sanjaya (1996) *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy.* London: Macmillan.

Langhammer, Rolf J. (1999) "Visualizing Human Capital in Economic Development: Introductory Overvievv of a Detective Story", İn Joseph L.H. Tan (ed.) *Human Capital Formation as an Engine of Growth: The East Asian Experience,* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Lee, Chong Jae (1995) "Adminıstration and Funding of the Education System in Korea", *The SNU Journal of Education Research,* Vol. 5, December, pp. 11-53.

Lee, Ju-Ho and You, Kyung-Joon (2000) "The Political Economy of the Linear Earnings Profile for Teachers in Korea".

Lucas, Robert E., Jr (1988) On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics.* Vol. 22: 3-42.

Martinussen, John (1997) *Society, State & Market: A Guide to Competing Theories of Development,* London and New Jersey: Zed Books Ltd.

McMahon, VValter W. (1999) *Education and Development: Measuring the Social Benefits,* Oxford, Oxford University Press.

Mincer, Jacop (1993) *Studies in Human Capital: Collected Essays of Jacop Mincer, Volume 1,* Edvvard Elgar, Cambridge.

MOE (1998) *Education in Korea: 1997-1998,* Ministry of Education Republic of Korea, Seoul.

MOE (2000) *Education in Korea: 1999-2000,* Ministry of Education Republic of Korea, Seoul.

Morris, Paul (1996) "Asia's Four Little Tigers: a comparison of the role of education in their development", *Comparatİve Education,* Vol. 32, No. 1, pp. 95-109.

Mutlu, Ayşegül (1997) "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Değerlendirilmesi", XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-17 Mayıs 1997, Belek, Antalya.

Mutlu, Latif (2000) Yüksek Öğretimin Finansmanı: Yasal Düzenleme İçin Öneriler, Yayın No: TÜSİAD-T/2000- 10/287.

Nadaroğlu, Halil (2000) *Kamu Maliyesi Teorisi,* Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, İstanbul: Beta.

Navaretti, Giorgio Barba and David G. Tarr (2000) International Knovvledge Flows and Economic Performance: A Revievv of the Evidence. *The World Bank Economic Review.* Vol. 14. No. 1: 1-15.

Önder, izzettin (1998) "Vakıf Okulları, Özel Okullar ve Yabancı Okullar," *Devrimci Cumhuriyet'in Eğitim Politikaları* içinde, istanbul: Kaynak yayınları.

Öniş, Ziya (1998) State and Market: The Political Economy of Turkey in Comparatİve Perspective. İstanbul: Boğaziçi University Press.

Özbudun, Sibel ve Temel Demirer (1999) "İdeolojinin Üretimi, Yeniden-Üretimi ve Üniversiteler,"

Eğitim: Ne İçin? Üniversite: Nasıl? YÖK: Nereye? 'nin içinde, Ütopya Yayınevi, Ankara.

Prest, A. R. (1978) "Kamu Harcama Konuları," (der.) Ömer Faruk Batırel,' *Azgelişmiş Ülkeler Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar,* İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 505, İstanbul: Özkaya Matbaacılık.

Romer, Paul M. (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy,* Vol. 94, No. 5: 1002-1037.

Romer, Paul M. (1990) Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy.* Vol. 98, No. 5: 71-102.

Samuelson, Paul A. (1970) *İktisat,* Çev. Demir Demirgil, Ankara: Menteş Kitabevi.

Savaş, Vural ve Nesrin Ertel (1987) *Türk Yüksek Öğretim Sisteminin Ekonomik Açıdan Genel Bir Analizi,* Marmara Üniversitesi Türkiye Ekonomisi Araştırma Merkezi, Türk Yüksek Öğretim Kurumları İnceleme Dizisi, Araştırma No: 1, İstanbul.

SBYKP (2000) *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,* Ankara: DPT.

Stiglitz, Joseph E. (2000) *Economics of the Public Sector,* Third Edition, New York and London: W.W. Norton & Company.

Storper, M. 1989. Industrial policy at the crossroads: production flexibility, the region, and the state, *Environment and Planning D: Society and Space.* Vol. 7: 235-43.

Şener, Orhan (1998) *Kamu Ekonomisi,* İstanbul: Alkım Yayınları.

TÜSİAD (1993) *21. Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğe Dönük Bir Atılım Stratejisi,* Yayın No: TÜSİAD-T/93. 1. 157.

Unay, Cafer (1982) *Eğitimin İktisadi Kalkınma Üzerindeki Etkileri,* İstanbul: Ar Basım Yayım.

Varış, Fatma (ed.) (1998) *Eğitim Bilimine Giriş,* İstanbul: Alkım Yayınları.

Verpagen B. 1992. Endogenous innovation in neo-classical growth models: a survey. *Journal of Macroeconomics.* Vol. 14: 631-62.

Woo, Cheonsik (1998) *Human Capital and Economic Development of Korea: New Challenges and New Vision,* Seoul: KDI VVorking Paper No. 9801.

Woo, Cheonsik and Ju-Ho Lee (1999) *Efficiency of Korean Education: Myth and Mision,* Seoul: KDI VVorking Paper No. 9906.

VVorld Bank (2000a) Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise, The Task Force on Higher Education and Society.

VVorld Bank (2000b) *Republic of Korea: Transition to a Knowledge-Based Economy,* Report No. 20346-KO.

Yenal, Oktay (1999) *Ulusların Zenginliği ve Uygarlığı: Eğitim Boyutu,* Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No: 443, Bilim Dizisi: 12, Ankara.

EKLER

Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerin Çağ Nüfusu İtibarıyla Okullaşma Oranları

Ülkeler	İlköğretim		Ortaö)3retim		Yi	ksek Öğret	m	
	1965	1995	1965	1995	1965	1975	1985	1995
Kanada	100	103*	56	107	26	39	56	90
ABD	100	102	90	97	40	57	58	81
Avustralya	99	103	62	147	16	24	28	72
Finlandiya	92	100	76	116	11	27	34	70
Norveç	97	99	64	117	11	22	30	59
Yeni Zelanda	100	104	75	117	15	26	34	58
Belçika	100	102	75	146	15	23	31	56
Güney Kore	100	95	35	101	6	10	34	52
Fransa	100	106	56	111	14	25	30	51
İngiltere	92	116	66	133	12	19	22	50
İspanya	100	106	38	121	6	20	29	49
Hollanda	100	107	61	137	17	26	32	49
İsveç	95	106	62	136	13	29	31	46
Danimarka	98	100	83	120	14	29	29	45
İtalya	100	99	47	88	11	26	24	41
Almanya	100	103	45	102	9	25	30	44
İsrail	95	99	48	89	20	25	34	44
Yunanistan	100	94	49	96	10	18	26	43
Rusya Federasyonu	—	111	—	86	—			42
Japonya	100	102	82	103	13	25	29	41
Arjantin	100	112	28	73	15	27	36	39
Bulgaristan		97	–	78	–	-	-	39
Portekiz	84	132	42	111	5	11	12	37
Singapur	100	95	45	73	10	9	12	34
Filipinler	100	116	41	79	19	18	38	30
Şili	100	99	34	70	6	16	16	28
Kuveyt	100	73	52	64	0	9	15	25
Polonya	100	96	48	98	13	17	17	25
Tayland	78	87	14	55	2	4	20	20
Mısır	75	101	26	74	7	14	20	20
Romanya		100		78			-	18
Türkiye	100	108	16	59	4	9	10	18
Iran	47	94	28	75	2	5	5	17
S. Arabistan Krallığı	24	78	4	58	1	4	12	16
Suriye	78	101	28	43	8	12	18	15
Meksika	92	115	17	61	4	11	16	15
Ermenistan	-	82	-	79	-	-		14
Brezilya	100	117	16	47	2	11	11	12
Malezya	90	92	28	61	2	3	6	11
Endonezya	72	115	12	50	3	2	7	11
Irak	74	85	28	42	4	9	12	11
Birleşik Arap Emirliği	—	91	—	78	0	0	8	11
Hindistan	74	100	27	49	5	9	9	7
Çin	89	118	24	67	-	-	2	5
Pakistan	40	79	12	30	2	2	5	3
Gana	69	76	13	32	1	1	2	1
Mozambik	37	60	3	7	0	0	0	0
Düş. ve Orta Gel. Ülkeler	76	102	21	55	4	7	7	10
Yüksek Gelirli Ülkeler	99	103	67	106	20	33	37	58
Dünya Ortalaması	82	102	32	63	9	14	13	18

Kaynak: VVorld Bank (2000a). Açıklama: (*) Rakamların 100'den büyük olabilmesinin nedeni normal çağ nüfusu dışında da eğitim görenlerin olmasıdır.

Tablo 2: Mezuniyet Oranlan ve Ortalama Eğitim Süresi

Ülkeler	İlköğretim		Ortaöğretim			Yüksek Öğretim			Ortalama Eğitim Süresi (25 yaş üstü)	
	1965	1995	1965	1995	196S	1975	1985	1995	1965	1990
Türkiye	33	41	6	12	1	2	4	7	2.1	3.4
Güney Kore	35	22	18	54	4	7	12	19	4.4	9.3
Düş. ve Ort. Gel. Ulk.	30	34	6	22	1	2	3	6	2.1	4.4
Yüksek Gelirli Ülkeler	58	34	28	39	8	13	18	26	7.1	9.4
Dünya Ortalaması	42	34	15	26	3	5	7	10	4.2	5.7

Kaynak: VWorld Bank (2000a).

Tablo 3: Yıllar İtibarıyla Türkiye'de Okullaşma Oranları

Yıllar	İlköğretim (7-11 yaş arası)	İlköğretim (12-14 yaş arası)	Lise (15-17 yaş arası)	Yükseköğretim*
1960	67,0	19,0	9,0	4,4
1970	102,0	31,7	17,7	6,8
1980	99,6	42,2	28,9	7,4
1985	113,3	44,8	30,3	11,0
1990	101,4	58,8	35,9	14,5
1995	104,4	65,6	53,0	26,7
1997	99,8	69,6	54,7	22,4
1999	97,6**		59,4	27,8

Kaynak: 8. BYKP (2000:83). Açıklamalar: (*) Yükseköğretim 2 yıllık meslek yüksekokullarını da kapsamaktadır, (**) 1997-1998 öğretim yılı itibarıyla ilk ve orta okullar birleştirilerek zorunlu ilköğretim 8 yıla çıkarılmıştır.

Tablo 4: Yıllar 11tibarıyla Güney Kore'de Okullaşma Oranları

Yıllar	İlköğretim (6-11 yaş arası)	İlköğretim (12-14 yaş arası)	Lise (15-17 yaş arası)	Yükseköğretim*
1960	86,2	33,3	19,9	6,4
1965	91,6	39,4	27,0	6,9
1970	100,7	50,9	27,9	8,8
1975	105,0	71,6	40,8	9,5
1980	102,9	95,0	63,3	16,0
1985	100,4	100,0	79,5	35,6
1990	101,4	97,8	87,6	38,1
1995	98,7	100,6	89,9	54,6
1999	98,5	99,9	88,7**	-

Kaynak: Woo (1998: 46), MOE (2000:55, 58, 192). Açıklamalar: (*) Yüksek öğretim 2 yıllık yüksek okulları da kapsamaktadır, (**) 1998 yılı değeridir.

Tablo 5: Türkiye ve Güney Kore'de Öğrenci Sayıları İle Okullaşma Oranları

Eğitim Kademeleri	Türkiye 1999-2000		Güney Kore 1999-2000	
	Öğrenci Sayısı ('000)	Okullaşma Oranı (%)	Öğrenci Sayısı ('000)	Okullaşma Oranı (%)
Okul Öncesi Eğitim	252,0	9,8	534,2	43,2
İlköğretim*	10.053,1	97,6	3.935,5	98,5
Ortaöğretim	2.444	59,4	4,202,3	99,5
Orta okul		-	1.897,0	99,9
Gene) Lise Eğitimi	1.506,4	36,6	1.399,4	47,7**
Mesleki ve Teknik Eğitim	938,0	22,8	905,9	42,2**
Yükseköğretim***	1.492	27,8	3.154,2	54,6**
Örgün Öğretim	1.006	18,7	2.837,9	-
Açık Öğretim	486	9,1	316,4	-

Kaynak: 8. BYKP (2000:8C), MOE (2000:55, 58, 192), OECD (2000:39). Açıklamalar: (*) Türkiye'de zorunlu ilköğretim 1997-1998 öğretim yılı itibarıyla 8 yıl olmuştur, (**) 1998 yılına ait oranlardır, (***) Rakamlara yüksek lisans öğrencileri dahildir.

Tablo 6: GSMH ve Bütçenin Yüzdesi Olarak Kamu Kesimin n Eğitim Harcamaları

Ülkeler	GSMH	Bütçe	GSMH	Bütçe	GSMH	Bütçe	GSMH	Bütçe
	1970	1970	1980	1980	1990	1990	1995	1995
Türkiye	3.3	13.9	3.4	13.4	4.5	18.8	2.7	12.2
Güney Kore	3.4	17.6	3.7	17.8	3.5	21.4	3.7	22.6
Düş. ve Ort. Gel. Ülk.	2.4	10.0	3.0	11.6	3.1	13.2	3.3	13.2
Yüksek Gelirli Ülkeler	5.4	19.3	5.8	17.3	4.9	13.4	5.0	11.4
Dünya Ortalaması	3.1	12.1	3.5	12.2	3.4	13.2	3.4	13.0

Kaynak: Türkiye ilişkin veriler değişik yıllara ait bütçe gerekçelerine; Güney Kore'ye ilişkin veriler Cho (1997), MOE (1998) ve MOE (2000)'e; Ortalamalara ilişkin veriler ise VWorld Bank (2000)'e dayanmaktadır.

Tablo 7:Türkiye'de GSMH'nın Yüzdesi Olarak Eğ tim Harcamaları

Yıllar	Cari Harcamalar						Yatırım		Transfer		Toplam Harcama	
	Personel		Diğer Cari		Toplam							
	B.O.	K.H.	B.O.	K.H.	B.O.	K.H.	B.ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.O.	K.H.
1963	1.89		0.29	—	2.18		0.69		0.31	—	3.18	2.91
1964	2.11		0.35		2.46		0.66		0.07	—	3.19	3.06
1965	2.29		0.35		2.64		0.53		0.07	—	3.25	3.02
1966	1.98	—	0.37		2.35		0.56		0.07	—	2.98	3.07
1967	2.00	—	0.38		2.38		0.55	—	0.07	—	3.01	3.09
1968	2.00		0.38		2.38		0.71		0.07		3.16	3.27
1969	1.89		0.41		2.30		0.39		0.10		2.79	3.01
1970	1.69		0.36		2.05		0.34	—	0.09	—	2.48	3.26
1971	0.27		0.30		0.56		0.29	—	0.10	—	0.95	3.84
1972	2.78		0.37		3.15		0.28		0.09	—	3.52	3.37
1973	2.18	—	0.39		2.57		0.69		0.20	—	3.46	3.79
1974	2.09		0.56		2.65		0.78	—	0.23	—	3.66	3.36
1975	1.99		0.33		2.31		0.81	—	0.20	—	3.33	3.97
1976	2.46	—	0.30	—	2.76		0.86	—	0.19	—	3.82	3.68
1977	1.33	—	0.95		2.28		0.98	—	0.18		3.44	4.25
1978	1.52	—	0.30		1.82		0.58	—	0.16	—	2.55	4.32
1979	1.79	—	0.21		2.00		0.61	—	0.14	—	2.75	4.14
1980	1.95	2.92	0.14	0.16	2.09	3.09	0.39	0.25	0.09	0.11	2.57	3.45
1981	2.09	2.32	0.22	0.21	2.31	2.53	0.49	0.29	0.13	0.12	2.93	2.95
1982	1.96	2.03	0.21	0.19	2.17	2.22	0.44	0.32	0.08	0.06	2.70	2.60
1983	2.41	2.22	0.27	0.23	2.68	2.46	0.49	0.40	0.14	0.10	3.31	2.96
1984	1.76	1.87	0.23	0.21	1.99	2.08	0.41	0.30	0.10	0.22	2.50	2.60
1985	1.57	1.72	0.18	0.19	1.75	1.91	0.36	0.27	0.11	0.25	2.22	2.42
1986	1.47	1.72	0.19	0.18	1.66	1.91	0.35	0.27	0.13	0.26	2.13	2.44
1987	1.44	1.92	0.18	0.19	1.53	2.11	0.37	0.32	0.14	0.26	2.14	2.69
1988	1.63	1.88	0.19	0.17	1.82	2.05	0.48	0.40	0.10	0.19	2.40	2.64
1989	1.55	2.80	0.18	0.15	1.73	2.96	0.51	0.41	0.11	0.16	2.36	3.53
1990	2.93	3.58	0.21	0.19	3.14	3.77	0.55	0.49	0.14	0.21	3.83	4.47
1991	2.24	2.89	0.14	0.16	2.38	3.05	0.35	0.39	0.13	0.17	2.86	3.61
1992	2.82	3.23	0.15	0.15	2.97	3.38	0.40	0.45	0.19	0.19	3.56	4.02
1993	2.95	3.21	0.15	0.17	3.10	3.38	0.35	0.46	0.17	0.22	3.62	4.06
1994	2.55	2.49	0.15	0.15	2.70	2.64	0.33	0.32	0.10	0.14	3.13	3.10
1995	1.85	2.12	0.12	0.15	1.97	2.27	0.23	0.27	0.08	0.14	2.28	2.68
1996	1.74	2.22	0.11	0.15	1.85	2.37	0.32	0.37	0.14	0.17	2.31	2.91
1997	1.77	2.24	0.12	0.18	1.89	2.42	0.39	0.52	0.09	0.33	2.37	3.27
1998	2.01	2.64	0.14	0.18	2.15	2.82	0.79	0.59	0.12	0.20	3.06	3.61
1999	2.66	3.16	0.15	0.19	2.81	3.35	0.60	0.66	0.14	0.22	3.55	4.23
2000*	2.63		0.15		2.78		0.62		0.11		3.51	

Kaynak: Ataç ve Ataç (1993) ve çeşitli yıllara ait bütçe gerekçelerinden hesaplanmıştır. Açıklama: (*) Program Tahmini.

Tablo 8: Türkiye'de Dönemler İtibariyle GSMH'nın Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamaları

Yıllar	Cari Harcamalar						Yatırım		Transfer		Toplam Harcama	
	Personel		Diğer Cari		Toplam							
	B.O.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.
1963-1969 Ort.	2.02	–	0.36	–	2.38	–	0.58	–	0.11	–	3.08	3.06
1970-1979 Ort.	1.81	–	0.42	–	2.23	–	0.62	–	0.16	–	3.00	3.80
1980-1989 Ort.	1.78	2.14	0.20	0.19	1.97	2.33	0.43	0.32	0.11	0.17	2.53	2.83
1990-1999 Ort.	2.35	2.78	0.14	0.17	2.49	2.94	0.43	0.45	0.13	0.20	3.06	3.60
1963-1999 Ort.	1.99		0.27	–	2.26		0.51		0.13		2.90	3.34

Kaynak: Ataç ve Ataç (1993) ve çeşitli yıllara ait bütçe gerekçelerinden hesaplanmıştır.

Tablo 9: Türkiye'de Dönemler İtibariyle Konsolide Bütçeden Eğitim İçin Ayrılan Ödeneklerin ve Kesin Harcamaların Oransal Dağılımı

Yıllar	Cari Harcamalar						Yatırım		Transfer	
	Personel		Diğer Cari		Toplam					
	B.Ö.	K.H.	B.O.	K.H.	B.O.	K.H.	B.O.	K.H.	B.O.	K.H.
1963-1969 Ort.	65.58	–	11.69	–	77.27	—	18.83	–	3.57	—
1970-1979 Ort.	60.33		14.00	–	74.33		20.67	–	5.33	–
1980-1989 Ort.	70.36	75.62	7.87	6.71	77.87	82.23	17.02	11.31	4.35	6.01
1990-1999 Ort.	76.87	77.25	4.57	4.64	81.45	81.89	14.07	12.57	4.25	6.33
1963-1999 Ort.	68.62		9.31	—	77.93	–	17.59	–	4.48	-
1980-1999 Ort.	73.62	76.42	6.22	5.71	79.66	82.13	15.54	11.94	4.30	6.17

Kaynak: Ataç ve Ataç (1993); ve çeşitli yıllara ait bütçe gerekçelerinden hesaplanmıştır.

Tablo 10: Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamalarının Yıllar İtibarıyla Gelişimi

Yıllar	Cari Harcamalar						Yatırım		Transfer		Toplam Harcama	
	Personel		Diğer Cari		Toplam							
	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.O.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.
1963	10.09	–	1.53	–	11.62	–	3.66		1.68		16.96	15.32
1964	10.71	–	1.78	–	12.48		3.37	–	0.38		16.23	15.25
1965	11.58	–	1.76	–	13.34	–	2.69	–	0.38	–	16.41	15.10
1966	10.25	–	1 90	–	12.15	–	2.90	–	0.37	–	15.42	15.41
1967	10.20		1.93	–	12.21	–	2.84	–	0.37	–	15.42	14.50
1968	9.99	–	1.89		11.88	–	3.51	–	0.34	–	15.74	15 78
1969	8.87	–	1.92	–	10.79	–	1.81		0.48	–	13.08	14.09
1970	8.37	–	1.78		10.15	–	1.66	–	0.43		12.25	13.89
1971	1.34		1.48	–	2.81	–	1.46	–	0.49	–	4.76	15.05
1972	12.87	–	1 73		14.60	–	1.32		0.41	–	16.33	14.91
1973	10.85	–	1.93	–	12.78	–	3.44	–	1.01	–	17.23	17.42
1974	10.75	–	2 87	–	13.62		4.02	–	1.17		18.81	17.43
1975	9.82	–	1.61	–	11.43		4.01	–	0.99	–	16.44	17.74
1976	10.77		1.34		12.11	–	3.78	–	0.84	–	16.73	15.27
1977	5.15	–	3.67	–	8.81	–	3.78	–	0.69	–	13.29	14.35
1978	7.37	–	1.44	–	8.81	–	2.80	–	0.77	–	12.38	15.41
1979	9.65	–	1.13	–	10 78	–	3.31	–	0.74	–	14.84	14.37
1980	11.23	11.27	0.81	0.69	12.03	11.96	2.27	0.95	0.49	0.44	14.80	13.35
1981	8.79	9.32	0.91	0.85	9.70	10.17	2.05	1.18	0.55	0.48	12.30	11.84
1982	9.50	10.05	1.01	0.95	10.51	11.00	2.14	1.57	0.41	0.30	13.05	12.87
1983	10.71	8.81	1.19	0.93	11.90	9.74	2.16	1.58	0.63	0.40	14.70	11.72
1984	9.84	8.05	1 31	0.89	11.15	8.94	2.31	1.28	0.54	0.93	14.00	11.15
1985	7.89	7.35	0.89	0.80	8.78	8 16	1.80	1.15	0.54	1.07	11.12	10 36
1986	7.97	8.16	1 03	0.87	9.00	9 03	1.88	1.29	0.69	1.24	11.57	11.56
1987	7.66	8.80	0.96	0.86	8.62	9.66	1.95	1.45	0.75	1.19	11.32	12.30
1988	7.85	8.81	0.93	0.82	8.78	9.62	2.30	1.86	0.47	0.87	11.55	12.36
1989	8.05	12.31	0.92	0.68	8.97	12.99	2.65	1.78	0.58	0.72	12.20	15.49
1990	13.05	15.03	0 94	0.78	13.99	15.S1	2.47	2 07	0.64	0.91	17.10	18.79
1991	14.04	13.83	0.89	0.75	14.93	14.58	2.16	1.86	0.82	0.84	17.91	17.28
1992	14.96	15.79	0.79	0.76	15.75	16 55	2.15	2.23	0.99	0.91	18.89	19.69
1993	14.85	13.08	0.74	0.69	15.59	13.77	1.74	1.89	0.89	0.89	18.22	16.55
1994	12.11	10.71	0 70	0.64	12.81	11.35	1.57	1.37	0.50	0.65	14.88	13.37
1995	10.89	9.67	0.68	0.66	11.57	10.33	1.38	1.22	0.42	0 68	13.47	12.23
1996	7.41	8 39	0.48	0.57	7.89	8.96	1.38	1.41	0.56	0.63	9.83	11 00
1997	8.30	8.77	0.58	0.64	8.88	9.41	1.83	1.88	0 44	0.65	11.15	11.94
1998	7.28	9.03	0.51	0.63	7.79	9.66	2.85	2.02	0.42	0.70	11.06	12.38
1999	7.67	8.81	0.44	0.54	8.11	9.35	1.73	1.83	0.39	0.61	10.23	11.79
2000	7.04		0 40		7.44		1.66		0.29		9.39	

Kaynak: Ataç ve Ataç (1993); ve çeşitli yıllara ait bütçe gerekçelerinden hesaplanmıştır.

Tablo 11: Türkiye'de Dönemler İtibarıyla Konsolide Bütçe Harcamalarının Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamaları

Yıllar	Cari Harcamalar						Yatırım		Transfer		Toplam Harcama	
	Personel		Diğer Cari		Toplam							
	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.O.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.Ö.	K.H.	B.O.	K.H.
1963-1969 Ort.ı	10.26	–	1.82	–	12.07	–	2.97	–	0.57	–	15.61	15.06
1970-1979 Ort.	8.69	–	1.90	–	10.59		2.96	–	0.75	–	14.31	15.64
1980-1989 Ort.	8.95	9.29	1.00	0.84	9.95	10.13	2.150	1.41	0.56	0.76	12.66	12.30
1990-1999 Ort.	11.06	11.31	0.67	0.67	11.73	11.98	1.93	1.78	0.65	0.75	14.27	14.50
1963-1999 Ort.	9.69		1.31		11.00		2.46		0.64		14.10	14.33

Kaynak: Ataç ve Ataç (1993) ve çeşitli yıllara ait bütçe gerekçelerinden hesaplanmıştır.

Tablo 12 Güney Kore Eğitim Bütçesi (Milyar Won)

Yıllar	Toplam Bütçe (TB)	Eğitim Bütçesi (EB)	EB/TB	EB /GSMH
1970	446.273,3	78.478,2	17.59	3.4
1975	1.586.931,0	227.925,7	14.36	
1980	6.466.756,0	1.150.920,0	17.80	3.7
1985	12.532.361,8	2.492.308,2	19.89	
1990	27.833.444,0	5.964.527,0	21.43	3.5
1991	33.520.210,0	7.041.507,0	21.01	3.4
1992	36.895.629,0	8.307.044,2	22.51	3.5
1993	41.936.226,0	9.880.023,0	23.56	3.7
1994	47.593.865,8	10.879.429,6	22.86	3.6
1995	54.845.022,3	12.405.810,3	22.62	3.7
1996	57.962.000,0	10.998.000,0	19.00	
1997	76.198.370,0	18.287.609,0	24.00	4.8
1999	91.810.189,0	17.902,987,0	19.50	4.3
1991-95	-		22.51	3.58

Kaynak: Cho (1997:146); MOE (1998:40); MOE (2000:48-9).

Tablo 13: GSYİH'daki Oranı Açısından Güney Kore'de Eğitimin Finansmanı

	1966	1970	1974	1977	1982	1985	1990	1994
1. Toplam Okul-Içi Harcamalar	4.4	6.0	4.7	4.8	6.6	5.9	4.9	5.5
Devlet Harcamaları	2.6	3.5	2.6	2.6	3.6	3.2	3.0	3.6
Ailelerin Harcamaları	1.9	2.5	2.1	2.1	3.0	2.7	1.9	2.0
2. Okul-Dışı Ailelerin Harcamaları	4.4	3.7	3.2	2.3	4.1	5.9	5.3	5.8
Ailelerin Toplam Harcama Yükü	6.2	6.2	5.3	4.4	7.1	8.6	7.2	7.7
Toplam Harcamalar	8.8	9.7	7.9	7.1	10.7	11.8	10.2	11.3

Kaynak: Woo ve Lee (1999).

Tablo 14: Güney Kore'de Toplam Eğitim Harcamalarının Oransal Dağılımı

	1966	1970	1974	1977	1982	1985	1990	1994
1. Toplam Okul-Içi Harcamalar	50.3	62.1	59.7	67.3	61.7	49.8	48.0	49.0
Devlet Harcamaları	29.1	36.4	33.3	37.1	33.7	27.2	29.3	31.4
Ailelerin Harcamaları	21.2	25.7	26.5	30.2	28.0	22.6	18.7	17.5
2. Okul-Dışı Ailelerin Hare.	49.7	37.9	40.3	32.7	38.3	50.2	52.0	51.0
Ailelerin Toplam Harcama Yükü	70.9	63.6	66.7	62.9	66.3	72.8	70.7	68.6
Toplam Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Woo ve Lee (1999).

Tablo 15: Gelişmişlik Düzeyi

Ülke	Yetişkinlerin Okur Yazarlık Oranları		Kişi Başına Düşen GSYİH*	Doğumda Yaşam Beklentisi	İnsani Gelişme. Endeksi	
	1970	1995	1965	1995	1995	1995
Türkiye	57	82	1,812	3,935	68.5	0.782
Güney Kore	87	98	1,058	9,250	71.7	0.894
Düş. ve Ort. Gel. Ulk.	48	71	1,031	2,208	64.3	0.593
Yüksek Gelirli Ülkeler	95	98	7,665	15,358	77.2	0.934
Dünya Ortalaması	53	76	2,641	4,532	66.3	0.647

Kaynak: World Bank (2000) Açıklama: (*) Satın alma gücü paritesine göre Amerikan Dolan olarak.

KATMA DEĞER VERGİSİ İADE SİSTEMİ VE YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLERİN İŞLEVİ

SAMİ KAZICI - HALİL BAŞAĞAÇ
YMM, Genel Sayman - YMM, Yönetim Kurulu Üyesi
Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve
Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB)

I. KATMA DEĞER VERGİSİ'NDE İADE SİSTEMİ

A. GENEL BİLGİ

Türk Katma Değer Vergisi Sistemi'nde esas olan, bir vergilendirme döneminde ödenen Katma Değer Vergisi'nin aynı dönemde tahsil edilen Katma Değer Vergisi'nden indirilmesi sonucunda, indirilemeyen tutar arta kalırsa bunun sonraki döneme devretmesidir. Çünkü, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun vergi indirimini düzenleyen 29 uncu maddesinin 2 numaralı bendinde *"Bir vergilendirme döneminde indirilecek Katma Değer Vergisi toplamı, mükellefin vergiye tabi işlemleri dolayısıyla hesaplanan Katma Değer Vergisi toplamından fazla olduğu takdirde, aradaki fark sonraki dönemlere devir olunur ve iade edilmez"* denmektedir. Ancak, hemen bu hükmün devamında ve Kanun'un 32'nci maddesinde sayılan hallerde bu genel kuralın istisnası olarak, indirilemeyen Katma Değer Vergisi'nin iade edilebileceği de kabul edilmiştir. Ayrıca, Kanun'un değişik maddelerine dayanılarak da indirim yoluyla giderilemeyen bazı katma değer vergilerinin iadesi kabul edilmiştir.

Yeminli mali müşavirlerin sistemdeki yeri ise, bu iadelerin ödenmesine yönelik olarak tasdik raporu düzenlemek şeklinde olmaktadır. Diğer bir deyişle, iadelerin doğmasına yönelik işlemler ortaya çıkmakta, vergiyi doğuran olaylar tamamen iade öncesi aşamalarda gerçekleşmekte, bu aşamalar sonrasında da Katma Değer Vergisi iadesi doğmuş ise, yeminli mali müşavire başvurularak işlemlerin doğruluğunun incelenmesi talep edilmektedir. Bu talep sonrasında da yeminli mali müşavir tasdik raporunu düzenleyerek, iadenin yapılıp yapılamayacağını yapılacak ise hangi tutarda yapılacağını, raporunda belirtmektedir. Bu bilgilerden de anlaşılacağı üzere, esas işlemlerin yapılması aşamasında yeminli mali müşavirlerin vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesine yönelik herhangi bir rolü olmamaktadır. Sisteme tamamen işlemler olup bittikten sonra dahil edilmektedir. Türk Katma Değer Vergisi Sistemi'nde iadeye konu edilen KDV işlemlerini şu şekilde gruplandırabiliriz:

- Tam istisnalardan doğan Katma Değer Vergisi iadesi,
- İndirimli orana tabi İşlemlerden doğan Katma Değer Vergisi iadesi,
- Tevkifat uygulamalarına ait işlemlerden doğan Katma Değer Vergisi iadesi,
- Geçici maddelerden doğan Katma Değer Vergisi iadesi.

Biz tebliğin bu bölümünde iadeye konu edilen bu işlemleri inceleyeceğiz

B. TAM İSTİSNALARDAN DOĞAN KATMA DEĞER VERGİSİ İADELERİ

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 32. maddesinde *"Bu Kanunun 11, 13, 14 ve 15. maddeleri uyarınca vergiden istisna edilmiş bulunan işlemlerle ilgili fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen Katma Değer Vergisi, mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanacak Katma Değer Vergisi'nden indirilir. Vergiye tabi, işlemlerin mevcut olmaması veya hesaplanan verginin indirilecek vergiden az olması hallerinde indirilemeyen Katma Değer Vergisi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca tespit edilecek esaslara göre bu işlemleri yapanlara iade olunur."* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, bu maddelerde belirtilen işlemlerden doğan ve yüklenilen Katma Değer Vergisi'nin indirim yoluyla giderilememesi hallerinde, Katma Değer Vergisi iade edilmekte ve işlemler tam olarak vergiden istisna edilmiş olmaktadır. Bu işlemler şunlardır:

1. Mal ve Hizmet İhracatı İstisnası

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılan ihracat işlemleri nedeniyle yüklenilen vergilerin indihm yoluyla giderilememesi halinde kalan tutarın iadesi kabul edilmiştir. Bu madde kapsamında yapılan işlemleri şu şekilde çeşitlendirebiliriz.

a. Doğrudan Yapılan Mal ve Hizmet İhracatı İstisnası (Md.11/a)

Malın yurt dışına veya serbest bölgeye ihracatçı tarafından gönderilmesi veya buralardaki müşterilere hizmet verilmesi hallerinde, ihracatçı düzenlediği faturalarda Katma Değer Vergisi hesaplayamamaktadır. Çünkü, *"varış ilkesi"* gereğince, bu mal ve hizmetler, gittikleri ülkede vergilendirileceklerdir. Bu nedenle, yüklenilen verginin indirilme olanağı kalmadığı için ihracatçıya iadesi gerekmektedir. Bu uygulamada yeminli mali müşavir tasdik raporu ile ihracat işlemlerinin gerçekten yapıldığı, ihracata ilişkin Gümrük Çıkış Beyannâmesi'nin gerçek ve satış faturaları ile uyumlu olduğu, ihracata ait alış ve/veya İmalat işlemlerinin gerçeği yansıttığı ve konuya ilişkin Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamalarının (döneme ait indirilen, hesaplanan ve ihracat işleminde yüklenilen vergi ile iade tutarının) doğruluğu tasdik edilmektedir.

b. Yolcu Beraberi Götürülen Malların Katma Değer Vergisi İstisnası (Md.11/b)

Türkiye'de ikamet etmeyen yolcuların satın alarak Türkiye dışına götürdükleri malların teslimi anında Katma Değer Vergisi tahsil edilmekte, ancak gümrükten malın çıkışı anında fatura veya belgenin ibrazı ile tahsil edilen bu Katma Değer Vergisi iade edilebilmektedir. Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile malın mevzuatta belirtilen kişilere usulüne uygun olarak satıldığının ve hesaplamaların doğru olduğunun tasdiki yapılmaktadır.

c. İmalatçıların İhracatçılara 'İhraç Edilmek Şartıyla' Mal Teslimi İstisnası (Md.11/c)

İhracatçılar, belirtilen nitelikteki imalatçılardan ihraç edilmek koşuluyla mal alırken Katma Değer Vergisi ödememektedirler. Fakat, imalatçılar, gerçekte ihracatçıdan tahsil etmedikleri bu Katma Değer Vergisi'ni ilgili dönem beyannamelerinde beyan etmektedirler. Daha sonra da gerçekte tahsil edilmediği halde tahsil edilmiş gibi beyan edilen Katma Değer Vergisi maddede belirtilen koşulların gerçekleşmesi halinde tecil ve terkin ile iade uygulamasına konu olabilmektedir. Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile malı satanın belirtilen nitelikte imalatçı olduğu, ihracatın süresinde yapıldığı ve ihracat işlemlerinin ve Gümrük Çıkış Beyannâmesi'nin gerçeği yansıttığı ile Katma Değer Vergisi beyanına ilişkin hesaplamaların doğruluğu tasdik edilmektedir.

2. Araçlara İlişkin Teslimler ve Hizmetlere Ait İstisna

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13/a Maddesi gereğince, *"Faaliyetleri kısmen veya tamamen deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarının, yüzer tesis ve araçların kiralanması veya çeşitli şekillerde işletilmesi olan mükelleflere bu amaçla yapılan deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarının, yüzer tesis ve araçlarının teslimleri, bu araçların imal ve inşası ile ilgili olarak yapılan teslim ve hizmetler ile bunların tadili, onarım ve bakımı şeklinde ortaya çıkan hizmetler"* Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir. Yine Kanun'un 11/b maddesi gereğince, deniz ve hava taşıma araçları için liman ve hava meydanlarında yapılan hizmetler de Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir.

Dolayısıyla, bu İşlemler nedeniyle mal teslim eden ve hizmet yapan satıcılar, Katma Değer Vergisi tahsil edemedikleri için, işlemlere ilişkin yüklendikleri Katma Değer Vergisi'ni indirim yoluyla giderememe leri halinde iadesini talep etmektedirler.

Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile işlemlerin maddede belirtilen şekilde yapıldığının, işlemlerin gerçeği yansıttığının ve Katma Değer Vergisi beyanlarına ilişkin hesaplamaların doğru olduğunun tasdiki yapılmaktadır.

3. Petrol Arama Faaliyetlerine İlişkin İstisna

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13/c maddesi gereğince, 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümleri gereğince petrol arama faaliyetlerine münhasır olmak üzere, bu faaliyetleri yürütenlere yapılan hizmetler ile mal teslimleri Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir.

Dolayısıyla, bu hizmetleri ifa edenler ile mal teslim edenler yüklendikleri Katma Değer Vergisi'nin iadesini talep edebilmektedirler.

Bu uygulamada yeminli mali müşavir tasdik raporu ile işlemlerin maddede belirtilen şekilde yapıldığı, ve gerçek olduğu ile Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamalarının doğru olduğu tasdik edilmektedir.

4. Yatırım Teşvikli Makine ve Teçhizat Teslimleri İstisnası

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13/d maddesi gereğince, Yatırım Teşvik Belgesi sahibi mükelleflere belge kapsamındaki makine ve teçhizat teslimleri Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir. Dolayısıyla, bu makine ve teçhizatı teslim edenler yüklendikleri vergiyi indirim yoluyla gideremeleri halinde, arta kalan Katma Değer Vergisi'nin iadesini talep edebilmektedirler.

Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile satıcının teslim ettiği malın teşvik belgesi kapsamında olduğu, işlemlerin gerçeği yansıttığı, satıcının Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamalarının teslim edilen mala ait yüklenilen Katma Değer Vergisi'nin doğru olduğu tasdik edilmektedir.

5. Transit Taşımacılık İstisnası

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 14. maddesi gereğince, transit ve Türkiye ile yabancı ülkeler arasında yapılan taşımacılık işleri maddede belirtilen koşullarla Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir. Dolayısıyla, yurtdışı taşımacılık yapan mükellefler, yüklendikleri vergiden indirim yoluyla gideremedikleri Katma Değer Vergisi tutarının iadesini talep edebilmektedirler.

Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile, yapılan taşımacılığın mevzuatta belirtilen şekle uygun uluslararası taşımacılık olduğu, işlemlerin gerçeği yansıttığı, Katma Değer Vergisi beyanlarının ve hesaplamaların doğru olduğu tasdik edilmektedir.

6. Diplomatik İstisnalar

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 15. maddesi gereğince yapılan teslimler ve hizmetler vergiden istisna edilmiştir. Bunları şu şekilde çeşitlendirebiliriz:

- Karşılıklı olmak koşuluyla, yabancı devletlerin Türkiye'deki diplomatik temsilciliklerine, konsolosluklarına ve bunların diplomatik haklara sahip mensuplarına yapılan teslim ve hizmetler, Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir.

- Uluslararası anlaşmalar gereğince vergi muafiyeti tanınan uluslararası kuruluşlara ve bunların mensuplarına yapılan teslim ve hizmetler Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmiştir.

Dolayısıyla, bu teslim ve hizmetleri yerine getiren satıcılar, bu teslim ve hizmetler için yüklendikleri vergiyi indirim yoluyla gideremeleri halinde, kalan tutarın, iadesini talep edebilmektedirler.

Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile, yapılan satışların mevzuatta öngörülen koşullara uygun olduğu, gerçeği yansıttığı, istisna koşullarına uyulduğu, Katma Değer Vergisi beyanlarının ve hesaplamaların doğru olduğu tasdik edilmektedir.

C. İNDİRİMLİ ORANA TABİ İŞLEMLERDEN DOĞAN KATMA DEĞER VERGİSİ İADESİ

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 29. maddesinin 2. bendinde *"Şu kadar ki 28. madde uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından vergi nispeti indirilen teslim ve hizmetlerle ilgili olup yılı içerisinde indirilemeyen ve tutarı Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek sınırı aşan vergi iade olunur."* hükmüne yer verilmiştir. 2000/1074 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 23.8.2000 tarih ve 24149 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu karara göre, halen % 1 ve % 8 olmak üzere iki ayrı orana göre vergilendirilen işlemler kapsamındaki teslim ve hizmetler nedeniyle yüklenilen vergilerin iadesi söz konusu olabilmektedir.

Bu mal ve hizmetlerin satın alınması veya İmali sırasında, çoğunlukla genel oranda Katma Değer Vergisi ödenmekte, ancak bunların tesliminde indirimli oranda Katma Değer Vergisi hesaplandığı İçin yüklenilen vergiler indirim yoluyla tam olarak giderilememektedir. Bu nedenle satıcı üzerinde kalan Katma Değer Vergisi tutarının iadesi kabul edilmektedir.

Konuya ilişkin düzenlemeleri içeren 74 ve 76 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliğ'lerine göre, indirimli orana tabi işlemlerden doğan Katma Değer Vergisi iadesi, bir takvim yılı içerisinde indirilemeyen Katma Değer Vergisi'nin İadesi şeklinde uygulanmaktadır. Dolayısıyla, daha önce aylık olarak iade uygulanan temel gıda maddeleri de dahil olmak üzere indirimli orana tabi işlemlerde iade yıl sonunda gündeme gelmektedir. Ayrıca, sadece Bakanlar Kurulu'nca belirlenen tutarın (ki şu anda 1 milyar TL olarak belirlenmiştir) üzerinde kalan vergi İade edilebilmekte, bu tutarın altında kalan verginin iadesi yapılamamaktadır.

Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile işlemlere ilişkin Katma Değer Vergisi oranı uygulamasının doğruluğu, işlemlerin gerçeği yansıttığı, Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamaların doğru olduğu ve ilgili karar ve tebliğde belirtilen şekilde doğru olarak hesaplanıp, iadesinin talep edildiği tasdik edilmektedir.

D. TEVKİFAT UYGULAMASINDAN DOĞAN KATMA DEĞER VERGİSİ İADESİ

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun vergi sorumluluğunu düzenleyen 9. maddesinin 1. bendinde, Maliye Bakanlığı'nm, vergi alacağının emniyet altına alınması amacıyla, vergiye tabi işlemlere taraf olanları verginin ödenmesinden sorumlu tutabileceği kabul edilmiştir. Bu yetkiye dayanılarak da Maliye Bakanlığı'nca bazı işlemlerden dolayı hesaplanan Katma Değer Vergisi'nin bir kısmının alıcı tarafından satıcıya ödenmeyip, tevkifat yoluyla ve sorumlu sıfatıyla beyanı öngörülmüştür. Bu tevkifat uygulamasından doğan bazı işlemlerde ise satıcıya Katma Değer Vergisi iadesi yapılması kabul edilmiştir. Bu iade türleri şunlardır.

1. Tekstil ve Konfeksiyon Sektöründe Tevkifat Uygulaması

Bu konu 51 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile Ocak /1996 tarihinden geçerli olarak sistemimize girmiştir. Fason olarak yaptırılan tekstil ve konfeksiyon işlerinde, fason hizmet bedeli üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisi'nin 2/3'ü fason iş yaptıranlar tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilmek üzere tevkifata tabi tutulacak, 1/3'ü ise fason iş yapana ödenecektir. Konuya ilişkin 72 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği'nin 5. maddesine göre, kendilerine vergi tevkifatı uygulanan mükellefler, bu işlemleri nedeniyle mahsuben iade talebinde bulunabilecektir. İade alacağının nakden talep edilmesi kabul edilmemiştir. Bu uygulamada yeminli mali müşavir tasdik raporu ile işlemlerin gerçeği yansıttığı, Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamaların doğru olduğu tasdik edilmektedir. Sadece mahsup talepleri için rapor düzenlenmekte olup, bu usulde rapora istinaden nakit iade yapılmamaktadır.

2. Hurda Metal Alımlarında Tevkifat Uygulaması

Bu konu da 51 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile sistemimize girmiştir. Gerçek usule tabi mükelleflerden yapılacak hurda metal alımlarında teslim bedeli üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisi'nin 2/3'ü alıcı tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilmek üzere vergi tevkifatına tabi tutulacak, 1/3'ü ise satıcıya ödenecektir. Bu uygulama sonucunda, satıcının Katma Değer Vergisi iade hakkı doğabilmektedir. Çünkü, hesaplanan Katma Değer Vergisi'nin ancak 1/3'ünü alabilen satıcı bu satışlar için yüklendiği Katma Değer Vergisi'ni bazen tamamen indirim yoluyla gideremememekte ve iade talep edebilmektedir. İade nakden veya mahsuben yapılabilmektedir. Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile işlemlerin gerçeği yansıttığı, Katma Değer Vergisi beyanının ve hesaplamaların doğru olduğu tasdik edilmektedir.

3. Atık Kağıt ve Hurda Plastik Malzeme Teslimlerinde Tevkifat Uygulaması

Bu işlemlerde tevkifat uygulaması, sistemimize 81 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile Mart 2001 tarihinden geçerli olmak üzere girmiştir. Henüz çok yeni olan bu sitemin işleyişinin hurda metal tesliminde tevkifat uygulamasına ilişkin usul ve esaslara göre

yürütülmesi kabul edilmiştir. Yani, satıcıların İade hakkı (nakden de olmak üzere) bulunmaktadır. Bu uygulama, hurda metal teslimi ile aynı nitelikte kurallara bağlanmıştır.

E. KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU'NUN GEÇİCİ MADDESİ KAPSAMINDAKİ TESLİMLER

Katma Değer Vergisi Kanunu'nu Geçici 17. maddesinde *"Dahilde işleme ve geçici kabul rejimi kapsamında ihraç edilecek malların üretiminde kullanılacak maddelerin 31/12/2008 tarihine kadar tesliminde Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (c) bendi hükümlerine göre, bölgeler, sektörler veya mal grupları itibariyle işlem yapttrmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir."* denmektedir. Konuya ilişkin 31/07/2000 tarih ve 2000/1162 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanmıştır.

Konuya ilişkin 75 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği'ne göre; dahilde işleme veya geçici kabul izin belgesi alan ve demir-çelik ile otomotiv ve otomotiv yan sanayii sektörlerinde faaliyette bulunan imalatçı-ihracatçılara, bu rejimler kapsamında ihraç edilecek malların imalinde kullanılacak maddelerin tesliminde tecil-terkin uygulaması kabul edilmiştir. Bu uygulamada, yeminli mali müşavir tasdik raporu ile, ihracatçıların satın aldıkları malları süresi içerisinde ihraç ettikleri, işlemlerin mevzuata uygun olarak gerçekleştiği ve gerçeği yansıttığı tasdik edilmekte ve ihracatçıya mal satanlar, bu raporlara dayanarak Katma Değer Vergisi iadesi alabilmektedir. Uygulamada, ihracat ve ihraç kayıtlı mal teslimlerine ilişkin usul geçerlidir.

F. KATMA DEĞER VERGİSİ İADELERİNİN MAHSUBEN YAPILMASI

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 32. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan ve 1.3.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 81 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile Katma Değer Vergisi iadesinin mahsuben iadesi konusunda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Tebliğe göre;

- ihracat istisnasından,
- ihraç kaydıyla teslimlerden,

doğan Katma Değer Vergisi iadelerinin, hak sahibi mükelleflerin,

- kendisinin,
- mal ya da hizmet satın aldığı kişilerin,
- ortaklarının

vergi borçlarına ve Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçlarına mahsup edilmesi uygun görülmüştür.

Tebliğ'de mahsubun yapılması konusunda yeminli mali müşavir raporu aranıp aranmayacağı hakkında yeterli açıklama bulunmamaktadır. Bizce, mahsupların zamanında ve doğru olarak yapılabilmesi için bu türdeki mahsup işlemlerinde de yeminli mali müşavir raporunun aranması yararlı olacaktır. Aksi halde, mahsuba tabi olacak iade tutarı, mahsup edilecek borç tutarları ve mükellefler ile, ilgili idareler arasında bu konularda çeşitli sorunların yaşanacağını düşünüyoruz. Dolayısıyla, Bakanlık'ça yayınlanacak yeni bir tebliğde bu mahsup işlemlerinde de yeminli mali müşavir tasdik raporunun aranacağının açıkça belirtilmesi uygun olacaktır.

F. KATMA DEĞER VERGİSİ İADELERİNİN YAPILMA ŞEKLİNE İLİŞKİN TABLO

Tebliğimizin bu bölümünde, buraya kadar anlatılan işlemlerden doğan Katma Değer Vergisi iadelerinin yapılma şekline (mahsuben veya nakit), sınırına ve rapor aranma durumuna ilişkin olarak karşılaştırmalı bir tablo aşağıda sunulmuştur. Söz konusu bu tablodaki tutarlar ve uygulama biçimleri zamanla değişebilmekte olup, söz konusu bu rapor Mart 2001 itibariyle düzenlenmiştir.

Tablo1:KDV Iadelerinin Yapılma Şekli

İade Hakkı Doğuran İşlem	Teminat ve Rapor Aranmaksızın Nakit İade Sınırı	Dayanağı -	Teminat ve Raporsuz Mahsuben İade	Dayanağı	YMM Tam Tasdik Sözleşmesi Olması Hali	Tasdik Raporu ile İade Tam Tasdik Sözleşmesi Olmaması Hali	Dayanağı
1-KDVK Md. 11 İhracat Kayıtlı Md. Teslimi	2.000.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	28 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	2-15.000.000.000.-	1-13-15,19, 20. 23 Sıra No SMM YMM GT.
2-KDVK Md.11/6 Türkiye'de İkamet Etmeyen Yolculara Yapılan Teslimler	2.000.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	28 Sıra No KDVK GT	2-5.000.000.000.-	2-5.000.000.000.-	15, 20, 23 Sıra No SMMM YMM GT.
3-KDVK Md. 13/a Araçlara İlişkin Teslimler	200.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT.	200.000.000.-	8 Sıra No SMM YMM GT. 28 Sıra No KDVK GT.	-	200.000.000 -15.000.000.000	8, 20, 23 Sıra No SMMM YMM GT.
4-KDVK Md.13/b Araçlara İlişkin Teslimlere Verilen Hizmetler	200.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	59 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	200.000.000 -15.000.000.000	8, 20, 23 Sıra No SMMM YMM GT.
5-KDVK Md. 13/c Petrol Arama Faaliyetine İlişkin Teslim ve Hizmetler	200.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT	200.000.000.-	-	Geçersiz	Geçersiz	-
6-KDVK Md. 13/d Yatırım Teş. Bel. Kop. Yapılan Teslimler	200.000.000.-	69-73 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	72 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	200.000.000 -15.000.000.000	23 Sıra No SMMM YMM GT. 72 Sıra No KDVK GT.
7-KDVK Md 14 Transit Taşımacılık	1.000.000.000.-	81 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	50 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	500.000.000 - 15.000.000.000	23 Sıra No SMMM YMM GT.
8-KDVK Md.15/a Diplomatik İstisna Kapsamında Yap.Teş.	200.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT	200.000.000.-	-	Geçersiz	Geçersiz	-
9-KDVK Md.15/b Uluslar arası Anlaşmalar Kapsamında Ulus. Kuruluş. Yapılan Teslimler	200.000.000.-	73 Sıra No KDVK GT	Sımrsız	19 Sıra No SMMM YMM GT.	Sınırsız	200.000.000 -15.000.000.000	19-23 Sıra No SMMM YMM GT.
10-KDVK Md. 29/2 İndirimli Oranda Mal Teslimleri	2.000.000.000-	74 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	9 Sıra No SMMM YMM GT.	Sınırsız	2.000.000.000 -15.000.000.000	9-20-23 Sıra No SMMM YMM GT.
11-KDVK Md.9 Hurda Metal, Atık Kağıt ve Hurda Plastik Teslimleri	200.000.000.-	51-53-73-81 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	58 Sıra No KDVK GT	Sınırsız	200.000.000 -15.000.000.000	51-53-73-81 Sıra No KDVK GT. 23 Sıra No SMMM YMM GT.
12-KDVK Md.9 Tekstil ve Konf. Ürün Teslimleri	-	72 ve 81 Sıra No KDVK GT	2.000.000.000.-	72, 73, 77 Sıra No KDVK GT.	Geçersiz	2.000.000.000.- ve üstü {Sadece Mahsuben)	-
13-KDVK Geç.17 Md. Kap.Teslim ve Hizmetler	2.000.000.000.-	71 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	71, 73 Sıra No KDVK GT.	Sınırsız	2.000.000.000-15.000.000.000	71-75 Sıra No. KDV GT.

II. YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLİK MESLEĞİNİN SİSTEMDEKİ İŞLEVİ

A. GENEL BİLGİ

Muhasebe ve mali müşavirlik mesleğinin disipline edilmesi ve belli bir düzene kavuşturulabilmesi amacıyla yapılan ve çok uzun yıllar süren mücadeleler sonucu nihayet 1989 yılında kabul edilen 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile meslek yasal bir çerçeveye kavuşmuş ve uygulamaya konulmuştur. Anılan Yasa'nın birinci maddesinde amaç;

- İşletmelerde faaliyetlerin ve işlemlerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde işleyişini sağlamak,

- Faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililerin ve resmi mercilerin istifadesine tarafsız bir şekilde sunmak,

- Yüksek mesleki standartları gerçekleştirmek

şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım çerçevesinde meslek *"Serbest Muhasebeci" "Serbest Muhasebeci Mali Müşavir"* ve *"Yeminli Mali Müşavir"* meslekleri ve hizmetleri şeklinde birbirlerini tamamlayan üç ayrı kategoriye ayrılmıştır.

Biz burada yeminli mali müşavirlik mesleğinin Katma Değer Vergisi İade Sistemi içindeki işlevi, yetkileri, sorumlulukları ve uygulamada ortaya çıkan sorunları üzerinde duracağız.

Yeminli mali müşavirlik mesleği Türkiye'nin kendine özgü koşulları içinde oluşmuş olup yeminli mali müşavirler birer kamu görevlisi olarak kabul edilmiştir. Sistem bu ana fikir çerçevesinde oluşturulmuştur. Gerçekten 3568 sayılı Yasa ile yeminli mali müşavirlik mesleğine muhasebe denetimi yanında vergi denetimi de görev olarak verilmiştir. Bu gereksinim vergi inceleme elemanlarının sayılarının ve fiziksel olanaklarının yetersiz olması, milyonları aşan vergi beyannamelerinin etkin ve verimli bir şekilde kontrol edilememesi ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin boyutlarının giderek önemli ölçülerde artmasından kaynaklanmıştır. Nitekim; Türkiye'de 1999 yılında gerçek usulde yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi'ni veren mükellef sayısı 1.988.007, Kurumlar Vergisi mükellef sayısı 560.411, Katma Değer Vergisi mükellef sayısı 2.730.891 dir. Buna karşın vergi incelemesi yapmakta görevli denetim elemanlarının sayısı ise 2742 olup, dağılımı aşağıdaki gibidir.

Denetim Elemanı	Dolu Kadro
Maliye Müfettişi	109
Hesap Uzmanı	292
Gelirler Kontrolörü	333
Vergi Denetmeni	2008
Toplam	2742

Vergi inceleme sonuçlarının yıllar itibariyle dağılımı ise aşağıdaki gibidir.

İnce	eme	İncelenen Matrah (Milyon TL)	Bulunan Matrah Farkı (Milyon TL)	Oran %
Yılı	Sayısı			
1993	68.954	35.897.015	12.906.858'	36
1994	48.056	120.145.917	135.755.349	113
1995	56.096	169.827.303	71.167.159	42
1996	54.536	375.262.112	99.724.529	27
1997	63.198	723.888.102	284.899.552	39
1998	68.748	1.763.429.888	684.220.838	39
1999	51.731	1.288.777.870	1.043.797.167	81

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelirler Gn. Müd., Vergi İstatistikleri 1999, Haziran 2000, Ankara.

Görüleceği üzere % 1 civarında bir vergi inceleme oranı ortaya çıkmakta, öte yandan bulunan matrah farkının incelenen matraha oranı giderek artmakta olup 1999 da % 81 e ulaşmıştır.

Öte yandan denetim birimlerinin vergi incelemelerinin çok büyük bölümünü Katma Değer Vergisi iade incelemeleri oluşturmuştur. Bu durum vergi incelemelerinin etkinliğini ve caydırıcılığını önemli ölçüde etkilediği gibi denetim elemanlarının iş tatmin seviyelerini de olumsuz yönde etkilemiştir. İnceleme elemanlarının Katma Değer Vergisi iade incelemeleri ile yoğunlaşmasının bir sonucu olarak da Katma Değer Vergisi iadelerinin sonuçlandırılması, bir iki yıl gibi uzun yılların almasına neden olmuştur. Oysa Katma Değer Vergisi iadesi incelemelerinin tam ve doğru olarak yapılması yanında ihracatçıların hak ve yararlarını korumak, rekabet güçlerini artırabilmek için iade taleplerinin de kısa sürelerde gerçekleştirilmesi de bir zorunluluktur. 1993-1999 yıllarında yapılan iade miktarları aşağıdaki gibidir.

Yıllar	İhracat İstisnası nedeniyle dahilde alınan KDV'den yapılan vergi iadesi miktarı (Milyar TL)	GSMH İçindeki Payı (%)
1993	5.270	0,3
1994	45.439	0,4
1995	38.884	0, 5
1996	61.250	0,4
1997	147.751	0, 5
1998	304.709	0,6
1999	456.649	0,6

İşte bu koşullarda gelişen yeminli mali müşavirlik mesleğinin özellikle Maliye Bakanlığı tarafından oluşturuluş amacı; Yasa'nın gerekçesinde de belirtildiği üzere Maliye Bakanlığı'nın vergi denetimi konusundaki ağır yükümü hafifletmek, Türk Vergi Sistemi'nin yozlaşmasına mani olmak, vergicilik ve işletmecilik sahasında güven ve ahlak unsurunun gelişmesini temin edebilmek, vergi kanunlarının uyuşmazlıklarını en az düzeye indirebilmektir.

B. YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLİĞİN KONUSU

Yeminli mali müşavirlik mesleğinin konusu; 3568 sayılı Kanun'un 2. Maddesinin (A) fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yazılı işleri yapmanın yanında, Kanun'un 12. Maddesine göre çıkartılacak yönetmelik çerçevesinde tasdik işlerini yapmak şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre Yeminli Mali Müşavirler Kanunu'nun 2. Maddesinin (A) fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde belirtilen ve aynı zamanda Serbest Muhasebecilik ve Mali Müşavirlik mesleğinin konusuna giren işleri de yapabilecekler ve mükelleflerin mali tablolarını çıkartılacak yönetmelikler çerçevesinde tasdik edecekleridir. Diğer taraftan Kanun'un 2. Maddesinin (B) fıkrasında; yeminli mali müşavirlerin muhasebe ile ilgili defter tutamayacaklarını, muhasebe bürosu açamayacaklarını ve muhasebe bürolarına ortak olamayacaklarına ilişkin yasaklar getirilmek suretiyle yeminli mali müşavirlerin tarafsız çalışmalarının sağlanması için müşavirlik dışında muhasebecilik yapmaları önlenmiştir.

Görüldüğü üzere, yeminli mali müşavirlik mesleğinin iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi *"müşavirlik ve muhasebe denetim işleri",* ikincisi ise *"tasdik işleri"* veya *"vergi denetim işleri"* dir.

Diğer bir deyişle 3568 sayılı Yasa yeminli mali müşavirlere hem *"muhasebe denetimi"* ni hem de ağırlıklı olarak *"vergi denetimi"*ni görev olarak vermiştir.

1. Yeminli Mali Müşavirlik Mesleğinin Müşavirlik ve Muhasebe Denetim İşleri

Yukarıda da belirtildiği üzere; Kanun'un 2. Maddesinin (A) fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde sayılan işlerin de Yeminli Mali Müşavirlerin yapması gereken işler olarak da sayılmıştır. Buna göre; yeminli mali müşavirlere gerçek ve tüzel kişilere ait teşebbüs ve işletmelerin; muhasebe sistemlerini kurmak, geliştirmek, işletmecilik, muhasebecilik, finans, mali mevzuat ve bunların uygulamaları ile ilgili işlerini düzenlemek veya bu konularda

müşavirlik yapmak yetkisi verilmiştir. Bu hizmetler esas itibariyle *"müşavirlik"* ya da *"danışmanlık"* hizmetlerini ifade etmektedir.

Kanun'un 2/A-c maddesine göre ise; yukarıda yazılı konularda, belgelerine dayanılarak, inceleme, tahlil, denetim yapmak, mali tablo ve beyannamelerle ilgili konularda yazılı görüş vermek, rapor ve benzerlerini düzenlemek, tahkim, bilirkişilik ve benzeri işleri yapmaktır.

Görüleceği üzere bu İşler; müşavirlik ya da danışmanlık hizmetinden daha ileri bir niteliğe sahip olup inceleme araştırma ya da denetim raporu gibi yeni belgeler üretmeyi amaçlayan hizmetlerdir.

2. Yeminli Mali Müşavirlik Mesleğinin Tasdik İşleri

Yeminli mali müşavirlerin işlerini; vergi denetim işleri ve Katma Değer Vergisi iade işleri olarak iki ana gruba ayırabiliriz. Yeminli mali müşavirlik mesleğinin Tasdik ile ilgili işleri 3568 sayılı Kanun'un 12. Maddesine göre Maliye Bakanlığı tarafından çıkartılacak yönetmelikte belirtilen İşlerle sınırlandırılmıştır. Kanun'un 12. Maddesinde *"yeminli mali müşavirlerin tasdik edecekleri belgeler, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esaslar; gerçek ve tüzel kişilerin mükellefiyet şekilleri, iş kolları ve ciroları, döviz kazandırıcı işlemleri, ithalat ve ihracatları, yatırımın miktarları ve nevileri ile belgelerin ibraz edileceği merciler esas alınmak suretiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir."* hükmü yer almıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 3568 sayılı Yasa; muhasebe, müşavirlik ve denetim işlerinin belli bir düzene kavuşturulmasını ve bu işlerin yeterliliklerini kanıtlamış bilgi ve sorumlulukları olan yetkili meslek mensuplarınca yapılmasını amaçlamıştır. Ancak Maliye Bakanlığı yeminli mali müşavirleri birer kamu görevlisi olarak görmek eğiliminde olduğundan yukarıdaki amaçlara göre oluşması gereken sistem gerçek amacına ulaşamamaktadır. Dolayısıyla bu amaçla yapılan düzenlemeler meslek mensuplarını vergi inceleme elemanları gibi emir ve talimatları doğrultusunda çalıştırmaya yönelik düzenlemeler olmaktadır. Oysa beyanname tasdikinin bir kamu görevi olarak yorumlanmaması gerektiği görüşündeyiz.

C. TASDİKİN AMACI

3568 sayılı Yasa'nın Genel Gerekçesi'nde de açıklandığı üzere; tasdik görevinin Yeminli' Mali Müşavirlerce uygulanmaya başlanması, kamu idarelerince yapılması gerekli denetleme işlerini kolaylaştıracak, denetim kapsamına alınacak mükellef sayısını azaltacaktır. Bu idare ve kurumlara sunulan beyanlar yeminli mali müşavirlerin ehliyeti ile gözden geçirilmiş olacağından, ilke olarak incelenmiş beyan ve belge olarak kabul edilecektir.

Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konulan ile Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca tasdikin amacı;

- Gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin hesap ve kayıtlarının sonuçlarını gösteren mali tabloları denetlemek, ibraz edilen belge ve defter kayıtlarına uygun olduğunun tespit ve tabloların yanıltıcı olmayacak biçimde kamuya sunulmasını sağlamak,

- Gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin taleplerinin karşılanmasında çabukluğu sağlayarak hak ve yararlarını korumak,

- Vergi idaresi ile mükellef ilişkilerinde güveni hakim kılmaktır.

D. YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLİK KDV İADESİ TASDİK YETKİSİNİN YASAL DAYANAĞI

1. Yeminli Mail Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları, Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik

3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin Maliye Bakanlığı'na verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan ve 2.1.1990 gün ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Yeminli Mali*

Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik konulan, Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in 7/C maddesi ile Katma Değer Vergisi iade ye mahsup işlem ve belgelen tasdik kapsamına alınmıştır.

2. Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği

Yeminli mali müşavirlerin düzenlemiş bulundukları tasdik raporları, 14.10.1991 tarih ve 21021 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 52. maddesi uyarınca *"Nakden veya mahsuben tahsil edilerek bütçeye gelir kaydedilen paraların, fazla veya yersiz tahsil edilmesinden dolayı ilgililerine geri verilmesinde aranılacak belgeler"* arasında sayılmıştır.

Söz konusu Yönetmeliğin 52/3 maddesinde Katma Değer Vergisi Kanunu'na göre yapılacak iadelerde uygulanacak esaslar belirtilmiş olup, maddenin son fıkrasında 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanılarak Gelirler Genel Müdürlüğü'nce tespit edilen usul ve esaslar çerçevesinde yeminli mali müşavirlerce düzenlenen raporların, bu maddede sözü edilen inceleme raporu yerine geçeceği belirtilmiştir.

E. KATMA DEĞER VERGİSİ İADESİNDE YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLİK VE TASDİK YETKİSİNİN KAPSAMI

1. Kapsamı

Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları, Tasdike ilişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin 7/C maddesi hükümlerine istinaden aşağıda belirtilen Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliğleri ile Katma Değer Vergisi iade ve mahsup işlemleri tasdik kapsamına alınmıştır.

a) 1 ve 81 seri numaralı Genel Tebliğler ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11. maddesinde yer alan ihracat teslimleri ile ihraç kaydıyla tecil-terkin uygulaması kapsamında yapılan teslimlerden doğan Katma Değer Vergisi iadelerinin tasdiki,

b) 6 seri numaralı Genel Tebliğ ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan taşımacılık hizmetlerinden doğan Katma Değer Vergisi iade ve mahsup işlemlerinin tasdiki,

c) 8 seri numaralı Genel Tebliğ ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13. maddesinin (a) ve (b) bendinde yer alan *"Mükelleflere işletmelerinde kullanacakları deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarının, yüzer tesis ve araçlarının teslimleri ile bunların tadili, onarım ve bakımı şeklinde ortaya çıkan teslim ve hizmetler ve deniz ve hava taşıma araçları için liman ve hava meydanlarında yapılan hizmetlere* ilişkin istisna uyarınca yapılan işlemler nedeniyle yüklenilip indirimle giderilemeyen Katma Değer Vergisi iadesi işlemlerinin tasdiki,

d) 9 seri numaralı Genel Tebliğ ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 29/2. maddesine göre aynı Kanun'un 28. maddesi uyarınca; Bakanlar Kurulu tarafından vergi oranı indirilen temel gıda maddeleri ile ilgili olup indirilemeyen Katma Değer Vergisi'nin iade işlemlerinin tasdiki,

e) 15 seri numaralı Genel Tebliğ ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11/1-b maddesinde yer alan Türkiye'de ikamet etmeyen yolculara yapılan satışlarla ilgili katma değer vergilerinin iade işlemlerinin tasdiki,

f) 19 seri numaralı Genel Tebliğ ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 15/1-b maddesinde yer alan uluslararası kuruluşlara ve bunların mensuplarına yapılan teslim ve hizmetlerden doğan Katma Değer Vergisi'nin iade edilmesine ilişkin İşlemlerin tasdiki.

Yukarıda belirtilenlerin dışında da ayrıca Katma Değer Vergisi Tebliğleri ile de iade ve mahsup işlemleri tasdik kapsamına alınmıştır. Bunlar;

a) 53 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile tevkifata tabi tutulan hurda metal satışlarından doğan iade ve mahsup işlemlerinin tasdiki,

b) 71 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile Katma Değer Vergisi Kanunu'nun geçici 17. maddesi uyarınca dahilde işleme ve geçici kabul rejimleri kapsamında tecil terkin işlemlerinin tasdiki,

c) 72 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile teşvik belgeli makine ve teçhizat teslimlerinden doğan Katma Değer Vergisi'nin nakden veya mahsuben iadesi işleminin tasdiki,

d) 77 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile tekstil ve konfeksiyon sektöründeki fason işlerle ilgili tevkifat uygulamasında mahsuben iadenin tasdiki işlemleri,

e) 81 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliği ile atık kağıt ve hurda plastik malzeme teslimine ilişkin tevkifat uygulamasından doğan iade ve mahsup işlemlerinin tasdiki.

2. Değerlendirme

Yukarıda belirtilen konularda yapılacak Katma Değer Vergisi iade ve mahsup işlemlerine ilişkin inceleme yöntemleri ile düzenlenecek raporların içerikleri ve dispozisyonlan yine anılan Genel Tebliğlerde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bir kısım işlemlerin ise genel anlamdaki açıklamaları esas itibariyle 18, 20, 27 ve 29 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliğlerinde yapılmıştır.

Katma Değer Vergisi'ne yönelik iade ve mahsup işlemlerine ilişkin yeminli mali müşavirlerce yapılacak incelemeler ile düzenlenecek raporların şekil ve içeriklerinin belirlenmesine ait yukarıda belirtilen düzenlemeler zaman içerisinde yine yukarıda açıklanan hukuki düzenlemelerde belirlenen amaçların dışına çıkılarak salt muhtemel vergi kayıp ve kaçaklarının önienebilmesinin teminine yönlendirilmiştir. Oysa 3568 sayılı Yasa'nın 12. Maddesi ve bu maddeye istinaden çıkarılmış bulunan yönetmelik hükümlerine bakıldığında yeminli mali müşavirlerin belirlenen standart denetim normlarına göre inceleme yapacakları ve tasdikten doğan sorumluluklarının da bu denetim kapsamı ile sınırlı olacağı son derece açıktır. Yeminli Mali Müşavirlerin yapacakları tüm denetim hizmetlerinde (sınırlı konular veya tam tasdikte) vergi kayıp ve kaçağını tam olarak önlemesini beklemek mümkün değildir ve gerçekçilikle de bağdaşmaz.

Katma Değer Vergisi iadesinin yapılmasına yönelik incelemelerin de her şeyden evvel ülke çıkarlarına uygun olup olmadığının aranması gerekmektedir. Ülkemizde faturasız mal akımının fiilen varlığı bilinen bir gerçek iken, tüm sorumluluğun Katma Değer Vergisi İadesi almakta olan mükelleflere yüklenmesi de doğru değildir. Zira bazı hallerde fiilen mal alımı ve hukuken geçerli belge alınmış olmasına rağmen birkaç kademe aşağıda bulunan satıcılardan bazılarının bilerek veya bilmeyerek beyan ve ödeme yükümlülüklerini yerine getirmemiş olması her zaman için mümkündür. Burada değerlendirilmesi gereken konunun ihracatçının ciddi anlamda bu işi yapıp yapmadığı ile vergisi ödenmemiş belge alımının bilerek yapılıp yapılmadığı ve genele oranının hangi boyutta olduğudur. İhracatçının herhangi bir kusuru olmaksızın salt belge düzeninin oturmamış olmasından kaynaklanan nedenler ile üst seviyeli sorumlulukların oluşturulması gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

3568 sayılı Kanun'un temel amacı 1. Maddesinde açıklandığı üzere, işletmelerdeki faaliyetlerin ve işlemlerin sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlamak faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililerin ve resmi mercilerin istifadesine tarafsız bir şekilde sunmak ve yüksek mesleki standartları geliştirmektir. Görüleceği üzere yasa ile beklenilen doğrudan vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi değil, sistemin kurulması ve işleyişi sonucunda gerek maliye ve gerekse diğer resmi kuruluşlarla üçüncü kişilere güvenilir bilgiler verilmesini sağlamaktır. Bu güvenilirliğin sağlanması ise vergi kayıp ve kaçağının azalmasını kendiliğinden getirecektir.

Son dönemlerde özellikle 2000 yılının ortalarından itibaren yaşanan hayali ihracat, naylon fatura vurgunu, gümrük kaçakçılığı, kara para aklama olayları ve Paraşüt, Balina, Kartal vb. adlarla anılan polisiye operasyonlar sonucu Maliye Bakanlığı bir takım önlemler alma ve düzenlemeler yapma gereksinimini duymuştur. Bu gereksinimin bir sonucu olarak; 01.12.2000 tarih ve 24247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 77 seri numaralı, 22.12.2000 tarih 24268 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 78 seri numaralı ve nihayet 01.03.2001 tarih

ve 24333 sayılı Resmi Gazete'de 81 seri numaralı Katma Değer Vergisi Genel Tebliğlerini yayımlamıştır.

Yeminli mali müşavirlik mesleği ile ilgili olarak da bir takım düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz idi. Bunu sonucu olarak 6.12.2000 tarih ve 24252 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği yayımlanmıştır.

Bu tebliğlerin yayımından itibaren Katma Değer Vergisi iadeleri önemli ölçüde durmuştur. Zira tepkisel düzenleme özelliğini taşıyan 27 seri numaralı Genel Tebliğ Katma Değer Vergisi iadelerinin yeminli mali müşavirlerce yapılmasını ve uygulanmasını hemen hemen imkansız hale getirmiştir. Bunun üzerine 27 seri numaralı Tebliğ bir ölçüde yumuşatılmış ve 2.3.2001 tarih ve 24334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 29 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği yayımlanmıştır.

F. KATMA DEĞER VERGİSİ İADESİNE İLİŞKİN TASDİK SÜRECİNDE DENETİM YÖNTEMİ

1. Yasal Çerçeve

3568 sayılı Kanun'un 12. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan *"Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları ve Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"* \r\ 7. maddesinde tasdik işlemi yapılırken aranacak asgari bilgi ve şekil şartları ile tasdike ilişkin diğer usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nca çıkartılacak tebliğlerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu yetkiye dayanılarak Maliye Bakanlığı'nca çeşitli tarihlerde yayımlanan tebliğler ile tasdik konusuna giren konu ve işlemler ve tasdik ile ilgili diğer hususlar açıklanmıştır.

Yönetmeliğin 4. maddesinin ilk fıkrasında tasdik kavramı *"Gerçek veya tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin yeminli mali müşavirlerce denetleme ilke ve standartlarına göre uygunluk yönünden incelenmesi, bu inceleme sonuçlarına dayanılarak tasdik kapsamına giren konuların ve belgelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının imza ve mühür kullanmak suretiyle tespiti ve rapora bağlanması"* şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin 4. maddesinin 2. fıkrası hükmü ile de, tasdik kavramının tanımında geçen denetleme ilke ve standartlarından, konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan tebliğler ile yapılan düzenlemeler ve esasların anlaşılması gerektiği açıklığa kavuşturulmuştur.

Öte yandan, Yönetmeliğin 14. maddesinde yeminli mali müşavirlerin tasdik konusu ve kapsamı ile ilgili yeterli miktarda güvenilir kanıtları toplamak zorunda oldukları belirtilmiş, 15. maddesinde ise denetim yöntemleri sayılmıştır.

Yönetmeliğin 15. maddesine göre; yeminli mali müşavirler tasdik çalışmalarının yürütülmesinde kanıtları aşağıdaki ve benzeri tekniklerle toplarlar;

a- Sayım ve envanter incelemesi
b- Belge incelemesi
c- Bilgi Toplama
d- Doğrulama
e- Karşılaştırma ve puantaj
f- Analitik inceleme

Buna göre yeminli mali müşavirler;

- İşletme kayıtlarında gösterilen mevcut ve borçların ilgili mevzuat hükümlerinde öngörülen belgelerle doğrulanması,

- İbraz edilen belgelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının araştırılması,

- İşletme kayıtları ve belgeler konusunda gerekli açıklığın olmadığı hallerde ilgililerden bilgi alınması, alınan bilgilerin tutanakla tespit edilmesi,

• İşletme kayıtlarında yer alan hususların ilgili üçüncü şahıslar nezdindeki defter ve belgeler üzerinden araştırılarak tespit yapılmak suretiyle doğrulanması,

• Aralarında uygunluk bulunması gereken tutarların karşılaştırılması aktarmaların ve kayıt ve belge üzerindeki aritmetik işlemlerin doğruluğunun araştırılması,

• Cari yıl hesaplarının aylık ve yıllık olarak randıman, verimlilik, üretim, tüketim, kapasite kullanımı vb. bakımlardan kapasite raporları ile, sektör ortalamalarıyla, teknolojik unsurlar dikkate alınarak oran ve trend analizi gibi istatistik yöntemler uygulanarak, sonuçların olması gerekenlerle karşılaştırılması ve değerlendirilmesine yönelik incelemeler yapacaklardır.

18 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nin *Tasdik İşlemi"* başlığını taşıyan I/D bölümünde tam tasdik işleminin amacı ve nasır yapılacağı açıklanmıştır. 27 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nde ise sadece defter ve belgelerin yeminli mali müşavirlere ibrazına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. 2.3.2001 tarih ve 24334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 29 seri numaralı Genel Tebliğ'de; yeminli mali müşavirlerin tam tasdik kapsamında denetim yaparken yukarıda değinilen yasal düzenlemeler çerçevesinde yeterli miktarda güvenilir kanıtlar toplamakla yükümlü oldukları, değerlendirmelerde aşağıda belirtilen hususları da ayrıca dikkate alacakları belirtilmiştir.

• Tam tasdik hizmeti verilen mükellefin vergi yükümlülüklerini yerine getirmedeki genel durumu,

• Mal hizmet alış bedellerinin ödenme şekli,

• Mal ve hizmet alışlarının uzun süreli ve devamlı olarak aynı kişilerden yapılıp yapılmadığı,

• Tam tasdik hizmeti verilen mükellefin mal ya da hizmet satın aldığı kişilerin yıllık Gelir veya Kurumlar Vergisi Beyannameleri ile bunlara ekli mali tabloların yeminli mali müşavirlerce tasdik edilip edilmediği veya bu amaçla yapılan ve devam eden bir sözleşmenin olup olmadığı.

Görüleceği üzef*F*«onuç olarak; 3568 sayılı Kanun'un 12. maddesi hükmü ve maddedeki yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin yukarıda değinilen hükümleri ve Genel Tebliğlerde yapılan açıklamalar uyarınca; yeminli mali müşavirler mükelleflerin tasdik kapsamına giren işlemlerinin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının tespiti için gerekli her türlü veri toplama ve tespit işlemlerini yapmakla yükümlüdürler. Yeminli mali müşavirlerce düzenlenen tam tasdik raporlarında olduğu gibi Katma Değer Vergisi iadesi tasdik raporları düzenlenirken de, muhasebe kayıt ve belgelerin doğrulanması amacıyla tespitlerin, ayrıca ilgililerin defter ve belgeleri üzerinden karşıt incelemelerin yapılması gerekmektedir.

Karşıt incelemelere ilişkin tutanakların düzenlenmesine, defter ve belgelerin ibrazına ve yeminli mali müşavirlerden alınacak teyit yazılarına ilişkin açıklamaların her biri ayrı ayrı aşağıda açıklanmıştır.

2. Katma Değer Vergisi İadesi İşlemlerinde Karşıt İnceleme

a. Genel Olarak

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 12. maddesi gereğince Maliye Bakanlığı'nca çıkarılarak 02.01.1990 tarih ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konulan ve Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"* in *"Denetleme"* başlıklı 8. maddesinin 2. fıkrasında *"Yeminli Mali Müşavirler, tasdik konularıyla ilgili olarak karşıt incelemeler yapabilir. Başka oda çevrelerindeki karşıt incelemeler, ücreti Ücret Yönetmeliği'ndeki usul ve esaslar çerçevesinde ödenmek kaydıyla, o odaya mensup yeminli mali müşavirlere yaptırılabilir."*düzenlemesine yer verilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 20. maddesinin 3. fıkrasında ise; *"Tasdik raporunun düzenlenmesi ve incelemenin yapılması sırasında, başka bir ildeki bir inceleme ve bilgi toplama işinin, o ilde bulunan bir yeminli mali müşavire yaptırılmış olması halinde, bu kısmi incelemeden doğan sorumluluk incelemeyi yapan yeminli mali müşavire aittir."* hükmü bulunmaktadır.

Tam tasdik çalışmalarının yürütülmesinde duruma göre kullanılması gerekli kanıt toplama ve denetim yöntemlerinden biri de karşıt İncelemedir.

Karşıt incelemeden amaç, tasdike konu işlemin gerçek mahiyetinin ortaya çıkarılmasını sağlamak olup tam tasdik kapsamında yapılan karşıt incelemenin amacı kendisiyle tam tasdik sözleşmesi yapılan mükellefin Gelir veya Kurumlar Vergisi Beyannamesi'nde yer alan matrah ve vergiye ilişkin tutarların doğruluğunu sağlamaktır.

27 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nde hem Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamesi tasdik işlemleri hem de Katma Değer Vergisi tasdik işlemlerinde Katma Değer Vergisi hariç tutarı 2 milyar lirayı aşan belgelerde karşıt inceleme yapma zorunluluğu getirilmiştir.

Ancak özellikle Gelir ve Kurumlar Vergisi tam tasdik işlemlerinde 2 milyar lirayı aşan belgelerin tamamının karşıt incelemelerinin yapılmasının imkansızlığı üzerine 29 seri numaralı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nde tam tasdik işlemlerinde 2 milyar lirayı aşan belgelerde karşıt inceleme yapma zorunluluğu kaldırılmış ve bu konuda takdir yeminli mali müşavirlere bırakılmıştır. Buna göre; bu konudaki sorumluluk yeminli mali müşavirlere ait olmak üzere karşıt incelemenin yapılıp yapılmayacağı veya hangi aşamaya kadar yapılacağına, tam tasdik işlemini yapan yeminli mali müşavir karar verecektir.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Katma Değer Vergisi iadelerinde esas itibariyle doğruluk denetimi yapılmak durumu ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle, iadesi talep edilen Katma Değer Vergisi'nin doğruluğunu tespit etmek için yeminli mali müşavirler alt kademe incelemelerini yapmak ve yapılan karşıt incelemelerin safhalarını Katma Değer Vergisi iadesi tasdik raporlarında belirtmek zorunda kalmışlardır. Tam tasdik işlemlerinde alt kademe incelemelerinde sınırlama olmamasına rağmen Katma Değer Vergisi iade işlemlerinde yeminli mali müşavirlerin karşıt incelemelerinin mal ve hizmetin imalatçısı konumundaki imalatçıların bir alt kademesine kadar yapılması esası getirilmiştir. Bakanlığın amacı; özellikle sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleme ve kullanılmasının eşgüdümlü ve birden fazla şirket aracılığıyla yapılma durumlarında, alt firmalar arasındaki organize bağın ortaya çıkarılmasını sağlamaktır. Aksi takdirde iadesi talep edilen Katma Değer Vergisi'nin doğruluğunun tespit edilmeyeceği endişesi yaşanmaktadır.

Ancak, şurası bir gerçektir ki; vergi inceleme yetkisi olmayan ve esas itibariyle tasdik işlemi mükellefin sunduğu defter ve belgeler üzerinde yapılacak bir inceleme ile sınırlı olmasına rağmen alt kademe incelemeleri yaptırılmak suretiyle yeminli mali müşavirlerin zaten çok ağır olan sorumlulukları idarece yayımlanan tebliğlerle daha da ağırlaştırılmıştır.

Öte yandan Danıştay Onbirinci Dairesi'nin 27.04.2000 tarih, E. 1999/5617, K 2000/1713 sayılı kararı ile yeminli mali müşavirlerce işlemleri incelenip tasdik edilerek mükelleflere mal ve hizmet satışı yapanlar ve duruma göre bunların alt tedarikçileri nezdinde karşıt inceleme zorunluluğu getiren 19 seri numaralı *"Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği"* ile yapılmış olan bu düzenleme iptal edilmiştir. Özellik taşıması nedeniyle karar ve karşı oy gerekçesi aşağıya çıkarılmıştır.

"19 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nde, yeminli mali müşavirlerin yapacakları tasdikten sorumlu tutulmaları nedeniyle, hem Katma Değer Vergisi iade işlemleri ve hem de Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannameleri'nin tasdiki ile ilgili olarak iade edilecek Katma Değer Vergisi tutarı ya da beyannamede yer alan matrah ve vergiye ilişkin rakamların doğruluğunun sağlanması İçin işlemlerini onaylayacakları mükelleflere mal ve hizmet satan ait firmalar nezdinde kademe sınırlaması yapılmaksızın karşıt inceleme yapmalarının zorunlu

olduğu belirtilmiş ve nezdinde karşıt inceleme yapılacak yükümlülerin istenen defter ve belgeleri yeminli mali müşavirlere vermekten kaçınmaları halinde defterdarlıkların, bu defter ve belgeleri yerel denetim elemanları aracılığıyla temin ederek en kısa sürede yeminli mali müşavirler tarafından incelenmelerini sağlamaları esas olarak kabul edilmiştir.

213 sayılı Yasa'nın 134. maddesinde, vergi incelemesinden maksadın, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak olduğu belirtilmiş, 135. maddesinde de, vergi incelemesi yapmaya kimlerin yetkili oldukları ismen sayılarak belirtilmiştir.

3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin 1. fıkrasında yeminli mali müşavirlerin, gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tabloların ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre incelendiğini tasdik edecekleri bildirilmiş, 2. fıkrasında ise yeminli mali müşavirlerin tasdik edecekleri belgeler, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esasların, gerçek ve tüzel kişilerin mükellefiyet şekilleri, iş kolları ve ciroları, döviz kazandırıcı işlemleri, ithalat ve ihracatları, yatırımın miktarları ve nevileri ile belgelerin ibraz edileceği merciler esas alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 2. maddesi ve aynı Kanun'un 12. maddesine dayanılarak 2.1.1990 tarihinde ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlülüğe giren Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları, Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde tasdiki yapılabilecek konu ve belgeler belirtilmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesinde "yeminli mali müşavirler, tasdik konuları ile ilgili olarak karşıt incelemeler yapabilir" denilmiş, 10. maddesinde ise "ilgililerce yaptırılacak tasdik hizmetinin tasdik sözleşmesine bağlanması" gerektiği açıklanmıştır.

Vergi Usul Kanunu'nun 134 ve 135. maddeleri karşısında üçüncü kişilerden defter ve belge istemeye yetkili olmayan ve 3568 sayılı Yasa'da açıklandığı üzere karşıt inceleme yetkisini sözleşme yaptıkları mükelleflerin defter ve belgeleri ile sınırlı olarak kullanmak durumunda bulunan yeminli mali müşavirlerin bu yetkisinin, tasdikini yapabilecekleri belgeler nedeniyle, bu belgelerin dayanağı olan idarenin tespit ve işlemlerini resmi merciler nezdinde inceleme ya da bu mercilerden bilgi isteme yetkisi olarak kabul edilebilir. Beyanname ve bildirimlerle ilgili tasdik işlemleri, bu belgelerin yükümlülerin kayıtlarına uygunluğunun beyanı dışında bir anlam ifade etmez. Kanun'da yükümlü kayıtlarına esas olan belgelerin gerçeği ifade edip etmediğini karşıt inceleme ile araştırma görev ve yetkisini yeminli mali müşavirlere veren bir kural yer almamıştır. Yönetmelikte yer alan hükümler de bu tarzda bir incelemeye olanak sağlayacak nitelikte değildir.

Yeminli mali müşavirlerin yapacakları inceleme, sözleşme imzaladıkları mükelleflerin işlemleri ile sınırlı olduğundan, 213 sayılı Yasa'nın vergi incelemesi başlıklı bölümünde incelemeye yetkili kılınmayan yeminli mali müşavirlerin, 19 sayılı Genel Tebliğ ile karşıt inceleme yapma, üçüncü kişilerin defter ve belgelerini isteme ve incelemeyle yetkili kılınması anlamını taşıyan hükümlerinin yasal düzenlemeyi aşar nitelikte düzenleme içerdiği sonucuna varıldığından bu Tebliğin yeminli mali müşavirlere karşıt inceleme yetki ve ödevi veren kısmında yasaya uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle davanın kabulü ile 19 seri numaralı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nin yeminli mali müşavirlere karşıt inceleme ve yetki ve ödevi veren kısmının iptaline, aşağıda dökümü yapılan 9.974.000.- lira yargılama giderinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine 27.4.2000 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

KARŞI OY (X): *2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 38. maddesinde Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunun görevleri sayılmıştır. Bunlardan biriside vergi dava dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararların temyiz mercii olduğudur.*

Vergi Dava Daireleri Kurulu Danıştay Dava Dairelerinin üst kurulu değildir ve verdiği kararlarda Danıştay'ın herhangi bir dairesinin verdiği kararlardan farklı değildir.

Vergi Mahkemelerinde verilen kararlarda bu mahkemelerin ısrar hakkı mevcut olduğu halde Danıştay dairelerinin bu hakkı mevcut değildir. Bu kanun vaazının bir eksikliğidir.

Bütün bu açıklamalar nedeniyle yeminli mali müşavirlerin karşıt inceleme yapmak yetkisinin mevcut bulunduğu ve Dairenin ilk kararında bu yolda olması nedeniyle kararımızda herhangi bir kanunsuzluk bulunmadığından davanın reddi gerekeceği oyu ile çoğunluk kararına katılmıyorum."

a. Katma Değer Vergisi İadelerinde Karşıt İnceleme Yapılma Zorunluluğu ve Sınırı

Yukarıda da belirtildiği üzere 29 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği ile 1.1.2001 tarihinden itibaren 3 milyar 120 milyon lirayı aşan belgeler İçin karşıt inceleme zorunluluğu getirilmiştir. Bu tutar 2000 yılı için 2 milyar, daha önceki yıllar için 100.000.000.-TL'dir.

Öte yandan Katma Değer Vergisi iadesi tasdik işlemlerinde indirilecek Katma Değer Vergisi'nin % 80 veya daha fazlasına isabet eden mal ve hizmet alımları ile ilgili karşıt incelemelerin yapılması zorunludur.

Ayrıca 29 seri numaralı Genel Tebliğ'de indirilecek KDV'nin üçte biri veya daha fazlasının karşıt inceleme zorunluluğu kapsamı dışında bırakılan mal veya hizmet alımlarından kaynakladığı hallerde karşıt inceleme zorunluluğu kapsamı dışınjda bırakılan mal ve hizmet alımları ile ilgili indirilecek KDV'nin yarısına tekabül eden mal ve hizmet alımları ile ilgili karşıt inceleme yapılması yeterli olacaktır. Bu durumda karşıt inceleme kapsamındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin karşıt incelemelerle % 80 oranının sağlanması ile yetinilmesi mümkün bulunmaktadır. Şu kadar ki, karşıt inceleme kapsamında bulunan mal ve hizmet alımları tutarı ile % 80 oranına ulaşılamadığı hallerde bu oranın sağlanıp sağlanmadığı dikkate alınmayacaktır.

Örnek: İhracat işi yapan (A)'nın Şubat 2001 dönemine ilişkin indirilecek KDV miktarı 10 milyar liradır. İndirilecek KDV'nin 4 milyar lirası belge tutarı 3 milyar 120 milyon ve daha yüksek, 6 milyar lirası ise 3 milyar 120 milyon ve daha düşük olan mal veya hizmet alımlarına ilişkindir.

Örnekte karşıt İnceleme zorunluluğu kapsamı dışında bırakılan mal veya hizmet alımlarından kaynaklanan indirilecek KDV (6 milyar lira) toplam indirilecek KDV'nin (10 milyar lira) üçte birinden daha fazladır. Bu durumda yeminli mali müşavir tutarı 3 milyar 120 milyon TL ve daha yüksek olan belgelerin tümü için karşıt inceleme yapmakla yükümlü olacaktır. Ayrıca, belge tutarı 3 milyar 120 milyon ve daha düşük olan mal veya hizmet alımlarından kaynaklanan indirilecek KDV'nin yansının (3 milyar) karşıt inceleme yoluyla doğruluğunun araştırılması gerekir. Bu durumda % 80 oranına ulaşılıp ulaşılmadığı dikkate alınmayacaktır.

Bize göre; işlemlerin gerçek mahiyetinin belirlenebilmesi için indirilecek ve/veya iade edilecek Katma Değer Vergisi'nin asgari % 50 si oranındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak ilgililer nezdinde karşıt inceleme yapılması veya kademeli olarak bir artış getirilmeliydi. Örneğin; 10 milyar liraya kadar olan iade taleplerinde % 50, üstündeki iade taleplerinde basamaklı olarak % 70, % 80 için karşıt inceleme yapılmasının İstenilmesi daha uygun olabilirdi.

c. Karşıt İnceleme Yapılması Zorunlu Olmayan Belgeler

27 ve 29 seri numaralı Genel Tebliğ'lerde ayrıca aşağıda belirtilen kurum ve kuruluşlardan yapılan mal ve hizmet alımları için 3 milyar 120 milyon liralık sınıra bakılmaksızın herhangi bir karşıt inceleme yapılmayacağı belirtilmiştir.

- Genel ve Katma Bütçeli İdareler,
- Belediyeler,
- İl Özel İdareleri,
- En az % 51 ya da daha fazla hissesi bu kurumlara ait olan kuruluşlar,
- Özelleştirilen kamu kuruluşlarından yapılan elektrik, telefon ve doğal gaz alımlarına ilişkin belgeler.

d. Karşıt İnceleme Tutanaklarında Yer Alması Zorunlu Bilgiler

6.12.2000'de yayımlanan 27 seri numaralı Genel Tebliğ ile karşıt inceleme tutanaklarında yer alması gerekli bilgiler tek tek sayılmıştır. Ancak tutanağın 4-5 sayfa sürmesi, bazı bilgilerin gereksiz yere yazılması ve uygulamada ortaya çıkan imkansızlıklar ve sorunlar nedeniyle 2.03.2001 tarihinde yayımlanan 29 seri numaralı Genel Tebliğ ile karşıt inceleme tutanaklarında yer alması gereken bilgiler yeniden düzenlenmiş olup, son durum aşağıda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

- Karşıt inceleme yapan yeminli mali müşavirin adı-soyadı, bağlı olduğu oda ve vergi dairesi, mühür ve sicil numarası, vergi kimlik numarası, adresi, telefon ve faks numarası ve gerekli görülen diğer bilgiler,

- Karşıt inceleme yapan yeminli mali müşavirin sözleşmeli olduğu mükellefin adı-soyadı veya unvanı, adresi, vergi dairesi ve vergi kimlik numarası,

- Karşıt inceleme konusu belge veya belgeleri düzenleyen mükellefin adı-soyadı veya unvanı ile vergi dairesi, vergi kimlik numarası ve karşıt incelemenin yapıldığı tarihteki açık adresi,

- Karşıt inceleme konusu belge veya belgeleri düzenleyen mükellefin ilgili yıla ilişkin yevmiye defterlerinin onay bilgileri,

- Karşıt inceleme konusu belgeye ilişkin olarak, belgeyi düzenleyen mükellefin defterindeki yevmiye kaydının tarih ve numarası (Yevmiye kaydının yapılmadığı hallerde bu husus tutanakta belirtilecektir),

- Karşıt incelemeye konu belge veya belgelerin düzenlendiği dönemle ilgili olarak bu belgeleri düzenleyen mükellefin KDV beyanları hakkında bilgi (teslim ve hizmet tutarı, istisna tutarı, KDV matrahı, hesaplanan Katma Değer Vergisi tutarı, ödenecek/sonraki döneme devreden Katma Değer Vergisi tutarı, tahakkuk fişinin tarih ve numarası),

- Nezdinde karşıt inceleme yapılan mükellefin *"bir önceki dönemine"* ilişkin olarak bir üst paragrafta belirtilen bilgiler,

- Nezdinde karşıt inceleme yapılan mükellefin mallan (imalatçılarda hammaddeyi) tedarik ettiği alt firmalara ilişkin bilgiler (Malın veya hammaddenin satın alındığı kişinin adı-soyadı veya unvanı, bağlı olduğu vergi dairesi ve vergi kimlik numarası, malın KDV dahil toplam bedeli, düzenlenen belgenin tarih ve numarası.) (Mal veya hammadde alımlarının çok sayıda kişiden yapıldığı hallerde en yüksek 10 alıma ilişkin bilgilerin verilmesi yeterli olacaktır),

- Mal veya hizmet bedelinin ödenme şekline ve ödemeye İlişkin bilgi,

- Nezdinde karşıt inceleme yapılan mükellef, faturada yer alan malın imalatçısı ise bağlı bulunduğu sanayi odası ve sicil numarası,

- Tutanağın düzenleme tarihi ve yeri.

Ayrıca 29 seri numaralı Genel Tebliğ ile karşıt inceleme tutanaklarının serbest muhasebeci mali müşavir tarafından imzalanması ihtiyari hale getirilmiştir.

3. Yeminli Mali Müşavirlerden Bilgi İstenmesi

a. Yasal Çerçeve

Tasdik Yönetmeliği'nin *"Yeminli Mali Müşavirlerin Yetkileri"* başlıklı 12. maddesinde yeminli mali müşavirlerin yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre; *"yeminli mail müşavirler tasdik konuları ile ilgili tüm defter, kayıt ve belgeleri gizli olsalar dahi incelemek, tasdik işlemini ilgilendiren tüm bilgileri yöneticilerden, iç denetçilerden ve diğer ilgililerden istemek..... konularında yetkilidirler. Kamu idare ve müesseseleri, yeminli mali müşavirlerin tasdik konusu ile sınırlı olmak üzere isteyeceği bilgileri vermekle yükümlüdürler. Bilgiler yazı ile*

istenir, yazıda tasdik konusu ilgili husus ve sözleşme içeriği belirtilir." hususları hükme bağlanmıştır.

20 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nde karşıt incelemelerde yeminli mali müşavirler arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir. Buna göre; Katma Değer Vergisi iade talebinde bulunan mükellefe mal veya hizmet satan mükellefin ilgili tebliğ uyarınca yeminli mali müşavirlere Gelir veya Kurumlar Vergisi Beyannamesi ve eklerinin tasdiki (tam tasdik) sözleşmesi düzenlemiş olmaları halinde Katma Değer Vergisi iadesi tasdikini yapacak olan yeminli mali müşavirler söz konusu alt mükelleflerle ilgili bilgileri yazılı olarak, bunların tam tasdik sözleşmesi düzenlediği yeminli mali müşavirlerden talep edecekleri hüküm altına alınmıştır.

1996 yılından beri süren bu uygulamanın; özellikle hayali ihracat işlemlerinde bazı gerçek dışı hayali teyit yazılarının verilmesi gibi nedenlerle 27 seri numaralı Genel Tebliğ ile yeminli mali müşavirler arasındaki teyit yazılarına ihtiyarilik getirilmiştir. Buna ilave olarak ayrıca Katma Değer Vergisi iadesine ilişkin işlemlere yönelik teyit yazılarında; teyidi veren yeminli mali müşavirlerin tam tasdikini yaptıkları mükelleflere mal ve hizmet satan mükellefler nezdinde de karşıt inceleme yapma yükümlülükleri getirilmiştir.

Bir taraftan ihtiyarilik, diğer taraftan aşırı yükümlülük getirilmiş olması yeminli mali müşavirler arasındaki teyit yazışmalarını durdurmuştur. Bu durum doğal olarak Katma Değer Vergisi iadesine ilişkin tasdik raporlarının düzenlenmesini önemli ölçüde engellenmiştir. Bunun sonucu olarak dürüst ihracatçılar Katma Değer Vergisi iadelerini uzun süre alamamışlardır.

Bu gelişim üzerine; yukarıda belirtilen sakıncaları gidermek amacıyla yayımlanan 29 seri numaralı Genel Tebliğ ile yeminli mali müşavirlerin tasdik hizmeti verdikleri mükelleflerin doğrudan ya da silsile yoluyla ticari ilişkide bulunduğu kişiler ile ilgili olarak diğer yeminli mali müşavirlerden bilgi isteyebilecekleri ve harici bir araştırmayı gerektirmeyen bilgilerin, tam tasdik hizmeti veren yeminli mali müşavirlerden istenebileceği hükmü yeniden getirilmiştir.

Görüleceği üzere 29 seri numaralı Tebliğ'de *"teyit"* ifadesi yerine *"bilgi"* terimi kullanılmıştır.

b. Bilgi Alma ve Cevap Yazılarında Yer Alması Zorunlu Unsurlar

Bilgi istem yazılarında aşağıda belirtilen hususların bulunması gereklidir.

- Bilgi talebinde bulunan yeminli mali müşavirin adı-soyadı, bağlı olduğu oda ve vergi dairesi, vergi kimlik numarası, mühür ve sicil numarası, adresi, telefon ve benzeri diğer bilgiler,

- Bilgi talebinde bulunan yeminli mali müşavirin tasdik hizmeti verdiği mükellefin adı-soyadı veya unvanı, bağlı olduğu vergi dairesi, vergi kimlik numarası, adresi, telefon ve benzeri diğer bilgiler,

- Tasdik sözleşmesinin tarihi ve sayısı,

- Hakkında bilgi talep edilen mükellefin adı-soyadı veya unvanı, vergi kimlik numarası, adresi ve benzeri diğer bilgiler.

- Yeminli mali müşavirlerin cevap yazılarında en az aşağıdaki hususların yer alması gerekir.

- Cevap yazısını düzenleyen yeminli mali müşavirin adı-soyadı, bağlı olduğu oda ve vergi dairesi, vergi kimlik numarası, mühür ve sicil numarası, adresi, telefon ve benzeri diğer bilgiler,

- Cevap yazısını düzenleyen yeminli mali müşavirin tam tasdik hizmeti verdiği mükellefin adı-soyadı veya unvanı, bağlı olduğu vergi dairesi, vergi kimlik numarası, adresi, telefon ve benzeri diğer bilgiler,

• Tam tasdik sözleşmesinin tarihi, sayısı, ilgili meslek odası ve vergi dairesine veriliş tarihi,

• Hakkında bilgi verilen mükellefin yevmiye defteri onay bilgileri,

• Bilgi istenilen konu ile ilgili yevmiye kayıtlarının tarih ve numarası,

• Katma Değer Vergisi iadesi tasdik işlemleri için, mal veya hizmet alımına ilişkin bilgi istemlerinde hakkında bilgi verilen mükellefin bilgi istemine konu işlemin gerçekleştiği dönemdeki KDV beyanları hakkında bilgi (teslim ve hizmet tutarı, istisna tutarı, KDV matrahı, hesaplanan KDV tutarı, ödenecek/sonraki döneme devreden KDV tutarı, tahakkuk fişinin tarih ve numarası),

• Hakkında bilgi verilen mükellefin mallan (imalatçılarda hammaddeyi) tedarik ettiği alt firmalara ilişkin bilgiler (malın veya hammaddenin satın alındığı kişinin adı-soyadı veya unvanı, bağlı olduğu vergi dairesi ve vergi kimlik numarası, malın KDV dahil toplam bedeli, düzenlenen belgenin tarih ve numarası), (mal veya hammadde alımlarının çok sayıda kişiden yapıldığı hallerde en yüksek 10 alıma ilişkin bilgiler).

Yukarıda yer alan esaslara uygun olarak düzenlenen cevap yazılarını alan yeminli mali müşavirler, hakkında bilgi verilen mükellef nezdinde karşıt İnceleme yapmakla yükümlü olmayacaklardır. Ancak tasdiki yapan yeminli mali müşavirin hakkında bilgi verilen mükellefin ait mükellefleri ile ilgili karşıt inceleme yükümlülükleri devam etmektedir. Öte yandan, Katma Değer Vergisi iadesi tasdik işlemlerinde, süresinde tam tasdik sözleşmesi yapmamış mükellefler ile ilgili olarak yeminli mali müşavirlerden alınan cevap yazılarına itibar edilmemektedir.

Ayrıca anılan Genel Tebliğ'de; bilgi isteyen yeminli mali müşavirler aldıkları bilgileri titiz bir şekilde kontrol etmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir. Bilgilerin birbiriyle veya bilgi isteyen yeminli mali müşavirin elindeki diğer bilgi, belge ve kanıtlarla uyumlu olmadığı hallerde veya tereddüt uyandıran sair durumlarda alınan bilgi kullanılmadan önce gerekli araştırmaların yapılması, yapılan araştırmalar sonucunda uyumsuzluklar ve tereddütler giderildiği takdirde alınan bilgiye itibar edilmesi gerekir.

4. Defter ve Belgelerin İbrazı

a. Defter ve Belgelerin İbrazı Zorunluluğu

Vergi Usul Kanunu'nun defter ve belgelerle diğer kayıtların ibraz mecburiyetini düzenleyen 256. maddesiyle; tasdike konu hesap ve işlemlerin doğrulanmasını sağlayabilmek için gerekli kayıt ve belgelerle sınırlı olmak üzere bu hesap ve işlemlere doğrudan ya da silsile yoluyla taraf olanlara, defter ve belgelerinin karşıt incelemesi amacıyla yeminli mali müşavirlere ibrazı zorunluluğu getirilmiştir. Yine aynı madde de ibraza ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nca belirleneceği belirtilmiştir. Bu yetki 27 seri numaralı Genel Tebliğ'de kullanılmış olup usul ve esaslar ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Buna göre; yeminli mali müşavirlerin tasdik ettikleri hesap ve işlemlere doğrudan ya da silsile yoluyla taraf olanlar yeminli mali müşavirlere defter ve belgelerini ibraz etmekle yükümlüdürler.

b. Defter ve Belgelerin Yeminli Mali Müşavirlere İbraz Edilmesine İlişkin Usul ve Esaslar

• Defter ve belgelerin ibrazı yazı ile istenecektir,

• Yazıda karşıt incelemenin kapsamı açık bir şekilde belirtilecektir,

• Defter ve belgelerin ibrazına ilişkin talepler 15 gün içinde yerine getirilecektir,

• Defter ve belgelerin incelenmesi iş yerinde yapılacaktır,

• Yeminli mali müşavirler mükelleflere kimliğini ibraz edip kendisini tanıtmak zorundadır.

5. Değerlendirme

Burada en önemli husus yeminli mali müşavirlerin incelemeyi bizzat yapmalarıdır. Oysa yeminli mali müşavirler yardımcı elemanlar çalıştırabilmek karşıt inceleme tutanakları yardımcı elemanlar vasıtasıyla alınabilmelidir. Aksi takdirde; yeminli mali müşavirlerin her tarafa koşup bu tutanakları alması hemen hemen olanaksızdır. Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 22. maddesi uyarınca meslek mensupları, mesleki faaliyetlerini yapabilmek İçin gerekli olan yardımcı elemanları çalıştırabilirler, öte yandan aynı yönetmeliğin 3. maddesinde mesleki faaliyetin tanımı yapılmıştır. Buna göre; kanun hükümleri uyarınca, Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavir unvanı ile faaliyette bulunmayı mesleki faaliyet olarak tanımlamıştır. O halde mesleki faaliyetin yürütülebilmesi için gerekli olan yardımcı elemanların karşıt inceleme tutanaklarını da düzenleyebilmeleri gerektiği görüşündeyiz. Ancak tutanaklarda yeminli mali müşavirlerin imzası ve mührü bulunacak, ayrıca sorumluluğun da yeminli mali müşavirlere ait olacağı tabiidir.

G. YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLİKTE TASDİK YETKİSİ VE SORUMLULUK

1. 3568 Sayılı Kanuna Göre Tasdik Yetkisi ve Sorumluluk

Yeminli mali müşavirlikte tasdik yetkisi ile bu tasdikten doğan sorumluluk Kanun'un 12. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 12. maddesinin birinci fıkrasında tasdik yetkisi belirlenmiş olup, buna göre; *"yeminli mali müşavirler gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tablolarının ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre incelendiğini tasdik ederler."* hükmü yer almıştır.

Kanun'un 12. maddesinin üçüncü fıkrasında *"kanunları gereğince, kamu kurum ve kuruluşlarına verilen tasdik edilmiş mali tablolar, kamu idaresinin yetkili memurlarınca, tasdikin kapsamı ölçüsünde incelenmiş bir belge olarak kabul edilir. Ancak çeşitli kanunlarla kamu idaresine tanınan teftiş ve inceleme yetkilerinin kullanılmasına ve gerektiğinde tekrarına ait hususlar saklıdır."* hükmüne yer verilmek suretiyle yeminli mali müşavirlerin tasdik edecekleri mali tablolar geçerli belgeler olarak kabul edilmiştir. Ancak bu geçerlilik durumu mutlak olmayıp gerek görülmesi halinde kamu İdaresi teftiş ve inceleme yetkisini kullanabilecektir.

Kanun'un 12. maddesinin 4. ve 5. fıkralarında yeminli mali müşavirlerin sorumluluğu hüküm altına alınmıştır. Buna göre; *"Yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin kapsamı ile sorumludurlar. Yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ite sınırlı olmak üzere, zıyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve mütesefsiten sorumlu olurlar. Yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin kapsamını düzenleyecekleri raporda açıkça belirtirler.*

*Bu kanun hükümlerine göre meslek icra edenlerin vergi kanunları ve diğer kanunlarındaki sorumlulukları saklıdır."*denilmiştir.

2. Yönetmeliğe Göre Sorumluluk

2.1.1990 tarih ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasdik YönetmelİğTnin 20. maddesi aynen aşağıdaki gibidir.

"Bu Yönetmelik kapsamına giren tasdik işlemlerinde imza ve mühür kullanmak suretiyle tasdik yapan dolayısıyla tasdik raporu düzenleyen yeminli mail müşavirler, tasdik kapsamı ile sınırlı olmak üzere tasdikin doğruluğundan sorumludurlar. Tasdik konusu ile ilgili olarak Bakanlıkça tebliğlerde belirlenen hususların tasdik kapsamı içinde mutlaka araştırılması ve incelenmesi zorunludur.

Yeminli mali müşavirler inceledikleri ve sonucunda tasdik raporu düzenledikleri konu ve belgelerin gerçeği yansıtmaması ve doğru olmaması halinde, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan Vergi Usul Kanunu ve 3568 sayılı Kanun hükümleri uyarınca mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludurlar. Bu sorumluluğun yerine getirilmesinde Borçlar Kanunu'nun "Tam Teselsül" hükümleri uygulanır.

Tasdik raporunun düzenlenmesi ve incelemenin yapılması sırasında, başka bir ildeki bir inceleme ve bilgi toplama İşinin, o ilde bulunan bir yeminli mali müşavire yaptırılmış olması halinde, bu kısmi incelemeden doğan sorumluluk incelemeyi yapan yeminli mali müşavire aittir.

Yeminli mali müşavirler tasdikten doğan sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için doğabilecek zararların tazmini amacıyla sorumluluk sigortası yaptırabilirler.

Tasdik amacıyla yapılacak inceleme ve denetlemelerde doğacak zararların hukuki sorumluluğu yeminli mali müşavire aittir."

Görüleceği üzere sorumluluğun uygulanmasında tam teselsül hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olup, Maliye Bakanlığı'nın uygulamaları da bu yönde gelişmiştir.

3. Genel Tebliğ'lere Göre Sorumluluk

Tasdik Yönetmeliği' esas alınarak çıkarılan uygulama Genel Tebliğ'lerinde yeminli mali müşavirlerin sorumlulukları ayrıca belirlenmiş olup, bu düzenlemelere ilişkin bilgiler özet olarak aşağıdaki gibidir. Tekrardan kaçınmak amacıyla benzer ifadeleri içeren ve sadece Katma Değer Vergisi ile ilgili olan Genel Tebliğler birlikte verilmiştir.

a. 1 Seri Numaralı Genel Tebliğ

1 seri numaralı Genel Tebliğ'de belirtilen aranması ve doğruluğunun araştırılması zorunlu konular ve belgeler ile bunlara ilişkin defter kayıtlarının usulüne uygun olarak düzenlenmiş, kayıt nizamı ve muhasebe ilkelerine göre kaydedilmiş olması gereklidir. Yeminli mali müşavirler, belgelerin geçerliliğini, diğer bir deyişle belli edilen şekil şartlarına uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini ve gerçeği aksettirip aksettirmediğini tespit etmek zorundadır.

Yeminli mali müşavirin yapmış olduğu incelemenin amacı iade edilmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır. Bu nedenle, yeminli mali müşavir, gerçek durumu tespit etmek için, her türlü belgeden yararlanmak ve her türlü inceleme tekniklerini kullanmak zorundadır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için;

1. Mal hareketlerinin izlenmesinde alış ve satış faturaları yanında sevk irsaliyelerinden, nakliyat giderleri ile ilgili faturalardan ve benzeri belgelerden yararlanılacaktır,

2. Mal bedelinin ödenmesi ile ilgili nakit akımı izlenecektir. Mal bedeli ödenmemiş ise borç-alacak ilişkisi irdelenecek; buna ilişkin senet vb. belgelerin varlığı tespit edilecektir,

3. İmalatçılarda, malın miktarı yönünden, kapasite raporu ve harcanan enerji miktarı gibi veriler kullanılarak, üretim kapasitesi ile üretim analitik inceleme yöntemleriyle karşılaştırılacaktır,

4. Fatura bilgileri, Gümrük Çıkış Beyannameleri ve döviz alım belgelerinde yer alan bilgilerle mukayese edilecek; miktar ve fiyat yönünden olabilecek muhtemel uyumsuzluklar tespit edilecektir,

5. İşin niteliğine göre ve işletmenin türüne göre, tasdike dayanak yapılan belgelerin sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı olup olmadığı araştırılacak, şüphelenilen durumlarda ilgililerin mükellefiyet kayıtları vergi dosyalarından ve diğer kamu idarelerinden bilgi alınarak tetkik edilecektir,

6. Belgelerin hukuki geçerliliği tespit edildikten sonra, ilgili mevzuat hükümlerine uygunluk sağlanarak tasdik işlemi yapılacaktır.

İmza ve mühür kullanmak suretiyle tasdik yapan ve tasdik raporu düzenleyen Yeminli mali müşavirler, tasdik kapsamı ile sınırlı olmak üzere tasdikin doğruluğundan sorumludurlar.

Yeminli Mali Müşavirler, yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu tutulurlar.

b. 6 Seri Numaralı Genel Tebliğ

6 seri numaralı Genel Tebliğ'de belirtilen aranması ve doğruluğunun araştırılması zorunlu konular ve belgeler ile bunlara ilişkin defter kayıtlarının usulüne uygun olarak düzenlenmiş, kayıt nizamı ve muhasebe ilkelerine göre kaydedilmiş olması gereklidir. Yeminli mali müşavirler, belgelerin geçerliliğini, diğer bir deyişle belli eden şekil şartlarına uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini ve gerçeği aksettirip aksettirmediğini tespit etmek zorundadırlar.

Yeminli mali müşavirin yapmış olduğu incelemenin amacı iade veya mahsup edilmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır. Bu nedenle, yeminli mali müşavir, gerçek durumu tespit etmek için her türlü belgeden yararlanmak ve her türlü inceleme tekniklerini kullanmak zorundadır. Bu yükümlülüğün yerine getirilebilmesi için;

1. Taşımanın yapıldığı araç ve araçlara ait bilgilere(plakası, markası, yaşı, istiap haddi) taşıma faaliyetlerinin tamamının veya bir kısmının başka firmalara yaptırılması halinde, bu firmaların adı, adresi, vergi dairesi ve hesap numaraları ile araçlara ait diğer bilgilere yer verilecektir, (plakası, markası, yaşı, istiap haddi)

2. İşin niteliğine ve işletmenin türüne göre, tasdike dayanak yapılan belgelerin sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı olup olmadığı belirlenecek, şüphelenilen durumlarda ilgililerin mükellefiyet kayıtları vergi dairelerinden ve diğer kamu idarelerinden bilgi alınarak tetkik edilecektir,

3. İstisna kapsamına giren işlemler nedeniyle yapılan giderlere ait fatura ve benzeri belgelerin usulüne uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği gerçek nitelikte mal veya hizmet alımlarına konu olup olmadığı araştırılacaktır,

4. Taşımanın başlangıç ve bitiş noktaları arasındaki uzaklık kilometre olarak belirtilecektir,

5. İstisna kapsamına giren ve girmeyen taşımacılık işlemlerini birlikte yapan yükümlülerde, istisna kapsamına giren işlemlere ilişkin olarak yüklenilen vergilerin Yasal defterlerde gösterilip gösterilmediği kontrol edilecek, yüklenilen verginin ne kadarlık kısmının istisna kapsamındaki işlemlere ait olduğu belirtilecektir,

6. Belgelerin hukuki geçerliliği tespit edildikten sonra, ilgili mevzuat hükümlerine uygunluk sağlanarak tasdik işlemi yapılacaktır,

İmza ve mühür kullanmak suretiyle tasdik yapan ve tasdik raporu düzenleyen yeminli mali müşavirler, tasdik kapsamı ile sınırlı olmak üzere tasdikin doğruluğundan sorumludurlar.

Yeminli mali müşavirler, yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu tutulurlar.

c. 19 Seri Numaralı Genel Tebliğ

Bilindiği üzere, 3568 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre, yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin doğruluğundan ve yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludurlar. Hem Katma Değer Vergisi işlemleri ve hem de Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamesi'nin tasdiki işlemleriyle ilgili olarak, iade ve/veya mahsup edilecek Katma Değer Vergisi'nin tutarı ile tasdik edilecek beyannamede yer alan matrah ve vergiye ilişkin rakamların doğruluğunun yeminli mali müşavirlerce sağlanması esastır. Bunun sağlanması için yeminli mali müşavirler, işlemlerini tasdik edecekleri mükellefe mal ve hizmet satan alt firma ya da firmalar nezdinde gerekli karşıt incelemeleri yapmak zorundadırlar. Yeminli mali müşavirlerce yapılacak karşıt incelemede kademe sınırlaması mümkün olmayıp, karşıt incelemede kaçıncı kademeye kadar inileceği hususu incelenen her olay ve mükellefle ilgili olarak değişebilmektedir. Bu nedenle, Katma Değer Vergisi iade işlemleri ile tam tasdik uygulamasında yeminli mali müşavirler asgari olarak, nezdinde inceleme yaptıkları mükelleflere ma! ve hizmet satan firmaların kayıtlarına inerek karşıt incelemeler yapmak şüpheli durumlarda ise gerektiği kadar

alt kademelere inerek incelemelerini tamamlamak durumundadırlar. Özellikle, sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleme ve kullanılmasının koordineli ve birden fazla şirket vasıtasıyla yapılması durumlarında, bir alt firma ya da firmalar nezdinde yapılacak karşıt incelemeler, iadesi talep edilen Katma Değer Vergisi veya Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamelerinde yer alan vergi matrahının doğruluğunun tespitine imkan vermeyebilmektedir. Bu gibi durumlarda yeminli mali müşavirler, alt firmalar arasındaki organize bağın ortaya çıkartılmasını sağlayacak kadar alt firmalarda karşıt inceleme yapacaklardır. Esasında bu husus Tasdik Yönetmeliği'nin *"Denetim Teknikleri"* başlıklı 15. maddesinin (d) bendinde açık olarak belirtilmiş bulunmaktadır. Yeminli mali müşavirler tarafından yapılacak karşıt incelemeye muhatap mükellefler yeminli mali müşavirler tarafından istenecek bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Mükelleflerin bilgi ve belgeleri karşıt incelemeyi yapan yeminli mali müşavire vermekten imtina etmeleri halinde ilgili Defterdarlıklar, bu mükelleflerin gerekli defter ve belgelerini, mahalli denetim elemanları vasıtasıyla temin ederek en kısa zamanda yeminli mali müşavirler tarafından incelenmesini sağlayacaklardır. Ayrıca, bu inceleme sırasında mükellefler veya temsilcileri, Yeminli Mali Müşavirler tarafından gerekli görülecek izahatları yapacaklardır. Yeminli mali müşavirlerce yapılacak karşıt incelemenin, Katma Değer Vergisi ya da beyannamesi tasdik edilecek mükellefin işlemleriyle sınırlı olacağı tabidir. Özellikle Katma Değer Vergisi iadesi işlemlerinde karşıt incelemenin iadesi, yapılacak Katma Değer Vergisi'nin mükelleflerce ödenip ödenmediğinin tespiti bakımından büyük önemi bulunmaktadır. Bu nedenle, tasdik raporu tanzim edecek yeminli mali müşavirlerin mali sorumlulukla karşı karşıya kalmamaları ve tasdik raporlarının Bakanlığımızca işleme konulmaması gibi bir uygulamaya muhatap olmamaları için alt incelemelerle ilgili olarak yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda işlem yapmaları gerekmektedir.

d. Vergi Usul Kanunu Mükerrer Madde 227

Müştereken ve müteselsilen sorumluluk; vergi beyannamelerinin 3568 sayılı Kanun uyarınca yetki almış meslek elemanlarınca imzalanması ve tasdiki ile bazı indirim ve istisnaların ayrı kanun uyarınca yeminli mali müşavir tasdik raporuna bağlanması uygulamasının sonucudur.

Bu uygulama esas itibariyle, 4008 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle Vergi Usul Kanunu'na eklenen mükerrer 227. madde ile başlamış olup, Vergi Usul Kanunu'na eklenen söz konusu madde hükmü aşağıdaki gibidir.

"Maliye Bakanlığı;

1. Vergi beyannamelerinin 3568 sayılı Kanun'una göre yetki almış serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavirler tarafından da imzalanması mecburiyetini getirmeye, bu mecburiyeti beyanname çeşitleri, mükellef grupları ve faaliyet konuları itibariyle ayrı ayrı uygulatmaya,

2. Vergi kanunlarında yer alan muafiyet, istisna, yeniden değerleme, zarar mahsubu ve benzeri hükümlerden yararlanılmasını Maliye Bakanlığı'nca belirlenen şartlara uygun olarak yeminli mali müşavirlerce düzenlenmiş tasdik raporu ibraz edilmesi şartlarına bağlamaya,

Bu uygulamalara ilişkin usul ve esaslar belirlemeye yetkilidir.

Yukarıdaki fıkra hükümlerine göre beyannameyi imzalayan veya tasdik raporunu düzenleyen meslek mensupları, imzaladıkları beyannamelerde veya düzenledikleri tasdik raporlarında yer alan bilgilerin defter kayıtlarına ve bu kayıtların dayanağını teşkil eden belgelere uygun olmamasından dolayı ortaya çıkan vergi ziyama bağlı olarak salınacak vergi, ceza, gecikme faizlerinden mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu tutulurlar.

2 numaralı bent hükmüne göre yararlanılması yeminli mali müşavirlerce düzenlenmiş tasdik raporu ibrazı şartına bağlanan konularda, tasdik raporunu zamanında ibraz etmeyen mükellefler tasdike konu haktan yararlanamazlar. Ancak, Maliye Bakanlığı tasdik raporlarının ibraz süresini iki aya kadar uzatmaya yetkilidir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile bunlara ait müesseseler hakkında bu madde hükümleri uygulanmaz."

Yapılan bu değişiklikle işletmelerin yasal kayıtlarının vergi kanunlarına uygun bir şekilde tutulması ve dolayısıyla işletmelerin iç denetiminin daha etkin ve verimli bir şekilde yapılması, öte yandan devletin vergi gelirlerinin tam ve eksiksiz olarak toplanmasının bağımsız çalışan meslek mensupları aracılığı (dış denetim) ile sağlanması amaçlanmıştır.

e. İç Genelge

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu 1996/1 sıra numaralı İç Genelgesi aynen aşağıdaki gibidir;

"Bilindiği üzere, 3568 sayılı Kanun'un 12. maddesinde, yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumlu oldukları, yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacakları belirtilmiştir. Yeminli mali müşavirlerin yukarıda belirtilen sorumluluklarının uygulanmasına ilişkin hususlar 18 seri numaralı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği"nde açıklanmış bulunmaktadır.

18 seri numaralı Genel Tebliğ'in B) TASDİK RAPORU TANZİM EDEN YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRİN SORUMLULUĞU başlıklı bölümünde, "Müşterek ve müteselsil sorumluluğu vergi inceleme raporu ile tespit edilen yeminli mali müşavirler nezdinde yapılacak takibat, vergi ve ceza tahakkukunun kesinleşmesinden sonra başlatılacaktır. Vergi dairelerince yapılacak olan takibat, tahakkuku kesinleşen vergi ve cezaların tahsiline yönelik olacaktır. Bununla birlikte, yeminli mali müşavirin bilgi ve rızası dışında, mükellefin tek taraflı tasarrufu sonucu kesinleşen ve yeminli mali müşavir tarafından ödenen vergi ve cezalar için mükellefe rücu hakkı saklıdır. Sorumluluğu tespit edilen yeminli mali müşavirlerle ilgili takibat ise yeminli mali müşavirin bağlı bulunduğu vergi dairesince yerine getirilecektir." açıklaması yer almaktadır.

Bu düzenlemeye rağmen, vergi inceleme raporlarıyla belirlenen yeminli mali müşavirlerle ilgili müşterek ve müteselsil sorumluluğun, bazı vergi dairelerince, vergi ve ceza tahakkukunun kesinleşmesinden önce başlatılmasına sebep olacak şekilde işlem yapıldığı ve inceleme elemanlarınca da bu doğrultuda vergi inceleme raporu tanzim edildiği anlaşılmıştır.

18 seri numaralı Genel Tebliğ'e aykırı olan bu uygulamanın ortadan kaldırılması ve uygulamada birlik sağlanması maksadıyla konuyla ilgili olarak aşağıdaki şekilde işlem yapılması uygun görülmüştür.

Bakanlığımız vergi inceleme elemanlarınca yapılacak vergi incelemesi sonucunda bir matrah veya vergi farkının ortaya çıkması durumunda inceleme elemanları, yeminli mali müşavirlerin sorumluluklarının tespiti amacıyla, bulunan matrah veya vergi farkı ile Yeminli Mali Müşavirlerin ilgili mevzuatta belirtilen sorumlulukları arasındaki ilişkiyi inceleme raporlarında net bir şekilde ortaya koyacaklardır. Yeminli mali müşavirlerin tasdik ettikleri bütün konu ve belgelerle ilgili olmak üzere, müşterek ve müteselsil sorumluluğu vergi inceleme raporu ile tespit edilen yeminli mali müşavirler nezdinde yapılacak takibat, vergi ve cezaya ilişkin tahakkukun kesinleşerek tahsil edilebilir hale gelmesinden sonra başlatılacak ve bu takibat vergi ve cezasının tahsiline yönelik olacaktır. Vergi Mahkemesi kararı üzerine mükellefin ihtilafı Danıştay'a götürmesinin, vergi mahkemesince tasdik edilen vergi ve ceza için yeminli mali müşavir nezdinde takibat yapılmasını engellemeyeceği tabiidir.

Vergi ve cezanın tahakkukunun kesinleşmesinden sonra mükellefin bağlı bulunduğu vergi dairesi, kesinleşen vergi ve ceza miktarını yeminli mali müşavirin bağlı bulunduğu vergi dairesine bildirecektir. Yeminli mali müşavirin bağlı bulunduğu vergi dairesi tarafından bildirilen vergi ve cezanın tahsili için bu vergi dairesi adına takibat yapacaktır. Vergi ve cezanın kesinleşmesinden sonra, vergi ve cezanın tamamının mükellef tarafından ödenmesi halinde, kesinleşen vergi ve ceza miktarının yeminli mali müşavirin bağlı bulunduğu vergi dairesine ayrıca bildirilmesine ve tasdik raporunu tanzim eden yeminli mali müşavir adına takibat yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

Gerek adına vergi ve ceza salınan mükellefin ve gerekse yeminli mali müşavirin bağlı bulunduğu vergi dairesince vergi ve ceza İle ilgili olarak yapılan tahsilatlar, vergi dairelerince en kısa zamanda karşılıklı olarak birbirlerine bildirilecektir. Bu durumda her iki vergi dairesince takibata, bakiye vergi ve ceza için yapılmaya devam edilecektir.

3568 sayılı Kanun'un 12. maddesinde belirtilen sorumluluk çerçevesinde, yeminli mali müşavirler adına yapılmış bulunan mevcut tarhiyatlar vergi dairelerince terkin edilecektir. Yeminli mali müşavirlerin müşterek ve müteselsil sorumluluğu bulunan terkin edilmiş tarhiyatların kesinleşmesi halinde, yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda İşlem yapılacaktır.

f. Görüş

özellik taşıması nedeniyle Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 18.8.2000 tarih ve 38884 sayılı yazısı aynen alınmıştır.

İlgide kayıtlı yazınız ve eklerinin incelenmesinden, Vergi Denetmenteri..... ve.....tarafından düzenlenen 27/07/1999 tarih ve 1999-33-12/27-31A/TR-30-32 sayılı Vergi Tekniği Raporu'nda sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlediği tespit edilen Vergi Dairesi Müdürlüğü'nün mükellefi,. . . . . .Ud.Şti.'nden mal ve hizmet alan . . . . . A.Ş.'nin 1995-1998 yılı defter ve belgelerinin Vergi Denetmeni. . . . . .tarafından tetkiki sonucunda söz konusu firmadan alınan faturaların yasal defterlere kaydedildiği ve Katma Değer Vergisi'nin ilgili oldukları dönemde indirim konusu yapıldığı, bu dönemde Ödenecek Katma Değer Vergisi'nin çıkması nedeniyle Katma Değer Vergisi iade raporu düzenlenmediği ancak, mükellefin söz konusu dönemlerde yeminli mali müşavir. . . . . A.Ş. ile tam tasdik sözleşmesinin bulunması nedeniyle müştereken ve müteselsilen sorumluluk dolayısıyla yeminli mali müşavir hakkında rapor düzenlenip düzenlenemeyeceği konusunda Bakanlığımız görüşünün bildirilmesinin istendiği anlaşılmıştır.

3568 sayılı Kanun'un 12. maddesinde, yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumlu oldukları, tasdikin doğru olmaması halinde tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefe birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır.

30/07/1995 tarih ve 22359 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 18 sıra numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nin II/B maddesinde, beyanname ve eklerini tasdik eden yeminli mali müşavirlerin, tasdik ettikleri beyanname ve eklerinde yer alan bütün bilgilerle bunların dayanağını teşkil eden defter kayıtları ve belgelerdeki bilgilerin doğruluğu ile beyannamesini tasdik ettikleri mükelleflerin sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Dosyadan .... A.Ş.'nin yasal defterlerine kaydettiği ve Katma Değer Vergisi indirim konusu yaptığı faturalar karşılığında gerçek bir hizmetten yararlandığı ve fatura bedelini . . . . . .Ltd. Şti.'ne ödediği anlaşıldığından sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanımından söz edilemeyeceği sonucuna varılmış olması ve ilgili dönemlere ilişkin olarak Katma Değer Vergisi iade raporu düzenlenmemiş olması nedeniyle yeminli mali müşavir hakkında müştereken ve müteselsilen sorumluluk dolayısıyla rapor düzenlenmemesi gerekir."

g. Danıştay Kararları

• Danıştay Onbirinci Dairenin 23.3.1995 gün ve E.1995/1517, K.1995/621 sayılı Kararı'nda, yeminli mali müşavirlerin tasdik ettikleri hususlarda vergi ziyamın tespiti halinde vergi ve kesilecek cezadan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu oldukları, vergi dairelerinin, bunlardan istedikleri hakkında takibat yapabileceği yeminli mali müşaviri takibe almak için daha önce mükellef hakkında takip yapmasının zorunlu bulunmadığı ve şartlar oluştuğunda yeminli mali müşavirler hakkında ihtiyati haciz de uygulanabileceği kararını vermiştir.

• Danıştay'ın Onbirinci Daire 4.11.1996 tarih ve E.1996/126, K.1996/3810 sayılı Kararı'yla yeminli mali müşavirlerin işlemlerini tasdik edecekleri mükelleflere mal ve hizmet

satan alt firma ya da firmalar nezdinde karşıt İnceleme yapmak zorunda olduklarına karar vermiştir. Görüleceği üzere Danıştay Onbirjnci Dairenin değerlemesi 19 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Genel Tebliği'nin yerinde ve yasalara uygun olduğu şeklinde belirtmiştir.

• Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 6.2.1997 tarih ve Esas No.1997/7 sayılı Kararı ile; temyiz istemi sonuçlanıncaya kadar 19 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Genel Tebliği'ne ilişkin olmak üzere yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

• Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 20.6.1997 tarih ve E.1995/430, K.1997/301 sayılı Kararı'nda *"yeminli mali müşavirlerle ilgili sorumluluk vergi ile ilgili ödevleri yerine getirmekten kaynaklanan bir işleve sahip olmayıp, vergilendirmeye esas alınacak belge, kayıt nizamı ve matrah tespitinde dikkate alınması gerekli işlemlerin muhasebe usul ve esaslarına, kanunlarda belirtilen düzenlemelere uyumluluğunu sağlamaya yönelik olup, yeminli mali müşavirlerin tasdik yaptıkları mükelleflere mal ve hizmet satışı yapmış olanlar nezdinde karşıt inceleme yapma yetkileri yoktur. Dolayısıyla yetki ve sorumlulukları genel tebliğle genişletilemez."* şeklinde karar vermiştir.

• Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun karar düzeltme sonucu vermiş olduğu 22.10.1999 tarih ve E.1999/89, K.1999/439 sayılı Kararı ile 19 seri numaralı Genel Tebliği iptal edilmiştir. Yeminli mali müşavirlik mesleğinin işlerliği, yetkileri ve sorumlulukları ve geleceği açısından çok önemli olması ve aşağı yukarı tüm gelişmeleri özetlemesi nedeniyle çok büyük önem arz etmesi nedeniyle bu Karar'ın tamamı aşağıya aynen çıkarılmıştır.

"İstemin Özeti: Resmi Gazete'nin 8.11.1995 günlü, 22457 sayısında yayımlanan 19 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nin, yeminli mali müşavirlere karşıt inceleme yapma yetki ve ödevi veren hükümlerinin iptali istemiyle açılan davayı inceleyen Danıştay Onbirinci Dairesi, 4.11.1996 günlü ve E.1996/126, K.1996/3810 sayılı Kararı'yla; 3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesi, bu maddeye dayanılarak yürürlüğe konulan ve 2.1.1990 günlü ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmeliğin 12, 14, 15, 16 ve 20. maddeleri, 15. maddenin (c) bendinin birlikte değerlendirilmesinden; geniş yetkilerle donatılmış yeminli mali müşavirlerin yaptıkları onayın doğruluğunu, vergi denetim tekniklerinden de yararlanmak suretiyle araştıracakları ve onayın doğruluğundan sorumlu olacaklarının anlaşıldığı, 3568 sayılı Yasa'nın gerekçesinden açıklanan amaç ve yeminli mali müşavirlik tanımı ile yasa yapıcının 3239 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde getirilen bu konudaki düzenlemeyi 213 sayılı Yasa'nın "Vergi İncelemeleri" başlıklı İkinci Bölümüne Ek Madde Şeklinde ekleyerek koyduğu irade karşısında yeminli mali müşavirlerin, mevzuata aykırı düşmemek, görev ve yetkileriyle sınırlı olmak üzere vergi incelemesi yapabilecekleri sonucuna varıldığı, her ne kadar kimlerin vergi incelemesi yapmaya yetkili olduklarını düzenleyen 213 sayılı Yasa'nın 135. maddesinde anılmamışlarsa da, bu meslek mensuplarının yapacakları incelemenin, tasdik konusuyla sınırlı ve tasdikin içeriğini doğrulamaya yönelik olduğu, 3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin 4. fıkrasındaki kuralın da yeminli mali müşavirlere karşıt inceleme yapma yetkisi verilmesini zorunlu kıldığı, Genel Tebliğ'de yapılan düzenlemede yasaya aykırılık görülmediği gerekçesiyle davayı reddetmiştir.

Davacının temyiz istemini inceleyen Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 9.10.1998 gün, E:1997/7, K: 1998/268 sayılı Kararı'yla; 19 sayılı Genel Tebliğ'in davaya konu yapılan düzenlemeyi içeren bölümü 3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan ve yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumlu oldukları, aksi halde tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere ziyaa uğratılan vergi ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacaklarına ilişkin kurala dayandırıldığı, maddenin ilk fıkrasında yeminli mali müşavirlerin, gerçek veya tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tabloları ve beyannamelerinin, mevzuat hükümleri, muhasebe ilkeleri ile muhasebe standartlarına uygunluğu ve hesapların, denetim standartlarına göre incelendiğini onaylamalarının öngörüldüğü, aynı maddenin ikinci fıkrasında ise onaylayacakları belgelerin, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esasların, yönetmelikle belirleneceğinin kurala bağlandığı, bu kurala dayanılarak düzenlenen

Yönetmeliğin 2.1.1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlülüğe konulduğu, 3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin birinci fıkrasında değinilen ve yeminli mali müşavirlerin incelemelerini dayandırmaları gereken muhasebe ilke ve standartları ile denetim ilke ve standartlarının, mükellefler tarafından esas alınması zorunlu olan ve Bakanlık tarafından tebliğ ile açıklanacak olan düzenlemeler ve esaslardan oluştuğunun Yönetmeliğin 3. maddesinde kabul edildiği, tasdikin ne olduğunun ise 4. maddenin ilk fıkrasında; gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin denetleme ilke ve standartlarına uygunluk yönünden incelenmesi, bu inceleme sonuçlarına dayanılarak tasdik kapsamına giren konuların ve belgelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının tespit ve rapora bağlanması şeklinde tanımlandığı, tasdik çalışmalarının yürütülmesinde denetim tekniklerini belirleyen 15. maddenin (d) bendinde de; işletme kayıtlarında yer alan hususların ilgili üçüncü şahıslar nezdindeki defter ve belgeler üzerinde araştırılarak tespit edilmesinin, kanıtların toplanmasında doğrulama tekniği olarak sayıldığı, tasdik kapsamındaki konu ve belgelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının saptanması için bu işlemin diğer yönünün de incelenmesini zorunlu kılacağı, Yönetmeliğin 4. maddesindeki tanım karşısında yükümlülerin tasdik kapsamına giren beyanname, mali tablo, belge veya bildirimini onaylaması gereken yeminli mali müşavirin, söz konusu muamelenin öncesindeki diğer işlemleri de incelemesini ve bir durum ya da belgenin gerçek durum veya işlemi yansıtıp yansıtmadığının saptanmasını gerekli kılacağı, bu tür bir incelemenin Vergi Usul Kanunu'nun 134. maddesinde tanımlanan ve ancak 135. maddesinde belirtilen kamu görevlisi konumundaki inceleme elemanları tarafından yapılabilecek vergi incelemesi ve bunun doğal sonucu olan karşıt inceleme niteliğinde olmadığı, buradaki karşıt incelemenin, iade ve mahsup edilecek Katma Değer Vergisi'nin tutarı ve Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamelerinde yer alan matrah ve vergiye ilişkin rakamların doğruluğunun tespitine imkan verme amacına yönelik ve mükelleflerin söz konusu işlemleriyle sınırlı olduğu, 19 sayılı Genel Tebliğ ile getirilen düzenlemenin, 3568 sayılı Yasa'nın Genel Gerekçesine ve Yasa'nın getiriliş amacına uygun bulunduğu gerekçesiyle temyiz isteminin reddine karar vermiştir.

Davacı söz konusu Genel Tebliğ'in yasal düzenlemeyi aşan hükümler içerdiğini, kanunla verilmeyen görevin genel tebliğ ile verilemeyeceğini ileri sürerek Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu Karamın düzeltilmesini istemiştir.

Danıştay Tetkik Hakimi Gülsen BİŞKİN'in Düşüncesi

Karar düzeltme dilekçesinde ileri sürülen iddialar daire kararının bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden, istemin reddi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı Zehra BİRDEN'in Düşüncesi

Kararın düzeltilmesi istemi 2577 sayılı Yasa'nın 54. maddesine uygun bulunduğundan kabulü ile, Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunun 9.10.1988 gün, E:1997/7, K:1998/268 sayılı Kararı'nın kaldırılması suretiyle işin esasının yeniden incelenmesi ve esas karar metnindeki düşünce uyarınca temyiz isteminin kabulü gerektiği düşünülmüştür.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Vergi daireleri Genel Kurulu'nca, karar düzeltme dilekçesinde Heri sürülen hususlar, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 54. maddesinin (c)fıkrası kapsamında görüldüğünden, 9.10.1988 gün, E:1997/7, K:1998/268 sayılı Karar ortadan kaldırıldıktan sonra gereği görüşüldü:

19 seri numaralı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Genel Tebliği'nde, yeminli mali müşavirlerin yapacakları tasdikten sorumlu tutulmaları nedeniyle, hem Katma Değer Vergisi iade işlemleri ve hem de Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamelerinin tasdiki ile ilgili olarak iade edilecek Katma Değer Vergisi tutarı ya da beyannamede yer alan matrah ve vergiye ilişkin rakamların doğruluğunun sağlanması için işlemlerini onaylayacakları mükelleflere mal ve hizmet satan alt firmalar nezdinde kademe sınırlaması yapılmaksızın karşıt inceleme yapmalarının zorunlu olduğu belirtilmiş ve nezdinde karşıt inceleme yapılacak yükümlülerin istenen defter ve belgeleri yeminli mali müşavirlere vermekten kaçınmaları halinde defterdarlıkların, bu defter ve belgeleri yerel

denetim elemanları aracılığıyla temin ederek en kısa sürede yeminli mali müşavider tarafından incelenmelerini sağlamaları kabul edilmiştir.

213 sayılı Yasa'nın 134. maddesinde, vergi incelemesinden maksadın, Ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak olduğu belirtilmiş, 135. maddesinde de, vergi incelemesi yapmaya kimlerin yetkili oldukları ismen sayılarak belirtilmiştir.

3568 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin 1. fıkrasında Yeminli Mali Müşavirlerin, gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tabloların ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğu ye hesapların denetim standartlarına göre incelendiğini tasdik edecekleri bildirilmiş, 2. fıkrasında ise Yeminli Mali Müşavirlerin tasdik edecekleri belgeler, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esasların, gerçek ve tüzel kişilerin mükellefiyet şekilleri, iş kolları ve ciroları, döviz kazandırıcı işlemleri, ithalat ve ihracatları, yatırımın miktarları ve nevileri ile belgelerin ibraz edileceği merciler esas alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 2. maddesi ve aynı Kanun'un 12. maddesine dayanılarak 2.1.1990 tarihinde ve 20390 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlülüğe giren Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları, Tasdike İlişkin usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde tasdiki yapılabilecek konu ve belgeler belirtilmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesinde "yeminli mali müşavirler, tasdik konuları ile ilgili olarak karşıt incelemeler yapabilir" denilmiş, 10. maddesinde ise "ilgililerce yaptırılacak tasdik hizmetinin tasdik sözleşmesine bağlanması"gerektiği açıklanmıştır.

Vergi Usul Kanunu'nun 134. ve 135. maddeleri karşısında üçüncü kişilerden defter ve belge istemeye yetkili olmayan ve 3568 sayılı Yasa'da açıklandığı üzere karşıt inceleme yetkisini sözleşme yaptıkları mükelleflerin defter ve belgeleri ile sınırlı olarak kullanmak durumunda bulunan yeminli mali müşavirlerin bu yetkisinin, tasdikini yapabilecekleri belgeler nedeniyle, bu belgelerin dayanağı olan idarenin tespit ve işlemlerini resmi merciler nezdinde inceleme ya da bu mercilerden bilgi isteme yetkisi olarak kabul edilebilir. Beyanname ve bildirimlerle ilgili tasdik işlemleri, bu belgelerin yükümlülerin kayıtlarına uygunluğunun beyanı dışında bir anlam ifade etmez. Kanunda yükümlü kayıtlarına esas olan belgelerin gerçeği ifade edip etmediğini karşıt inceleme ile araştırma görev ve yetkisini yeminli mali müşavirlere veren bir kural yer almamıştır. Yönetmelikte yer alan hükümler de bu tarzda bir incelemeye olanak sağlayacak nitelikte değildir.

Yeminli Mali Müşavirlerin yapacakları inceleme, sözleşme imzaladıkları mükelleflerin işlemleri ile sınırlı olduğundan, 213 sayılı Yasa'nın vergi incelemesi başlıklı bölümde incelemeye yetkili kılınmayan yeminli mali müşavirlerin, 19 sayılı Genel Tebliğ ile karşıt inceleme yapma, üçüncü kişilerin defter ve belgelerini isteme ve incelemeyle yetkili kılınması anlamını taşıyan hükümlerinin yasal düzenlemeyi aşar nitelikte düzenleme içerdiği sonucuna varıldığından, davanın reddi yolundaki kararda yasaya uygunluk görülmemiştir.

Bu nedenlerle temyiz isteminin kabulü ile Danıştay Onbirinci Dairesi'nin 4.11.1996 günlü, E:1996/126, K:1996/3810 sayılı kararının bozulmasına, yeniden verilecek kararda karşılanacağından yargılama giderleri yönünden hüküm kurulmasına gerek bulunmadığına, 22.10.1999 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

4. Değerlendirme

Yukarıda çok ayrıntılı olarak yapılan açıklamalardan da görüleceği üzere; 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'na dayanılarak çıkarılan *"Yeminli Mali Müşavirlerin Tasdik Edecekleri Belgeler, Tasdik Konuları, Tasdike İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"* ve 1 sayılı Genel Tebliğ'den başlayarak konu ile ilgili olarak yayımlanan ve yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen muhtelif genel tebliğlerde yeminli mali müşavirlerin düzenledikleri tasdik raporları kapsamındaki işlemlerin doğru olmaması halinde ortaya çıkacak vergi ziyaı ve cezalarından mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacakları şeklinde düzenlemeler

yapılmıştır. Bu çerçevede özellikle Katma Değer Vergisi iadesi ile ilgili tasdik raporları düzenlenirken tedarikçiler ve duruma göre imalatçının bir alt kademesine kadar karşıt incelemeler yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu genişlikteki bir sorumluluğun işlerliği olamayacağı gibi anlamı da bulunmamaktadır. İnceleme yetkisini gerektiren karşıt incelemelerin yeminli mali müşavirlerce gerçekleştirileceğinin yerinde bir beklenti teşkil etmeyeceği açıktır. Oysa meslekten gerekli yararın sağlanabilmesi için, sorumluluğun beyanla belge ve kayıtlar arasındaki uygunluk denetimi ile sınırlı tutulması gerekir.. Yeminli Mali Müşavirler tasdik görevini yaparken;

- Topluma ve Devlete,
- İşletmeler, bunların ortak ve yöneticilerine,
- Meslektaşlarına karşı sorumluluk taşırlar.

Bu nedenle yeminli mali müşavirler çalışmalarını kendi sorumlulukları altında tam bir bağımsızlıkla yürütmek zorundadırlar. Bağımsızlık mesleğin temeli ve vazgeçilmez bir unsurudur.

Yeminli Mali Müşavirler, Maliye Bakanlığı vergi inceleme elemanlarınca yapılacak vergi incelemesi sonucunda bir matrah veya vergi farkı ortaya çıktığı takdirde, müştereken ve müteselsilen sorumludurlar. Şu kadar ki;

a) Vergi Kanunlarının uygulanmasında, tartışmaya açık veya tereddütlü olan ve tasdik raporunda açıkça belirtilen konular,

b) Mükellefin kayıtlarına intikal etmemiş işlemler,

c) İyi niyet ve mesleki açıdan titizlik gösterilse dahi tesbiti mümkün olmayacak işlemler,

d) Ücret, kira, faiz gibi vergi matrahını etkileyen ancak tarafların defter ve belgelerinde gelir ve gider olarak yer alan işlemler ve belgeler (Kurumlar Vergisi Kanunu'nun örtülü kazanç ve örtülü sermayeye ilişkin hükümleri saklıdır.)

e) Tutar olarak herhangi bir kasıt veya kusur taşımayacak derecede küçük matrah ve vergi farkları,

nedeniyle Yeminli mali müşavirler sorumlu tutulmamalıdırlar. Yeminli mali müşavirler kasıt, kusur ve ihmallerinin açık ve net bir biçimde tespiti halinde sorumlu olmalıdırlar.

TÜRKİYE'DE 1980-2000 DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞEN GELİR DAĞILIMININ İSTENEN VERGİ İLE EĞİTİM VE SAĞLIK HARCAMALARI İLİŞKİSİ

PROF. DR. MEHMET E. PALAMUT - YRD. DOÇ. DR. MEHMET YÜCE
Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

I. GİRİŞ

Türkiye'de, 1970'li yıllardan itibaren ağır bir biçimde yaşanan ve toplumu olumsuz yönde etkileyen sosyo-ekonomik bunalım giderek şiddetini artırmış, dış ticaret ve cari ödemeler dengesi açıkları başlıca sorun olmaya başlamıştır. Kuşkusuz bunda, 1973-74 ve 1991 petrol şokları ile ticaret ilişkisinde bulunduğumuz ülkelerde yaşanan enflasyonun rolü olmakla birlikte, iç politikadaki istikrarsızlıklar, çağdaş yönetim anlayışına kapalılık, ekonomik ve toplumsal alanda birtakım yapısal değişimleri sergileyememe de ana etkendir. Nitekim, uygulanan kur politikalarıyla TL'nin aşırı değerlenmesinin önüne geçilememiştir. Dengelerin sağlanmasına yönelik olarak, ithalat gerekli araçlar yardımıyla baskı altına alınmış, döviz kontrolleri artırılmıştır. 1980 yılına kadar, göreli olarak, dışa kapalı bir ekonomik model uygulanmış, ancak yine de dış konjonktürün yarattığı krizlerden ya da durgunluktan uzak kalınamamıştır. Binaenaleyh, AB ile entegrasyonu gerektiren gümrük indirimleri ve mevzuat uyumları gecikmiş, çoğu zaman döviz darboğazları yüzünden ara ve yatırım malları ithalatı sekteye uğramış, üretim düşmüş, işsizlik artmıştır. Tüm bu olumsuzlukların yoğunlaştığı 70'li yılları takiben, 24 Ocak 1980 tarihinde *"24 Ocak Kararlan"* olarak ekonomik literatüre geçen ve yapısal dönüşümleri içeren bir program uygulamaya konulmuştur. Bu Programın ana hatları şu şekilde özetlenebilir:

- %32.7 oranında devalüasyon yapılarak günlük kur ilânı uygulamasına gidilmiştir.
- Devletin ekonomideki payını küçülten önlemler alınmıştır.
- Kirlerdeki uygulamaya paralel olarak tarım ürünleri destekleme alımları sınırlandırılmış, gübre, enerji ve ulaştırma dışında sübvansiyonlar kaldırılmıştır.
- Dış ticaret serbestleştirilmiş, yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiş, kâr transferlerine kolaylık sağlanmış, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri desteklenmiştir.
- İthalat kademeli olarak libere edilmiş; ihracat, vergi iadesi, düşük faizli kredi, imalatçı ihracatçılara ithal girdilerde gümrük muafiyeti, sektörlere göre farklılaşan özendirici sistem vb. enstrümanlarla teşvik edilmiştir.
- Dövize Çevrilebilir Mevduat (DÇM) uygulamasına son verilmiş, döviz alım satımı serbest bırakılmış, döviz piyasası üzerindeki kontroller kaldırılmıştır.
- Faiz oranları serbestleştirilmiş ve reel faiz politikası izlenmiş ve en önemlisi fiyat kontrol ve sınırlamaları kaldırılarak piyasa kurallarının geçerliliği hedeflenmiştir.

İzlenen politikaların temel amaçları, Türkiye ekonomisini değişen dünya şartlarına göre yeniden yapılandırmak, dışa açmak ve dünya ekonomisi ile entegre olarak küreselleşme ekseninin dışında kalmaması için gerekli her türlü çabayı sergilemek ve tedbiri almaktır. Nitekim, bu politikalara bağlı olarak, 1980 yılından itibaren peyderpey ekonominin dışa açılması sonucunda, dış ticaret hacminin milli gelir içindeki payı hızla artmıştır. Sözgelimi, 1980'de ihracatın GSMH'ye oranı %4.2'den %13.5'e (1997'de) yükselmiştir.

Ancak bu olumlu seyir pek fazla sürmemiş, 1987 genel seçimlerinden itibaren dengeler tekrar bozulmaya yüz tutmuş; ilkin 4 Şubat 1998 Ekonomik İstikrar Programı, bilâhare 5 Nisan 1994'de Ekonomik Paket gündeme getirilerek meşhur *"5 Nisan Kararlan"* yla konjonktüre ve yapıya ilişkin önlemler uygulamaya konmuştur.

5 Nisan Kararları'nı IMF ile yapılan 1999 Stand-by Anlaşması izlemişse de, ülkenin içinde boğuştuğu krizi dizginlemek bir türlü mümkün olamamış ki, 57. Bülent Ecevit Hükümeti, dış mali çevrelerde *"niyet mektupları"* nin teatisi suretiyle Türkiye'nin kredibilitesini Kasım 2000'den bu yana sağlamaya çalışmakta ve Cumhuriyet tarihinde eşi menendi asla görülmeyen bu canavarın üstesinden gelinmesi görevini Dünya Bankası'ndan (IBRD) apar

topar getirtilen Devlet Bakanı Sayın Kemal Derviş'e ihale etmektedir. Bu tebliğ hazırlandığında, Sayın Derviş ABD ile AB'nden yeni dönmüş olup, alınacak tedbirler henüz kesinlik kazanmamakla bidikte, biz bu önlemlerin IMF İle daha önce teati edilen programlardan pek farklı olmayacağı kanısındayız.

Biz bu incelememizde, kavranılması oldukça karmaşık ve zor olan (amphigourique) «ince» analizler yerine, rakamsal ve betimsel bir yaklaşımdan hareketle; «dolarizasyon» olgusuyla halkı perişan, kamusal bütçe finansmanını borçlanma yoluyla gerçekleştirmeye çalışarak mevcudu bugün harcayan, her bir fabrika ve işyeri kapandıkça çığ gibi büyüyen işsizler ordusuna yenileri eklenen, kör topal uygulanmaya çalışılan ekonomi ve maliye politikalarıyla her geçen gün gelirleri azalan ve bölüşümü de günden güne bozulan yozlaşmayı dile getirmeye çalışacağız. Doğaldır ki, gerçek liberal bir piyasada devletin, bireylerin davranış biçimlerini ve gelirlerini şu ya da bu yönde müdahalesi pek düşünülemez. Ancak, sosyal içerikli hukukun egemen olduğu günümüzde, devletin rolü, uyruklarına (tebaa) salt klâsik özgürlükleri temin olmayıp, aynı zamanda onları sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplamak, evrensel insan hakları çerçevesinde tanınan Özgürlüklerin gerçekleştirilmeleri bağlamında gerekli maddi ve manevi olanakları yaratmak ve gelirlerini devamlı artırarak bunun adaletli dağılımını sağlamaktır.

Çalışmamızda, «milli gelir ve dağılımı» ile «gelir dağılımındaki adaletin sağlanmasına yönelik gelir ve harcama politikaları ele alınarak irdelenmekte ve bazı ortak görüşler önerilmektedir.

II. MİLLİ GELİR VE DAĞILIMI

Gelir, ekonomik faktörlerin, belli bir dönemde, üretim sürecine katılmaları sonucu yaratılan katma değerden, her birinin, parasal olarak, aldığı paya denir. Bir ülkede, global olarak bir yılda yaratılan mal ve hizmet toplamının akımsal ifadesi de *"Gayri Safi Milli Gelir"* i verir. Bundan girdi ve amortismanların düşülmesi sonucu ulaşılan nihai veri, *"Safi Milli Gelir"* veya *"Safı Milli Hasıla"* dır.

Ekonomi biliminin uğraşısı, *milli hasıla* yaratmak ve bunu devamlı bir şekilde artırmaktır. Pek doğaldır ki, *milli hasıla* ya da *gelif\n* yaratılması kadar, yaratılan bu hasılanın *dolaşımı, bölüşümü* ve *tüketimi* konuları da önemlidir ve bunlar da ekonomi biliminin asıl uğraşı alanına girer.

Milli gelirin sürekli artırılması ve bunun toplumu oluşturan sosyal katmanlar, değişik bölgeler ve sektörler arasında adilane bölüşümü, o ülke toplumunun sıhhat derecesinin, bireylerin gelecekle ilgili iyi ya da kötü beklentilerinin, alınabilecek kolektif kararların etkinliğinin, o toplumun içerisinde yaşadığı veya yaşayacağı bazı sosyal, siyasal, ekonomik ve psikosomatik sorunların boyutlarının da işaretidir. Çünkü, milli gelirin paylaşımında gözlemlenebilir şaşırtıcı (spectaculaire) çarpıklık ve hür vicdanları parçalayan aşırı dengesizlik, yakın gelecekte ülkenin karşı karşıya kalacağı birçok istikrarsızlığın ve büyük çaplı sosyo-ekonomik çalkantıların (perturbations) yalın habercisidirler.

Gelirin paylaşımı, kendisine bazı temel işlevler atfedilen devletin saptayıp uyguladığı gerçekçi ekonomi ve maliye*" politikaları ile sağlanır. Diğer bir deyişle, devlet, gelir dağılımındaki adaletsizliği, yürürlüğe koyduğu ekonomi, vergi, bütçe ve harcama politikaları ile gidermeye çalışır; ve buna dönük etkin ve tutarlı önlemleri alır.

Türkiye'deki gelir dağılımını geçmişten günümüze incelerken, şu kaynaklardan yararlanmaktayız: 1) DPT Sosyal Planlanma Dairesi'nce 1973 yılında yayınlanan, meslekler itibariyle yapılan, çalışma; 2) AC Nielsen Zet adlı araştırma şirketince 1999 başında neşrolunan ve ailelerin yılda dolar cinsinden yaptıkları harcamaları esas alan İnceleme; 3) IBRD, VVorld Development Report, 1997, 4) Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün Nisan 1999'da yayımladığı *"Ekonomik Göstergeler"* den hareketle, kentlerde ve kısal alanlarda yaşayanların yedi yıl öncesine göre durumlarını yansıtan veriler. Şimdi, Türkiye'deki gelir dağılımını yukarıda sayılan araştırmalar ışığında tablolara dökelim.

Tablo 1: Türkiye'de Hanehalkı Gelirinin % 20'lik Dilimlere Göre Dağılımı

Hane Halkı	Hane Halkı Kümülatif	1987		1994	
		% Pay	Kümülatif	% Pay	Kümülatif
İlk % 20	20	5, 24	5, 24	4, 86	4, 86
İkinci % 20	40	9, 61	14,84	8, 63	13,49
Üçüncü % 20	60	14, 06	28,91	13,61	26, 10
Dördüncü %20	80	21, 15	50, 06	19, 03	45, 13
Beşinci % 20	100	49,94	100, 00	54, 88	100, 00
Ginl Katsayısı		0, 437		0, 492	

[9] Gerek ülkeler arasında karşılaştırma yapmak gerekse bir ülkenin gelir dağılımındaki dengesizliğinin zaman içindeki seyrini izlemek için Gini, kendi adıyla anılan bir katsayı kullanmıştır. Bir ülkede gelir dağılımındaki adaletsizlik ne kadar fazlaysa Gini katsayısı o kadar büyüktür. Bu katsayı sıfıra yaklaştıkça, gelir dağılımındaki adaletsizliğin azaldığı anlamı ortaya çıkar. Bu bağlamda, 1987'den 1994 yılına çıkarken Gini katsayısı yükselmiş, olup, bu da ülkemizdeki gelir dağılımının bozulduğunu işaret eder.

Tablo 2: Çeşitli Ülkelerde Gelir Dağılımı

Ülkeler	Yıl	En Düşük %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	En Yüksek %20	Gini Endeksi
Belçika	1978-79	7,9	13,7	18,6	23,8	36,0	33,9
İngiltere	1988	4,6	10,0	16,8	24,3	44,3	-
Danimarka	1981	5,4	12,0	18,4	25,6	38,6	-
Fransa	1989	5,6	11,8	17,2	23,5	41,9	-
Almanya	1988	7,0	11,8	17,1	23,9	40, 3	-
Hindistan	1992	8,5	12,1	15,8	21,1	42,6	-
İtalya	1986	6,8	12,0	16,7	23,5	41,0	-
Hollanda	1988	8,2	13, 1	18,1	23,7	36,9	-
İspanya	1988	8,3	13,7	18, 1	23,4	36,6	-
ABD	1985	4,7	11,0	17,4	25,0	41,9	-
Türkiye	1994	4,9	8,6	12,7	19,0	54,9	0, 49

Tablo 3: Mesleklere Göre Gelir Dağılımı (%)

Meslekler	Toplam Hane Halkı	Toplam Gelir Payı
Çiftçiler	44,0	41,2
Büyük tüccar ve sanayiciler ile serbest meslek erbabı	0,8	5,5
Ticaret erbabı	1,1	5,2
Vasıfsız işçiler	12,4	7,3
Memurlar	11,5	12,7
Küçük esnaf ve sanatkarlar	15,8	14,9
Diğerleri (*)	14,4	13,2
Toplam	100,0	100,0

{*) Bu gruba; vasıflı işçi, tarım işçisi, emekli, menkul ve gayrimenkul sermaye iradı elde edenler ile meslekleri belli olmayanlar dahildir.

Tablo 4: Hane Halklarındaki Yıllık Harcama (000)

Aile Grupları	Kişi Adedi	Harcama ($)	Toplam Nüfusa Oranı
En zengin	2,790	62, 75	4,5
İyi halli	6, 386	27, 25	10,3
Orta halli	10,478	9, 35	16,9
Düşük gelirli	8, 556	7, 65	13,8
Fakir	22, 692	4, 95	36,7
Çok Fakir	11,036	3,20	17,8
Toplam	62,938	66.015.430	100,0

Tablo 5: Kent ve Kırsal Kesimde Gelir Dağılımı (%)

Hane Halkı	En son		7 yıl öncesi		Değişim	
	Kentsel	Kırsal	Kentsel	Kırsal	Kentsel	Kırsal
İlk % 20	4,8	5,2	5,4	5,2	-0,6	+ 0,4
İkinci % 20	8,2	10, 1	9,2	10,0	-1,1	+ 0,1
Üçüncü % 20	11,9	14,8	13,6	15,0	-1,7	-0,2
Dördüncü % 20	17,9	21,8	20,7	22,0	-2,8	-0,2
Beşinci % 20	57,2	47,7	50,9	47,8	+ 6,3	-0, 1

Yukarıdaki tablolardan yararlanarak, Türkiye'nin içinde bulunduğu spektaküler gelir dağılımı hakkında şunları söyleyebiliriz.

Yetmişli yıllarda Türkiye'de, hane halkının yaklaşık %2'sini oluşturan *"Büyük tüccar, sanayici, ticaret erbabı ile serbest meslek mensupları"* yaratılan milli gelirin %10.7'sini elde ederken, başka bir deyişle, sayılarının beş katını aşan gelir sağlarken, diğer meslek sahipleri, hemen hemen kendi demografik oranları ile bağdaşır biçimde gelir elde etmişlerdir.

Geçmişteki dengeli ve adil olan durum son yıllarda ortadan kalkmış, nüfusun %4.5 gibi küçük bir azınlığını oluşturan aile grubu, yılda 62.750 $ gibi göz kamaştıran bir harcama gamında yaşam sürerken, *"Fakir ve çok fakir aileler"* den oluşan yaklaşık %55'lik kısmı, yılda 3.000-4.000 $ ile geçinme mücadelesi vermektedirler.

Yine AC Nielsen-Zet şirketinin verilerine göre, toplumun %54.5'lik kısmı fakirlik sınırının altında yaşamakta, *"En zenginler"* le bunlar arasındaki gelir uçurumu 20 kata ulaşmaktadır.

Gelir dağılımı yönünden, kesimler arasında da spektaküler bir değişme olmuş; yedi yıl öncesine göre, kentlerde yaşayanların %80'lik gibi büyük bir bölümünün reel olarak harcamaları azalırken, geri kalan 1/5'inin geliri 6.3 puan artmıştır. Oysa, bu çarpık oluşum, kırsal alanlarda tersine olup, tarım kesiminin 2/5'i yedi yıl öncesine nispetle kısmen iyileşirken, mütebakisinin (3/5'i) gelirleri küçük ölçüde düşmüştür.

Tarım (kırsal) kesimindeki %40'lık gruba girenler lehindeki 0.5 puanlık bir iyileşmeye bakarak ve geri kalan %60'lık hane halkının gelirlerindeki değişmezliği ya da toplam 0.5'lik azalışı esas alarak, gelir dağılımının bu sektörde daha müstakar (istikrarlı—stationnatre) ve adil olduğu sanılabilir. Kanımızca, bu aldatıcıdır. Zira, adeta üvey evlat muamelesi gören tarımın giderek fakirleşmesi sonucu, bu kesimdekiler, yoksullukta eşitleşmektedirler. Bu fakirleşmede, son yıllarda tarıma yönelik olarak hükümetlerin izlediği politikaların, IMF telkinlerinin, enflasyon oranlan altında belirlenen destekleme alımlarının, bazı tarımsal ürünlerin destekleme fiyat haricine çıkarılmasının, kentlerin *"cazibe merkezi"* biçiminde algılanmasının ve bu nedenle kırsal alanlardan buralara sürekli göç olgusunun kaçınılmazlığının, şüphesiz büyük rolü vardır.

III. GELİR DAĞILIMINDAKİ ADALETİN SAĞLANMASINA YÖNELİK GELİR VE HARCAMA POLİTİKALARI

Piyasa mekanizmasının otomatik olarak oluşturduğu gelir ve servet dağılımındaki gayri adil yapının düzeltilmesi, günümüzde bütün devletlerin ortak bir sorunu haline gelmiştir. Dünyada, ülkeler içindeki gelir dağılımı eşitsizliğinin yanı sıra, ülkelerarasındaki gelir dağılımı eşitsizliği de artmaya devam etmektedir. BM Beşeri Gelişme Raporu'na göre, 1990'ların sonunda dünya nüfusunun en zengin ülkelerde yaşayan %20'lik bölümü dünya hasılasının %86'sına, en alt dilimdeki %20'si de %1'ine sahip bulunmaktadır. Gerçekten, dünya genelinde teknolojik gelişmenin de etkisiyle ekonomik gelişme sürerken, diğer taraftan yoksulluk sorunu giderek daha ciddi boyutlar kazanmaktadır. Dünyada günde 2 doların altında gelirle yaşayanların sayısı 3 milyarı bulmaktadır. Bu durum 21. yüzyılın başlangıcı olan 2000 yılında da değişmemiş ve genelde en yoksul ülkelerin konumunda bir iyileşme olmamıştır. Bu yüzden, uluslararası gelir dağılımındaki adaletsizlik birtakım kaygılara neden olmakta ve bunun düzeltilmesi gerektiği konusu, beynelmilel kurum ve kuruluşlarda sıkça ifade edilmektedir.

Gelir dağılımı çok yönlü ve boyutlu etkileri olan bir olgudur. Konunun Öncelikle *"pazar"* boyutu bulunmaktadır. Sınai gelişmede, önce iç pazar için üretimle teknolojik bilgi birikimi ve maliyetin düşürülmesi sözkonusudur. Kişi başına gelir düzeyinin düşük olduğu bir ortamda gelir dağılımı da çok adaletsiz ise, iç pazar, dolayısıyla sınai gelişme sınırlı kalır. Gelir dağılımının diğer boyutu ise, insan gücünün çağın üretim gereklerini karşılayabilecek düzeyde eğitim ve sağlığa kavuşabilmesiyle ilgilidir. Geliri çok düşük düzeyde olan ailelerde beslenme ve sağlık koşulları ve ailenin çocuğa verebileceği eğitim imkânının sınırlı olması, piyasaya nitelikli olmayan işgücünün arzı anlamına gelecektir. Bu da, çağımızda en çok ihtiyaç duyulan beşeri sermayenin heba olması demektir. Diğer taraftan niteliksiz işgücünün milli gelirden alacağı pay da düşük bulunacağından, bu durum gelir dağılımındaki bozukluğu şüphesiz daha da artıracaktır. Böylece, bu işleyiş *"gelir dağılımı bozukluğu- niteliksiz işgücü-gelir dağılımı bozukluğu"* kısır döngüsünü oluşturacaktır. Bu işleyiş hem ekonomik hem de sosyal yaşam için, patlamaya hazır bir bomba demektir[1].

Dolayısıyla bu süreçte, devletin temel fonksiyonu, düşük gelirlilere daha az yük getirmek, gelir dağılımındaki uçurumları törpüleyerek yatay ve dikey adaleti sağlayacak bir gelir politikasını uygulamaya koymak, düşük gelirli gruplara yönelik eğitim ve sağlık hizmetlerini ön plâna çıkaracak bir harcama politikası izlemektir. Yâni, birbiriyle uyumlu, vergi ve harcama politikalarını işlerlik kazandırmak, düşük gelir düzeyinde olan sınıfların bütçelerini dolaylı yoldan düzeltmektir. Bilindiği gibi,

Bütçe Sonrası Gelir=[(Bütçe Öncesi Gelir+Ayni ve Nakdi Transferler)-(Doğrudan Vergiler+Dolaylı Vergiler)][2].

Diğer bir ifadeyle, gelir dağılımındaki adaletsizliği gidermek üzere, devletin elinde, iki etkin mali araç bulunmaktadır: Kamu harcamaları ve vergiler. Bir taraftan devlet, bazı mal ve hizmetleri düşük gelirlilere parasız olarak veya çok düşük bedellerle, maliyetlerinin altında sunarak veya bir üretim faktörü karşılığı olmaksızın transfer harcamaları yoluyla, diğer taraftan, yüksek gelir elde edenlerden artan oranlı tarifelerle sağlanan vergiyi, yine transfer harcamaları yoluyla düşük gelir gruplarına aktararak, piyasanın sağlayamadığı adil gelir dağılımını gerçekleştirmeye çalışması gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki, demokrasi eğitimsiz, niteliksiz, varlıksız büyük bir kitleyle, bunların tümünü sahip bir azınlığın üstünde yeşeren bir rejim olmayıp; aksine, yukarıda sayılan nitelikleri taşıyan geniş bir orta sınıfın varlığıyla gelişen bir rejimdir[3].

Biz burada, fonksiyonelden ziyade kişisel gelir dağılımını baz alarak, gelir dağılımını bozucu etkenlerden sadece Türkiye'de izlenen vergi politikalarını ve yapılan sağlık ile eğitim harcamalarının gelir dağılımının eşitsizliğinde oynadıkları rolü vurgulanmaya çalışmaktayız.

A. Gelir Dağılımındaki Adaleti Sağlama Aracı Olarak Vergi Politikaları

Bilindiği üzere, gelirin yeniden dağılımını sağlayan araçlardan bir tanesi de vergi politikalarıdır. Zira, verginin sosyal amacı, gider politikası önlemleriyle yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyen gelir ve servetin ekonomik yönden güçsüz olanların lehine, politik olarak istenilen düzeyde dağıtılmasını sağlamaktır[4]. İzlenen vergi politikaları, vergilemede ödeme gücünün dikkate alınıp alınmadığı, vergi oranı, vergilerin niteliği (dolaylı-dolaysız) ve yansıtılma olanaklarının varlığına bağlı olup, kuşkusuz bu gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkilidir.

Vergi, kamu giderlerini karşılamak amacıyla, mali güçlerine göre, yasal dayanakla gerçek ve tüzel kişilere getirilen bir yükümlülüktür. Belli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayan vergi, kamusal mal ve hizmet üretimleri için yapılan giderlere ortak katılım payını ifade eder. Vergilerin bütün kamu hizmetlerinin giderlerine karşılık tahsil edildiği

[1] Bkz. Gülten Kazgan, *"Giriş",* Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt :1, İstanbul: TÜSES Vakfı, 1991, s. 2-3

[2] Formül için bkz, J. G. Cullis and P. R. Jones, Public Finance and Public Choice, Analytical Perspective, McGravv Hill Book Company, 1992, s.250.

[3] Kazgan, a.g.e., s. 2-3.

[4] Bkz. Fritz Neumark, Vergi Politikası, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1975, s.21.

dikkate alındığında, kamu hizmetinden genel yararlanmayı esas alan yaklaşım vergi adaleti açısından önemli bir ipucu vermektedir. Bir başka deyişle, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının, bunlardan yararlananlara paylaştırılan bir vergi adalete uygun düşecektir. Paylaştırmada uyulması gereken norm, 1982 Anayasanın 73. maddesinde *"mali güç"* olarak belirtilmiş olup, bunun anlamı; gerek yeni vergilerin ihdasında ve gerekse mevcutlarda değişiklik yapılırken, kişilerin mali güçleri kavranarak vergilerin bu güç üzerine oturtulmasıdır. Şüphesiz, bir vergi, mali güce uygunluğu ölçüsünde adaletli addolunacak; doğal olarak, vergi yükü dağılımını dengeli hale getirecektir[5].

Bir ülkede vergi yükünün hangi gelir grupları tarafından paylaşılacağı sorunun, ödeme gücü ilkesi dikkate alınarak çözümlenmeye çalışılması en rasyonel ve adil bir yoldur. Bilindiği gibi, herkesin iktidarıyla orantılı vergi ödemesi anlamına gelen *ödeme gücü ilkesinin* gelir, servet ve harcama olmak üzere üç temel göstergesi vardır. Bu bağlamda, *"gelir, servet ve harcama üzerinden alınan vergiler"* şeklinde yapılan sınıflandırma en yaygın olanıdır. Hangi tür vergilere daha fazla ağırlık verileceği, ekonomik yapı, siyasi ve iktisadi sistemin niteliği, iktidarların felsefeleri, baskı gruplarının etkinlik ve eğilimleri vb farklı etmenlere bağlı olarak değişmektedir. Bununla birlikte, ödeme gücüne ulaşmada kullanılan araçlar olarak kabul edilen *"en az geçim indirimi, artan oranlılık, ayırma ilkesi"* gibi müesseseleri bünyesinde taşıyan Gelir Vergisi, çağımızın en verimli, adil ve yaygın vergisi olarak kabul edilmektedir. Harcama vergileri yeterince şahsileştirilemediği için, adil olmayan vergiler kategorisinde yer alırken; servet vergileri, mali amaçtan ziyade sosyal amaçlarla konulduğundan, toplam vergi gelirleri içinde önemli bir yer tutmamaktadır.

Gelir, servet veya harcamanın sadece vergiye konu olmasıyla adaletin sağlanması kuşkusuz beklenemez. Önemli olan, verginin, kişilerin gerçek ödeme güçlerini (mali güç) ortaya çıkaracak şekilde gelir, servet veya harcama üzerine konulmasıdır. Bu, ödeme gücü gözetilerek verginin farklı ödeme gücü olanların farklı vergi yüküyle karşı karşıya kalmaları (dikey adalet), aynı ödeme gücündekilerin de aynı vergi yüküne tabi kılınmalarıyla (yatay adalet) sağlanılmaktadır. Vergi yükünün, o verginin istisna, muafiyet, indirim, matrah ve tarife yapısına bağlı olduğu düşünüldüğünde, bu unsurların vergi adaletine ulaşmada çok önemli bir yerinin olduğu görülmektedir. Burada, mevcut unsurların mükellefin vergi ödeyebilme gücünü ortaya çıkarabilecek şekilde (örneğin en az geçim indirimi, ayırma ilkesi vb.) düzenlenmesi oldukça önemlidir.

Bu bakımdan, ödeme gücü dikkate alınmadan uygulanacak bir vergi sistemi, hiç şüphesiz gelir dağılımını bozmaktadır. Türkiye'de, ödeme gücü kriterine göre yatay ve dikey adaleti sağlayıcı bir vergi sisteminin uygulanmasına engel teşkil eden iki önemli faktör vardır:

- Enflasyon,
- Vergi Sisteminin Yapısı.

a) Enflasyon ile Vergi Yükü Arasındaki İlişki

Fiyatlar genel seviyesinin sürekli ve önemli bir ölçüde yükselmesi şeklinde kendini gösteren enflasyonun vergi gelirlerini artırma yanında, gelir dağılımındaki bozucu etkisinin varlığı da kuşkusuzdur. Başta Friedman olmak üzere, birçok iktisatçının gizli bir vergileme yöntemi olarak gördüğü enflasyon, devlete gelir sağlama aracı olarak maliye politikalarında yer almakla birlikte, aynı zamanda bir vergi yükü dağılımı aracı (olumlu ve olumsuz yönleriyle) işlevini görmektedir[7].

Vergi yükü, enflasyon dönemlerinde düşük ve orta gelir grupları üzerinde daha yoğunluk kazanmakta ve onları olumsuz yönde etkilemektedir[8]. Zira, enflasyon nedeniyle

[5] Doğan Şenyüz, "Vergi Adaleti Açısından Motorlu Taşıtlar Vergisi Tarifesinin Değerlendirilmesi", Bursa Bilanço Dergisi, Sayı: 17 (Aralık, 2000), s.9.

[6] Şenyüz, a.g.m., s. 10.

[7] Mehmet Pamak, "Enflasyonun Türk Vergi Sistemindeki Bazı Müesseselere Etkisi", Vergi Sorunları Dergisi, 1978, s.120.

[8] Vergi yükü karşılaştırması yapabilmek için bazı unsurları göz önüne almak gerekir: *ajArtan orantılık unsuru.* Artan oranlılık kuralı, vergi kapasitesi yüksek olanın daha çok vergi ödemesini

düşük ve orta gelirli grupların nominal gelirleri daha üst seviyedeki dilimlere girmekte, böylece bu grupların reel gelirlerinde artış olmayıp, aksine azaldığı halde, nominal artış nedeniyle cari gelir seviyesindeki toplam vergi oranlan artmakta ve sonuçta, vergi yükleri daha da ağırlaşmaktadır[9]. Nitekim, Türkiye'de yıllardır yaşanan enflasyonun yarattığı olumsuzluk nedeniyle, vergi yükünün düşük gelir grupları üzerinde kaldığı yadsınmaz bir gerçektir. Bu nedenledir ki, gelir dağılımı açısından tartışılması gereken sorun, vergi yükünden ziyade, vergi yükü dağılımındaki dengesizliktir.

Fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi durumunda, gelirleri bu fiyatlardan daha düşük bir hızla artan düşük gelirli grupların reel gelirlerinin azalmasına mukabil, enflasyona göre kendilerini çeşitli araçlarla donatan yüksek gelir grupları enflasyondan menfi değil hatta müspet yönde etkilenmekte, dolayısıyla reel olarak kazançlı çıkabilmektedirler. Fert başına milli gelirin aynı dönem içinde değişmediği varsayılırsa, enflasyon, gelirleri fiyatlardaki artıştan daha yavaş artanlardan daha hızlı artanlara doğru gelir aktarmaktadır.

Enflasyon, mal piyasasında, sadece parasal satın alma gücünü reel satın alma gücüne dönüştüren bir faktör olarak değil; eş zamanlı olarak faktör piyasasında da, faktör fiyatlarını ve özellikle faiz haddini etkileyerek, bireyler arası servet kaymalarına ve gelirin değişik periyotlarda yeniden dağılımına da yol açar.

Diğer taraftan, Türkiye'de gelir (Gelir ve Kurumlar Vergisi) vergilerinin tahsilat sistemi yatay ve dikey adaletin sağlanmasına imkân vermemektedir. Vergileri kaynaktan kesilen ücretliler, enflasyonun yarattığı şişkinlik dolayısıyla yasalarla öngörülenden daha ağır vergi yüküne maruz kalırken, gelirini bir sene sonra beyan edip vergisini üç taksitte ödeyen beyannameli mükellefler ise, enflasyonun yarattığı erozyon nedeniyle, yasalarla öngörülenden daha az vergi yüküne maruz kalmaktadırlar.

Enflasyonist bir ortamda, farklı yükümlülerin farklı zamanlarda vergilerini ödemeleri, şüphesiz vergi eşitsizliği doğurmaktadır. Yâni enflasyonist aşamada gelirler, aynı oranda vergilendirilse bile, ödeme zamanlarının farklı oluşundan kaynaklanan tahsilat gecikmesi, değişik gelir unsurlarına reel olarak farklı vergisel yük getirmektedir ki, maliye yazınında bu *Tarizi Etkisi"* olarak adlandırılır. Aşağıdaki Tablo 6'da bu durum açık bir şekilde görülmektedir.

Vergi sistemine ilişkin ortalama gecikme süreleri hesaplandığında, vergilerin fiyat esnekliği bire eşit olduğu varsayımı altında, bir liralık bir vergi gelirinin reel değeri üzerinde farklı gecikme ve enflasyon oranlarının yapacağı etki şöyle formüle edilebilir[10]:

$R=1/(1+P)^n$

Burada;

R= Vergiyi doğuran olayın meydana geldiği dönemin fiyatlarıyla ifade edilen 1 liralık verginin tahsil edildiği dönemdeki reel değeri,

P= Aylık enflasyon oranı,

gerektirmektedir. Yüklenilecek vergi ile kapasite arasındaki ilişkiyi gösteren; $V=a(VK)^e$ ilişkisinde {VK=vergi kapasitesi), e>2 ise vergi sistemine bağlı olarak gittikçe yükselen artan oranlılık, e=2 ise sabit artan oranlılık, 2>e>1 ise gittikçe azalan artan oranlılık, e=1 ise mutad artan oranlılık olduğu anlaşılır (Bkz. M. Yuluğ, "Türkiye'de Tarım Kesiminin Vergi Yükü", Maliye Enstitüsü Konferansları: XIV, İst: 1967, ayrıbası, s.6). *b)Yansıma olayı.* Bilindiği gibi, vergiler ilk ödeyenlerce ileriye ve geriye doğru yansıtılabilir. Bu da vergi yükünü değiştirebilir. c)Fiyat, döviz kuru politikaları ve hatta gelir-servet dağılımıyla da vergi yükü etkilenir. *d)Kamu harcamaları.* Vergi yükünün nasıl dağıtıldığı konusu, kamu harcamaları aşamasını da dikkate almadan tek başına anlamlı olmayabilir. e)Yüksek enflasyon oranı ve kamu personelinin yasa ile belirlenen ücreti ve diğer özlük haklarının da dikkate alınması gerekir.

Erdoğan Öner, "Vergi-Enflasyon İlişkisi ve Enflasyon Vergisi (II)", Sabahaddin Zaim'e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası, 1994/ B-C, C, 1 - 4 , s.988.

Vito Tanzi; Public Finance in Developing Countries, England, Edvvard Edgar Pub. Ltd., 1991, s.106, 127; Vito Tanzi, "The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation (and the fiscal Balance) in Developing Countries", IMF Staff Papers; Vol:36 (3), (September, 1989), s.647.

n=Ay olarak kabul edilen gecikme süresini ifade eder.

Söz konusu formül, verginin reel değerinin enflasyon oranı ve gecikme süresi ile ters orantılı olduğunu göstermektedir.

Şimdi bu formülden yararlanarak, farklı enflasyon oranları ile gecikme sürelerine göre ve fiyat esnekliğinin birim olduğu varsayımı altında vergi gelirlerinin reel değerinde meydana gelen azalmayı bir tablo yardımıyla gösterelim.

Tablo 6: Vergi Ödemelerindeki Gecikme ve Enflasyon Oranının Reel Vergi Değeri Üzerindeki Etkisi

	Vergi Ödemelerindeki Aylık Gecikme												
Oranları	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	1.00	0.99	0.98	0.97	0.96	0.95	0.94	0.93	0.92	0.91	0.90	0.90	0.89
1.5	1.00	0.99	0.97	0.96	0.94	0.93	0.91	0.90	0.89	0.87	0.86	0.85	0.84
2	1.00	0.98	0.96	0.94	0.92	0.91	0.89	0.87	0.85	0.84	0.82	0.80	0.79
3	1.00	0.97	0.94	0.91	0.89	0.86	0.84	0.81	0.79	0.77	0.74	0.72	0.70
4	1.00	0.96	0.92	0.89	0.85	0.82	0.79	0.76	0.73	0.70	0.68	0.65	0.63
5	1.00	0.95	0.91	0.86	0.82	0.78	0.75	0.71	0.68	0.65	0.61	0.58	0.56
6	1.00	0.94	0.89	0.84	0.79	0.75	0.70	0.67	0.63	0.59	0.56	0.53	0.50
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	0.50	0.46	0.43	0.40
9	1.00	0.92	0.84	0.77	0.71	0.65	0.60	0.55	0.50	0.46	0.42	0.39	0.36
9.4	1.00	0.91	0.84	0.76	0.70	0.64	0.58	0.53	0.49	0.45	0.41	0.37	0.34
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	0.40	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	0.30	0.20	0.13	0.09	0.06	0.04	0.03	0.02	0.01	0.01

Kaynak: Tanzi, Public Finance, .a.g.e., s.107.

Anılan tablonun dikey sütununda aylık enflasyon oranları, yatay sütununda da "0"dan başlayarak 12 aya varan gecikmelerle vergi toplandığı varsayımı altındaki gecikmeler yer almakta; veri olan bir enflasyon oranında, *"0"* dan 12 aya kadar değişen gecikme süresi boyunca, gelir üzerinden alınan vergilerin hasılatının reel değerindeki değişikliği (azalmayı) gayet net göstermektedir.

Eğer enflasyon oranı sıfır olursa, toplanan paranın reel değeri zaman içinde değişmemek kaydıyla, vergilerin değerinde bir düşme olmayacaktır. Fakat, sıfır enflasyonda bile vergi mükellefinin verginin ertelemesinden doğan bazı avantajları elde etmesi sözkonusudur. Şüphesiz, ıskonto oranı ne kadar yüksek olursa, veri olan bir gecikmeyle ilişkili olarak, ortaya çıkan avantaj o derece büyük olacaktır[11].

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, ortalama aylık enflasyon oranı %10 olduğundan, vergiler sıfır gecikme ile tahsil edilirse, vergi hasılatında reel olarak bir düşme olmayacaktır; fakat, bir aylık gecikmeyle tahsil edildiğinde %9'luk, 5 aylık bir gecikmede de %38'lik bir düşmeye maruz kalacak ve bu durum böylece devam edip gidecektir. Kısaca, aylık ortalama enflasyon oranı ne kadar yüksek, ödemedeki gecikme ne kadar uzun olursa verginin reel değerinin uğrayacağı düşme o kadar büyük olacaktır. Bu durum, tablodaki satırlardan aşağı doğru inilip soldan sağa doğru okunduğunda daha açık olarak görülmektedir[12].

Enflasyon etkisi, advalorem tarifeli vergilerde, uygulanan tarife tipine göre, farklılık gösterir. Vergi tarifesinin düz oranlı olduğu durumlarda, matrahın her düzeyi için uygulanan ortalama vergi oranı aynıdır. Dolayısıyla vergi yükü, düz oranlı bir tarifede, fiyat artışlarından etkilenmez. Artan oranlı tarifelerdeyse, enflasyonun etkileri daha farklıdır. Fiyatlardaki artış İle

[11] Tanzi, Public Finance, .a.g.e., s.106.

[12] Vito Tanzi, Inflation and the Personal.Tax: An International Perspective, New York: Cambridge University Press, 1980, s.77.

matrah da büyüyecek ve artan oranlara geçilerek ortalama vergi oranı yükselecek; yâni vergi yükünde bir artış olacaktır. Enflasyon dönemlerinde parasal gelirin artması ile mükellef daha yüksek oran üzerinden vergilemeye tabi tutulacak, vergi borcunun artış hızı yükselecek; fiyatlardaki artış hızından daha fazlaysa, reel vergi yükü de artacaktır[13].

Diğer taraftan, enflasyonun advalorem tarifeli vergilerde, nispî vergi yükleri üzerindeki etkileri yatay-dikey adalet ilkeleri açılarından farklılık gösterir. Vergi matrahını ve vergi tarifesini etkileyen enflasyon, hem yatay hem de dikey olarak vergi adaletini bozar. Bu bağlamda, özellikle artan oranlı tarifeli gelir vergilerinde tarifenin yükselen bölümünde kalan mükellefler için vergi yükü artarken, tarifenin düzleştiği bölümde kalan mükellefler için mutlak yük değişmediği halde, nispî yük azalır; dolayısıyla dikey eşitlik bozulmuş olur. Böyle bir sorunla, en tipik olarak, artan oranlı gelir vergilerinde karşılaşılmaktadır[14]. Artan oranlılık, kendisini açıklayan kuramların birtakım noksanlıklarına ve yöneltilen bütün eleştirilere karşın, günümüz vergicilik anlayışı açısından ödeme gücüne ulaşmada vazgeçilmez bir araç niteliği taşımaktadır. Fedakârlıkta eşitliğin sağlanabilmesi ve toplumdaki gelir dağılımı eşitsizliğin giderilmesi için başvurulacak yöntemlerden biri ve belki en önemlisi olan artan oranlılık[15]; enflasyon dönemlerinde amacına ters bir işleve bürünmektedir. Hızlı enflasyon, tarife bünyesi üzerinde olumsuz etkiler yaparak ödeme gücüne uygun bir yükümlülük halinde uygulanması gereken artan oranlı tarifeye sahip Gelir Vergisi'nin bu özelik ve niteliğinin yitirmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de, vergi dilimlerindeki genişlemenin enflasyon oranının altında artış göstermesi ve vergi dilim sayısının azaltılması, buna karşın nominal gelirdeki artışlar, daha fazla düşük gelir gruplarının vergi tarifelerinin üst basamaklarına kayarak onların yüksek oranda vergilendirilmelerine neden olmuştur[16].

Dolayısıyla, yüksek oranlı vergilerin enflasyonla eş zamanlı süreçte birbiriyle örtüşümü durumunda *"gelir dilimi kayması (bracket creep)"* sonucunu doğurmakta ve *"Taxflation"* olarak da adlandırılan[17] bu durum, mükelleflerde, sömürüldükleri hissine kapılmaya neden olmakta ve onları vergiye karşı direnmeye yöneltmektedir.

Enflasyonun vergi yükünü artırıcı etkisini belirleyen etkenlerden biri de, kuşkusuz vergiden kaçınma ve kaçırma olanaklarının derecesidir. Gerek vergiden kaçınma, gerekse vergi kaçırma olanakları, ekseriyetle bazı sermaye gelirleri ve üst gelir grupları için daha fazladır[18]. Bu da, Türk Vergi Sistemi'nde karşılaşılan en önemli eleştirilebilir noktalarından biridir.

Özellikle, 1990 sonrası iyi örgütlenemeyen ve uygulanan ücret politikası yüzünden birikimli denetim personelini sürekli yitiren Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan denetim elemanlarınca yapılan denetimin sembolik boyutta kalması da vergi kaçırma olgusuna destek olmuştur. Son dönemlerde Emniyet Teşkilatı'nca yapılan (Balina, Şafak vb.) operasyonlarda

[13] Ayşegül Mutlu, "Türkiye'de Enflasyon Olgusu ve Enflasyonun Gelir Vergisi Üzerindeki Etkileri", Yaklaşım Dergisi, Sayı : 21 (Eylül-Ekim, 1994), s. 42; Şenatalar, a.g. ç., s. 17.

[14] İzzettin Önder, "Enflasyon Ortamında. Alınabilecek Vergi Önlemlerinden Biri: Surtax", Vergi Sorunları Dergisi, 1979/2, s.56.

[15] Fazıl Tekin, Artan Oranlılık ve Türk Gelir Vergisi'ndeki Uygulaması, Eskişehir: E.I.T.İ.A. Yayınları No:192/122, 1978.a.g.e, s.162.

[16] Sadık Kırbaş, "Türk Vergi Sisteminin Sorunları ve Öneriler", Prof. Dr Salih Şanver'e Armağan, İstanbul, M.Ü.M.A.H.M. Yayın No:10, 1998, s.296.

[17] Taxfîasyon konusunda geniş bilgi için bkz. P.C. Roberts, "Supply-Side Economics, Growth and Liberty", In:John Moore (Ed), To Promete Prosperity - Us Domestic Policy in the Mid - 1980's Stanford: Hoover Institute Press, 1984, s. 73-89; Charles T. Clotfelter, "Tax Cut Meets Bracket Creep: The Rise and Fail of Marginal Tax Rates, 1964- 1984", Public Finance Ouarterly, Volume: 12, No: 2 (April, 1984), SSK 131-152; Coşkun Can Aktan, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Ankara, 1994, s. 75-80.

[18] Bkz, Thomas S. Mc Caleb, "Tax Evasion and the Differential Taxation of Labor and Capital Income", Public Finance, Vol: XXXI, No: 2, 1976, s.284-294; Burhan Şenatalar, Enflasyonun Gelir Vergisi'ne Etkileri ve İndeksleme, (Basılmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1978, s.156.

ortaya çıkan - belki de aysbergin sadece görünen kısmını oluşturan - olaylar, vergi kaçakçılığının ülkemizdeki vardığı dehşet ve umulmaz boyutu göstermektedir.

Özetle, bir vergi sistemi iki ana ölçüte göre değerlendirilir: Etkinlik ve eşitlik. Etkinlik ölçütüne göre, en İyi vergi sistemi, ekonomide en az refah kaybına neden olanıdır. Eşitlik ölçütünde ise, vergilemeden doğan yükün toplumun fertleri arasında nasıl dağıtılması gerektiği İle ilgilidir. Bu yük, yalnız vergi ile transfer edilen kaynakların reel değerinden ibaret olmayıp aynı zamanda refah kaybını da içerir[19]. Türk sisteminde, bugünkü haliyle her iki ölçütü de bulmak olanaksızdır.

Yukarıda söylenenlere ek olarak; enflasyonun vergi sistemi üzerinde gerek olumsuz tesirler yaratarak ve gerekse sistemdeki mevcut bazı muafiyet ve istisnaları eriterek, bunlardan yararlanacak mükelleflerin vergi dışı kalmaları gerekirken onların vergilendirilmelerine yol açtığını söyleyebiliriz. Şüphesiz bu, düşük gelirliler üzerindeki vergi yükünün artması anlamını taşır[20].

Vergi kanunlarımızın ana iskeleti, genellikle, enflasyonun çok düşük olduğu - hatta hiç olmadığı - dönemlerde hazırlandığından, enflasyonun etkisi göz önünde tutulmamıştır. Bu şekilde oluşturulan vergi mevzuatıyla enflasyon ortamına girildiğinden, vergi sisteminin enflasyona karşı korunması sorunu çok geçmeden gündeme gelmiştir. Oysa teoride genellikle, mevcut bir vergi sisteminin enflasyondan bağışık tutulması şu beş varsayımın varlığına bağlıdır:

1) Göreli fiyatların değişmeyeceği;
2) Herhangi bir kimsenin alacak veya borcunun bulunmayacağı;
3) Gelir vergilerinin düz oranlı olacağı;
4) Harcama vergilerinin advalorem ve tek oranlılığı;
5) Vergi tahakkuku ile vergi tahsili arasında zaman aralığının olmayacağı.

Ancak günümüzde, bu varsayımların tamamen ve eş anlı olarak birlikte gerçekleşme imkânı maalesef yoktur[21].

b) Vergi Sisteminin Yapısı ile Vergi Yükü arasındaki İlişki

Belirtmemizde yarar var ki, Türkiye'de vergilerin kompozisyonunun (dolaylı-dolaysız) ve her bir vergiye ilişkin yasal düzenlemelerin kendi içindeki mantıksal tutarlılık ya da tutarsızlıklarının, gelir dağılımını olumlu veya olumsuz etkileyeceği kuşkusuzdur. Ancak ülkemizde bu etki, genellikle olumsuz yöndedir.

i) Dolaylı- Dolaysız Vergiler

Özel kesime kaynak aktararak ve iç talebi kısarak ihracata dönük bir yapısal değişimi öngören 1980 sonrası uygulanan iktisadi ve mali programlar, bir taraftan ihracatta iç vergi maliyetlerini mahsup edilebilir hale getirmek, diğer taraftan da iç talebi kısma programına destek vermek ve vergi teşviklerinin yol açtığı kaynak kaybını telâfi etmek üzere, dolaylı vergilere ağırlık vermiş ve bu uygulamaya daha sonraki yıllarda da sürdürerek, adeta vergi yükünü alt ve hatta yoksul gelir gruplarına mal eder hale dönüştürmüştür[22]. Bir yandan, dolaylı vergilerin tahsillerinin kolay ve ekonomik olması, diğer yandan da siyasal partilerin kendilerini iktidar eden varsıl kesimleri vergilendirecek öngörüden yoksun bulunmaları, dolaylı vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının giderek büyümesine süreklilik kazandırmıştır.

Osman Genç Yaraşlı, "Vergi Sistemimiz Yatay Eşitlik Prensibine Uygun Mu?", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:3/4 (Mart-Nisan, 1993), s.48.

[20] Arif Nemli, Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikası, İstanbul : I. Ü. İşletme Fakültesi Maliye Ens. Yayınları, 1979., s.179.

[21] Salih Şanver, "Değerlendirme-Panel", Enflasyon Muhasebesi Sempozyumu, İstanbul: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1990, s.149-150.

[22] Geniş bilgi için bkz., Oğuz Oyan, "Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi", 3. İzmir İktisat Kongresi (4-7 Haziran 1992), Cilt: 2, Ankara: DPT Yayınları, 1993, ss.152-167.

Her ne kadar zamanımızda, gelişmiş ülkelerdeki vergi sistemleri *"dolaysız vergiler"* den *"dolaylı"* lara doğru bir trend gösteriyorsa da, o Ülkelerdeki gelir düzeyinin yüksekliği, sosyal nitelikli transfer harcaması uygulamaları, sosyal güvenlik sisteminin yaygınlığı, KDV oranlarının harcama kalemlerinin aile bütçesindeki önemlerine göre kategorize edilerek saptanması ve minimum geçim düzeyi altında bulunan sosyal katmanlara geliderinin artırılması bağlamında geliştirilen direkt müesseseler ve bu mahiyetteki diğer uygulamalar nazara alındığında, harcama vergileri şahsileştiritmekte ve bu vergilerin gelir bozucu özelliği ortandan kalkmaktadır. Oysa, yukarıda anılan müesseseler ülkemizde mevcut olmayıp, vergilerin fiskai amacı ön plânda tutulmakta ve hiçbir şahsileştirme yapılmaksızın, yoksul zengin ayırımı gözetilmeden her kesime eşit olarak KDV oranları uygulanmaktadır. Bu ise, yoksul tabakaların marjinal harcamaları üzerindeki vergi yükünü çekilmez kılarken, varlıklı kesimin harcamalarının vergisini giderek hafifletmektedir.

Tablo 7: Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri

Yıllar	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)			Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Pay (%)		
	Dolaysız	Dolaylı	Toplam	Dolaysız	Dolaylı	Toplam
1980	471	279	750	51,64	30, 59	82, 24
1981	768	423	1.191	55, 13	30, 37	85, 50
1982	827	478	1.305	57, 23	33, 08	90, 31
1983	1.149	785	1.934	49, 96	34, 13	84, 09
1984	1.382	990	2.372	49, 27	35, 29	84,56
1985	1.826	2.004	3.830	39, 58	43, 44	83, 03
1986	3.106	2.866	5.972	43, 42	40, 06	83, 48
1987	4.492	4.559	9.051	43, 01	43, 65	86, 66
1988	7.066	7.166	14.232	40, 18	40, 75	80, 92
1989	13.645	11.905	25.550	43, 50	37, 95	81,45
1990	23.657	21.742	45.399	42, 83	39, 36	82, 19
1991	41.094	37.549	78.642	42, 48	38,81	81,29
1992	71.393	70.209	141.602	40, 98	40, 30	81,28
1993	128.324	135.949	264.273	36, 52	38, 69	75,21
1994	283.733	304.027	587.760	38, 08	40, 80	78, 88
1995	460.437	623.913	1.084.350	33, 03	44, 76	77, 79
1996	883.607	1.360.487	2.244.094	32, 70	50, 35	83, 05
1997	1.931.970	2.813.514	4.745.484	33, 60	48, 93	82, 53
1998	4.303.893	4.929.037	9.232.930	36,21	41,46	77,67
1999	6.712.882	8.094.385	14.807.267	35, 38	42, 66	78,04

Kaynak: Maliye Bakanlığının değişik yıllara ait Bütçe Gerekçeleri

Tablo 7'deki verilerden de açıkça anlaşılacağı üzere, Türkiye'deki toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı giderek artmakta ve bu suretle mevcut kişisel gelir dağılımındaki bozukluk uygulanan vergi politikasıyla daha çarpık bir hale getirilmiş olmaktadır.

Her koşulda, dolaylı vergilerin adaletsiz olduğunu İleri sürmek elbette mümkün değildir. Mesela, dışsallık yaratan üretim ya da lüks mallar üzerine salınan dolaylı vergiler *"düzeltici"* nitelikte ve bozuk olan bireysel gelir dağılımını kısmen dengeleyen vergilerdir. Türkiye'de bazı ithalat kalemleri üzerine uygulanan yüksek fonlar, dolaylı vergi oranlarını yükselterek, gelir dağılımını bozmamakta, aksine düzeltici bir işlev görmektedir. Bununla beraber unutulmamalıdır ki, bu tür vergilerin, benzer iç üretim kalemleri üzerindeki koruyucu etkileri hasebiyle, tekelci piyasa oluşmasına ve tüketici rantlarının aşırı kâr olarak üreticiler tarafından sömürülmesine neden olmaları gündeme getirilebilir. Böylece, bu vergiler, endirekt yoldan bozucu etki de oluşturabilmektedirler. *Dolaylı- dolaysız* vergilerde dikkat edilmesi gereken bir nokta da, dolaysız vergilerin her koşulda yatay ve dikey vergi adaletini sağlayamayacağı ve bu yüzden gelir dağılımını düzeltici sonuç oluşturmaktan uzak

olabileceğidir[23]. Türk Vergi Sistemindeki yaygın ve dengesiz (menkul sermaye iradı elde edenlere yönelik indirim oranının onlara sağladığı fevkalâde katkı ile özel indirimin sağladığı sembolik katkı vb.) ayrıcalıklar, bir bakıma yukarıda değinilen enflasyonun vergi sistemi üzerindeki bozucu ve çarpıtıcı sonuçlarıyla birleşmekte; diğer yandan vergisel mevzuatın dağınıklığı ve bünyesindeki hazineci yaklaşımla oluşturulan birtakım uygulamaların (Hayat standardı esası gibi) varlığı, vergi adaletini sağlama şöyle dursun, mevcudu bozucu yönde etkilediği görülmektedir.

ii) Vergi Mevzuatındaki Tutarsızlıklar

Dolaylı vergilerin adaletsizliği bir yana, en adil olduğu ileri sürülen Gelir Vergisi'nin çerçevesini oluşturan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu da, mevcut yapısıyla, gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim, bu bağlamda sırf fişkal amaçlar gözetilerek çağdaş vergilendirmenin ön plânda tuttuğu müesseselerden (örneğin, en az geçim indirimi, ayırma kuramı, şahsileştirme vb.) tâviz verilmiş, popülist nedenlerle, üniter Gelir Vergisi'nin yapısını bozucu bazı vergisel teşvikler fütursuzca uygulamaya konulmuştur. Bu da, şüphesiz gelir dağılımındaki bozukluğu etkileyen önemli faktörlerdendir.

Unutmamak gerekir ki, fiskal hasılada azalmaya sebebiyet veren her vergi teşviki sonuçta ya kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin bozulmasına, ya başka kişilerin ve sektörlerin haksız bir biçimde ağır vergi yüküne muhatap olmalarına veya açık finansman yöntemine başvurulmasına neden olur. Bunun anlamı, teşvik görenlerin kamusal finansmanda neden oldukları eksikliğin yükünü bazen toplumun belli bir dar kesimin ve bazen de toplumun bütününe yüklenmesi demektir. Bu nedenle önceden, teşvikler dolayısıyla ileride doğacak olumlu sonuçların topluma ne ölçüde yansıyacağının veya yansıyıp yansımayacağının da göz önünde bulundurulması gerekir[24].

İhracatı teşvik ederek döviz girdisini sağlamayı esas alan 24 Ocak Kararları çerçevesinde oluşturulan birtakım ihracata yönelik vergisel özendirmeler, her ne kadar 1980 sonrasında ihracatın gelişmesine katkıda bulunmuşsa da, bir yandan bu tür müşevviklerin sayı ve türünde çok cömertçe davranılması, öbür yandan oluşturulan mevzuatın dağınık ve anlaşılır olmaktan uzaklığı ve denetim mekanizmasının bilerek ya da bilmeyerek yeterince işletilmemesi, bu uygulamayı çok zaman geçmeden bir rant kollama endüstrisine dönüştürmüş ve böylece üretmeden zenginleşen bir sınıf yaratmıştır. Kuşkusuz bu uygulama, bilhassa vergi iadesi alınmasına yönelik yapılan hayali İhracat, hem teşvik sisteminin işleyişinde ve hem de bürokraside giderilmesi oldukça güç bir tahribat yapmıştır.

1980 sonrası başlayan ve günümüze değin süren *"rant kollama*[25]*"* politikasının bir sonucu olarak, bütçe harcama kalemleri içinde aslan payını alan faiz giderlerinin alternatifini oluşturan menkul sermaye iratlarının yeterince vergilendirilmemesi ve tarımsal kazançların tamamına yakın kısmının vergi kapsamı dışına çıkarılması vergilerin adil gelir dağılımına katkı sağlaması fonksiyonunu ortadan kaldırmıştır. Nitekim, zaman kaybettirilmeden asgari ücretin vergiye tabi tutulduğu ve daha ücret eline geçmeden vergisinin tevkif edildiği halde, aynı hassasiyetin diğer gelir unsurları ve özellikle iratlar açısından gösterilmediği herkesin malumu olan bir gerçektir. Zira, menkul sermaye iratlarının bir kısmı (mevduat faizi, repo, menkul kıymetler yatırım fonu katılma belgeleri) beyan edilmeden, düşük oranda, sadece stopaj yoluyla vergilendirilirken, geri kalan bir kısmı da enflasyondan arındırıldıktan sonra beyana tabi tutulmaktadır. Enflasyondan arındırma oranının yüksekliği (2000 yılında elde edilen irat için %151), bu tür iratların indirim oranına bağlı olarak tamamen veya kısmen beyan dışı kalmasına neden olmaktadır ki, şüphesiz bu da inanılması güç bir vergi kaybıdır. Hele bu tür iratlardan bazılarının (Hazine bonosu, Devlet Tahvil Faizi, Alacak Faizi) tevkifat

[23] Gülten Kazgan, Izettin Önder ve diğerleri, Türkiye'de Gelir Bölüşümü, Ankara: TOBB Yayınları, 1992, s.118.

[24] TOBB, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB Yayınları, 1992, s.25.

[25] Rant kollama, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yaratılan bir "suni ranfı elde etmek için girişmiş oldukları faaliyettir. Diğer bir ifadeyle, rant kollama kavramı, devletten bir ekonomik veya sosyal transfer elde etmek amacıyla çıkar ve baskı gruplarının lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla onların yapmış oldukları harcamalar şeklinde de tanımlanabilir. Geniş bilgi için bkz. Aktan, "Kamu Tercihi ve Rant Kollama Teorisi", a.g.e., s. 161-179.

dışı bırakıldığı düşünülürse, vergi kaybı bilançosunun daha net kavranabileceği izahtan varestedir. Şüphesiz, enflasyonun devamlı olduğu bir ülkede gelir unsurları vergilendirilirken, bu gelir kalemlerinin enflasyondan arındırılması rasyonel ve çağdaş bir vergi uygulamasının gereğidir. Ancak ülkemizde, bu uygulamanın özellikle menkul sermaye iratları için geçerliği dikkat çekici olmakta ve gelir dağılımını belli kesimler lehine değiştirmektedir.

1980'li yıllardan günümüze değin, sermaye gelirlerindeki iyileşmenin bedelini büyük oranda emek ödemiştir. Bu dönemde, enflasyonla mücadele programları adı altında izlenen ücret politikalarının katkısıyla emek faktörünün milli gelirden aldığı pay oransal olarak azalırken, ücret üzerine bindirilen vergi yükü, genel anlamda, giderek artış göstermiştir. Gelir Vergisi şekil değiştirerek, anılan zaman kesitinde, adeta *"Ücret Vergisi"* ne dönüşmüştür. Buna karşın, vergiye tabi ücret matrahının tespitinde ayırma kuramı çerçevesinde tek düzenleme olarak yer alan *"özel indirim"* tutarı ise, gülünç denebilecek bir düzeyde tutulmuştur. Böylece, ikincil gelir dağılımının birtakım uygulamalarla düşük gelirli grupların lehine gerçekleştirme bir yana, Gelir Vergisi Kanunu tamamen aksi tarafa hizmet eder bir mahiyet kazanmıştır. Bu durum, Tablo 8'de net bir şekilde gözükmektedir.

Tablo 8: Ücretlilerin Ödediği Gelir Vergisi'nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Toplam Vergi Gelirleri			Gelir Üzerinden Alınan Vergilerde		Toplam Gelir Vergisi	
	Ücretlilerin Tahakkuk (1)	Toplam Tahakkuk (2)	(1/2)	Toplam. Tahakkuk(3)	(1/3)	Tahakkuk (4)	(1/4)
	(Milyon TL)	(Milyon TL)	(%)	(Milyon TL)	(%)	(Milyon TL)	(%)
1988	2.670.387	18.545.678	14,4	8.492.886	31,4	5.907.661	45,2
1989	6.278.691	35.010.656	17, 9	17.183.399	36,5	12.360.977	50, 8
1990	13.044.999	64.692.667	20,2	30.195.580	43, 2	23.705.848	55, 0
1991	25.474.487	115.272.528	22, 1	55.017.001	46, 3	45.225.179	56, 3
1992	45.666.660	204.042.114	22, 4	96.262.277	47,4	82.213.722	55, 5
1993	81.776.692	379.856.752	21, 5	176.046.396	46, 5	149.414.340	54,7
1994	128.207.848	(*)724.850.114	17, 7	(*)313.008.520	41, 0	251.938.262	50,9
1994	128.207.848	(**)803.354.649	16, 0	(**)338.527.194	37,9	251.938.262	50, 9
1995	237.737.949	1.456.399.367	16, 3	601.656.007	39, 5	454.969.811	52, 3
1996	466.647.950	2.953.712.929	15,8	1.174.322.774	39,7	908.203.387	51,4
1997	962.774.084	6.158.045.507	15, 6	2.521.178.398	38,2	1.963.404.827	49, 0
1998	1.712.521.060	11.883.042.450	14,4	5.388.840.945	31, 8	4.327.562.743	39, 6
1999	2.707.632.741	19.409.244.092	14, 0	8.660.920.599	31, 3	6.334.251.766	42, 7

(*) EDV, NAV, EMTV hariç, (**) EDV, NAV, EMTV dahi

Not: Ücret ve ücret sayılan ödemeler üzerinden tahakkuk ettirilen Gelir Vergisi' tutarı, mahalli idarelere pay ayrılmadan önceki miktarı gösterdiğinden aynı bazda mukayese yapılabilmesi amacıyla, toplam vergi gelirleri, gelir üzerinden alınan vergiler, toplam Gelir Vergisi' tahakkuku da brüt (mahalli idare pay ve fonlar ayrılmadan önceki tutar) olarak dikkate alınmıştır.

Hemen belirtelim ki, Türk Vergi Sistemi'nde yer alan vergi güvenlik önlemleri, konuluş gerekçelerinden farklı bir yapıya bürünerek, vergi adaletini bozucu, gelirin adil olmayan dağılımına katkı yapan bir fonksiyon üstlenmiştir. Gelir Vergisi açısından en önemli güvenlik önlemi olan *"yapılan gideri karşılayan bir gelir olmalı ki yaşam düzeyi sağlanabilsin"* varsayımına dayalı hayat standardı esası, adeta götürü asgari vergileme mekanizmasına dönüşerek, az gelir elde eden için *"korkulu bir rüya",* buna karşın çok kazanan mükellef açısından *"en az vergi ödemenin bir kılıfı"* olmuştur.

Vergi politikasının gelir dağılımı üzerindeki etkinliği, kuşkusuz mükellef tabanının genişliğine bağlıdır. Ancak, Türk Vergi Sistemi'nde yer alan yoğun istisna ve muafiyetler ile birlikte vergi konusunun dar tutulması ve kayıt dışı ekonominin büyük boyutlara varması, vergi yükünün ödeme gücü olan herkese adaletli bir şekilde dağıtılmasını öngören *"verginin genellik ilkesi"* ne aykırılık teşkil ederek, vergide adaletsiz bir yapının meydana gelmesinin bir diğer nedenidir.

Bilindiği üzere, ödeme gücünü kavramaya en uygun vergi olan Gelir Vergisi', gelirin yeniden dağılımında uygulanacak vergi politikasının en önemli ve etkin aracıdır. Bu nedenle,

vergilendirmeye esas alınacak gelirin tanımlanması oldukça kritik bir önem taşımaktadır. Genel olarak, geliri tanımlayan ve kapsamını belirleyen *"kaynak teorisi" ve "net artış teorisi"* olmak üzere iki teori vardır. Ancak, hiçbir ülkede saf anlamıyla ne kaynak teorisi ve ne de net artış teorisindeki gelirin tanımından yola çıkarak vergilendirme yapılabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde (Amerika, Fransa, Almanya, İsviçre), vergilendirmenin mümkün olduğunca net artış teorisinde tanımlanan geliri kavrayacak biçimde yapıldığı görülür. Gelir Vergisi Kanunu'muzdaki düzenleme, belirli bir kaynağa bağlı olarak elde edilen gelir unsurlarının yanı sıra, belirli bir kaynağa atfedilemeyen veya devamlılık unsuru taşımayan bazı gelir unsurlarını da ayrıca belirtmek suretiyle, sair kazanç ve irat olarak vergilendirilmektedir. Bize göre, devamlılık arz etmeyen bazı gelir unsurlarının vergiye tabi olduğuna ilişkin açık ve Özel bir hükmün kanunda yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla, her ne kadar *"sair kazanç ve iratlar"* safi artış teorisine yakın ise de, vergi hukukumuzda esasen kaynak teorisi benimsenmiştir. Oysa, kaynak kuramı, gelişen ekonomik hayata bağlı olarak elde edilebilen ve devamlılık niteliği bulunmayan gelir unsurlarını kapsamamakta; dolayısıyla kanunda bir değişiklik yapılıncaya kadar, söz konusu unsurlar, bireyin satın alma gücünü artırmasına karşın, vergilendirme dışı kalmaktadır. Kişilerin üretime katkıları dolayısıyla elde ettikleri gelirler vergilendirilirken, üretime katkısı meşkuk gelirlerin vergi dışı kalması, genellik ve eşitlik ilkesini zedeleyerek toplumda vergi ödemeye karşı bir direnci oluşturduğu kuşkusuzdur[26]. Her ne kadar, bu durumun meydana getirdiği rahatsızlığı gidermek, vergi tabanını genişletmek amacıyla çıkarılan ve vergi reformu olarak adlandırılan 4369 sayılı Yasa ile gelirin tanımı değiştirilerek kaynak teorisinden net artış teorisine geçilmek istenmişse de, bu düzenleme, daha uygulamaya girmeden, 4444 sayılı Kanun'la 2003 yılına dek ertelenmiş bulunmaktadır.

Belirtelim ki, mevcut vergi tahsilat sisteminin yapısı da yatay ve dikey eşitliği bozmaktadır. Zira, bazı mükellefler (yıllık beyan esasına tabi GV ve KV mükellefleri), yıllık gelirinin vergisini ertesi yılın Mart, Haziran ve Eylül veya Nisan, Temmuz, Ekim aylarında öderken, bazı mükellefler (ücretler ve tevkifata tabi diğer gelir unsurları), henüz gelirlerine kavuşmadan vergilerini ödemektedirler. Zamanlama açısından toplanan paranın değeri düşünüldüğünde, bu durum, Gelir Vergisi'ni öncellikle Ödeyen mükellefler yönünden büyük bjr haksızlığa neden olmaktadır. Her ne kadar, beyannamen gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin tabi oldukları Geçici Vergi örnek olarak gösterebilir ise de, Geçici Vergi'nîn mahiyeti dikkate alındığında, bu uygulamanın anılan haksızlığı tamamen giderebileceği kanısını taşımamaktayız.

Açıktır ki, vergileme yoluyla gelir ve servet dağılımındaki çarpıklıkların düzeltilmesi, vergilemenin mali olmayan amaçları başındadır. Konuyu, servet vergileri açısından baktığımızda, bunların toplumun geliri düşük kesimler üzerinde sosyal teskin edici bir rol üstlendiklerini görürüz. Diğer bir söylemle, servet vergilerinin *"sosyal anestezi etkisi"* vardır. Gelir dağılımının bozuk ve adaletsiz olduğu ülkelerde, bu etki daha da büyüktür. Oysa, Türkiye'de alınan servet vergilerinin gerek toplam vergi gelirlerine gerekse GSMH'ya oranı hem OECD hem de AB ortalamasının altında bir seyir izlemektedir ki bu, Tablo 9'da kolaylıkla görülebilir.

Tablo 9: Servetten Alınan Vergilerin GSMH'ya Oranı

Yıllar	Toplam OECD	Amerika OECD	Pasifik OECD	Avrupa OECD	EU 15	Türkiye
1975	1,8	3,4	2,4	1,6	1,6	1, 1
1980	1,7	2,0	2,3	1,5	1,5	1,0
1985	1,7	2,0	2,5	1,5	1,5	0,7
1990	1,9	2,3	2,7	1,7	1,8	0,5
1992	1,8	2,5	2,7	1,6	1,7	0,5
1993	1,9	2,5	2,7	1,7	1,8	0,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Vergi istatistikleri Yıllığı (1923-1996), s.97

Bkz Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Bir Verginin Anatomisi, Ankara, 1998, SSK 153-155,

B. Gelir Dağılımındaki Adaleti Sağlama Aracı Olarak Harcama Politikası

Maliye politikasının temel aracı olan bütçeler, ülkede uygulanmakta olan ekonomik faaliyetlerde devletin yerini ve rolünü belirleme özelliğine sahip bulunmaktadır. Devletin kamu bütçesi aracılığıyla ekonomiye yaptığı müdahale bir bakıma hükümetin siyasal tercihinin göstergesi olup, kaynak tahsisi üzerinde belirleyici bir röle sahiptir. Bütçelerin harcama bileşimi, kamusal kaynakların toplumun hangi kesimleri gözetilerek ve hangi gereksinmelerinin karşılanmasında kullanıldığını göstermektedir. Gelir kanadıysa, söz konusu faaliyetleri yerine getirmek için gereken finansman yükünün toplumda nasıl dağıldığını göstermektedir. Böylece bütçeler, uygulanacakları yıl itibariyle devlet hizmetlerinin toplumun hangi kesimlerine yöneldiğinin ve bu hizmetlerin finansman kaynaklarının nerelerden sağlandığının fotoğrafını oluşturmaktadır[27].

Günümüzde giderek daha aktif bir şekilde ekonomik ve sosyal yaşantıya müdahale eden devlet, uygulayacağı kamu harcamaları politikalarıyla, asgari geçim düzeyinin altında bulunan yoksul kesimlere doğrudan doğruya bedelsiz mal veya hizmet sunarak ya da sosyal transferler kanalıyla onların satın alma güçlerini yükseltme çabasını gösterebilme yeteneğine sahiptir. Nitekim, günümüz sosyal meşrepli devletlerin bu tür harcama politikalarını çok daha yaygın ve rahatlıkla uyguladıklarını kolaylıkla müşahede ederiz. Bazı ülkeler ise, böyle doğrudan bir harcama politikasını uygulamak yerine, bu kesimin ağırlıklı olarak yararlandığı sağlık, eğitim harcamalarını öncelik vermek ve bunların devlet bütçesi içindeki nispi yüklerini artırmak suretiyle gerçekleştirirler.

Burada, gelir dağılımını yoksul kesimler lehine düzeltici varsayılan harcama kalemlerinden sağlık, eğitim ve sosyal nitelikli transfer harcamalarının 1980-2000 yılları arasında Türkiye'deki seyri incelenecektir.

a) Sağlık Harcamaları

Günümüzde, *"sağlıklı insan"*söylemiyle, onların sadece hasta ya da sakat olmamaları değil, ayrıca ruhsal ve sosyal bakımlardan daha iyi durumda olmaları anlaşılmaktadır. Gelişmiş ülkeler sağlık politikalarını bu anlayışa uygun olarak geliştirdiklerinden, devlete önemli görevler yüklemişler, özellikle genel sağlık ve koruyucu hekimlik harcamalarının toplumun tümünü kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmış ve bu yüzden devletin sağlık hizmetleri alanındaki üretimi *"tam kamusal mal"*olarak nitelendirilmiştir.

Sağlık, tek tek fertlerin olduğu kadar, bir bütün olarak toplum hayatında da birinci derecede önem taşıyan bir olgudur. Bu nedenle sağlık hizmetleri, hemen hemen tüm ülkeler tarafından desteklenmektedir. Genellikle devlet müdahalesi şu üç biçimde yapılabilir: Hizmet arzı; düzenleme ve vergileme; destekleme. Gelişmiş ülkelerde bile sağlık harcamalarının büyük payı kamunundur. Bir çok ülkede hastaneler ekseriyetle kamuya aittir. Devlet, uygulamacıların eğitimlerini üstlenip, gerekli özelliklerin neler olacağı konusunda düzenlemeler yapar. Ayrıca, sağlık hizmetlerini ya bedelsiz ya da yüksek oranda destekli fiyatla dağıtır. Hatta hizmet dağıtım sisteminin piyasa orijinli olduğu ABD'de bile, kamuya ait hastane inşaatı, fakir ve yaşlıların tedavi harcamalarını destekleme gibi yoğun devlet düzenlemeleri sözkonusudur. Devletin sağlık hizmetlerini desteklemesinin diğer bir nedeni de, sosyal adalet endişesidir. Desteklemenin sosyal adaleti etkin olarak gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği, adalet kavramının tanımına ve devlet desteğinin şekline bağlıdır[28].

Gelir dağılımı politikaları açısından en önemli bir harcama kalemi olan sağlık harcamalarının genel seyrine bakıldığında, ülkemiz açısından, bu harcamaların gelir dağılımına olumlu katkıda bulunduğunu söylemek pek mümkün değildir. Mamafih, Türkiye, Avrupa ülkeleri içinde bütçesinden sağlığa en az pay ayıran ülke konumundadır. Türk Tabipleri Birliği, 14 Mart Sağlık Haftası nedeniyle yayınladığı broşürde, Türkiye'nin kendi gelir grubundaki ülkeler arasında Sağlık Bakanlığı'na en düşük kaynak ayıran iki ülkeden biri

Türk-İş, Ekonomik ve Sosyal Alandaki Gelişmeler, Ankara: Türk-Iş araştırma Merkezi, 2001, s. 18

İsmail Tatlıoğlu, Sağlık Hizmetlerinde Finansman Sorunu: Uygun Metot Arayışları, Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Bursa, 1992, s. 28.

olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye ile aynı gelir dilimine yerleştirilebilecek (2500-4000 dolar) toplam 14 ülkenin, Türkiye dışında yalnızca birisinde (Meksika) Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payı %3'tür. Diğer 12 ülkenin tümünde bu oran daha yüksektir ve %5 ile %21 arasında değişmektedir (Örneğin Botsvana ve Brezilya'da %5, Kosta Rika'da %21, Panama'da %18 şeklinde olduğu görülüyor).

Keza, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (NUFPA) verilerine göre, birey başına dünyada en fazla sağlık harcamasını 1.914 Amerikan dolarıyla ABD yapıyor. Onu ikinci sırada 1.830 dolarla Almanya izliyor. Türkiye'de ise bu rakam, yalnız 187 dolardır. Nitekim bu gerçek, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, *"sağlık hizmetlerine gerekli önceliğin verilememiş"* ve bunların *"yaygın, sürekli ve etkili sunumunun sağlanamadığı"* açıkça ifade edilmiştir (s. 85). Bu çarpık gelişme, 1980-2000 bütçe içindeki yıllar itibariyle Tablo 10'da gösterilmiştir.

b) Eğitim harcamaları

Pek çok ülkede, savunma hizmetlerinden sonra hatta bazen de önce gelen en önemli harcama kalemlerinden biri de eğitim harcamalarıdır. Bunun en önemli nedeni, eğitim hizmetlerinin değerlendirilmiş mal ve hizmetlerin en klâsik örneklerinden biri olmasıdır. Şüphe yok ki, bir ülkede yaşayan insanların refahı, asgari düzeyde eğitim ve sağlık standartlarına bağlıdır. Toplumdaki eğitim düzeyinin yüksekliği, üretim ve yönetimde etkinliği artıracağından, iktisadi gelişme ve reel milli gelir artışını da beraberinde getirecektir. Bu nedenle eğitim hizmetleri, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından, kamusal mal niteliğini taşır. Asgari düzeyde de olsa eğitimden toplumun yarar sağlayacağı gerekçesiyle, ilk ve orta eğitim devlet eliyle gerçekleştirilir. Eğitim, devletin bireyleri tüketmek için zorladığı değerlendirilmiş bir maldır[2].

Kuşkusuz eğitim, yoksul tabakaların vasıf ve becerilerini artırarak onların hem moral yönünden kendi kendilerine tatmin olmalarını ve hem de eksik rekabet ortamında nitelikli iş bulabilme (hatta yüksek ücret düzeyinde) olanağını sağlar. Gelişmiş ülkelerde eğitim hizmetlerinin bütün öğrencilere aynı kalitede verilmesine özen gösterilmekte ve bu suretle fırsat eşitliği sağlanarak gelir dağılımı önemli ölçüde iyileştirilmektedir. Böylece, çalışkan ve yetenekli vatandaşların içinde bulundukları bir sosyal sınıftan daha üst bir sınıfa atlamaları kendiliğinden sağlanmaktadır. Oysa Türkiye'de, bu imkân gerçek anlamıyla sağlanamadığından, eğitimin gelir dağılımını iyileştirici dışsallığı neredeyse kaybolmuş ve sosyal mobilite üzerindeki etkisi giderek azalmıştır". Eğitimin birey üzerine doğrudan yapılan bir yatırım olup bunun tıpkı bir canlı organizma gibi büyüyüp geliştiğini ve meyvelerini o bireyin ömrüyle sınırlı olarak verdiği gerçeğini göz önünde bulundurduğumuzda, eğitim-öğretim görmüş kimselerin refah payını artıracağı yadsınmaz bir gerçektir. Çağdaş anlamda, eğitimin şu dört amaca yönelik işlevi bulunmaktadır:

- Bireyin bütün niteliklerini uyumlu bir biçimde geliştirmek,
- Bireyin kişisel yeti ve becerilerini yükseltmek,
- Sorumluluk duygusuyla donatılmış, bilinçli bir toplumsal varlık yaratmak,
- Onu değişken ve çok boyutlu bir yaşama hazır hale getirmek.

Yukarıda sayılan eğitimin amaçları dikkate alındığında, sosyo-ekonomik kalkınma ile eğitim arasında doğrudan bir etkileşimin varlığı kendiliğinden görülür. Kalkınma, kurumlardaki değişikliğin ekonomik doğurganlığını sergilemek olduğuna göre, çağdaş anlamda ekonomik büyüme ve gelişme salt eğitimle mümkün olacaktır. Bu yüzden eğitim, hem ülkelerin - özellikle azgelişmiş ülkelerin ortak çaba ve umutları olan- kalkınmalarının gerçekleşmesinde ve hem de alt gelir gruplarındaki sosyal katmanları üst gelir düzeylerine yükseltilmek suretiyle ulusal gelirin dağılımında dengeleyici bir rol oynar. Bu bağlamda, Rus iktisatçısı Profesör

Ayşegül Mutlu, "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Değerlendirilmesi", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu (15-17 Mayıs 1997, Antalya), İstanbul: I.Ü. Maliye Araştırma Merkezi yayını, 1998, s.249.

Orhan Şener, Türkiye'de Optimal Kaynak Ayrımında Sapmalar (Sosyal Hizmetler Örneği), Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu (15-17 Mayıs 1997, Antalya), İstanbul: I.Ü.I.F. Maliye Araştırma Merkezi yayını, 1998, s.222.

KAIROVV ***"dört** yıllık bir yaygın eğitim programının maliyetinin 43 katı bir sosyal yarar"* kazandıracağını Heri sürmektedir[31]. Gerçek bu doğrultuda olmasına karşın, ülkemizde eğitime ayrıla pay, iç ve dış borç faiz ödemelerinin olumsuz baskısı ile içerisinde yaşanılan ekonomik krizlerin süreğenleşmesi olgularıyla bağımlı olarak oldukça küçüktür (Bkz. Tablo 10).

Tablo 10: İdari-Fonksiyonel Ayırıma Göre Sağlık, Eğitim ve Faiz Harcamalarının Konsolide Bütçeden Aldıkları Oransal Pay (%)

Yıllar	Sağlık	Eğitim	Faiz Ödemeleri	
			İç Borç	Dış Borç
1980	4.4	16.1	2	1
1981	3,7	12.9	3	2
1982	2,9	13,9	2	3
1983	3,0	15.2	3	5
1984	3,1	14,2	5	7
1985	2,8	12,3	5	8
1986	2,7	11,6	8	8
1987	2,9	12,3	10	8
1988	3,0	12,5	15	8
1989	4,1	15,5	13	8
1990	4,7	18,8	14	6
1991	4,0	17,3	13	5
1992	4,0	19,7	14	4
1993	3,9	16,5	19	5
1994	3,5	13,4	26	7
1995	3,6	12,2	28	6
1996	2,8	11,0	34	4
1997	3,2	11,9	25	4
1998	2,6	12,4	36	4
1999	2,4	11,8	35	3
2000	2,3	9,4	28,4*	4,4

* Geçici, 31.07.2000 tarihi itibariyle

Tabloda 10'da görüldüğü üzere, gelir dağılımında adaletin sağlanması amacına yönelik en etkin bir araç olarak kullanılabilen eğitim ve sağlık harcamaların bütçeden aldıkları pay oldukça düşük bir seyir izlerken, gelir dağılımındaki adaletsizliği daha da derinleştiren faiz giderlerinin bütçe harcamalarına oranı artmaktadır. Finansman yetersizliği dolayısıyla oluşan bütçe açıklarının borçlanmayla finanse edilmesi politikasının yarattığı *"bütçe açığı-borç servisi - bütçe açığı"* kısır döngüsü içinde bulunan Türkiye'de, iç borç faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içinde payının giderek büyük boyutlara ulaşması, devletin genelde sosyal refahı, özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama imkânını daraltmıştır. Dolayısıyla, kamu açıkları böyle sürdüğü sürece, Türkiye'de gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmeye yönelik bir harcama politikasının uygulanması beklemek pek olası görülmemektedir. Zira, faiz ödemeleri, halen bütçenin üçte birinden fazla olup, bütçeden eğitime, sağlığa, sosyal güvenliğe, adalet hizmetlerine, tarıma, çevreye ayrılan kaynakların toplamını aşan bir meblağa ulaşmaktadır ki bu, korkunçtur.

c) Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, kuramsal olarak, üretim faktörü kullanmayan, ele alınan dönem hasılasında bir değişiklik yaratmayan, yalnız, bazı kaynakların devlet kanalıyla kişi ve kurumlara karşılıksız olarak aktarılmasına neden olan harcamalardır. Bu harcamalar, temelde gelir dağılımında adalet amacına yönelik hizmetlerin karşılığıdır. Ancak, transfer harcaması türlerinin hepsi gelir dağılımını eşitleyici etkide bulunmazlar. Hatta, bazı transfer harcamaları gelir dağılımında bozucu etki yaratırlar. Örneğin, kişilere doğrudan doğruya yapılan parasal ve nesnel yardımların genellikle düşük gelirlilere ve emeklilere olduğu düşünülürse bunların artışı (yâni sosyal transferlerin) gelir dağılımını eşitleyici etkide

[31] Bkz, Yahya Kemal Kaya, İnsan Yetiştirme Düzenimiz, Ankara, 1974, s. 14.

bulunacaktır. Piyasa fiyatlarının altındaki fiyatlarla mal ve hizmet sunulması, bu mal ve hizmetlerden herkesin eşit şekilde yararlanması sözkonusu ise, gelir dağılımını değiştirici bir etki doğmamakta, ancak, bu mal ve hizmetlerden düşük gelirlilerin yararlanması durumunda gelir dağılımını eşitleyici etki yaratılmaktadır. Borç faizi ödemeleri ise, devlete borç verenlerin bulundukları gelir grupları ve faiz oranlarına bağlı olarak gelir dağılımı değişebilmektedir. Devlete borç verenlerin, genellikle, yüksek gelir grubunda oldukları düşünüldüğünde, gelir dağılımı yine eşitsizlik yönünde etkilenmektedir[32].

Gelir dağılımıyla doğrudan bağlantılı olan transfer harcamaları, gelir dağılımındaki adaleti sağlamada devletin elinde en önemli bir araç iken, maalesef Türkiye'de uygulanan transfer sistemi, yoksullar ve yoksullaşma riskiyle karşı karşıya bulanan gruplar lehine gelirin yeniden dağılımını sağlayacak bir yapı yerine, yoksulu daha da yoksullaştıran ve gelir dağılımını varlıklı gruplar yararına, tersine yeniden dağılımı sağlayan bir niteliğe bürünmüştür.

Transfer harcamalarının bileşimine bakıldığında, maalasef bu harcamaların büyük bölümünün borç faizlerinden oluşturduğu görülmektedir. Böylece, 1980 sonrası izlenen vergilerin borçlarla- her ne kadar sonradan vazgeçilmiş olsa dahi- İkame politikasının bir sonucu, borç faizleri büyük boyutlara ulaşarak konsolide bütçeden aldığı pay, diğer cari ve yatırım harcamalarının toplamını aşmıştır. Örneğin, 1999 yılında cari harcamalar %32.7, yatırım harcamaları %5.5 oranında konsolide bütçeden pay alırken, transfer harcamaları %62 oranına ulaşmıştır ki, böylece konsolide bütçe gelir dağılımını, maalesef olumsuz yönde etkileyen bir gelir transfer aracına dönüşmüştür.

Faiz ödemelerine bakıldığında, bu ödemelerin tutarının gelir üzerinden alınan vergileri aştığını görmekteyiz. Ne acıdır ki, toplam vergi gelirlerinin büyük bir bölümü faiz ödemelerine gitmektedir. Öyle ki, gelir üzerinden alınan vergilerin gelir dağılımındaki adaleti sağlayıcı faaliyetlerde kullanılması bir yana, bunlar, borç faizlerinin ödenmesine bile kifayet etmemektedirler.

Tablo 11: Vergi Gelirlerinin Faiz Yükünü Karşılama Oranı (%)

Yıllar	Faiz / GSMH	Vergi / GSMH	Gelir Vergisi / Toplam Vergi	Gelir Vergisi / GSMH	Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri
1987	3	12, 1	48,9	5,9	24,8
1990	3, 5	11,4	51,2	5.8	30,7
1993	5,8	13,4	35,2	4,7	43,3
1994	7,7	15, 1	32,8	5,0	50,9
1995	7,3	13,8	39,9	5,5	52,9
1996	10	15,0	38,6	6,9	66,7
1998	11,5	17,2	45,8	7,9	66,9
1999	13,7	18,9	42,2	8,0	72,5

Kaynak: Çeşitli Yıl Bütçe Gerekçeleri

Yukarıdaki Tablo 11'de görüldüğü üzere, kamu harcamaları içerisinde faiz yükünün hızla artması, bir taraftan toplanan vergi gelirlerinin etkin kullanımını engellemiş, diğer taraftan da kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselmesine yol açarak, topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerdeki gerilemenin en önemli nedenlerden birini oluşturmuştur.

Beyhan Ataç ve Engin Ataç, "Türkiye'de 1964- 1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi (4-7 Haziran, 1992), 2. Cilt, Ankara: DPT Yayınları, 1993, s. 34-35.

Tablo 12: Transfer Türlerine Göre Harcamaların Toplam Transfer İçindeki Payları (%)

	SET	İKT	MAT	SOT	BOF	DBÖ	FOÖ	KAB	DİG	TOPLAM
1983	32,0	4,9	6,9	12,0	16,9	22,9	-	3,8	0,7	100
1984	18,4	3,7	8,0	9,0	23,3	33,0	-	4,0	0,7	100
1985	6,9	4,1	4,0	11,4	27,2	41,9	-	3,6	0,8	100
1986	2,8	4,3	4,6	9,7	38, 1	37,3	-	2,4	0,8	100
1987	7,2	5,0	3,9	8,8	38,6	32,8	-	2,6	1, 1	100
1988	8,8	5,0	3,5	8,5	47,8	23,9	-	1,5	1,0	100
1989	8,0	3,0	3,6	9,8	50,4	22,9	-	1,0	1,3	100
1990	6,7	4,0	3,9	6,9	55,8	18,9	-	2,1	1,7	100
1991	21,8	5,5	4,4	4,9	45,6	15,1	-	1,2	1,5	100
1992	12.0	2.7	2.7	7.5	51.5	18.8	-	1.3	3.5	100
1993	10.2	3.9	1.6	6.2	51.2	10.3	13.3	0.8	2.5	100
1994	4.8	3.2	1.4	8.3	62.4	7.2	10.2	0.4	2.1	100
1995	5.2	3.3	2.7	12.8	59.1	7.9	6.7	0.3	2.2	100
1996	2.8	4.5	1.9	14.8	61.9	5.2	7.0	0.3	1.6	100
1997	6.5	7.4	2.0	17.7	49.3	6.3	8.4	0.5	1.9	100
1998	1.9	2.7	0.9	16.1	65.5	6.2	4.5	0.4	1.7	100
1999	3.0	2.5	0.9	17.0	61.7	7.3	5.7	0.3	1.6	100
2000*	2.5	4.1	4.7	12.4	67.5	3.2	4.4	0.4	0.9	100

Kaynak: Çeşitli yıl Bütçe Gerekçeleri * Başlangıç Ödeneği, SET:Kurumlara Katılma ve Sermaye Teşkilleri, İKT:Iktisadi Transfer ve Yardımlar, MAT:Mali Transferler, SOT:Sosyal Transferler, BOF:Borç Faizleri, DBÖ:Diğer Borç Ödemeleri (ücretlilere vergi iadesi ödemeleri dahil), FOÖ:Fon Ödemeleri, KAB:Kamulaştırma Bedelleri, DIG:Diğerleri.

IV. SONUÇ

Gelir dağılımındaki çarpıklık ve hür vicdanları yaralayan adaletsizlik, şüphesiz ki 1980 ve özellikle 1990'lı yıllarda artmıştır. Bunda, sürekli yaşanagelen enflasyonun, ücretli ve ödeme gücünden yoksun sosyal tabakalara yönelik vergi uygulamalarının, kamusal harcamaların vergi yerine yüksek faiz oranlı borçlanmalarla finanse edilir sürecine girilip bunun süreklilik kazanmasının, 1/3 oranlarına ulaşan bütçe açıklarının, sosyal güvenlik kurumlarının kendi öz kaynaklarının kurutulmasının, verimli ve yatırım harcamaları yerine verimsiz, politik ve zengin bir azınlığa gelir aktaran transfer giderlerinin öncelik kazanmasının, istikrar ve toplumsal içerikten yoksun devlet bütçelerinin ve hatta halkın geniş destek ve iradesiyle eş uyum göstermeyen iktidarlarca hazırlanıp dayatmacı bir biçimde yürürlüğe konan mali mevzuatın rolü büyüktür.

Türkiye'de milli gelir dağılımının 1970'li yıllara kıyasla 1980'li yıllarda eşitsizlik daha artmış ve 1990'lı yıllarda kronik bir hal almıştır. Nüfusun en zengin %20'si ile en fakir %20'si arasındaki bu fark, 2000'lere girerken hepten açılmıştır. Böylece Türkiye'de, piyasa ekonomisine yönelik liberal uygulamaların başladığı 1980'li yıllardan itibaren ekonominin küresel iktisadi hayatla bütünleşmesi süreci, varlıklılar ile yoksullar arasındaki gelir dağılımı uçurumunu büyütmüş; 1980 sonrası izlenen makroekonomik politikalar, büyüme, istihdam ve dış ticaret konularında zikzaklı da olsa kısmen başarılı bir performans çizerken, yüksek enflasyon ve gelir dağılımı konusunda oldukça başarısız bir görüntü sergilemiştir.

Kamu harcamaları içerisindeki sosyal nitelikli eğitim ve sağlık harcamaları, çoğunlukla yoksul olan toplumsal katmanların aile bütçeleri üzerindeki yükü hafifletmek suretiyle, bu kesimin refah düzeyini şüphesiz artırır. Bu yüzden, Sağlık ve Sosyal Yardım ite Milli Eğitim Bakanlıklarının devlet bütçesindeki nispi önemi büyüktür. Fakat uygulamaya baktığımızda, bu tür harcamaların GSMH içindeki payının sabit seyrettiğini ve hatta azaldığını görüyoruz. Sözgelimi, anılan harcamaların konsolide bütçe içerisindeki payları 1994'te %4.1 iken 1997'de %3.8'e gerilemiştir. Oysa aynı yıllarda ödenen faiz giderleri, söz konusu harcamaların 2 katını aşmaktadır.

Bilindiği gibi, *dolaysız vergiler,* varlıklı kesime mükellefiyet yüklemekte olup, gelir ve servet üzerinden alınırken; *dolaylılar* yalnız harcamaları vergilendirmektedir. Kamu gelirleri içindeki dolaysız vergilerin nispi, büyüklüğü, bir bakıma, zengin kesimden orta ve fakir tabakaya doğru yapılan transfer mahiyeti taşır ve gelir dağılımındaki çarpıklığı düzeltici ve

fakir ailelerin giderlerini artırıcı bir İşlev üstlenir. Dolaylı olanlar ise, aksine söz konusu sosyal katmanların yaşam koşullarını daha da zorlaştırıcı ve çarpık gelir bölüşümünü hızlandırıcı niteliktedirler.

Diğer taraftan mali mevzuatımızın uygulama sonuçlarına baktığımızda, geçmişten günümüze *"dolaysız vergiler"* le *"dolaylı vergiler"* in yer değiştirdiğini, 1970'li yıllarda vergi gelirleri içerisinde %60 olan *"dolaysız vergiler"* in payının son yıllarda %38'lere düştüğünü görüyoruz. Buna bağımlı olarak da, *"dolaylı",* yâni harcamalar üzerinden alınan vergilerin oranı %62'lere ulaşmaktadır ki bu, bize göre, Türkiye gibi istikrarsız ve devamlı kriz süreci yaşayan bir ülkede büyük çelişkidir.

işte, bir taraftan gelir dağılımını doğrudan etkileyen eğitim ve sağlık harcamalarının nispi azalışı, diğer yandan da verginin mahiyetindeki olumsuz değişim, ister istemez gelir dağılımını yoksul sınıf aleyhine sürekli bozmaktadır.

Türkiye'de ekonomik büyümeyi esas alan, mutlak yoksulluğu giderici, göreceli yoksulluğu azaltıcı ve yoksul kesimleri ortalama refah seviyesine yaklaştıracak iktisadi, mali ve sosyal politikaların eşzamanlı ve etkin bir biçimde uygulanması zorunluluğunun kaçınılmaz olduğu ortak kanısını taşımaktayız.

KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Ankara, 1994.

ATAÇ, Beyhan ve ATAÇ, Engin, "Türkiye'de 1964- 1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi (4-7 Haziran, 1992), 2. Cilt, Ankara: DPT Yayınları, 1993.

CALEB, Thomas S. Mc, "Tax Evasion and the Differential Taxation of Labor and Capital Income", Public Finance, Vol: XXXI, No: 2,1976.

CLOTFELTER, Charles T., "Tax Cut Meets Bracket Creep: The Rise and Fail of Marginal Tax Rates, 1964-1984", Public Finance Quarterly, Volume: 12, No: 2 (April, 1984).

CÜLUS, J. G. and JONES, P. R., Public Finance and Public Choice, Analytical Perspective, McGravv Hill Book Company, 1992.

KAYA, Yahya Kemal, İnsan Yetiştirme Düzenimiz, Ankara, 1974.

KAZGAN, Gülten, *"Giriş",* Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler, Cilt :1, İstanbul: TÜSES Vakfı, 1991.

KAZGAN, Gülten, ÖNDER, Izettin ve diğerleri, Türkiye'de Gelir Bölüşümü, Ankara: TOBB Yayınlan, 1992,.

KIRBAŞ, Sadık, "Türk Vergi Sisteminin Sorunları ve Öneriler", Prof. Dr Salih Şanver'e Armağan, İstanbul, M.Ü.M.A.H.M. Yayın No:10, 1998.

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Bîr Verginin Anatomisi, Ankara, 1998.

MUTLU, Ayşegül, "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Değerlendirilmesi", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu (15-17 Mayıs 1997, Antalya), istanbul: İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi yayını, 1998.

MUTLU, Ayşegül, "Türkiye'de Enflasyon Olgusu ve Enflasyonun Gelir Vergisi Üzerindeki Etkileri", Yaklaşım Dergisi, Sayı: 21 (Eylül-Ekim, 1994).

NEMLİ, Arif, Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikası, İstanbul . I. Ü. İşletme Fakültesi Maliye Ens. Yayınlan, 1979.

NEUMARK, Fritz, Vergi Politikası, istanbul: Filiz Kitabevi, 1975.

OYAN, Oğuz, "Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi", 3. İzmir İktisat Kongresi (4-7 Haziran 1992), Cilt: 2, Ankara: DPT Yayınları, 1993.

ÖNDER, İzzettin, "Enflasyon Ortamında Alınabilecek Vergi Önlemlerinden Biri: Surtax", Vergi Sorunları Dergisi, 1979/2.

ÖNER, Erdoğan, "Vergi - Enflasyon İlişkisi ve Enflasyon Vergisi (II)", Sabahaddin Zaim'e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası, 1994/ B-C, C, 1 - 4.

PAMAK, Mehmet, "Enflasyonun Türk Vergi Sistemindeki Bazı Müesseselere Etkisi", Vergi Sorunları Dergisi, 1978.

ŞANVER, Salih, "Değerlendirme-Panel", Enflasyon Muhasebesi Sempozyumu, istanbul: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1990.

ŞENATALAR, Burhan, Enflasyonun Gelir Vergisi'ne Etkileri ve İndeksleme, (Basılmamış Doçentlik Tezi), istanbul, 1978.

ŞENER, Orhan, Türkiye'de Optimal Kaynak Ayrımında Sapmalar (Sosyal Hizmetler Örneği), Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu (15-17 Mayıs 1997, Antalya), İstanbul: Maliye Araştırma Merkezi yayını, 1998.

ŞENYÜZ, Doğan, "Vergi Adaleti Açısından Motorlu Taşıtlar Vergisi Tarifesinin Değerlendirilmesi", Bursa Bilanço Dergisi, Sayı: 17 (Aralık, 2000).

TANZİ, Vito, Inflation and the Personal Tax: An International Perspective, New York: Cambridge University Press, 1980.

TANZİ, Vito, "The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation (and the fiscal Balance) in Developing Contries", IMF staff papers; Vol:36 (3), (September, 1989).

TANZİ, Vito; Public Finance in Developing Countries, England, Edvvard Edgar Pub. Ltd., 1991.

TATLIOĞLU, İsmail, Sağlık Hizmetlerinde Finansman Sorunu: Uygun Metot Arayışları, Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Bursa, 1992.

TEKİN, Fazıl, Artan Oranlılık ve Türk Gelir Vergisi'ndeki Uygulaması, Eskişehir: E.İ.T.I.A. Yayınları No:192/122, 1978.

TOBB, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB Yayınları, 1992.

Türk-İş, Ekonomik ve Sosyal Alandaki Gelişmeler, Ankara:Türk-İş Araştırma Merkezi, 2001.

YARAŞLI, Osman Genç, "Vergi Sistemimiz Yatay Eşitlik Prensibine Uygun Mu?", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:3/4 (Mart - Nisan, 1993).

YULUĞ, Mustafa, "Türkiye'de Tarım Kesiminin Vergi Yükü", Maliye Enstitüsü Konferansları: XIV, İst: 1967.

*

BİR VERGİ POLİTİKASIZLIĞI ÖRNEĞİ: 4369 VE 4444 SAYILI YASALARDA GELİRİN KAVRANMASINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

YRD. DOÇ. DR. YUSUF ZİYA TAŞKAN
Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

I. GİRİŞ

Sosyal bir varlık olan insan, hemcinsleri ile bir arada yaşamak zorundadır. Bir arada yaşama zorunluluğu, bireysel ihtiyaçların yanı sıra bir de toplumsal nitelikte - başka bir deyişle ortak - ihtiyaçların ortaya çıkmasına sebep olmuştur[1]. Toplumsal organizasyonun en gelişmiş biçimi olan devletin önde gelen işlevi ise, birlikte yaşama olgusundan kaynaklanan ortak ihtiyaç ve istekleri karşılamaktır[2].

Toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak durumunda olan devlet, bu görevini yerine getirebilmek amacıyla ülkede sağlanan milli gelirin belli bir bölümünü kamu geliri adı altında ekonomiden çekmek ve kamu harcaması görünümünde tekrar ekonomiye aktarmak durumundadır.

Kamu gelirleri içinde vergiler önemli bir yer tutar. Genel olarak kamu gelirlerinin %75 - %90'ı vergilerden sağlanmaktadır[4]. Başlangıçta toplumu yönetenlere sunulan bir hediye görünümünü taşıyan vergiler, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucunda bir zorunluluk haline dönüşmüştür[5].

Genel olarak anlam ve önemini böylece belirtebileceğimiz vergiler, karşılıksız ve cebri olarak alınmaları ve sosyal-ekonomik amaçların gerçekleştirilmesinde etkin müdahale olanakları sağlamaları nedeniyle maliye politikasının önemli araçları arasında yer alır[6]. Bir vergi sisteminin üretim ve tüketim kararları üzerinde etkili olmaması anlamını taşıyan *"verginin tarafsızlığı"* ilkesi yerini, günümüzde devletin gerektiğinde düzenleyici ve düzeltici kararlar alması yaklaşımına bırakmış ve bu şekilde söz konusu ilke, kişisel ve işle ilgili kararların verilmesinde vergi ile ilgili değişkenleri de dikkate alma zorunluluğuna dönüşmüştür[7].

Doğası gereği vergi yasaları, ekonomik yaşamdaki değişmeleri izlemek ve onlarla uyumlu olmak zorundadır. Bu nedenle vergi yasalarında sık sık değişiklik yapılması bir zorunluluk olarak kabul edilebilir. Ancak bu zorunluluk, sistemin temel doğrultulan ile kısa aralıklarla ve ilkeli yaklaşımlardan uzak biçimde oynanması anlamına gelmez. Yukarıda değinilmeye çalışıldığı gibi gerek makro, gerekse mikro ekonomik boyutlarda önemli yer tutan vergi politikasına ilişkin seçimlerin ülkemizde sağlıklı bir biçimde yapılmadığı gözlemlenmektedir. Kanımızca bu yargının önemli örneklerinden birini de 4369[8] ve 4444[9] sayılı Yasalar'da gelirin kavranmasına İlişkin yaklaşımlar oluşturmaktadır. İnceleme boyunca görülebileceği gibi, söz konusu iki yasada yer alan yaklaşımlar, gelirin tanımlanması ve kavranması konusunda iki uç noktayı temsil etmekte ve birbirinden böylesine ayrık iki yaklaşımın bir yıl arayla benimsenmesi, vergi politikasının oluşum sürecinde önemli sorunlar yaşandığını göstermektedir.

[1] Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara,1999, s. 1

[2] Fazıl Pelin, Finans İlmi ve Finansal Kanunlar, 1. Kitap, s. 1

[3] Akdoğan, age, s. 99; Özhan Uluatam -Yaşar Methibay, Vergi Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 1999, s. 17; Osman Pehlivan, Vergi Hukuku, Trabzon, 1999, s. 18

[4] Emine Orhaner, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2000, s. 117; Akdoğan, age, s.101

[5] Esfender Korkmaz, Vergi Yapısı ve Gelişimi, İstanbul, 1987, s.57 vd.; Orhaner, age, s. 130; Akdoğan, age, s. 101

[6] Orhaner, age, s. 268; Akdoğan, age, s.419

[7] Akdoğan, age, s. 419

[8] 4369 sayılı Yasa 29.07.1998 tarih ve sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

[9] 4444 sayılı Yasa 14.08.1999 tarih ve sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bu çerçevede, incelememizde, söz konusu iki yasanın gelir kavramını nasıl tanımladığını ve gelirin kavranmasına ilişkin temel yaklaşımlarını ortaya koymaya çalışacağız. Hemen belirtmek gerekir ki bu karşılaştırma, 4444 sayılı Yasa ile yapılan şeyin, 4369 sayılı Yasa'nın getirdiği düzenlemelerin belirli bir süre ertelenmesinden ibaret olması ve dolayısıyla 4369 sayılı Yasa öncesi durumun - şimdilik - geçici olarak ihyası anlamını taşıdığından; doğrudan doğruya 4369 sayılı Yasa ile yapılan değişikliğin yorumlanması olarak ta anlaşılabilir.

II. KURAMSAL AÇIDAN GELİR KAVRAMI

Bilindiği gibi, vergi hukukunda temel ilke, *"vergilerin yasallığı"* ilkesidir. Anayasa'nın 73. maddesinin 3. fıkrasına göre; *"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır."*

Bu ana ilkenin uzantılarından birini de *"verginin belirgin olması"* boyutu oluşturmaktadır. Verginin belirgin olması, vergi normunun, yani vergi yasasının vergi ile ilgili tüm ana öğeleri içermesi anlamını taşımaktadır[10]. Buna göre, vergi yasası başta verginin konusu olmak üzere, oran, yükümlü, salınma biçimi, alınma zamanı gibi tüm temel öğeleri içermelidir. Bu durum, gelir vergisi yönünden, verginin konusunu oluşturan gelir kavramının tanımlanmasına ayrı bir önem kazandırmaktadır. Başka bir açıdan bakıldığında, ödeme gücünün en belirgin göstergesi olarak gelirin tanımlanması, vergi adaletinin sağlanması amacıyla herkesten ödeme gücüne göre vergi alınması ilkesinin uygulanabilmesi yönünden de özel bir öneme sahiptir. Ödeme gücüne göre vergi alınması ilkesinin temel uygulama şartı ise, bireylerin gerçek gelirlerinin belirlenmesidir.

Gelir kavramı asıl olarak ekonomik bir kavram niteliği taşımaktadır. Buna rağmen, ekonomi biliminde bilimsel kriterlere göre yapılmış olan gelir tanımlarının uygulamadaki bazı güçlükler nedeniyle vergilemede aynen geçerli kabul edilmesi mümkün olmadığından, vergi hukuku ve vergi tekniği açısından ayrıca tanımlanmasına gereksinim duyulmuştur[11]. Bu çerçevede, gelirin vergi hukuku yönünden tanımlanması amacıyla başlıca iki kuram geliştirilmiştir. Bu kuramlar, kaynak kuramı ve safi artış kuramıdır.

Kaynak kuramı, ilk olarak Alman iktisatçısı Von Hermann tarafından savunulmuştur. Alman vergi hukukçusu Fuisting tarafından geliştirilen kuram İtalyan ve Fransız iktisatçılar tarafından da benimsenmiştir[12]. Bu kurama göre, vergileme açısından gelir, belli bir üretim faaliyetine katılma sonucunda düzenli ve sürekli şekilde elde edilen veya bu şekilde elde edilmesi olanaklı olan ekonomik değerleri ifade eder[13].

Kaynak kuramının savunucuları, görüşlerini açıklarken, düzenlilik ve süreklilik kavramlarının yanısıra, *"kaynağın korunması", "kaynağın devam ettirilmesi zorunluluğu"* ve *"kaynağın üretim yeteneği"*gibi kavramlara da başvurmaktadırlar[14].

Bu yaklaşıma göre; bir ekonomik değerin vergi hukuku yönünden gelir niteliği taşıyabilmesi için iki özelliği taşıması gerekir. Bu özellikler, belirli bir kaynağa yani üretim faktörüne bağlılık ve devamlılık özellikleridir. Üretim faktörlerinden devamlı şekilde elde edilmeyen değerler, gelir olarak kabul edilemezler. Başka bir anlatımla kaynak kuramının benimsenmesi durumunda, hangi kaynaktan sağlanırsa sağlansın, geçici olarak elde edilen gelirler ile üretim faktörlerinin kullanımı sonucunda oluşmayan miras, piyango ikramiyesi, bağış gibi transfer nitelikli ekonomik değerler, gelir olarak nitelendirilmez.

[10] Gülsen Güneş, Verginin Yasallığı İlkesi, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 1998, s. 17

[11] F. Neumark, Gelir Vergisi, Teori - Tarihçe - Pratik, Hak Kitabevi, İstanbul, 1946, s.22-23; Salih Turhan, Vergi Teorisi, İstanbul, 1979, s.141-142; Halil Nadaroğlu, Kamu Maliyesi Teorisi, 6. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1985, s. 402.

[12] Nadaroğlu, age, s. 402

[13] Mualla Öncel - Ahmet Kumrulu - Nami Çağan, Vergi Hukuku, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.239; Nadaroğlu, age, s. 402; Özhan Uluatam, Vergi Hukuku Genel Esasları ve Vergiler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995, s.267; Doğan Şenyüz, Türk Vergi Sistemi, 3. Baskı, Bursa, 1997, s.4

[14] Neumark, age, s.23

Yine bu yaklaşıma göre, gelir sayılabilecek kazançlar, devamlı bir kaynaktan oluşması nedeniyle düzenli bir nitelik arzeden ekonomik değerlerle, bu kaynak ya da sermayeyi herhangi bir biçimde azaltmaksızın tüketim amaçlarına özgülenebilecek olan gelir unsurlarıdır, örneğin, taşınmaz mal ya da kıymetli evrak satışından elde edilen kazançlar, bu işi meslek edinmemiş bir kimse tarafından geçici olarak yapıldığı sürece gelir vergisine konu olmamalıdır[15].

Neumark'ın belirlemelerine göre, bu kuramı benimseyen yazarlardan bir bölümü, konjonktürel ve yapısal olaylar nedeniyle sermayenin değerinde oluşan artışların (capital gains) bunlar tahakkuk ettirilmiş ve paraya çevrilmiş olsa bile vergiye tabi gelir kapsamında düşünülemeyeceğini ileri sürmekte, bazı yazarlar İse, tasarruf edilmiş gelir kısımlarının dahi vergiye konu olmaması gerektiğini savunmaktadır[16].

Buna karşılık, kişinin üretime emeği ile katılması, toprağın kiralanması ya da önceden biriktirilmiş paranın başkasının kullanımına bırakılması veya kişinin kendi girişiminde kullanılması gibi durumlarda elde edilen ücret, rant, faiz, kar gibi ekonomik değerler vergileme açısından gelir kabul edilir[17].

Neumark'ın kanısına göre, kaynak kuramının savunucuları, bugünkü ekonomik sistemin devamlılığını sağlayabilmek için zorunlu gördükleri sermaye birikimi ve yoğunlaşmasını zayıflatmamak amacıyla gelir vergisinin uygulama alanını elden geldiğince daraltmayı öngörmektedirler[18].

Öncülüğünü Alman iktisatçısı G. Schanz'ın yaptığı safi artış kuramına göre ise, verginin konusunu oluşturan gelir kavramının belirlemesinde, üretim faktörlerine bağlılık ve devamlılık özelliklerinin aranmasına gerek yoktur[19]. Hangi kaynaktan doğarsa doğsun, kişisel servette oluşan artış ya da başka bir anlatımla belli bir dönemde satın alma gücünde oluşan yükselme gelir kapsamında düşünülür[20]. Bu tanıma göre, bir kimsenin geliri, belli bir dönemde tüketime ayırdığı harcamaları ile, aynı dönemin başı ile sonu arasında servetinde oluşan net artıştan ibarettir[21].

Amerika Birleşik Devletleri'nde Maliye Bakanlığı'nca yapılan bir çalışmada belirlenen gelir tanımı büyük ölçüde safı artış kuramı esas alınarak geliştirilmiştir. Söz konusu tanım, daha sonra yapılan vergilendirme işlemlerinde de esas alınan bir tanım niteliğini kazanmıştır. Buna göre gelir *"Bir kimsenin belirli bir zaman devresi zarfında, hala devre başındaki kadar iyi durumda kalmak şartıyla yapabileceği tüketimin en üst miktarıdır."*[22]

Safi artış kuramı, gelirin ancak tüketim ya da tasarrufa veya her ikisine birden konu olabileceği gerçeğini dikkate aldığından, kaynak kuramına göre, gelir sayılmayan miras, piyango ikramiyesi, bağış gibi ekonomik değerler gelir sayıldığı gibi, sermayenin değerinde meydana gelen artışlar (capital gains) da bu yaklaşıma göre gelir kabul edilir[23].

Kısaca belirtilmeye çalışılan her iki teoriye de çeşitli yönlerden eleştiriler getirilmiştir. Söz konusu eleştiriler; kaynak kuramının esas olarak, vergileme alanını çok daralttığı ve vergi adaletine uygun olmadığı; buna karşılık safi artış kuramının içerdiği belirsizlik ve Öngördüğü gelir kavramının uygulamada kavranmasındaki güçlük nedeniyle tam bir eşitliğin sağlanamayacağı noktalarında toplanabilir[24]. Safi artış kuramına yöneltilen eleştirilerde

[15] Neumark, age, s.23

[16] Neumark, age, s.23

[17] Öncel, Kumrulu, Çağan, age, s. 242

[18] Neumark, age, s.24

[19] Nadaroğlu, age, s. 402

[20] Nadaroğlu, age, s. 402; Uluatam, age, s. 267; Öncel - Kumrulu - Çağan, age, s. 242

[21] Veysi Seviğ," Vergi Hukukunda Gelir Kavramı", Dünya, 22 07.1998, s.9

[22] Roy G. Blokey," Defınition of Taxable Income", A.Ü. S.B.F.D., Cilt 9, Sayı 3, s.30

[23] Turhan, age, .,143

[24] Nadaroğlu, age, s. 402-403; Uluatam, age, s. 268; Kuramların eleştirel değerlendirilmesi ve yabancı ülkelerdeki uygulama biçimleri konusuna 4369 sayılı yasanın gerekçesinde de yer verilmiştir. Gerekçe için bkz: Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 141-204

özellikle uygulama güçlüğü üzerinde durulduğu ancak kuramın vergi adaletinin sağlanması yönünden önemli üstünlükler taşıdığı belirtilmektedir[26].

III. 4369 SAYILI YASA İLE GELİRİN TANIMINDA VE UNSURLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİĞİN AÇIKLANMASI

Yasalaştığı dönemde vergi yönetimi ve kimi kesimlerce bir *"reform"* olarak tanımlanan 4369 sayılı Yasa, getirdiği diğer önemli düzenlemelerin yanısıra Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan gelir tanımını da değiştirmiştir.

Söz konusu değişikliğe ilişkin gerekçede, gelir unsurlarının vergilendirilmesinde tamamen farklı bir yaklaşım esas alındığı, belirli bir kaynakla ilişkilendirilemeyen ve devamlılık niteliği taşımayan gelir unsurlarının vergilendirilebilmesi için açık bir düzenlemenin varlığının arandığı eski düzenlemenin aksine, herhangi bir gelir unsurunun vergilendirilmemesi için açık bir düzenlemenin arandığı yeni bir döneme girildiği belirtilmektedir[27]. 4369 sayılı Yasa'da yer alan faturasız stok malların, makine, teçhizat ve demirbaşların belirli usuller çerçevesinde beyan edilmesi[28] ve nakit para ile dövizin bankalara belirli bir tarihte bloke ettirilmesi[29] uygulamaları da yeni döneme geçişin önemli izdüşümlerini oluşturmaktadır[30].

4369 sayılı Yasa ile Gelir Vergisi Kanunu'nun gelirin tanımı ve unsurlarına İlişkin hükümleri ile gelire giren diğer kazanç unsurlarının vergilendirme rejimi konusunda yapılan değişikliklerin iki farklı şekilde değerlendirildiği görülmektedir. Aşağıda bu görüşler çerçevesinde yapılan değişikliğin sonuçları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

A. 4369 SAYILI YASAYLA YAPILAN DÜZENLEMELERİN GVK'DAKİ GELİR KAVRAMINI ÖNEMLİ ÖLÇÜDE DEĞİŞTİRMEDİĞİ GÖRÜŞÜ

Bir görüşe göre, 4369 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikler, gelirin daha geniş biçimde kavranmasını amaçlamakta birlikte, doktrinde yaygın olarak savunulduğunun aksine bu sonucu sağlamaya pek elverişli değildir[31].

Başaran, bu görüşünü büyük ölçüde, 4369 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle yeniden düzenlenen GVK madde 1'de tıpkı eskisi gibi *"kazanç ve irat"* sözcüklerinin kullanılmasına dayandırmaktadır. Yazara göre, aksi yönde görüşün varlığına rağmen, Türk Hukukunda kazanç ve irat kavramları içeriği belli ve oturmuş kavramlardır. Bu kavramların içeriği konusunda gerek yasa koyucunun iradesini açıklayan gerekçeler, gerekse Danıştay kararları uyum içindedir[32].

[25]Turhan, age, s.143-144; Kenan Bulutoglu, Türk Vergi Sistemi, İstanbul,1971, s.36

[26]Turhan, age, s.144; Nadaroğlu, age, s.402; Neumark, age, s.25; Neumark, kurama yöneltilen eleştirilerde kuramsal olarak gelir kapsamında düşünülen bazı ekonomik değerlerin istisna ve muafiyet hükümleri ile vergi konusu dışına çıkarılabileceği gerçeğinin ihmal edildiğini belirtmektedir. (Neumark, age, s.25)

[27] Gerekçe için bkz: Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 141-204

[28] GVK Geçici Madde 48 (4369 Sayılı Kanunun 54. maddesiyle eklenen ve 29.07.1998 tarihinden itibaren yürürlüğe giren geçici madde)

[29] GVK Geçici Madde 47 (4369 Sayılı Kanunun 54. maddesiyle eklenen ve 29.07.1998 tarihinden itibaren yürürlüğe giren geçici madde)

^Ayrıntılı bilgi için bkz: Şükrü Kızılot, "Faturasız Stok Malın Beyanı ve Nakit Para ile Dövizin Bankalara Bloke Ettirilmesi", Yaklaşım, Sayı 62, Şubat 1998, s. 46-52; Hasan Erarslan, "4369 sayılı Kanun ile; 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda Gelirin Tanımı ve Buna Bağlı Olarak Yapılan Değişiklikler" Vergi Sorunları, Sayı 120, Eylül 1998, s. 100 vd.; Bülent AK, " 4369 sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemelerin Işığında, Vergi Usul Kanunu'nun 30/7. Maddesinde Yer alan Vergi Güvenlik Müessesesinin İşlerliği", Vergi Dünyası, Sayı 204, Ağustos 1998, s.46vd.; Uygulama esasları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Maliye Bakanlığının 4369 sayılı Kanuna İlişkini Seri No'lu Tebliği (15 Eylül 1998 tarih ve 23464 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır)

[31] Funda Başaran, "4369 Sayılı Kanuna Göre 'Gelir' Kavramının Anlamı", Vergi Dünyası, Sayı 223, Mart 2000, s. 114 vd.

[32] Başaran, agm, s.116-117; Oysa yazarın görüşüne kanıt olarak gösterdiği gerekçeler ve yargı kararları kanımızca, GVK m.1 ve 2 arasındaki ilişkiyi açıklamaktan öteye bir anlam içermemektedir.

Başaran, bu noktadan hareketle 4369 sayılı Yasa ile getirilen düzenlemeden sonra da özü itibariyle kazanç ya da irat olarak nitelenemeyecek şeylerin; örneğin yolda bulunan paranın ya da şans oyunlarından elde edilen meblağların gelir kavramı içine dahil edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Yazara göre, 4369 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemelerle Türk Gelir Vergisi Sistemi'nde safi artış teorisinin benimsendiği iddiası da doğru değildir[33].

Kanımızca, Başaran, analizlerinde büyük ölçüde deyimsel yorum yöntemini esas almaktadır. Bilindiği gibi, bu yorum yönteminde yasa hükmünde yer alan kelimelerin, deyimlerin, ifadelerin dilbilgisi kuralları yönünden cümle yapısı İçindeki anlamları araştırılır. Ancak söz konusu yöntemin çoğu kez yeterli olmaması nedeniyle diğer yorum yöntemleri ile - sözgelimi amaçsal yorum, sistematik yorum gibi- desteklenmesi gereklidir[34]. Vergi hukukunda yorumun temel eksenlerini ise, *"yasal çerçeve", "ekonomik yaklaşım"* ve *"kıyas yasağı"* gibi ilkeler oluşturmaktadır[35], özellikle *"ekonomik yaklaşım ilkesi"* ve *"sistematik yorum yöntemi"* nden elde edilen veriler, yazarın görüşüne katılmamızı zorlaştırmaktadır. GVK'ya gelirin anlamını belirlerken GVK madde 1 ve 2'yi GVK madde 80-81 ve 82'den soyutlayarak değerlendirmek doğru sonuca ulaşmayı zorlaştıracaktır. Anılan maddelerin bir arada değerlendirilmesi ise, salt kazanç ve İrat sözcüklerine dayalı bir analizin benimsenmesine olanak vermemektedir. Kaldı ki kazanç ve irat sözcüklerinin anlamları saptanırken yasa gerekçesine verilen önemin, 4369 sayılı Yasa gerekçesinden esirgenmesi de tutarlı değildir.

Kanımızca Yasa Koyucu, hem madde metinlerinde hem de gerekçede yapılan düzenlemenin ulaşmak istediği amacı, açık biçimde dile getirmiştir. Başaran'ın özetlemeye çalıştığımız görüşleri doğrultusunda *"ne kazanç ne de irat olmadığı için zaten gelir vergisinin kapsamı dışındadır"*[65] dediği *"veraset yoluyla ya da ivazsız gerçekleşen intikallerin"* GVK madde 81, bölüm 4'te vergi dışı durumlar arasında sayılması bile bu iradenin açık bir kanıtı olarak kullanılabilir. Sonuç olarak yazarın tezine katılmak olanaklı değildir[37].

Yapılan değişikliğin anayasal vergileme ilkeleri karşısındaki konumunun tartışılması ise ayrı bir boyuttur. Örneğin, Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"mali güce göre vergilendirme"* ilkesinin yaşama geçirilmesi, gerçekten yazarın öne sürdüğü gibi 4369 sayılı öncesi düzenlemelerle mi daha olanaklıdır? Yoksa yeni düzenleme, *"gerçek"* gelirin kavranmasına daha mı elverişlidir? Bu konu tartışmaya açıktır. Kişisel kanım, yeni düzenlemenin mali güce göre vergilendirme ilkesi ile daha uyumlu olduğu yönündedir.

B. 4369 SAYİLİ YASA İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN GVK'DAKİ GELİR KAVRAMINI ÖNEMLİ ÖLÇÜDE DEĞİŞTİRDİĞİ GÖRÜŞÜ

4369 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemelerin, Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan gelir kavramını önemli ölçüde değiştirdiği yolundaki görüş, söz konusu yasanın etkisi konusundaki

Örneğin Danıştay'ın tahliye tazminatını GVK'da yer alan kazanç ve irat türlerinden hiçbirine girmediği gerekçesiyle vergilendirmekten kaçınan kararı, 4369 sayılı Yasa öncesi döneme ilişkin genel görüşün bir yansımasından ibarettir. Bunun dışında bu ve benzeri kararlardan "kazanç" ve "irat" kavramlarına yüklenen Özel anlamları çıkarmak olanaklı değildir. Kanımızca bu ve benzeri kararlar, 4369 sayılı kanun öncesi dönemin yerleşik anlayışını yansıtmaktadır.

[33] Başaran, agm, s.123

[34] Öncel - Kumrulu - Çağan, age, s. 19

[35] Bu konuda ayrıntı için bkz: Öncel - Kumrulu - Çağan, age, s. 22 vd.

[36] Başaran, agm, s. 120, dipnot 32

[37] Yazarın kimi analizlerinde bazı hukuksal terimleri yerleşik anlamlarının dışında kullandığını da belirtmek gerekir. Örneğin, agm, s. 114, dipnot 3'te kullanılan "şekli kanun" ya da "zımni ilga" terimleri gibi. Bu terimler yazarın kullandığı anlamlardan oldukça farklı bir içeriğe sahiptir. Nitekim "şekli kanun" terimi, yazarın kullandığı gibi, usule ilişkin kurallar içeren kanun anlamında değil, hukuk kuralı taşımayan, soyut düzenlemeler içermeyen, belli bir kişiye aylık bağlanması gibi somut bir olayı düzenleyen yasalar hakkında kullanılmaktadır (A. Şeref Gözübüyük, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 40). Bu nedenle yazarın, Vergi Usul Kanunu'nu şekli bir kanun olarak nitelemesi yerinde değildir. Oysa, kazanç ve irat sözcüklerini bu denli özenli kullanan yazardan, aynı özeni bu temel terimler konusunda da göstermesi beklenirdi.

ikinci yaklaşımı oluşturmaktadır. Bir önceki görüşü savunan yazarın da belirttiği gibi, bu görüş doktrinde yaygın biçimde kabul görmektedir[8].

Bu yaklaşıma göre, 4369 sayılı Yasa, GVK'daki gelir kavramını çeşitli açılardan köklü biçimde değiştirmiştir. Aşağıda kişisel olarak ta katıldığımız bu görüş doğrultusunda, anılan Yasa ile öngörülen gelir kavramını açıklamaya çalışacağız.

. Gelir Vergisi Kanunu'nun 1. maddesinin 4369 sayılı Yasa ile değiştirilmeden önceki şeklinde aynen şu hüküm yer almaktadır:

" Madde 1- Gerçek kişilerin gelirleri (Gelir Vergisi) ne tabidir. Gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safî tutandır."

4369 sayılı Yasa ile gerçekleştirilen değişiklikle anılan madde şu şekli almıştır:

" Madde 1- Gerçek kişilerin gelirleri, gelir vergisine tabidir.

Gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği, tasarruf veya harcamasına kaynak teşkil eden her türlü kazanç ve iratların safi tutarıdır."

Görüldüğü gibi, yeni düzenleme geliri, tasarruf veya harcama konusu olan her türlü kazanç ve iradın safi tutarı olarak tanımlamaktadır. Aşağıda ele alınacak olan aynı kanunun gelirin unsurlarına ilişkin 2. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle birlikte bu tanım değişikliği, geniş anlamda gelir anlayışına geçildiğini ve gelirin vergilendirilmesinde artık kaynak kuramından tamamen uzaklaşılarak safi artış kuramının esas alındığını göstermektedir[39].

Gerekçeye göre, yapılan bu tanımlama ile bir gelir unsurunun vergilendirilebilmesi için yasada açık bir hükmün bulunması gerektiği yolundaki eski anlayış tamamen terkedilmekte ve yasada açıkça vergiden istisna edilmemiş tüm gelir unsuriarının vergilendirilmesi anlayışına geçilmektedir[40]. Bu düzenlemenin doğal bir uzantısı olarak, belirli gelir unsurlarının yasa değişiklikleri ile vergiden istisna edilmesi her zaman için mümkün bulunmaktadır.

Bu tanımlama aynı zamanda, ekonomik gelişmelere bağlı olarak yeni gelir unsurlarının ortaya çıkması halinde bunları da kendiliğinden verginin konusuna almakta ve bu yolla Gelir Vergisi Kanunu'nun ekonomik gelişmelere uyumunu hızlandırmaktadır[41].

Gerçekleştirilen değişikliklerle ulaşılmak istenen temel amaç, satın alma gücü yaratan her türlü değer akımının vergilendirilmesi yoluyla vergi adaletinin sağlanması ve vergi tabanının olabildiğince genişletilmesi olarak göze çarpmaktadır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 1. maddesinde yapılan değişiklik ile, gelir, elde edilmesi mümkün olan her türlü kazanç ve iradı kapsayacak şekilde genişletilmiş bulunmaktadır. Ancak bu tanımlama ile yetinilmesi durumunda, yasa değişikliğinin amacına ulaşılması mümkün olmayacaktı. Yukarıda da belirtildiği gibi, 4369 sayılı Yasa öncesi dönemde vergi tabanını daraltan temel nokta, Gelir Vergisi Kanunu'nun ilk altı kazanç türüne girmeyen kazançları ifade eden sair kazanç ve iratları sayma yoluyla sınırlayıcı biçimde belirlemiş olmasıydı.

Bu belirlemeden hareketle, Gelir Vergisi Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan gelirin unsurlarının eskiden olduğu gibi sayma yoluyla belirlenmesine devam edilmiş, ancak maddenin yedinci bendi amaca uygun olarak değiştirilmiştir.

Başaran, agm, s. 114

Benzer saptama, Maliye Bakanlığının 4369 sayılı Kanuna İlişkin 1 Seri No'lu Tebliğinde de yer almaktadır (15 Eylül 1998 tarih ve 23464 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır); Aynı yönde: A. Ercan Alptekin, "Üniter Vergi Sisteminde 4369 ye 4444 Sayılı Yasalar ile Yapılan Temel Hatalar (1- Beyanname Verilmeyen Haller), Yaklaşım, Sayı 90, Haziran 2000, s. 148

4369 sayılı Yasa Gerekçesi, Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 164

4369 sayılı Yasa Gerekçesi, Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 163

Buna göre, Gelir Vergisi Kanunu'nun 2. maddesinin yedinci bendi eski düzenlemede *'7. Sair Kazanç ve İratlar."* ibaresinden oluşmaktayken maddenin yeni şeklinde "7. *Kaynağı ne olursa olsun diğer her türlü kazanç ve iratlar"* olarak düzenlemiştir.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 80, mükerrer 80 ve 82. maddelerinin 4369 sayılı Yasa İle değiştirilmeden önceki şeklinde sair kazanç ve iratların değer artış kazancı ve arızi kazançlar olarak iki ayrı gruba ayrılmış ve bu kazanç ve iratların nelerden ibaret olduğu ayrı ayrı sayılarak belirlenmiş olduğundan, bu maddelerde düzenlenmemiş olan gelir unsurları vergilendirilebilir gelir kabul edilmemekte ve bu nedenle vergi tabanı daraltılmaktaydı. Bu değişikliğe paralel olarak yasanın 80. maddesi de değiştirilerek her türlü kazanç ve iradın kaynağına bakılmaksızın vergilendirilmesi sağlanmış bulunmaktadır.

Yasa hükmünün yeni şekline göre, kazanç ve iratların eskisi gibi yedi bent halinde sayılmış olması, artık sınırlayıcı bir nitelik taşımamakta ve sadece bu gelirlerin vergilendirme rejimini belirlemeye yönelik olmaktadır[42].

Bilindiği gibi, Gelir Vergisi Kanunu'nun gelir unsurlarının tesbitine ilişkin üçüncü kısmının 7. bölümü 4369 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikten önce, *"Sair Kazanç ve İratlar"* başlığını taşımaktaydı.

Bu bölümü oluşturan 80, mükerrer 80, 81, mükerrer 81 ve 82. maddelerde ise, gelire giren sair kazanç ve iratlar, değer artış kazançları ve arızi kazançlar başlıkları altında ayrıntılı olarak düzenlenmekte ve vergilendirme rejimleri belirlenmekteydi.

Gelir Vergisi Kanununun anılan bölümü, 4369 sayılı Yasa ile bölüm başlığı ile birlikte neredeyse tamamen değiştirilmiş bulunmaktadır.

"Diğer Kazanç ve iratlar[1]' başlığı ile yeniden düzenlenen bölümde yer alan hükümler ana çizgileri ile şu düzenlemeleri içermektedir:

a. *"Gelire Giren Diğer Kazanç ve iratlar"* başlığını taşıyan ve 1.1.1999 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 80. maddede, ilk olarak Gelir Vergisi Kanunu'nun 2. maddesinin ilk altı bendinde yazılı gelir unsurlarına girmeyen gelirlerin, diğer kazanç ve iratlar olarak bu bölümde yer alan hükümlere göre vergilendirileceği belirlenmiştir.

b. Vergiden muaf esnafın bu faaliyetinden elde ettiği gelirin, alış ve gider belgelerindeki tutarın iki katını, kazançları gerçek usulde vergilendirilmeyen çiftçilerin bu faaliyetlerinden elde ettikleri gelirin, aldıkları müstahsil makbuzlarında yer alan satış tutarları toplamını aşan kısmının da diğer kazanç ve irat sayılacağı hükme bağlanmıştır.

c. Bu madde uyarınca yapılacak vergilendirme için, gelir vergisi tarifesinin belirlendiği 103. maddeye bağlı bir parasal alt sınır oluşturulmuş, bir takvim yılı içinde elde edilen diğer kazanç ve iratlar kapsamındaki gelirin, 103. maddede yazılı tarifenin birinci ve ikinci gelir dilimleri topftMrunın yarısını aşması şartı getirilmiştir.

d. Bu madde kapsamındaki kazanç ve iratların elde edildiği yılın tespit edilememesi veya mükellef tarafından ispat edilememesi halinde, harcamanın yapıldığı veya tasarrufun varlığının tesbit edildiği yıldan bir önceki yılın geliri sayılacağı hükme bağlanmıştır. Bu şekilde Vergi Usul Kanunu'nun 30. maddesinin yedini bendinde yapılan ibare değişikliği ile uyum sağlanmış olmaktadır.

e. Mükerrer 80. madde, 1.1.1999 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

f. *"Vergilendirilmeyecek Diğer Kazanç ve iratlar"* başlığını taşıyan 81. maddede ilk üç madde aynen muhafaza edilmiş, gelirin tanımında ve unsurlarında yapılan değişiklik sonucu gelire giren veraset yoluyla veya ivazsız olarak meydana gelen intikaller ve belirli nitelikteki menkul kıymet yatırım fonları katılma belgelerinin bir yıldan fazla elde tutulduktan sonra elden çıkarılmasından doğan kazançlar gelir vergisinden istisna edilmiştir.

Bu şekilde, gelirin yeniden tanımlanması sonucu gelir olarak değerlendirilen ve veraset yoluyla ya da her hangi bir şekilde ivazsız olarak elde edilen gelirler verginin

[42] 4369 sayılı Yasa Gerekçesi, Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 165

kapsamına alınmış ancak, aynı gelirler veraset ve intikal vergisinin konusuna girdiğinden bu gelirler üzerinden İki ayrı vergilendirme yapılmaması amacıyla söz konusu kazançlar ilgili maddeye eklenen 4. bent hükmü İle gelir vergisinden istisna edilmişlerdir[43].

Yine aynı maddeye eklenen 5. bent hükmü ile de, bir yıldan fazla elde tutulan ve hisse senetleri ve portföyünün en az %51'i Türkiye'de kurulmuş bulunan şirketlerin hisse senetlerinden oluşan menkul kıymetler yatırım fonlarının elden çıkarılmasından doğan kazançlar istisna kapsamına alınarak, spekülatif yatırımlar yerine uzun vadeli yatırımların teşvik edilmesi sağlanmıştır[44].

g. Mükerrer 81. madde, 1.1.1999 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

h. *"Diğer kazanç ve İratların Matrahı"* başlığını taşıyan 82. maddede bu bölümde düzenlenen kazanç unsurlarının matrahının hangi yöntemle belirleneceği düzenlenmiştir. Maddenin birinci bendinde, mal ve hakların ya da menkul kıymetlerin elden çıkarılmasında ve kur farkından doğan kazançların hesabında matrahın belirlenmesine İlişkin esaslar düzenlenmiştir[45].

Maddenin ikinci bendi ise aşağıdaki düzenlemeyi içermektedir:

"2. *Bu kanunun 2. maddesinin 1-6 bentleri veya bu maddenin 1 numaralı bendinde belirtilen gelirlerle ilişkilendirilemeyen ve harcandığı veya tasarruf edildiği tespit edilen tutarlar safi irat olarak kabul edilir. Tasarrufun vadığının bir mal veya hak iktisabı olarak tesbiti halinde, bu mal veya hakkın maliyet bedeli (maliyet bedeli bilinmiyorsa iktisap tarihindeki rayiç bedeli), mal veya hakkın iktisap tarihi bilinmiyorsa bir önceki yılın son günündeki rayiç bedeli vergiye tabi matrah kabul edilir."*

Gelir Vergisi Kanunu'nun 82. maddesinin 2. bendi bu haliyle, Vergi Usul Kanunu'nun 30. maddesinin yedinci bendinde düzenlenmiş bulunan re'sen tarh nedeni ile doğrudan ilişkili bulunmaktadır. Anılan bent hükmü, harcama ve tasarruflardan yola çıkılarak vergi matrahı oluşturulmasını amaçlayan yönteme uygulama işlerliği kazandıracak önemli düzenlemelerden birini oluşturmaktadır. Böylece mükellefin varlığı tespit edilen tasarruflarının bir mal veya hak iktisabı görünümüne büründüğü durumlarda matrahın belirlenmesi açık yasa hükmü ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

IV. 4444 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4444 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemenin temelde, 4369 sayılı Yasa ile getirilen değişikliğin belirli bir süre ile ertelenmesi, dolayısıyla eski durumun bir anlamda geçici olarak yeniden ihyası anlamına geldiğine yukarıda değinilmişti. Dolayısıyla bu bölümde 4369 sayılı Kanun öncesi durum esas alınarak gelir kavramı belirlenmeye çalışılacaktır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 1. maddesinin 4369 sayılı Yasa ile değiştirilmeden önceki şekline (ve tabi 4444 sayılı Yasa'yla geçici olarak benimsenen şekline) göre, gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı olarak tanımlanmış, yine aynı kanununun 2. maddesine göre de gelire giren kazanç ve iratlar, ticari kazanç, zirai kazanç, ücret, serbest meslek kazancı, gayrimenkul sermaye iradı, menkul sermaye iradı ve sair kazanç ve iratlar[46] olarak belirtilmiştir.

Bu düzenlemeye göre, bir gelir unsurunun vergiye tabi tutulabilmesi için, kuramsal anlamda ve-yasanın 1. maddesinde yer alan hükme uygun olarak *"gelir"* niteliği taşımasına ek olarak, 2. maddede yer alan yedi tür kazançtan birine girmesi de gerekmektedir. Her ne kadar, ilk anda "sa/r *kazanç ve iratlar"* (GVK geçici 56. madde doğrultusunda diğer kazanç ve iratlar) ibaresi, diğer kazanç türlerine girmeyen gelirleri içeren bir torba kategori izlenimi

Erarslan, agm, s. 96

[44] Erarslan, agm, s. 96

[45] İncelemenin amacının aşması nedeniyle bu konudaki detaylara girilmemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Fercan Aykutlu," 4369 Sayılı Kanuna Göre Gelirin Tanımı", Vergi Dünyası, Sayı 204, Ağustos 1998, s. 55 vd.

[48] 4444 sayılı kanunla GVK'ya eklenen geçici 56. maddede "sair kazanç ve iratlar" terimi yerine "diğer kazanç ve iratlar" terimi kullanılmıştır.

vermekte ise de, diğer kazanç ve iratların ne olduğu yasada ayrıca açıklanmış olduğundan, bu ön izlenim yersizdir. Dolayısıyla, yasanın sair (diğer) kazanç ve iratları ayrıca sayma yoluyla belirlemiş olması, gelir kavramına asıl sınırlamayı getiren düzenleme olmaktadır. Belirtilen bu sonucun, doktrinde ve yargı kararlarında da duraksamaya yer verilmeksizin kabul edildiği görülmektedir[47].

Görüldüğü gibi, 4369 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik öncesinde (ve 4444 sayılı Yasa'yla yapılan geçici değişiklik sonrasında), Gelir Vergisi Kanunu'nda belirtilen ilk altı kazanç türü için kaynak kuramını, diğer kazanç ve iratlar için ise safi artış kuramını esas alan bir yaklaşım söz konusudur[48].

Bir başka açıdan bakıldığında bu düzenleme biçiminin bir sonucu olarak, değişiklik öncesi dönemde belirli bir kaynakla ilişkllendirilemeyen ve devamlılık niteliği taşımayan gelir unsularının vergilendirilebilmesi için, bu unsurların vergiye tabi olduğu konusunda yasada açık bir hükmün varlığı gerekmektedir. Çünkü Gelir Vergisi Kanunu, belirtilen özellikleri taşımayan gelir unsurlarını sair (diğer) kazanç ve irat olarak nitelemekle birlikte, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiğini de sınırlayıcı biçimde hükme bağlamıştır.

4369 sayılı Yasa'nın gerekçesinde de belirtildiği gibi, ekonomik hayata bağlı olarak elde edilebilecek, devamlılık niteliği bulunmayan gelir unsurları, giderek çeşitlenmekte ve bu gelir unsurlarına ilişkin açık bir yasa hükmünün bulunmaması durumunda, yasada bir değişiklik yapılıncaya kadar, söz konusu unsurlar vergilendirme dışı kalması kaçınılmaz olmaktadır. Yasa değişikliklerinin her zaman mümkün olamaması veya uzun zaman alması da, vergilendirmede adalet ilkesinin gerçekleşmesini geciktirmektedir[49].

Yine gerekçede belirtildiği gibi, eski düzenlemenin yarattığı bir başka sorun, vergiye tabi olması gerektiği halde, beyan dışı bırakılan kazanç ve iratların, vergiye tabi olmadığı ileri sürülen gelirlerden kaynaklandığı şeklindeki gerekçelerle mükelleflerin Vergi Usul Kanunu'nun 30. maddesinin yedinci bendi uyarınca yapılabilecek tarhiyatlardan kaçınabilmeleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu madde çerçevesinde varlığı belirlenen gelir unsurlarının hangi vergileme rejimi çerçevesinde vergilendirileceğinin belirlenmesi de eski sistem içinde çözümü zor bir sorunu oluşturmaktadır[50].

V. SONUÇ YERİNE BİR KAÇ SÖZ: 4369 VE 4444 SAYILI YASALAR ÖRNEĞİNDE BASKI GRUPLARI VE YERLEŞİK VERGİ POLİTİKASI YOKLUĞU

Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi, 4369 ve 4444 sayılı Yasalar bir yıl arayla çıkarılan ve ne ilginçtir ki her ikisi de kamuoyuna *"vergicilikte büyük adım"* olarak sunulan İki düzenlemedir. Oysa incelememiz göstermektedir ki 4369 ve 4444 sayılı Yasalar birbirinden çok farklı şeyler söylemektedir. Birbirinin neredeyse tümüyle zıddı durumunda iki ayrı mantığa dayanan iki yasanın her ikisinin de böylesine kısa aralıklarla yürürlüğü girmelerine rağmen, "reform"olarak nitelenebilmesi ise, açıklanması zor bir durumdur.

Kuşkusuz biraz da demokratik toplum düzeninin bir gereği olarak, baskı grupları genel olarak mevzuatın, özelde vergi mevzuatının oluşumuna etki ederler. Bu etki, vergi mevzuatının değişimine yönelik kamuoyu yaratılmasından vergi yasasının uygulanmasına başlanmasına kadar uzanan bir çizgide izlenebilir[51].

Öncel, Kumrulu, Çağan, age, s.243; Uluatam, age, s. 271;"... bir gerçek kişinin gelir vergisine tabi olabilmesi için, kanunda sayılan kazanç ve iratlardan birisini veya birkaçını bir arada elde ettiği hususunun, vergiyi doğuran olayın gerçek mahiyetiyle birlikte ve somut olarak ortaya konulması zorunludur." Danıştay, 4. Daire, E. 1995/2, K. 1996/1112 sayılı ve 21.03.1996 tarihli karar (Kızılot, Danıştay Kararları ve Özelgeler -IV, s.4)

Öncel, Kumrulu, Çağan, age, s.247

4369 sayılı Yasa Gerekçesi, Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 163

4369 sayılı Yasa Gerekçesi, Yaklaşım, Sayı 63, Mart 1998, s. 163

Özgür Saraç, "Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri - I", Vergi Sorunları, sayı 145, Ekim 2000, s. 172 vd.

4444 sayılı kanunun kabulünde baskı gruplarının önemli rol oynadığı inkar edilemez bir gerçektir[52]. 4369 sayılı Yasanın kabulü sürecinde bu değişikliği destekleyen bir çok kişi, kuruluş, ya da kesimin; aynı desteği bir yıl sonra çıkarılan 4444 sayılı Yasaya da vermeleri her halde ancak bize özgü bir durum olarak nitelenebilir.

Baskı grupları, adı üstünde bazı grup çıkarlarını savunmakla ödevli olduğuna göre, bu özensiz ve ilkesiz değişiklikleri onların sorumluluğuna vermek yerinde olmayacaktır. Bu grupların tüm etkilerine rağmen, yasama ve yürütmeden daha ilkeli tutumlar beklemek hakkımız olmalıdır.

Bu konuda anlamakta zorlandığımız asıl nokta ise, her iki yasayı da hazırlayıp, yasalaşmasını sağlayanların hemen hemen aynı siyasi irade ve bürokratik kadrolar olmasıdır. Eğer yapılan her iki düzenleme de doğruysa, Türkiye, bir yıl gibi kısa bir sürede iki kez gelir vergisi sistemini temelden değiştirme ihtiyacını hissedecek kadar yoğun bir değişim süreci içinde demektir. Bu mümkün olamayacağına göre, geriye bir tek olasılık kalmaktadır. Ne yazık ki ülkemizin sağlıklı, tutarlı ve geleceğe dönük bir vergi politikası yoktur.

Özgür Saraç, "Baskt Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri - II", Vergi Sorunları, sayı 146, Kasım 2000, s. 178

TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYİNİN ANALİZİ VE ÜLKELER ARASI KARŞILAŞTIRMA

ARŞ. GRV. BİNHAN ELİF YILMAZ - ARŞ. GRV. NAZAN SUSAM
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.

1. Giriş

Devletin ekonomi içindeki büyüklüğünün ölçülmesinde büyük önem taşıyan kamu harcamaları, devlet tarafından yapılan veya devletin faaliyet sahasına giren fonksiyonlarına ilişkin maliyetin ne kadar olduğunu gösterir. Bu maliyet bazı yıllardaki azalmalar veya duraklamalar dışında gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde artış göstermektedir. Dolayısıyla, kamunun ekonomi içindeki büyüklüğü ve etkisinin ölçülmesinde bir araç olarak görülen kamu harcamaları, bir artış eğilimindedir.

Kamu harcamalarında görülen artışı ve GSMH ile ilişkilendirilmesinin ele alındığı bu çalışmada; 1980 yılında ekonomide yaşanan olayların ve alınan kararların, Türkiye açısından bir dönüm noktası olması nedeniyle, bu dönemden itibaren günümüze dek gerçekleşen kamu harcamalarının ekonomik ayrıma göre sınıflandırılması sonucu ortaya çıkan trendin, ekonomik gelişme yani GSMH ile olan ilişkisi incelenip regresyon analizi yapılacak, son olarak da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamalarla karşılaştırılacaktır.

2. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Dağılımı ve GSMH içindeki Payı

2.1. Kamu Harcaması Kavramı ve Yapısı

Kamu harcamaları kavramına verilen anlam ve bu harcamaların ekonomideki fonksiyonları zaman içinde değişiklikler göstermiştir. Genet olarak baktığımızda kamu harcamaları *"devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonları yerine getirmesi için yapılan bütün işlerin maliyetine giren unsurların toplamı"* (Aksoy.1998, s.91) olarak tanımlanabilir. Kamu faaliyetlerinin maliyeti (Akalın, 1986, s.139) olarak gösterilen kamu harcamaları, devletin yapmak zorunda olduğu faaliyetlerin bir sonucudur. Bu anlamı ile kamu harcamaları sadece devletçe yapılan değil, diğer kamu kuruluşlarınca da yapılan harcamaları kapsamaktadır. Böylece kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan bütün kaynakları içermekte ve onların gerçek maliyetlerini ortaya koymaktadır (Yaşa, 1959, s.2).

Kamu harcamaları ile ilgili olarak yapılan bu açıklamalar doğrultusunda bizi ilgilendiren diğer bir konu da devletin yapacağı harcamalardan hangilerinin kamu harcaması sayılacağıdır. Genel anlamı ile kamu harcamaları bütçe aracılığı ile kamu ekonomisinden yapılan ödemeler olarak gözükmekte ve kamu ekonomisinde faaliyet gösteren tüm üretim birimleri tarafından yapılmaktadır. Kamu harcamalarını sıralayacak olursak; merkezi ve yerel idarelerin yaptığı mal ve hizmet alımına yönelik tüketim harcamaları, sabit sermaye harcamaları, sübvansiyonlar, cari hibeter, sermaye transferleri, faiz ödemeleri (Brovvn & Jackson, 1992, s. 155) ve bunlara ek olarak kamu iktisadi teşebbüslerine'yapılan harcamalar, sosyal güvenlik harcamaları, döner sermaye harcamaları negatif vergiler, devletin sahip olduğu malların değerindeki düşmeler söylenebilir.

Bilindiği üzere, devleti harcama yapmaya iten tek unsur, kamusal mal ve hizmet sağlama amacı değildir. Çağdaş devlet anlayışının gereği olan çeşitli amaçların - büyüme hızını arttırmak, gelir dağılımını değiştirmek, kaynak dağılımını düzeltmek vb - gerçekleştirilmesi de önemli kamu harcamalarının yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, kamu harcamaları, devletin çeşitli hedeflerine ulaşmasında araç olarak kullanılmaktadır (Uluatam, 1999, s.211).

Öte yandan, iktisat politikası analizlerinde kamu harcamaları, devletin ekonomi içindeki büyüklüğünün Ölçülmesinde büyük önem taşır, devlet tarafından yapılan harcamalar hükümetlerin politika seçimlerini yansıtır ve ekonomide devletin müdahale derecesinin ölçülmesi için kullanılır (Brovvn & Jackson,1992, s.154).

Bu açıklamalara ek olarak kamu harcamaları dört temel sorunun cevaplanması ile ilişkilendirilerek açıklanabilir: Öncelikle kamu finansmanı ile hangi mal ve hizmetler arz edilecektir, ikinci olarak kamu harcamalarının değerlendirilmesinde belirleyici unsur nedir, üçüncü olarak kamu harcamalarının diğer mal hareketleri ve ekonomi üzerindeki etkisi nedir, son olarak bir mal veya hizmetin kamu veya özel sektör tarafından sunulmasındaki farklılıklar nelerdir? Bu sorulara verilecek yanıtlar kamu harcamalarının analiz edilmesinde bize yardımcı olacaktır (Pryor, 1968, s.35).

Devlet tarafından yapılan bu harcamaların etkilerinin daha belirginleştirilmesi için bu harcamaların analitik ayrıma tabii tutulması gerekir. Bu ayrım belli bir konuyu açıklamakta bir sınıflamanın diğerine göre daha uygun olması durumunda yapılır.

Kamu harcamaları idari, iktisadi ve fonksiyonel açılardan sınıflandırılabilir. Bu çalışmada da GSMH ile kamu harcamaları arasındaki ilişki ele alınacağından, iktisadi sınıflama kullanılacaktır, iktisadi sınıflandırmada harcamalar daha çok kaynak kullanan ve gelir aktaran harcamalar olarak ikiye ayrılmakta ve kaynak kullanan harcamalar devlet mekanizması, siyasal karar alma ve kamu bürokrasisi süreçleri aracılığı ile piyasa mekanizmasının yerine geçmektedir (Akalın, 1986, s.139). Gelir aktaran harcamalar ise devletin satın alma gücünü bir gruptan diğer gruba aktaran harcamalardır.

Çalışmamızla ilgili olarak bizi ilgilendiren diğer bir konu da kamu harcamaları artışlarının analiz edilmesidir. Dünyada görülen genel durum kamu harcamalarının artışı yönündedir; ülkeler sanayileştikçe ve kişi başına gelir arttıkça ulusal gelirin giderek daha büyük bir yüzdesi merkezi ve yerel yönetimlerin bütçelerinden harcanır hale gelmiştir (Bulutoğlu & Kurtuluş, 1988, s.3). Devletin kamu harcamaları ile üstlendiği görevlerin artması ile kamu harcamalarının artışı önlenemez olmuş ve bu artışlar ya da devlet faaliyetlerinin büyümesi konusundaki araştırmalar, hem mutlak hem de ekonomi içerisinde nispi değer olarak kamu harcamalarının büyüdüğünü göstermiştir. Örneğin, yapılan ampirik çalışmalardan, W. Rostovv ve R. Musgrave tarafından, ekonomik kalkınma ve büyümenin kamu harcamaları üzerinde etkisinin olduğu ve kamu yatırım harcamalarının bu dönemde toplam yatırım harcamalarına göre daha yüksek olduğu ortaya koyulmuştur. Bir diğer önemli çalışma A. Wagner tarafından yapılmış ve Vvagner yasası ile *"ekonomide kişi basma gelir attıkça, kamu sektörünün nispi hacminin büyüyeceği"* görüşü kabul edilmiştir. *"Peacock-Wiseman ise kamu harcamalarının savaş vb. olağanüstü dönemlerde sıçrama etkisi yaparak arttığını, olağanüstü dönem geçtikten sonra da bu harcamaların azalmayıp aynı seviyede kaldığını böylece ülkelerin harcama grafiklerine bakıldığında devamlı fakat düzenli olmayan artışların görüldüğünü ortaya koymuş, ikinci olarak da kamu harcamalarının giderek merkezileştiği görüşünü kabul etmişlerdir" (Önder,* 1974, s.12).

Kamu harcamaları kavramını ve yapısını genel hatları ile incelediğimizde sonuç olarak kamu harcamalarının devlet faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için katlanılan maliyetler olduğunu görmekteyiz. Buna göre kamunun ekonomi içindeki büyüklüğü ve etkisinin Ölçülmesinde kamu harcamalarını bir araç olarak kullanabiliriz.

2.2. Türkiye'de Kamu Harcamaları

Türkiye'de kamu harcamaları kavramı ile yukarıda belirttiğimiz tanım arasında bir farklılık yoktur, kamu harcamaları genel bütçeye dahil merkezi devlet ve bağlı daireleri, mahalli idarelerin ve katma bütçeli idarelerin harcamalarını kapsamaktadır.

Kamu harcamaları ile kamu ekonomisinin nispi değeri belirlenirken, iktisadi kaynaklardan ne kadarının kamu ekonomisi tarafından kullanıldığını açıklayabilmek Önemlidir. Bu nedenle, kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki nispi değeri belirlenirken Öncelikle bu harcamaların iktisadi kıstaslara göre sınıflandırmasını yapmak gerekecektir. Etki ve içerik bakımından birbirinden farklı kamu harcamalarının, iktisadi nitelik ve özellikleri göz Önünde tutularak yapılacak bir sınıflandırma, bize kamu harcamalarının milli ekonomi üzerindeki etkilerini daha yakından görme olanağı verecektir.

Kamu harcamaları öncelikle, cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde gayri safı milli hasılaya yaptıkları etkilere göre ekonomik ayrıma tabii tutulmakta ve belli bir dönemdeki kamu harcamaları ile o dönemin üretimi arasında ilişki kurulmaktadır. Ayrıca, devletin

GSMH'ya etki eden harcamaları ile böyle bir katkıda bulunmayan harcamaları birbirinden ayırmak ve bu şekilde kamu harcamalarının milli hasıla içindeki payı hakkında bir fikir sahibi de olunmaktadır. Sonuçta, devletçe yapılan harcamalar dolaysız biçimde toplam talebin bir unsurunu oluşturarak cari dönemin üretimini veya fiyat düzeyini etkilerse gerçek harcamalar niteliğini kazanır. Gerçek harcamalar üretim ve fiyat düzeyi üzerinde özel tüketim ve özel yatırıma benzer etki yaparak GSMH'ya katkıda bulunan harcamalardır. Transfer harcamaları ise devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ve cari dönem üretimine karşı doğrudan talep yaratmayan, yalnızca bazı servet unsurlarının kişi ve kurumlar arasında el değiştirmesi özelliğini taşıyan harcamalardır. Özetle cari ve yatırım harcamaları GSMH'ya katkı yapan ve konsolide bütçede gösterilen harcamalardır. Transfer harcamaları İse çok yönlü harcamalardır (Önder, 1974, s.33). Türkiye'deki kamu harcamalarının bu sınıflamaya göre değerlendirilmesi yapılabilir.

2.2.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar, kamu hizmeti sunmak için gerçekleştirilen, ele alınan dönemde milli hasılaya katkı yapan ve o dönemde tüketilen harcamalardır (Önder, 1974, s.79). Fakat, cari harcamalar içerisine üretimi arttırıcı etkisi olmayan ve faydası bir dönemle sınırlı sayılabilecek her tür harcama kalemi girer, bu Özelliği ile cari harcamalar özel kesimin tüketim harcamalarına benzer ve devletin üstlendiği görevlerin günlük devamını sağlar (Uluatam, 1999, s. 230). Ancak, bazı kamu harcamalarının etkileri döneminde yok olmayıp gelecek dönemlere de yansıdığı halde, bunların somut olmayışı cari harcama olarak nitelendirilmelerine sebep olur. Örneğin, eğitim ve sağlık harcamaları bir üretici güç olarak insan üzerinde gelecek dönemlere de kalıcı etkiler bıraktığı halde, bunlar kamu muhasebesinde cari harcama sayılmaktadır (Bulutoğlu, 1988, s.219). Daha çok insan üzerine yapılan yatırımlara yönelik bu harcamalara iktisadi gelişme cari giderleri de denilebilir. Ayrıca, tarım hizmetlerinin geliştirilmesinden doğan cari harcamalar da bu nitelikte sayılabilir (Türk, 1989, s. 41).

Türkiye konsolide bütçesinde yer alan cari harcamalar, personel ve diğer cari olmak üzere İki kısımda gösterilmekte ve cari harcamalar emek için ücret olarak, her çeşit mal alımı için fiyat olarak yapılmaktadır. Personel harcamaları içerisinde; genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar ve ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri yer almaktadır, özellikleri itibariyle personel harcamaları devletin taahhüdü niteliğindeki harcamalar olduklarından normal şartlarda bunların miktarlarının azaltılması oldukça zordur (Öner, 1993, s. 243). Diğer cari harcamalar ise devletin temel fonksiyonlarının görülebilmesi için personel giderleri dışında yaptığı gerekli harcamalardır. Bu kalemdekiler bütçe tekniğine paralel olarak; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları, malzeme ve demirbaş alımlarını kapsamaktadır.

2.2.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları üretim kapasitesini arttırmak için yapılan ve milli hasılaya katkıda bulunan harcamalardır. Devletin yatırım harcamaları tıpkı özel sektörde olduğu gibi ekonominin üretim gücünü arttırmaya yöneliktir ve sermaye mallarına ilaveleri ya da mal stoklarının artmasını sağlayan harcamaları kapsar.

Türkiye'deki konsolide bütçe yatırımları makine, teçhizat ve taşıt alımları İle yapı, tesis ve büyük onarım giderlerini kapsamaktadır. Bütün bu harcamaların ortak özelliği sermaye birikimi, üretim kapasitesi ve istihdam yaratma ile ilgili harcamalar olmasıdır.

2.2.3. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, kamunun gerçek veya tüzel kişilere, satın alma gücünü karşılıksız olarak devretmesidir. Bu tür giderlerle devlet doğrudan bir üretim faktörü almadığından, transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almaz ve bu haliyle transfer harcamaları karşılıksız harcamalar veya o dönemin GSMH'sına bir katkıda bulunmayan harcamalardır. Bu harcamaların önemli bir kısmında ödemenin yapıldığı kişi ve kurumlarca devlete herhangi bir hizmet yapılması söz konusu olmadığı gibi mal teslimi de yoktur.

Türkiye'deki transfer harcamaları, iç ve dış borç faiz ödemelerinin toplandığı faiz ödemeleri, KİT ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, vergi iadeleri ve fon ödemelerinden oluşmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, yukarıda ekonomik ayrımını tanımladığımız kamu harcamalarının, önce 1980-1990 daha sonra da 1990-2000 dönemleri itibariyle gösterdikleri trend ele alınacaktır.

2.3. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Artış Trendi

Türkiye'de kamu harcamalarının yıllar itibariyle reel olarak arttığı bilinen bir gerçektir. Konsolide bütçe içerisinde yer alan ve Türkiye ekonomisi içinde kamunun nisbi büyüklüğünü gösteren kamu harcamaları, hem 1980 sonrası izlenen liberal politikaların kamu harcamalarındaki artışı frenleyici etkisine rağmen hem de ülke içi siyasi, ekonomik ve sosyal birtakım olumsuz faktörlerin etkisiyle artmaya devam etmiş ve zaman içerisinde giderek artan bir trend göstermiştir.

Genel olarak kamu harcamalarının boyutlarının bu denli büyümesinde; zaman zaman ekonomik politikaların devletin ekonomideki payının arttırılıp-azaltılması yönünde oluşu, bütçe gelir ve giderlerinin sınıflandırılmasında yapılan değişiklikler, devlet yapısının ve idari teşkilatın yeni hizmet alanlarının ortaya çıkışı ile yeni birimler ve bakanlıklar oluşturulması şeklinde değişmesinin katkıları sayılabilir.

Aşağıda ayrıntısıyla açıklayacağımız, ekonomik ayrıma göre cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üç ana gruba ayrılan bu harcamalarda yıllar itibariyle meydana gelen değişmeler, ekonomide meydana gelen değişmeleri açıklamakta yardımcı olacaktır. Çünkü kamu harcamalarının ekonomik ayrıma göre değerlendirilmesi, uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların sonuçlarının görülüp izlenmesine olanak sağlamaktadır.

2.3.1.1980-1990 Yılları Arasında Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri

Bilindiği üzere Türkiye ekonomisi 1970'lerin ikinci yarısından bu yana, değişen oranlarda ve süreklilik gösteren bir enflasyon baskısı altındadır. Türkiye ekonomisi 1980 yılına, geçmiş yıllarda uygulamaya konulmuş ekonomik, mali ve siyasi politikalardan kaynaklanan büyük güçlükler içerisinde girmiştir. Söz konusu yıla ait genel tabloda, 5 milyar Dolar'a varan dış ticaret açığı, yüksek oranlı gidişi durdurulamayan enflasyon, yüksek işsizlik oranı, sanayi kesiminde döviz ve enerji yetersizliğine bağlı üretim düşüklükleri ve tarım kesimindeki üretim yavaşlamaları sonucunda yıllar itibariyle düşüş gösteren büyüme rakamları mevcuttur. 24 Ocak istikrar Önlemleriyle beraber ekonomide enflasyon ve dış dengesizlik şeklinde görülen bunalıma çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Bu program ekonomiyi aşama aşama serbest piyasa ekonomisiyle dışa açarak büyümeyi planlamış, devlet müdahalesini en aza indirerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasını, ekonomideki bu amaca ulaşmada mal, para ve döviz piyasasında fiyatların piyasa güçlerinin kararları ile oluşmasını ve KİT fiyat politikasının serbest bırakılmasını kararlaştırmıştır. İhracata dönük sanayileşme ile de ihracatın, buna bağlı olarak yerli üretimin de artması, dış kaynak sorununun çözümü İle, yatırımların ve üretimin artışı planlanmıştır. *"Ancak dış ticaret açığının 1985-1986'da 3.5 milyar Dolar düzeyine yükselmesi, ekonominin dış ilişkilerinde bu programın bir düzelme yaratmadığını ortaya koyarken, bu konudaki tek olumlu gelişme, dış borç alma olanaklarının varlığı olmuştur"* (Kepenek, 1985, s. 105).

1980 yılı bütçesi *"enflasyonsuz kalkınma" bütçesi* olarak adlandırılırken, enflasyonla mücadele amacıyla iç tasarrufların arttırılması, iç ve dış kaynak kullanımlarının üretimi arttırmaya yönlendirilmesi için enerji ve alt yapı yatırımları ile KİT'lerin üretimlerinin arttırılmasına karar verilmiştir.

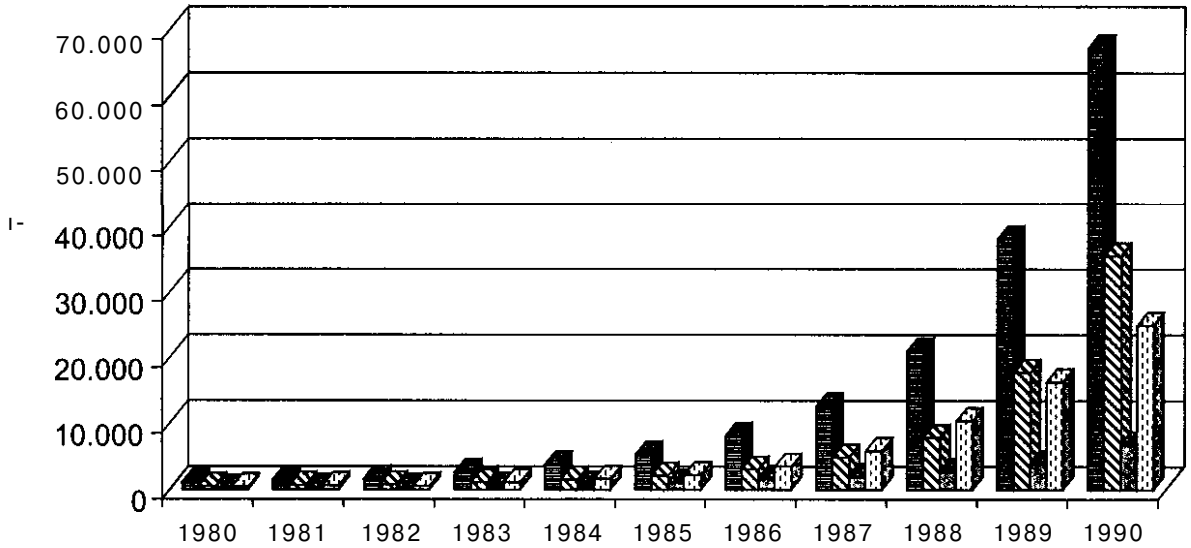
Ülkemizde yaşanan 12 Eylül Darbesi de kamu harcamalarının artmasında önemli bir rol oynamıştır. Öyle ki yeni siyasi otoritenin vergi toplama gücünü arttıracak nitelikte birtakım olgular söz konusudur. Sivil iktidarlar yerine askeri iktidarların tekrar seçilebilme olasılığının olmaması onlara kamu gelirlerini arttırabilirle olanağını sağlamaktadır. Darbe öncesi kargaşa ortamının bir an önce son bulması umudu ve bu yönde verilen vaatler de halkın katlanabileceği vergi sınırını yükseltmektedir (Akbulut, 1991-1992 s. 251-252.). Dolayısıyla, bu durum da o dönemde kamu harcamalarının dolaylı bir artış nedenini oluşturmaktadır.

Ekonomik ayrıma göre 1980-1990 yıllarına ait, bütçe bileşimine ilişkin rakamlar ve dağılımları Tablo 1 ve Grafik 1'den görülebilir.

Tablo 1: 1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı (Milyar TL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kamu Harcamaları	1.078	1.516	1.602	2.613	3.784	5.313	8.165	12.696	21.006	38.051	67.193
Cari Harcamalar	495	638	720	1.068	1.490	2.095	3.051	4.851	7.868	17.797	35.464
Personel Hare.	342	398	442	670	896	1.276	1.840	3.310	5.477	13.729	28.549
Diğ. Cari Hare	153	240	278	398	594	819	1.211	1.542	2.391	4.068	6.915
Yatırım Hare.	186	306	333	473	691	1.030	1.624	1.982	2.717	3.877	6.818
Transfer Hare.	398	572	548	1.071	1.603	2.188	3.490	5.864	10.421	16.378	24.911
Faiz Ödemeleri	32	75	87	211	441	675	1.331	2.266	4.978	8.260	13.966
İç Borç Faizi	22	*41*	*34*	*80*	*177*	*247*	*649*	*1260*	3.759	*5.115*	*9.613*
Dış Borç Faizi	9	*34*	*53*	*131*	*264*	*428*	*682*	*1.060*	*1.819*	*3.144*	*4.353*
KİT Transferleri	202	192	225	305	281	181	138	482	1.014	1.214	1.252
Vergi İadeleri	6	32	0	187	382	726	1.116	1.651	2.109	2.870	3.577
Sosyal Güvenlik	45	56	68	114	125	210	285	422	749	1.400	1.225
Diğer Transferler	114	217	168	254	374	396	620	1.043	1.572	2.634	4.891

Grafik 1: 1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı



Kamu Harcaması ^ Cari Harcama *M* Yatırım Harcaması E£j Transfer Harcaması

Söz konusu dönemde cari fiyatlarla tüm harcama kalemlerinin sürekli artış gösterdiği görülmektedir. 1980 yılına gelindiğinde bir önceki yıla oranla personel harcamalarında %99, diğer carilerde %52, yatırım harcamalarında %67, transfer harcamalarında da %117'lık artış gerçekleşmiştir.

1981 yılında kamu harcamaları cari fiyatlarla bir önceki yıla oranla %13.5 artış gösterirken 1983'de bu oran %63'e çıkmıştır. İzleyen yıllarda artış oranları %45'ler civarında seyretmiş, aynı yüksek artış hızına bu kez 1988'de ulaşılmıştır. 1980-1990 döneminde kamu harcamalarında cari fiyatlarla en yüksek artış ise 1989 yılında %81 ile yaşanmıştır.

Kamu harcamalannın 1987 fiyatları ile reel fiyatlara indirgenerek ulaşılan enflasyondan arınmış kamu harcamaları rakamlarının, ekonomik ayrıma göre dağılımları Tablo 2'de gösterilmektedir. Reel fiyatlarla kamu harcamalarındaki artış-azalış oranları ise Grafik 2'de yer almaktadır. 1980 ve 1982 yıllarında bir önceki yıla göre %10'lar civarında azalış gösteren kamu harcaması miktarında, 1983 yılında birden %24 oranında artış yaşanmıştır. 1983 yılındaki artış hızı kadar yüksek olmamakla beraber diğer artış yaşanan yıllar da, %14.2 ile 1986, %12 ile 1987, %10.9 ile 1988 ve %10.2 ile 1989 yıllarıdır.

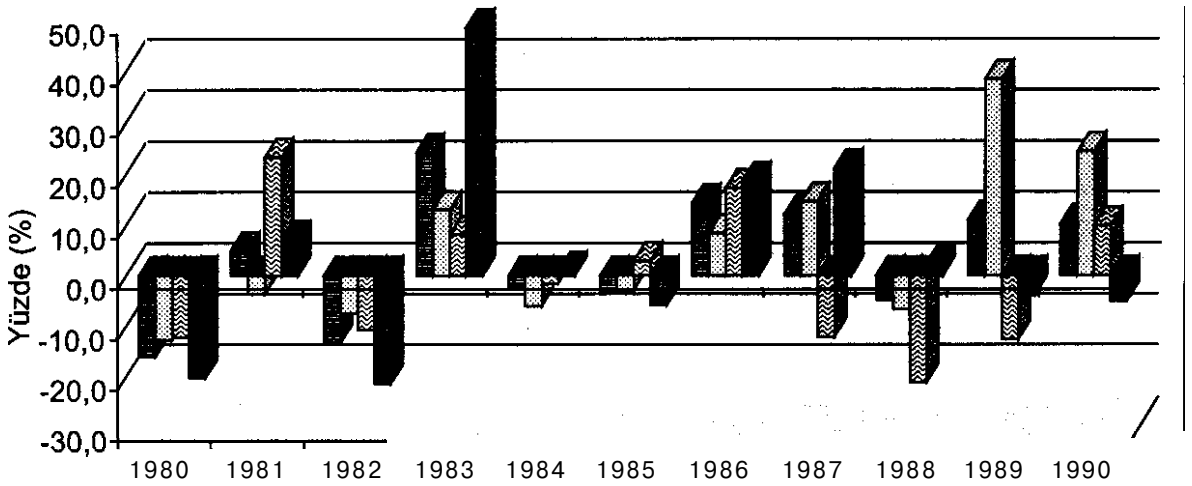
Tablo 2: 1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının Reel Fiyatlarla Dağılımı

	KH	CH	PH	DCH	YH	TH	FÖ	İBF	DBF	KT	DT
1980	9.311	4.269	2.950	1.320	1.601	3.441	276	190	78	1.742	1.423
1981	9.766	4.109	2.563	1546	1.973	3.684	483	264	219	1.237	1.964
1982	8.459	3.804	2.335	1.469	1.760	2.895	460	180	280	1.189	1.247
1983	10.501	4.294	2.694	1.600	1.901	4.306	848	322	527	1.226	2.232
1984	10.253	4.037	2.428	1.609	1.873	4.343	1.195	480	715	761	2.287
1985	9.931	3.916	2.385	1.531	1.925	4.090	1.262	462	822	338	2.490
1986	111.337	4.236	2.555	1.682	2.255	4.846	1.848	901	878	192	2.806
1987	12.698	4.852	3.310	1.542	1.982	5.864	2.266	1.260	1.006	482	3.116
1988	12.094	4.530	3.153	1.377	1.564	6.000	2.867	1.819	1.047	584	2.550
1989	13.418	6.275	4.841	1.434	1.367	5.775	2.913	1.804	1.109	428	2.434
1990	14.781	7.801	6.280	1.521	1.500	5.480	3.072	2.115	958	1.637	2.209

Kaynak: İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri ve Kamu Hesapları Bülenleri

Açıklamalar: KH=Kamu Harcamaları, CH=Cari Harcamalar, PH=Personel Harcamaları, DCH=Diğer Cari Harcamalar, YH=Yatırım Harcamaları, TH=Transfer Harcamaları, FÖ=Faiz Ödemeleri, İBF=İç Borç Faizi, DBF=Dış Borç Faizi, KT=KİT Transferleri, DT=Diğer Transferler.

Grafik 2: 1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının Reel Fiyatlarla Bir Önceki Yıla Göre Artış / Azalış Oranları (%)



Kamu Harcaması ü Cari Harcama i Yatırım Harcaması • Transfer Harcaması

2.3.1.1.1980-1990 Dönemi Cari Harcamaların Dağılımı

Cari harcamaların miktarı, sunulmakta olan kamu hizmetlerinin verimliliği, etkinliği ve yeterliliğinin değerlendirilmesi açısından önemli göstergelerdir.

Cari harcamaların bütçe içindeki payı 1970'lerin ortalarında %50'nin üzerinde iken, seksenli yılların başından itibaren %45 civarında seyretmiştir. 1984 yılından sonra kamu harcamaları içinde cari harcamaların payının %39 seviyelerinden %37'lere gerilemesi 1989 yılına dek sürmüştür. Ancak, 1988 yılında %37.5 olan cari harcamaların bütçe payı, 1989 yılında %46.8'e yükselmiştir.

Cari harcamaları oluşturan personel ve diğer cari harcamaların dağılımına bakıldığında, cari harcama rakamlarındaki değişim de net bir şekilde izlenebilmektedir.

Personel harcamaları, hem cari harcamalar içerisinde önemli bir paya sahiptir, hem de bütçe için önemli bir harcama kalemidir. Ayrıca, personel harcamalarına bakarken, sadece cari personel harcamalarına değil, yatırım ve transfer harcamaları içinde yer alan personel harcamalarına da bakmak gerekir. Personel harcamalarının cari harcamaları içindeki payı, yıllar itibariyle hep artış göstermiştir. 1980'de %69 iken, 1983'e kadar %60'ını,

1983-1987 yılları arasında %60'ını oluşturmuş, 1987'de yine 1980 seviyesine, %69'lara çıkmış ve 1989'a kadar yükselme eğilimi devam ederek, %80'lere çıkmıştır. Öte yandan personel harcamalarının bütçedeki payı İse 1980'de %31.7'sini oluştururken, 1986 yılına dek %22'lere varan bir düşüş yaşanmıştır. Ancak, 1987 ve 1988 yıllarında bu pay önce %26'ya, 1989'da ise son olarak %36'ya sıçramıştır.

Personel harcamalarındaki artışın önlenebilmesi, kadroların disiplin altına alınması ve sonuçta kamu kaynaklarında oluşan israfın önlenmesi İçin, 1979-1980 yıllarında bütçe kanunları, genel ve katma bütçeli kuruluşlardaki kadro artışını %3, yerel idarelerdekini ise %2 ile sınırlandırmıştır. Hem bu kararın etkisi hem de 12 Eylül 1980 darbesinden sonraki dönemde yasaklanan sendikal faaliyetler ve grevlerle ücret artışları kontrol altına alınmış; personel harcamalarının bütçedeki payı da %31.7'den %26.2'ye gerilemiştir. Öte yandan 1981-1982'de ise kadro ihdası kanun hükmünde kararnamelerle yapılabilir hale gelmiş, dolayısıyla da memur sayısı bir önceki yıla göre sadece %0.8 oranında artmış, personel harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı 1982'de %27.6'dan 1983'de %25.7'ye düşmüştür. Bu Önlemin yanında 1983 yılında da gereksiz kadro artışı önlenerek, 1984 yılında personel harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %23.7'ye artış hızı da 1983'de %52'den 1984'de %33.7'e gerilemiştir. Ancak, 1984 yılına gelindiğinde memur sayısının 1983 yılına oranla %7.8 oranında arttırıldığı görülmektedir. Bu şekilde geçmiş yıllarda alınan önlemler bir dereceye kadar sonuçsuz kalmıştır. 1986 yılına gelindiğinde, boş kadrolara ve devamlı işçi kadrolarına açıktan atama yapılması Maliye Bakanlığı'nın iznine tabi bırakılmış ve bu kararın etkisi ile kamu harcamaları içinde personel harcamalarının payı %22.5'e inmiştir.

1988 yılında %37.5 olan cari harcamaların bütçe içindeki payı 1989 yılında %46.8'e yükselmiştir. Bu yıllarda cari harcamaların diğer kalemi olan diğer carilerin payı azalırken söz konusu artış, diğer kalem olan personel harcamalarından kaynaklanmıştır. 1988 yılında kamu harcamalarının içinde %26.1 paya sahip olan personel harcamalarının 1989'daki payının %36.1 e tırmanmasının nedeni; o yıl memur maaşlarına yapılan %50 zamdır. Bunu ertesi yıl sözleşmeli personel maaşına yapılan %50 oranındaki zam izlemiş ve 1990 yılında personel harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %42.5'e çıkmıştır. Öte yandan aynı yıl sözleşmeli personel sayısında da yaklaşık %60'lık bir artış olmuştur, işçi sayılarında ise yıllar itibariyle kayda değer artışlar yaşanmamasına rağmen, (1981 yılında işçi sayısı 237.228, 1992'de 244.470'dır) 1989 ve 1991 yıllarında gerçekleşen toplu iş sözleşmeleri ve işçi ücretlerinde meydana gelen önemli artışlar, söz konusu yıllar için bu harcamaların artış nedenleri arasındadır.

1989 yılında cari harcamalarda yaklaşık %130'lara varan bir artış yaşanmıştır. Bu hem o yıla dek kamu harcamalarından %10-15 oranında pay alan diğer cari kaleminin hem de memur maaşlarının artmasının yarattığı bir etkidir. 1988 yılına dek Milli Savunma Bakanlığı bütçesinde, daha önce yatırım kalemleri içerisinde yer alan bir takım savunma yatırımlarının cari harcamalara kaydırılması ve cari nitelikte harcama yapan bazı yeni harcamacı kuruluşların göreve başlaması olarak gösterilebilir. Diğer cari kalemlerin, cari harcamalar azalırken artmasının en önemli nedeni, bu kalem İçinde savunma harcamalarının önemli bir payı olmasındandır.

2.3.1.2.1980-1990 Dönemi Yatırım Harcamalarının Dağılımı

Yatırım harcamalarının 1970-1982 döneminde bütçe harcamaları içinde %15-22 arasında bir payı olmuştur. Bu pay izleyen yıllarda yerini özellikle 1987'den sonra %15,6'ya, 1988'de %13'e ve nihayet 1989-1990 yıllarında %10'lara bırakmıştır.

1980 yılında yatırım harcamalarına bütçeden ayrılan pay %17.2 olmuştur. Ertesi yıl artış oranı da %0.9'da kalmıştır. Bu düşük oranların, 1980 yılı bütçesinin 10 aylık olması ile ilişkilendirilmesi biraz iyimser bir yaklaşım olmaktadır. Çünkü o yıllarda 24 Ocak Kararlan'nın etkisiyle devletin ekonomideki payının küçültülmesi amacının gerçekleştirilmesinin yanısıra, o dönemdeki askeri rejim de yatırımları ikinci plana atması söz konusu idi.

1983 yılı yatırım harcamalarında reel fiyatlarla bir önceki yıla oranla %8'lik bir artış olmuştur ve bu şekilde toplam kamu harcamalarının %18.1'ini almıştır. Söz konusu yıl özellikle ülke kaynaklarına dayalı santral projelerine öncelik verilmesi, ulaştırma, haberleşme,

tarımsal altyapı projeleri ite dış finansman sorunu olmayan projelere ve döviz getirişi yaratacak projelere öncelik verilmesindendir. Aynı şekilde 1984 yılında da bu düşünce hakim olmuş ve yatırıma ayrılan pay %18.3 ile 1983 oranının hemen hemen aynısı olmuştur.

1984 yılında yatırım harcamalarında cari fiyatlarla yaşanan artış 1985'de %49 ile devam etmiş, ancak reel fiyatlarla 1984 yılında %1.5'luk bir azalış, 1985 yılında da sadece %2.8'lik bir artış yaşanmıştır. 1984-1985 yılları artış oranları, kamu harcamaları artış oranlarına uygundur.

1986-1987 yıllarında artış oranları yerini düşmeye bırakmıştır. 1986 yılı yatırım harcamalarında bir önceki yıla oranla cari fiyatlarla yaşanan %57.6'lık bir yükselişin en önemli nedeni, fon kaynaklarından bütçeye yapılan aktarmalar olmuştur. Örneğin, Kamu Ortaklığı Fonu'ndan 195.8 milyar TL, Akaryakıt Tüketim Fonu'ndan ise 46.9 milyar TL kaynak aktarımı sonucu, yatırımcı kuruluşlara gelirli ödenek ilavesi gerçekleştirilmiştir.

1987 yılının sonları ve 1988 yılının başlarına gelindiğinde, ülke ekonomimizde pek de iç açıcı olmayan sahneler yaşanmaktaydı. O dönemde ülkemiz yaklaşık 2 trilyon TL'na varan İç borca sahipti ve borçlarla finanse edilen yatırımlar, enflasyonu besleyen önemli bir unsur olarak görülmekteydi. 4 Şubat 1988'de alınan *"4 Şubat Kararlan"* nda hükümet, bizzat yatırım hedeflerinin düşürülmesini yüksek enflasyon ve dış açıklardan kurtulmak için bir önlem olarak kabul etmiştir. Öte yandan, 4 Şubat Kararları'na göre, ihracat teşvikleri gibi parasal önlemlerin yanısıra büyüme hızı ve yatırım hedeflerinin düşürülmesi amaçlarıyla beraber ihracat döviz gelirinin artış hızını yükseltmek ve ithalat artışını yavaşlatmak mümkündü. Gerçekten o yıla ilişkin yatırım harcamaları rakamlarına baktığımızda, söz konusu harcamaların bütçedeki payının %15.6 iken 1988'de %12.9'a ve 1989'da %10.2'ye kadar gerilediği görülmektedir.

1988 yılında yatırım harcamalarındaki azalış reel fiyatlarla %21.1 iken 1989 yılında bu azalış %12.6 oranında olmuştur, öte yandan 1989 yılında cari harcamaların payının önemli derecede artışı da bu düşüşe bir etkendir. Bu arada 1988-1989 yıllarında yatırım harcamalarında cari fiyatlarla görünen artışın nedeni olarak, o döneme ilişkin yüksek enflasyon oranları gösterilebilir. 1990 yılında ise reel fiyatlarla yatırım harcamalarındaki azalış, yerini %9.7'lik bir artışa bırakmıştır.

2.3.1.3.1980-1990 Dönemi Transfer Harcamalarının Dağılımı

Transfer harcamalarının 1970 yılından itibaren gelişimine bakıldığında konsolide bütçe içindeki payı %29.4 ile %50.6 arasında değişirken, 1982 yılı sonrasında bu payın sürekli olarak arttığı görülmektedir. 1980 sonrasında uygulanan para-kredi, faiz ve döviz politikalarının bütçe üzerindeki etkisi iç ve dış borç faizlerinden olmuştur. Kamu harcamalarındaki en fazla artış 1987 yılından itibaren transfer harcamalarında görülmüş ve harcamalar arasında yüzdelik pay olarak ilk sırayı almıştır. 1988 yılında ise %49.6 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır.

Transfer harcamalarını oluşturan kalemler arasında kuşkusuz bizleri en çok ilgilendiren faiz ödemeleri ile KİT'lere yapılan transfer kalemleridir. Yıllar itibariyle bakıldığında, bu iki kalemden birinin bütçedeki payı arttığında diğerinin azalma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı 1984'lerde artmaya başladığında, aynı yıl KİT'lere transfer kaleminde azalmalar olmuştur. Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında, temel sanayiinin kurulmasında öncülük eden, teknolojiyi yurda getiren KİT'ler zaman içerisinde teknolojiye ayak uyduramayarak, fiyat ve tarife ayarlamalarında gecikmelere yaşayarak ve bir gizli işsiz yığınağı halini alarak bütçe üzerinde yük oluşturmaya başlamışlardır. Bütçeden aldıkları paylarda ise 1982 yılında %17, 1983 yılında %35 hatta 1987 yılında ise %110 oranında yükselme olmuştur. KİT'lere yapılan transferler reel fiyatlarla 1980 yılında %12.5'luk, 1982'de %29, 1983'de %3.9'luk bir azalışın ardından, 1986 yılında 1985 yılına oranla %151 oranında artış sergilemiştir. Ertesi yıl bu artış %21.2'ye düşmüş, izleyen yıllarda da %30 civarında azalma olmuştur.

1981 yılında iç borçlanmada bir önceki yıla oranla %22.8'lik artış ile bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmanın payı %70.9'a yükselerek 18.5 milyar TL'na ulaşmıştır. Bu

gelişmelerin etkisiyle 1980 yılında iç borç faizinin transfer harcamaları içindeki payı %2.1'den %2.7'ye çıkmıştır.

Bütçe finansmanında İç borçlanmaya yüklenilmeye başladığı bu yılda KİT'lere transferlerde 24 Ocak Kararları'nın etkisi ile 1983 yılı sonrasında azalma görülmektedir. 1982'de %14 olan pay, 1983'de %11.7'ye, 1984'de %7.4'e ve nihayet 1990'da %1.9'a inmiştir. Ayrıca, 24 Ocak Kararları ile birlikte destekleme alımlarında da büyük düşüşler olmuş, bir çok ürün destekleme alımı kapsamından çıkarılmış, bu da transfer harcamalarının bütçeden aldığı payın daha da artmasını engellemiştir.

Türkiye 1985-1986 yıllarında net dış borç ödeyicisi olmuştur. 1985 yılında bütçe finansmanında kullanılan dış borçlar 250 milyar TL azalmış, ancak bu arada iç borçlar 514 milyar TL artış göstermiştir. 1986 yılından itibaren konsolide bütçenin yeni sınıflandırma şekline göre, iç ve dış borç hasılatı bütçenin gelir kısmından, anapara geri ödemeleri de harcama kısmından çıkarılmış, bu şekilde kamu harcamalarının gerçek bütçe gelirleri ile ne ölçüde karşılandığı gözler önüne serilmeye başlanmıştır. Bu şekilde 1986 yılından sonra konsolide bütçede iç ve dış borç ödemeleri bütçe gideri sayılmamıştır. 1986 yılında bütçe giderleri %54 artmış ve bu harcamalardaki en büyük artışı, %163 ile iç borç faiz ve %59 ile dış borç faiz ödemeleri oluşturmuştur. Faiz Ödemelerinde yine buna benzer bir artış 1988'de yaşanmıştır.

Toplam faiz ödemeleri 1987 yılında %70 artarken, 1988'de bu hız %120'ye çıkmıştır. Buna karşılık faiz dışı kamu harcamalarının artış hızı 1987'de %54.3, 1988'de %39.6 olmuştur. Faiz dışı harcamalarda 1987 yılında %16.8 oranında reel bir artış gerçekleşirken, 1988'de bu rakamda %17.4'lük bir azalma olmuştur.

2.3.2.1990-2000 Yılları Arasında Kamu Harcamalarının Seyri

1990 yılının Ağustos ayında başlayan Körfez Krizi ve onun yarattığı siyasi bunalım ile ardından gelen *"petrol şoku",* öncelikle kaynak maliyetlerini arttırmış, iç borçlanma makul bir faiz düzeni içinde olanaksız hale gelmiştir. Bu dönemde bütçenin faiz ödemeleri ve maaş ödemelerini karşılayabilmek için iç borçlar 420 trilyona, dış borçlar ise 69 milyar Dolar'a ulaşmıştır.

Türkiye ekonomisi, 1994 yılını iç ve dış dengelerde ortaya çıkan bozulma ile karşılamıştır. Döviz piyasalarından başlayan ve kamu kesimine de yayılan bu bunalımdan çıkış için *"5 Nisan Kararlan"* ve IMF ile yapılan anlaşma, 1995'de yeniden ekonomik düzenlemeler yapılmasına yol açmıştır.

1999 Ağustosu'nda yaşanan Marmara Depremi de kamunun gelir kaybına karşılık yoğunlukla kamu harcaması yapma zorunluluğunun yaşanmasına neden olmuştur. Son olarak geçtiğimiz aylarda uygulamasına son verilen, daraltıcı önlemleri içeren özelleştirmeye hız kazandırılması, kamunun bankacılık sektöründen tamamen çekilmesini öngören ve 2000-2002 dönemini kapsayan üç yıllık Makroekonomik Programın (Çak 8ı Yılmaz, 2000, s.107) uygulamaya konulması da kamu harcamalarının miktar ve bileşimlerinde değişikliğe sebebiyet vermişlerdir.

Ekonomik ayrıma göre 1990-2000 dönemine ait bütçe bileşimine ilişkin cari fiyatlarla rakamlar ve dağılımları Tablo 3 ve Grafik 3'den gözlemlenebildiği gibi, reel fiyatlarla kamu harcamalarının dağılımı Tablo 4 ve bu rakamların artış/azalış oranları da Grafik 4'den izleyebiliriz.

Genel olarak 1990-2000 dönemine baktığımızda kamu harcamaları reel fiyatlarla 1991 yılında %18.4 oranında artış gösterirken, bu pay 1992'de -%2.6'ya düşmüş, ancak 1993 yılında tekrar %33.5 seviyesine çıkmıştır. 1994 ve 1995 yıllarındaki reel olarak kamu harcamalarındaki azalışın ardından tekrar %28.4'lük bir artış yaşanmıştır ve bu artış günümüze dek sürmüştür. Cari fiyatlarla kamu harcamaları ise 1990-2000 döneminde ortalama %82'lik bir artış göstermiştir. Bu dönemde özellikle yıllar itibariyle cari ve yatırım harcamalarına oranla, artan faizlerin etkisi ile transfer harcamalarının daha fazla arttığı görülmektedir.

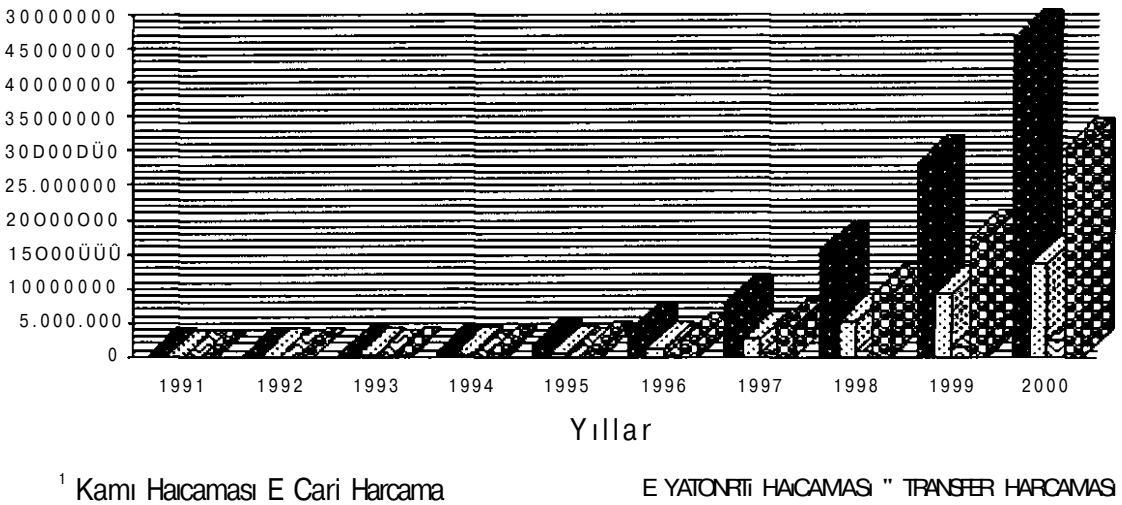
Tablo 3:1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının Cari Fi;/atlarla Dağılımı (M lyarTL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
KH	130.263	221.658	485.249	897.296	1.710.646	3.940.162	8.050.252	15.614.441	28.084.685	46.602.627
CH	65.852	124.441	221.447	368.903	644.149	1.242.719	2.778.298	5.187.841	9.172.750	13.593.463
PH	54.720	104.296	186.129	295.495	502.600	974.148	2.073.130	3.871.006	6.911.927	9.982.149
DCH	11.112	20.145	35.318	73.407	141.549	308.571	715.168	1.316.835	2.260.863	3.611.314
YH	11.717	19.019,	36.543	50.355	91.777	238.085	640.134	999.319	1.544.427	2.472.317
TH	52.714	78.198	227.259	478.039	974.720	2.419.358	4.621.820	9.427.281	17.367.468	30.536.847
FÖ	24.073	40.198	116.470	298.085	576.115	1.497.401	2.277.917	6.176.595	10.720.840	21.132.975
IBF	16.941	30.545	92.518	233.168	475.519	1.321.087	1.977.967	5.629.514	9.827.622	19.802.975
DBF	7.132	9.753	23.952	65.117	100.597	168.314	299.950	547.081	896.218	1.330.000
KT	12.191	8.145	25.850	21.000	45.440	50.344	123.640	159.960	416.800	-
Vİ	6.479	10.776	21.251	31.147	63.620	104.900	-	-	-	-
SG	1.599	4.000	13.700	39.260	108.200	335.300	530.000	1.4000.000	2.350.000	3.468.500
DT	8.372	14.779	49.988	88.347	181.345	431.413		-	-	-

Kaynak: ilgili yıllar Bütçe Gerekçeleri ve Kamu Hesaplan Bültenleri.

Açıklamalar: KH=Kamu Harcamaları, CH=Cari Harcamalar, PH=Personel Harcamaları, DCH=Diğer Cari Harcamalar, YH=Yatırım Harcamaları, TH=Transfer Harcamaları, FÖ=Faiz Ödemeleri, İBF=Iç Borç Faizi, DBF=Dış Borç Faizi, KT=KİT Transferleri, Vİ=Vergi İadeleri, SG=Sosyal Güvenlik, DT=Diğer Transferler.

Grafik 3: 1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı (Milyar TL)



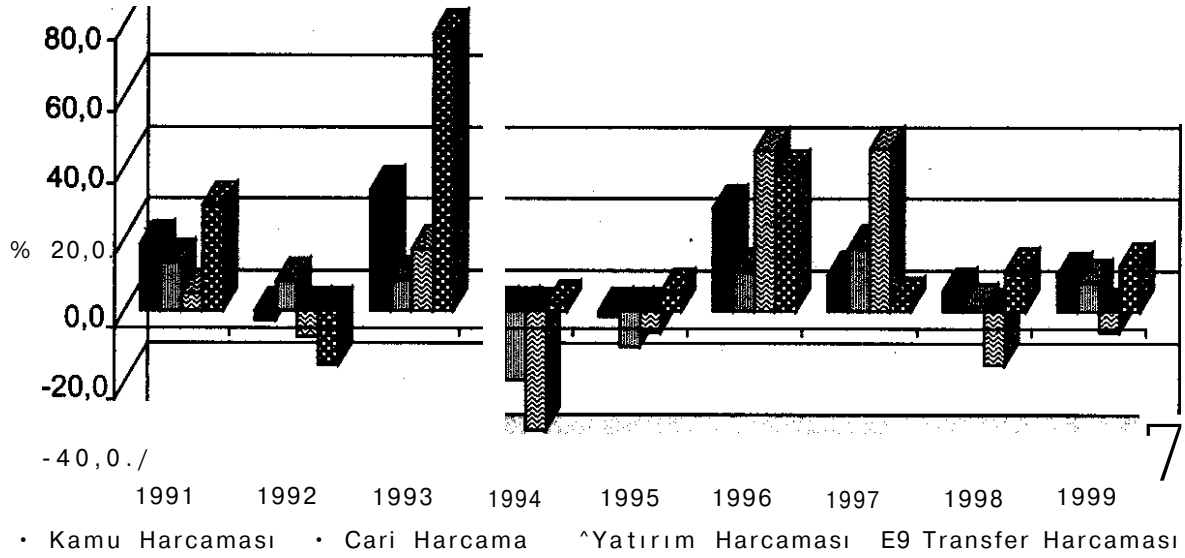
Tablo 4:1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının Reel Fiyatlarla Dağılımı (1987 Fiyatlarıyla.) (Milyar TL)

	KH	CH	PH	DCH	YH	TH	FO	IBF	DBF	KT	DT
1990	14781	7801	6280	1521	1500	5480	3072	2115	958	1637	2209
1991	17494	8841	7349	1492	1574	7079	3233	2275	958	1637	2209
1992	17045	9569	8020	1549	1463	6013	3099	2349	750	626	2288
1993	22759	10386	8730	1657	1714	10659	5463	4339	1123	1212	3984
1994	20412	8392	6722	1670	1146	10875	6786	5304	1481	478	3611
1995	20098	7568	5905	1663	1078	11452	6769	5587	1182	534	4150
1996	25802	8400	6379	2021	1559	15843	9806	8704	1102	330	5708
1997	28444	9859	7337	2522	2261	16324	8064	7002	1062	438	7823
1998	30048	9985	7462	2524	1925	18138	11908	10854	1055	308	5921
1999	33040	10788	8147	2641	1816	20436	12643	11586	1057	492	7302

Kaynak: İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri ve Kamu Hesapları Bültenleri

Açıklamalar: KH=Kamu Harcamaları, CH=Cari Harcamalar, PH=Personel Harcamaları, DCH=Diğer Cari Harcamalar, YH=Yatırım Harcamaları, TH=Transfer Harcamaları, FÖ=Faiz Ödemeleri, İBF=İç Borç Faizi, DBF=Dış Borç Faizi, KT=KİT Transferleri, DT=Diğer Transferler.

Grafik 4: 1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının Reel Fiyatlarla Bir Önceki Yıla Göre Artış / Azalış Oranları (%)



2.3.2.1.1990-2000 Dönemi Cari Harcamaların Dağılımı

1990 yılında kamu harcamaları içinde cari harcamaların payı %52.8 iken 1992'de bu oran %56.1'e çıkarak, dönemin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Söz konusu oran 1994 yılında %44.1'e, 1997 yılında %34.5'e ve nihayet 2000 yılında %29.1'e kadar düşmüştür.

Cari harcamalar 1993, 1994, 1998 ve 2000 yıllarında, bir önceki yıla oranla azalış göstermiş, 1991, 1995 ve 1997 yıllarında ise, bir önceki yıl oranından oldukça yüksek gerçekleşmiştir.

Cari harcamalarındaki değişim, en çok personel harcamaları kalemi ile ilgilidir. Personel harcamaları bir önceki yıla göre daha az artış göstermesinin nedeni personel harcamalaondaki, özellikle maaş düzeylerinin enflasyonun gerisinde kalmasından, öte yandan t991 ve 1997 yıllarındaki artış oranındaki yükselmeler de o dönem iktidarlarının memur maaşlarını, enflasyon oranında veya biraz üzerinde arttırmalarından kaynaklanmıştır. 1991 yılında hemen hemen kamu harcamasının artış oranı ile eşit bir personel harcaması artışı gerçekleşmiştir. Bu durumun, o yıl uygulamaya konan ancak ileriki yıllarda önemli bir artış olmayan, *"devlet memurlarına lojman tazminatı"* uygulamasının bir yansıması olduğu söylenebilir. Öte yandan 1992,, 1996 ve 1997 yıllarındaki artışın değerlendirilmesinde, söz konusu yıllarda Güneydoğu Anadolu sorunu nedeniyle bu bölgemizde uygulanan *"korucu sistemi" nin* yükünün dikkate alınması gerekmektedir.

1995 yılında bütçe sisteminde yapılan bir değişiklikle, önceki yıllarda yatırım harcamaları içinde gösterilen yatırım işçiliği harcamaları personel harcamaları içinde gösterilmeye başlanmıştır. Bu dönemde kamuda gizli işsizlerin olduğu ve sürekli olarak kamu personeli fazlasından yakınılmasına rağmen, 1994 ve 1996 yılları dışında, memur sayısı 1992'de %6.1, 1993 ve 1998'de %5.3 ve nihayet 2000 yılında %6.2 oranında artmıştır. Türkiye nüfusunun %14.3 oranında arttığı 1990-2000 döneminde kamu personeli sayısının %23.1 arttığı da bilinmektedir.

Son olarak kamu harcamalarının bir önceki yıla göre %130 oranı ile en yüksek artış gösterdiği 1996 yılında personel harcamaları %94 artış gösterirken, personel harcamalarının %113 ile en yüksek artış gösterdiği yılda kamu harcamaları %104 oranında artış göstermesi ilgi çekici bir durumdur. Yani personel harcamaları yüksekken GSMH ve kamu harcamaları düşük olabilmektedir. Bu da personel harcamalarının rasyonel bir bütçe politikası çerçevesinde tayin edilmediğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Aslında en yoğun olarak yaşanan bir gerçek de; 1990-2000 döneminde personel harcamalarının reel olarak bu 10 yıllık dönemde sürekli olarak azaldığı, hatta 1990 düzeyini bile koruyamadığıdır. *"2000 yılı kişi başına personel harcamaları değeri, 1990-2000 dönemi içersinde 1995 ve 1996'dan*

sonra en küçük değere sahiptir. 2000 yılı değeri, dönem ortalamasından oldukça düşüktür. En yüksek değer olan 1992 yılı değeri, 2000 yılı değerinin %30 fazlasıdır" (Günaydın, 2000, s.68).

Cari harcamalarının bir diğer kalemi olan diğer carilerde, önceki yılların en yüksek değerine göre 1992, 1994, 1996 ve 1997 yıllarında artış olmuştur. Personel harcamalarının düşürülmesi için çok önemli düzeyde fedakarlıklar yapılırken, diğer cari harcamalarda önceki bazı yıllara oranla artışlar görülmesi, dikkate değerdir. Ancak, son istikrar programının gölgesinde hazırlanan 2000 bütçesinde, diğer carilerde önemli oranda azalış amaçlanmış ve sağlanmıştır. Öte yandan 2000 yılına ait diğer cari harcamaların yaklaşık %84'ü Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün diğer cari harcamalarından oluştuğu da belirtilmelidir.

2.3.2.2. 1990-2000 Dönemi Yatırım Harcamalarının Dağılımı

1990 yılında yatırım harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %10.1 iken bu oran yıllar itibariyle azalış göstererek 1992'de %9'a, 1993'de %7.5'e ve 1995'de ise %5.4'e kadar gerilemiştir. Söz konusu oran 1996 yılında %6'ya ve 1997'de %7.9'a kadar çıktıktan sonra ilerleyen yıllarda yine azalarak 2000 yılında %5.3'e düşmüştür.

Yatırım harcamamalarının yıllar itibariyle artış oranlarına baktığımızda, 1994 yılına ait artış oranının, 1990-2000 döneminin en düşük artış oranı olarak karşımıza çıkmaktadır. O yıl kamu harcamaları da diğer yıllara oranla düşük bir artış göstermiştir. Kamu harcaması artışının %130 ile en yüksek olduğu 1996 yılında yatırım harcamaları %159 artış ile en yüksek artış oranına sahiptir. 1995 mali yılından itibaren, yatırım harcamaları içerisinde yer alan işçilik giderleri, personel harcamaları ile transfer harcamaları arasında gösterilmeye başlanmıştır. Bu şekilde yatırım harcamaları sadece fiziki yatırımlarla ilgili harcamaları göstermektedir.

Türkiye'de son yıllarda yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki paylarının azalmasına rağmen, hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında, plan dönemi içersinde üretimi, verimliliği, ekonominin rekabet gücünü ve ihracatı arttırıcı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayıcı yatırım politikalarının uygulanması hedeflenmektedir.

2.3.2.3.1990-2000 Dönemi Transfer Harcamalarının Dağılımı

Transfer harcamalarının yapısına baktığımızda onu oluşturan en önemli kalemlerin, İç-dış borç faizleri, KİT'lere transferler, vergi iadeleri ve sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler olduğunu görmekteyiz. Transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı, 1990-2000 döneminde 1992 ve 1997 yıllarında düşük oranda artarken, diğer yıllarda büyük oranda artmıştır. 1992-1997 yıllarında artan harcama kalemlerinin cari ve yatırım harcamaları olduğu dikkat çekmektedir. Özellikle personel ve faiz ödemelerinden kaynaklanan harcama artışının sağlam finansman kaynakları ile karşılanamaması ve 1988-1992 döneminde net dış borçlanmanın da önemini yitirmesi sonucu, yoğun bir iç borçlanmaya gidilmiştir.

Transfer harcamaları içinde en önemli paya sahip kalem, faiz ödemeleridir. Öyle ki bu kalem 1990 yılında transfer harcamalarının %56'sını oluştururken, 1992'de %52'sini, 1994'de %62'sini, 1998'de %65'ini ve günümüzde %67'sini almıştır. 1991 yılı dışında transfer harcamalarının içinde en önemli kısım hep transfer harcamalarına giderken, sadece bu yıl KİT transferlerine gitmiştir.

1986-1996 yılına dek kamu harcamalarındaki en önemli artışın nedeni olarak faiz giderleri gösterilebilir. Ancak, 1996 yılından sonra faiz dışı giderlerde de önemli artışlar olduğu görülmektedir. Faiz dışı giderlerin GSMH içindeki payı 1995'de %14.6, 1996'da %16.5, 1997'de %19.6'ya kadar yükselme göstermiştir. Aynı dönemde faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1995'de %7.3, 1996'da %10 olmuş, 1997'de %7.7'ye gerilemiştir. Dolayısıyla, 1996 yılına dek faiz giderlerindeki artış faiz dışı giderlerdeki artıştan daha fazla iken, 1997'de faiz dışı giderlerdeki artış, faizdeki artışın üzerine çıkmıştır.

1993 yılından 1996 yılına gelininceye dek, iç borç faiz ödemeleri artış hızı, iç borç anaparasındaki artış hızının sürekli olarak üzerinde seyretmiştir. 1996'da iç borç anapara ödemesinde bir önceki yıla oranla %182'lik bir artış yaşanırken iç borç faiz ödemelerinde bu

artış %180.3'de kalmıştır. Ertesi yıl ise İç borç faiz ödemeleri %49.2'lik bir artış göstermiş, buna karşılık iç borç anapara ödemesinde %8.3 oranında azalış gerçekleşmiştir.

Toplam kamu harcamaları içinde 1996 yılında iç ve dış faiz ödemelerinin payı %38'den %28.3'e gerilemiştir. 1997 yılı boyunca iç borçlanma ile bütçe finansmanına devam edilmesine karşılık, iç borç faiz ödemelerinin toplam harcamalar içindeki payının bir önceki yıla göre Önemli ölçüde gerilemesinin nedeni, 1996 yılı sonlarından itibaren borçlanma stratejisindeki değişikliktir. Bu yıllarda borçlanmada vade yapısı uzatılmış, 1997 iç borç anapara ve faiz ödemeleri önemli ölçüde 1998 yılının ilk üç ayına sarkıtılmıştır. Yani, 1998 yılında bir önceki yıla oranla borçlanma maliyeti arttığından, hazine daha fazla faiz yükü ile karşılaşmamak için bu dönemde borçlanma vadelerini kısaltmıştır. Öte yandan 1997 Temmuzunda başlayan Uzak Doğu Asya Krizi, 1998 yılında borçlanmayı daha maliyetli hale getirmiştir. Bu da iç borca yansımıştır.

1997 yılı boyunca kamu harcamalarının finansmanı, iç borçlanma ile sürdürülmüştür. 1996 yılında kısa vadeli iç borçlanma ile sağlanan bütçe finansmanı, 1997 yılında yerinin ağırlıklı olarak devlet tahvili ile borçlanmaya bırakmıştır.

Transfer harcamalarından olan KİT'lere transferierin payı 1991 yılında oldukça büyüktür. Bunun nedeni ise tarımsal destekleme fiyatlarının dünya fiyatları üzerinde tespit edilmesi nedeniyle satışların fazla olmaması ve tarımsal stokların fazla büyümesi, Körfez Krizi nedeniyle bazı KİT'lerin gelir kaybına uğraması olarak sıralanabilir. Örneğin, 1989 yılında önemli oranda kar eden Botaş, bu kriz nedeniyle 1990 Ağustosundan sonra boru hatlarının kapatılması sonucu önemli oranda gelir kaybına uğramıştır.

1991 yılında bazı KİT'lerin Körfez Savaşı'ndan doğan gelir kayıplarının yanısıra, o yılın başlarında yaşanan ekonomik durgunluk, yıl içinde gerçekleştirilen ücret artışları ve seçimler, onların iç kaynak yaratamayışında, üretim ve fiyatlandırma karariarında yeterli etkinliğin sağlanamayışına yol açmış, yatırım harcamalarının da azalmasına neden olmuştur.

KİT transferleri 1996-1998 arasında reel olarak bir düşüş göstermişken, 2000 yılı için bu rakamda artış olmuştur. 20Ö0-2002 dönemini kapsayan program çerçevesinde KİT'lerin fiyat artışına getirilen kısıtlamalar, bazı KİT'leri maliyetlerinin altında bir fiyatla satışa yönelttiğinden, bütçeye olan yükleri artmış, o yıl kamu harcamaları içindeki payında %50'lik bir artış olmuştur.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının açıklarının bütçeden karşılandığı da bilinen bir gerçektir. Çalışan kesimin sisteme tam anlamıyla prim aktaramaması, toplanan fonların verimli olarak kullanılamaması ve birtakım savurganlıklar nedeniyle bu kuruluşlarda finansman açıkları oluşmaktadır. Ayrıca, 1995 yılına dek sadece Emekli Sandığı için ödenek ayrılırken, bu yıldan itibaren ilk kez SSK ile Bağ-Kur için de ödenek ayrılmasına başlanmış bu da kamu harcamaları İçindeki payını arttırmıştır.

Transfer harcamaları, tarımsal destekleme nedeniyle de bütçenin en önemli kalemleri arasında yer almaktadır. 1993 yılında tarımsal desteklemede en önemli gelişme, destekleme kapsamındaki ürünlerin azaltılması ve bir yıl önceye göre destekleme fiyatlarının artış oranındaki gerilemedir. 1992 yılında ddstekleme alımlarında yapılan ödemelerin GSMH'ya oranı %1.9 ve bir önceki yıla göre artış oranı %66 iken, bu oranlar 1993 yılında sırasıyla %1.5'e ve %3.2'ye gerilemiştir. Bu gerilemenin nedeni, 1993 yılında prim uygulaması nedeniyle bazı ürünlerin (örneğin pamuğun) destekleme alımı kapsamı dışında bırakılmasıdır. Sonuç itibariyle, 1992 yılında %62.3 oranında artan destekleme fiyatları, 1993 yılında %59'a gerilemiştir. Destekleme alımı ödemeleri 1996 yılında 103.5 trilyon TL'ndan %220 oranında artarak 1997 yılında yaklaşık 330 trilyon TL'na ulaşmıştır. 2000 yılında uygulamaya konulan istikrar programı çerçevesinde destekleme fiyatları hedeflenen enflasyon kadar yükseltilmiştir.

Transfer harcamalarından vergi iadeleri kaleminde ise 1994 yılından sonra sadece emeklilere verilecek vergi iadeleri için Ödenek ayrılıp, çalışanlar için ödeyecekleri vergiden indirim usulüne geçilmiştir. Bu şekilde bütçe harcaması üzerinde azaltıcı bir etki yaratılmaya çalışılmıştır. Gerçekten 1995 yılında vergi iadeleri kaleminin kamu harcamaları İçindeki payı %3.7'den ertesi yıl %2.7'ye düşmüştür.

2.4. Türkiye'de 1980-2000 Dönemi Kamu Harcamaları İle GSMH İlişkisi

Kamu harcamalarının miktarı, kamu ekonomisinin büyüklüğünün ölçülmesinde kullanılır. Çeşitli yöntemlerle yapılan kamu ekonomisinin büyüklüğünün ölçümünde en sık başvurulan ve kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki yerini ve öneminin gösteren yöntem; kamu harcamalarının GSMH'ya oranlanmasıdır. Bu oran bize ayrıca milli gelirden ne kadarının kamu ekonomisinde harcandığını göstermektedir.

Yıllar itibariyle kamu harcamalarının GSMH'ya oranı değişiklik arzetmektedir. 1980 yılında bu oran %20.3 iken 1981'de %18.9'a, 1982'de de %15.1'e düşmüştür. 1984 yılına dek süren bu azalma eğilimi, 12 Eylül Askeri Rejimi ve devamında gelen 24 Ocak İstikrar Politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Uygulanan liberal politikalar ile devletin ekonomi içindeki payı küçültülmeye çalışılmış, bunda da görüldüğü üzere başarılı olunmuştur. 1982 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payının azalışı, o yıl bütçesinin 10 aylık olarak hazırlanmasından kaynaklanmaktadır. Bu yılda kamu harcamalarının içinde transfer harcamalarının payında düşüş olmuştur.

1984-1989 döneminde söz konusu oranda istikrar sağlandığı görülmekle birlikte, bu oranın olduğundan daha düşük görünmesine neden olan bazı durumlar vardır. 1985 sonrası fonlar mekanizması ile bütçe içinde yapılması gereken bir çok harcamanın bütçe dışına taşınması, 1986 yılından itibaren daha önce bütçe içinde yer alan *"iç ve dış borç ana para geri ödemeleri"* nin bütçe dışına çıkarılması ve yüksek enflasyon oranlarının varlığı, bu nedenler arasında sayılabilir. Bu düşük orandaki istikrar, aslında bir görüntüden ibaret olmaktadır. 1989 yılında görülen kamu harcamaları/GSMH oranındaki küçük artış ise bazı harcamacı kuruluşların varlığı ve yüksek ücret artışları nedeniyle cari harcamalarda meydana gelen artıştan kaynaklanmaktadır.

1985-1995 yılları arasında ise kamu harcamalarının GSMH'ya oranı sürekli artmış, 1985 yılında %15.1 iken 1986'da %15.9'a, 1988'de %16.4'e, 1989'da %16.7'ye, 1990'da İse %17'ye ulaşmıştır. 1990 yılından sonra İse daha hızlı artarak 1993 yılında %24.3 ile son yılların en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu artışta en önemli pay faiz harcamalarına ait olup, kamu harcaması/GSMH oranının sürekli yükselişi, 1996 yılından sonra da devam etmiş ve nihayet 2000 yılında %37.5 seviyesine gelmiştir.

Yukarıda 1980-2000 yılları arasında artış nedenlerine değindiğimiz kamu harcamalarının GSMH içindeki payları, Tablo 5 ve 6 ile Grafik 5 ve 6 aracılığıyla izlenebilir.

Tablo 5: 1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının GSMH çindeki Payı (%)

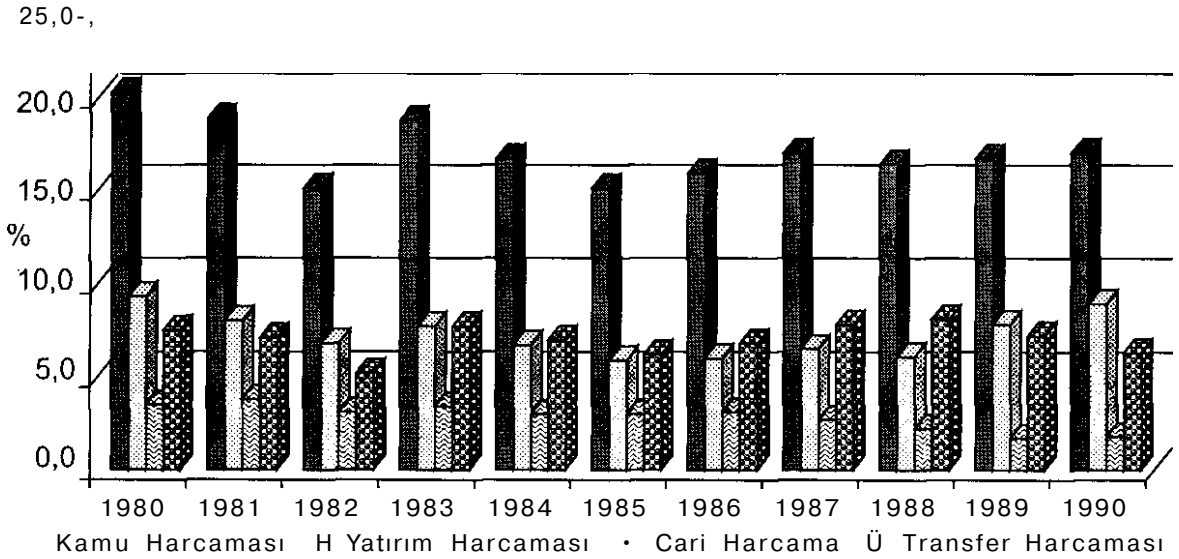
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kamu Harcamaları	20.3	18.9	15.1	18.8	16.7	15.1	15.9	17.0	16.4	16.7	17.0
-Cari Harcamalar	9.3	8.0	6.8	7.7	6.7	5.9	6.0	6.5	6.1	7.8	8.9
Personel Hare.	6.4	5.0	4.2	4.9	4.0	3.6	3.6	4.4	4.2	6.0	7.1
Diğer Cari Hare.	2.9	3.0	2.6	2.8	2.7	2.3	2.4	2.1	1.9	1.8	1.8
-Yatırım Harcamalar	3.5	3.8	3.1	3.4	3.0	3.0	3.1	2.7	2.2	1.7	1.8
-Transfer Harcamaları	7.5	7.1	5.2	7.7	7.0	6.2	6.8	7.8	8.1	7.2	6.3
Faiz Ödemeleri	0.6	0.9	0.8	1.5	2.0	2.0	2.6	3.0	3.9	3.6	3.5
İç Borç Faizi	0.4	0.5	0.3	0.6	0.8	0.8	1.2	1.6	2.5	2.2	2.4
D/s Son? *Faizi*	0.1	0.4	0.5	0.9	1.2	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4	1.1
KİT'lere Transfer	3.8	2.4	2.1	2.2	1.2	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.3
Vergi İadeleri	0.1	0.4	0	1.3	1.6	2.0	2.2	2.2	1.6	1.3	1.0
Sosyal Güvenlik	0.9	0.7	0.7	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.3
Diğer Transferler	2.1	2.7	1.6	1.8	1.7	1.1	1.2	1.4	1.2	1.2	1.2

Tablo 6: 1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının GSMH İç ndeki Payı

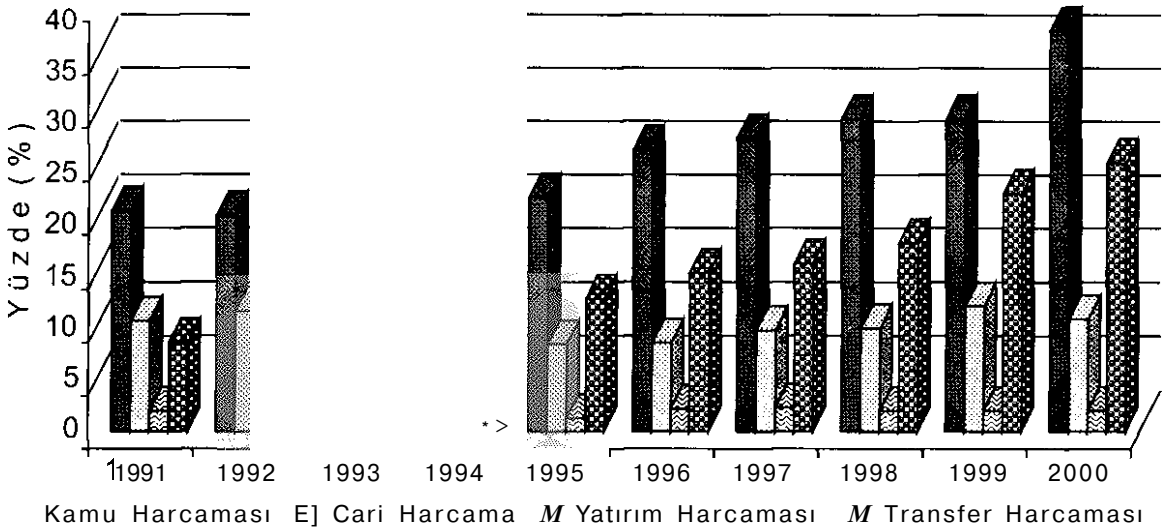
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kamu Harcamaları	20.6	20.1	24.3	23.1	21.8	26.3	27.4	29.2	29.2	37.5
-Cari Harcamalar	10.4	11.3	11.1	9.5	8.2	8.3	9.5	9.7	11.7	10.5
Personel Hare.	8.6	9.5	9.3	7.6	6.4	6.5	7.1	7.2	8.9	7.5
Diğer Cari	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	2.4	2.5	2.3	3.2
-Yatırım Harcamaları	1.9	1.7	1.8	1.3	1.2	2.1	2.2	1.9	1.9	1.9
-Transfer Harcamaları	8.3	7.1	11.4	12.3	12.4	14.8	15.7	17.6	22.2	25.1
Faiz Ödemeleri	3.8	3.7	5.8	7.7	7.3	10.0	7.7	11.5	13.7	16.9
İç Borç Faizi	2.7	2.8	4.6	6.0	6.0	8.8	6.7	10.5	12.5	15.9
D/s *Borç Faizi*	1.1	0.9	1.2	1.7	1.3	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0
KITlere Transfer	1.9	0.7	1.3	0.6	0.6	0.3	0.4	0.3	0.5	0.5
Vergi İadeleri	1.0	1.0	1.1	0.8	0.8	0.7	0.8	1.0	1.5	0.8
Sosyal Güvenlik	0.3	0.4	0.7	1.0	1.4	2.2	2.6	2.7	3.5	2.8
Diğer Transferler	1.3	1.3	2.5	2.2	2.3	2.9	4.2	2.1	1.5	4.1

Kaynak: İlgili Yıllar Bütçe Gerekçeleri ve Kamu Hesapları Bültenleri.

Grafik 5:1980-1990 Dönemi Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payı



Grafik 6: 1990-2000 Dönemi Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payı



Kamu harcamalarının GSMH üzerindeki regresyon analizini yaptığımızda, sonuçlar aşağıdaki gibidir;

GSMH=/?0+/?1 Kamu+e

GSMH=$1.40512*10^6$ +2.85194 Kamu

Data=Table [{Kamu [[i]], GSMH [[i]], {i, 1, 21}];
ass= Regress [data, {1, Kamu}, {Kamu}]

	Tahmin	Standart Hata	T istatistik	P Değeri
Sabit	$1.40512*10^6$	973743.	1.44301	0.165302
Kamu	2.85194	0.0816195	34.9419	0.

R^2 • 0.984667, Düzeltilmiş R^2 = 0.998387,

Tahmin Edilen Varyans = $1.68084*10^{13}$

	Ser. Der.	Kareler Toplamı	Ort. Kareli Hata	f Oranı	P Değeri
Model	1	2.0522M0*^{6}	$2.0522*10^{16}$	220.94	0.
Hata	19	3.1936M0^{14}	$1.68084*10^{13}$		
Toplam	20	$2.08414*10^{16}$			

Kamu harcamalarının GSMH'yı açıklama oranı çok yüksektir. Bu R^2görülebilir. R^2 Ve yakın bir değer olduğundan 1980-2000 yılına ait verilerin GSMH'yı açıklamakta anlamlı sonuç verdiğini kamu harcamalarının GSHM'yı yaklaşık üç kat arttırdığını görebiliriz.

İkinci modelimizi, kamu harcamalarının ekonomik ayrıma göre ayırarak, harcamaları aynı model içinde tek tek ele alarak kuralım;

GSMH=/?0+ /?1 Transfer* *02* Yatırım+ £3 Cari+C

GSMH=16504.7-3.50382 transfer+31.5495 yatırım+10.0893 cari

Data=Table [{Transfer [[i]], Yatırım [[i]], Cari [[i]], GSMH [[i]], {i, 1, 21}];
ass= Regress [data, {1, Transfer, Yatırım, Cari}, {Transfer, Yatırım, Cari}]

	Tahmin	Standart Hata	T İstatistik	P Değeri
Sabit	16504.7	254027.0	0.0649421	0.948954
Transfer	-3.50382	2.12491	-1.64893	0.117517
Yatırım	31.5495	6.19367	5.09383	0.0000900876
Cari	10.0893	4.88704	2.0645	0.0545729

R^2 = 0.999336, Düzeltilmiş R^2 = 0.999219

Tahmin Edilen Varyans = $8.14278*10^{11}$

	Ser. Der.	Kareler Toplamı	Ort. Kareli hata	f Oranı	P Değeri
Model	3	$2.08276*10^{16}$	$6.94252*10^{15}$	8525.98	0.
Hata	17	$1.38427*10^{13}$	$8.14278*10^{11}$		
Toplam	20	$2.08414*10^{14}$			

Kamu harcamalarının, ekonomik tasnife göre GSMH'yı açıklamada yaptığımız regresyon bize anlamlı bir sonuç vermektedir. Burada GSMH'yı açıklarken transfer harcamalarının negatif yönde etki yaptığını cari ve yatırım harcamalarının ise daha anlamlı sonuçlar verdiğini görmekteyiz.

2.4.1.1980-2000 Döneminde Cari Harcamalar-GSMH İlişkisi

Cari harcamaların GSMH içindeki payı 1980 yılında %9.3 iken, 1988 yılına dek azalış göstermiş ve %6.1'e kadar gerilemiştir. 1989 yılından sonra ise bu oran %7.8'den 1990'da %8.9'a, 1992'de ise %11.3'e kadar yükselmiştir. Ancak, bu artış yerini 1998 yılına kadar azalışa bırakmış, 1998'de cari harcama/GSMH oranı %9.7 olmuştur. Son iki yıldır ise cari harcamalar GSMH'nın yaklaşık %11'ini oluşturmaktadır.

1980-1990 döneminde cari harcamaların bir önceki yıla göre artış oranlan, GSMH'nın 1983 ve 1989 yılları artış oranlarından daha yüksektir. GSMH 1980-1990 yılları arasında ortalama %53.7 oranında artarken personel harcamaları %56.7 oranında artmış, aynı

dönemde diğer cariler %46.7 oranında artmıştır. GSMH'nın en fazla arttığı 1989 yılında kamu harcamaları %81, cari harcamalar %126, personel harcamaları %151 artmış, ancak personel harcamalarının GSMH içindeki payı %6 olarak gerçekleşmiştir. Kamu harcamaların GSMH'ya oranının diğer yıllara oranla %17 ile en yüksek olduğu 1987 yılında da cari harcamaların GSMH içindeki payı %6.5, personel harcamalarının GSMH içindeki payı %4.4 olmuştur.

1989 ve 1990 yılları hariç cari harcamalarda görülen artış, hem kamu harcamaları hem de GSMH'daki artıştan daha düşük gerçekleşmiştir.

1990-2000 dönemi cari harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranları, GSMH'nın bir önceki yıla göre artış oranından 1992, 1993, 1994, 1995 ve 2000 yılları dışında daha yüksek gerçekleşmiştir. Cari harcamaların bu dönemde ortalama artış oranı, GSMH'nın dönem ortalama artış oranından yaklaşık 4 puan fazladır. Hatta 1995 yılında GSMH'da en yüksek artış gerçekleşirken, cari harcamalardaki artış GSMH'daki artıştan 17 puan daha az olmuştur. Cari harcamalardaki en yüksek artışın 1997 yılında gerçekleştiğini söylemiştik. Ancak, bu yıl GSMH'da gerçekleşen artış, 10 puan gerisindedir. Dolayısıyla, bu dönemde cari harcamalardaki artış ile GSMH'daki artış arasında yakın bir İlişki olmadığı görülmektedir.

GSMH, 1990-2000 döneminde ortalama %78.5 artarken, personel harcamaları %83, diğer cariler de ortalama %87 artmıştır. Bu kalemin, ekonominin büyüme oranından daha fazla arttırılması, bir israf belirtisi olarak gösterilebilir. Ayrıca, personel harcamalarında 1990-2000 döneminde GSMH'daki artıştan yaklaşık 4.5 puanlık fazla bir artış gerçekleşmiştir.

1991, 1992, 1996, 1997 yılında cari harcamalarda oluşan artış, konsolide bütçe harcamalarındaki artıştan düşük, ancak GSMH'daki artıştan yüksektir. 1993, 1994 ve 1995 yıllarında cari harcamaların önceki yıllara göre artışı, hem GSMH hem de kamu harcamalarındaki artıştan düşük olmuştur. Son istikrar programının gölgesinde hazırlanan 2000 bütçesinde ise cari harcamalarda bir önceki yıla oranla öngörülen artış, hem GSMH'daki artıştan hem de kamu harcamalarındaki artıştan düşüktür. Sonuç olarak, cari harcamalar artışı, GSMH'daki artışla paralel olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Cari Harcamaları GSMH ile ilişkisini analiz ettiğimizde,

GSMH=0O+/?1 Cari+G

GSMH=901728.+8.59712.cari

Data=Table [{Cari [[i]], GSMH [[i]], {i, 1, 21}];
ass= Regress [data, {1, Cari}, {Cari}]

	Tahmin	Standart Hata	T İstatistik	P Değeri
Sabit	901728.	570581.	1.58037	0.130527,
Cari	8.59712	0.142711	60.2415	0

R^2 = 0.994792, Düzeltilmiş R^2 = 0.994518,

Tahmin Edilen Varyans = $5.71304*10^{12}$

	Ser. Der.	Kareler Toplamı	Ort. Kareli Hata	f Oranı	P Değeri
Model	1	$2.07329*10^{16}$	$2.07329*10^{16}$	3629.04	0.
Hata	19	$1.08548*10^{14}$	$5.71304*10^{12}$		
Toplam	20	$2.08414*10^{16}$			

Cari harcamalardaki artışlar, GSMH'daki artışlarla paralel bir değişim göstermese de analiz sonuçları cari harcamaların GSMH'yı açıklama gücünün yüksek olduğunu fakat yatırım harcamaları kadar etkili olmadığını göstermektedir.

2.4.2.1980-2000 Dönemi Yatırım Harcamaları-GSMH İlişkisi

Yatırım harcamalarının GSMH'ya oranı 1981'de %3.8 değerini alırken yıllar itibariyle bu pay düşmüş, özellikle 1984 yılından itibaren önemli altyapı harcamaları bütçe dışı fonlar eliyle yapıldığından, yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı azalmıştır. Fonların, 1984 yılından sonra kamu yatırımları içindeki payı %0.2'den 1986'da %7.4'e, 1989'da %17.9'a 1991'de %21.7'ye 1992'de ise %20.4'e artmış, yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı

da 1989'da 1.7'ye gerilemiştir. Hatta 1994 yılında %1.3'e, 1995 yılında da %1.2'ye kadar gerileyen bu pay, 1996'da %2.1'e, 1997'de de %2.2'ye kadar yükselmiş, ancak sonraki üç yılda %1.9 olarak gerçekleşmiştir.

1980-1990 döneminde yatırım harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranları, GSMH'nın 1981, 1983, 1985 ve 1990 yıllarına ait artış oranlarından daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu dönemde GSMH ortalama %53.7'lik bir artış sergilerken yatırım harcamaları yaklaşık %30 oranında artmıştır. GSMH'nın en fazla arttığı 1989 yılında (%78) ise yatırım harcamaları bir önceki yıla oranla sadece %43 oranında artış göstermiş, GSMH içindeki payı ise %1.7 ile en düşük seviyelerinden biri olarak gerçekleşmiştir. Kamu harcaması/GSMH oranının 1980-1990 döneminde en yüksek olduğu 1987 yılında ise yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı %2.7'de kalmıştır.

Yatırım harcamalarının bu dönemde ortalama artış oranı, GSMH'nın dönem ortalama artış oranından yaklaşık 24 puan daha azdır. Dolayısıyla yatırımlar, GSMH artışını izleyememektedir. GSMH'da en yüksek artışın gerçekleştiği 1989 yılında, yatırım harcamalarındaki artış GSMH'daki artıştan 35 puan daha az olmuştur. Yatırım harcamalarında en yüksek artışın yaşandığı 1990 yılında da söz konusu GSMH'daki artıştan sadece 3 puan fazladır. Bu şekilde 1980-1990 yılları arasında yatırım harcamalarındaki artış ile GSMH'daki artış ilişkisinin zayıf olduğu ortaya çıkmaktadır.

1990-2000 döneminde yatırım harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranları, GSMH'nın 1991,1996 ve 1997 artış oranlarından daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu dönemde GSMH ortalama %78.5 artarken yatırım harcamaları ortalama %85 artmıştır. Hem kamu harcaması/GSMH oranının hem de GSMH'nın 1990-2000 arası en yüksek 1998 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %29.2 olurken, yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı sadece %1.9 olmuştur.

Yatırım harcamalarının 1990-2000 arası yıllarda ortalama artış oranı, GSMH'nın bu yıllardaki ortalama artış oranından yaklaşık 6.5 puan fazladır. Bu durum 1980-1990 döneminin tersine 1990-2000 yılları arasında yatırım harcamaları GSMH'yı izleyebilmektedir. Bu arada GSMH'da ve kamu harcaması/GSMH oranında en yüksek artışın gerçekleştiği 1998 yılında, yatırım harcamalarındaki artış GSMH'daki artışın çok altında kalmıştır. Yatırım harcamalarında en yüksek artışın yaşandığı 1990 yılında da söz konusu GSMH'daki artıştan sadece 1 puan fazladır.

Yatırım Harcamalarını GSMH ile ilişkisini analiz ettiğimizde,

GSMH=0O+ £1 Yatırım **+€**

GSMH=16651.1+52.3988 yatırım

Data=Table [{Yatırım [[i]], GSMH [[i]], {i, 1, 21}];
ass= Regress [data, {1, Yatırım}, {Yatırım}]

	Tahmin	Standart Hata	T İstatistik	P Değeri
Sabit	16651.1	279841.	0.0595021	0.953174,
Yatırım	52.3988	0.421387	124.348	0.

R^2 = 0.998773, Düzeltilmiş R^2 = 0.998708,

Tahmin Edilen Varyans = $1.34621*10^{12}$

	Ser. Der.	Kareler Toplamı	Ort. Kareli Hata	f Oranı	P Değeri
Model	1	$2.08158*10^{16}$	$2.008158*10^{16}$	15462.5	0.
Hata	19	$2.5578*10^{13}$	$1.34621*10^{12}$		
Toplam	20	$2.08414*10^{16}$			

Türkiye'de belirlenen dönem içersinde yatırım harcamalarının payı giderek azalan bir eğilim göstermesinin yanı sıra GSMH'yı açıklamakta en etkili harcama yatırım harcamalarıdır ve bu nedenle analiz sonuçları hem anlamlıdır hem de GSMH'daki artışlardaki en etkili kalemdir.

2.4.3.1980-2000 Dönemi Transfer Harcamaları-GSMH İlişkisi

En önemli kalemi iç ve dış bor faiz ödemeleri olan transfer harcamalarının yıllar itibariyle GSMH içindeki payı inişli-çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1980 yılında %7.5 olan bu oran 1983 yılına kadar düşme eğilimi göstermiş, ancak 1983'de %7.7'ye çıkmıştır. Bu yıldan sonra tekrar aynı oranı 1987'de bulmuş, 1988'de %8.1'e yükselmiştir. 1990-1991 yıllarında bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş, o yıla ait dış borç faiz ödemelerindeki düşüşten kaynaklanmaktadır. Transfer harcamaları/GSMH oranı 1992 yılından sonra sürekli artarak günümüzdeki %25.1'lik oranına ulaşmıştır.

1980-1990 döneminde transfer harcamalarının bir Önceki yıla göre artış oranlarının, GSMH'nın 1984 ve 1988 yıllarındaki artış oranlarıyla eşit olduğu görülmektedir. 1983, 1989 ve 1990 yıllarında transfer harcamaları artış oranı GSMH artış oranından yüksektir. Bu dönemde GSMH ortalama %53.7'lik bir artış sergilerken transfer harcamaları yaklaşık %51.2 oranında artmıştır. GSMH'nın en fazla arttığı 1989 yılında (%78) ise transfer harcamaları bir önceki yıla oranla sadece %57 oranında artış göstermiş, GSMH içindeki payı ise %7.2 gibi söz konusu 10 yılın hemen hemen ortalaması olan orana ulaşmıştır. Kamu harcaması/GSMH oranının 1980-1990 döneminde en yüksek olduğu 1987 yılında ise transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %7.8'dir. GSMH'nın en yüksek artış hızına ulaştığı 1988 ve 1989 yıllarında kamu harcamaları ve transfer harcamaları da hemen hemen aynı dalgalanmayı göstermiştir.

1980-1990 döneminde transfer harcamalarının ortalama artış oranı, GSMH'nın dönem ortalama artış oranından sadece 2.5 puan daha azdır. GSMH da en yüksek artışın gerçekleştiği 1989 yılında, bu harcamalarındaki artış GSMH'daki artıştan 21 puan daha az olmuştur. Transfer harcamalarında en yüksek artışın yaşandığı 1983 yılında da söz konusu yıl GSMH'daki artıştan tam 64 puan fazladır.

Transfer harcamalarının 1990-2000 yıllarında bir önceki yıla göre artış oranları, GSMH'nın anılan dönemdeki her yılın artış oranlarının oldukça üstündedir. Bu dönemde GSMH ortalama %78.5 artarken transfer harcamaları ortalama %102 oranında artmıştır. Hem kamu harcaması/GSMH oranının hem de GSMH'nın 1990-2000 arası en yüksek olarak gerçekleştiği 1998 yılında ise kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %29.2 olurken, transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %17.6 olmuştur.

Transfer harcamalarının 1990-2000 arası yıllarda ortalama artış oranı, GSMH'nın bu yıllardaki ortalama artış oranından 23.5 puan fazladır. Bu arada GSMH'da ve kamu harcaması/GSMH oranında en yüksek artışın gerçekleştiği 1998 yılında, transfer harcamalarındaki artış GSMH'daki artıştan 24 puan daha fazladır. Bu harcamalarda en yüksek artışın yaşandığı 1993 yılında da söz konusu yılın GSMH'daki artışından 6 kat daha fazladır.

Transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz ödemeleri kaleminin GSMH İçindeki payı, 1980-2000 döneminde sürekli olarak artmıştır. Bu artışta iç borç faizlerinin ağırlığı kendini 1987 yılından sonra göstermiş, 1988'de %52.5 olan pay günümüzde %15.9'a ulaşmıştır. Bunun yanında dış borç faizlerinin GSMH içindeki payı son yirmi yıl %1 civarında seyretmektedir. 1989-1992 yıllarında iç ve dış borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı fazla değişmemiş, bu da o dönemde nakit finansman gereksiniminin GSMH'ya oranındaki dalgalanmaların, faiz ödeme öncesi nakit dengesinin GSMH ya oranındaki dalgalanmalardan kaynaklanmıştır.

Bir diğer transfer kalemi olan KİT'lere transferlerin GSMH içindeki payı 1980-1986 yılları arası azalmış, KİT'lere yapılan transferlerin 1984-1987 arası reel bazda azaltılması sonucu, bu transferlerin GSMH içindeki paylarının düştüğü görülmektedir. Ancak, 1991'de büyük bir sıçrama olmuştur. KİT'lerin finansman gereksiniminin GSMH içindeki payı 1992 yılında bir önceki yıla %1.5 gerileyerek %3.2'ye düşmüştür. Bu azalmanın nedeni, sabit sermaye yatırımlarının reel olarak azalması, tarımsal destekleme alımı yapan kuruluşların ihracata yönelerek stoklarını azaltması ve 1992 yılının toplu sözleşme yılı olmayışı nedeniyle, ücret artışlarının önemli bir baskı yaratmayışı, sayılabilir.

1996 yılına dek transfer harcamalarındaki artışın en önemli nedeni faiz giderleri olarak kabul edilip, GSMH içindeki payları önem kazanmakta iken, bu yıldan sonra, Emekli Sandığı'nın yanısıra SSK ve Bağ-Kur'un da dahil olduğu Sosyal Güvenlik Kuruluşlan'na transferler varlığını hissettirmeye başlamıştır. Bu kurutuşlara 1991 yılında yapılan transferlerin GSMH içindeki payı %0.3 iken 1996'da %2.2'ye, 1999'da %3.5'ayükselmiştir.

Transfer Harcamalarını GSMH ile ilişkisini analiz ettiğimizde,

GSMH=/?O+01 Transfer* e

GSMH=$1.36065*10^6$+4.51556transfer

Data=Table [{Transfer [[i]], GSMH [[i]], {i, 1, 21}];
ass= Regress [data, {1, Transfer}, {Transfer}]

	Tahmin	Standart Hata	T İstatistik	P Değeri
Sabit	1.36065*10*	717622.	1.89605	0.0732661
Transfer	4.51556	0.094906	47.5793	0

R^2 = 0.991677, Düzeltilmiş R^2 = 0.991239,

Tahmin Edilen Varyans = $9.12979*10^{12}$

	Ser. Der.	Kareler Toplamı	Ort. Kareli Hata	f Oranı	P Değeri
Model	1	$2.07329*10^{16}$	$2.07329*10^{16}$	3629.04	0.
Hata	19	$1.08548*10^{14}$	$5.71304*10^{12}$		
Toplam	20	$2.08414*10^{16}$			

Transfer harcamaları GSMH'yı açıklamakta, anlamlı sonuçlar vermiş olsa da diğer harcamalar arasında en az etkileyen harcama kalemidir.

3. Türkiye'deki Kamu Harcamaları İle Bazı Ülke Gruplarının Kamu Harcamalarının Karşılaştırması

Türkiye'de mevcut kamu harcamalarını ekonomik ayrıma göre tasnif edip GSMH ile ilişkilendirdikten sonra bu bölümde, Dünya Bankası ve OECD raporlarından edindiğimiz bilgiler ışığında gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerden, belirlediğimiz ülkelerin kamu harcamalarını, bu ülkelerin ekonomileri ile bu harcamalar arasındaki ilişkiyi göstererek Türkiye ile karşılaştırma yapmaya çalışacağız.

3.1. Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları (*)

3.1.1. Almanya

Almanya, Japonya ve ABD den sonra dünyanın en büyük üçüncü teknoloji gücüdür. Almanya'nın, Avrupa topluluğuna katılması ile ekonomik entegrasyon ve genel politikalar sürecinde, ekonomisinde büyük değişmeler olmuştur. Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım İçin %1.2, sanayi %30.4 ve hizmetler için bu oran %68.4'dür. Almanya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 2, 079.4 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 25.350 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

	2000(3.Çeyrek)	1999(3.Çeyrek)	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	540.465	453.357	19.2
Toplam Kamu Harcamaları	460.114	442.129	4.1
Açık/ Fazla	+80.452	+11.193	

Kaynak: www.statistik-bund.de (27.3.2001)

(*) Çalışmada yer alan ülkelerin kamu harcamalarına ilişkin veriler, ülkelerin istatistik veri merkezlerinden alındığı için rakamlar ete alınan ülkenin kendi para cinsinden gösterilmiştir. Alınan veriler dönemsel farklılıklar gösterdiği için karşılaştırmalar Dünya Bankası Gelişme raporlarındaki verilerle yapılabilmiştir.

Tablodan da görüldüğü gibi Almanya'da kamu harcamalarının yıllık (3. çeyrek) artış oranı %4.1 gibi bir rakamla yıl içinde oldukça düşük bir düzeyde artış göstermektedir. Kamu gelirlerindeki artışa bağlı olarak bir kamu fazlası yaratılmıştır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde otuzların üzerinde seyretmektedir.

3.1.2. Amerika

Amerika dünyanın en büyük ekonomisi ve teknolojik gücüne sahip olan ülkesidir. Ülkenin 1999 yılı için gayri safi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı tarım İçin %2, sanayi %18 ve hizmetler için bu oran %80'dir. Amerika'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 8, 350.1 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 30.600 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyar Dolar)

	1999	2000	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	1,874.6	2,065.7	10.1
Toplam Kamu Harcamaları	1,750.2	1,813.9	0.3
Açık/ Fazla	+124.4	+25.8	

Kaynak: www.bea.doc.gov/bea/glance.htm (27.3.2001)

Amerika için kamu harcamalarının yıllık artış oranı %0.3, oldukça düşük bir artış oranını göstermektedir. Bu da ülkede kamunun payının giderek küçültüldüğü anlamına gelmektedir. Kamu gelirlerindeki artışa bağlı olarak bir kamu fazlası yaratılmıştır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde yirmiler düzeyindedir.

3.1.3. Avusturya

Avusturya, Avrupa Biriiği üyesi Ülkelerin ekonomik himayesi ve piyasa ekonomisinin gelişimi ile yüksek yaşam standartlarına ulaşmıştır. Kamu sektörü açıkları 1999 yılında GSYİH'nın %2.1'ne düşmüştür. Ülkenin 1999 yılı için gayri safi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %1.3, sanayi %32.4 ve hizmetler için bu oran %66.3'dür. Avusturya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 210 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 25.970 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyar Avusturya Şilini)

	1998	1999	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	1,357.5	1,397.6	3
Toplam Kamu Harcamaları	1,417.5	1,455.0	2.5
Açık/ Fazla	-60.0	-57.4	-4.3

Kaynak: www.oenb.at/sdds (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı yüzde kırk gibi oldukça yüksek oranlardadır.

3.1.4. Avustralya

Avustralya batı tarzı bir kapitalist ekonomi modeli göstermektedir. Kişi başına GSMH'sı Avrupa'nın büyük ülkeleri ile aynıdır. Yerel zenginlikleri olan bir ülkedir. Doğu Asya Krizi Avustralya'yı da olumsuz etkilemiş ve büyüme oranları düşmüştür. Ülkenin 1998 yılı için gayri safi yurtiçi hasılasının sektöre! dağılımı tarım için %3, sanayi %26 ve hizmetler için bu oran %71'dir. Avustralya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 380.8 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 20.050 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Dolar)

	1999(Ocak)	2000 (Ocak)
Toplam Kamu Gelirleri	64.230	60.710
Toplam Kamu Harcamaları	63.787	60.010

Kaynak: Australian Bureau of Statistics

Avustralya için kamu harcamalarının yıllık artış oranı verilerin yetersizliği nedeni ile tam olarak açıklanamamakta fakat kamu harcamalarının gelirlerden daha az olduğu ve bu nedenle kamu fazlası verildiği görülmektedir. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde yirmi beşin üzerindedir.

3.1.5. Danimarka

Danimarka yüksek tarım teknolojisi, gelişmiş küçük ölçekli sanayi işletmeleri ile gelişmiş modern piyasa ekonomisine sahiptir. Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %4, sanayi %27 ve hizmetler için bu oran %69'dur. Danimarka'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 170.3 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 32.030 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyar Danimarka Kronu)

	2000	2001	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	37.3	47.9	28.6
Toplam Kamu Harcamaları	34.8	31.1	10.6
Açık/ Fazla	+2.4	+16.8	

Kaynak: www.dst.dk.(27.3.2001)

Danimarka için kamu harcamalarının yıllık artış oranı %10.6'dır. Kamu gelirlerindeki artışa bağlı olarak bir kamu fazlası yaratılmıştır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde kırk düzeyindedir.

3.1.6. İngiltere

İngiltere kapitalist ekonominin yayıldığı ve Avrupa'nın finansal merkezi ve ticari güç açısından lider olan bir ülkedir. Son yirmi yıldır İngiltere'de kamu kesimi küçültülerek sadece devletin sosyal refah programlarını içeren çalışmaları artmıştır. Ülkenin 1998 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %1.7, sanayi %25.3 ve hizmetler için bu oran %73'dür. İngiltere'nin 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 1,338.3 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 22.640 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyar Sterlin)

	1999 (4. Çeyrek)	2000 (4. Çeyrek)	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	97.2	97.5	0.3
Toplam Kamu Harcamaları	92.4	97.7	5.8
Açık/ Fazla	+4.9	+0.2	

Kaynak: wvvw.statistics.gov.uk (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı yüzde kırk düzeyindedir. Bu yüksek oran düşürülmeye çalışılmaktadır.

3.1.7. İsveç

Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %2.2, sanayi %30.5 ve hizmetler için bu oran %67.3'dür. İsveç'in 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 221.8 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 25.040 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon İsveç Kronu)

	1999	2000
Toplam Kamu Gelirleri	1.132.788	1.193.023
Toplam Kamu Harcamaları	1.090.372	1.105.386
Sermaye Transferleri	8452	2898
Açık/ Fazla	+33.964	+84.739

Kaynak: www.riksbank.com (27.3.2001)

İsveç için kamu harcamalarının yıllık artış oranı oldukça düşüktür. Kamu gelirlerindeki artışa bağlı olarak bir kamu fazlası yaratılmıştır. 2000 yılında sermaye transferlerindeki azalışla birlikte kamu fazlası artmıştır. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde kırkların üzerindedir.

3.1.8. İsviçre

İsviçre, Batı Avrupa Ekonomisi içinde kişi başi gayrısafi yurtiçi hasılası oldukça yüksek olan modern piyasa ekonomisine sahip bir ülkedir. İsviçre yatırımcılar için güvenli bir ülkedir. Zira bankacılık sektörü uzun vadeli değerlerin tutulması için uygundur. Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım İçin %2.8, sanayi %31.1 ve

hizmetler İçin bu oran %66'dtr. isviçre'nin 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 273.1 milyar Dolar VG kişi başına GSMH'sı ise 38.350 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

	1997	1998	1999
Toplam Kamu Gelirleri	137.6	147.9	148.2
Toplam Kamu Harcamaları	146.5	149.5	149.9
Açık/ Fazla	-8.9	-1.6	-1.7
Gellrler/GSYİH	%37.0	%38.9	%38.1
Harcamalar/GSYİH	%39.4	%39.3	%38.5
Açık/GSYİH	%2.4	%0.4	%0.4

Kaynak: www.statistic.admin.ch (27.3.2001)

3.1.9. İtalya

İtalya, toplam olarak Fransa ve İngiltere'nin üretim hacmine yakın bir kapasiteye sahip olup, çok çeşitli üretim alanlarına sahiptir. Kapitalist bir ekonomik yapısı olan İtalya'nın kuzeyi sanayi yönünden gelişmiştir ve bu bölgede daha çok özel sektör yoğunluktadır. Güneyde ise tarım ağırlıklıdır. Büyüme oranı 1999 yılında 1.3 olup yatırım ve ihracatın gelişmesi ile 2000 yılında bu oranın 2.6 olması öngörülmüştür. Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %2.6, sanayi %31.6 ve hizmetler için bu oran %65.8'dir. italya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 1,136.3 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 19.710 Dolar'dır. Topfam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyar İtalyan Lireti)

	1998	1999	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	962.623	998.503	3.7
Toplam Kamu Harcamaları	1.020.967	1.039.014	1.8
Ücret ve satışlar	221.571	227.262	2.6
Sosyal transferler	351.185	370.367	5.5
Sermaye harcamaları	77.953	83.693	7.4
Faiz ödemeleri	167.552	145.726	-13.0
Açık/fazla	-58.344	-40.511	

Kaynak: www.istat.it (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde ellilere yakın bir düzeydedir.

3.1.10. Norveç

Norveç ekonomisi, refah kapitalizmine dayalı ve refah içinde olan bir ülkedir. Refah sisteminin gelişmesi ile kamu sektörünün harcamaları GSYİH'nın yüzde ellisine ulaşmıştır. Ülke doğal kaynakları yönünden zengin bir ülkedir. Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %2.2, sanayi %26.3 ve hizmetler için bu oran %71.5'dir. Norveç'in 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 146.4 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 32.880 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Norveç Kronu)

	1998	1999
Toplam Kamu Gelirleri	556.012	609.594
Toplam Kamu Harcamaları	516.403	550.354
Açık/ Fazla	+39.609	+54.240

Kaynak: www.ssbn.no/en (27.3.2001)

Norveç'in 2001 yılı bütçe rakamlarını ise aşağıdaki tab'od an görebiliriz;

	1999	2000	2001
Bütçe Gelirleri	499.6	631.4	681.2
Bütçe Harcamaları	467.0	489.1	504.2
-Mal ve hizmet alımları	104.5	105.6	102.0
-Transferler	331.5	361.0	385.2
Diğer harcamalar	31.0	22.6	17.0

Kaynak: Norveç Maliye Bakanlığı, Ulusal 2001 Yılı Bütçesi

Norveç kamu harcamalarının GSMH'ya oranı yüzde kırklara yakındır. Gelişmiş bir ekonomiye sahip olan Norveç için bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olması sonucu, bütçesinin fazla vermesi tahmin edilmektedir. Norveç'in bütçe harcamalarının büyük bir kısmını transfer harcamaları oluşturmaktadır.

3.2. Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları

3.2.1. Arjantin

Arjantin doğal kaynakları zengin olan bir ülkedir. Bu nedenle tarım sektörüne dayalı ihracat yapısı vardır. 1990'larda yüksek dış borçlanmaya gidilmesi enflasyon oranının %200'lere çıkmasına neden olmuş bu da üretimi düşürmüş, ekonomik krizle mücadele için ticarette liberalizasyona gidilmiş ve özelleştirmeye önem verilmiştir. Ayrıca, radikal parasal reformlara gidilmiştir. Dolar, Peso'ya eşitlenmiş ve rezervlerdeki değişmeye bağlı olarak parasal büyüme sınırlandırılmıştır. 1999 yılında ise büyüme oranları düşüp dünyadaki ekonomik krizlerden etkilenen Arjantin ekonomisi, vergi gelirlerini arttırıp kamu harcamalarını azaltarak GSYİH'nın %2,5'una ulaşan bütçe açığını azaltmaya çalışmıştır.

Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %2.5, sanayi %29 ve hizmetler için bu oran %64'dür. Arjantin'in 1999 yılına ilişkin, GSMH sı 277,9 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 7.600 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Arjantin Pesosu)

	1998	1999
Toplam Kamu Gelirleri	74.561,9	74.173,4
Toplam Kamu Harcamaları	81.369,7	84.573,9
Açık/ Fazla	-6.807,8	-9.400,5

Kaynak: www.imf.org (27.3.2001)

Arjantin için kamu harcamalarının GSMH içindeki payı yüzde on beşler düzeyindedir. Arjantin'de kamu harcamalarının oldukça düşük olmasına rağmen kamu gelirlerinin daha da az olması kamu açıklarına yol açmakta olup bu da yıllar itibarıyla artış göstermiştir.

3.2.2. Brezilya

Güçlü tarım, madencilik, üretim ve hizmetler sektörlerine sahip olan Brezilya ekonomisi, tüm diğer Güney Amerika ekonomilerine göre daha önde gelmekte olup dünya ekonomisindeki yerini genişletmektedir. Seksenli yılların sonu ve doksanlı yılların başında yüksek enflasyon, ekonomik faaliyeti ve yatırımları durdurmuştur. 1994'ün baharında Real Planı uygulamaya konulmuş ve Dolar'ın Real'e eşitlenmesi enflasyon beklentilerini kırmıştır. Cari açıkların sermaye hareketleri fazlası yoluyla kapatılması sermayenin daha hareketli bir unsur olması nedeniyle kriz potansiyeli doğurmuştur. Öte yandan kamu borçlanması seksenli yıllarda büyük bir problemdir ve Ocak 1999'da Brezilya'nın kamu borçları GSYİH'nın %48'i düzeyine gelince yabancı yatırımcılar açısından bu durum olumlu olmuştur. Brezilya'nın serbest kura rağmen sıkı maliye ve para politikasını sürdürdüğüne inanç güçlendi. Halen dış borç toplamı yaklaşık 200 milyar Dolar düzeyindedir.

Ülkenin 1997 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %14, sanayi %36 ve hizmetler için bu oran %50'dir. Brezilya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH'sı 742, 7 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 4.420 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Real)

	1998
Toplam Kamu Gelirleri	305.376
Toplam Kamu Harcamaları	369.734
Açık/ Fazla	-64.357

Kaynak: www.bcb.gov.br (27.3.2001)

3.2.3. Meksika

Meksika, tarımda özel sektörün baskın olduğu, eski teknolojinin kullanıldığı sanayisi ve modernleşmeye çalışan ekonomisi ile karışık bir serbest piyasa ekonomisi örneği göstermektedir. Meksika'da yaşanan krizler ve izlenen ekonomik politikalar sonucu kamu

kesimi küçültülerek, devlet girişimlerinin sayısı 1982 yılında 1000 iken bu sayı 1999 yılında 200'e düşürülmüştür. Özellikle demiryolları, limanlar, havaalanları, elektrik ve doğal gaz dağıtımı, telekomünikasyon özelleştirilmiştir. Fakat, Meksika'nın yaşam seviyesini yükseltmesi ve modern ekonomi düzenine geçmesi için yapısal problemlerini düzetmesi gerekir. Öte yandan Meksika' da gelir dağılımı da oldukça eşitsizdir.

Ülkenin 1999 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %5, sanayi %29 ve hizmetler için bu oran %66'dir. Meksika'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 429,6 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 4.410 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Meksika Pesosu)

	1999	2000	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	765.192,5	973.294,8	16,2
Toplam Kamu Harcamaları	836.447,7	1.042.235,7	13,8
Açık/ Fazla	-71.255	-68.941	-11,6

Kaynak: vvww.banxico.org.mx (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yaklaşık yüzde on altı düzeyindedir.

3.2.4. Peru

Peru ekonomisi, 1990 yılından bu yana madencilik, elektrik ve telekomünikasyon endüstrisini tamamen özelleştirmiş ve piyasa merkezli bir yapıya sahip olmuştur. Yabancı yatırımları güçlendirmek için IMF, Dünya Bankası ve Peru Hükümeti arasında işbirliğine gidilmiş, 1994-97 yılları arasında büyüme artmış, enflasyon ise kontrol altına alınmıştır. 1998 yılında ise El Nino fırtınasının etkisi ile tarım sektörü zarar görmüş, Asya Krizi ve Brezilya'daki istikrarsızlıklar da büyümeyi durdurmuştur. 2000 yılındaki seçimler sonucunda kamu harcamalarındaki artış, borçlanma oranını büyütmüş daha sonra mal fiyatlarındaki düzelme ve balıkçılık sektörünün düzelmesi GSYİH'nın %5 oranında büyümesini sağlamıştır.

Ülkenin 1998 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %13, sanayi %42 ve hizmetler için bu oran %45'tir. Peru'nun 1999 yılına ilişkin, GSMH 59,3 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 2.350 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Peru Yeni Solesi)

	1998	1999	% Değişme
Toplam Kamu Gelirleri	38.555	39.009	1,2
Toplam Kamu Harcamaları	39.817	44.268	11,2
Açık/ Fazla	-1.262	-5.258	

Kaynak: www.bea.doc.gov/bea/glance.htm (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde on beşler düzeyindedir.

3.2.5. Malezya

Malezya, 1957 yılında bağımsızlığını ilan ettikten sonra kötü bir resesyon dönemi yaşamış ancak 1999 yılında ekonomisinde bir iyileşme görülmüştür. İhracat sektörüne bağlı olarak GSYİH %5 büyümüştür. Kısa vadede Malezya'nın perspektifi olumlu gözükmesine rağmen ticari alanda özellikle rekabet hukuku ve yüksek ticari borçlar konularında reformların hala yapılamamış olması ülkenin uzun vadeli gelişimine gölge düşürmektedir.

Ülkenin 1998 yılı için gayrısafi yurtiçi hasılasının sektörel dağılımı Tarım için %12, sanayi %46 ve hizmetler için bu oran %42'dir. Malezya'nın 1999 yılına ilişkin, GSMH 77.1 milyar Dolar ve kişi başına GSMH'sı ise 3.390 Dolar'dır. Toplam kamu göstergeleri;

Kamu Gelir ve Harcamaları Genel Toplamı (Milyon Malezya RM)

	1998	1999	2000	2001 Tahmin
Toplam Kamu Gelirleri	69369	70323	73785	83571
Toplam Kamu Harcamaları	50250	53868	65008	67860
Açık / Fazla	19119	16455	8777	15711
Kamu Hare./GSYİH Oranı	18.6	25	24	25

Kaynak: www.treasury.govt.my (27.3.2001)

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ise yüzde yirmi beş düzeyindedir. Malezya'nın kamu göstergelerinde dikkati çeken gelirlerinin giderlerinden fazla olması ve böylece kamunun fazla vermesidir.

3.3. Türkiye İle Diğer Ülkelerin Kamu Harcamalarının Karşılaştırılması

Gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler sınıflamasında, ele aldığımız birkaç ülke bize göstermiştir ki, gelişmiş ülkelerin ekonomileri daha çok piyasa ekonomisine dayanmaktadır. Bu ülkeler endüstriyel gelişmelerini tamamladıkları için GSYİH'larının sektörel dağılımı yapıldığında hizmetler sektörünün payı daha yüksektir diğer yandan bu ülkelerin ekonomik yapısı içersinde kamunun payı azaltılmaya çalışılsa da, azgelişmiş ülkelere göre kamu harcamalarının payı GSYİH'ları içersinde daha büyük bir pay almakta ve bu oran yüzde kırkların üzerine çıkmaktadır. Fakat, elde edebildiğimiz verilere göre bu ülkelerdeki kamu harcamalarındaki artış, gelirlerindeki artıştan daha düşük olduğu için kamu sektörü genel toplamda fazla vermekte veya açıklar GSYİH'nın düşük bir oranı olduğu için ekonomiyi olumsuz yönde etkilememektedir.

Az gelişmiş ülkeler ise henüz ekonomilerini yapısal olarak düzenleyemedikleri için karma ekonomi şeklinde bir geçiş dönemi yaşamaktadır. Buna bağlı olarak ekonomilerindeki gelişme süreçleri birbirine benzer sorunlar göstererek aynı ekonomik istikrarsızlıklar tüm azgelişmiş ülkeler için söz konusu olmuştur. Tarıma dayalı ekonomik yapı, enflasyon, işsizlik, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve özelleştirme çalışmaları bu ülkelerin ortak sorunları arasındadır. Kamu göstergelerine baktığımızda ise kamu gelirlerinin kamu harcamalarından daha düşük olması kamu açıklarına ve buna bağlı olarak kamu borçlanmasına ve ekonomik dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Azgelişmiş ülkelerin verilerinden çıkarabileceğimiz çarpıcı bir sonuç ise bu ülkelerin kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı gelişmiş ülkelerin aksine daha düşük düzeyde olmasıdır.

Tablo 7: 1999 Yılı Rakamlarıyla Bazı Ülkelerin Ekonomik Göstergeleri (Dolar)

Ülkeler	GSMH (Mityar $)	GSMH Artışı (%)	Kişi Başına GSMH (Dolar)	Enflasyon Oranı {%)	Bütçe (Milyar Dolar)	
					Gelir	Harcama
ABD	8.350.1	4,1	30.600	22	1.828,0	1.703,0
Almanya	2.079.4	1,5	25.350	0,8	996,0	1.036,0
Arjantin	277.9	3,0	7.600	-2	44,0	48,0
Avustralya	380.8	4,3	20.050	1,8	96,7	89,0
Avusturya	210	2,0	25.970	0,5	54,0	59,5
Belçika	250.6	1,8	24.510	1	116,5	119,0
Brezilya	742.7	0,8	4.420	5	151,0	149,0
Çin	977.8	7,0	780	-1,3	-	-
Danimarka	170.3	1,3	32.030	2,5	59,7	57,6
Fransa	1.387.3	2,7	23.480	0,5	325,0	360,0
Hollanda	365,1	3,4	23.100	2,2	163,0	170,0
ingiltere	1.338.3	1.9	22.640	2,3	541,0	507,5,
İspanya	551.7	3,6	14,000	2,3	115,0	125,0
İsrail	105,4	2,1	18.300	1,3	40,0	42,4
İtalya	1.136.3	1.3	19.770	1,7	530,0	522,0
İsviçre	273.1	1.4	38.350	1	32.66	34.89
Japonya	2.950,0	0,3	23.400	-0,8	463,0	809,0
Kanada	591.3	3,6	19.320	1,7	121,8	115,1
Malezya	77.1	5,0	3.390	2,8	23,2	27,6
Meksika	429.6	3,7	4.410	15	117,0	123,0
Nepal	5.0	3,4	220	11,8	0,5360	0,8180
Nijerya	38.4	2,7	310	12,5	-	-
Norveç	146.4	0,8	32.880	2,8	69,7	60,1
Peru	59.3	2,4	2.350	5,5	8,5	9,3
Rusya	329.0	3,2	2.250	86	24,1	26,8
Tunus	19.9	6,0	2.100	2,7	5,1	5,8
Türkiye	186.6	-5,0	2.900	65	45,2	66,7
Uruguay	28,0	-2,5	8.500	4	4,4	4,6
Venezuela	87.5	-7,2	3.690	20	26,4	27,0
Yeni Zelanda	63,8	3,1	17.400	1.3	24,9	23,7
Yunanistan	124.0	3,0	11.770	2,6	45,0	47,6

Kaynak: www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html (27.3.2001)

Yukarıdaki Tablo 7'den seçilmiş bazı ülkelerin ve bunların arasında da Türkiye'nin genel ekonomik görüntüsü ve bütçe gelir ve giderlerine baktığımızda, gelişmiş ülkelerin Kişi

Başına GSMH'iartmn oldukça yüksek ve buna bağlı olarak gelir dağılımındaki eşitsizliklerin az olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu ülkelerin ekonomilerindeki istikrara bağlı olarak enflasyon oranları da oldukça düşüktür ve ekonomideki istikrar bütçelerinde kendini göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde ise Kişi Başına GSMH oldukça düşük ve gelir adaletsizliği yüksektir. Enflasyon oranları ise fazla yüksek olmamakla birlikte Latin Amerika ülkelerinde de bu sorun çözülmüştür. Türkiye ise %65'lik enflasyon oranı ile Rusya'dan sonra en yüksek orana sahip ülkedir. Aynı istikrarsızlık Türkiye'de bütçeye de yansıdığı için en fazla bütçe açığı olan ülke Türkiye olarak gözükmektedir.

Tablo 8, Türkiye ve diğer ülkelerin dünya gelişme raporları İçinde yer alan merkezi devlet harcamalarının, toplam kamu harcamaları içinde aldığı payı göstermektedir.

Merkezi devlet harcamalarının içinde yer alan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların toplam kamu harcamaları içinde aldığı pay diğer harcamalara göre daha yüksektir, fakat 1980 ve 1997 yıllarına ait veriler karşılaştırıldığında bu oranın giderek azaldığı görülmektedir. Tüm ülkelerde bu oranın yüksek olduğu görülmekle birlikte az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için bu oran %50'ye yakın bir değerdedir. Öte yandan bu ülkelerde de mal ve hizmet alımlarının zaman içersinde azaldığı Tablo 8'den izlenebilir.

Tablo 8: Merkezi Devlet Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindek Payı (%)

Ülke	Mal ve Hizmetler		ücret ve Maaşlar		Faiz Ödemeleri		Transfer Harcamaları		Sermaye Harcamaları	
	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997
ABD	29	22	11	8	10	15	54	60	6	3
Almanya	34	32	9	8	3	7	55	58	7	4
Arjantin	57	21		16		13	43	58		8
Avustralya	22	26		3	7	7	65	61	7	6
Avusturya	26	23	11	9	5	9	60	62	9	6
Belçika	23	19	16	14	10	17	59	60	8	5
Brezilya	20		16		8		64		8	
Danimarka	22	19	13	11	7	13	65	64	7	4
Fransa	30	24	20	16	2	7	62	65	5	4
Hollanda	16	15	11	9	4	9	72	72	9	3
İngiltere	32	28	14	7	11	9	53	58	5	4
İspanya	40	16	32	11	1	12	48	66	11	5
İsrail	50	33	12	14	11	12	35	48	4	7
İtalya	18	17	13	15	11	19	63	58	5	5
İsviçre	27	29	6	5	3	3	63	64	7	4
İsveç	17	14	8	6	7	13	71	71	5	2
Kanada	22	17	10	10	12	18	65	62	1	2
Malezya	38	42	28	26	10	12	19	24	35	23
Meksika	32	23	25	14	11	14	32	51	32	12
Norveç	20	21	9	8	7	5	67	70	6	5
Peru	45	38		18	18	10	14	36	23	16
Tunus	42	38	29	32	5	12	24	29	30	21
Türkiye	47	33	32	25	3	26	23	29	28	11
Uruguay	47	28	30	15	2	5	43	62	8	5
Venezuela	50	24	41	20	8	12	22	48	22	17
Y. Zelanda	29	49	21		10	10	55	38	6	3
Yunanistan	45	29	29	24	8	36	35	22	16	13

Kaynak: Dünya Bankası, VWorld Development ndicators, 2000, syf.232

İkinci bir kalem olan ve cari harcama niteliğinde olan ücret ve maaşlar yine az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için daha yüksek orandadır fakat tüm ülkelerde bu oranın 1997 yılında, 1980 yılına göre düştüğü görülmektedir.

Kamu harcamaları içinde payları azalan harcamaların yerini, hangi harcamaların aldığı dünya ekonomisinin nereye gittiği konusunda bize ipuçları verecektir. Faiz ödemeleri tüm ülkelerde değiştirilemeyen ve kamu harcamaları içinde artan bir paya sahip harcamalardır. Ülkeler izledikleri ekonomik politikalar çerçevesinde kamu harcamalarını azaltmaya çalışırken faiz ödemelerinin kamu harcamaları içindeki payı tüm ülkeler için giderek artmaktadır. Faiz harcamalarının artması, ekonomide sermayenin genel olarak üretime yönelik ekonomik aktiviteden uzaklaşmasına, spekülatif kazanç sağlamak için finansal aktivitelere kaymasına neden olmaktadır. Böylece, üretime yönelik yatırımlara olan talep azalarak ekonomik büyüme olumsuz etkilenmektedir.

Temelde kamu açıklarının kontrol altına alınamamasından kaynaklanan yüksek reel faizler kamunun finansal dengesinin daha da kötüleşmesine neden olmakta ve böylece kamunun toplam borcu artarken kamu dengesinin zaman içindeki sürdürülebilirliği azalmaktadır. Tablo 8'den de görülebileceği gibi bunun en çarpıcı Örneğini yaşayan ülkeler Türkiye ve Yunanistan'dır. Türkiye'de faiz ödemelerinin kamu harcamaları içindeki payı (1980'den, 1997'ye) yaklaşık dokuz kat artmıştır. Bu da ekonomi içinde reel kesim yerine finansal kesimin ağırlık kazandığını göstermektedir.

Diğer bir harcama kalemi ise transfer harcamalarıdır. Toplam harcamalar içinde en büyük payı bu kalem almaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu oran çok yüksektir. Bunun nedeni, gelişmiş olan ülkelerde sosyal nitelikli harcamaların daha fazla olmasındandır.

önemli fakat kamu harcamaları içinde en az paya sahip olan sermaye harcamaları ise, 1980-1997 yılları arasında büyük bir düşüş yaşamıştır. Özelikle gelişmiş ülkelerde bu harcamanın oranı düşük iken, 1997 yılında çok azalmıştır. Azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sermaye harcamaları, kamu harcamaları içinde daha yüksek bir paya sahipken bu ülkelerde de büyük düşüşler yaşanmıştır. Bu da ekonomide üretimin azaldığını ve ekonomik daralmaların yaşandığını göstermektedir.

Sonuç olarak, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere göre harcamalarının büyük bir bölümünü borçlanma ve sermaye giderleri için kullanmaktadır. Oysaki gelişmiş ülkelerde harcamalar daha çok sübvansiyon ve tahsislere ayrılmıştır. Ayrıca, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bütçelerinin önemli bir kısmını cari harcamalara ayırmışlardır gelişmiş ülkelerde ise sosyal güvenlik ve refah için ayrılan fonlar daha fazladır (Chu ve Diğerleri, 1999, s.15).

Dünya geneline baktığımızda Özelikle OECD ülkelerinde 1970'lerde kamu harcamalarındaki artış (1970'te ortalama GSYİH'nın %31.5'undan 1979'da %37'ye yükselmiştir), kamu kesimindeki büyümeyi arttırdığı gerekçesi ile, tartışılmaya başlanmış ve 1980'lerde kamu harcamaları duraklamıştır, iktisatçılar hükümetlere genişleyen kamu borçlanma hacimleri ve kamu harcamalarının mikro açıdan yarattığı saptırmalar konusunda ikaz etmişler ve hükümetler de özel kesime daha fazla yer açmak için kamu kesiminin sınırlarını daraltmayı, tartışmaya başlamışlardır. Gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamaları GSYİH'nın bir oranı olarak büyümeye başlamış ve bu düzey 1979'da ortalama %37 iken 1989'da %40 düzeyinde gerçekleşmiştir. Almanya'da ve ingiltere'de bu dönemde istisnaî olarak bu anlamda bir düşme yaşanmıştır. Bazı ülkelerde yüksek kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmıştır. 1982'den sonra İsveç'te GSYİH'nın %66'sından %61'ı düzeyine, Hollanda'da ise %62'sinden %56'sına düşürülmüştür (The Economist, 02/03/1991, s.63).

Kamu harcamaları, ekonominin hacminin bir göstergesi olarak kişi başına düşen milli gelir yükseldikçe artma eğilimindedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, GSYİH'sının %20'si düzeyinde olan kamu harcamaları ile diğer ülkelerin kamu harcamaları karşılaştırıldığında, gelişmiş veya bazı OECD ülkeleri için ortalama oran %50'ye yakındır. Gelişmiş Asya ekonomilerinde ise kamu harcaması oranlan düşüktür (Sudipto, 1999, s.4).

Tablo 9'dan ve Grafik 7'den görüldüğü gibi kamu harcamalarının GSYİH içindeki payları düşürülmeye veya artış hızları azaltılmaya çalışılmaktadır. Bunun nedeni ekonomi içinde kamunun payını azaltarak kamunun küçültülmesidir. Böylece, bir yandan kamu finansman sorunu ortadan kalkacak diğer yandan serbest piyasanın işleyişi üzerinde kamunun etkisi azalacak ve ekonominin rekabet gücü olumsuz etkilenmeyecektir. Serbest pazar ekonomisini esas alan rekabete dayalı ve kamusal müdahaleyi minimize etmeyi amaçlayan görüş kamu harcamalarının da azaltılmasını hedef olarak göstermektedir.

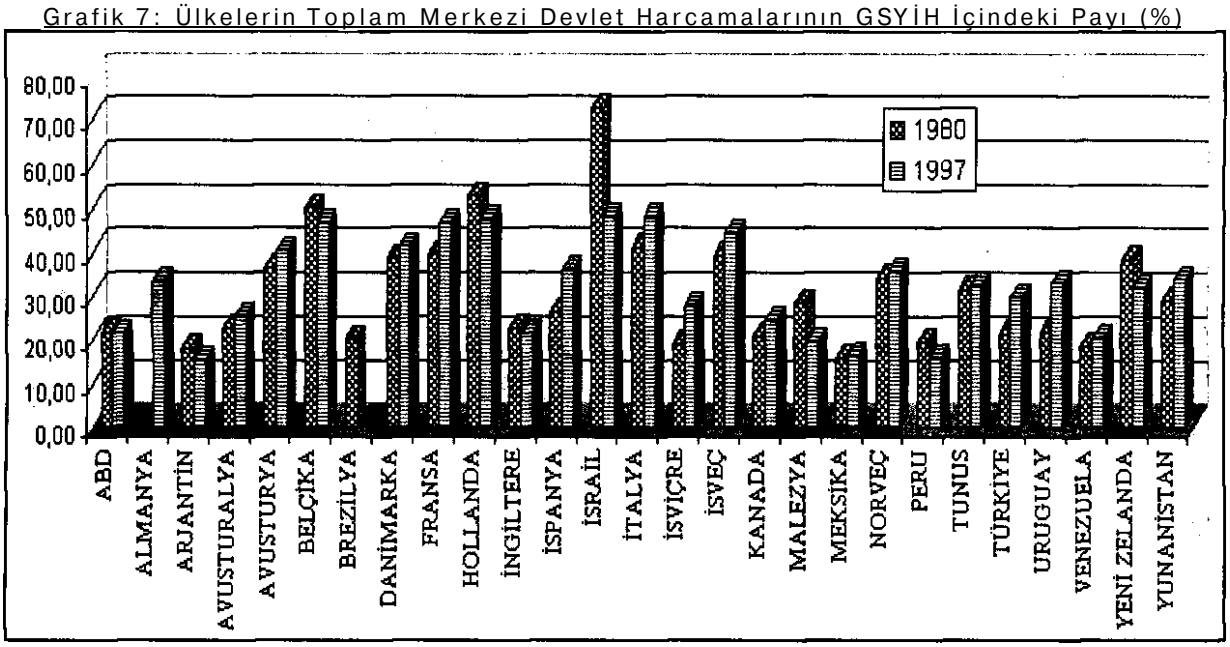
Kamu harcamalarının azaltılmasının diğer bir nedeni de ülkelerin ekonomileri içinde yaşanan finansal krizler ve buna bağlı olarak reel harcamaların kesilmesidir. Eğer bazı harcamalar azaltılamıyorsa vergilerin arttırılması veya diğer harcamaların azaltılması gerekecektir (Gerald, 1995,s. 24). Ayrıca, göreli olarak kamu harcamalarının düşük tutulması ve düşük bütçe açıkları ile enflasyonu kontrol atına almak daha kolaydır.

Tablo 9: Merkezi Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

Ülke	Toplam Harcamalar/ GSYİH		Cari Harcamalar/ GSYİH		Sermaye Harcamaları/ GSYİH	
	1980	1997	1990	1998	1990	1998
ABD	22.0	21.6	21.7	20.4	1.8	0.6
Almanya		33.5	28.2	31.6	1.9	1.4
Arjantin	18.2	15.3	10.1	14.1	0.5	1.2
Avustralya	22.7	25.7	22.2	23.3	2.1	1.3
Avusturya	36.6	40.5	34.8	37.9	3.3	2.6
Belçika	50.1	46.6	45.8	44.4	2.3	2.2
Brezilya	20.2		46.1		0.7	
Danimarka	38.6	41.4	37.7		1.3	
Fransa	39.5	46.6	40.0	44.6	2.5	2.0
Hollanda	52.9	47.6	48.6	46.0	3.0	1.7
İngiltere	22.8	21.6	34.2	36.3	3.8	1.5
ispanya	26.5	36.1	30.6	34.2	3.2	1.9
İsrail	72.8	48.1	47.3	45.1	3.0	3.0
İtalya	41.3	48.2	43.8	42.2	4.0	2.4
İsviçre	19.2	27.9	22.1	27.0	1.2	1.0
İsveç	39.3	44.3	39.8	41.7	1.0	1.1
Kanada	21.1	24.7	25.3		0.5	
Malezya	28.5	19.7	23.3	15.2	7.3	4.5
Meksika	15.7	16.3	15.5	14.3	2.5	1.9
Norveç	34.4	35.7	39.2	34.1	2.1	1.6
Peru	19.5	15.7	15.1	13.8	1.3	2.6
Tunus	31.6	32.6	27.0	25.9	7.6	6.7
Türkiye	21.3	29.9	15.1	26.5	2.3	3.4
Uruguay	21.8	33.1	24.0	31.6	1.9	1.7
Venezuela	18.7	20.6	17.4	16.0	3.3	3.8
Yeni Zelanda	38.3	32.0	43.1	32.5	0.9	0.9
Yunanistan	29.3	34.0	48.9	28.4	4.1	4.3

Kaynak: Dünya Bankası, VWorld Development Indicators, 2000, syf.232.

Grafik 7: Ülkelerin Toplam Merkezi Devlet Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)



Dünyada hemen hemen, tüm ülkelerde maliyeciler bütçe hazırlarken daha çok kamu harcamaları planlarının değiştirilmesi üzerinde durmuşlardır. Geçmişte kamu harcamalarını azaltmaya yönelik mali ayarlamaların çoğunlukla problematik olduğu kanıtlanmıştır. Otoritelerin isteği yönündeki kamu harcama planlarının değişimi her zaman bütçe uygulamasında yıkıcı sonuçlar doğurmuş ve uzun dönemde sürdürülemez olmuştur. Harcama azaltımının yapıldığı noktada kimi zaman uzun dönem maliyetlerde kısa dönemde

tasarruf sağlanmış, örneğin ihtiyaç olan sermaye harcamalarını kısarak veya bakım sözleşmelerini daha uzun aralıklı bakıma dayalı olarak yaparak sermaye stokunun kısmen tüketilmesine yol açılmaktadır. Kamu harcamalarında planlanan azattım gerçekleştirilemeyince (revize edilen bütçe harcama rakamları aşılınca) tipik olarak kısmen ödememe yoluna gidilmekte ve/veya tahsisattan fazla tutar harcanmış olmaktadır. Bu da hem özel sektörü etkilemekte (kamuya yapılan mal ve hizmet teslimleri Ödenememekte) hem de devletin mali piyasalardaki kredibititesini tahrip etmektedir. Bu nedenle bütçe ayarlamalarının gerçekleştirilebilir olması gerekir (Potter&Diomand, 1999, s.17).

4. Sonuç

Ramu harcamaları, bir ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamında önemli etkiye sahiptir. Devletin yapmak zorunda olduğu kamu faaliyetlerinin maliyeti olarak tanımladığımız kamu harcamaları, yıllar itibariyle bazı yavaşlama ve duraklamalar dışında, bir artış içerisindedirler.

Ülkemizde 1980 sonrası liberalleşme çabaları, uygulanan IMF patentli istikrar politikaları ve askeri rejimin etkisi ile kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmış, ancak bir takım siyasi ve ekonomik faktörler nedeniyle yine de artmaya devam etmiştir. Bu dönemde harcamalar içindeki dağılıma baktığımızda, cari ve transfer harcamalarının paylarında artış olduğu, yatırım harcamalarına daha az pay ayrıldığı görülmektedir. 1990'h yılların başlamasıyla beraber kamu harcamaları İçinde zaten düşük düzeyde olan yatırım harcamalarının yanında bu kez cari harcamaların payının azaldığı, transfer harcamalarının payının arttığı görülmektedir. Bu şekilde genel görünüm reel harcamaların azaldığı, faiz ödemeleri nedeniyle transfer harcamalarının arttığı yönündedir. Aslında bütçenin genel hacmi artmakla beraber, faiz harcamaları çıkartıldığında böyle bir büyüklükten bahsedilememektedir. Gerekli yerlere yeteri kaynak aktarılmadığı gerçeği ile karşılaşmak da kaçınılmaz olmaktadır.

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, kamunun genel ekonomi içindeki yeri ve öneminin bir göstergesidir. Bu pay, 1980'li yılların başındaki ekonomik ve siyasi konjonktür altında kamu ekonomisinin payının küçültülmesin! amaçlamış, bunun sonucunda kamu harcaması/GSMH payı %28 seviyelerinden 1990'larda %23'lere gerilemiştir. Ancak, 1998 ve 1999'da %29.2 olan kamu harcaması/GSMH oranı, günümüzde %37.5'e kadar çıkmıştır.

Türkiye'de kamu harcamalarının artış nedenlerinin GSMH, nüfus ve enflasyonla da fazla bağlantılı olmadığını ileri sürebiliriz GSMH'mızda 1979, 1991, 199G ve 1999'da azalma meydana gelirken, 1983, 1984, 1986 ve 1993 yıllarında ise artış yaşanmıştır. Oysa ki kamu harcamaları 1983, 1986, 1991 ve 1999 yıllarında belirgin bir şekilde artış gösterirken 1984, 1987, 1990, 1992 ve 1997 yıllarında ise azalmıştır. Demek ki ülkemizde bu dönemde kamu harcamalarının artışını GSMH ile ilişkilendirmek hatalı olabilir. Ayrıca, yılda ortalama %2.2 civarında artan nüfus faktörü de kamu harcamalarının artışını açıklamadığı ortadadır.

Bazı az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerin kamu harcamalarını incelediğimizde ise edindiğimiz sonuçlar; az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %20 civarındadır. Gelişmiş ülkelerde ise bu oran %50'leri aşmakta; harcamalarının büyük bir bölümü transfer harcamaları için kullanılmakta ve daha çok sosyal nitelikli harcamalar yapılmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise transfer harcamaları oranı yüksek olmakla birlikte transfer harcamalarının bileşimindeki dağılım faklıdır. Bu harcamaların büyük bir çoğunluğu faiz Ödemelerine gitmektedir. Bu da gösteriyor ki Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu ülkeler yüksek kamu açıkları ve bunların finansmanı için borçlanmaya gidilmesi nedeni ile faiz harcamalarının payı yükselmekte ve bu da ülke içindeki istikrarsızlıkları ve sorunları beraberinde getirmektedir.

Türkiye ile diğer ülkelerin karşılaştırmasını yaptığımızda, Türkiye'nin gelişmekte olan ülkelerle, özellikle Latin Amerika ülkeleri ile hom kamu harcamaları açısından hem de ekonomilerindeki gelişmeler açısından benzerlikler gösterdiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise kamu harcamalarının payı yüksek olmasına rağmen kamu harcamalarının bileşimindeki oransal farklılıklar Türkiye'yi bu ülkelerden ayırmaktadır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

AKALIN, Güneri. (1986). Kamu Ekonomisi.. 2. Baskı. A.Ü. S.B.F. Yayınları. Ankara.

AKBULUT, Esin.(1991-92>)"Harca/na/a«n ***Sıçramak Artışı TezUAskeri Darbelerin Kamu Harcamalarının Artış Trendi Üzerindeki Etkilerf,*** İ.Ü. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları. 35. Seri Gür-Ay Matbaası. İstanbul. S.245-259

AKSOY, Şerafettin.(1998). Kamu Maliyesi.. 3. Baskı. Filiz Kitabevi. İstanbul.

BROVVN, C.V. & JACKSON, P.M. (1992). Public Sector Economics. 4. Baskı. Blackvvell. Oxford. U.K.

BULUTOĞLU, Kenan & KURTULUŞ, Erciş. (1988). Bütçe ve Kamu Harcamaları. Filiz Kitabevi. İstanbul.

BULUTOĞLU, Kenan. (1988). Kamu Ekonomisine Giriş. 4. Baskı. Filiz Kitabevi. istanbul.

CHU, Ke-Young ve diğerleri, (1999) ***"Unproductive Public Expenditure".*** IMF. S.15 (www.imf.gov 8.2.2001)

ÇAK, Murat 8. YILMAZ, Binhan Elif. (2000). ***"2000 Yılı Bütçes'r.Durum, Eleştiri ve Beklentiler".*** Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog, sayı: 142. Şubat 2000.

GERALD, Holtman.(20.1.1995)"Cuf ***To The Future"*** New Statesmen&Society.vol.8.issue 336..p.24

GÜNAYDIN, İhsan & GÜRDAL, Temel. (2000). ***"2000 Yılı Cari Harcamalarının 1990-1999 Dönemi ile Karşılaştırmalı Analizi'.*** Maliye Yazıları. Ocak-Mart 2000.

KEPENEK, Yakup. (1987). 12 Eylül'ün Ekonomi Politiği ve Sosyal Demokrasi. V Yayınları. Ankara.

ÖNDER, İzzettin. (1974). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967. Fakülteler Matbaası. İstanbul.

ÖNER, Erdoğan. (1993). ***"Türkiye'de Kamu Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi",*** IX. Maliye Sempozyumu. 6-8 Mayıs 1993. Silifke.

POTTER, H.B.81 DİOMOND, J. (1999).***"Guidelines for Public Expenditure Management'.*** IMF. (www.imf.org 8.2.2001)

PRYOR, Frederic L. (1968). Public Expenditures. George Ailen Ltd. Londra. U.K.

SUTIPTO, Mundle. (1999). ***"Fiscal Policy And Growt Soma Asian Lessons For Asia".*** Journal of Asia Economics. vd.10.issue 1. p.15

THE ECONOMIST ***."State Spending Battles On".*** Vol.318, Issue 7696. p.63 02/03/1991

TÜRK, İsmail. (1989). Maliye Politikası. 8. Baskı, Sevinç Yayınları. Ankara.

ULUATAM, Özhan. (1999). Kamu Maliyesi. 6. Baskı. İmaj Yayınevi. Ankara.

YAŞA, Memduh. (1959). Amme Masrafları, Miktar ve Strüktür Değişmelerinin Tahlili. Sermet Matbaası. İstanbul.

İstatistik! Veriler

1980-2000 Yılları Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri

1980-2000 Yılları Maliye Bakanlığı Ekonomik Raporlar

1980-2000 Yılları Merkez Bankası Yıllık Raporları

1980-2000 Yılları Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bültenleri

Australian Bureau of Statistics

Norveç Maliye Bakanlığı, Ulusal 2001 Yılı Bütçesi

Elektronik Adresler

www.muhasebat.gov.tr/rnbulten

www.treasury.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.die.gov.tr

www.oecd.org

www.imf.org/external/country/index.htm

www.banxico.org.mx (27.3.2001)

www.bcb.gov.br (27.3.2001)

www.bea.doc.gov/bea/glance.htm (27.3.2001)

www.bea.doc.gov/bea/glance.htm (27.3.2001)

www.dst.dk.(27.3.2001)

www.imf.org (27.3.2001)

www.istat.it (27.3.2001)

www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html (27.3.2001)

www.oenb.at/sdds (27.3.2001)

www.riksbank.com (27.3.2001)

www.ssbn.no/en (27.3.2001)

www.statictical-data.org/index.html (18.2.2001)

www.stattstic.admin.ch (27.3.2001)

www.statistics.gov.uk (27.3.2001)

www.statistik-bund.de (27.3.2001)

www.treasury.govt.my (27.3.2001)

www.un.org/Depts/unsd/sd (12.3.2001)

www.worldbank.org/data/countrydata (18.03.2001)

www.worldbank.org/data/databytopic (18.3.2001)

www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab4-14.pdf. (16.2.2001)

www.worldbank.org/poverty/report (20.3.2001)

http://database.iadb.org/esdbweb/scripts/esdbweb.exe

http://members.nbci.com/wortdfigures/javadata/maindata/eng.htm

16. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMUMDAN İZLENİMLER (SONUÇ BİLDİRİSİ)

Prof. Dr. Naci Birol MUTER
Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dekanı

Her yıl geleneksel olarak bir üniversitemiz tarafından düzenlenen ve Maliye Akademik Kurulu işlevi gören maliye sempozyumlarının on altıncısı Celal Bayar Üniversitesi ÜBF Maliye Bölümü tarafından 28-31 Mayıs 2001 tarihleri arasında Naturland-Çamyuva-Antalya'da gerçekleştirilmiştir.

"1980 Sonrası Türkiye'de Mali Politikalar" konulu sempozyum 3 gün, 5 oturum 1 panel şeklinde gerçekleştirilmiş olup; 12 tebliğ ve 7 poster bildiri sunulmuştur. Maliye, Hazine, SPK, Sayıştay bürokratlarının ve hemen hemen tüm üniversitelerden temsilcilerin iştirak ettiği sempozyumda; 1980 sonrası mali politikaların sürdürülemez hale gelişi ve 22 Kasım 2000, 19 şubat 2001 krizleri ile ekonomimizde ***"kriz ekonomisi"*** nin kronikleştiği saptanmış ve bunun sosyo-ekonomik boyutları hakkında akademik, bürokrat, meslek oda temsilcileri gibi birçok kesimin görüşlerinin ortaya konulması bakımından önemli katkılar sağlanmıştır.

Tebliğ ve Tartışmalardan Genel İzlenimler

* Küreselleşmenin istenmeyen bir boyutu olarak krizler, krizi yaşayan ülkenin sorunu olmaktan çıkarak, tüm dünyaya yayılmakta ve ekonomik, sosyal açıdan tahripkâr sonuçlara yol açmaktadır. Aşırı borç yükü, aşırı değerlenen para birimi, ülkeleri krizlere karşı korumasız hale getirmiş, döviz kuruna bağlı uygulanan istikrar programları, ödemeler dengesinin bozulmasının ardından bankacılık kriziyle son bulmuştur. Küresel kriz rüzgarları, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleriyle ekonomimize bulaşmıştır. Ekonomi politikaları sürdürülemez hale gelerek, Türkiye ekonomisini her an krizlere açık, krizlerle yaşayan, sürekli kriz tehlikesi içinde bulunan ve daralan bir ekonomi haline gelmiştir.

• Türkiye'de 1990-2000 döneminde 10 milyar dolar özel sermaye girişi olurken, 13.5 milyar dolar özel sermaye çıkışı olmuştur.

• Ülkemizde mevcut devlet-toplum ilişkisinin ekonomiye izdüşümü, kamu maliyesinin zaafiyetidir. Bugünkü toplumsal sözleşmemizin, devlet harcamalarını karşılayacak vergiyi tarh ve tahsil etme gücünden mahrum bıraktığı açıkça görülmektedir. Kamu maliyemizde yıllardır yaşadığımız kriz, küresel krizlerle adeta derinleşmiştir. Şubat 2001 krizi sonucunda, toplam kamu borcu 56 milyar dolar artarak, 141.6 milyar dolara ulaşarak, GSMH'nın yüzde 83'leri civarına ulaşmıştır. Ağır iç borç yükü nedeniyle mali sektöre; dış borç yükü nedeniyle dünya fınans odaklarına bağımlı hale gelinmiştir.

* Ülkemizin işsizlik, enflasyon, düşük verimlilik, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, gelir dağılımı dengesizliği, sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde bulunduğu mali darboğaz vb. önemli sorunlarının kalıcı, adaletli bir şekilde çözülebilmesi, ancak toplumsal tüm kesimler ve hükümet arasında diyalog ve uzlaşma ortamının oluşturulabilmesine bağlıdır. Bu sosyal diyalog ve uzlaşma, toplumun ortak hedeflerine daha kolay ulaşmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları Paneli'nden İzlenimler

Sayıştay Başkanı Prof. Dr. Kamil Mutluer; ***"Gelir reformlarıyla harcama reformlarının eş-anlı olarak yapılması; yaklaşık olarak GSMH'nın yüzde 32'sinin genel katma bütçeli kuruluşlar, yüzde İ4-15'inin bütçe dışı fon, döner sermaye, vb. kuruluşlarca harcandığı; kamu harcamalarında etkinlik ve performans denetimine önem verilmesi; Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Personel Kanunu'nda değişiklikler yapılması; esnek bir harcama sistemine geçilmesi; bütçe harcama sınıflandırılmasında^ yetersizliklerin giderilerek analitik analize uygun hale getirilmesi; devlet muhasebe sisteminin çağdaşlaştırılması"*** konularına değinmiştir.

SPK Başkanı Dr. Doğan Cansızlar, ***"Türkiye ekonomisinde son yıllar itibariyle sürdürülemez bir dış borç dinamiğinin ortaya çıktığını; bu yıl 72.9 katrilyon TL iç borç, 12.9 milyar dolar dış borç döngüsünün söz konusu olduğunu; bireysel emeklilik fonlarıyla GSMH'nın yaklaşık yüzde 10'u kadar kaynağın ekonomiye kazandırılacağını; 18.6 katrilyon civarındaki bankalardaki kamu kağıtlarının 4-5 katrilyon TL'lik kısmının döviz karşılıklı ve yüzde 35-44 faizli olarak değiştirilmek suretiyle borç takası yapılacağını"*** ifade etmiştir.

Prof. Dr. Oğuz Oyan, ***"1994 sonrasında spekülatif sermaye girişlerinin artarak Türkiye ekonomisinin sanal bir büyümeye yol açtığını ve bu durumun dışa bağımlılaşma sürecini hızlandırarak, ülkemizi dış dayatmalara boğun eğer hale getirdiğini; ekonomik krizlere yakalanmamak için ağır iç ve dış borç yükünden kurtulmamız gerektiğini ve uygulanan programın ileriki yıllarda başarılı olma şansının pek yüksek olmadığım"*** ifade etmiştir.

Sonuç olarak; makroekonomik istikrarı herkes arzulamakta, ancak özellikte mali kesim gereken bedeli ödemekte isteksiz davranmaktadır. Dolayısıyla, yaşadığımız iki büyük krizin etkilerini en az 1.5 - 3 yıl içerisinde giderebilmek için, maliye politikalarının sürdürülemez hale geldiği konusunda geniş bir toplumsal kabul yanında, değişik toplum kesimlerinin geçmişteki iktisadi alışkanlıklarından fedakarlık etmeyi kabullenmesi de gerekmektedir.

Krizsiz bir dünya düşünmenin gerçekçi olmayacağı, küreselleşmenin geri dönülemez bir süreç olduğu gerçeğinden hareketle, küresel krizlerin bulaşıcı ve istenmeyen etkilerinden korunmak için krizleri tedavi yerine, krizleri önleyici ve etkilerini azaltıcı önlemler üzerinde odaklanılması; mali sistemlerin denetlenmesi, gözetlenmesi ve şeffaflığı; spekülatif sermaye hareketlerinin azaltılması gereği üzerinde durulmasında yararlar vardır.

(Dünya Gazetesi'nin 20 Haziran 2001 Çarşamba tarihli nüshasından alınmıştır.)

TÜRKİYE 16. MALİYE SEMPOZYUMU

Prof. Dr. Sefahattin TUNCER
E *Hesap Uzmanı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Danışmanı, YMM.*

Her yıl düzenlenmesi gelenek halini alan Türkiye Maliye Sempozyumunun onaltıncısı bu yıl Antalya-Çamyuva-Naturiand Tatil Köyünde 28-31 Mayıs 2001 tarihleri arasında yapılmıştır.

Bu yıl ki organizasyon, Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından üstlenilmiştir. Konu ***"1980 Sonrası Türkiye'de Maliye Politikaları"olarak*** seçilmiştir.

Üç gün devam eden bu toplantıda, geniş kapsamlı sempozyum konusu biri açılış, beş çalışma ve bir panel oturumunda ele alınmış ve sunulan tebliğler çerçevesinde incelenmiş ve tartışılmıştır.

Sempozyumda Türkiye'nin 1980 sonrası dönemdeki mali politikaları kamu harcamaları ve vergi politikası üzerinden ele alınmış ve açıkların finansmanı konusunda borçlanma politikaları üzerinde durulmuştur. Panel oturumunda ise, Türkiye'nin ***"Güçlü Ekonomiye Geçiş Programımda*** yer alan iktisat ve maliye politikaları, değişik kesime mensup panelistler tarafından incelenmiş ve sorunlar kamuya açık bir platformda tartışılmıştır.

Türkiye'de mevcut üniversitelerin maliye bölümlerinde görev yapan her kademedeki öğretim üyesi ve görevlisi hocalar İle emeldi olmuş eski hocaların da katıldığı bu bilimsel ve mesleki toplantı, büyük bir dostluk ve anlayış havası İçinde sürmüş; eski ve yeni kuşak meslektaşların birbirini görme ve tanımalarına olanak sağlamıştır. Bu yıl ki toplantıya Maliye Bakanlığı bürokrattan ile Sayıştay ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun üst düzey yönetici ve bürokratlarının katılması da toplantıya ayn bir hava vermiştir.

Genellikle bu tür bilimsel ve mesleki toplantılar açılış merasimi ile başlar. XVI. Türkiye Maliye Sempozy ' '" ' bir seramoni ile çalışmalarına başladı. Önce yöneticiler, Manisa'da kurulan Celal Bayar Üniversite tanıtan bir multivizyon gösterisine yer verdiler. Güzel hazırlanmış bu belgeselle, sempozyı____. .___.... /em ve dinamik üniversitenin yapısı, çalışmaları ve tesisleri hakkında toplu bilgi edindiler.

İlk konuşmayı Maliye Bölürftu Başkanı Prof. Dr. Naci Biroi M üter yaptı. Önce katılanlara teşekkür etti, sonra da sempozyumun hazırlanması ve prograrm hakkında bilgi verdi. Bu kısa konuşmadan sonra ev sahibi olarak Celal Bayar Ünlversitesi'nin genç rektörü söz aldı ve yüksek öğrenimin durumu ve önemi hakkında çok anlamlı bir konuşma yaptı ve bugünkü Türkiye'de üniversiter eğitimin yetersizliğine değinerek sorunu bütün açıklığıyla ortaya koydu.

Prof. Dr. Tuna Taner büyük takdir topladı ve bir öğrencim olarak ben de kendisi ile iftihar ettim.

Programda olduğu halde yoğun işleri nedeniyle Maliye Bakanı Sümer Oral toplantıya gelemedi ve beklenen konuşmasını yapamadı. Deneyimli politikacı ve çok İyi bir konuşmacı olan Sümer Oral'ı dinleyememek. gerçekten bir kayıp olmuştur. Çünkü 26 Mayıs 2001 Cuma Günü, Hesap Uzmanları Kurulu'nun 56. Kuruluş yıldönümü nedeniyle İstanbul Ticaret Odası salonlarında yapılan Ali Alaybek'i anma toplantısında Sayın Bakan'ın yapmış olduğu Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde izleyeceği maliye politikası hakkında, geniş kapsamlı ve belgesel konuşmasını dinleyen bir kişi olarak, takdir ve tebriklerimi sunmak isterim. Bu tür bir konuşmanın sempozyumun açılışında yinelenmesi, toplantıya ayrı bir renk katacaktı. Bu açıdan Bakanın katılmayışı gerçekten kayıp sayılır.

Genel Değerlendirme

1. Sempozyum Tertip Komitesi konuyu ***Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar"*** şeklinde belirlemiştir. Dikkat edilecek olursa, konu çok geniş bir zaman kesiti içine serpilmiştir. Bu yüzden bütün tebliğ sahipleri harcama, gelir ve borçlanmayı hep 24 Ocak Kararlan'ndan sonraki tarihten ele alarak zamanımıza kadar getirmek zorunda kalmışlardır. Böylece tebliğler hep geriye dönük kalmış ve konular ancak tartışmalarda güncelleşebilmiştir.

2. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından gerçekleştirilen idari organizasyon gerçekten çok başarılı idi. Önce yer iyi seçilmişti ve çatışmalar rahat bir ortamda gerçekleşti ve sorunsuz sona erdi. Maliye Bölümünü ve görev alan meslektaşlarımızı kutlamak isteriz.

3. Bu yıl ki sempozyuma bilimsel çerçeveye ilaveten bürokratlar da geniş bir kadro ile katılmış oldu. Bu arada Maliye Bakanlığı üst kademe yöneticileri, Sayıştay Başkanı başta olmak üzere denetçiler, Hazine Müsteşarlığı üst kademe yöneticileri ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun bizzat başkanının toplantıyı katılması, akademik kadro İle idarenin işbirliğinin güzel bir örneğini vermiş oldu. Konular birlikte incelendi, tartışıldı ve bazı önemli sonuçlara varıldı.

4. Panel oturumunda ulaşılan sonuçların bir bildiri halinde kamuoyuna ve basına duyurulması için bir öneri vardı. Başkan olarak ben bunu katılımcılara sundum. Ancak bir komite kurulup bir metin hazırlanması, son ayrılış telaşı içinde gerçekleşemedi. Ancak bundan sonraki toplantılarda bu önerinin nazara alınması ve gerçekleşmesi yararlı olacaktır.

5. Gelecek yıl yapılacak olan XVII. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından ortaklaşa düzenlenmesi konusunda karar alındı. Konu, Tertip Komitesi tarafından belirlenecek ve organizasyon birlikte gerçekleştirilecektir. Kendilerine daha şimdiden başarılar dilemek isterim. Gelenek böylece devam etmiş olacaktır.

(Yaklaşım Dergisinin Yıl:9 Sayı: 103 Temmuz 2001 tarihli nüshasından kısaltılarak alınmıştır.)

i