T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ
(YAYIN NO: 16)

XVIII. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI"
(Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)

12-16 Mayıs 2003

GİRNE - KIBRIS

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ
(YAYİN NO: 16)

XVIII. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

"TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI"
(Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)

12-16 Mayıs 2003

MERIT OTEL - KIBRIS

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ

Sahibi
Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Adına
Prof.Dr. Turgay BERKSOY

Yayın Kurulu
Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL
Prof.Dr.Turgay BERKSOY
Prof.Dr.Dilek YILMAZCAN
Prof.Dr.Ayşegül MUTLU
Doç.Dr.Mehmet Ali ÖZBUDUN
Doç.DrAyşe GÛNER
Yrd.Doç.Dr.Gülay YILMAZ
Yrd.Doç.Dr.Mustafa ERDOGDU
Yrd.Doç.Dr.Mustafa ÇELEN
Yrd.Doç.Dr.Ezhan DOĞRUSÖZ
Yrd.Doç.Dr.Erkan AYDİN
Dr.Veysi SEVİC
Dr.Bumin DOĞRUSÖZ
Arş.Gör.Dr.Engin CAN
Arş.Gör.Funda TÖRALP
Arş.Gör.Alper GOKTAN
Arş.Gör.Halit FİKİR
Arş.Gör.Kemal CEBECİ

Yönetim Yeri ve Yazışma Adresi
Marmara Üniversitesi Maliye ve Araştırma ve Uygulama Merkezi
Ressam Namık İsmail Sok. No: 1 Bahçelievler 34590 İSTANBUL
Baskı: Cem Ofset Matbaacılık San.A.Ş.
tesislerinde hazırlanmış ve basılmıştır.

ISBN: 975-400-263-0

SUNUŞ

Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü ve ***Maliye Araştırma*** ve ***Uygulama Merkezi'nin düzenlediği 18. Türkiye Maliye Sempozyumunda sunulan tebliğ,*** tartışma ve yorumları içeren ***elinizdeki bu kitabı hazırlayarak*** sizlerin yararına ***sunmaktan*** mutluluk duyuyoruz.

Her yıl ***bir Üniversitemizin*** Maliye Bölümünün düzenlediği ***bu*** sempozyumların kitapîastmlması, tartışılan konuların ***çok daha geniş*** kitlelere ulaştırılarak ***yaygın bir yarara olanak vermekte ve*** kalıcılık sağlamak tadır

Düzenlemesini gerçekleştirdiğimiz ***18.*** Türkiye Maliye Sempozyumunun konusu olarak belirlenen ***"Türkiye'de Kamu*** Borçlanması, Ekonomik ve Sosyal Etkileri, ***Beklentiler"*** meselesi günümüz Türkiye'sinin temel ***ekonomik sorunları arasında baş sıralarda yer almaktadır. Yıllardır hesapsız kamu harcamaları ve yetersiz kamu*** gelirleri (özellikle vergi gelirleri) sarmalının kıskacında ***olan*** Türkiye ***Ekonomisinde borç stokunun milli gelir*** içersindeki payı tehdit edici ***boyutlara çıkmış, borç faizleri devlet bütçesi vergi*** gelirlerini daki aşar hale ***gelmiştir.*** Bu ***yapının*** sürdürülemez olduğu açıktır ***İşte sempozyum bu sorunun*** çözümüne ***ilişkin*** bilimsel katkılar yapmayı ve ***ekonomi yönetiminde*** bulunanlara ışık tutmayı ***amaçlamaktadır***

Sempozyumun gerek bilimsel ve gerekse sosyal ***organizasyonunun*** gerçekleştirilmesinde ***çok önemli katkılar aldık. Konunun*** şekillenmesi aşamasındaki ***katkılarından dolayı çeşitli*** Üniversitelerimizin ***Maliye Bölüm*** temsilcilerinden oluşan Türkiye ***Maliye*** Sempozyumları ***Düzenleme Komitesi üyesi meslektaşlarıma, Marmara Üniversitesi İİBF Maliye*** Bölümündeki özellikle genç öğretim elemanı ***meslektaşlarıma ve organizasyon*** çalışmalarıyla bizleri ***rahatlatan Boyut*** Turizm ***mensuplarına çok teşekkür ederim.***

Üniversitemiz ***Rektörü Sayın Prof.Dr.Tunç Erem her aşamadaki teşvik ve*** destekleriyle bizleri yüreklendirdi. Kendisinin bu desteğini ***sürekli arkamızda*** hissettik.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde düzenlenen bu seneki sempozyumda Yavru Vatan başta Sayın Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş olmak üzere ilgili tüm kadrosuyla yanımızda yer aldı. Türkiye'nin KKTC Büyükelçiliği ***büyük destek verdi. Kendilerine*** minnettarız.

Türkiye Maliye Sempozyumlarının 18 yıldır ***devam eden*** sürekliliği ve giderek ***artan*** etkinliğinde Maliye Bakanlığı'mızm katkıları özel bir teşekkür gerektirmektedir ***Bu görevi*** zevkleyerint' ***getiriyorum.***

Kitabın ilgili akademisyen, ekonomi yöneticileri ve bürokratlara yararlı olmasını ***diliyorum.***

Prof.Dr. Turgay BERKSOY
Marmara Üniversitesi
Maliye Araştırma ve llyguiama Merkezi Müdürü

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 3

1. GÜN (13.05.2003)

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Prof.Dr.Turgay BERKSOY (Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürü, Sempozyum Düzenleme Komitesi Başkanı) H
Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL (Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm Başkanı) 12
Prof.Dr.Suat OKTAR (Marmara Üniversitesi İİBF Dekanı) 14
Prof.Dr.Tunç EREM (Marmara Üniversitesi Rektörü) 14
Hayati GÜVEN (Türkiye Kıbrıs Büyükelçisi) 17
Kemal UNAK1TAN (Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanı) 19
Rauf DENKTAŞ (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı) 25

I. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: Hasan BASRİ AKTAN (TC. Maliye Bakanlığı Müsteşarı) 31

"1950'lerden Günümüze Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler İşığında İncelenmesi" 35
Ferhat EMİL (T.C. Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

"Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği" 55
Doç.Dr. Yusuf KARAKOÇ (Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Maliye ve Ekonomi Bölümü)

"Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları" 89
Ahmet KESİK (Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı)

II. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: Doğan CANSIZLAR (T.C. Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı) 105

"Kamu Borçlanması, İstikrar Programlan ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler" 107
Ferhat EMİL (T.C. Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)
Kakan YILMAZ (Devlet Planlama Teşkilatı)

"IMF ile Yapılan Stand-by Anlaşmaları Çerçevesinde Gerçekleştirilen Borçlanma Maliyeti" 163
Dr.Veysi SEVİC- (Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi)

"Finansal Piyasalar ve İç Borçlanma Maliyetleri Arasındaki İlişki: Türkiye ve AB Ülkeleri Arasında Bir Karşılaştırma" 173
Yrd.Doç.Dr.Mustafa ÇELEN (Marmara Üniversitesi, İÎBF Maliye Bölümü)
Yrd.Doç.Dr.Bülent Besim BALİ (Işık Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü)

III. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: Soner VEHBİ (K.K.T.C. Sayıştay Başkanı) 213

J "Dış Borçlanma ve Ödemeler Dengesi İlişkisi" 217
F^Yrd.Doç.Dr.Ufuk BAKKAL (İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)
Dr.Nagihan OKTAYER (İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)

N/ "Türkiy'de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları" 231
Prof.Dr.Dilek Y1LMAZCAN (Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)

2. GÜN (14.05.2003)

IV. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: O.Sener AKKAYNAK (T.C. Kamu İhale Kurumu Başkanı) 259

"Dünya Bankası'ndan Sağlanan Kredilerin Denetimi" 265
Safiye KAYA (Sayıştay Uzman Denetçisi)

"Dış Proje Kredilerinin Bütçe Üzerindeki Etkileri" 283
Derya KÜBALI (Sayıştay Uzman Denetçisi)
ismail ÇULHACl (Sayıştay Uzman Deneçisi)

'Kamu Borç Yönetiminde Etkinlik Arayışları: Dış Kredilerin Kullanımı ve Geri Ödeme Süreçlerinin İncelenmesi- Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği" 317
Yrd.Doç.Dr.İbrahim Attila ACAR (Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Yrd.Doç.Dr.Murat Ali DULUPÇU (Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)

V. OTURUM

OTURUM BAŞKANI; Prof.Dr.Oğuz OYAN (İzmir Milletvekili CHP Grup Başkan Vekili) 359

"Kamusal Borç Yönetiminde Enflasyonun Oynadığı Rol ve Türkiye Gerçeği 363
Prof.Dr.Mehmet E.PALAMUT (Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)
Arş.Grv. Mehmet E. ALTUNDEMİR (Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)

"Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi" 385
Nilgün PEHLİVAN (Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü)

'Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması" 419
Yrd.Doç.Dr.Gökhan Kürşat YERLİKAYA (Atatürk Üniversitesi, Erzincan Hukuk Fakültesi, Maliye Bölümü)

VI. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: M.Akif HAMZAÇEBİ (Trabzon Milletvekili TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Üyesi) 459

"Turkiye'de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri- 1950-2001" 463
Prof.Dr.Hülya KİRMANOĞLU (İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)
Arş.Gor.Aysel ARIKBOĞA (İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)

'Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri" 475
Pıof.Dr.Hikmet İYİDIKER (Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bolümü)
Dr. Yasemin ÖZUĞURLU (Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)

"'Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi" 489
Yrd.Doç.Dr.Metin MERİÇ (Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)

VII. OTURUM

OTURUM BAŞKANI: Nuri ALAN (T.C. Danıştay Başkanı) 539

• Türkiye'de İç Borçlanma - Yoksulluk Dinamikleri: 1990-2002" 543
Yrd.Doç.Dr.Sezai TEMELLİ (İstanbul Üniversilesi, S.B.F Kamu Yönetimi Bölümü)

"Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma" 557
Yrcl.Doç.Dr.Melımet ŞAHIN (Çanakkale Onsekiz Marl Üniversilesi. Higa İİBF Maliye Bölümü)

"Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci 1980-2000" 573
Arş.Gör.Dr.Ayşegül YAKAR ÖNAL (İstanbul Üniversitesi S.B.E Kamu Yönetimi Bölümü)

4. GÜN (16.05.2003)

PANEL: "Türkiye'de Maliye Eğitimi" 595

BAŞKAN: Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL 597
(Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm Başkanı)

PANELİSTLER:

Prof.Dr.Kenan BULUTOĞLU (Emekli Maliye Öğretim Üyesi, İşletmeler Eski Bakanı) 597
Doç.Dr.Refia YILDIRIM (Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü) 603
Prof.Dr.Eser KARAKAŞ (Bahçeşehir Üniversitesi işletme Fakültesi Dekanı) 607
Prof.Dr.Metin TAŞ (Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü) 614

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Prof.Dr.Turgay BERKSOY
Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürü, Sempozyum Düzenleme Komitesi Başkam

Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL
Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm *Başkam*

Prof.Dr.Suat OKLAR
Marmara Üniversitesi İİBF Dekanı

Prof.Dr.Tunç EREM
Maımara Üniversitesi Rektörü

Hayati GÜVEN
Türkiye Kıbrıs Büyükelçisi

Kemal UNAKITAN
Türkiye *Cumhuriyeti* Malice *Bakanı*

Rauf DENKTAŞ
Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı

18. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU'NUN AÇILIŞ KONUŞMALARI

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Sayın Büyükelçi, Türkiye Cumhuriyeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Sayın Yüksek Mahkeme Başkanları, Türkiye Cumhuriyeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Sayın Bakanları, Sayın Milletvekilleri, Sayın Rektörler, Sayın Müsteşarlar, Ekonomi ve Maliye Bürokrasisi'nin Sayın temsilcileri, değerli meslektaşlarım, sayın konuklar, basınımızın değerli mensupları, Marmara Üniversitesi M a! iye Araştırma ve Uygulama Merkezi ve İ.I.B.E Maliye Bölümünün organizasyonunda gerceklesürilen 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'na hoş geldiniz diyor ve hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Baslığından da anlaşılacağı gibi on sekiz yıldır düzenlenmekte olan bu sempozyum kendi alanında ilk ve tek faaliyet olarak etkinliğini artırarak bugüne kadar gelmiştir. Bu sempozyumların amacı Maliye bilimi alanına giren bir konunun bilimsel standartlara uygun şekilde sunulan tebliğlerle çeşitli oturumlarda etraflıca tartışılması ve sempozyum sonunda tüm tebliğ ve tartışmaların bir kitap halinde basılarak hem üniversite ve hem de kamuoyumuzun bilgi ve yararlanımına sunulmasıdır. Gerçekten de sempozyumlarımızın bilimsel komitesi tarafından titizlikle korunan bu temel amaç üniversitelerimizde ve diğer yakın alanlarda sayısız bilimsel araşıırma, makale, kitap, tebliğ ve benzeri bilimsel faaliyetlere altyapı hazırlamıştır. Ulusal ve uluslar arası boylularda her sene bir üniversiıcınizın organizasyonunu üstlendiği bu sempozyumun bu seneki düzenleyicisi Marmara Üniversitesi olmuştur. Sempozyum yeri olarak ise K.K.T.C. toprakları seçilmiştir. İki seçimin temel amacı uluslar arası platformlarda yalnızlığa itilmeye çalışılan yavru vatana, anavatan olarak süregelmekte olan desteğimizi bir kez daha vurgulama isteğimizdir. Bu sempozyum münasebetiyle bu desteğimizi kendi çapımızda da olsa şayet hissettirebilirsek kendimizi mutlu sayacağız.

18 Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de Kamu Borçlanma Sorunn'nu" inceleyecek ve tartışacaktır. Bu çabamıza tebüg sunarak vermiş oldukları bilimsel destek ve katkı için Nhıliyı: lîakanlığı'mıza, Hazine Müsteşarhğı'mıza, Devlet Planlama Teşkilatı'mıza ve Sayıştay'ımıza huzurlarınızda hem Maliye Sempozyumları Bilimsel Komitesi adına hem de üniversitemiz adına teşekkür ediyorum. Borç sorunu, Türkiye'nin temel ekonomik soranları arasında (izcilikle günümüzde en önemli yerlerden birisini işgal etmektedir. Kamu harcamalarının finansmanı esas olarak vergi gelirleriyle sağlanır. Vergi gelirlerinin bu finansmanı sağlamaya yetmemesi durumunda başla borçlanma olmak üzere bazı finansman yoıueınlerine başvurulur. Eğer vergi gelirleri kamu harcamalarının finansmanına yetmiyorsa ya kamu harcamalarınız çok fazladır ve veya vergi gelirleriniz miktar olarak yetersizdir. Türkiye geçmiş yıllarda yapmış olduğu hesapsız kamu harcamaları ile, bir turlu Liclil bir yapıya kavuşturamadığı vergi gelirleri, vergi politikasıyla, vergi sistemiyle oluşturduğu kamu açıkları İçin yoğun borçlanmaya gitmiştir. Bu çarpık oluşumun doğal sonucu olan enflasyon, siyasi istikrarsızlık, piyasa güvensizliği iç ve dış şoklarla da birleşince su an kucagımızdaki tedirgin edici borç yapısıyla karşı karşıya kalmamıza neden olmuştur. Tedirgin edici borç yapısı ifadesiyle kastım şudur; Türkiye'nin toplam borç stokunun milli gelir içindeki payı uluslar arası bir karşılaştırma yaptığımızda benzeri gelişmişlik düzeyindeki veya kendisinden daha gelişmiş birçok ülkeye gOre daha yüksek değildir. Türki-

ye'rıin temel sorunu özellikle iç borçlarının vade yapısının çok kısa olması ve reel faizlerinin çok yüksek olmasıdır. Bu yapının düzelmesi için yapılacak şey siyasi İstikrarın tesisi ki şu an bunun tüm ön koşulları oluşmuştur, ve sürdürülmekte olan ekonomik programın taviz verilmeden uygulanmasıdır. Şayet bu İki konuda gerekli kararlılık gösterilirse önümüzdeki sene düzenleyeceğimiz 19. Maliye Sempozyumu'nda Türkiye'nin borç sorununun artık korkulacak bir mesele olmaktan çıktığını kolaylıkla ifade edebiliriz.

Efendim, sözlerime son vermeden önce ifade etmek istediğim teşekkürlerim olacak. İznizle bunu yaparken hiyerarşik protokol kusurları işleyeceğim muhtemelen, bağışlanmamı rica ediyorum. Bu tür organizasyonlar özellikle organizasyonu gerçekleştiren üniversite için büyük bir özveri ve çabayı gerektiriyor. Geçen sene 17. Maliye Sempozyumu bitiminde aldığımız bu görevi üniversitemiz Maliye Araştırma ve uygulama Merkezi olarak ve İ.İ.B.E Maliye Bölümü olarak bölüm başkanımız Prof. Dr. Ömer Faruk Batırel ile beraber bölüm arkadaşlarımızın özellikle genç meslektaşlarımızın bir yıl süren yoğun çabasıyla gerçekleştirmeye çalıştık ve bugün karşınıza geldik. Sayın Rektörümüz, Üniversitelerarası Kurul Başkanı Prof. Dr. Tunç Erem'in desteğini hep arkamızda hissettik. Sempozyumu Kıbrıs'ta gerçekleştirme fikrini beraberce ilk kez telaffuz ettiğimiz K.K.T.C. Sayıştay Başkanı Sayın Soner Vehbi karşılaştığımız her müşkülde yardımımıza koştu. Kıbrıs Türk Havayolları, ulaşım sorunumuza büyük destek, çözüm katkısı sağladı. K.K.T.C. Başbakan Yardımcısı Sayın Serdar Denktaş bu sempozyumun Kıbrıs ayağının pek çok aşamasında koruyucu ve kollayıcı desteğini bizden esirgemedi. Büyükelçiliği'miz çok önemli katkılarda bulundu. Sayın Cumhurbaşkanım varlığınızla bizi onurlandırdınız, size teşekkürlerimi arz ediyorum. Efendim izninizle özel teşekkürümü Türkiye Cumhuriyetimin Maliye Bakanlığı'na yapmak istiyorum. Türkiye Maliye Sempozyumlarının 18 yıldır kesintisiz şekilde ve giderek artan etkinlikle gerçekleştirilmesinde Maliye Bakanlığımızın desteği birincil önemdedir. Bu sempozyumda da bu desteği her aşamada her kademede aldık. Ben hepsine ayrı ayrı teşekkür etmek isterdim ancak Sayın Bakanımız Kemal Unakıtan burada teşrif etti, her zamanki gibi desteğini yine esirgemedi ve Maliye Sempozyumları, Maliye Bakanları tarafından açılır geleneğini bozmadı. Kendisinin yoğun gündemine rağmen aramızda olmasından büyük mutluluk duyuyoruz ve kendisine ve şahsında Maliye Bakanlıgı'mıza şükranlarımı ifade ediyorum. Sözlerime son verirken 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun başarıyla geçmesini diliyor, hepinize katılım ve katkılarınız için teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

Sunucu (Funda TÖRALP): Konuşmalarını yapmak üzere Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı Prof. Dr. Sayın Ömer Faruk Batırel'i davet ediyorum.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL: Sayın Cumhurbaşkanı, Sayın Maliye Hakan'ım, Sayın Danıştay Başkanı'm, Sayın Müsteşar'ım, Sayın Rektörler, değerli meslektaşlarım üniversitemiz Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi ile bölümürnüzce ortaklaşa düzenlenen "Türkiye'de Kamu Borçlanması" konulu 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun açılışını yapmaktan onur ve kıvanç duyuyorum. Bu kıvancım çok yönlü; birincisi üniversitemizin iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı olarak bu duzeıılemeyi yapmanın mutluluğunu yaşıyorum. Bu nezih, seviyeli akademik sosyal beraberliği ve birlikteliği düzenleme sırasının 1991 ve 1998'den sonra üçüncü kez üniversitemize ve bölümümü-

ze verilmesinden bahtiyar olduğumu ifade etmek istiyorum. Sayın Maliye Bakanı'mıza teşriflerinden dolayı minnettar olduğumuzu ifade etmek istiyorum. Ayrıca ve hiçbirinden daha önemli olmamak kaydıyla yavru vatan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde bu etkinliği gerçekleştirmenin hazzını yaşıyoruz,

Maliye akademisyenleri emeklisiyle, çalışanıyla 84 profesör eğer rakamları doğru tespit etınişsem 33 doçent, 65 yardımcı doçent olmak üzere 182 öğretim üyesi, öğretim yardımcıları da katıldığında 300'ü aşkın kişilik mümtaz bir ailedir.'Bu aileye maliye bürokrasisi ve maliye denetim elemanları da eklenmelidir. İşte bugün maliye camiasının saygın lideri bakanımızla birlikte bu ailenin bir bölümü aileleriyle birlikte buradadırlar. Her sempozyumumuzda yaşanan bu yoğun katılım maliyecilerin Türkiye'nin ekonomik ve üniversite yaşamında ne derece güçlü bir dayanışma içinde olduğunun en açık kanıtıdır. Ayrıca hu bölümünde Anglosakson yaklaşımına uygun olarak iktisat bölümünün bir anabilim dalı haline getirilme çabalarının da uygun olmadığının göstergesi niteliğindedir. Sempozyumun adı olarak Türkiye'de kamu borçlanması konuldu. Türkiye'de kamu borçlanması ve bu borçlanmanın konsolide bütçe üzerindeki faiz yükü, kamu borçlanma gereği, borçlanmanın sürdürülebilirliği, kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve iktisadi dengeleri etkileyen temel ekonomik veri haline gelmiştir. Özellikle kamu iç borçlanma faiz yükünün giderek artışı, kamu kesiminin reel harcamalarını ve kamu hizmet değerini sıkıştırarak daraltmakta, bütçe açığını hüyütmekte ve maliye politikası uygulamasını kısıtlamaktadır. Bu borçlanma sarmalı ya da kısır döngüsünün kırılması için ülkemizde iç dış borç değişimi, dövize endeksli tahvil uygulaması, çeşitli konversiyon teknikleri, bütçede en az % 6,5 luk katı bir faiz dışı fazla politikası, risk yönetimi uygulamaları denenmiş bulunmaktadır. Bütün bu önlemlere rağmen hazine bonosuyla borçlanmadaki kısa vade, yüksek reel faiz, hassas ve kırılgan bir piyasa, duyarlı ani faiz iniş çıkışları, piyasa yapıcılığı sistemi ve borçlanma piyasasında oligopol yapıya aşırı talep bağımlılığı bu sarmaldan çıkışı güçleştirmektedir. Ancak son dönemdeki gelişmeler umut vericidir. İşte bu sempozyumda değerli akademisyen ve bürokratlarla Türkiye'nin bu sıcak mali gündemini tartışacağız. Sanıyorum bu toplantı kamu borçlanması konusunda kalıcı bir akademik belge ve yayın haline dönüşecektir.

Maliye bölümüm adına bu bilimsel toplantının açılışında bende Sayın Berksoy gibi şükran ve vefa duygularımı ifade etmek istiyorum. Başta Sayın Rektörümüz Prof. Dr. Tunç Hretn'e üniversitenin bu etkinliğini diğer etkinliklerde olduğu gibi destekledikleri için şükranlarımı sunuyorum. İkinci olarak bu sempozyumun banisi diyebileceğim K.K.T.C Sayın Soner Vehbi beyefendiye teşekkür ediyorum. Gerçekten bu fikri de geçen yıl destekledilerbiz de ondan cesaret aldık. Sempozyumun K.K.T.C. 'de gerçekleştirilmesinde büyük destek ve ödençleri olan K.K.T.C. yönetimine, K.K.T.C. bürokrasisine, Kıbrıs davasının yılmaz savunucusu Sayın Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'ın yüce şahıslarında şükranlarımı arz ediyorum. Ayrıca maliye camiasından ebediyete intikal eden başta hocalarım özellikle şunu ifade etmek istiyorum biz maliye bölümü olarak çok kayıp verdik. Ordinaryüs Prof. Dr. Nihad Sayar, Prof. Dr. Halil Nadaroglu, Prof. Dr. Salih Şanver ve Prof. Dr. Adnan Tezel'i kaybettik. Hepsini rahmetle anıyorum, ayrıca maliye camiasından diğer ebediyete intikal edenler Prof. Dr. Saffet İrtenk, Prof. Dr. Bedri Gürsoy, Prof. Dr. Burhan Ceyhan ve Prof. Dr. Selim Kaneti'yi de saygıyla anıyorum. Beni yetiştiren mümtaz hocalarıma şükranlarımı arz ediyorum. Ve bu sempozyumu müsaadelerinizle 15 Aralık 2001

tarihinde aramızdan ayrılan çok değerli hocam Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'nun anısına ithaf ediyorum. Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Sunucu: Konuşmalarım yapmak üzere Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Sayın Suat Oktar'ı davet ediyorum.

Prof. Dr. Suat OKTAR: Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Yüksek Yargı ve İdari kurumlarının Başkanları ve temsilcileri, Sayın Bakan, Sayın Milletvekilleri, Sayın Büyükelçi, Sayın Rektörler, Değerli Öğretim Üyeleri ve Saygıdeğer Konuklar; M. Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi ile İ.İ.B.F Maliye Bölümü'nün birlikte düzenlediği 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'na hoş geldiniz. Hepinizi fakültem adına sevgi ve saygıyla selamlıyorum. Efendim zamanı ekonomik kullanmak açısından kısa konuşmaya çalışacağım.

Öncelikle yavru vatanda bu güzide toplulukla birlikte bulunmanın gururu ve kıvancı içerisinde olduğumu belirtmek İstiyorum. Bu nedenle de Sayın Cumhurbaşkanımıza en İçten şükran ve minnet duygularımı arz etmeyi görev sayıyorum.

Sempozyumun başarılı geçeceğine ve çok olumlu katkılar yapacağına inanıyor, değerli konuşmacılara katılımlarından ve katkılarından ötürü teşekkür ediyor, başarılar diliyorum. Bu sempozyumun düzenlenmesinde her yıl olduğu gibi bu yıl da çok büyük katkılar yapan Maliye Bakanımızın şahsında Bakanlığımıza şükranlarımı ve teşekkürlerimi arz ediyorum. Yine organizasyonda görev alan başta Maliye Bölümü Başkanımız Sayın Prof. Dr. Ömer Faruk Batırel'e, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Başkanı Prof. Dr. Turgay Berksoy'a ve bölümün tüm öğretim elemanlarına en içten teşekkürlerimi ifade etmeyi bir borç biliyorum.

Hepinize sevgiler ve saygılar sunuyorum.

Sunucu: Konuşmalarını yapmak üzere Üniversitelerarası Kurul Başkanı ve Marmara Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Sayın Tunç Erem'i davet ediyorum.

Prof. Dr. Tunç EREM: Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Büyükelçi, Türkiye Cumhuriyeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Sayın bakanları, Sayın Maliye Bakanı'm, Sayın Yüksek Mahkeme Başkanları, Sayın milletvekilleri, Sayın Rektör, Sayın müsteşarlar, maliye camiasının çok değerli temsilcileri, basının değerli mensupları, Marmara Üniversitesi'nin değerli öğretim üye ve yardımcıları, saygıdeğer konuklar; Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi ile İ.İ.B.E Maliye Bölümü'nün birlikte düzenlediği ulusal ve uluslar arası tek maliye sempozyumu olan Türkiye Maliye Sempozyumu'nun açılışına hoşgeldiniz, şeref verdiniz.

Bu yıl onsekizincisi düzenlenen geleneksel sempozyumu açarken "Türkiye'de Kamu Borçlanması" nı konu alan toplantının ekonomik, mali, hukuki ve siyasi boyutlarıyla konuşulup tartışılmasına imkan tanıyan parlamenter, akademisyen, bürokrat ve her kesimden tüm katılımcıları şahsım ve üniversitem adına derin bir sevgi ve saygıyla selamlıyorum. Bu toplantı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin maddi ve manevi anlamda sıcak ve dost ikliminde bilim, yönetim ve siyaset çevrelerini biraraya getirdiği gibi sürdürülebilir

bir büyüme hedefleyen ve uluslar arası finans piyasalarıyla bütünleşmeye devam eden ülkemizdeki mali tabloyu, ekonomik istikrar çalışmalarını yeniden değerlendirmek adına da büyük önem arz etmektedir. Yetmiş milyon civarındaki nüfusunun çoğunluğu gençlerden oluşan Türkiye Cumhuriyeti Devleti dinamik ve dışa dönük özel sektörü ile küresel ekonominin kaçınılmaz bir gereği olan piyasa ekonomisi modelini benimsemiş, rekabetçi sanayi temeline dayanan ve oldukça iyi kurulmuş bir hizmet sektörüne sahip ekonomilerden biridir. Ancak genel tablodaki bu olumlu unsurlara rağmen Türkiye ekonomisinin az önce de ifade edildiği gibi bütçe açığı, cari işlemler dengesizlikleri ve ne yazık ki yıllardır önlenemeyen yüksek enflasyon gibi üç temel sorunu bulunmaktadır. İşte bu görmüş olduğunuz tabloda kamu borçlanması genel ekonomi üzerindeki baskısını her gün biraz daha artırmakta, finans sorunlarını derinleştirmekte, hukuki temelleri sarsmakta, sosyal barışı zedelemekte ve siyasi geleceği tehlikeye atmakta bu nedenlerle de acilen çözülmesi gereken belli başlı ve çok Önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. İnkar edilemez bir gerçek de 2000'li yılların başında yaşadığımız ekonomik krizlerin görevli ve sorumlular dışında hemen herkesin kamu borçlanmasına olan ilgisini artırdığı yönündedir. İletişim teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşmasının da etkisiyle bugün toplumun tüm kesimleri İç ve dış borç stoku borçların miktarı ve şekli ödenen faizler, faiz dışı bütçe fazlası, krizler ve istikrar programları gibi kavramları yakından tanımakta, ekonomik gelişmeleri daha önce rastlanmayan bir ilgi ve merakla yakından izlemektedir. Yaşanan bu ekonomik sıkıntıların zihinlere taşıdığı anlam ise kısaca Türkiye'nin bir borç batağına saplandığı, bu bataklıktan kurtulma çareleri arandığı şeklinde özetlenmektedir.

Esas itibariyle kamu borçları Türk ekonomi tarihinin son asırlarında aralıksız mevcuttur. Kamu maliyesi üzerindeki kontrolünü kaybederek 19. Yüzyılın ikinci yarısında iflasını açıklayan Osmanlı İmparatorluğumun ağır bir borç yükü altına girmesi 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde Lozan'da borçların büyük bir bölümünü üstlenmek zorunda kalan yeni devletin daha kuruluş aşamasında kamu borcu sorunu ile karşı karşıya kalması türn ayrıntıları ile çok iyi bilinmektedir. Yine bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti 1954 yılma kadar bu borcun taksitlerini ödemek zorunda bırakılmıştır. Değerli konuklar, hatırlanacak olursa devletimiz kamu borçlarını koşullar ve borçlanma biçimi açısından her dönemde sıkıntılı anlar yaşamıştır. 1. Dünya Savaşı ile bağlantılı ve tüm dünyayı etkisine alan 1929 ekonomik krizinin yansımaları, sanayi kalkınma planlarını gerçekleştirmek üzere yeni borçlanmalar, II. Dünya Savaşı ile içe kapanan bir ekonomi, çok partili hayata geçişle ekonomik göstergelerdeki değişmeler, 1970'lerdeki dünya petrol krizi ve bu krizle borç tablosunun bir kere daha yapılanması nihayet 1980'lerden bugüne uzanan süreçte kamu iç ve dış borç stoku yapısının aldığı son şekil farklı olguları işaret etmektedir. Böylece gitgide korkutucu boyutlara ulaşan enflasyon baskısı altında mevcut borçlanma rakamları ve borç servisiyle yeniden borçlanmak daha da zorunlu bir hale gelmiştir. Dikkati çeken bir başka husus da Uluslararası Para Fonu İME Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu gibi kuruluşlardan aldığımız borçlar tablosunda sağlanan toplam kredilerin büyüklüğü açısından Dünya Bankası'nm ilk sırada yer alması, onu Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası izlemektedir. Bugün (izcilikle IMF ile yapılan çalışmalarda kamuoyunun da yakından izlediği borç-uluslar arası ilişkiler zincirini oluşturmaktadır. Ayrıca Türkiye'de toplanan vergilerin toplamı faiz ödemelerine yetmediği için devlet vergi dışı gelirleri borçlara ilişkin ana para ve faiz finansmanında kullanmak zorunda kalmaktadır. Mevcut bu tablo karşısında bugüne kadar ya-

pılanlar ve bundan sonra yapılması gerekenler nelerdir? Bunlar çok söylendi ve yazıldı. Biz de akademik çevreler adına bazı noktaları özetle vurgulayalım ve doğal olarak son sözü sorumluluk makamında olanlara bırakalım. Bilindiği gibi Türkiye'nin son çeyrek asırdır temel ekonomik problemi sürekli yüksek seyreden enflasyon olmuştur. Güçlü enflasyonist beklentiler enflasyon dinamiklerine katkıda bulundu. Yüksek enflasyon, siyasi otorite dahil tüm kesimlerce ekonominin her alanında ve kamu borçlanmasında en önemli sorun olarak nitelendirildi. Hazine'nin iç borçlanma vade yapısına ve faiz oranlarına yansıyarak borç yükünü daha da yukarılara çekti. Nitekim iç borçlanmada reel faiz oranlarında seyretmiştir. Dış borçlanmada ise ortalama reel faiz daha düşük kalmıştır. Şu anda beklentimiz hiç mazeretsiz enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülmesidir. Aday olduğumuz Avrupa Birligi'nde yerimizi alabilmemiz için bu çok kesin bir koşuldur. Şu halde ekonomik olduğu kadar sosyal ve ahlaki bir sorun olan enflasyonu düşürmeyi hedefleyen politikalarda ısrarcı olunmalı önce enflasyon düşüşü sağlanmalı ardından fiyat istikrarı oluşturulmalıdır. Kısaca ekonomik sistemdeki kurumlar antienflasyonist olmalıdır. Ekonomik faaliyetlerde kamu sektörü müdahalelerinin azaltılması ve kamunun etkin olduğu faaliyetlerde verimliliğinin artırılması kuşkusuz bütçe açıklarının azalmasına yardımcı olacaktır. Açıkların azaltılması ise ancak vergi tabanının genişletilmesi ve vergi toplama etkinliğinin artırılması ile gerçekleşir. Ülkemizde bugün kişi başına düşen gelir yaklaşık 3000 $ kadar ise de kişi başına düşen satmalına paritesi bunun en az % 100 fazlası 6000-7000 $ düzeyindedir. Aradaki fark bize çok önemli bir noktayı göstermektedir. Bu fark kayıt d ışı ekonomidir. Ve küresel ekonomide de satmalma paritesi çok önemli bir ölçü okluğundan kayıtdışı ekonominin getirdiği bu fark Türkiye'de ne kadar büyük bir vergi kaybı olduğunu bizlere açıkça göstermektedir. Bundan yıllarca önce daha önceki konuşmalarımda da belirttiğim gibi Türk iş aleminin çok önemli bir ismi Nejat Eczacıbaşı'nm bir sözünü burada belirtmek istiyorum. Rahmetli Eczacıbaşı; " Türkiye, vergi kaçıranların cennetidir", demişti bundan yaklaşık 15-16 yıl önce. Bu durum ne yazık ki hala devam etmektedir. Ancak bunların artık düzeltilmesi gerekmektedir. Türkiye'de ihracat gelirlerinin büyük kısmının kayıtdışı olduğu da dikkatlerden uzak lutulmayıp kayıtdışı gelirlerde kayıt altına alınmalı böylece ticaret açığımız da daha da düşürülmelidir. Para ve kur politikası düzenlenirken bütçe disiplininden asla ödün verilmemeli başta bankacılık reformu olmak üzere uzun dönemde sürdürülebilir bir ekonominin altyapısını oluşturmaya çalışan iktisadi reformlar kesintisiz sürdürülmelidir. Bu önlemler borç stoklarının surmesiyle ilgili olan endişelerin ortadan kalkacağı güvenli bir kamu ortamı yaratacaktır. Sosyal güvenlik reformu da Türkiye'de gerçekleştirilmesi gereken diğer önemli bir yapısal reformdur. 1995 yılında Türkiye'deki en önemli ekonomik ve politik gelişmelerden biri Avrupa Birligi'ne tam üyelikte önemli bir adım olan Gümrük Birliği'ne girmiş olmamızdır. Gümrük Birliği firmalarımızı daha rekabetçi bir ortama uymaya zorlamaktadır. Beraberinde kalite, uluslararası deneyim gerektiren bu rekabetten yılmamalı, Avrupa Birligı'nin bütçe ve finans koşullarına uygun bir maliye yapısına hızla kavuşulmalıdır. Sorumluluk sahibi ve şeffaf olma yolundaki eğilimler de mutlaka güçlendirilmelidir. Bunlar yapılırken 21. yüzyılda küreselleşmenin kazandığı boyuta özellikle önem vermeliyiz. Kuşkusuz küreselleşmeyle 21. yüzyılın dünyasında ve sınırsız ekonomilerde herkesin daha çok yükümlülüğü ve fırsatı bulunmaktadır. Daha etkin bir yerli finans sistemi inşa etmeyi özendiren aynı zamanda kamu borç stokunun olabildiği kadar düşürülmesiyle kamuya nefes aldıran bir süreç olarak değerlendirmeliyiz. Küreselleşmenin getireceği fırsatlardan yararlanmak için makroekonomik disipline daha çok önem vermeli, küresel ekono-

miye daha çok entegre olmaya çalışılmalı, kamu borçlarını, finans durumumuzu ve finansal altyapımızı küreselleşmenin koşullarına uyumlu bir yapıya kavuşturmalıyız.

Bu ümit ve temennilerle 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun, maliye- ekonomi, siyaset, hukuk ve bilim çevrelerine yararlı olmasını içtenlikle diliyorum. Üzerinde bulunmaktan çok büyük mutluluk ve onur duyduğum K.K.T.C. topraklarında kıymetli zamanlarını bizlere ayırarak engin deneyimlerinden yararlanmamıza fırsat tanıyan Cumhurbaşkanı Sayın Denktaş'a huzurlarınızda sonsuz şükran ve saygılarımı arz ediyorum. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Maliye Bakanı Sayın Kemal Unakıtan'a toplantımızı onurlandırmaları ve açılış konuşmaları nedeniyle en içten teşekkürlerimi arz ediyorum, Bugün aramızda bulunan maliye ve hukuk teşkilatının çeşitli kademelerinde görevli değerli konuklara teşekkür ediyor bu toplantının sizlerin varlığıyla daha büyük bir anlam kazandığını belirtmeme izin vermelerini önemle rica ediyorum. Tüm oturumlara ve panele başkanlık eden ve konuşmacı olarak katılan akademisyen ve konuklara ayrı ayrı teşekkür ediyor ve hu sempozyumun gerçekleşmesini sağlayan Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürü değerli arkadaşım, meslektaşım Sayın Turgay Berksoy'a en içten teşekkürlerimi huzurlarınızda sunuyorum. Organizasyona maddi destek veren kişi ve kuruluşlara burada minnet ve şükranlarımı arz ediyor ve konuşmamı bitirirken kamu maliyesinin büyük ismi değerli hocarn bundan bir buçuk yıl önce yitirdiğimiz çok değerli hocam Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'nu da saygı ve rahmetle anıyorum. Bu duygularla şahsım ve üniversitem adına tum konuklarımıza saygı ve sevgilerimi sunuyorum.

Sunucu: Konuşmalarını yapmak üzere büyükelçi Sayın Hayati Güven'i davet ediyorum.

Büyükelçi Hayati GÜVEN: Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Maliye Bakam'm, değerli katılımcılar Marmara Üniversitesi'nin düzenlemiş olduğu 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun açılışı nedeniyle aranızda bulunmaktan büyük mutluluk duyuyorum. Bu önemli sempozyumun açılışında bana da konuşma fırsatı verildiği için teşekkürlerimi arz ediyorum. Bu sempozyumun K.K.T.C.'ele yapılmasına karar verenlere ve bu organizasyonun gerçekleşmesinde katkıda bulunan başta Maliye Bakanı'mız Sayın Kemal Unakıtan ve Marmara Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Sayın Tunç Erem olmak üzere Türkiye ve K.K.T.C.'den iştirak eden tüm bürokrat ve akademisyen katılımcılara teşekkür ediyor, hoşgeldiniz diyerek toplantının başarılı geçmesini diliyorum. Dört gün sürecek ve Türkiye'nin kamu borçlanmalarının mercek altına alınacağı bu sempozyumun kamu borçlanmasının nedenleri, karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerilerinin derinlemesine ele alınmasına imkan vereceğine, onaya çıkacak görüşlerin Türkiye Cumhuriyeti ve dolaylı olanık da K.K.T.C. hükümetlerinin bu konudaki çabalarına ışık tutacağına inanıyorum. Sayın Cumhurbaşkanı'rn, değerli konuklar bilindiği üzere barış harekatından sonra K.K.T.C.'nin kuruluşu ve bugüne kadar gelişinde devletin zorunlu olarak ekonomideki yapıcı ve sürükleyici işlevi en üst düzeyde süre gelmiştir. Ancak ada ekonomisi olması yanı sıra üretim, girdi ve altyapısının yetersizliği 1994 yılında K.K.T.C. ticaretini sınırlayıcı Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları, Türkiye'de yaşanan 1994, 2000 ve 2001 yıllarındaki ekonomik kriz ve devalüasyonların olumsuz etkilerinin de yansımaiarıyla K.K.T.C.'dr bulçe ve kamu dengesini bozan bazı uygulamalarla karşılaşılmıştır. Bu uygulamaları söyle sıralayabiliriz; kamu kesiminde gereksiz ve yüksek istihdama yönelinrıiiş, kaynağı olmadığı halde tarımsal amaçlı transferler yapılmış, prim ödenmemiş sürelerin sigorta kap-

samında sayılması yanı sıra on veya on beş yılda erken emeklilik özendirilmiş, seçim dönemlerinde reel maaş artışları yapılmış, KİT yönetimlerinin sağlıklı olmaması nedeniyle oluşan zararlar ve finansman ihtiyaçları bütçeye yansımış, artan bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finansmanı sürecinde kamu borçlarına yüksek reel faiz uygulanması bütçe ve kamu dengesini daha da bozmuştur. Klasik finansal ve parasal enstrümanların kullanılma imkanı olmadığı için artan bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanma olarak Merkez Bankası kaynakları, yerel bankalar ve bir nevi emeklilik fonu olan İhtiyat Sandığı Fonu kullanılmıştır. Bu durum özellikle 1994 yılından sonra sürekli açık veren bütçe yapısı nedeniyle önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu maksatla 2000 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik programla K.K.T.C. hükümeti sıkı bir maliye politikası uygulayarak kamu açıklarının azaltılması, ekonomik yapı içerisinde kamunun payının düşürülmesi ve teşvik tedbirleriyle üretime dayalı büyümenin gerçekleşmesini amaçlamıştır. Bu kapsamda 2000 yılından itibaren yeni iç borçlanmaya gidilmemesi uygulamasına geçilmiş, bütçe açıklarının finansmanında Türkiye Cumhuriyeti yardım ve kredilerinin kullanımı uygulanan istikrar programındaki önlem ve tedbirlere paralel olarak sağlanan hibe yardım ve kredileriyle karşılanmaya başlanmıştır. Günümüzde dünya ekonomisindeki gelişmeler globalleşme ve entegrasyon yönündedir. Her ne kadar uluslar arası hukuka aykırı olarak süregelen ambargolar K.K.T.C.'nin önünde bir engel olarak dursa da ekonomik gelişimin gerektirdiği yapısal değişikliklere K.K.T.C.'nin de ayak uydurması bu ülkenin ekonomik vizyonunu açacak tek seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim K.K.T.C. ekonomik alanda uygulanan tedbirler ile birlikte ekonomik bir değişim ve yapılanma sürecine girmiştir. K.K.T.C.'de yeni bir yatırım hamlesinin gerçekleştirilmesine yönelik yoğun çabalar devam etmektedir. Önümüzdeki günlerde bunun sonuçlarını hep birlikte göreceğimizi ümit ediyorum. Devletin ekonomi ve bankacılık sektöründeki işlevinin azaltılması, ekonomik faaliyetlerin ekonomik kurallar ve faktörler temelinde şekillenmesine yönelik bir dizi yapısal değişimin gerçekleştirilmesi yolunda çaba sarfedilınektedir. Bu çabalar, geçmişin verimsiz uygulamalarının bir tarata bırakılması gibi sonuçları da beraberinde getirmekte ve bazı durumlarda dirençle de karşılaşmaktadır. Ancak bu değişim gerçekleştirilmeli ve K.K.T.C. ekonomik ve stratejik önemi her geçen gün artan Doğu Akdeniz bölgesinde daha güçlü olarak yerini saglamiaştırmalıdır. Bu amaca ulaşmak için Türkiye Cumhuriyeti, K.K.T.C'ye her türlü desteği vermektedir. Altyapı yatırımlarından, bankacılık sorunlarının aşılmasına, bütçe açıklarının kapatılmasından istihdam alanlarının yaratılmasına ve yeni üretim tesislerinin devreye girmesine kadar bir dizi alanda mali ve teknik desteklerini aktarmaktadır. Değerli konuklar, sözlerimi daha fazla uzatmadan K.K.T.C'ye göstermiş olduğunuz bu ilgi ve İçten yaklaşımın büyük bir övgüyü hakeltiğini bir kez daha vurgulamak isterim. Her dönemde anavatan Türkiye'nin varlığını ve desteğini arkasında bulan K.K.T.C. halkı bu önemli sempozyumun toplanma yeri olarak kendi ülkelerinin seçilnüş olmasını bu desteğin yeni bir ifadesi olarak görmüş ve mutlu olmuştur. Bu duygularla sözlerime son verirken Türkiye'de kamu borçlanması konusunun yedi oturumda yaklaşık yirmi tebliğle tartışılacağı bu sempozyumun başarılı geçmesini diliyor, katkılarından dolayı tüm katılımcılara teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

Sunucu: Konuşmalarını yapmak üzere Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanı Sayın Kemal ülıakıtan'ı arz ediyorum.

T.C. Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN : Sayın Cumhurbaşkanı'm, Yüksek Mahkemenin değerli başkanları, Sayın Büyükelçi, Sayın Bakanım, Sayın Milletvekilleri, Sayın Rektörler, değerli hocalar, kıymetli misafirler sözlerime başlarken hepinizi saygıyla selamlıyorum. Yavru vatan K.K.T.C nde olmanın mutluluğu içerisindeyiz. Herşeyden önce 18. Türkiye Maliye Sempozyumu'nu K.K.T.C.'de düzenleme inceliğini gösteren değerli Marmara Üniversitesi'ne başta Rektör olmak üzere bütün hocalarına teşekkür ediyorum. Böyle günlerde, bugünlerde bu toplantıyı burada düzenlemek önemli bir hadisedir. Hocalar haşka oluyor. Bak bunları düşünmüşler burada da düzenlemişler. Teşekkür ederim. Ayrıca bizim burada bulunmamıza da vesile oldu. Sayın Cumhurbaşkanımızı ziyaret etme fırsatını verdiler bize. Dün de Cumhurbaşkanı bize dedi ki; buraya sık sık gelin. Bundan sonra buraya sık sık geleceğiz. Hatta ben şimdi şöyle yapacağım; bizim Odalar Birliği var, sivil toplum örgütleri var. Onların iki de bir toplantıları oluyor biliyorsunuz. Antalya'da toplantı düzenliyorlar, buraya kadar uzanıversinler canim. Buraya gelsinler, burada bundan sonra düzenlesinler. Ben şimdi turizm gelirlerini sordum. Pek fazla ahım şahım bir şey değil. Bunu artırmak lazım, buraya bakmamız lazım. Yani kardeşiz tamam da biraz da ağabeyliğimizi gösterelim yani. Şimdi, tabi, K.K.T.C filerin her derdi bizim derdimiz. Burası bizim canımızdan bir parça. Dolayısıyla burada bulunmakta önemli, buraya yardımcı olmakta önemli, buranın derdiyle dertlenmekte çok önemli. Biz bundan önce de böyleyiz bundan sonra da böyle olacağız kim ne derse desin.

Burada bulunmamızın sebebi biliyorsunuz Maliye Sempozyumu, Maliye Sempozyumunun bugünkü konusu da kamu borçları. Değerli katılımcılar, Türkiye'nin eskiden bundan 20 sene önce, 25 sene önce böyle bir derdi yoktu. Ufak tefek bazı borçlarımız vardı ama bunlar önemli değildi. Büyük problemler değildi. Fakat sonradan bu iş bir dert olmaya başladı şimdi de öyle bir hale geldi ki artık sempozyumlara konu olan sadece hükümetlerin değil Türkiye'nin bütün kesiminin önemli bir problemi haline geldi. Türkiye'de zaten tarihi bir inceleyecek olursak iki tane problem var ki hiç yakamızı bırakmadı bizim Osmanlı'dan beri. Birincisi döviz açıkları ikincisi borçlar. Biliyorsunuz eskiden şöyle hatırlayın 78'li yılları, 77-78-80 o yıllarda bizim yine o döviz sıkıntımız had safhalara varmıştı. Halta çok meşhur söz ; yetmiş cent'e muhtaç olduğumuz günler oklu. Arna sonradan Türk milleti artık iyi bir yönetimle bu derdinden kurtuldu. Bugün şimdi var mı öyle bir şey? Yok. Ama yine de dikkatli olmak lazım. Bugün şimdi derdimiz ne? Borçlar. Sanki bir dertten kurtulup öteki derde düşmek mecburiyeti nde y misiz gibi öyle bir yönetim sergiledik ki şimdi de borçlar. Bakınız şimdi ben elimde rakamlar var. Onları kısaca size arz etmek istiyorum. 1980'de bizim borcumuz -kamu borcundan bahsediyorum tabi- 21 milyar S. Hatta biraz daha geriye gitsek bunları 15-16 milyar dolarlarda görüyoruz. Huğun bakıyoruz .150 milyar dolan geçti. Ne oldu da biz bu kadar borç aldık, ne.yaptık? Kişi başına düşen gelire bakıyorum, çok çok fazla da ilerlemedik yani. Bugün yani 2003 senesinde krizleri geçirdik tabi 3500'lere kadar yaklaştık biz esasında, o krizlerden sonra 2160 dolarlara geriledik. Şimdi bu sene düşündüğümüz gibi olursa 3000'lere doğru yaklaşmaya gayret edeceğiz. Borç bu kadar artmış milli gelir artmamış, diğerleri artmamış demek ki burada bir hastalık var Hastalık bana göre kamu maliyesinin kötü yönetimi. Yalını da memleketin iyi yönetilmemesi. Şimdi bir zamanlar borçları ödeyebilmek ya da bütçe açıklarını kapatabilmek için durmadan para basılırdı. Ondan sonra dediler ki bu enllasyona çare olmuyor, durmadan da para basılıyor, biraz da borçla bunları idare etmeye, açıkları, bütçe açıklarını kapatmaya çalışalım. Fakat o kapı da açılınca bu sefer nerede ka-

panacagı belli olmadı kapı ve ardına kadar açıldı. Bugünkü sıkıntılarımız o. Peki bunun şeyi ne?

Şimdi burada birkaç gün çok değerli tebliğler sunulacak. Bunlar enine boyuna tartışılacak. Gönül arzu ederdi ki ben de bulunayım, birkaç gün bulunayım maalesef programım buna hiç elvermiyor ama burada kıymetli Müsteşarımız bulunuyor ve kıymetli Maliye Bakanlığı mensupları da burada. Biz bir takım olduğumuz için o katkılarda bulunacaklar. Belki tebliğler sunacaklar, biz buradaki izlenimlerini Maliye Bakanlığı olarak değerlendireceğiz. Sözlerimin başında belirttiğim gibi bu konu, bu problem yalnız hükümetlerin değil, hükümetimizle, muhalefetimizle, milletvekillerimizin, aydınlarımızın, hocalarımızın, hepimizin çözmek zorunda olduğumuz bir problem. El birliğiyle hareket etmemiz lazım. Zaten bu görülüyor, bu tablo buna en iyi bir misal, hocalarımız burada, milletvekilleri miz burada hepimiz bu konuya eğileceğiz. Ve bunu da muhakkak çözeceğiz başka çaremiz yok. Çünkü bugün Türkiye ve Türkiye vatandaşı, milletimiz olması gereken yerde değil. Ve bugünkü tablo Türkiye'nin hak ettiği bir tablo değil. Bir defa bunu bilmemiz lazım. O zaman bir; sıkıntı nerede, problem nerede gayet açık. Bütçe açıklarında. Yani gelirlerimizden çok daha fazla giderlerimiz. Ama bunu şimdi ufak bir analize tabi tutmamız lazım. Bakınız 2003 yılı bütçesinden size bazı rakamlar arz etmek istiyorum. Bizim 2003 bütçemiz 145 katrilyon TL. civarında. Bunun ben kabaca rakamları söylüyorum 100 katrilyon lirası gelirlerle elde ediliyor, 45 katrilyon lirası da açık. Yani borçla karşılanacak. Şimdi bu tablo böyle devam ettiği müddetçe Türkiye'nin borçlarının azalmasına imkan ihtimal yok. Şimdi Türkiye'nin borçları tabi burada uzun uzun tahlil edilecek, bugün Türkiye'nin borçlarından çok daha fazla borçlan olan gelişmiş ülkeler var, hocamız burada bahsetti. Türkiye'nin borçlarının fazlalığından ziyade borçlarının yapısı önemli. Bakınız şimdi 150 milyar doları aşkın borcumuz var. Bu borca ödeyeceğimiz faiz 2003 yılında 37-40 milyar dolar civarında. Büyük rakam. Yine deminki verdiğim tabloya devam edeyim. 45 katrilyon açığımız var. 45 katrilyonun borcumuz var ama, esas bütçe giderlerine baktığımız zaman 65 katrilyon lira faiz ödüyoruz. Demek ki bizim esas giderlerimiz 80 katrilyon lira. Bunun içinde her şey var. 80 katrilyon giderlerimiz, gelirlerimiz 100 katrilyon lira. % 6,5 faiz dışı fazla meselesi varya, İşte o burada faizi dışarıda tutacak olursak bizim bütçemiz 20 katrilyon lira fazla veriyor. Dolayısıyla şimdi buraya baktığımız zaman bizim esas büyük ana kalemimiz var, nedir bu büyük kalem? Faiz. Faiz miktarı nedir? 65,5 çok yüksek, fevkalade yüksek, olacak gibi bir şey değil. Yani bizim 150-155 milyar $ borcumuza ödediğimiz faiz 37 milyarS. Vurun dolara, hiçbir şeye sığmıyor. Ölçü hiçbir şeye sıgmıyor.% 10 desen sığmıyor, daha fazla desen sığmıyor, ne yapacağız? O zaman hu faizleri düşürmek mecburiyetindeyiz. Şimdi madem bizim esas sıkıntımız bütçe açığı, bütçe açığını kapatmak mecburiyetindeyiz ve ilk kalem faiz. Şimdi en kolay aynı zamanda en zor düşecek kalem de faiz. Neden? Çünkü faizin düşmesi, öyle lafla peynir gemisi yürümüyor. Kendini disipline edeceksin. Mali disipline ayak uydurmak mecburiyetindesin. Şimdi diyorlar ki IMF programları. IMF geliyor sizi disipline etmek için bir program hazırlıyor ama onlar gelse de gelmese de, onlar istese de istemese de biz bu mali disipline ayak uydurmak mecburiyetindeyiz. Hazırlanan programlara tavizsiz bir şekilde devam etmek mecburiyetindeyiz. Başka yol yok. Kimseden sihirli bir şey beklemenin anlamı yok. Nedir, o disipline uyacaksın. O borçlan azaltmak, o bütçe açıklarını kapatmak mecburiyetindeyiz. Faizi düşürmek için de o mali disipline uymak mecburiyetindeyiz. Artık çok şükür Merkez Bankamız bağımsız. Yani kendi politikalarını, para politikasını Merkez Ban-

kası kendi tayin ediyor. Tabi siyasetçiler için bu zor bir iş. Ama doğrusu da bu. Şimdi faizlerin düşmesi İçin de iki şey çok önemli. Siyasi istikrar, ekonomik istikrar. Bu 3 Kasım seçimlerinden sonra milletimiz- bu işi en iyi anlayan Türk milleti- şöyle böyle diyoruz ama öyle mesajlarla öyle kararlar veriyor ki yani buna şapka çıkartmamak mümkün değil. Ne yaptı? Daha önceki TBMM'de bulunan partileri değiştirdi, iki tane parti seçti. Şimdi bu iki partinin bir avantajı var. Ne avantajı? Daha çabuk kanun çıkıyor, daha iyi diyalog kurulur, işler daha hızlanır. Bunları da görüyoruz, Şimdi tabi hükümet, iktidar partisi başta olmak üzere İki partide sorumluluğunu müdrik bir şekilde çalışmalarına devam ediyor, inşallah yakın zamanda da bunların meyvelerini alacağız. Tabi bir de beklenmedik hadiseler oluyor Irak Savaşı gibi, çok şükür umduğumuzdan da çabuk bir şekilde bitti. Bitmesinin çok büyük müsbet tesirleri oldu. Birincisi bütçe üzerinde. Bütçede biz bir sürü tedbirler almıştık. Nedir? İşte masraflarımız olacak, fazla beklenmedik masraflar olur, bir takım mülteciler gelebilir, efendim bizim ordumuzun bazı hareketleri olabilir. Ama çok şükür onlar olmadı. Bütçemizden de hemen hemen bana göre de hiç harcama yapmadan, düşük az bir şekilde harcamalarla bu işten de sıyrıldık. Onun dışında turizm gelirlerimizde bir azalma görülür gibi oldu ama o birden bire kendini yeniden toparladı. İhracatımız hakikaten göğüs kabartıcı bir şekilde devam ediyor. Bu da çok önemli çünkü döviz Türkiye için çok önemli. Ödemeler dengesi çok çok önemli sakın ha onu unutmamak lazım. Bunlarla uğraşırken onu da unutmamak lazım. Tabi reel sektör çok önemli, üretim artıyor. Üretimin artması demek, istihdamın artması demek. Şimdi göstergeler iyi yolda, inşallah bu yolu da böyle devam ederiz. İlerde daha güzel güler diyoruz. Kamu borçlarına gelecek olursak; kamu borçlan için de bizim yapacağımız işler alacağımız tedbirler belli. Çok öyle bilinmeyen şeyler değil. Basit ama dikkatle üzerinde durulması, irade gösterilmesi gereken bir husus. Taviz verilmemesi lazım. Nedir? Bir, bütçenin bir gider kalemi var, bir gelir kalemi var. Biz giderleri düşüreceğiz, gelirleri artıracağız. Hepsi bu, bunu böyle özetleyebiliriz. Peki giderleri azaltmak için ne yapacağız? Gelirleri artırmak için ne yapacağız? Giderleri azaltmak için sözlerimin başında dediğim gibi bir, faizleri düşüreceğiz. Bunun için yapılması gereken ne lazımsa onu yapacağız. Enflasyonu düşürmek mecburiyetindeyiz. İstikrarlı büyümeyi sağlamak mecburiyetindeyiz. Bunlardan hiçbir şekilde taviz vermememiz lazım. Bunlardan taviz vediğimiz de çek kuyruğunu gitsin işin. Hiçbir şey yapamayız. Şimdi bunun yanında benim elimde birtakım rakamlar var ama ben onları size uzun uzun okuyup da vaktinizi almak istemiyorum. Şimdi bizim bir de gider kalemlerimiz var, faiz dışı gider kalemlerimiz. Faiz dışı gider kalemlerimize de ben baktım seneler itibariyle, giderlerimizi de artıra artıra bir hal olmuşuz. Yani boyna büyümüşüz, devleti hantal bir yapıya getirmişiz. Öyle bir hale gelmişiz ki şimdi bakın 80 katrilyon TL dedim ya, 80 katrilyon TLnin içerisinde benim için sıkıntılı bir kalem var. Onunla nasıl başa çıkacağız, düşünüp duruyorum. Bu Sosyal Güvenlik Harcamaları var. Ya 15 katrilyon TL si bu 80 katrilyon TLnin. 15 katrilyon TL Sosyal Güvenlik Harcamalarının yetmeyen kısmı, bütçeden katıyoruz. Bu neden? Gel de şimdi söyleme yani, kötü yönetim deme de dur. 35 yaşında adamı emekli edersen sonu bu olur işte. Şimdi sıkıntıyı kim çekiyor? Ben çekiyorum, siz çekiyorsunuz, hepimiz 70 milyon sıkıntıyı çekiyor. Efendim popülist politika; seni emekli yapacağım. Bak şu dünyaya 35-40 yaşında adamı emekli etmenin alemi var mı? Adama biz şimdi boyuna emekli parası ödüyoruz. Şimdi onun dışında başka kalemlerimiz var. Bakın bu sene bu bütçeyi yaparken 15,6-15,8 katrilyon TL kıstık. Harcamalardan kıs, ondan kıs, bundan kıs. 1,8 katrilyon TLde ilave vergi koyduk. Bunları da yapmak mecburiyetindeydik. Bunları yaptık ne oldu? Türk mille-

tinin önü açılacak. Biz şimdi kemerimizi sıkmazsak, vallahi yarın öbür gün kimse yüzümüze bakmaz. Perişan olur gideriz. Şimdi ayağımızı yorganımıza göre uzatmak mecburiyetindeyiz. Bakıyorum yorgan küçük ayaklar çıkmış dışarı, bir taraftan yorganı büyüteceksin, bir taraftan ayaklarını ufak ufak içeri alacaksın. Başka yolu yok. Şimdi bu giderlerimizi bizim azaltmak mecburiyetimiz var. Yani bütçeyi azaltacağız, çünkü hastalık kamuda. Kamuya çeki düzen vereceğiz başka çaremiz yok. Kim yapacak bunu? Bunu biz yapacağız. Bu millet yapacak, kendisi yapacak. Yani dışarıdan IMF gelmekle Dünya Bankası gelmekle o gelmekle bu gelmekle bu iş değil. Buna önce biz inanacağız. Bizim önceki hükümete göre akıllı politikalar üretmek ve onları da tavizsiz bir şekilde uygulamak mecburiyetimiz var. Bütün bunları yaparken, tabi elin oğlu geliyor size öyle şeyler söylüyor ki evet orayı kıs burayı kıs, kısa kısa milleti de camlara tırmandırıyor. Bizim kendi politikamızı kendimiz üretmemiz lazım. Evet biz %6,5 faiz dışı fazla hedefini yakalamamız lazım. Hani imkan verse de daha fazlasını yapsak ama o da büyük rakamlar. Öyle kolay kolay elde edilecek değil gelin de bize sorun. İnsanı terletiyor. Kolay değil. Ama bunun yanında onların her dediğini değil, bizim yapmamız gerekeni yapmamız gerek. Sonunda makroekonomik büyüklüklere bizim kavuşmak mecburiyetimiz var. O sağlıklı mali yapıya kavuşma mecburiyetimiz var. Onun için giderleri kalem kalem irdeleyip nasıl tasarruf ederiz ona bakmamız lazım. Bununla şunu demek istemiyorum yani, devletin vermiş olduğu hizmetlerin kalitesini düşürmek değil. Bakınız bir misal vereyim, aklıma geldi onun için söylüyorum. Şimdi bizim ilaç giderlerimiz var. İlaç giderlerimizde sistem icabı doktorlar devamlı en pahalı ilaçları yazıyor. Biraz da tabi ilaç firmaları da onları tahrik ediyor, şöyle iyi böyle iyi. Biz dedik ki ya bu kadar zengin bir ülke değiliz. Bu ilaç da en düşüğünü yazmayın, en yükseğini de yazmayın. Ama ortalama bir fiyat getirelim. Ortalama fiyattaki aynı eşdeğer ilacı yazın. Eşdeğer fakat fiyatta ortalama olsun. Bunun uygulamasına bütçe kanunu ile başladık. Ben Emekli Sandığı Genel Müdürü'nü çağırdım. Nasıl gidiyor bu? Dedi ki Sayın Bakanım tasarrufumuz günde 1 trilyon. Bir günde 1 trilyon. Sadece bir kalem bu.

Şimdi öyle problemlerimiz var ki, özelleştirme biliyorsunuz bana bağlandı. Şimdi özelleştirme ile ilgili yok programım var. Bakıyorum şimdi, öyle yerler var ki fabrikalar kapanmış, bomboş, İşçiler olduğu gibi duruyor ve, ya sabahları servislerle fabrikalarına geliyorlar veya hiç gelmiyorlar. Fabrikalarına gelenlerde de geliyor yapacak iş yok ne yapsın adam onunda kabahati yok. İş yok. Akşama kadar bomboş. Akşamda tekrar işte çaylar, kahveler, yemekler, akşamda tekrar servislerle geri dönülüyor. Eee şimdi daha önceden de birde ikramiye tanınmış, ikramiyeler acaba dört mü üç mü yapsak diye düşünüyoruz. Ve bunların parası da bu milletin cebinden çıkıyor. Şimdi ben o işçi arkadaşlara kabahat bulmuyorum. Ne günahı var. Demek ki bozuk bir sistemimiz var. Ha onu düzeltmemiz lazım.

Yine özelleştirme ile ilgili bir bilgi daha vereceğim. 630 milyon dolar cirosu olan çok büyük bir şirketimizin genel müdürünü çağırdım. Dedi ki efendim dedi, karda mısınız zararda mısınız valla biraz kardayız. Ne kadar. 2 milyon dolar. Halbuki öyle bir kar yok. Bana göre. Neden? Stokları değerlerken ufak bir kaleme dokundun mu kar çıkar, dokunmazsan zarar çıkar. Yani bu kadar tesisleri yapmış bu millet efendim teslim etmişiz. 630 küsur milyon dolar da ciro yapıyor. Kar mar yok. Niye yok? Diyor ki yurtdışında aynı tesisler maliyetleri 200 dolar civarında bizde 500 dolar. Maliyetler çok yüksek. Dolayısıyla

artık devletin bu gibi kamburlardan kurtulması gerek. Bir yer var, ucuza mı sattın pahalıya mı sattın diye söylenip duracak. Ben geçen sene o yer için bütçeden 30 trilyon lira para harcamışım. Bu sene belki 50 trilyon lira harcayacağım. Bunu gel de özelleştirme. Efendim pahalı mı verdin ucuz mu verdin. Emin olun üzerine para verip özelleştiririm. Yani biraz da ben veririm. Neden? Yükten kurtulsun. Kim kurtulsun? Millet kurtulsun. Şu millet kurtulsun. Şu yükten kurtulsun.

Şimdi tabii, ben yine sözümün başına dönüyorum. Gene geliyorum bütçeye. Her şeyin dengesi orada. Bütçenin gelir kısmına. Gelir kısmında da 100 katrilyon gelirimiz var. Bunun 80-85 katrilyon lirası vergi, diğerini de diğer gelirler.

Şimdi Türkiye'ye baktığınız zaman Türkiye'de bir kayıt dışı ekonomi var. Öyle değil mi? Yıllardan beri konuştuğumuz kayıt dışı ekonomi. Şimdi bu kayıt dışı ekonomi ile bizim adeta savaşmamız lazım. Mücadele değil. Adeta savaşmamız lazım. Çünkü bu kronik bir dert yara, problem. Bunu da elbirliği ile çözmemiz lazım. Birisi diyor ki vergi koymakla, kanun koymakla vergi alınmaz. Evet kanunla vergi konulur ama vergi toplanmıyor. Vergiyi toplamamız için bizim her şeyden önce vergi idaremizi yeniden yapılandırmamız lazım. Denetimimizi yeniden yapılandırmamız lazım. Şimdi biz bunları yapıyoruz. Bunun yanında da, bunların deliklerini tıkayacak bazı önlemlerde almamız lazım. Bakınız şimdi, biz şöyle bir yola başvuruyoruz. Bir defa ekonomideki bütün ödemelerin bankalardan geçmesi. Banka kaydından geçme mecburiyetini getiriyoruz. Yakında o gelecek.

Bunun yanında da vergi kanunlarımızdaki adaletsiz yapıları da kaldırmamız lazım. Öyle şimdi belli kesimden vergi alma alışkanlığı öyle yerleşmiş ki, devamlı aynı kimselere başvuruyorsun. Yetmedi arttır vergiyi. Yetmedi arttır vergiyi. Yetmedi dolaylı vergileri arttır. Devamlı politika bu olmuş. Halbuki böyle olmaması lazım. Yapının verginin tabana yayılması, ödenebilir makul düzeyde olması ve toplam vergi gelirlerimizin artması lazım. İşte ana politikamız bu. Bu bir parti veya şu değil. Kim gelirse bunu yapmak mecburiyetinde başka yol yok. Hiç popülist laf etmemize gerek yok. Kim gelirse bunu yapmak mecburiyetinde. Ancak bunu yaparken de tabi bir şey daha var. O da çok önemli. Ekonomiyi büyütmek lazım. Yani reel sektörle beraber olmak lazırn. Üretimi arttırmak lazım. İstihdamı arttırmak lazım. Büyüyen ekonomiden herkes karlı çıkar. Büyümeyen ekonomi küçülen ekonomiden de hiç kimse karlı çıkmaz. Herkes zararlı çıkar. Ben başta zararlı çıkarım. Vergi toplayamam. Küçülen ekonomiden ne vergi toplayacaksın ya. Kimden ne alacan. İstediğin kadar kanun çıkar, istediğin kadar cezaları arttır. Ekonomiyi büyütmek temel hedef. Eger bütçenin işte bilançoya göre, diğer tarafını gelirler kısmını sağ tarafını arttırmak istiyorsan, kardeşim ekonomiyi büyüteceksin. Bunun içinde maliye politikalarına geniş acıdan, geniş ufuktan bakmak lazım. Dar kalıplarla bir yere varılmaz. Efendim şu kanunu çıkaralım, şu tedbiri alalım. Bize bakın TMF ne dedi biliyor musunuz? Bu geçen seler vergiler konusunda KDV oranlarını artarın. Ne yapacağız KDV oranlarını arttıracağız % 20 yapacağız. Ne olacak? Daha çok vergi kaçağı olacak. Başka bir şey değil. Biz onu yapmadık. Dedik ki biz başka türlü tamam ana hedef gelirin arttırılması olacak ama onların dediği gibi değil. Biz böyle yapacağız dedik/Şimdi o gelirlerimizi yani bütçe açıklarını sağlıklı vergi gelirlerinden karşılamadığımız müddetçe iyi gün göremeyiz. Bunu yapmak mecburiyetindeyiz. Bunun da tek çaresi kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almak. Ha şimdi birden bire bir günde olur mu? Hayır bir günde olmaz. Efendime söyleyeyim sadece

hükümet veyahut ta Maliye Bakanı uğraşacak olur mu? O da olmaz. Nasıl olacak? Bütün millet olarak buna karar vermemiz lazım. Ve bunu hep birlikte başarmaya niyet etmemiz lazım. Ben şimdi bunu niyeti görüyorum. Kiminle görüyorum. Muhalefetiyle, iktidarıyla bütün parlamento başta olmak üzere, bütün sivil toplum örgütleri, bütün ilim yuvaları, bütün üniversitelerimiz, iş kuruluşları, finans kuruluşlarımız. Bakın bana Bankalar Birliği Başkam dedi ki "Bu kayıt dışı ekonomiyle yapacağınız her türlü katkılarda bizde yanınızda olmak istiyoruz. Ve maddi katkılarda bulunmak istiyoruz. Yani tanıtım olabilir bu. Çeşitli yayınlar olabilir. Çeşitli çalışmalar olabilir. Maddi olarak yanınızdayız." dedi. Bu çok güzel bir şey. Şimdi beni çeşitli sivil toplum örgütlerinden meslek kuruluşlarından beni ziyarete geliyorlar. Diyorlar ki bizde şöyle şöyle kayıtdışıhk var. Anlatıyor, açık açık anlatıyor. Her bölümde var. Efendin ben diyor. Bu kayıtdışıhk olmasından dolayı bu fabrikayı satmak mecburiyetinde kaldık, diyor. Çünkü hiç kimse fatura istemiyor, diyor. Ve bir bankanın birisi, falan fabrikayı satmak mecburiyetinde kaldım. Hiç kimse fatura istemiyor. Şimdi tabi onlar bizce malum. Onları bizde biliyoruz. Yakında burası Kıbrıs ama Türkiye'de kilerde sessimizi duyarlar bizim. Ve Maliye Bakanının sesini herkes duyar. Valla fena geleceğiz. Şimdi bundan sonraki ilk işimiz o kayıt dışının üstüne gitmek. O vergisini verme alışkanlığı olmayanların üstüne gitmek. Ve onları alacağız, teşhirde edeceğiz artık. Öyle numara yok. Bu millete sıkıntı veren vergisini kaçıran bundan sonra. Ama bize de düşen de vergileri adaletli hale getirmek. O enflasyon muhasebesini behemehal getireceğiz. En kısa zamanda. Neden? Enflasyon muhasebesi olmadığı zaman fiktif kazançtan vergi alıyorsun. Olacak gibi şey değil. Onu getireceğiz, diğerlerini getireceğiz. Ama o vergi kaçıranlara da hiç göz açtırmayacağız. Ve adım adım her sene biraz daha kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına alacağız. Ta ki çağdaş ülkelere varana kadar. Tabi şimdi bunları söylemek kolay. Bir çok kimseler diyor. Yap da görelim herkes söylüyordu bunu. Efendime söyleyeyim. Mühim olan yapmak. İnşallah o günleri de yaptıkça karşınıza geleceğiz. Ve çünkü, bu Türk milletinin bir zaferi olacak. Türk milletinin bu konuda atmış olduğu bir kararlılık olacak. Biz çünkü o milletin temsilcileriyiz.

Ben sözlerimi tabii uzatmak, fazla uzatmak da istemiyorum. En nihayet bu açılış konuşması. Sayın Cumhurbaşkanımız da öyle bekliyor. Kusuru bakmasın. Anlayışına sığmıyoruz kendisinin de. Sözlerimi fazla uzatmak istemiyorum. Ana konulara böylece değinmiş oldum. İlerde inşallah tekrar beraber oluruz. Çünkü bu camia maliye camiası. Bu camianın Türk milletine, Türkiye'ye hem hizmetleri çok olmuş ve bundan sonra da çok daha olacak. Ve burada bahsettiğim konularda en büyük yardımcımız sizlersiniz. Sizlerin gayretleriyle, sizlerle birlikte, başta muhalefet partimizin değerli üyeleri olmak üzere, bütün ilim camiasınla, bütün aydınlarımızla, maliyecilerimizle bu işi başaracağız. Alnımızın akıyla çıkacağız inşallah. Fakat buna, anlımızın terini akıtmak mecburiyetindeyiz. Öyle çalışmadan da bir şey olmuyor. Bunları yapacağız. Çünkü, yapacağımız nedir bunu iyi biliyoruz. Hep birlikte başaracağımıza inanıyorum. Ve bu sempozyumun başarılı geçmesini, hayırlı geçmesini diliyorum. Bütün buradaki bütün arkadaşlarıma ve bütün panelistlere, bütün katılımcılara yürekten teşekkürlerimi sunuyorum. Saygılar sunuyorum. Sagolun efendim.

Sunucu: Konuşmalarını yapmak üzere Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Rauf DENKTAŞ'ı arz ediyorum.

K.K.T.C. Cumhurbaşkanı Rauf DENKTAŞ: Marmara Üniversitesi'nin Sayın Rektörü'ne ve tüm ilgili maliyeci katılımcılarına bu güzel vatanı seçtikleri için, bu toplantı nedeniyle teşekkür ediyorum. Büyük bir katkıdır, büyük bir güç veren olaydır. Ekonomi ve maliye denince ben kendimi çok derin sularda bulurum. Onun için bu konulara değinmeyeceğim. Sizlere hoş geldiniz demekle ve bu katkınızın değeri sadece otelimize bırakacağınız şu veya bu miktarla değil. Manevi açıdan, milli destek açısından, yüreklerin bir olduğunu göstermesi açısından ne denli önemli olduğunu duyurmak için söz almış bulunuyorum.

IMF'nin önerilerini Sayın Bakanın bir tarafa itip kendi milli kararları ile bir kısım yürümekte olduğunu işittim ve çok sevindim. Bir kitap okuyorum. Henüz bitirmedim ama "Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı" Joseph Stiglitz'in tercüme eden Arzu Taşçıoglu ile Deniz Vural. Zannedersem hepiniz bunu okumuşsunuzdur. (Dinleyicilerden birisi yaramaz diyor) Yaramaz mı? Peki öyleyse. Çok güzel bir şey. Tercümesini okuyorum ben. Yani oradan aldığım benim mesaj budur. Milli derdimizi milli kararlarla halledin. Dıştan verileri kararların çoğu, verilen reçetelerin çoğu yaramayabilir. Hatta hastayı daha da hasta edebilir. Bu kadarını söylemek istiyorum. Büyük Türk milletinin kendi milli kararları ile bu içinde bulunduğu **mali** ve ekonomik sıkıntıdan rahatlıkla çıkabileceğine inanıyorum. Güven meselesidir. Kararlılık meselesidir. Milli heyecanla ben bunu başaracağım demek meselesidir. Türk ulusu bu geçmişte de yapmıştır. Yeniden yapabilecek durumdadır diye düşünüyorum.

Mikrofona çıkıp da Kıbrıs meselesinden bahsetmemek mümkün değil, ancak zamanımız çok dar müsaade ederseniz Sayın Büyükelçi ile biz biraz sonra ayrılmak zorundayız. Başka bir toplantımız var. Evvela şunu söyleyeyim. Özet. Rum tarafı 1963'te bize saldırıp Ortaklık Cumhuriyeti**'ni** vurduğunda, hangi hedefi öngörüyorsaydı ve o hedef Kıbrıs'ı Yunan toprağı yapmaktı. Bundan zerre kadar inkıraf etmiş, ayrılmış değildir. Eğer bunu kabul etmezseniz önünüze konulan reçeteleri aman müzakere edeyim de millileştireyim, milli derdime deva olsun diye zaman harcarsanız. Sizi masada tutmak oyununa gelirseniz. Bizim çok geldiğimiz gibi. O zaman Rumlara bu milli hedeflerine ulaşmak için istedikleri fırsatı vermiş olursunuz. Sayın Simitis buraya gelmiştir. Yazılı bir belgeden konuşmuştur. Ve "Enosisi başardık" demiştir. Bunu biz televizyondan görüyoruz. Bu mesajı verdikten sonra durmuştur. Gülümseyerek dinleyenlere bakmıştır. "Avrupa Birliği ile Enosisi başardık" demiştir. Ve içimizden bir çok avukatları çıkmıştır. "Dili sürçtü. Onu demek istemedi." Bıraksanıza kendisi söylesin. Ve bir harita vermiştir. Papadopulos'a. Sevgili kardeşlerim bu harita Megali İdea haritasıdır. Yunanistan'ın şunca yılda Türk'ten aldığı topraklarla nereye geldiğini gösteren haritadır. Ama altında Kıbrıs**'ın** Avrupa'ya yakınlığını gösteren harita olarak takdim edilmiştir. Bilmeyen bunu kabul eder. Bilen kabul etmez ve üzülür. Çünkü Türkiye'ye rağmen Kıbrıs'ı Yunan yapma macerasının sonu 1974'te kendi**leri** için hüsran olmuştur. **Simdi** Avrupa Birliği yolu ile dolaylı enosis yapma oyununu oynamaktadırlar. Türkiye**'yi** içinde bulunduğu ekonomik - mali kriz nedeniyle avuçlarının içine aldıkları kanaatiyle hareket etmektedirler. Dış dünyanın bastırması da bu nedenledir. Ve önümüze koydukları Annan Planı da bu felsefe içerisinde hazırlanmış, dolaylı eno**sisi** öngören Kıbrıs meselesinin hallini, Kıbrıs'ın bir bütün olarak Avrupa Birüği'ne derhal **ve** Türkiye'den önce girmesini öngören bir plan olarak önümüze koymuşlardır. Türkiyesiz Avrupa Birüği**'ne** bizim girmemiz demek Türkiye**'nin** 1960'da elde etmiş olduğu jeopo-

litik haklarının en önemlisini bir tarafa bırakmamız demektir. Ortadan kaldırmamız demektir. Türk Yunan dengesini kurmuştu 1960 anlaşmaları Kıbrıs üzerinde ve enosis yasaklanmıştı. Taksim yasaklanmıştı. Dolaylı enosis de yasaklanmıştı. Türkiye'nin üye olmadığı bir yere Kıbrıs giremez. Bu Türkiye'nin en kadim hakkıdır. Kıyameti koparmak hakkına sahiptir. Kıbrıs Türkiye'nin de üye olmadığı bir yere giremez. Niçin giremez? Çünkü dolaylı enosis olur da onun için. İşte Rum tarafı 1963'ten 1974'e kadar bizi adanın % 3'üne hapsederek, yollardan alıp kaybederek, toplu mezarlara gömerek, aç bırakarak, Kızılay'ın yardımlarına muhtaç bırakarak yapamadığını 1974'te yediği Barış Harekatı tokadından sonra düşünmüş taşınmış Avrupa Birliği yolu ile yapmak için harekete geçmiştir ve güney için belki başarılı olmuştur. Şimdi Kıbrıs müracaat etti. Kıbrıs giriyor. Aman Kıbrıs giriyor kaybediyoruz. Diye bir heyecan ve Kıbrıs meselesi Türkiye'nin Avrupa Birüği'ne girmesine engeldir diye yazılar, kanıtlar ve saldırılar. Eğer Avrupa Birliği gerçekten Türkiye'yi istiyorsa Kıbrıs meselesini yapay bir engel olarak Türkiye'nin önüne koymazdı. Türkiye'nin ne suçu vardır ki, Kıbrıs meselesin de meseleyi hallet de öyle gel diyorlar. Meseleyi Türkiye mi yarattı. Meseleyi yaratan zamanın Milisovici Makaryos Yunanistan'la birlikte bütün yaptıklarına rağmen Kıbrıs Rumuna diyemediler. Halledin de sonra gelin. Biz ikiye bölünmüş bir adayı 40 yıldır aranızda Birleşmiş Milletler askerlerinin bulunduğu bir adayı nasıl alırız. Anayasayı yırtıp atmışsınız. Türklerin anayasal haklarını reddediyorsunuz. Elinizden kanlar akıyor. Toplu mezarlar sizin eseriniz. 103 köyü yıkıp yakmışsınız. Nasıl olur da Kıbrıs üye oluyor. Olabiliyor ve bunlara siz Kıbrıs değilsiniz. Kıbrıs'ın yansısınız. Ortaklığı yıkan tarafsınız. Bunları yapan tarafsınız. Giremezsiniz. Halledin öyle gelin. Türklere borçlarınızı ödeyin. Öyle gelin. Demiyorlar. Ve Türkiye'nin önüne bu engeli koyuyorlar. Daha ermeni soykırımını koyan, parlamentolar da var. Daha neleri koyacakları belli değil. Ama Türkiye'yi gerçekten alacaklarsa, bu yapay engellerden vazgeçmeleri ve Kıbrıs meselesini Rumlara hallediniz öyle sizi alacağız diye bilmeleridir. Gerekmektedir. Parlamenterlerimiz şimdi günü geldiğinde Kıbrıs'ın üye olup olmaması konusunda meclislerinde karar alacak olan ülkelere bu gerçekleri söyleyebiliyor mu? Hukukun üstünlüğünün ayaklar altında çiğnendiğini, uluslar arası anlaşmaların bir tarafa itildiğini, insan haklarının 40 yıldır burada inkar edildiğini, cinayetler işlendiğini ve hesabın verilmediğini gidip söyleyebilecek mi? Söyleyecek mi? Etkin bir şekilde önümüzde şimdi şu kadar zaman var. Bu zamanı değerlendirecek miyiz? Yoksa davamızda haklıyız inşallah kazanırız diyerek yine işi Allah'a mı bırakacağız. Hepimize büyük görevler düşmektedir. Borçlardan bahsettim. Rumların bize borcu nedir? 103 köyü yıktılar. Bugün Rum tarafına giden insanlarımız bıraktıkları evlerinin tarla olduğunu görebiliyorlar. Şunca insan öldürdüler. Memurların maaşlarını şunca yıl vermediler. Emeklilik haklarını vermediler. Eğitime olan anayasal tahsisatı 400 bin Kıbrıs Lirası yılda vermediler vermediler vermediler. Bunları talep etmeyecek miyiz? Bunlar bizim alacağımız değil mi? Bir savaşa neden oldular. Türkiye evlatlarını feda etmek zorunda kaldı. Şunca para verdi. Bütçesinin bakalım ne kadarını sarf etti, o savaş için. Bunun hesabı sorulmayacak mı? Sorulmayabilir. Eğer Rum tarafı kabul etseydi. Geliniz bizim yapmaya çalıştığımız enosisin cevabı olarak siz adada iki devlet oluşturdunuz bunu kabul ediyoruz. Mal mülk değişimini global olarak kabul edelim. Bu şekilde hesaplaşmış olalım. Hayır onu söylemiyorlar. Ve bugün Papadopulos'un bir açıklaması var: "Güneydeki Türk emlaki için diyor tazminatlar verelim. Çünkü çoğunu zaten yol yaptık, okul vs. amme menfaati için kullandık. Tazminatlar vererek halledelim" diyor. Ama kuzeydeki Rum malını ve emlakini istiyor. İnsan hakkı olarak istiyor. Bizde diyoruz ki hayır tazminatlarla halledelim. Çünkü bu ikiye bö-

lünmüşlük kalıcıdır. Tazminatlarla halledelim. Hayır. İnsan hakkı olarak evine gelmesi tazım. Türk'ün insan hakkı yok bu memlekette. Bunları dünyaya duyurabiliyor muyuz? Duyurmak için hepimizin içinde bir şeyler kaynıyor mu? Haksızlık karşısında diriliyor muyuz, direniyor muyuz? Bunu yapmamız lazım. Çünkü dünya Kıbrıs'a baktığında meşru Kıbrıs hükümeti azınlıkla konuşuyor. Azınlık memleketi ikiye böldü. Türkiye istila etti. Ve bu meseleyi halletmek istiyor. Annan Planı Rum'un meselesini hallediyor. Hangi Rum'un? Meşru Kıbrıs hükümeti addettikleri Rum'un. Meselem diyor, Kıbrıs Rum İdaresi: istiladır. Göçmenlerin geri dönmesidir. Annan Planı bu meseleyi halleden bir plandır. Kıbrıs halkına soruyor. Biz Türk askerinin adadan çıkmasını istemiyor muyduk. Bu plan bunu başarıyor. Garanti Anlaşması etkisiz hale geliyor. Tamamen etkisiz hale geliyor. Halbuki Garanti Anlaşması kalıcı bir anlaşmadır. Ne anlaşma olursa olsun Türkiye'nin jeopolitik durumu nedeniyle kalıcı bir anlaşmadır. Fiili ve etkin bir şekilde devam etmesi gerekir. Bu ne demektir? Gereken sayıda, anlaşacağımız sayıda askerin kalması meselesidir. Asker adadan çıkacak mı? Evet. Bizi kurtarmak için gelen askerin çoğu çıkacak. Bunu hepimiz söylüyoruz. Ama garanti sistemi altında anlaşmaya varacağımız sayıda asker tabiatıyla kalacak. Çünkü hem jeopolitik açıdan Türkiye'nin ihtiyacı budur, hem de Kıbrıs Türkleri açısından bizim ihtiyacımız budur. Başka türlü güvenliğimiz sağlayamayız. Bugün Türk askeri olmasaydı. Bu kapıların açılması nedeniyle içimize gelen Rumların geceleri geri mi gideceklerini zannediyordunuz. Biz geldik siz çıkınız diye, bizi denize dökme muamelesi başlayacaktı. Kleridis soruyor. "Biz bütün göçmenleri geri gitmesini istemiyor muyduk? Annan Planı bunu da yapıyor. Daha ne İstiyorsunuz" diyor. Bu nedenle reddedilmiştir Annan Planı. Bugün bakıyorum Papadopulos'la bu plan artık vakti geçmiştir. Uygulanmaz. Niçin? Çünkü istedikleri çok şeyler varmış. Avrupa Birliği normlarına uyabilmesi için. Zaten Annan Planını..... Avrupa Birliği normları geçerli olacaktır diye bir madde vardı. Yani bize verilen haklar Avrupa Birliği normları diye ortadan kaldırılacaktı. Dolayısıyla söylemek istediğim, kısaca hern Annan Planı hakkında Klerides'in söylediklerriyle bu planı reddetmekle ne kadar haklı olduğumuzu anlatmak istedim. Hem de Sirnitis'in söyledikleri ve Rum basınında "dolaylı enosisi başardık" yazılarıyla bu adayı, 70 bin Türk şehidi var bu toprakların altında. Bu adayı Yunan toprağı yapmak siyasetinden zerre kadar vazgeçmediklerini anlamamız lazım. Barış istemiyor muyuz?, uzlaşma istemiyor muyuz? Tabii. Arna bunları bilerek ve bunlara karşı tedbirimizi alan bir anlaşmaya evet diyerek. Yanılıyorsak, o tedbirler zaten orada kalır. Kimseye zararı olmaz. Ama yanılmıyorsak 125 yıllık Mega İdea siyaseti devam ediyorsa, o zaman aynı 1963'de düştüğümüz tuzağa düşmememiz için bu tedbirlerde ısrar etmemiz lazım. Tedbirlerde nelerdir? Egemenliğe dayalı, iki devletli bir anlaşma. Türkiye'nin fiili ve etkin garantisinin devam edeceği bir anlaşma. Mal mülk konusunda topyekün değişikliklerle takasla ve tazminatlarla toprak kavgası, mal rmüik kavgasına açık olmayan anlaşma. Barış isteyenler, Kıbrıs'ta hakikaten kalıcı barış isteyenler bu taleplerin geçmişe bakarak ne kadar derinde okluğunu takdir edeceklerdir. Ama bunu bildikleri içindir ki, bize geçmişe bakmayınız geleceğe bakınız diyorlar. Geleceğe bakabilmek için bir yerde durmak lazım. O durduğunuz yerde de geçmişle gözünüzde vardır. Geleceğe de geçmişi görerek bakarsınız. Ve gelecekte aynı acıları yaşamamak için yeniden Anavatanı seferber edip buraya çıkartma yaptırmamak için, barışın kalıcı olması için hu tedbirlerin kabul edilmesi lazımdır.

Reni dinlediğiniz için tekrar teşekkür ediyorum. Buraya geldiğiniz için teşekkür ediyorum. Sayın Maliye Bakanı'na teşekkür ediyorum. Bizi çok iyi aydınlattı. Sayın büyükelçi-

miz bizim durumumuz hakkında size bilgi verdi. Mali ve ekonomik durum sizde öksürdüğünde biz de bronşit olur. Onun için en erken zamanda sizlerin mali ve ekonomik durumunuzu düzeltmeniz bizim içinde duamızdır, arzumuzdur. Saygı ile ve sevgi ile selamlıyorum.

Sunucu: Sayın konuklarımız şimdi plaket töreni için Prof. Dr. Sayın Turgay Berksoy'u davet ediyorum.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Katılım ve katkıları için kendilerine plaket takdim etmekten onur duyduğumuz, üniversitemiz adına ve Maliye Sempozyumu Düzenleme Komitesi adına iki çok değerli zat var. Bunlardan ilki Sayın Maliye Bakanımız, bizi her zamanki gibi onurlandırdı. Ben bu plaketi takdim etmek için Sayın Bölüm Başkanımız Batırel ve Rektörümüz Tunç E rem'i davet etmek istiyorum. Kendilerini beraberce takdim etmek istiyorum. Sayın bakanım, buyrun efendim.

(Alkışlar ve plaket takdimi)

Efendim sayın Cumhurbaşkanımızı arz ediyorum, hem sempozyumumuza katılım nezaketini gösterdiği için hem Kıbrıs davasındaki yılmaz mücadelesinden dolayı.

(Alkışlar ve plaket takdimi)

Sunucu: Sayın konuklarımız açılış törenimiz burada sona erdi ancak bir duyuru yapmak istiyorum. Sempozyum genel kurul toplantısı 16 Mayıs Cuma günü saat 09.00'da bu salonda yapılacaktır. İlk oturma geçmeden önce küçük bir çay arası veriyoruz. Buyrun efendim.

13 MAYIS 2003

1. Oturum

OTURUM BAŞKANI: Hasan BASRİ AKTAN
(T.C. Maliye Bakanlığı Müsteşarı)

"1950'lerden Günümüze Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi
Ferhat EMİL
(T.C. Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

"Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği"
Doç.Dr. Yusuf KARAKOÇ
(Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Maliye ve Ekonomi Bölümü)

"Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları"
Ahmet KESİK

(Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı

Tartışma

I. OTURUM

Oturum Başkanı: Hasan Basri AKTAN (T.C. Maliye Bakanlığı Müsteşarı)

Hasan Basri AKTAN (Başkan): Sayın Danıştay Başkanım, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin sayın Sayıştay Başkanı, Sayın Rektörlerim, saygıdeğer misafirler, çok değerli hocalarım, değerli katılımcılar hepinizi saygıyla selamlıyorum. 18. Türkiye Maliye Sempozyumu münasebetiyle Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde sizlerle birlikte olmaktan fevkalade mutluyum. Bu sempozyuma bizi davet eden Sayın Rektörümüze, komiteye çok teşekkür ediyorum. Sempozyumun amacını saglıyacak şekilde başarılı geçmesini en içten dileklerimle ifade ediyorum.

Bu oturuma benimle birlikte katılacak, tebliğ sunacak arkadaşları davet ediyorum. Sayın Ferhat Emil Hazine Müsteşarlığı Müsteşar Yardımcısı. Sayın Doç.Dr. Yusuf Karakoç Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ekonomi-Maliye Bölümü öğretim üyesi. Ayıtı Ahmet Kesik Maliye Bakanlığı Bütçe Genel Müdür Yardımcısı. Süremizi en verimli şekilde kullanmak üzere tebliğleri 20'şer dakika da arkadaşlarım sunmaya çalışacak ve saat 1'e bu olurumu tamamlayacak şekilde ulaşmayı hedefliyoruz.

Saygıdeğer konuklar sempozyumun 1. Oturumunda kamu borçlanması bağlamında tarihi gelişim içinde seyri ve kamu borçlanmasının bütçe üzerindeki etkileri üç ayrı tebliğ ile sizlere sunulacak. Tabi kamu borçlanması dediğimiz zaman her şeyden önce borcun bir yükümlülük teşkil ettiğini alan yönünden de bir mali yükümlülük altına girildiğini gösteriyor. Bugün açılış konuşmalarında da ifade edildi. Türkiye'nin kamu borçlanmasında geldiği nokta ve bunun bütçe üzerindeki etkileri çok net ortada. Her şeyden önce borç yönetiminin temel ilkelerini şöyle sıralamak istiyorum. Bir, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikalarıyla uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi gerekir. İkincisi de, finansman ihtiyaçlarının iç ve dıs koşullan ve maliyet unsurları dikkate alınarak belirlene risk düzeyi çerçevesinde orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması gerekir. Bildiğiniz gibi faiz harcamaları geçmiş dönemde ve cari yılda oluşan bütçe açığının finanse edilebilmesi için yapılan borçlanmanın bir maliyetidir. Faiz harcamalarının azaltılması ancak faiz oranının ve borçlanma ihtiyacının düşürülmesi ile mümkün olmaktadır. Borçlanma ihtiyacının azaltılması faiz dışı fazla verilerek sağlanabilir. Yüksek borç stokuna sahip açık ekonomilerde faiz dışı fazlanın maliye politikası tercihi olarak seçilmesinin üç ana nedeni bence vardır. Birincisi faiz dışı fazla ile borcun ödenebilirliği borcun sürdürülebilirliği arasındaki ilişki son derece önemli. İkincisi fiyat istikran ve yüksek kamu borç stoku arasındaki dengeyi sağlamak. Üçüncüsü de faiz dışı fazla aracılığıyla getirilen mali disiplinin büyüme üzerindeki etkisi. Faiz dışı fazla yaratabilmek için bütçe dengesinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu da vergi gelirlerinin artırılması ya da kamu harcamalarının kısılarak tasarruf sağlanması ile mümkün olacaktır. Faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinde borç stoku, reel faiz oranları ve büyüme önemle dikkate alınmaktadır. 2003 yılı bütçesi yapılırken de toplam 6,5 toplam GSMH'ye oranla faiz dışı fazla oluşturulması borcun gerçekten ödenebilirligini, sürdürülebilirliğini oluşturmak bakımından çok önem arz ediyor. Çünkü borcun büyüklüğünün ötesinde ödenebilirliği ve sürdürülebilirliği çok önemli, bunun için de borcun vade yapısının iyileştirilmesi ve faizinin mümkün olduğunca düşürülmesi büyük önem taşıyor. Bu bakımdan da ekonominin hem siyasi istikrarla birlikte

ekonominin istikrara kavuşturulmasına büyük önem vermek durumundayız. Ekonomi istikrara kavuştukça reel faiz düşecek, reel faizin düşmesi ile bütçe içerisindeki faiz harcamalarının faiz giderlerinin yükü azalacak. 2003 yılı bütçesine baktığımızda Sayın Bakanımız da ifade etti, 65,5 Katrilyon gibi bir faiz ödemesi var. Bu bütçe büyüklüğünün %45'ine tekabül ediyor. Bu büyüklükle bir bütçenin kendisinden beklenen ekonomik ve sosyal bir politika aracı özelliği büyük ölçüde kaybediliyor. İşte bütçeye tekrar hükümetlerin temel ekonomik ve mali politikalarını uygulayabilmelerini sağlayacak bir enstrüman niteliği, bir ciddi politika aracı niteliği kazandırmak için bütçe içerisindeki faizin payını düşürmek durumundayız. Bu da borcun her şeyden önce sürdürülebilirliği, ödenebilirliği ile ilişkili ve reel faizin düşürülmesi borçlanma ihtiyacının gittikçe azaltılması ile mümkün olacak. İşte borçlanma ihtiyacının azaltılması da her şeyden önce bir yandan kamudaki harcamaların disiplin altına alınması burada tasarruf sağlanması öte yandan bütçenin sağlıklı gelir kaynaklarıyla başta vergiler ve diğer unsurlar olmak üzere, finanse edilmesine bağlı. Bu itibarla ortaya çıkan bu fırsatı iyi değerlendirmek ve ekonomik göstergelerdeki olumlu gelişme izlenimini daha sağlıklı bir şekilde sürdürmek durumundayız. Her şeyden önce büyümeye ihtiyacımız var. Bunun için yatırım üretim ve istihdamı artırmak durumundayız. Ve önümüzdeki dönemde alınacak temel makroekonomik politikalarda bu temel unsurlar özellikle göz önünde bulundurulacak. Vergi politikamızın da o amaçla geliştirilmesi bu hedefi dikkate alacak şekilde belirlenmesi en önemli hedefimizdir.

Borç stoku hakkında birkaç rakam verip sözü panelistlere bırakmak istiyorum. 2002 sonu itibariyle toplam iç borç stokumuz 91,7 milyar dolar, dış borç stokumuz ise 131,6 milyar dolar. Konsolide bütçe bazında baktığımızda kamu dış borç stoku 56,8 milyar dolar. Konsolide bütçe toplam borç stoku 148,5milyar dolar. Bunun %68'i iç borçlardan, 538'i de dış borçlardan oluşuyor. Mart 2003 sonu itibariyle verilere baktığımızda, iç borç stoku 162,6 katrilyon liraya ulaşmış, konsolide bütçe bazlı dış borç stoku ise 97,7 katrilyon lira mertebesinde. Bunun dolar cinsinden ifadesi Mart 2003 sonu itibariyle iç borç stokunun 95,2 milyar dolara, dış borç stokunun 57,2 milyar dolara ulaştığını görüyoruz ve toplam mart sonu itibariyle kamu bazlı borcumuz 152,4 milyar dolar. 2002 sonu itibariyle IMF'ye olan toplam borcumuz 16,2 milyar SDR yani yaklaşık 22 milyar dolar civarında. 2002 sonu itibariyle hazinenin garantili dış borç stoku da KİTler, yerel yönetimler, bütçe dışı fonlar, kalkınma ve yatırım bankaları olmak üzere yaklaşık 6,2 milyar dolar.

Bu bilgileri de size takdim ettikten sonra şimdi bu oturumda tebliğini sunmak üzere birinci sözü Sayın Ferhat Emil'e veriyorum. Buyrun Sayın Emil.

Ferhat EMİL (T.C. Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı): Teşekkür ederim Sayın Başkan. Değerli katılımcılar ben de Marmara Üniversitesi'nin düzenlemiş olduğu Türkiye Maliye Sempozyumu'nda Müsteşarlığım adına sizi saygıyla selamlıyorum. Tahmin ediyorum 20 dakikalık süre içinde 50 yıllık bir süreci anlatmak olabildiğince hızlı ve etkin bir sunum yapmayı gerektiriyor. O açıdan ben de sizlere bu zaman zarfı içinde Türkiye'de kamu borçlanmasıyla ilgili bazı bulgularımı paylaşmak istiyorum. Öncelikle belirteyim bu tebliği yazmaya Sayın Turgay Berksoy'a söz verdiğimde iki üç ay önce, Mayıs ayı içinde bunu süratle yapıp göndermeye de söz vermiştim ama son iki üç hafta bir Müsteşarlığa vekalet dönemim olunca planladığım süre içinde tebliği iletme imkanı bulamadım ama

söz veriyorum. Umarım önümüzdeki hafta içinde yarısı yazılmış yansı el yazması şeklinde olan tebliği size intikal ettireceğim.

Şimdi bu tebliğ aslında benim yine ileride yapmayı planladığım Türkiye ile IMF arasındaki ilişkilerin 1947 yılından beri gelişimiyle ilgili bir takım tarihi dokümanlara dayalı çalışmanın bir parçası. Onunla ilgili bir kuşbakışı görüş ilk bulgular.

1950'DEN BU YANA TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASINA YOL AÇAN NEDENLERİN BAZI TARİHSEL VERİLER IŞIĞINDA İNCELENMESİ

Ferhat EMİL*

I - Giriş:

Türkiye'de kamu borçlanması incelenirken genellikle son yıllardaki gelişmeler üzerine odaklanümaktadır. Kamu borcu sorununa bu şekilde yaklaşılması konunun özellikle güncellik bazında ele alındığı ortamlarda kamu borcunun bir sonuç olduğu gerçeğinin göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Hatta çoğu kez kamu borcundaki gelişmelerin kurumsal yapılardaki değişmelerden kaynaklandığı, bunlar olmasaydı kamu borcu sorununun mevcut olmayacağı konusunda görüşler bile bulunabilmektedir. Hal böyle olunca konu daha çok borçların sürdürülebilirliği, faizlerin yüksekliği, bunun piyasalara etkisi gibi bir" finans " olayı olarak ortaya konmakta ve kamu borcu için getirilen çözümler de daha çok "finans mühendisliği" anlayışı içinde "yaratıcı" çözümler olarak önerilmektedir.

Bu çalışmada esas olarak kamu borcunun bir neden değil bir sonuç olduğu ve bu konunun son yıllarda öneminin artmasına rağmen mazisinin oldukça eskilere dayandığı konusu bazı tarihsel veriler ve bilgiler ışığı altında ele alınıp incelenmeye çalışılacaktır[1]. Böylece sorunun temelinde yatan nedenlerin politik iktisadı konusunda bazı yaklaşımlar geliştirilmeye çalışılacaktır. Konunun tarihsel bir perspektif içinde ele alınmaması halinde ülkemizin içinde bulunduğu borç problemine sağlıklı bir bakış açısı getirilemeyeceğine ve bu sorunun temelinde yatan siyaset yapma biçimi değiştirilmediği sürece de kamu borcu sorununa kalıcı bir çözüm bulunamayacağına inanılmaktadır.

Çalışmada yöntem olarak 1950 başlamak üzere günümüze kadar ülkemizdeki kamu finansmanı sorununa damgasını vuran gelişmeleri ele alıp irdelemeye çalışacağız. Çalışmanın 1950'den başlamasının nedeni çok partili yaşama damgasını vuran gelişmeler ve politika oluşturma mekanizmaları ile kamu borcu arasındaki ilişkiyi sergilemeye çalışmaktır. Bunu yaparken dönemleri kabaca 1950-1960, 1960-1980 ve 1980'den günümüze olarak üç bölümde almaya çalışacağız.

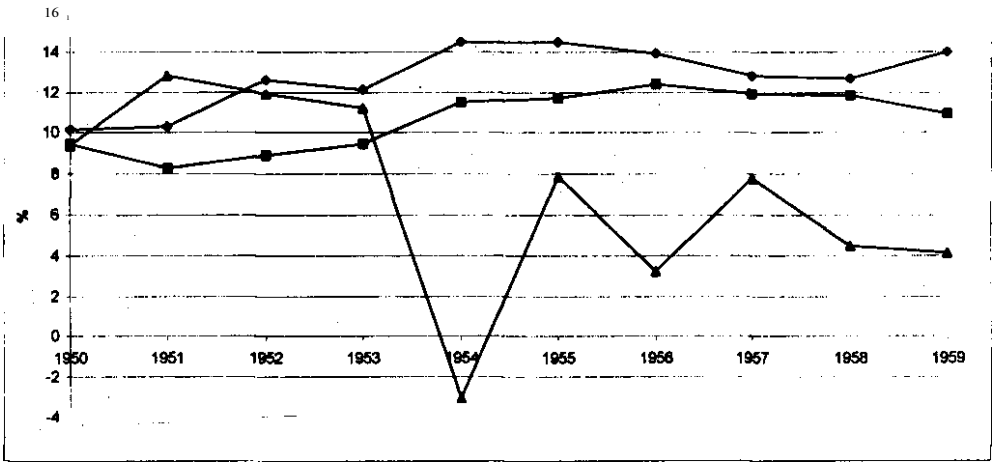
Hazine Müsteşarlığı

1 Kamu borçlan ile ilgili olarak bu çalışmada kullanılan veriler ve bilgiler ileride kitap olarak yayınlanması düşünülen "İktisat *tarihi verileri* ışığında *Türkiye ve* IMF *İlişkileri"* başlıklı çalışmamızda kullandığımız IMF dokümanlarına ve Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçlan Saymanlıklarının verilerine dayalıdır. Kamu borçlarına ve özellikle iç borçlara ilişkin verilerin 1950-1970 yıllan arasında yer alanlan başta olmak üzere 1980 yılına kadar olanların arşiv yetersizliğinden yeterince dökûmante edilememekle ancak bu konudaki çalışmalarımız devam etmektedir. Bu nedenle verilerin bu açıklamalar gözönüne alınarak yorumlanması gerekmektedir. Bu çalışmanın yazarı verileri dökûmante eden Hazine saymanlıktan görevlilerine ve serileri hazırlayan Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü elemanı Filiz Öztaş'a teşekkür eder. Tebliğdeki bütün hata ve sorumluluk yazanı ait olup, tebliğde yer alan görüşler Hazine Müsteşarlığı görüşleri olarak degerlendirilmemelidir.

II - 1950 - 1960 Döneminde Kamu Finansmanında Gözlemlenen Gelişmeler

Bu dönemin temel özelliği savaş sonrası siyasi gelişmelerin ülkeyi çok partili siyasi sürece sokması ve 1950'den sonra Demokrat Parti'nin büyük bir çoğunlukla tek başına iktidara gelmesidir. Tarım kesiminin geniş desteğini alan ve savaş süresince yaşanan zorlukların da etkisi ile ülkeyi bir kalkınma hamlesi içine sokmayı tasarlayan siyasi yapının önünde bunu mümkün kılabilecek bazı olumlu faktörler de vardı. Bunlar ABD kaynaklı dış yardımlar, Kore savaşının etkisi ile artan dış talebin yol açtığı yüksek tarım fiyatları, tarımda modern tarım tekniklerinin devreye girmesi ile nisbi üretim ve gelir artışı olarak sayılabilir. Özellikle Avrupanın İmarı Programı kapsamına alınan ülkemize bu dönemde IMF dahil yaklaşık 300 milyon dolar civarında dış yardım ve kredi girmiştir[2]. Bu şekilde sağlanan dış yardımlar aynı zamanda hükümetin çok kapsamlı bir yatırım programını uygulamaya sokmasına yol açmıştır. Tarım, tekstil, şeker, karayolları, baraj türü yatırımlar başta olmak üzere başlatılan kalkınma hamlesi ile 1950 yılında GSMH'nın % 10'u mertebesinde olan sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı dönem sonunda % 15 seviyesine yükselmiştir. Başlangıçta temel altyapıya yönelik bu yatırımlar daha sonra çok daha iddialı projelere ve kapasite arıtırımla rina yönelmiştir. Bunun sonucunda da büyüme özellikle 1950-1953 arasında ortalama % 11 civarında gerçekleşmiştir. Ancak 1954-1960 seneleri arasında ise ortalama büyüme oranının % 5 mertebesine indiğini görüyoruz (Grafik 1).

Grafik 1 : 1950-1959 Yatırım- Tasarruf (%GSMH) ve büyüme



— . — S.S.Yatı n m / GSMH——— • — Yurtiçi Tasarruflar/GSMH———A_____Büyüme Hız

^ IMF Stafi Raporlarından kendi hesaplarımız. Bu konuda kaynaklara göre birbirinden iarklı ancak yakın rakamlar bulunmaktadır. Bu konuda bk. Kepenek 1997, 1948-1955 döneminde sağlanan dış imkanların tamamına yakın kısmı hibedir.

Burada bazı noktalara dikkat çekmek gerekmektedir. Grafikte özellikle çok partili yaşamın ilk yıllarında yüksek büyüme, artan yükseklikte yatırım oranları gerçekleştirilirken, 1954 yılından itibaren büyüme oranları aşağı çekilmekte ve yatırımlar 1959 yılı hariç ilk yıllara oranla kısıtlanmak durumunda kalınmaktadır. Dolayısı ile 1950-1959 yılları arasında istikrarlı bir büyüme potansiyelinden bahsetmek pek mümkün gözükmemektedir. Bu ülke ekonomisinin o dönemdeki yapısal bir zayıflığına işaret etmektedir.O da büyük ölçüde ekonominin tarıma dayalı olması ve 1950-1953 döneminde hasadın ve tarımsal ürün ihracat imkanlarının olumlu olduğu sürece sanayi alanında ihtiyaç duyduğu yatırımların için ihtiyaç duyulan ithalatın finansmanı için gerekli olan kaynakları yaratabilmesi ancak hasadın iyi olmadığı özellikle 1953 yılı sonrasında bu potansiyelini kaybetmesidir. Kuşkusuz ekonomiyi olumsuz etkileyen bu faktöre katkıda bulunan başka unsurlar da vardı. Dünyada tarım fiyatlarının Kore savaşı sonrasında inişe geçmesi, 1946 Eylül devalüasyonundan sonra (1Dolar= 2.80 TL) kurda hiç bir ayarlama yapılmaması 1950-1959 döneminde resmi enflasyonun ortalama % 10 (karaborsa fiyatları ile % 20-25) 1950 den itibaren kümülatif olarak olarak % 130 artması ile başlayan Türk Parasının aşırı değerlenme süreci ve bunun dış açık problemlerine yol açması gibi etkenler de bu dönemin bir bütün olarak istikrarsızlık yaratan bir boyutu olduğuna işaret etmektedir. Böyle bir ortamda dahi büyüme ve yatırım yapma arzusunun devam etmesi ve bunun ağırlıklı olarak kamu tarafından yerine getirilmesi kamu finansmanı sorununa yakından bakılmasını gerektirmektedir.

Doğrusunu söylemek gerekirse o döneme ait resmi veriler bugün konsolide bütçe olarak bildiğimiz bütçe dengesi dışında toplam kamu sektörünün dengesini ve finansman yapısını veren boyutta değildir. Dolayısı ile kanımızca ülkemizin iktisat tarihi açısından çok ilginç bir evresini oluşturan bu dönem ile ilgili tarihsel bazı verileri o dönem ülkemize gelmeye başlayan IMF heyetlerinin raporlarından edinmek durumundayız.Bu raporları bir bütün olarak incelediğimizde bazı yıllar ve dönemler için Konsolide bütçe ve KİT açıklarının bir arada ele alınarak bir kamu dengesine ulaşılmaya çalışıldığını görüyoruz.Resmi verilere bakılacak olursa konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranının o dönemlerde çok küçük kaldığını (% 0.7-1 civarında) görüyoruz. Buna karşılık bu dönemde yatırımların yarısının bütçe ve KİT'ler üzerinden yapıldığı ve KİT'lerin yatırım aracı olarak geniş bir biçimde kullanıldığı göz önüne alındığında örneğin 1956 yılında KİT'lerin işletme zararları ve yatırım tutarlan dahil toplam finansman açıklarının toplam gelirlerinin % 35'ine ulaştığı ve bu şekilde hesaplanan KİT açıklarının GSMH'nın % 3.5'u civarında gerçekleştiğini görüyoruz[3]. Dolayısı ile tüm yıllar için olmasa bile o dönemler için genel olarak kamu açığının GSMH'nın % 4-5'i civarında olduğu sonucuna ulaşmamız mümkün bulunmaktadır.

Bu açıkların nasıl finanse edildiğine gelince burada da ilginç gözlemler yapmak mümkündür.

Kamu açıklarının finansmanında bu yıllar için en önemli kaynak toplam bütçe gelirlerinin % 10'una varan dış yardım ve kredilerdir. Dış borçlanmanın yanında kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın da yer aldığı görülmektedir. Ancak o döneme ait iç

[3] IMF 1971 ve IMF 1956

borç stok rakamlarının serisini tam olarak oluşturmak mümkün olamamaktadır[4]. Fakat bir fikir vermesi açısından 1950 yılı öncesinde ve 1950 yılında iç borç stokunun (buna hazine kağıtları ve hazine kefaletine haiz bonoların dahil olduğu anlaşılmaktadır.) 1 milyar TL civarında olduğu bulgusuna ulaştığımızı burada belirtelim[5]. Ancak 1959 yılında bu rakamın 3.4 milyar TL'ye ulaştığını görüyoruz. İç borçlanma ile ilgili 19501i yıllarda egemen olan hukuki düzenleme ilginç özellikler taşımaktadır. Buna göre Emekli sandığına devlet ve personel katkıları için hazine kağıdı verilmektedir.Ticari Bankalar mevduatlarının % 20'sini, rezervlerinin ise % 5'ini hazine kağıdına yatırmak zorundadır. Anonim şirketler de yine rezervlerinin % 5' ile hazine kağıdı almak zorundadırlar. İç borçlanma için çıkarılan tahviller de hem bu dönem hem de daha sonraki dönemler için bugün anladığımız anlamda piyasaya satılan tahviller değildir. Bunlar yukarıda sözü edilen disponiblite amacı ile çıkarıldığı gibi plasman bonoları adı ile daha bir yatırım amaçlı bonolar da çıkarılmakta ve en önemlisi müteahhit bonoları olarak bilinen ve 1990'h yılların başında da bir ara gündeme gelen ve kısa süre uygulanan bonolara benzeyen bonolar ihraç edilmektedir. Bu son bono tipi nakit ödeme yerine bekleyen müteahhit alacakları karşısında ihraç olunduğu için o dönemdeki nakit yönetimi açısından da bir fikir vermesi açısından ilginçtir.Hazine tahvilleri (istikrazlar) genel olarak en az 5-6 yıl çoğu kez 20 yıla varan vadeli ve yıllık % 5-6 faizle ihraç olunmakta ve ihraçlar için kanun gerekmektedir.Dolayısı ile kamu finansmanı dış borçlanmanın ve yardımın yanısıra bu tür bir kısmı ağırlıklı olarak zorunlu iç borçlanmalarla da karşılanmaktadır. KİT'ler ise yine hazineden aldıkları hazine kefaletini haiz bonoları Merkez Bankasına kırdırarak finansman sağlamaktadırlar. Bu dönemin istatistiklerinden çıkartılabildiği kadar ile ihraç olunan hazine kağıtları ile Katma Bütçeli İdareler ile İktisadi Devlet teşekküllerine verilen hazine kefaletini haiz bonoların GSMH içindeki oranının toplam olarak ortalama % 12 seviyesinde olduğu, buna karşılık sadece konsolide bütçe finansmanı için çıkarılan kağıtların toplamının GSMH'ya oranının % 7 civarında olduğu ve toplam kamu dış borcu ile bir arada ele alındığında bu rakamın çok kaba bir hesapla % 10-12 arasında olabileceğini tahmin etmekteyiz. Bu miktara Hazine kefaletini haiz IDT bonoları da eklendiğinde oranın % 17-18 civarına da çıkabileceği anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ortalama % 12 - % 18 civarında dolaşan bir kamu borçlanma oranının o dönemeler için hiç de küçümsenmeyecek bir büyüklük olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir.

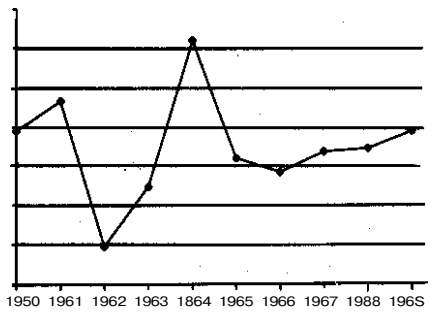
Bu yöntemler dışında kamunun finansmanında bütçe dışı bazı mekanizmaların fonların da kullanıldığı anlaşılmaktadır. O dönemlere ait dokümanların incelenmesinden anlaşıldığı kadarı ile katlı kur uygulamaları nedeni ile özellikle KİT'lerin ithalatındaki kur farklarının finanse edilmesi amacıyla Döviz İstikrar Fonu kurulması ve fonun açık verdiği durumlarda bunun Merkez Bankası tarafından karşılanması buna örnek verilebilir. O dönemde bir diğer bütçe dışı finansman uygulaması Amortisman ve Kredi Sandığı uygulamasıdır. Amortisman ve Kredi Sandığı ayrıca kendisi de bono ihraç ederek finansman sağlamaktadır. Böylece Hazine borçlanmasına ilaveten Amortisman Kredi Sandığı aracılığı ile

Bu dönemlere ait önemli bir kaynak olarak Arsan 1961 zikredilebilir.

IMF 1948, Arsan 1961

de borçlanma mekanizması yaratılmış olmaktadır[6]. Merkez Bankası nezdinde tutulan ve devlet borçlanma hasılatlarının bir kısmının yatırıldığı, bu hesap, esas olarak KİT'lere maliyetine kredi vermektedir. 1954 konsültasyonu için ülkemize gelen IMF heyeti ile yapılan bir görüşmede heyetin memur maaşlarına zam yapılması halinde bunu bütçenin hangi kaleminden tasarruf yapılarak karşılanacağını sorması üzerine Türk tarafının bunun tasarruf edilememesi halinde Amortisman Kredi sandığından bono ihraç edilerek farkın kapatılacağı yanıtını vermesi kamu hesaplarının bir bütün içinde ele alınması gerçeğinden o günlerde pek de haberdar olunmadığı izlenimini vermektedir[7]. Nitekim Amortisman Kredi sandığı yolu ile bütçe dışından borçlanılmasının borç idaresini zorlaştırdığı ve çok başlı bir yapı oluşturduğu da bu dönemi ele alan yazarların üzerinde durduğu bir hususdur[8]. Sonuç olarak bu tür uygulamaların bütçe disiplininden sapmasive KİT yatırımlarının giderek artması sonucunda bu sefer 1959 yılında konuya bir "disiplin" getirme amacı ile yine Merkez Bankası nezdine bu fonları konsolide ederek İç Finansman Fonu kurulmuştur. Bu fon Ekonomik Koordinasyon Komitesi tarafından yönetilecek ve yurtdışından sağlanan kaynaklar, IMF kredileri bu fona tahsis edilecekti. Bu fon KİT yatırımlarına kontrollü bir şekilde kaynak aktaracaktı. Fon aynı zamanda Emekli sandığı kaynaklarını da kullanabilecekti. Bu fonun 1960 sonrasında planlı kalkınma döneminde kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Ancak KİT'lerin özellikle 1958 istikrar tedbirlerinden sonra açıklarının önemli bir bölümünün bu fon aracılığı ile karşılandığı anlaşılmaktadır[9]. Fonun tam bir hesabına ulaşmak mümkün olmamakla beraber uygulamasında bizzat kendisinin bir açık vermediği sadece yurtdışı kaynakların kanalize edilmesinde daha derlitoplu bir sistem kurulması ile ilgili olduğu izlenimi edinilmekle beraber bu türden bütçe dışı fon uygulamalarının ilk örnekleri olması açısından önem taşımaktadır. Sonuç olarak mali örgütlenme açısından Hazine Birliği kağıt üzerinde sağlanmış gözükse bile aslında başta KİT fi-

Grafik :2 Hazine Kağıtlarının bilanço içindeki payı 1950-1959



[6] Amortisman ve Kredi sandığı ile ilgili bilgilerin bir kısmı IIMF dokümanlarından **biT** kısmı **ise** Sn. Tevflk Alunok İle yapılan görüşmelerden edinilmiştir. Kendisine teşekkür ediyoruz.

[7] IMF 1954

[8] Arsanl961,s.l78-ı80

[9] IMF 1959

nansmanı olmak üzere bütçe ile ilgili olarak geliştirilen bu tür mekanizmaların o dönemlerde de var olduğu ve bunun da mali disiplini bozarak borçlanma gereğini olumsuz olarak etkilediğini söylemek mümkündür.

Ancak o dönemler ile ilgili olarak kamu açıklarının finansmanı konusunda bu konudaki örgütlenme biçimi ne olursa olsun dikkati çeken husus sonuçta bu açıkların Merkez Bankasından finanse edilmesidir. Aslında bu anlamda Merkez Bankasının bir kalkınma bankası gibi kullanıldığını da görmekteyiz.Nitekim 1950-1960 döneminde Merkez Bankası bilançosunun içinde Hazine kağıtları ile hazine kefaletini haiz KİT kağıtlarının payı dönem boyunca parasallaşmamn boyutunu göstermesi açısından ilginçtir.

Bu açıdan bakıldığında hazine bonosu veya hazine kefaletini haiz bono ihraç ederek ve bunları büyük ölçüde zorunlu olarak bankalar ve şirketlere kesimine satarak sağlanan kamu finansmanının özünde bu bonoların park ettiği yer olarak Merkez Bankası aracılığı ile yapıldığı sonucunu çıkarabiliriz. Biraz önce değindiğimiz gibi dönemin kamu finansmanının diğer bir boyutu dış borçlanmadır.Türkiyenin dış borçları 1950 yılında 400 milyon Dolar iken (GSMH'nın % İTİ) kamunun payı 277 milyon dolardır. Buna karşılık 1950'li yılların ortasında bu rakam 1.1 milyar doları (GSMH'nın % 17.4'ü) kamunun payı ise 346 milyon doları bulmuştur. 1950'nin ortalarından itibaren 1959'a kadar toplam dış borç ortaya çıkan ekonomik sorunların da etkisi ve kreditörlerin özel sektöre kredi açmakta sıkı davranmaları nedeni ile fazla değişmeden 1 milyar doların biraz üzerinde devam etmiştir. Ancak kamunun payının ise buna rağmen artmaya devam ettiği ve 420 ila 490 milyon dolar civarında seyrettiği görülmektedir.

Kamunun finansmanının nihayetinde Merkez Bankası tarafından yapıldığı dış borçta hızlı bir artış yaşandığı bir ortamda yüksek enflasyon ve ödemeler probleminin yaşanması kaçınılmazdır. Nitekim o dönemlere ait dokümanlara göz gezdirildiğinde hükümetin 1954,1955 ve 1956 dönemlerinde bazı istikrar tedbirleri (Milli Korunma Kanunun yeniden yürürlüğe konulması dahil) almaya yöneldiğini görüyoruz. Ancakyine bu dokümanlardan öğreniyoruz ki bu tedbirler ya hükümetin ya da iş aleminin gönülsüzlüğü nedeni ile başarısızlığa uğramakta ve sorunlara yol açan davranış biçimleri sürdürülüp gitmektedir. Örneğin 1954 yılında alınan tedbirler arasında ticari bankaların verdiği kredilerin kısıtlanmasına ve Merkez bankasının kontrolünün arttırılmasına yönelik olarak alınan önlemlerden çiftçi borçlarının daha sıkı takibi gibi kararlardan aradan üç ay geçmeden kuraklık gerekçe gösterilerek ticari bankaların ve çiftçilerin baskısı karşısında vazgeçilmek zorunda kalınmıştır. Bu durum 1958 yılında 4 Ağustos 1958 tedbirleri ve % 300'ün üzerinde devalüasyona ve bir dış borç ertelemesine kadar böyle sürmüştür.Bunun akabinde de 1960 devrimi gündeme gelmiştir. Burada can alıcı bir soruyu sormak gerekmektedir. Hangi davranış biçimleri ve politikalar bu dönemde ülkemizde karnu finansmanı ve borçlanma sorununu sürdürülemez bir boyuta getirmekte ve sonuçla siyasi krizlere yol açmıştır? Kanımızca bu sorunun yanıtını ileriye de ışık tutması açısından en iyi şu alıntı özetleyecektir.

" Demokratların temel problemi ellerindeki kısıtlı kaynağa rağmen pekçok şeyi yine pek kısa zamanda yapmaya çalışmalandır.Tanmda büyüme ekilebüecek akınların ***genişlemesi*** i/c ***mümkün olmuş ancak*** tarımın makineleşmesine ***rağmen verimlilik artışmın buna*** batkısı sr-

nır/ı *kaimıştır.Tarım daha çoh hava koşullarının 1950-1953 arasında iyi* girmesi sayesiıaV *büyümüş, ancak 1954 yılına* gel indiğinde *durum tersine dönmüştür. Buna rağmen hükümet soğuk savaş ortamında stratejik* konumunu *kullanarak müttefiklerinden yardım ve uygun koşullu krediler alarak ithalat* ve yatırımlarına hız *vermeyi sürdürmüştür.Bu finansman tarzına ödemelerini* geciktirmeyi *de* eklemiştir...

Demokratlar içinde bulundukları mali güçlüklerin hiç olmazsa *bir* kısmını *özellikle toprak* ».alı inlerin i vergileyerek *çözebilirlerdi. Zira toprak sahipleri* yurtiçi hasılanın *% 20* sine sahipken *gelir* vergisinin *% 2* sini *ödüyorlardı. Ancak* siyasi *kaygılar bunu* engellemiş ve *otum yerine Merkez Bankasından* kaynak kullanılması yoluna *gidilmiştir[0]".*

Gerçeklen de peşpeşe istikrar tedbirlerinin alındığı 1950' li yılların ortalarında hükümetin getirmeye çalıştığı arazi vergisi Mecliste o donemdeki gazetelerin ifadesi ile büyük gürültülere sebep olduktan sonra reddediliyor ve hükümet IMF'ye söz verdiği halde bu ı,ıahhüdünü yerine getirememekten dolayı sıkıntılı bir duruma düşüyordu. Hatta 1958 yılında işler geri dönülemez bir noktaya geldiğinde bu sefer siyasi otorite dayandığı kesimi karşısına alrnak pahasına tarımda vergilerin arttırılacağı yolunda yeniden söz vermek zorunda kalıyordu.

tfutün bunlar bizi şu nokraya getirmektedir. Çok partili yaşama geçişle birlikçe yeni siyaset hiçimi kendisini kamu kaynaklan üzerinde rekabet biçiminde göstermektedir. I Icr ne kadar o dönemin iktidarı da büyük bir çoğunlukla işbaşına gelmişse de davranış biçimi bugünkünden farklılık göstermemektedir. Bu da olabildiğince harcama yapmak ancak hu harcamalar için gerekli kaynağı yani vergiyi toplamada siyaseten gönülsüz davranmaktır. Tarımın dünya fiyatları üzerinde desteklenmesi, KİT'lerin siyasi amaçla ve istihdam drposu olarak kullanılması ve zarara girmesi, TMÜ'nun görev zararlarının Merkez Bankasından ve gizlice karşılanması ve bunun muhalefet milletvekilleri tarafından dönemin Maliye Bakanına yöneltilen soru önergeleri ile sorgulanması günümüzün geçmişle de yaşandığına dair ilginç anekdotlar olarak ele alınabilir. Sonuç olarak 1950-1 959 donemi kamu borçlanması büyük olçude popülist rant dağıtımına, harcama yapmaya ve vergi toplamamaya yönelik siyaset yapma biçiminden etkilenmiş ve plansız KİT yatırımlarım besleyen dış borçlanma ve Merkez bankasına dayalı enflasyon ist linansınanla birlikte ülkemiz hır dış borç krizi ile karşı karşıya kalarak moratoryum ilan etmek durumunda kılmıştır.

Bundan sonraki bölümde Kamu borçlanmasının ve buna neden olan politikaların !9ö0-HJKO döneminde 1950-1959 döneminden farklılık gösterip göstermeyeceği konusunu \ ı-ne tarihsel veriler ışığında incelemeye çalışacağız.

I'urk Ekonomisi İ958'e geldiğinde dışborçlarını ödeyemez hale gelip moratoryum ilan ettikten sonra ticari borçlarının ertelenmesini leminen Mayıs 1959'da bir borç ertelemesine e,ıui. Dış devlet borçlan hu erteleme dışında tutuklu. O dönemde dış borcun %40 ıı,ı yakın kısmını oluşturan 442 milyon $'lık ticari borç ertelendi. Yeni ekonomik program ile

[11] ZuKhı-r lWlH, s. 230

25 milyon $'ı IMF'den olmak üzere 354 milyon S'lık dış kredi elde edildi. 1958 stabilizasyon programı yürürlüğe kondu.

III. 1960 - 1980 Dönemi Kamu Finansmanı Gelişmeleri

1958 istikrar programının etkileri çok yavaş hissedildi. İhracat yeterince canlanmadı. Alınan kredilerin kullanımı ancak 1959 yılında mümkün oldu ve ülkenin gerek duyduğu ithalat ancak o zaman canlanabildi. Bu dönemde büyüme özellikle yurtiçi talebin ve kredilerin kısıtlanması ile % 4 civarında gerçekleşti. Hükümet bunu kamu açığının düzeltilmesi ve para arzının daraltılması ile sağlayabildi. Yüksek devalüasyon ve KİT fiyatlarının artmasına rağmen enflasyon 1958 de % 15 oldu. Ancak 1959'un ikinci yarısından itibaren disiplin tekrar elden bırakıldı. Para arzı arttı ve enflasyon % 19'a çıktı.

a) 1960 - 1962 Toparlanma ve Konsolidasyon Dönemi - Ara Dönem

1958 istikrar tedbirlerinin uygulanması 1960 ihtilali ile kesintiye uğradı. Ancak yeni hükümet de IMF'ye başvurarak programı devam ettireceği sözünü verdi. Planlı Kalkınma dönemine geçildi. Kamu açıkları azaltılmaya çalışıldı. Ancak bunda gene başarılı olunamadı. Bütçe açığı binde yarıma indiyse de (GSMH'ye oran olarak) KİT finansal ihtiyacı gene %3,5 - 4 seviyesinde kaldı[11]. Ancak kamu finansmanı açısından önemli bir gelişme oldu. Hükümet Merkez Bankasında kullanılan Kısa vadeli avansı sınırladı. Hatta yasal limit %15 iken bunun %5 ile sınırlaması uygulamasına başlandı. 196Tde ise ilk kez 154 sayılı Kanunla Hazinenin ve Kamu Kuruluşlarının birbirine ve TCMB'ye olan borçları tahkime tabi tutuldu ve TCMB'nin bilançosunda Hazine kağıtlarının payının oranı %7,5'a düştü. Ancak bütün önceki dönem borçları uzun vadeli Hazine kağıtlarına ile tahvil edildi. Böyle olunca 1961 yılında Hazine dahil tüm kamunun iç borcu GSMH'nın %18'ine çıktı. Bu oran 1960'da % 9 civarında idi. Aslında bu iki gelişme sonucu Hazine'nin ve diğer kamu kuruluşlarının TCMB'den harcamalarını finanse etme uygulamalarına 1960 - 62 yılları arasında bir set çekildiği ve böylece kamu açıklarının finansmanında atılan bu adımla 1960 - 62 arasında ortalama enflasyon %5'in altına çekildiğini görüyoruz. Tahkimin o dönem IMF tarafından onaylanması İle de kamu kurum ve kuruluşlarının kronikleşmiş alacaklarına bir çeki düzen getirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak ileride bu tahkim uygulamalarını yaygınlaştırılmasının ve hemen her hükümet değişikliğinde bu tür uygulamalara gidilmesinin de mali disiplin nasıl bozduğu ve kurumların birbirine olan borçlarını ödemeyerek gereksiz harcama kalıpları yarattığı bilinmeyen bir husus değildir. Belki de 1961 tahkimi bu anlamda ilk örnek olmuştur. 1961 - 1962 arasında açıların tahvil ile finansmanı daha bir önem taşımıştır. Bu anlamda "Hürriyet İstikrazı " adı altında Ağustos 1960 da bir tahvil çıkarılmıştır. 250 milyon TL tutarındaki bu tahvil 20 yıl vadeli ve %6 kupon faizli olarak olarak ihraç edilmesi ve 1980 yılında tasfiye edilene kadar edilene kadar saymanlık kayıtlarımızdan ödenmiştir. Hürriyet istikrazı tahvilleri-

mi Bütçe açıklarının gününüzdekine benzer bir sınıflaması o dönemlerde mevcut olmadığı için bu verilerin biraz dikkade yorumlanması gerekmektedir. Ancak uİaşngımız belgelerin bir kısmında günümüz uygulamalarına benzer sınıflama ile bu açığın örneğin 1961 - 70 arasında % 2.2 olduğunu görüyoruz.

nin 150 milyon TLsinin halka, kalanının ise Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve ticari bankalara satıldığı anlaşılmaktadır. Elde edilen hasılatın 130 milyon TEsi KİT'lerin yatırım ihtiyaçları için kullanılacaktır.

Bu dönemin ilginç bir Özelliği de özellikle İstanbul Belediyesi başta olmak üzere belediyelerin özellikle 1960 öncesinde finansman bulmadan yatınm projelerine girişmiş oldukları ve bunları vadesi gelen diğer yükümlülüklerini (özellikle KİT'lere) erteleyerek karşılamaya çalıştıkları bilgisine ulaşmamızdır. Bir ölçüde tahkimin de nedeni sayılacak bu gelişme sonucu belediyelerin harcama ve borçlarının Hazine tarafından izne tabi tutulması 1960 yılından sonra zamanın hükümetinin aldığı bir diğer tedbirdir. Belediyelerin finansmanı ile bunların Hazine üzerine getirdiği yükler bugünde kamu borçlarının artmasında önemli bir etkendir.

Aslında 1950'li yılların özellikle KİT cephesindeki mali disiplinsizliğinin 1960'ın ilk yıllarına sarkan bir diğer özelliği de KİT'lerin vergi borçlarını ödemeyerek ertelemeleridir. Bu konuda ulaştığımız bazı bilgilerde örneğin KİT'lerin ödenmeyen vergilerin 1959 -1962 yıllan arasında ortalama 700 milyon TL olduğu (toplam vergi gelirlerinin %10 - 11'i) ve bunun % 60'ının TEKELe ait olduğunu görüyoruz. TEKEEin vergi borçları ve bunların tasfiyesi meselesinin günümüzde de hala tartışıldığı düşünülecek olursa o günden bu yana KİT'lerle ilgili bazı alışkanlıklar ve problemlerin aynen devam ettiğini sonucuna ulaşmak mümkün gözükmektedir.

1961 yılında yeni bir iç borçlanma enstrümanının devreye sokulduğunu görüyoruz. Bu da Tasarruf Bonosu uygulamasıdır. %6 faizli ve ilk 5 yıl satılmayan bu bonolar hem gerçek hemde tüzel kişiler tarafından vergilendirilebilir gelirlerinin her ay %3'ü kadar almak zorunda oldukları zorunlu bir tasarruf ararcı olarak yürürlüğe konmuştum Tahvillerden sağlanacak hasılat ile yine bütçe ve KİT yatırımlarının finanse edilmesi öngörülüyordu. 1980'li yılların başında itfa edilene kadar stoklarımızda taşınmış olan bu bononun da uygulamada ciddi bir şekilde ticaretininin yapıldığı ve ikinci elde bazı haksız kazançlara ve problemlere neden olduğu bilinmektedir. Bu bonolar örneğin 1971 yılında toplam tahvil stokunun (21.5 milyar TL) üçte birini oluşturmakta iken 1980 yılında bu oran %1'e inmiştir.

1960 - 62 arasındaki ara dönemde kamunun dış borç finansmanına baktığımızda cari açığın GSMH'nın %3'ü civarına çıktığını görüyoruz. Bu hem ihracatın 1958 devalüasyona rağmen hasadın iyi olmaması nedeniyle yeterince artmamasına buna karşılık kredi girişlerinin 1959'dan itibaren oranla hız kazanması ile ithalatın artması ile açıklanabilir. Böyle bir ortamda açığın finansmanı daha çok uzun vadeli ABD hükümeti hibeleri ile sağlanmıştır. (Yılda yaklaşık 100 milyon $). Bu dönemde Türkiye'nin toplam dış borcu 1-1.2 miyar $ seviyesinde kaldı ve kamunun payı yine bu miktarın %50fci civarında (GSMH'nın %10 - 11'ı) olduğunu görüyoruz.

Bu yönden konuyu ele aldığımızda kamu borçlanmasının bu ara dönemde Konsolide Bütçenin 2/3'ü cari 1/3'ü yatırım harcamalarından oluşan finansman ihtiyacı ile KİT'lerin operasyonel açıkları ile yatırım ihtiyaçlarından kaynaklanan açığının finansmanı üzerinde yoğunlaştığını ve bunu Merkez Bankası'nın yerine iç borçlanma ile dış finansmana da-

yandırılmaya çalıştığını söyleyebiliriz. Biraz önceki dipnotta belirttiğimiz hususlar çerçevesinde KİT + Konsolide bütçe açığının %6 - 6,5 seviyesinde oluştuğunu, konsolide edilmiş iç borçlar ve dış kamu borcunun toplamının GSMH'nın oranının %30 civarına çıktığını söyleyebiliriz. Bütçe açığının finansmanının da yarı yarıya iç ve dış borçlanma İle yapıldığını görüyoruz.

Kamu finansmanı ile ilgili bu ara dönemin bir toparlanma, geçmişin borç hesabını konsolide ederek ileriye taşıma şeklindeki kararın sonucu daha önce Hazine portföyünde gözükmeyen konsolide borçların Hazine stoklanna alınması ve bunun da TCMB bilançosuna park ettirilmesi şeklinde olmuştur diyebiliriz. Bu süreç aynı zamanda vergide bir çeşit atılım yapıldığı dönemdir. 1960'h yılların başında memur maaşlarının %20 arttırıldığı ve yine konsolide bütçeden yapılacak kamu yatırım harcamaların %20 arttığı bir ortamda bütçeyi kontrol edebilmek için vergilendirmeye ağırlık verilmiştir. Dolaysız vergilerin oranları arttırılmış, o dönemde de tartışmalar yaratmış olan servet beyanı getirilmiş, emlak vergileri arttırılmıştır. Konsolide bütçede bu tedbirler alınmakla beraber KİT açıkları ve yatırım faaliyetleri devam etmiş, ancak biraz önce söylediğimiz gibi TCMB finansmanına gidilmemiştir. KİT'lerin yeniden yapılandırılması, sermaye yapılarının güçlendirilmesi o dönemlerde yapısal reformlar açısından dikkat çeken özelliklerdir.

b) 1963 - 1970 Dönemi :

Bu dönemler esas olarak birinci plan dönemine denk gelmektedir. Plan dönemine geçilmesi ile beraber kişisel gelirler artmıştır.. 1961 - 1970 arası büyüme %6 - 7 civarında oldu. OECD tarafından ly62 de Türkiye için kurulan Türkiye'ye yardım konsorsiyumu kanalı ile gelen hibe, kredi ve teknik yardım ile büyüme yine dış kaynaklara dayandırıldı. Bu arada iç borçlanma alanında alanında neredeyse her yıl bir kalkınma istikrazı tahvili çıkarıldı. Bu anlamda ilginç bir sonuçla karşılaşıldı. Bu aslında daha sonraki plan dönemlerini etkilemiştir. Planlı dönemde de büyüme ve kalkınma anlamında başarılı sonuçlar alınmışsa da bu yine borçlanma kanalı ile olmuştur. Örneğin 1965 - 70 arası dış borçlar ortalama 1.7 milyar $ civarında seyretmiştir. Bu bir önceki dönemle karşılaştırıldığında yaklaşık %70 civarında bir artışı simgelemektedir. Ancak GSMH'nın önceki dönemlere oranla (%5) bu dönemde %6 - 6.5 civarında büyümesi ile dış borç/GSMH oranı %18'lerden %15'lere düşmüştür. Ayrıca toplam dış borç içinde kamunun payı %50'lerden %80 - 90 civarına çıktı.

Bu dönemde bütçe açıkları ve KİT açıkları ile özellikle tarımsal KİT'lerin mali durumunda bozulmalar görüldü. KİT sistemi yatırım ihtiyacından kaynaklanan finansal güçlükler içine girdi.

Bu dönemde ihraç edilen Hazine bonolarının bankalara ve Milli Piyango İdaresine satıldığını, TMO'ya finansman yaratması için verildiğini görüyoruz. Nitekim 1961 de tahkimin de etkisi ile normal payı azalan Hazine bonoları ile Hazine kefaleti hazine bonoların TCMB bilançosu içindeki payı %7.5'dan ortalama %20'ye çıktı. Hazineye doğrudan verilen kısa vadeli avansın bilanço içinde payı ise 1963'de %3'ten 1970 sonunda %13.4'e çıkarken bu parasallaşma enflasyona yıllık ortalama %5 - 6 civarında yansırken 1950'li yıllarda benzeri yaşanan kur değerlemesi giderek kendisini ödemeler dengesinde göster-

meye başladı. 1958"de yapılan devalüasyon sonrası kur sabit tutulurken 1958'den 1970'e enflasyon %110'a yakın artış göstermişti. Bu anlamda 1970'de Türk Parası'nın değeri bir kez daha devalüe edildi ve 1 $ =15 TL oldu. Yeni bir istikrar programı yürürlüğe kondu. Bu devalüasyonu 12 Mart 1971 Askeri muhtırası ve hükümet değişikliği takip etti.

1963 -1970 döneminin mali performasımnın bakacak olursak vergi gelirlerinin GSMH'ya oranının bu dönemde %18 olduğu ve 1950 - 64 arası ortalama % 11 - 12 civarında olan bu payın arttırıldığını görüyoruz. Buna karşılık o günden bugüne dolaylı vergilerin payı dolaysız vergilerin çok üzerinde olmuştur. O dönemde dolaylı vergilerin payı % 65'e ulaşmıştır. Vergi kaçağının da ciddi bir sorun olarak gündeme geldiğini görüyoruz.

Vergideki artış aslında planlı kalkınma dönemindeki yatırımların finansmanı için de önemlidir. Bu açıdan birinci plan döneminde özellikle personel harcamalarının kısıtlanması gibi bir yaklaşımın benimsendiği ve yatırımların kaynağı olarak vergiye ağırlık verildiğini görüyoruz. Ancak planlı dönemin başları için daha geçerli olan bu durumun 1970 sonrası memur maaşlarının artışının daha fazla geciktirilmemesi sonunda değiştiğini söylemek de mümkündür. Birinci plan döneminin hazırlayıcılarının vergi konusunda daha radikal reformlar peşinde oldukları da bilinmektedir. Nitekim bu gerilim bu dönem plancılarının İstifası ile sonuçlanmıştır[12].

Bu dönemde merkezi hükümet bütçesi açığının GSMH'nın %2 - 2,5 'u arasında değiştiği görülmektedir. KİT'lerin açığı ise %2,5 - 3 arasında değişmekle ve birinci plan dönem sonunda kamu açığı %4,5 -5,5 arasında bir yere oturmaktadır. Hazine'nin nakit pozisyonu ile ilgili veriler emanet biriktirmenin ve nakit tayınlamasının da yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir.

Aslında Merkez Bankası finansmanında bu dönemde görülen bir diğer gelişme TMO, Şeker gibi kurumlara açılan kredilerin de TCMB'nin kamuya açtığı krediler içinde önemli bir yer tutmasıdır. Sonuç olarak 1963 - 1970 gibi Birinci plan döneminin (1963 - 1967) önemli bir bölümünü kapsayan süreçte kamu açıkları %4 - 5 civarında değişmiş ancak finansmanı 1960'lı yılların başındaki iç + dış borç ağırlıklı finansman yerine tekrar Merkez Bankası ağırlıklı bir yapıya doğru dönüşmüştür.

TCMB'nin hem kamu kesimini, hem de toplam bankacılık sistemi kredilerinin %30'u boyutunda özel kesimi finanse etmesi, özellikle 1970 devalüasyonundan dan sonra ve 1971 den sonra cari harcamaların da (personel maaşlarının gibi) artmasının etkisi ile enflasyonist sürecin hızlandığı bir döneme girilmiştir.

Bu dönemde ülkenin döviz girdilerine yardım eden bir unsur işçi dövizleridir. Böylece ithal ikameci dış kaynağa bağlı bir sanayileşme stratejisinin olduğu birinci plan döneminde dış kaynak ihtiyacı bir ölçüde bu şekilde karşılanmaya çalışılmıştır.

Ancak; 1963-70 dönemi

* Başta KİT açığı ve KİT'lerin yatırım ihtiyacı olmak üzere kamu harcamalarının arttığı
* Bunun bir ölçüde vergi performansı ile dengelemeye çalışıldığı,
* Kamu açığının %5'ler seviyesinde devam ettiği,
* Finansmanda TCMB'nin ağırlığının arttığı,
* Buna rağmen yıllık enflasyonun %5'ler, büyümenin %6 civarında oluştuğu
* Fakat devalüasyonun baskılarının 1970 yılında yoğunlaştığı
* 1965 seçimleri ile birlikte planın kaynak - yatırım anlayışından uzaklaşıldıgı

bir donemi ifade eder.

c) **1971 - 1980 Dönemi :**

Bu dönemdeki gelişmelere damgasını vuran olayların siyasi boyutu ağır basmaktadır.. 1970 Ağustos devalüasyonu sonrası 12 Mart 1971 muhtırası ile birlikte bu dönemi ilk bir kaç yılında (1971 - 1974) Kamu Finansmanının kontrol altına alınmaya çalışıldığını görüyoruz. 1971 yılında hem devalüasyonun etkisi hem de kamu çalışanlarının maaşlarından ciddi artışlar yapılması ile birlikte konsolide bütçenin 1971 yılında GSMIfnm %1,5'u civarında açık verdiği 1972 - 1973 döneminde ise bu açığın ciddi bir biçimde azaltıldığı ve sıfıra yakın bir boyuta getirildiği görülmektedir.

Burada bir nokta dikkati çekmektedir. Hem 1960 Askeri ihtilali hem de 1971 Askeri Muhtırası sonrasında kamu maliyesinde bir toparlanma yaratılmaya ve mali disiplin getirilmeye çalışılmaktadır. Bu aynı zamanda dış borç ödemelerine ağırlık verilmesi nedeni ile harcamaların kısılması zorunluluğundan da kaynaklanmaktadır. Ancak bu dönemde de KIT yatırını ihtiyaçları artmaya devam etmiş kendi kaynakları ile karşılanamayan kısımları için Merkez Bankası finansmanına ağırlık verilmek durumunda kalınmıştır. Bunun içinde Amortisman ve Kredi Sandığının yerine kurulan Devlet Yatırım Bankası'nın TCMB'deki zorunlu karşılıkların belli bir oranını KİT'lere kredi olarak vermesi yolu ile bu linansman sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde de Merkez Bankası nezdinde kamu tahvilleri cüzdanının bilanço içindeki payı ortalama %20 - 22 dolayında seyretmiştir.

Bu donemde aynı zamanda Hazine iç borç stoku ile ilgili bazı verilere de ulaşmak mümkündür. Hazine Tahvil + Bono stokunun GSMH'ye oranı 1971 - 1980 arası %10 (KVA ile birlikte %12) civarında oluşmuştur. Stokların içinde Kalkınma İstikrazı Tahvilleri, Tasarrul Bonoları, Tahkim Tahvilleri, Bankalara, Milli Piyango İdaresine, Emekli Sandığı'ıa. MEYAk'a. Eczacıbaşına satılan plasman bonoları yer almaktadır. Böylece Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının fon fazlalarının kullanımı ile açıkların finansmanı konusunun da borçlanma gündemine girdiği görülmektedir. Bu dönemde dış karnu borcunun toplam dış borç içindeki %80 - 90 civarındaki payını koruduğu ve GSMH'ya oranının da ortalama %8 - 9 arasına gerilediği böylece toplam iç + dış borç / GSMH oranının %20'ler civarında seyrettiği anlaşılmakladır.

Buna karşılık KİT açıkları problem olmaya devam etmektedir. Nitekim 1972 yılında borçlanma gereği GSMH'ya oran olarak % 1,5 civarından stabilize edilmişken 1974 senesi ile birlikle bu oran tekrar %2,5'a çıkmaktadır.

Buradan ilginç bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Toplam kamu açığı 1971 - 1974 arası ortalama olarak GSMH'nın yaklaşık % 3 - 3,5'u civarında gerçekleşmiş ve kamu maliyesine bir ölçüde disiplin getirilmeye çalışılmış yapılan iç borçlanmanın neredeyse tamamı dış horçların ödenmesine ayrılmış hatta 1971 - 72 - 73 yıllarında konsolide bütçenin dengede ve bazen az da olsa pozitif vermesi de bu duruma katkıda bulunmuştur. Kamu maliyesinin konsolide bütçe ve bir ölçüde KİT kanadında sağlanan bu dengeye rağmen fiyatlar 1971 - 1974 yılları arasında %15 civarında artmış ve birinci plan dönemine göre bu önemli bir artışı temsil etmiştir. Bu anlamda devalüasyonun ve petrol fiyatlarında başlayan artışın ülkede enflasyonist süreci kamu açığı nisbeten kontrol altına alınsa da etkilediği sonucuna ulaşmak mümkündür. Aynı şekilde o dönemde uygulanan istikrar programının KİT fiyatlarında artışa yol açtığı da bilinmektedir.

Bu dönemin 1974 - 1980 ara dönemi ise öncelikle petrol krizi ve ödemeler dengesi problemleri ve enflasyonun daha önceki dönemlerde görülmeyen bir biçimde ortalama %32'ye ulaşması ile karakterize edilebilir.

Bu dönemde Kıbrıs Barış Harekatının bütçeye etki ettiği bir ortamda 1975 - 1977 arası toplam kamu açığında GSMH'ya oran olarak ciddi bir artış görülmüştür (1975'de %4.7, 1976 'da % 6.7, 1977'de % 8.2). Bu açığın ağırlıklı bölümü yine KİT'lerden oluşmuş (%4-5.5 gibi) ancak ilk kez 1977'de bütçe açığı KİT açığını geçmiştiir (Konsolide bütçe %4.3 ve KİT % 3.9). Bu dönemde ihraç olunan bono ve tahvil stokunun KVA dahil GSMH içindeki payı %13 - 14 civarına yükselmiştir. 1974 Barış Harekatı tahvilleri 1975'te 6 milyar TL nominal bedelle ihraç olunmuştur. 1977 yılı savunma horçlanma tahvilleri de ambargo nedeni ile savunma sanayini desteklemek amacı ile başvurulan diğer bir istikraz olup o dönem çıkarılan istikrazların %50'sini oluşturmaktadır.

Bu dönemin son yıllarda da savunma borçlanması tahvilleri çıkarılarak ya da KİT'lere tahvil ihraç olunarak finansman sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak 1978 yılına gelindiğinde hem artan kamu açıkları hem döviz darboğazı cari açıkları arttırmış ve artan enflasyonun çok gerisinde kalan döviz kurları yeniden ayarlanmış ve 1 $ = 25 TL olmuştur. (Mart 1978). Bu dönemlerde mal mukabili ithalat, DÇM tipi finansman dış dengesizlikleri daha da arttırmıştır Daha sonra hepimizin bildiği siyasi çalkantı ve gelişmelerin sonucunda 1980 Askeri Müdahalesi gelmiştir.

d) 1960-1980 Planlı Kalkınma Dönemine Ait Genel Bir Değerlendirme

1960 - 1980 dönemi esasında 1950 - 1959 dönemindeki plansız ve dış kaynak ve para basımına dayalı finansman biçiminin yarattığı dengesizliklere planlama ile çözüm bulunacağı umudu ve tepkisinin bir yansımasıdır. En azından başlangıç olarak planlı bir yatırım ve büyüme sentezinin izlenerek dengeli bir kalkınma beklentisi sözkonusudur. Ancak 20 yılın sonunda planlı kalkınma söylemine rağmen bir dengesizlik durumu ile karşı karşıya kalınmış ve bu süreç içinde birisi 1970 Ağustosunda ikincisi 1978 Martında iki devalüasyon ve İMF ile yürütülen stand-by'lara rağmen istikrar yakalanamamıştır, İstikrara yönelik bu sapmaların kaynağına baktığımızda aslında 1950 - 1959 mantığından çok da uzak olunmadığını görüyoruz, ö da büyüme arzusunun devamı ile kaynaklar arasıı-

daki dengenin bir türlü sağlanamaması olarak ele alınabilir. Bütün dönemler boyunca G.Safi Sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı iç tasarrufların en az iki bazen 3 - 4 puan üzerinde olmuş, kamu önceliğinde ithal ikameci ancak dışa bağımlı montaj sanayi temelli tüketime yönelik planlı kalkınma anlayışı dış ödeme problemlerini her zaman gündemde tutmuş ve 1950 -59 döneminin problemleri bir ölçüde 1. inci plan dönemi hariç hep gündemde kalmıştır. Bu zaman zarfında kamu açıklan genelde %5 - 6'nın altına inmemiş son yıllarda ise %7 - 8İeri görmesi süz konusu olmuştur.

1960'lı yılların başı hariç borçlanma daha çok 1950 - 59 dönemindeki gibi dış kaynak ve çok ağırlıklı olarak TCMB finansmanı üzerine oturmuştur. Konsolide bütçe üzerinde hükümetin daha bir kontrolü varken KİT açıkları konusunda hemen hemen hiç bir şey yapılmamış ve KİT'ler hem tarımsal destekler hem de yatırımlar yolu ile açık kalemininin en önemli unsuru olmuşlardır. Bu dönemde iç borçlanma zorunlu tasarruflar, kalkınma ve hürriyet istikrazları ile bu süreç içinde rol almakla ve nisbi önem açısından çok ön plana çıkmamış gibi görünmekle beraber GSMH'nın içinde %10 - 12 civarında oluşması aslında önemlidir. Ancak reel faizlerin negatif olduğu bir ortamda parasallaşma ile birlikte borç dinamikleri açısından fazla bir tehlike oluşturmamaktadır. Bu dönemde kamu finansmanına damgasını vuran bir diğer husus hem Hazine'nin hem de KİT ve belediyelerin görünmeyen finansman biçimi olarak birbirlerine borç takmalarıdır. 1950 de de var olan ve 1961 yılında 154 sayılı Tahkim Kanunu ile sıfırlanan ve seküritize edilen bu borçlar 1.960'h yıllarda tekrar gündeme gelmiş ve ileri de mali disiplinsizliğin en önemli ancak görünmeyen kaynaklardan birisi haline gelmiştir. Nitekim 1963 , 1965 (Belediyeler), 1975 yıllarında da KİT ve Belediye borçlarının tahkimi ile borç ödenmemesi suretiyle ekilen mali disiplinsizlik tohumlan planlı dönemde ve Maliye Bakanlığının ekonomi yönetiminde en etkili olduğu dönemde dahi kendisini göstermiştir.

Bu açıdan bakıldığından planlı dönemde yatırımlarının planlanması, bir sanayi stratejisinin oluşturulması konularına odaklanırken bunların hangi kaynaklarla sağlanacağı konusuna pek değinilmemiştir. Bu anlamda planlı dönem aslında kamu açıkları problemine pek eğilmemiştir. Bu belki de şimdi bile tartışılan "Plana göre bütçe mi?" yoksa "Bütçeye göre plan rnı?" ikilemi ile de ilgilidir. Görünen bu tercihin o dönemde siyasi iktidarların büyüme ve yatırım arzusuna yanıt verecek bütçeler ve kamu denge(sizlik)leri oluşturmaları ve bunu iç, dış borçlanma ve para basma ile yürütmeleri şeklinde tecelli etmesidir.

Bu dönemde kamu dengelerinde nisbi toparlanma veya bu dengesizliklere önem verilmesi 1960 - 62 ara dönem ile 1971 Askeri Muhtırası sonrası bir iki yıllık dönemle sınırlıdır. Seçim süreçleri (1965, 1974) büyük ölçüde popülist siyasetin egemen olduğu seçiin öncesi ve seçiin sonrası donemler olarak kendisini göstermiş, siyasi çalkantı ve koalisyon hükümetleri ile birlikte 20 yılda 20 hükümetin görev aldığı bu dönem , kamu finansman problemlerinin devam etmesine ve plan ile kamu dengeleri arasındaki ilişkilerin gözardı edilmesine yol açmıştır. Bu açıdan bakıldığında 1960 - 1980 dönemi 1950 - 1959 döneminde kamu finansmanına ve borçlanması açısından zihniyet ve siyaret yapına tarzı ile pek de larklı sonuçlar vermemiştir.

IV. 1980 - 2000'h Yıllar -Kamu Finansmanı Dengeleri

1980'lı yılların başı hem siyasi hem de ekonomik anlayış açısından bir dönüm noktası teşkil etmektedir. 1980'in ilk iki yılında önceki dönemlerde olduğu gibi yine sıkı bir istikrar politikası uygulanmıştır. Borçlanma gereği GSMH'ya oran olarak 1980'in başında %3,5 - 4 arasında devam etmiş 1989'dan sonra (özellikle mahalli seçimler sonrası) ve finansal liberalizasyon ve reel faizlerin pozitife dönüşümü sonrası sürekli artarak %11 - 12'ler civarında seyretmiş, 1994 de gelince yeni bir istikrar programına ihtiyaç duyulmuş ve kamu açığı %5'lere indirilmiş ancak 1995 seçimi ile beraber bu açık sürekli artarak 1999 yılında %15.6'ya (görev zararları dahil %20'lere) ulaşmış ve borç dinamikleri önceki dönemlere oranla bundan son derece olumsuz etkilenmiş ve hepimizin bildiği reel faiz, borçlanma sarmalı daha belirgin bir biçimde hissedilmiştir. Bu dönemde enflasyon %65'ler civarında kronik bir hal almıştır. 1980'li yılların başında istikrar programının (24 Ocak Kararları) kamu açığında azaltma yaratması ücret ve maaşların baskı altında tutulması, KİT fiyatlarının yükseltilmesi ve tarıma verilen sübvansiyonların azaltılması ile mümkün olmuştur.

Bu açıdan bakıldığında 1980 - 83 dönemi aslında daha önceki 1960 - 62 ve 1970 - 72 gibi ara dönemlerdeki toplarlanma çabalarına benzemektedir.Bu dönemler aynı zamanda demokratik süreçlerin kesintiye uğradığı dönemlerdir. 1983 de büyük çoğunlukla iktidara gelen dönemin iktidar partisi 24 Ocak Kararları ruhunu devam ettirdiği için 1980 - 89 arasını iki genel seçime rağmen nisbi bir istikrar dönemi olarak görmek mümkündür. Ancak bu nisbi istikrara yol açan oyunun kuralları 1980'lerin sonlarına doğru itibaren yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Öncelikle 1987 de siyasi yasakların kalkması ve 1989 mahalli seçimlerinin iktidar partisi açısından siyasi gücün aşınması anlamına gelmesi ile iki önemli gelişme 1989'a damgasını vurmuştur. Bunlardan birincisi işçi eylemlerdir, İşçiler, Zonguldak olayları ile birlikte %100'ün üzerinde zam almışlardır. Aynı olay metnur maaşlarına da yansımıştır. Dolayısı ile 1980'li yılların ilk yarısında istikrar programını başarılı kılan ve kamu açıklarını azaltan reel ücret daralması artık önemini kaybetmeye başlamıştır, ikinci olarak 1987 de eski siyasi liderlerin siyasete girmesi ve böylece siyasi rekabetin tarım kesimi üzerinde yoğunlaşması ile bu dönemde tarımsal sübvansiyonlar ciddi bir biçimde artmaya başlamıştır. Dolayısı ile siyasi rekabet yoğunlaştıkça kamu açıkları verilmesi konusunda baskılar da artmıştır.

Artan kamu finansmanı ihtiyacının bu sefer karşılanma yöntemi diğer dönemlerden önemli ölçüde farklılıklar göstermiştir. Öncelikle mali liberalizasyonun başlaması ile birlikte 1989 yılı TCMB ile Hazine arasında bir protokole sahne olmuştur. TCMB para programı uygulamaya ve Hazine de KVA kullanmaya kısıtlama getirmeye başlamıştır. 1980 sonrası bir şekilde yurttan çıkan sermayeyi getirmek için yöntemler denenmiş ve dış ticaretin liberalizasyonundan sonra sermaye hareketinin liberalizasyon ile pozitif reel faiz ve arbitraj yolu kaynak aranmaya başlanmıştır.. İç borçlanma böylece piyasadan yapılmaya başlanmış ve özellikle 1990'lı yılların başından itibaren yurtdışından tahvil ihracı sureti ile de borçlanılmaya başlanmıştır.

1990 sonrası 1991 senesinde erken emeklilik ile sosyal güvenlik açıklarının artması
1995 sonrası kamu bankaları görev zararları kamu borç yükünü arttıran unsurlar olarak bu süreçte sözedilrnesi gereken hususlardır.

Borçlanmada net dış borç ödeyicisi olunduğu için iç borç hem dış borcun hem de iç borç ile faiz dışı açığın finansmanında giderek artan önemde rol oynamaya başlamış ve ve borç sarmalı yoğunlaşmıştır[13].

SONUÇ YERİNE

Ülkemizde kamu açıklarına yol açan nedenlere ilişkin son 50 yıllık tarihin ele alınmasından ne gibi sonuçlar çıkarabiliriz ? Sonuç yerine şimdi bazı düşüncelerimizi ve bulgularımızı sıralayalım.

* Biz bu çalışmada 3 dönemi İrdelemeye çalıştık. Bu dönemlerin birincisi 1950 - 59 dönemi idi. Çok partili yaşama geçiş ile birlikte rant dağıtım mekanizması ile kamu açığı verilmiş, enflasyonist finansman tüketim talebi, büyüme arzusu ile bir tıkanıklığa (dış borç açısından) düşülerek bir askeri darbeye yol açılmıştır. Bu zaman zarfından 6 hükümet değişimi olup, bunların 5 tanesinin aynı partiden, olduğunu görüyoruz.

* 1960 -1980 planlı kalkınma yolu ile kaynak dağılımının denetimi amaçlanmıştır. Bu dönemin İlk bir iki yılı biraz toparlanma çabası içinde geçmiştir. 1960 - 80 döneminde önceden de değinildiği gibi 20 hükümet görev yapmış. 5 genel seçim gerçekleşmiştir. Sonuçta hiç bir hükümet vizyon geliştirip bu vizyona göre plan uygulayacak kadar işbaşında kalamamıştır. Bu dönem özellikle ikinci plan dönemi ile birlikte planlı kalkınma adı altında plansız kaynak dagılımnm egemen olduğu bir dönemdir diyebiliriz. Dış borç ve monetizasyon ön plandadır.. Plana göre bütçe uydurulmaya çalışılması en önemli eksiklik olarak nitelendirilebilir. KİT yatırımları ve açıkları bu dönemde de kamu açıklarının önde gelen nedeni olmuştur. 1980 darbesi ve borç ertelemesi ile sancı aşılmaya çalışılmıştır. Kamu açıklan bir önceki döneme göre dönemin bütününde artmıştır.

* 1980 -2000 dönemi kaynak sorununa yeni bir açılım getirmeye çalışılan bir dönem. Ancak 1980 - 87 dönemi hariç tutulursa siyasi rekabetin yoğunlaşması ile birlikte kamu açıklan ve onların finansman biçimi değişimi mali liberalizasyon la birlikte değişmiş ve iç borçlar ağırlık taşımaya başlamıştır.

Bu zaman zarfında

- Yatırım arzusu
- Tarım sektörüne sübvansiyon ve görev zararları
- Personel maaşları
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları açıkları (son 10 yılda)
- Kamu bankaları (son 10 yılda)görev zararları

Görünürdeki nedenler olarak ortaya çıkmıştır.

Bit dönemlerin rakamsal bazda daha detaylı bir analizi için Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003'c bakılmalıdır.

Ortak soranların ise bu üç dönemde de değişmediğini görüyoruz. Bu da kamu açıkları ile siyasi yapı arasındaki ilişkidir. Daha açık bir ifade ile Kamu borçlanmasının ve ekonomik dengelerin temelinde iktidardaki partilerin siyasi destek yaratma ve kaybetmek kaygısı önemli rol oynamaktadır[1]*. Bu demokrasilerde normal bir olgudur.

Bütün demokrasilerde kamu kaynaklarının tahsisinde oy toplama sevdası daha anlamlı toplumsal ve iktisadi kriterlerin önüne geçebilmektedir. Ülkemizdeki fark ise ise bunun makroekonomik dengeler ve bizzat demokrasi ve sosyal yaşam üzerindeki tahribatının daha fazla olmasıdır. Bunlar yerine uygulanabilecek anlamlı iktisadi politikalar örneğin gelir dağılımını düzeltmek şeklinde tasarlanabilirdi. Ya da büyümeyi dengeli sağlamak olabilirdi. Yani ücretli ve tarım kesiminin durumunu düzeltmek,yatırımlara ağırlık vermek gerekebilirdi.

Ülkemizde acaba üç dönem boyunca bunlar mı yapıldı sorusuna yanıt aradığımızda bunun pek de böyle olmadığını görüyoruz.

Çünkü;

1) Gelir dağılımını desteklemek için uygulanacak bir maliye politikası daha adil bir vergileme yolu ile büyük sanayiye aktarılan rant ve sübvansiyonları azaltmak sureti ile yapılabilirdi. Üç dönemde bunun çok sözü edilmiş ama yapılamamıştır.Yani vergi reformu yolu ile adil gelir dağılımı sağlanamıştır.
2) Halbuki harcama yapılmaya devam edilmiştir.. Devlet her dönem çeşitli gruplar için harcama yapmıştır. (1950 - 60 tarım ve sanayi için,1960 - 80 iç tüketim ve montaj sanayi için, 1980 - 2000 tarım, ihracatçı, sanayici, memur için)
3) Aradaki fark iç, dış borçlanma ve para basımı ile karşılanmıştır.
4) Sonuç her dönemin sonunda kriz ve iktidar değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de 1950 den sonra çok partili yaşama geçildikten sonra devlet kaynaklarını kullanarak seçimlerde avantaj sağlanması neredeyse bir gelenek haline gelmiştir.

Yukarıda dönemler itibariyle sistemden yararlananlara ne şekilde kaynak aktarıldığına baktığımızda, tarıma sübvansiyon, ucuz kredi, çiftçi borcu ertelemede destek olmak şeklinde, sanayiciye ucuz kredi, KİT'lerden sübvansiyonlu hammade alımı,aşırı değerli kur, teşvik mekanizmaları, işçi kesimine reel ücret artışı (fırsat buldukça),memurlara maaş artışları (fırsat buldukça) şeklinde devamlı bir kaynak transferi sağlanmaya çalışıldığını görüyoruz. Dolayısı ile yakın zamana kadar sistemden pay almayan hiç bir kimse ve sosyal grup yokmuş gibi bir tablo karşımızda durmaktadır.

Böyle bir durumda yukarıdaki hususu tekrar etmek gerekmektedir. Vergi nasıl toplanacaktır? Aslına bakılacak olursa kimse bu sistemden yararlandığı sürece vergi vermek istememektedir.Bu üç dönemde vergi reformu sözü edilse de bu havada kalmaktadır. Zira vergi ekonomik olduğu kadar politik bir olaydır. Ancak harcamalar havada kalmamakta ve gerçekleşmektedir.

Bu kısımdaki açıklamalar için bkz Atiyas 1996.

Ortak sorunların ise bu üç dönemde de değişmediğini görüyoruz. Bu da kamu açıkları ile siyasi yapı arasındaki ilişkidir. Daha açık bir ifade ile Kamu borçlanmasının ve ekonomik dengelerin temelinde iktidardaki partilerin siyasi destek yaratma ve kaybetmek kaygısı önemli rol oynamaktadır[14]. Bu demokrasilerde normal bir olgudur.

Bütün demokrasilerde kamu kaynaklarının tahsisinde oy toplama sevdası daha anlamlı toplumsal ve iktisadi kriterlerin önüne geçebilmektedir. Ülkemizdeki fark ise ise bunun rnakroekonomik dengeler ve bizzat demokrasi ve sosyal yaşam üzerindeki tahribatının daha fazla olmasıdır. Bunlar yerine uygulanabilecek anlamlı iktisadi politikalar örneğin gelir dağılımını düzeltmek şeklinde tasarlanabilirdi. Ya da büyümeyi dengeli sağlamak olabilirdi. Yani ücretli ve tarım kesiminin durumunu düzeltmek,yatırımlara ağırlık vermek gerekebilirdi.

Ülkemizde acaba üç dönem boyunca bunlar mı yapıldı sorusuna yanıt aradığımızda bunun pek de böyle olmadığını görüyoruz.

Çünkü;

1) Gelir dağılımını desteklemek için uygulanacak bir maliye politikası daha adil bir vergileme yolu ile büyük sanayiye aktarılan rant ve sübvansiyonları azaltmak sureti ile yapılabilirdi. Üç dönemde bunun çok sözü edilmiş ama yapılamamıştır.Yani vergi reformu yolu ile adil gelir dağılımı s ağlan am ıştır.
2) Halbuki harcama yapılmaya devam edilmiştir.. Devlet her dönem çeşitli gruplar için harcama yapmıştır. (1950 - 60 tarım ve sanayi için,1960 - 80 iç tüketim ve montaj sanayi için, 1980 - 2000 tarım, ihracatçı, sanayici, memur için)
3) Aradaki fark iç, dış borçlanma ve para basımı ile karşılanmıştır.
4) Sonuç her dönemin sonunda kriz ve iktidar değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de 1950 den sonra çok partili yaşama geçildikten sonra devlet kaynaklarını kullanarak seçimlerde avantaj sağlanması neredeyse bir gelenek haline gelmiştir.

Yukarıda dönemler itibariyle sistemden yararlananlara ne şekilde kaynak aktarıldığına baktığımızda, tarıma sübvansiyon, ucuz kredi, çiftçi borcu ertelemede destek olmak şeklinde, sanayiciye ucuz kredi, KİT'lerden sübvansiyonlu hammade alımı,aşırı değerli kur, teşvik mekanizmaları, işçi kesimine reel ücret artışı (fırsat buldukça),memurlara maaş artışları (fırsat buldukça) şeklinde devamlı bir kaynak transferi sağlanmaya çalışıldığını görüyoruz. Dolayısı ile yakın zamana kadar sistemden pay almayan hiç bir kimse ve sosyal grup yokmuş gibi bir tablo karşımızda durmaktadır.

Böyle bir durumda yukarıdaki hususu tekrar etmek gerekmektedir. Vergi nasıl toplanacaktır? Aslına bakılacak olursa kimse bu sistemden yararlandığı sürece vergi vermek istetnemektedir.Bu üç dönemde vergi reformu sözü edilse de bu havada kalmaktadır. Zira vergi ekonomik olduğu kadar politik bir olaydır. Ancak harcamalar havada kalmamakla ve gerçekleşmektedir.

13ıı kısımdaki açıklamalar için bkz Aıiyas 1996.

Bu sorun aslında bir başka soruyu daha çağrıştırmaktadır. Sisteme yapılan talepler ile sistemden alınan paylan koordine etme becerisi niye gösterilememektedir? Her kesime verilen pay toplandığı zaman eldeki kaynaklardan fazlası çıkmaktadır. Dolayısı ile makro dengeleri bozmadan seçmen gruplarına çıkar sağlanamamaktadır. Makro dengelerin bozulması ve kriz sonrasında dengeleri yeniden kurmak için uygulanan istikrar politikaları İle kaynak harcama dengesi yeniden oluşturulmaya çalışılmakta ama bu aynı zamanda maliyetli olmaktadır. Normal dönemlere geçildiğinde siyasi yapı bu dengeyi de bozmak için yeniden devreye girmektedir.

Aslında kriz ve istikrar programları bir yerde sistemin etkin çalışmadığının göstergeleri olarak karşımızda durmaktadır.

O halde kamu borcunun arkasında dağıtmayı seven ama toplamayı sevmeyen bir siyasi yapı bulunmaktadır.

Sorun bu siyasi yapının düzeltilmesidir. Bu bir reform sürecidir. AB'ye uyum, IMF, Dünya Bankası talepleri yerine bu reform sürecine iç dinamikler yolu ile toplumun tüm kesimlerine destek vermezse kamu borcu sorununa kalıcı çözüm bulunması mümkün değildir. Bulunan çözümler de kozmetik ve sürdürülebilirliği olmayan çözümler olarak kalmaya mahkum olacaklardır. Bu anlamda son yıllarda sıkça rastlanılan denetimsiz borçlanmaksın borçlanma söylemleri bu açıklamalar çerçevesinde durumu kavramakta yetersiz kalındığının göstergesidir.

Sorun aslında denetimsiz borçlanma sorunu değildir. Sorun denetimsiz harcamayı, denetimli kaynak toplamaya ve bunu derli toplu kullanmaya yeğleyen siyasi ve bürokratik sistem sorunudur.

KAYNAKLAR

1. Üren ARSAN, 1961 Türkiye Cumhuriyetinde İç Devlet Borçları AÜ, SBF Maliye Enstitüsü Yayınları No :14

2. İzak ATİ YAS, 1996 "Türkiye'de İktisadi Reform Süreci ve Harcama Politikalarının Siyasal İktisadı", İşletme ve Finans Dergisi, Şubat 1996 Sayı: 119

3. IMF 1948 - 1980 Consultation Reports, Turkey

4. IMF 1970, External Debt Profile of Turkey (1950 - 1970) Yayınlanmamış Rapor

5. Kamu Borç Yönetim Raporu, Nisan 2003, HM Yayını

6. Yakup KEPENEK, Nurhan YENTÜRK 1997, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi

7. Erdinç TOKGÖZ 2001, Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi, İmaj Yayıncılık

8. Eric ZURCHER 1998, Türkiye, A Modern History I.B Tauris Ltd. London. New York.

Ferhat EMİL: Vaktimi bir beş dakika aştım özür diliyorum beni dinlediğiniz için tekrar teşekkür ediyorum.

Hasan Basri AKTAN (Başkan): Sayın Ferhat Emil'e teşekkür ediyorum 1950'den günümüze kamu makro ekonomik yapısını ve borçlanma sürecini ortaya çıkan durumu dönemler itibariyle ara dönemler itibariyle güzel bir şekilde özetlediler tekrar teşekkür ediyorum ikinci konuşmacı Doçent Dr. Sayın Yusuf Karakoç sözü kendisine bırakıyorum buyurun sayın Karakoç.

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ: Teşekkür ederim sayın başkan heyetinizi saygıyla selamlıyorum. 18.Türkiye Maliye Sempozyumunu düzenleyen Marmara Üniversitesi Maliye ve Araştırma Merkezi ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü yetkilileri başta olmak üzere tertip komitesine emeği geçen ve katkıda bulunan herkese teşekkürler ediyorum. Türkiye Maliye Sempozyumunun 18.sinde ancak huzura çıkabilmiş biri olarak tecrübeli sayılmam. Böyle seçkin bir topluluğa hitap etmek ayrı bir heyecan veriyor hukukçuların pek kalem oynatmadığı imal-i fikir eylemedigi bir konuda bir hukukçu konuşmaya kalkmak ise bir cahil cesaretidir. Bütün bunlar dikkate alındığında heyecanımı ve olabilecek sürç-ü lisanımı şimdiden bağışlamanızı umuyorum.

KAMU KESİMİ
İÇ BORÇLANMA İŞLEMLERİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ*

G İ R İ Ş

Devletler, üstlendikleri kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirebilmek için yeterli gelire sahip olmak zorundadır. Devletin kamu hizmetlerinin finansmanında yararlanması gereken en temel gelir kaynağı vergilerdir. Vergiler, kamu hizmetlerinin genel karşılığını oluşturmaktadır. Ancak, vergi gelirleri çoğu zaman devletin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmek için yaptığı kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Günümüzde denk bütçe anlayışı yerine, açık bütçe politikası benimsenmekte ve uygulanmaktadır. Vergi vb. kamu gelirlerinin kamu harcamalarına yeterli olamadığı durumlarda, ihtiyaç duyulan gelir ya borçlanma ve/ya da para basma yoluyla karşılanmaktadır.

Borçlanma gelirleri,[1] kamu gelirleri içinde olağanüstü gelirler arasında yer almakta iken, günümüzde olağan gelirler arasında sayılmaktadır, Devletin borçlanması genellikle borçlanılan miktar kadar kamu harcamalarını karşılamak üzere vergi ve olağan kamu gelirlerinin ertelenmesi demektir. Bununla beraber, herhangi bir kamu harcamasının vergi ve diğer normal kamu gelirleriyle değil de borçlanma yoluyla finanse edilmesinin çeşitli nedenleri vardır[2]. Bunların başında, kamu harcamalarının vergi vb. olağan kamu gelirleri ile karşılanamaması gelmektedir. Bu durum, kural olarak olağanüstü dönemlerde ortaya çıkmaktadır. Önceden tahmin edilemeyen birtakım harcamaların yapılmak zorunda kalınması halinde, kısa sürede olağan kamu gelirlerini artırmanın mümkün olmaması nedeniyle, zorunlu olarak borçlanma yoluna gidilmektedir. Buna yol açan nedenler arasında, savaş, deprem, sel gibi olağanüstü durumlar yer almaktadır. Ayrıca, maliye politikası aracı olarak da borçlanma yoluna gidil(ebil)mektedir. Denk bütçe anlayışının terkedilmesi sonucu, bütçelerin açıkla bağlanmasının ekonomiye daha kolay müdahale imkanı verdiği düşünülmektedir. Bir de, vergi alma borç al yaklaşımı, siyasetçiye daha kolay ve şirin gözükmektedir.

* DEÜ. Hukuk Fakültesi Maliye ve Ekonomi Bölüm Başkanı ve Vergi Hukuku Anabilim Dalı Başkanı

* Borçlanma, mali açıdan bir gelir kaynağıdır. Bu nedenle, borçlanma gelirlerinden söz edilmekledir. Borçlanma, yani borç/ödünç/kredi alma, hukuki açıdan bir borç kaynağıdır; borç alanı borçlu kılmakta; borç alan borçlu sıfatını taşımaktadır, bu farklılığın farkında olmak gerekir. Bu tebliğde, borçlanma işlemleri mali hukuk açısından ele alınmakta ise de, konunun mali yönünün gözardı edilmesi mümkün değildir.

[2] Devletin borçlanma yoluna gitmesinin amaç ve nedenlerinden bazıları şunlardır; savaşların, doğal afetlerle ilgili harcamaların, kendi kendine yeterli yatırımların ve yatırım bütçelerinin finansmanı; bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında uyum sağlama, borç ödemek için yeniden borçlanma ve maliye politikası aracı olarak borçlanmadır. Geniş bilgi için bkz. Türk, s. 233-237. Borçlanmanın nedenlerinin farklı bir biçimde sınıflandırılması ve geniş bilgi için ayrıca bkz. Yaşa, s. 8.12; İnce, s. 11-13; Eğilmez, Kumcu, s. 138-13»; Erdeni. Şenyüz, Tatlıoghı, s.194-196.

Borçlanmanın yararı, devletin vergi toplama işini bir süre için geri bırakmasını sağlamasıdır\ Devletin aldığı borçların ödenmesinin nihai kaynağının vergi gelirleri olduğunun asla unutulmaması gerekir. Borçlanma gelirleri kesin değil, geçici niteliktedir. Çünkü, vade gelinceye kadar faiz, vade geldiğinde de anaparanın geri ödenmesi gerekmektedir. Borçlanma yoluyla borç ödenmesinin de bir sınırı vardır. Borçlarını ödeyemeyen devlet iflas etmiş sayılmakta, borçlanması imkansız hale gelmektedir. Bu itibarla, vergi kapasitesi gibi, bir de borçlanma kapasitesinin olduğunun[4] kabul edilmesi ve unutulmaması gerekmektedir.

Bu tebliğde, devletin/kamunun borçlanması bir veri olarak kabul edilmekte ve buna bağlı olarak değerlendirme yapılmaktadır. Kamunun borçlanmasının nedenleri ve sonuçları mali, iktisadî ve sosyal açıdan ele alınmamaktadır. Konuya sadece hukukî açıdan yaklaşılmakta, bir veri olarak kabul edilen kamunun borçlanma ilişkisinin hukukî çerçevesi çizilmeye çalışılmaktadır. Borçlanma İlişkisinin taraflarını kim ya da kimler oluşturmakladır? Bu bağlamda, kamunun devlet tahvili ve/ya da hazine bonosu ihracı yoluyla borçlanması yetkisi kime aittir? Borçlanmanın süresi ve miktarı, yöntemi ve şartları kim tarafından ve nasıl belirlenmektedir? Borç veren ve borç alan nerede ve nasıl karşı karşıya gelmektedir? Borçlanma, yani borç verme ve borç alma ilişkisinin hukukî niteliği nedir? Bu soruların cevapları aranmalıdır. Ancak, bir tebliğ çerçevesinde bütün bu soruları cevaplandırmak mümkün değildir.

Bu tebliğde, vadesi ne olursa olsun ülke ekonomisinden gerçek ve gönüllü borçlanma" esas alınmakta; borçlanma işleminde tarafların konumu, borçlanmanın türleri ve araçları, borçlanma yetkisi; borçlanma işlemlerinin hukukî niteliği incelenmektedir.

[3] Bz. Bulutoglu, s. 420.

[4] Karay al çın, ***Devlet Borçları,*** s. 136.

[5] ***Borçlanma ile. borçlu*** olma her zaman aynı anlama gelmemektedir. ***Dar anlamda borçlanma,*** bir kişinin, işletmenin ve/ya da kurumun/idarenin başka bir kişiden, işleteden ve/ya da kurumdan/idareden borç/ödünç/krcd i almasıdır. ***Geniş anlamda borçlanma*** ise, borçlu olmayı ifade etmektedir. ***Borçlu olma,*** sadece başka birinden borç/ödünç/kredi almaya dayanmamaktadır. Borç/ödünç/kredi alma dışında farklı hukuki sebeplere dayanarak borçlu olmak mümkündür. Bu sebepler, sözleşme, haksız fiii ve/ya da sebepsiz zenginleşmedir. Bu bağlamda, kamunun, yani geniş anlamda devletin farklı gerekçelere/sebeplere dayalı olarak borçlu olması mümkündür. Devletin, borç alma dışındaki sebeplerden kaynaklanan borçlu olması durumu, kural olarak özel hukuk hükümleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Ancak, devletin kamu hukuku hükümleri çerçevesinde bu sebeplere dayalı olarak borçlu olması da mümkündür. İdarenin eylem ve/ya da işlemlerinin hukuka aykırılığı ve/ya da kusursuz sorumluluk hallerinde ortaya çıkan borçlu olma halleri bunun sık rastlanan örnekleridir. Bu sebeplere dayanan borçlu olmanın farklı hüküm ve sonuçları bulunmaktadır. Bu tebliğde, devletin boı ç/ödünç/kredi alına iradesine dayanan borçlu olması ele alınmaktadır. Devletin geniş anlamda borçlanması, yani borçlu olmasının nedenleri, hükümleri, sonuçları neredeyse ayrı bir hukuk disiplininin dogmasına yol açabilecek genişliğe sahiptir; ayrıntılı bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu hukuk disiplinini Kamu Borçlar(ı) Hukuku olarak adlandırmak mümkündür. Böyle bir çalışma, devletin/kamunun hem özel hukuk, hem de kamu hukuku kaynaklı borçlu olma hallerini ve bunların hüküm ve sonuçlarını, ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları ve çözüm yollarını içermelidir.

I. BORÇLANMA İŞLEMİNDE TARAFLARIN KONUMU

A. Genel Açıklama

Borçlanma, iki taraflı bir hukukî işlemdir. Kamu iç borçlanma işlemlerinde, borç alan tarafını geniş anlamda devlet, yani kamu; borç veren tarafını da kişi ve/ya da kurumlar oluşturmaktadır.

Borçlanma, vadeli bir ekonomik olaydır. Bireyler, işletmeler, Devlet (Hazine) ve diğer kamu tüzel kişileri kaynak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla borçlanmaktadır. Böylece bireyler, işletmeler, Devlet (Hazine) ve diğer kamu tüzel kişileri arasında bazen alacaklı,[6] bazen borçlu sıfatı ile hukukî ilişkiler doğmaktadır. Peşin olmayan bütün ekonomik-hukukî ilişkilerde alacaklı, borçlunun ödeme ahlâkına, ödeme gücüne ve hukuk düzenine; borçlu ise, kaynak ihtiyacına göre kendi ödeme gücüne ve hukuk düzenine güvenerek işlem yapmakta ve korunmaktadır[7].

Anayasalarda yer alan kanun önünde eşitlik ilkesi, kamu hukukunda siyasî hakların kullanılmasında eşitlik; özel hukukta ise, iradenin özerkliği ve sözleşmede tarafların eşitliği ilkesi olarak ortaya çıkmaktadır. İradenin özerkliği, tarafların kendilerini bağlayacak hukuk kurallarını kendi iradeleri ile belirlemeleri anlamına gelmektedir[8].

Hukuk tarihi, özel hukuk ve usul hukuku açısından, borçluyu (davalıyı) koruma tarihi sayılabilir. Ekonomik yönden güçlü, ve/ya da kötü niyetli alacaklılar karşısında modern hukuk borçluyu koruma görevini büyük ölçüde yerine getirmiştir. Çağımızın hukuk sorunu ise, kötü niyetli, aldığı yabancı veya Türk parası borcunu ödemeyen borçlulara karşı alacaklıları korumak sorunudur[9].

Alacaklının, enflasyon-devalüasyon riski ile ödeme gününde borçlunun borçlandığı tutarı ödememesi riski olmak üzere iki önemli riski vardır. Borçlu, anaparayı + faizini + enflasyon/devalüasyon risklerini gözönüne alarak ve vadesinde alacaklıya ödemeyi taahhüt ettiği tutarı ödemekle yükümlü olduğunu bilerek alacaklıdan aldığı parayı yatırım amacıyla basiretli bir şekilde kullanır ve kendi malî gücü ve elde ettiği yatırım geliri ile borcunu vadesinde alacaklıya öder ise, bu hem ekonomik hem de hukuk bakımından beklenen normal bir durum ve sonuçtur. Anormal olan, ekonomik ve hukuk açısından ciddi sorunların ortaya çıkmasına sebep olan borçlunun iki davranışıdır:

" Alacaklı kavramına karşılık gelen ingilizce *"creditor",* Latince *"r.re.âe.re"* güvenmek, inanmak fiilinden türemiştir. Almanca'da da *"Glâubiger"* aynı anlama gelen *"glauhen"* fiilinden türemiştir. Aynı kökten türemiş *kredi* kelimesi de, "güvenilen kişiye verilen şey veya itibar" anlamına gelmektedir. Alacaklı bu dillerde *"borçlunun mal Yarlığına ve* iç, *ödeme ahlakına güvenen kişi"* anlamına gelmektedir. (Karayalçırı, Kredi Düzeni, s, 543; Devlet Borçları, s. 135)

^ Karayalçırı, *Devlet Borçları,* s.135.

Karayalçın, *Kre.di* Düzeni, s. 542; Karayalçırı, *Devlet Borçları,* s. 135-136.

y Karayalçın, Kredi Düzeni s. 543; Karayalçın, *Devlet Borçları,* s. 136

a. Borçlu, borç para alırken, her kişinin, her işletmenin, hatta her kamu tüzel kişisinin ve devletin bir borçlanma sının olduğunu bilmelidir.
b. Borçlu, borç para alırken alacaklısı için teminat teşkil eden aktifini korumaya çalışmalı, borç aldığı paraları yatırım amacıyla kullanmalı ve onun geliri ile borcunu vadesinde ödeyebilmelidir[10].

Alacaklıların borç para verirken borçlunun bu iki konudaki durumunu ve tutumunu incelemesi, kredi sözleşmelerini ve içeriğini basiretli bir alacaklı olarak hazırlaması ve kredi kararlarını ona göre vermesi gerekir[11].

B. Devlet Düzeyinde Borçlanma - Alacak ve Borç Yönetimi

1. Devlet Düzeyinde Borçlanma

Devletin aslî/gerçek gelirleri, vergiler, harçlar, mülk ve teşebbüs gelirleri ile vergi benzeri gelirlerden oluşmaktadır. Borçlanma gelirleri, gerçek bir kamu geliri değildir; devletin normal gelirleri olan vergilerin öne alınmış, iskonto ettirilmiş şekli olarak kabul edilmekledir. Çünkü, her borcun, vadesi gelinceye kadar faizi ve vadesi geldiğinde de anaparası ile birlikte devlete borç veren kişi ve/ya da kuruluşlara iade edilmesi gerekmektedir. Bu itibarla, borçlanma yoluyla sağlanan gelir, borçlanma işleminin yapıldığı yıl devletin gelecek yıllardaki vergi gelirlerinin öne alınmasından başka bir şey değildir. Buna karşılık, borcun faiz ve anaparasının ödenmesi (borç servisi) mevcut vergilerin artırılması veya yeni vergilerin kabul edilmesiyle mümkündür. Bu nedenle, kamu harcamalarını karşılamak üzere yapılan borçlanma bugün alınması gereken vergilerin geleceğe ertelenmesidir. Nitekim, devlet vergi alamadığı veya vergi almayı uygun bulmadığı için borçlanmaktadır. Devletin borçlanması, şimdiden gelecekteki gelirlerini taahhüt altına sokmasıdır; gelecek nesillere yük yüklenmesidir[12]. Ancak, borçlanma kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında denge; uyum sağlayan bir kamu geliri olarak kabul edilmektedir. Vergi kapasitesine ulaşıldığı; vergi almanın mümkün olmadığı dönemlerde vergi ve diğer kamu gelirlerinin eksiğini tamamlamak veya vergilemeye alternatif olmak üzere borçlanmaya başvurulmaktadır. Bu durumda borçlanmanın, kamu gelirlerinin üne alınmış bir şekli değil, gerçek bir kamu geliri olarak nitelendirilmesi gerektiği belirtilmektedir[13]. Hangi neden ve ge-

' Karay altın, ***Devlet Borçlan,*** s. 136

[11] Karayalçırı, ***Devlet Borçlan,*** s. 136-137. "İşletme düzeyinde ele alınacak olursa borçlunun yıllık (dönem) gelir ve giderlerini gösteren ***bütçesi*** ve [«ıraya çevrilebilen malvarlıgm hesaplama imkanı verecek ***bilançosu*** hem borçlu için, heın de alacaklı için vazgeçilmez iki değerlendirme aracıdır. Bütçede sürekli açık, bir süre sonra, bilançonun pasifini artıracak, aklif kalemlerin borç ödeme gücünü ***(solvency)*** olumsuz etkileyecektir, işletmenin (inansal sağlığını ölçmeye yarayan oranlar (rasyolar) ***(toplam borç/toplam varlıklar oram, horç/özsrrmayr oram)*** ödeme guıiü mevcut malvarlığının, yani aktifin boru karşılayabilme gücünü gösteren oranı heın borçlu, hem de alacaklı için önemlidir". (Karayalçın, ***Devlet Borçları*** s. 137).

[12] Türk, s. 230.

[13] Türk, s. 231-232

rekçeyle olursa olsun, borçlanma gelirleri gerçek ve kesin bir kamu geliri niteliği taşımamaktadır. Çünkü, alman borç için vadesi gelinceye kadar faiz; er ya da geç vadesi gelince anaparanın ödenmesi gerekmektedir.

Borçlanmanın nitelikleri konusunda klasik maliyecilerle modern maliyeciler arasında larklı yaklaşımların olduğu bilinmektedir[1]*. Buna karşılık, klasik ve modern maliyecilertarafından kabul edilen borçlanmanın temel nitelikleri, borçlanmanın rızaya dayanması, sözleşmeye bağlı olması ve bir karşılığının bulunmasıdır[15].

2. Alacak ve Borç Yönetimi

Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun Hazinenin ve diğer kamu tüzel kişilerinin borçlu ve alacaklı olmaları -bireylerde, aile ve özel işletmelerde olduğu gibi- her ülkede görülen normal bir olaydır. Alacakların bilinmesi, vadelerine göre izlenmesi ve tahsil edilmesi; borçların bilinmesi, izlenmesi ve ödeme tarihinde ödenmesi, kaynakların verimli yatırımlarla değerlendirilmesi, alacak ve borç yönetiminin temel kurallarıdır[16].

Her işletmenin muhasebesinin temelinde bütçe ve bilanço vardır. Hazine düzeyinde bir konsolide bilanço hazırlanmadığı[17] için devlet hazinesinin aktifinde ve pasifinde hangi kalemlerin bulunduğu ve bunların toplam değerleri kesin bir şekilde bilinememektedir[18].

Hazine Müsteşarlığında sadece devletin dış borç ve iç borç stoku ile ilgili hesaplar tutulmakta, dış ve iç borç stoklarının durumu hakkında tablolar açıklanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı tarafından borçlanma işlemlerinden kaynaklanan borçların vadesinde ödenmesi için gereken tedbirler alınmakta, alacaklılar mahkemeye gidip karar almak zorunda bırakılmadan gerekirse yeni borçlanmalar ile borçlar ödenmektedir. Dış ve iç borçlar konusunda bu titizliğin ve uygulamanın sebebi açıktır. Dış ve iç borçların ödenmesinde en

[14] Türk, s. 237-239.

[15] Türk, s. 239.

^ Karayalçın, Devlet *Borçları,* s. 137.

[17] 1050 sayılı ve 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nd a 1936, 1943. 1947, 1950, 1951, 1979. 1988 ve İ993 yıllarında *9* defa değişiklik ve eklemeler yapıldığı halde devlet muhasebe sistemi sadece *"bütçe."* temeline oturtulmuştur. Kanunda "bilanço" kavramı yer almamakladır. Muvazene defteri bilanço anlamına geldiği halde, "Muvazcne-i Umumiye Kanunu" terimi bilanço anlamında değil, bütçe kanununu ifade etmek için kullanılmakladır. (Karayalçın, *Devlet Borçları,* s. 138).

^ Bu ciddi konunun akademik açıdan incelendiği ve öneriler konusu olduğu da teshil edilememiştir. (Karayalçırı, *Devlet Borçları, s.* 138).

küçük bir aksamanın devletin dış ve iç borçlanma gücünü olumsuz yönde etkileyeceği, hatta çok ciddi bir krize sebep olabileceği bilincidir[19].

Dengeli bir borçlanma politikasının izlenebilmesi, ancak devletin paraya çevrilebilecek mal ve haklarının bilançonun aktifinde, devletin dış, iç ve diğer bütün borçlarının ayrı kalemler halinde bilançonun pasifinde yer alması halinde mümkün olabilir. Böylece devletin borç yükünün taşmabilirliği konusunda toplam borç/toplam varlıklar oranı daha gerçekçi olarak değerlendirilebilir. Maastricht kriterlerinde Avrupa Birliği açısından bir üye devletin fiilî borç stokunun gayrisafî yurtiçi hasılasına oranının %60'ı geçmemesi kabul edilmektedir[20].

II. BORÇLANMANIN TÜRLERİ ve ARAÇLARI

A. Borçlanma Türleri

1. Borçlanılan Para Birimi ya da Ekonomi Bakımından

Borçlanılan para birimi ya da ekonomi esas alınarak yapılan sınıflandırmaya göre, kamu borçları, iç borç ve dış borç olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç borçlanma, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin ülke içindeki gerçek ve tüzel kişilerden, kurumlardan; dış borçlanma ise, yabancı gerçek ve tüzel kişilerden, devletlerden ya da uluslararası mali kurumlardan borçlanması anlamına gelmektedir. İç ve dış borçlanmaya başvurma nedenleri ve borçların ülke ekonomisi üzerindeki etkileri farklılık göstermektedir.

İç borçlanma, Hazine açısından yurtiçindeki kaynaklardan, yani kişilerden, özel kurumlardan, diğer kamu kurumlarından ya zorunlu ya da gönüllü yöntemlerle belirli vade ve faizler karşılığında ödünç para alma şeklinde yapılmaktadır. Gönüllü borçlanmada, borç verecek olanın rızası aranmaktadır. Bunun bedeli, piyasada oluşmuş faizler paralelinde bir faizin, borç verene, parayı bir dönem için kullanmaktan vazgeçmesinin karşılığı olarak verilmesi şeklinde ödenmesi gerekmektedir. Zorunlu borçlanmada ise, borç verecek olanın rızası aranmamakta; kamu gücü kullanılarak kendisinden borç alınmaktadır. Genel

^ Karayalçın, Devlet *Borçları,* s. 138. "Devletin ve kamu kuruluşlarının diğer kişilere olan borçları ise, aynı düzeyde takip edilmemekte ve bu alanda Hazine Müsteşarlığında borçlanma sebeplerine göre alacaklı olanların sayısı ve tutarını tesbit ve takip etmekle görevli bir organizasyon bulunmamaktadır. Basından ve mahkeme kararlarından anlaşıldığına göre, bu alanda en önemli grubu *kamulaştırmadan doğan alacaklar, müteahhit alacakları ve devlet* ve *kamu kuruluşlarının haksız fiillerinden doğan alacaklar* oluşturmaktadır. Vekalet ücretinden doğan alacakların da bu alanda ayn bir grubu oluşturduğu söylenebilir". (Karayalçın, *Devlet Borçları,* s. 138). "Devletin paraya çevrilebilir özel mal ve haklarına karşı devletten alacaklı olanların haciz talebinde bulunabilmeleri devletin hazinesinden sorumlu olan hükümet üyelerinin ve bürokratların daha dikkatli ve basireüi karar vermelerine, belki *"ne.fi hazine"* zihniyetinin zayıflamasına sebep olacak ve herhalde devletin şeref ve haysiyetinin ve devletten alacaklı kişilerin mülkiyet hakkının korunmasını sağlayacaktır". (Karayalçın, Devlet Borçları, s. 139).

^ Karayalçın, *Devlet* Borçlan, s. 139. Ancak toplam borç/toplam varlıklar rasyosıı bu konuda daha gerçekçi bir ölçü sayılabilir. (Karayalçın, Devlet Borçlan, s. 139).

olarak zorunlu borçlanma, piyasa faiz haddinin altında bir bedelin ödenmesi ve vadenin uzun tutulması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu yönüyle zorunlu borçlanma vergiye oldukça yakın bir araç niteliği taşımaktadır[21].

Zorunlu borçlanma, gönüllü borçlanmaya göre daha uzun dönemli ve ucuz maliyetli bir borçlanma şekli olmakla birlikte yaygın olarak başvurulabilecek bir yöntem değildir. Bu yöntemin sık ve/ya da sürekli uygulanması, devlete olan güvenin sarsılmasına yol açmaktadır. Bu nedenle, zorunlu borçlanma savaş, doğal afet vb. gibi olağanüstü hallerde başvurulabilecek bir yöntemdir[22].

Dış borçlanmanın hazinenin geçici açıklarını kapatmaktan başka dış ticaret açıklarını da geçici olarak kapatmak gibi bir işlevi daha vardır. Dış borçlarda, vade gelinceye kadar faiz, vade geldiğinde de anapara döviz olarak ödenmektedir. Dış borç alınınca dış kaynaklar karşılıksız olarak ülke ekonomisine aktarılmakta; faiz ve anapara ödemesi yapıldığında da iç kaynaklar karşılıksız olarak dış ülkelere aktarılmaktadır. Dış borçlar, kural olarak ithalatı aşan ihracat geliri ile ödenebilmektedir[25].

2. **Borcun Vadesi Bakımından**

Kamu borçları, vadeleri bakımından kısa, orta ve uzun vadeli borçlar olarak sınıflandırılmaktadır. Vadesi bir yıla kadar olan borçlara kısa vadeli ya da dalgalı borçlar denilmektedir[24]. Kısa vadeli borçlar, bütçe dönemi içinde geçici açıkları kapatmak için hazinenin aldığı ödünçlerdir. Hazine, kısa süreli bu açıkları kapatmak için kısa vadeli (genellikle uc ay vadeli) hazine bonoları çıkarır. Etkisi bakımından, devletin aldığı kısa vadeli borçlar piyasa ekonomisinde firmaların kullandığı işletme kredisine benzemektedir. Hazine bonoları, sermaye piyasasında tasarruf sahiplerine satılır. Orta vadeli borçlar, bir yıldan bes yıla kadar ödenmesi gereken borçlardır. Vadesi beş yıldan uzun olan borçlara ise. uzun vadeli borçlar denilmektedir. Ödenmeleri devlet tarafından bir plâna bağlanan uzun vadeli borçlara konsolide borçlar adı verilmektedir[25].

Orta ve uzun vadeli borçlanmada amaç, yürürlükteki bütçenin gelir bakımından yetersizliğini borçlanma yolu ile gidermektir. Orta ve uzun vadeli borçların bütçeye sağladığı gelir de geçicidir; vade gelinceye kadar faiz, vade geldiğinde anaparanın geri ödenmesi gerekir. Lîorcun vadesi uzadıkça kural olarak faiz oranı da yükselmektedir. Bununla beraber, eıllasyon beklentisi ile birlikte enflasyon hızının gerilememesi ihtimali, kısa vadeli borçların faizlerinin uzun vadelilerden daha yüksek olmasına yol açabilmektedir. Kısa vadeli borçlanmaya genellikle ülke içinden başvurulduğu halde, orta ve uzun vadeli borçlan!a ic

~ Eğilmez. KUTULU, S. 14(1. Ayrıca bkz. Onar. C. II. s. 141.3-1415; Kumrulu, ***Kamu İcra.*** s, 656: Öncel. Kumnılu. Caizin, s, 160: Uluatam. s. 433; Erdem. Seııyüz. Tatlıoglu, s. 198.

I ıluaiam, s. 434; Eğilmez. Kumcu, s. 140.

[21] liulıılo Rİu, s. 422.

-[4] Uluatam, s. 431. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Yaşa. s. 26 vd.

25 Bu konuda ayrını ılı bilgi için bkz. Yaşa, s. 40 vd.

ve dış kaynaklara aynı ölçüde yönelmek mümkündür. Genellikle, orta ve uzun vadeli borçlanmaların devletin yatırım harcamaları için kullanılması gerektiği, kamu yatırımlarının getireceği milli gelir artışının borçların ödenmesinde kullanılacak olan vergi kapasitesini de artıracağı ileri sürülmektedir. Borçlanılmadan yapılamayacak yatırımlar bakımından, borçlanma geliri ile yatırım arasında bir sebep-snnuç ilişkisi bulunmaktadır[26].

Devlet kısa vadeli borçlarının miktarındaki artışlardan kaynaklanan olumsuzlukları giderebilmek için kısa ve/ya da orta vadeli borçlarının vade yapısını değiştirerek bu borçları uzun vadeli veya ebedi borç haline getirebilmektedir. Ebedi (süresiz-devamh) borç. anaparası hiçbir zaman ödenmeyen, sadece faizi ödenen bir borçtur[27]. Kısa vadeli borçların uzun vadeli bir borç veya ebedi borç haline getirilmesine tahkim "consolidation" denilmektedir[28].

Orta ve uzun vadeli borçlanma devlet tahvili çıkarmak suretiyle olmaktadır. Devlet, ihraç ettiği tahvili satmak suretiyle borçlanmaya gitmektedir. Devlet tahvili alan kişi ya da kurum, devlete borç vermiş, kredi açmış olmaktadır. Kısa vadeli borçlanma ise, hazine bonosu adı verilen menkul kıymet ihraç edilmek suretiyle yapılmaktadır. Devlet, kısa vadeli borçlanmayı esas itibariyle kısa vadeli açıklarını gidermek için yapmaktadır. Cari yılın bütçesinin geçici açıklarının karşılanması için hazine bonosu çıkartılmaktadır. Merkez Bankası Kanunuma göre, cari yıl bütçesinin geçici açıklarını kapatmak için devlet, Merkez Bankası'ndan avans alabilir. Bu uygulama, başka bir kısa vadeli borçlanma türüdür.

3. **Borç Verme İradesi Bakımından**

Borç verenin borç verme iradesi bakımdan yapılan sınıflandırmada kamu borçları, gönüllü (ihtiyari) borçlar ve zorunlu (cebri-zorlayışlı) borçlar olmak üzere iki gruba ayrılmakladır. Kamu borçlarında temel ilke, borç verenlerin bunu kendi istekleri ile gönüllü olarak yapmalarıdır. Başka bir deyişle, kişiler ya da kurumlar faizi avantajlı buldukları için hazine bonosu ve/ya da devlet tahvillerine para yatırmaktadır. Borcun vadesinin, ödenme şeklinin ve çoğu zaman da faiz oranının devlet tarafından belirlenmiş olması, borç vermenin gönüllü olma niteliğini değiştirmemektedir.

Kamu borçlarında ana ilke gönüllü borçlanma olmakla birlikte, bazı istisnai hallerde zorunlu borçlanma yoluna da gidilmektedir. Zorunlu borçlanmada devlet, kişileri hazine bonosu ve/ya da devlet tahvili satın almaya, yani kendisine borç vermeye mecbur etmektedir. Bu yolla borçlanmaya zorunlu borçlanma denilmektedir. Kim(ler)in ne kadar tahvil ve/ya da bono alacağını devlet tek taraflı olarak belirlediği; kişilerin ve kurumların hu-

[26] Lıılııoglıı. ^. 422.

[27] Türk, s. 21n: Uluatam, s. 432: F.rdtm, Şcııyüz, Tatlıoglu, s. 203.

[28] Türk, s. 230.

kuken buna uymak zorunda oldukları için, vergiye benzer bir durum sözkonusu olmaktadır[29]. Ancak, vergiden farklı olarak, bu tahvil ve/ya da bonoları alanlar, belirtilen tarihte ödenmek üzere, tahvil/bono üzerindeki yazdı değer kadar hazineden alacaklı olmaktadır[30]. Ülkemizde 1972 yılına kadar uygulanan tasarruf bonoları ile 1988'den Haziran 2000'e kadar uygulanmış ve bugünlerde tasfiyesine başlanılan çalışanları tasarrufa teşvik uygulaması zorunlu borçlanma örnekleridir. Ayrıca, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi sosyal güvenlik kurumlarının tasarruflarının bir bölümünü kanunlar uyarınca devlet tahvillerine yatırma zorunluluğu da zorunlu borçlanma olarak nitelendirilebilir.

4. **Etkisi Bakımından**

Devlet, genellikle tasarrufu olanlardan borç almaktadır. Borç verenler, kullanılabilir gelirlerini (nakit) bir tahvil ile değiştirmekte; nakit varlıklarını başka şeylere harcamaktan vazgeçmektedir. Genel kural hazinenin gerçek tasarruf sahiplerinden borç almasıdır. Bu tür borçlara gerçek borç denilmektedir. Bununla beraber, gittikçe yaygınlaşan bir usul de devletin Merkez Bankası'ndan borç almasıdır[31]. Hazine, Merkez Bankasından doğrudan borç alma yoluna gittiğinde, bankanın verdiği para yeni para (piyasadaki banknot tutarını artıran para) olmaktadır. Gerçek tasarruflara dayanmadığından Merkez Bankası'ndan alınan borçlara, sözde borç (nominal borç), bu yolla yapılan borçlanmaya da sözde borçlanma denilmektedir. Sözde borçlanma, bütçenin açıktan finansmanı anlamına gelmektedir. Genellikle, sözde borçlanma sebebiyle fiyatlar genel seviyesinde bir artış (enflasyon) olmaktadır[32].

B. Borçlanma Araçları

Devlet adına Hazinenin (yurt içinde) borçlanmasında kullanılan araçlar hazine bonosu ve devlet tahvilidir. Bunlara devlet iç borçlanma senetleri de denilmektedir. 4749 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yer alan tanıma göre; hazine bonosu; ihraç edildikleri tarih itibariyle vadeleri bir yıldan kısa olan (364 güne kadar) Devlet iç borçlanma senetlerini; devlet tahvili ise, ihraç edildikleri tarih itibariyle bir yıl (364 gün) ve daha uzun vadeli Devlet iç borçlanma senetlerini, ifade etmektedir.

Hazine, ihtiyaç duyduğu parayı ihale açmak ve devlet iç borçlanma senetlerini satmak suretiyle teinin etmektedir. Devlet iç borçlanma senetlerinin birincil piyasası ve ikincil piyasası bulunmaktadır. Birincil piyasa, bu senetlerin ihracında satın alınması, yani ihaleye

[29] Bkz. Onar, C.H, s. 1413-1415; Kumrulu, *Kamu İcra,* s. 656; Öncel, Kumrulu. Çağım. s. 160; Uluatam, s. 4Î3; Eğilmez, Kumcu, v 140.

[50] Bıkuoğlu, s. 421.

[31] Merkez Bankası'ndan borçlanma konusunda geniş bilgi için bkz. Eğilmez, Kumcu, s. 148.vd.

[32] Buluioğlu.s. 434.

katılmak suretiyle oluşmaktadır. Birincil piyasa oyuncuları, devlete doğrudan borç verenlerdir. İkincil piyasa ise, devlet iç borçlanma senetlerinin vadeleri dolmadan önce el değiştirmesi anlamına gelmektedir[33].

Devlet tarafından hazine bonosu ve/ya da devlet tahvili adı altında çıkarılan borçlanma senetlerinin ortak özelliği, hepsinin mutlaka özel bir kanunla veya bir kanunun vermiş olduğu açık bir yetkiye dayanılarak çıkarılmış olmalarıdır. Kanun, borçlanmanın hukukî rejimini de belirlemektedir. Örneğin, bu borçlanma senetlerine, vergi, resim, harç ve fondan istisna (4749 sayılı Kanun m. 15), haciz edilemezlik veya bazı hallerde para gibi kabulü zorunlu olmak gibi kamu gücünden kaynaklanan bazı ayrıcalıklar tanınabildiği gibi, bu senetlerin geri ödenmesi konusunda Devlet yönetimine de gene kamu imtiyazlarına dayanan bazı üstünlük ve ayrıcalıklar tan olabilmektedir[34].

III. BORÇLANMA YETKİSİ

A. Tarihi Gelişim

Osmanlı Devleti döneminde, Devlet tarafından başvurulan borçlanmalar genellikle dış borçlanma şeklindedir[35]. 1854 yılında, Kırım Savaşı sırasında gerçekleştirilen ilk borçlanmadan 1918 yılına kadarki borçlanmaların tamamı dış borçlanmalardır[36]. İç borçlanma yöntemi Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk ve son olarak 1918 yılında; Birinci Dünya Savaşı'nın sonlarında denenmiştir. Bu borçlanmanın %5 faizli ve 20 yıl vadeli; faiz ve anaparanın her türlü vergi ve resimden muaf olacağı, altın karşılığında ödeneceği hükme bağlanmıştır[37]. Ancak, bu borçlanma girişimi Birinci Dünya Savaşının yarattığı olumsuzluklar nedeni ile çok fazla rağbet görmemiştir[38].

Cumhuriyet Döneminde ise, Devlet tarafından ilk olarak 14 Kasım 1933 tarih ve 2094 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Fevzipaşa-Diyarbakır Demiryolu hattının yapımı amacıyla borçlanmaya gidilmiştir. " 1933 Ergani İstikrazı" olarak da anılan bu borçlanmayı 1934 yılında Sivas-Erzurum Demiryolu hattının yapımı için yapılan "Sivas-Erzurum İstikrazı"; 1938'de, Osmanlı Devleti zamanında da 1918 yılında çıkarılmış olan "İkramiyeli 1938 İstikrazı" ve 1941 yılında Elazıg-İran ve Diyarbakır-Irak sınırı Demiryolu hatlarının yapımı için çıkarılan "1941 Demiryolu İstikrazı" izlemiştir. Daha sonra 1942 yılında İkinci Dünya Savaşı nedeni ile artan milli savunma harcamalarını karşılamak üzere başvurulan "Milli Savunma İstikrazı" ve 1946 yılında, hasılatı ekonomik kalkınma gider-

[33] Devlet tahvillerinin ihracı ve halka arzı konusunda geniş bilgi için Bağcı, s. 205 vd.: Türk, s. 267 vd. Eğilmez, Kumcu, s. 140 vd.

[34] Onar, s. 1611; Günday, s. 143.

[35] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Hakkı Yeniay, **Osmanlı Borçlar Tarihi,** Ankara 1936; Eınine Kıray. **Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar,** (iletişim Yayınları), İstanbul 1993.

[36] Arsan, s. 18.

[37] Bkz. Yeniay, s. 108

[38] Iıiee, s. 117.

ferine harcanmak üzere başvurulan "Kalkınma İstikrazı" görülmektedir. 1947 yılında, önceki yıllarda piyasaya sunulmuş olan hazine bonolarının konsolidasyonu amacıyla " 1947 Hazine Tahvilleri" çıkarılmış ve yine aynı yıl, 11 Haziran 1945 tarih ve 4735 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda, kamulaştırılan toprakların bedelleri karşılığında verilmesi düşünülen "Toprak Tahvilleri" çıkarılmaya başlanmıştır[39]. 1948 yılından sonra ise, hemen hemen her yıl bütçe açıklarının karşılanması ve yatırımların finansmanı amacıyla iç borçlanmaya gidildiği görülmektedir[40]. Ancak, ülkemizde geçmiş yıllarda, başka ülkelerde olduğu gibi Devlet tahvillerinin özel kişilerin birikmiş tasarrufları ile satın alınması yerine, daha çok kamu teşebbüsleri ve bankalarca satın alındığı görülmektedir. Böylece Hazinenin, sıkışık zamanlarda borçlanmak amacı ile genellikle kamu kuruluşlarına başvurarak hazine bonosu karşılığı ellerindeki paraları kendisine devretmelerini istediği anlaşılmaktadır[41].

Borçlanma yetkisi,

- Merkez Bankası kaynaklarının kullanılması;
- Özel kişi ve kuruluşlardan borç alınması,
- Kamu kaynaklı fonların kullanılması;
- İller bankasından borç alınması,

yoluna ve/ya da yollarına gidilmesi suretiyle kullanılmaktadır.

B. Devlet Adına Borçlanma Yetkisi

1. Genel Olarak

Devletin borçlanması, gerek 1924 Anayasası'na gerekse 1961 Anayasası'na göre, ancak bir kanuna dayanmak durumundadır. 1924 Anayasası'nın 26'ncı maddesi, Meclisin görevleri arasında "...mali taahhüdü mutazammm mukavelât ve irntiyazatın tasdik ve feshi..."nden sözetmektedir. 1961 Anayasası ise, bu yönde açık bir hüküm taşımamakla birlikte 64'üncü maddesinin gerekçesine göre, "mukavelelerin malî taahhüt veya vergi muafiyeti gibi özellikler arzetmesi halinde İse bu özelliklerin kanun prosedürünü zorunlu kıldığı izahtan varestedir. Bu nedenle, "mukavelât ve imtiyazat" hükmünün muhafazasına lüzum görülmemiştir"[42].

1982 Anayasası, borçlanmanın kanun konusu olacağını doğal saymış ve bu konuda herhangi hükme yer vermemiştir. Başka bir deyişle, borçlanma konusunda 1961 ve 1982 Anayasalarında açık bir hüküm bulunmamakladır. Bunun geleneksel bir sebebi vardır; borçlanma o kadar açık bir biçimde kanun konusudur ki, bunun ayrıca ve açıkça belirtilmesine gerek yoktur.

Aynimi] bilgi için hkz. Arsan, s. 17 vd.

[40] İnce, s. 118; Kayla, s. 101.

[41] Bkz. Kayla, s. 102.

[42] Bkz. 1961 Anayasası'nın 64'üncü Maddesinin Gerekçesi.

Borçlanma konusunda birincil yetki yasama organına aittir. Yasama organı bu yetkisini kanun çıkarmak suretiyle kullanmaktadır. Bu konuda çıkarılan kanun ya da kanunlarla borçlanmanın gerçekleştirilmesi konusunda hükümete ve/ya da bir bakanlığa yetki verilmektedir. Hükümetin ve/ya da bakanlığın yetkisi türev bir yetkidir. Birincil düzenleme yetkisi yasama organına; kanunla kullanılan bu yetkinin uygulanmasına ilişkin yetki hükümete ve/ya da bakanlığa aittir.

Uygulamada hükümetlerin borçlanma kanunlarını genellikle bütçe kanunu ile birlikte geçirdikleri ve bu şekilde borçlanma tartışmalarının, bütçe görüşmeleri ve gürültüleri arasında daha önemsiz kaldığı, hatta kaybolduğu görülür. Fakat, yine de Devlet borçlarının bütçe görüşmeleri sırasında tartışılan başlıca konulardan olduğunu unutmamak gerekir[43].

Devletin ihraç edeceği Devlet iç borçlanma senetlerinin taşıyacağı mali özellikler yasama organının yetkisiyle belirlenmektedir. Borç senetleri vergi istisnasından yararlanacaksa, erken itfaya (ödemeye) tâbi tutulacaksa veya tutulabilecekse, devlet ihalelerinde teminat olarak kullanılabilecekse, devlet emlâkinden satın almalar ve bazı vergi ödemeleri bu senetlerle yapılabilecekse, bu hususların hep borçlanma yetkisi veren kanunda açıkça gösterilmesi gerekir[44].Esasen bütün bu hususlar borç senetlerinin arkasında yer alan açıklama kısmında (izahnamede) açıkça belirtilmektedir.

Yasama organı tarafından kanunla ihraç edilecek devlet tahvilleri konusunda idareye tanınacak yetkinin en başında faiz haddinin belirlenmesi gelmektedir. Ancak, günümüzde devlet iç borçlanma senetlerine ilişkin faiz haddinin Hazine tarafından tek taraflı olarak belirlenmesi fiilen mümkün olamamaktadır. Çünkü, ekonomik gelişme ve değişmelere bağlı olarak faiz oranları ihale sonucunda ortaya çıkmaktadır. İhraç edilecek tahvillerin türlerinin tesbiti, başabaş ihraç, başabaşın altında ihraç, primli veya ikramiyeli ihraç idareye tanınan yetkiler arasındadır. Devlet tahvillerinin kaç tertipte ve her tertipte kaç seri halinde çıkarılacağı, tahvillerin vadelerinin tesbiti idare tarafından kararlaştırılmaktadır. İhraç edilecek tahvillerin bütün tasarruf sahiplerince satın alınabilmesini sağlamak üzere kupür büyükleri idare tarafından düzenlenir. Tahvil ihracı konusunda idareye tanınan yetkiler, uygulama, mali piyasalar ve iş hayatı ile ilgili konulara ilişkindir[45].

2. Borçlanma Yetkisinin Kime Ait Olduğu

a. Genel Olarak

1984 sonrasından başlayarak, "iç borçlanmanın " kamu maliyesinde alternatif bir finansman aracı haline gelmesi, Cumhuriyet Anayasalarımın Meclis'e verdiği "Bütçe Yetkisinin"

[43] İnce, *s.* 8.

[44] Türk, *s.* 275.

[45] Türk, **s.** 275-276.

yasal zorunluluğa rağmen yürütmeye devrine ve sorumsuz bir kamu harcaması genişlemesine yol açtığı kabul edilmektedir[46].

Cumhuriyet döneminin 1924, 1961 (ve 1971 değişikliklerini taşıyan) Anayasalarında olduğu gibi 1982 Anayasası da bütçe yetkisini tartışılmaz bir açıklıkla Yasama Organına (TBMM) vermiştir. Bu yetki, hiçbir şekilde devredilemez. Nitekim, 1982 Anayasası'nm 163'üncü maddesi, Bütçe Kanunları ile Genel ve Katma Bütçelere verilen ödeneğin harcanabilecek miktannın sınırını gösterdiğini, ödenek aşımının ancak kanun tasarı ve teklifi ile olabileceğini açık bir biçimde ifade etmek suretiyle, bütçe yetkisinin münhasıran yasama organına ait olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, bütün kamu maliyesi içinde yasama organının bütçe yetkisini kullanabildiği alan, Anayasaya göre genel + katma bütçeli idarelerle sınırlıdır[47].

Ülke ekonomisinde bugün dahi, ağırlıklı, belirleyici bir paya sahip olan kamu ekonomisi içinde konsolide bütçenin harcama yetkisi yasama organına aittir. Buna karşılık bütün kamu ekonomisinin finansmanından Hazine sorumlu ve kamu ekonomisinin finansman gereğinin (garantili borçlar hariç) sonuçları olduğu gibi konsolide bütçeye harcama yükü olarak yansımaktadır. Böylece yasama organının yetki vermediği bir harcama yükümlülüğü yürütme tarafından Anayasaya aykırı bir biçimde yerine getirilmekte ve bütçeye borç harcaması olarak kayıt edilmektedir[48].

1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Cumhuriyet döneminde ilk kez "idarenin" borçlanma "yetkisi"nin sınırlan genişletilmiştir. 1985 yılına dek ancak o yıl bütçesiyle verilen ödenekle tahmin edilen gelir arasındaki "açık" kadar borçlanabilme belli şartlarda ve kamu fonlarını kullanılmak suretiyle gerçekleştirilebilirken 1985 Bütçesi ile İdareye ortaya çıkacak açığın iki katına kadar borçlanma yetkisi ve bu borçlanmanın para-sermaye piyasalarından yapılabilmesine imkân verilmiştir. Bu politika tercihinin gerekli kıldığı yapısal düzenleme de Maliye Bakanlığı'nın içinden Hazine'nin kopartılması, kamu finansman! ve borç idaresinin Hazineye devri, ancak birleştirilen iç + dış borç anapara ve faiz ödemesi yükümlülüğünün konsolide bütçeye bırakılarak Maliye Bakanlıgı'na harcama yükümlülüğünün getirilmesi ile biçimlendirilmiştir[49].

Kamu maliyesinin "borçlanma geregi"nin kamu fonları dışına para ve sermaye piyasalarına yönlendirilmesi, kaynak tahsisi mekanizmasında kamunun idari kararlarla genel dengede oluşturduğu ağırlığının kaybolma sürecinin başlangıcını ve kaynak tahsisi mekanizmasının özel ekonominin (büyük ölçüde mali sektörün) eline geçişinin de başlangıcını oluşturması açısından önemlidir[50]. Konsolide bütçede yer alan faiz harcamaları ve cari yıl açığının finansmanı bütünüyle Hazineye terkedilmiş durumdadır. Yasama organı-

[46] **Ekzen,** *İç Borçlanma,* **s. 409.**
[47] **Ekzen, İç** *Borçlanma,* **s. 409-410.**
[48] **Ekzen, İç** *Borçlanma, s.* **410-411.**
[49] **Ekzen,** *İç Borçlanma, s.* **411-412.**
[50] **Ekzen, İç** *Borçlanma,* **s. 412-413.**

mn bu harcama kalemleri üzerinde hiçbir tahsis yetkisi kalmamıştır. Borçlanmanın ve borçlanma harcamalarının bütün şartları da İdare tarafından belirlenmekte, daha doğrusu mali piyasaların en büyük alıcısı haline geldiği ve alternatif kaynak kullanma imkanları kalmadığı için, piyasaların belirlediği borçlanma şartlarını kabul etmek durumunda kalmaktadır[51].

b. Borçlanma Yetkisinin Kime Ait Olduğa

Ülkemizde, ilgili kanunlar çerçevesinde Devlet adına borçlanma yetkisi 1985 yılına kadar Maliye (ve Gümrük) Bakanlığı'na ait iken, 1987 yılı Bütçe Kanunu'nun 37/a maddesi ile bu yetkinin Hazine[52] ve Dış Ticaret Müşteşarlıgı'na devredildiği ve daha sonra, 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un Devlet adına borçlanma yetkisini Hazine Müşteşarlıgı'na verdiği görülmektedir. Sözü edilen Kanunu'un 2'nci maddesine göre, "...Devletin iç borçlanmasını yürütmek, Devlet tahvili, Hazine bonosu ve diğer iç borçlanma senetleri çıkarmak, ihale yöntemi, sürekli satış yöntemi ve diğer yöntemlerle satışını yapmak ve yaptırmak, bunların satış miktarlarını, değerlerini ve faizlerini belirlemek, Devlet borçlarının yönetimine ilişkin olarak her türlü iç borçlanmanın hazırlık, akit ihraç ve dış borçlanma da dahil olmak üzere ödeme, erken ödeme, kayıt işlemlerini yürütmek ve Devletçe verilen faiz ve ikrazata ilişkin işlemleri yapmak..." Hazine Müsteşarlığı ana hizmet birimlerinden Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmaktadır.

Bu konuda en son düzenleme, 28.3.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un[53] 4'üncü maddesiyle yapılmıştır. Buna göre;

- Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, hibe almaya, dış finansman imkanlarını dış borcun devri, dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetmeye Bakan yetkilidir. Bakan bu yetkisini ve bu Kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesine ilişkin yetkilerinden uygun gördüklerini ilgili bütçe yılında geçerli olmak üzere Müsteşarlığa devredebilir. Ancak, yetki devri, Bakanın sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.
- Ülkelerce oluşturulan birlikler, uluslar arası ve bölgesel kuruluşlar ile akdedilen ekonomik ve mali anlaşmalar kapsammda doğan ekonomik ve mali nitelikteki hak ve yetkileri

[51] Ekzen, *İç Borçlanma,* s. 414.

[52] Hazine, Devletin malvarlığını temsil etmesi yönüyle, devletin mülkiyet haklarının bekçisi; kamu maliyesine gerekli olan para akımını sağlaması yönüyle de, *devletin kasasıdır.* Hazinenin işlevleri arasında en öne çıkan, en faal olduğu alan, kamu kesiminin para ihtiyaçlarını karşılama, yani kasadarlık işidir. Hazine vergi gelirlerinin yetersiz olması halinde, borçlanma yolu ile kamu kesiminin para ihtiyacını karşılamaktadır. Hazine, bütçe kararlarının bir uygulayıcısı olarak maliye politikasını yürüten bir ajandır. Özellikle borç alma ve ödeme işlemleri ile topam talebi sürekli gözetim al unda tutabilmekledir. Gerçek borçlanma ya da Merkez Bankasından borçlanma tercihleri ile maliye politikasına ya da para politikasına başvurabilmektedir. (Bulutoglu, s. 419,420).

[53] RG.09.04.2002-24721

kullanmaya Bakan yetkilidir. Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya; hibe ve borç vermeye Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. Müsteşarlık, kanun kapsamında yer alan kuruluşların Hazinenin herhangi bir suretle ilgili anlaşmalara taraf olmaksızın yaptığı borçlanmalarından hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz.

- Dış borcun ikrazı yoluyla kullandırılan dış finansman imkânlarının şartlarını belirlemeye ve bu imkândan yapılması gereken geri ödemeleri hesaben ikraz veya krediye dönüştürmeye Bakan yetkilidir. Buna ilişkin işlemler Müsteşarlık tarafından yapılır.

İç ve dış borçlanma ile ilgili konularda Bakan'a verilen yetki ve kapsamı 4749 sayılı Kamu Finansmanı Kanunumun 6'ncı ve 7'nci maddelerinde düzenlenmektedir. Bakan'ın iç borçlanmaya ilişkin yetkisini ve bu yetkinin kapsamını düzenleyen 6'ncı maddeye göre;

- çıkarılacak Devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, satış yöntemlerine, faiz şartlarına, vadelerine, basım ve ödemelerine ilişkin her türlü esasları ve bunlara ilişkin diğer şartları belirlemeye Bakan yetkilidir.
- İkrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmeyen gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir.
- Özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin ikrazen ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek İkraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartları Bakan tarafından belirlenir.
- İkrazen verilen senetlerden kaynaklanan Hazine alacaklarının ilgili mevzuat çerçevesinde silinmesi halinde bu tutarlar yılı bütçesine ödenek konmak kaydıyla bütçeye gider olarak kaydedilir.
- Devlet iç borçlanma senetlerinin basım giderleri, satışa katılacak finansal kuruluşlara ödenecek komisyon ve banka muameleleri vergileri ile satışa katılan finansal kuruluşların satış işlemleri dolayısıyla yapacakları her türlü gider, vergi, resim ve harçların Hazine tarafından finansal kuruluşlara geri ödenmesinde ve senetlerin basımında veya kaydi olarak ihracında uygulanacak şekil ve esaslar, Müsteşarlık ile Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası arasında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümleri uygulanmaksızın akdedilecek mali servis anlaşması ile tesbit edilir (KFK.m.6).

Bakan'ın dış borçlanma konusundaki yetkisi ve kapsamı da 4749 sayılı Kanun'un 7nci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre;

- Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından Devlet dış borcu sağlamaya ve mali dış şartları da dahil olmak üzere şartlarını tesbit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde mali yükümlülük altına girmeye Bakan yetkilidir. Sözkonusu devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.
- Tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar dışında Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatıyla taraf olduğu anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa, imzalandıkları tarih itibariyle Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa imzalandıkları tarih itibariyle yürürlüğe girer.

- Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatı ile taraf olduğu anlaşmaların şartlarında değişiklik yapmaya Bakan yetkilidir.
- Müsteşarlık, dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarını genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına bir ikraz anlaşmasıyla aktarabilir. Dış borcun ikrazı halinde ilgili kurumlardan, ikraz edilen tutar üzerinden, bir defaya mahsus olmak üzere, binde beş oranında ikraz ücreti alınır. Bu oranı beş katına kadar artırmaya Bakan yetkilidir.
- İkili işbirliği protokolleri çerçevesinde sağlanan dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin protokol ve finansman anlaşmalarında Kamu İhale Kanunu hükümleri dışında rekabet esasına dayalı olmak kaydıyla farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağının öngörülebilmesi için, protokol imzalanmadan önce Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşlerinin, protokol imzalandıktan sonra ise Bakanlar Kurulu kararının alınması zorunludur.

lîunların dışında, 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'ncla;[54] Devlet, iktisadi Devlet Teşekkülleri ve iktisadi alanda faaliyet gösteren kalma bütçeli idarelerin, T.C. Merkez Bankası'ndan avans, kredi ve benzeri adlarla borçlanma yoluna gidebilecekleri hükmüne yer verilmektedir. T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 21.4.1994 tarih ve 3958 sayılı Kanunla değişik 50'nci maddesine göre, "Banka, her yıl cari genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar./Bu oran, 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6, 1998 yılı ve müteakip yıllar için %3'tür. Bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı her yıl ekonomik durum göz önünde tutularak Başbakanlık ile Banka arasında kararlaştırılır".

Yine aynı Kanun'un 51 'inci maddesine göre, "Banka, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsûl alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok dokuz ay vadeli bonolarını veya hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir.../Bu suretle kabul edilebilecek bonoların azami hadleri ile bunlara uygulanacak iskonto ve faiz hadleri banka meclisince kararlaştırılır".

3. Borçlanma Yetkisinin Niteliği

Yasama organlarının mali konulara ilişkin düzenleme yapma konusunda anayasal yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiyi, geniş anlamda vergilendirme yetkisi olarak ifade etmek mümkündür. Vergilendirme yetkisinin anayasal çerçevesini hukuk devleti ilkesi ve onun bir alı ilkesi sayılan vergilerin kanuniliği ilkesi oluşturmaktadır. Vergilerin kanuniliği ilkesi, vergilerin kanunla konulmasını, kaldırılmasını ve değiştirilmesini; anayasaya uygun kanunlara dayanarak tahsil edilmesini ifade etmektedir. Bütçe (yapma) yetkisi, bütçede yer alan bütçe gelir ve gider tahminlerinin yasama organı taralından onaylanmasını, bu konutla kabul edilecek bütçe kanunu ile hükümetin gelirleri toplamaya, harcamaları yap-

26 Ocak 1970-13409.

maya yetkili kılınmasını gerektirmektedir. İdare, borçlanırken bütçe kanunu ile veya özel bir borçlanma kanunu ile yetki almak zorundadır. Devletin bütçe kanunu ile vergi gelirlerini toplama konusundaki yetkisi bir zorunluluk, yükümlülük olduğu halde, borçlanma konusunda aldığı yetki bir zorunluluk değil, bu konuda alınmış bir izindir[55].

Vergilendirme yetkisi gibi, borç (ödünç) alma yetkisi de bütün devletlerin egemenlik yetkilerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Devletin bütün kuruluş ve işleyişinin belli bir hukukî çerçevede yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda verginin salınması ve alınması kanunla mümkündür. Devlet, borçlanmayı da ancak kanuna dayanarak yapabilmektedir. Bu anlamda, borçlanmanın hukukî rejimi açısından bir kanun konusu olduğu ve yasama organı tarafından onaylanması gerektiği anayasalarda yer almaktadır. Bu, borçlanmanın yetki yönünden sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Ayrıca, çıkarılan kanun, borçlanmanın hukukî düzenini kurar. Bu bağlamda borçlanmanın hukukî rejimi, borçlanma yapılabilmesi için gerekli yetki ve alacaklılarla borçlu (devlet) arasındaki ilişkiler bakımdan incelenmektedir[50].

Borçlanma yetkisi, vergilendirme yetkisinin bir türevi olarak düşünülebilir. Vergilendirme yetkisi, kanunla mali yükümler konulması ve bunların hukuka uygun olarak tahsil edilmesidir. Bu yolla, ülkede yaşayan ve faaliyet gösteren ödeme gücü oları kişilerin yükümlendirilrnesi gerçekleştirilmekte, yani kişiler adına borç yaratılmaktadır. Borçlanmada ise, Devlet adına borç yaratılmaktadır. Ancak, Devlet adına yaratılan bu borcun vadesi geldiğinde vergi gelirleri ile ödenmesi gerekmektedir. Bu İtibarla, borçlanıldığı dönemde kişilerin vergi yüklerinde bir artışa yol açılmamasına rağmen, sonraki nesillere taşımaları gereken bir vergi yükü getirilmektedir. Dolayısıyla, borçlanma yoluyla dolaylı bir şekilde daha sonraki yıllara ve nesillere yönelik bir vergilendirmeden söz etmek mümkündür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı Kanunu'nda düzenlenen yetki, asıl yetki değil, bir türev yetkidir. Bu konuda yetkili organ Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Ancak, bütçe yılı içinde ne miktarda borçlanma yapılacağı konusunda Bakan'a herhangi bir yetki verili]! verilmediği anlaşılamamaktadır. Bütçe yılı içinde ne miktar borçlanılacağı Bütçe Kanununda belirlenmeli; bu çerçevede borçlanma işlemlerinin yapılması konusunda pratik gerekçelerle, Bakan'a yetki verilmelidir. Kaldı ki, borçlanma konusunda belirlilik, açıklık ilkeleri bağlamında, borçlanma miktarının Bütçe harcama kalemleri, milli gelir, gayrisafi milli hasıla oranlarının önceden belirlenmesinde yarar vardır. Bu çerçevede. Anayasaya borçlanma yetkisinin kime ait olacağına, miktarının ne olacağına, borçlanma gelirlerinin nerede harcanacağına ilişkin açık hükümler konulması yoluna gidilmelidir.

Türev de olsa, Bakan'a verilen yetkinin kapsamı çok geniştir. Bu düzenlemenin, Süper Bakan Kemal Derviş düşünülerek yapılmış bir düzenleme olduğu açıktır. Yasama organının kullanacağı yetki, neredeyse kalmamış gibidir. Ayrıca, yasama organının özel bir denetimine ele yer verilmemektedir. Kesin Hesap Kanun Tasarısı ve Genel Uygunluk Bildirimi

Tıuk, s. 275.

İnce. s. 10.

görüşmeleri dışında yasama organının borçlanma ile ilgisi kalmamaktadır. Bu kadar geniş, kapsamı ve sınırları belirsiz yetki, davada taraf ehliyeti olmayan bir Bakan'a verilmektedir. Bu Bakan'ın başında bulunduğu Bakanlığın tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu Bakanlık Başkakanlıga bağlıdır. Kaldı ki, yetki Bakanlığa değil, Bakan'a verilmektedir. Yetkinin Bakan'a verilmesinin sebebi, Bakanlığın tüzel kişiliğinin olmamasıdır.

3. Borçlanma Yetkisinin Kapsamı

Cumhuriyet döneminde 1933 yılında yapılan ilk istikraz olan Ergani İstikrazı'ndan 1948 yılına kadar Devlet idaresi tarafından yapılan bütün istikrazların gelirleri her türlü vergi ve resimden muaf tutulmuştur[57]. Bunun gibi, bu istikraz senetlerine, Milli Emlak bedellerinin ödenmesinde para yerine kabulü zorunlu olmak ve kamu kurumlarınca yapılacak ihale ve sözleşmelerde itibari değerleri üzerinden teminat olarak kabul edilmek gibi ayrıcalıkların tanındığı görülmektedir[58]. Ayrıca, Devletin tek taraflı olarak bu borçlanmanın şartlarını değiştirebilme, örneğin, konversiyon denilen faiz hadlerinin düşürülmesi, erken ödeme yapılması ya da kısa vadeli borcun uzun vadeli borç haline dönüştürülmesi (konsolidasyon) gibi yetki ve ayrıcalıklarının bulunduğu kabul edilmektedir. Nitekim, Devlet tarafından bu ayrıcalık ve imtiyazlara dayanılarak, çeşitli tarihlerde çıkarılan kanunlarla, daha önceki borçlanmaların konversiyon ya da konsolidasyona tâbi tutulduğu görülmektedir. Örneğin, 22 Ocak 1938 tarih ve 3322 sayılı "İkramiyeli 1938 İstikrazı" ile daha önce Osmanlı Devleti zamanında yapılan iç borçlanma tahvilleri konversiyona tâbi tutulmuş ve yine 11 Haziran 1947 tarih ve 5072 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan [11]1947 Hazine Tahvilleri" ile ise, daha önce 2 Haziran 1941 tarih ve 4060 sayılı Kanun ile çıkarılmış olan hazine bonolarının konsolidasyonu gerçekleştirilmiştir[59].

Devlet adına borçlanma yetkisinin kullanımında tek yetkili merci konumunda olan (Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu) Bakan, iç borçlanmalarını Merkez Bankası Kanunu'na dayanarak ve Bütçe Kanunlarının verdiği yetki ölçüsünde gerçekleştirmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin iç borçlanmaları ise, Hazine kefaleti İle ve kendi kuruluş kanunlarına dayanılarak gerçekleştirilmektedir[60].

29.03.2003 tarih ve 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun[01] 26'ncı maddesinin (h) bendine göre, "Bu Kanunun l'inci maddesi ile belirlenen başlangıç ödeneklerinin % l'ine kadar ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilir".

Arsan, s.31; İnce, s. 120.

Bkz. Devle! İç Borçlanma Tahvili, (Bu Borçlanmaya İlişkin Açıklamalar).

Bkz. Arsan, s. 21, 25; Kanlı göz, s. 345.

nvRin, s, 210, 211.

RG. 31 Mart 2003 - 25065 (Mükerrer).

C. Mahalli İdarelerin Borçlanma Yetkileri

1. İl Özel İdarelerinin Borçlanma Yetkileri

İl Özel İdareleri, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 131'nci maddesi çerçevesinde, bayındırlık, sağlık ve eğitim-öğretim hizmetlerinde harcanmak üzere borçlanma yoluna başvurabilmektedir. İl özel idaresi adına borçlanmaya karar verme yetkisi il genel meclisine aittir. Bununla birlikte, il özel idarelerinin denetimsiz bir biçimde borçlanmalarını önlemek amacı ile sıkı bir merkezi denetim getirilmiş bulunmaktadır. Buna göre, miktarı, il özel idaresi bütçesinde yazılı bir yıllık adi gelirlerin 1/3'ünü geçmeyen borçlanmalar bakımından, valinin teklifi üzerine il genel meclisinin kararı yeterli iken; bu miktardan fazla, fakat toplamı il bütçesinde yazılı adi gelirlerin bir seneliğini aşmayan borçlanmalar bakımından, il genel meclisi karan ile yapılacak borçlanma sözleşmelerinin Bakanlar Kurulunca tasdik edilmesi gerekmektedir. Bir veya birden fazla borçlanma (istikraz) toplamının bir senelik adi gelirler toplamını aşması halinde ise, kanun hükmü ile izin verilmesi şartı aranmaktadır[62].

2. Belediyelerin Borçlanma Yetkileri

İl özel idareleri gibi belediyeler de, merkezi idarenin gözetimi altında halktan ve piyasalardan borçlanma yoluna gidebilmektedir. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu[63] 70'inci maddesinin 5'inci bendinde ikraz (borç verme) ve istikrazlar (borçlanmalar) hakkında karar vermeyi belediye meclislerinin görevleri arasında saymaktadır. Bununla beraber, Kanunda yapılacak borçlanmanın konusu, miktarı ve geri ödeme yöntemleri hakkında herhangi bir kısıtlayıcı hüküm yer almamaktadır. Bu durum karşısında belediyelerin Kanunun kendilerine verdiği görevlerin yerine getirilmesi amacı ile kendilerine sağlanan gelir kaynaklarının yanı sıra, tahvil çıkarmak suretiyle halktan ya da bankalardan borçlanma yapabilecekleri kabul edilmektedir[64].

Belediye Kanunu'nun 19'uncu maddesinin 10'uncu bendine göre, onaylı imar planlarının uygulanması dolayısı ile yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenmesine ve kamulaştırmanın amacına veya imar planına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine tahsis olunmak üzere, belediyelerce en çok (20) yılda itfa olunmak kaydı ile Türkiye Emlak Kredi Bankası'nm kefaleti ile tahvil çıkarılması mümkündür. Ancak, uygulamada, 1580 sayılı Kanun'un tanıdığı bu imkandan sadece İstanbul ve Ankara belediyeleri yararlanmış, fakat bu tahviller fazla rağbet görmemiştir[65]. Türkiye Emlâk Bankası'nm varlığının sona ermesinden sonra, bu hükmün uygulanma kabiliyetinin kalmadığı söylenebilir.

[62] Bkz. NadaroSlu, Mahalli İdareler, s. 289; Buhîoglıı, Kurtuluş, s. 486; Giinday, s. 323; Kanlıgoz. v 3-H.

[63] RG. 14.4.1939-1471.

[64] Nadaroglu, Mahalli **İdareler,** s. 344; Bulutoglu, Kurtuluş, s. 486; Günday, s. 338; Kanlıgoz, s. 3348-349.

[65] Bulutoglu, Kurtuluş, s.488: Günday s.339.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 131 ve 132'nci maddeleri ve İller Bankası Kanunu'nun[66] 7'nci maddesinin A bendi çerçevesinde belediyelerin, yine merkezi idarenin gözetimi altında İller Bankasından iç borçlanma yapabilmesi mümkündür. Günümüzde belediyeler daha çok bankalardan ve özellikle bu amaç için kurulmuş bulunan İller Bankasından borçlanma yolunu gitmektedir[67].

Yapılan borçlanmalar, uygulamada bir borçlanma sözleşmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Örneğin, belediyeler kendi yapacakları veya İller Bankası eliyle yaptırılmasını istedikleri kamu hizmetleri ile ilgili tesislerin yapımı için gerekli meblağdan kendi borçlanma durumlarına göre belli bir miktarı İller Bankasından borçlanabilmektedir. Bunun için, borçlanmak isteyen Belediye ilk önce bir yazı ile Bankaya başvurmakta ve bu başvuru üzerine İller Bankasının ilgili servisleri bu Belediyenin ne kadar ve kaç yıl vadeli borçlanabileceğini hesap ederek bu hususu Belediyeye bildirmektedir. Bu bildirimle birlikte İller Bankası tarafından belediyeye iki form gönderilmektedir. Bu formlardan birincisi, Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinin 5'inci bendine göre, Belediye adına borçlanma sözleşmesi yapma yetkisi belediye meclisine ait olduğundan, Belediye Meclisi adına kimin borçlanma senedini imzalamaya yetkili kılındığını gösteren karar örneğidir. Belediye meclisi toplanarak Belediye adına borçlanma senedini imzalamaya yetkili kılınacak kişiyi belirler. Bu kişi belediye başkanı ya da başka birisi olabilir. Meclisin bu kararının mahallin en büyük mülki amirine tasdik ettirilmesi gerekmektedir. İller Bankası tarafından gönderilen ikinci form ise, belediye yetkililerince doldurulup imzalanarak İller Bankasına gönderilmekte ve böylece Belediyenin borçlanma işlemi gerçekleştirilmektedir[68].

2. Köylerin Borçlanma Yetkileri

Köy Kanunu'nda, köylerin borçlanma yetkileri konusunda açık bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, İller Bankası Kanunu, bankayı köy idarelerine "yapacakları yerel kamu hizmetleri ile ilgili tesisler, yapılar ve diğer işleri, köylerin kuruluş ve imar plan ve programlarını gerçekleştirmeleri için kredi sağlamakla görevlendirmiştir (İBK. m. 1, 7/A). Bu kredi kaynağından yararlanabilmek, köy tüzel kişiliğinin en yüksek kaTar organı olan köy derneğinden karar almasına bağlıdır. Köylerin İller Bankası ile olan işlemlerine il özel idareleri aracılık etmektedir[69].

D. Diğer Kamu Tüzel Kişileri Adına Borçlanma Yetkisi

Ülkemizde çeşitli tarihlerde çıkartılan kanunlarla Devlet dışında, PTT Genel Müdürlüğü, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü ve İstanbul Üniversitesi gibi çeşitli kamu tüzel kişilerine borçlanma yetkisi verilmiştir.

66 RG.23.6.1945-6039.
67 Bulutoglu, Kurtuluş, s. 487,488; Günday, s.339.
68 Tortop, s. 302-303.
69 Bkz.Bulutoğlu, Kurtuluş, &.4S9.

- PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne İktisadi Devlet Teşekkülü haline dönüştürülmesinden önce, 3 Temmuz 1943 tarih ve 4454 sayılı Kanun'un[70] 40'ncı maddesi ile, bütçe kanunlarında gösterilecek miktarlarda Maliye Bakanlığı'nm kefaletiyle borçlanma yetkisi;
- 24 Ocak 1944 tarih ve 4516[71]sayılı ve 11 Haziran 1947 tarih ve 5073 sayılı[72] Kanunlarla Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü'ne Hazine kefaletiyle bono çıkarma yetkisi;
- 18 Aralık 1953 tarih ve 6200 sayılı Kanun'un[73] 2'nci maddesinin (j) bendi ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne, Maliye Bakanlığı'nm muvafakati ve kefaleti ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile uzun vadeli dış ve iç borçlanma yetkisi;
- 3 Mart 1954 tarih ve 6344 sayılı Kanunla[74] Karayolları Genel Müdürlüğü'ne Bayındırlık Bakanlığı'nın muvafakati ve Maliye Bakanlığı'nm kefaleti ile bono çıkarma yetkisi;
- 27 Ocak 1947 tarih ve 4999 sayılı İstanbul Üniversitesi Binalarının Yapımı Hakkında Kanun'un^ l'nci maddesi ile, İstanbul Üniversitesi Hukuk ve İktisat Fakültesi ile Fen ve Tıp Fakültelerinin ek bina inşaatlarında kullanılmak üzere İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ne bono çıkarma yetkisi ve bu bonoları kefalete de Maliye Bakanına yetki verilmiştir.

Sözkonusu kuruluşlarca çeşitli tarihlerde çıkarılan Maliye Bakanlığının kefaletini haiz bonolarla iç ve dış borçlanmalar yapılması yoluna gidilmiştir[76].

E. Borçlanma Yetkisinin Sınırlandırılması

Borçlanma yetkisinin sınırsız bir biçimde kullanılmasının başta altından kalkılamaz, geri ödenemez bir borç yüküne yol açması olmak üzere birçok sakıncası bulunmaktadır. Bu sakıncaların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yasama organının bütçe yetkisi ve/ya da geniş anlamda vergilendirme yetkisi kapsamında yer alan harcama ve borçlanma yetkisinin pratik ve pragmatik gerekçelerle idareye devredilmesi mümkündür. Ancak, hem yasama organın bu yetkisini kullan ması hem de idareye devretmesinin belli ölçüde sınırlandırılması gerekmektedir. Bu bağlamda, meclis çoğunluğuna dayanarak ve güvenerek meclisin borçlanma yetkisini çıkardığı kanunlarla idareye aktarabilmesinin önüne geçmek amacıyla, Anayasaya borçlanma konusunda siyasal iktidarı sınırlayıcı hükümlerin konulması önerilmektedir. Devletin borçlanma kapasitesinin belirlenmesi, bu kapasitenin belirlenmesinde devletin borç ödeme gücünün esas alınması gerekmektedir. Borç ödeme gücünün göstergeleri olarak, elde edilecek vergi gelirleri ve/ya da gayr isal i milli hasıla esas alınabilir. Bu bağlamda, yıl içinde yapılacak borçlanmanın toplanacak vergi gelirleri-

RG. 11 Temıuız 1943-5454.

[71] İİG. 1 Stilini 1944-56İR.

[72] KG. İH Haziran 1947-6635.

[73] RG. 25 Aralık 1953-8592.

[74] RG. 17 Mart 1954-8660.

[7:5] RG. 31 Ocak 1947 - 6520.

[7(1] Ihı borçlanmalarla ilgili ayrıntılı lıilgi için lıkz. Arsan, s. 54 vd.

nin belli bir oranını; uzun vadeli olarak yapılacak borçlanmanın ve toplam borç stokunun da gayrisafi milli hasılanın belli bir oranını aşamayacağına ilişkin olarak anayasaya hüküm konulması; borçlanma yetkisinin devrine ilişkin kanun tasan ve/ya da teklifleri-nin mecliste vasıflı çoğunlukla (örneğin 2/3) kabul edilerek kanunlaşması ve denk bütçe ilkesi gibi hükümlere yer verilmesi düşünülebilir[77].

IV.İÇ BORÇLANMA İŞLEMLERİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ

A. Genel Açıklama

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, iç borçlanma amacıyla kişi ve/ya da kuruluşlara başvurabilmektedir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilen borçlanmalarda, kural olarak, hazine bonosu ve/ya da devlet tahvili gibi adlarla çıkarılan borçlanma senetleri kullanılmaktadır™.

Kamu kesiminin iç borçlanma işlemleri, borç vermenin gönüllü ve/ya da zorunlu olmasına göre farklı hukukî niteliğe sahiptir. Bu iki ayrı borçlanma türüne ilişkin hukukî niteliklerin belirlenmesinde ve bilinmesinde yarar vardır.

B. Gönüllü Borçlanma İşlemlerinin Hukukî Niteliği

1. Genel Olarak

Her borçlanma işleminde olduğu gibi, kamu borçlarında da genel ilke, kişi ve kurumların kendi istekleriyle Devlete borç vermeleridir. Bu anlamda borçlanma işlemi, kural olarak, kişilerin serbest irade ve arzuları ile ve herhangi bir zorlama olmaksızın borç vermeleri suretiyle gerçekleşmektedir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen bu anlamda borçlanmalar, bir sözleşme ile yapılmakta ve bütün sözleşmelerde olduğu gibi, iki taraflı bir rızaya dayanmaktadır. Ancak, kamu borçlanma sözleşmesi, özel hukuk ödünç verme sözleşmesinden farklı olarak, şartları özel bir kanunla belirtilmekte ve kamu hukuku kurallarına tâbi olmaktadır[79]. Bu gerekçelerle, Devletin taraf olduğu tüm bu borçlanma sözleşmeleri, gerek yargısal içtihatlarda gerekse doktrinde, kurdukları ilişkinin özelliği gereği (karakterleri itibariyle), idarî nitelikte sözleşmeler olarak kabul edilmektedir[80]. Bu itibarla, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından, bono, tahvil ve

Bkz. ve karş. Meriç, s. 20,21.

[7 f t] Bununla birlikle uygulamada istisnai olarak bazı durumlarda "müteahhit bonoları", "kefalet bonoları'" ve "olağanüstü durum bonoları" gibi adlarla borçlanma senetleri çıkarılmıştır. Bkz. Yaşa, s. 32-34: Evgin, s. 210,213; Erdeni, Şenyüz, Tatlıoglu, s. 200-202. Ayrıca bkz. Arsan, s. 37 vd.

[7 g] Ozer, s. 124; ince, s. 10-11; Kanlıgöz, s. 341.

[8 0] Bkz. Dş.DDGK. 11.4.1944 gün ve E. 1938/375, k.1944/54, (DKD., S.27, s. 39). Onar, s. 11612: Balla. s. 192 Gözıibûyitk-Tan, C.I., s, 386; Günday, s. 143.

benzeri adlarla çıkarılan senetler karşılığında halktan ve piyasalardan borç para alınmasını sağlayan sözleşmelere kamu borçlanma (istikraz)[81] sözleşmeleri denilmektedir[82].

Borçlanma, borç verenin rızasına, ihtiyarına dayanmakta ve bir sözleşmeye bağlanmaktadır. Bu sözleşmeye kaynaklık eden hükümler borçlanmaya izin veren Bütçe Kanunu'nda veya borçlanma amacıyla çıkarılmış özel borçlanma kanununda yer almaktadır. İsteğe bağlı borçlanmada kimse devlete borç vermek, devletin ihraç ettiği tahvilleri satın almak zorunda değildir. Hukukî bakımdan vergi devletin tek taraflı tasarrufuyla kararlaştırıldığı halde, borçlanma iki taraflı bir tasarrufla, yani sözleşme ile yapılmaktadır[83].

Gönüllü borçlanma ya da gönüllü borç verme işlemi, bir sözleşme biçiminde gerçekleşmektedir. Başka bir deyişle, gönüllü borçlanma işleminin hukukî niteliği, bir sözleşme olarak ortaya çıkmasıdır. Çünkü, gönüllü borç verme, iki taraflı ve birbirine uygun iradelerin birleşmesiyle hukukî sonuç doğurmaktadır. Bir sözleşme de olsa, kamu borçlanma sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmelerinden farklı özellikleri bulunmaktadır. Bu özelliklerinin belirtilmesinde yarar vardır.

2. İdarî Sözleşmelerin Özellikleri

İdarenin yaptığı bir sözleşmenin İdarî sözleşme sayılabilınesi için aranılan özellikler şunlardır;
- Sözleşmenin taraflarından biri, bir kamu kurumu veya kuruluşu, yani idare olmalıdır.
- Sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi ve sözleşmenin amacı ise, kamu yararı olmalıdır.
- Sözleşmede idareye diğer tarafa (akide) tanınmayan ayrıcalıklar ve üstün yetkiler tanınmış olmalıdır[84].

Danıştay'a göre, "konusu doğrudan doğuya veya dolayısıyla bir kamu hizmetine ilişkin ve taraflardan biri idare olan ve idarenin diğer tarafa nazaran üstün hak ve yetkilerini içeren hükümler taşıyan" sözleşmeler idarî sözleşmedir[85].
Anayasa Mahkemesi'ne göre de, "taraflardan birinin kamu tüzel kişisi olması, konunun

"1 ***istikraz,*** sözük anlamıyla, borç olarak elde edilen parayı ifade etmektedir. Devlet ve öbür kamu tüzel kişileri, tahvil, bono vb. gibi değişik adlarla, kimi senetler çıkarmakta ve bu seneder karşılığında halktan borç para toplamaktadır. Bu hukuksal yöntemin sonucunda, bu senetleri alanlarla. İdare arasında, sözleşme ***benzeri bir ilişki*** doğmaktadır. Çünkü, senetleri alan kişilerin bu belgelerine haciz konamamakta; bu senetler teminat olarak göster ilebiliri ekte ve bunlar zaman zaman para yerine kullanılabilmekledir, idare ise, anılan senetlerin karşılığını vadesi gelnce geri ödemekte ve ödeme konusunda kimi ayrıcalıklara sahip olabilmektedir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 850.

[82] Duran, **Ders Notlan,** s. 428; Onar, s. 1592; Günday, s. 143; Kanhgöz, s. 341; Odyakmaz, s. 155; Gözler, s. 186.

[83] Türk, s. 239.

[8^] İdari sözleşmelerin ölçütleri konusunda bkz. Pertev Bilgen, **Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarına Göre İdari Söleşmelerin Kriterleri,** Doktora tezi, İstanbul 1970; Gözübüyük, Tan, no. 574 vd.; Günday, s. 140 vd.; Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 832 vd.; Tan, s. 292-295; Odyakmaz, s. 148-151; Kutlu, s. 26 vd.; Gözler, s. 183. vd.

[85] Dş. 12.D.2.11.1976 gün ve E.1974/19588, K. 1976/2141, (Dş.Der.,S.26-27, s.509 vd).

kamu hizmeti ile İlgili bulunması, düzenleme biçimi ve yürütme yöntemine ilişkin kuralların özel hukuk kurallarından çok kamu hukuku kuralları olması ve yönetime üstünlük tanıması, idarî sözleşmelerin ön koşullarıdır" [86].

İdare ile özel kişiler arasında yapılan bazı sözleşmeler, idarî sözleşmede aranılan özelliklere göre idarî sözleşme niteliği taşımadıkları halde, idarî sözleşme sayılmaktadır. Nitekim, bazı sözleşmelerin türünü, idarî sözleşme olarak kanunlar belirlemektedir. Bu tür sözleşmelere "kanun gereği idarî sözleşmeler" denilmektedir[87]. Bazı sözleşmelerin türü de mahkeme içtihatları ile belirlenmektedir. Bu tür sözleşmelere de "niteliği gereği idarî sözleşmeler" denilmektedir. İçtihatlar, sözleşmenin bir tarafı idare ise, diğer iki özellikten de yalnız birisi varsa, yani sözleşmenin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi ise veya sözleşme idareye birtakım üstün yetkiler ve ayrıcalıklar tanımışsa, o sözleşmeyi idarî sözleşme olarak kabul etmektedir[88]. Bu bağlamda, devletin özel kişilerden borç almasına ilişkin kamu borçlanma (istikraz) sözleşmeleri de yargı içtihatlarına göre idarî sözleşme sayılmaktadır[89].

3. Kamu Borçlanma Sözleşmelerinin Özellikleri

Kamu borçlanma sözleşmeleri, devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin kural olarak bir özel hukuk kişisinden belli bir miktar ödünç para alması konusunda yaptığı sözleşmelerdir. Kamu borçlanma sözleşmeleri, bu sözleşmelerin konularının özelliği gereği olarak, özel hukuk sözleşmelerinden farklı; idarî (kamusal) niteliği haiz sözleşmeler olarak kabul edilmektedir[9]". Çünkü, bu tür sözleşmelerde, sözleşme konusu olan senedin (tahvil veya bononun) haciz edilmemek veya bazı durumlarda para yerine geçmek gibi kamu gücü ayrıcalıkları, yani özel hukuku aşan hükümler bulunmaktadır. Özel hukuku aşan hüküm bulunmaması halinde, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yaptıkları sözleşmeleri bir idarî sözleşme değil, bir özel hukuk sözleşmesi saymak gerekir[91]. Nitekim Danıştay'ın bu konuya ilişkin bir kararında da belirttiği üzere; "Devlet istikrazları hukuku amme kavaidi ile vücud bulan bir borç olmak itibariyle" idarî niteliktedir[92].

Özel kişiler arasında yapılan borçlanma sözleşmeleriyle devlete borç veren kişi ve kuruluşlarla devlet arasında yapılan borçlanma sözleşmeleri arasında önemli bir fark vardır. Özel kişiler arasında yapılan borçlanma sözleşmelerinde borçlanmanın şartları özel kişi-

[86] AMK.22.12.1988 tarih ve E.1988/5, K. 11988/55, (RG.25.7.1989-20232, s. 54).

[87] Odyakmaz, s. 151.

[88] Odyakmaz,s. 151.

[m] Odyakmaz, s. 152.

[90] Onar, s. 1612; Balta, s. 192; Gözûbüyük, Tan, C.I., s. 386; Günday, s. 143; Uzay, s. 431; Tan, s. 295: Giritli, Bilgen. Akgüner, s. 850; Odyakmaz, s. 155; Gözler, s. 186.

[91] Gözler, s. 186.

[92] Dş, DDGK. 11.4..1944 gün ve E. 1938/375, K. 1944/54, (Dş.KD., S. 27, s. 39).

ler, yani borç verenle borçlanan arasında yapılan pazarlık ve tartışma sonunda varılan mutabakata göre belirlenmektedir. Bu durumda gerçek bir sözleşmeden, yani tarafların serbest iradeleri ile belirlenen şartlarda taraf iradelerinin uyuşmasından söz edilmektedir. Devletin yaptığı borçlanma sözleşmelerinde ise, devlet tek başına, tek taraflı olarak borçlanma sözleşmesinin hükümlerini belirlemektedir. Bu bağlamda, faiz haddi, devletin kaç tertipte ve her tertipte kaç seri halinde borçlanacağı, devlet tahvillerinin vadesi, iç borçlanma senetlerinden elde edilen gelirlerin vergi istisnasından yararlanıp yararlanamayacağı ve borç verenlere sağlanacak başka avantajlar gibi hususlar tek taraflı olarak belirlenmektedir. İçeriği devlet tarafından bu şekilde belirlenen borçlanma sözleşmesini, devlet tahvili ve/ya da hazine bonosu satın almak isteyen kişi ve kuruluşlar, tümüyle kabul veya reddederler. Bu kişi veya kuruluşların borçlanma sözleşmesini tümüyle kabul etmeleri halinde, sözleşmedeki bütün hükümlere boyun eğmek zorundadırlar. Bu kişi veya kuruluşlar artık kendilerine daha elverişli şartlar sağlayabilmek için devletle pazarlık edemezler, sözleşmede bütün borç verenler için belirlenmiş genel esaslara katılmak durumundadırlar[93].

Kamu borçlanma sözleşmeleri bakımından dikkati çeken bir özellik, diğer İdarî sözleşmeler bakımından da sözkonusu olan, katılmalı (iltihaki) işlem olma özelliğinin[94], kamu borçlanma sözleşmelerinde çok daha belirgin bir biçimde kendini gösterdiğidir. Gerçekten de, örneğin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, idarî hizmet sözleşmeleri ya da yer altı ve yer üstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmelerinin de katılmalı işlem[95] olmalarına karşın, bu sözleşmeler bakımından, hiç değilse sözleşmenin mali hükümlerinin tarafların karşılıklı anlaşmaları sureti ile belirlenebileceği kabul edilmektedir. Oysa, kamu borçlanma sözleşmelerinde sözleşmenin mali çerçevesi de Devlet tarafından belirlenmekte ve bu konuda da sözleşmeci karşı tarafın iradesi etkili olmamaktadır. Devlet borçlanma amacı ile tahvil ve/ya da bono çıkardığı zaman, sözleşmeci kişileri bütün hükümleri Devletin yetkili makamları tarafından belirlenmiş olan bir sözleşmeye katılmaya (İltihaka) davet etmektedir. Başka bir deyişle, sözleşmenin karşı tarafı konumundaki kişiler, şartları ve mali çerçevesi kanun tarafından ya da kanunun verdiği yetki çerçevesinde idarece belirlenmiş olan borçlanma senetlerini ya olduğu gibi kabul ya da reddetmek durumundadır. Bu gerekçelerle ve ayrıca, borçlanmaya esas olan senetlerin genellikle hamiline yazılı olarak piyasalara arzedildikleri[96] de gözönüne alındığında, kamu borçlanma sözleşmelerinin tip sözleşmelerin[97] en tipik örneğini oluşturdukları söylenebilir[98].

[93] Türk, s. 239.

[94] "... hemen hemen tüm idari sözleşmelerin, katılmalı sözleşme şeklinde, ilkeleri ve çerçevesi daha önce üst makamlarca çizilmiş olarak gerçekleştiği ve ilgililere sadece ya sözleşmeyi olduğu gibi kabul elme ya da sözleşmeden vazgeçme seçeneklerinin bırakıldığı söylenebilir." Erkut, s. 39. Ayrıca bkz. Özay, s. 432.

[95] Sözleşmenin hir tarafı olan özel kişilerin, genel olarak sözleşmenin hükümlerinin hazırlanmasında herhangi bir dahli olmadan, şartları idare tarafından tek taraflı olarak hazırlanmış olan bir sözleşmeye katılması sureti ile gerçekleştirilen bir işleme katılmalı işlem denilmektedir.

[96] Arsan, s. 30. Yeni tarihli kaynaklara atıf yapılmalı.

[97] Bkz. Özay, s. 432; Erkut, s. 39.

[98] Kanlıgöz, s. 346.

Doktrinde, her iki tarafı da idare olan İller Bankası'ndan borçlanma sözleşmelerinin de idare hukuku rejimine tâbi (idarî) sözleşmeler olarak kabul edilebileceği ileri sürülmektedir [99]. Her İki tarafını da idarenin oluşturduğu bu tür sözleşmelerin idare hukuku rejimine tâbi olması yanında, aslında kamu borçlanma sözleşmelerinin, bilimsel bir kategorileştirme çerçevesinde, idarî sözleşmeleri de kapsamına alan "kamu hukuku sözleşmeleri" ana başlığı altında ele alınıp incelenmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim, kamu borçlanma sözleşmeleri ile ilgili olarak bulunabilen tek örnek olan Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu kararında da, idari sözleşme kavramı hiç kullanılmadan, "kamu hukuku kuralları ile vücut bulan" bir borçlanmadan söz edilmektedir[100].

Kısacası, devletin borçlanma sözleşmesi bir sözleşme olsa bile, özel niteliği olan bir sözleşmedir; bir kamu hukuku sözleşmesidir. Bu sözleşmede devletin gücü ve otoritesi, sözleşme çerçevesinde yer alacak hükümleri tek taraflı olarak belirlerken ortaya çıkmaktadır, liu tip sözleşmelere, katılmalı (iltihakı) sözleşmeler denilmektedir. Cünku, bu tip sözleşmelerde taraflardan biri tek başına sözleşmenin şartlarını belirlemekte; diğer taraf sadece şartları kabul ederek sözleşmenin yapılmasına katılmaktadır [101].

C. Zorla (Cebren) Borç Alma İşlemlerinin Hukukî Niteliği

1. Genel Olarak

Herhangi bir devletin bir başka devlet ve/ya da uluslar arası finans kurumundan zorla borç alması düşünülemez. İç borçlarıma ise, kural olarak gönüllülük ilkesine dayanmaktadır. Oysa, gönüllü borçlanma imkânlarının azaldığı, özellikle savaş gibi olağanüstü dönemlerde, devletin tek taraflı düzenlemelere dayanarak kişi ve kurumlardan borç alma yoluna gittiğine de rastlanmaktadır. Bu durumda borç verme, kişi ve kurumların serbest iradelerine dayanmamakta, devlet tarafından cebri tasarruf yaratılması ya da mevcut tasarruflara el konulması suretiyle kişi ve kuruluşlara borçlanılması yoluna gidilmekledir. Gönüllü borçlanma, iki taraf arasında, yani borç veren ile borç alan arasında, irade serbestliği ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilen ve karşılıklı anlaşmaya dayanan bir işlemdir. Borçlanmada "zor" unsurunun işin içine sokulması bu kurumun niteliği ile bağdaşmamaktadır[102].

Cebrî borçlanma olarak da adlandırılan bu uygulamaya, özellikle II. Dünya Savası yıllarında Savaşın finansmanı için ve daha sonra da bu Savaşın yol açtığı tahribatın giderilmesi amacı ile ingiltere, Kanada, ABD. ve Fransa gibi ülkeler tarafından yoğun olarak başvurulmuştur. Örneğin, 1942-1945 yılları arasında İngiltere'de, 1942'de Karıada'da, 1948'de Fransa'da ve yine II. Dünya Savaşı yıllarında ABD'nde cebri borçlanma yoluna gidilmiştir[1]»[1].

W Duran, **Derst Notlan,** s. 428; Duran, **Meseleler,** s. 222-225.
101) Kanlıgöz. s. İ50 tip. 63.
101 Türk, s. 240.
102 Kumrulu, Mdliv?, s. 611.
103 Aynuiılı bilgi ıcin bkz. İnce, s. 56-58; Yasa. s. 19.

Ülkemizde 5 Ocak 1961 tarih ve 223 sayılı Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun'da[104] düzenlenen "tasarruf bonoları" sistemi Devlet tarafından cebren borçlanma yönteminin bir örneğini oluşturmaktaydı[105]. Sözü edilen Kanun, 26 Haziran 1972 tarih ve 1598 sayılı Mali Denge Vergisi Kanunu'nun 14'üıcü maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı şekilde, 9 Mart 1988 tarih ve 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun[106] ile getirilen ve halen tasfiye edilememiş olan "Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu"[107] da niteliği bakımından zorla borç almadır[108]. Bu borçlanmanın ne zamana kadar yapılacağının/ uygulanacağının önceden bilinmemesi ve ne kadar faiz ödeneceğinin de belirtilmemiş olması nedeniyle, bu kesintilerin zorla borç almak yerine bir "vergi benzeri" olduğu görüşü de savunulmaktadır[109].

3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun[110] 33'üncü maddesi ile bankalara, Türk Ticaret Kanunu'nun 466 ve 467'nci maddeleri ve Bankalar Kanunu'nun 32'nci maddesi uyarınca, muhtemel zarar karşılığı olarak ayıracakları yedek akçelerinin tamamını, TC. Merkez Bankası nezdinde Hazine adına açılacak Devlet Tahvili Hesabına yatırma zorunluluğu getirilmiş olması da Devlet taralından gerçekleştirilen bir zorla borç alma olarak kabul edilmektedir"[1].

Sosyal güvenlik kurumları ile bankalara getirilen hazine bonosu ve/ya da devlet tahvili alma mecburiyeti de, bu yolla borçlanmanın hukuki bakımdan ihtiyari, rızaya dayalı, söz-

[104] RG. 12 Ocak 1061-10705.

[105] Ayrıntılı bilgi için bkz. Yaşa, s. 19-24: ince, s. 61-67; Özer, s,]34, 135. Ayrıca bkz. Bulııtoglıı, s. 421: Öncel. Kumrulu. Çağan, s. 160; Uluatam, s, 434 rlp. 8; Kuıiıı ulu, Midiye, s. 611.

[10(1] RG. 1».3.1988-19758.

SOzkonusu Kanunini 3'Cincü maddesine göre çalışanlar ve işverenlerinden "tasarruf kesintisi" adı altında bir kesimi yapılmaktaydı. Bu kesinti çalışanların aylık ve ücretlerinin % 2si ile Devlel vc işverence yapılacak oranındaki katkı payından oluşmaktaydı. Ayrıca tasarruf kesintisinin oranını % 4'c. Devlet ve işveren katkısının oranını % 6'ya yükseltmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştı. 23.12.1988 tarih ve 88/13637 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 15.1.1989 tarihinden geçerli olmak üzere, Kanunla tesbit edilen % 2 ve % 3 oranındaki kesinti ve katkı payları sırasıyla % 3 ve % 4.5 olarak belirlenmişti. Nc zaman geri ödeneceği ve ne kadar faiz verileceği belli olmayan bu kesintiler suresiz cebri borçlanma olarak kabul edilmelidir. İnce, s. 67. 3417 sayılı Kamumu uygulanma-.! için çıkarılan "Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi Hakkında 3 Seri No'lıı Teblig"ıı (RG.12.1.1989-20047) iptali için Türk-tş tarafından Danıştay'a açılan davada Danıştay 3417 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılığı iddiasını ciddi bulmayarak bu talebi ve iptali davasını reddetmiştir. Dş. 10.D. 30.3.196.2 giıı ve *I.* 1989/783. K.2000/325, (Ds.Dr., S. 104, 2001, s. 487-489).

[108] Bkz. ince, s. 66, 69-70; Karakoç, s. 73; Kanlıgöz, s. 342; Kumrulu, *Maliye,* s. 611. "...'zorunlu (asarı lif kesintisi' sistemi de çeşitli açılardan zorlayıcı borçlanma unsurlarını taşır; ancak, burada, genellikle rastlanan zorlayıcı borçlanmalardan farklı olarak, hem çalışan hem de çalıştıranların borçlandırılması, ilgili kişilere tahvil verilmemesi, belli bir faiz yerine, miktarı önceden bilinmeyen "nema" ödemeleri vaadinde bulunulması, nema imarlarının alacaklıların dcneiiuıi ve bilgisi dışında tutulması gibi özellikler bulunmaktadır". (Uluatam, s. 454 dp. 8).

[1t,g] Bkz. Erol, s. 31-32; ince, s. 68.

[1] RG. 2 Mayıs 1985-18742.

[111] Bkz. İnce, s. 68; Kanlıgöz, s. 342.

leşmeye bağlı olmanın sadece görünüşte olduğu anlamına gelmektedir[112]. Başka bir deyişle, bankaları, sosyal güvenlik kurumlarını ve başka bazı kuruluşları, kaynaklarının bir bölümünü hazine bonosu ve/ya da devlet tahvili biçiminde saklamaya zorlayan kanun hükümleri, çoğu zaman bu kurum ve kuruluşları belli risklerden korumak amacı taşısa da, zorla borç almaya benzer sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle, zorla borç almanın günümüzde daha çok, kılık değiştirmiş biçimlerde ortaya çıktığını söylemek mümkündür[115]. Çünkü, sözü edilen kurum ve işletmelerin fonlarının bir kısmını devlet iç borçlanma senetlerine yatırmama gibi bir seçenekleri bulunmamaktadır.

2, Zorla Borç Alma İşleminin Hukukî Niteliği

Zorla borç almada, devletin tahvil ve/ya da hazine bonosu satacağı kimseler ve bunların almaları gereken senet miktarı genellikle kişilerin gelir ve servet durumlarına göre önceden belirlenmektedir. Böylece belli bir düzeyin altında gelir ve serveti olanlar bu işlemden muaf tutulmakta, bunların dışında kalanlar için belirlenen miktarlarda tahvil veya bono alma zorunluluğu getirilmektedir"'".

Devletin zorla borç alma yoluyla cebri tasarruf yaratması ya da kişi ve kurumlarca önceden çeşitli şekillerde oluşturulmuş olan tasarruflara el koyması işleminin hukukî niteliği tartışmalıdır. Sözkonusu işlemin esas itibariyle bir borçlanma işlemi olduğu; bu işlemin kişilerin serbest iradesine dayanmaması, borç verecek kişilerin ve verilecek borç miktarının Devlet tarafından belirlenmesi nedeni ile işlemin vergilere yaklaştığı; ancak, borç veren kişilere borç süresi içinde faiz ve vade sonunda da borcun ödenmesinin ise borçlanmaya benzer noktalan oluşturduğu, genel olarak kabul edilmektedir[11i].

Borç verrne işleminin temelinde zor unsurunun bulunması, zorunlu borçlanmayı gönüllü borçlanmadan ayırmaktadır ve bu özellik aynı işlemi vergiye yaklaştırmaktadır. Buna rağmen, vergi ile zorunlu borçlanma arasında farklılıklar vardır. Vergi, karşılıksız olarak yapılan, kesin, tek taraflı bir ekonomik değer aktarımıdır. Zorunlu borçlanma da ise, borç verenin malvarlığmdan hazineye kesin bir aktarım sözkonusu olmamakta: borçlanılan meblağ vadesi geldiğinde ödenmek üzere alınmaktadır. Öte yandan, bu borç alma ilişkisinde devlet ayrıca vade tarihine kadar tahakkuk edecek dönem faizini de ödemek durumundadır[116].

[112] Bkz. Türk. s. 241.

[m] Uluatam, s. 434.

[114] Ukz. İnce, s.56.

" Ö z e r , s. 134; İnce, s. 10-1 1, 56; Yaşa, s. 15-18. Nitekim, *inceye* göre, "..zorlayıştı (cehri) borçlanmaların da. bir akit olduğu kabul edilmekle birlikte, çok kez faiz oranlarının düşük oluşu ve prim, ikramiye gibi para ile ilgili çıkar sağlamamaları yönünden vergiye yaklaştığı kabul edilmektedir." (İnce, *s.* 11).

'"^ Kumrulu, Maliye, s. 612.

Zorla borç alma ile Devlet, kişi ve kuaımları belli miktarlarda devlet tahvili ve/ya da hazine bonosu almaya zorlamaktadır. Bu şekilde bir borçlanma, kişilerin serbest iradesine dayanmadığı için sözleşmeye dayanan bir borç ilişkisinden ziyade, Devletin egemenlik gücünden kaynaklanan, vergi benzeri bir hukukî ilişkiden söz edilebilir[117]. Başka bir deyişle, zorla borç almada kimlerin ne kadar tahvil alacağını devlet tek taraflı olarak belirlediği ve kişiler ve/ya da kurumlar hukuken buna uymak zorunda oldukları için vergiye benzer bir durum vardır[118]. Ancak, vergilerin kesin ve karşılıksız bir finansman yöntemi olmasına karşılık Devlet cebren el koymuş olduğu bu tasarruflara belli bir faiz ödemekte ve vadesi geldiğinde iade edeceğini taahhüt etmektedir[119]. Başka bir deyişle, borç verenler belirtilen tarihte ödenmek üzere, tahvil üzerindeki değer kadar hazineden alacaklı olmaktadır[120]. Kaldı ki, Devlet bu borçlar için vadeye kadar faiz vb. ve vadenin gelmesinde er ya da geç anaparayı ödemek konusunda dikkatli olmaya gayret etmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, devletin zorla borç alması durumunda bir sözleşme ilişkisinden ve dolayısıyla cebren de olsa bir borçlanmadan söz edilmesinin mümkün olamayacağı görüşü ileri sürülebilir. Çünkü, borçlanma esas olarak bir sözleşme ilişkisi sonucunda gerçekleştirildiğine ve bir sözleşme ilişkisinden söz edilebilmesi için ise, işlemin taraflarının serbest ve birbirine uygun iradeleri ile gerçekleştirilmesi gerektiğine göre [121], cebri tasarruf yaratarak ya da mevcut tasarruflara Devletin cebren elkoyması sureti ile gerçekleştirilen işlemin, bir sözleşme olduğundan ve dolayısıyla bundan doğan bir borç ilişkisinden söz edilemez[122].

Devletin, kişi ve kurumların tasarruflarına cebren el koymasında karşılıklı bir rıza olmadığı gibi, el konulan tasarruflara faiz ödenmesi ve bunların belirli bir süre sonunda iade edilmesi de bu işlemin bir sözleşme olduğunu, dolayısıyla zorla borç almanın sözleşmeye dayanan bir borçlanma işlemi niteliğinde olduğunu göstermemektedir. Çünkü, ödenen faiz ve geri ödeme süresi tarafların karşılıklı iradeleri ile oluşturulmuş bir sözleşmeye değil, Devletin tek taraflı iradesine, bir anlamda lütfuna bağlıdır. Gerçi, gönüllü borç vermeye dayanan kamu borçlanma sözleşmelerinde de Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, faiz ve anaparaya ilişkin olarak sözleşme şartlarını sonradan tek taraflı olarak değiştirebilme konusunda üstün yetki ve ayrıcalıkları bulunmaktadır. Ancak, diğer tüm idarî sözleşmeler bakımından da tipik olan bu özellik, her ne kadar özel hukukta geçerli olan sözleşme kavramından bir sapma gibi gözükse de, doktrin ve uygulamada idarî sözleşmelerin en karakterist unsuru/özelliği olarak kabul edilmektedir[123]. Kuruluş aşamasındaki karşı-

Bkz. Nadaroglu, Maliye, s. 240; İnce, s. 56; Uluatam, s. 433; Türk, s. 240, 265; Eğilmez, Kumcu, s. 140..

Bulutoglu, s. 421.

Kanlıgöz, s. 343. Ayrıca bkz. Türk, s. 240-265.

Bulutoglıı. s. 421.

Bkz. Bilge, s. 263; Gözübüyük, 153; Umar, s. 28-29.

Kanlıgöz, *s.* 343.

Günday, s. 142: Tan, s. 294-295; Kanlıgöz, s. 344.

lıklı ve birbirine uygun iradelerin varlığını, bir sözleşme ilişkisinin dogması bakımından yeterli sayılmaktadır. Bu gerekçelerle, cebri tasarruf yaratılması ya da daha önceden kişi ve kurumlarca oluşturulmuş bulunan mevcut tasarruflara el konulması işleminin, Devletin egemenlik gücüne dayanan, vergi benzeri bir kamusal tasarruf olarak görülmesi ve bir borçlanma işlemi olarak kabul edilmemesi düşünülmektedir. Nitekim, idarenin özel mülkiyete konu bir taşınmazı, bedelini ödeyerek kamulaştırması ne kadar satın alma sayılırsa, cebri borçlanmayı da o ölçüde bir borçlanma saymak mümkündür[124], denilmekledir.

Vergilendirmeyi çağrıştıran böyle bir gelir sağlama yönteminin, yine de borçlanma sayılması, devletin faiz ödeme ve ana parayı iade etme gibi taahhüt ve sorumluluklarını yerine getirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu özelliği nedeniyle, zorla borç almanın gönüllü borçlanma ile vergilendirme arasında bir yer işgal ettiğini kabul etmek mümkündür[12,5].

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüz devletleri, değişik gerekçelerle borçlanmaktadır. Bu itibarla, kamu kesiminin borçlanması bir olgudur. Borçlanma, ya ülke ekonomisinden ve/ya da yabancı ekonomilerden yapılmaktadır. Ülke ekonomisinden yapılan borçlanma farklı kaynaklardan yapılabilmektedir; Merkez Bankası'ndan borç alınması, sosyal güvenlik kurumları başta olmak üzere kamu kaynaklı fonların kullanılması, özel kişi ve kuruluşlardan borçlanılması gibi. Aslolan, devlete borç verenlerin kendi iradeleriyle borç vermesi, yani gönüllü olarak borçlanılmasıdır. Ancak, istisnai de olsa, borç verenin iradesine bakılmaksızın. kim(ler)in ne kadar borç vereceğini kamu idaresinin belirlediği, yani kişi ve kurumların borç verip vermeme gibi bir seçeneklerinin olmadığı bir borç alma yoluna gidilebilmektedir.

Borçlanma, günümüzde Devletlerin genellikle yıllık bütçe açıklarını kapatmak için başvurdukları olağan bir kamu finansman yöntemi haline gelmiştir. Kamu kesimi, ihtiyacı olan parayı devlet tahvili ve/ya da hazine bonosu gibi adlarla çıkarılan Devlet iç borçlanma senetlerinin satılması yoluyla kişi ve/ya da piyasalardan temin edebilmektedir. Borçlanmada kural, kişi ve kuruluşların serbest iradeleri İle, yani gönüllü olarak Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine borç vermeleridir. Zorla borç almalar dışında, kamu borçlanmalarının tarafların karşılıklı iradesine dayanması nedeniyle, bir sözleşme ilişkisinden söz etmek mümkündür. Konusu kamu iç borçlanma senetlerinin gönüllü olarak salın alınması olan borçlanma sözleşmeleri, "kamu borçlanma (istikraz) sözleşmeleri" olarak adlandırılmaktadır.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yapılan borçlanma sözleşmeleri, birçok açıdan özel hukuk sözleşmelerinden farklılık göstermektedir. Kamu borçlanma sözleşmelerinde sözleşme konusu senetlere; haczedilememek, Devlet ihalelerinde teminat olarak ve bazı durumlarda para yerine kabul edilme zorunluluğu gibi ayrıcalıklar tanınabünıekie-

124 Kanlıgöz, s. 343-344.

125 Bkz. Uıialaın. s. 433.

dir, Ayrıca, özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak, Devletin bu sözleşmelerin süresini uzatmak, faiz hadlerini değiştirmek ve erken ödeme yapmak gibi imtiyaz ve ayrıcalıklarının olduğu da kabul edilmektedir. Bu nedenlerle, kamu borçlanma sözleşmeleri, gerek yargısal içtihatlarda ve gerekse doktrinde, kurdukları ilişkinin gereği olarak (karakterleri itibariyle) idarî sözleşmelerden sayılmaktadır. Kamu borçlanma sözleşmelerinin idarî nitelikte sözleşmelerden sayılmalarının en önemli sonucu ise, bu sözleşmeler dolayısı ile idare ile özel kişiler arasında çıkacak uyuşmazlıkların idarî yargıda ve idare hukuku ilke ve esaslarına göre çözümlenecek olmasıdır[126].

Zorla borç alma, yani zorunlu (cebren-zor la yışlı) borçlanma işlemlerinde, esas itibariyle sözleşme ilişkisinin temel unsuru olan serbest ve karşılıklı iradelerin birleşmesinden söz edilemeyeceğinden, bu gibi durumlarda bir sözleşmeden ve dolayısı ile sözleşmeye dayanan bir borç ilişkisinin varlığından söz edilemez. Bu gibi durumlarda, Devletin vergi benzeri bir kamusal tasarrufundan söz edilmesi mümkündür. Ancak, zorla borç alma işlemlerinde de Devletin faiz ödeme ve ana parayı iade etme gibi taahhütlerinin olduğu unutulmamalıdır.

Devletin bütün eylem ve/ya da işlemlerinin hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekir. Borçlanma işlemleri de kanuna dayanmalı ve hukuka uygun olmalıdır. Aksi halde, devtet tek taraflı olarak hemen hemen bütün şartlarını belirleyebildiği borçlanma işlem ve/ya da sözleşmeleriyle kişilerin birtakım haklarını ihlal edebilmektedir. Bunun en son örneğini, "çalışanların tasarruflarını teşvik fonu" uygulaması oluşturmaktadır Kendisinden altı yıl kesinti yapılan ve fakat sistemden çıkanlara sadece kendilerinden yapılan kesinti toplamının ödenip devlet/işveren katkısına ve nemalara el konulması açıkça mülkiyet hakkının ihlalidir[127].

Bütçe harcamalarını faiz harcamaları ve diğer harcamalar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Faiz harcamaları, devletin yaptığı borçlanma karşılığında ödemeyi taahhüt ettiği ödemelerdir. Bu ödemelerin zamanından yapılması, devletin güvenilirliğini koruması ve tekrar borçlanma kabiliyetini sürdürmesi bakımından son derece önemlidir. Devletin, sadece borçlanma işlemlerine ve/ya da sözleşmelerin dayanan borçlarının takip ve ödenmesinde değil, özel hukuk ve/ya da kamu hukukundan kaynaklanan diğer borçları için de aynı titizliği göstermesi beklenmektedir.

Devletin olabildiğince borçlanmadan kaçınması; mutlaka borçlanması gerekiyorsa, verimli yatırımlarda kullanılmak şartıyla dış borçlanmayı tercih etmesi; borçlanma yetkisinin, bütçe yetkisinin veya geniş anlamda vergilendirme yetkisinin bir unsuru ve/ya da türevi olduğunun unutulmaması gerekir. Bu yetki, kanunla kullanılmalı ve hukuka uygun olarak uygulanmalıdır. Hukuk devleti olmak bunu gerektirmektedir.

[120] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Günday, s. 140, 155; Odyakmaz, s. 173 vd.; Kanlıgöz, s. 350, 351, 352: Gözler, 198. Ayrıca bkz. Tan, s. 306 vd.

[127] AMK 10.12.2001 larih ve E.2000/42. K. 2001/361, (RG.28.03.2002-24709)..

KAYNAKÇA

I. Kitaplar

ARSAN, Üren ; Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Ankara 1961.

BAĞCI, Ham di ; Kamu Borçlan Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, (Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No: 135), Ankara 2001.

BALTA, Tahsin Bekir; İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1970.

BİLGE, Necip ; Hukuk Başlangıcı, 15. Bası, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001.

BİLGEN, Pertev; İdari Sözleşmenin Kriterleri, İstanbul 1970.

BULUTOĞLU, Kenan, KURTULUŞ, Erciş; Bütçe ve Kamu Harcamaları, 2. Basılış, (Filiz Kitabevi), İstanbul 1988.

BULUTOĞLU ; Kenan; Kamu Ekonomisine Giriş, 6. Baskı, (YKY), İstanbul 2003.

DURAN, Lütfİ ; İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul 1964, (Meseleler).

DURAN, Lütfi ; İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, (Ders Notları).

EĞİLMEZ, Mahû, KUMCU, Ercan; Ekonomi Politikası (Teori ve Türkiye Uygulaması), 3. Baskı, (Om Yayınevi), İstanbul 2002.

ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan, TATLIOĞLU, İsmail ; Kamu Maliyesi, 3. Basım, (Ekin Kitabevi), Bursa 2003.

EROL, Ahmet ; Ekonomik Etkileri Açısından Devlet Borçları (1981-1990), (MGB.APK. Yayını), Ankara 1992.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGEN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun ; İdare Hukuku, (Der Yayınları), İstanbul 2001.

GÖZLER, Kemal; İdare Hukukuna Giriş, (Ekin Kitabevi Yayınları), Bursa 2002.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; Hukuka Giriş, 15. Bası, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN, Turgut; İdare Hukuku, C. 1, Genel Esaslar, (Turhan Kitabevi), Ankara 1998.

GÜNDAY, Metin; İdare Hukuku, 3. Baskı, (İmaj Yayıncılık), Ankara 1998.

İNCE, Macit ; Devlet Borçları ve Türkiye, 6. Baskı, (Gazi Kitabevi), Ankara 2001.

KARAKOÇ, Yusuf; Sosyal Maliye, (DEÜHE Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 61), İzmir 1995.

KAYLA, Ziya ; Merkez Bankası İşlemleri, (AİTİA. Yayını), Ankara 1981.

KUTLU, Meltem; İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci, (DEÜHE Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No:75), İzmir 1997.

NADAROĞLU, Halil; Mahallî İdareler, 3. Bası, (Beta Basım Yayım Dağıtım), İstanbul 1986, (Mahalli İdareler).

NADAROĞLU, Hahl; Kamu Maliyesi Teorisi, 6. Baskı, (Beta Yayınları), İstanbul 1985, (Maliye).

ONAR, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.l-III, İstanbul 1966.

ÖNCEL, Muallâ, KUMRULU, Ahmet, ÇAĞAN, Nami; Vergi Hukuku, 10. Bası, (Turhan Kitabevi), Ankara 2003.

ÖZAY, İl Han ; Günışığmda Yönetim, (Alfa), İstanbul 2002.

ÖZER, İlhan ; Devlet Maliyesi, Ankara 1980.

ULUATAM, Özhan; Kamu Maliyesi, 6. Baskı, (İmaj Yayıncılık), Ankara 1999.

UMAR, Bilge ; Hukuk Başlangıcı, (DEÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 79), İzmir 1997.

TORTOP, Nuri ; Mahalli İdareler, Ankara 1988
TÜRK, İsmail ; Kamu Maliyesi, 3. Bası, (Turhan Kitabevi), Ankara 1999.
YAŞA, Memduh ; Devlet Borçlan, 3. Baskı, İstanbul 1981.
YAYLA, Yıldızhan; İdare Hukuku I, 2. Bası, (Filiz Kitabevi), İstanbul 1990.
YENİAY, Hakkı ; Osmanlı Borçlar Tarihi, Ankara 1936.
YENİCE, Kazım, ESİN, Yüksel; Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983.

II. Makaleler

AZRAK, Ali Ülkü; "İdari Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikattaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme", (ÎÜHFM., C. XXXIX, 1963, S. 3, s. 521-540).
EKZEN, Nazif ; "İç Borçlanma: TBMM Devrettiği Bütçe Yetkisini Yürütmeden Geri Almak Zorunda", (Türk-İş Yıllığı 99, Yüzyıl/Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum), C. 2, Ankara 1999), s. 405-416, (İç Borçlanma).
EKZEN, Nazif ; "Kamu Ekonomisinde Harcama ve Gelir Toplama Yetkisinin Kullanımına, Bütçe Hakkına TBMM Yeniden Sahip Olmak Zorundadır", (İktisat Dergisi, Kasım 2000, S. 407, s. 77-79), (Bütçe Hakkı).
EVGİN, Tülay ; "90'h Yıllarda İç Borçlanmanın Ekonomik Açıdan Değerlendi rilmesi", (AÜSBFD., C. 50, Ocak-Haziran 1995, No: 1-2, Prof.Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan, s. 309-322).
KANLIGÖZ, Cihan; "Kamu Borçlanma (İstikraz) Sözleşmeleri", (AÜSBFD:, C. 52, Ocak-Aralık 1997, No. 1-4, Prof.Dr. Cemal Mıhçıoglu'na Armağan, Ankara 1998, s. 339-355).
KARAYALÇIN, Yaşar; "Kredi Düzeninin Korunması", (BATİDER., Haziran 1972, C. VI, S. 3, s. 539-573), (Kredi Düzeni).
KARAYALÇIN, Yaşar; "Devlet Borçları - 'Devlet Malları Haczedilemez' Kuralı (İİK.m.82 ve Anayasa Mahkemesi'nin 21.X.1992 Tarihli Karan", (Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu, Bildiriler-Tartışmalar, 11 Mayıs 2001, -BTHAE-Ankara 2001/VI, s. 121-141), (Devlet Borçları).
KONUKMAN, Aziz, OYAN, Oğuz; "1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi", (Ekonomide Durum, Bahar/1998, Kitap 5, s. 13-68).
KONUKMAN, Aziz; "2001 Bütçe Kanun Tasarısının Hukuki ve Mali İçerik Analizi", (İktisat Dergisi, Kasım 2000, S. 407, s.59-71).
KUMRULU, Ahmet; "Vergi İcra Hukukuna Kavramsal Bir Yaklaşım", (Prof.Dr. Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, Ankara 1981, s. 647-668), (Vergi İcra).
KUMRULU, Ahmet; "Kamu Maliyesi", (Yay Haz. Ahmet Gökdere, Adli ve İdari Yargı hakim Adaylığı Giriş Sınavı, Turhan Kitabevi, Ankara 2000, s. 607-635), (Maliye).

MERİÇ, Metin ; "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", (Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 1993, S. 11), s. 9-22.

ODYAKMAZ, Zehra; "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", (GÜHFD., C. II, S. 1-2, Haziran-Arahk 1998, s. 141-195).

TAN, Turgut ; "İdari Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler", (AÜSBFD., C. 50, Haziran-Aralık 1995, No: 3-4, Prof.Dr. Turan Güneş'e Armağan, s. 291-309).

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ: Hepinize saygılar sunuyorum.

Hasan Basri Aktan (Başkan): Doç. Dr. Sayın Yusuf Karakoç'a kamu borçlanması ve hukuk ilişkisine ilişkin açıklamalarından dolayı teşekkür ediyorum. Bu bölümde üçüncü söz sayın Ahmet Kesik'in buyurun.

Ahmet KESİK: Teşekkür ediyorum. Sayın Başkan, efendim hepinizi saygıyla selamlıyorum. Marmara Üniversitesi'ne bu güzel organizasyonu başarıyla yerine getirdiği için teşekkür ediyorum. Esasında ben düzenleme komitesi olarak buraya geldim. Ancak sunuş yapacak arkadaşımızın aniden gelememesi üzerine bir takım Ankara'da yaşanan sorunlar nedeniyle bu görevi yerine getirmek bana düştü. Şimdi elimizde herhangi bir metin yok ancak bu ay içinde sempozyum tebliğlerinin basılacağı söyleniyor. Basılıncaya kadar Turgay hocama bir tebliğ metni sunacağıma burada söz veriyorum o yüzden müsterih olsunlar.

BÜTÇE YÖNETİMİ İLE BORÇ YÖNETİMİNİN AYRILMASININ KONSOLİDE BÜTÇEYE YANSIMALARI

Dr. Ahmet KESİK*

I. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için, kamu gelirlerinin toplanabilmesine ve giderlerinin yapılabilmesine imkân veren ve parlamentolar tarafından onaylanan bütçelerin denk olması esastır. Ancak, tarihsel süreç içinde baktığımızda, 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik bunalım sonrasında gelişen müdahaleci devlet anlayışı ile ekonomilerde yaşanan talep yetersizliğinin devletin müdahalesi ve bunun gerektirdiği bütçe açıklarıyla giderilmesi yönünde politikalar ağırlık kazanmıştır. Deflasyonist baskıların hakim olduğu ekonomilerde ekonomik buhranın aşılmasında faydalı olan söz konusu Keynezyen politikalar, birçok gelişmiş batı ekonomisinde 1960'lı yılların sonlarından itibaren mali disiplinin bozulmasına ayrıca 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizlerinin de etkisiyle bütçe açıkları ile borç stoklarında büyük ölçüde artışlara yol açmıştır. Bu kötü gidişe karşı 19801i yıllardan itibaren gelişmiş ülkeler, sıkı mali tedbirler almaya başlamışlardır.

Kamu borç stokunda 1980'li yıllarla birlikte yaşanan hızlı artış ve akabinde yaşanan ekonomik ve mali krizler, Türkiye'de borçlanma olgusunun sorgulanması gereğini ortaya koymuştur. Kamu giderlerinin kamu gelirleri ile karşılanamaması durumunda başvurulan yöntem, açığın borçlanmayla finansmanıdır. Günümüzde borçlanma gelirlerinin, vergi gelirlerinin alternatifi olarak olağan kamu gelirleri arasında yer alması, devletleri tasarruf ettiğinden fazlasını harcamak ve oluşan tasarruf açıklarını ya özel kesim fonları ya da dış alem tasarruf fazlalarından karşılamak gibi bir kolaycılığa itmiştir. Bu nedenle, karnu harcamaları hızla artarken sağlam kaynaklardan beslenen bir kamu mali yapısının oluşmaması, ekonomilerin bir borç kısır döngüsüne girmesine, periyodik aralıklarla krizlerle karşılaşmasına ve daha da önemlisi giderek bozulan bir mali yapı ile birlikte bütçelerin giderek devletin temel fonksiyonlarını yerine getirememesine neden olmuştur.

Türkiye de son 20 yılda benzeri sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkıncaya kadar yasal bir çerçeveye oturtulamayan borç yönetimi yanında etkin ve sürdürülebilir bir borçlanma politikasının olmayışı, dağınık idari yapı ve popülist ve gelirlerden kopuk harcama politikaları, Türkiye'de borç stokunun hızla artması sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu durum, ekonomide belirsizliklerin ve borçlanma maliyetinin artmasına, daha açık bir ifadeyle borçlanma vadelerinin kısalması ve yüksek reel faizlere neden olmuştur. Tüm bunlar, hem kamu mali yönetim sistemi ile birlikte borç yönetiminin, hem de maliye politikaları ile birlikte borçlanma politikalarının yeniden sorgulanmasına yol açmıştır.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı

II. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇ YÖNETİMİ

Borçlanma ve nakit yönetimi, İ983 yılı sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir. Böylece, kamu geUir, gider ve nakit yönetimi tek elden ve eş güdüm içinde yürütülmüştür. Borç ve nakit yönetimi ile bütçe yönetiminin bir arada bulunmasının temelinde yatan, bütçe dengesi il$ borçlanma arasında bir bağ kurulması, iki yönetim yapısı arasında sıkı ve etkin bir eşgüdümün sağlanmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bütçenin birlik ve genellik ilkeleri, bu yö\rıde bir politika tercihinin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu yönde yürütülen uygulama sonucunda, devletin mali iş ve işlemleri, merkez ve taşra saymanlıkları aracılığıyla tek elden yürütülmüştür.

Ancak, 14.12.1983 tarihli ve 188 sayılı ve 18.06.1984 tarihli ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle borç ve nakit yönetimi bütçe yönetiminden ayrılarak bu yetkiler, Hazine Müsteşarlığına verilmiştir. Bu yönde oluşan yeni politika tercihi, zaten parçalı olan kamu mali yönetimini daha da parçalı hale getirmiş ve bütçe ile nakit ve borç yönetimini birbirinden ayırmıştır.

Öte yandan bu dönem zarfında hükümetler, yarı mali işlemler gibi gizli yükümlülükler yaratmak suretiyle bütçe açıklarını olduğundan daha az göstermek yönünde uygulamalara girişmişlerdir. Böyle bir uygulama sonucunda, bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı arasındaki denklik kaybolmuş ve bütçeler hükümetlerin faaliyetlerini tam olarak yansıtma konusunda işlevsel olamamışlardır. Bütçe dışında kalan faaliyetler, merkezi hükümetin iş ve işlemlerinin Meclisin iradesi ve yönlendirmesi dışına çıkması sonucunu doğurmuştur.

Dolayısıyla, bütçe disiplininden uzaklaşılmasına sebep olan bu tür uygulamalar, Türkiye'de ekonomik ve mali yapıyı daha kırılgan hale getirmiştir. Öte yandan, bütün bunların sonucunda hükümetlerin tüketim alışkanlıklarında bir değişiklik olmamış, kamu mali yönetiminde borçlanma temel bir kamu finansmanı aracı olarak görülmüş ve borçlanma yetkisinin, bütçe yetkisinin bir unsuru olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir.

Netice itibariyle, 1980'li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının finansmansında vergi politikası yerine borçlanma politikası ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca, KİT ve yerel yönetimlere kontrolsüz mali özerklik verilmek suretiyle bu kuruluşların da, yurt içi ve yurt dışı piyasalardan borç almaları teşvik edilmiştir. Ancak, gittikçe artan kamu açıklarının finansmanı için, yurt içi tasarruflar yeterli olamamış, reel faizler artmış ve özel kesim yatırımları olumsuz etkilenmiştir. Yurt İçi tasarrufların yetersizliği karşısında, 1987 yılında sermaye hareketleri serbestleştirilmek suretiyle yurt dışından daha fazla sermaye çekilmesi teşvik edilmiştir.

Ancak ekonomik ve siyasi belirsizliklerden oldukça etkilenen ve kısa vadeli yurt dışı sermaye hareketlerinin de etkisiyle daha da kırılgan hale gelen Türk ekonomisi, 1990 ve 2000'li yıllarda peş peşe krizler yaşamaya başlamıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan siyasi belirsizlikler, ekonominin finansman krizleri ile karşılaşmasına neden olmuştur. Krizlerin aşılması amacıyla uluslararası kredi kuruluşlarının da desteği alınmak suretiyle "istikrar tedbirleri" adı altında ekonomik programlar başlatılmıştır. İstikrar programlan,

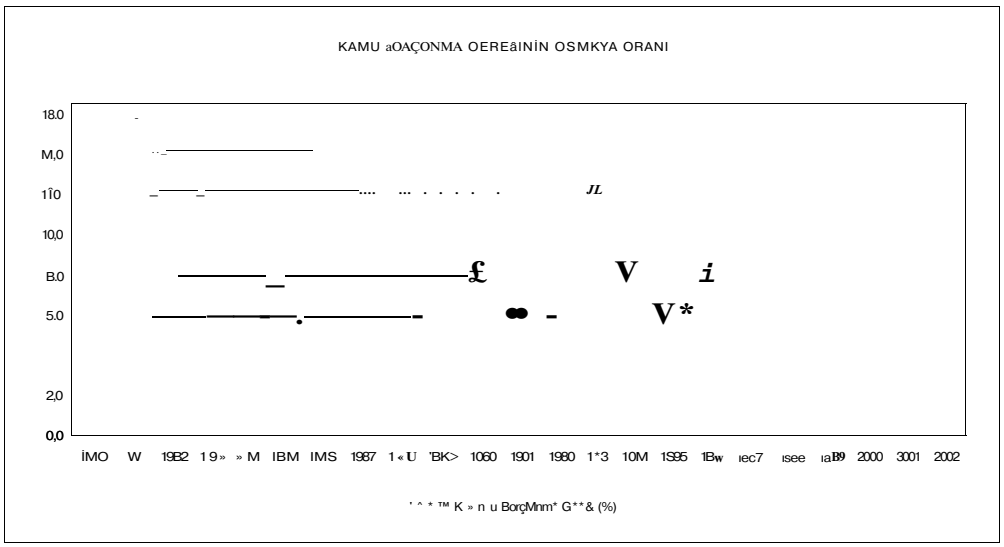
makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik unsurları içermiştir. Özellikle bu tür programlarda göze çarpan husus, ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve faiz dışı fazla verilmesidir. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve kamu açıkları ile karşılaşan ülkelerin sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması sureti ile büyüme ortamına geçilmesi, bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır. Ancak Türkiye'de bu programların gerektirdiği yapısal tedbirlerin hayata geçirilmesinde yaşanan sorunlar ve uygulama sürecinde karşılaşılan krizler, sürdürülebilir ekonomik ve mali yapının gerçekleştirilmesini engellemiştir.

Netice itibariyle borç yönetimi, diğer ekonomik ve mali politikalarla birlikte ele alınması gereken önemli ve öncelikli bir konudur. Özellikle Türkiye gibi borç stoku yüksek olan ülkelerde borç yönetimi sorunu sadece ekonomik bir sorun olmaktan çıkmış, siyasi ve sosyal sorun haline gelmiştir.

III. TÜRKİYE'DE BORÇ STOKUNUN GELİŞİMİ

Türkiye'de 1980 yılından itibaren ekonomik politikalar bakımından farklı yaklaşımlar Öne çıkmaya başlamıştır. Devletin ekonomide düzenleyici ve gözetim rolü öne çıkarılmaya ve ekonomideki temel aktör olarak özel sektör desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak, bu yöndeki politika değişikliğinin etkin bir şekilde uygulanması, hantal devlet yapısından kurtulmak suretiyle sadece devletin temel fonksiyonlarını finanse eden bir bütçeleme anlayışına sahip olunması ve aynı zamanda kamunun tasarruf fazlası vermek suretiyle özel sektörün kullanılabilir kaynaklara ulaşabilmesinin kolaylaştırılması gerekirken bu yönde bir anlayış değişikliği olmamış, kamu sektörü giderek büyürken sağlam kaynaklarla desteklenmeyen kamu harcamaları, ekonomik büyümenin artırılmasında önemli bir araç olarak görülmüştür. Böylece, kamu tasarruf-yatırım açığı verilmek suretiyle ekonomik büyümenin özel kesim fonları ve dış finansman kaynaklarının desteğiyle gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Bu politikaların bir sonucu olarak kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı giderek artış göstermiş, hatta bu oran bazı yıllarda % 15'lerin üzerine çıkmıştır. Bu orana, geçmiş yıl görev zararları, koşullu yükümlülükler ile kapsam içinde olmayan kamu kurumlan gibi kamu kesimi genel dengesi içinde görünmeyen kalemleri de dahil ettiğimizde kamu kesimi borçlanma gereğinin daha da yüksek olduğu sonucuna varmak mümkündür.



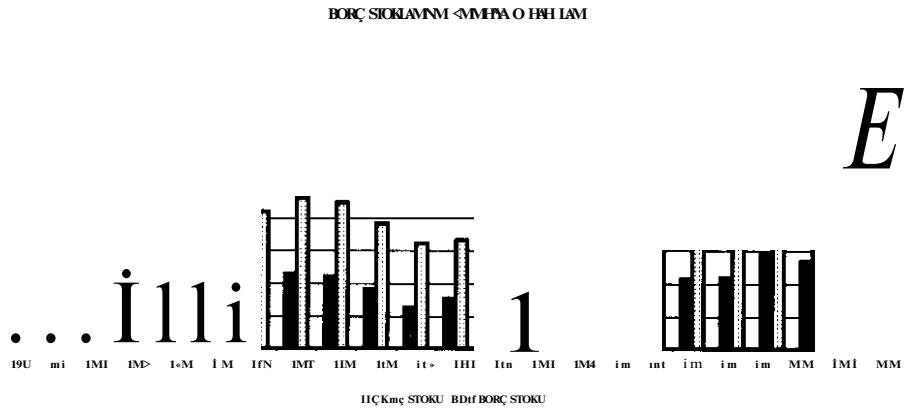
Kaynak: DPT

Öte yandan, Türkiye'de toplam borç stoku (Özel+kamu) 1980 yılında GSMH'nın % 36'sı düzeyindeyken, bu oran 2002 yılında % 124,1'ine ulaşmıştır. İç ve dış piyasalarda yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler, kamu borç stokunu hem miktar hem de içerik olarak değiştirmiştir. Toplam borç stoku içinde iç borç stokunun payı giderek artarak dış borç stokunun payına yaklaşmış, özellikle 1990'h yılların başından itibaren körfez krizi ve uluslararası piyasalarda yaşanan sorunlar nedeniyle Türkiye son birkaç yıl hariç net dış borç ödeyicisi konumuna gelmiştir.

Kamu borçlanma gereği 1980'li yıllarda dış borçla, 1990'lı yıllarda ağırlıklı olarak iç borçlanmayla karşılanmıştır. İç borç stoku, kriz dönemlerinde beklenmedik düzeyde artmıştır. Bu artış 1994'te % 124 iken, 2001 yılında % 235 olarak gerçekleşmiştir.

Dış borçların GSMH içindeki payı, 1980 yılında % 23 iken kriz dönemlerinde hızlı bir artış göstermiş; 1994'de % 50, 2001'de % 80 ve 2002'de ise % 73 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılı sonunda toplam iç borç stoku 91,7 milyar dolara ve dış borç stoku ise 131,6 milyar dolara ulaşmıştır.

Netice itibariyle kamu sektörü, borçlanma yoluyla büyümenin finansmanı politikası sonucunda son 20 yılda ekonomik büyümenin çok üzerinde bir reel faiz ödemiş, dolayısıyla ödenen yüksek reel taizler, özel sektörün borçlanma ve büyüme imkanlarını da azaltmıştır.



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

IV. KAMU BORÇ YÖNETİMİNİN ETKİNLİĞİ

28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun l'inci maddesine göre, ülkenin kalkınma hedeflerinin dikkate alınması, piyasalarda güven ve istikrarın korunması ve makroekonomik dengelerin gözetilmesi suretiyle Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakil yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

Öte yandan, söz konusu Kanunun 13'üncü maddesinde, hazine garantileri kapsamında Hazine Müsteşarlığı tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan söz konusu Müsteşarlığa ait risk hesabından karşılanacağı, yılı bütçesinde risk hesabına aktarılması öngörülen ödeneklerin yetersiz olması halinde ise ilgili tertibe Maliye Bakanının ödenek aktaracağı hükme bağlanmıştır.

Kamu borç yönetiminin etkinliğinin sağlanmasında temel koşul, ekonomik gelişmeleri dikkate alarak para ve maliye politikaları ile uyumlu sürdürülebilir bir borçlanma politikasının izlenmesidir. Kamu kesiminin finansman ihtiyacı, iç ve dış piyasada meydana gelen gelişmeleri dikkate alarak, orta ve uzun vade üzerinden, olabilecek en düşük maliyetle karşılanmalıdır.

Borç kısır döngüsüne giren ülkelerde yaşanan borcun borçla finansmanı uygulamasının lerk edilmesi, kamu harcamalarının azaltılarak sağlam kamu kaynağı olan vergi gelirleri ile karşılanması, ekonomik ve siyasi güven ortamının sağlanarak beklentilerin degiştiril-

mesi ve daha da önemlisi mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapısal reform programlarının süratle uygulamaya konması büyük önem arzetmektedir. Bu çerçevede, faiz ödemeleri hariç bütçe dengesi, 9 Aralık 1999 tarihinde Uluslararası Para Fonu ile imzalanan stand-by anlaşmasından bugüne kadar uygulanmakta olan ekonomik programların en önemli unsuru haline gelmiştir. Faiz dışı fazlanın hesaplanmasında, özel gelirler, faiz gelirleri, özelleştirme gelirleri ve Merkez Bankası kârı toplam gelirlerden ayıklanmaktadır. Toplam giderlerden düşülen kalemler ise özel ödenekler ve faiz giderleridir. Özelleştirme gelirleri, süreklilik arzetmeyen ve bütçesel sürecin dışında kurumların varlıklarının satışından elde edildiği, Merkez Bankası kârı ise bütçe performansıyla ilişkisi olmadığı için faiz dışı fazla hesaplamasında toplam gelirlerden düşülmektedir.

Borç stoku yüksek ve borcun döndürülmesi konusunda bazı riskler taşıyan ekonomilerde faiz dışı fazlanın, maliye politikasının başarısının bir ölçütü olarak seçilmesi, üç temel nedene dayanmaktadır. Bunlar; faiz dışı fazla ile borç ödeme kapasitesi arasındaki ilişki, fiyat istikrarı ve borç stoku arasındaki etkileşim ve faiz dışı fazla hedefinin tutturulması sonucu sağlanan mali disiplinin büyüme üzerindeki olumlu etkisidir. Ancak, faiz dışı fazlanın tek hasına ekonomik ve mali istikran sağlaması ve sorunları çözmesi zordur. Bu nedenle, faiz dışı fazla hedefinin tutturulması ile birlikte yapısal reformların hayata geçirilmesi, verginin tabana yayılmak suretiyle dolaysız vergi gelirlerinin artırılması, dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının azaltılması, gizli yükümlülükler ve diğer yollarla kamu açığını olduğundan daha düşük gösterecek uygulamalardan kaçınılması ve kamu kesimi tasarruflarını artırmak suretiyle reel faizlerin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi halde, sadece faiz dışı fazla hedefinin tutturulması, kamu hizmetlerinin kalitesinin kötüleşmesine neden olacak ve daha da önemlisi kamu borç stokunun azaltılması yönünde olumlu bir etki yapmayacaktır.

Faiz dışı lazla bedelinin belirlenmesinde borç stoku, reel faiz oranları ve büyüme dikkate alınmaktadır. Geçmişle siyasa yapıcılar ve bürokrasi, sağlam ve etkin bir borçlanma politikası ve yönetimi yanında parçalı olmayan bir kamu mali yönetimi ile güçlü bir ekonomi yönetiminin varlığının gerekliliğini ve yüksek düzeyde oluşacak borç stokunun sorunlara neden olacağını göz ardı etmişlerdir.

V. KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ

1929 buhranı ile birlikle sosyal devlet anlayışı öne çıkmış, devlet tarafından yürütülen sosyal programlar toplumsal refahın sağlanmasında başta gelen unsurlar arasında yer almıştır. Kuşkusuz bu gelişmeler, kamu harcamaları ile gelirlerinin ekonomi içindeki payını büyütmüş, ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde bütçeler önemli hale gelmiştir. Gelişen zaman içinde hantal devlet yapısından kurtulan ve bütçe açıklarını makul seviyelerde tutarak ekonomik büyümenin sağlanmasında özel sektörü teşvik eden ülkeler, kamu harcamalarının GSMH içinde payını uzun dönemde sürdürülebilir seviyelerde Humuslardır. Buna karşılık bu yönde politika uygulamayan ülkeler, zaman içinde faiz ve borç sarmalına girmişler, yaşanan gelişmeler öncelikle devletin letnel hizmetlerinin yerine getirilmesi nde aksamalara ve daha da önemlisi kamu hizmetlerinin kalitesinde sorunlar yaşanmasına neden olmuştur.

Kamu hizmetlerinin kalitesinin ölçülmesi çok kolay olmasa da kamu hizmetleri için bütçeden ayrılan kaynakların düzeyini tespit etmek mümkündür. Bunun için yıllar itibariyle konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayrım bazında gelişimine bakmak yeterlidir.

Tablo 1, 1980-2002 yılları arasında personel, diğer cari, yatırım, faiz ödemeleri ile diğer transfer ödemelerinin toplam konsolide bütçe büyüklüğü içindeki payını göstermektedir. Tablodan da görüldüğü gibi, personel, diğer cari ve yatırım giderlerinin bütçeden aldıkları paylar her geçen yıl azalmış, buna karşılık faiz giderlerinin payı ise büyük bir hızla artış göstermiş, diğer kalemlerin payının azalmasında çok önemli bir paya sahip olmuştur. Tablo 2 ise, bütçe giderlerinin aynı dönem için GSMH içindeki payını göstermektedir. Toplam bütçe giderlerinin payında artış olsa da faiz ödemelerini hariç tuttuğumuzda dönem içinde GSMH içindeki pay bakımından önemli bir değişim söz konusu olmamıştır.

Tablo 3, vergi gelirlerinin faiz ödemelerini karşılama oranını göstermektedir. Artan kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirleri yerine borçlanma kaynağına ağırlık verilmesi, yukarıda da bahsedildiği gibi bütçe içinde faiz ödemelerinin payının hızlı bir şekilde artmasına neden olmuş, vergi gelirleri içinde borç faizlerinin payını artırmıştır, 1980 yılında bu oran yaklaşık % 4 iken, 1985 yılında % 18, 1990 yılında % 31, 1995 yılında % 53 ve 2001 yılında % 100'lerin üzerine çıkmıştır. Bu oran, vergi gelirlerinin ne kadarının faiz ödemelerine gittiğini, devletin asli kamu hizmetlerine ayırabileceği kaynak miktarının düştüğünü ve borç ödeme sorunlarıyla karşılaşılabileceğini göstermektedir.

Tablo 4 ve 5, çeşitli sektörlerin 1983-2002 dönemi için GSMH ve konsolide bütçe içindeki paylarını göstermektedir. Her iki durumda da konsolide bütçe ve GSMH içindeki paylar bakımından artış var gibi görünse de, bu artışlar özellikle personel sayısında ve dolayısıyla personel giderlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Ancak, alt yapı ve hizmetin kalitesine yönelik harcamaların yapıldığı diğer cari ve yatırım kalemlerinde bir artışın olduğunu söylemek zordur.

VI. SONUÇ

Siyasi, sosyal ve ekonomik olarak tam anlamıyla güçlü bir devlet olmayı hedefleyen Türkiye'nin, bir an önce borç sorununa çözüm bulması ve yüksek düzeyde borçlanmaya neden olan nedenleri kökünden halletmesi gerekmektedir.

Türkiye, büyüyen bir borç stoku ile karşı karşıyadır. Yeni ve ucuz maliyetli finansman kaynakları bulunması ve harcamaların kısılması gerekmektedir. En önemli sorun, laiz ödemelerindeki artış nedeniyle bütçe açıklarının artmasıdır. Bu durum ise sağlıklı hir mali yapının oluşturulamamasına ve parasal ve ekonomik disiplinin sağlanamaması mı neden olmaktadır.

Kamu borç yönetiminde gerekli etkinliğin sağlanması, kamu finansman ihtiyacının en az maliyetle karşılanması bakımından oldukça önemlidir. Bu da, öncelikle kamu mali yönetiminden sorumlu kuruluşlar arasında yeterli işbirliğinin sağlanması ile mümkün olabilecektir. Ayrıca siyasi ve ekonomik istikrar, Türkiye'de yaşayan insanların ekonomik refahının artırılmasının en başta gelen güvencesi olacaktır.

KAYNAKLAR

A, Mahfi EĞİLMEZ, Hazine, Finans Dünyası Yayınları No:3, İstanbul, 1996.

Ahmet EROL, Türkiye'de Devlet Borçları (1981-1990), Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 1992/324, Ankara, 2002.

Ahmet ÖZEN, "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi," Maliye Dergisi, Sayı 141, Eylül-Aralık 2002.

Şeref EFE, "Yarı Mali İşlemler," Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa, 2002.

Türkmen DERDİYOK, "1980 Sonrası Borçlanma Politikaları," Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa, 2002.

TÜSİAD, Enflasyon ve Büyüme Dinamikleri, İstanbul, 2002.

TABLO - 1
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1901	1992	Y>93	19*4	1 9 »	19W	1897	1flM	18*8	20*0	2001	2*82
İUTCE GİDERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0	100.0	100.0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0	100.0	100,0	100J	100.0	WtJ	1*8,8		m*	N M
FAİZ HARİÇ BÜTÇE GİDERİ	17.3	9S,4	95.1	92,8	99,7	B9,6	».0	»2,3	rs.8	rs.8	7».«	11.8	(2.1	«.3	te.9	16.6	12,2	M.7	•0,4	11.8	W,2	M.6	W,1
A-PERSONEL	50,6	24,7	26,2	13,0	20,8	19,6	Z2,1	Z3,4	13,6	12,3	18,7	J7,2	M,7	14,6	10.3	W.1	24,8	İ M	14,8	M.8		İ M	».1
B-DİGER CARİ	BS	12.1	12,7	12,0	12.7	11,s	14.6	12.1	11.2	10.6	10.2	İfi	tfl	r.3			r.9	*J>	>1«	1.1	'¡»	1,5	>1*
OYATIRI M	19.2	22,0	21.8	19,2	18,7	18,3	Z1,3	18,7	16.6	15,0	14,5	14.4	14,5	11.7	1.6			1.0	*Ş	İfi		M	>,»
D-FAİZ HARİÇ TRANSFER	J7.7	16,5	M,4	38,5	37,4	M.2	28,0	18.1	25,4	10,9	16,2	11,7	16.8	12.6	19,9	23.1	13,3	19,1	20,8			11,S	22,2
FAİZ ÖDEMELERİ		4,6	t.9	T.2	10,3	10,4	1E.D	17,7	13,2	11,2	20,4	18.2	17,9	S I ™	13.1	13,4	17,8	18,3	19.6	İ2,2	İ Ü -	11.0	&»

TABLO - 2
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYİ (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
3ÜTÇE GİDERİ	21,6	20,4	16,6	20,9	19,3	18,4	16,2	17,1	16.6	16,9	17,2	20,9	20,4	24,6	23,2	22.0	26,4	27,4	29,2	35,9	37,2	45,7	42.2
FAİZ HARİÇ BÜTÇE GİDERİ	21,1	19,4	15.8	19,4	17,3	16,5	13,6	14,0	12,7	13,3	13,7	17,1	16,8	18.7	15,5	14,6	16,5	19,6	17.6	22,2	20,9	22,4	23,3
A-PERSONEL	6,6	5,0	4,4	4,8	4,0	3,6	3,6	4,0	3,9	5,4	6,7	7,8	8,5	8,5	7,0	6,4	6,5	7,1	7,2	8,8	7,9	0,6	8,5
B-DİĞER CARİ	2,1	2,5	2,1	2,5	2,4	2,1	2,4	2.1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,9	2,9	3,0	2,9
C-YATIRI M	4,1	4,5	3,6	4,0	3,6	3,4	3,5	3,2	2,8	2,5	2,5	3,0	3,0	2,9	2.0	1,3	1,7	2,2	1,9	2,0	2,0	2,4	2,5
D-FAİZ HARİÇ TRANSFER	B,2	M	5J	8,1	7,2	7,4	4,2	4,8	4.2	3,5	2,8	4,5	3,4	5,6	4,6	5,1	8,2	B.O	E.1	*,5	B,1	8,5	9,4
FAİZ ÖDEMELERİ	0,6	0,9	0,8	1,5	2,0	1.9	2,6	3,0	3,9	3,6	3,5	3,8	3,7	5,8	7.7	7,3	10,0	7,7	11.5	13,7	16,3	23,3	19,0 (

TABLO - 3
VERGİ GELİRLERİNİN FAİZ ÖDEMELERİNİ KARŞILAMA ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983J1984		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FAİZ / VERGİ		6.3	6,7	10,9	18,6	17,6	22,3	25,0	35,0	32,3	30,8	30,6	28,5	44,1	50,7	53,1	66,7	48,0	66.9	72,4	77,1	103,3	87,0

TABLO - 4

SEKTÖRLERE GÖRE HARCAMALARIN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)

	1983	1984	1965	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
=ĞİTİM	1,8	2,2	1,9	1,0	2.1	2,1	2,6	3.2	3,6	4,0		3,1	2,7	2,8	3.3	3,6	«.2	3 ^	4,0	«,0
SAĞLIK	M	D,5	0,4	0,4	0,5	0,5	D,6	0,8	0,8	1.0	1.0	0,8	0,7	0,8	0.9	D,9	1,0	D,9	1.0	2,0
SAVUNMA	D,8	2,6	2,4	*,*	2,2	2,0	2.2	2.3		2,8	2,7	2,8	2,6		3,0	3,0	3,6	3,5	3,6	M
İADALET - EMNİYET	D,5	0.6	0.6	0,6		0,6	0,8	0.9	1,1	1.1			0,9		1.1	1°	1,2	u_	1.3	

TABLO - 5

SEKTÖRLERE GÖRE HARCAMALARIN BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EĞrriM	B,8	11,2	10,4	11.6	12.3	12.4	15.5	18,8	17,3	19,7	16,5	13,4	12,2	11,0	11,9	×2,4	11,8	10,1	B,7	9,6
SAĞLIK	1,7	2,4	2,3	2,6	2,9	3,0	3.8	4.7	3.9		3,9	3,5	3,3	3,0	3,2	3,0	2,9	2,4	2,3	4,6
SAVUNMA	4,2	13,5	12,8	14,9	12,7	11,8	13,1	13,3	12,1	13,5	10,9	11,9	11.9	10,1	10.9	10,4	10,1	9,5	7,9	10.3
ADALET - EMNİYET					3,9	3,7	4,5			5,3		i I ™	W>	3,5	3,9	_L_	3,4		W,,.,,	3,0

Hasan **Basri** AKTAN **(Başkan):** Sayın Ahmet Kesik'e teşekkür ediyorum kamu borçlanmasını ve bütçe ilişkisini çeşitli boyutlarıyla ele aldı. Saygı değer konuklar birinci oturumu böylece tamamlamış bulunuyoruz. Bu oturumda sizlere tebliği sunan değerli panelistlere huzurlarınızda teşekkür ediyorum. Bu oturumu onurlandıran yüksek yargı organlarının başkanlarına, sayın milletvekillerimize, sayın hocalarımıza, saygıdeğer hocalarımıza ve değerli meslektaşlarımıza, değerli bürokrat arkadaşlarımıza ve tüm konuklara içtenlikle teşekkür ediyorum ve hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Sunucu: îlk günün ikinci oturumu için oturum başkanı Türkiye Cumhuriyeti Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı Sayın Dr. Doğan Cansızlar'ı davet ediyorum.

II. Oturum

OTURUM BAŞKANI: Doğan CANSIZLAR

"Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler"
Hakan YILMAZ
(Devlet Planlama Teşkilatı)
Ferhat EMİL
(T.C.Hazine Müsteşarlığı, Müsteşar Yardımcısı)

"IMF ile Yapılan Stand-by Anlaşmaları Çerçevesinde Gerçekleştirilen Borçlanma Maliyeti"
Dr.Veysi SEVİĞ
(Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi)

"Finansal Piyasalar ve İç Borçlanma Maliyetleri Arasındaki İlişki: Türkiye ve AB Ülkeleri Arasında Bir Karşılaştırma"
Yrd.Doç.Dr.Mustafa ÇELEN
(Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)
Yrd.Doç.Dr.Bülent Besim BALİ
(Işık Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü)

Tartışma

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Saygı değer hocalarım, değerli misafirler ben zaman kaybını hemen engellemek açısından arkadaşlarımızı buraya davet ediyorum, Ferhat Emil bey Hazine Müsteşar Yardımcısı arkadaşımız birlikte sunacakları tebliği hazırladıkları Hakan Yılmaz arkadaşımız Devlet Planlama Teşkilatından, Veysi Sevig üstadımız hocamız, Yrd.Doc.Dr. Mustafa Çelen hocamız ve Yrd.Doç.Dr. Bülent Besim Bali hocamız. Efendim bugün ikinci toplantı konusu oturum konusu bir tanesi sunulacak tebliğler açısından baktığımızda kamu borçlanması istikrar programları ve uygulanan maliye politikalarının kalitesi genel sorunlar ve Türkiye üzerine "gözlemlerle ilgili ikincisi IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde gerçekleştirilen borçlanma maliyeti konusu üçüncüsü finansal piyasalar ve iç borçlanma maliyetleri arasındaki ilişki Türkiye ve AB ülkeleri arasında bir karşılaştırma olmaka üzere üç tane bizim tebliğimiz var.

İlk tebliğ hazine müsteşar yardımcısı Ferhat Emil beyle birlikte DPT'den arkadaşımız Hakan Yılmaz sunacaklar ben hemen sözü vermek istiyorum, ancak vermeden önce her bir tebliğ için yirmi beşer dakikalık azami sunuş vereceğiz, arkasından tartışma ortamı soru cevap şeklinde bir bölüm gelecek toplam yetmiş beş dakika tebliği sunumu üç tane tebliğin ve kırk beş dakikada bizim soru-cevap tartışma ortamı olacak, yalnız tabi zamana çok riayet edeceğiz, 14.30'da biraz on dakika geçiyor ama 16.30'da biz mutlaka bitireceğiz toplantıyı oturumu.

Ben yine söz vermeden önce bir iki konuyu özellikle dikkatinizi çekerek oturumun açılmasını sağlayacağım, özellikle iç ve dış borç sorunu tabi ki ülkemiz açısından oldukça önemli daha çok bizim iç borç sorunu var miktar olarak değil ama vade ve reel faiz konusunda sıkıntılar olduğunu bizden önceki sabahki konuşmalarda bunların üzerinde duruldu artı ben konuya biraz da finans kesimi açısından baktığımızda finansal piyasalar açısından baktığımızda toplam menkul kıymet içerisindeki kamu menkul kıymet stokunun %92.3 olduğunu hatırlatmak istiyorum.

Yani özel sektörün borçlanma senedi hemen hemen yok gibi sıfır ancak hisse senetleri var piyasada, biliyorsunuz bunun da oranı 7.7 yani kamunun ağırlığı toplam menkul kıymet stoku içerisinde 92.3, bu iktisatta hepimizin bildiği crowding out etkisi dediğimiz etkinin bariz bir göstergesi hem de kamunun ağırlığı bu menkul stoku içerisinde vergisel teşviklerle de desteklendiğini dikkate aldığımızda olayın özel kesim açısından ne kadar sorun olduğunu çok iyi bir şekilde görmek mümkün tabi burada kamu borcunun sürdürülebilirliği bu borçların gayri safi yurtiçi hasılaya oranının zaman içerisinde değişmemesi ya da küçülmesini ifade eder tabi bu oran büyüyorsa kamu borçları sürdürülemez demektir.

Fakat borcun sürdürülebiHyor olmasının yanında eritilmesi de gerekmektedir. Yani sadece borçların sürdürülebilirliği değil ama zaman içinde eritilmesi de oldukça önemli tabi ki yüksek faizi verdiğiniz sürece borcu bir noktaya kadar sürdürmeniz mümkün o bakımdan pek bir sıkıntı yok şimdi arkadaşlarımız konuya hem borçlanmanın maliyeti üzerinde hocalarımız maliyetleri üzerinde duracaklar hem de bunun finansal piyasalar üzerindeki etkileri üzerinde duracaklar ben de zaman zaman izninizle araya girerek bir iki cümle sarf etmek istiyorum ilk sözü Ferhat Emil beye bırakıyorum buyurun Ferhat bey.

Ferhat EMİL: Çok teşekkürler sayın başkan, ben sunuşuma başlamadan önce kısa öğlen bazı akademisyen arkadaşlarımla yaptığım görüşmeler sonrasında kısa bir açıklama bir duyuru yapmak istiyorum. Hazine müsteşarlığının kamu borç yönetim raporu nisan ayı sonu itibariyle borçlanma kanununa göre çıktı. Bunu hazinenin web sitesinde bulmak mümkün ama hem download etme problemleri hem renkli basımın prim alma problemleri olduğunu anladım, o nedenle iç borçlar dairesi başkanı arkadaşımız Nilgün Pehlivan burada kendisinin de bir sunuşu olacak bu rapordan hazinenin borçlanma kanunundan araştırmalarında kullanmak üzere temin etmek isteyen arkadaşlarımız adreslerini posta adreslerini kendisine iletirlerse biz basılı nüshaları da kendilerine göndermekten memnunluk duyacağız.

Biz bugünkü öğleden sonraki ortamda oturumdaki sunuşumuzu aslında değerli arkadaşım Hakan Yılmaz'ın ileride doktora tezi olacak bir konu üzerine yoğunlaştırdık kendisiyle hazinede bir miktar birlikte çalıştığımızda nasıl bir konu doktora tezi olarak alayım derken böyle bir mesele üzerine yoğunlaştık bizim aslında burada incelemeye çalıştığımız konu uygulamada mali uyumun kalitesi ya da quality of fiscal acljustment denilen bir yaklaşımın hem teorik kavramsal çerçevesi hem de bu kavramsal çerçeveden yola çıkarak Türkiye'de yapılan mali uyumun kalitesi üzerine bazı ampirik bulgular üzerindeki görüşlerimizi sizlerle paylaşmak iki bülüm halinde yapacağız

Birinci bölümde ben bu kavramsal çerçeveyi ve teorik yapıyı dile getireceğim ampirik bulgularla ilgili meseleyi Hakan anlatacak sonra çok kısa bir Türkiye'de uygulanan istikrar tedbirlerinin bu mali uyumun kalitesine katkıda bulunup bulunmadığını tartışacağız.

KAMU BORÇLANMASI, İSTİKRAR PROGRAMLARI VE UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARININ KALİTESİ GENEL SORUNLAR VE TÜRKİYE ÜZERİNE GÖZLEMLER

Ferhat EMİL (*)
H.Hakan YILMAZ (*)

I. İstikrar Programlarında Mali Uyum Sorunu ve Mali Uyumda Optik Sapma

1.1 İstikrar Programları ve Mali Uyum

Bugün içinde ülkemizin de yer aldığı muhtelif gelişmişlik düzeyindeki bir çok ülke iktisadi sorunlarını aşabilmek ve ekonomilerini sürdürülebilir bir büyüme temeline oturtabilmek için İstikrar programları uygulamaktadır. Bu programlar genellikle Uluslararası Finansal Kuruluşlar (esas olarak IMF ve Dünya Bankası) ile birlikte hazırlanmakta ve uygulamaya konmaktadır. Bugün yaklaşık olarak 52 ülke toplamı 50,4 milyar SDR olan stand by Genişletilmiş Fon Kolaylığı ya da PRGF (Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Kolaylığı) adı altında tanımlanabilecek düzenlemelerle IMF gözetiminde istikrar programları uygulamakta ve yukarıda sayılan amaçları gerçekleştirmeye çabalamaktadırlar[1]. Bu ülkelerin önemli bir bölümü son yirmi yılda muhtelif stand by düzenlemeleriyle IMF ile devamlı bir program ilişkisi içinde bulunmuşlardır. Ülkemiz de 1958'den bu yana çeşitli aralıklarla IMF'ye vermiş olduğu 19 adet niyet mektubu[2] ile ekonomisinde bu türden bir istikrar arayışı içinde olmuştur.

İstikrar Programlarının hemen hepsinde ortak bir kaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, içinde özelleştirme, bankacılık gibi unsurların yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik çabalar olarak nitelendirilebilir. Özellikle bu tür programlarda göze çarpan husus ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve bu çerçevede laiz dışı fazla verilmesi sureli ile programın kamu sektörü ayağının sağlamlaştırılmasıdır. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve içeride kamu açıkları ile karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel

* Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı. Bu tebliğde belirtilen görüşler yazarların bağlı ululukları kurulukların resini görüşleri olarak kabul edilmemelidir.

' www.iiuf.oig

^ Niyet mektupları İNtcsi ek tablo da verilmektedir.

sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması sureti ile büyüme ortamına geçilmesi bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır.

Bu mantıksal Örgü içinde istikrar programlarında özellikle faiz dışı fazla vurgusu ile kendisini gösteren mali uyum (fiscal adjustment) çabaları yakın zamana kadar kamusal kaynak tahsisinin en önemli aracı olan bütçelerde yapılan kesintiler yolu ile kendisini göstermiş ve özellikle de ülkemizde uygulanan istikrar programlarında sık sık gündeme gelen borç stokunun ulusal gelire oranının aşağı çekilmesi için gerekli olan faiz dışı fazlaya ulaşmak için alınması gereken tedbirler tartışması ile de kamuoyunun gündemine taşınmıştır.

Aslında yakın zamana kadar mali uyumun kamu açıklarının miktarını azaltmak olarak anlaşılması ya da böyle algılanması konusunda genel bir birliktelikten bahsedilebilirse de, son zamanlarda gerek IMF ve Dünya Bankası çevrelerinde gerekse de diğer iktisatçılar arasında mali uyumun miktarı kadar kalitesinin de önemli olduğu konusunda görüşler oluşmaya başlamıştır. Bir başka deyişle kamu açıklarının azaltılması kadar, bu azalmayı sağlayacak yöntemlei ve tercihlerin de yani mali uyumun bileşenlerinin de önemli olduğu konusunda genel bir fikir birliği oluşmaya başlamıştır[3].

1.2 . Mali Uyumda Optik Kırılma

İstikrar programlarında önemli bir yer tutan mali uyumun en önemli ölçme göstergesi kamu açığının azalıp azalmadığı ve bunun sonucunda borç stokunun aşağı çekilip çekilmediğidir. IMF ve Dünya Bankası destekli programlarda ya da Maastricht tipi yasal düzenlemelerde genellikle klasik kamu açığının azaltılması üzerinde durulmaktadır. Ancak bu tür hesaplama yöntemleri bazen karar alıcıların tüm İlgi alanlarını bu şekilde hesaplanmış kamu açığı ve faiz dışı fazla üzerine yöneltmekte iken iki önemli sorunun gözardı edilmesine yol açmaktadır. Mali uyumda optik kırılma diyebileceğimiz bu sorunlardan ilki, önceden değindiğimiz kamu harcama ve gelirleri üzerinde uygulanacak kesinti ve artışların nasıl ve hangi önceliklerle yapılacağı konusunun yakın zamana kadar yeterli düzeyde analize tabi tutulmamasıdır. Maliye politikalarının kalitesi ile ilgili bu sorun tebliğimizin ana konusunu teşkil etmektedir. İkincisi ise, mali uyumda en az bunun kadar önemli ve aynı zamanda kalite sorunu ile bir arada ele alınması gerekli olan bir konudur. Bu da yapılan mali uyumun gerçek boyutu ile ilgilidir. Bu konuda son zamanlarda gelişen literatür hükümetlerin klasik kamu açığı için istikrar programlarında belirlenen hedefleri ya ellerindeki kamu varlıklarını azaltarak ya da gizli harcama biçimleri ve dolayısı ile yükümlülük artışları yaratarak karşılamış gibi gözüktükleri ama aslında kamunun cari tüketiminin azalacağı yerde arttığı veya en azından eskisine oranla aynı kaldığı konusunda bazı bulgular ortaya koymaktadır[4].

[3] **Mackenzie (1997)**

[4] **Easıeriy (1998), Polackova (1998), Emil, Dedeoglu, Erdem (1998)**

Bu bulgulara göre kamu açığının klasik tanımları devletin açık ve bilinen yükümlülüklerindeki değişimi tanımladığı halde devletin varlıklarında ve gizli yükümlülükleri nde ki değişimi tanımlamaz. Bu nedenle kamu açığının ve bu yolla yapılan mali uyumun gerçek göstergesinin kamu sektörünün varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki farkın yani kamu sektörünün net değerindeki (governments net worth) değişmenin olduğu belirtilmektedir[5]. Bu göstergenin izlenmesi bize aslında kamu maliyesindeki uyumun kalitesi konusunda ileride yapacağımız açıklamalar konusunda da bazı ipuçları verecektir. Net değer yaklaşımına göre cari tüketimine aşırı önem veren (fiscaly irresponsible) bir hükümet kamu açıklarının azaltılması ve böylece bilançosunun yükümlülük tarafının azaltılması seçeneği ile karşı karşıya kaldığında buna ya kamu bilançosunun varlık tarafını azaltarak (asset decumulation) ya da gizli yükümlülük (hidden liabilities) yaratarak karşılık verir. Bunun sonucunda da klasik kamu açığı azalmış gibi görünse de kamunun net değerinde bir değişim olmaz ve hükümetler eski tüketim alışkanlıklarını aynen sürdürürler. Bu durumda mali uyum hayali, yapılan işlemler ise maliye politikalarının kalitesini bozucu yönde olur.

Şimdi bu açıklamalarımızı biraz daha netleştirelim.

Bu yaklaşıma göre belli bir kamusal net değerin devam ettirilebilmesi için ya devlet gelirlerinin artması veya varlıkların artması ve/veya bunlarla birlikte harcamaların veya yükümlülüklerin azalması gerekir.

Bu bilanço anlamında sadece bugünkü gelirlerin değil gelecekteki gelirlerin de arttırılması veya harcamaların azaltılması anlamına gelir.

Kamu sektörü net değer yaklaşımını bu şekilde açıkladıktan sonra bunun klasik bütçe açığından farklarını açıklamaya çalışalım. Klasik bütçe açığı yukarıda da değindiğimiz gibi daha çok açık ve bilinen (explicit) kamu borçlarının değişimini ölçmeye çalışır. Yani:

Klasik Kamu Açığı = D Kamu Sektörünün Bilinen Yükümlülükleri (1)

Buna karşılık açığın Net Değer cinsinden tanımlanmasının daha doğru olacağı ekonomistler arasında giderek kabul gören bir nitelik göstermektedir. Net Değerin doğru ölçülmesi halinde Net Değerin bir dönemden ötekine azalması açığın artması, Net Değerin artması ise açığın azalması anlamına gelecektir[6]. Kamu açığı bu anlamda devletin bilançosunun sürdürülebilirliğinin (solvency) bir ölçütüdür.

Bilanço Anlamında Kamu Açığı=DNET Değer [NegatifTasarruf(Dissaving)l (2)

Bunun anlamı şudur[7];

Haslcrly (1198), s. 2

Blejer, Cbeasly (1993) s. 284.

Bu bölümdeki açıklamalar geniş ölçüde Easterly (1998) ve Emil (1999)'a dayanmaktadır.

Genellikle IMF/Dünya Bankası kaynaklı uyum programları klasik açığın azaltılmasını öngörür. Buna karşılık bir çok ülke açığın azaltılmasına ve mali uyum (fiscal adjustment) yapıldığı söylemine karşılık ya varlıklarını elden çıkararak ya da bir kısım yükümlülüklerini gizleyerek kamu sektörü bilançosunun Net Değerini değiştirmez ve böylece gerçekten mali uyum yapmadığı halde yapmış gibi gözükür. Bunun için klasik açıkla yapılan mali uyum (bütçe açığının azaltılması) büyük ölçüde "hayali (illusionary)" olur. Bir başka deyişle gerçek bütçe açığının görünmesi engellenir. Bu da kamu hesaplarının şeffaflığının önüne geçer ve devletin mali pozisyonunun net olarak görülmesini zorlaştırır.

Net Değerin ölçülmesi oldukça zor bir olgu olmakla beraber yine de muhtelif maliye politikalarının etkisini ölçmek ve hükümetlerin bu politikalara (örneğin mali disiplin sağlamak için önerilen faiz dışı fazla hedefine uymak gibi) nasıl reaksiyon göstereceklerini tahmin etmek İçin iyi bir araçtır.

Hükümetlerin kendilerine dayatılan bir kamu açığı hedefine ulaştıkları izlenimini vermek için izleyecekleri bir çok yol olabilir.

1. Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan bir hükümetin yaptığı en açık (şeffaf) işlerden birisi varlıklarını elden çıkartmaktır. Yani özelleştirmedir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb nedenlerle önerilen bir husus ise de özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye aşırı bir ilgi gösterilir. Bu sayede kamu açığı azaltılmaya çalışılırken, varlıklar azaltılarak Net Değer sabit tutulmaya ve belli bir cari kamu tüketiminin devamı sağlanmaya çalışılır. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere alelacele yapılan özelleştirmeler bu işletmelerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir.Bir de üstüne üstlük özelleştirme bazı azgelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmış ise kamu tasarrufunun artması bir yana ülke kaynaklarının azalması (net değerin azalması anlamında) sonucu doğurabilir.

Aynı şekilde Maastricht kriterlerini karşılamak için bir çok ülke aniden özelleştirme yanlısı olmuştur.

2. Devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünü azaltmalarının bir yolu kamu yatırımlarına yapılan harcamaları azaltmaktır. Kamu yatırımlarının yapılmaması, geciktirilmesi devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Böylece kamu harcamalarını azaltarak borç yükü azaltılırken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureli ile kamu bilançosunun varlık tarafı da azalır. Yani harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalmış gibi görünse de (ya da görünürde net değer artmış gibi olsa dahi), eğer bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmışsa, bu yatırımların ilerdeki gelir yaratıcı etkileri azalacağı için aslında net-degerde bir artış olmaz. Tam tersine azalma bile olur ve net değer anlamında açığın artması ile sonuçlanır.

3. Kamu bilançosundaki varlıkların azalmasının bir yolu bakım ve idame harcamalarının kısıtkınrnasıdır. Bu şekilde bir klasik açık hedefi tutturulup borç yükü azaltılması öngörülebilir .Ancak bunun sonucunda yollar, köprüler ve elektrik hatlarında bozulma kamu yatırım stokunun çürümesine ve gelecekteki gelir potansiyelinin aşınmasına dolayısı ile

Net değerin azalmasına ve buda ileriye yönelik kamu açığının artmasına yol açar. Zira ileride bunları tamir etmek daha çok masraf gerektirebilir.

4. Klasik kamu açığına dayatılan hedeflerin tutturulmasın m bir yolu gelir ve giderlerin zaman içinde kaydırılmasıdır. Örneğin ABD'de 1987'de hedefi tutturmak için 1987'deki bir kısım ödemeler 1986'da yapılmıştır. (Harcamayı öne çekip hedef yıl açığını küçültmek). Ya da harcamalar zamana öyle bir yayılır ki bu yaymaların maliyeti büyük olsa da o yıla düşen miktar az olduğundan açık da küçük olur. Halbuki net değer anlamında ileride yükümlülükler daha da artmış ve net değer azalmıştır.

Aynı şekilde vergiler de öne alınarak belli bir dönemdeki açık azaltılabilir. Vergilerin hızlandırılmış tahsilatı, peşin vergi gibi yöntemlerle açık azaltılmaya çalışılır.

Harcama ertelemesinin bir yolu bankacılık krizlerini ertelemedir. Mevduat garantisi varsa bankaları bugünden kapayıp bir harcama yapmak, bütçe açığını arttıracağı için, sorun ertelenerek ileride daha büyük maliyetle (increase in future liabilities) bu işi yapmaya yol açabilir. ABD'de Savings & Loan Associations sorunu 5 yıl ertelenmiş ve 25 milyar $'a hallolacak bir operasyon 200 milyar $'a hallolmuştur. Benzer durumların ülkemiz için de sözkonusu olduğunu söyleyebiliriz.

5. Klasik Açık saptırma yollarından birisi gizli yükümlülük yaratmaktır.

a) Bütçeden açıkça ödenek koyarak bir aktiviteyi sübvanse etmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasında gizlemek bu yolların ülkemizde de uygulanan bir çeşididir. Böylece mali disipline yönelik olduğunu sandığımız bir bütçenin bir takım yükümlülükleri başka alanlara saklanır. Dolayısı ile Net Değer o an için değişmemiş olur (T.C.Z.B. örneği). Bunun başka yolları da vardır.

b) Bazı kamu hizmetlerini özel kesime yaptırılması yine kamu açığını azalttığı düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. (Yap-tşlet-Devret) . Bunlar ileride daha büyük bir harcama potansiyeli olarak devlet bilançosunda yer alır. Ya da koşullu yükümlülük yaratılarak (contingent liabilities) verilen garantiler ile bu yıl bütçeye bir yük yaratılmasa da gelecek yıllara yükümlülük aktarılarak net değerin azaltılmasına yol açılabilir. Klasik bütçe açığı hesaplamaları bunları da dikkate alrnaz.

e) Devlet bazen piyasadan borçlanacağı faizin çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. (Disponibilite zorunluluğu). Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür ama ileride bundan zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir.

d) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının ellerindeki fonları ucuz faizle kullanmak (negatif reel faizlerle) sureti ile bütçe açığı bugün azalmış gibi olur. Ancak, bu suretle mali durumu bozulan sosyal güvenlik kuruluşların açıkları İleride daha büyük kamu harcamasına sebep olur. Olayda hep bugünü kurtarmak vardır.

e) Sosyal güvenlik sistemi bunun dışında da gizli yükümlülük yaratır. Çalışırken öde sistemi (pay as you go) ilk başta fon fazlası yaratır. Bütçe açığı azalır. Ancak sisteme yeni giriş olmazken emekli olan sayısı artınca sistem açık vermeye başlar. İleriye yönelik bu durum da bugünkü bütçe açığı hesaplarında yer almaz.

0 Bütçe dışı kurumlar aracılığı ile borçlanmak böylece bütçe açığını azaltmış gibi görünmek yükümlülük saklamanın bir başka yoludur. ABD'de federal hükümete borç limiti getirilmesi bazı işlerin bütçe dışı kuruluşlara yaptırılıp bu borç limitlerinden kaçınılması yollarını getirmiştir.

Kamu açığı azaltılması çabası sonucunda bazen kamusal net değerin azaltılması devlet işlevlerini sıfıra indirebilir ve bu fonksiyonların yeraltı ve mafya sektörü eliyle yapılmasına yol açar.

Bütün bu açıklamaların bize verdiği ipucu borç yükü altında olan ve mali disiplin uygulaması ile karşı karşıya kalan ülkelerde dikkatlerin yoğunlaştığı klasik bütçe açığının bir akım (flow) değişken olarak sadece görünür yükümlülüklerde ki değişikliği açıkladığıdır. Halbuki olaya ileriye yönelik (fonvard looking) bir devlet bilançosu kavramı olarak bakıldığında klasik açığın azaltılması için oluşturulmuş maliye politikası tedbirlerinin bazı yöntemler (fiscal tricks) nedeni ile etkisiz kaldığı Net-Değerin değişmediği ve bir harcama kalıbının hep korunmaya çalışıldığı böylece bütçede şeffaflığın kalmadığı bir ortama gelindiği görülür. Ya kamusal varlıkların azaltılması ya da gizli yükümlülük yaratılması sureti ile IMF ve Dünya Bankası'nca önerilen kamu açığı hedefinin tabiri caizse etrafından dolaşılmaya çalışılır.

Bunun yanında kamu açığına net değer kavramı ile yaklaşmak uygulanacak istikrar programlarında yapılacak gelir arttırıcı ve harcama azaltıcı önlemlerin kompozisyonu ve kalitesi konusunda da bize yardımcı olabilir. Yukarıdaki örneklerden anlaşılacağı gibi sadece özelleştirme veya sadece harcama azaltıcı önlemlere dayali mali uyumun bugünkü değil ileriye yönelik etkilerinin iyi değerlendirilmesi, hangi harcamalara öncelik verilmesi gerektiği konusunda da ip uçları verebilir. Böylece istikrar programlarının gereği olarak yapılacak kamu açığının azaltılması çalışmalarında hangi harcamalara veya gelirlere ağırlık verileceği (Composition of fiscal adjustment) sorusuna da cevap verilmesinde net değer kavramı yararlı bir araç görevi görebilir.

Sonuç olarak istikrar programı uygulanırken klasik kamu açığı kavramı üzerine odaklanma bizi hem yapılan mali uyumun kalitesini gözden kaçırmaya hem de seçilen maliye politikası araçlarının ileriye yönelik etkilerinin kamusal varlıkları nasıl etkilediği sorununu gözardı etmeye götürecektir.

Şimdiye kadar bu optik kırılmanın getireceği sakıncaları genel olarak ve bir ölçüde teorik boyutuna değinerek ele aldık. Bundan sonraki bölümde ise bu noktalardan da hareketle mali uyumun kalitesinden neyi amaçladığımız, kaliteyi hangi kriterlere göre değerlendirebileceğimiz konusuna açıklık getirmeye çalışacağız.

II. Maliye Politikalarında Kalite Sorunu

II. 1. Genel Çerçeve - Maliye Politikaları ve Büyüme

Konumuzun başında da belirttiğimiz gibi istikrar programlarının temel amacı finansal istikrarı ve ödemeler dengesi problemlerini çözerken bir yandan da sürdürülebilir bir büyümeyi sağlamaktır. Dolayısı ile istikrar programları kamu açıklarının azaltılmasını ve kamu borçlanmasının da sürdürülebilirliğini amaçladığı için uygulanacak olan maliye politikalarının da aynı zamanda uzun vadede büyümeyi harekete geçirici bir kompozisyonda olması gerekmektedir. Ancak bu konuda yapılan bazı çalışmalar IMF destekli istikrar programlarının kısa vadede makroekonomik istikran sağlamada başarılı olmakla beraber büyümeyi sağlama konusunda pek o kadar başarılı olamadığını ortaya koymaktadır[6].

Bu da bizi istikrar programı uygularken büyümeyi sağlayacak bir maliye politikası tasarlarken neye dikkat edilmesi gerektiği konusuna götürmektedir. Kamu sektörünün büyümeyi destekleyici politikalar uygulamasının temel kurallarından birisi faaliyetlerinin özel sektörle rekabet içinde olmadan onu destekler bir biçimde yürütülmesidir. Bu anlamda kamu sektörünün beşeri sermayeye yönelik eğitim (özellikle temel eğitim), kamu sağlığı ve fiziki altyapı harcamalarına ağırlık vermesi özellikle üzerinde durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde adalet sistemi , kamu düzeni ve kamu yönelimi için de kaynak ayrılması gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır. Zira sağlıklı bir kamu yönetimi ve hukuk sistemi özel sektörün de geleceğini görerek yatırım yapması için önkoşul olarak görülmelidir. Aynı zamanda bu faaliyetleri finanse edecek olan vergi politikaları ve sisteminin de büyüme önünde engel olmayacak ve iktisadi ajanların karar alma süreçlerini olumsuz etkilemeyecek bir yapıda olması gerekmektedir. Tüm bunların yanında bu sistemi ayakta tutacak iyi bir kamusal teknik altyapı ve idari örgütlenme gerektiğinin de altını çizmemiz gerekmektedir.

Bir ülkede kişi başına hasılayı arttıracak en az üç kaynaktan söz etmek mümkündür[9]. Bunlar;

a. Mevcut üretim kapasitesinin daha yoğun kullanılması,
b. Mevcut kapasitenin ekonominin potansiyel ve fiziki hasılası arasındaki boşluğu (output gap) dolduracak şekilde yeniden tahsisi ,
c. Mevcut fiziki ve beşeri sermaye stokunun arttırılması

Bunlardan son ikisi ve özellikle sonuncusu maliye politikalarının büyüme sürecindeki rolü ile yakından ilgilidir. İlke olarak maliye politikasının makroekonomik açıdan devletin iktisadi büyümeye ve verimliliğe katkısının aşağıdaki kanallardan gerçekleşmesi beklenir.
a. Özel sektörün piyasa başarısızlığı nedeni ile yeterince sunamachgı bazı faaliyetleri ya fi-

Schadler (11995)
Mackenzic (1997),.s.4

narıse ederek ya da bizzat sağlayarak (temel eğitim, sağlık ve fiziki altyapı gibi)
b, Özel sektörün içinde daha iyi faaliyet göstereceği kamusal düzeni sağlayacak kamu hizmetlerini daha iyi temin ederek (iyi , etkin bir devlet idaresi)
c. Kendi faaliyetlerini özel sektörü en az olumsuz etkileyecek şekilde finanse ederek (vergi ve borçlanma politikaları)

Dolayısı ile kamu maliyesi politikalarının kalitesinden bahsedildiğinde bu politikaların büyümeyi ve refahı arttırıcı bir tercihler seti içerisinde uygulanıp uygulanmadığına bakmak öncelikle gerekli şart olarak ortaya çıkmaktadır. Şimdi bu tercihler seti içerisinde yer alacak unsurlara biraz daha yakından bakalım.

II.2. Maliye Politikasının Kalitesine Etki Eden Unsurlar

II.2.1 Eğitim Harcamaları

Eğitim harcamalarının toplumsal fayda ve verimliliği arttıracak harcamalar olduğu ve bu nedenle devlet tarafından desteklenmesi esas olarak bu alandaki piyasa başarısızlığına bağlanmaktadır. Piyasa başarısızlığının özellikle ilk ve orta öğretimde daha belirgin olduğu ve bu nedenle temel eğitimin devlet tarafından sağlanması daha bir ön plana çıkmaktadır. Bazı ampirik araştırmalarda genel olarak eğitim düzeyi yükseldikçe de eğitimin getiri oranının arttığı ve bununla birlikte temel eğitimin diğer üst eğitim alanlarına göre toplumsal geliri oranının daha fazla olduğu bulgularına ulaşılmaktadır[10]. Buna karşılık eğitim harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki her zaman sanıldığı gibi açık olrnayabilmekledir. Bu da daha çok eğitim harcamalarının mali istatistiklerde detaylı olarak yer almamasının ya da daha önemlisi, eğitime yapılan harcama ile işgücüne katılım arasındaki uzun dönemli ve gecikmeli bir ilişkinin bulunmasının bu konuda etkili olmasıdır. Ancak önceden de belirttiğimiz gibi özellikle temel eğitimin gelişme yolunda olan ülkelerde okuryazarlık ve okullaşma oranının da düşüklüğü dikkate alındığında devletin bu alana kaynak ayırması ile büyüme ve verimlilik arasında pozitif bir ilişkinin varlığını beklemek mantıklı olacaktır.

U.2.2. Sağlık Harcamaları

Sağlık harcamaları da aynen eğitim harcamaları gibi büyüme ve verimliliği arttıran harcamalar olarak değerlendirilmektedir. Sağlık harcamaları hem insan hayatının süresini uzatarak üretim sürecine katkıda bulunduğu gibi özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri yolu ile yarattığı dışsallıklar nedeni ile büyümeye pozitil katkı yapması beklenmektedir. Sağlık harcamalarının büyümeye katkısı ve kalitesi konusunda değerlendirilmesi gereken bir husus bizzat bu sektörün içindeki önceliklendirrne meselesidir. Özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olmasının beklendiği bir ortamda daha bir önem kazanmaktadır.

10 Mackcnzie (1097), s.6

II.2.3 Kamu Altyapı Yatırımları

Altyapı yatırımlarının özel sektörün rahat yatırım yapacağı ve faaliyette bulunacağı ortamı yaratması açısından verimlilik ve büyüme artışı yaratması beklenen bir durumdur. Bu yatırımların devlet tarafından üstlenilmesi özel sektörün bu yatırımların gerektirdiği yüksek maliyetlere kaynak ayıramamasından ve bu kaynakları sağlayabilecek sermaye piyasalarının gelişmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yatırımlarının büyüme ile olan ilişkisi diğer harcamalarda olduğu gibi çok kuvvetli gözükmemektedir. Daha doğrusu kamu altyapı harcamaları ile büyüme ararsmda daha kuvvetli bir ilişki gözlemlenirken, aynı şeyi diğer kamu yatırımları için söylemek pek mümkün gözükmemekledir. Örneğin bazı çalışmalarda ulaşım ve telekomünikasyon alanında yapılan altyapı yatırımlarının büyüme ile olan pozitif ilişkisi daha anlamlı sonuçlar verirken, tarım alanında yapılan kamu yatırım harcamalarının büyüme ile negatif yönlü bir ilişki içinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır[11]. Kuşkusuz kamu yatırım harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki yatırımların olgunlaşma süresi (gestatioıı period) ile de yakından ilgili olduğu için ampirik çalışmaların konunun bu yönünü tam anlamı ile ortaya çıkardığını söylemek mümkün değildir. Ancak yine de kamu altyapı harcamaları başta olmak üzere iyi seçilmiş ve değerlendirilmiş kamu yatırımlarının büyüme ve verimlilik artışı sağladığı yolunda genel bir kabul bulunmaktadır.

II.2.4 Temel Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesine Yönelik Harcamalar

Hu türden harcamalar doğrudan üretken kapasiteye katkıda bufunmasalar da dolaylı olarak piyasa ekonomisinin düzgün işlemesini sağlamak suretiyle büyüme sürecine katkı yapan harcamalardır. Adalet, güvenlik, sosyal koruma gibi temel kamusal nitelikli mal ve hizmetlere yönelik harcamalar bu türden harcamalardır.

II.2.4.1 Sosyal ve Kurumsal Altyapıya Yönelik Harcamalar

Devletin bu tür harcamaları esas olarak hukuk sisteminin doğru ve düzgün işlemesini sağlayan harcamalardır. Bunların başında adalet sistemi ve yargı hizmetine yönelik harcamalar gelir. Ayrıca vergi idaresinin düzgün işlemesini sağlayacak harcamalar, kamu hizmetlerinin sürdürüldüğü karnu idarelerinin malvarlıklarının,demirbaşlarının bakını ve idamesi (operation and maintanence) de bu kategori içinde yer alabileceklerini belirtebiliriz.

II.2.4.2. Personel harcamaları

Kamu hizmetlerini yerine getirecek olan kamu görevlilerinin maaş ve diğer özlük hakları ile ilgili olarak yapılan harcamalar istikrar programlarında her zaman dikkat çeken ve koni rol akında tutulmaya çalışılan bir kalem olmuştur. Kamu personeline yapılan harca-

1 1 Madanzie *[W0,* s.5

maların ve özellikle ücret sisteminin liyakat ve performans temeline dayanmaması ve kamuda personel çalıştırmanın bir istihdam politikası olarak değerlendirilmemesi gibi temel prensipler bu harcamaların kalitesini değerlendirirken ele alınması gereken hususlar olarak göze çarpmaktadır.

II.2.4.3. Sosyal Koruma, Yardım ve Transfer Harcamaları

Sosyal yardım ve güvenlik (işsizlik yardımı gibi) harcamalarının büyümeye olan katkısı, özellikle istikrar programı sırasında en fazla etkilenen yoksul kesimlerin veya sabit gelirlilerin durumunu korumak ve böylece toplumsal dokunun daha fazla tahrip olmasını ve bunun iktisadi faaliyetler üzerinde olumsuz etki yaratmasını önlemek şeklinde özetlenebilir. Öte yandan gelir durumu itibariyle dezavantajlı gruplara amacı iyi belirlenmiş gıda sübvansiyonları yapılması da bu anlamda verimliliği arttıran bir harcama kalemi olarak ele alınabilir. Ancak sosyal yardım ve koruma programlarının aynı zamanda aşırı ve kontrolsüz kullanımının bu sefer de bu programlardan normalde yararlanmaması gereken grupların yararlanmasının ve harcamaların gereksiz bir biçimde artmasını ve örneğin işsizlerin iş aramasının ya da işi olanın bir işte kalmasını önleyecek tersine teşvik mekanizmaları yaratarak büyüme sürecine olumsuz katkı yapmasının da önüne geçilmesi önemlidir.

Devletin sosyal harcamalar ve yardımlar yolu ile kişilere yönelik sübvansiyonlar sağlamasının büyümeye dolaylı yoldan katkısı olabileceği belli koşullar altında genel kabul görmekte ve ampirik bazı bulgular bu savı desteklemekteyse de aynı durumun özel sektörün desteklenmesi için söylenemeyeceği de ileri sürülmektedir[12]. Bunu kısaca sosyal koruma ve yardımın kişilere verilmesi ancak firmalara verilmemesi şeklinde yorumlamakta mümkündür. Özellikle firma düzeyinde sübvansiyonun etkin ve verimli olmayan üretim tekniklerini teşvik edeceği, bu sübvansiyonların çoğunlukla kamu bankaları aracılığı ile yapılmasının bir yarı rnali işlem (quasi fiscal activity) niteliği taşıması ve merkezi hükümet bütçesi içinde yer almamasının da ayrıca olumsuz etkileri olacağı da bilinmektedir[1] \

II.2.5 Vergi Sistemi

Mali disiplinin sağlanmasında vergi sisteminin rolü ülkeden ülkeye değişik özellikler taşımakta ve özellikle vergi idarelerinin etkinliği gelir arttırıcı tedbirlerin seçimi ve kalitesi konusunda önemli rol oynamaktadır. Yine de bir ülkede olması gereken vergi sistemi konusunda bazı genel prensipler olduğunu söylemek mümkündür[1]! Buna göre. temel prensip vergi sisteminin ihtiyaç duyulan gelir artışını sağlarken aynı zamanda piyasada vergilemeden doğan bozulmayı en aza indirmeyi amaçlamak olmalıdır. Bu çerçevede vergi düzeni

[12] Mackcnzic (1997), s. 7

[n] Yarı mali işlemlerin yolaçtıgı sorunlar konusunda bkz Mackenzie, Stella (1996) ve Emil, Aıiyas, Bal, Erdem, Özgün (1998)

[14] Mackenzie (1996)

i. Geniş tabanlı, olabildiğince tek oranlı ve istisnası çok az bir Katma Değer Vergisine
ii. İçki, sigara, akaryakıt ve bazı lüks ürünler üzerine konan tüketim vergisine
iii. Gelir amaçlı olmaktan çok, koruma amacı güden bir ithalat vergisine
iv. İdari açıdan uygulanması kolay, makul oranlı müterakki, stopaj ağırlıklı, az istisnalı bir gelir vergisine
v. Yine makul ve müterakki oranlı, az istisnalı, sektörler arasında farklılaşma yaratmayan bir kurumlar vergisine
vi. Sık sık vergi affi beklentisi yaratmayan bir vergi politikasına sahip olmalıdır. Böyle bir vergi sisteminin büyümenin önündeki engelleri kaldıracağı ve istikrar politikaları uygulanırken kaliteli bir mali uyumun bu hususlar dikkate alınarak tasarlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu açıdan bakıldığında vergi politikasının mali disiplin için gerekli vergi gelirini sağlarken aynı zamanda büyümeyi sağlaması ile ilgili iki kanal bulunmaktadır. Bunlardan birisi tasarruflar diğeri ise yatırımlar üzerinde vergi politikasının muhtemel etkisidir. Vergi sisteminin ortalama tasarruf düzeyini arttırıcı fazla bir etkisinin olmayabileceği bazı ampirik bulgularda gözlemlenmektedir. Ancak tasarrufların kompozisyonu vergi sisteminden etkilenebilir. Örneğin finansal tasarrufların diğer tasarruf biçimlerine göre (gayrimenkul gibi) göre daha kolay vergilenmesi bazı ülkelerde tasarrufların gereksiz bir biçimde reel tasarruflara kaymasına ve büyümenin gereksiz bir biçimde bundan olumsuz olarak etkilenmesine yol açabilir. Veya, ülkemizde olduğu gibi aşırı borç yükü altındaki ülkelerde devlet kağıtlarının faizlerinden alınan vergiler aynen borçlanma maliyetlerine yansıtılabilir ve faiz dışı fazla hedefi tutmuş gibi gözüktüğü halde borçlanma maliyetleri ve toplam kamu açığı artmış olabilir. Aynı şekilde toplam yatırım düzeyinin de vergi sisteminden etkilenmediği ancak yatırımların kompozisyonunun vergi politikalarından etkilendiği anlaşılmaktadır. Yatırım düzeyinin daha çok ülkedeki kurumsal yapıdan,siyasi istikrardan etkilendiği anlaşılmaktadır[15]. Bu konudaki ülke çalışmalarındaki enteresan bir bulgu da harcama ve gelir tedbirlerini içeren bir maliye politikası bileşkesinde hangi unsura ağırlık verilmesi halinde istikrar politikalarının daha başarılı olacağı konusunda yapılan araştırmalarda gözlemlenmektedir. İstikrar politikasının başarılı olmasının mevsimsellikten arındırılmış bütçe açığının üç yıl boyunca aşağı çekilmesi ve borçların GSMH'ya oranının en az 5 puan indirilmesi olarak tanımlandığı bir ortamda başarılı istikrar programlarının mali disiplini daha çok gelir arttırıcı politikalar yerine harcama kanadında yapılan kısıntılarla sağladıkları sonucuna ulaşılmaktadır. Bu programlardaki harcama kısıntılarının da kamu yatırımları yerine personel harcamaları ve transfer harcamalarındaki kısıntılarla sağlandığı da yine bu çalışmaların bulguları arasındadır[16]. Başarılı istikrar programlarının aynı zamanda büyümeyi daha kolay sağladığı yatırım ve ihracatın bu tür programlarda daha iyi bir performans gösterdiği de ulaşılan bir diğer sonuçtur[17].

[15] Bu konudaki ampirik çalışmaların bulguları hakkında geniş bir carUşnıa için Mackenzie (1996) s. 7-10.
[16] Alesina, Perotli (1996)
[17] Barro (1907)

Sonuç olarak mali disiplini sağlayacak olan vergi sisteminin olabildiğince piyasa dengelerini bozmayacak, sektörler arasında yatırım ve tasarruf tercihlerini etkilemeyecek basit ve kolay anlaşılabilir bir mevzuatla uygulanabilmesi önem taşımaktadır. Vergi politikasında ve sistemindeki bu genel prensipler kuşkusuz her ülke bazında bazı farklılıklar göstermektedir. Ülkemizdeki istikrar programlarındaki vergi uygulamaları ve tedbirleri tebliğimizin ilerleyen bölümlerinde ele alınmaktadır.

11.2.6 Kuramsal Altyapı (Vergi İdaresi ve Harcama Yönetimi)

Yukarıda saymış olduğumuz harcama ve gelir politikaları unsurlarında kalitenin, karar alıcılarının bu konuda niyeti ne kadar güçlü olursa olsun iyi ve düzgün işleyen bir vergi idaresi ve harcama yönetimi mekanizması olmadan sağlanması pek mümkün gözükmemekte ve kalıcı olamamaktadır. İyi bir vergi idaresi, basit bir mevzuata dayanan, mükellefi egitebilen, tahsilatı hızlı ve adil yapabilen, enformasyon teknolojisi ve eğitim düzeyi yüksek bir personel yapısına sahip, sistematik ve periyodik denetim yapabilen özellikler taşımalıdır. Aynı şekilde kamu harcama yönetimini de mali disiplini ön plana alan, harcama tavanları içinde harcama önceliklerinin stratejik planlara bağlı olarak belirlendiği, bütçe uygulamasının hizmetlerin sonucuna ağırlık verecek performans odaklı bir yapıya dönüştüğü ve harcamaların denetiminin bu anlayış içinde yapılabildiği bir konuma dönüştürmek gerekmektedir. Ancak bu şekilde alman tedbirlerin kalitesi ve sürdürülebilirliği mümkün olacaktır. İleride diğer ülke ve Türkiye tecrübelerini ele aldığımız zaman bu konunun ne kadar önem taşıdığına daha da yakından bakma şansını bulacağız.

11.2.7 Maliye Politikalarının Kalitesinin Değerlendirilmesinde Kriterlerin Seçimi Sorunu

İstikrar programlarında mali uyumun kalitesi ile ilgili olarak değineceğimiz son nokta bu politikaların değerlendirmesinde hangi kriterlerin kullanılabileceği ve uyumun başarılı olabilmesi için gerekli bazı ön şartların neler olduğu ve bu konuda ne gibi sorunlar bulunduğu konusudur.

Bir istikrar politikasının bileşeni olarak uygulanan maliye politikasının kalitesini değerlendirirken ele alınabilecek ilk kriter harcamaların en verimli alanlara yöneltilmesinin sağlanıp sağlanamadığıdır. Bu anlamda bakım, idame ve kamu altyapı harcamalarının zaman içinde korunup korunmadığıdır. Bunun dışında eğitim, sağlık, adalet, sosyal yardım alanlarındaki harcamaların da bütçe içindeki ve GSMH'daki paylarının korunup korunmadığına da bakılmalıdır.

İkinci bir nokta; harcama kesintilerinin herhangi bir ayrım gözetmeden tüm harcama kategorilerini kapsayan kesintiler (across the board cuts) olup olmadığıdır. Şayet istikrar programı harcama disiplinini bu tür kesintilerle sağlamaya yönelmişse bunların geçici (bir defalık- one off) kesintiler olduğu ve ileride aynı ihtiyacın tekrar ortaya çıkacağını gözden uzak tutmamak gerekir. Harcama kesintileri konusunda karar alıcıları zaman zaman yanılgıya düşüren bir husus da bütçenin yıllık olma prensibidir. Bu mali disiplin adına harcama kesintisi yapıldığı zaman bunun ileriye yönelik etkilerinin gözardı edilmesine yol açmaktadır. Bu itibarla kamu sektörü bilançosu konusunda daha önce degindıgi-

miz konuları da hatırda tutarak ve biraz da "kasap" terminolojisi ile yapılacak harcama kesintilerinin bazı özelliklerini burada sıralamak kalite konusunda yapacağımız değerlendirmelere ışık tutacaktır"[8].

* **Kalite Kesim;** Bu tür harcama kesintileri ileriye yönelik olarak bütçelerUe tekrar artış olasılığı yaratmaz. Hatta her yıl aynı harcamanın daha az yapılma şansını doğurabilir. Endekslenmiş harcamalarda endeksin her yıl aşağı doğru çekilmesi veya gelirler ve ücretler politikası çerçevesinde maaşların beklenen enflasyona göre ayarlanması gibi.
* **Bir defalık kesim;** Bir bütçe yılında yapılan bu tür bir kesinti o yılı kurtarabilir fakat gelecek yıl o harcamanın olup olmayacağı konusunda bir garanti vermez. Düzenli olarak her yıl bütçede yer alan bir harcama kaleminin bu seferlik yapılmaması gibi.
* **Etkisiz Kesim;** Bu tür kesintiler yapıldığı yıl tasarruf sağlamış gibi olabilir. Ancak bu tasarrufun etkisi zaman içinde bu kesintiden kaynaklanan başka harcama ihtiyaçlarının ortaya çıkmasından veya aynı harcamaya devam etme İhtiyacından dolayı azalır ve ortadan kalkar.
* **Kozmetik Kesim;** Görünürde mali uyum sağladığı izlenimi veren ancak hiç bir tasarruf sağlamayan kesintilerdir. Harcama kalemlerini bütçe ve bütçe dışı alanlar arasında kaydırmak başvurulan yollardan birisidir. Daha sık rastlanan yöntem gelirleri tahsil edileceği yıl yerine öne almak (peşin vergi), giderleri yapılacağı yıl yerine ileriye ertelemek şeklinde kendini gösterir. Bu açıdan yılı bütçesinde alman ödeneği kısıtlandığı halde o harcama kalemine yazılan yükümlülüklerin ödenmeyip ertelenmesi (deferred payments veya arrears) yine kozmetik kesimlere örnek verilebilir.
* **Boomerang Tipi Kesim;** Bu en düşük kalite kesim tipidir. Bunun en tipik örneği bakım idame harcamalarında yapılan kesintilerin ileride daha büyük harcamalar getirmesi, depremin zararlarını en aza indirgeme, trafik kazalarını azaltma gibi risk azaltıcı harcamalarda yapılan kesintilerin bu riskler gerçekleştiğinde daha fazla yapılmak zorunda kalınması şeklinde ortaya çıkan astarı yüzünden pahalı kesintilerdir.

Mali uyumun kalitesinde önemli rol oynayan bir diğer kriter de istikrar programları başlarken vergi ve harcama yönetimi reformlarının ne kadar gerçekleştirilmiş olduğudur. Vergi reformlarını istikrar programlarının başında ileri aşamaya getirmiş olan ülkelerde mali uvumun gelir kanadı ekonomide fazla olumsuzluk yaratmadan arttırılabilmiştir. Bunun aksine bu reformların geciktirilmesi istikrar programı uygulamasında alınacak gelir tedbirlerinin tedrici nitelik taşıdığı ve yatırım kararları ve genel fiyat düzeyini bozucu etkilerinin daha fazla olduğuna işaret etmektedir. Harcama reformları ve bütçenin kurumsal yapısı üzerinde mesafe almış ülkelerde de harcama kesintileri ve önceliklendirrne konusu daha sorunsuz halledilmekte ve mali uyumun kalitesi daha belirgin olmaktadır.

Mali uyumu değerlendirirken kullanılabilecek bir kriter de Kamu İktisadi teşebbüslerindeki ve Kamu Bankalarındaki reformun ne düzeyde olduğudur. Zira bu teşebbüslerin zarar eden bir konumda bulunması ve devamlı bütçeden sübvanse edilmeleri malı uyum ıcin bu sübvansiyonların kaldırılması çabalarını ya zorlaştırır ya da etkisiz kesim türü bir çaba olmaktan öteye gitmez.

III. Mali Uyumun Kalitesi Üzerindeki Kısıtlar

Şimdiye kadar mali uyumun kalitesi konusunda bazı genel ve temel sayılabilecek ilke ve kriterler üzerinde durduk. Bu bölümde ise gerçek hayatta mali uyumun kalitesi sorunsalının hangi kısıtlar içinde ele alınmak durumunda olduğunu inceleyeceğiz. Bu konuya yaklaşırken öncelikle istikrar programı uygulayan ülkelerde programa başlangıç koşullarına bakmak gerekmektedir. Bu koşullara aynı zamanda mali uyumun kalitesi açısından karşılaşılan rijiditeler de diyebiliriz. Başlangıç koşulları bir kaç açıdan incelenebilir. Bunlardan birincisi ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik koşullar ve kurumsal yapının niteliğidir. Bu özellikle geçiş dönemi Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler topluluğu ülkelerinde gözlemlenen sistem yokluğu ile ilgilidir[19]. Bunun yanında tebliğimizde inceleme konusu yaptığımız **8** ülke (Bengaldeş, Şili, Gana, Hindistan, Meksika, Fas, Senegal, Tayland) ile ilgili başlangıç koşullan da örnek verilebilir[20]. İkincisi yeterli altyapının henüz kurulamadığı veya mevcut altyapının yetersiz olduğu ve aynı zamanda borç stokunun sürdürülebilirliği sorununun getirdiği aciliyetin yarattığı rijiditeler olarak ele alınabilecek durumlardır. Buna da özellikle ülkemizin içinde bulunduğu durum örnek verilebilir. Konunun diğer bir boyutu da istikrar programlarına destek veren IMF ile sürdürülen müzakere sürecinin niteliğinden kaynaklanan kısıtlardır. Bunların varlığı ve derecesi karar alıcıların istikrar programlarının uygulamasında maliye politikasının kalitesini sağlamada karşılaşacakları seçenekleri de kısıtlamaktadır. Şimdi önce bu kısıtların neler olduğuna bakalım. En sonra da bu ortamda karar alıcıların ikilemi üzerinde bazı gözlemlerde bulunacağız.

III.1 Kurumsal Yapı Yetersizliği ve Mali Çaba

Tebliğimizde durumlarına değinmeyi planladığımız iki ülke grubu ile ülkemizdeki istikrar programlarının başlangıç koşullarını değerlendirirken ilk olarak kurumsal yapı yetersizliği ve sistem yokluğunun üzerinde duracağız. Bu konuda da bazı çıkarımlarda bulunabilmek için bu ülkelerde uygulanan programların mali göstergelerinin genel olarak nasıl bir seyir izlediği ve bu ülkelerdeki mali çabanın boyutu konusuna kısaca değinmek istiyoruz.

Bu amaçla Tablo 1 çerçevesinde, Türkiye'de kamu sektörünün performansını izlerken kullanılan IMF tabanlı kamu sektörü faiz dışı fazlası (bakınız kutu bir), kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma gereği ve net borç stokunun GSMH'ya oranı istikrar programları öncesi ve sonrası değerleri açısından ele alınacak ve nasıl bir gelişme içinde oldukları yukarıda bahsedilen iki çalışmanın temel bulguları ile karşılaştırılması suretiyle değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

[19] **Alam, Sundberg (2002)**

[20] Mackenzie (1997)

Tablo 1. İstikrar Politikaları ve Mali Çaba (%GSMH)

	1998	1999	2000	2001	2002 (GT)	2003 0)
Toplam Kamu Sektörü **Falı** Dış Fazlan*	**1,7**	**-1,7**	**2,8**	**5,4**	**3,9**	**6,5**
-(Konsolide Bütçe) (TCMB Kar Transferleri, Özelleştirme ve Faiz Gelirleri Hariç)	**(3,5)**	**(1.2)**	**(4.3)**	**(4,6)**	**(2.4)**	**(5.1)**
Diğer Ülkeler Ortalaması	***Program öncesi***		**Program Sonrası**			
	-6,0		*0.1*			
Bağımsız Devletar Topluluğu va Doğu Avrupa Ülkeleri	*1992*		*2000*			
	•11,0		*4,0*			
Toplam Kamu Sektörü **Faiz** Dışı Harcaması	**48,6**	**53,4**	**52,8**	**57,7**	**57,3**	**57.1**
-Konsolide Bütçe	**(17,1)**	**(21.8)**	**(21,6)**	**(22.7)**	**(23.3)**	**(22.4)**
Uğar Ülkeler Ortalaması	***Program öncesi***		***Program Sonrası***			
	22,1		*17,3*			
Bağımsız DavtaOar Topluluğu va Doğu Avrupa Ülkeleri (Toplam Harcama)	*1992*		*2000*			
	33,0		*33,7*			
Toplam Kamu Sektörü Gelirleri	**48,1**	**53,1**	**58,6**	**65,6**	**62,4**	**64.5**
-(Konsolide Bütçe)	**(21,0)**	**(23,9)**	**(26.3)**	**(27,9)**	**(25.8)**	**(28.4)**
Vergi Gelirleri	**(17,3)**	**(18,9)**	**(21,1)**	**(22,5)**	*(21.9)*	*(24.2)*
Dolaysız Vergiler	*8,0*	**8,6**	*8.6*	**9,0**	*7.3*	*8.2*
Dolaylı Vergiler	*9,2*	*10.3*	*1Z5*	*13.2*	*14.5*	*16.1*
Vergi Gelirleri=100	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Dolaysız Vergiler	*46,6*	*45,4*	**40,9**	*40,5*	**33.7**	**33.1**
Dolaylı Vergiler	*53,4*	*54.6*	*59.1*	*59,5*	**66.3**	**66.9**
Diğer Ülkeler Ortalaması	***Program öncesi***		***Program Sonran***			
	16,1		*17.4*			
Bağımsız Devfetfer ***Topluluğu va Doğu Avrupa Ülkeleri***	*1992*		*2000*			
	75,0		*33,69*			
Toplam Kamu Sektörü Borçlanma Gereği * (TCMB Kar Transferleri, Özelleştirme ve Faiz Gelirleri DahK)	**15,4**	**24,2**	**18,4**	**17,4**	**11.5**	**10.0**
-(Konsolide Bütçe)	**(7.3)**	**(11.9)**	**Jffl,.**	**(18.3)**	**(13.3)**	**(12.6)**
Bağımsız Devletler Topluluğu va Doğu Avrupa Ülkeleri	*1992*		*¡mo*			
	-20,0		*0,01*			
Kamu Net Borç Stoku/GSMH	**43.7**	**61.6**	**57.7**	**95.0**	**76.4**	**73.6**

T: Tahmin, GT Gerçekleşme Tahmini
-Görev Zararları Dahildir.
"Türkiye hesaplamaları muhtelif IMF dokümanlarından kendi hesaplamalarımız;
2001 yılında Bütçeden Mahsup Ödemeler Hesabı kullanılarak harcamalar arasında raportanmayan Faiz Giderleri (3,1 ktrHyon) ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler (950 trilyon) 2001 yılı hesaplarında gösterilmiştir.
Diğer ülkelere (muhtelif gelir gruplarına ait sekiz ülke) ait hesaplamalar, Mackenzie (1997) s.14
Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri verfteri için Alam, Sundberg (2002), e 4-6

Burada ilk dikkati çeken husus özellikle birinci grup 8 ülke ile geçiş dönemi ülkeleri olarak nitelendirilen Dogu Avrupa ve bağımsız devletler topluluğu ülkelerinin oluşturduğu grubun bütçe dengelerinde çok ciddi düzeltmeler yaptıkları ve kamu harcamalarını zaman içerisinde GSMH'ye oran olarak ciddi bir biçimde düşürdükleri görülmektedir. Buna karşılık ülkemizdeki istikrar programının faiz dışı fazlada mesafe kaydetmesine rağmen bunu daha çok gelir kanadında artışlarla sağladığı harcama kanadında ise program öncesine oranla program süresince harcamaların GSMH'ya oranında artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu konunun analizine ileride tekrar dönmek üzere şimdi kurumsal yapı ile ilgili gözlemlerimize dönelim.

Öncelikle piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan ülkelerin yapmış olduğu mali uyumun 1992-2000 döneminde GSMH'nın % 20 si gibi büyük bir boyutta olmasının ve bunun gelir kanadından çok harcama kanadından yapılması büyük ölçüde başlangıç koşullarının getirdiği bir durumdur. Zira rejim değişikliğinden sonra bu ülkelerin büyük bir bölümü Sovyetler Birliğinden sağlanan gelir transferlerinden mahrum kalmışlardı. Aynı şekilde eskiden vergi sistemlerinin gelişmiş olmaması, yapılan vergi reformlarının gelir kaybettirici etkisi, enerji sektöründeki vergi potansiyelinin yeterince kullanılamaması gibi nedenlerle de bu ülkeler başlangıçta ciddi bir gelir kaybına uğramışlardır. Buna karşılık eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi temel hizmetlerin o zamana kadar devlet tarafından yerine getirildiği düşünülecek olursa, kamu dengelerini tutturmak üzere yapılan mali uyumun yükünün hangi harcama kalemleri üzerine düştüğü açıkça görülecektir[21]. Buna karşılık bu ülke grubu içinde yer alan Dogu Avrupa ve Baltık ülkelerinin mali uyum çabalarının daha mutedil olduğunu görüyoruz. Bu ülke grubunda toplam kamu açığının GSMH'ya oranı 1992-2000 yılları arasında % 7'ler mertebesinden % 3'ler mertebesine inerken faiz dışı açık verilmemiş, kamu harcamalarının GSMH'ya oranı İse % 48'den % 42'ye gerilemiştir. Bunun bu ülke grubunda diğerlerine oranla piyasa ekonomisinin ve bütçe ve vergi sistemlerinin biraz daha gelişmiş olması ile ilgisi vardır. Buradan da piyasa ekonomisine tam anlamı ile geçişte yapılan mali uyumun devletin temel hizmetlerinden diğerlerine oranla fazla kesinti yapmadan gerçekleştirilmesinin mümkün olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Başlangıç koşulları ile ilgili benzer sonuçlara diğer 8 ülkeden bazıları için de söylemek mümkündür. Örneğin Şili'de ve Fas'ta bütçe sisteminin, Meksika'da vergi sisteminin diğerlerine göre daha gelişmiş olması, bu ülkelerdeki mali uyumun kalitesinin de diğerlerine oranla daha yüksek olmasına yol açmıştır[22]. Dolayısı ile kurumsal yapının başlangıçta güçlü olması mali disiplinin yaratacağı sıkıntıların daha kolay aşılmasına yardımcı olmaktadır. Buna karşılık bu türden yapılanmaları olmayan ülkelerde harcama öncelikleri, vergi öncelikleri çok daha dağınık bir platformda yapılmakta ve kaynakların etkin kullanımı sağlanamamaktadır.

Başlangıç koşulları ve maliye politikalarının kalitesi konusundaki bir diğer husus da büıçe ve vergi sistemlerinin başlangıçta yeterli olmaması ile birlikte aynı zamanda ülkenin borç probleminin olmasının da tasarlanacak istikrar programında kalite konusunun ikinci planda kalmasına yol açmasıdır. Özellikle bizim gibi ülkelerin sorunu olan bu husus

[21] Alam, Sundberg (2002) s. 2-6

[22] Mackenzie (1997), s. 20-28

bilhassa kriz dönemlerine de denk gelindiği zamanlarda kamu maliyesinin kalitesi konusunda karar alıcılar önünde ciddi bir kısıt oluşturmaktadır. Zira borç sürdürülebilirliği özellikle kriz dönemlerinde ve hatta onu takip eden dönemlerde birinci öncelik halini aldığı zaman faiz dışı fazla verilmesi için gerekli harcama kısıcı tedbirler ve gelir arttırıcı tedbirlerin bir an önce alınması konusunda ortaya çıkan aciliyet aşağıda da değineceğimiz gibi kalite konusunu geri plana itmektedir.

III .2 IMF İle Yapılan Müzakere Süreçlerinin Niteliği

İstikrar programlan ve buna bağlı olarak maliye politikaları genellikle IMF ile yapılan Stand by ve benzeri düzenlemelerle çerçevesinde uygulamaya konulmaktadır. Bu programların IMF ile müzakere süreçleri de maliye politikasının kalitesi konusunda belirleyici olmaktadır. IMF ile yapılan müzakerelerde karşılaşılan önemli bir kısıt zaman sorunu ve içinde bulunulan ekonomik durumun aciliyetidir. Bu tür istikrar programları çoğunlukla ülkelerde borç sürdürülebilirliği ya da ödemeler dengesi problemlerinden kaynaklanan bir kriz ortamında tasarlanmak ve uygulanmak durumunda kalınmaktadır. Programların temel amacı bir an önce mevcut istikrarsızlığın giderilmesi ve piyasalara güven verilmesi hususuna odaklandığı ve bunun kısa bir zamanda yapılması sözkonusu olduğu için uygulanacak maliye politikasının tasarlanması kalite konusunu çoğu kez ikinci plana itmektedir.

Bu konuyu ve karşılaşılan problemleri net olarak açıklaması bakımından aşağıdaki alıntının bu hususa ışık tutacağını düşünüyoruz.

" öncelikle programlar tasarlanırken yapılacak mali uyumun ***mıhtan üzerinde yoğunlaşûmakta ancak bu hedeflere nasıl erişileceği konusuna yeterince dihhat edilmemehtedir. Sadece kamu*** açığının ***GSMH'nın telli bir yüzdesi kadar*** azaltılması ***değil aynı zamanda*** uygulanan politikaların (dolayısı ***ile hedeflenen kamu dengesinin) zaman içinde*** sürdürülebilirliği ***de*** önemlidir.....

İkincisi, ***belli bir mali uyumun sağlanabilmesi için gerekli zaman boyutu IMF programlarında yeterince dikkate alınmamaktadır. Fona ilk*** geldiğinde ***GSMH'nın %î-2'si civarında olan mali*** uyumun ***boyutu bugUn % 6-7 gibi yüksek oranlara ulaşmaktadır.Bir yıllık bir programda GSMH'nın % 2'si kadar bir kamu açığı daraltması mümkün*** olabilir: ***Ancak % 6-7'lik bir azaltmanın kısa bir sürede yapılmasının sosyal ve siyasi*** maliyeti ***katlamlamaz boyutlara çıkabilir. ...***

Üçüncüsü, IMF destekli politikaların ***kalitesidir. Müzakereler genellikle iki haftalık veya bazı durumlarda 8 ile 10 haftalık bir zaman boyutunda ve çok yoğun geçmekte ve kalite basitçe gelir arttıran veharcama azaltan tedbirlere kurban edilmektedir... " [Tait (1993), s.45-461***

Kuşkusuz istikrar programlarının başlangıcında bu tür rijiditeler kaçınılmaz olabilmektedir. Zira programdan beklenen kısa sürede istikrarlı bir büyümeye geçilmesi ve yapılan fedakarlığın bu süreç sonunda meyvelerini vermesi ve refahın artmasıdır. Buna karşılık örneğin ülkemizde görüldüğü gibi istikrar programları peşi sıra krizler veya politik istikrarsızlıklarla sekteye uğramakta, bu ise istikrar programlarının devamlı olarak zaman ve

beklentiler açısından sürekli olarak "acil" ortamlarda müzakere edilmesine yol açmaktadır. Bu da her defasında istikrar programlarının başlangıcı için kaçınılmaz gibi gözüken bu durumun tekrarlanmasına ve mali uyumun kalitesi sorunun devamlı olarak gündemde kalmasına neden olmaktadır.

III3 Karar Alıcıların İkilemi

Bütün bu açıklamalarımız bizi maliye politikalarının kalitesi sorunsalı ile ilgili olarak istikrar programları uygulamak durumunda kalan karar alıcıların (siyasi ve bürokratik) bir ikilem ile karşı karşıya bulunduklarını göstermektedir. Karar alıcılar bir yandan program hedeflerini tasarlarken borç yükünü azaltacak, istikrarsızlık nedeni olarak görülen dengesizlikleri giderecek bir mali tedbirler listesi hazırlamak ve bunu bir an önce yapmak gibi bir zaman ve piyasa baskısı altındadırlar. Öte yandan bu listenin içinde yer alacak unsurların da büyümeyi destekleyici, sosyal öncelikleri koruyucu bir yapıda olmasını sağlamak durumundadırlar. Bu ikilemi kısa vadede çözecek bir strateji oluşturulması çoğu kez mümkün olmamakta ve kalitenin disipline feda edilmesi olasılığı yukarıda belirtildiği gibi ağır basmaktadır. Karar alıcıların bu tür ikilemler içinde kaldıkları sürece başvurabilecekleri bazı palyatif ve şeffaf olmayan "yaratıcı" çözümler - formüller bulmaya meyilli oldukları da bilinmektedir. Ancak bu çözümlerin genellikle mali uyumun kalitesini sağlamaya pek fazla katkı sağlamadığı hatta devlet bilançosunu olumsuz etkilediğini daha önce görmüş bulunuyoruz. Bu da bizi istikrar politikaları uygulamasında maliye politikalarının kalitesinin özünde yapısal ve kurumsal reformlar ile olan ilişkisini ele almaya götürmektedir. Bu hususu tebliğimizin sonuna bırakmak üzere şimdi ülkemizde ampirik bulgular ışığında son üç yıldır uygulanmakta olan maliye politikalarının kalitesini bu genel çerçeve içinde yorumlamaya çalışacağız.

IV. Ampirik Bulguların İşığında İstikrar Politikalarında Kalite: Türkiye Uygulaması

Türkiye 2000 yılına IMF destekli kapsamlı bir mali uyum programı ile girmiştir. Bundan önce 1998 yılında Yakın İzleme ve İşbirliği (SMP) anlaşması ile başlayan süreç 1999 yılının ikinci yarısından itibaren stand by görüşmelerine dönüşmüş ve Türkiye orta vadede IMF İle ekonomik ve sosyal hayatını etkileyecek yeni bir döneme başlamıştı. Bu bölümde, 2000-2002 dönemini kapsayan ilk Stand by düzenlemesi ile 2002-2004 dönemini kapsayan ikinci Stand by düzenlemesi kapsamında uygulanan maliye politikasının etkileri kamuda çeşitli sektörler ve faaliyetler bazında başlangıç bölümünde çizilmeye çalışılan analitik çerçevede ele alınarak incelenecektir.

Öncelikle programların temel performans kriteri olan faiz dışı fazla ile kamu toplam harcama ve toplam gelir düzeyleri ve gelişimi ele alınacaktır. Bu değerlendirmenin ardından, büyümeyi orta vadede doğrudan etkileyen eğitim ve sağlık harcamalarının gelişimi ve yapısı ele alınacak, adalet ve güvenlik gibi temel kamu hizmetlerine yönelik harcamalar ve gelişimi İncelenecektir. Yine bu kapsamda kamu yatırımları ve rasyonalizasyon süreci ile personel, diğer cari, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ve bakım onarım harcamalarının gelişimi birbirleriyle olan ilişkileriyle ele alınacak ve değerlendirilecektir.

IV1 IMF Tanımlı Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmesi

Faiz dışı fazla, temel fazla veya ilksel fazla (primary surplus) maliye politikası başlığı altında IMF ile yürütülen ekonomik programların uygulamasında önemli bir performans göstergesi olarak kabul edilmektedir. Faiz dışı fazla, kamu kuruluşlarının yıllık performanslarının analitik bir şekilde hedeflenmesi ve ölçülebilmesi için geliştirilen yöntemlerden bir tanesidir. Bu yöntem, uygulanan ülkenin ve kuruluşun mali yapısına göre farklılıklar gösterebilmekle birlikte esas olarak amaç kurumsal yapının ilgili döneme ilişkin olarak öngörülen hedefleri ne şekilde yerine getirdiğinin ölçülebilmesidir.

Faiz dışı fazla veya ilksel fazla bir ekonomide uygulanan programın değerlendirilmesi sürecinde iki açıdan önem taşımaktadır.

* Birincisi, hedeflenen fazlaya ulaşılması ve/veya bu amaçla alınan tedbirlerin uygulamaya konulma düzeyi uluslararası finans piyasası ve uluslararası kuruluşlar açısından ulusal hükümetlerin makroekonomik sorumluluk düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Temel düşünce doğrudan kendi sorumluluğu altındaki politikaları başarıyla uygulayan ve performans kriterlerini gerçekleştiren ülke hükümetlerinin bir bütün olarak istikrar programlarını uygulama konusunda kararlı olduğu mesajının ortaya konmuş olmasıdır. Bu yüzden uluslararası yatırımcılar ve finans piyasaları ilişki içinde bulundukları ülkelerin maliye politikalarına karşı bu anlamda daha duyarlı bir yaklaşım içinde bulunmaktaydı[23].
* İkinci olarak, yüksek düzeyde borç stoku ve iç borç servisi bulunan ülkelerde faiz dışı lazla verilmesinin temel ekonomik ve mali gerekçesi, borçlanma üzerindeki baskının azaltılması olarak tanımlanmaktadır. Verilen faiz dışı fazla kadar kamu otoritesi daha az borçlanma şansına sahip olacaktır. Bu anlamda faiz dışı denge devletin mali pozisyonu ve normal gelir yaratma ve harcama politikalarını uygulama gücünün bir göstergesi olmaktadır. Nitekim, 2000-2002 dönemini kapsayan Türkiye ile IMF arasındaki Stand-By düzenlemesine ilişkin ilk niyet mektubuna bakıldığında, istikrar programının maliye politikası amacı, kamu sektöründe faiz dışı fazla verilmek suretiyle katnu sektörü iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmış idi.

1999 yılı sonunda imzalanan stand by düzenlemesi ile 2000-2002 yılları için faiz dışı fazla hedefleri birer performans kriteri olarak GSMH'ya oran olarak belirlenmişti. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında yaşanan gelişmeler sonucunda bu hedefler verilen ek niyet mektupları ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) çerçevesinde yeniden ele alınmış ve daha yukarı bir noktaya revize edilmiştir. Bu çerçevede, ilk niyet mektubunda GSMH'nın yüzde 3,7'si olarak hedeflenen 2001 yılı IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda revize edilmiş ve önemli sayılacak bir artışla yüzde 5'e çıkarılmıştır. Kriz koşullarının devam etmesi ve 2001 yılı Şubat ayında onaya çıkan olumsuz gelişmeler sonucunda revize edilen ekonomik programda, kamu sektörü toplam faiz dışı fazlası hükümetin programı uygulamadaki kararlılığını göstermek

Bu konuda detaylı değerlendirme için; Solmono Andrcs (2001), *"Can Rr.fnrming. Global* IrısnciKimıs *Hılp »vrloping Cnuı\ trîcs Siuıre. Morr in the* Bene/irs /rom *Globali zati on?"* **World Bank.**

amacıyla GEG Programında son niyet mektubuna göre 0,5 puan daha yükseltilerek GSMH'nın yüzde 5,5'i olarak yeniden belirlenmiştir

Kutul

Uygulanan Program Kapsamında Faiz Dışı Fazla Hesaplaması

IMF ile yürütülen Stand-By düzenlemesi çerçevesinde kamu kesimi için kullanılan terim faiz dışı fazla olarak oMmize çevrilen "primary surplus" kavramıdır.

Aşağıda konsolide bütçe esas alınmak suretiyle mevcut Türkiye uygulamasında IMF tanımlı faiz dışı fazlaya ulaşmada toplam geJirve giderlerden düşülen kalemler sırasıyla ele alınmaktadır.

Toplam gelirlerden düşülen kalemler dört alt başlıkta toplanmaktadır

- orijinal bütçede öngörülmeyen ve anzi nitelik taşıyan özel gelir ve fonlar altındaki diğer özel gelir ve fonlar İle katma bütçe gelirleri içinde yer alan diğer özel gelirler (ayıklama işlemi},
- faiz gelirleri {2002 yılında yapılan değişiklikle faiz gelirleri içinde yer alan vergi ceza ve faiz gelirleri ayıklanmıştır),
- özelleştirme gelirleri,
- Merkez Bankası Kan ile Merkez Bankası Yenden Değerleme Fonu Gelirleri.

Toplam giderlerden düşülen kalemler ise esas olarak üç alt başlıkta toplanmaktadır;

- orijinal bütçede öngörülmeyen özel ödenekler (özel ödenek ayıklama işlemi),
- faiz giderleri,
- » kamu bankalannın sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan transfer tutan (başlangıç bütçesinde öngörülmediği ve anzi olması yanında sermaye transferi niteliğini taşıdığı için hesaplamaya dahü edememektedir}.

Bu kalemler, son madde de ele alınan 1999-2001 döneminde kamu bankaların sermaye yapılan nın güçlendirilmesi amacıyla devlet iştirakleri kalemi altında aktarılan transfer tutarının düşürülmesi gibi genel uygulamanın dışında dönemsel farklılıklar göstermekle birlikte esas olarak kamu kesimi dengesinde yer alan ciğer kamu kuruluştan için de bu şekilde hesaplanmaktadır.

Yukanda sıralanan gelir ve gider ayıklamalarının gerekçeleri ise kısaca aşağıdaki şekilde özetlenebilir

- özel ödenek ayıklaması kurumsal yapılar arasındaki mükerrer hesaplamayı ve orijinal bütçede yer almayan özel Ödeneklerin ayıklanması amacıyla yapılmaktadır.
- özelleştirme gelirleri de süreklilik arzetmeyen ve bütçesel sürecin dışında kurumlan n varlıklarının satışı yoluyla elde edildiği için performans hesabında dışanda bırakılmaktadır.
- Merkez Bankası kan ve yenden değerleme fonu hesaplan ise (bütçe açısından) bütçenin dışından bütçeye aktarılan ve bütçe performansıyla ilişkisi olmayan ve dönemsel nitelikleri ön plana çıkan kaynaklar olduğu için geliştirilen tanımda bu kalemlerde toplam gelirlerden düşülmektedr.
- Yine son dönemde bankacılık sistemiyle ilgili olarak alınan kararlar çerçevesinde kamu bankalannın sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan tutarlar ve ihraç olunan kağıtlar sermaye aktanmı niteliğinde olduğu için 2001 yılı IMF tanımlı faiz dışı fazla hesaplamasında toplam giderlerden düşülmüştür*.

Özel durumlara özgü olan gelir ve gider kalemler dışında Konsolide Bütçe dışındaki kamu kuruluşlarında ayıklamada kullanılan iki temel kalem faiz gelir ve giderleri ile özelleştirme gelirleridir

Toplam kamu sektörü açısından hesaplanan faiz dışı fazla muhasebe sistemi açısından nakit baza getirilmek suretiyle konsolide edilen hesaplara dayanmaktadır. Bunun temel gerekçesi toplam kamu içinde yer alan kurumsal yapılann farklı muhasebe sistemlerine sahip olmasıdır. Örneğin Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşlar ağırlıklı olarak nakit bazda hesaplan izlerken, KİT'ler ve Döner Sermayeli İşletmeler İse tahakkuk bazda hesaplan izlemekte ve raporiamaktadır.

'Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına Üşkin maliyetlerin bütçe hesaplarında gösterilmesinde çok değişik uygulamalar bulunmaktadır. Bu konuda geniş br tartışma için; J. Daniel (1997), "Macroeconomic Impact and Policy Response", s. 27-35, Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy, W.Aleksandri ve diğerleri, IMF yayını.

Tablo 2.

					triton Un	GSMH'ya Oranlan				
	1191	2MM	2001 (OI	2002 (GT)	2003 m	1>99	2000	2001 (GI	2002 (GT)	2003 (P)
Toplım Kamu	-1,298	3.497	9.634	10.608	23,134	-1.7	2.B	5.4	3.0	a.s
Genal Devlet	308	5.417	9.38S	7.46B	18.874	0.4	4.3	5.3	2.7	S.3
Merkezi Davlat	SM	5.343	1,412	6.S3»	17.715	0.7	4.3	4.8	2.4	8.0
Konsolide Bütçe	845	5.456	8.143	8.543	18.217	1.2	4.3	4.6	2.4	5.1
CHS ar Kamu	-2.243	-1.959	1.391	4.085	4.917	-2.9	-1.a	0.8	1.5	1.4
Bütçe Dışı Fonlar	-416	-225	149	-246	-586	-0.5	-0.2	0.1	-0.1	-0.2
Donar Sermayeli Islatmalar	27	112	120	245	54	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Sosval Güvenlik Kurumları	-100	24	-170	-85	•56	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
İssizlik SI [lortası Fonu		334	1.098	962	1.157	0.0	0.3	0.6	0.4	0.3
Mahalli İdareler	-148	-284	45	53	58	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0
KİT'ler	-1.606	-1,920	149	3,139	4.280	-2.1	-1.5	0 1	1.1	1.2

Kaynak: IMF Niyet Mektupları ve ilgili çeşitli dokümanlar, Genel Ekonomik Hedefler ve Kanın Yatırımları Raporu (YPK) ve Kendi tahminlerimiz.

*2001 yılı Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı kullanılarak yapılan 950 trilyonluk Susyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler 2001 yılında gösterilmek suretiyle hesaplamada düzeltme yapılmıştır.

2001 yılında olduğu gibi 2002 yılı hedefleri de 1999 yılı sonunda açıklanan orijinal programa göre önemli ölçüde revize edilmiştir. 18 Ocak 2002 tarihinde açıklanan en son stand by düzenlemesi ile faiz dışı fazla GSMH'nın yüzde 6,5'i oranında hedeflenmiştir. Bu oran, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan gerçekleşmelere göre önemli bir performans artışının hedeflenmesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, yeni stand by'la birlikte bir çok ilave tedbir gündeme gelmiştir.

Tablodan görüleceği üzere 2001 ve 2002 yılları hedeflerle karşılaştırıldığında sapmaların ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Özellikle 2002 yılındaki sapma yüzde 6,5'lik hedefle karşılaştırıldığında önemli bir düzeye ulaşmaktadır. 2003 yılı İçin hükümet IMF ile birlikte hazırladığı program çerçevesinde faiz dışı fazlanın yüzde 6,5 olacağını öngörmekle birlikte en son alınan ödenek blokajı ve kamu sektörü toplamı için baz faiz dışı fazla tahminin (tedbir öncesi) IMF rakamlarından daha iyi olması nedeniyle yüzde 7'yi aşacağını tahmin etmektedir.

Faiz dışı fazla hedefi hedeflenen düzeyde tutturulmasa bile yine de son dönem gerçekleşmeleri açısından değerlendirildiğinde 2001 yılında yüzde 5'in aşılması nedeniyle yine de belli bir eşik düzeyine çıkıldığı söylenebilir. Ama sorun öncelikle bu düzeyin sürdürülebilir olması sorunudur. Çünkü son 10 yıllık döneme bakıldığında, yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilen dönemleri, açığın arttığı dönemlerin izlediği ve/veya yüksek düzeyde bütçe açığı verilen dönemleri yüksek düzeyde faiz dışı fazla veren dönemlerin izlediği tespit edilmiştir. İzleyen tabloda da bu ilişkiyi ortaya koyan korelasyon katsayıları verilmektedir.

Tablo 3 . Bütçe Büyüklükleri Arasındaki Korelasyon (1990-2002)

	Korelasyon Katsayısı
BA(t) / FDF(t-l)	0,77
BA(t-l) / FDF (t)	0,68
FDF (t)/FDF (t-1)	0,55
BA / (KT+SGK+FG)	0,96
BA / KBHG	-0,93
FDF / KBHG	-0,77

BA: Bütçe Açığı; FDF: Faiz Dışı Fazla
KT: KİT Transferleri; SGK: Sosyal Güv. Kur. Tr.
FG: Faiz Giderleri; KBHG: Konsolide Bütçe Harcanabilir Geliri

Tabloda bütçe açığı (t dönemi) ile faiz dışı fazla (t-1) arasındaki korelasyon katsayısının işaretinin pozitif olduğu görülmektedir. Korelasyon katsayısının değeri yüksek çıkmamakla birlikte ilişkinin yönünü göstermesi itibarıyla bu sonuç önem taşımaktadır. Yani, bütçe açığının yüksek olduğu bir dönemi (veya düşük), faiz dışı fazlanın yüksek olduğu bir dönem izlemektedir (veya düşük). Bütçe açığı ile borçlanma maliyeti ve SGK ile KİT'ler başta olmak üzere diğer kurumların verdikleri finansman açıkları arasındaki ilişki düzeyi beklendiği gibi anlamlı çıkmaktadır.

Bütçe transfer ödemelerinin bugün gelinen noktada bütçe harcamalarının yüzde 70'terine ulaşması, bütçenin asıl faaliyetlerini finanse eden bir yapıdan uzaklaşmasına yol açmıştır. Bütçe kaynaklarının bütçe dışındaki kuruluşların kaynak harcama açığını kapatmakta kullanılması devletin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmekle mükellef olan kuruluşların yeterli ödenek alamamasına ve/veya hizmetin kalitesinin önemli düzeyde düşmesine neden olmaktadır. Diğer yandan, uygulanan programın özellikle yapısal reformlar ayağında istenen başarı düzeyini yakalayamaması ve bütçe kısıtlarının bu nedene de bağlı olarak süresinin uzaması bütçe kapsamındaki kuruluşları olumsuz etkilemekte bir süre sonra bu kuruluşlarda mali disiplinsizliğe yol açacak şekilde bütçe denetimi dışına çıkmaya başlamaktadırlar. Bütçe kapsamındaki bir çok kuruluş vakıf, dernek gibi kurumsal yapılar aracılığı hizmetlerini sürdürebilmek için kaynak yaratıp yoğun bir şekilde kullanmaya başlamıştır[24].

[24] Vılmaz (2003)

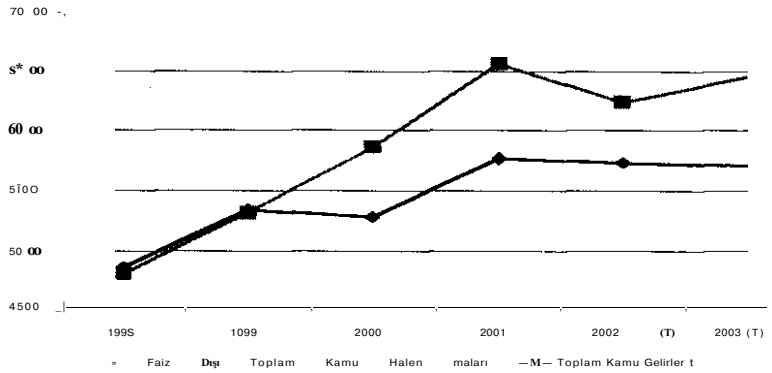
Faiz dışı fazla borç yükünün düşürülmesi amacıyla önemli bir performans kriteri olarak kullanılmakla birlikte, yaşanan krizler nedeniyle bu oranın yüzde 3,7'lerden yüzde 6,5'lere yükseltilmesi, yükseltilen bu hedeflere ulaşılması konusunda hem düzey hem de nitelik olarak problemler yaşanmaya başlanmasına neden olmuştur. İzleyen bölümde gerek harcama gerekse gelir açısından ayrıntılı incelemeler yer almakla birlikte bu noktada söylenebilecek olan, mali performansı sürdürülebilir kılacak olan yapısal reformları yaşama geçirme sürecindeki isteksizliğin ve bu konuda yılların getirdiği gecikmenin mali yapıyı hem hedeflerin tutturulması hem de harcama ve gelir kalitesinin düşmesi anlamında olumsuz etkilemeye başlamış olmasıdır.

IV.2 Uygulanan Programların Toplam Harcama ve Gelir Üzerindeki Sonuçlan

1999 yılı öncesinde GSMH'nın yüzde 47'leri düzeyinde olan toplam kamu gelirleri programın uygulamaya konulmasıyla 2000 yılında bir sıçrama göstererek yüzde 60'lara yaklaşmış, 2001 yılında bu gelişimini devam ettirerek (GSMH'daki düşüşünde etkisiyle) yüzde 65'lere ulaşmıştır. 2003 yılında uygulamaya konulan gelir artırıcı tedbirlerin etkisiyle toplam gelirlerin yüzde 65'ler civarında olacağı öngörülmektedir. 1999-2003 arası toplam gelirler GSMH payı olarak yüzde 22 yükselerek yaklaşık 9 puanlık önemli bir artış içinde olmuştur.

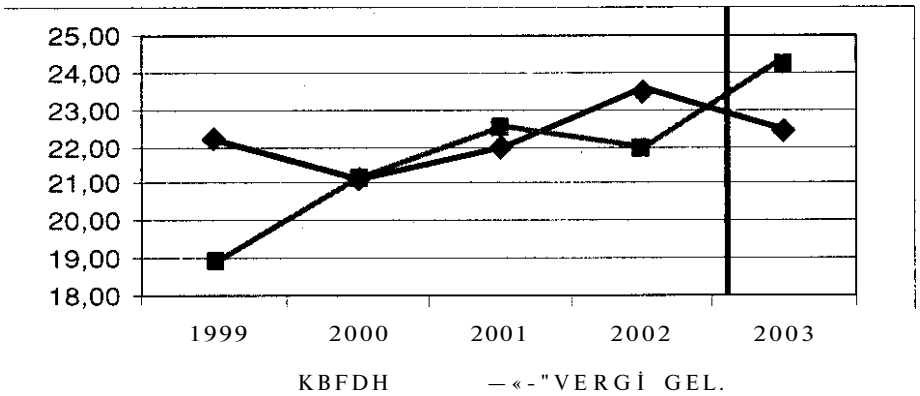
Toplam faiz dışı kamu harcamalarının gelişimine baktığımızda, 2000 yılında küçük de olsa bir düşme yaşanmasına rağmen izleyen yıllarda harcamaların yüzde 57'ler düzeyine çıkarak bu oran civarında gerçekleştiği görülmektedir. Faiz dışı harcamalarda program uygulayan diğer ülkelerde beklenen reel düşme gerçekleşmemiş aksine harcamalar programın uygulamasının sorunlu olduğu yıllarda önemli bir artış içinde olmuştur.

Grafik 1. Toplam Kamu Gelirlerinin ve Kamu Faiz Dışı Hare amal arının Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak)



Harcamalarda beklenen azalma veya düşme olmayınca uygulanan programın mali yükü esas olarak gelirler üzerinde gerçekleşmiştir. Gelirlerdeki artışın hangi alt kalemlerde olduğunu anlamak için konsolide bütçe faiz dışı harcamalarına ve konsolide bütçe vergi gelirlerindeki gelişmeye bakmak faydalı olacaktır.

Grafik 2. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin ve Faiz Dışı Harcamalarının Gelişimi (GSMHYa Oran Olarak)

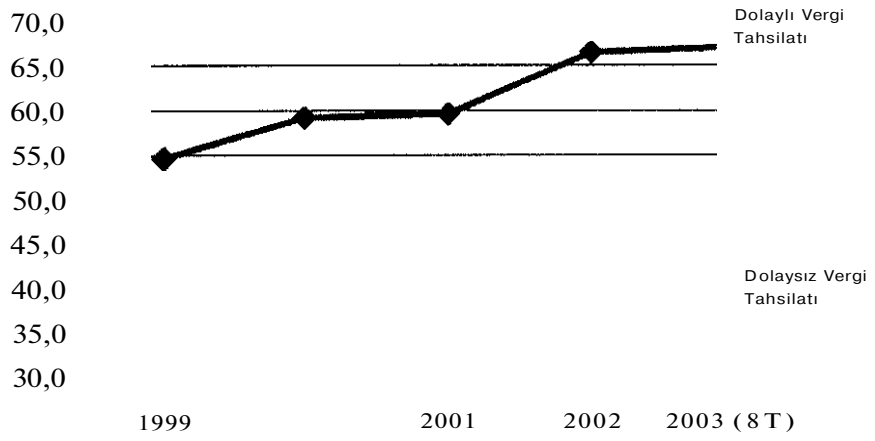


Uygulanan İstikrar programları kapsamında konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı yüzde 1999 yılındaki 18,9 oranından 2000 yılında yüzde 21,1'e yükselmiş. 2003 programı kapsamında ise yüzde 24,2'ye çıkartılması hedeflenmiştir. Beş yıllık dönem içinde vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı, diğer bir ifadeyle konsolide bütçe kapsamında vergi yükü, yüzde 28 oranında artmıştır. Bu Türkiye gibi vergi tabanının daraldığı bir ülke için aslında yüksek bir artışa karşılık gelmektedir.

Ekonomik Programların uygulandığı dönem boyunca konsolide bütçe vergi gelirleri üzerinde yaratılan baskı beklenenin aksine faiz dışı harcamalar üzerindeki baskıdan daha yüksek olmuştur. Faiz dışı harcamalar 2000 yılındaki düşmeden sonra sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2003 yılında alman kapsamlı tedbirlere rağmen düşme ancak bir puan civarındadır.

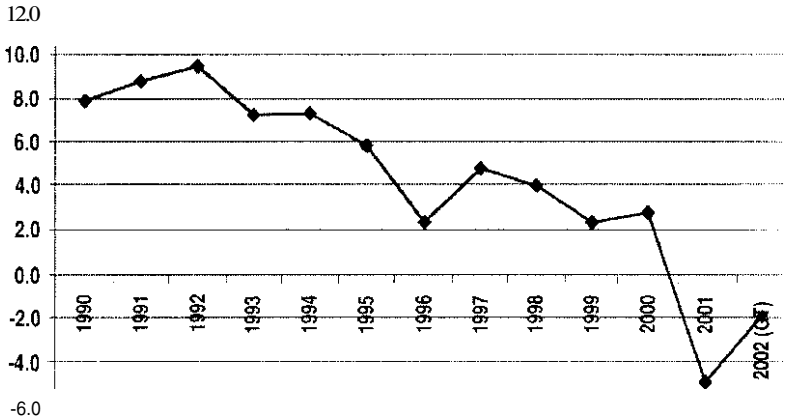
Aynı dönem için vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımına baktığımızda, ağırlıklı olarak mal ve hizmetlerin tüketimi üzerinden alman dolaylı vergilerin payının sürekli artarak 1999 yılındaki yüzde 55 oranından 2002 yılında yüzde 66,3'e çıktığı görülmektedir. Dolaylı vergilerin 2003 bütçe hedefi İse getirilen ek dolaysız vergi tedbirlerine rağmen artışını sürdürerek küçük bir artışla yüzde 66,9'a çıkmaktadır. Programın uygulandığı dönern boyunca vergi yükündeki artış esas olarak dolaylı vergilerden kaynaklanmakladır. Bu ise vergi adaleti açısından olumsuz sonuçlar doğurmasının yanında ekonomik programların mali yükünün toplumda eşit dağıtılamadıgını göstermesi açısından da önem taşımaktadır.

Grafik 3. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı-Dolaysız Vergi Tahsilatlarının Gelişimi (Yüzde Pay)



Konsolide bütçe açısından bu dönemin bir diğer ayırt edici gelişmesi ise tasarruf açığının hızla yükselmesine paralel olarak ilk defa konsolide bütçe harcanabilir gelirinin negatil çıkmasıdır. Konsolide bütçe harcanabilir gelirindeki gelişme, devletin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan kuruluşların üstlendikleri temel kamusal hizmetleri yerine getirme sürecinde karşılaşacakları mali imkanları ve/veya mali baskıyı göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Basit olarak servet vergileri ayıklanmış toplanı gelirden eksi artı bütçe dışı alanlara ve kurumlara yapılan transfer toplamının düşülüne-

Grafik 4. Konsolide Bütçe Harcanabilir Gelirinin GSMH'ya Oranının Gelişimi



siyle bulunan tutar bütçeye harcanacak mali kaynağın tutarını vermektedir. Bu tutarın negatif çıkması ise daha başta bütçenin asıl hizmetlerine yönelik olarak harcanacak kaynağın olmadığını bize göstermektedir.

Sonuç olarak, uygulanmakta olan istikrar programlarında mali uyum esas olarak kendisini gelir kanadında göstermekte, harcama kanadında ise bütün söylemlere rağmen bir intibak gözlemlenmemektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi GSMH'ya oran olarak kamu sektörü toplam gelirlerinin program öncesi yüzde 55'ler seviyesinden yüzde 65'lere, konsolide bütçe toplam gelirlerinin yüzde 23'lerden yüzde 28'lere, vergi gelirlerinin ise yüzde 18'lerden yüzde 23'lere çıkması bu gelişmenin somut göstergeleri olmuştur.

IV.3 Büyümeyi Etkileyen Harcamalar: Eğitim ve Sağlık Harcamaları

Bu alt başlıkta büyümeyi doğrudan etkileyen eğitim ve sağlık harcamalarındaki gelişme sırasıyla ele alınacaktır. Bütçe ve genel olarak kamu hesapları sistemimizin fonksiyonel bazda bir sınıflamaya imkan verecek kodlamaya sahip olmaması nedeniyle bu çalışma kapsamında elde edilen veriler Dünya Bankası ile ortak hazırlanan Public Expenditure and Institutional Review (PEIR) çalışması kapsamında geliştirilen metodolojinin tarafımızdan uygulanması ve verilerin güncelleştirilmesi sonucu elde edilmiştir[35].

Eğitim ve sağlık harcamaları program öncesi ve program sonrası dönem olmak üzere iki farklı dönem perspektifinden ele alınmıştır. Ayrıca, aktarılan kaynakların hangi etkinlik ve kalite düzeyinde kullanıldığı da bu kapsamda değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

IV.3.1 Eğitim Harcamaları

Eğitim harcamalarının toplumsal fayda ve verimliliği etkileyen harcamaların başında geldiğine daha önce değinmiştik. Beşeri sermayenin oluşması ve güçlenmesi, piyasaların gelişmesi doğal olarak eğitim harcamalarından doğrudan etkilenmektedir.

Türkiye'de eğitim harcamalarını yapan temel kurumlar, Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerdir. Bu kuruluşlar esas olarak konsolide bütçe kapsamında kaynak kullandığı gibi, bütçe dışında, fon kaynaklı (3418, 4306 ve 3308 sayılı kanunlar) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile kendi faaliyetleri sonucu yarattıkları kaynaklardan harcama da yapabilmektedirler. Bu kuruluşların yanında, konsolide bütçe kapsamında olup eğitim harcaması yapan Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü gibi yaklaşık 12 kuruluş bulunmaktadır. Konsolide bütçe dışında. Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Mahalli İdareler, İşsizlik Fonu gibi eğitim harcaması yapan diğer kuruluşların da eğitimle ilgili harcamaları dikkate alınmıştır.

Yukarıda sayılan kurumların yapmış oldukları eğitim harcamalarının 1996-2002 arası toplam gerçekleşme ve 2003 program rakamları aşağıdaki tabloda gösterildiği şekildedir.

[35] **Pnblic Expendİture and Institutional Review: Reformİng Budgetary Institutions for Effective Government** (PEIR) (2002)

Tablo 4. Kamu Eğitim Harcamalarının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Toplam Kamu Eğitim Harcamaları	3,2	3,7	4,2	4,6	4,0	4,3	4,5	4,0
Konsolide Bütçe Eğ. Harcamaları	2,8	3,3	3,8	4,3	3,7	3,6	3,8	3,5
Milli Eğitim Bakanlığı Eğ. Harcamaları	1,9	2,1	2,6	2,9	2,5	2,8	2,7	2,7

Kaynak: WB-PEIR, VVB-PFPSAL II, DPT, Maliye Bakanlığı ve Kendi Hesaplamalarımız

Sekiz Yıllık Zorunlu Eğitime Geçiş (Temel Eğitim Programı & Eğitimde Çağı Yakalama 2000 Projesi) konusunda 1997 yılında alman kararın uygulamaya konulmasıyla birlikte, eğitim harcamalarının payı program öncesinde bir sıçrama göstermiştir. Eğitim harcamalarındaki artışta belirleyici olan sekiz yıllık zorunlu öğretime yönelik harcamaların bu dönemde yükselmesidir. 1997 yılında başlanılan projelerin devam ettirilmesi çerçevesinde dönem boyunca eğitim harcamalarının payı inişli çıkışlı bir yapı gösterse de GSMH'nın içindeki payı yüzde 4 düzeyinin üstünde gerçekleşmiştir. 2003 yılında öngörülen program ve alınan tedbirler çerçevesinde eğitime ayrılan pay 2000 düzeyine düşürülmektedir. Ek tedbirlerin uygulama kapsamı genişletildiğinde (bloke edilen ödeneklerin kullandırılmaması gibi) eğitime ayrılan payın 2003 yılında yüzde 4'ün de altına düşeceği beklenmektedir.

Bu gelişine kendisini konsolide bütçe kapsamında yapılan eğitim harcamalarında da göstermiştir. Konsolide bütçe kapsamında yapılan eğitim harcamalarının toplam eğitim harcamaları içindeki payı 2000 yılma kadar sürekli artarak yüzde 90'ların üstüne çıkmıştır. Sekiz yıllık eğitim projesinin yavaşlamaya başlamasıyla birlikte, 2001'den itibaren diğer kurumsal yapıların payı artmaya başlamıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin yüzde 80'ninin personel harcaması (personel harcamaları içinde yer alan sağlık harcamaları ayıklanmış), ancak yüzde 3-4'ünün diğer cari harcaması niteliğinde olduğu düşünülürse, astında bütçenin çok fazla esnekliğinin olmadığı anlaşılmaktadır. Ama buna rağmen gelişme, zaten düşük olan diğer cari harcamaların oransal payının dönem başı ve dönem sonu ortalamaları açısından yaklaşık 0,5 puan düzeyinde düşürülmesi şeklinde olmuştur. Okul ve öğrenci sayısının sürekli yükseldiği, özellikle sekiz yıllık eğitim projesi kapsamında yeni okulların açıldığı bir dönemde eğitimin kalitesinin artması anlamında beklenen diğer cari harcamaların payının yükselmesi olmasına rağmen bu gerçekleşmemiştir. Diğer hizmet üreten kuruluşlarda diğer cari harcamaların payının yüzde 4-5 düzeyinde olduğu dikkate alındığında, gerçekleşen düşmenin maliyeti daha net ortaya çıkmaktadır.

Sekiz yıllık zorunlu temel eğitim projesinin uygulamaya geçilmesi nedeniyle eğitim harcamalarında 1998-2002 arasında önemli bir düşme gerçekleşmemiştir. 2003 yılında ise programlanan son iki yıla göre bu payın düşürülerek yüzde 4 düzeyine çekilmesidir. Okul çağında artan genç bir nüfusa sahip olmamız nedeniyle aslında beklenen eğitim harcamalarının büyüme perspektifiyle de uyumlu bir şekilde artmasıydı. Ayrıca, diğer cari harcamalardaki düşme ise eğitimin kalitesini düşürmesi nedeniyle son dönemde özellikle olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Zira eğitime yapılan yatırım ve personel harcamaları ile eğitim harcamaları şimdilik program uygulamasından daha az etkilenmiş gibi gözükse de, bunları idame ettirecek olan eğitime ait diğer cari harcamaların payının azalıyor olması bu harcamaların ilerde erozyona uğrama riskine işaret etmektedir[26]. Bu da başta değindiğimiz kamu sektörü net değerinde azalma anlamına gelebilecek bir durumun sinyalini vermektedir. Bununla birlikte, eğitim politikalarının program öncesi sağlam bir zemine oturtulması program süresince eğitim harcamalarının azalmamasında önemli bir rol oynamıştır diyebiliriz. Bu da sekiz yıllık zorunlu eğitim konusunda 1997 yılından itibaren bir devlet politikası izlenmesinin sonucu olarak görülmelidir.

2002 yıl sonu itibarıyla sekiz yıllık zorunlu temel eğitim projesi kapsamında toplam 119.447 yeni derslik hizmete açılmıştır[27]. Bunun anlamı yeni derslikler yaratılması anlamında mevcut kapasitenin 6 yıl içinde önemli düzeyde artırılmasıdır. Hedefte zaten dershane başına düşen öğrenci sayısının 43'den (şehirlerde 61'den) 30'a düşürülmesi olarak 1997 yılında belirlenmişti. Bu çerçevede, 1997 yılından başlayan dönemde yatırım harcamaları yukarıda belirttiğimiz gibi önemli ölçüde artmıştır. 1997 öncesi yatırım harcamaları toplamı diğer cari harcamaları toplamının yaklaşık olarak 3,5 katı iken bu oran 1997'de 4,3, 1999'da 6,2, 2000'de 5,2, ve 2002'de düşerek 4,2 kat düzeyinde gerçekleşmiştir.

Altı yıl boyunca yapılan bu yatırımların etkin bir şekilde uygulamaya konulabilmesi aynı paralelde diğer cari harcamaların artmasını gerekli kılmaktadır. Yeni okullar demek yeni kuruluş ve işletme masrafları anlamında Milli Eğitim Bakanlığının diğer cari harcamalarının reel olarak artırılması anlamına gelmektedir. Ama, bakanlığın diğer cari harcamaları artmak bir yana 2002 yılı hariç sabit fiyatlarla 1997-2001 döneminde artmamış aksine azalmıştır. Bu durum tabi başta dershane başına düşen öğrenci sayısı olmak üzere, sunulan eğitimin kalitesini son derece olumsuz etkilemiştir. Uygulamada, diğer cari nitelikli bazı harcamaların yatırım harcaması arasında gösterilmesi, okullara halk katkılarının artırılması gibi yollarla kısmen sorun çözülmeye çalışılsa da sonuçta yapılan yatırımlar sonucu açılan yeni kapalı alanlann kullanımı etkin bir şekilde gerçekleştirilememiştir.

Gelişmiş ülkelerde kamunun eğitim sektörüne yönelik harcamaları GSYİH'nm yüzde 5-6:sı arasında değişmekteyken, gelişmekte olan ülkelerde ise bu oran ülkelere göre önem-

[21]> okullar diğer cari nitelikli harcamalarının bir kısmını karşılayabilmek için öğrenci velilerinden kaynak sağlama yoluna geçmişe göre daha fazla gitmeye başlamışlardır.

[27] Plan-Bütçe Komisyonuna sunulan Milli Eğitim Bakanlığına İlişkin Rapor (2003), s. 5, Milli Eğitim Bakanlığı.

li ölçüde değişebilmektedir. Yunanistan, Şili, Romanya gibi ülkelerde yüzde 3-4 arasında değişirken, Malezya, Güney Afrika, Tunus gibi ülkelerde ise yüzde 6'lara ulaşabilmektedir. Bizde bu oran yukarıda belirttiğimiz gibi 1998'den İtibaren yüzde 4'lerin üstüne çıkmakla birlikte, 2003 yılında yüzde 4'ün altına düşme riski bulunmaktadır.

1997 yılında Milli Güvenlik Kurulunun aldığı karar çerçevesinde politikası oluşturulan sekiz yıllık zorunlu eğitim projesi esas olarak yatırım yönlü olmak üzere Mili Eğitim Bakanlığının yatırım harcamalarını ve dolayısı ile toplam harcamalarını reel olarak artırmıştır. Programın dışında ve program öncesinde alınan karar programın uygulanma döneminde sektörü doğrudan etkilemiştir. Bakanlığın kurumsal yapısının böyle bir karan uygulamaya hazır olması ve göreli gelişkinliği ile birlikte halkın katılımı projenin uygulamadaki başarısını doğrudan etkilemiştir. Dünya Bankasının başlangıçtaki proje kredisi desteği ile program kredileri kapsamında (bakınız kutu 2) eğitim sektörüne yönelik olarak harcama alt sınırları koyması sektörün kullandığı kamu kaynağının düşmesinin ayrıca önüne geçen faktörler olmuştur.

IV.3.2 Sağlık Harcamaları

Sağlık harcamaları da eğitim harcamalarında olduğu gibi büyümeyi ve verimliliği doğrudan etkilemektedir. Sağlık harcamalarının miktar ve kalitesinin artması yaşam süresini uzatması nedeniyle istidam süresini uzattığı gibi koruyucu sağlık hizmetleri yolu ile yarattığı pozitif dışsallık nedeniyle büyüme üzerinde olumlu bir etki ortaya koymaktadır. Harcama kalitesinin değerlendirilmesinde daha önce üzerinde durduğumuz bir konunun burada tekrar altınız çizmekte fayda olduğunu düşünüyoruz; özellikle koruyucu nitelikli temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olması nedeniyle kamunun hizmet sunumunda öncelikli olarak ele alması gerektiği olgusudur.

Türkiye'de sağlık harcamalarını yapan temel kurumlar, Sağlık Bakanlığı, Hudut Sahiller Genel Müdürlüğü ve Üniversitelerdir. Bu kuruluşlar esas konsolide bütçe kapsamında kaynak kullandığı gibi, Sağlık Bakanlığı ve Üniversiteler özelinde bütçe dışından, fon kaynaklı (3418 sayılı kanun) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile harcamalarını da finanse etmekte ve bu kurumsal yapılar aracılığı ile sağlık harcaması yapmaktadırlar. Sağlık harcaması yapan ve son dönemde ağırlığı artan bir diğer kurumsal yapı ise Sosyal Güvenlik Kuruluşlarıdır. Üniversitelerin öğrencilerine yönelik sağlık hizmetleri ve sağlık yatırımları ile döner sermaye işletmeleri olan hastaneleri de yine bu kapsamda ele alınmıştır. Bu kuruluşların yanında, diğer konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar ve diğer kamu kurumları özellikle personel harcamaları içinde saghk harcaması yapmaktadırlar. Ayrıca, Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsler de sağlık harcaması yapan diğer kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Yukarıda sıralanan kurumların farklı bütçe türleri altında yapmış oldukları sağlık harcamalarının 1996-2002 arası toplam gerçekleşme tutarları ile 2003 yılı program rakamları tablo 5'de verilmektedir.

Toplam kamu saghk harcamaları 1999 yılından itibaren sürekli bir yükselme eğilimi içinde olmuştur. 1999 yılında GSMH'nın yüzde 3,2'si düzeyinde olan sağlık harcamaları toplam 2002 yılında yüzde 5,2'ye yükselmiş, 2003 yılında ise yüzde 4,4'e düşmesi öngörülmüştür. İlk bakışta saghk harcamalarının düzeyinin yükselmesi olumlu gibi görünmekle birlikte bu harcamaların kurumsal dağılımına ve alt fonksiyonel dağılımına bakıldığında aslında kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sağlık harcamalarında hissedilir bir reel düşme olduğu görülmektedir. Bu durum, sağlık sektörü harcamaların kalitesinin düşmesine çok iyi bir örnektir.

Tablo 5. Kamu Saghk Harcamalarının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi

(Yüzde Pay)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Toplam Kamu Sağlık Harcamaları	2,7	2,9	3,2	3,9	3,8	4,2	5,2	4,4
Konsolide Bütçe Sağlık Harcamaları	1,1	1,2	1,2	1,4	1,1	1,2	1,3	1,1
Saghk Bakanlığı Saghk Harcamaları	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7	0,7	0,9	0,8

Kaynak: VVB-PEIR, VVB-PFPSALII, WB-Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency, DPT, Hazine, SSK, Bag-Kur, Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı ve kendi hesaplamalarımız.

Sağlık harcamaları için Dünya Bankası İle imzalanan PFPSAL anlaşması çerçevesinde konulan asgari sınırın sağlık harcamalarını belli bir düzeyin altına düşmesinin önüne geçmesi kadar diğer önemli bir faktör de özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamalarındaki artış ile ilaç harcamalarındaki artışın sağlık harcamalarını dönemsel olarak yukarıya çekmesidir. 2002 yılında sağlık harcamalarının yüksek oranda çıkması ise ayrıca geçmiş dönemden gelen birikmiş borçların (bakınız tablo 3) bir kısmının bu yıl içinde (içlenmiş olmasıdır. Aslında benzer bir gelişme kaçınılmaz olarak 2003 yılı için de söz konusu olacaktır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının geçmiş dönem harcama rakamlarına yansımayan ama harcamanın mal ve hizmetin teslim alınması anlamında yerine getirilmiş olduğu yükümlülüklerinin nakden ödenmesi nedeniyle bu durum 2002'de olduğu gibi yaşanmış olacaktır.

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumlan Sağlık Harcamaları Toplamının Gelişimi

(Milyar TL.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saghk Harcamaları Toplamı (milyar lira)	143.873	343.947	803.998	1.519.369	2.501.512	4.085.116	6.878.000
GSMH'ya Oranları (%)	0,96	1,17	1,50	1,94	1,99	2,31	2,52

Kaynak: SSK, Bag-Kur, Emekli Sandığı, DPT, WB-PFPSAL II dokümanları çerçevesinde kendi hesaplamalarımız 1996 yılından 2002 yılı sonuna kadar olan dönemde SGK'nın sağlık harcamaları önemli bir artış içinde olmuştur (sağlık harcamalarının yaklaşık yarısı SGK'nın İlaç alımı harcamalarıdır). 1999 yılında GSMH'nın yüzde 2'leri düzeyinde olan sağlık harcamaları 2002 yılı sonunda yüzde 30 oranının üzerinde önemli bir artışla yüzde 2,5 seviyesine çıkmıştır.

İlaç harcamalarındaki artışa konsolide bütçe kapsamındaki memurların yaptıkları ilaç tüketimi (eczaneler ve medikal firmalardan) örnek olarak verilebilir. 1996-99 döneminde GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 0,35 düzeyinde olan memur sağlık harcamaları 2002 yılında neredeyse bir katı artarak yüzde 0,61 olmuştur. Bu artışta, ilaç harcamalarındaki artış daha belirgin olmuştur.

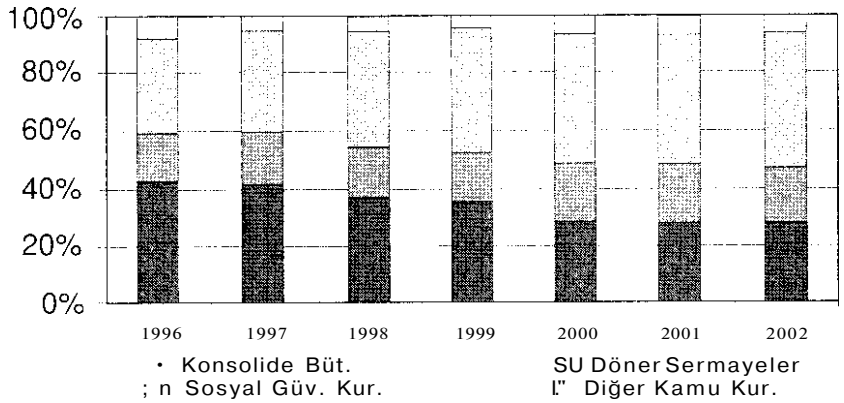
Tablo 7. Konsolide Bütçe Memur Sağlık Harcamalarının Gelişimi

	Milyar TL.			**GSMH'ya Oranlan**		
	Tedavi Harcamaları	İlaç Harcamaları	Toplam	Tedavi Harcamaları	İlaç Harcamaları	Toplam
1996	22.380	25.237	47.617	0,15	0,17	0,32
1997	47.764	53.861	101.625	0,16	0,18	0,35
1998	102.320	112.518	214.838	0,19	0,21	0,40
1999	189.471	197.555	387.026	0,24	0,25	0,49
2000	284.778	307.349	592.127	0,23	0,24	0,47
2001	501.105	507.895	1.009.000	0,28	0,29	0,57
2002	794.880	861.120	1.656.000	0,29	0,31	0,61

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve 2002 yılı kendi tahminimiz

Toplam sağlık harcamalarının içinde konsolide bütçenin aldığı pay sürekli gerilemektedir[23]. Grafiğe bakıldığında, 1996 yılında toplam sağlık harcamaları içinde yüzde 40'lar düzeyinde olan konsolide bütçe harcamalarının payı sürekli azalarak dönern sonunda yüzde 27'lere kadar düşmüştür. Sağlık Bakanlığında bu düşme daha çarpıcı olmaktadır, 1990 yılında yüzde 30'lar düzeyinde olan bakanlık payı, 2002 yılında yüzde 18'İere düşmüştür. 2003 yılında bu payın yüzde 16'lar düzeyinde olması öngörülmektedir. Diğer yandan. Sosyal Güvenlik Kurumlarının (SGK) payı ise sürekli bir artış içinde olmuştur. 1 996 yılında yüzde 35'ler civarında olan SGK payı 2002 yılında yüzde 47'ye çıkmış olup bu oranın 2003 yılında ise yüzde 50'ye çıkması öngörülmektedir.

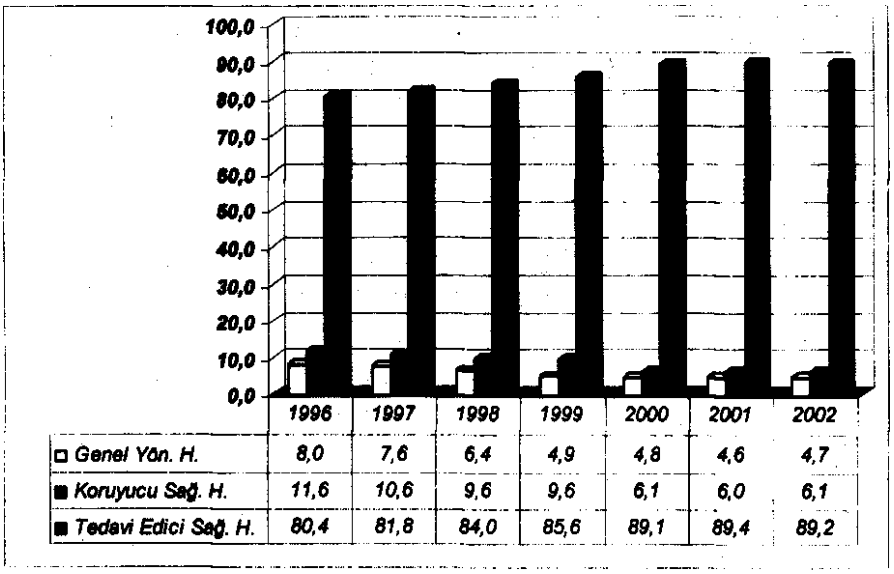
Grafik 5. Toplam Sağlık Harcamalarının Kurumlara Dağılımı (Yüzde Pay)



Sağlık Bakanlığının toplam sağlık harcamaları içindeki payının düşmesi koruyucu niirliğiiKİeki sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının ciddi oranda azalmasına yol açmıştır. Sağlık harcamaları toplamı artarken bu artıştan koruyucu sağlık hizmetleri reel olarak bir fayda sağlayamamıştır. I996 yılında sağlık harcamalarının dalı;i dıısük oranda olmasına rağmen koruyucu sağlık hizmetlerinin aldığı pay loplaın süglık harcamaları içinde yüzde 12İer düzeyindeyken, bu oran dönem sonunda yüzde ö'lar civarına, 2003 yılında ise yüzde Tler düzeyine düşmektedir.

^ Kurada ->a;*hk harcamalarının hesaplanmasında finansmandan ziyade harcamanın yapıldığı kınımı bazında bu he-aplama vuıılcıni kullanılmıştır. Örneğin memurların sağlık harcaması konsolide kilce içinde dej;ıl dom ı -cnıiave umde saflık harcamasına dönüşen harcama olarak ele alınmıştır.

Grafik 6. Toplam Saghk Harcamalarının Fonksiyonel Alt Dağılımı (Yüzde Pay)



Programın başında GSMH'nın 0,3 düzeyinin üstünde olan koruyucu nitelikli temel sağlık hizmetlerinin payı dönem içinde düşmüş ve ortalama 0,25'ler düzeyinde gerçekleşmiştir. 2003 yılında Sağlık Bakanlığının bütçesinin toplam saghk harcamaları içindeki payının düşmesinin devam etmesi nedeniyle bu oranın yüzde 0,25-0,26'lar düzeyinde olması beklenmektedir. Zaten yetersiz olan koruyucu sağlık harcamalarının payının tedavi edici nitelikli harcamalara göre en azından yukarıda bahsedilen nedenlerle düşmesi toplam sağlık harcamalarındaki artışın veya düşmenin önüne geçilmesinin getireceği faydayı önemli ölçüde sınırlamaktadır.

Tablo S. Kamıı Sağhk Harcamalarının Fonksiyonel Alt Dağılımının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
YÖNETİM-DESTEK	0,20	0,22	0,21	0,19	0,18	0,19
KORUYUCU	0.29	0,31	0,31	0,37	0,23	0,25
TEDAVİ EDİCİ	2,04	2,37	2,69	3,30	3,40	3,79
TOPLAM	2,53	2,90	3,21	3,86	3,81	4,24

Kaynak VVB-PEIR, WB-PFPSALII, WB-Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency, Sağlık Bakanlığı ve kendi hesaplamalarımız

Türkiye'de Saghk Bakanlığının toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payı son 7 yıllık dönemde ortalama yüzde 2,7 olmuştur. Diğer kuruluşların saghk harcamalarının eklenmesiyle birlikte konsolide bütçe harcamaları içinde saghk harcamalarının payı yaklaşık yüzde 3 düzeyine yükselmektedir. Faiz dışı harcamalar içindeki payı ise yüzde 4-5 arasında gerçekleşmiştir. Bütçe türü açısından bu oran diğer ülkelerle karşılaştırıldığında düşük kalmaktadır. Son dönemde bu oranlar aşağıya doğru inmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelerde yüzde 10'ların üstündedir. ABD'de yüzde 20, Almanya ve Fransa'da yüzde 18, İngiltere'de ise yüzde 15 düzeyindedir[29]. Bizim gibi gelişmekte olan bir çok ülkede merkezi hükümet harcamaları içinde sağlık harcamalarının payı yüzde 5-10 arasında değişmektedir. Toplam sağlık harcaması açısından Türkiye'nin payı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük olmamakla birlikte harcamanın yapıldığı kurumsal yapı bakımından farklılık göstermektedir. Bu ise sağlık harcamalarının etkinlik sorununu gündeme getirmektedir.

Türkiye'de saghk sektörünün finansmanı esas olarak kamu sektörü tarafından sağlandığı için özel sektörün toplam sağlık harcamaları içindeki payı yüzde 30'ların biraz altındadır. Bu oran bazı gelişmiş ülkelerde bizim sahip olduğumuz oran civarında (Almanya, Fransa, İngiltere gibi) iken bazı gelişmiş ülkelerde ise yüzde 40-50 bandı arasındadır (ABD gibi). Aynı dağınık yapı gelişmekte olan ülkeler içinde söz konusudur.
Kamu artı özel sektör toplam sağlık harcamaları bugün GSMH'ya oran olarak ülkemizde

Kutu 2

Uygulanan Programa Yönelik Olarak Dünya Bankası Tarafından Sosyal Nitelikli Harcamaların Korunmasına Yönelik Geliştirilen Kriterler

Dünya Bankası 2001 yılında Türkiye'ye yönelik olarak Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAI. I) olarak adlandırılan finans sektörü ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için ! 2 Temmuz 2001 tarihinde 1,1 milyar ABD doları tutarında program kredisini Türkiye ile anlaşarak uygulamaya koymuştur. Dünya Bankasının dtger proje kredilerinden farklı olarak program kredisi ülkenin yerine getirmesini istediği koşulları içermekte ve kredi dilimleri şartların yerine getirilmesine bağlamaktadır. Temin edilen hu kredi ayrıca doğrudan bütçenin finansmanında kullanılmıştır. Bu krediyi 2002 yılında imzalanan 1.350 milyar ABD doları tutarındaki 1l. Program Amaçlı Malt ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL11) takip etmiştir (Nisan 2002). PFPSALII birincisinden farklı olarak toplam krediyi üç takside bölmüştür. PFPSAL II kredisinin üç dilim halinde kullandırılması öngörülmüş ve ilk dilim Ağustos 2002 tarihinde kullanılmıştır. Geri kalan toplam 900 milyon dolarlık iki dilim ise kredi de öngörülen şartların yerine getirilememesi nedeni ile 2002 yılında kullanılamamıştır.

Bu program kredileri, finans ve kamu sektörüne ilişkin orta vadeli politikaların uygulamasında özellikle kriz koşullarının olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla sosyal programların (eğitim, saghk ve sosyal koruma şeklinde) yeterli düzeyde fol ı-lanıp fo ulanmadı gına da özel önem vermektedir. Bu çerçevede, kredi koşulları arasında eğitim, sağlık ve sosyal koruma olmak üzere sosyal nitelikli harcamalara yönelik olarak bu harcamaların GSMH'ya oran olarak belli bir düzeyin altına düşülmem esini öngören hükümler de yer almaktadır.

PFPSAL II krizin ve mali uyum programın uygulanmasında ortaya çıkan olumsuz etkileri azaltmaya yönelik olarak sosyal nitelikte olup yoksulluğu ilgilendiren sosyal harcamaların 2002 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 16 düzeyinde olmasını ve bütçenin bu hedefe göre hazırlanıp uygulanması gerektiğini makro çerçeve içinde koşul olarak gctinıiistir.Iiu kapsamda, eğitimin yüzde 3,9, sağlığın ise yüzde 3,8'in altına düşmemesi öngörülmüştür. IMF ise ilke olarak gözden geçirmelerinde Dünya Bankasının getirdiği bu ilkenin uygulamasını dikkate almıştır.

2003 yılında bu oranlar Dünya Bankası PFPSAL II çerçevesinde hazırlanan çalışmalar çerçevesinde. 2002 yılında öngörülen orijinal hedeflerin üstüne çıkıldığı (yüzde 17,5) ve 2003 yılında da hedeflenen oranın yine bu düzeyinde üzerinde (yüzde 17,9) olması beklenmektedir.

Government Finaiice Statistics Yearhook (2001), IMF

yüzde 6-7 bandına yükselmiştir. Bu oran gelişmiş ülkelerin sahip olduğu oranların biraz altında olmakla birlikte (ABD yüzde 13, İngiltere yüzde 7,5, Fransa yüzde 9,5) bir çok, gelişmekte olan ülke oranının üstünde veya eş düzeydedir (Rusya, yüzde 5,3, Malezya yüzde 2,5, Meksika yüzde 5,4)[30]. Kişi başına düşen sağlık harcaması ABD doları bazında düşük olsa da mevcut gelir düzeyinde yine de düşük bir sağlık hizmeti sunulduğunu iddia etmek doğru değildir. Ayrıca, bu anlamda uygulanan program çerçevesinde son dönemde söz konusu rasyolar yükselmektedir.

Ama diğer yandan, sağlık harcamalarının yapısı bozulmakta, ayrılan toplam kaynakların kullanımında etkinliği sağlayacak önceliklendirme yapılamamakta, bu anlamda mevcut sistem esas olarak koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici saghk hizmetlerini teşvik eden ve ilaç tüketimini artıran bir sonuca yol açmaktadır. Bu da bizi önemli bir tespite götürmektedir, program uygulamasında sağlık harcamalarında program öncesine göre sağlık harcamalarında bir düşüş yaşanmamış olmasına rağmen (aksine bir artış söz konusu), harcama komposizyonu açısından koruyucu sağlık hizmetlerine ayrılan payın düşüyor olması yapısal bir zayıflığa işaret etmektedir. Bu ise bize saghk sektöründe politika oluşturma formülasyonundaki eksikliğin ve önceliklendirmedeki yetersizliğin yapılan mali uyumu kalitesini nasıl olumsuz etkilediğini göstermektedir. Bu anlamda yaşanan sağlık politikalarının başlangıçta kurumsal olarak yetersiz olmasının programın uygulanması sırasında böyle bir sonuca yol açmasıdır.

IVA Kamu. Yatırım Harcamaları, Alt Yapı Yatırımları ve Yatırım Programının ***Rasyonalizasyonu***

Uygulanan mali uyum programlarından olumsuz etkilenmesi muhtemel harcama gruplarının başında kamu yatırımları bulunmaktadır. Yatırım harcamaları genellikle hükümetlerin üzerinde daha kolay kesinti yaptıkları İçin tercih ettiği alanların başında gelmektedir. Uygulanan programların süresinin uzaması, hem ülkenin varlık yapısında aşınmaya neden olmakta hem de her sene daha az ayrılan ödenek nedeniyle yatırım projelerinin tamamlanma sürelerini uzatmaktadır. Bu gelişme, yatırımlara yönelik somut bir strateji geliştin İm ediğin de orta vadede özellikle büyüme üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

1999 öncesinde GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 6,2 civarında olan toplam kamu yatırımları 2000 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. 2002 ve özellikle 2003 yılında idari tedbirlerle konsolide bütçe yatırım toplamından düşülecek olan 400 trilyon lira da dikkate alındığında 2003 yılındaki düşme çok daha çarpıcı olmaktadır. 2003 yılı programı kapsamında hedeflenen yatırım tutarı enflasyon hedeflerinin tuttuğu bir senaryoda bile sabit fiyatlarla 1997 yılı düzeyinin altında gerçekleşecektir.

Kamu yatırımlarının reel olarak düşmesi yanında bir diğer önemli problem de her sene ayrılan yatırım ödeneğinin düşmesiyle birlikte mevcut yatırım programının şişkinliğin-

Vvbrld Health Organization 2002 Repon, Government Finance Statistics Yearbook (2001), IMF

den de kaynaklanan nedenlerle yatırımların ortalama tamamlanma sürelerinin uzanıasıdır. 19901ı yılların başında toplam yatırım harcamalarının toplam proje tutarına oranı yüzde 15'ler düzeyinde iken bu oran sürekli gerileyerek son iki yıl pratiğinde yüzde 6-7'ler düzeyine kadar inmiştir. Proje tutarlarının daha gerçekçi belirlendiği varsayımda efektif oran yüzde 5'lere kadar inmektedir[31].

Tablo 9 . Toplam Kamu Yatırımlarının Gelişimi

cari fiyatlarla (trilyon lira)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	289,5	700,4	1.185,1	1.966,0	2.767,4	4.798,2	6.887,5	7.600,0
KİT	168,5	385,3	903.6	1.338,4	2.228,0	1.810,5	3.435,8	3.661,0
İLLER BANKASI	19,5	42,4	95,0	133,5	297,9	382,5	347,7	519,6
MAHALLİ İDARELER	166,6	374,3	798,0	1.083,4	1.800,5	2.477,3	3.580,3	4.771.0
DÖNER SER. KURULUŞLAR	7,1	13,8	24,0	60,1	115,7	172,0	240,1	369,9
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	4,4	9,9	15,3	30,6	54,0	86,8	370,8	512,9
FONLAR	107.9	256,7	338,4	518,9	719,5	320,0	3,9	20,2
TOPLAM KAMU	764.4	1.782,7	3.359,4	5.131,0	7.983,0	10.047,3	14.866,2	17.454,5

KAYNAK: DPT, (1) Gerçekleşme Tahmini, (2) Program

TOPLAM KAMU YATIRIMLARININ GSMH YA ORANLARI

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	1,9	2,4	2,2	2,5	2,2	2,7	2,5	2,1
KİT	1,1	1,3	1,7	1,7	1,8	1,0	1,3	1,0
İLLER BANKASI	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
MAHALLİ İDARELER	1,1	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
DÖNER SER. KURULUŞLAR	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
FONLAR	0,7	0.9	0,6	0,7	0,6	0,2	0,0	0,0
TOPLAM KAMU	6,1	6,1	6,3	6,6	6,4	5,7	5,4	4,9

SABİT FİYATLARLA TOPLAM KAMU YATIRIMLARI (2003=1)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	6.146,2	8.360,2	8.107,7	8.926,3	8.911,1	8.417,9	8.540,6	7.600,0
KİT	3.576,8	4.599,4	6.181,6	6.076,7	7.174,4	3.176,4	4.260,3	3.661,0
İLLER BANKASI	414,4	506,6	649,7	606,3	959,3	671.1	431,2	519,6
MAHALLİ İDARELER	3.536,8	4.467,3	5.459,0	4.918,7	5.797,7	4.346,2	4.439,6	4.771,0
DÖNER SER. KURULUŞLAR	150,5	164,2	164,3	273,0	372,7	301,7	297,7	369,9
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	92,5	117,8	104,5	138,8	174,0	152.3	459,8	512,9
FONLAR	2.290,9	3.063,9	2.315,3	2.356,2	2.316,7	561,5	4,8	20,2
TOPLAM KAMU	16.209,1	21.279,4	22.982,1	23.296,0	25.706,0	17.627,1	18.434,1	17.454,5

[51] İki korunla detaylı değerlendirmeler için: Erkan. Volkan, Dıs Proje Kredisi Kullanan Kaınıı Yatırımlarının C.elişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), 2001.
Dünya Raııkası-PFPSAL II Program l.oan Docııment.

1990 sonrası dönemde kamu yatırım stokunda ve proje sayısında sürekli bir artış gözlenmiştir. Bu artış 2000 yılma kadar devam etmiştir. 1991 yılında yapılan kamu yatırım projelerinin toplulaştırmadan sonra 4594 olan toplam proje sayısı 1997 yılında 5221'e, 1999 yılında ise 5458'e yükselmiştir. 2000 yılından sonra hafif bir düşme eğilimine giren proje sayısı 2002 yılında yapılan kapsamlı bir rasyonalizasyon çalışması ile 4413'e kadar gerilemiştir. İlk başta aktif olmayan projeler ile büyük bir proje içinde yer alıp etkinliği ortadan kalkan unsurların tasfiyesi ile başlayan bu sürecin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması için esas bundan sonra yapılacak çabaların önem taşıdığı düşünülmektedir. 2000 yıl sonu itibarıyla toplam proje stokunun maliyeti yaklaşık olarak 115 milyar dolar (yaklaşık 165 katrilyon TL) düzeyine çıkmıştır. Reel olarak her sene azalan yatırım ödeneği ile birlikte bu durum dikkate alındığında kaçınılmaz olarak yatırımların ortalama tamamlanma süresinin uzadığı görülmektedir. 2002 yılına kadar olan dönemde ortalama tamamlanma süresi 12,5 yıla kadar uzamıştır. Bazı sektörlerde -özellikle tarım ve sulama- bu süre 30 yıla kadar uzayabilmektedir. 2002 yılında kamu yatırım programında yapılan rasyonalizasyon çalışmasıyla bu süre ortalama 8,5 yıla inmiştir. Bununla birlikte, 2003 yılı ödeneklerinin reel olarak yarıya yakın bir aşınma göstermesi nedeniyle bu sürenin biraz daha yukarıya çıkacağı düşünülmektedir.

Açıktır ki, zamanında ekonomiye kazandırılamayan yatırımlardan beklenen ekonomik faydanın sağlanması mümkün değildir. Aksine, sürenin uzaması kaynakların etkinlikten uzak kullanımı yanında proje maliyetini de artıran sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye örneğinde kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma süresinin 10 yıl civarında olması, yatırım programının şişkinliği nedeniyle önceliklendirmenin istenilen düzeyde yapılamaması ve her sene daha az oranda yatırım ödeneği ayrılması sonucunda kamudan kaynaklı olarak ülkenin varlıklarında ciddi bir aşınma söz konusu olmaktadır. Karnu yatırımlarının düzeyinin 1997 yılı düzeyinin altına düşmesi, özel sektör yatırımlarında beklenen iyileşmenin sağlanamaması aksine özellikle 2001 yılı başta olmak üzere son yıllarında reel olarak düşmesi nedeniyle bu olgu bütün ekonomiyi etkileyen bir yapıya dönüşmüştür. Alt yapı yatırımlarının program süresince gelişime bakıldığında, olumsuz etki daha somut bir şekilde görülmektedir. Alt yapı yatırımları uluslar arası kuruluşların yaptığı tanımlamalarda, toprak su kaynakları, enerji, ulaştırma ve içme suyu kanalizasyon gibi sektörlere karşılık gelmektedir. Geniş anlamda ise yukarıda sıralanan sektörlere sosyal alt yapı sektörleri tanımına giren eğitim ve sağlık sektörleri İlave edilmektedir. Yukarıda verilen tanımlamalar çerçevesinde yapılan hesaplamaların sonuçları izleyen tabloda verilmektedir.

Tablo 10. Kamu Altyapı Yatırımlarının Gelişimi

					cari fiyatlarla 'trilyon lira)
	1999	2000	2001	2002 (GT)	İÖÖ3 ¡PİI
ALTYAPI YATIRIMLARI	3,058	4,759	5,383	8,044	7,890
DIGER	2,073	3,224	4,664	6,822	9,565
TOPLAM	5,131	7,983	10,047	14,866	17,455
GENİŞ ANLAMDA ALI YAMI YATIRIMLARI	3,848	6,060	7,232	10,299	10,963
GSMH'YA ORANLARI					
ALTYAPI YATIRIMLARI	3.9	3.8	3.1	29	2.2
DIGER	2.6	2.6	2.6	2.5	2.7
TOPLAM	6.6	6.4	5.7	5.4	4.9
UbNII? ANLAMDA ALI VAHİ YATIRIMLARI	4.9	4.8	4.1	3.8	3.1
SABİT FİYATLARLA (2003=1)					*trilyon lira*
ALTYAPI YATIRIMLARI	13,188	14,507	9,207	9,974	7,890
DIGER	10,108	11,139	8,420	8,460	9,565
TOPLAM	23,296	25,706	17,627	18,434	17,455
übNIŞ ANLAMDA ALI YAPİ YATIRIMLARI	16.596	18,550	12,369	12,771	10,963

Kaynak: DPT verileri çerçevesinde kendi hesaplamalarımız

Program öncesinde GSMH'ya oran olarak yüzde 4 seviyesinde olan alt yapı yatırım harcamaları program süresince sürekli bir düşme içinde olmuştur. 2002 yılında yüzde 2,9'a gerileyen oranın 2003 yılı programı çerçevesinde yüzde 2,2'ye düşmesi öngörülmüştür. Geniş anlamda alt yapı yatırım harcamaları da benzer bir düşme eğilimi içinde olmuştur. Sabit fiyatlarla baktığımızda, düşmenin ne kadar hızlı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. 2003 yılı fiyatlarıyla 1999 yılında 13,2 katrilyon olan alt yapı harcamaları toplamı 2002 yılında 9,9 katrilyona düşmüş, 2003 yılı için ise dönemin en düşük değeri olan 7,9 katrilyon seviyesine inmesi program çerçevesinde öngörülmüştür.

İdame tamamlama yatırımları ile diğer cari harcamalar arasında yer alan bakım onarını yatırımları tespit edilen mali büyüklükleri açısından ciddi bir rakama karşılık gelmemektedir. 2002 yıl sonu itibarıyla konsolide bütçe diğer cari harcamalar arasında yer alan makine teçhizat onarımı ile bina küçük onarımlarının tutarı 349 trilyon liradır. Toplam kamu yatırım harcamaları içinde yer alan idame tamamlama harcamaları ise aynı yıl için 31 trilyon lira tutarındadır. Aslında uygulamaya baktığımızda bu rakamlar gerçek tutarı göstermemektedir. Çünkü yapım onarımlar esas olarak yapım harcamaları ile birlikte projelendirilmekte ne kadarının onarım veya idame tamamlama yatırımı olduğu tam olarak anlaşılamamaktadır. Aynı şekilde makine teçhizat onarımları ile bina küçük onarımları ise genellikle vakıf, döner sermaye gibi bütçe dışı kaynaklar kullanılmak suretiyle yerine getirilmekte dolayısı ile önemli bir kısmı bütçe büyüklükleri içinde görülmemektedir.

Yatırımlardaki reel azalmanın aslında bir varsayım olarak **en** fazla bu alanı etkilediğini söylemek yatırımların reel olarak düştüğü, alt yapı yatırımlarının gerilediği **ve** onarımların bütçe dışı alanlara kaydığı bu ortamda yanıltıcı olmayacaktır. Toplam tutar küçük olmakla birlikte raporlanan idame tamamlama yatırımları program öncesi döneme göre GSMH'ya oran cinsinden yaklaşık olarak yüzde 40 düzeyinde düşmüştür (yüzde 0,019 düzeyinden yüzde 0,011 düzeyine). Konsolide bütçe onarım harcamalarında ise önemli bir değişme olmamıştır.

Gerek kamu yatırımlarının toplamındaki reel azalma gerekse alt yapı yatırımlarının önceki paragrafta özetlendiği şekilde ciddi düzeyde düşmesi aslında istikrar programlarının kalitesi açısından en olumsuz etkinin kamu yatırımları üzerinde olduğunu ortaya koymaktadır. Program süresince kamu sabit sermaye yatırımlarındaki azalma ülkenin varlık yapısındaki azalmayı yani net değerindeki aşınmayı somut bir şekilde göstermektedir. Ül-kenin varlıklarında kamu yatırımları etkili bu aşınma eğer önlemler zamanında ve akılcı alınmazsa izleyen dönemde büyüme ve toplam kapasite kullanımı üzerinde olumsuz sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

IV.5 Temel Kamu Hizmetlerine Yönelik *Bazı Harcamalarda* Gelişme

Bu alt bölümde diğer cari ve personel harcamaları öncelikle ele alınacak bu iki harcama arasındaki ilişki ayrıca incelenecektir. Adalet harcamalarının düzeyi ve gelişimi de yine bu kapsamda değerlendirilecektir. Ayrıca transfer harcamaları içinde Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler ve burada biriken sorunlar da ele alınacaktır.

IY5.1 Diğer Cari Harcamalar

Konsolide bütçe diğer cari harcamaları bu çalışmada daha analitik bir değerlendirmeye ulaşabilmek amacıyla yeşil kart harcamaları, 3418 sayılı kanun çerçevesinde yapılan fon kaynaklı harcamalar (2002 yılı ve sonrası dönem için) ve özel ödenekler ayıklanmış olarak gösterilmektedir. Ayrıca, gelişimi daha iyi analiz edebilmek İçin diğer cari harcamalar savunma ve güvenlik ile diğer kuruluşların diğer cari harcamaları olmak üzere iki alt bölüme ayrılarak burada ele alınmıştır.

Program öncesi dönemde faiz dışı harcamaların yüzdel3'lerine kadar ulaşan diğer cari harcamalar, mali uyum programına geçişle birlikte düşme içine girmiştir. 2002 yılı sonunda düzeltilmiş diğer cari harcamalar toplamı faiz dışı bütçe harcamalarının yüzde İTine kadar gerilemiştir. GSMH'ya oran olarak ise yüzde 2,7 düzeyinde olan oran programla birlikte yüzde 2,5'e düşmüştür.

Tablo 11. Konsolide Bütçe Diğer Cari Harcamaları ve Gelişimi

cari fiyatlarla trilyon lira

	1»6	1997	1996	19»	2000	» • iMTr''W;:''iW:ıi		
Diğer Cari Harcamalv*	296	673	1.227	2.088	1377	4763	6.983	S.7U
Savunma ve GOvcnlBc	Z29	526	969	1.653	2692	3.763	5.380	7.03S
Difter	67	147	258	434	685	1.001	1.603	1.685

BÜTÇE FAİZ DIŞI HARCAMALAR tÇİNDEKt PAYININ GELİŞİMİ (%)

Diter Cari Harcamalar"	12,00	İLM	13,00	12,02	11,91	ll0S	10,98	10JM
Savunma ve Gflvmlik	9,29	9,11	10.27	9,52	10^9	9.52	8.46	8.83
Diğer	2,71	2^5	2,73	2,50	2,62	2&	2,52	2,11

GSMH'YA ORAN OLARAK GELİŞİMİ (%)

Dlger Cari Harcamalar*	W7	209	249	2,67	2.6S	İM	2^5	
Savunma ve GOvenlİk	1,53	1.79	1,81	2,11	2.14	2.1C	1.97	LM
Diğer	0,45	0.50	0,48	0,53	0,55	0,56	0,59	0,4i

BH;B«çeHaıcama

1999-2002 döneminde GSMH'ya oran olarak savunma ve güvenlikle ilgili diğer cari harcamalar düşerken savunma ve güvenlik dışı diğer cari harcamalar ise ufak bir artış için de olmuştur. Bununla birlikte, izleyen bölümde görüleceği üzere çalışan personel sayısı başına sabit fiyatlarla diğer cari harcamalar düzeyinde ise düşme ortaya çıkmıştır. Diğer cari harcamalar için 2003 yılında öngörülen mali büyüklük hem GSMH'ya oran olarak hern de sabit fiyatlarla diğer cari harcamalarda önemli bir düşme olacağını bize göstermektedir. Bu düşmeyi kaldırabilecek bir esnek yapının olduğu düşünülmemektedir.

Diğer cari harcamalarda ki yetersizlik veri iken program süresince ortaya çıkan reel aşınma, sunulan temel kamusal hizmetlerin kalitesini doğrudan olumsuz etkilemektedir. Kamu hizmetine olan ihtiyaç ve kamuda çalışan sayısı arttıkça diğer cari harcamaların düşmesi hem kaynakların iyi kullanılamamasma hem de hizmetin miktar ve kalitesinin düşmesine sebep olmaktadır.

IY5.2 Personel Harcamaları

Programın uygulamasına geçildiğinde memur maaşlarının enflasyon artı iki puanlık refah artışı kadar yükseltileceği bir politika olarak ortaya konmuştu. Bu yaklaşım program açısından doğru olmakla birlikte uygulamada geçmiş dönemlerin fiyat artışlarının ortalama artışa yansıtılamaması sonucu memurların net ele geçen ücretleri 2000 ve 2001 döneminde program başına göre düşmüştür[32]. Yine bu dönemde alman tedbirlere rağmen personel sayıları artmaya devam etmiştir. Konsolide bütçe kapsamında en az 160 bin kişinin 1999-2002 arasında sisteme kadrolu memur olarak girdiği tahmin edilmektedir. Özellikle 2001 ve 2002 döneminde kamu bankalarından geçişle bu artış hız kazanmıştır. Emekli sandığı kayıtlarına göre toplam memur sayısındaki artış ise bu dönemde 244 bin clüze-

32 Maaşlardaki reel aşınmayla ilgili endeks için; 2003 Yılı Programı, Net Ele Geçen Ücretlerdeki Gelişme, s. 16H.

yinele olmuştur (Emekli Sandığı aktif iştirakçi sayısındaki artış)[33]. Personel harcamalarının hesaplanmasında memurlar için yapılan saghk harcamaları (180 kodlu) toplam personel ödemeleri içinden ayıklanmıştır.

Personel harcamaları personel sayısında yukarıda bahsedilen artışa rağmen özellikle memur maaşlarının artış düzeylerinin 2000 ve 2001 döneminde enflasyon oranının altında gerçekleşmesi nedeniyle maaşlardaki aşınmaya paralel olarak program sonrası dönemde bir düşme göstermiştir. 1999 yılında konsolide bütçe kapsamında GSMH'nın yüzde 8,3 düzeyine ulaşan personel harcamaları oranı 2002 yılındaki reel artışa ragrnen ancak yüzde 7,9 oranına çıkabilmiştir.

Tablo 12. Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Gelişimi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personel Harcamaları* (trilyon lira)	927	1.972	3.656	6.525	9.387	14.202	21.525
Faiz Dışı Harcamaya Oranı	37,60	34,15	38,74	37,58	35,88	35,94	33,84
GSMH'ya Oranı (%)	6,19	6,71	6,83	8,34	7,47	7,91	7,87

* Sağlık Harcamaktı Ayıklanmış

Faiz dışı harcamalar içinde personel harcamalarının payı program dönemince sürekli bir düşme içinde olmuştur. 1999 yılında faiz dışı harcamaların yüzde 39'ları düzeyinde olan oran 2002 yılı sonunda yüzde 34'e gerilemiştir. Bu gelişme, diğer cari nitelikli harcanıalardaki düşmeyle birleştiğinde bütçe kaynaklarından cari harcamalara ayrılan payın azaldığını göstermesi bakımından önemli görülmektedir.

Akli! çalışan memur sayısı başına düşen diğer cari harcamaların gelişimine bakıldığında diğer cari h a re a rn al ardaki düşme daha iyi anlaşılacaktır. Savunma ve güvenlik hariç diğer cari harcamalar toplamı o yılın aktif çalışan memur sayısına bölündüğünde izleyen tabloda gösterilen sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo 13. Çalışan Memur Başına Düşen Diğer Cari Harcamalar Toplamı*

					milyon lira (2002=100)
1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
904,2	909,5	901,6	830,7	876,9	730,2

T Ü F E yıllık ortalama artışlar üzerinden endeks oluşturulmak suretiyle hesaplama yapılmıştır.

http:Avww.emckli.gov.rr/istatist.ikIer (21.4.2003)

1999 yılında 2003 yılı fiyatlarıyla memur başına 909,5 milyon lira düzeyinde bir diğer cari harcama yapılırken bu düzey 2001'de 830,7 milyona düşmüş, 2002 yılında ise 876,9 milyon lira düzeyine çıkmıştır. 2003 yılında öngörülen tedbirler sonucunda memur başına diğer cari harcama tutarının 730 trilyon lira düzeyine düşmesi programlanmıştır. Dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından bakıldığında, reel düşmenin yaklaşık olarak yüzde 20 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Yatırım harcamalarındaki reel düşme ile birlikte özellikle işçi ve teknik kadroların atıl kapasite ile kullanılacağı düşünüldüğünde, yukarıda çerçevesi çizilen olumsuz durum daha iyi anlaşılacaktır. Bu ise, yetersiz olan harcamaların daha da düşürülmesi sonucunda kamuda kalitenin de aynı paralelde belki de daha hızlı oranda düşmesine neden olmaktadır. Kurumlar ise daha öncede belirttiğimiz gibi bu gelişmeye karşı harcamalarındaki reel düşmeyi önlemek ve hizmeti sürdürebilmek amacıyla genellikle bütçe dışı kaynak yaratma yoluna gitmektedirler. Bu durum harcamaların bütçe sürecinde etkinliğinin dolayısı ile kalitesinin artırılması önünde temel bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

IV.5.3 Adalet Hizmetine Yönelik Harcamalar

Toplumun devletten beklediği temel kamusal hizmetlerin başında adalet hizmetleri gelmektedir. Bu hizmetin kalitesindeki artış hem toplumsal yaşamı güçlendirmekte hem de piyasaların daha etkin çalışmasına yardımcı olmaktadır. Özellikle bizim gibi kurumsal yapıdaki gelişmeleri tamamlama sürecindeki ülkeler açısından bu durum daha fazla önem taşımaktadır.

Tablo 14. Adalet Bakanlığının Konsolide Bütçe Kapsamındaki Harcamaları

	1996	1997	1598	1999	2000	2001	2002
Toplam Harcamalar (İrilyon Ura)	35.6	82.6	148.3	258.7	349.9	544.3	882.7
Faiz Dışı Harcamaya Oranı	1.45	1.43	1.57	1.49	1.34	1.38	1.39
GSMH'ya Oranı (%)	0.24	0.28	0.28	0.33	0.28	0.30	0.32
Diğer Cari Harcamalar/Toplam Harcamalar	14.64	17.17	16.93	15.13	18.73	19.54	18.48

Adalet hizmetlerinin aldığı pay konsolide bütçe faiz dışı harcamaları içinde ortalama yüzde 1,4 düzeyinde pay almaktadır. Programın uygulamaya konulmasıyla bu oran yüzde 1,50'lerden yüzde 1,39'lara gerilemiştir. Bu oran Türkiye gibi bir ülke için özellikle temel kamusal hizmet niteliğinde olması ve birikmiş sorunların varlığında yetersiz bir düzeyi yansıtmaktadır. Uygulamada bakanlığın özellikle diğer cari nitelikli önemli düzeydeki harcaması vakıf gibi bütçe ve kamu denetimi dışındaki alanda gerçekleştirilmektedir. Bu duruma yol açan temel dinamik faktör bütçe kapsamında bakanlığın ihtiyaç duyduğu harcamalar için ödenek temin edilememesi aksine bir düşme yaşanmış olmasıdır. Bu suretle adalet hizmetleri bir ölçüde devam ettirilmiş gibi görünse de finansman yapısındaki bu bozukluk yetersiz olan kaynağım stratejik bir öncelik çerçevesinde ve bütçe kapsamında dağılımını da olumsuz etkilemektedir.

IV5.4 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler

Konsolide bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SGK) yapılan transferler bu kurumsal yapıların verdikleri mali açık düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Program öncesi dönemde GSMH'nın yüzde **3,5**'ine kadar çıkan toplam SGK açığı, özellikle SSK açısından yapılan düzenlemelerle yüzde 2,6'ya kadar inmiş ama 2002 yılında daha da kötüleşerek yüzde 4,1 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. SGK'na yapılan transferlerin toplam faiz dışı harcamalar içindeki payı da benzer şekilde 2001 ve 2002'deki düşmenin ardından 2002 yılında tam anlamıyla bir sıçrama içinde olmuştur.

Tablo 15. Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına Aktarılan Transferler

	19%	1997	19»	1999	2000	2001	2002
SGK'na Yapdan Toplam Trarafttkr (trilyon Ura)	335	760	1,400	2,750	3,226	5,112	11,205
Faiz Dışı Harcamaya Oram	13.61	13.17	14.83	15.84	1233	12.94	17.61
GSMH'ya Oram (%)	2.24	2.59	2.62	3.51	2.57	2.85	4.10

SGK'nın sahip olduğu yapısal nedenlerden kaynaklı gelişmenin detayına bu çalışma kapsamında girilmeyecektir. Bununla birlikte özellikle 2002 yılında ortaya çıkan ve 2003 yılında devam edecek olan bir olumsuz yapıya işaret edilecektir. Bilindiği üzere mali sistemimizdeki temel sorunlardan bir tanesi de muhasebe standartlarının ve muhasebe birliğinin kamuda olmamasıdır. Hatta, mevcut sistemdeki üç sosyal güvenlik kurumunun kullandığı muhasebe sistemleri birbirinden farklıdır. Bu durum mali raporlamayı ve onun kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu durum programın uygulandığı dönemde SGK'ların önemli düzeylere ulaşan harcamalarını (yükümlülük haline dönüşmüş) mali raporlarına yeterince yansıtmamaları sonucunu doğurmaktadır. Burada özellikle kayıtlarda gösterilmek suretiyle raporlanınayan (arrears) ama genellikle 60 gün olan ödeme sürelerini doldurarak tahakkuk etmiş sayılan ve dolayısı ile mal ve hizmetin tesliminin gerçekleşmesi nedeniyle o dönemin harcaması niteliğinde olan harcamalar kastedilmektedir (kutu 3).

Bu duruma en iyi örnek SSK ve Bag-Kurun hastanelere ve piyasalara olan borcu örnek verilebilir. Mal ve hizmet teslim alındığı ve normal tahakkuk süresi geçtiği halde ödenmeyen harcamalar bir anlamda bu kurumlar tarafından bir finansman aracı olarak kullanılmaktadırlar. Ama buradaki sorun, bu işlemin mali raporlara dolayısı ile kamu hesaplarına yansımamasıdır. Bu çerçevede, 2002 yılında başlangıç ödeneği 7.930 trilyon olarak belirlenen SGK'na transferler yıl sonunda 11.205 trilyon lira olarak yüzde 40'ı aşan bir sapmayla gerçekleşmiştir.

Bu sorun 2003 yılında da aynı şekilde devam etmektedir. Ocak 2003 sonunda sadece Bag-Kur'un bu şekilde bekleyen borcu 400 trilyonun üzerindedir[34]. SSK'nın en az bu kadar bir

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 12.4.2003 tarihli açıklaması, Zaman Gazetesi

Kutu 3

Mal Ve Hizmet Teslimi ve/veya Kullanımı Gerçekleşmiş Ama Muhasebe Kayıtlarına Veya Mali Raporlara Yansımayan Harcamalar (Arrears)

Ülkemizde kamu sektörüne yönelik muhasebe standartlarının olmaması, kamuda muhasebe birliğinin bulunmaması ve başta bütçe olmak üzere kamu kurumlanmn esas olarak nakit esaslı bir muhasebe sistemim kullanmalan (KİT'ler, Döner Sermayeli İşletmeler ve kısmen SGK hariç) mali raporların istenen düzeyde olmasının önündeki temel sorunlardır.

Bu yapı özellikle kamunun diger kamu kurumlarına, piyasaya ve üçüncü şahıslara olan yükümlülüklerinin izlenmesinde önemli bir sorunu gündeme getirmektedir. Bu anlamda, mal ve hizmetin tesliminin ve kullanımının gerçekleşmesi nedeniyle (ilgili düzenlemelerle öngörülen ödeme süreleri tamamlanmış) o dönemin harcaması niteliğinde olup ama ödemesi henüz yapılmamış ve/veya tahakkuku tam yapılmamış olup malın alındığı tarafa yükümlülüğü (arrears), gösteren tutarlar mevcut sistemde yeterince kavranmamaktadır.

Burada vadesi geçmiş yani tahakkuku ya kısmen yapılmış ya da tam yapılmış kamu kurumlarından alacaklar söz konusu edilmektedir. Burada anlaşılması gereken; konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda bütçe gideri yazılmak suretiyle kayıtlara geçmeyen ama tahakkuk dairesinde belgelendirme ve onaylanma süreci tamamlanmış ve ortalama 60 günlük süresi geçmiş harcamalar, sosyal güvenlik kurumlarında muhasebe sisteminin yetersizliği nedeniyle tahakkuk ettiği halde ödeme açısından kesinleşmediği için raporlanmayan yada nakit yetersizliğinden dolayı 60 günü geçmiş ve piyasaya yönelik harcamalar, döner sermayeli kuruluşlarda ise üretilen bilgilerin yıllık bazda olması ve buna yönelik mali tablo hazırlanmaması nedeniyle örnekleme yöntemiyle belirlenen ve ödeme süresi olan 60 günü geçmiş harcamalar, mahalli idarelerde ise konsolide bütçeye benzeyen bir işleyiştir. Kurumlar arasında gerek muhasebe sistemlerinin gerekse uygulamayı belirleyen idari düzenlemelerin farklı olması nedenleriyle tahakkuk etme ve ödeme sürelerinin geçmesi farklı tanımlanabilmektedir.

Bu nitelikli harcamaların hesaplamasında ilk paragrafta belirtildiği gibi idarelere çeşitli düzenlemelerle tanınan inceleme ve ödemeye ilişkin kanuni sürelerin tamamlanması dikkate alınmıştır. Bu süre konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda çıkartılan talimatlarla genellikle 60 gün olarak belirlenmiştir.

Bu konu özellikle 2002 yılının son çeyreğinde özellikle SGK'nın piyasaya ve döner sermayelere olan borçlan (yükümlülükleri) nedeniyle gündeme gelmiştir. Medikal firmaların SSK'yı icraya verme sürecine girmesiyle birlikte mali raporlara tam olarak yansımayan harcama miktarların varlığı tartışılmaya başlamıştır. İlk paragrafta belirttiğimiz gibi tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin uygulanmaması veya taahhütleri izleyecek bir modülün muhasebe sistemlerine entegre edilmemesi bu sorunun varlığını özellikle kaynak sıkıntısının olduğu dönemlerde kaçınılmaz kılmaktadır. 2002 yıl sonunda sadece SGK'nın bu türden yükümlülükleri 1 katrilyon liranın üzerine çıkmıştır. Konsolide bütçe dahilindeki kuruluşlar başta olmak üzere diğer kurumsal yapılarında bu türden yükümlülükleri vardır. Bu yüzden IMF son dönem niyet mektuplarına koyduğu hükümle konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlara yönelik olarak yılda iki defa bu nitelikli yükümlülükleri ortaya koyan anketler yapılmasını zorunlu kılmıştır.

borcu olduğu düşünülürse olayın büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır. Bu durum programın kalitesini doğrudan etkilemektedir. Hem harcamalar ilgili olduğu yılda tam görülmemekte, dönemler arası kayma söz konusu olabilmekte hem de çözüme yönelik tedbirler ertelenmek suretiyle sorunun kapsamı büyümekte ve bütçe kaynaklan üzerinde ciddi bir mali baskı yaratılmaktadır. İzleyen bölümde değineceğimiz gibi 2003 yılı tedbirleri ağırlıklı olarak bu tür harcamaları kontrol altına almayı amaçlayan idari tedbirleri kapsamaktadır.

V Mali Uyum ve İstikrar Programlarında Kullanılan Enstrüman Kalitesi: Niyet Mektuplarında Mali Uyum İçin Alınan Tedbirlerin Tartışılması

Şimdiye kadar mali uyumun kalitesini büyümeye olumlu katkı yapması beklenen harcama ve gelir unsurları açısından ele aldık. Bu bölümde ise, 2000 yılında uygulamaya konulan 18 inci stand by düzenlemesi ile 2002 başında uygulamaya konulan 19 uncu stand by düzenlemesi kapsamında öngörülmüş bulunan mali disipline ilişkin tedbirlerin başlangıç bölümünde açıkladığımız bazı kriterler çerçevesinde değerlendirmesini yapmaya çalışacağız[35]. Böylece maliye politikası tedbirlerinin kalitesini politika uygulaması sırasında başvurulan araçlar açısından da değerlendirerek konunun bütünlüğünü sağlamaya çalışacağız.

VI 2000 Programı ***18 inci Stand by*** Düzenlemesi ***Çerçevesinde*** Uygu/anan ***Maliye Politikası Tedbirleri***

2000 yılı stand by düzenlemesinin temel amaçlarından birisi kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlayacak sıkı maliye politikası uygulamalarını ve bu çerçeve içinde de faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını sağlamak olarak özetlenebileceğinden daha önce bahsetmiştik Programın omurgasını oluşturan 9 Aralık tarihli niyet mektubuna bakıldığında ilk dikkati çeken husus harcama kısıcı ve gelir arttırıcı tedbirlere ek olarak kamu maliyesinde yapısal olarak adlandırılan tedbirlere ve özellikle vergi idaresine ait önlemlere önemli ölçüde yer vermesidir. Şimdi bu tedbirlerin neler olduğuna bakalım.

V.l.l Gelir Tedbirleri

2000 Programının gelir tedbirleri içinde en göze çarpan özellik bir defalık vergilere verilen ağırlıktır. Programın başlangıcında tedbîrleri etkileyen en önemli unsur Ağustos 1999 Marmara Depremidir. Bu depremin maliyetlerini karşılamak üzere getirilen Vergiler esas olarak 2000 programının da ana gelir kaynağını oluşturmuşlardır. Ek gelir ve kurumlar vergisi tedbirleri, öze! işlem vergileri , bedelli askerlik uygulaması gibi konjonktüre! kay-

Ülkemizin İMİ- ile yaptığı '.tane! hy düzenlemelerinin tam olarak kaç adet olduğu konusu zaman zaman gündeme gelmekledir. Genellikle 18 adcl stand hy düzenlemesi yapıldığı bilinirse de 4 Ağustos 3958 istikrar tedbirlerine lenıel leşil eden 14 Temmuz 1958 tarihli niyet mektubu benzeri düzenleme ile birlikle bu sayının 1 0 olduğunu kabul elmek dalıa doğru bir yaklaşım olacaktır. l5ı sayıya tikim 1999 da imzalanan ve Ağııstoı 1990 larihh Marmara Depremi ile ilgili İMİ[7] aeıl yardım (.Eırıergeney Assislanee) laslmdaıı sağlanan imkana ilişkin Niyci Meklubu dahil değildir. Niyet Mektuplarının tam bir dokumu ekte yer almaktadır.

gılarla (deprem, programın bir an önce yürürlüğe girmesi ihtiyacı gibi) alınan tedbirler bir anlamda maliye politikasının gelir kanadındaki kalitenin bu yönü ile pek göze ti içmediğini ortaya koymaktadır. Programın bir diğer "bir defalık" vergisi ise hazine bonolarında oluşan reel kazançları vergilemeye yönelik olarak konulan ve kamu oyunda geçmişe yönelik faiz vergisi olarak bilinen vergidir. Normal koşullarda tartışma yaratacak bu tür vergi uygulamalarına 2000 programında gidilmesinin nedeni aslında başta değindiğimiz karar alıcıların ikilemi problemi ile de yakından ilgilidir, Bir başka deyişle Vergi sisteminde yapısal bir çok aksaklığın olduğu bir ortamda (başlangıç rijiditesi) hedeflenen faiz dışı fazla hedefine ulaşırken mevcut vergilenebilecek tabana yüklenilmesi olgusu burada da karşımıza çıkmaktadır.

Programın başlangıcında dikkati çeken ikinci bir önemli husus ise dolaylı vergiler ile ilgili düzenlemelerdir. KDV oranlarındaki artışlar, ek KDV uygulamaları hem bu programın hem de takip eden 2002 programının en sık başvurulan tedbirleri arasındadır. Başta belirttiğimiz gibi ideal bir vergi sisteminde olabildiğince geniş tabanlı ve düşük oranlı basit bir dolaylı vergi sistemi istikrar politikalarının kalitesi yükseltmede önemli bir rol oynayabilecekken ülkemizde programın başlangıcında vergi reformu ile ilgili altyapı henüz hayata geç inlemediği için (örneğin ÖTV'nin yasalaşması ancak 2002 yılında olmuş, genel olarak vergi reformunun yasal altyapısı ile ilgili bir kısım düzenlemeler ise son dönemde TBMM'ne sunulan yasa tasarılarıyla hızlandırılarak devam ettirilmektedir) en kolay uygulanabilir ancak bir o ölçüde de adil olmayan dolaylı vergilerle gelir tahsilatı istikrar programlarında önemli bir unsur olagelmiştir. Dolaylı vergilerin yanısıra Akaryakıt ürünleri üzerinde alınan vergilerin de otomatik fiyatlandırma mekanizması ile devlete önemli ölçüde gelir yaratması sözkonusu olmuş ancak hem 2000 programında hem de 2002 programında ATV uygulamasının enflasyon hedeflerini ne ölçüde etkilediği hep tartışılan bir konu olarak gündemde kalmıştır. Sonuç olarak dolaylı vergi uygulaması istikrar programının kalitesinde (gerek büyüme gerek bekleyişler üzerindeki etkileri açısından) ciddi bir soru işareti olarak gözükmektedir. Nitekim bu kalite sorunu 2000 Programının esas mektubu olan 9 Aralık 1999 mektubunda da vergi sisteminin yeniden yapılandırılacağı konusundaki taahhütlerde kendisini göstermektedir. Bu taahhütlerden takip eden niyet mektuplarında da sıkça karşılaşacağımız göz önüne alınacak olursa bir yandan program hedeflerini tutturmak bir yandan da yapısal reformları uygulamak durumunda kalan karar alıcılar vergi sistemini düzgün işletmeden bu tür kalitesi tartışmalı bir defalık vergi ve/veya dolaylı vergi artırımlarına tek seçenek olmaya devam edecek gibi gözükmektedir.

2000 Programında gündeme gelen bir diğer uygulamada peşin vergidir. İstikrar programlarında gelirin tahsilatının öne çekilmesi olarak nitelendirilebilecek bu türden mali uyum tedbirlerinin de bugünün kamu açığını kapatma adına gelecekteki karnu açığını arttırma ve bu sefer gelecek dönemdeki bu açığı kapatmak için önceden öngörülmeyen bazı başka tedbirlerin hayata geçirilmesine ve böylece belirsizliğe yol açma gibi kendi kendini üreten ve dolayısı ile mali uyumun kalitesini bozan bir yapıda olduğu düşünülmektedir. Nitekim daha sonraki gözden geçirme taahhütlerine bakıldığında birinci gözden geçirmede Kurumlar Vergisi peşin ödemesinin tekrar başlatılacağı taahhüt edilmiş ve ikinci gözden geçirmede bunun yapıldığı beyan edilmiştir.

2000 Programının başlangıçtaki kurumsal kısıtlar (vergi sisteminin sağlıklı bir yapıda olmaması) ve konjonktürel nedenlerin (deprem, IMF destekli programın piyasalar tarafından uzun zamandır bekleniyor olmasının verdiği zaman baskısı) bir defalık dolaysız ve KDV, ATV gibi dolaylı vergilere ağırlık veren bir mali uyum sürecine yol açması bir ölçüde anlaşılabilir gözükmektedir. Ancak; programın ilerleyen aşamalarında vergi reform sürecinin hızla tamamlanması ile mali disiplinin, kalitesi şüpheli bu tür tedbirlerden daha sağlam bir vergi sistemine geçilmesi ile sağlanması da beklenmekteydi. Buna karşılık 2000 programının Kasım 2000 krizi sonrasında tamamlanan üçüncü ve dördüncü gözden geçirme sürecinde alman mali tedbirler bozulan dengelerin yeniden tesisinin bu sefer kriz ortamının getirdiği kısıtlar içinde ve yine başlangıç koşullarına benzer bir ortamda ve aynı içerikte olması sonucunu doğurmuştur. Nitekim özel işlem vergilerinin iki katma çıkarılması, dogalgazdaki KDV oranlarının arttırılması, Mevduat, repo, yatırım indirimi stopajlarının arttırılması, Kurumlar Vergisi peşin ödeme oranlarının arttırılması, IMKB gelirlerinden pay alınması, KKDF oranlarının arttırılması hem talebin kontrol altına alınmasını amaçlayan hem de mali hedeflerin tutturulması için önceden tasarlanmamış ancak kriz ortamında düşünülerek alınmış tedbirler olarak değerlendirilebilir.

2000 Programının diger gözden geçirmelerinde de yine KDV başta olmak üzere dolaylı vergilerin artışına devam edilmiştir.

Vergi Kimlik Numarası uygulamalarının yaygınlaştırılması, vergi alacaklarının daha sıkı tahsil ve takibi için sistem oluşturulması, vergi affi uygulamalarına gidilmemesi gibi taahhütler ise zamana yayılı ve uzun vadede gerçekleştirilecek siyasi kararlılığa bağlı bir biçimde yapısal tedbirlerin bir parçası olarak programda yer almaktadır.

VI.2 Harcama Tedbirleri

2000 Programında harcama tedbirlerini bir kaç açıdan incelemek mümkündür. Bunlardan bir kısmı bir ölçüde başlangıç bölümündeki kalite kesinti veya daimi kesinti kategorisinde de değerlendirilebilecek tedbirlerdir. Bunların başında bazı harcama kontrol mekanizmaları ve destekleme sistemleri için getirilen yeni yapı öncelikle göze çarpmaktadır. Gelirlerin geçmiş enflasyona değil beklenen enflasyona göre ayarlanması, tarımsal destekler için dünya fiyatlarını baz alan bir sisteme geçilmesi geçmişte bu alanda yaşanan sorunların bütçe dengelerinde yol açacağı tahribatın önüne geçilmesi ve süreklilik yaratması açısından mali uyum programının kalitesi açısından olumlu sayılabilecek tekniklerdir. Kuşkusuz ücret politikasının verimlilikle ilişkilendirilmesi gibi bir personel reformu çerçevesinde düşünülecek bir kurumsal altyapının yokluğunda mali uyumun kalitesinin sadece bu unsurla değerlendirilmesinin doğru olmayabileceği ileri sürülebilir. Ancak bir politika tercihi olarak gelir politikasının beklenen enflasyonu esas alması ve buna göre harcama kontrolü getirmesi, bu tür harcamaların kalitesini birazdan tartışacağımız diğer tedbirlerle karşılaştırdığımızda daha olumlu bir yere oturtmamıza neden olmaktadır.

2000 Programının diğer harcama tedbirleri başlangıçta daha çok ödenek kesintileri (across the board cuts) üzerine (personel harcamaları gibi bazı alanlar dışında) yoğunlaşmıştır. Benzer şekilde harcama ötelemesi olarak nitelendirilebilecek savunma ağırlıklı diger cari harcamaların kullanılmayan ödeneklerinin bir sonraki yıla aktarılması uygulamasına

başlanmış ve bu tür uygulamalara ileriki dönemlerde de devam edilmiştir. Nitekim Kasım 2000 krizi sonrası üç ve dördüncü gözden geçirmelerde de 2001 yılı bütçesinin hazırlanması ile ilgili olarak ödeneklerin blokajı, savunma ödeneklerinin ötelenmesi ile ilgili bütçe tedbirleri de benzer doğrultuda atılmış adımlardır. Şubat 2001 krizi sonrası GEGP'ye geçiş sırasında da (beş ve altıncı gözden geçirmeler) bu sefer faiz dışı harcamaların reel olarak azaltılmasına yönelik tedbirler taahhüt edilmiş olup, harcama yönetimi açısından olumlu sayılabilecek bazı önlemler de bu gözden geçirmelerde telaffuz edilmiştir. Örneğin daha önce de dile getirdiğimiz yatırım projelerinin sayısının azaltılarak tamamlanma sürelerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar ilk kez bu gözden geçirmeler sırasında hedef olarak konulmuştur. Personel alımlarının da eğitim ve sağlık alanları dışında kısıtlanması ve bu konuda izleme sistemleri kurulması konusundaki taahhütler de mali uyum programının yapısal yönlere ağırlık verme ihtiyacını göstermesi bakımından önemlidir. 2000 Programının ilerleyen gözden geçirmeleri sırasında harcama kesintilerinin her ne kadar çok az istisna dışında tüm ödeneklerin kesilmesi, personel harcamaları gibi ödeneksiz de yapılan harcamalardaki sapmaların faiz dışı diğer harcamaları bütçe uygulaması sırasında daha da kesmek suretiyle dengelenmesi yolu ile mali uyumun devamı sağlansa da bu türden uygulamaların kalite sorunun aşılmasında yardımcı olamayacağı açıktır. Zira o yıl içinde ortaya çıkan sapmaların kuruluşlara verilen bütçelerdeki kesintilerle telafi edilmesi yıl içinde planlanan ve ekonomiye katkı yapacak bazı harcamaların ödeneğine rağmen yeterince yapılamaması ve/veya ödenmesi gereken hizmet karşılığı bedellerin ödenemeyerek ertelenmesi ve devlet adına muhtelif tarzda emanet biriktirilmesi gibi (arrears veya deferred payments) yükümlülükler yaratılmasına yol açmaktadır. Dolayısı ile harcama kesintilerinin ekonominin diğer kesimlerine olan bu türden etkileri de kalite konusunun yanında dikkate alınması gereken özellikler taşımaktadır. Nitekim emanetler konusu da niyet mektuplarında takip edilecek konular arasında yer almaya başlamıştır.

2000 Programın son gözden geçirmelerinde (Sekizinci ve müteakip) daha önce sözünü ettiğimiz eğitim, sağlık ve sosyal harcamalar konusunda bu harcamaların reel değerinin ve bunların toplam olarak GSMH içindeki paylarının korunacağına dair hükümler de yer almaktadır (kutu 2).

Sonuç olarak 2000 Programının mali uyum tedbirlerinin kalitesini bir bütün olarak değerlendirecek olursak, alman tedbirlerin gerek başlangıç koşullarının gerek program sırasında ortaya çıkan kriz koşullarının etkisi ile daha çok bir defalık, o andaki ihtiyacı gidermeye yönelik kısa vadeli bütçe hedeflerini tutturmayı amaçlayan dolayısı ile sayısal hedeflere ulaşma saikinin kaliteye tercih edilmek durumunda kalındığı bir çerçeve çizdiğini görmekteyiz. Bu yapısı ile program tedbirleri başta çizdiğimiz genel çerçeveye uygun bir seyir izlemiş görünmektedir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi program harcama ve vergi yönetiminin yapısal unsurlarının da ele alınması konusunda yaklaşımlar getirerek o an için olmasa bile İleriye yönelik olarak kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi amaçlayan bir altyapıyı kurmaya çalıştığını da göz ardı etmemek gerekir. Bu anlamda 2000 programının karşılaştığı kısıt diğer ülke örneklerinde gördüğümüz gibi iyi bir mali yönetim sisteminin program başlangıcında tesis edilmemiş olması kışındır. Bu anlamda kurumsal ve yapısal reformların eksikliği mali uyumun kalitesi üzerinde önemli bir engel olarak gözükmektedir.

V2 2002 Programı 19 uncu Stand by Düzenlemesi Çerçevesinde Uygulanan Maliye Politikası Tedbirleri

2002 programı 11 Eylül ortamının daha da belirsizieştirdiği bir siyasi ortam ve kamu borçlanması ile ilgili kaygıların daha da yoğunlaştığı bir atmosfer içinde uygulamaya konulmuş ve önceliğini hem mali sistemin iyileştirilmesi hem de yapısal reformların hızlandırılması üzerine inşa etmiş ve bunları desteklemek amacı ile de faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmayı önceki programda olduğu gibi öncelikle ele almayı amaçlamıştır. Bu programın kamuoyunda özellikle faiz dışı fazla hedefi daha yoğun bir ilgi kaynağı olmuş ve olmaya devam etmektedir. Bunda hem 2002 yılında ortaya çıkan siyasi belirsizlikle beraber reel laizlerin artması, borç sürdürülebilirliği konusunda tereddütler IMF müzakerelerinin seçim süreci içinde uzun sürmesi gibi nedenler etkili olmuştur denebilir.

V.2.1 Gelir Tedbirleri

2002 programı ile ilgili şimdiye kadar 4 gözden geçirme yapılmıştır. Programın başlangıcında maktu vergiler arttırılmış, ATV yükseltilmiş ve kapsamı genişletilmiş, büyük şehirlerde emlak vergisi oranları iki katma çıkartılmıştır. Bunun dışında özellikle dördüncü gözden geçirme görüşmelerinin Irak Krizi gölgesinde ve belirsizliklerin arttığı bir dönemde yapılması da bu sefer bu programın bir talihsizliği olmuştur. 2002 yılında ulaşılması beklenen % 6.5 faiz dışı fazlanın seçim ortamında tutturulamaması (% 4'üıı civarında gerçekleşmesi) 2003 yılında taiz dışı fazlanın % 6.5 olarak hedeflenmesini piyasalarda herşeyin üzerinde bir gösterge haline getirmiş ve bu ortam alınan tedbirlerin tartışılması ve kalitesi konusunun yine gölgede kalması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda, programın 2003 yılına ait gelir tedbirleri ele yine ek ve bir defalık vergiler çerçevesi içinde kalmasına yol açmıştır. 2002 yılında gelir artırmaya yönelik tedbirlerin önemli bir kısmından beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

2002 yılında kamu maliyesinde ortaya çıkan ve programın temel performans kriteri olan faiz dışı fazladaki önemli sapma 2003 yılma yönelik olarak tekrar bir kapsamlı gelir tedbir paketinin hazırlanmasına neden olmuştur. Bu anlamda, vergi barışı olarak adlandırılan kamuoyunda vergi affı olarak algılanan kanunun çıkarılması yoluyla geçmişe yönelik stok ve matrah afları da dahil vergi ceza ve faizlerinin affedilmesi ve yeniden bir ödeme planına bağlanması yoluyla ilave bir vergi geliri toplanması öngörülmüştür. Bir delalık vergilere yine bu paket kapsamında da başvurulmuştur: ek emlak ve ek motorlu taşıl vergileri tekrar getirilmiştir. Yine, önceki dönemde olduğu gibi belli bir döneni için getirilen özel işlem ve özel iletişim vergilerinin uygulaması bir yıl daha uzatılmıştır. Vergi tahsilatının (ine çekilmesi anlamında kurumlar vergisi geçici vergi oranı yükseltilmiştir. Dolaylı vergilerin oranlarının yükseltilmesine devam edilmiş, tütün mamulleri ve alkollü içkiler üzerinde alınan ÜTV oranları Ocak 2003\le artırılmıştır. Vergi tahsilatını artırmaya yönelik olarak vergi istisnalarının gözden geçirilerek kapsamın daraltılacağı ela yine İYIl'lc üzerinde anlaşılan paket kapsamında taahhüt edilmiştir. Bu öngörülen tedbirlerle birlikle ayrıca hükümet, köprü ve otoyol geçiş ücretlerine zam yapma, döner sermaye hasılatlarından bütçeye yapılan kesintileri artırma gibi ilave gelir arlına tedbirleri de programına alınıştır.

Yukarıda sıralanan tedbirlerin yanında, yıllardan beri her programın gündeminde olan ama bir türlü uygulamasına geçilemeyen bir defalık uygulamaya örnek kamu taşınmazların satışı sonucu ek gelir yaratılması da pakette ayrı bir kalem olarak yer almıştır. Ve en son olarak özel gelir özet ödenek uygulamasında ödeneklerin bir kısmının harcatılmaması sonucu bütçeye harcamaya dönüşmeyecek bir özel gelir yaratılması hedeflenmiştir.
Yukarıda sıralanan tüm bu tedbirler sonucunda yüzde 6,5 düzeyindeki faiz dışı fazlaya ulaşmak yolunda yaklaşık olarak 6 katrilyon lira düzeyinde (baz senaryoda düşünülen ÖTV oranlarındaki artış ile özel işlem ve özel iletişim vergilerindeki sürelerin uzatılması eklendiğinde bu tutar 9,1 katrilyon liraya çıkmaktadır) ilave bir gelir yaratılması öngörülmektedir. Daha önce vergiyle ilgili değerlendirmemizde belirttiğimiz gibi programın önemli bir yükü yine gelirler ama özelde vergi gelirleri üzerinde yoğunlaştırılmaktadır. 2003 yılında alınan tedbirler sonucunda konsolide bütçe vergi yükü bir defalık uygulamalar ve vergi affıyla GSMH'ya oran olarak 2,2 puan daha yukarıya çekilmektedir.
Sonuç olarak 2003 yılında da alınan vergi tedbirleri esas olarak vergi tabanının daraldığı bir ortamda mevcut vergi yükünün artması ve dolaylı vergi uygulamasının sürdürülmesi şeklindeki kalitesi tartışmalı politikaların devamı niteliğini taşımaktadır.

V.2.2 Harcama Tedbirleri

2002 programının en dikkat çekici özelliği başlangıçta artık bazı yapısal sorunlara el atma ihtiyacını duymasıdır. Bu çerçevede personel harcamalarında indirim sağlamak üzere KİT'lerde eleman alımına kontroller getirilmesi, personel azaltmasına (atıl istihdam sorunu) gidilmesi gibi konular gündeme gelmiştir. Aynı şekilde 2002 programı özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının hızla arttığı ve bunu yükünün bütçe üzerinde daha fazla hissedildiği bir dönem olma özelliğini de taşımaktadır. Bu kuruluşlarda ilaç vb harcamalardaki sorunlar son gözden geçirmede üzerinde durulan güncel konular arasında yer almıştır. Bu dönemin dikkat çeken bir özelliği 2002 yılı içinde faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için başlangıçta öngörülmeyen ancak yıl içinde hedefin tutturulması ile ilgili olarak alınması planlanan ek tedbirler arasında yer alan bölge müdürlüklerinin kapatılması tedbiridir. Bir kamu reformu ve fonksiyonel analiz çerçevesinde yapılması daha uygun olacak bu tür girişimlerin sadece tasarruf yaratma odaklı olarak ve o anki soruna bir çözüm olarak düşünülüp tedbirler listesine eklenmesi ve daha sonra, bu konunun yaygınlaştırılmasına, sulandırılmasına ve bir zaman sonra da gündemden çıkmasına yol açmıştır. Bu tür tedbirlerin uygulama sonuçları da çoğu kez ölçülemedigi için gerçekten alınan kararlar sonucu beklenen tasarrufun sağlanıp sağlanmadığı da hep soru işareti olarak kalmakta ve sonuçta mali uyum çabalarının gerçekçiliği sorgulanabilir hale gelmektedir.
Bu çerçeve içinde özellikle 2003 yılında % 6.5'luk faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için dördüncü gözden geçirme kapsamında alınan tedbirlerin önemli bir bölümünün genel harcama kesintisi, blokaj, yatırım harcamalarının ötelenmesi şeklinde kalitesini daha önce tartıştığımız tedbirlerden oluştuğunu, buna karşılık önemli bir bölümünün de kurumların uygulama ve idari kapasitesine geniş ölçüde bağımlı tedbirler olduğunu görmekteyiz. Kamu harcamalarının istikrar programlarının uygulanmaya başlandığı dönemden itibaren pek de öyle fazla azaltılamadıgmı düşünecek olursak 2003 yılında beklenen harcama azaltıcı hedeflere ulaşabilmek için bu idari tedbirlerin son derece ciddiyetle uygulanması gerektiği açık olarak karşımızda durmaktadır.

Dördüncü gözden geçirme çalışmaları çerçevesinde 2002'de bozulan kamu maliyesindeki dengeleri iyileştirmek amacıyla özellikle harcamalarda tasarruf sağlamaya yönelik olarak kapsamlı bir tedbir seti geliştirilmiştir. Hükümetin 3 Mart 2003 tarihinde yapmış olduğu açıklamada harcamalara yönelik olarak kamuda toplam 9,8 katrilyon düzeyinde bir harcama tasarrufu sağlanacağı öngörülmüştü. Bu miktar IMF dördüncü gözden geçirme çerçevesinde verilen niyet mektubunda 11,3 katrilyon lira düzeyine çıkarılmıştır. GSMH'ya oran olarak yüzde 3,2 düzeyine karşılık gelen harcama tasarrufları 2003 yılı için hedeflenen faiz dışı fazla hedefinin yaklaşık yarısına eşittir. Harcama tasarruflarının esas olarak yatırım harcamaları, personel harcamaları ve doğrudan gelir başta olmak üzere tarımsal destekleme harcamaları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Tablo 16. 2003 Yılı Bütçesi ve Dördüncü Gözden Geçirme Çerçevesinde Öngörülen Tedbirler

TEDBİRLERİN TOPLAMI	
1 HARCAMALARDA TASARRUFA YÖNELİK TEDBİRLERİN ETKİSİ	9.801
2 GELİR ARTIRICI TEDBİRLERİN TOPLAM ETKİSİ	5.972
3 AÇIKLANAN PAKETTE YER ALMAYAN TEDBİRLER (BAZ SENARYO İÇİNDE OLAN)	3.250
4 NİYET MEKTUBU ÇERÇEVESİNDE GETİRİLEN İLAVE TEDBİRLER	1.500
TOPLAM	20.523

Yatırım harcamalarındaki kesinti düzey olarak 4 katrilyon liranın üstüne çıkmıştır. Bu miktar toplam harcama tedbirinin yaklaşık yüzde 40'ına eşit olması yanında program döneminde yatırımlar üzerinde yapılan en yüksek reel kesintiyi de ifade etmektedir. Yine, orta vadeli perspektifte bir politika olarak uygulamaya konulan doğrudan gelir desteğine ilişkin ödemelerin önemli bir kısmı bir sonraki yıla ertelenmiştir. Kamu personel sayısındaki artışın üst limitinin belirlenmesi, ücret ve maaş artışlarının sınırlanması, işçilere (içlenecek ilave ikramiyelerin bir sonraki döneme ertelenmesi gibi dönemsel niteliği ağır personel harcamalarını kısıcı tedbirler yanında sağlık harcamaları üzerindeki kontrolü artırmak suretiyle sağlık harcamalarında disiplini sağlamaya çalışan ünlemler getirilmiştir. Ayrıca, diğer cari harcamalarda kesinti yapılması ve savunma harcamalarının bir kısmının ertesi yıla devredilmesi gibi bilinen uygulamalara da devam edilmesi programlanmıştır. 2003 yılı için yukarda özet olarak verilen tüm bu harcama azaltıcı tedbirler de esas olarak daha önceki tedbirler gibi dönemsel nitelikli ve bir defaya mahsus olrna özelikleri ağır basan önlemler niteliğindedir.

Toparlayacak olursak, aslında faiz dışı fazla ve buna ulaşmak için alınan tedbirler 2000 programında olduğu gibi 2002 programında da önemli ölçüde içinde bulunulan atmosferden etkilenmiş ve bu da mali uyumda kalite sorununun bu programda da önceki programda olduğu gibi geri plana itilmesi sonucunu doğurmuştur denebilir. Bu dönemin bir özelliği de yukarıda ele almaya çalıştığımız gibi mali uyum tedbirlerinin giderek yapısal özellik arzeden sorunlara (personel indirimi, kamu sektörünün etkin çalışması, idari kapasiteyi ilgilendiren tedbirler gibi), anlık tasarruf tedbirleri anlayışı çerçevesinde yaklaşılması durumunda kalınmasıdır. Bu da bizi uzun süre geleneksel harcama azaltıcı ve gelir

arttırıcı tedbirlerle faiz dışı fazla hedefine ulaşmaya çalışmanın sürdürülebilir olup. olmayacağı sorusuna götürmektedir. Bu sorunun cevabı büyük ölçüde kamu mali yönetim reformu,devletin yeniden yapılandırılması ve özellikle vergi reformu konularının geciktirilemez bir biçimde hayata geçirilmesi ile ilintili gözükmektedir.

VI. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu tebliğde esas olarak istikrar programlarında mali uyumun kalitesi konusunda yanıt aramaya çalıştık. Gene! teorik çerçeveden yola çıkarak rnali uyumun kalitesini büyümeye katkı sağlamaya yönelik maliye politikası tedbirleri ile mali uyumu sağlarken uygulanan enstrümanların kalitesi olarak iki boyutta ele almaya çalıştık. Mali uyumun önündeki kısıtların ise program başlangıç koşulları ve özellikle ülkelerin önceden beri nispeten düzgün işleyen vergi ve harcama yönetim sistemlerinin olup olmadığı ile de yakından ilgili olduğu saptamasını yaptık. Bu analizler ışığında ülkemizde uygulanan istikrar programlarına baktığımızda genel olarak uyumun yükünün vergi ve benzeri tedbirler üzerinde kaldığı harcamaların ise diğer ülkelere oranla mali uyumdan dramatik bir biçimde etkilenmediği tersine artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık özellikle eğitim ve sağlık harcamalarında belli ölçüde bir koruma sağlanmasına rağmen bakım onarım ve idame harcamalarındaki azalma trendinin bu tür hizmetlerin ileride devam ettirilmesinde sorun yaratabileceği dolayısı ile kamu sektörünün net değerinde olumsuzluk yaratacak bu tür harcama kısıntılarının sınırına gelindiği düşünülmektedir. Kamu yatırımları için de aynı sonuçlara ulaşmak mümkündür. Buna karşılık mali uyum sırasında uygulanan enstrümanların da önemli ölçüde başlangıç koşullarından etkilendiği krizler,dış etkenler, siyasi belirsizlik ve kararsızlık ortamı ve piyasa beklentileri yoğunluğu içinde alınmak durumunda olan kararların (karar alıcıların ikilemi) harcama ve gelir tedbirlerinin kalitesini olumsuz etkilediği ve çoğu tedbirlerin bu anlamda bir defalık, önceliklere yeterince değinilmeden alman tedbirler olarak tasarlanmak durumunda kalındığı görülmektedir. Kuşkusuz bu süreç zarfında programların kamu mali yönetiminin güçlendirilmesi konusunda doğru teşhisler koyduğu ve kısa vadede kalitesi tartışmalı tedbirlerin yerini reformlara dayalı bir yapının almasını amaçladığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Kamu mali yönetimi reformlarının daha fazla gecikmesi bu anlamda uygulanmakta olan programlarının bu sefer sadece kalitesini olumsuz olarak etkilemekle kalmayacak, daha önce de belirttiğimiz gibi hedeflere ulaşılmasında maliye politikası tedbirlerinin sürdürülebilirliği konusunu da tartışmalı hale getirecektir.

E K İ IMF ile Yapılan Stand By Düzenlemeleri

IMF ile Yapılan Stand - by Düzenlemeleri

Düzenlemenin (Başlangıç Tarihi)	Miktar (Milyon)	Niyet Mektubunun İmza Tarihi
1. 4 Ağustos 1958	25.0$	7/14/58
2. 1 Ocak 1961	37.50 $	11/25/60
3. 30 Mart 1962	31.00$	1/23/62
4. 15 Şubat 1963	21.50$	12/20/62
5. 15 Şubat 1964	21.50$	11/6/63
6. 1 Şubat 1965	21.50$	11/21/64
7. 1 Şubat 1966	21.50$	11/20/65
8. 15 Şubat 1967	27.00 $	11/18/66
9. 1 Nisan 1968	27.00 $	1/25/68
10.1 Temmuz 1969	27.00 $	5/22/69
11.17 Ağustos 1970	90.00 $	7/31/70
12. 24 Nisan 1978	300 SDR	3/23/78
13. 19 Temmuz 1979	250.SDR	6/30/79
14. 18 Haziran 1980	1.250 SDR	6/2/80
15.24 Haziran 1983	225.00 SDR	5/18/83
16. 4 Nisan 1984	225.00 SDR	3/12/84
17. 8 Temmuz 1994	610.5 SDR	5/27/94
18. 1 Ocak 2001	15.038.4 SDR	12/9/99
19. 04.02.2002	12.821 SDR	1/18/02

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı ve IMF arşivlerinden kendi bulgularımız.

KAYNAKÇA

Alesina, Alberto and Roberto, Perotti, 1996, "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER Working Paper 5730

Asad, Alam ve Sundberg, Mark , Mayıs 2002, "A Decade of Fiscal Transition", mimeo, World Bank.

Barro, Robert _]., 1997, "Two Types of Reforms (Serious and Not)" Hoover Digest Selections, No:2 (vvww-hoover.stanford.edvo/publications/seleciions/972/barro.html)

Blejer, Mario ve Adrianne Cheasty, 1993, "The Deficit as an Indicator of Government Solvency", Mario Blejer ve Adrianne Cheasty (Editörler), "How to Measure Fiscal Deficits ?" , IMF

Brixi, Polackova Hana ve Anita Papp ve Alen Schick, 1999, "Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary" , VVorld Bank, Policy Research VVorking Paper, 2176

Daniel, J., 1997, "Macroeconomic Impact and Policy Response", s. 27-35, Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy, W.Aleksandri ve diğerleri, IMF

DPT, 2000, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık", 8 inci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu

DPT, 2003, "2003 Yılı Programı"

Easterly, Williarn, 1999, " When is fiscal adjustment an illusion", World Bank, Policy Research VVorking Paper, No: 2109

Emil, Ferhat ,1999, "Kamu Mali Yönetiminde Raporlama ve Şeffaflık" Yayınlanmamış Ders Notlan (Bilkent Üniversitesi)

Emil, Ferhat, Emin Dedeoglu, Memduh Can Erdem, 2000, "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?" İzak Atiyas,. Şerif Sayın (Editörler) , "Kamu Maliyesinde Saydamlık", TESEV yayını,İstanbul 2000

Emil, Ferhat, İzak Atiyas,Yasemin Bal Gündüz, Memduh Can Erdem , 1998, "Quasi Fiscal Activities and Composition of Fiscal Adjustment", Hazine Müsteşarlığı Araştırma Dizisi

Erkan, Volkan, 2001, "Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)", DPT yayını

International Monetary Fund web sitesi , www.imf.org
IMF, 2001, Government Finance Statıstics Yearbook

Mackenzie, G.A., ve Orsmond, David ve Gerson, Philip R., 1997, "The Composition ol Fiscal Adjustment and Growth , Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies", IMF Occasional Paper 149

Mackenzie, G.A ve Stella Robinson, 1996, "Quasi Fiscak Operations of Public Financiail Institutions", IMF Occassional Paper, 142

Milli Eğitim Bakanlığı, 2003, "Plan-Bütçe Komisyonuna sunulan Milli Eğitim Bakanlığına İlişkin Rapor"

Solmano, Andres, 2001 "Can Reforming Global Institutions Help Developing Countries Share More in the Benefits from Globalization?", World Bank

Schadler, Susan, Adam, Bennet ve diğerleri, 1995, "IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements - Part I : Key Issues and Findings", IMF Occasional Paper 128

Tait, Alan, 1993. " Budgetary and Tax Reforms, Institutional Requirements, and Fiscal Policy", Richard C.Berth ve diğerleri (editörler), "Coordinating Stabilization and Structural Reform", IMF Institute

Tarschys, Daniel, 2002, "Time Horizons in Budgeting" , OECD Journal on Budgeting, Volume 2, No:2

VVorld Health Organization, 2002, WHO 2002 Report

YVorld Bank, 2001, "Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government (PEIR)", Report No. 225-TU

VVorld Bank, 2002, "Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II"

VVorld Bank, 2002, "Turkey: Reforming Health Sector for Improved Access and Efficiency", Report No. 24358-TU

Yılmaz, H. Hakan, Nisan 2003, "2003 Yılı Bütçe Tasarısı ve Ekonomik Program: Gelinen Nokta ve Muhtemel Risklerin Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme", *s.* 141-151, Vergi Dünyası, Sayı 260

Yılmaz, II. Hakan, Aralık 2002, "Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Tahminlerinin Gerçekleşmelere Göre Güvenilirlik Düzeyi", Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Araştırma Sempozyumu 2002

Yılmaz. FI. Hakan, Kızıltaş, Emine, Hürcan, Yasemin, 2000, "Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde: IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme?" İzak Atiyas, Şerif Sayın (Editörler) , "Kamu Maliyesinde Saydamlık", TFSFV yayını. İstanbul 2000.

Ferhat EMİL-Hakan YILMAZ: Ben bizi dinlediğiniz için teşekkür ediyorum. Zamanı aştık kusura bakmayın.

Doğan CANSIZLAR: Evet, epey bir zaman aşıldı. Gerçekten konu enteresandı. Şimdi çok teşekkür ediyoruz Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz'a. Burada üzerinde durulan uygulanan maliye politikalarının kalitesi özellikle. Burada bir iki nokta üzerinde durmak lazım. Bir tanesi tasarruf tedbirleri dediğimiz hadise. Tasarruf tedbirleriyle istenilen sonuçların alınamadığını, alınamayacağını burada da tebliğde de aşağı yukarı ortaya konuldu. Aksine, başbakanlıkta bildiğiniz gibi izin müessesesi çalışması nedeniyle de yeni bir bürokrasi ve kırtasiye yaratmış oluyoruz bu tür tedbirlerle. Bir başka husus üzerinde durulması gereken, tebliği dinlerken, faiz dışı fazla konusu. Şimdi faiz dışı fazla ile borçların eritilmesi, tabi bir faktör diğer faktörlerin yanı sıra. Fakat, faiz dışı fazlanın her zaman bazı koşullar oluşmadığı takdirde, borçların miktarında azalmaya sebep olmadığını görüyoruz. Bunu nasıl görüyoruz? Faiz dışı fazla eğer veriyorsak, borç miktarında azalma olması lazım. Artı borç faizi ödemesinde azalma olması lazım. Fakat Türkiye örneğine baktığımızda bu iki faktör de gittikçe artıyor. Faiz dışı fazla nedeniyle de asıl yönelmesi gereken yatırımlar açısından ödeneklerin azalmasına ve sosyal transferlerin azalmasına sebep oluyor. Bir ölçüde faiz dışı fazlanın çok fazla etkili olmadığını burada belirtmek isteriz. Bu konu ile ilgili Mourice Goldstein'm 2003 Şubat tarihinde bir rapor de denilebilir ama uzun bir makalesi var. Belki genç araştırmacı arkadaşlara bunu önerebilirim. "Debi Sustainability, Brazil and IMF" adlı makale ya da rapor. Orada da faiz dışı fazlanın her zaman diger koşullar oluşmadığı takdirde borcun sürdürü leb il meşinde borcun azaltılmasında, faizlerin azaltılmasında pek fazla etkili olmadığını, aksine uygulanan bu sıkı para ve maliye politikası nedeniyle yatırımların azalmasına, büyümenin azalmasına neden olduğu konusunda bir vurgulama var. Burada bunu ifade etmek istiyorum. Bu konunun iyice bir araştırılmasında büyük yarar var diye düşünüyorum.

Evet, konu ikinci tebliğe geldi. "IMF ile Yapılan Stand-By Anlaşmaları Çerçevesinde Gerçekleştirilen Borçlanma Maliyeti", ki borçlanma maliyeti oldukça önemli. Bugün için baktığımızda biriken iç borçlar açısından olsun, dış borçlar, özellikle iç borçlar açısından olsun toplam borç stokunun neredeyse dörtte üçüne yakın bir bölümü faizden geliyor. Bugüne kadar ki kümülatif rakamlar açısından baktığımızda. O bakımdan maliyet çok önemli. Sayın hocamız soz sizde.

Dr. Veysi SEVtĞ: Teşekkür ederim Sayın başkanım. Değerli konuklar, değerli hocalarım; rahmetli hocam Halil Nadaroğlu anısına böyle bir toplantıda, böyle bir konunun bana verilmiş olması benim için bir ayrıcalık oluşturdu. Şimdi önemli bir konu, ben bu konuda Sayın Berksoy'a tebliğimi sunacağımı ve internete geçeceğimi söylemişti. Fakat bazı nedenlerden dolayı geçemedik. O benim sorunum değil. Çünkü fevkalade üzüldüm. Şimdi açıklayacağım. Bu konuda hiçbir yazılı belge bulamadığınız gibi, rakamların açıklanması da sakıncalı gibi geldi. Şimdi esasında bunu biraz sonra göreceğiz.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) İLE YAPILAN BORÇLANMA MALİYETİ HESAPLAMALARI

Dr. Veysi SEVİĞ*

1) Kredi için son çare IMF

1929 Büyük Dünya Bunalımı sonrası ödemeler dengesi sorunlarının uluslararası parasal sistemde ortaya çıkardığı dengesizliklerin ve dış ticaret daralmalarının önüne geçebilmek için Türkiye'nin de dahil bulunduğu 44 ülkenin katıldığı Bretton VVoods konferansını takiben Uluslararası Para Fonu IMF (International Monetary Fund) kurulmuştur. .

1971 yılma kadar sabit fakat ayarlanabilir kur sistemine dayalı olarak sürdürülen politikalar giderek başarısız olduğundan, yeni arayışlara yönelen IMF istikrar programları üreterek sorunlu ülkelere bu programları uygulamaları koşulu ile kredi desteği sağlamaya başlamıştır. Bir başka anlatımla ekonomik açıdan sorunlu hale gelen ülkelere öncelikle bir istikrar programı hazırlanarak bu programlar kredilendirmek suretiyle desteklenmektedir. 1971 yılından sonra IMF'nin programa bağladığı anlaşmalar uluslararası kredi kuruluşları tarafından desteklenmiştir.

Genel olarak IMF desteğinde uygulamaya konulan istikrar programları, dış ticaret işlemleri ile dış ödemeleri serbest bırakmakta, bunun sonucunda da dış dengenin kurulmasına önem vermektedir.

Sürekli dış dengesizliklerle karşılaşan az gelişmiş ülkelerin bu sorunları çözmede IMF, ortodoks istikrar programlarını desteklemiş ve bu model, dış dengenin sağlanmasına yönelik olarak enflasyon baskısını azaltıcı sonuçlar vermiştir.

Daha sonraları üst üste gelen başarısızlıklar nedeniyle IMF'nin faaliyet alanının daraltılmasına karar verilmiştir. 1999 yılında IMF Başkan Yardımcısı IMF'yi "kredi için son çare" "LENDER OF LAST RESORT" konumuna getirmeyi önermiştir. (STIGLITZ; Joseph E. "Globalization" Penguin 2002 Sf:206)

IMF'nin bu konumu bir anlamda sorunlu ülkenin borç alabilir nitelikte olduğunun göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Son kredi mercii olma olgusu en azından bir moral ve yönlendirici olma özelliğini beraberinde getirmiştir.

IMF'nin üstlendiği yeni rolün başarılı olduğunu söyleyebilme olanağı yoktur. (MSHKIN; S:Frederic - EAKINS; Stanley G. "Financial Markets-Institutions " 4.Baskı 2003 Sf: 362) Uygulamaya konulan istikrar programlarında son karar verme mercii son kredi mercii olan IMF'dir. Bu bağlamda uygulamaya konulan istikrar programları önem arzetmekledir.

Marmara Üniversitesi, iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Emekli Öğretim Üyesi.

IMF'İn izlediği önemli politikalardan birisi de dış borçlanmaya yönelik finansman programlarına vermiş olduğu önemdir. İç borçlanmada belli bir noktada ortaya çıkması muhtemel tıkanmanın önüne geçebilmek ve kaynak yetersizliğinden dolayı yükselen faizleri durdurabilmek ve hatta aşağıya çekebilmek için dış borçlanmaya yönelmek, bir anlamda ülke kaynaklarının dışarıya aktarımı anlamına gelmektedir.

Son yıllarda özel finans kuruluşları Türkiye'yi kredilendirmede isteksizdirler. Bankacılık kesiminde geçtiğimiz yıllarda ortaya çıkan sorunların temel nedeni Türkiye'nin iç borçlanmada düşmüş olduğu hatalar dizisidir.

Bu bağlamda Türkiye'nin ister istemez son kredi mercii olarak IMF'ye başvurması kaçınılmaz olmuştur.

IMF destekli programların uygulanmasında sağlanan mali desteklerin başlangıç maliyetleri son derece düşük olmaktadır. Bu nedenle cazip gelmektedir. Ancak kredinin kullanımı aşamasında ortaya çıkan sorunlar ve özellikle yapılan sözleşmenin eklentileri durumundan olan özel koşulların bilahare işlerlik kazanması gerçek borçlanma maliyetini önceden bilinmesini önlemektedir.

Uygulamada devamlı olarak iç borcun çevrilebilirliği dikkate alınmaktadır. Bu nedenle iç borçlanma yerine dış borçlanma tercih edilmekte ve IMF'de bu konuda destek sağlamaktad ı r.

Gerçekte IMF politikaları ülkelerde aşırı borçlanarak istikrar sağlanabilmektedir. (YENTÜRK, Nurhan "Arjantin Krizi-Dış Borç İle Tango" İşletme ve Finans, Sayı 193) ekonomik büyüme hedefini hiçbir şekilde içinde barındırmayan IMF istikrar politikaları, ülkelerin dış borçlarını çeviremeyecek bir noktaya gelmelerine neden olmaktadır. Bu bağlamda üstlenilen kredi maliyeti ise ayrı bir sorun ve bilinmezlik kaynağı durumundadır.

Dış borçlanma koşullarının başlangıçta tüm ayrıntıları ile açıklanması, uygulamada kredi dilimlerinin kullanılmasına IMF'nin kendi elemanlarınca yapılan denelim sonuçlarına göre karar verilmesi kredi maliyetlerini etkilemektedir.

Dış borç faiz ödemelerinin iç borç faiz ödemeleri kadar düzenli izlenmesi mümkün değildir. Bunun temel nedeni yapılan sözleşmelerin öze! hükümleri veyahut da sözleşmeye eklentileridir. Kamuoyunun bu bilgilere erişmesi mümkün değildir.

Ülkemizde son yıllarda giderek önemi artan borç yükünün oluşumunda izlenen politikalar ile bu oluşumun gerçek maliyeti yeterince irdelenmemiş ve araştırılmamıştır. Bu bağlamda sürdürülen çalışmaların çoğunlukla iç borçlanmaya yönelik olduğu gözlenmekledir.

Oysa ülkemiz zaman zaman dış borçlanma sarmalına girebilmekte ve sarmaldan çıkabilmek için göstermeye çalıştığı uğraşların yetersiz kaldığı gözlenmektedir.

Son yıllarda IMF ile yapılan anlaşmanın kredilendirme açısından maliyeti konusunda sadece normal koşullarda uygulanan faiz oranlarının ve anlaşma ilkelerinin dışında birçok bilinmeyeni de içerdiği mevcut gelişmelerden anlaşılabilmektedir.

IMF, özellikle 1994-1995 Meksika finansal krizi ile 1997-1998 Doğu Asya'da yaşanan finansal olaylar nedeniyle ortaya çıkan sorunları aşmada zorlandığı için üstlendiği rolünü değiştirmeye yönelmiş, bunun sonucunda 1999 yılından bu yana kredilendirme nedeni ile denetimi altına aldığı ülkelerde farklı rol üstlenmeye başlamıştır.

Gerçekte IMF'nin üstlendiği rolde başarılı olduğunu söyleyebilme olanağı yoktur. Yıllardır denetimi altında tuttuğu ve farklı reçeteler uygulattığı Arjantin bu konuda tipik bir örnek oluşturmaktadır.

IMF'nin üstlenmesi gereken fonksiyonel görev, ekonomik çöküntü ile karşı karşıya kalan ülkelerde, kendilerini yenileyip tam istihdamı sağlayacak fonları tahsis etmek olmasına karşılık, IMF bu fonları sağlarken önerdiği istikrar programlarında tek taraflı ve daha çok belli bir sermaye hakimiyetine yönelik önerilerde bulunduğu için başarısız olmuştur.

Son yirmibeş yıl içerisinde IMF'nin yapmış olduğu çalışmalarda, dünyada yaşanan ekonomik krizler daha ağır sonuçlar doğurmuş, bazı hesaplamalara göre yüze yakın ülke krizle karşı karşıya kalmıştır. (STIGLITZ, a.g.e. sf: 15)

IMF'nin klasik nitelikte uygulattığı politikaların daha çok sermaye piyasasının liberalleşmesi, kamu mallarının ölçüsüz tasfiyesi, sağlanan dış mali olanakların büyük bir çabuklukla ödenir hale getirilmesi gibi, gerçekte sosyal adalet ilkeleri uyuşmayan özellikte olması nedeniyle, mevcut sorunların zaman içerisinde daha da artığı gözlenmektedir.

Bir ekonomide baş gösteren olumsuzluğun nedenlerini kavramak ve bu olumsuzlukların aşılmasına yönelik politikaları belirlerken, o ekonomik yapının tüm özelliklerinin dikkate alınması gereklidir. Ayrıca söz konusu ekonomiyi sağlıklı hale getirebilmek için sağlanacak maddi olanakların geriye dönüşü sağlarken, belli ilkelerin dikkate alınması kaçınılmaz olmaktadır.

Dış borçların ödenmesini kolaylaştırmaya yönelik olarak IMF tarafından önerilen programın en önemli özelliklerinden birisi de yurtiçi tasarruflardan sağlanacak fonların dış borç faizi olarak ödenmesidir. Bir başka anlatımla ulusal kaynakların dış borç faizine tahsis edilmesinin kaçınılmaz bir sonuç olarak kabullenilmesidir. Bu durum istikrar programını uygulayan ülkelerde tüm yaşamı olumsuz etkilemekte, işsizlik ve gelir bölûşumundeki dengesizlik mevcut yapıyı daha da bozmakladır.

Oysa ekonomik darboğazların temel nedenlerinden birisi de ülke içerisinde temel finansman kaynaklarının oluşturulamamışıdır. Bu nedenle daha çok kredili yaşamı tercih eden ülke halkının, elindeki maddi olanakları daha da azaltmaya yönelik olarak uygulamaya konulan mali politikalar mevcut durumu daha da zora sokmaktadır.

Bir görüşe göre IMF ile yapılan istikrar anlaşmaları kapsamında alınacak kredilerle ekonomiyi canlandırmak ve belli bir rahatlık sağlamak mümkündür. Ancak burada üzerinde durulması gereken en önemli konu IMF'nin sağladığı kredilerin koşulları ve geri ödemenin başlangıç tarihine kadar süz konusu ekonominin borç taksitlerini ödeyebilecek birikime kavuşup kavuşamayacağı hususudur.

Çoğu kez IMF borç taksitlerinin vadesinde ödenmesi konusunda ısrarcı olmakta veyahut da kredi kullanan ülke üzerinden mevcut istikrar programının olumsuz etkileri ile ülke üzerinde kendiliğinden psikolojik bir baskı oluşturmaktadır.

IMF'nin açmış bulunduğu kredinin kullanım koşulları ise ayrı bir sorun kaynağı olmaktadır. Çünkü genellikle IMF'clen sağlanan kredi, dilimler halinde kullandırılmakta, bu dilimlerin kullanım tarihleri çoğu kez kredi kullanan ülkenin kritik dönemleri ile örıüştnemektedir. Bu konuda IMF'nin bugüne kadar yapmış olduğu uygulamalarda kredi dilimlerinin kullanıma açılışında ülkenin özel koşullarının dikkate alınmadığı görülmüş, buna karşılık mevcut istikrar programının gereklerinin tam olarak yerine getirilip getirilmediği hususu esas alınmıştır.

Bir başka anlatımla IMF'nin mevcut istikrar programı ile uygulayıcı ülke uyum sağlayatnıyorsa, bu takdirde kredilendirme işlemini askıya alabilmekte, dolayısıyla kredilendirmeden önce mevcut bulunan olumsuz tabloya nazaran daha da olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına ortam hazırlayabilmektedir. Çünkü uygulanan istikrar programına göre hareket eden ülke yönetimleri çoğu kez dış etkenler nedeniyle istikrar programından belli bir sapma gösterebilmekte, buna karşılık söz konusu sapmanın varlığı nedeniyle bir anlamda cezalandırılarak, o güne kadar uygulanan istikrar programının getirdiği maliyeti de üstlenmek zorunda kalabilmektedir.

Çoğu kez ekonomik olanakların yetersizliği sonucu imzalanan ve uygulanması kabul edilen istikrar programlarının muhtemel getireceği ek yükler dikkate alındığında olayın gerçek yüzü daha iyi anlaşılır olmaktadır.

Türkiye'nin IMF ile sürdürmekte olduğu paket programın gerçekte iki farklı yüzü vardır. Birincisi IMF'dcn alınan ve Türkiye'ye dilimler halinde aktarılan destek kredisinin maliyeti ne olacaktır? İkinci yüzü ise uygulanan istikrar politikasının sonuçta ortaya çıkaracağı tablonun, yani gelecekte ülkemizin ekonomik yapısının nasıl bir görüntü sergileyeceğidir.

IMF'nin Türkiye'ye sağlamış bulunduğu kredi maliyetini kağıt üzerinde hesaplamak kolaydır. Ancak anlaşma süresince ortaya çıkan tıkanıklıkların ülkemize getireceği maliyeti başlangıçta hesaplayabilme olanağı yoktur. Özel koşullar içerisinde yer alan ve kredi maliyetini yükselten hususlar kredi sözleşmesinin en önemli yönü olmasına rağmen, bu konuda yapılan sözleşmeler gizli kaldığından hayati bir belirsizlik söz konusudur.

Diger yandan uygulanan program gereği kamu mallarının özelleştirilmesinde izlenen politikalar lam anlamı ile milli servetin el değiştirmesine ve dalıa açıkçası

yabancılaşmasına neden olabilmektedir ki, bu dönüşümün sonraları telafi edilmesi mümkün görülmemektedir.

İler alanda yapılması düşünülen özelleştirmenin gelecekte nasıl bir sonuç vereceğini şimdiden belirlemek mümkün değildir. Örneğin ormanların özelleştirilmesi, bazı verimli kamu kuruluşlarının özellikle yabancı sermayeye açık hale getirilmesinin ekonomik ve sosyal boyutlarını belirlemek çok zordur.

Ancak ekonominin yabancılaştınlmast, ülkenin siyasal bütünlüğünü ve bağımsızlığını da etkileyen bir durumdur. Bugün dünyanın bazı ülkelerinde yaşanan sorunlar bu nedenlerden kaynaklanmaktadır.

IMF; çoğu kez uygulattığı programların sakıncalarını görmemezlikten gelmektedir. Fgcr IMF bu özelliğini dikkate almaz ise başarısızlığını sürdürecektir. Son yıllarda yaşanan Arjantin deneyimi bu kanının somut örneğini oluşturmaktadır. Bu bağlamda Arjantin deneyiminde korkunç bir kriz tehlikesi yaratan kararlar yumağının ne kadar hatalı okluğu sonradan anlaşılmıştır.

Türkiye ise su anda eşikte bulunmaktadır. Bu eşik aşıldığında dönüşü mümkün olmayacak bir serüven başlamış olacaktır. Eşiğin aşılması için ise bir anda alevlenen yağmalama politikalarından vazgeçilmesi gerekmektedir.

2) Bütçe açığını kapatmaya yönelik IMF modeli borçlanma:

Borçlanma bazı durumlarda alışkanlık haline dönüşmektedir. Bu alışkanlığın temelinde yatan neden, başlangıçta borçlanmanın kolaylığı ve hata özendirici olmasındandır. Türkiye'de zaman içerisinde borçlanma vergilendirmeye tercih edilmiş bilahare giderek arlan kamusal borçların ödenmesine yönelik yöntemler araştırılmaya başlanmıştır.

2H.03.2002 gün ve 47^0 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında"ki yasa çerçevesinde hazırlanmış olan ve 1 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu Ve Yuruuilmeşine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında"ki Yönetmelik ile kamu borç vc risk yöneliminin temel ilkeleri;

* Makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu sürdürülebilir, .saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,

Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, ona ve uzun vadede mümkün olan en tluşıık maliyede karşılanması olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

İç borçlanmada ortaya çıkan sorunlar ile dış borçlanmada karşılaşılan olumsuzluklar nedeniyle 2000 yılı başında uygulamaya konulmuş bulunan İstikrar Programının en önemli beklentisi kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasıdır.

2000 yılının Kasım ayı sonunda Merkez Bankası'nm net iç varlıkları dondurma kararına rağmen döviz rezervinde ortaya çıkan azalma nedeniyle IMF'den ek rezerv kolaylığı sağlanıncaya kadar devam etmiştir.

Ancak 2000 yılında 54.2 milyar ABD doları tutarında olan iç borç stoku 2002 yılında 84.9 milyar ABD doları tutarına yükselmiştir.

2001 yılında kamu bankaları Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Bankacılık operasyonları nedeniyle bu bankalardan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nm satın aldığı iç borçlanma senetlerinin toplamı 12.3 milyar ABD doları (Gayrisafi milli hasılanın % 6.1'i iken) 2001 yılında bu toplam 39.3 milyar ABD doları (Gayrisafi milli hasılanın % 26.5'i) düzeyine çıkmıştır. Bu durumda iç borç stokunun 2001 yılındaki artışının 27 milyar ABD doları tutarındaki kısmı kamu bankaları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankalara verilen borçlanma senetlerinden kaynaklanmaktadır. Bir başka anlatımla bu aktarımın gayrisafi milli hasılaya oranı yüzde 18.2'dir.

İç borçlanmada kısa vadeli kamu borçlanma kağıtlarının daha cazip olması borçlanma maliyetlerini etkilemiş ve kısa vadeli sıcak para harekatına da kaynak oluşturmuştur.
2002 yılının Mayıs ayında ortaya çıkan siyasi belirsizlik ve Irak operasyonu tartışmaları faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bu gelişmeye paralel olarak daha çok Türk Lirası cinsinden kısa vadeli iç borçlanma yanında döviz cinsinden uzun vadeli dış borçlanmaya yönelinmiştir.

Türkiye'nin yaklaşık üç yıl içerisinde yaşamış olduğu mali sorunlar nedeniyle 2002 yılında mevcut Stabd-By düzenlenmesi iptal edilerek, 2002-2004 dönemini kapsayacak şekilde yeni bir stand-by düzenlenmesine gidilmiş, bu düzenlenmenin kabul edilmesiyle, birlikte yapılan gözden geçirmeler sonucunda 2002 yılında IMF'den 9.929 milyon SDR tutarında kaynak sağlanmıştır.

Bir birim SDR 1.363 ABD doları olduğuna göre IMF'den 2002 yılında toplam olarak 13.533.5 milyon ABD dolarıdır.

2002 yılı sonu İtibariyle IMF'e olan toplam borç stokul6.2 milyar SDR'dir bu tutarın 14.6 milyar SDR'sİ bütçeye aktarılan kısım kapsamındadır.

Aşağıdaki tablolarda 2000-2002 döneminde IMF'den yapılan kullanımlar 2000-2001 Stand-By düzenlemesi ile 2002-2004 Stand-By düzenlemesine göre ayrı ayrı gösterilmiş bulunmaktadır».

* Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2003,

Tablo 1: 2000-2002 Döneminde IMF'den Yapılan Kullanımlar

DÜZENLEME	IMF KredlsinİB **Hesaplarımıza** Glrb} Tarihi	T:C Merkez Bankası'na Aktarılan Kısım (SDR)	Bütçeye Aktarılan Kısım (SDR)	Toplam Kredi Tutan (SDR)
2000-2001 STAND-BY DÜZENLEMESİ				
1. Gözden Gedme	3 Mayıs 2000	221.720.000	0	221.720.000
2. Gttzdcn Gedme	11 Temmuz 2000	221.720.000	0	221.720.000
3.& 4. Gözden Geçirme	28 Aralık 2000	2.178.640.000	0	2.178.640.000
5. Gözden Gedme	8 Şubat 2001	1.089.300.000	0	1.089.300.000
6.& 7. Gözden Gedme	18 Mayıs 2002	0	3.000.020.000	3.000.020.000
8. Gözden Gedme	17 Temmuz 2001	0	1.201.460.000	1.201.460.000
9. Gözden Geçime	8 Ağustos 2001	0	1.201.460.000	1.201.460.000
10. Gözden Gedme	3 Aralık 2001	221.280.845	2.181.639.154	2.402.920.000

Buna göre 2000-2001 Stand-By düzenlemesine göre T.C. Merkez Bankası Hesaplarına aktarılan kaynak 3.932.660.845 SDR, bütçeye aktarılan kısım ise 11.517.240.000 SDR'dir. İkinci dönem olarak kabul edilen 2002-2004 Stand-By düzenlemesi çerçevesinde doğrudan bütçeye sağlanan destek ise 9.929.200.000 SDR'dir. Bunun dökümü ise aşağıda gösterilmiş bulunmaktadır.

Tablo 2: 2000-2002 Döneminde IMF'den Yapılan Kullanımlar

DÜZENLEME	IMF Kredisinin Giriş Tarihi	T:C Merkez Bankası'na Giriş	Bütçeye Aktarılan	Toplam Kredi Tutan (SDR)
2002-2004 STAND-BY DÜZENLEMESİ				
Stand-By Düzenlemesinin Kabulü	7 Şubat 2002	**0**	7.326.**400.000**	7.326.400.000
1. Gözden Gedme	18 Nisan 2002	**0**	867.**600.000**	867.600.000
2. Gözden Geçirme	3 Temmuz 2002	**0**	867.**600.000**	867.600.000
3. Gözden Geçirme	12 Ağustos 2002	**0**	867.**600.000**	867.600.000

EMF'ye olan borçlar arttıkça ülkemizin ekonomik yapısı ve yönlendirilmesi konusunda yapılan denetimler hem sıklaşmakta hem de daha köşeli hale gelmektedir.

IMF'nin Türkiye'ye sağlamış olduğu maddi destekle ilgi hesaplama oldukça karmaşıktır. Söz konusu faiz uygulaması sabit olmayıp değişkendir.

Türkiye'nin zaman İçerisinde izlemiş olduğu borçlanma politikalarındaki yanılgılar nedeniyle günümüzde istisnai ve denetimli bir ekonomik yapı ile karşı karşıya kalmış bulunmaktadır. Bu yapının düzeltilmesi zaman ve fedakarlık istemektedir.

Sahip bulunduğumuz borç stokunu ülkemiz her yıl ortalama iki kez çevirmek zorundadır. Oysa borç yükü bizden daha fazla olan ülkelerde iç ve dış borçları çevirme yükümlülüğü daha farklıdır.

Yaşanan bu olumsuzlukların düzeltilebilmesi için yapılması gerekenler bu günkü uygulamadan oldukça farklı bir görüntü sergilemektedirler. Bu nedenle izlenen borçlanma politikaları oldukça risklidir.

3) Bilmece: Borçlanma Maliyeti

IMF ile yapılan Stand-By anlaşmalarında belirlenen ilkelere uygun davranılması, taahhütlerin zamanında yerine getirilmesi halinde önceden belirlenen temel oran üzerine haftalık olarak değişken faiz uygulamasına yönelik borçlanma maliyeti hesaplanabilmektedir. Ancak anlaşma ile ilgili program sürdürülürken borç ödemede acze düşülmesi halinde (default) durum değişmektedir.

Borçlanma SDR (Special Drawing Rights) Özel Çekme Hakları IMF'in hesaplamalarında kullandığı özel parasal birimdir. IMF üyesi olan her ülke, fon bünyesindeki kotalarıyla orantılı özel çekme hakkına sahiptir.

31.03.2003 tarihi itibariyle 1 SDR = 1.363 ABD dolarıdır.
(www.imf.org/ex ternal/np/tr/sdr/burden).

Normal koşullar çerçevesinde stand-by kapsamındaki IMF faiz oranlan kredinin ülke kotasının %200'üne kadar olan kısmı için normal oran, kotanın %200-300'üne kadar olan kısım için normal oran+1, kotanın %300'ünden fazla olan kısım içinse normal oran+2'dir. Normal oran IMF tarafından belirlenen ve zaman içersinde değişen bir gösterge faiz oranı olup, 7 Nisan 2003 tarihi itibariyle yıllık %2,29'dur.

Bu bilgiler ışığında Stand-By kapsamında olan krediler için normal koşullarda uygulanması öngörülen faiz oranlan;

* Kotanın % 200'üne kadar normal oran;
* Kotanın %200-300Ü arası normal oran+100 bp,
* Kotanın %300'ünden fazla olan kısım normal oran+200 bp,

olmaktadır.

Fk rezerv kolaylığı olarak bilinen (Supplamental Reserve Facility) uygulamada ise sağlanan krediler için ;

* İlk yıl için normal oran + 300 bp.
* İlk yıldan sonraki her altı ay için 50 bp artırılarak hesaplanmaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi bu uygulama normal koşullarda geçerli olmaktadır. Defaulta düşülmesi halinde uygulama değişmektedir. Bu konuda geçerli olacak ilkeler sözleşme eklerinde yer almakta olup, kamu oyuna pek açıklanmamaktadır.

Başka bir anlatımla IMF ile anlaşma yapan ve kredi kullanan ülkelerin tümünün birden bire dış borç sarmalına düşmelerinin temel nedeni IMF'in zaman içersinde değişken faiz uygulaması ve defaulta düşen ülke için uyguladığı özel sistemdir.

SDR'de normal faiz oranı SDR oranının önceden belirlenmiş bir oranda artırılması suretiyle hesaplanmaktadır. Belirlenen oran mevcut dönem için %32 olmakla birlikte, fon tarafından değiştirilebilmektedir. Örneğin 12-18 Mayıs 2003 tarihleri arasında normal oran SDR oranının %32!si kadar artırılmak suretiyle %2,36 olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

SDR; Euro, Japon Yeni, İngiliz Sterlini ve ABD Doları'nm para piyasalarındaki faiz oranlarının ağırlıklı ortalamaları alınarak belirlenmekte olup, bu oran IMF tarafından duyurulmaktadır.

îlke olarak IMF kaynaklarından yararlanan bir ülke, beklenen dönemlerde geri ödemelerini yapmak zorundadır. Bu bağlamda yapılan anlaşmalarda belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hali default anlamına gelmekte olup, böyle bir durumun varlığında sözleşmedeki özel hükümler geçerli olmaktadır. *

IMF'den yapılan borçlanmanın özel çekme hakkı üzerinde olması halinde borçlanma maliyetlerinin sağlıklı bir biçimde belirlenebilmesi veyahut da hesaplanabilrnesi için sözleşme eklerindeki bilgilerin, bir başka anlatımla özel koşulların bilinmesi gerekmektedir. Uygulamada bu bilgilere yeterince ulaşılamamaktadır.

Ancak yine uygulamada özellikle son yıllarda kredilendirme işlemlerine uygulanan faiz oranlarının başlangıç oranından çok farklı olduğu anlaşılmaktadır.

Normal olarak IMF kaynaklarından yararlanan bir ülkenin "beklenen dönemde" geri ödeme yapması gerekmektedir. Ancak ülke beklenen süre içersinde geri ödemeyi yapamayacak durumda olursa, IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun karan ile, ödemenin zorunlu geri ödeme tarihine kadar ertelenmesi mümkün olabilmektedir. Bu takdirde uygulanacak olan faiz oranı ve eğer varsa cezai şart önem arzetmektedir.

Bu güne kadar konuya ilişkin herhangi bir inceleme ve araştırmanın yapılamamış olması işin gizliliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak yapılan hesaplamalara göre bazı hallerde uygulanan faiz oranlarının mevcut artırımlar nedeniyle beklenenin çok üzerinde olduğu sonucuna varılabilmektedir. Geçmiş dönemlerde rastlanan hesaplamalarda bu olguyu kanıtlar niteliktedir.

Olayı Türkiye açısından değerlendirecek olursak mevcut ekonomik koşullar ve dünya para piyasalarında var olan gelişmeler çerçevesinde, ödeme planlarında ortaya çıkacak gecikmeler veyahut da ertelemeler nedeniyle alman kredi maliyetlerinin %10'un üzerine çıkması söz konusu olabilmektedir.

Dr. Veysi SEVİĞ: Ben bu çalışmayı üzerime alırken Sayın Berksoy'a ve değerli hocama ve rahmetle andığım Halil Nadaroglu'na ve çok sevdiğim arkadaşım Güneri Ergülen'in anısına böyle bir olayı üstlenmek istedim. Fakat ben sizlerden bu konuşmayı yaptıktan sonra sözümü tutup rakamsal olarak bu çalışmanın metni var. Ekranlara yansıtmadan, sabrınızı taşırmadan kısa sürede olayı böyle söyledim. Hazine Müsteşar vekili burada, diğer arkadaşlarım burada. Yanlışlarım varsa beni derhal burada düzeltsinler. Cevap da vermeye hazırım. Teşekkür ediyorum.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ederim sayın üstadım, sayın hocam. Tabi borç maliyetinin IMF açısından stand-by anlaşmaları açısından güzel bir şekilde vurgulandığını hepimiz izledik. Çok teşekkür ediyorum. Hemen zaman kaybetmeden üçüncü tebliğimize geçiyoruz. "Finansal Piyasalar ve İç Borçlanma Maliyetleri Arasındaki İlişki: Türkiye Ve AB Ülkeleri Arasında Bir Karşılaştırma". Önce sanıyorum siz....

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Tebliğin bütününü ben sunacağım. Arkadaşım power-pointlerle bana destek olacak.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Oldu Mustafa Çelen Bey, buyurun.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Öncelikle teşekkür ederim. Sayın hocalarım, sevgili katılımcılar, sizi arkadaşım ve kendi adıma saygıyla selamlıyorum.

FİNANSAL PİYASALAR İLE İÇ BORÇLANMA MALİYETİ İLİŞKİSİ: AB ÜLKELERİ İLE BİR KARŞILAŞTIRMA

Yrd.Doç.Dr. Mustafa ÇELEN**
Yrd.Doç.Dr. B. Bülent BALİ*

GİRİŞ

En basit tanımıyla finansal piyasalar; ödünç verilebilir fon arz ve talebinin karşılaştığı yapılardır. Finansal piyasalar farklı özellikler taşıyan iki ana bölümden oluşur. Bunlar para piyasaları ve sermaye piyasalarıdır. Para piyasaları, kısa vadeli likidite ihtiyacı bulunan kişi veya kurumlarla likidite fazlası olan kişi veya kurumların karşılaştığı piyasalardır. Sermaye piyasaları ise, uzun vadeli fon arz ve talebinin şekillendiği yapılardır. Bu piyasalar hem üretim süreçlerine girdi katkısında bulunurken, hem de tüketim süreçlerine talep yaratacak fon sağlama işlevini yerine getirmektedirler. Sağlıklı bir makro ekonomik yapının kurulması için mal (reel) ve finansal piyasaların belirli bir faiz ve milli gelir düzeyinde dengeye gelmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede finansman maliyeti olarak adlandırabileceğimiz faiz oranlarındaki değişme milli gelir denge düzeyinde de farklılaşmalara yol açabilmektedir.

Finansal piyasalarda, özel kişi ve kurumların yanında kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlar da fon talep edebilmektedir. Özelikle kamu kesimi finansman açıklarının yoğun olduğu bizim gibi ülkelerde, devlet, finansal piyasaların temel aktörü haline gelebilmektedir. Kamu borçlanmasının maliyetinin belirlenmesinde finansal piyasaların yapısı temel faktörlerden biridir. İç borç stokunun GSMH'ya oranı finansman maliyetlerini belirleyen diğer bir unsurdur. Ülke örneklerine baktığımızda, bu oranın çok yüksek olduğu ülkelerde, faiz oranlarının, oranın nispeten düşük olduğu ülkelere nazaran daha makul düzeylerde gerçekleştiği görülmektedir. Böyle olunca borç stokundan bağımsız olarak borçlanma maliyetlerinin finansal derinlik ve finansal baskınlık gibi kavramlar tarafından şekillendirilebildiği iddia edilebilir.

Biz bu çalışmada, iç borçlanma maliyetleri ile finansal derinlik ve linansal baskınlık kavramları çerçevesinde Türkiye ve AB ülkeleri örneklerinin bir karşılaştırmasını sunmayı amaçlamaktayız. Ayrıca reel kamu borçlanma faizlerinin, finansal derinlik ve finansal baskınlığa trendlerine bağlı olarak nasıl geliştiğini tartışacağız.

I. FİNANSAL DERİNLİK VE FİNANSAL BASKINLIK

Finansal derinlik kavramı, öncelikle finansal sistemin büyüklüğüne ve/veya ödünç verilebilir fon arzına bağlı bir kavramdır. Diğer bir ifade ile finansal sistem ne kadar büyük-

Miinmıra Üniversitesi, I.İ.B.K, Maliye Bölümü, mcelen@marmara.edu.tr
I;.ık Üniversitesi, l.l.B.E, İşletme Bölümü, buleııt@isikurı.edu.tr

söylenebilir. Burada mutlak bir büyüklük ölçüsünden ziyade nispi bir büyüklük ölçüsünden söz etmek daha anlamlı olacaktır. Böylece ülkeden ülkeye değişen makro ekonomik büyüklüklerden ve ölçüm birimi probleminden kaynaklanan karşılaştırma sorunları minimize edilebilecektir.

Finansal derinlik karşılaştırmaları yapılırken gösterge niteliğinde değerlendirilen çeşitli büyüklüklerin Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) veya Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYİ11) oranları kullanılmaktadır. Bunlardan en önemlisi M2'nin ve Toplam Finansal Varhklar'ın GSMH'ya oranıdır. M2'nin değerine; dolaşımdaki para, mevduat bankalarındaki vadesiz mevduat ve merkez bankasındaki mevduattan oluşan M1'e mevduat bankalarındaki vadeli mevduatların eklenmesiyle ulaşılmaktadır. M2'nin sağlıklı bir finansal derinlik ölçüsü olabilmesi için, ulusal para biriminin gerek ülkedeki değişim aracı ve hesap birimi, gerekse değer saklama fonksiyonlarını tam olarak yerine getiriyor olması gereklidir. Aksi halde bu para tanımı, ifade edilme istenen, finansal büyüklüğü tam olarak, karşılayamayacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve ulusal paranın konvertibl hale getirilmesi, yaşanan enflasyon ist süreçlerle birleşince para politikasının etkinsizleşmesi sonucunu doğurabilmektedir. Böylelikle ulusal para değişim aracı, hesap birimi ve özellikle değer saklama fonksiyonunu tam olarak yerine getirememektedir. Bu fonksiyonlar kısmen uluslararası öderne aracı olarak kullanılan temel paralarca yerine getirilmektedir, (para ikamesi süreci/dolarizasyon)

Türkiye'de, özellikle 1984 yılından sonra döviz üzerinden mevduat tutma imkanın sağlanması, 1989 yılında Türk Parasının Kıymetinin Koruma Hakkındaki Kanunda yapılan düzenlenmeler sonucunda sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve tam konvertibiliteye geçilmesi, para ikamesinin yaygınlaşmasını sağlamıştır. Bu yapı, yaşanan enflasyon surecinde, ekonomik ajanların ellerindeki nakit varlıkları, döviz tutarak korumaya yönelik çabalarını hızlandırmış ve döviz tevdiat hesaplarının toplam varlıklar içerisinde önemli bir yer tutması sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede düşünüldüğünde, mali sistemin büyüklüğünü ve derinliğini belirlemede, M2 tanımlamasına döviz tevdiat hesaplarının eklenmesiyle bulunan M2Y, M2'ye nazaran daha kapsayıcı bir ölçü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplam finansal varlıklar, fon fazlası olan kesimler ve aracı kuruluşların, fon ihtiyacı olan kesimlere hangi mali araçlar vasıtasıyla kaynak aktardığını göstermektedir. Bu anlamda toplam mali varlıklar, fon fazlası olan kesimler ile aracı kuruluşların bilançolarının aktifini yansıtmaktadır. Bu çerçevede M2Y finansal sistem içerisinde yalnızca bankacılık kesiminin bilançosunun yükümlülük tarafının bir bölümünü, toplam finansal varlık büyüklüğü ise, finansal sisteme fon aktaran kesimlerin toplam bilançosunun varlık tarafını göstermektedir. Toplam finansal varlıklar değişkeni bir stok değişkendir. Yukarıda anılan fon aktarımına yardımcı olan finansal araçların stok büyüklüklerinin toplamıdır[1].

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde sermaye hareketlerinin liberalizasyonu ve ulusal paraların konvertibilite sürecine sokulması, finansal derinliği arttırmakta ve bu

[1] Fatih Özalay, Emin Öztıirk, Güven Sak, 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçlan, Türk Sanayicileri ve işadamları Derneği Yayınlan No: 180, Isı animi, Ocak 1996. s. 18

da ekonomik gelişmeyi olumlu yönde etkileyebilmektedir. Sermaye hareketlerine konulan kısıtlamaların kaldırılmasının finansal derinliği arttırdığına yönelik ampirik çalışmalar da mevcuttur[2]. Özellikle sermaye hareketlerinin liberalizasyonu sonucunda daha sığ olan finansal piyasalar ile daha derin finansal piyasaların birbirine yakınsadığını (convergence) söylenebilir. Bu da kaynak dağılımındaki etkinliği sağlamak bakımından olumlu bir yapı oluşturabilmektedir.

Yalnız sermaye hareketlerinin liberalizasyonundan beklenen sonucun alınabilmesi için kurumsal yapıların sağlam temeller üzerine oturtulması gereklidir. Gelişmiş ülkelerdeki finansal piyasaların kurumsal yapıları belirli bir olgunluğa ulaşmış, idari ve hukuksal düzenlemeler yönüyle de sağlıklı bir düzlemde şekillenmiş durumdadır. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile finansal derinliğin artması ve bunun üretim süreçlerine yansıması arasında kuvvetli bir nedensellik bağı meydana gelebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, bu ilişkilerin gelişmiş ülkelerdeki netlikte oluşamadığı görülmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde, kurumsal yapı henüz şekillenme sürecindedir. Özellikle finansal piyasalara dönük idari ve hukuksal altyapı yeterli olgunluğa erişememiştir. Ayrıca bu gibi ülkelerde güçlü bir makro ekonomik çatının da tam olarak oluştuğunu söyleyemeyiz. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye hareketlerini serbestleştirmeye yönelik hareketler, spekülatif sermaye akımları ve uygulanan sıcak para politikaları nedeniyle, istenilen sonucu verememekte ve finansal piyasaları kırılgan hale getirebilmektedir[3]. Bütün bunların sonucunda finansal piyasaların belirli bir derinlik kazandığı görülse bile, kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremediği ve kısa vadeli, spekülatif bir niteliğe büründüğü söylenebilir.

Bir ülkedeki finansal derinliğin artmasındaki diğer bir önemli olgu, finansal serbestleşmenin gerçekleştirilmesidir. Finansal serbestleşme (financial deregulation) gerek tüketim-tasarruf kararlarını tasarruf yönünde etkileyerek, gerekse yastık akında saklanan tasarrufları finansal sistem içerisine çekerek, ödünç verilebilir fon arzını arttırabiltnektedir. Finansal serbestleşme gerçekleşmeden, ödünç verilebilir fon arzının ve talebinin piyasa laiz oranı ve fon miktarında dengeye gelmesi söz konusu olamayacaktır. Diğer bir ifade ile kamusal düzenlemeler yoluyla bir fon fiyatı belirlense bile, bu istikrarlı bir piyasa fiyatı niteliğini taşımayacaktır. Burada anahtar kavram pozitif reel faiz politikasıdır. Pozitif reel faiz ertelenmiş tüketim olarak da tanımlayabileceğimiz tasarrufun enflasyona karşı aşınmasını önlemektedir. Ayrıca reel getiri sağlaması nedeniyle gelecekteki tüketimi arttırıp, bugünkü tasarrufları teşvik edebilmektedir. Böylelikle yatırım amaçlı dayanıklı mal tüketimi azaltılarak, enflasyon ile daha kolay mücadele edilebilmektedir. IMF tarafından gelişmekte olan ülkelerde uygulanan istikrar politikalarının ortak özelliklerinden biri de, finansal serbestleşme yoluyla ortaya konulan pozitif reel faiz politikasıdır.

Tasarruf ve faiz oranları arasındaki ilişkinin yönü, "gelir" ve "ikame" etkilerinin birbirine zıt yönde işliyor olması nedeniyle, teorik düzeyde belirsizdir. Zira; faiz oranlarındaki

^ Michael VV.Klein, Govanni 0]ivei, ***"Capital Account Liberalization, Financial Dr.pth and liconomic Cmwth"*** National liureau of Eıonomic Research Working Paper No: 7384, October ***1999.***

^ Carlos Aneta, Bany Eiche'ngreen, Charles Wyplosz, ***"When Dues Capital Account Liberalization Help \lorr Ihan it*** Jfiurt.s", National Bureaıı of Bconomic Resartlı Working Paper No: 8414, August 2001.

artış gelecekteki tüketimi, cari tüketime oranla daha ucuz kılmak suretiyle tasarrufu teşvik ederken (ikame etkisi), gelecekteki belli bir tüketim için gerekli cari tasarruf ihtiyacını azaltmak suretiyle tasarrufu caydıracaktır (gelir etkisi). Dolayısıyla, tasarruf ve faiz oranı arasındaki ilişkinin yönü teorik düzeyde belirsiz olup, bu iki değişken arasındaki ilişkinin yönü ve büyüklüğü ampirik bir soruna indirgenmektedir[4]. Pozitif reel faiz politikasının tasarruf arttırıcı etki meydana getirebilmesi için, ikame etkisinin gelir etkisinden büyük olması bir zorunluluktur.

Finansal serbestleşme, faiz oranı ve büyüme ilişkisine baktığımızda ise, iki farklı bakış açısıyla karşılaşmaktayız. Bunlardan birincisi Neo-klasik/Keynesyen yaklaşımdır. Bu bakış tarzına göre, yatırım talebinin faiz oranlarındaki değişmelere olan duyarlılığının (esnekliğinin) zayıf olduğu kabul edilmektedir. Bu analizden hareketle Keynesyen ve Neo-klasik yaklaşımlar düşük faiz oranının yatırımları (sermaye birikimi) ve ekonomik büyümeyi teşvik edeceğini, büyük ölçüde gelir düzeyi tarafından belirlendiği kabul edilen tasarrufların ise, olumsuz etkilenmeyeceğini öngörmüşlerdir. Bu yaklaşımlara göre, büyüme sürecinin temel değişkeni yatırımdır; tasarruf oranı ise, dinamik bir biçimde ele alınmakta, bu oranın yükseleceği varsayılmaktadır. Nitekim; düşük nominal mevduat ve kredi oranları, yüksek ve değişken enflasyon oranları ile birlikte, birçok gelişmekte olan ülkede, kalkınma stratejisinin temel unsurlarından birisini teşkil etmiştir. Bu çerçevede enflasyon ve düşük faiz oranlarının işlevi, kalkınma için gerekli ekonomik artığın (fazlalığın) yaratılması ve bu artığın gerekli sermaye birikimi için kullanılmasını sağlamaktadır[15]. Diger bir ifade İle düşük faiz oranları, sermayenin marjinal verimliliğini yükselterek ekonomik büyümeyi teşvik edecektir. Nihayetinde sermaye birikiminin artışı, finansal derinleşmeye ve ödünç verilebilir fon arzına katkıda bulunacaktır.

İkinci yaklaşım ise, McKinnon[6] -Shaw[7] hipotezine dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, gelişmekte olan ülkelerde yatırımları sınırlayan temel faktör, sermayenin marjinal verimliliği nedeniyle karlı yatırım alanlarının kıtlığı değil, tasarruf miktarının ve ödünç verilebilir fon arzının düşüklüğüdür. Böyle olunca tasarruf miktarının ve fon arzının arttırılması için, pozitif reel faiz politikasının uygulanması, fon kısıtını ortadan kaldıracağından, yatırımları ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi teşvik edebilecektir. Böylelikle Keynesyen/Neo-klasik yaklaşımda ekonomik büyümeyi sağlayan temel güç yatırım iken ve tasarrut daha sonradan süreç tarafından belirlenirken, burada temel değişken tasarrultur. Reel faiz politikası yoluyla öncelikli olarak tasarruf ve dolayısıyla yatırım ve büyümeyi yükseltmek imkan dahilinde olabilmektedir.

Adnan Bıiyükdeniz, Türkiye'de Faiz Politikaları, Bilim Sanal. Vakfi Yayınlan, Uıanlıul, 1091. s.21

^ Rıiyıikdeniz, a,j;.c, s. 21

^ Rolıcrt McKinnon, Money and Capital in Economic Development, The Brookiıg lrısiiiutiotı. Wasinj;ion 1973.

^ Fdward S. 5haw, Financial Deepingin Economic Development, Oxford Univcrsity Pres, Ncw York, 197 5.

Sürece finansal derinleşme yönüyle baktığımızda ise, birinci yaklaşımda finansal derinleşme, yatırımlar sebebiyle meydana gelen gelir düzeyindeki artışa bağlı ve onun sonucunda oluşan bir olgudur McKinnon-Shavv hipotezinde ise, finansal derinleşme sürecin başlangıcında reel faiz politikası sonucu oluşan ve yatırım finansmanı için kaynak yaratan bir özelliğe sahiptir.

Diğer taraftan özellikle gelişmekte olan ülkelerde pozitif reel faiz politikasının yatırım maliyetlerini yükselttiği, karlılığı düşürdüğü ve nihayetinde üretim hacmini daraltıp milli gelir artış hızı üzerinde baskı oluşturduğu ifade edilebilmektedir.

Finansal serbestleştirmenin yukarıda ifade edilenlerin dışında başka etkileri de söz konusudur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan finansal serbestleştirme politikaları sonucunda uzun dönemde faiz oranları gelişmiş ülkelerdeki faiz oranlarına yakınsama gösterse bile, kısa dönemde önemli oranda artışlar ve dalgalanmalar gösterecektir[8]. Nihayetinde ortaya çıkacak olan faiz oranı artışları, enflasyonu arttırırken, gelir dağılımını kötüleştirebilecektir[9]. Faiz oranlarının artması kamu kesimi borçlanma maliyetlerini de arttıracağından dolayı, bütçe açıklarına ve borçlanmanın sürdürülebilirliği sorununa neden olabilecektir. Bir ülkede finansal serbestleştirmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, istikrarlı bir makro ekonomik yapıya ve bankacılık sisteminde etkin bir denetim ve gözetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Aksi halde serbestleştirme sürecinin zamana yayılması gereklidir[10].

Diğer bir tesbit ise, finansal serbestleştirme sürecinin dış kaynaklara yüksek düzeyde bir bağımlılık yarattığı ve kriz dönemlerinde bu bağımlılığın yüksek düzeyli daralmaları da beraberinde getirdiğidir". Normal zamanlarda finansal serbestleştirme, derinliğin arıiırılrnası yoluyla da, reel sektöre, nispeten uzun vadeli, düşük maliyetli büyük miktarlı kredilere ulaşma imkanı sunmaktadır. Bu da, üretimi teşvik eden bir unsur olarak ekonomik büyümeyi arttırıcı bir etki meydana getirebilmektedir. Aynı süreç kriz zamanlarımla dış kaynaklı finansman yapılarının hızla geri çekilmesine neden olabilmekte, sonuçta finansal daralmaya bağlı olarak reel sektörde üretim düşüşlerine ve küçülmeye yol açabilmekledir.

Ayrıca finansal serbestleşme yoluyla finansal derinliğin yurt dışından sağlanan fonlar tarafından arttırılması yurtiçi tasarruf oranının yükseltilebilmesini bir ölçüde engelleyebilmektedir[12]. Yabancı fonların sürekliliğinin tam olarak sağlanamaması ve gerek yurtiçi ğe-

" lloııohan Patrick, *"Uım* Interest ***Rates Change.d Unde.r Financial Liht'.raliz'iaticm A*** Crr«s-G;urıtry Ko irw", VVorld Ilank Development Research Group Policy Research VVorking Paper No: 2313, April 20011.

[0] Dııll (1990-1991), Aklaran Coşkun Can Aktan, Utku Utkulu, Selahattin Tugay, Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler, İMKB Yayınlan, Isianlml, 1996.

Villamıeva, Mirakhor (1993:32), Aktaran Coşkun Can Aklan..... a.g.e.

[1'] Luc Laeven, Dariiela Klindebiel, Randy Kroszner *"Financial* Cn'srs, ***Financial Dependauıe and*** (ııdıcirv ***C,ruwıh",*** VVorld Bank Financial Sector Strategy and Policy Department Policy Research VVorking Paper No: [ime 2002

' ~ Normıaıı I.oayza, Klaus Schiııdı-Hebhcl. Lıiis Serveıı, ***"\Vhat Drivrs Privatr. Savin% Arınmd The \\hı İd",*** VVorld Bank Macroeconomics and Growtlı Department Policy Research VVorking Paper No: 2309, Marth 2000

rekse yurt dışı ekonomik dalgalanmalara karşı aşın duyarlılıkları, meydana getirilen finansal derinleşmenin de kırılganlığını arttırabilmektedir. Çünkü kriz dönemlerinde yabancı fonlarda yaşanan kaçış, hem ödemeler dengesi hem de kur problemlerini beraberinde getirmektedir. Bu nedenle yurtdışı fonlar ile meydana getirilen finansal derinleşmenin sağlıklı ve uzun soluklu bir yapı oluşturduğu tartışmaya açıktır. Sağlıklı bir finansal derinleşme yurtiçindeki özel tasarruf oranlarındaki artışa dayanan bir süreçtir.

Finansal serbestleşmenin gerçekleşmediği, aksine, finansal baskının (financial depression) geçerli olduğu bir durumda ise, faiz oranları kamusal otorite tarafından belirlendiği için, finansal derinliğin istenilen ölçülerde sağlanamadığı görülmektedir. Reel faiz oranlarının negatif oluşu, tasarruf ederek tüketimi ötelemeden beklenen faydayı ortadan kaldırmaktadır. Hatta tüketmeyip tasarruf etmenin maliyeti oluşmaktadır. Böyle olunca tüketim harcamaları artmakta, finansal sistemdeki ödünç verilebilir fon arzı daralmaktadır. İdari yöntemle belirlenmiş fon fiyatında, talep arzı aşacağından dolayı, belirli bir arz açığı oluşması kaçınılmazdır. Bu nedenle finansal serbestleşmenin olmadığı bir ekonomik yapıda finansal derinliğin artmasını beklemek imkan dahilinde olamamaktadır. Hatta finansal derinliğin arttırılmasında, finansal serbestleştirmenin temel ön şart olduğunu söyleyebiliriz. Finansal baskının kamu borçlanmasına bakan olumlu bir yönü ise, reel faiz oranlarının düşük olması sonucunu yaratarak, kamu kesimi finansman açıklarını düşük faiz oranlarından finanse etmesine imkan tanıması ve böylelikle kamu kesimine ek fon sağlamasıdır[13]. Diğer bir ifade ile kamu borç stokunun reel değerini düşürmesidir. Aksi halde kamu bu fonları piyasa fiyatından kullanmak zorunda kalacak, bu da finansal baskılı fon maliyeti ile piyasa fon maliyeti farkı kadar bir ek faiz yükü getirecektir.

Ödünç verilebilir fon arzının iç piyasanın yanında uluslararası piyasalardan karşılanması da mümkündür. Özellikle kullanılabilir gelirin düşük, marjinal tüketim eğiliminin yüksek olduğu ülkelerde tasarruf hacminin de düşük olacağı bir gerçektir. Bu kısır döngünün aşılmasında dış kaynaklar önemli bir role sahip olmaktadır. Ülkedeki dış borç stoku, özel ve kamu kesiminin yurtdışından sağladığı kaynakların birikimli değerini göstermektedir. Bu değerleri yurtiçi finansal varlıklara eklediğimizde finansal sistemin bütününü ifade ettiğimiz söylenebilir. Yalnız burada dikkat edilmesi gereken konu, dış borç stoku içerisinde yer alan bazı değerlerin yurt içi finansal sistemin de bir parçasını oluşturabileceğinden ikili saymadan kaynaklanabilecek hatalardır.

Finansal baskınlık kavramı ise, kamu borç stokunun finansal sistem içerisindeki nispi büyüklüğüne bağlı olarak şekillenen bir kavramdır. Ülkelerarası iç borç stoku karşılaştırmalarında, genelde kullanılan ölçü GSYÎH'nın oranı şeklindedir. Ama o ülkedeki finansal piyasanın gerçek boyutları bilinmeden, sağlıklı bir finansal baskınlık karşılaştırılması yapılamaz. Bu nedenle finansal baskınlık karşılaştırmaları yaparken finansal derinlik hesaplamalarında olduğu gibi M2, M2Y ve Toplam Finansal Varlıklar gibi değişkenler kullanılmaktadır. Kamu iç borç stokunun bu değişkenlerden her birine oranı, değişik düzlemler-

Giovannini, Melo (1993:954), Aktaran Coşkun Can Aktan,.....a.g.e.

deki mali baskınlık seviyelerini göstermektedir. Bazı ülkelerin iç borç stoku GSYİHsına nazaran çok yüksek bir değerde iken, finansal piyasa derinliklerinin yüksek olması, kayda değer bir finansal baskınlık yaratmazken, bazı ülkelerde iç borç stokunun GSYİH'ya oranı düşük olduğu halde, finansal piyasalarının sığ olması önemli ölçülerde finansal baskınlığa maruz kalmaları sonucunu doğurabilmektedir. Bu nedenle finansal derinlik ve finansal baskınlık ölçüleri beraberce değerlendirildiklerinde anlamlı bir sonuca erişmek mümkün olabilecektir.

Finansal piyasalarda, ödünç verilebilir fon talep eden kişi ve kurumların taleplerinin karşılayabilmesi için, yeterli fon arzının sağlanabilmesi gerekir. Aksi halde fon maliyetleri artar. Fon talep eden kişi ve kurumların bir kısmı maliyet artışının etkisiyle taleplerini kısarak yeni bir denge noktasına doğru yönelirler. Bunun ön koşulu fon maliyetlerindeki artışın yarattığı duyarlılıktır. Fon maliyetlerine duyarlı kesimler genellikle işletme ve yatırım sermayesi ihtiyacı olan üretici kesimlerdir. Çünkü kredi maliyetlerinin artması, ürün fiyatı veri iken, karlılığı düşürmekte, bu da belli bir süre sonunda üretimin kısılıp, fon talebinin daralması sonucunu doğurmaktadır. Burada belirleyici olan fon kullananların faaliyet gösterdiği piyasanın yapısı ve fiyatlama mekanizmalarıdır.

Fon talep eden kişi ve kurumların bazıları ise, maliyet artışlarına karşı daha düşük duyarlılık taşıyabilmektedir. Bu kişi ve kurumların arasında üretim süreçlerine finansman desteği sağlayabilmek için fon talep edenler olabileceği gibi, kamu kesimi finansman açığını kapamak için fon talep eden mekanizmalar da yer alabilmektedir. Özel kesimde, üretim süreçlerine yönelik fon maliyetinin artması; piyasa tekelci veya oligopolistlik bir yapıda şekillenmiş ise, ürün fiyatlaması maliyet artı kar (mark-up pricing) fiyatlamasına el veriyor ise ve talebin fiyat esnekliği düşükse, fon talebinde önemli bir daralmaya yol açmaz. Bu da fon piyasasının daha yüksek bir faiz oranında dengeye gelmesine ve dengenin sürdürülebilir olmasına imkan verir.

Fon maliyetlerindeki artışlara karşı düşük duyarlılığa sahip diğer bir birim ise, kamu kesimidir. Kamu kesimi ülkemizde, genel ve katma bütçe kuruluşlardan, kamu iktisadi teşebbüslerinden (KİT), sosyal güvenlik kurumlarından, yerel yönetimlerden ve döner sermayeli kuruluşlardan oluşmaktadır. Kamu kesimini fon kullanım mantığıyla bir ayrıma tabi tutmamız gerekirse, özel hukuk hükümlerince hareket eden KİT ve diğerleri diye bir bölümlendirmeye gidebiliriz. KİT'lerin piyasa koşullarında mal ve hizmet üretip, satmalarına rağmen üretim kararlarının temel belirleyicinin kar güdüsü olduğunu söyleyemeyiz. Özellikle toplumsal fayda yaratma işlevleri perdesi altında, KİT'lerin politik iktidarlar tarafından, piyasa koşullarının tam gereklerine uygun bir işlev taşımaları aksattlabilmektedir. Bu nedenle bu tür kuruluşlar yumuşak bütçeli kuruluşlar (soft budgeting) olarak da adlandırılabilmektedir. Sonuçta kredi ihtiyaçlarını finansal piyasalardan karşılarken kar güdüsünü temel alan özel kuruluşlara nazaran fon maliyetleri konusunda daha az duyarlı olabilmektedirler.

Kamu borçlanmasının fon maliyetleri karşısında duyarlılığına baktığımızda ise; bunun belirli ölçüler dahilinde olduğu, ama borçların çevrilebildiği ve toplam borç stokunun katlanabilir bir düzeyde olduğu koşullarda, finansman maliyetlerine karşı duyarlılığın özel fon kullanıcılarına nazaran daha düşük olduğu söylenebilir. Burada kamu otoritesi-

nin bütçe dengeleri de önemli rol oynar. Bütün negatif etkilerine rağmen en sonunda devletin para basma tekeline bağlı olarak borçlarını parasallaştırma imkanından dahi söz edilebilir. Bu nedenle faiz artışları nedeniyle kamunun gösterebileceği duyarlılık, özel kesime nazaran çok daha düşüktür.

II. TÜRKİYE'DE FİNANSAL DERİNLİK VE FİNANSAL BASKINLIĞIN GELİŞİMİ (1987-2002)

Ülkemizdeki finansal derinlik ve finansal baskınlık değerlerinin analizinde başlangıç yılı olarak 1987 alınmıştır. Bunda yeni milli gelir serilerinin bu yılda başlamış olması rol oynamıştır. Ayrıca finansal serbestleşme, kamu finansman açıklarının iç borç ile karşılanması ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesine hazırlık aşaması açısından da 1987 yılı önemli bir dönüm noktasıdır[14].

Türkiye'de toplam finansal varlıklar; Türk Lirası ve döviz mevduatı, devlet tahvili ve hazine bonoları, özel kesim tahvilleri, hisse senetleri, varlığa dayalı menkul kıymetler ve diğerler mali varlıklardan meydana gelmektedir. Bu değerlerin 1987'den günümüze nominal ve GSMH'ya oranla gelişimi Ek:l ve 2'deki tablolarda verilmiştir. Ayrıca toplam yurtiçi finansal varlıkların kendi içerisindeki yüzde dağılımı da Ek: 3'de sunulmuştur. Bu tablolardan da gözlenebileceği gibi 16 yıllık dönem içerisinde yurtiçi finansal varlıklarda nerdeyse düzenli bir artış trendinin söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Bu düzenliliği bozan uç yıllara rastlamak da mümkündür. 2001 yılı bunlardan biridir. Bunda, son yaşanan ekonomik kriz ile birlikte, kamu bankalarının bilançolarında gizlenen görev zararlarının kamu borçlanma kağıdı verilerek kapatılmasının etkisi büyüktür. Ayrıca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yönetimine el konulan ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na aktarılan, bankaların bilanço dengelerinin sağlanabilmesi ve tekrar satışa çıkarılması için verilen devlet iç borçlanma senetlerinin sürece katkısı olmuştur. Bu nedenle 2001 yılında kamu menkul kıymet stoku, gerek reel gerekse yüzde olarak önemli bir düzeyde artmıştır.

1987 sonrası yurtiçi finansal varlıkların gelişimi hakkında genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen finansal liberalizasyon çerçevesinde toplam yurtiçi finansal varlık stokunu arttığı, bunun da kamu ve özel kesimce mali piyasalardan gerçekleştirilen borçlanmaları nispeten kolaylaştırdığı söylenebilir. Böylelikle mali piyasaların gelişmiş olmasının bir sonucu olarak, devletin de borçlanma araçlarını geliştirmesi nedeniyle aşırı borçlanmaya neden olduğu iddia edilmektedir[15]. Finansal liberalizasyonun diğer bir olumlu katkısı ise, tasarruflara sağlanan reel getiri sonucu özel tasarrufların GSMH 'ya oranının artmasıdır. Yalnız aynı dönemde kamu tasarrufunun GSMH 'ya oranında görülen düşme nedeniyle, toplam tasarruflarda 1987-2002 dönemi

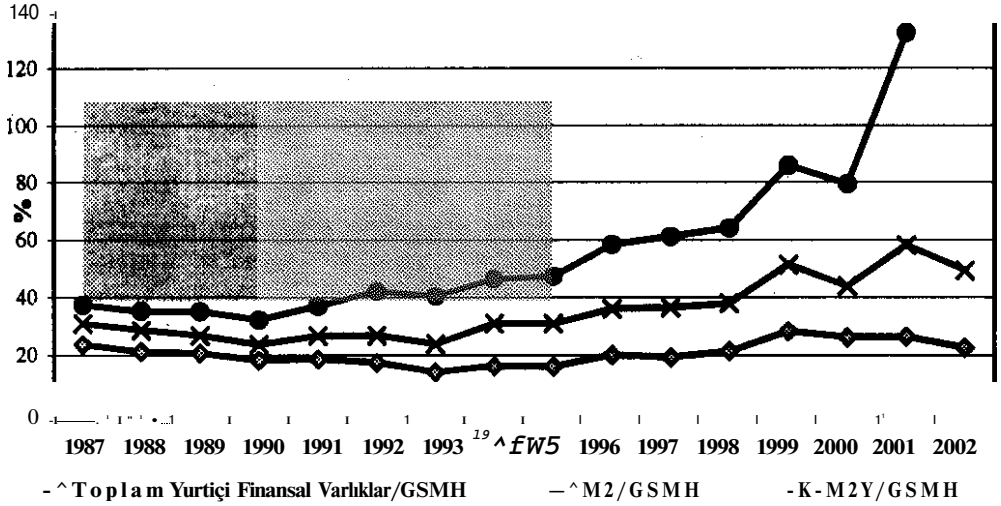
1^ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında açık piyasa işlemlerine 1987 yılında başlamıştır.

[15] Hülya Kirmanoglı, "Mali *Sistemler ve Devlet Borçlanması",* İstanbul Üniversitesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 34. Seri, iktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1993, s. 77.

için önemli bir artış meydana gelmemiştir. Bu yönüyle de finansal liberalizasyonun ekonomik gelişme ve yatırımlar üzerinde çok güçlü bir etki meydana getirmediği doğrultusunda görüşler mevcuttur[16].

Türkiye'de finansal derinlik ölçülerinin gelişimi aşağıdaki Tablo 1 ve Şekil l'de gösterilmiştir.

Şekil 1. Türkiye'de Finansal Derinlik Ölçülerinin Gelişimi (1987-2002)



Tablo 1. Türkiye'de Finansal Derinlik Ölçülerinin Gelişimi (1987-2002)

YILLAR	Toplam Yurtiçi Finansal Varlıklar/GSMH	M2/GSMH	M2Y/GSMH
1987	37,3	23,5	30,7
1988	35,1	21,1	28,4
1989	35,0	20,5	26,6
1990	32,0	18,0	23,5
1991	36,9	18,5	26,5
1992	42,0	17,3	26,6
1993	40,3	14,1	23,7
1994	46,4	16,2	30,7
1995	47,2	16,0	30,7
1996	58,2	20,0	35,9
1997	61,0	19,2	36,3
1998	63,9	21,3	37,8
1999	85,9	28,1	51,3
2000	79,4	26,0	43,8
2001	132,2	26,2	58,0
2002	-	22,5	49,2

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

[16] Güven Sak, **Public PoUcies Towards Financial Liberaliz*tion: A General Framework and An Evalnation of The Turkish Experience in the 1980"s,** Capital Market Board Publİcation, Ankara, **1995,** s. **92.**

Buna göre; gerek GSMH'daki dalgalanmaların, gerekse kriz dönemlerinde finansal piyasalarda yaşanan çalkantıların verilere yansıması göz önüne alındığında, üç temel finansal derinlik kriterinin 1987-2002 sürecinde artış trendi izlediğini söyleyebiliriz. Tek tek derinlik ölçülerine baktığımızda ise; gerek M2 değeri, gerekse M2Y değeri Yurtiçi Toplam Finansal Varlıkların GSMH'ya oranına nispeten daha düzenli bir seyir izlemektedir. Bunda özellikle kriz dönemlerinde kamu borç stokundaki artış nedeniyle, toplam finansal varlıklarda yaşanan dalgalanmanın (volatilite) etkili olduğu söylenebilir. Parasal ölçüler içerisinde ise; M2Y'nin M2'ye nazaran daha sağlıklı bir gelişim gösterdiği izlenmektedir. Bunda da Türk halkının TL-yabancı para arasındaki portföy tercihlerini yabancı para lehine kullanma alışkanlığının ve yaşanan enflasyonist sürecin TUnin değer saklama işlevini erozyona uğratmasının etkili olduğu söylenebilir.

Ülkemizde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile birlikte kullanılabilir fon arzında yurtdışı fonların önemi daha da artmış, fon talebinin bir kısmı yurtdışı fon arzı ile karşılanmaya başlamıştır. Özellikle yurtiçi fon maliyetlerinin yüksek olması ihracat ağırlıklı çalışan ve istenilen teminatları sağlayabilen özel sektör firmalarını yurtdışı fon arayışına itmiştir. Fon maliyetleri bakımından da yurtdışı fonların yurtiçi fonlara nazaran daha avantajlı olduğu söylenebilir. Yurtdışı fonlar, özel sektör haricinde, kamu kesimi finansman açıklarının karşılanması için de kullanılma yoluna gidilmiştir. Buradaki temel kaygı iç borçlanma maliyetlerini düşürebilmek ve yurtiçi finansman piyasasından özel sektörün dışlanmasını önleyebilmektir. Tablo 2 ve 3 dış borç stokunun dolar bazında yapısını ve GSMH'ya oranla gelişimini vermektedir.

'Tablo 2. Türkiye'de Dış Borç STokunun Gelişimi (1987-2002) (Milyon $)

YILLAR	Dış Borç Stoku	Kısa Vadeli Borçlar			Orta Uzun Vadeli Borçlar			GSMH
		Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	
1987	40.428	7.623	2.539	5.084	32.805	31.532	1.273	87.734
1988	40.722	6.417	1.830	4.587	34.305	32.780	1.525	90.975
1989	41.751	5.745	799	4.946	36.006	34.400	1.606	108.679
1990	49.035	9.500	855	8.645	39.535	37.737	1.798	152.393
1991	50.489	9.117	557	8.560	41.372	39.120	2.252	152.352
1992	55.592	12.660	572	12.088	42.932	39.748	3.184	160.748
1993	67.356	18.533	667	17.866	48.823	42.855	5.968	181.994
1994	65.601	11.310	828	10.482	54.291	48.147	6.144	131.137
1995	73.278	15.701	993	14.708	57.577	49.958	7.619	171.979
1996	79.210	17.072	984	16.088	62.138	40.016	10.733	184.724
1997	84.227	17.691	943	16.748	66.537	38.857	16.812	196.991
1998	96.418	20.774	905	19.869	75.644	39.891	23,680	212.014
1999	102.983	22.921	686	22.235	80.062	42.383	27.367	190.878
2000	118.686	28.301	1653	26.648	90.385	47.803	29.153	200.157
2001	113.948	16.241	590	15.651	97.707	46.287	27.667	148.198
2002	131.551	15.155	451	14.704	116.396	63.879	30.974	179.898

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Dış borç stokunun GSMH'ya oranla gelişimine baktığımızda; 1994 kriziyle birlikte bir sıçrama yaptığını, bu tarihten itibaren 1999 yılına kadar dış borçlanma imkanının daraldığını ve net borç ödeyicisi durumunda olduğumuzu söylenebilir. Bu tarihten sonra uygulamaya başladığımız istikrar programları dahilinde IMF ve Dünya Bankası'ndan sağlanan kaynaklar başta olmak üzere tekrar ve hacimli olarak dış borç stokunun arttığı gözlenmektedir. Özellikle 2001 krizinde IMF ve Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin iç piyasa üzerindeki baskıyı hafifletmedeki etkisi inkar edilemez.

Tablo 3. Türkiye'de Dış Borç Stokunun GSMH'ya Oranla Gelişimi (1987-2002)

YILLAR	Toplam Di; Borç / GSMH	Kamu Sektörü Borcu/ GSMH	özel Sektörü Borcu/ GSMH	Kısa Vadeli Borçlar/ GSMH	Uzun Vadeli Borçlar / GSMH
1987	46,1	38,8	7,2	8,7	37,4
1988	44,8	38,0	6,7	7,1	37,7
1989	38,4	32,4	6,0	5,3	33,1
1990	32,2	25,3	6,9	6,2	25,9
1991	33,1	26,0	7,1	6,0	27,2
1992	34,6	25,1	9,5	7,9	26,7
1993	37,0	23,9	13,1	10,2	26,8
1994	50,0	37,3	12,7	8,6	41,4
1995	42,6	29,6	13,0	9,1	33,5
1996	42,8	22,2	14,5	9,2	33,6
1997	42,8	20,2	17,0	9,0	33,8
1998	45,5	19,2	20,5	9,8	35,7
1999	54,0	22,6	26,0	12,0	41,9
2000	59,3	24,7	27,9	14,1	45,2
2001	76,9	31,6	29,2	1 1,0	65,9
2002	73,1	35,8	25,4	8,4	64,7

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Ödünç verilebilir fon piyasasına kaynak sağlamak açısından yurtdışından gelen fonların önemi hiçbir zaman yadsınamaz. Yurtdışı fonların hala ana kullanıcısı kamu sektörü olmasına rağmen, özel sektörün payı gün geçtikçe büyümektedir. Yurtiçi finansal piyasalardaki gelişmelerin, dışarıdan sağlanan fonlar üzerinde azaltıcı etki yaptığı söylenebilir. Tablo 4'de dış borç stoku ve yurtiçi finansal varlıkların GSMH'ya göre gelişimi ve toplanı

stokun içerisinde bu kalemlerin ağırlığı verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı gibi dış borçlanma Türkiye'deki kullanılabilir fon arzının oluşmasında etkili olmasına rağmen, yurtiçi finansal piyasalarda görülen gelişmeler yurtdışı fonların göreli önemini azaltmaktadır.

İç borç piyasasına baktığımızda, kamu kesiminin finansal kaynaklar üzerindeki giderek artan hakimiyetini doğrudan menkul kıymet ihracı yoluyla gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz. Kamu menkul kıymetlerinin toplam finansal varlıklar içerisindeki payının gelişiminden bu trend rahatlıkla gözlemek mümkündür. Bu ilişki hem bir tür finansal derinliği artıcı bir etken olarak karşımıza çıkarken, aynı zamanda finansal baskınlığın da yükselmesine neden olmaktadır.

Tablo **4.** *Türkiye'de Yurtiçi ve Yurtdışı Stok Karşılaştırması (1987-2002)*

YILLAR	Top. Dış Borç Stoku/GSMH	Top .Yurtiçi Fin. Var. Stoku/GSMH	Toplam Stok[17]/GSMH	Dış Borç/Toplam Stok	Top. Yurtiçi Fin. Varlıklar/Top. Stok
1987	46.1	37.3	83,4	55,3	44.7
1988	44,8	35,1	79,8	56,1	43,9
1989	38,4	35,0	73,4	52,4	47.6
1990	32,2	32,0	64,1	50,2	49,8
1991	33,1	36,9	70,0	47,3	52,7
1992	34,6	42,0	76,6	45,2	54,8
1993	37,0	40,3	77,3	47,8	52,2
1994	50.0	46.4	96.4	51,9	48,1
1995	42,6	47,2	89,8	47,5	52.5
1996	42,8	58,2	101,0	42,4	57.6
1997	42,8	61,0	103,7	41,2	58,8
1998	45,5	63,9	109,3	41,6	58,4
1999	54,0	85,9	139,8	38,6	61,4
2000	59,3	79,4	138,7	42,8	57,2
2001	76,9	132,2	209,1	36,8	63,2
2002	73,1	-	-	-	-

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Toplam stok yurtiçi finansal piyasa büyüklüğü ile dış borç stokunun toplamından oluşmaktadır. Yurtigi (inansal varlıkların içerisinde yer alabileceğini düşündüğümüz ve çift saymaya yol açabilecek değerler veri yetersizliği nedeniyle ihmal edilmiş ve brüt değerler yansıtılmıştır.

Sonuç olarak 1980'de başlayıp 1987'den sonra hızlanan süreçte Türkiye'de gerçekleştirilen finansal liberalizasyonun ödünç verilebilir fon arzını ve dolayısıyla finansal derinleşmeyi arttırdığını söyleyebiliriz. Özellikle uygulanan pozitif reel faiz politikası, mevduat araçlarının çeşitlenmesi, döviz tasarrufuna yönelik kısıtlamaların kaldırılması, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve yurtiçi mali piyasaların yurtdışı mali piyasalar ile entegrasyonu, finansal derinleşmenin sağlanmasındaki köşe taşları olarak nitelendirebileceğimiz gelişmelerdir.

Yalnız şunu da belirtelim ki, Türkiye'deki finansal serbestleştirme sürecine, gerekli olan kurumsal altyapı tam olarak sağlanamadan girildiğinden dolayı, bu süreç finansal piyasalardaki kırılganlığı arttırmış ve Türkiye ekonomisini yurtdışından gelen spekülatif sermaye hareketlerine karşı korunmasız bırakmıştır. Bu nedenle finansal derinliğin artmasının, yatırım finansmanı ve büyüme için gerekli kaynakların sağlanmasından daha çok, kısa vadeli kazançların oluşmasına yol açtığı ifade edilebilir. Bu yapılanmalar, son on yıllık dönemdeki ekonomik krizlerin temel kaynağını oluşturmaktadır.

Türkiye'de finansal baskınlık kamu iç borç stokunun finansal sistem içerisindeki nispi büyüklüğü ile ölçülmektedir. Bu çerçevede ülkemizdeki finansal baskınlığın gelişimi GSMH'ya oranla M2, M2Y ve Toplam Finansal Varlıklar gibi değişkenler kullanılarak Tablo 5'de sunulmuştur.

Tablo 5. Türkiye'de Finansal Baskınlık Ölçülerinin Gelişimi (1987-2002)

YILLAR	İç Borç Stoku/GSMH	Iç Borç Stoku/M2	tç Borç Stoku/M2Y	İç Borç Stoku/Toplam Yurtiçi Finansal Varlıklar
1987	23.0	97,6	74,9	61,6
1988	22,0	104,6	77,5	62,8
1989	18,2	89,0	68,4	52,1
1990	14,4	79,9	61,2	45,0
1991	15,4	83,4	58,1	41,8
1992	17,6	101,8	66,1	41,9 **1**
1993	17,9	122,4	75,5	44,3
1994	20.6	124.4	66.9	443
1995	17.3	107,1	56.4	36 7
1996	21,0	107.7	58,6	36.1
1997	21,4	111,0	58,9	35,1
1998	21,7	101,7	57,5	34.0
1999	29.3	101.7	57.1	34 1
2000	29.0	111.0	63.7	36 5
2001	69.2	260,0	117,3	51 5
2002	55,2	244,9	[12,3	-

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Burada, finansal baskınlık göstergeleri ile ilgili genel bir trenden bahsetmek güç olsa da, iç borç stokunun GSMH'ya oranı, istisnalar saklı tutulmak kaydıyla, artış eğilimi ortaya koyduğu söylenebilir. Buna karşılık iç borç stokunun M2'ye oranının önce artan sonra ise azalan bir trend izlediği ifade edilebilir. İç borç stokunun M2Y'ye oranına baktığımızda ise, 1990'ların ortalarına doğru artan, sonra azalan bir eğilim görebiliriz. Toplam yurtiçi finansal varlıklardaki eğilim de aşağı yukarı buna benzer düzeydedir. Finansal baskınlık göstergelerindeki ortak eğilim ise, son iki yılda görülmektedir. Bu dönemde iç borç stokunun GSMH'ya oranındaki artış, görev zararları ve bankacılık krizi nedeniyle yaklaşık iki buçuk katma çıkarken, mevduat hacmindeki artış (ağırlıklı olarak döviz tevdiat hesapları) finansal baskınlığın düzeyinde genelde azalış trendinin doğmasına neden olmuştur.

Türkiye'de finansal derinliğin artmasının ve finansal baskınlığın azalmasının iç borçlanma faizleri üzerinde olumlu etki meydana getirmesi beklenebilir. Buna göre finansal derinlik artarken, reel faizlerin azalacağı, finansal baskınlık yükselirken ise artacağı genel olarak ifade edilir. Bu çerçevede reel faizler ile finansal derinlik negatif bir korelasyon ortaya koyarken, finansal baskınlığın artmasının pozitif bir ilişki meydana getirmesi beklenebilir. Aşağıdaki Tablo 6'da iç borçlanma senetlerine ödenen reel faiz oranlarındaki gelişme gösterilmiştir.

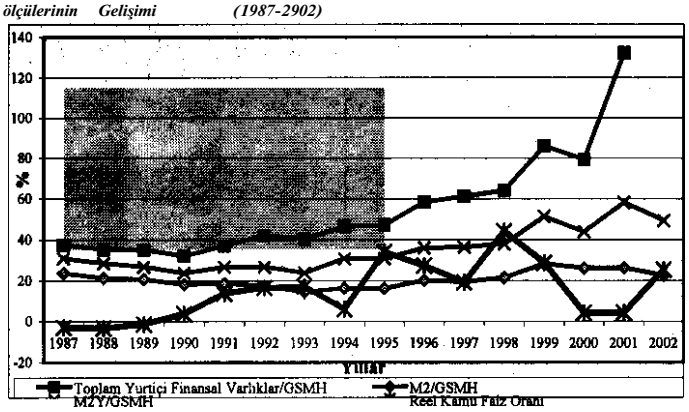
Tablo 6. Türkiye'de Reel İç Borçlanma Faizinin Gelişimi (1987-2002)

YILLAR	Devlet İç Borçlanma Senedinin Yıllık Faiz Oram (Ortalama Bileşik)	Toptan Eşya Fiyat Endeksi (Yılsonu)	Reel Faiz Oram r=(l+i)/(l+p)-1*100
1987	47.0	**51**,6	-3.0
1988	62,4	67,9	-3,3
1989	59,8	62,3	-1.5
1990	54,0	48,6	3,6
1991	80,**5**	**59**,2	13,4
1992	87,7	61,4	16,3
1993	87,6	60,3	17,0
1994	164.4	149.6	5.9
1995	121.9	65.6	34.0
1996	135.2	84.9	27.2
1997	127.2	**91**,0	19,0
1998	122.**5**	54,3	44,2
1999	109.**5**	62.9	28 6
2000	38.2	32.7	4,1
2001	96.2	88.6	4.0
2002	63,8	30,8	25,2

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı, DtE verilerinden yazarlarca hesaplanmıştır.

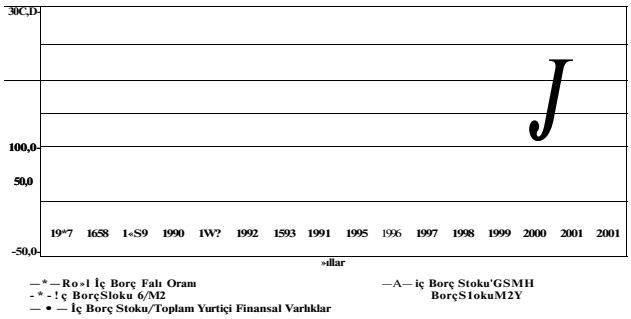
Şekil 2'de 1987-2002 arasında reel kamu borçlanma faiz oranı ile finansal derinlik ölçülerinin gelişimi verilmiştir. Buna göre finansal derinlik İle reel kamu faiz oranları arasında olması gereken ilişki tam olarak gözlen em emektedir. Diğer bir deyişle incelenen dönemlerde finansal derinlikte artış görülürken reel kamu faizlerinin dalgalı bir süreç izlediği söylenebilir. Yani gprek finansal serbestleştirme, gerekse sermaye hareketlerinin liberalizasyonu süreci Türkiye'de kullanılabilir fon arzını genişletirken, bu genişleme fon maliyetlerine yeterince yansımamıştır. Burada borçlanma maliyetlerinin belirlenmesindeki diğer etkenler önplana çıkmaktadır.

Şekil 2. Türkiye'de Reel Kamu Borçlanma Faiz Oranı İle Finansal Derinlik ölçülerinin Gelişimi (1987-2902)

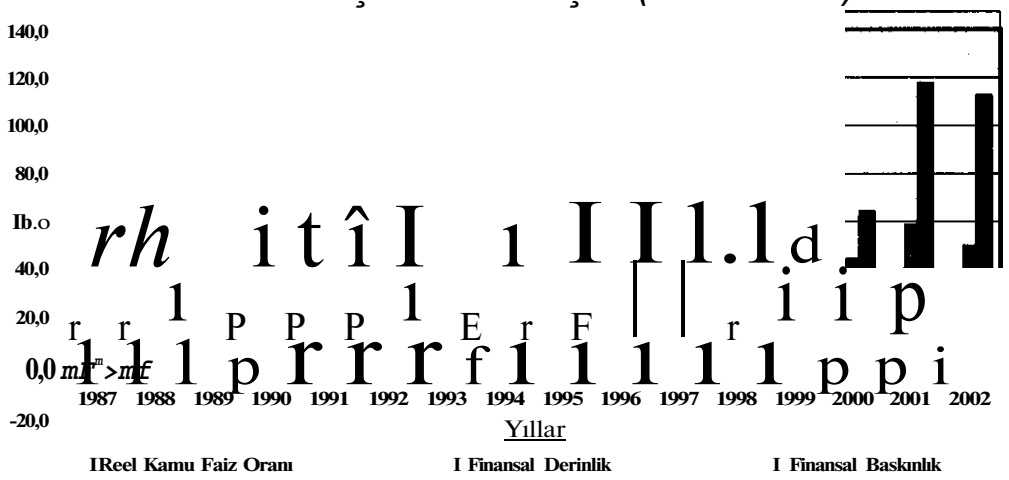


Şekil 3'de ise, 1987-2002 arasında reel kamu borçlanma faiz oranı ile finansal baskınlık ölçülerinin gelişimi incelenmiştir. Burada da finansal baskınlık ile reel kamu faiz oranları arasında olması gereken ilişki tam olarak gözlen e m emektedir. Ele alman dönemde finansal baskınlığın hafif dalgalı hareketine kıyasla, reel kamu faizlerinin farklı bir süreç izlediği görülmektedir.

Şekil 3: Türkiye'de Reel Kamu Borçlanma Faiz Oranı ile Finansal Baskınlık Ölçülerinin Gelişimi (1987-2002



Şekil 4. Türkiye'de Reel Kamu Borçlanma Faiz Oranı, Finansal Baskınlık ve Finansal Derinlik Ölçülerinin Gelişimi (1987-2002)



Bu saptamalardan hareketle, Türkiye'de reel kamu faiz oranlarının literatürde belirtilen linansal sektöre ait temel değişkenlerden daha çok, belirleyici başka faktörlerin etkisi altında kaldığı söylenebilir. Bu gözlem, finansal derinlik ve baskınlığın reel iaizler üzerinde etkisinin olmadığı sonucuna bizi götürmez. Çünkü reel kamu faizlerin sabit ve değişken belirleyicilerinden söz edilebilir. Burada finansal derinlik ve baskınlık ölçüleri reel kamu faizlerinin sabit belirleyicileri olarak nitelendirilebilir. Buna karşılık siyasi ve ekonomik belirsizlik değişken belirleyiciler olarak sayılabilir.

Türkiye'de kamunun iç borçlanmada maruz kaldığı yüksek reel faiz oranlarının ortaya çıkmasında belirsizlik ortamı önemli bir rol oynamaktadır. Ülkemizde enflasyon beklentilerinde görülen belirsizlik ve oynaklık (volatilite) tasarrufçuların geleceğe yönelik enflasyon beklentisine bağlı risk primini yükseltmektedir. Bu çerçevede kamu kesiminin para basma yönündeki tercihleri değiştiğinde, enflasyon beklentisi de buna bağlı olarak değişeceğinden, bu konularda belirsizlik arttığında risk primi artsa bile, tasarrufçu piyasayı terk edebilmektedir. Sonuç olarak ülkemizde enflasyon oranına bağlı belirsizlik ile reel faiz oranları arasında pozitif bir korelasyondan bahsedilebilir. Buna bağlı olarak tasarruf sahipleri enflasyondaki oynaklık riskini minimize etmek için, vadeyi kısaltıp devlete daha kısa süreli borç verme yoluna gitmektedir. Böylelikle kamu kesiminin davranış değişikliği riskini azaltmaktadır. Bu da reel faiz oranı ile borçlanma vadesi arasında negatif bir ilişki doğurmaktadır. Tasarruf sahiplerinin davranışını yönlendiren diger bir öğe de iç borç stokunun büyüklüğüdür. İç borç stoku ne kadar büyürse, kamunun davranışını değiştirme riski (diğer bir ifade İle tasarruf sahiplerini aldatma ihtimali) o kadar artmakta, borçlanma vadesi kısalmakta, bu da borç stokunun yılda birkaç kez döndürülmesi sonucunu doğurmaktadır[18]. Bütün bunların nedeni, belirsizlik sonucu tasarrufçunun endişe frekansının artmasıdır.

[18] Hakan Berumenl Kamurfuı Malatyalı, *"Determinant!, of Inte.rest* Rotes in *Turke.y",* Tlıe Central Bank of Republik of Turkey, Discussion Paper, No: 9902, 1999, s.16.

Türkiye'de belirsizlik ortamının diğer bir belirleyicisinin ise, siyasi iktidarların yapısı olduğu söylenebilir. Özellikle 1990 sonrası dönemde siyasi iktidarları oluşturan hükümetlerin sık sık değişmesi ve hükümetlerin tek parti iktidarın şeklinde değil de koalisyon yapıları şeklinde oluşması borçlanma piyasalarının bunları bir risk faktörü olarak algılamasına yol açmaktadır. Ayrıca koalisyonu oluşturan partilerin ekonomi programlarındaki farklılıklar, ekonomiden sorumlu devlet bakanlarının sık sık değişmesi ve buna bağlı olarak ekonomi yüksek bürokrasisinde yaşanan oynaklıklar bu risk faktörünün daha da anması sonucunu doğurmaktadır. Böylelikle oluşan siyasi ve bürokratik yapı, diğer ekonomik kararlar ile birlikte borçlanma kararlan ve maliyetleri üzerinde olumsuz olarak nitelenebilecek sonuçlar meydana getirmektedir.

III. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE FİNANSAL DERİNLİK VE FİNANSAL BASKINLIĞIN GELİŞİMİ

Avrupa Birligi'nde finansal derinlik, finansal baskınlık ve reel kamu faiz oranları ilişkisi ele alındığında Türkiye'den farklı bir yapı ile karşılaşılmaktadır. Öncelikle gerek birliğin bütününe, gerekse tek tek ülkelere baktığımızda, iç borç stokunun GSYİH'ya oranının Türkiye'ye göre yüksek olduğu söylenebilir. Hatta İrlanda, İtalya, Belçika ve Yunanistan gibi ülkelerde iç borç stokunun GSYİH'ya oranı yüzde yüzleri aşmaktadır.

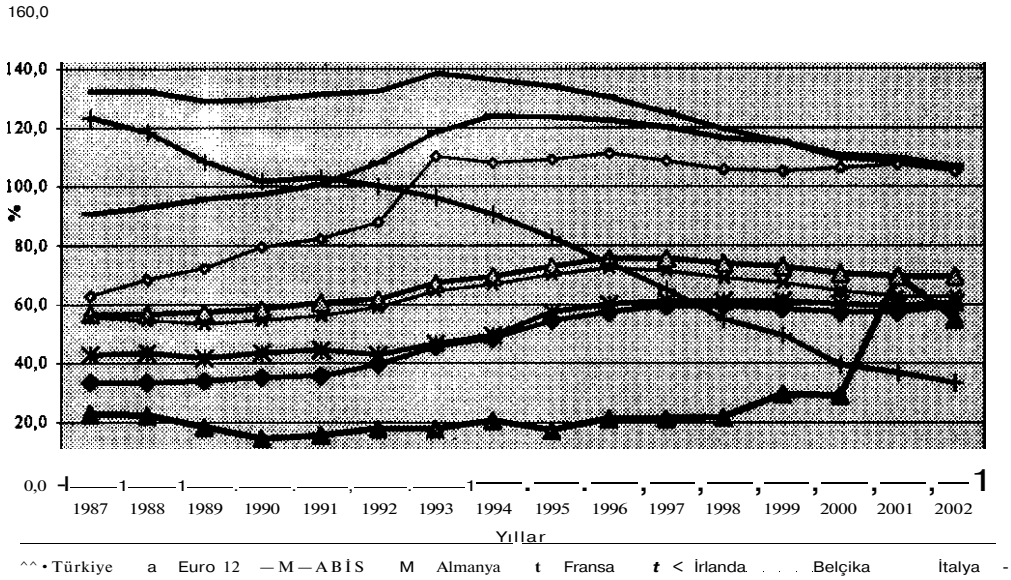
Aşağıdaki Tablo 7'de, 1987-2002 yılları arasında AB üyesi ülkelerin ortalama ve yüksek borçlu ülkelerin tek tek iç borç stoklarının GSYİH'ya oranları sunulmuştur. Buradan da görüldüğü gibi finansal baskınlığın AB'de yüksek olduğu sonucuna varılabilir. Şekil 5'de ise, Türkiye ile bu ülkelerin finansal baskınlık ölçülerinin gelişimi karşılıklı olarak gösterilmektedir. Buna göre finansal baskınlık oranı, Türkiye'de yüksek borçlu AB üyesi ülkelere göre gözle görülür ölçüde düşüktür.

Tablo 7. AB Ülkelerinde Kamu Kesimi Borç Stokunun GSYÎH'ya Oranının Gelişimi (1987-2002)

YİLLAR	Euro 12	AB 15	Almanya	Fransa	İrlanda	Belçika	İtalya	YunaniMarı
1987	56,4	55,3	42,6	33,4	123,1	132,4	90,4	62.6
1988	56,9	54,4	43,1	33,4	118,4	132,4	92.6	68,4
1989	57,2	53,5	41,8	34,1	108,2	129,1	95,4	72.0
1990	58,6	54,4	43,5	35,1	101,5	129,2	97,2	79,6
1991	60,3	56,2	44,4	35,8	102,9	130,9	100,6	82.2
1992	61,9	59,0	42,9	39,6	100,2	132,5	107,7	87,8
1993	67,2	64,5	+6,9	45,3	96,3	138,2	118,1	110,1
1994	69,5	66,8	49,3	48,4	90,5	135,9	123,8	107.9
1995	73,0	70,2	57,0	54,6	82,7	134,0	123,2	108,7
1996	75,4	72,0	59,8	57,1	74,1	130,2	122,1	111,3
1997	75,4	71,0	61,0	59,3	65,0	124,8	120,2	108,2
1998	73,7	68,8	60,9	59,5	54,9	119,6	116,3	105,8
1999	72,7	67,3	61,2	58,5	49,3	114,9	114,9	105,1
2000	70,3	64,2	60,2	57,3	39,3	109,6	110,6	106,2
2001	69.4	63,0	59,2	57,3	36,8	108,5	109,5	107,0
2002	69,2	62,7	60.8	59,5	33,3	105,3	106,5	104,9

Kaynak: European Economy 2003
htlp://europa.eu.int/cümm/economy_finance/publications/european_economy/2002/cc602en.pdf
htıp://cıuropa.eu.İn[/comnı/economy_ıinance/publicatiorıs/eıuropean_economy/2003;'sıatanıuexO] 03_en.ptlf

Şekil.5. Türkiye'de ve AB Ülkelerinde Kamu Kesimi Borç Stokunun GSYİH'ya Oranının Gelişimi (1987-2002)



Tablo 8. AB Ülkelerinde On Yıl Vadeli Kamu Tahvillerine Ödenen Reel Yıllık Faiz Oranının Gelişimi (1987-2002)

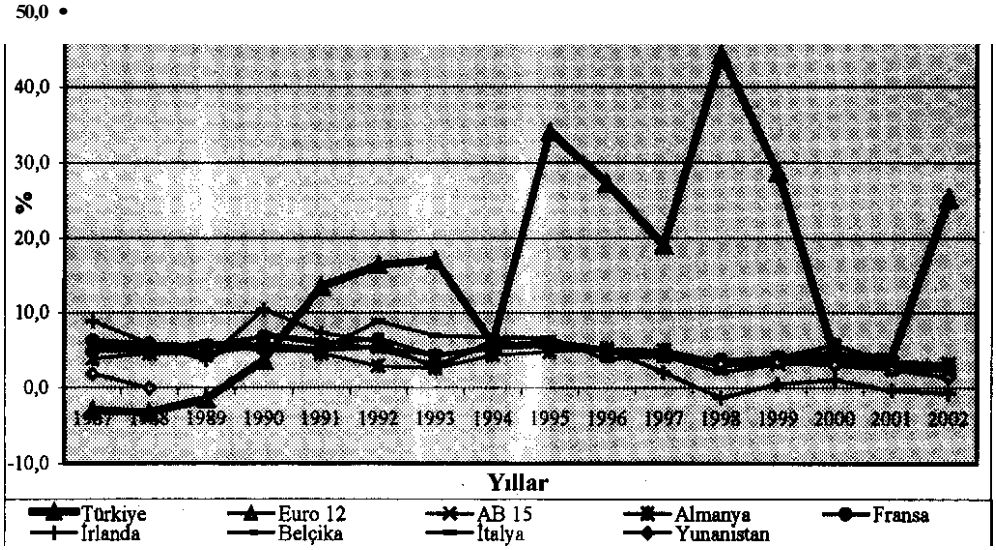
YILLAR	Euro 12	AB 15	Almanya	Fransa	irlanda	Belçika	italya	Yunanistan
1987	5,6	5,3	3,8	3,6	8.9	6.0	4.8	1,8
1988	53	5.0	4.5	5.8	58	5.6	5.0	-0.1
1989	5 4	4.7	4.5	5.5	3.6	37	6 0	-
1990	5.8	5.4	5,5	6.8	10.4	7.1	4.8	-
1991	5,1	4.8	4,5	5.8	7 3	6,2	5 0	-
1992	5.5	5,4	2,9	6.5	6.1	5.0	8.8	
1993	4.2	4,3	2,6	4.3	2.5	3.1	6.9	
1QQ4	5 2	5.5	4.3	5.5	6,3	5 6	67	
1995	5.5	5,6	4.7	5.7	5.1	6.1	6.6	-
1996	5.0	4,9	5.1	4.8	5.1	5.2	3.7	·
1997	4 3	4.3	5.0	4.2	20	4.4	42	-
1998	3.0	2.9	3,5	3,7	-1.3	2.9	2.0	3.1
1999	3.6	3,3	4,0	4,1	0,5	3,4	3.1	3.4
2000	40	3.8	5.6	4.7	1,1	42	34	3 0
2001	2.5	2,5	3,4	3,6	-0.4	3.0	2.4	2.4
2002	2,4	2,3	3,1	3,1	-0,7	2,6	2,8	1.4

Kaynak: Aşağıda yer alan verilerden yazarlar tarafından yıllık deflatörler kullanılarak hesaplanmıştır.
http://europa.eu.int/comiuyeconomy_finaiice/publications/european_.economy/2002/ec602en.pdf
http://europa.eu.int/comin/economy_fmance7publications/european_economy/2003/
stataiinex0103_en.pdf

Ancak bu farklılığa rağmen, Türkiye'de reel kamu faiz oranları, gerek AB ortalamasına gerekse yüksek borçlu ülkelere kıyasla oldukça fazladır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, AB ülkelerinde iç borç vade yapısının Türkiye'ye göre gözle görülür şekilde uzun olduğudur. Türkiye'de ise, ortalama iç borç vade yapısı bir yılı pek geçmemektedir. Aşağıdaki Tablo 8'de AB ülkelerinde on yıl vadeli kamu tahvillerine ödenen reel yıllık faiz oranı gösterilmektedir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi, gerek AB ortalamasında gerekse yüksek borçlu ülkelerde reel faiz oranları finansal baskınlığa rağmen düşük bir düzeyde seyretmektedir. Hatta yüksek borçlu ülkelerdeki reel faiz oranları AB ortalamasına ve Almanya, Fransa gibi ülkelere nazaran daha da daha da düşüktür.

Sekil 6. Türkiye'deki ve AB Ülkelerindeki Reel Kamu Faiz Oranları Gelişimi (1987-2002)



Şekil 6'de ise, Türkiye'deki ve AB ülkelerindeki reel kamu faiz oranları karşılaştırılmalı olarak sunulmaktadır. Söz konusu şekil de yukarıdaki yargıyı doğrular niteliktedir. Sonuç olarak denebilir ki, AB ülkelerinde reel kamu faiz oranlarının belirlenmesinde finansal baskınlık umulan etkiyi meydana getirmemektedir. Finansal derinlik ölçülerinin AB üyesi ülkelerdeki gelişimine baktığımızda bu durumun nedenlerini kavramak imkan dahilinde olacaktır.

Tablo 9'da Avrupa Ortak Para Birimi Euro'ya dahil oniki ülkenin (Almanya, Fransa, Belçika, Lüksemburg, İtalya, İrlanda, İspanya, Portekiz, Avusturya, Yunanistan, Hollanda ve Finlandiya) birleştirilmiş para arzı verileri ve buna bağlı olarak hesaplanan finansal derinliklerinin gelişimi sunulmuştur. Buradan da görülebileceği gibi finansal derinlik Euro bölgesindeki ülkelerde İstikrarlı bir artış trendi izlemektedir. M2, M3 ve Toplam Finansal Varlıklar bazında tek tek ülkelere ait veriler bulunmamaktadır. Tek tek ülkeler bazında bu

Tablo 9. Euro Bölgesinde Finansal Derinlik Göstergelerinin Gelişimi (1980-2002

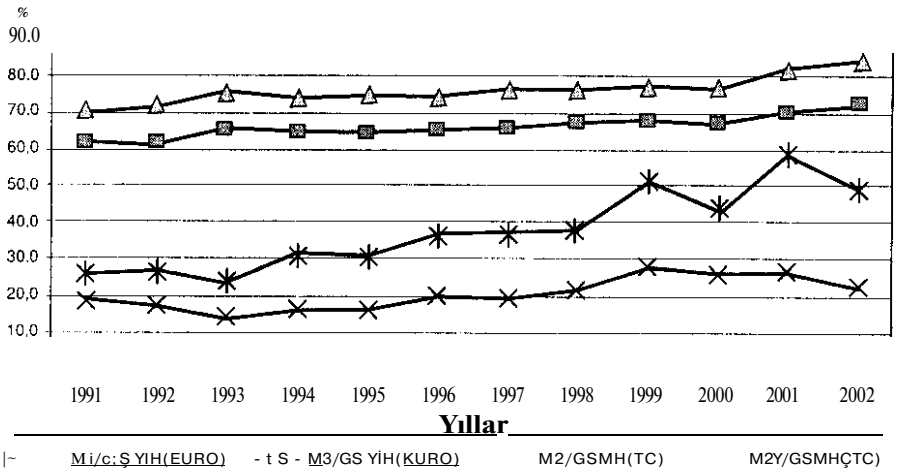
YILLAR	M2 (Milyar Euro)	M3 (Milyar Euro)	GSYİH* (Milyar Euro)	M2/GSYİH* (%)	M3/GSYÎH* (%)
1980	1.198,0	1.230,5	-	-	
1981	1.308,3	1.356,9	-	-	-
1982	1.449,9	1.511,6	-	-	-
1983	1.579,3	1.647,6	-	-	-
1984	1.710,9	1.788,8	-	-	-
1985	1.933,6	1.927,9	-	-	-
1986	1.955,3	2.058,9	-	-	-
1987	2.080,9	2.221,6	-	-	-
1988	2.232,9	2.410,0	-	-	-
1989	2.419,1	2.659,9	-	-	-
1990	2.658,7	2.979,9	-	-	-
1991	2.808,4	3.204,6	4.561,405	61,57	70,25
1992	2.939,9	3.433,2	4.808,146	61,14	71,40
1993	3.150,3	3.651,8	4.856,436	64,87	75,20
1994	3.243,8	3.735,8	5.069,821	63,98	73,69
1995	3.397,5	3.937,4	5.309,318	63,99	74,16
1996	3.562,5	4.090,3	5.534,944	64,36	73.90
1997	3.685,9	4.266,1	5.649,378	65,24	75,51
1998	3.916,8	4.468,6	5.882,895	66,58	75,96
1999	4.136,0	4.702,4	6.139,646	67,37	76,59
2000	4.290,0	4.900,8	6.430,372	66,71	76,21
2001	4.664,6	5.427,0	6.681,157	69,82	81.23
2002	4.958,4	5.783,3	6.894,954	71,91	83.88

Kaynak: EUROSTAT Yearbook 2002, s. 4 (GSYÎH serisi için)
ECB Long Historical Series, May 2003, s. la-5b (M2 ve M3 serileri için)
*** Cari piyasa fiyatlarıyla hesaplanmıştır**

karşılaştırma ise, bir çeşit finansal derinlik ölçüsü diye nitelendirebileceğimiz Mevduat Bankalarının Toplam Varlıklarının GSYİH Oranı olarak Tablo 10'da gösterilmiştir.

Bu iki tablodan da anlaşılacağı gibi gerek Euro bölgesine dahil ülkelerin bütününde, gerekse tek tek ülke bazında finansal derinliğin yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'deki finansal derinlik ölçüsü ile bu ülkelerdeki veriler karşılaştırıldığında bariz farklık, daha açık ortaya çıkmaktadır. Mevduat Bankalarının Toplam Varlıklarının GSYİH Oranlan bazında bu fark Almaya, Belçika'da 5 kat, Fransa'da 4 kat, İtalya'da 3 katlan fazla ve komşumuz Yunanistan'da ise, 2 kat yakın bir değerde gerçekleşmektedir.

Şekil 7. Türkiye'deki ve Euro Bölgesindeki Finansal Derinliğin Gelişimi (1991-2002)

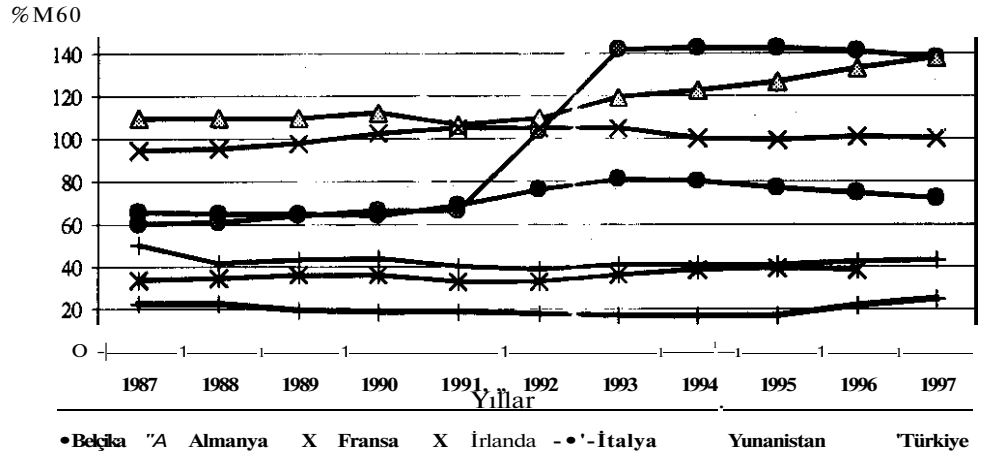


Tablo 10. Seçilmiş AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Mevduat Bankalarının Toplam Varlıklan/GSYİH Oranının Gelişimi (1987-1997)

Yıllar	Belçika	Almanya	Frama	İrlanda	İtalya	Yunanistan	Türkiye
1987	60	110	94	33	66	51	22
1988	61	110	9S	34	65	41	22
1989	64	110	98	36	65	43	20
1990	66	112	102	36	64	44	18
1991	66	107	105	33 •	68	40	18
1992	103	110	105	33	76	39	17
1993	142	119	105	36	81	41	17
1994	142	123	100	38	80	40	17
1995	142	127	99	39	76	41	16
1996	141	133	100	38	74	43	22
1997	138	138	100	.	72	44	25

Kaynak: http://www.worldbank.orp/research/proiects/finstructure/database.htni

Şekil 8. Seçilmiş AB Ülkelerinde ve Türkiye'.it- Mevduat Bankalarının Toplam Varlıktarı/GSYIH Oranı nın Gelişimi (1987-1997)



Şekil 7'de Euro bölgesine dahil ülkelerin M2 ve M3 değerleri ile Türkiye'deki M2 ve M2Y değerleri karşılaştırmalı olarak sunulmuştur. Sağlıklı bir karşılaştırma yapabilmek için bakılması gereken veri Euro bölgesindeki M2 ile Türkiye'deki M2Y'dİr. Çünkü Türkiye'de yerleşiklere ait döviz mevduatları TL mevduatlarından fazladır. Diger bir ifade ile para ikamesi oldukça yüksektir. Böyle olunca temel finansal derinlik göstergesi Euro bölgesi için M2 iken ,Türkiye için M2Y olmaktadır. Bu açıklama dahilinde Euro bölgesindeki finansal derinlik Türkiye'ye göre 1990'larm başında yaklaşık 3 kat büyükken, 2000'li yıllarda bu fark yaklaşık 2 kata düşmüştür.

Şekil 8'de ise 1987-1997 arasında seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de mevduat bankalarının toplam varlıklarının GSYİH oranlarının gelişimi gösterilmiştir. Seçilmiş AB ülkelerinde mevduat bankalarının toplam varlıklarının Türkiye'ye nazaran olukça yüksek olduğu ifade edilebilir. Bütün bu farklılıklar kredi arzına ve maliyetlerine yansıması kaçınılmazdır.

Genel bir değerlendirmede bulunmak gerekirse, AB ülkelerindeki finansal baskınlığın Türkiye'ye nazaran yüksek olduğu bir gerçektir. Ancak tek başına bu ölçü kamu borçlanmasının maliyetini belirlemekte yetersiz kalmaktadır. Diğer bir gerçek, AB ülkelerindeki finansal derinliğin Türkiye'ye oranla oldukça yüksek olduğudur. AB ülkelerinde finansal baskınlık yüksek olmasına rağmen, finansal derinliğin yüksek olması, Türkiye gibi finansal baskınlığı yüksek olmasa bile, finansal derinliği düşük olan ülkelere nazaran, kamu borçlanmasını, hem daha kolay hem de daha az maliyetle gerçekleştirilmesine imkan tanımaktadır. Bu yapı kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlarken, maliye politikasına da daha esnek bir yapı katabilmektedir. Ayrıca kamunun özel sektörü finansal piyasalarda dışlamasını da önleyebilmektedir.

SONUÇ

İç borçlanma maliyetleri ile finansal derinlik ve finansal baskınlık kavramları çerçevesinde Türkiye ve AB ülkeleri örneklerinin bir karşılaştırmasını sunmayı amaçlayan bu tebliğden çıkarılabilecek sonuçlan şu şekilde sıralamak mümkündür;

* Teorik olarak, finansal derinlik ile reel borçlanma faiz oranları arasında negatif, finansal baskınlık ile reel faiz oranları arasında pozitif bir ilişkiden söz edilebilir.
* 1980'de başlayıp 1987'den sonra hızlanan süreçte Türkiye'de gerçekleştirilen finansal liberalizasyonun ödünç verilebilir fon arzını ve dolayısıyla finansal derinleşmeyi arttırdığını söyleyebiliriz. Özellikle uygulanan pozitif reel faiz politikası, mevduat araçlarının çeşitlenmesi, döviz tasarrufuna yönelik kısıtlamaların kaldırılması, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve yurtiçi mali piyasaların yurtdışı mali piyasalar ile entegrasyonu, finansal derinleşmenin sağlanmasındaki köşe taşları olarak nitelendirebileceğimiz gelişmelerdir,
* Ancak Türkiye'deki finansal serbestleştirme sürecine, gerekli olan kurumsal altyapı tatn olarak sağlanamadan girildiğinden dolayı, bu süreç finansal piyasalardaki kırılganlığı arttırmış ve Türkiye ekonomisini yurtdışından gelen spekülatif sermaye hareketlerine karşı korunmasız bırakmıştır.
* Yüksek düzeylerde seyreden kamu kesimi finansman açıkları, finansal derinleşme sürecini devlet iç borçlanma senetlerine dayalı hale getirmiştir.
* 1987-2002 dönemine ait finansal baskınlık göstergeleri ile ilgili genel bir trendden söz etmek imkanı olması bile iç borç stoku/GSMH oranının artış eğilimi içerisinde olduğu söylenebilir. İç borç stoku/M2 oranı ise, dönem içerisinde önce artmakta, sonra azalmaktadır, İç borç stoku/M2Y oranının da 1990'ların ikinci yarısından itibaren 2000 yılı başına kadar azaldığı görülmektedir.
* İncelenen dönemde Türkiye'de reel faiz, finansal derinlik ve finansal baskınlık arasındaki ilişkiler, iktisat teorisinin belirttiği yapı ile uyum göstermemektedir. Diğer bir değişle finansal derinliğin artmasına rağmen reel kamu faiz oranlan yüksek düzeylerde seyretmeye devam etmekte ve reel kamu faiz oranlarının yüksekliği ile ilişkili olarak finansal baskınlık çok da açıklayıcı olamamaktadır.
* Bize göre, Türkiye'de yüksek reel faiz oranları belirlenmesinde finansal derinlik ve baskınlığın etkisinin olmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Çünkü reel kamu faizlerin sabit ve değişken belirleyicilerinden söz edilebilir. Burada finansal derinlik ve baskınlık ölçüleri reel kamu faizlerinin sabit belirleyicileri olarak nitelendirilebilir. Buna karşılık siyasi ve ekonomik belirsizlik değişken belirleyiciler olarak sayılabilir. Türkiye'de kamunun iç borçlanmada maruz kaldığı yüksek reel faiz oranlarının ortaya çıkmasında belirsizlik ortamı önemli bir rol oynamaktadır.
* Üyesi olmayı düşündüğümüz ve bu nedenle her alanda kriterlerine uyum göstermek zorunda olduğumuz AB'nde, finansal baskınlık oldukça yüksek düzeylerde olmasına rağmen reel kamu faiz oranları, iç borçların sürdürülebilirliği konusunda herhangi bir soruna yol açmayacak düzeylerde seyretmektedir. Burada, özellikle Euro bölgesinde yer alan ekonomilerde izlenen sıkı maliye politikalarının kamu kesimi finansman açıklarını ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğini önemli ölçüde azalttığını belirtmek gerekir. Ancak tebliğde vurgulamaya çalıştığımız gibi bu ülkelerde finansal piyasaların önemli ölçüde derinlik kazanmış olmasının da etkisi büyüktür.

* Finansal baskınlık oranı, Türkiye'de yüksek borçlu AB üyesi ülkelere göre gözle görülür ölçüde düşüktür. Ancak bu farklılığa rağmen, Türkiye'de reel kamu faiz oranları, gerek AB ortalamasına gerekse yüksek borçlu ülkelere kıyasla oldukça fazladır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, AB ülkelerinde iç borç vade yapısının Türkiye'ye göre gözle görülür şekilde uzun olduğudur. Türkiye'de ise, ortalama iç borç vade yapısı bir yılı pek geçmemektedir. Ayrıca finansal derinlik ölçüleri bazındaki önemli farklılık da borçlanma maliyetlerini belirlemekte diger bir temel etkendir.
* Bu anlamda teorik öngörülerin AB ülkeleri bazında nisbeten doğrulandığı sonucuna ulaşılabilir.
* Ortak para birimine geçişi izleyen süreçte kamu borç yönetiminin koordinasyonu, devlet iç borçlanma senetlerinin likiditesini arttıracak önlemlerin alınması, borç verenlerin farklılaştırılmasına yönelik çalışmalar, ihale ve "tap" yöntemi dışında sendikasyon yoluyla da borçlanmanın sağlanması gibi konular; iç borcun çevrilebilirliği sürekli tartışma gündeminde tutan Türkiye ekonomisi açısından derinlemesine ele alınması gereken konulardır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Aktan Coşkun Can, Utku Utkulu, Selahattin Tugay, Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler, İMKB Yayınları, İstanbul, 1996

Arteta Carlos, Barry Eichengreen, Charles VVyplosz, **"When D o es Capital Accoınt Liberalization Help More Than İt Hurts",** National Bureau of Economic Research VVorking Paper No: 8414, August 2001

Berument Hakan, Kamuran Malatyalı, **"Determinants of Interest Rates in Turkey".** The Central Bank of Republic of Turkey, Discussion Paper, No:9902, 1999

Büyükdeniz Adnan, Türkiye'de Faiz Politikaları, Bilim Sanat Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991

Caprio Gerard, İzak Atiyas, James Hanson, **"Financial Reform Lessons and Strategies".** The VVorld Bank Policy Research Paper Series No: 1107, February 1993

Ersel Hasan, İzak Atiyas, **"The Impart of Financial Reform: The Tırkish Experience"** The VVorld Bank Industry and Energy Department VVorking Paper No: 65, December 1992

Honohan Patrick, **"How Interest Rates Changed Under Financial Liberalization A Cross-Country Review".** V/orld Bank Development Research Group Policy Research "VVorking Paper No: 2313, April 2000

Klein Michael W, Giovanni Olivei, **"Capital Account Liberalization. Financial Depth and Economic Growth"** National Bureau of Economic Research VVorking Paper No: 7384, October 1999

Laeven Luc,Daniela Klindebiel, Randy Kmsyn^r "Ffaıanrjal Crises. Financial Dependence and İndnstry Growth". World Bank Financial Sector Strategy and Policy Department Policy Research Working Paper No: 2855, June 2002

Loayza Norman, Ktaus Schmidt-Hebbel, Luis Serven, "What Drtves Private Saving Aroifnd *Tfoe* Wqrld", World Bank Macroeconomics and Growth Department Policy Research Working Paper No: 2309, March 2000

Mc Kinnon Robert, Money and Capital in Economic Development, The Brooking Institution, Washington, 1973

Özatay Fatih, Emin Öztürk, Güven Sak, 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçlan, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayınlan No: 189, İstanbul, Ocak 1996

Sak Güven, Public Policies Towards Financial Liberalization: A Genral Framework and An Evaluation oftfae Turkish Experience in the 1980's, Capital Market Board Publication, Ankara, 1995

Shaw Edward S., Financial Deeping in Economic Development, Oxford University Pres, New York, 1973

Yeldan Erinç, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001

ww,dpt.gov.tr

www.hazine.gov.tr

www.maliye.gov.tr

WW.Spk. gOY.tr

www.die.gov.tr

http://www.woTİdhank.or^ıreearchfo

http://www.ecb.int/stats/hist/historical nsa u2 part2.pdf

http://europa.eu.int/comm/e_urostat/Puhlic/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostatfaproduct=Freeselect3-ENSrmode=download

Ek 1 : CARİ FİYATLARLA TOPLAM FİNANSAL VARLIKLAR (1987-2002) (Milyar TL)

™ "TILlar	1989	1990	IW	İ9»	İ99İ	IW	IW	IW	IW	IW>	1999	HU	3U1	İMİ"
TÖPLaM MEVDUAT														
Türk Lira»														
-lıuml Mevduatı														
- Uiğer														
IMSviz Teydiat Heubı														
MENKUL kYMLTLKk	15547	53471	41444		İ95.5İ7	365*63		1497.7*5						
Kamu	—Offj	15483	2537C	4470C	134874	270.993		1.165.333		6Ĉ93H7	1178967	23.302.854	36.802.2U	122.930.00i	149.869.691
- Hazine Bonoıu	1*43			itül	45547	<U4t	36453C	631.29i	UI7837		5949.9W	3İ3İ.753	1.Öİ7.68J		37.619.8»
-fievlıfTalıvüi	4S&		İMol	24671	8631U	İ89.7İ3'	232.82e	utta	1.516İ54	3.570.811	5771 W			
-Diger	—nsr	1.Ö85	"T.iot	iWS	ü «	MJfe	&>M	5926Ü	70.911	147454	176.801	38176C	3HJM	736.89i
Özel	5İM	İM	7993'	— t s m	—3*373	60.642	iLİM	136831	595455	441395	9.3li#	İİ98.773	3.795.73e	6.867.98*
-HiucSc.edl	Ui4	—3153	— m	— r n n	35364	49139	715&	109.23i	513864	454725	9Ö9.59i		3.793.İ9i	4.8&817
- Varlığa Day. Men. K.					9.043	36.583	19.950	66.785	8.011	13.150	7.303	e	a	0
"'-THger	— n	76i	" jieVi		54*5i	—4Ü5T	— r w	4445	X65(	8.84İ	5.522	5441	1.171	i.171
l'OFLAM		43iu	86334		133833	4(13.47<	8Ö5.79İ	im.***	3.703.69Ô	8.715.356	17.921.155	İ4.İ76.56İ	67.212.59İ	99A71.714	537514744

* Bankalara—sı mevduat hariç ** Geçici

Kaynak: DPT

Ek 2 : TOPLAM FİNANSAL VARLIKLARIN KENDİ İÇERİSİNDE YÜZDE DAĞILIMI (1987-2002)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995"	1996	\m—	19S»*	İ 9 » ' ~	ESR——	1001"
TOPLAM MEVDUAT	73.3	• 73	70.8	67.4	&.1	57.8	5İ.5	***612***	Î9.6'	***623***	60.8	59.9	59.7	5 ^ i	***4İ.1***
Türk Lirası	58.8	5<U	54.4	51.8	45.4	***372***	31.1	***312***		32.1	36.1	31.9	***323***	30-8	Ift.9
- Tasarruf Mevduatı	İ 9 J	30.6	36.8	27.4		20.4	ı5.7	i l i	18.7	İ9.9	17.8	İ8.8	19.8	17.9	115"
-Diğer	29.3	İ5.»	23.8	İ4.4	1 9 İ	İ6\8	15.5	İ2.9	11.5	12.3	12.3	İ3.1	114	12.8	
Döviz Tevdiat Hesabı															
MENKÛL KIYMETLER	2<J.7	27	292	32.6	33.9	42.2	47.5	***m***	40.4	3İ7	***392***	46.1	40.3	***m***	5riJ
Kama	19.2	18.6	19.2	20	19.1	29.1			32.5	32.7	34	İ4.5	34.7	***3İ.9***	5 ı i
- Haiine Bonosn															
- Devkt Tahvili															
-Diğer															
Özel	7.5	8.5	9.4	İ2.7	14.1	13.1	13.9	***73***	***i***	5 ı	5 i	5.6'	5.6	***6.9***	4.4
-Hisse Senedi	5.8	***6.9***	8.4	11.4	13.8	\U	8.8	***İ.İ***	6	4.4	5.ı	***5.4***	5.el	***64***	4.4
-VarağaDav. M-K.															
-Diğer	1.7'	1.6	l.k	1.3	6.9	0.5	0.5	6.1	0.1	6 ı	6	0	0	0	0
TOPLAM	100	146	100	166	100	100	ıö6	100	100	100	100	166	100	166	166

* Bankalararası mevduat hariç ** Geçici

Kaynak. DPT

Ek 3 : TOPLAM FİNANSAL VARLIKLARIN GSMH'YA ORANI (1987-2002)

YILLAR	1987	1988	19İ9	1990	1991	1992	1993	1994		"T556-	199?	1998		"ioTHT	2661
TOPLAM MEVDUAT	İ7.36%	25.<İQ%	24.80%	21.50%	24.46%	İ4.i6%	21.20%	28.40%	28.10%	36.20%	3İ1Ö%	İS.i6%	51.20%	44.46%	57.80%
Türk Lirası	21.90%	19.80%	İ9.10%	16.60V»	Kİ.70%	15.60%	12.60%	14.50%	14.20%	18.70%	18.40%	20.40%	27.70%	24.40%	İ5.Ö0%
- Tasarruf Mev.	11.00%	10.70%	10.80%	8.80%	9.60%	8.60%	6.30%	8.50%	8.80%	11.60%	10.90%	12.00%	17.00%	u.26%	İ5.2Ö%
-Diğer	10.90%	9.10%	8.30%	7.80%	7.20%	7.10%	<İ.20%	6.00%	5.40%	7.10%	7.50%	8.40%	10.70%	İ6.2Ö%	9.80%
Döviz Tevdiat Hes.	5.40%	5.80%	5.70%	5.00%	7.60%	8.70%	8.60%	13.90%	13.90%	17.50%	18.70%	17.90%	23.50%	20.20%	32.80%
FvIVmütler	9.90%	9.S6%	10.20%	10.40%	12.50%	17.76%	19.20%	18.66%	19.10%	22.00%	23.90%	25.46%	34.<a%	İ4.*6%	74.46%
Kamu	7.10%	6.50%	6.70%	6.40%	7.00%	12.20%	13.60%	14.60%	15.30%	19.00%	20.70%	22.00%	29.80%	29.30%	68.50%
- Hazine Bonosu	2.60%	2.00%	1.50%	1.40%	2.90%	3.80%	3.20%	7.80%	8.00%	10.20%	8.10%	10.90%	4.10%	1.60%	11.20%
- Devlet Tahvili	3.20%	3.80%	4.70%	4.70%	3.90%	7.80%	9.50%	6.00%	6.50%	8.30%	12.10%	10.80%	25.10%	27.40%	56.90%
-Diğer	1.40%	0.80%	0.50%	0.30%	0.30%	0.60%	0.80%	1.60%	0.80%	0.50%	0.50%	0.30%	0.50%	0.30%	0.40%
Özel	2.80%	3.00%	3.50%	4.00%	5.40%	5.50%	5.60%	3.40%	3.80%	2.90%	3.20%	3.50%	4.80%	4.50%	4.90%
- Hisse Senedi	2.20%	2.40%	2.90%	3.60%	5.10%	4.50%	3.60%	2.80%	2.80%	2.80%	3.10%	3.50%	4.80%	5.50%	5.90%
- Varlığa Day. M.K.	—	—	—	—	—	0.80%	1.80%	0.50%	0.90%	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
-Diğer	0.60%	0.50%	0.50%	0.40%	0.30%	0.20%	0.20%	0.00%	0.10%	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TOPLAM	37.i6%	35.16%	35.00%	32.00%	36.90%	42.00%	46.36%	46.40%	47.20%	58.20%	61.00%	63.90%	85.90%	79.40%	132.20%

*** Bankalararası mevduat hariç** **** Geçici**

Kaynak: DPT

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Tebliğime son veriyorum. Teşekkür ederim.

TARTIŞMALAR

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Çok teşekkür ederiz. Efendim, bu şekilde panelistler sunumlarını bitirdiler. Son sunuşu yapan Yard.Doç.Dr. Mustafa Çelen ve arkadaşı yine Yard. Doç.Dr. Bülent Bali Bey'e teşekkür ediyoruz. Burada üzerinde durulan nokta reel faiz ve vadelerin kısalığı. Yoksa uluslararası karşılaştırmalarda çok da kötü durumda değiliz. Borçların GSMH içerisindeki yerine baktığımız zaman. Ancak, reel faizler oldukça yüksek. Şimdi reel faizin yüksek olması tabi ki döviz üzerinde baskı unsuru oluşturuyor. Bu da aklımıza geçmişte çok güzel bir şekilde yaşadığımız sıcak para olgusunu yavaş yavaş gündeme getiriyor diyebiliriz. Bu konuda dikkatli olmakta yarar var. Tabi sermaye piyasalarına etkisi, yüksek reel faizin de oldukça olumsuz. Mesela borsadaki hareketleri izlediğimizde çok fazla bir olumlu.....yüksek reel faizin etkisi yine olumsuz, kredi piyasaları açısından, çünkü kredi mevduat oranlarına baktığımızda bir dönem % 24e kadar inmişti şu aıı % 30lara çıkma eğiliminde, ancak bankalar tabi kredi vermek yerine çok kolay bir şekilde kamuyu finanse eder hale gelmiştir diyoruz. Yine daha önce söylediğimiz gibi toplam menkul kıymet içerisinde kamu menkul kıymet stokunun payı %92.3lere kadar çıkmış bulunuyor. O bakımdan yüksek reel faiz gerçekten oldukça önemli ve üzerinde oldukça önemle durulması gereken bir faktör, şu an için söylüyoruz. Şimdi tabi faizin oluşumu nasıl oluyor, Hazine'den arkadaşlarımız buradalar, şimdi TC. Merkez Bankası gecelik faizi belirtiyor, şu anda % 41, epeydir yüksek seviyelerde seyrederken 3-4 puan düşürüldü, % 41 oldu. Tabi bu % 41 hiç bir zaman Hazine'nin borçlanacağı referans faiz ya da borç maliyetini belirleyen referans faiz doğrudan değil, ancak dolaylı olarak bir alt (altlık) oluşturuyor. % 4Tin üzerine vergi vb. yükümlülükler konuyor, artı risk primi, kâr gibi bankaların, finansal kuruluşların maliyetlerini etkilemeleri var ve dolayısıyla kredi faizi yaklaşık olarak %50-60 civarında, tabi risk faktörü de dikkate alınarak gelecekle ilgili beklentiler de dikkate alınarak belirleniyor. Tabi burada Hazine'nin borçlanmasıyla ilgili maliyetin oluşmasında referans faiz nasıl oluşuyor peki? Bu da daha oıice belki birkaç konuşmada ileri sürdüğümüz gibi ya da belirttiğimiz gibi İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında tahvil ve bono piyasamız var bizim, bu tahvil ve bono piyasasında kesin alın-satım piyasamız var, hem repo hem ters repo var, hem de kesin alım piyasamız var. Merkez Bankası repo ve ters repo ile İlgili olarak gecelik faizleri % 41 belirledikten sonra oldukça yoğun bir şekilde bu piyasanın içerisinde yer alıyor ancak 1999 sonundan itibaren kesin alım-satım piyasasında pek gözükmüyor. İşte İMKB'deki tahvil ve bono piyasasındaki kesin alını satırn piyasasında-pazarında oluşan faiz Hazine'nin borçlanma maliyetinde referans faizdir. Buralarda belirleniyor. Bu birinci olgu. ikincisi, piyasa yapıcılığı sistemi var bildiğimiz gibi, piyasa yapıcılığı sisteminde on tane banka Hazine ile bir araya geliyor ve bu referans faiz ve İMKB tahvil ve bono piyasasında gösterge niteliğindeki referans faiz dikkate alınarak borçlanma maliyeti birlikte tesbit ediliyor. Tabi piyasa yapıcılığı sistemi oldukça önemli bir müessese, ne zaman çok önemli bir müessese? Eğer borç yükü, borç miktarı, faiz ile ilgili sıkıntınız, sorununuz yoksa oldukça önemli bir müessese. Ama bnn. yükünün çok yüksek olduğu, büzlerin, reel faizlerin özellikle, çok yüksek olduğu ortamlarda oligopol bir yapı oluşturulduğu için, çok sağlıklı bir şekilde burada borçlanma maliyetinin belirlendiğini söylemek mümkün değil diye düşünüyorum. Ayrıca yine İMKlî tahvil ve bono piyasasında nasıl Merkez Bankası'nm dövize, daha dün yaptıkları, gecen

haftadan itibaren yaptıkları müdahalelerde olduğu gibi, bu piyasaya da zaman zaman ben varım demesinde büyük yarar olduğuna inanıyorum, çünkü biraz önce Sayın Hocamla konuşurken bu yüksek reel faizlerin ve faizin neredeyse toplam borç miktarının dörtte üçünün faiz olduğunu dikkate aldığımızda büyük bir bölümünün spekülatif amaçlı, spekülatif olarak oluştuğu kanaati uyanıyor. O bakımdan buralarda Merkez Bankasının ben de varım demesi, her zaman değil ama, çok atakların olduğu, spekülatif atakların olduğu, çok dışsal faktörler nedeniyle olumsuzluklar yaşandığı ortamlarda bunu gerçekten söylemesinde büyük yarar var diye düşünüyorum. Artı dediğimiz gibi serbest piyasa hiçbir zaman başı boş bir piyasa demek değildir, serbest piyasanın belli kuralları vardır, eğer bu kuralları belli bir kesim gerçekten bozuyorsa, o kuralları bozan kişilere karşı da kamunun ve belli kesimlerin mutlak surette tavır alması kaçınılmazdır. Tabi reel faizin mutlak suretle düşürülmesi gerekiyor, aksi halde dediğimiz gibi, biraz önce bahsettiğimiz faiz dışı fazla konusu tek başına yeterli olmayacaktır. Faiz dışı fazlanın tek başına yeterli olmadığı bir ortamda diğer faktörlerle mutlak suretle birlikte politikaların ele alınması lazım geliyor. Nedir bunlar? Enflasyon diyoruz, başlı başına ayrı bir politika seti olarak uygulama alanı buluyor. Büyüme ayrı bir konu, reel faiz biraz önce bahsettik ayrı bir konu, faiz dışı fazla biraz önce belirttik, mali disiplinle ilgili olarak ayrı bir konu, döviz kuru ayrı bir konu, güven istikrar ki siyasi ve ekonomik istikrar konuşmacıların daha önce yaptıklarında olduğu gibi siyasi istikrar sağlanmıştır, ekonomik istikrar da IMF programı çerçevesinde devam etmektedir ancak bütün bu bahsettiğimiz hususların aynı anda uygulanması gerekiyor ki biz bu borcun bırakın sürdürülebilirliğini, eritilmesini de biz sağlayabilelim, diye düşünüyorum. Şimdi bir vesileyle başka bir hususa da değinmek istiyorum, aslında Hazine'de de yine bunca büyük miktarda bir borç yükünün üzerine oturan Hazinemizde de bir profesyonel bir dealing room'un oluşmasında yarar var. Zaten yavaş yavaş oluşmaya başlamıştı bu ancak bunun hızlandırılmasında büyük yarar var, çünkü artık borç profesyonelce idare edilebilecek hale gelmiştir. Yoksa masa başında oturularak tek taraflı satış işlemleri yaparak hiçbir zaman bu kadar yüksek miktardaki bir borcun idaresinin çok kısa sürede olacağını tahmin etmiyorum. Yine aynı şekilde ihalelerde tekli fiyat sisteminden çoklu fiyat sistemine geçilmesi gerekir diye düşünüyorum. Çünkü o halde en yüksek belirlenen faiz oranlan üzerinden en alttaki belirlenen faizle ilgili kuruluşlara bankalara vereceğinizi yüksek faizle vermiş oluyorsunuz. Bu da çok önemli bir husus. Artı doğrudan halka arzı düşünmek zamanı geldi diye düşünüyorum, en azından bir bölümünün. Yine bir başka husus da tabi mutlaka oldukça modern bir yöntemdir kısa vadeli avansın kullanımı konusu Merkez Bankalarımızda. Ancak 1989'dan itibaren Merkez Bankası'nm para politikası para programı çerçevesinde ve Hazine ile yapılan protokol çerçevesinde bunlar tedrici olarak ortadan kaldırıldı biliyoruz. Ancak bu kadar yüksek miktarda borcun olduğu bir ortamda çok küçük miktarlarda kamunun ihtiyacı için doğrudan piyasalara gidilmesinin de biraz ben zararlı olduğunu düşünüyorum, o bakımdan kısa vadeli avans konusunun da erken olduğuna, daha doğrusu yasaklanmasının, ortadan kaldırılmasının erken olduğuna inandığımı burada belirtmek istiyorum. Şimdi bir başka husus birinci oturumda da dile getirildi, aslında tabi kamu kuruluşlarının arasındaki ayrışma. Hazine'nin Maliyeden ayrılması Maliye Bakanlığı'nm borçlanmada devre dışı bırakılması tabi ki çok önemli bir faktör değil, bu borç yükünün bu anlamda yüksek miktarlara ulaşması, ancak 1984'ten itibaren Hazine'nin ayrılmış olması, 1986'dan itibaren ana paranın bütçenin içinden çıkarılarak faizin bütçenin içerisinde bırakılması, modern gelişmelere uygun olarak tabi, bu arada tabi ki borçlanmanın maliyetinin hiçbir zaman borçlanan ta-

rafından hissedilmediği bir ortamda çok rahat bir şekilde yapılması da bir faktördür diye düşünüyorum, en azından %1'lik veya 2'lik dahi olsa bir faktördür diye düşünüyorum, bunu da burada belirtmeden geçemeyeceğim. Bir başka hususa da değindikten sonra konuşmacılara yöneltilecek sorulara geçeceğiz. O da yine İMKB'de belirlenen tahvil ve bono piyasasındaki maliyetlerle ilgili bir konu. Hazine'nin borçlanma senetleri bir bölümü İMKB tahvil ve bono piyasasında işlem görüyor ve bu oldukça sığ bir piyasa, büyük bir bölümü de bankaların kendi aralarında ya da finansal kuruluşların kendi aralarında yaptıkları işlemlerde işlem görüyor. Şimdi biz organize piyasa borsaya bütün bu borçlanma senetlerinin organize piyasada ahm-satımmın yapılmasını, dolayısıyla borçlanmada, Hazine'nin borçlanmasında referans faizin organize piyasada oluşmasından yana olduğumuzu belirtmemize rağmen yine bankalar arasındaki bu piyasanın üzerinden alman teşhir ücretinin kaldırılmasına yönelik birtakım girişimlerin de olduğunu görüyoruz. Eğer tamamen bu teşhir ücretleri, bankalardan alınan bu teşhir ücretleri tamamen ortadan kaldırıldığı takdirde o zaman İMKB bono ve tahvil piyasasındaki tamamen kağıtların tamamı bankaların kendi aralarında yapılmaya başlanacaktır. Dolayısıyla zaten on tane oligopol bir yapı olan bankacılık kesimindeki Hazine borçları ile ilgili işlemler tamamen tek taraflı bir faiz belirleme eğilimine girecektir. Bu oldukça tehlikeli, oldukça negatif olumsuz gelişmenin sonuçlarını herhalde burada tartışmak istemiyorum ama herkes tarafından biliniyor. Son değindiğim nokta buydu, teşekkür ediyorum, ben şimdi panelistlerimize lütfen soru soracaklar var ise, teker teker isimlerini yazacağız ancak yalnız sadece soru isteyeceğiz ve panelistlerimiz de cevaplarını verecekler. Evet efendim, Tülay Arın Hocam, ...Ben isterseniz önce bir teshit edeyim Tülay hocam, Nilgün Pehlivan, Mustafa Diri, Hülya Kirmanoğlu, Erhan Yıldırım, Bir tane daha .... Yok tamam...O zaman Tülay Hocamızla başlayalım isterseniz.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Teşekkür ederim, Tülay Arın İstanbul Üniversitesi. İktisat Fakültesi. Birinci sorum Sayın Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz'a hangisi dilerse. Aslında bütün panelist arkadaşlar hepsi olmasa bile Veysi hariç benzer görüşler ifade ettiler, Türkiye'de borç sorunu milli gelir üzerindeki ağırlığmdansa vade sorunu dendi, ben bu görüşe hiç katılmıyorum, dünyada ağır borçlu yoksul ülkeler diye bir kavram var ve Türkiye benim yaptığım bir çalışmaya göre Türkiye 2002 yılında ağır borçlu yoksul ülkeler kadar ağır borç yüküne sahip oldu, dış borç açısından ölçülüyor ve iç borç açısından baktığımızda hatla daha ağır borçlu haline geldi, bir de üstüne yılda birkaç kere çevrilmek zorunda, simdi böyle bir durumda Veysi arkadaşıma sorum da şu, böyle bir durumda aslında borçların sürdürülemez olduğu kabul ediliyor IMF ,Dünya Bankası, Uluslar arası Finans çevreleri açısından IMF tabi Türkiye'ye işte böyle bir çevrilemezlik karşısında 16 milyar S mı her neyse böyle borçlar verdi fakat IMF'nin de artık hu tür bir son başvurulacak borç verici olarak faaliyet göstermesine de olanak vermiyor, IMF'nin böyle fonları da kalmadı, şimdi en son iki şey tartışılıyor, bunlardan birincisi çok yoksul ülkeler için biraz borç indirimi, ama Türkiye çok yoksul ağır borçlu ülke sınılma da girmiyor. Ann Krueggerin son birkaç aydır Türkiye'ye de geldi eminim Hazine'de tartışmıştır, Ferhat Emil liey bu soruyu ecvaplandırırsa, Şöyle bir projesi var IMF'nin ve sanıyorum bunu IMF anlaşmasına yazmak istiyorlar, o da egemen borçlarının yeniden yapılandırma mekanizması, saven ıhat restructunng mechanism ve burada bildiğimiz konkordato kuralları tartışılıyor, çünkü işte böyle bir durumda bir ülke borcunu ödeyemezse moratoryuma gidiyor, o zaman özel bankalar da paralarını alamıyorlar paniğe düşüyorlar, Dünya Bankası ya da IMF borç

veriyor, bu sefer o bankaları kurtarmak için onlar ödeniyor, dolayısıyla böyle IMF'de artık bununla başa çıkamıyor o zaman ne olacak aynen konkordatoda olduğu gibi borçlular kuyruğa girecek ve işte moratoryuma düşmeden iflas etmeden konkordatoya gitme mekanizmaları tartışılıyor. Şimdi bence iki şey söyledim ve sorum Emil beye, Veysi Sevige Hakan Yılmaz'a, şimdi Türkiye öyle bir durumdaki bunu yıllarca söylüyoruz ama artık oraya gelmiştir, Türkiye'nin hiçbir şekilde normal iktisadi mekanizmalarla bu borcu döndürme şansına sahip olmadığını düşünüyorum, yani işte bütçe fazlası vererek, birincil bütçe fazlası vererek, biraz büyümeyi artırarak, biraz enflasyonu düşürerek, biraz faiz haddini düşürerek bu borçları döndürmesinin mümkün olmadığını düşünüyorum. Zaten dünyada böyle büyük borçlunun hiç biri normal iktisadi mekanizmalarla çözülememiştir maalesef vergi artırmak da dahil buna, zaten Ferhat Emil beyin sabahleyin verdiği tebliğde üçüncü dönemin sonunda ne olacağı belli değildi, iki dönem moratoryuma gidince üçüncüde de moratoryuma gidiyor, yani kısaca ben son derece endişeliyim buradaki havanın biraz üstü örtük bir şeyler söyleyip ama asıl vurucu sorunlara değinmediği kanısındayım ki bunun adını koymak zorundayız, nasıl, özür dilerim çok uzattım ama son cümlem, nasıl Celal Şengör cumhuriyet bilim ve teknik ekinde depremlerle ilgili nihayet bir yazı yazdı:Yetti artık be! Aynen bu başlıkta. Yetti artık, lütfen adını açık koyun, Türkiye'nin daha çok sallanacak ve de böyle hafifletecek borç çevirme yöntemleriyle kırk tane takla atacak hali kalmadı diye düşünüyorum teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ederim hocam, İsterseniz hemen soru cevabını alalım, bu bahsettiğiniz Anne Kruegger'in modeli IMF Dünya Bankası'nm geçen sene sonbahar toplantısında ilk defa dile getirilmişti, o herhalde yavaş yavaş bize doğru geliyor efendim

Prof. Dr. Tülay ARIN: Türkiye ile Arjantin.....(anlaşılmıyor)

Doğan **CANSIZLAR (Başkan):** Evet siz Ferhat Bey sizden başlayalım isterseniz...

Ferhat **EMİL:** Sayın Hocam soru neydi ben ....

Prof. Dr. Tülay ARIN: Son derece açık, siz tebliğinizde sabahleyin ve sonraki anlattıklarınızda öyle bir koydunuz ki aslında normal mekanizmalarla bu borçlar çevrilemeyecek ve de düşürülüp sürdürülebilecek bir hale gelemeyecek, yani sonuçta anlattıklarınızdan bir moratoryum mu geliyor ve bunca yıl sürüklenip bu hale getirildikten sonra hala biz niye bunları son derece açık dile getirmiyoruz, artık yetti. İkincisi Veysi Beye de soruyorum, galiba açık, IMF artık Türkiye Arjantin gibi ülkeleri yani, aşırı borçluluğa çoktan düşmüş ülkeleri normal mekanizmalarla kurtarmak yerine konkordatoya mı götürecek?

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Evet, teşekkür ederim. Ferhat Bey.

Ferhat EMİL: Benim Sayın Hocamın sorusuna cevabım hayır, moratoryum gelmiyor, ikincisi sabahtan bu yana yani sabahleyin yaptığım sunuşta asıl vurgulamak istediğim konu, Türkiye'de siyaset yapma tarzının ülkeyi her 20 yılda bir bu türdeki sıkıntılara soktuğu konusunu vurgulamaktı yani kamu borçlanmasını ya da kamunun açık vermesini siyaset mekanizmasının dışında değerlendi re m eyiz. Örneğin 58'deki moratoryum aslında ticari

krediler üzerine yapılmıştır, mesela kamu dış borcu orada ertelemeye tabi tutulmamıştır. 80'deki durum biraz değişiktir ama sonuç olarak kamu borcunu her zaman bir şekilde ödemiştir ama siyaset yapma tarzları o rant dağıtım mekanizması ülkeyi zaman zaman bu noktalara getiriyor, şu anda içinde bulunduğumuz da geçmişten gelen bu birikimlerin sonucudur, ama bunun sonucunda, şu anda uygulanan politikalar böyle ülkeyi bir moratoryuma, işte biz bu borcu ödemeyeceğiz durumuna getirmeyecektir. Niye getirmeyecektir? Bir kere bu moratoryum işte biz bu borçlan ödemeyelitn yetti artık demenizi gerektirecek koşullar yoktur. Bir, Türkiye'de bugün iç borcun büyük bölümünü vatandaş elinde tutmaktadır, yaklaşık olarak borç stokumuzun herhalde % 20sine yakın bölümü vatandaşın elinde, önemli bir bölümü bankaların elindedir ve bankaların aktif yapısı bankacılık kesimini öyle ciddi bir şekilde sıkıntıya sokacaktır dolayısıyla bu şekildeki borç erteleme ya da piyasa dışı mekanizmaların belki içimizdeki yetti be artık şeyini biraz kısa vadede rahatlatacağını, ama çok ciddi finans kesimine güvenilirlik konusunda çok ciddi sıkıntılar yaratacağını düşünüyorum, o açıdan da ben bu uygulanan politikalarla sonuç olarak bu borcun çevrilebileceğini ve zaman içinde de yükünün azaltılacağını düşünüyorum, başka çare yok, yani piyasa dışı mekanizmaların uygun olmadığını düşünüyorum. Biraz önce sözünü etmiş olduğunuz Kruegger'in gündeme getirdiği STRM aslında sadece Kruegger'in dillendirdiği bir konu ama **daha** geçmişi olan **da** bir mesele. O uluslararası finansal mimarinin yeniden yapılandırılması ile ilgili 97'den bu yana geliştirilen söylemlerden bir tanesi, şimdi burada aslında daha gidilecek çok yol var, hukuki açıdan da var, ilginç olan konu Uluslararası Para Fonu'nun ya da Kruegger'in dillendirdiği ki buraya geldiği zaman öyle bir şey de konuşulmadı anti parantez söyleyeyim, Kruegger'in gündeme getirdiği bu STRM mekanizması özünde Amerika'daki iflas hukukunun chapter eleven'ı yani 11. bölümüyle ilişkilidir, fakat yine ilginçtir ki bu hukuki düzenlemeye en başta itiraz eden de Amerika'nın kendisidir. Orada da IMF'nin tercih ettiği ya da etmeye çalıştığı yol ile Amerikan Hazinesinin olaya yaklaşımı birbirinden farklı, yani genellikle Amerika IMF bunlar aynı paralelde düşünür deniliyor ama bu konuda getirilen STRM mekanizmasına IMFlnin staff'ınm ya da Kruegger'in başını çektiği görüş ile Amerikan Hazinesi'nin görüşü arasında fark var. Nedir o? Amerika bu türde bütün sistemi kavrayan bir borç yeniden yapılandırmasına pek sıcak bakmıyor, her bir ülke sadece kendi alacaklılarıyla bu işi halletsin buna böyle uluslararası bir çerçeve getirmek doğru değildir düşüncesinde. Ekincisi de zaten böyle bir sistemin hukuken kurulması oldukça ülkeler arasında tartışmaya yol açabilecek bir kavram, ama temel espri şu; sık sık krizlerin olduğu ve sermaye hareketlerinin serbest olduğu ülkelerde herkes ya da yabancı yatırımcılar işte paralarını alıp yurt dışına çıkardıkları zaman bundan doğan sıkıntıları sonra IMF'nin ya da Dünya Bankasının devreye girip de toparlaması çok daha zor ve maliyetli oluyor, o nedenle eğer bir ülke herhangi bir şekilde böyle bir krizle karşı karşıya kaldığında o zaman tek tek alacaklıların kendi paçalarını kurtarabilmek için bu ülkenin kapısını çalmak ya da başka hukuki mekanizmaları denemek suretiyle ortalığı çok da fazla karıştırmamaları, bunun İçin evrensel bir takım sistemler getirilebilir mi? Tartışmanın bir boyutu da bu. Unctad'ın da buna yaklaşımı daha belki alternatif görüş gibidir ama Unctad'ın da buna yaklaşımı bundan çok çok da farklı değilmiş gibi gözüküyor ama çok daha tartışılacak bir konu oldukça da, bence şu aşamadaki şeyler ham gözüküyor ama o konuda tartışmaların devam edeceğini düşünüyorum.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ederim Ferhat Bey.Evet Sayın Hocam.
Dr. Veysi SEVİĞ: Efendim şimdi Sayın Arın'a çok teşekkür ediyorum esasında üstü kapalı konuşmayalım açık konuşalım, buraya Anne Krueger şunu söyledi, Cuma akşamı sordu bunu söylemiyorlar burada çok üzülüyorum, özel borçları kamulaştırdmız dedi, şimdi kamusal borçları nasıl özelleştireceksiniz dediler, konuşulmuyor bunlar insan üzülüyor cevap bu hocam.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ederiz hocam, efendim zaman çok daralıyor, bütün soruları ben teker teker alayım ondan sonra toplu halde cevaplandırma sürecine geçelim, Nilgün Pehlivan, sadece soru ama lütfen.

Nilgün PEHLİVAN: soru değil önerilerim vardı.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Şimdi tabi şöyle söyleyeyim biz soru cevap şeklinde öneriler şeklinde değil de soru cevap şeklinde olacak bu eğer soru varsa....

Nilgün PEHLİVAN: Soru o zaman, soruya yakın olan şey, Sayın Çelen'le Sayın Bali'nin yaptığı çalışmada kullanılan reel faiz hesaplama tekniği ile ilgili olarak, benim anladığım kadarıyla ortalama bir faiz oranı ve ortalama yıllık enflasyon oranı esas alınarak reel laiz hesaplaması yapılmış yaklaşık olarak, yani doğru anladım herhalde, aslında burada öneri niteliğinde söyleyeceğim şeyler, Türkiye'de bir vade kısa, iki faiz oynaklığı yüksek olduğu için borçlanma senetlerinin hayatı boyunca yani valür tarihi ile itfa tarihi arasındaki reel faizlerin detay bazda hesaplanması lazım. Çünkü çalışmanızda anladığım kadarıyla tanı iyi açıklayıcı bağlantı kurulamamış, belki bu hesaplama tekniğini geliştirerek daha sağlıklı sonuçlara ulaşabilirsiniz. Birincisi, faiz oranlarının exante, yani beklenen enflasyonla iskonto edilmesi ya da gerçekleşen enflasyonla iskonto edilmesi. O yüzden reel faizler eminim daha gerçekçi olacaktır Türkiye ekonomisinde yani Türkiye gibi bir ülkede. Söyleyeceklerim bu kadar.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ederiz Nilgün Pehlivan, Mustafa Diri.

Mustafa DİRİ: Öğleden önce Maliye Bakanlığı temsilcisi Sayın Ahmet Kesik Bey şimdiki oturumda da Sayın Başkanımız Doğan Cansızlar tasarruf tedbirleri genelgesinden bahsetmişti ben ona ilişkin olarak kısa bir bilgi verip sonra sorumu sormak istiyordum, müsaade ederseniz.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Sadece soru sorarsanız eğer Mustafa Bey.

Mustafa DİRİ: O zaman ben feragat edeyim onları anlatmadan sorunun bir anlamı olmayacağını düşünüyorum.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): O zaman çok kısa ama..

Mustafa DİRİ: Peki efendim, şimdi tasarruf tedbirleri genelgesi ilk kez 1975 yılında yayınlanmış, bu güne kadar da 26 tane tasarruf tedbirleri genelgesi yayınlanmış, daha çok koalisyon hükümeti dönemlerinde tasarruf tedbirleri genelgesi yayınlanıyor, fakat bu 2ö

tasarruf tedbirleri genelgesine rağmen kamu harcamalarının artış hızı kamu gelirlerinin artış hızından daha fazla olmuştur. Beklenen verim sağlanamamıştır, olağanüstü dönemlerde çıkarılması gereken ve belki de beklenen verim sağlanabilecek tasarruf tedbirleri genelgesi rutinleştigi için hem insanlarda bir bıkkınlık uyandırmış hem de beklenen sonuç aJma mam ıştır. Şimdi bu genelgenin çıkarılış amacına baktığımızda bürokratik ve siyasi güç elde etmeyi görüyoruz. Daha çok koalisyon hükümeti dönemlerinde çıkarıldığını söylemiştim, koalisyon hükümetinin büyük ortağı, başbakanlığı elinde bulunduran parti, koalisyon hükümetini oluşturan diger partileri kontrol etmek için tasarruf tedbirleri genelgesi çıkarıyor ve bu amaçla diğer koalisyon ortağı partilere bağlı olan bakanlıkların harcamalarını kontrol etmek istiyor, bunu kullanıyorlar, bunu şikayet eden insanlar da başa geçtiklerinde aynen devam ettiriyorlar. Bunun bir örneği 56. hükümet döneminde görülmüştü, daha önce müsteşar olan bir bürokratımız başbakanlık müsteşarı olduğunda daha önce şikayet ettiği genelgeyi kaldırmaya yanaşmamıştır. Tabi onda koalisyon hükümetlerinin de büyük payı vardır. Şimdi bir nakille sorumu sorup bırakacağım. Yanılmıyorsam Friedman'a ait bir söz var, diyor ki "Kendi paranızı başkasına harcarsanız fiyata bakarsınız kaliteyle ilgilenmezsiniz, başkasının parasını kendinize harcarsanız kaliteye bakarsınız fiyatla ilgilenmezsiniz. Eğer başkasının parasını başkasına harcarsanız ne fiyata bakarsınız ne kaliteye", Türkiye'de kamu harcamalarının başında olan insanlar maalesef bu son örnekte verildiği gibi başkasının parasını başkasına harcayan konumda olmuştur ve bu nedenle kamu harcamaları hep artmıştır beklenen verim sağlanamamıştır, acaba tasarruf tedbirleri genelgesini çıkaranlar bu günkü sempozyumun konusu da olan kamu borçlarının bu boyutlara ulaşmasının ve bu gün herkesin şikayet ettiği yolsuzlukları da örtmüş olabilir mi sorum bu, teşekkür ediyorum.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkür ediyoruz Mustafa Bey, Hülya Kirrnanoğlu hocam.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Teşekkür ederim, benim sorum Sayın Ferhat Emil'e olacak, Mustafa Çelen Bey de aynı hususa değindi gerçi, şimdi kendileri faiz dışı fazla maliye politikasının çok ciddi amacı gibi bir cümle kullandılar, şimdi bunlar aslında özellikle durgunluk dönemlerinde iç talebin gerilediği dönemlerde aslında çelişen kavramlar değil mi? Teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Evet, Erhan Yıldırım.

Prof. Dr. Erhan YILDIRIM: Benim sorum Mustafa Çelenle Bali arkadaşa, reel faizi hesaplarken yanlış anlamadıysam, enflasyon oranından nominal faizi çıkartarak reel faiz bulmuşlar..

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Hayır, hayır hocam.

Prof. Dr. Erhan YILDIRIM: Öylemi izledim,

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Hayır

Prof. Dr. Erhan YILDIRIM: O zaman sorum yok, çünkü öyle yaparsa yanlış, bir sorum daha var, aralarında regresyon ilişkisi aradınız mı? Değişkenler arasında.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Evet, Eser Karakaş Hocam.
Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Teşekkür ederim ben Ferhat Beye bir soru sormak istiyorum efendim, sunuşunuz sırasında bir fiscal trig diye bir kavram kullandınız, bu iç borçlarda, kamunun kamuya olan borçlarının ödenmesinde bu fiscal trigin içinde bir payı var mı? Yani bu kavram içinde kamunun kamuya olan iç borç ödemesinde fiscal trig kullanılıyor mu Türkiye'de ? Çok teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Teşekkürler, Oğuz Oyan Hocam.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Sayın Başkan izin verirseniz sabahki oturuma da dönen bir yönü olacak, Sayın Ferhat Emil sabahki konuşmasında ki tartışma yapamadık, 1980 öncesi ile sonrasını karşılaştırdı ve aslında 80 sonrasına fazla yükleniyoruz 80 öncesi de o kadar şey değil temiz değil dedi, aslında evet yani Türkiye 50-80 arasında da kuşkusuz kamu maliyesi disiplini açısından çok iyi bir noktada değildi ama bu çubuğu bükerken bir başka hataya bizi götürebilir, yani 1980 ve özellikle 1989 sonrasındaki nicel ve nitel yeni dönüm noktalarını doğru algılama konusunda bizi yanlışa götürebilir, yani Türkiye eğer şu soruları belki de cevaplamak gerekiyor.....50 sonrası olarak bakarsanız o sizin sunuşunuza göre, Türkiye 1980 öncesinde iç borçlanmasını kamu içi bir borçlanma olarak yapardı genelde ya da işte işçi meyaktır tasarruf fonudur SSKdır, diğer işte kurumlardır ama 80 sonrasında piyasalardan borçlanma geleneği gelişti ve bu gerçekten Türkiye'nin yeni tanıştığı bir olaydı, ve Türkiye 1980 90 özellikle 90 sonrasında hem iç hem dış açıkla aynı anda tanıştı, şimdi 1983'te vergi almak yerine borç almak politikası, 1989'da 32 Sayılı Karar gibi çok önemli dönüm noktalarıdır ve burada siyasiler hatalı derken evet ben de onu diyorum ama ben bunları özellikle söylüyorum, yani ben burada sadece kamu harcamaları üzerinden bir popülizm söyleniyor, Türkiye'de en büyük popülizm 1983 sonunda sonrasında iktidar olan partinin vergi geliri üzerinden yaptığı popülizmdir. Yani vergi almak yerine borç almak politikası inanılmaz bir popülizm olayıdır ve bu bugünün borç yükünü açıklayan en önemli nedenlerden bir tanesidir, Türkiye 1989 sonunda bu sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi sonrasında büyük bir krizler sarmalı içine girmiştir ve 1990'larda büyüme olgusu, Türkiye'deki ekonomik büyüme olgusu kırılmıştır bu geçen kırk yılda olmayan bir olaydır, geçen kırk yılda böylesine bir büyüme çevriminin kısalması ve dip noktaları negatif olan küçülme krizlerine girilmesi pek alışık olmadığımız bir olaydır. Dolayısıyla burada niteliksel bir fark var Türkiye son 20 yıldaki politikaların tükenmişliğini yaşıyor bugün, dolayısıyla burada bu politikaları sorgulamadan acaba biz sadece 80 öncesi 80 sonrası karşılaştırması İle biz 80 sonrasını aklayabilir miyiz bir anlamda ya da ikisini eşit konuma getirebilir miyiz aklamak değil belki sizin yaptığınız ama ikisi de aynı ölçüde karadır diyebilir miyiz? Öte yandan IMF'nin politikaları her zaman doğru mudur?1999 Aralığında bizim imzaladığımız Stand By olmasaydı Türkiye Kasım ve Şubat krizlerini yaşarmıydı? Türkiye 1990'h yılların bütününde yaklaşık 10 milyar dolar bir cari açık vermişken bir tekyılda 2001 yılında verdiği cari açık bu miktar olmuştur, Türkiye sürdürülebilir bir cari işlemler açığından sürdürülemez bir cari işlemler açığına gelmişse bunda IMF politikasının bu bize dayatılan politikanın bir rolü olmamış mıdır, bu çıpaya dayalı kur politikasının bir rolü olmamış m ı

dır? Öte yandan burada Sayın Bakan konuşurken söyledi, ben anlamıyorum bu kadar borçlandık ama bu büyümeye de yansımamış dedi belki bürokrat olarak siz Sayın Bakanı aydınlatırsınız, şimdi Türkiye gerçekten İ990 sonrasında cari açıklarının üç katından fazla dış borç yapmıştır oysa dış borç yapmanın temel nedeni cari açıkları finanse etmektir, oysa Türkiye bunu üç katı bir borçlanma yaptı, bu peki niye üç katı borçlanma yaptı bunu gerçekten Bakana açıklamak lazım, Türkiye'yi yönetme sorumluluğuna sahipler, bunun yaklaşık üçte biri cari açıkları kapadı, ama bir üçte biri Merkez Bankasının döviz rezervlerine gitmek zorunda dışa açık bir ekonomide döviz rezervlerini yüksek tutmak zorundasınız, bunun bir maliyeti vardır ekonomiye , nihayet üçüncüsü Türkiye'deki yerleşiklerin yurt dışına önemli ölçüde fon çıkarmaları özellikle 32 Sayılı Karardan sonra çok kolay hale gelmiştir, evet Türkiye'de şu an birinci mesele bu borçların sizin de söylediğiniz gibi sürdürülemez olması meselesi, siz şu anki tebliğinizde % 6.5 faiz dışı fazla sürdürülebilirliği tartışmalıdır diyerek sözlerinizi kapatmıştınız tam olarak not aldım gerçekten Türkiye bunu daha ne kadar sürdürebilir, bu politik olarak bir kere sürdürülebilir mi, toplumsal olarak sürdürülebilir mi? Eğer sürdürülemezse belki bu olağanüstü çözümler arasında moratoryum tartışılmayabilir ama sonuçta bu iç kaynaklarla ödenecektir, bu belki olağanüstü vergiyle ödenecektir, bunu bir şekilde tanımlamak, tartışmak gibi bir noktaya gitmiyor muyuz yavaş yavaş, teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR (Başkan): Çok teşekkür ederiz efendim. Ferhat Bey sizden başlayarak soruların tamamına yönelik sizinle ilgili olanları lütfen, evet.

Ferhat EMİL: Teşekkür ederim, Sayın Hülya Kirmanoğlu durgunluk dönemlerinde faiz dışı fazla veriliyor olması bir çelişki değil midir, bu çok tabi tartışılan konu, yalnız orada sıkça düşülen bir sanıyorum yanılsama var, o da şu; şimdi konjonktürel maliye politikası uygulanırken ve eğer diğer bütün şartlar aynı ise maliye politikasını gevşeterek durgunluk döneminden çıkılabileceği varsayılır, ancak Türkiye'de bugün konjonktürel maliye politikası uygulama koşullan yoktur, çünkü Türkiye'nin ciddi bir dış ya da iç borç sorunu vardır, bu borcun ödenmesi meselesi vardır, o nedenle faiz dışı fazla büyük ölçüde hu borcun ödenebileceğine dair bir güven işaretidir, gereklidir ama yeterli değildir, faiz dışı lazlayı çok fazla işte vermek suretiyle ekonominin sıkıldığı ve böylece daralan bir ekonominin daha da daralacağı varsayımına karşı çıkan literatürde yeni çalışmalar da var yani buradaki mekanizma aslında şöyle işliyor eğer yüksek borç stokunuz varsa siz de faiz dışı fazlanızı ve mali disiplininizi daha kuvvetli halde tutuyorsanız, o zaman kamunun fon talebi azalabilir, faizler düşebilir, bunlar ama çok kredible politikalarla yapıyorsanız ve mevcut fonlar özel sektör tarafından kullanılabilir ve faiz dışı fazla verildiği halde ya da sıkı maliye politikası uygulandığı halde büyüme sürecine geçebilirsiniz, bu konuda bazı atnprik çalışmalar ve literatürde gelişen bazı çalışmalar makaleler var, dolayısıyla faiz dışı fazla verilmesi ekonomiyi bir durgunluğa itecektir tezi çok, özellikle bizim gibi ülkelerde çok da doğru bir tez değil. Bizim tebliğde vurgulamaya çalıştığımız faiz dışı fazla verilirken bunun artık içeriğine bakılması gerektiğidir, yani devletin faiz dışı fazla vereceğim diye toptan hizmet sunma kapasitesinin ortadan kalclırılmamasıdır, biz bu anlamda belki Oğuz Hocaya da nın da sorularından bir tanesine de yanıt, sadece çok kaba faiz dışı lazlalar vermek suretiyle kamunun hizmet üretme yeteneğini yok etmemeliyiz. Bunlar bir istikrar programının başında ya da işte bir kriz çıktığında buna çözüm olmak üzere başla yapılmak zorunda kalınabilir, ama bunu devamlı bu şekilde ve bu anlayışla bir bütçe

reformunun, bir harcama reformunun, bir önceliklendirmenin, bir stratejik planlamanm mekanizmalarını sisteme sokmadan yaparsanız bu türdeki kısıntılarla, değerli arkadaşımın söylediği gibi, işte tasarruf tedbirlerine dönersiniz sonunda uygulamada, buraya gelmek için araştırma görevlisi arkadaşlar yolluk sıkıntısı çeker, bilgisayar alamazsınız, sağlık meseleleri, bir yığın problem çıkar, bu anlamda sürdürülemezlikten söz etmek gerekiyor, dolayısıyla faiz dışı fazla gerekli şart yeterli değil ama artık bundan sonra kalitesine bakmak lazım ve faiz dışı fazlanın sonuç olarak bizim gibi yüksek borç stoku sürdüren ülkelerde bir güven unsuru olarak verilmesi ekonomiyi büyüme sürecine taşımak açısından çelişki değil diye düşünüyorum, Sayın Eser Karakaş kamunun kamuya iç borç ödemesinde fiscal trig kullanılıyor mu, bizim buradaki fiscal trigden kastımız birtakım yükümlülükleri sistem dışına çıkarmak dolayısıyla mevcut ya da işte ilerde tahsil edeceğiniz vergiyi öne çekmek gibi ya da gizli yükümlülük yaratmak suretiyle mevcut kamu açığını küçükmüş gibi gösterme anlamında yani kamunun kamuya iç borç ödemesi belki kendi içinde bir borç ödemesi gibi gözükebilir ama biz bunu hesaplarda gösteriyoruz, ikincisi de kamunun kamuya olan bir borcu varsa ya da hazinenin diğer kamu kurumlarına olan bir borcu varsa aslında sonuçta gene o üçüncü şahıslara bir borç gibi, zira verdiğimiz kağıtlar Merkez Bankasında olsun Tasarruf Mevduat Sigorta Fonunda olsun bir şekilde yine piyasa ile karşılaşabilecek kağıtlar o anlamda bunların ödeme sistemi de diğer kağıtlarımızda olduğu gibi eğer kastınız bu ise burada o anlamda göstermemek ya da işte daha düşük maliyetle bir takım numaralar çekmek gibi bir durumumuz söz konusu değil, aynı muhasebe sistemi içinde aynı yükümlülük düzeni içinde takip ediliyor, ben Sayın Oğuz Oyan'ın söylemiş olduklarına genel olarak katılıyorum, burada 80 (incesini 80 sonrasıyla işte yani bu kötü ama onlar da kötü anlamında bir aklama ya da bir karalama meselesi değil sadece bir takım siyaset yapma zihniyetindeki konuları gündeme getirmek açısından şey yaptım, yoksa seksen sonrası ötekilerden daha da sütten çıkmış ak kaşık değil, ama piyasalar geliştikçe, sistemler geliştikçe bu siyaset yapma biçiminin finansmanı değişiyor ama zihniyeti değişmiyor, yani seksen öncesinde de seksen sonrasında da, elli ile elli dokuz arasında, altmışla seksen arasında da kamunun harcama yapma zihniyetinde, rant dağıtma zihniyetinde çok fazla bir değişiklik yok ama finansman biçimleri değişiyor, kimisinde Merkez Bankası'nı kullanıyoruz olmuyor, kimisinde yani yıllar süren sabit kur sistemini uyguluyoruz bir yerde gelip tıkanıyoruz, bu olmadı diyoruz, nasıl daha iyi olabiliriz, 89 dan sonrası bence milattır 89 sonrası, artık Merkez Bankası'ndan şuradan buradan fon bulmanın sıkıldığı yani zor olduğu bir ortamda enflasyonist finansman sürecine girilemeyecek bir ortamda sermaye hareketlerini açarak bu finansman sistemi gidiyor, sermaye hareketlerini 89'da açmak iyi miydi kötümüydü, bu tartışılabilir, bana kalırsa da çok zamanlı bir hareket değildi, yani kamu açıklarını o düzeyde tutarken bankacılık kesiminizi derli toplu bir hale getirmeden 89 yılında sermaye hareketlerini açtığınız zaman bu gün yaşadığımız sorunları yaşarız, ama bu saatten sonra sermaye hareketlerini bir şekilde kontrol altına almak ya da benim ilk İşe girdiğim zaman HazİNe'de Kambiyo Kontrol Dairesinde çalışıyordum 17 sayılı Karara dönmek de çok zor o açıdan bizim bu türdeki politikaları önerirken sonuçta iş dönüp dolaşıp iki yakamızı bir araya getirebilecek yapısal tedbirlere, yapısal programlara ağırlık vermemiz gerekiyor yoksa sadece faiz dışı fazla vermek işte o olmadı borcu ödemeydim ya da işle sermaye hesabını kapatalım içe dönelim gibi, tabi ki o sonuçları siz de söylemediniz ama. yani o boyuta gidebilecek bir kontrol ekonomisinin de bu aşamada çok mümkün olamayacağını düşünüyorum, yani IMF politikalarına değindiniz, mutlaka yani lMFnin de

tasarım hataları vardır ama ben sadece IMF bunu böyle dedi, biz de çok şeydik yani böyle yani hep sürekli IMF ya da hep sürekli Dünya Bankası, onlar bir şey yaptılar biz de bunun kurbanı olduk yaklaşımına da müsaadenizle çok fazla katılamıyorum, çuvaldızı o türdeki kuruluşlara batıralım ama iğneyi de kendimize batıralım, yani kendi hatalarımızı, kendi yanlışlıklarımızı, kendi siyaset, devlet yönetme, kaynak dağıtma mekanizmalarımızı derleyip toparlamadığımız sürece bu kuruluşların kapısına gidiyoruz, bakın yani on dokuz tane Stand-By düzenlemesi yapmışız 1958'den bu yana, bizim gibi birkaç tane ülke var IMF ile ilişkisini yirmi yıldır böyle niyet mektubu, geldiler gittilerle, o zaman yani tek dışarıda bazı işte hain kuruluşlar var bunlar geliyorlar işte bizi sömürecekler değil mi, yani biraz da kendimize bakalım biz nerede hata yapıyoruz, benim sabahki tebliğdeki asıl vurgu noktalarından birisi o, yani biz siyaset yapma, kurumsal politikalar geliştirme, hayat tarzımızı düzeltme adına nerelerde hata yaptık ve bu anlayış tarihler değişse bile çok fazla değişmedi, bu anlayışı değiştirmediğimiz sürece de adına ne derseniz deyin bu politikaların maliyetlerini çekmek durumundayız, onun için kendimize çeki düzen vermemiz gerekir diye söz ettim, tabi Sayın Bakan olmadığı için de benim onu bilgilendirmem söz konusu değil ama yani olağanüstü vergi, şimdi şu var, yani bazen işte durum çok kötü, bir olağanüstü bir vergi koyalım bu işi kurtaralım, yani biz 2000'de bir olağanüstü vergi yaptık, ironik bir şekilde IMF programı çerçevesi içinde bir olağanüstü vergi yaptık ama hayat tarzımızı, harcama biçimimizi düzenlemediğimiz sürece ve yine gidip o piyasadan borçlanmakya da işte çarkı çevirmek zorunda kaldığımız sürece bu türdeki tek defalık tedbirler şey olmuyor, mümkün olmuyor, ancak şöyle olabilir, yani çok ciddi bir program yaparsınız, bir kere daha kusura bakmayın dersiniz ama bunun dışında böyle bir defalık şöyle çok olağanüstü bir vergi alalım, şuna da şöyle, yapalım dediğiniz zaman Türkiye'nin bu yapısı içinde bir kerelik olay, hiçbir şeyi çözmez tersine daha da kötü sonuçlar doğurabilir diyorum, onun için de eğer bir program varsa buna sıkı sıkıya sahip çıkalım, kalitesini düzeltelim, eksiğini düzeltelim fakat çok böyle anlık, bir kerelik politikalarla bunların çözülemeyeceğinin de bilincinde olalım diyorum. Umarım bir şekilde sorulara kabaca da olsa yanıt vermiş oldum, teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR **(Başkan):** Teşekkür ederiz Ferhat Bey, Hocam, siz başka bir şey söylemek ister misiniz?.

Dr. Veysi SEVİĞ: Bir cümleyle bir cümle söyleyeceğim.

Doğan CANSIZLAR **(Başkan):** Tamam.

Dr. Veysi SEVİĞ: Simdi IMF'de de aynı sorun var yani Türkiye onlar için son derece önemli bir ülke halinde, yani Türkiye'deki başarısızlıkları IMF'nin de sonu oluyor, esasında hükümet politikası oluşturup koşulları biraz hafifletmek lazım, çünkü gerçekten ağır. % 0.5 faiz dışı fazla hiçbir ülkeye kullandırmamışlar, bize uyguladıkları faizi hiçbir ülkeye uygulamıyorlar, ikinci ek sözleşme çok risklidir Türkiye açısından, bunu indirmesi söz konusu Türkiye'nin, bunu yapması lazım.

Doğan CANSIZLAR **(Başkan):** Evet Sayın Çelen.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Teşekkür ederim, Nilgün Hanımın sorusu ile başlayalım, ilk sütunda göreceğimiz gibi ortalama bileşik faiz ve TEFE alındı, yıl sonu değeri alındı ve hesaplama formülü de orada, sizin dediğiniz alternatifleri ben denedim çalışma yaparken yani basit ortalamayı aldım işte TEFE'nin aylık ortalamasını falan aldım, en anlamlı, en kafaya yatan tablo bu çıktı, bir sonraki döneme kaydırma işini de yine yaptığımız zaman, mesela 1999-2000 yıllarını birer yıl, yani tabloyu birer yıl kaydırdığımız zaman, bir dönem %60 reel faiz, bir dönem %50 negatif reel faiz gibi çok içselleştiremeyecegimiz sonuçlarla karşılaşabiliyorsunuz, bu anlamda en uygun tablonun bu olduğunu düşündüm. Erhan Hoca'nm sorusuna, zaten hesaplama formülü tabloda var, regresyon yapmayı düşündük hocam, yalnız elimizde 16 veri vardı, üçer aylık dönemler itibariyle düşündük, devlet iç borçlanma senetlerini üçer aylık maliyetlerini netleştiremedik, netleştirebilseydik bizim de önceliğimiz oydu, teşekkür ederim.

Doğan CANSIZLAR **(Başkan):** Oldu çok teşekkür ederim, sabrınız için de ayrıca çok teşekkür ediyorum, ikinci oturumu burada kapatıyoruz, teşekkür ediyoruz.

13 MAYIS 2003

III. Oturum

OTURUM BAŞKANI: Soner VEHBİ
(K.K.T.C. Sayıştay Başkanı)

"Dış Borçlama ve Ödemeler Dengesi İlişkisi"
Yrd.Doç.Dr.Ufuk BAKKAL
(İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)
Dr. Nagihan OKTAYER
(İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)

"Türkiye'de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabana Ülke Uygulamaları"
Prof.Dr.Dilek YILMAZCAN
(Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)

Tartışma

Soner VEHBİ (Başkan) (KKTC Sayıştay Başkanı): Evet 18. Türkiye Maliye Sempozyumu katılımcıları, saygıdeğer hocalarımız, sayın bürokratlar, KKTC'den katılan değerli mesai arkadaşlarım, eski ve yeni mesai arkadaşlarım, maliye ben de eski bir maliyeci olarak.. Sayın Saygıboglu ve Sayın Kırman'ın katılamamalarından dolayı bu oturumun yönelimi, yönetim görevi bana verilmiştir, henim için bir onurdur, Sayın organizatörlere teşekkür ediyorum. Tabii ki tartışılan konu, Türkiye Kamu Maliyesi dir, Türkiye Kamu Maliyesinin borçlanmalarıdır, eğer KKTC Kamu Maliyesi olsaydı inanın bütün gün konuşurdum, şimdi zaten sabahtan başlamış rötarımız devam ediyor, Sayın Rektörün davetine de zamanın da icabet edebilmek için ben fazla yorum yapmayacağım, yalnız borç yiğitLn katnçısıdır, eğer denge kurulamazsa o kamçı cellat baltası olur demekle yetineceğim, ben bu kısa takdimimden sonra konuşmacıları, panelistleri kürsüye davet etmek istiyorum, istanbul üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nden Yrd. Doç Dr. Ufuk Bakkal, ve yine İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nden Dr. Nagihan Oktay er, Marmara üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden Prof. Dr, Dilek Yılmazcan .Evet Sayın Bakkal ve Sayın Oktayerin sunacakları Dıs Borçlanma ve Ödemeler Dengesi İlişkisi konusundaki sunumlarını rica ediyoruz. Buyrun, bir de zaman kısıtlaması koyalım, tabi ki çünkü bir saatlik bir süremiz var, bu bir saati yirmi dakika yirmi dakika konuşmacılara kullandırdıktan sonra yirmi dakikalık da tartışma imkanı tanıyacağız, bu şekilde bir zamanlama da yapmış olduk, buyurun elendim.

Dr. Nagihan OKTAYER: Teşekkür ederim Sayın Başkan, sayın hocalarım, değerli misafirler ve sevgili arkadaşlarım, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Yrd. Doç. Dr. Ufuk BAKKAL: Teşekkür ederim.

DIŞ BORÇLANMA
VE
ÖDEMELER DENGESİ İLİŞKİSİ

Ufuk BAKKAL*
Nagihan OKTAYER*

1. GİRİŞ

Dünya ekonomilerinin hızla bütünleştiği 21. yüzyılda borçlanma halen en önemli iktisadi meselelerden birini oluşturmaktadır. Dış borç sorunu yalnızca borçlu ülkeleri değil, aynı zamanda onlara borç veren ülkeleri ve uluslararası kuruluşları da çok yakından ilgilendirmektedir. Türkiye'de ve diğer gelişmekte olan ülkelerde iktisadi kalkınmanın finansmanında sermaye yetersizliği en önemli sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kesimi finansman açıklarının giderek büyümesi ve ödemeler bilançosunda görülen dengesizliklerin giderek artması, İç tasarruf oranlarının yetersizliği durumunda, gelişmekte olan ülkeleri dış kaynak arayışına yöneltmektedir. Dışa açık bir ekonomide genel dengenin sağlanabilmesi, toplam yurt içi tasarruf açığının dış kaynak kullanılarak kapatılmasına bağlıdır.

Dış borçlanma gerek nedenleri, gerek boyutları ve gerekse yarattığı iktisadi etkileri açısından çok yönlü bir konu olmakla birlikte bu çalışmada yalnızca ödemeler dengesi ilişkisi çerçevesinde ele alınacaktır.

2. ÖDEMELER DENGESİ VE DIŞ BORÇLANMA

Dışa açık ekonomilerde, ülkelerin dış dünya ile olan ekonomik ilişkileri, genel olarak yabancı ülkelerle gerçekleştirdikleri mal, hizmet ve faktör ticareti ile sermaye hareketlerini kapsamaktadır. Ülkelerin belirli bir dönem içerisindeki dış dünya ile olan ekonomik ilişkilerinin özeti ödemeler bilançosunda yer almaktadır.

Bir ülkenin ödemeler bilançosundaki denge ya da dengesizlik iki bakımdan önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, burada ortaya çıkabilecek pozitif ya da negatif yönlü bir hareketin, o ülkenin uluslararası ödeme gücündeki iyileşme ya da bozulmayı ortaya koyması ile ilgilidir. Bu anlamda bir ülkenin ödemeler bilançosunun durumu, o ülkenin uluslararası iktisadi alandaki itibarının önemli bir göstergesi olmaktadır. Diğer yandan ödemeler dengesindeki gelişmeler, ülke İçinde uygulanan iktisadi ve mali politikaların da bir uzantısı olup, bir anlamda bu politikalardaki başarı ya da başarısızlığı yansıtmaktadır (Seyidoğlu, 1993: 135).

* trtaıbul Üniversitesi îklisat Fakültesi

Gelişmekte olan ülkelerde kişi başına düşen milli gelir düzeyinin yetersiz olması nedeniyle toplam tasarruflar düşük düzeyde kalmakta ve bunun sonucu olarak gerekli büyüme hızını sağlayacak sermaye birikimi gerçekleştirilememektedir. Yeterli yatırımların yapılamaması verimlilik ve üretim düzeyini düşürmekte, bu faktörlerin hızlı nüfus artışı sorunu ile birleşmesi, kişi başına gelir düzeyinin artışı önünde önemli bir engel teşkil etmekledir. Bu kısır döngü, gelişmekte olan ülke ekonomilerinin kendi iç dinamikleriyle yeterli büyüme hızına ulaşamamalarına yol açmakta ve bunun sonucu olarak dış kaynak ihtiyacı kaçınılmaz olmaktadır (Minibaş, 1992: 1ö)

Gelişmekte olan ülkelerde iç tasarrufların yetersizliği kadar, eldeki kaynakların gerektiği gibi değerlendirilebilmesi yani etkin kaynak dağılımı sorunu da önemlidir. Yüksek tasarruf oranına sahip gelişmekte olan ülkelerde bile bu kaynakları uygun sahalara kanalize edebilme konusunda sorunlar yaşanmaktadır (Bal, 2001:8).

Gelişmekte olan ülkelerde dış borçlanmanın temel nedenlerinden biri de ödemeler bilançosunun cari işlemler hesabında ortaya çıkan dengesizliklerdir. Cari işlemler bilançosunda ortaya çıkan dengesizlikler ise ülkenin dış aleme olan net yükümlülüklerinin kaynağını teşkil etmektedir. Cari işlemler dengesizliklerinin ulusal tasarruflar ile giderilemediği durumlarda dış kaynak ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmektedir. Cari işlemler hesabının en belirleyici kalemini dış ticaret bilançosu oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda olduğu gibi Türkiye'de de dıs ticaret açıklarının ve buna bağlı olarak zaman zaman cari işlemler açıklarının önemli boyutlara ulaştığı görülmekledir. Bu çerçevede dış ticaret açıkları ödemeler dengesini bozan ve dış kaynak ihtiyacını beraberinde getiren en önemli etkenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İliğer yandan dış ticaret açıklarının genellikle bütçe açıklarına paralel bir artış göstermesi, dikkatleri bu yöne çevirerek ödemeler bilançosu dengesizliklerinde bütçe açıklarının rolünün belirlenmesi meselesini ortaya çıkarmıştır. Bütçe açıklarından cari işlemler açıklarına doğru bir nedensellik ilişkisinin varlığı, bütçe açıklarının cari işlemler açıkları vasıtasıyla ödemeler dengesini bozarak bu yolla dış kaynak ihtiyacını daha da arttırdığını ortaya koymaktadır. Bu noktada ikiz açık hipotezi olarak adlandırılan soz konusu ilişkinin Türkiye açısından tespiti önem taşımaktadır.

ikiz açık hipotezinin Türkiye açısından geçerliliği tartışılırken üzerinde durulması gereken önemli noktalardan biri, söz konusu ilişkinin, özellikle gelişmiş ekonomilerde "dıs ticaret açığı - bütçe açığı" ya da doğrudan doğruya "cari işlemler açığı- bütçe açığı" yönüyle ele alınabiliyor olmasıdır. Bu ekonomilerde dış ticaret dengesinin, cari işlemler bilançosunun en belirlevici unsuru olması, bu iki kalem arasındaki Iarkı çok düşük bir düzeye indirmekte ve yapılan aııprik analizlerde, cari işlemler açığı ya da dış ticaret acıgı değişkenlerinden hangisinin ele alındığı çok fazla önem taşımamakladır. Ancak ödemeler hilaııcosunun cari işlemler hesabında, dış ticaret dengesinin yanı sıra. işei ve turizm gelirleri gibi diğer bazı kalemlerin de önemli ver tuttuğu Türkiye gibi ülkelerde, dış ticaret dengesi ile cari denge zaman zaman (»nemli ölçüde larklılaşabilmektedir. Bu çerçevede dış ticaret dengesi ile cari dengenin farkhlaşabildiği Türkiye gibi ekonomilere ilişkin olarak yapılacak olan ampirik değerlendirmelerde, (ilkeye toplam döviz giriş ve çıkışını gösteren e,iri işlemler dengesinin kullanılması daha gerinde olacaktır.

3. IKIZ AÇIK HİPOTEZİ

1980'li yıllarda bir çok ülkenin cari işlemler açıkları ile bütçe açıklarındaki önemli artışlar, dikkatleri bu iki açık arasındaki ilişkiye çekmiştir. Bu iki açık arasındaki etkileşim, literatürde ikiz açık hipotezi olarak yer almaktadır. Aşağıdaki denklemlerde Y milli geliri, C tüketimi, I yatırımları, G kamu harcamalarını, (X-M) dış alemi, Tr transfer harcamalarını, T vergileri, S tasarrufu, Yd kullanılabilir geliri ifade etmektedir.

Bütçe açığı ile dış açık arasındaki ilişki milli gelir özdeşliğinden hareketle aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır (Dornbusch, Fisher, 1994: 45-47).

Y = C+1+G+(X-M) (D

YdsY+Tr-TİC+S (2)

C = Yd-S J Y+Tr-T-S (3)

(3) no.lu özdeşliğin sağ tarafını (1) no.lu özdeşlikte C'nin yerine koyduğumuzda aşağıdaki denklem elde edilir:

(S-l) = (G+Tr-T)+(X-M) (4)

(4) no.lu özdeştik dışa açık bir ekonominin genel dengesini göstermektedir. Bu denklemde (S-l) özel kesim yatırım tasarruf farkını, (G+Tr-T) devletin bütçe dengesini, (X-M) ise dış dengeyi ifade etmektedir. Söz konusu özdeşlik bu üç unsur arasında önemli bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Bütçenin açık vermesi, devletin kaynak ihtiyacının, ya içeriden (S>1), ya da dışarıdan (M>X) borçlanılarak karşılanmasını gerektirecektir.

Genellikle ikiz açık ilişkisi olarak adlandırılan bu denklem, bir ülkenin dış açığının, oze! kesim yatırım tasarruf farkı de bütçe açığının ya da fazlasının toplamına eşit olduğunu ortaya koymaktadır. İkiz acık ilişkisini ekle edebilmek için özel kesim yatırını lasarru! larkııiıı değişmediği varsayılmakta ve böylelikle, bütçe açığındaki herhangi bir artış (azahs). dıs açıkta bir artışa (azalışa) yol açmaktadır. Bu hipotezden hareketle, ülkelerin butce açıklarmı kapatmaları ile dış açıklarında olumlu bir gelişine sağlamaları arasında >akın bir dışki olduğu sonucuna varılabilmektedir. (Hossain, Chovvdhury, 2001: 146) /

Literatürde ikiz açık hipotezini savunanların yanı sıra, bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasında böyle bir ilişkinin varlığını kabul etmeyenler ele bulunmaktadır. İkiz acık hipotezinin savunucuları, söz konusu hiptotezi, Mundcll-licming modeli çerçevesinde açıklarken, karşıt görüş, Ricardocu denklik hipotezi çerçevesinde bu ilişkinin varlığını reddetmekledir.

Mundcll-Fleıniıg modeline gorı\ esnek kur ve tam sermaye hareketliliği altında bulu' açıklarındaki bir artış, toplam talebi ve yurt içi reel faiz oranlarını yükseltecektir. Yüksek faiz oranlan ise yurt dışından ülkeye yabancı sermaye girişine yol açarak, ulusal paranın değer kazanmasına neden olacaktır. Ulusal paranın değer kazanması ithalatı artırıp, ihracatı azaltarak dış ticaret dengesini bozacaktır. Sabit kur rejiminde ise bütçe açıkları ıee[1] gelir düzeyini arttırarak can işlemler dengesinin bozulmasına yol açabilecektir. Muıı-

dell-Fleming modeli çerçevesinde gerek sabit kur, gerekse esnek kur rejimi altında ikiz açık ilişkisi farklı mekanizmalarla da olsa doğrulanmaktadır. (Fountas, Tsoukis, 2000). Ricardocu denklik hipotezi çerçevesinde ise, bütçe açıkları ile dış açıklar arasında nedensellik ilişkisi bulunmamaktadır. Bu hipoteze göre bütçe açıklan tüketimin, yatırımların, cari işlemlerin ve faiz oranlarının denge düzeyini etkilemeyecektir.

Ricardocu denklik hipotezine göre bütçe açığı, vergiler yerine devlet borçları ile finanse edilirse, vergisi azaltılan bireyler, gelecek dönemlerde borcun faiz ödemelerini karşılamak için yüksek vergi yüküyle karşılaşacaklarını düşünerek tasarruflarını artıracaklar ve neticede harcamalarda bir değişiklik meydana gelmeyecektir (Önder, 1995: 41, 42). Böylelikle bütçe açığının iç tasarruflarla karşılanması dış kaynağa olan ihtiyacı ortadan kaldırmış olacaktır.

4. İKİZ AÇIK LİTERATÜRÜNE GENEL BİR BAKIŞ

Bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasındaki ikiz açık ilişkisi bir çok iktisatçı tarafından araştırma konusu yapılmış ancak söz konusu ilişkinin varlığı ve ilişkinin yönü hakkında tam bir uzlaşı sağlanamamıştır. Miller ve Russek (1989), Devvald ve Ulan (1990). Enders ve Lee (1990), Alse ve Oskooee (1992), Rahman ve Mishra (1992), Rosensvvieg ve Tallman (1993), McNeils ve Siddiqui (1994) yaptıkları çalışmalarda bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasında sistematik bir ilişki bulunmadığını ortaya koymuşlardır. Buna karşın Laney (1986), Abell (1990), Darrat (1988) ve Volcker (1984) ise çalışmalarında ikiz açık hipotezini doğrular nitelikte sonuçlar elde etmişlerdir (Khalid ve Guan, 1999: 391).

İkiz açık hipotezi farklı İktisatçılar tarafından çeşitli ülke ekonomileri için test edilerek, bu ülkelerde söz konusu hipotezin geçerliliği sınanmıştır.

VVinner, 1993 yılında Avustralya'daki bütçe açığı ve cari işlemler açığı verilerinden hareketle yaptığı nedensellik testi neticesinde, bu ülke verilerinin, ikiz açık hipotezini desteklemediğini ortaya çıkarmıştır (Vvmner, 1993: 78-84). Vamvoukas ise Yunanistan için yapmış olduğu araştırmada, bütçe açıkları ile cari açıklar arasında ikiz açık hipotezini doğrular nitelikte bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır (Vamvoukas, 1999: 1093-1100). Anoruo ve Ramchander, 1998 yılında beş Asya ülkesi üzerinde ikiz açık ilişkisini test etmişlerdir. Hindistan, Endonezya, Kore, Malezya ve Filipinler için yapılan bu çalışma neticesinde araştırmacılar, genel durumun tersine, bu ülkelerin çoğunda cari işlemler açıklarından bütçe açıklarına doğru bir ilişki olduğunu, yalnızca Malezya'da çift yönlü bir nedenselliğin varlığını ortaya koymuşlardır (Anoruo, Ramchander, 1998: 487-498).

5. AMPRİK ANALİZ

Çalışmanın bu kısmında ilk olarak, Türkiye'de bütçe açıkları ile cari açıklar arasında bir nedensellik ilişkisinin olup olmadığı, böyle bir ilişkinin varlığı halinde ise söz konusu ilişkinin hangi yönde olduğu Augmented Granger Nedensellik Testi (Augmented Granger Causality) ile tespit edilmeye çalışılacaktır. Daha sonra da, cari açıklar ile dış borçlar arasındaki nedensellik ilişkisi ve bu ilişkinin yönü aynı yöntemle belirlenecektir.

Çalışmada ele alınan üç değişken için 1980-2002 dönemine ilişkin yıllık rakamlar kullanılmıştır*. Söz konusu rakamlar gayri safi milli hasıla deflatörüyle reelleştirilınek suretiyle analize sokulmuştur. Değişkenler için kullanılan notasyon aşağıdaki gibidir:

BA :Bütçe Açığı
CA :Cari İşlemler Açığı
DB :Dış Borç

Bu çalışmada, gerek bütçe açıklarıyla cari işlemler açıklan arasındaki, gerekse cari işlemler açıklarıyla dış borçlar arasındaki nedenselliği araştırırken, Toda ve Yamamoto'nun, 1995 yılında Journal of Econometrics dergisinde yayınladıkları "Statistical İnference In Vector Autoregressions With Possibly Integrated Processes" başlıklı makalelerinde önerdikleri Augmented Granger nedensellik testi uygulanacaktır. Augmented Granger testinin avantajı, serilerin durağan olup olmadıklarından bağımsız olarak geçerli olmasıdır. Bilindiği gibi serilerin durağan olmamaları durumunda standart Granger nedensellik testi geçersiz olmaktadır. Ancak Augmented Granger testi, serilerin durağan olup olmamalarından bağımsız olarak uygulanabileceği için, serilerin önceden durağanlık testine tabi tutulmalarından doğacak bir dizi problemi de bertaraf etmektedir.

Augmented Granger nedensellik testinde bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasında dört farklı ilişki ortaya çıkabilmektedir: Bütçe açığından cari işlemler açığına doğru ya da cari işlemler açığından bütçe açığına doğru bir nedensellik söz konusu olabilir. Her ikisi de karşılıklı olarak birbirlerini etkileyebilirler veya aralarında bir nedensellik ilişkisi bulunmayabilir.

Bütçe açığı ile cari işlemler açığı arasındaki ilişki (1) ve (2) numaralı denklemlerle test edilecektir.

$$CA_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^{d_{max}} \alpha_i CA_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{d_{max}} \beta_j BA_{t-j} + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$BA_t = \gamma_0 + \sum_{i=1}^{d_{max}} \gamma_i BA_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{d_{max}} \delta_j CA_{t-j} + \varepsilon_t \quad (2)$$

* Çalışmada kullanılan rakamlar Merkez Bankası, DPT ve Hazine Müsteşarlığının web sitelerinden alınarak derlenmiştir.

$^{E}1t^{ve}$ $^{E}2t^{n\,a\,t\,a}$ terimleridir. (1) no.lu denkleme göre, V,- olmak koşuluyla bütçe açığı, cari işlemler açığının nedenidir. (2) no.lu denkleme göre ise, <Dj * 0 V olrnak koşuluyla cari işlemler açığı, bütçe açığının nedenidir. Bilindiği gibi (1) ve (2) nolu denklemler, iki değişkenli bir VAR (Vector Autoregressİon) sistemi oluşturmaktadır. Bu denklemelerde "k" katsayısı, sistemin gerçek gecikme katsayısını göstermektedir. "dmax" ise sistemdeki maximum entegrasyon sayısıdır. İki değişkenli bir sistemde bu sayı en fazla 1 olabilmektedir. Dolayısıyla aşağıdaki sistemin gerçek gecikme değeri (k), Schwarz Bayesian (SBC) kriteri ile tespit edilmeye çalışıldıktan sonra, Augmented Granger testi, "k" sayısına bir eklenmek suretiyle uygulanacaktır. Bu çerçevede, elimizdeki zaman serilerini birim kök testinden geçirmeden, Augmented Granger nedensellik testini uygulayacağımız sistemin gerçek gecikme katsayısını bulmak için dört farklı VAR sistemi (VAR(O) - VAR(3)) tahmin edilecektir. Yukarıda belirtildiği gibi bunlar arasında seçim yapabilmek için Schwarz Bayesian kriteri kullanılacaktır.

Bütçe açığı ve cari işlemler açığı değişkenlerine ilişkin SBC katsayıları Tablo Tele verilmiştir:

TABLO 1

SBC	
VAR gecikme katsayısı	
3	-273.40
2	-276.06
1	-272.53
0	-289.39

Optimal VAR gecikme katsayısının tespitinde en yüksek SBC değerinin esas alınması gerekmektedir. Tablo 1'e göre bu değer-272.53 olduğundan, VAR(1), tercih edilmesi gereken gecikme katsayısını göstermektedir.

Bütçe açığı ve cari İşlemler açığı değişkenleri için yaptığımız Augmented Granger nedensellik testi sonucuna göre, tablo 2'de görüldüğü gibi iki gecikme ile, bütçe açığından cari açığa doğru bir nedensellik ilişkisi olduğu ortaya çıkmaktadır.

TABLO 2

Gecikme	BA=*CA	CA=>BA	Gözlem
2	0.09469***	0.21503	20
	(2.74124)	(1.69456)	

*0.01 düzeyinde anlamlı
**0.05 düzeyinde anlamlı
***0.10 düzeyinde anlamlı

Tabloda yer alan parantez içindeki değerler F istatistik değerlerini, diğerleri ise olasılık değerlerini göstermektedir. Tablo 2'deki test sonuçlarına göre, bütçe açığı ile cari işlemler açıkları arasındaki nedensellik ilişkisi, iki dönem gecikmeli olarak, %10 anlamlılık düzeyinde bütçe açığından cari işlemler açığına doğru gerçekleşmektedir.

Türkiye'de, dış borçlar ile cari işlemler açıkları arasındaki nedensellik ilişkisini de benzer şekilde incelemek mümkündür. Augmented Granger nedensellik testi uygulandığında, bu iki değişken arasında da yine dört farklı ilişki ortaya çıkabilmektedir: Dış borçlardan cari işlemler açığına doğru ya da cari işlemler açığından dış borçlara doğru bir nedensellik söz konusu olabilir. Her ikisi de karşılıklı olarak birbirlerini etkileyebilirler veya aralarında bir nedensellik ilişkisi bulunmayabilir.

Dış borçlar ile cari işlemler açığı arasındaki ilişki (3) ve (4) numaralı denklemler yardımıyla gösterilecektir.

$$CA_t = \sum_{i=1}^{k} \gamma_i CA_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{d_{max}} \alpha_j DB_{t-j} + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$DB_t = \gamma_0 + \sum_{i=1}^{k} \gamma_i CA_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{rf_{max}} \gamma_j CA_{t-j} + \sum_{i=1}^{k} \alpha_i DB_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{t/max} \varepsilon_t \quad (4)$$

ε_{it} ve ε_{jt} ve bata terimleridir. (3) no.lu denkleme göre, $\gamma_j \neq 0 \ \forall j$ olmak koşuluyla dıs borç, cari işlemler açığının nedenidir. (4) no.lu denkleme göre ise, $\alpha_j \neq 0 \ \forall j$ olmak koşuluyla cari işlemler açığı, dış borcun nedenidir.

Dış borç ile cari işlemler açığı değişkenlerine ilişkin olarak uygulayacağımız Augmented Granger nedensellik testi için de gerçek gecikme katsayısını bulabilmek için 4 farklı VAR sistemi (VAR (0)-VAR(3)) tahmin edilecektir. Söz konusu VAR sistemleri arasında yapılacak seçim, yine SBC'ne göre olacaktır.

Dış borç ile cari açık değişkenleriyle ilgili olarak SBC katsayıları aşağıdaki gibidir:

TABLO 3
SBC

VAR gecikme katsayısı	
3	-277.4679
2	-272.1837
1	-271.9719
0	-270.7411

Tablo 3'e göre en büyük SCB değeri -270.7411 olduğundan VAR(O), tercih edilmesi gereken gecikme kats ayışıdır. Bu dununda Augmented Granger testi için VAR(l) sistemini esas almamız gerekmektedir. Ancak VAR(0)*ın gerçek sistem olmama olasılığı göz önünde tutularak, söz konusu test, bir de VAR(l)'in gerçek sistem olabileceği varsayımı altında uygulanacaktır.

Dış borçlanma ile cari işlemler açığı arasında yapmış olduğumuz Augmented Granger testinde bu iki değişken arasında bir nedensellik ilişkisi saptanmıştır. 1 ve 2 gecikmeli olarak, cari işlemler açığından dış borçlanmaya doğru bir nedensellik ilişkisinin bulunduğu tablo 4'de görülmektedir.

TABLO 4

Gecikme	DB=>CA	CA=>DB	Gözlem
1	0.70288	0.00709*	22
	(0.14996)	(9.10173)	
2	0.46547	0.05758***	20
	(0.80246)	(3.43037)	

*0.01 düzeyinde anlamlı
**0.05 düzeyinde anlamlı
***0.10 düzeyinde anlamlı

Tabloda yer alan parantez içindeki değerler F istatistik değerlerini, diğerleri ise olasılık değerlerini göstermektedir. Tablo 4'deki test sonuçlarına göre, cari işlemler açığı ile dış borçlanma arasındaki nedensellik ilişkisi, bir dönem gecikmeli olarak, %1 anlamlılık düzeyinde cari işlemler açığından dış borçlanmaya doğru gerçekleşirken, iki dönem gecikmeli olarak, %10 anlamlılık düzeyinde yine aynı yönde gerçekleşmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, dış borçlanma ihtiyacının en önemli nedenlerinden biri ödemeler bilançosunun cari işlemler hesabında oluşan açıklardır. İkiz açık teorisi gereği, cari işlemler açıklarını tetikleyen en önemli faktör ise bütçe açıklarıdır. Gerçekten de yapmış olduğumuz ekonometrik çalışma sonucunda, 1980-2002 yılları arasındaki periyotta, Türkiye'nin cari açıklarıyla dış borçları arasında nedensellik ilişkisinin varlığı amprik olarak belirlenmiştir. Yine aynı döneme ilişkin olarak, Türkiye'deki bütçe açıklarının cari işlemler açıklarına neden olduğu, diğer bir ifadeyle ikiz açık teorisinin ülkemiz açısından geçerliliği ortaya çıkmıştır.

6. CARİ İŞLEMLER AÇIĞI-DIŞ BORÇ İLİŞKİSİ BAKIMINDAN AMPRİK ANALİZ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkeler almış oldukları dış borçların anapara ve faiz ödemeleri için dövize ihtiyaç duymaktadırlar. Bir ülkenin gerekli dövizi elde edebilmesi için, dış alemle yapılan tüm ekonomik işler sonucu bir fazlanın ortaya çıkması gerekmektedir. Ödemeler bilançosunun en önemli bölümünü cari işlemler hesabı oluşturmakta ve bu hesabın da en önemli unsurıı-

nu dış ticaret dengesi teşkil etmektedir. Bu çerçevede ülkelerin genellikle en önemli döviz kaynağı pozitif İhracat-ithalat farkından oluşmaktadır.

Türkiye'de 1980 yılında, bu tarihe kadar uygulanan ithal ikameci stratejiden vazgeçilerek ihracata dayalı sanayileşme modelinin yürürlüğe konması, dış ticaret ve ekonominin dış ilişkileri üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. İhracata dayalı büyüme modeli, sabit sermaye yatırımları arttırılarak, bunun neticesinde oluşacak üretim artışıyla yürütülmek yerine, iç talep daraltılarak, yerli piyasadan çekilecek malların yabancı ülkelere satılması şeklinde gerçekleştirilmiştir.

1980-1989 döneminde ihracatı teşvik etmek amacıyla Türk lirasının yabancı paralar karşısındaki değeri düşük düzeyde tutulmuştur. Bu dönemde aynı zamanda emek gelirleri de baskı altına alınmak suretiyle maliyetler düşürülmeye çalışılmış ve alınan bu önlemler sonucunda toplam ihracatta 1980 sonrasında önemli artışlar gerçekleşmiştir. İhracatta bu gelişmeler yaşanırken 1984'ten sonra ithalattaki miktar kısıtlamalarının kalkması ve gümrük vergilerinin düşürülmesi ithalatı da önemli ölçüde artırmıştır (Şahin, 2000: 193).

1980-1983 döneminde belirli bir seviyede seyreden ithalat hacminde 1984 yılından sonra önemli artışlar meydana gelmiştir. 1983 yılında 8.8 milyar dolar olan ithalatımız 1984 yılında 10.1 milyar dolara çıkmış ve bu tarihten itibaren bir artış trendine girmiştir. 1980-83 döneminde azalan dış ticaret açıklarımız 1984 yılından itibaren yeniden artmaya başlamıştır. 1983 yılında 2.9 milyar dolar olan dış ticaret açığı 1990 yılında 9.5 milyar dolara çıkmıştır. Aynı dönem için dış borç rakamlarına bakıldığında, 1980-1983 yıllan arasında yılda ortalama 1 milyar dolarlık bir artış gösteren dış borç stokunda, 1984 yılından itibaren artan oranda yükselmeler meydana gelmiştir. 1980 yılında 15.7 milyar dolar olan dış borç stoku 1983 yılında sadece 18.8 milyar dolarken, 1990 yılında 49 milyar dolara yükselmiştir. Daha da önemlisi bu dönemde kısa vadeli dış borçların toplam dış borçlar içindeki payı artmıştır. 1980 yılında %15 olan bu pay 1990 yılında % 19 seviyesine yükselmiştir.

Bu noktada ihracatın ithalatı karşılama oranı önem kazanmaktadır. Söz konusu oran 1988 yılında %80'ler düzeyinde iken bu rakam 1989 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. İhracatın ithalatı karşılama oranında görülen bu düşüş iki noktadan hareketle açıklanabilir. Bunlardan birincisi 1980'lerin ilkyarısında hızlı bir artış trendine giren ihracat eğiliminin i 980'lerin son yıllarından itibaren artış hızının yavaşlamış olmasıdır. Diğer taraftan ise ithalat üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasıyla birlikte, tüketim malı ithalatında 1980 yılından sonra hızlı bir artış yaşanmıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından sonra yatırım malı ithalatının da hızlanmasıyla birlikte, bu tarihten itibaren toplam dış alım miktarında artış gerçekleşmiştir. Neticede, ihracat artışındaki duraklama ile birlikte ithalat eğilimindeki artış, dış ticaret açığının 1980İerin sonundan itibaren hız kazanmasına neden olmuşlurfKepenek, Yentürk, 2001: 292).

1989 yılında çıkartılan 32 sayılı kanun hükmünde kararname ile sermaye hareketleri ve kambiyo rejimi tamamen serbestleşmiş ve döviz kurları ile cari işlemler hesabı arasındaki bağ koparak, yabancı paraların fiyatı uluslararası sermaye hareketleri tarafından belirlenen bir değişken haline dönüşmüştür. 1989-1993 döneminde döviz kuru artış hızı enf-

lasyonun altında olduğundan Türk lirası aşırı değerlenmiştir. Spekülatif amaçlı uluslararası yabancı sermaye, Türkiye'deki yüksek reel faiz düşük kur avantajından yararlanmak istemiş ve ithalat ile tüketimi arttırarak dış ticaret açıklarının artmasına ve 1993 yılında bu rakamın 14.1 milyar dolar gibi çok yüksek bir seviyeye çıkmasına yol açmıştır (Yeldan, 2003: 50-51).

Faiz hadlerini düşürerek sıcak para girişini azaltmayı ve dOviz kurlarını yükseltmeyi amaçlayan hükümet, iç borçlanma yerine dış borçlanmayı ve Merkez Bankası avanslarını kullanmayı tercih edince ekonomideki likidite artmış ve artan bu likidite dövize yönelmiştir. Kurlardaki artış beklentisi halkın Türk lirasına olan güvenini azaltmış ve döviz kurlarındaki yükselmeye rağmen döviz talebi azalmamıştır. 1993'ün ikinci yarısında uluslararası derecelendirme kurumları Türkiye'nin kredi notunu düşürünce, finansal piyasalardaki panik iyice artmış ve 1994 krizi için gerekli ortam yaratılmıştır (Şahin, 2000: 207). Bu dönemde dış borçlanmayı iç borçlanmaya tercih eden hükümet 1989 yılında 41.7 milyar dolar olan dış borç stokunu 1993 yılında 67.3 milyar dolara çıkarmıştır. Neticede 1989-1993 dönemi içinde Türkiye'nin dış ticaret açıklan ile dış borç stoku paralel bir şekilde artmıştır.

1994 krizinde gerekli yapısal önlemlerin alınmaması, kısa bir süre sonra ekonominin eski haline dönmesine yol açmıştır. 1995-1999 yılları arasında kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselmesi reel faizleri yükseltmiş, artan faizler yatırımların azalmasına, büyümenin durmasına ve işsizliğin artmasına yol açmıştır. 1998 yılında Güney Asya ve Rusya'da yaşanan ekonomik çalkantılar sonucu Türkiye yeniden kriz ortamına girmiştir. Dünyada yaşanan talep daralmasına bir de Güney Asya ülkelerinin ihracatlarını arttırmak için yaptıkları devalüasyon ve dampingler eklenince Türkiye'nin ihracatı bu gelişmelerden olumsuz yönde etkilenmiştir (Şahin, 2000; 228).

2000 yılında iç borçları ikame etmek amacıyla alınan dış borçların, daha çok tüketim mallan ithalatına yönelik kısa vadeli dış borç niteliğinde olması ve ayrıca Türk lirasının Avrupa paraları karşısında sürekli değer kazanması, ihracatı zorlaştırmış ithalat olanaklarını artırmıştır. Bunun neticesi olarak dış ticaret ve cari işlemler açıkları rekor bir seviyeye ulaşmıştır (Ertuna, 2001: 39).

1980'li yıllardan günümüze kadar dış (icaret cephesinde meydana gelen bu gelişmeler, ödemeler bilançosunun cari işlemler hesabını önemli ölçüde etkilemiş ve dış kaynak ihtiyacını t e tiki e iniştir.

7. BÜTÇE AÇIĞI-CARİ İŞLEMLER AÇIĞI İLİŞKİSİ BAKIMINDAN AMPRİK ANALİZ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İkiz açık teorisi gereğince cari işlemler açıklarını tetikleyen en önemli faktörlerden biri de bütçe açıklarıdır Türkiye'de 1980'li yıllara girerken % 3'ler seviyesinde olan konsolide hütce açıklarının gayri safi milli hasılaya oranı, J991 yılında %5,3 iken, 1999 yılında % 11,^'a, 2001 yılında ise %16 düzeyine ulaşmıştır. Bu dönemde vergi gelirlerinin toplam harcamaları karşılama oranı önemli ölçüde düşüş kaydetmiştir. 1980 yılında %69.5 olan bu oran, 1991 yılında %60,4'e, 1999 yılında %52,7'ye ve 2001 yılında %49,8'e inmiştir.

Genel olarak kamu harcamalarının normal bütçe gelirleriyle karşılanamayan kısmı iç veya dış borçlanma ya da Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımı yoluyla karşılanmaktadır. Merkez Bankası kaynaklarıyla finansman enflasyonist tehlikeyi bünyesinde barındırırken, dış borçlanma, ülke ekonomisinin uluslararası platformdaki itibarına ve dünya ekonomisinin içinde bulunduğu konjonktüre bağlıdır (Yeldan, 2003: 117). Bu kısıtlamalar altında Türkiye'de kamu finansmanı ağırlıklı olarak iç borçlanma ile gerçekleştirilmiştir. İç borçlanma amacıyla, kamu kesiminin borç verilebilir fonlar piyasasına girmesi, faiz oranlarını yükselterek borçlanmanın maliyetini arttırmıştır. Faiz yükü nedeniyle artan bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla devlet, artan maliyetine rağmen yeni borçlanmalara giderek bütçe içindeki faiz harcamalarının daha da artmasına yol açmıştır. Borç faizi ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1980 yılında % 4,2 iken, 1990 yılında % 30'a, 2000 yılında %77'ye, 2001 yılında ise % 103'e yükselmiştir. Neticede gelinen bu noktada, konsolide bütçe vergi gelirleri, iç ve dış borçlanma faizlerini karşılayamaz duruma gelmiştir.

Devletin ağırlıklı olarak iç borçlanmaya başvurması, yurt içi reel faiz oranlarını yükseltmiş, faiz oranlarındaki artış bir yandan yurt içi yatırımların azalmasına neden olurken diğer taraftan da kısa vadeli sermaye hareketlerini uyararak spekülatif amaçlı sıcak paranın ülkeye girmesine neden olmuştur. 1989 yılında çıkarılan 32 sayılı kararname çerçevesinde 19901ı yıllara damgasını vuran kısa vadeli sermaye hareketleri, Türk lirasının aşırı değerlenmesine yol açmıştır Sermaye hareketlerinin serbestleşmesini!! de etkisiyle düşük kur yüksek faiz kıskacında kalan Türkiye'de, kullanılabilir fonlar yatırımlara dönüşmek yerine, tüketim ve İthalata yönelerek dış ticaret açığını arttırmış ve neticede cari denge üzerinde olumsuz etki yaratmıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada dış borçlanma ve ödemeler dengesi arasındaki ilişki, ilk olarak, bütçe açıkları ile cari işlemler dengesi arasındaki ilişki bakımından, ikinci olarak ise, cari işlemler dengesi ile dış borç ilişkisi yönünden ele alınmıştır. Yapılan analiz sonucunda Türkiye'nin bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasında ve cari işlemler açıkları ile dış borçlan arasında nedensellik ilişkisinin varlığı ampirik olarak saptanmıştır.

1980-2002 döneminde Türkiye'nin bütçe açıklarında önemli bir artışın olduğu görülmektedir. Söz konusu açıkların giderilmesinde, borçlanmanın temel finansman yöntemi olması, yurt içi faiz oranlarını yükseltmiş, bu durum, finansal liberalizasyonun da etkisiyle, 1990'lı yılların başlarından itibaren, ülkeye önemli boyutta spekülatif amaçlı kısa vadeli sermaye girişine yol açmıştır. Sermaye girişinin de etkisiyle Türk lirasının aşın değer kazanması, ithalatı daha cazip hale getirerek ihracatı frenlemiş, böylelikle cari işlemler dengesinin en belirleyici kalemi olan dış ticaret açıklarının artmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda ise Türkiye'nin dış kaynak ihtiyacı her geçen yıl biraz daha fazlalaşmıştır.

Dış borçlanma, ülkeye sermaye girişi niteliğinde olduğundan ilk aşamada cari işlemler dengesi üzerinde olumlu etki yapmaktadır. Ancak daha sonra bir yandan söz konusu borçlanmaya ilişkin faiz yükünün cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkilemesi, diğer

yandan ise Faiz ödemelerini karşılayabilecek bir dış ticaret fazlasının gerçekleştirilememesi bu etkiyi tamamen tersine çevirmektedir. Ayrıca, bütçe açıkları neticesinde artan faiz oranları ve aşırı değerli Türk lirasının ortaya çıkardığı kur etkisiyle dış ticaret açıklarının artması, cari işlemler dengesi üzerindeki olumsuz etkiyi daha da artırmaktadır.

Dış borçların gayri safi milli hasılaya oranı 1980'H yılların başlarında %30'lar düzeyinde iken bu rakam 2000'li yıllarda %78'e varan bir artış göstermiştir. Dış borçlanmada ortaya çıkan bu hızlı yükselişle beraber borçlanma ile dış ticaret açığı ve cari işlemler dengesi arasındaki bağ da zayıflamıştır. Bir başka ifade ile dış borçlanma, cari işlemler dengesi ve bunun en önemli alt kalemlerinden biri olan dış ticaret açığından bağımsız bir ivme kazanmıştır. Bu durum ise dış borçlanmanın, bütçe açıklarının kapatılması ve yüksek faiz ödemelerinin finansmanında kullanılır hale geldiğini ortaya koymaktadır.

Bu durumda Türkiye'nin dış kaynak ihtiyacının azalması, dış ticaret açıkları ile bütçe açıklarının makul bir seviyeye getirilmesine bağlıdır. İhraç ürünlerin dış piyasalardaki rekabet gücünü arttırmak üzere reel kur politikası uygulanması ve uzun dönemde ihracata yönelik üretimde verimlilik ve kalite artışı sağlanması, dış ticaret bilançosunu, dolayısıyla cari işlemler ve ödemeler bilançosunu olumlu yönde etkileyerek bu çerçevede ortaya çıkan dış kaynak ihtiyacını azaltacaktır. İhraç edilebilir malların üretiminin artırılması bu noktada önem kazanmaktadır.

Türkiye'deki dış kaynak ihtiyacının azaltılması, bunun yanı sıra, özel kesim ve kamu kesimi tasarruflarının da artırılmasına bağlıdır. Günümüz koşullarında kamu harcamalarını kısmak suretiyle bu alanda herhangi bir tasarrufa gidilmesi olanağı sınırlıdır. Bütçede büyük bir yük teşkil eden borç faiz ödemeleri kamu harcamaları alanında yapılabilecek tasarrufu imkansız hale getirmiştir. Kamu harcamalarında yapılacak bir tasarruf cari harcamalar ile yatırım harcamalarında bir kısıntı meydana getirecek, bu ise bir yandan bölüşüm problemini daha da arttırırken diger yandan ekonominin genel verimliliğini ve üretim potansiyelini düşürecektir. Konunun diğer ayağını ise gelirler politikası oluşturmaktadır. Bu çerçevede vergilerin tabana yayılması, kayıt dışı ekonominin daraltılması, vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi ve vergi idaresinde etkinliğin arttırılması kamusal tasarrufların yükseltilmesi bakımından alınabilecek tedbirler arasında bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Anoruo, F.. & Ramchander, S.: (1998) "Currenl Account and Fiscal Deficils: Hvidence İroni Five Developing Economies of Asia". **Journal of Asian Economics,** Vol. 9, No. 3. 487-501

Bal, 11.: **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye,** Türkiye Bankalar (200lj Birliği, Yayın No:222, İstanbul

Dornbusch, R. & Fisher, S.: **Macroeconomics,** McGraw-Hill Company (1994)

Ertuna, Ö. : "Ekonomik İstikrar Programı ve Borçlanma Stratejisi", **Banka Mali ve**
(2001) **Ekonomik Yorumlar,** Sayı 2, Şubat

Founıas, S. & Tsoukis, C: "Twin Deficits, Real Interest Rates and International Capital
(2000) Mobilty", **National University of Irland Working Paper** No.49

Hossain, A & Chowdhury A.: **Open-Economics for Developing Countries,** Edvvard
(1998) Elgar Publishing

Kepenek, Y. & Yentürk, N.: **Türkiye Ekonomisi,** İstanbul, Remzi Kitabevi
(2001)

Khalid, A. & Guan, T. W.: "Causality Tests of Budget and Current Account Deficits:
(1999) Cross-country Comparision", **Emprical Economics,** 24:389-402

Minibaş, T.: **Azgelişmiş Ülkelerde Kalkınmanın Finansman Politikaları ve Türkiye,**
(1992) İstanbul, Der Yayınları

Önder, İ.& Kirmanoglu, H. & Kartallı, Y(1995) : **Kamu Açıklan ve Kamu Borçları,**
Ankara, Türk Harb-iş Sendikası, Dosya Yayıncılık

Seyidoğlu, H. (1993): **Uluslararası İktisat,** 9. Baskı, İstanbul, Güzem Yayınları

Şahin, H.(2000): **Türkiye Ekonomisi,** Bursa, Ezgi Kitabevi

Vamvoukas, G. A.: "The Twin Deficit Phenomenon: Evidence from Greece", **Applied**
(1999) **Economics,** 31, 1093-1100

Winner, L. E.: "The Relationship of the Current Account Balance and the Budget
(1993) Balance", **American Economists,** 37 (2), 78-84

Yeldan, E.: **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi,** İstanbul, İletişim Yayınları
(2003)

Yrd. Doç. Dr. Ufuk BAKKAL: Benim söylemek istediğim bu kadar. Bilemiyorum süreyi aştım mı?

Soner Vehbi (Başkan): Hayır, süre gayet güzel kullanıldı, teşekkür ediyorum. Ve sözü ikinci tebliğ sahibi Sn. Prof. Dr. Dilek Yılmazcan'a veriyorum.

Prof. Dr. Dilek Yılmazcan: Teşekkür ederim. Sayın Dekan, değerli meslekdaşlanm sayı n konuklar. Güzel bir havada, sizi bu saatlerde burada tuttuğumuz için bizi bağışlayın. Umarım sizi sıkmadan kısa bir süre içinde tebliğimi sunarım. Siz de dışarıda rahat bir ortama kavuşursunuz. Hepinizi saygıyla selamlıyorum. Benim konum "Türkiye'de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları".

TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇ YÖNETİMİNİN KOORDİNASYONU VE YABANCI ÜLKE UYGULAMALARI

ProLDr. Dilek YILMAZ CAN*

GİRİŞ

Burç Yönetimi çok genel anlamıyla devletin çeşitli makro ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla borcun miktar ve bileşiminde değişiklikler yapmasıdır. Borç yönetimi devletin sadece bütçe açığını gidermek amacıyla borçlanma İşlemlerini yapmasını değil aynı zamanda ülkede ekonominin yönetimini ve piyasayı da kontrol etmesidir. Bu nedenle borç yönetim işlemleri devletin sadece mali açıdan yönetimi değil aynı zamanda ekonomik yönetimini de içermektedir. Dolayısıyla borç yönetimi oldukça karmaşık, zaman zaman birbiri ile çelişebilecek birçok iktisat ve maliye politikası araçlarını bir arada ve ustalıkla kullanılmasını gerekli kılan bir yönetim sanatıdır.

Borç yönetiminin bu çok genel tanımından hareket edersek Kıta Avrupası ile Anglo Sakson literatüründe yapılan tanımlar arasında bazı farklılıklar olduğunu görebiliriz. İngilizcede "Debt Management" adıyla kullanılan borç yönetimi ekonomik dengenin sağlanması amacıyla kamu borçlarının miktar ve bileşiminde değişiklikler yapmaktır. Fransızca da ise "La Gestion de la Dette Publiques"(Duverger, 1975,165) borç yönetimi borcun alınmasından ödenmesine kadar devam eden süreçte borcun hukuki yapısı ilgili tüm değişiklikleri kapsamaktadır. Yapılan bu ikinci tanım İngilizcede ki "debt management " tanımından daha geniş bir içeriğe sahiptir. Duverger, borç yönetimini olağan ve olağanüstü borç yönetimi olarak iki grupta incelemiştir. Tobin ise borç yönetimini toplam talebi kontrol etmeye yönelik istikrar politikalarının bir parçası olarak tanımlamıştır. Ona göre faiz ödemelerini düşürerek borçlanmanın maliyetini azaltmakta borç yönetiminin önemli amaçlarından biridir.

Borç yönetiminin ekonomide ki önemi borçlanma ve vergi arasında yapılan tercihler sonucunda gelirin yeniden "dağlımı ve kaynakların tahsisi açısından devletin uygulayacağı politikaların önemli sonuçlar doğurmasından kaynaklanmaktadır. {Yılrnazcan,1990,78)

Borç yönetiminde ülkede ekonomik ve mali kararları alan kurumlar arasında ortaya çıkacak sorunlar ve bu kurumlar ve kullanılacak araçların koordinasyonu son derece önemlidir. Bu çalışma Türkiye'de ve Dünya'cla bazı ülkelerde borç yönetiminin hangi kuruluşlar tarafından gerçekleştirildiğini ve ortaya çıkan sorunları tartışmaktadır. Ülkemizde son yıllarda tartışılan en önemli konulardan biri olan borçlanmanın en iyi şekilde yönetilmesi için yapılması gereken yapısal değişiklikler ve kurumlar arası ilişkiler gündeme getirilecektir.

* Marmara Üniversitesi, I.I.B.R, Maliye Bölümü, Büıçe ve Mali Planlama ABD Balkanı

1. BORÇ YÖNETİMİNİN AMACI

Borç yönetiminin geniş anlamıyla tanımında da görüldüğü gibi kamu finansman politikaları ile ekonomi politikaları arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu konuda ortaya atılan tezlerden en önemlisi "Ricardocu denklik teoremidir". Robert Barro ilk kez 1817'de D. Ricardo tarafından ortaya atılan kamu borçlarının reel etkileri ile ilgili görüşlerini yeniden yorumlamıştır. Ricardo'nun kamu harcamalarının vergi veya borçlanmayla finansmanının ekonomide etkileri açından bir fark olmadığı görüşünü Barro yeniden yorumlamış ve kamunun aldığı kararların özel sektörün alacağı kararlarla bertaraf edilebileceğini ileri sürmüştür. Ricardo denkliğinde kamu sektörü borçlanma araçları ile özel sektör borçlanma araçları arasında tam bir ikame ilişkisinin olması gerekmektedir. Aksi takdirde kamu borç yönetimi yatırımcıların gelecekle ilgili seçeneklerini değiştirecektir. (Lipsey, Courant, Christopher, 1999, 707 ve Dornbusch, Fisher.1995,610)

Barro ayrıca vergilerin yanlı olması halinde uzun vadeli borçlanmanın önemli olduğuna işaret etmiş ve uzun vadeli bonoların vergilerin bozucu etkilerini ortadan kaldırdığını ve borcun rahatlıkla çevrilebilmesini sağladığını söylemiştir.

Tobin ise Barro ve Ricardo'nun görüşlerinin aksine borç yönetiminin makro ekonomik hedeflere ulaşmada önemli bir araç olarak kullanılabileceği bu nedenle de para ve maliye politikaları ile uyumlu bir şekilde uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür. Borçlanmada faiz yükünün azaltılmasında borç yönetiminin çok önemli olduğu da ileri sürdüğü görüşler arasındadır. Ancak bu konuda alınacak önlemler zaman zaman makro ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla alınacak önlemlerle çelişmektedir . Böyle bir çelişkinin ortaya çıkması halinde yani maliyetlerin azaltılması ile istikrarın sağlanması arasında yapılacak tercih marjinal fayda karşılaştırması ile yapılabilmektedir.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi bir ülkede borç yönetimi, para politikası ve maliye politikası araçlarının bir arada ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi son derece önemlidir. Bu politikaların uygulanmasında temel amaç ekonomik dengenin sağlanması ve sürdürülebilmesidir. Kamu borçları bu üç politikanında içinde bir alanda yer almaktadır. Ancak bu görüşe katılmayan iktisatçı ve maliyeciler de vardır. Örneğin M.Friedman, para politikası içinde H.Walter ve H.Barger ise maliye politikası içinde yer alması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Bugün dünyada genel olarak borç yönetimi diğer ekonomik ve mali politikalarla birlikte uygulanan önemli bir konudur. Özellikle Türkiye gibi yüksek oranda borçlu ülkelerde ülkenin sadece ekonomik bir sorunu olmaktan çıkmakta önemli siyasi ve sosyal bir sorun haline gelmektedir. Hatta ülkenin bağımsızlığını ve Meclisin egemenliğini tartışılır hale getirmektedir. Öyle ki yıllık bütçelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında ülkelere borç veren Uluslararası Finans Kurumları Meclislerden daha fazla hükmeder duruma gelmişlerdir. İç ve dış borçların koordinasyonu ile ilgili son yıllarda birçok çalışmalar yapılmaktadır. Devletler sadece ülke içi koordinasyonu sağlamakla kalmayıp Uluslararası Kuruluşlarla da borç yönetiminde koordi-

neli bir çalışma içine girmek zorunda kalmışlardır. Bu konuda yapılan çalışmalar zaman zaman çok tartışılmakla birlikte bazen koordinasyonu zorunlu hale getirmektedir(IMF Niyet Mektupları).

2. TÜRKİYE'DE BORÇ YÖNETİMİ

Türkiye'de kamu iç ve dış borçlanmalarından sorumlu kuruluş Hazine Müsteşarlığıdır. 28.3.2002 tarihinde kabul edilen 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun"un 1. maddesine göre piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak makro ekonomik dengeleri gözeterek, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe alınmasına nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile birlikte koordineli yürütülmesine, devletin iç ve dış borçlarının izlenmesine ve hazine müsteşarlığı ile mali ilişkileri yürüten diger kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hükümler bu kanunla yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunda yer alan Bakan, Hazine Müsteşarlıgı'nın bağlı bulunduğu bakan. Müsteşarlık, Hazine Müsteşarlığı, Müsteşarda Hazine Müsteşarı olarak belirlenmiştir. Aynı kanunun 4. maddesine göre T.C. adına iç ve dış borç almaya Bakan (Uygulamada Hazineden sorumlu Devlet Bakanı) yetkilidir. Bakan yetkisini Hazine Müsteşarına devredebilir, ancak bu yetki devri sorumluluğu ortadan kaldırmaz.

Aynı kanunun 5. maddesine göre Mali yıl içinde ikrazen ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin limiti her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir denmektedir. 29.3.2003 tarihinde kabul edilen 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununun "Devlet Borçları"ile ilgili 26. maddesine göre dış proje kredilerinde kullanılmayan ödeneklerin iptaline Maliye bakanı yetkilidir denmektedir. (Bütçe Kanunu md: 26)

Borç Yönetimi ile ilgili kanunun 13. maddesinde risk hesabı ile ilgili bazı konularda Maliye Bakanı, hesaptaki rakamların nemalandırılması ile ilgili bazı hususlarda T.C.M.B. yetkili kılınmıştır.

Yukarda zikredilen kanun maddelerinde de görüldüğü gibi Türkiye'de borç yönetimi ile ilgili dört kurum vardır. Bu kurumlar:

—Hazine Müsteşarlığı
-T.C.M.B.
-Maliye Bakanlığı

-Hazineden Sorumlu Devlet Bakanlığı

2.1. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

Osmanlı Devletinde 1863 yılında Maliye Nezareti bünyesinde Hazine-i Vezne olarak kurulan Hazine o dönemde hazine işlemlerini yerine getiriyordu. Para nakillerini genel olarak posta yoluyla gerçekleştiren Hazine, Osmanlı Bankasının şubesi olan yerlerde bu Bankadan yararlanmaktaydı.

Cumhuriyetten sonra Hazine-i Vezne Maliye Bakanlığı içindeki yerini korumuş, 1927 yılında Bütçe Kanunu ile Hazne-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğüne dö-

nüştürülmüştür. 1929'da Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü 1936 yılında Nakit İşleri Genel Müdürlüğü 1942 yılında da 4286 sayılı kanunla Hazine Genel Müdürlüğü adını almıştır. (İnce, 2001, 77-78)

1960 yılında tekrar bir birleşme yaşayarak Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği olarak çalışmalarına devam etmiştir. 13 Aralık 1983 tarihinde Kanun Hükmünde Kararname İle Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı haline getirilmiştir. 1983 yılında yapılan bu değişiklik sonucu örneği dünyada pek fazla görülmeyen bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu karar kurumsal açıdan son derece önemli bir karardır. Çünkü Başbakanlık icracı bir kurum değildir. Günümüzde tekrar Maliye Bakanlığına bağlanması ile ilgili tartışmalar yapılmaktadır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 1983'teki bu haliyle kalmamış önemli değişiklikler yapılmıştır.

1984 yılında tekrar Kanun Hükmünde Kararname ile Müsteşarlığın bünyesinde yer alan Kamu Finansmanı Dış Ekonomik İlişkiler ile Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Genel Müdürlük olarak yeniden düzenlenmiştir. 1986, 1989 ve 1991 yıllarında Müsteşarlığın iç yapısında tekrar bazı değişikliklere gidilmiştir. 9 Aralık 1994 tarihinde Dış Ticaret Hazineden ayrılarak Hazine Müsteşarlığı adını almıştır. 1990 lı yıllardan sonra Başbakanlık yerine Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlıklarına bağlanmıştır Ekonomi ile ilgili kararları alan kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması bu bakanlığa bırakılmıştır.

Hazinenin tarihçesinden de anlaşıldığı gibi Hazine Kurumu son yirmi yılda gerek bağlı olduğu kuruluşlar gerekse iç teşkilatlanması açısından son derece önemli değişiklikler yaşamıştır. Buna birde ülkemizde yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkları da eklersek Türkiye'nin borç yönetiminde karşılaştığı sorunları anlamak daha kolaylaşacaktır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde kurumsallaşma süreci tamamlanamadığı için kurumların yöneticilerinin kimlikleri, eğitimleri de bu kurumların yöneticileri arasındaki iletişimi ve uyumu son derece etkilemektedir. Bırakınız kurumun borç yönetimi ile ilgili aldığı kararların doğruluğunun tartışılmasını Kurumun bizzat hukuki yapısının da tartışılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

2,2 T.C.M.B.

Osmanlı Devletinde bugünkü Merkez Bankasının bazı fonksiyonlarını yerine getirmek için kurulan Fransız-İngiliz ortak sermayeli kuruluş Banka Osman-i 1863 yılında Banka Osman-i Şahane adını almış ve Cumhuriyete kadar hem Devletin haznedarlığını yapmış hem de iç ve dış borçların faiz ve anaparalarını ödeme görevini üstlenmiştir. Osmanlı Devletinin borçlarını ödeyememesi sonucu kurulan "Düyun-u Urnumiye-i Osmaniye-i Meclis-i İdaresi (1881)" bir ülkenin borç yönetimini ilk kez alacaklı ülkelerin temsilcilerine bırakan hazin bir olaydır Bu tarihte imzalanan "Muharrem Kararnamesi" ile sadece borçlarımızın ana para ve faiz ödemeleri değil , gelir kaynaklarımızın yönetimi de bu idareye bırakılmıştır. Osmanlı imparatorluğunun yıkılmasına yol açan en önemli olaylardan biri olan Düyun-u Umumiye de gösteriyor ki Borç Yönetimi borçlu ülkeler için son derece stratejik bir öneme sahiptir.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra Osmanlı Bankasının fonksiyonlarını yerine getirecek yeni bir banka hemen kurulamadığından Bankanın imtiyaz süresi 1925 yılından 1935 yılına kadar uzatılmıştır. Hemen yeni bir banka kurulması hazırlıklarına girişilmiş 11 Haziran 1930'da 1715 sayılı Kanunla Merkez Bankası kurulması karan alınmış ve 3 Ekim I93Tde T. C. Merkez Bankası kurulmuş 1 Ocak 1932 'de de resmen çalışmaya başlamıştır. Bu kanun 26 Ocak 1970'e kadar 40 yıl yürürlükte kalmıştır. 1970 yılında kabul edilen 1211 sayılı Kanuna göre Bankanın temel görevleri para ve kredi politikalarını yönetmek paranın değerinin korunmasına ilişkin önlemler almak, para basma ve ödünç verme işlemlerini düzenlemektir. 1986 yılında 3291 sayılı Kanunla bazı değişiklikler yapılarak Banka bugünkü şekline dönüştürülmüştür. Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Bankanın temel görevleri şöyle sıralanabilir (www.tcmb.gov.tr) :

--Açık piyasa işlemleri yapmak
--Hükümetle birlikte Türk lirasının iç ve dış değerini korumak ve gerekli tedbirleri almak,kur rejimini belirlemek.
-Zorunlu karşılıklar ve umumi disponibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek
-Reeskont ve avans işlemleri yapmak,
-Ülkenin altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
-Mali piyasaları izlemek,
-Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almaktır.

Bankanın görevlerine baktığımızda iktisadi istikrann sağlanması ile ilgili görevlerin T.C.M.B.'na verildiğini görüyoruz. Ancak bu görev aynı zamanda Ekonomiden Sorumlu Bakanlığının, Maliye Bakanlığının ve Hazine Müsteşarlığının da görevleri arasındadır. O halde bu kurumlar arasında kullanılacak araçlar açısından bir çelişki olmamalıdır. Merkez Bankası kanun ve mevzuatla kendisine verilen yetkilerle ilgili düzenlemeler yapmaya ve bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşların işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Bankanın çeşitli kanunlarla kendisine verilen yetkilerinden de anlaşıldığı gibi hem bazı kurumları denetlemeye hem de mali politikaları düzenlemeye yetkisi vardır.

2.3. MALİYE BAKANLIĞI

4833 Sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunun Bütçe Politikası ve Mali Kontrolle ilgili 7. maddesine göre Maliye Bakam dengeli ve etkili bir bütçe politikasını yönetmek, belirlenen makro ekonomik hedefler çerçevesinde istikrarı temin etmek ve mali kontrolü sağlamak amacıyla alınacak önlemlerle ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Bilindiği gibi borç yönetiminden sorumlu kuruluş Hazine Müsteşarlığıdır. Ancak borç faizleri bütçenin transfer harcamalan içinde yer almaktadır. Dolayısıyla Hazine ile Maliye bakanlığı arasında sıkı bir işbirliği yapılması gerekmektedir.

2.4. EKONOMİDEN SORUMLU DEVLET BAKANLIĞI

1983 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinden alınarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak Başbakanlığa bağlanan Hazine 1990 İı yıllardan sonra Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığına bağlanmıştır. 4749 sayılı kanunla da Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bir bakanlığı tanımlamaktadır. Bu Bakanlığın ismi tam olarak belirtilmemekle birlikte "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun" borç yönetimi ile ilgili tüm yetkilerin bu Bakan'a verildiğini ifade etmektedir. Adı geçen kanunda bazı işlemlerden Maliye Bakanlığının sorumlu olduğu açıkça belirtildiğinden Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlığın Maliye Bakanlığı olmadığı açıktır.

Bu kanunlarda bize gösteriyor ki borçlanma ile ilgili dört kuruluş çeşitli aşamalarda sorumludur. Yani Hazineden Sorumlu Bakanlık (uygulamada Devlet Bakanlığı), Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, ve T.C.M. B. gibi ülke ekonomisini yöneten dön temel kurum. Son günlerde tekrar tartışılmaya başlayan Hazinenin Maliye Bakanlığına bağlanması konusu da böyle önemli bir konunun yönetiminde ki çok başlılıktan kaynaklanmaktadır.

Bu konuda Türkiye ile ilgili önerilere geçmeden önce Dünya'da borç yönetimi ile ilgili ülke örneklerine bakmak gerekmektedir.

3. PARA, MALİYE VE BORÇ YÖNETİMİNİN KOORDİNASYONU, KURUMSAL VE İŞLEMSEL DÜZENLEMELER

Maliye ve para politikaları ile borç yönetimini amaçları arasında zaman zaman çatışma çıkma ihtimali farklı çözümler üreterek koordinasyonun gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu üç temel ekonomik konu arasında ortaya çıkabilecek koordinasyon eksikliği makro ekonomik istikrarsızlığa yol açacağından özel sektör için büyük belirsizlik yaratacaktır. Örneğin bu iletişim eksikliği belirlenen enflasyon oranından daha büyük bir enflasyon oranına yol açarsa yöneticilerin güvenilirliğini azaltacaktır.

Borç yönetiminin koordinasyonunu OECD ülkeleri ile düşük gelirli ülkeler açısından ülke örneklerini göz önüne alarak inceleyeceğiz.

3.1.0ECD ÜLKELERİ

OECD ülkelerinde para, maliye politikaları ile borç yönetimi politikalarının koordinasyonunda kurumsal ve işlemsel düzenlemeler son derece önemlidir ve üye ülkelerin dikkate aldığı bir husustur. OECD ülkelerinde fiyat istikrarının sağlanmasında genellikle Merkez Bankaları bağımsızdır ve uygulanan politikalar daha şeffaf ve hesap verilebilir özelliklere sahiptir. Borç yöneticileri de kendi amaçlarına ulaşabilme konusunda daha bağımsız davranabilmektedir. Uzun vadede finansman açığının maliyetini en aza indirebilmek de onların temel hedeflerinden birisidir. Son yıllarda finansal piyasaların liberalleşmesi sonucunda para, maliye politikalarını belirle-

yen kurumlarla borç yöneticileri arasında koordinasyon sağlanması kısmen piyasalara işaret verecek politikaların da düzenlenmesine yol açmıştır.

3.1.1. KOORDİNASYONUN KURUMSAL ÇERÇEVESİ

Finansman piyasasının gelişme düzeyi. Merkez Bankasının bağımsızlık derecesi , hükümet yetkililerinin hesap verebilme düzeyi ve mali kurumların şeffaflığı koordinasyon düzenlemelerini nispi olarak etkiler. Bu nedenle işbirliği için resmi ve resmi olmayan düzenlemeler yapılabilir ve kurumlar arası bilgi alışverişi zorunlu hale gelir. Mali sistem baskı altında tutulduğunda para politikası ile kamu borç yönetiminin koordinasyonu daha zordur. Böyle bir durumda hükümetin kullanabileceği finansal araçlar oldukça sınırlıdır.

Merkez Bankalarının fiyat istikrarını sağlamaya yönelik çalışmaları, mali yönetimde ve borç yönetiminde kurumsal değişiklikleri frenler. Etkin bir bağımsız Merkez Bankası düşük enflasyonun sağlanmasında önemli bir faktördür. Merkez Bankasının bağımsızlığı mecburen kamu borç yönetiminde fırsatları sınırlar. Kamu bütçesinin ve mali kurumların şeffaflığı ve hesap verilebilirligin Merkez Bankasının fiyat istikrarını sağlamada bağımsızlığından daha önemli olduğu konusunda tartışmalar sürmektedir. (Blommestein,Tbunbolm, 1997,589). Düşük enflasyonla ilgili sosyal uzlaşma için politik desteğin yetersiz olması halinde mali kurumlar şeffaf olmama durumunda kalabilirler. OECD ülkeleri içinde birçoğu kamu sektöründe etkin yönetim sağlayabilmek için kurumsal bir çerçeve geliştirmiştir. Bu konuda şeffaflık ve hesap verilebilirlik ön planda yer almaktadır. Bunu sağlayabilmek için OECD ülkelerinde stratejik parametreler belirlenmiştir:

—Parasal politikaları belirleyenler likit para piyasalarında piyasa tabanlı mali araçları kullanarak politik müdahaleler olmaksızın fiyat istikrarını sağlanmasında

—Mali politikaları belirleyenler şeffaf vergi ve harcama politikaları ile bütçe sürecinde hesap verilebilmenin sağlanmasında

— Kamu borcunu yönetenlerde hükümetin brüt borç ihtiyacının belirlenmesinde ve temininde serbestlik sağlanmasında kurumsal önceliklerini belirlemişlerdir.

OECD ülkelerinde kurumsal düzenlemeleri incelemek amacıyla para piyasası ve borç yönetiminin amaçlarını ve işlemlerini karekterize eden allı temel husus belirlenerek bu ülkelerde politikaları belirleyen kurumlar açıklanmaya çalışılmıştır. Bu altı temel nokta aşağıdaki gibi sıralanabilir (Sundarajan, Dattels, Blommestein, 1997, 6-6) X _ ^ v ç

-Borç yönetiminden sorumlu kurum
-Kamu sektörü açığını kapatacak kaynakların tespiti.
—Para politikası araçları,
-Kurumsal koordinasyon düzenlemeleri,
-Birincil ve ikincil piyasalarda kullanılan satış teknikleri.

OECD ülkelerinde bu tür bir sınıflandırma ile kurumlara bakarsak Merkez Bankalarının kamu borç yönetimlerinin bağımsız olduğunu görüyoruz. Merkez Bankasının hükümete verdiği kredilerin kaldırıldığını veya önemli ölçüde azaltıldığını

söyleyebiliriz. Para politikası ile borç yönetiminin birlikte daha çok piyasaya yönlendiğini görmekteyiz. Piyasalar ise daha likit ve etkin konuma gelmişlerdir. OECD ülkelerinde Merkez Bankalarının rolü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte bazı ortak özelliklerde göstermektedir. Bu ortak noktalar şöyle sıralanabilir:

--Merkez Bankası borç yönetim programının hazırlanmasında, borçlanma araçlarının tespitinde ve borç stokunun yapısını değiştirilmesinde yönlendirici tavsiyelerde bulunmaktadır.

—Piyasaya arzedilecek tahvillerin satış ve geri ödenmesindeki prosedürü ve kuralları belirleyebilmektedir.

--Bir mali kurum olarak da Merkez Bankaları ödemeleri (borç faiz ödemeleri dahil) yapmaktadır.

Bu tespitler ışığında aşağıda bazı OECD ülkeleri belirtilen çerçevede tablo halinde gösterilmiştir (Sundarajan, Dattels, Blommestein, 66.)

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

1- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kanın Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Kurumsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birincil	İkincil
Para politikalarının belirlenmesi ve borç yönetimi görevlerini geleneksel olarak ABD Hazinesi ve the Federal Reserve Board yürütmektedir. Hazinenin amacı, kamu borçlarmdaki artışın mali piyasalara zarar vermemesi için önlemler almak, piyasaları gözlemleyerek gerekli önlemleri almak ve oluşabilecek sorunları ön görmektir. FRB'nin görevi ise, hazine adına tüm müzaayedeleri düzenlemek ve var olan ticari sistemi korumaktır. Kamu borcunun ve devlet hesaplarının yönetimi Hazinenin temel görevleri arasındadır. (Bureau of Public Dept) Borç Yönetim Bürosu mevcuttur.	Pazar lanabilir menkul kime ilerin piyasaya sürülmesi. Hazinenin yasal otorite olarak Federal Reserve'den borçlanma yetkisi 1981 de sona ermiştir.	Kamu menkul kıymetlerinin açık piyasa işlemlerinde kullanılması	Bunun için oluşturulmuş bir yasal düzenleme yoktur ancak hazine ve FR yöneticileri bilgi değişimi ve koordinasyonun sağlanması için toplantılar düzenlerler.	Hazine bonoları 13, 26 ve 52 haftalık; senetler 1-10 yıllık; tahviller ise 10 yıldan uzun vadeli olarak düzenlenirler. Hazine bonoları 1929 ve digerleride 1970 yılından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Bir iki istisna dışında tüm müzayedeler arttırma sistemiyle ve gelir esaslı olarak çoklu fiyat sistemlerine göre yapılır. Satıcı katılabilmektedir. Arttırmalara 38 birincil aracı (nonexchısive) kan lir.	İkincil piyasalarda aktif katılımcı olan FR, açık piyasa işlemlerini yönetir, ikincil piyasalarda yapılan bu işlemler teslim karşılığında ödeme yöntemiyle yapılır. Katılımcılar, CHIPS sistemi ile her bireysel uyüama için yapılan brüt ödemeleri değil, her iş gününün sonunda borçlanma ve kredi işlemleriyle ilgili yapılan net ödemeleri görebilirler. Bir de özel takas organizasyonu GSCC var ki. bu da üyeleri arasında kurduğu çok taraflı ag ile gün sonunda Fedwire işlemlerinin hacminde büyük bir azaltma meydana getirir.

* Kaynak: Organisation for Economic Cooperation and Development

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

2-İTALYA

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Kuramsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birindi	İkincil
Para politikası İtalya Bankası tarafından kesinleşürilir ve uygulanır. Borç yönetiminden temelde hazine sorumludur. Ancak İtalya Merkez Bankası, mali acentalar, emisyon yönetimi ve finansal danışman gibi borç yönetimi fonksiyonlarım yerine getirir.	Hazine bonoları ve hazine senetlerinin arzı. Dıs borçlanma. Ocak 1994'de kadar hazine bütçe harcamalarının % 14'ü ile sınırlı olacak şekilde İtalya Bankasından kısa vadeli avans temin etmiştir.	Birincil açık piyasa işlemleri, gecelik ve dönemsel devlet kağıtları.	Resmi bir sözleşme yoktur ancak hazine borçlanmaya gideceği zaman İtalya Merkez Bankasından tavsiye niteliğinde öneriler alır. Bu öneriler uygun banka rezervleri, para arzı büyümesi ve faiz oranlan seviyesidir.	Hazinenin arzedecegi menkul kıymetlerin miktar ve tipi yasayla düzenlenmiştir. 2, 6, 12 ay vadeli hazine bonoları 7 yıl vadeli dalgalı oranla hazine sertifikalan 5 yıl vadeli EURO cinsli hazine kredi sertifikalan. Hazine bonoları rekabetçi fiyat teklifi yoluyla, devlet tahvilleri ve kredi sertifikaları tek fiyat ile yasal takvime göre satılır. 1980 başlarına kadar İtalya Bankası bu piyasada aktif değildi	Açık piyasa işlemlerinin büyük çoğunluğu, sürekli teklif verme yoluyla 30 aracı tarafından ekran tabanlı (önüne) tam satış piyasalarında gerçekleşir. 1994'ten beri uzman piyasa yapıcılar vardır.

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

3- İNGİLTERE

Borç Yönetimi Otoriteleri	**Kamu** Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Knrnmsal Koordinasyon **Düzenlemeleri**	**Piyasalar**	
				Birincil	**tkincil**
Borç yönetiminden ve para politikalarından sorumlu esas kuruluş hazinedir ve ingiltere Merkez Bankasına da tavsiyeleri ile yol gösterir. İngiltere Merkez Bankası her iki alanda da bu politikaları uygular ve piyasaya yapılacak saldırılara karşı tutarlılığı garanti altına alır. Borç yönetiminden sorum!uymuş gibi davranarak, menkul kıymetlerin miktar ve bileşimleri konusunda önerilerde bulunur. Ancak talep üzerine yeni menkul kıymetlerin piyasaya sürülmesi gerektiğinde hazine bakanlığından onay almak zorundadır.	1985/86 yıllarından bu yana yürürlükte olan fon politikalan altında şunlar vardır; Kamu sektörü borçlanma gereği artı vadesi gelen borçlar ve net dış rezervlerde meydana gelen herhangi bir araş hükümetin özel sektöre uzun vadeli borçlanmasıyla fonlanmalıdır. Banka, piyasada para miktarının yetersiz olduğu durumlarda kısa vadeli avans verir ve hükümetin bankadaki cari hesabındaki kısa dönemli küçük açıkları kısa vadeli olarak kapatır. Hükümetin arz ettgi menkul kıymetleri ikincil piyasalarda yatırımcılara sunar.	Açık piyasa işlemleri ve tekrar geri alım sözleşmeleri.	Borç yönetimi politikaları, İngiltere Merkez Bankası ile hazine arasında her ay düzenli olarak yapılan toplantılarda tartışılarak belirlenir. Para politikalarıda aynı şekilde maliye bakanı ve İngiltere Merkez Bankası idarecileri ile üst düzey bürokradarın katılımı ile aylık olarak yapılan toplantılarda belirlenir.	İki yöntem kullanılır: a) Seyrek, hassas ve arttırma yöntemiyle büyük hacimde gerçekleştirilen halka arz. b) İngiltere Bankası çatısı altında birincil aracılar klavuzluğunda müteakip sa uslar. Artırmalar çoklu fiyat esasına göre düzenli bir takvime göre önceden bildirilmeden yapılır.	Bütün ikincil piyasa işlemleri bir banka tarafından kendi seans odasında gerçekleşir. Hazine hiçbir işlem gerçekleş tirmez. 19 tane ana tahvil piyasası yapıcısı (GEMMs), 8 tane borsa brokırı (SEMBs) ve 3 tane de interdealer broker (IDBs) vardır. Bunlar çeşidi kapasitelerde ikincil piyasalara katılarak İngiltere Bankasıyla yakın ilişki içerisinde bulunurlar. Böylece banka da piyasayı istediği şekilde düzenlemiş ve mali piyasalan ve likiditeyi kontrol etmiş olur.

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

4- ALMANYA

Bı>rç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Fara Politikası Araçları	Kurumsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birincil	İkincil
Para poli**Likalarının** belirlenmesinden hükümetten hukuken bağımsız olarak Bundesbank sorumludur. Hükümet bütçeyi düzenler, açıkların hngi yollarla kapatılacağına, fonlama için **hangi** enstrümanların kuhınılacagına borçlanmanın üst sınırına karar **verir.** Bundesbank, hükümet adına menkul kıymetlerin satışını yapar ve mali işleri yürütür.	Uzun vadeli federal bonoların piyasaya sürülmesi ve diger borçlanma araçları. Maasıricht Anllaşması'nın onaylan**masından** önce, **karşılıklı** kredi oranı (Lotnbard) imarında faiz geliri ödenerek kısa vadeli borçlanmaya da gidilebilmekteydi.	Haftalık repo işlemleri ve munzam karşılıkları	Koordinasyon için kurumsal bir düzenleme yoktur. Bonolar, Bundesbank'ın onayıyla ve kamu otoritelerinin talebi üzerine piyasaya sürülür. Bireysel emisyonda vade, MOF'nin temsilcileri (ya da diger kamu sektörü emisyoncularının), Bundesbank'ın ya da piyasa iştirakçilerinin hemfikir olduktan şeklide belirlenir.	Bundesbank, birincil piyasalarda Federal Bono Konsorsiyumu aracılığıyla işlem yapar. Uzun vadeli bonolar en önemli araçtır. Bunların satımı yılda 8 kez yapılır. Bir **kısmı** bankalara satılır, bir **kısmıda** açık arttırma yoluyla piyasaya **sürülür.** Bir bölümü **ise** daha sonra ikincil piyasalarda san İm ası amacıyla Bundesbank'a aynlır. En **çok** uygulanan **yöntem** beş yıllık özel senedendir. Bazı zamanlarda ise satışlar, federal **hükümet ile** yatırımcılar arasında özel görevliler aracılığıyla yapılır.	Hükümet menkul kıymetlerinin **büyük** bölümü borsada işlem **görür.** Bundesbank, fiyatlan desteklemek ve likiditeyi garanti altına **almak gibi** işemleri gerçekleştirmek **için** etkin **rol** oynar. Oysa diger ülkelerde **bu** fonksiyonu piyasa yapıcılar gerçekleştirir.

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

5- İSPANYA

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Kuramsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birincil	ikincil
İspanya Merkez Bankası para yönetiminde tam bağımsızdır. Hazine, İspanya Merkez Bankası'na danıştıktan sonra kamu borçlanması politikası uygulamasında karar kılar. İspanya Merkez Bankası birincil ve ikincil piyasa aktivitelermin yönetimi ve organizasyonu ile sorumul mali kuruluş olarak hareket eder.	Pazarlana bil ir menkul kıymederin piyasada arzı, çeşitil şekillerde dış borçlanma. Merkez Bankasının hükümete kredi sağlama mekanizması 1990 yılında kısılmış ve 1 Ocak 1994 tarihinden İlibaren son bulmuştur.	Menkul kıymederin açık piyasalara arzı 10 günlük geri alım sözleşmeleri ile sınırlı tutulmuştur.	1983 yılında Üyeleri Merkez Bankası ve hazineden oluşan bir komite kurulmuştur. Bu komite düzenli olarak menkul kıymetlerin arzı ile çelişkili olarak doğabilecek istenmeyen faiz oranlarım görüşmek üzere toplanmaktadır. Son karar hazineye aittir. Fakat İspanya Bankası para politikası uygulamasında operasyonel olarak alt duruma düşmektedir.	Maksimum arz nıiktan bütçe kanununda düzenlenmiştir. Bu limit içinden araçların düzeyi ve karakterislgi hazine tarafından belirlenmektedir, arzlar yayınlanmış yasal bir takvime göre yayınlanmasına karşın sıra dışı arzlara izin verilmektedir. Hazine bonolan (3,6,12 aylık) alınabilirken devlet tahvilleri (3-5, 5-10 yıllık) küçük yatırımcılara sabit fiyattan belli bir kayıt arahgıyla sunulmaktadır. Birincil aracılar sistemi işlemektedir.	Yüksek etkinlikteki ekran tabanlı **OTC** sistemi, aktif **ve** sürekli iki yönlü ticaret yoluyla gelir elde eden birincil aracılar tarafından sürdürülmektedir. İspanya vatandaşı Olmayanlardan büyük ölçekli katılım gelmektedir, (ispanya hükümet kağıtları yurt dışında çok az işlem görmektedir.

* OTC: Tezgah üstü piyasa *il*

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

6- YUNANİSTAN

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Kurumsal Koordinasyon D üzenlem eleri	Piyasalar	
				Birincil	ikincil
Mali politikalar ve kamu borç yönelimi Maliye Bakanbgı'mn (MOF) sorumluluğundadır. Para politikalarının kesmleştirilmesi ye yerine getirilmesi ile borçlanma için gerekli mali işlemlerin yapılması ise CB'nin görevidir.	I azarlanabilir menkul kıymetlerin piyasaya sürülmesi yoluyla yapılır. CB'nin hükümete kredi vermesi 1 Ocak 1994ten itibaren durdurulmuştur. Bu kredinin miktarı 1992 yılma kadar bütçe harcamalarının % 10'una kadar çıkabiliyordu ve o tarihten sonra derece derece indirildi.	1993 yılında, piyasada likiditeyi kontrol etmek amacıyla, reeskont oram ve karşılıklı kredi (Lombard) hizmeti kullanılmaya başlandı. Açık piyasa işlemleri ve interbank piyasalarında geri alım sözleşmeleri (repurchase agreement) de diğer araçlar olarak kullanılmakladır.	CB ve MOF'den oluşan müşteek komite, kamu borç yönetimi ile ilgili önemli önerilerini CB'de sunarlar.	Kamu menkul kıymetlerinin pazarlanması için 1993 yılında iki tur yöntem denendi. 6 aylık hazine bonoları ve 2 yıllık drahma tahvilleri. Ancak bu yöntemler ticari bankalar tarafından halen benimsenmemiştir.	Kamusal menkul kıymetler ikincil piyasalarda halen m s-belen zayıftır ancak son iki yıl içinde gelişmeye ve etkinliğini arttırmaya başlamıştır. Bu suretçe emisyon için yeni tekniklerin kullanılmaya başlanmış olmasının da büyük etkisi vardır. Tüm kamu menkul kıytneüeri Atina Menkul Kıymetler Borsasında listelenmektedir. Ancak yine de genel işlem hacmi içersinde küçük bir orana sahip olması dikkat çekmektedir.

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

7- FİNLANDİYA

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçları	Kurumsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birincil	İkincil
Para ve borç yönetimi politikalarından kesin olarak MOF sorumludur. Para politikalarının uygulanmasından Finlandiya Bankası (Merkez Bankası) sorumludur. Uyguladığı politikaların, likidite ve faiz ranlarına olan etkilerine de dikkat etmelidir. Borç yönetimi politikalarının uygulanmasından ve devlet menkul kıymetlerinin piyasaya sürülmesinden ise bakanlık (Maliye Bakanlığı) adına Hazine Dairesi (Hazine Müsteşarlığı) sorumludur.	1- Menkul kıymederin iç ve dış piyasaya sürülmesi. 2- Nadiren ve yalnızca olağanüstü durumlarda Finlandiya Bankası'nm hükümete kredi vermesi.	Finlandiya Bankası açık piyasa işlemlerini yönetir, bankalardaki hisse senetlerini alır ve satar. Kısa vadeli hazine bonoları para piyasasında kullanılır ancak banka, hazine tahvil piyasasına aracılık etmez.	Finlandiya Bankası, MOF ve Hazine'den oluşan müşterek çalışma grubu, koordinasyonu sağlayabilmek amacıyla düzenli olarak toplanırlar. Bu toplantılar esasında istişare amacım taşır. Görüşmelerin ana konusunu, borçlanmya gidilirken piyasa sürülecek menkul kıymederin ulusal parayla mı yoksa yabancı parayla mı değerleneceği ve bunun zamanlamasını oluşturur.	Hazine, piyasaya üç tür menkul kıymet sunar; a) 1-12 ay vadeli hazine bonoları b) bireysel yatırımcılar için 2-8 yıl vadeli kar bonoları c) kurumsal yatırımcılar için 2-10 yıl vadeli seri (tefrika halinde) bonolar Hazine bonoları haftalık müzayedelerde satılır. Fiyatlar ya önceden hazine tarafından ya da açık arttırma yoluyla belirlenir. Bu düzenli müzayedeler seri bonolar için yapılır, çünkü kar bonoları halka satmaları için bankalara satılır. Birincil piyasalarda bu sistem 1992'den beri kullanümak tadır.	Devlet menkul kıymetleri, telefonlu ya da görüntülü çoklu aktarma sistemine dayanan OTC piyasalarında satılır. Finlandiya Bankası, devlet menkul kıymetlerinin karşılıklarının ödenmesinde ve piyasaların temizlenmesinde temel rolü oynamaktadır. Bunun ana hissedarı olduğu, Helsinki Para Piyasası Merkezi aracılığıyla yapar.

OECD ÜLKELERİNDE KURUMSAL DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GENEL BAKIŞ*

8- TÜRKİYE

Borç Yönetimi Otoriteleri	Kamu Kesimi Açıklarının Finansman Kaynaklan	Para Politikası Araçlan	Kurumsal Koordinasyon Düzenlemeleri	Piyasalar	
				Birincil	İkincil
Para politikası Merkez Bankası tarafından belirlenir. Borç yönetiminden temelde Hazine Müsteşarlığı sorumludur. Borç faizlerinin ödenmesinden Maliye Bakanlığı sorumludur. Merkez Bankası da açık piyasa işlemlerini yürütür.	Merkez Bankası pazarlanabilir kamu menkul değerlerinin kısa vadeli satışım tavsiye eder. Kanunen bütçe harcamalarının % 15'i kadar kredi verebilir ancak bu oran MB tarafından değiştirilebilir.	Likidite oranı, munzam karşılıkları, iskonto oram ve açık piyasa işlemleri.	Birincil markederde sadece kanunun öngördüğü şekillerde ortak çalışma yapılır. Kurumlararası iç koordinasyon MB ve Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı ve Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı arasında sağlanmak tadır.	Menkul kıymederin piyasaya arzında her iki yöntemde kullanılır. 3,6,9 ve 12 aylık hazine bonoları ve 2 ila 5 yıl vadeli devlet tahvilleri yatırımcılara sunulur. Satışlar bütün katılımcılara açıkur, ancak bazı finansal kuruluşların garantisi istenir. Hazine bonolarının bankalar aracılığıyla halka arzı 1992 yılında başlamıştır.	Devlet menkul kıymederi İstanbul Borsasında tam bilgisayarlı sistem yoluyla piyasada işlem görür. **Geri** alım işlemlerinin hakim olduğu çok aktif bir **OTC** piyasasıda bulunmaktadır.

3.1.2 BORÇ YÖNETİM YETKİLİLERİ VE KURUMLAR

Borçlanmanın temel amacı bütçenin finansmanı olduğundan yasal olarak borçlanacak kurumun bütçenin uygulanması nedeniyle Parlementoya hesap verecek kurum olması gerekmektedir. Bu nedenle esas olarak borç yönetiminden sorumlu olması gereken kurumun Maliye Bakanlığı olması gerekir. Ancak borç yönetiminin fonksiyonları ve amaçları çok kapsamlı olduğundan bu görevler özel kurumlar arsında paylaştırılabilir ve Maliye Bakanlığı tarafından da kurumlararası koordinasyon sağlanır. Çeşitli ülkeler içinde borç yönetimine katılan kurumlar şöyle sıralanabilir.

—Maliye Bakanlığı veya bazı ülkelerde Hazine Bakanlığı
—Merkez Bankası
—Borç Yönetim Ofisi
—Borsa
-Borç Danışma Grubu gibi

Örneğin Arjantin Japonya ve Amerika Birleşik Devletlerinde esas olarak borç yönetiminden sorumlu kurum Maliye Bakanlığıdır. Japonya'da Maliye Bakanlığı çeşitli alt bürolardan oluşur. Bütçe Bürosu piyasaya arzedilecek yeni tahvillerin miktarını belirlerken Mali Büro toplam hisse senetlerinin dağılımını planlar. Brezilya, Fransa ve. İspanya da Hazine Müdürlüğü borç yönetiminin fonksiyonlarını ve mali kaynakların yönetimini Maliye Bakanlığının bünyesi içinde yerine getirir. İrlanda, Yeni Zelanda ve İsveç' de İse ayrı bir borç yönetim ofisi kurulmuştur.

3.2. AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BORÇ YÖNETİMİ

Az gelişmiş ülkelerde de borç yönetimi genel olarak Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Planlama veya Gelişme Bakanlığı ve Merkezi Hükümetin Hazine veya Muhasebe bölümleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu ülkelerin çoğunda kamu kurumları borçlanmada merkezi hükümetin garantisine ihtiyaç duyarlar. Bu ülkelerde sık sık karşılaşılan sorunların başında da bu temel kurumlar arsında koordinasyon ve işbirliği eksikliği gelmektedir.

Borç yönetimi için gerekli kurumsal düzenlemeler ülkeden ülkeye değişmekle birlikte şöyle sıralanabilir (Bangura, Kitabire, Povvell, 2000, 5)

-Borç yönetim politikaları ve stratejilerinin belirlenmesi
-Politikaları destekleyecek analizler ve makroekonomik tahminlerin sağlanması
-Borç kayıtlarının tutulması,

Az gelişmiş ülkelerde de genel olarak borç yönetiminin Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası tarafından yerine getirildiğini söyleyebiliriz.(Sundararajan,Dattels lîlommestein,66)

Az gelişmiş ülkelerde borç yönetimini genel makroekonomik politikaların içinde değerlendirmek gerekmektedir. Borç yönetimi bütçe ve dış ödemeler bilançosu ile birlikte yakın bir çizgide izlenmelidir. Böylece makro ekonominin yönetiminde üsı bir

çerçeve oluşturulmalıdır. Az gelişmiş ülkelerin yöneticileri borç yönetimini sağlayacak kurumu oluşturmalı ve kurumlararası koordinasyonun nasıl sağlanacağını açıkça belirtmelidir.

Karar verme süreci	Üst düzey politika koordinasyon yapısı
Makro ekonomik planlar	Destek grubu komitesi
Borç yönetimi ve bilgi-alış verişi	Borç ünitesi ve çalışma grubu

Bu ülkelerde borç yönetimini kolaylaştırmak için borç kayıtlarını bilgisayar ağına kaydetme son derece önemlidir. Gelişmiş ülkeler kendi ülkelerinde kullandıkları borç envanteri sistemlerini bu ülkelerde de kullanılabilmesi için az gelişmiş ülkelere yardımcı olmaktadırlar. Örneğin Benin, Kamerun, Ganbia, Gana, Kenya, Mali, Nigerya, Tanzanya gibi ülkelerde CS-DRMS (The Commomvealth Sekretariat -Debt and Managemenet System) kullanılmaktadır. Bolivya, Etopya, Honduras, Nikaragua, Ruanda, Sudan, Uganda, Vietnam, Zambia gibi ülkelerde ise DMFAS sistemi (UNCTAD Debt Management and Financial System) kullanılmaktadır. Bu konuda borçlu tüm az gelişmiş ülkelerde bilgisayar ağının yaygınlaştırılmasına çalışılmaktadır.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Borç Yönetiminin koordinasyonu ile ilgili gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere baktığımızda birçok ülkede Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankaları tarafından birlikte yürütüldüğünü söyleyebiliriz. Bakanlığın ismi Hazine Bakanlığı olan ülkelerde de borç yönetiminin Maliye Bakanlığının işlevini yerine getiren bu bakanlığın bünyesi içinde yer aldığını görmekteyiz. Türkiye ise dünyada benzeri olmayan bir uygulama içindedir. Hiçbir ülkede Maliye Bakanlığı var iken önce Başbakanlığa bağlanan daha sonra da Hazine' nin bağlandığı ayrı bir Bakanlık birimi oluşturulan ülke örneği yoktur. Bağımsız Borç Ofisi uygulaması da olmakla birlikte genel uygulama iki kurum içinde ülkenin makro ekonomik politikaları ile birlikte uyumlaştırılarak yönetilmektedir. Bu şekilde dörtlü bir yönetim içerisinde koordinasyonun sağlanması da son derece zordur. Özellikle koalisyon hükümetleri ile yönetildiği dönemlerde birde bu bakanlıklar farklı partiler tarafından yönetiliyorsa durum daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle Hazine'nin Maliye Bakanlığı içinde yer alması gerekmektedir. Merkez Bankalarının da alman kararları politik endişelerle siyasilerin etkisi olmadan uygulayabilmeleri için bağımsız olmaları ve bu bağımsızlığı korumaları gerekmektedir. Türkiye'de 1996 yılından itibaren Kamu Dış Borç Hesaplan Sayıştay Genel Kurulu tarafından reddedilmiştir. Örneğin bu raporda 1997 yılına ait 600 trilyon liralık bir kaydın hatalı olduğu belirtilmiş, kur farkı hesaplarının yanlış hesaplandığı tespit edilmiş ve dış borç stokunun takip edilemediği gözlemlenmiştir, (www.sayistay.gov.tr) Sayıştay Raporlarından da anlaşıldığı gibi borç ile ilgili kurumlar arasındaki koordinasyon son derece yetersizdir.

Türkiye' de Hazine Müsteşarlığının Kurumsal niteliği bu nedenle ivedilikle gözden geçirilerek yeniden Maliye Bakanlığı bünyesi içinde yer almalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BANGURA, Sheku, KİTABÎRE, Damoni, ve POVELL, Robert, (2000) "External Debt Management in Low-Income Coüntries", IMF Working Paper/00/196, pp. 15-23.

CARVOUNIS, Chris, C, The Foreıgn Debt/National Development Conflıct,1986, pp.45.

DORNBUSCH, Rudiger, ve DRAGHI, Marıo, Public Management: Theory and Hıstory, Cambndge Unıversty Press, 1990, 268.

DORNBUSCH, Rudiger ve FISCHER, Stanley, Macroeconomics, 1990, pp.610-611.

EĞİLMEZ, Mahfi, KUMCU, Ercan, Ekonomi Politikası, 2002, pp.313-325.

HASSANALİ, Mehran by Edıted, Exteraal Debt Management, IMF, 1985, PE31-99.

HASSAN ALİ, Mehran by Edıted, External Debt Management, IMF; 1985, PP.31-99.
İNCE, Macit, Devlet Borçları,

LIPSEY, Richard G., COURANT, Paul N., RAGAN Chistopher T.S. , Macroeconomics, 1999, pp.707.

PREMCHAND, A, Public Expenditure Management, İME, 1993, PP165.

SUNDARARAJAN, V, DATTELS, Peter, ve BLOMMESTEIN, Hans, J, Coordinating Public Debt and Monetary Management, International Monetary Fund, 1997, pp.20-90.

ULUSOY, Ahmet, Devlet Borçlanması, 2001, pp.245-254/

YÎLMAZCAN, Dilek, "Debt Management", M.Ü.İ.Î.BİE Dergisi, sayı:l-2,1990, pp.78.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR:
http:/www.hazine.gov.tr
http:Avww.imf.org
http:Avww.maliye.gov.tr
http:Avww.oecd.org
http:Avww.sayistay.gov tr
http:Avww. worldbank. o rg

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Beni sabırla dinlediğiniz için teşekkür ederim.

TARTIŞMALAR

Soner VEHBİ (Başkan): Evet, çok başlılık hakikaten problemler yaratan önemli bir olaydır. İnşallah işlerin daha düzgün yönetilebilmesi için devletin daha kolay ve daha gerçekçi yönetilebilmesi için çok başlılıktan kurtuluruz. Hem Türkiye hem de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, zaman zaman bizde de aynı olaylar yaşanabilmektedir. Sayın Bakkal, Sayın Oktayer ve Sayın Yılmazcan'a bu tebliğler için, gecelerini gündüzlerine katarak yaptıkları çalışmalardan, hazırlanmalardan ve. bizlere bu yararlı bilgilerini sunmalarından dolayı teşekkür ediyorum. Şimdi rötarı havada kapatan pilotlar gibi biz de süratle sorularımıza geçelim. Ben şö;bir yöntem uygulamayı düşünüyorum. Soru sormak isteyen arkadaşımız kendisini tanıtsın. Soru sormayı tercih edeceği arkadaşımıza, konuşmacıya sorusunu aktarsın, sayın konuşmacılar notlarını alsınlar ve loplu olarak yanıtlayalım. Zannedersem süre açısından daha uygun bir yöntem olur. Evet ilk el kaldıran arkadaşımız arka sıralardan.

Ferhat EMİL: Ben iki genç arkadaşıma önce bir soru yöneltmek istiyorum. Sayın Dilek Yılmazcan'a soru yöneltmeyeceğim ama bazı yorumlarda bulunmak durumundayım. Öncelikle genç arkadaşlarıma yöneltmek islediğim soru : "Dış ticaret açığı ile bütçe arasında bir ilişki aramışsınız. Acaba bunu cari açıkla bütçe arasında aramak daha uygun olmaz mıydı?" Çünkü eninde sonunda dış tasarruf açığı cari açıkla daha fazla ölçülen bir kavram olmakta. Sayın Dilek Yılmazcan'ı ise doğrusu biraz, hayretle dinledim. Öncelikle Türkiye'de dış borç yönetiminde müsadenizle birkaç bilgi vermek durumundayım. Öncelikle borç yönetiminde çok başlılık sözkonusu değil. Yani burada dört kurumdan bahsettiniz. Ekonomiden Sorumlu Bakanlık, Hazine,. Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı. Herşeyden önce borç /önetiminden sorumlu biriın Hazine Müsteşarlığıdır. Ekonomiden sorumlu Bakan, siyasi olarak kamuyu yükümlülük altına sokmak durumunda olan bakandır. Ve bütün ülkelerde olduğu gibi burada da Hazine Bakanıdır. Devlet adına mali yönden tüzel kişiliği temsil eden. Günlük uygulamalarda da bu yetkisini Hazine Müsteşarına devreder. Biz bir ihale yaptığımız zaman, her gün gidip de Bakandan izin almayız. Bir kere alırız o yetkiyi günlük uygulamalarımıza bu büyük rahatlık sağlar; çünkü borç yönetimi esnek olarak uyulanması gereken bir sistemdir. Merkez Bankasının oluyor olması borç yönetiminde koordinasyonsuzluk anlamına gelmez. Merkez Bankası ile hem para politikası hem de borç yönetiminin koordinasyonu açısından yani likidite yönetimi ve borç ödemelerinin koordinasyonu açısından ilişki zaten günlük yürür. Ayrıca Merkez Bankasının yeni kanunuyla Para Politikası Kurulu kurulmuştur ve bu kurulda Hazine Müsteşarı ya da borç yönetiminden sorumlu Müsteşar Yardımcısı arkadaşımız görev yapar. Maliye Bakanlığı borç fa i:: i ödemez, borç faizi Hazine bütçesinden ödenir. Borç Yönetimi Kanununda Maliye Bakanlığına atıfta bulunulması bütçeleşürmeden doğan yetkisinden ileri gelir. Dolayısıyla bir koordinasyon.problemi burada atfedilmez. Son günlerde tartışılmıyor Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının birleştirilmesi. Genellikle son 20 yıldır bu bir şekilde konuşulur ve her bahar geldiğinde her panel tartışmaları gündeme geldiğinde de bu sorun gündeme gelir. Aslında Hazine Müsteşarlığı ana karnından çıkmış, büyümüş, bir çocuk olmuştur, kendi torunları vardır. Tekrar böyle ana rahmine geri dönmesi diye birşey söz konusu değildir. Bir de yönetimdeki koordinasyonsuzluğu Sn.

Hikmet Uluğbay'ın intihanyla ne ölçüde bağdaştırdığınızı doğrusu anlamış değilim. O konuda bilgi verebilirseniz, adli makamları ilgilendirecek bir konunun bir panelde bu şekilde speküle edilmesini de doğrusu pek anlamış değilim. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Peki ben size bir soru sorabilir miyim? "Hazine Bakanı dediniz. Hazine Bakanı birkaç ülkede Hazine Bakanı olarak geçiyor. Ama hepimizin bildiği Maliye Bakanlığıdır.Maliye Bakanlığının fonksiyonlarını yerine getirir. Dünyada hem Hazine Bakanı hem de Maliye Bakanlığı olan bir ülke var mıdır?Örnek verebilir misiniz?"

Ferhat EMİL: Örnek verebilirim. Şu anda ister İngiltere'de olsun, ister Amerika'da olsun, isterse Anglo Sakson ülkelerinde ve Avustralya'da olsun giderek Hazine ayrı bir bakanlık ve kurum olmak durumunda gelişmektedir. Aynı zamanda da, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı giderek - Hazinenin fonksiyonları nedeniyle - uygulamada artık Hazine Bakanlığı olarak adlandırılmak durumundadır. Bu kamuoyunun takdir ettiği bir isimdir. Biz de bunu artık böyle olduğu için kabul ediyoruz. Hazine Bakanlığı artık daha bağımsız borç ofislerinin olduğu, ekonomide daha etkin politikaların uygulanmasında Maliye Bakanlığından ayrı bir Bakanlık olarak ülkemizdedir. Ülkemizin yönetimi budur. Böyle oluşmuştur. Biz şahsen hiç şikayetçi değiliz.

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Mutlaka..

Ferhat EMİL: Bundan dolayı borç yönetiminde bir koordinasyonsuzluk da söz konusu değildir. Borç yönetimi Kanunu da zaten bu konuda gerekli bütün mekanizmalarla Hazine Müsteşarlığını da donatmıştır. Teşekkür ederim

Soner VEHBİ: Başka sorusu olan? Buyrun?

Hakan YILMAZ: Teşekkür ederim. Şimdi ben ilk sunuş yapan arkadaşlara bir soru sormak istiyorum; çünkü geçen 1,5 sene önce ODTÜ İktisat Kongresinde Tunç ve Akbostancı'nın yapmış olduğu sunuşta, sizin bulgunuza erişememişlerdi onlar.

Dr. Nagihan OKTAYER: Aynı bulguya erişmişlerdi. Elif Akbostancı, Gül İpek Tunç.

Hakan YILMAZ: Hayır, ama sonuç kısımında söyledikleri "biz güçlü bir ilişki tanımlayarnıyoruz, ama bu işin kısa ve orta vadede etkileri şu olacaktır" diye sonuçta anlamlı bir ilişkiye ulaşamadıklarını hatırlıyorum. Ben ona bakarım, siz de bakarsınız; ama bunu bir tereddüt olarak söylemek istiyorum. Çünkü anlamlı bir ilişki bulamadıklarını söylüyorlardı. Conclusion kısımında çalışmalarının. İkincisi sizin bütçe açığı diye aldığınız, konsolide bütçe açığı mı?

Dr. Nagihan OKTAYER: Evet.

Hakan YILMAZ: Yani toplam kamu sektörü veya genel devlet değil. Dolayısıyla kamunun bütününü değil sadece bir kısmını kavramış oldunuz. Ben sorularımın yanıtını aldım aslında ama Dilek Hanım'a ben de bir şey eklemek istiyorum.

Ben sorularımın yanıtını aldım aslında ama Dilek hanıma ben biraz şaşırdım. Yani faiz ödemelerini Maliye Bakanlığının yaptığını nasıl söylüyorsunuz.

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Belki kelime olarak yanlış ifade ettim ama transfer harcamaları içinde yer alır, borcun ana parası Hazine Müsteşarlığı tarafından yönetilir yani yer aldığı yer bütçenin yönetiminden Maliye Bakanlığı sorumludur.

Hakan YILMAZ: Yani tüm kayıtları bütçede zaten Maliye Bakanlığı tutar. Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Doğru ama yönetimi ayrı kurumlarda. Öyle değil mi ?

Hakan YILMAZ: Peki faiz ödemesini Maliye Bakanlığı mı yönetir ?

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Transfer Harcamalan içinde yer alan bir harcamayı Maliye Bakanının yönetimi altında değil midir ?

Hakan YILMAZ: Değildir. Yani Türkiye'de öyle bir şey yok. Yani sonuçta faiz ve borç yönetimini yapan kuruluş Hazine Müsteşarlığı. Neyse ben çok uzatmak istemiyorum ama sizin o söylediğiniz Hazine Bakanlığı, mesela Yeni Zellanda'ya baktığınız zaman maliye bakanlıkları daha ziyade bütçe üzerine fokuslanan hatta vergi idareleri bile ki Türkiye'de benzer bir yaklaşım gelişiyor. Vergi İdareleri bile Maliye Bakanlığı dışında daha bağımsız otoriteler tarafından, vergi politikasının oluşturulması Maliye Bakanlığı bünyesi içerisinde çünkü siyasi bir sorumluluktur o ama verginin vergi mükelleflerinden toplanması ve vergi ile ilgili organizasyonlar Maliye Bakanlığından çıkartılıp daha özerk daha bağımsız birimler aracılığıyla yapılıyor. Dolayısıyla biz böyle bir bakanlığı bir anda dünyadaki gelişmelerinde aksine ki Ferhat bey de vurguladı yani borç yönetimi daha bağımsız daha esnek yapılar tarafından yerine getirilmesi gereken, o yüzden de...

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Söyledim ben de. Ben Hazineci olarak sizin bu tepkinizi doğrusu çok yerinde buluyorum. Ben de olsam Hazine Müsteşarlığında görevli olsam aynı tepkiyi veririm ama benim ortaya koymak istediğim şey çok başlı, birtakım birbiriyle çelişebilecek kararların farklı kurumlar tarafından alındığı ve bu kararların bir kısmının birden fazla kurumun kanun tarafından, o kurumların görevleri arasında sayıldığını söylemeye çalıştım. Bu da bir çelişkiyi doğuruyor. Tek parti hükümetinin olduğu ve kurumlararası koordinasyonun iyi sağlandığı bir durumda bunlar sorun olmaz. Olmaktan çıkar. Ancak koalisyon hükümetlerinde her bir kurumun başındaki kişi eğer siyaseten kendisini birbiriyle son derece çelişik bir durumda olan bir partiye yakın hissederse ki biz bunu yaşadık son yıllarda. Gerçekten bu koordinasyonun sağlanması son derece zordur. Sayın Tansu Çiller ekonomiden sorumlu devlet bakanı iken bu kurumların başındaki kişilerle dargındı, bir araya gelemiyordu. Biz bunları yaşadık. Bizim ortaya koymak istediğimiz şey bu koordinasyonun en iyi şekilde sağlanması yoksa sorun değil. Ama sağlanamadığı zaman bakın ortaya yönetilemeyen, sürdürülemeyen, çevrilemeyen çok ciddi bir borç stoku çıkıyor ve biz sürekli olarak bu borcu nasıl ödeyebileceğimizi, nasıl çevirebileceğimizi tartışıyoruz. O zaman ciddi bir sorun var demektir.

Soner VEHBİ (Başkan): Efendim Galiba öngördüğüm yöntem biraz bozuldu ama, tartışmadan yarar çıkar. Eminim Sayın bu işin ilmini yapmış akademisyen dostlarımızla bürokratların fikir teattileri en doğru yolun bulunmasına da katkı koyar diye düşünüyorum. Buyrun.

Mustafa DİRİ: Birinci Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kuruluna baktığımızda 12 veya 14 bakandan oluşuyor. İki tane bakan var. Biri İktisat Bakanı biri Maliye Bakanı. Yani Cumhuriyet kurulduğunda İktisat Vekaleti ve Maliye Vekaleti var bu ülkede. Bugün 80. yıldayız. Ekonominin çok başlılığından bahsediyoruz. Yok tekli yapı yok dörtlü yapı. Biz hala ilk Cumhuriyetinin yerinde bulduğu, tesbit ettiği şeye hala ulaşamamışız. Tekli yapı ne kadar yanlışsa dörtlü yapınında o kadar yanlış olduğunu düşünüyorum. Ekonomiden sorumlu bir veya ekonomi bakanlığı kurularak bu yönetimdeki çok başlılığın giderilmesinin daha doğru olduğunu düşünüyorum. Bugün tek parti iktidarı var ülkemizde. Mecliste de büyük çoğunluğu var. Ama şu anda ekonomi daha önceki koalisyonda sıkıntı olarak bahsettiğimiz üçlü yapıdan şu anda dörtlü veya beşli yapıdadır. Ekonomik birimler dört ya da beş bakana dağıtılmış durumdadır. Ülkemizin bir an önce ekonomi bakanlığına kavuşturulması bu tür sıkıntıları giderecektir diye düşünüyorum. Sayın Dilekcan bu önerime katılır mı ? Teşekkürler.

Soner VEHBİ (Başkan): Sayın Başkan buyurun.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL: Bir tavzihte bulunmak istiyorum. Sayın Yılmazcan ile ilgili, cevaplandırdığı hususla ilgili, bu Maliye Bakanlığı, Hazine Bakanlığı ayrımı konusunda. Biliyorsunuz Treasury sözcüğü İngilizcede, Anglo-Sakson dünyada Maliye Bakanlığı anlamına gelir. Yani Amerikanın Department of Treasury'si Hazine Bakanlığı filan değil bildiğimiz Maliye Bakanlığıdır. Ama kıta Avrupası sisteminde Minister, MİInistry sözcükleri hatta Ekonomi ve Maliye Bakanlıklarıyla birlikte anılır ve bütün Avrupa ülkelerinde Maliye Bakanlıklarının içindedir Hazine. Bugün bütün siteleri açtığınız zaman bağımsız gibi görünen borç idareleri de hepsi Maliye Bakanlığının bir alt ayrımı, birimi şeklinde çalışırlar. Belli özerklikleri de olsa, bugün bütün İspanya, Fransa, İtalya hepsi bu şekilde çalışıyor. Amerika Birleşik Devletlerindeki şeyi de karıştırmamak lazım bu Gelirler İdaresi bağımsız çalışıyor falan.. Hiç bağımsız çalıştığı yok bunlar hepsi Department of Treasury'nin alt bölümleridir. Yani şu İngilizce tercüme ayrımından kurtarmak lazım. Treasury, Maliye Bakanlığıdır. Bizim anladığımız anlamda böyle Hazine Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ayırımı yoktur. Böyle bir ayırım yok, uygulamada yok yani. Bir bakanlık var Maliye Bakanlığı ama onun adı Treasury diye isimlendiriliyor ve Maliye bakanlığı deniyor. Bunu ifade etmek istedim.

Soner VEHBİ (Başkan): Teşekkür ederim hocam. Hanım arkadaş az önce el kaldırmıştı.

Nilgün PEHLİVAN: Ben aslında soru sormak istemiyorum sadece bir eklemede bulunmak istiyorum. Bunun Dilek Hanımı sevindireceğini düşünüyorum. Bu 4749 sayılı Kanunu kendisi irdeledi ve açıkladı ve konuşması sırasında Hazine Müsteşarlığının hiçbir şekilde, işte borç yönetimine ilişkin hesap vermediği ve sorumluluğu olmadığı, özellikle hesap vermediği, borç yönetimi işlemlerinden dolayı. Bunu vurguladı. Fakat kanunun 14. maddesine göre devlet borçlarının bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlandı-

almasıyla ilgili bölüm. Son fıkrasında şöyle bir ifade var." İlgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkanları, sağlanan hazine garantileri, risk hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarını borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı kamu borç yönetimi raporu üçer ayrık dönemler itibarı ile plan ve bütçe komisyonuna havale edilmek üzere TBMM Başkanlığına, Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa, Maliye Bakanlığına, Sayıştay başkanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderilir. Bakan, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere bilgilendirir". Burda aslında özetle hesap verilebilirdik ve şeffaflığa ilişkin bir adım atılmıştır. O yüzden bundan sonra hesap verememek ya da borç gelişmelerine ilişkin bilgi vermemek gibi bir durum olmayacak. Yani bu güne kadar öyle değildi ama bu biraz daha formal düzeyde raporlar aracılığıyla yapılacak ve söylediğiniz şey olmayacak.

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN: Sayın Pehlivan teşekkür ederim. Bir şeyi unuttuğum aklımdaydı ama ne olduğunu heyecandan unuttum. Sayıştay Başkanlığının 2001 yılı raporunda, Hazine işlemleri ile ilgili aynen şöyle diyor. 2000 yılı dış borç hesabı devletin dış borç stokunu içermediği gerekçesiyle 8.10.2001 tarihli ve 5000 sayılı Sayıştay Genel Kurulu karan ile red edilmiştir ve bütün raporlarda 95 yılından itibaren 95, 96, 97, 98, 99, 2000, 2001 yılı Hazine işlemleri ile ilgili raporların hiç birisi mecliste kabul edilmemiştir. Bu da bize ciddi bir sorun olduğunu göstermektedir. Bunu eleştiri anlamında söylemiyorum. Bir tesbit anlamında söylüyorum. Demek ki ciddi bir sorun var ve Mecliste 95'den itibaren borç stoku ile ilgili rakamların kayıtlarda olmadığı, yanlış olduğu ifadeleri yer almaktradır. Bunu ben söylemiyorum. Eğer, katılmıyor olabilirsiniz, Sayıştay Başkanlığının raporudur. Dolayısıyla bir yerde devletin en üst düzey hesap mahkemesinin verdiği raporlara da güvenmek zorundayız. Zaten başka bir kaynakta kullanamıyoruz. Ama bundan sonra yapılacaksa bu önemli bir gelişme ve sevindirici bir olay. Teşekkür ederim hatırlattığınız için.

Soner VEHBİ (Başkan): Buyurun.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Dilek'in söylediği ile ilgili ben de bir şey yapacağım. Yani gerçekten Sayıştayın 3-4 yıldır yayınladığı raporlar çok ilginç. Yani bu raporların yansızlığı konusunda, niteliği konusunda ciddi dedikodu var. Ama ben bunlara vakıf değilim. Bu dedikoduların ne kadar sağlıklı olup olmadığına. Ama raporlarda gerçekten dehşet şeyler yazıyor. Bu toplantı sırasında yani cumaya kadar sürecek toplantıda Ferhat bey aramızdayken Sayıştay görevlileri aramızdayken yani bu konunun aydınlığa kavuşturulmasında biz maliyeciler açısından çok büyük yarar var. Çünkü raporda gerçekten inanılmaz suçlamalar var ve bu suçlamalar ortada kalıyor. Dediğim gibi bu raporların ne kadar tarafsız olduğu, kalitesi konusunda işte politik bir görüşü yansıttığı konusunda dedikodular geliyor kulağıma ama ben bilmiyorum ne kadar doğrudur yanlıştır. Ama suçlamalar çok ciddidir ve ortada kalmaktadır bunlar. Yani ben burdan her hangi bir şekilde bu raporlara büyük bir değer de atfediyor değilim ama burda iken Ferhat Bey aramızdayken, Sayıştay görevlileri aramızdayken tartışılıp bir şekilde anlaşılmasında yarar okluğunu düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Soner VEHBİ (Başkan): Bu Sayıştay konusu ciddi boyutlarda bizim burda da endişe yaratan sonuçlar yaşatmaktadır. Bildiğim kadarıyla Türkiye'de de bazı kesin hesaplarla ilgili Sayıştay'ın bazı raporları Meclis'ce, yani Sayıştayca red edilen bazı kesin hesaplar da Meclis gündeminde duruyor, neticelenmiyor. Bence Kamu Maliyesinin önemli bir tartışma konusu olmalı ve belki bu sempozyum süresince değil ama önümüzdeki yılın, eğer neticelenmezse o güne kadar gündem maddesi olabilir. Gerçekten tartışılmaya değer bir konudur. Yanılmıyorsam hiç kimse o raporlarla ilgili olarak ne yapılacağına karar veremiyor veya bilgi sahibi olamıyor. Bu bir ülke ekonomisi içerisinde, ülke maliyesi içerisinde çok önemli bir sorundur. Zaman zaman bizde de bu olaylar yaşanmaktadır. Sayıştay raporları dikkate alınmamaktadır. Dolayısyla Sayıştay raporlarının yanlı, yanlı olabileceğine de pek ihtimal vermiyorum çünkü Sayıştay denetçileri böyle bir rapor çıkardıkları zaman ne menfaat elde edecekler ki böyle bir rapor çıkaracaklar. Dolayısıyla onlar da kendi bilgileri çapında raporlar ve objektif raporlar düzenlediklerine inanıyorum. Biraz Sayıştayın savunma avukatı gibi oldum ama evet bir Sayıştay Uzman Denetçilerinden.

Derya KÜBALI: Hazine İşlemlerine. Evet Hazine denetiminde yer alıyorum şu anda. Önceki raporlar benim içimde yer aldığım ekibin raporları değildi. Ben İçinde yer almamıştım daha önceki raporlarda. Yalnız o raporlar Hazine Müsteşarlığının mutabakatı alındıktan sonra Meclise gönderiliyor. Teşekkür ederim.

Soner VEHBİ (Başkan): Evet, başka bir soru yoksa. Buyurun.

Ferhat EMİL: Eser beyin şeyine katılıyorum. Sayıştay denetçisi arkadaşımında. Aslında meseleyi ve mekanizmayı bilmeyenler için hakikaten bu raporlar şey konusu olabilir. "Aaa hesap tutmamış, aaa şu olmuş" diye. Ben müsadenîzle birkaç cümle ile konunun ne olduğunu size açıklamaya çalışayım. Şimdi, Sayıştay'ın hazırlamış olduğu raporun adı Hazine olmakla birlikte devletin aşağı yukarı tüm işlemleriyle ilgili, borç işlemleriyle ilgili bütün kurumlarını kapsayan raporlardır. O nedenle Hazine saymanlıkları tarafından yapılan İşlemleri denetlerken sayıştay denetçilerimiz belge üzerinden bu rakamlara 95 yılından itibaren baktılar işte belli stok akım rakamlarıyla eldeki veriler tutmuyo demek ki bu hesaplarda muhasebe açısından bir yanlışlık var işte onun için işte 95'e kadar olan hesapları bundan sonra biz İbra etmiyoruz bu hesaplar düzeltilsin dedi. Burdaki sorun raporlama ve muhasebe sistemleri ile ilgili bir sorundur özünde. Kurum ve kuruluşlar yapmış oldukları kredi kullanımlarını bununla ilgili olarak raporlamak surumunda oldukları bilgileri Hazine'ye ya da Maliye Bakanlığına raporlamadıkları zaman ya da raporlayabildikleri kadarını hazine saymanlıkları hesaplarına yansıtmak durumunda olduklarından bu türdeki bilgiler özellikle dış proje kredisi ile kullanımı ilgili ki sanıyorum arkadaşlarımız bu konuyu açıklayacaklar, özellikle dış proje kredisi ile ilgili bu raporlama ve muhasebe sistemindeki aksaklıklardan kaynaklanan sorunlar bu türdeki hesap farklılıklarını çıkarıyor. Sorun burda bir borç alınmış nerede kullanılmış, yenilmiş mi, içilmiş mi meselesi değil. Bu borçlar alınıyor, kullanılıyor, etkin değil mi, etkin olmadan mı kullanılıyor bunlar ayrı soru. Ama muhasebe sistemlerinin Türkiye'de uzunca bir süredir çağdaş bir yapıya olu rtula mamasın dan kaynaklanan kayıt problemlerindendir genellikle kaynaklanan sorunlar. Bunlarla ilgili olarak Hazine Müsteşarlığının dış borç veri sistemleri ile ilgili çalışmaları vardır, çok detaylı ve kompleks bir veri tabanının yaratılması problemi vardır. Veri tabanının Sayıştayca da öğrenilip anlaşılmasında problemler vardır. Süre gelen bir sü-

reçtir bu ama en son sanınm 2002 yılında bu hesaplar bir şekilde Sayıştay'a verildi onların şu an icelemesinde. Umuyoruz, biz onu Mart sonuna kadar bitirebileceklerini sanıyorduk ama biraz daha zaman istediler, detaylı olarak inceliyorlar. Fakat belli bir noktaya ciddi bir şekilde getirilmiştir. Dolayısıyla burada böyle işte hesaplar tutmadı paralar gitti gelmediden çok bu söylemiş olduğum mekanizmadan kaynaklanan sıkıntılar vardır. Bende şahsen Sayıştay'ın böyle işte tarafsız olmayan bir biçimde, bir takım hesaplar peşinde olduğunu şahsen düşünmüyorum. Öyle olduğunu düşünmek dahi istemiyorum ama böyle bir sorun vardır. Tabiki Sayıştay bir rapor hazırladığı zaman bunu Hazineyle paylaşıyor. Hazine de burdan kaynaklanan eksikliklerin ne olduğunu bildiği için bu tesbitiniz doğrudur, şu nedenden dolayı zaten bu olmuyor şeklinde bir mutabakat var. Bazen de mutabık olmadığımız yorum farklılıkları olan husular da var. Bunların da belirtilmesini istiyoruz.

Soner VEHBİ (Başkan): Teşekkür ederiz.

Ferhat EMİL: Bir hususu daha belirteyim.

Soner VEHBİ (Başkan): Süratle lütfen çünkü Sayın Rektörü bekletmek istemiyorum.

Ferhat EMİL: Mesela bunlardan bir tanesi Sayın Eser beyin söylediği konuya açıklık getirilmesi ile ilgili olarak örneğin bazen Sayış tayımızın bir takım raporları çıkıyor. Mesela bunlardan bir tanesi geçen sene çıktı. Kamu borç bütçe açığı GSMH'nın aslında %10'u değil de %50'sidir gibi bir hesap. Şimdi açıkçası Türkiye'de olsun, dünyada olsun bütçe açığı kavramı sadece bir muhasebe kavramı değil. Nakit bazlı bütçe açıkları var. Tahakkuk bazlı bütçe açıkları var. Taahhüt bazlı bütçe açıkları var. Bazı bütçe açıklarının bütçe açığına dahil edilip edilmeyeceği konusunda da uygulamada ve teoride ciddi problemler var ve tartışmalar var. Şimdi böyle bir durumda açıkçası elma ile armutları toplar gibi farklı bütçe açıklan kavramlarını tek bir muhasebe içine alıp da bunlar aslında %10 değil de, %50 GSMH'nın bütçe açığı veriyorlar ama saklıyorlar denirse hata yapılmış olur. O anlamda bence Sayıştay'ımızın biraz daha dünyadaki muhasebe standartlarına, bütçe açığı tanımlarına ve nakit bazlı, tahakkuk bazlı bütçe açıklanna ve özellikle kamu bankalarından devralınan yükümlülüklerin dünyada nasıl kaydedildiği konusuna biraz daha yakından bakması ve bu raporların kalitesini biraz ona göre yükseltmesi gerekiyor. O zaman sanırım büyük bir farklılık olmaz.

Soner VEHBİ (Başkan): Teşekkür ediyoruz. Son bir soru lütfen.

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Atilla ACAR: Şimdi bu tartışma bu noktaya geldiğinde benim aklıma hemen 16. Maliye Sempozyumunda iki Sayıştay denetçisi, bir de hazineden kamu finansmanı genel müdürlüğünden bir daire başkanının yer aldığı bir oturum aklıma geldi. Rahmetli Nadaroglu hocamız yönetiyordu bu toplantıyı ve sonuçta şöyle bir tartışma ortamı doğdu. Nadaroglu Hocamız dedi ki; Ekrem Pakdemirli'ye atfen anlattı bunu. Bakan olarak çalışıyordu kendisi. Biz zaman zaman kreditörlere borcumuzu ödüyoruz. Ama kreditör bize diyor ki daha önceden bu borcu ödediniz. Alın paranızı geri diyor. Arkasından bir an duyuyoruz ki, bir borç varmış, ödenmemiş, faizleri gelmiş, yansımış. Bu borç ilerdeydi diye soruyoruz. Ama böyle bir borç yok diyoruz. Ondan sonra araştırıyoruz, böyle

bir borç varmış. Kreditörlerden alıyoruz diyordu. Şimdi böyle bir ortamda biz Sayıştay Hazine kusura bakmasın Ferhat Bey ; ama kendilerini aklamaya çalışıyor gibi bir durum var. Ama ortada bir cenaze var. Bu cenazenin de kaldırılması gerekiyor. Biraz daha olaya iyimser yaklaşmak açısından ben şunu söyleyeceğim. Ben üniversitede çalışan biriyim. Sayıştayın avukatı falan değilim. Ama sayıştay dünya standartlarında çalışan bir kurum. Bunun hakkını vermek lazım. Kayıtdışı devlet diyor. Devletin kendini bu şekilde itham ettiği bir ortamda hazinenin biraz daha titiz olması gerektiğini düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Soner VEHBİ (Başkan): Kıbrıs Sayıştayı olarak Türkiye Sayıştayı adına teşekkür ediyorum. Efendim izniniz olursa sorulan sorulara kısa yanıtlarınızı da alalım.

Dr. Nagihan OKTAYER: Zaten soru esnasında Sayın Hakan Yılmaz'ın sorusu esnasında kısaca belirtmeye çalıştık; ama Hakan Bey'in bahsettikleri çalışma 2000 veya 2001 yılında ODTÜ'de yapılmış olan bir çalışmadır. Gül İpek Tunç ve Elif Akbostancı'nın yaptığı ...sınıflamasına girmiş olan değerli bir çalışmadır. O çalışmada da iki dönem olarak ele alınmıştır. Bir kısa vadede bir de uzun vadede ikiz açığın Türkiye için geçerli olup olmadığı araştırılmıştır. Kısa vadede bu ilişki tam olarak tespit edilmiştir. Ancak uzun vadede bu ilişkinin varlığı konusunda tereddütlerin olduğu belirtilmiştir. Kısa vadede aynı şekilde bizim yaptığımız çalışmada da kısa vadede ilişkinin olduğunu biz de ileri sürdük. Diğer taraftan, yani o çalışmayla tutarlıdır. Bu konuda Türkiye'de yapılan iki tane çalışma vardır. Biri bu Gül İpek Tunç ve Elif Akbostancı, biri de Elif Yılmaz tarafından yeni yapılmış olan bir çalışmadır. Bu çalışmada da yine ikiz açığın varlığı yönünde bir sonuç elde edilmiştir. Bunu belirtmek istiyorum. Sayın Ferhat Emil'in sorusunda da dış ticaret açıklan içinde cari açıkların kümülatif olarak da her ikisi için de bu değerlendirmeyi yaptık. Cari denge için yaptığımızda biraz daha uzun vadede ilişki olduğu sonucu çıktı. Çünkü cari denge özellikle bizim turizm gelirlerimiz cari açıkları azaltan bir faktör. Dolayısıyla dış ticaret açıklarıyla bu ilişkiyi kurduğumuzda daha kısa vadede hemen bir gecikmeyle, bu ekonometrik bir terim; ama bir gecikmede biz bu sonucu elde ettik. Cari açık yapıldığında daha geç, uzun vadede yine bu ilişkinin kurulduğunu gördük. Teşekkür ederim.

Soner VEHBİ (Başkan): Marmara Üniversitesi Maliye Bölümünün organizasyonunda, bizlerin ev sahipliğinde 18. Türkiye Maliye Sempozyumunun 3. oturumunu kapatırken Türkiye'den gelen değerli dostlarımızın Kıbrıs'ta güzel bir dört gün geçirmelerini diliyorum. Hepinize iyi geceler diliyorum. Sayın Rektörün 10 dakika sonra resepsiyonu başlıyor. Havuz başına buyurun.

IY Oturum

OTURUM BAŞKANI: O.Sener AKKAYNAK
(T.C.Kamu İhale Kurumu Başkanı)

*"Dünya Bankası'ndan **Savanan** Kredilerin Denetimi"*
Safiye KAYA
(Sayıştay Uzman Denetçisi)

"Dış Proje Kredilerinin Bütçe Üzerindeki Etkileri"
Derya KÜBALI
(Sayıştay Uzman Denetçisi)
İsmail ÇULHACI
(Sayıştay Uzman Denetçisi)

"Kamu Borç Yönetiminde Etkinlik Arayışları: Dış Kredilerin Kullanımı Geri Ödeme Süreçlerinin İncelenmesi-
Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği"
Yrd.Doç.Dr.İbrahim Atilla ACAR
(Süleyman Demirel Üniversitesi ÎÎBF Maliye Bölümü)
Yrd.Doç.Dr.Murat Ali DULUPÇU
(Süleyman Demirel Üniversitesi ÎÎBF Maliye Bölümü)

Tartışma

O. Şener AKKAYNAK (Başkan): İkinci günün dördüncü oturumunu açıyorum. Bugün oldukça yoğun bir gün. Dört oturum ve de on iki tane tebliğ var. Onun için biraz uzun ve zor gün. İzniniz olursa biran önce süreyi iyi kullanmak açısından bugünün dördüncü oturumuna başlayalım. Artık adet oldu herhalde, yöneticilerin tebliğ sunanlardan önce birkaç dakika sunum yapması şart gibi göründü. İzin verirseniz ben de o adeti bozmayayım. Efendim bizim Maliye Sempozyumlarında hep maliyeyle ilgili konuların değişik boyutları tartışılır. Bu seneki konumuzda zaten özellikle kamu borçlanması. Tabi kamu borçlanmasının, kamu finansman açığının gereklerini tartışırken burada çok açık ilacle edilen ya gelirlerin artırılması ya giderlerin kısılması türünde bir tedbirin uygulanması lazım geldiği ortaya kondu. İzniniz olursa bulunduğum yer itibariyle özellikle kamu harcamalarının usulüne ilişkin yeni düzenleme konusunda birkaç sözcük sizin bilgilerinize arz etmek istiyorum. Çünkü biliyorum üniversitelerde de özellikle bu yeni kanunun yani 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun getirdiği birtakım zorluklardan hep söz edilir. Uygulayıcılar bilir, uygulamayanlar da herhalde elimizi kolumuzu bağlayan bir kanun diye düşünürler Çok yanlış yargı değildir. Bir disiplin getirmiştir. Ancak izniniz olursa, iki önemli husus konusunda açıklamada bulunmak istiyorum. Bundan önceki kanunlar ki özellikle ilk ihale yasası Devlet İhale Kanunu 2490 sayılı yaklaşık cumhuriyetin ilk yıllarından 19B3 yılına kadar işlerlik kazanmıştır. 1983'ten sonra da 2003'e kadar hepimizin bildiği 2886 sayılı yasa yürürlükteydi. Şimdi artık 4734 ve 4735 sayılı Kamu İhale Yasası ve Sözleşmeler Kanunu yürürlükte. 1 Ocaktan itibaren de artık yürürlüğünü değişik aşamalarda, şikayetlerin değerlendirilmesine kadar olan aşamada uygulamaya biz kurum olarak çalışıyoruz. Bu değişiklik ne getirdi? Ve özellikle bu işlerliğin, kamuya getirilen disiplinin niye bu kadar harcamacı kuruluşları zora soktuğu konusunda en çok söylenen şeylerden bir tanesi sürelerin uzunluğuyla ilgilidir. İkincisi de, en önemlisi, yeni getirilen sistemle ilgili olarak birtakım yanlış anlamalar veya henüz uygulamadan veya uygulamaya dönük işlemler başlamadan önceki tereddütlerdir. Bu kanun iki şey getirdi. Çok basite indirgeyerek söylüyorum. Bir tanesi, bundan önceki kanunların hepsi Devlet İhale Kanunuydu. Yani devlet tanımıyla sınırlıydı. Devlet tanımının içinde genel, katma bütçeler ve de özel idarelere kadar, belediyelere kadar inen dar bir yelpaze söz konusuydu. Bu yeni kanunun ismi Kamu İhale Kanunu. Yani artık kamu sektörünün tümünü içeren, kapsayan bir yöntem. Öyleyse mademki biz kamu harcamalarının daha etkin ve verimli kullanılmasını istiyoruz, o zaman daha etkin ve verimli kullanabilecek yol ve yöntemleri nasıl buluruzun epey uzun süre tartışıldıktan sonra kanun haline dönüşür bu bizim yeni kanunumuz. Dolayısıyla yelpazesi çok geniş. Yani kamu sektörünün tümünü kapsayan bir yelpazeye sahip. İşte buradaki daralmalar şu anda kanunun üzerinde yapılan, biliyorsunuz, basından izliyorsunuz pek çok spekülasyon var. En son depremle ilgili yeni bir söylem daha ortaya çıktı. Ve bizim de tam tersine bir savunmamız oldu. Bu depremler bizim kanununun niye gerekli olduğunu diye. Dolayısıyla birincisi ve en önemlisi kamu sektörünün tümünü regüle eden, düzenleyen yeni kurallar oluşturur. İkincisi ve en önemlisi de bundan önceki kanunlarda ihale esastı, ihalenin yapılması esastı. Yani çok bilinen, amiyane bir sözle biz ihaleye çıkalım, ondan sonrası Allah kerim arkası gelir. Ne ödenek söz konusuydu, ne plan, proje söz konusuydu. Önce bir ihale yapılır, hatta bildiğiniz bazı politik amaçlarla temeller atılır ondan sonra da Türkiye proje mezarlığına döner. Benim bildiğim kadarı, bu rakamlar bana ait değil. Özellikle Mimarlar, Mühendisler Odası, ya da özellikle İNTES'in rakamlarıdır. Şu anda Türkiye'de 5000 tane proje mezarlığı var. Şimdi temelde kimi çatı seviyesinde ve bunların hepsi, eğer tekrar hayatiyet kazanması gerekiyorsa en

az bugüne kadar yapılan yatınm kadar yeni yatırıma ihtiyacı var. Çünkü teknik olarak mutlaka biliyorsunuz, binanın uzun süre kullanılmayıp doga şartlarında kalması halinde içindeki kullanılan demirin korozyonuna kadar tahribat oluyor. Eğer bu projeler hayatiyet kazanırsa o zaman hem istihdam hem de üretim açısından çok büyük mesafeler alacağımızı düşünüyoruz. Başka projeye ihtiyaç yok. Şu anda bu projeler hayatiyet kazansa bu bile Türkiye için son derece büyük yarar sağlayacaktır. İşte bu aşamada özellikle bizim kanunun getirdiği temel prensip, işi tamamen tersine çevirmek. Yani, önce uzun süre plan ve programınızı yapacaksınız, parasını bulacaksınız, ihale ondan sonra gelecek. Bu şartlar yoksa ihaleye çıkamazsınız. Bu temel prensip tabi bazı şeyleri rahatsız etti, işlemleri rahatsız etti. Çünkü 2886ya göre düşünüp, bu kanuna göre yorum yapmak ve de uygulamaya başlamak hemen hemen imkansız. Öyleyse hele bir bina yapacaksanız o binanın uygulama projesi dediğimiz ayrıntılı projelerine kadar her şey tamam değilse ve ödeneği yoksa ihaleye çıkmanız söz konusu değil. İşte biz biraz eski alışkanlıktan örneğin, yarın bir kurumu özelleştirmek istediğimiz zaman hemen ertesi gün de ihaleyi yapabilme telaşımızdan, binalar içinse aman deprem oldu, biran önce başlayalım, ne olursa olsun bir başlayalım biz halledelim yavaş yavaş konutlar kışa kadar yetişir diye başlarsanız, o zaman bizim ihale kanununa biraz ters düşersiniz. Gerçi o son spekülasyona da çoğunuz belki biliyorsunuz bizim kanunda da forst majör dediğimiz olağanüstü hallerin öngörülmemiş olması mümkün değildi, vardı. Ya yanlış bilgilendirmeden ya da o günkü telaştan farklı bir biçimde takdim edildi topluma ve bugün artık deprem konutu yapılmasının olanaksız olduğunu söylemek mümkün değil bu kanuna göre. Birincisi bu. İkincisi tabi biraz daha derine indiğiniz zaman hepimizin bildiği zorunlu deprem sigortası var. Artık kamunun böylesine bir deprem konutu yapma mecburiyeti yok. Hatta o zorunlu deprem sigortasına göre bu iş kanuna aykırı da. Olayın boyutları çok daha değişik. Dolayısıyla en azından benim kurumla ilgili, kanunla ilgili şu birkaç gündür gündemde olan konularda ufak bir açıklama yapma şansı kazandığım için en azından bunu reklam programı olarak kabul ederseniz reklamımızı yapmış olalım. Yalnız hemen şunu söyleyeyim. Bu konudaki ilgili arkadaşlarımızın bu kanun ve kanunla ilgili yapılan ikincil mevzuat ve diger düzenlemeler konusunda kolayca ulaşabilecekleri bir kaynağı izin verirseniz burada hocalarımızın huzurunda açıklamış olayım. Bizim bir web sitemiz var. Son derecede basittir. Kamu İhale Kurumunun baş harfleri olan kik ya da sadece ihale.gov.tr yazarsanız bizim sayfaya çok rahatlıkla ulaşır, oradaki muhtemel sorularınızın hepsine muhtemel cevapları da bulursunuz. Ama onun ötesinde kurum olarak biz zaten her türlü soruya ve sorunu çözmeye hazır olduğumuzu baştan ilan ettik. Bu yönde de yoğun çabalarımız var. Efendim bunu söyledikten sonra bugün özellikle konumuz biraz denetime yönelik. O nedenle de özellikle sağlanan dış kredilerle ilgili ve kamu borçlarının kullanımına ilişkin denetimlerle ilgili denetim kesiminden gelen arkadaşlarımızın sunumları olacak. Üç tane tebliğimiz var. Birinci tebliğimizi Sayıştay Uzman Denetçisi Safiye Kaya sunacaklar. Onu davet ediyorum. İkinci tebliğimiz gene Sayıştay Uzman Denetçileri Derya Kübalı ve İsmail Çulhacı tarafından sunulacaktır. Onlar da teşrif ederlerse konuşmaya başlayalım. Üçüncü tebliğimizde Yrd. Doç. Dr. İbrahim Atilla Acar ve Murat Ali Pullukçu tarafından sunulacaktır. Efendim zamanımızın sınırı ve de bugünkü sunumların çok üstüste gelmesi nedeniyle programın yüklülüğü nedeniyle zamanı dikkatli kullanmak zorunda olduğumuzu hissediyorum. Onun için sunumlar eğer imkan olursa 25 dakikayla sınırlansın diye düşünüyorum. 30 dakikalık da soru cevap kesimine bırakalım. Sunumlarda ufak 5-10 dakikalık sapma olursa onları burada gerek sunum sırasında gerek soru-cevap sırasında

halledeceğimizi umuyorum. İlk sunum Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Denetimiyle ilgili ve sunumu yapacak arkadaşımız Safiye Kaya, Sayıştay Uzman Denetçisidir. Sözü fazla uzatmadan kendisine devrediyorum.

Safiye KAYA: Teşekkür ederim Sayın Başkan. D eğerli katılımcılar hepinizi bu ikinci günde saygıyla selamlıyorum. Ben Sayın Başkanın da söylediği gibi dünden beri kamu borçlanması adına açılan ana arterden saparak bir sokakta konuşmak istedim.

DÜNYA BANKASI'NDAN SAĞLANAN KREDİLERİN DENETİMİ

Safiye KAYA*

1. GİRİŞ

Çeşitli nedenlerle sermaye birikimi yetersiz olan ülkemizin kalkınmasının finansmanı için dış kaynağa ihtiyaç duyduğu hemen herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Neredeyse hiçbir büyük çaplı yatırım projesinin dış kaynak bulunmadan gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir. Bu kaçınılmaz durum karşısında söz konusu dış kaynakların uygun şartlarla alınması ile etkin ve verimli kullanılması borçlanma faaliyetinden en yüksek faydanın sağlanması bakımından büyük önem kazanmaktadır. Bunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından birisi de bu kaynakların temininin ve kullanımının etkili bir denetime tabi tutulmasıdır.

Dünya Bankası kuruluş amaçlan bakımından gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına katkıda bulunacak projelere finansman sağlamakla görevli bulunmaktadır. Bu çerçevede Dünya Bankası kendi mevzuatı uyarınca gerek önemli kamu sektörü projelerine tahsis ettiği proje kredileri gerekse kredi verilen ülkenin belirli bir yönde dönüşümüne katkı sağlamak amacıyla verdiği yapısal veya sektörel uyum kredileri ile ülkemizin önemli dış kreditör kuruluşlarından birisidir.

Tipik bir uluslararası finansman kuruluşu olması nedeniyle Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin kullanımının ülkemizde nasıl denetlendiğinin incelenmesi, dış kaynaklı kamu fonlarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasına dikkat çekmek bakımından büyük önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra Dünya Bankasının aynı zamanda küresel düzeyde politika oluşturan bir kurum olması dolayısıyla "denetim"e yaklaşımının bilinmesi, etkin bir borç yönetimi için denetim fonksiyonunun nasıl şekillendirilmesi gerektiğine ilişkin önemli ip uçları sağlayacaktır.

Bu bakımdan tebliğin ilk bölümünde Dünya Bankası-Türkiye ilişkilerinin seyri ve günümüzdeki durum hakkında kısa bilgiler verildikten sonra ikinci bölümde Dünya Bankası'nın kredi kullanımlarının denetimi için oluşturduğu denetim modeli hakkında tespitler yapılacaktır. İzleyen bölümde ise ülkemizde Dünya Bankası kredilerinin kullanımının nasıl denetlendiği ele alınacaktır. Bu bölümde Sayıştay denetiminin yanı sıra özellikle Dünya Bankası adına kapsamlı denetimleri gerçekleştiren Hazine Kontrolörleri Kurulu'ıuın denetimi incelenecektir. Son bölümde ise tebliğ metninde öne çıkan hususlar vurgulanmak suretiyle kısa bir özet ve değerlendirme yapılacaktır.

* Sayıştay Uzman Dcnctçbi

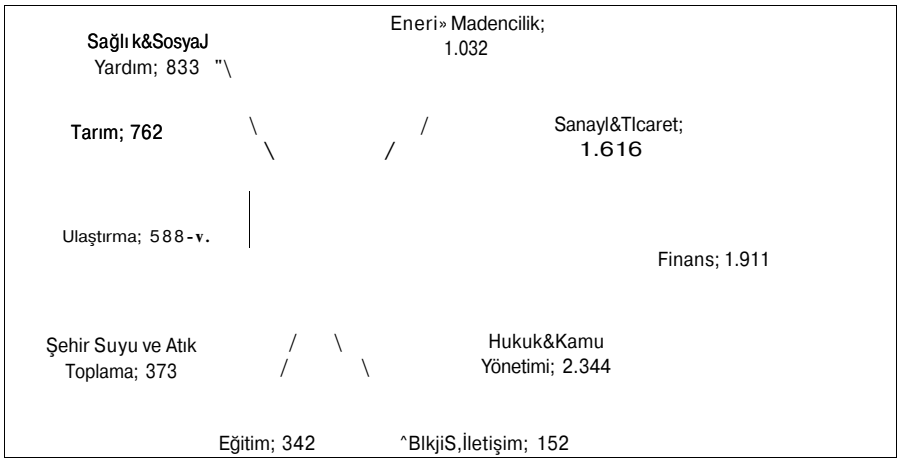
2. TÜRKİYE-DÜNYA BANKASİ İLİŞKİLERİ

?

Dünya Bankası kayıtlarına göre üye olduğu 1947 yılından bu yana Türkiye ile 167 kredi anlaşması imzalanmış bulunmaktadır. Bu anlaşmaların 23 tanesi (Ek 1) halen aktif durumdadır. Başka bir deyişle bu anlaşmaların uygulanması devam etmektedir.

Yine Banka kayıtlarına göre Türkiye'nin 1991-2002 yılları arasında Banka'dan sağladığı kredilerin toplamı yaklaşık olarak 9,954 milyon $'a ulaşmıştır. Bu miktar, ülkemizin 2002 yılı itibariyle 85,422 milyon $ olan kamu sektörü uzun vadeli dış borç stoku ile karşılaştırıldığında bu kategori içinde %11'i aşan bir orana isabet etmektedir. Uluslararası Para Fonu dışında hiçbir dış finansman kaynağının tek başına ülkemizin dış borçları içinde bu denli ağırlığa sahip değildir.

Söz konusu dış borcun sektörler itibariyle dağılımı ise aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:



Kaynak Dünya Bankası Web Sitesi (10.04 2003)

Grafikte açıkça görüldüğü üzere ülkemizde hemen her sektör, Banka'dan kredi almakla birlikte, ağırlık somut yatırım projeleri yerine hukuk sistemi, kamu yönetimi ve finans sektörünün yeniden yapılandırılmasına kaydırılmıştır. Bu görünüm doğru borçlanma kriterlerinden biri olan dış borçların öncelikle gelir getirici projelere tahsisi ilkesine ters bir eğilimi ifade etmektedir.

Öte yandan Banka'nm yönettiği fonlardan verilen hibeler dışında, gerek Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (IBRD)'dan gerekse Uluslararası Kalkınma Kurumu (IDA)'ndan sağlanan krediler, geri ödenmek kaydıyla alınır, hibe veya yardım niteliği taşımaz. Bu yönüyle Dünya Bankası kredileri, devletin, herhangi bir dönemde, vergi, iç borçlanma vb yollarla karşılayamadığı giderlerini gelecekteki gelirlerine mahsuben dışarıdan borçlanarak karşılama araçlarından birisidir.

Bu durumda, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin de herhangi bir kamu dış borcu gibi, iç hukukumuzun gerektirdiği denetime tabi olması gerekir. Bunun uygulamadaki karşılığı ise, bu kredilerin, dış denetim olarak, Sayıştaym ve kısmen Maliye Bakanlığının denetimi ile dış borç yönetiminden sorumlu Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının iç denetim birimi olan Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun iç denetim prosedürlerine tabi olması gerektiğidir.

3. DÜNYA BANKASI'NIN PROJE KREDİSİ KULLANIMLARININ DENETİMİ İÇİN ÖNGÖRDÜĞÜ MODEL

Literatürde denetim, genel hatlarıyla, bir kurumun, programın veya projenin yapısının çıktılarının ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere uygunluğunun araştırılması ve elde edilen denetim bulgularının nesnel ve sistematik bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra ilgili taraflara duyurulması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu genel tanım, kurumların, programların veya projelerin hedeflerini gerçekleştirmeleri açısından etkin bir denetim faaliyetinin ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, belirli misyonlar üstlenmiş olan Dünya Bankası'nm denetim faaliyetinin önemini gözardı etmesi mümkün değildir. Nitekim bu bölümde anlatılacağı üzere Banka, hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardım edecek etkin bir denetimin alt yapısını oluşturmuş bulunmaktadır. Kuşkusuz oluşturulan bu alt yapı, Banka'nın genel perspektifi ile uyumludur. Örneğin, Banka denetimi yapacak öznenin seçimine özen göstermektedir. Bu çerçevede az gelişmiş ülkelerin kamu denetçilerine güvenmemekte, hatta o ülkenin özel sektör denetçileri için de tereddütlerini dile getirmektedir. Banka için en güvenilir denetçiler, dev ulusötesi denetim şirketleridir.

A. DÜNYA BANKASI'NIN DENETİM YAKLAŞIMI

Dünya Bankası az gelişmiş ülkelerin belirlenen doğrultuda dönüşmesine yardım edecek programlar ile Banka'ca uygun bulunan yatırım projelerine finansman desteği sağlamaktadır. Banka, bu desteği sağlarken hem bir kalkınma kurumunun, hem de güçlü bir mali kurumun gereklerini yerine getirir. Bu nedenle her bir kredi anlaşmasının uygulanmasında iki farklı nitelikteki kurumun hedeflerini gerçekleştirecek şekilde davranır[1].

Banka mevzuatına göre, eksiksiz ve zamanında bir denetim çalışmasının alt yapısı, programın veya projenin tasarımı sırasında oluşturulmalıdır[2]. Bu nedenle Banka tarafından atanan proje sorumlusunun en önemli görevlerinden birisi;

* Projenin kamu denetçileri tarafından denetlenip denetlenmeyeceğine ve kamu denetçilerinin Banka tarafından kabul edilebilirliği de dahil, denetçi seçimine ilişkin hukuki konular,

[1] Audıt Manual for VVırald Bank Financed Project, Central Operational Services Unil East Asia and Pasific Region, 1998, s.2.
[2] a.k, s. 11.

* Borçlu ülkedeki muhasebe ve denetim mesleğinin genel statüsü ile bunların hem muhasebe hem de denetime ilişkin olarak genel kabul görmüş uluslararası standartlara uygunluğu hakkında bilgi sahibi olmaktır. Banka, proje sorumlusunun elde ettiği bu bilgilerden hareketle, kredi kullanımları üzerinde etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi işini şansa bırakmamakta ve gerekli tedbirleri almaktadır. Bunun için en uygun formülün, Banka ile üye ülke hükümeti veya hükümetin garanti verdiği bir kurum arasında imzalanan anlaşmalarda konuya ilişkin hükümlere yer vermek olduğunu düşünmektedir: "Hukuki antlaşmalar, üzerinde mutabık kalınan görüşme tutanakları ile birlikte, mali raporlama ve denetim projelerinin temel kaynaklarıdır. Banka fonların kullanımında hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamanın bir aracı olarak, bütün hukuki anlaşmalarında bir veya daha fazla maddede muhasebe, mali raporlama ve denetime ilişkin hükümlere yer verir[3]."

Banka'ya göre denetim hükümleri, kredi anlaşmalarına Banka'nın genel politikasına uyumu garanti etmek üzere konulmalıdır. Ayrıca proje sorumluları, hukuk departmanına danışmak suretiyle her projeye uygulanan standart denetim hükümlerinin yanı sıra, mali raporlamaya veya uzmanlarca hazırlanan proje ilerleme raporlarının bağımsız olarak incelenmesine ilişkin özel hükümleri de oluşturmalıdır[4].

B. KREDİ ANLAŞMALARINDA ÖNGÖRÜLEN DENETİM VE ÖZELLİKLERİ

Yukarda belirtilen nedenlerle Dünya Bankası ile imzalanan hemen bütün anlaşmaların "Mali Hükümleri'e ilişkin bölümü, ağırlıklı olarak denetime ilişkin düzenlemelere ayrılmaktadır. Bu tercih, Banka'nın herhangi bir uluslararası mali kurum olmanın ötesine geçen fonksiyonundan kaynaklanmaktadır. Banka, verdiği kredinin belirlenmiş amaçlar doğrultusunda kullanılmasını öne inse m ektedir. Bunun da etkili bir denetim sayesinde gerçekleşebileceğinin bilincindedir.

Küçük farklılıklar dışında neredeyse standart olan hükümler, Resmi Gazetede yayınlanan anlaşma metinlerinden aynen alınmak suretiyle aşağıda gösterilmektedir.

a) Proje Kredisi Anlaşmalarındaki Yer Alan Muhasebe ve Denetime İlişkin Hükümler:

"a) Borçlu, Proje'nin tamamının veya herhangi bir kısmının yürütülmesinden sorumlu olan daire ya da birimlerin Proje ile ilgili işlemlerini, kaynaklarını ve harcamalarını gerekliği şekilde yansıtacak kayıt ve hesaplan sağlıklı muhasebe usullerine uygun olarak tutacak ya da tutulmasını sağlayacaktır.

[3] a.k, *s.* 11.

[4] **a.k.,** s. 11.

b) Borçlu;

i. Özel Hesaba ait olanlar da dahil olmak üzere bu Kısım'ın (a) paragrafında belirtilen hesapları ve kayıtları her mali yıl için, tutarlı olarak uygulanan ilgili denetim standartlarına uygun olarak, Banka tarafından kabul edilebilir bağımsız murakıplara denetlettirecektir.
ii. Banka tarafından makul sınırlar içinde talep edilen ayrıntı ve kapsamda, sözü edilen murakıpların yapmış olduğu denetimler sonucu hazırlanan raporu mümkün olan en kısa süre içinde, ancak her halükarda her mali yılın bitiminden itibaren 6 aydan geç olmamak kaydı ile Banka'ya temin edecektir.
iii. Banka'nın belirli dönemlerde, makul sınırlar içinde talep edeceği sözü edilen kayıt ve hesaplar ve denetim ile ilgili diğer bilgileri Banka'ya temin edecektir.

c) Harcama beyanları esas alınarak İkraz Hesabı'ndan yapılan çekimlere ait her türlü harcamalar için, Borçlu;

i. Bu Kısım'ın (a) paragrafına uygun olarak bu gibi harcamaları gösleren kayıt ve hesapları tutacak ya da tutulmasını sağlayacaktır.
ii. İkraz Hesabı'ndan son kullanımın yapıldığı mali yıla ait denetim raporunun Banka'nın eline geçtiği tarihten itibaren en az bir yıl süreyle harcamaları kanıtlayan bütün kayıtları (sözleşmeler, siparişler, faturalar, makbuzlar, alındılar ve diğer belgeler) muhafaza edecektir.
iii. Banka temsilcilerinin bu kayıtları incelemesine imkan verecektir, ve
iv Söz konusu kayıt ve hesapların bu Kısım'ın (b) paragrafında sözü edilen yıllık denetimce içerilmesini ve söz konusu denetim raporunun ilgili mali yıl içinde sunulan harcama beyanları ile bunların hazırlanmasında kullanılan usul ve dahili denetimlerin söz konusu çekimleri destekler nitelikte olup olmadığı konusunda denetçilerin ayrı bir görüşünün bulunmasını sağlayacaktır."

b) Uyum Kredisi Anlaşmalarında Yer Alan Muhasebe ve Denetime İlişkin Hükümler: Banka'nın talebi üzerine, Borçlu:

a) Özel Hesabı, tutarlı bir şekilde uygulanacak uygun denetim ilkelerine göre Bankaca kabul edilebilir bağımsız denetçilere denetlettirecektir.
b) Banka'nın makul bir şekilde talep edeceği kapsam ve detaydaki denetim raporunun soz konusu denetçiler tarafından onaylanmış bir nüshasını, en kısa süre içinde, ancak Banka'nın anılan denetimi talep ettiği tarihten itibaren dört ayı geçmemek kaydıyla, Banka'ya sunacaktır.

c) Özel hesapla ve onun denetimiyle ilgili makul şekilde talep edeceği diger bilgileri Banka'ya verecektir.

Bu hükümler incelendiğinde gerçekleştirilecek denetimin belirgin özellikleri bulunduğu görülmektedir:

* Denetimi borçlu ***ülke yaptıracaktır.*** Denetim harcamaları hiçbir şekilde Banka tarafından linanse edilmediği gibi genel kural olarak, Banka kredisinden de karşılanmarnaktadır. Bu-

nunla birlikte denetim hizmetinin maliyeti göz önünde bulundurularak, proje maliyetine dahil edildiği ve Banka kredisinde karşılandığı ender durumlar söz konusu olabilmektedir.

* ***Denetim, Banka tarafından kabul edilebilir*** bağımsız ***denetçiler tarafından yerine getirilecektir.*** Aslında denetçinin atanması, borçlu ülkenin sorumluluğunda olan bir görev olmasına rağmen denetçinin denetime başlayabilmesi, denetçinin yeterliliğinin Dünya Bankası'nca değerlendirilmesi ve onay vermesi ile mümkündür. Daha önce belirtildiği gibi, Banka, bütün gelir getirici ve ticari projelerin denetiminde, bağımsız denetim şirketlerinin görevlendirilmesini önermektedir. Banka'nın çeşitli kaynaklarında önerdiğini belirttiği şirketler ise, ulusötesi özellikler taşıyan dev denetim şirketleridir. Deloitte & Touche Tohmatsu, Andersen United States, KPMG United States of America, Ernst & Young, Price-waterhouse Coopers LLP, Dünya Bankası'nın özellikle tavsiye ettiği ilk beş denetim şirketi arasında yer almaktadır.

* ***Denetim,*** Banka'nın ***istediği ayrıntıda ve kapsamda gerçekleştirilecektir.*** Banka'ca belirlenen kapsam çerçevesinde yürütülen denetim faaliyetinde, projenin veya programın uygulanmasından sorumlu kurumların konuya ilişkin işlemleri, muhasebe sistemi, kaynaklarına ve harcamalarına ilişkin hesap ve kayıtları incelenmektedir.
* ***Denetim faaliyeti*** sonunda hazırlanan Rapor; ***en geç her mali yılın bitimini takip eden 6. ayın sonunda Dünya Bankası'na sunulacaktır.*** Raporda, denetçi görüşünün bulunması şarttır. Banka bu raporu gözden geçirmekle ve kabul etmekle yükümlüdür. Gözden geçirme sırasında Banka, raporu yeterli bulmaz ise tespit ettiği eksikliklerin giderilmesi için ek inceleme yapılmasını isteyebilir.

C. DENETÇİNİN SEÇİMİ VE ATANMASI

Dünya Bankası açısından Banka tarafından finanse edilen projenin denetiminde görevlendirecek denetçilerin seçimi ve atanması büyük önem taşımaktadır.Kredi anlaşmalarına göre denetçi seçimi borçlunun sorumluluğundadır. Ancak seçilen denetçinin Banka açısından kabul edilebilirliğinin değerlendirilmesi, Banka'nın proje sorumlusunun görevidir. Banka'nın denetçinin kabul edilebilirliğini değerlendirirken yararlandığı kriterlerin alt yapısını oluşturan düşünceler önemlidir. Bankanın çeşitli dokümanlarında yer alan ve Kamu Denetçilerine ve Özel Sektör Denetçilerine yaklaşımdaki farklılıkları ortaya koyan bu ön kabulleri incelemek yararlı olacaktır.

a) Banka'nın Kamu ve Özel Sektör Denetçilerine Yaklaşımı

Kamu Denetçileri

Banka görevlileri, bütün gelir getirici ve ticari projelerin denetiminde, sınırlı eğitim ve tecrübeye sahip olan kamu denetçileri yerine bağımsız denetim şirketlerinden yararlanmayı hareretle teşvik etmelidir. Uluslararası Denetim Standartlarının gereklerini yerine getiren denetçiler ile mümkün olduğunca Uluslararası Yeminli Mali Müşavirler Federasyonu (IFAC) bünyesindeki kurumlara üye denetçilerin seçilmesi için gereken çaba gösterilmelidir. İç hukukun kamu kurumlarının denetiminin, kamu denetçilerince yapılması-

nı zorunlu kıldığı yerlerde, kamu denetim kurumları, alt sözleşmeler (taşeron sözleşmeleri) aracılığıyla denetim faaliyetini bağımsız denetçilere yaptırmaları için teşvik edilmelidir[5].

Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştay) Özel Hesaplar ve Harcama Bildirimlerinin denetimi de dahil olmak üzere proje mali tablolarının denetimi açısından genellikle kabul edilebilir kurumlardır. Ancak bu kurumların hem bağımsızlığı hem de teknik yeterliliği hakkında güvence verilmesi önemlidir[6].

Kamu Kesimi Yüksek Denetim Kurumunun konumu normal olarak o ülkenin anayasası ve kanunlarıyla belirlenir. Böylesi bir kural, atanacak kişinin mesleki niteliklere ve deneyime sahip olmasını emreder, ancak çoğu kez böyle olmaz. Kamu denetçileri genellikle mesleki yeterliliğe sahip değildir, çoğunun ataması politiktir, bir kısmı ise kamu yöneticisidir. Sayıştaylar çoğunlukla kurumsal bağımsızlığa sahip değildir, mali kaynakları ve personeli yetersizdir ve politik baskıya maruz kalırlar. Bu denetçilerin gerçekten bağımsız olduğunu ispatlamak çoğunlukla güçtür[7].

Kamu kesimi denetçilerinin en iyi seçim olarak belirdiği durumlarda, bu denetçilerin bağımsızlığının dikkatli şekilde değerlendirilmesi gerekir. Kamu denetçilerinin kabul edilebilirliğine dair kararın alınmasında, teknik açıdan yeterli personel tarafından üretilmiş mali hesap verme sorumluluğuna ilişkin "ülke incelemeleri"nden yararlanılmalıdır. Kamu denetçilerinin yeterliliğinin sorun olduğu ülkelerde. Banka, bir yandan kamu denetçilerinin mesleki kalitesini yükseltme yollarını araştırmalı, bir yandan da özel denetçilerin konuya müdahil olmasının teşvik etmelidir.

Özel Sektör Denetçileri

Gelişmekte olan ülkelerin yüksek denetim kurumlarına, kamu denetçilerine ve kamu denetçileri tarafından yürütülen denetim çalışmalarına karşı olumsuz tavır alan Dünya Bankası, o ülkelerin özel sektör denetçilerini de, uluslararası denetim kuruluşları ve büyük denetim şirketleriyle olan bağlantıları yönünden değerlendirmektedir.

* Gelişmekte olan ülkelerde sık rastlanan bir problem özel denetim şirketlerinin kalitesinin büyük ölçüde değişkenlik göstermesidir. Genel olarak yabancı büyük denetim şirketleriyle doğrudan bağlantısı olan veya uluslararası mesleki denetim kurumlarına tam üyeliği bulunan özel denetim şirketlerinin kabul edilebilir performans seviyesini yakalayacağına güvenilebilir. Uluslararası şirketlerde sadece isim bağlantısı bulunan ve onların kalite kontrollerine tabi olmayan şirketler, kabul edilebilir standartlara uygun davranmayabilirler[8].

[5] Financial Accounting Reporting and Audiling Handbook, Office of ihe Direciur Loan Depanııieıl The VVorld Bank,. Washington D.C., 1995, s. 27.

[6] a.k-, s. 27.

[7] a.k., s. 27.

[8] a.k., s. 28

* Tatmin edici performansı araştırmak üzere, Banka, konusunda uzman personeli, ülkenin seçilmiş denetçilerinin çalışma kağıtlarını periyodik olarak incelemeye almalı ve bir kabul edilebilir denetçi listesi oluşturmalıdır[9].

Aşağıda ise Banka'nın özel sektör denetçilerinin kalitesini değerlendirmek üzere yararlandığı kriterler verilmektedir.

Özel Sektör Denetçileri

Özel sektör denetçilerinin kalitesi (o ülkede);

- Muhasebeciler ve denetim şirketlerine ilişkin mevzuat ile muhasebeciliğin ve denetimin gereklerini tanımlayan düzenlemelerin kalitesine, bunların etkili bir şekilde uygulanmasına ve izlenmesine,

- Muhasebecilerin ahlaki sağlamlığına ve özellikle önemli meslek ahlak kurallarına uyma arzulanna,

- Yüksek öğrenimi ve üst düzey (görevi) gerektiren mesleğe giriş şartları ile sıkı ve sürekli biçimde uygulanan mesleki eğitime dayanan meslek kalitesine bağlıdır.

Vk., s. 28.

b. Denetçinin Kabul Edilebilirliğinin Değerlendirilmesi

Banka uygulamalarında gerekli ön çalışmaları yapabilmesine imkan vermek bakımından denetçinin mali yıl başından önce atanması önerilmektedir. Kamu denetçisinin yasal denetçi olduğu yerlerde bile, denetçinin Banka"ya borçlu tarafından önerilmesi gerekmektedir. Ancak aday denetçi, Banka tarafından kabul edilebilirliği değerlendirildikten sonra atanabilmektedir. Kabul edilebilirlik; Banka'nın proje sorumlusu tarafından, denetçinin, Banka tarafından finanse edilen projelerle ilgili daha önceki çalışmalarının incelenmesi ve diğer bazı kriterlere göre değerlendirilmesi sonucunda karar verilen bir niteliktir[30].

4. TÜRKİYE'DE DÜNYA BANKASI KREDİLERİNİN DENETİMİ

Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin kullanımının, dış denetim olarak, Sayıştaym ve kısmen Maliye Bakanlığının denetimi ile dış borç yönetiminden sorumlu Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının iç denetim birimi olan Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun iç denetim prosedürlerine tabi olması gerektiği daha Önce belirtilmişti.

Ancak uygulamada bu denetimlerin etkili şekilde gerçekleştirildiğini söylemek güçtür. Sayıştay tarafından yapılması gereken denetimlerin, genel dış borç yönetiminde ve denetiminde görülen zaafların bir parçası olarak yetersiz ve eksik kalmaktadır.

Öte yandan dış borçlarla ilgili kayıt ve işlemleri yürütmekle görevli olan ve Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulu bulunan Devlet Borçlan Saymanlığı saymanlıkların kurulmasına ve sayman atanmasına ilişkin genel hükümlerin dışında oluşturulmuştur. Söz konusu saymanlık Maliye Bakanlığı teşkilatına dahil değildir. Sayman Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak görev yapar. Bu durum nedeniyle, Maliye Bakanlığı denetim birimleri bu saymanlığın hesap ve işlemlerinin denetimini yıllık denetim programlarına re'sen alamamaktadırlar. Bu saymanlığın Maliye Bakanlığınca denetimi, ancak, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın isteği veya onayı ile gerçekleşebilmektedir.

Hazine Kontrolörleri Kurulu'nca sürdürülen denetim ise Bakan veya Hazine Müsteşarı adına yürütülen bir iç denetim faaliyeti olmaktan çıkmış, Dünya Bankası adına sürdürülen bir denetim faaliyetine dönüşmüştür. Bu dönüşüm, Kredi Anlaşmalarında "denetim" konusunda getirilen ve yukarıda aynen alınan hukuki düzenlemelerin gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, Hazine Kontrolörleri Kurulu gerçekleştirdiği denetimle, denetim sistemimizin Kurul'a yüklediği genel misyondan farklı bir çalışma yapmaktadır. Durum böyle olmakla birlikte, Kurul'un Dünya Bankası adına yürüttüğü söz konusu denetim, bu krediler üzerinde yürütülen en kapsamlı ve ciddi denetim olma özelliğini taşımaktadır.

[10] a.k., s. *29.*

A. HAZİNE KONTROLÖRLERİ KURULU'NUN DENETİMİ

Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun, Hazine Müsteşarlığının imzaladığı dış kredi anlaşmalarıyla sağlanan kaynakların kullanımını, Bakan veya Müsteşarın isteği üzerine ve bu kişiler adına denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, daha önce belirtildiği gibi, fiili durumda, Kurul, Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşmalarının uygulanmasını bu görev ve yetki çerçevesinde değil, Anlaşmalarda yer verilen hüküm gereğince ve Banka'ca kabul edilen bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla, Dünya Bankası adına denetlemektedir. Bu durum aynı denetim kuruluşunu, bir anlaşmanın taraflarının her ikisi adına denetim yapma görevi ile karşı karşıya bırakmaktadır.

a) İç Denetim Birimi Olarak Gerçekleştirilen Denetim

İçinde bulunduğu bu durum Hazine Kontrolörleri Kurulu'nu, denetim kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla bir tercihle karşı karşıya bırakmıştır. Fiili durumda Kurul, söz konusu anlaşmalarla sağlanan kaynakların kullanımını Dünya Bankası adına denetlemekle yetinmektedir. Kuşkusuz bu tercihte, Banka mevzuatı gereğince borçluya ait olan denetim giderleri için ülke bütçesinden özel kaynak ayrılmasını önleme düşüncesinin de payı bulunmaktadır.

Bu nedenle, yetkili iç denetim birimi olarak Kurul, Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları ile sağlanan kaynakların denetimini Bakan veya Müsteşar adına bir plana ve programa bağlı şekilde ve sistemli olarak yürü teme mektedir. Sadece görevli kontrolör, diğer denetimi sürdürürken sahtecilik, gereksiz harcama ve yasa dışı işlem tespit ederse, durumu Dünya Bankası'na ve ilgili kamu kurumunun denetim teşkilatına iletilmek üzere bir yazı ile Kurul Başkanlığına bildirmektedir[11].

b) Bağımsız Denetim Kuruluşu Olarak Dünya Bankası Adına Gerçekleştirilen Denetim

Banka'nın kabul ettiği bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla Kurul, Özel Hesaptan yapılan çekilişler ile uygulayıcı kuruluşların proje kapsamında yaptığı harcamaları, projelerin mali tablolarını ve/veya uygulayıcı kuruluşların mali tablolarını (anlaşma ile başka bir takvim öngörülmemiş ise) her yıl düzenli olarak denetlemektedir. Bir başka deyişle aktif kredi anlaşmalarının tamamı Kurul tarafından Banka adına denetlenmektedir.

Denetim Süreci

Denetim faaliyeti uygulayıcı kuruluş ile bir toplantı yapılarak başlatılır. Aynı toplantı denetim bitince de tekrarlanır. Bu toplantıların tarihi Banka temsilcisine bildirilir. Bu şekilde Banka temsilcisinin gerek görmesi halinde söz konusu toplantılara katılması sağlanır. Hazine Kontrolörleri, denetimlerini Dünya Bankası'nca yayınlanan "Mali Muhasebe ve

Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin Görevlendirme Metni, s. 6

Denetim El Kitabı" (FARAH) ile Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından hazırlanan "Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerin Denetim Rehberi" ve Görevlendirme Metninde (TOR) belirtilen hususlara uygun olarak yürütür[12]. Bunların yanı sıra Kontrolörler, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu'na (IFAC) bağlı Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (IASC) tarafından hazırlanan uluslararası muhasebe standartları ile Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından yayınlanan denetim standartlarıyla eşdeğer olan genel kabul görmüş denetim standartlarını göz önünde bulundurmak zorundadır[13]. Bu nedenle Banka temsilcisi, kontrolörün denetim standartlarına uygun denetim yapıp yapmadığını anlamak için denetim sırasında yapılan işi gözlemleyebilmektedir[14].

Denetim raporları en az dört nüsha halinde hazırlanır. Bunlardan bir tanesi Dünya Bankası'na, birisi Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğüne, birisi Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığına, bir diğeri ise denetlenen kurumun veya kurumların yönetimine sunulur. Bunların dışında denetimi gerçekleştiren kontrolör veya kontrolörler için de birer nüsha çıkarılır.

Kurul'ca yürütülen denetimler anlaşmanın türüne göre farklılık göstermektedir. Doğası gereği Yapısal veya Sektörel Uyum Kredisi Anlaşmalarının uygulanmasına yönelik denetimler daha dar kapsamlı iken, Proje Kredisi Anlaşmalarının denetimi geniş kapsamlı ve çeşitli denetim yöntemlerini içerecek şekilde yürütülmektedir.

Uyum Kredisi Anlaşmalarının Denetimi

Uyum Kredisi Anlaşmaları esas itibarıyla anlaşmanın kapsamına göre, ya genel yapının ya da belli bir sektörün belirli hedefler doğrultusunda dönüştürülmesini sağlamak üzere imzalanır. Kredi, bu anlaşmada yer verilen koşulların yerine getirilmesine bağlı olarak serbest bırakılır. Serbest bırakılan kredi Merkez Bankasında açılan Özel Hesaba yatırılır. Bu nedenle Uyum Kredisi Anlaşmalarının denetimi, ağırlıklı olarak, söz konusu Özel Hesabın denetlenmesine yönelik olarak yürütülür. Bu denetim sırasında Hazine Kontrolörü;

* Özel Hesap Tablosunda yer alan rakamların uygulayıcı kuruluş tarafından elde edilen faiz gelirlerini ve hesabın tutulduğu bankaya ödenen komisyonları da kapsayacak şekilde doğru olarak kaydedilip kaydedilmediğini,
* Özel hesap bakiyesinin doğruluğunu,
* İşlemlerin ve hesabın kullanımının kredi anlaşması hükümlerine uygun olup olmadığını araştırmak durumundadır[15]. Özel Hesap Tablosunun Özel Hesap faaliyetlerini doğru yansıttığının belirlenebilmesi için hesabın tutulduğu bankanın dönemler itibarıyla hazırladığı hesap ekstreleri üzerinde inceleme yapılması ayrıca önem taşımaktadır.

[12] a.k., s. 3.
[13] a.k., s.6
[14] a.k., s.14
[15] a.k., s.9

Proje Kredisi Anlaşmalarının Denetimi

Proje Kredisi Anlaşmaları uyarınca yürütülen denetim, hem denetimin kapsamı yönünden hem de uygulanan denetim yöntemleri açısından daha geniş ve ayrıntılı bir çalışmadır. Denetim, projenin mali tabloları ile birlikte uygulayıcı kurumun mali bilgilerini düzenleyen iç kontrol yapısının ve sisteminin denetimini kapsayabildiği gibi, mali tablo denetiminin yanı sıra uygunluk ve performans denetim yöntemlerinin uygulanması da mümkün olabilmektedir. Denetim yöntemi, yerel koşullara, projenin yapısına ve kredi anlaşmasının gereklerine göre belirlenmektedir.

Denetimin Ama a

Denetim, projenin denetim yapılan döneme ilişkin mali performansı ile uygulayıcı kuruluşun kredi anlaşması ve diğer mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediği hususlarında görüş bildirmek üzere yürütülür. Bu nedenle denetim sürecinde, Hazine Kontrolörü;

* Projenin mali tablolarının uluslararası muhasebe standartlarına ve kredi anlaşması hükümlerine uygun olarak, denetlenen dönemde elde edilen kaynakların ve kullanımların, kapanış tarihi itibariyle toplam yatırımların (harcamaların), bütün yönleriyle ve açıklıkla sunulup sunulmadığını,
* Projeyi destekleyici mali bilgilerin bütün yönleriyle ve açıklıkla sunulup sunulmadığını,
* Projeyi uygulayan kuruluşun iç kontrol yapısının uygunluğunu,
* Uygulayıcı kuruluşun kredi anlaşması hükümleri ile diger mevzuata uygun hareket edip etmediğini,
* Harcama Bildirimleri ile ilgili olarak,
* Çekim talepleri içerisinde yer alan harcamaların geçerli olup olmadığını,
* Bildirimler hazırlanırken muhasebe ve iç kontrol sisteminin kabul edilebilir olup olmadığını,
* Proje fonlarının sadece proje amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını,
* Doğrudan Dünya Bankası'na sunulan harcama bildirimleri ile uygulayıcı kuruluş tarafından verilen taleplerin veya Özel Hesap çekim belgelerinin doğruluğunu,
* Özel Hesabın denetlenen yıl içindeki kullanımlarının ve dönem sonu bakiyesinin doğru olup olmadığını araştırır[16].

Denetim Türleri
Mali Tabloların Denetimi

Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşması uyarınca projeyi uygulayan kuruluş, aşağıda belirtilen tabloları dönemler itibariyle hazırlamak zorundadır. Söz konusu mali tablolar, proje için Banka'nın sağladığı kredinin yanında, diğer dış kaynaklardan, genel bütçeden veya kuruluşun kendi gelirlerinden temin edilen fonları da kapsayacak şekilde düzenlenmelidir.

[16] a.k., s.5

* Fonların Kaynakları ve Kullanımı Tablosu,
* Kümülatif Yatırımlar Tablosu (veya Ayrıntılı Harcamalar Tablosu),
* Harcama Bildirimleri Şeklindeki Çekilişler Tablosu,
* Özel Hesap Tablosu

Ayrıca, projenin kendisinden veya bir bölümünden kaynaklanan işletme gelirleri ve bunlara ilişkin harcamalar varsa, Bilanço ve Gelir/Gider Tablosu da hazırlanmalıdır.

Mali tablolarda cari yıl rakamlarının ve kümülatif rakamların gösterilmesi gerekir. Söz konusu rakamlar, Mali Tablolara İlişkin Notlar, destekleyici tablolar ve ek mali bilgilerle bağlantılı ve tutarlı olmalıdır.

Görüldüğü gibi mali tablo denetimleri, uygulayıcı kuruluş tarafından hazırlanan mali tablolar üzerinden gerçekleştirilmektedir. Ancak ülkemizde KİT'ler dışında kalan özellikle genel ve katma bütçeli kuruluşların yürüttüğü projelerde yukarıda isimleri sayılan mali tablolar genellikle hazırlanmamaktadır. Bu durumda mâli tablo denetimi için zemin mevcut olmadığından etkin bir denetimden söz edilememektedir.

Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi genel hatlarıyla projenin uygulanmasının ilgili mevzuatına uygun şekilde yürütülüp yürütülmedigini test etmek üzere yapılan incelemeyi ifade eder.
Bu çerçevede Hazine Kontrolörlerinin bu denetimi yürütürken uygunluğunu araştıracağı mevzuat[17];
* Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında imzalanan ikraz/kredi anlaşması ve değişikliklerinin İngilizce ve Türkçe metinleri,
* Uygulayıcı kuruluş ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan Devir Anlaşması,
* Uygulayıcı kuruluş ile Dünya Bankası arasında imzalanan Proje Anlaşmasının İngilizce ve Türkçe metinleri,
* Banka'nın Personel Değerlendirme Raporu (SAR) ile Proje Değerlendirme Dokümanları (PAD),
* Kullanım Mektubu (Disbursement Letter) ve değişiklikleri,
* Dünya Bankası'nın Uluslararası Satın Alma (İhale) Kuralları,
* Devlet İhale Kanunu,
* Dünya Bankası'nın Kullanım Kitapçığı (Disbursement Manual)
* Projenin fiziki gerçekleşme raporu
* Projenin İşletilmesine Yönelik Kitapçık,
* Hesap planı ve muhasebe sisteminin tanımı, satın alma politikaları ve uygulaması, mal ve malzemenin fatura lan ması, depolanması ve dağıtımında izlenen yöntemler,
* Denetimin yürütülmesine katkısı olacak diğer belgeler,

olarak belirlenmektedir.

[17] **a.k.**,s.12

B. SAYIŞTAY DENETİMİ VE ÖZELLİKLERİ

Sayıştay 1982 Anayasasının 160. maddesine göre genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen anayasal bir yüksek denetim kurumudur. INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI ve ECOSAI gibi uluslararası ve bölgesel yüksek denetim kurumları birliklerine üye olan Sayıştayın çalışmaları, bağımsız yüksek denetim olmanın yanı sıra dış denetim faaliyeti niteliğini de taşımaktadır.

Dış borç yönetiminden sorumlu olan Hazine Müsteşarlığının hesap ve işlemleri de, genel bütçeye dahil bir kurum olması dolayısıyla, Sayıştay denetimine tabi bulunmaktadır. Bu nedenle Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Devlet Borçları Saymanlığı, saymanlığın faaliyet ve işlemlerine ilişkin yıllık hesabını Sayıştaya vermek zorundadır. Bu genel durumun yanı sıra 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda devlet borçlarının denetimine ilişkin olan ve 28, 55, 85. maddelerinde ifadesinin bulan özel hükümler bulunmaktadır.

Bu çerçevede Sayıştayın bağımsız dış denetim organı olarak Hazine Müsteşarlığının hesap ve işlemleri üzerinde yürüttüğü denetimin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür;

* Denetim TBMM adına gerçekleştirilmektedir.
* Denetim Türkiye'nin en büyük saymanlıkları olan Devlet Borçlan Saymanlığı ile Hazine İç Ödemeler Saymanlığı bazında yürütülmektedir.
* Denetim çalışmaları,
* Sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanmasını ve hatalı ödeme ve işlemlerin yargı yoluyla düzeltilmesini amaçlayan yargı raporu,
* Hesapların uygunluğu ve önemli görülen diğer konular hakkında TBMM'ye bilgi ve tavsiyeler sunmayı amaçlayan Sayıştay Raporu,

ile sonuçlandırılmaktadır[18].

* Hazinenin denetime tabi hesap ve işlemleri, kanunlara ve muhasebe ilkelerine uygunluk yönünden denetlenmektedir. Bir başka deyişle Sayıştay, Hazine Müsteşarlığının hesap ve işlemlerinin denetiminde performans denetimini henüz uygulamamaktadır.
* Yürütülen denetimin alanı, borç yönetim ve muhasebesini, alacak yönetimini, bütçeden yapılan transferleri ve diğer Hazine işlemlerini kapsamaktadır.

Ancak bütün bu hukuki alt yapıya rağmen Sayıştayın Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin TBMM adına yaptığı denetimin yeterli olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Bunun nedenleri ana hatlarıyla;

* Genel olarak, Devlet borçlarının kayıt altına alınarak bütçeleştiri İm esinde yaşanan zaafların, Devlet Borçlan Saymanlığının Sayıştay denetimine imkan veren düzenli, tarn ve doğru bir hesap vermesini engellemesi ve bu zaafın Dünya Bankasından sağlanan krediler açısından da söz konusu olması,
* Sayıştayın denetim programlarını oluştururken Dünya Bankası'nca kısmen finansmanı sağlanan projeler için gereken denetim kaynağını ayırmaması,

olarak özetlenebilir.

Sayıştay 1997 *Yılı* Hazine İşlemleri Raporu, s. 3

Bununla birlikte Sayıştay, 2002 yılı denetim programında önemli ölçüde denetim kaynağını, dış kredi ile finanse edilen ancak bütçeleştirilmeyen projelerin denetimine tahsis temiştir. Bu çerçevede ayni kredi olması nedeniyle bütçeye ithalinde sıkıntılar yaşanmış olan ve Dünya Bankası'nca finanse edilen projeler de denetim programına alınmıştır. Uygulama 2003 yılı programında da kısmen devam ettirilmektedir.

5. SONUÇ

Literatürde kabul edilen kriterlere göre ağır dış borç yükü altında bulunan ülkemizde temin edilen dış kaynakların etkin verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması borç yönetiminin odaklanması gereken en önemli alanlardan birisidir. Bunu sağlamanın en önemli araçlarından birisi kullanımlar üzerinde etkin bir denetim sisteminin kurulmasıdır.

Ülkemizde dış borç yönetimi Hazine Müsteşarlığının sorumluluğundadır. Müsteşarlığın iç denetim birimi olan Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun diger borçlanma faaliyetlerinde olduğu gibi Dünya Bankası'dan sağlanan kredilerin kullanımı üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak Kurul bu yetkiyle değil, kredi anlaşmalarına konulan hükümler gereğince Dünya Bankası'nm onay verdiği bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla denetim yapmaktadır. Denetimin borçlu ülke tarafından yaptırılması zorunluluğu göz önüne alındığında, Kurul, denetim faaliyeti için ayrı kaynak tahsis edilmesini engellemekte, ancak karşılığında, Müsteşarlığın iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru devreden çıkarılmış olmaktadır. Hiç kuşkusuz bu durum borç yönetimi için önemli bir zaaf olduğu teşkil etmektedir.

Öte yandan tüm Devlet borçlarının olduğu gibi, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin TBMM adına denetlenmesi ve sonuçlarının Meclise raporlanması Sayıştaym görevleri arasındadır. Ancak ülkemizde dış borç yönetiminin denetime elverişli bir zemine oturtulmasmdaki güçlüklere bağlı olarak Dünya Bankası kredilerinin denetiminde de zaaflar yaşanmaktadır. Bu görevini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi İçin Sayıştaym öncelikle;

* Söz konusu denetim faaliyetinin Kurumsal Stratejik Planı bağlamında ele alınarak, gerekli önceliklerin ve tercihlerin belirlenmesi ve yıllık eylem planlarında yer vermesi,
* Sayıştaym halen Devlet Borçlan Saymanlığı bazında sürdürdüğü denetimin, dış borçların bütçeleştirilmeşinin sağlanmasına ve saymanlık hesabının düzenlilik denetimine imkan veren bir yapıya kavuşturulmasına yönelik olarak sürdürmesi
* Bu bağlamda halen uygulayıcı kuruluş nezdinde sürdürülen dış kredi ile finanse edilen projelerin denetimlerine devam etmesi,
* Dünya Bankası'nca finanse edilen projelerin performans denetimi yöntemiyle de incelenerek, bu kaynakların ne derece etkin, verimli ve ekonomik kullanıldığı ve hedeflerin ne derece başarıldığı yönünde parlamentoya bilgi sunması,
* Bu çalışmalarını INTOSAI "Kamu Borçları Komitesi'nce yayınlanan Rehberlere uygun şekilde yürütmesi
* Denetimi gerçekleştirecek denetçilerin, bu nitelikteki denetimi yürütecek özel bilgi ve becerileri edinmelerine yönelik eğitim programlarını uygulamaya koyması gerekmektedir.

EK: 1

Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası Arasında İmzalanan ve Uygulaması Devam Eden Kredi Anlaşmaları

	Anlaşmanın Adı	**Tutarı (Milyon S)**	**Anlaşma Tarihi**
1	Temel Eğitim Projesi	300	16.07.2002
2	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Projesi	1350	16.04.2002
3	Sosyal Riski Azaltma Projesi	500	13.09.2001
4	Tarımsal Reform Uygulama Projesi	600	12.07.2001
5	Özelleştirme Sosyal Destek Projesi	250	12.12.2000
6	Ekonomik Reform Projesi	759.6	18.05.2000
7	Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılanma Projesi	505	16.11.1999
8	İhracat Finansmanı Projesi	252.53	06.07.1999
9	Endüstriyel Teknoloji Projesi	155	17.06.1999
10	Sel ve Deprem Acil İyileştirme Projesi	369	10.09.1998
11	Tarım Ürünleri Piyasasının Geliştirme Projesi	4	16.07.1998
12	Temel Eğitim Projesi	300	23.06.1998
13	Ulusal Yayın Projesi	270	11.06.1998
14	Çeşme Alaçatı Şehir Suyu ve Kanalizasyon Projesi	13.1	14.04.1998
15	Sulama Yatırımlarında ve Yönetiminde Katılımcıca Dayalı Özelleştirme Projesi	20	14.10.1997
16	Karayollarının İyileştirilmesi ve Trafik Güvenliği Projesi	250	20.06.1996
17	Antalya Şehir Suyu ve Atık Toplama Projesi	100	25.05.1995
18	Sağlık Projesi (2)	150	22.09.1994
19	2, Mali Sektör Uyum Kredisi Projesi	29.8	15.09.1988
20	Enerji Sektörü Projesi	30.1	23.09.1987
21	Mali Sektör Uyum Kredisi Projesi (Ek)	20	26.01.1987
22	Mali Sektör Uyum Kredisi Projesi (Ek)	32.9	05.09.1986
23	Kayraktepe Hidroelektrik Santrali Projesi	52	07.04.1986

Kaynak: Dünya Bankası Web Sitesinden almmıştır.(10.4.2003)

KAYNAKÇA

Audıt Manual for World Bank Financed Project, **Central Operational Services Unit East Asia and Pasifle Region, Temmuz 1998.**
Eğilmez, A. Mahfi, IMF, Dünya Bankası ve Türkiye, **Creative Yayıncılık, İstanbul 1997.**
Sayıştay 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu **Sayıştay Başkanlığı, Ankara 1998**
Sayıştay 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, **Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001.**
Sayıştay 2001 Yılı Hazine Hesapları İzleme Raporu, **Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001.**
Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu, **Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001**
The VVorld Bank "Annual Raport 2000", **Washington DC, 2000**
The VVorld Bank, Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook, **Office of the Director Loan Department, Washington, D.C, 1995**
The VVorld Bank Group, Learning from the Past, Embracing the Future, **Dünya Bankası Yayını, Washington, D.C, 2001.**
The World Bank, Knowledge&Resource for Development, **Dünya Bankası Yayını, Washington, D.C, 2001.**
Dünya Bankası Web Sitesi, IBRD
Dünya Bankası Web Sitesi, World Bank History.
Dünya Bankası Web Sitesi, About the World Bank Group.
Dünya Bankası Web Sitesi, Turkey Country Office.
Dünya Bankası Web Sitesi, Where Does the VVorld Bank Get its Money
Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin Görevlendirme Metni, **Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.**
Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerle İlgili Form ve Tabloların Hazırlanmasına İlişkin El Kitabı, **Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.**
Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerin Uluslar arası Denetim Standartlarına Uygun Raporlanmasma İlişkin Esaslar, Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.
Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt, **INTOSAI, 2000**

Safiye KAYA: Benim söyleyeceklerim bu kadar. Beni dinlediğiniz için hepinize teşekkür ediyorum.

O.Sener AKKAYNAK (Başkan): Sayın konuşmacıya teşekkür ediyoruz. Hemen bağlantılı olduğu için ikinci sunumumuza geçmek istiyorum, çünkü zaten arkadaşımız Sayıştay denetimi ile iç ve dış denetimle ilgili konularda anabaşhkları itirabı ile bilgi arz ettiler. Şimdi ikinci sunumu izin verirseniz hemen arkasına ekleyelim. Blki yorum yapacak isek ondan sonra daha rahat yaparız. Buyrun efendim, söz sizin.

Derya KÜBALI, (Sayıştay Uzman Denetçisi): Teşekkür ederim sayın başkan. Değerli katılımcılar Sayıştay Başkanlığı adına ben de hepinizi saygıyla selamlıyorum.

DIŞ PROJE KREDİLERİNİN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Derya KÜBALI*
İsmail ÇULHACI*

Giriş

Son çeyrek yüzyıldır, az gelişmiş ülkelerin dış borçlanmasında sürekli artışların yanı sıra, mali disiplin eksikliği sonucu alınan kredilerin bütçeleştirilmesi, kontrolü ve izlenmesinde yaşanan güçlüklerin kamu maliyeleri üzerinde önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu ülkelerde, bütçenin beklenen işlevleri yerine getirmemesi ise, kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da arttırarak ekonomilerin borç sarmalına girmelerine yol açmaktadır.

Dış borçlanmadaki hızlı artışlara, borçlanma enstrümanlarındaki yapısal değişikliklerin de eşlik ettiği görülmektedir. Dış proje kredileri, özellikle 1990 sonrasında, ülkemizin dış borcunu oluşturan önemli unsurlardan biri olmuştur. Borçlanmanın, genel olarak, bütçe finansmanı ve proje finansmanı olmak üzere iki temel amacı bulunmaktadır. Ayrıca, koşullu yükümlülükler dolayısıyla da borçlanılmaktadır. Ülkemizde, özellikle kamu yatırımlarının dış proje kredileri ile finansmanının oldukça yaygın bir uygulama haline geldiğine tanık olmaktayız. Bununla birlikte, dış proje kredilerinin kullanılma usulleri mali sistemimizin sorunlu alanlarından biri olmuştur. Proje kredilerinde başlıca sorunlardan biri, makro dengeler üzerindeki etkilerinin yeterince incelenmemesi ve buna paralel olarak politikaların tespit edilememesi, diğeri ise, kontrol eksikliği ile kullanımların sağlıklı takibinin yapılamamasıdır. Dış borçlar içinde önemli yere sahip olan dış proje kredileri, bütçe içinde kaydedilerek harcanmaları gerektiği halde, 2003 yılma kadar bütçe dışına, dolayısıyla Sayıştay denetimi dışına çıkarılarak kullanılmışlardır.

Bu çerçevede, yasamanın yürütmeye belli şartlar altında kaynak tahsisi ve kaynakların kullanımına ilişkin yetki devrini gösteren bütçelerin, 1980'li yıllardan itibaren kendisinden beklenen görevleri yerine getiremediği ifade edilebilir. Oysa, bütçe şeffaflığı ve bununla ilgili olan mali disiplin "bütçe hakkı ve yetkisi"nin iyi temsil edilip edilmediği konusu ile yakından ilişkilidir. Türkiye'de bütçe sisteminin ekonomik durumu analiz etmeye ve politika geliştirmeye elverişli olmadığı, dolayısıyla kaynak tahsisinde etkinlik, harcama politikalarında performans gibi konularda fazla bir ipucu vermediği kamu mali yönetimi reform önerilerinde üzerinde durulması gereken konulardan biri olarak kabul edilmiştir[1]. Bununla birlikte, borçlanma politikalarının bütçe ile ilişkilendirilmesi ile maliye ve ekonomi üzerindeki etkileri üzerinde yakın zamanlara gelinceye değin yeterince durulmamıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

1 Ferhat Emil, "Dev/ef Bilançosunun *Oluşturulmasına Dair Bazı Gözlemler",* Hazine Dergisi, Ekim 1997, sayı 8, s. 42.

Tebliğimizde, borç stokunun önemli bileşenlerinden biri olan dış proje kredisi kullanımlarının bütçe üzerindeki etkileri değerlendirilirken, teorik çerçevenin diğer tebliğlerde ele alınmış olması dolayısıyla, daha çok uygulama sonucu üzerinde durulmakta; dış proje kredileri üzerine belirleyici olan temel dinamikleri inceleme ve analiz etme yerine karşılaşılan sorunlar açıklanarak mali disiplinsizliğe yol açan yönü vurgulanmaktadır.
Öncelikle genel çerçeve olarak, dış proje kredilerinin dış borçlanmadaki yeri, yasal dayanakları, bütçe ile ilişkisi ve proje kredilerinin kullanımında yaşanan sorunlar açıklanmakta; spesifik olarak ise, Sayıştay'ın Devlet Borçları Saymanlığını denetleme sürecindeki ve sonrasındaki gelişmeler üzerinde durulmaktadır.

Birinci Bölüm

DIŞ PROJE KREDİLERİ

Borçlanmada Dış Proje Kredilerinin Yeri

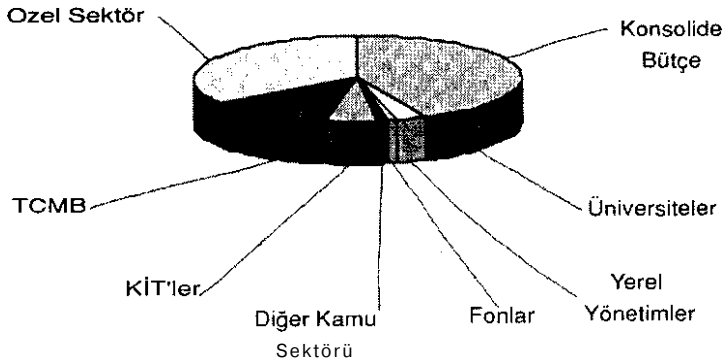
Genel ve katma bütçeli idarelerin doğrudan doğruya borçlanma yetkisine haiz olmamaları nedeniyle bu kuruluşlar adına Hazine borçlanmakta ve tahsis yoluyla kullandırmaktadır. Genel ve katma bütçeli idareler dışındaki diger kamu kurum ve kuruluşları için ise devir yoluyla kaynak yaranabilmektedir. Devirli ve tahsisli kredilerin kullanımları ilgili yatırımcı kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmakla beraber geri ödemeleri Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir. Sözkonusu kamu kurum ve kuruluşları devirli kredi kullanma imkanına sahip olmakla birlikte, Hazine garantisi altında veya doğrudan kendi imkanlarıyla ve garantiye başvurmaksızın da borçlanabilmektedirler. Her üç grup kredi arasında da dış proje kredileri bulunmaktadır.

Tablo 1: Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

Toplam Borç Stoku	**1999 Yılı**	**2000 Yılı**	**2001 Yılı**
Orta ve Uzun Vade	**102,980**	**119,692**	**115,186**
Kısa Vade	80,059	91,391	98,945
Orta ve Uzun Vadeli Dış Borçlar	22,921	28,301	16,241
Kamu Sektörü	**42,380**	**48,809**	**46,277**
1- Genel Hükümet	37,642	43,386	41,146
- Konsolide Bütçe	34,596	40,537	38,764
- Yerel Yönetimler	2,390	2,253	1,807
- Fonlar	649	592	561
- Üniversiteler	8	4	15
2- Diğer Kamu Sektörü	863	1,193	1,117
3- KİT'ler	3,875	4,230	4,014
TCMB	**10,312**	**13,429**	**23,753**
Özel Sektör	**27,367**	**29,153**	**28,915**

Kaynak: 2002 Yıllık Ekonomik Rapor

Tablo 2: Orta **ve** *Uzun Vadeli Borçların Dağılımı*



Hazine Müsteşarlığının yayınladığı Kamu Borç Yönetimi Raporuna göre;[2] 2000 yılında 3,4 milyar ABD Doları olarak gerçekleşen toplam proje finansmanı, 2001 yılında 3 milyar ABD Doları, 2002 yılında 3,7 milyar ABD Doları olarak gerçekleşmiştir. Buna göre; dış proje kredilerinin toplam dış borçlanmadaki payı 2000 yılında %26; 2001 yılında %4H; 2002 yılında %14 olmuştur.

Tablo 3: Dış Proje Kredilerinin Toplam Dış Borçlarda ki Payı (ABD Doları)

	2000 Yılı		**2001 Yılı**		**2002 Yüı**	
Dış Proje Kredileri	3,4 milyar	% 26	3 milyar	% 48	3,7 milyar	% 14

Oysa, yine Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan istatistiklerde dış proje kredisi kullanımları çok daha yüksek görünmektedir (Tablo 4). Dış borç kullanımlarının dış proje kredileri ve tahvil ihraçları olarak gösterildiği tasnifte program kredileri yer almadığından dış proje kredileri içinde program kredilerinin de olduğu düşünülmektedir.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003, Ankara.

Tablo 4: Dış Proje Kredisi Kullanımları

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DIŞ BORÇ KULLANIMLARI	**8.912**	**13.386**	**14.211**	**16.275**	**25.458**	**14.762**	**18.760**
DIŞ PROJE KREDİLERİ	6.048	9.905	11.505	11.035	17.459	12.614	15.474
TAHVİL İHRAÇLARI	2.864	3.481	2.706	5.240	7.999	2.148	3.286

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (www.treasury.gov.tr- 31.03.2003)

Dış proje kredilerine ilişkin kullanıcı kuruluşlara göre, kullanım eksenli (tahsisli, devirli, garantili); kreditörlere ve kullanılan dövize göre veriler ile stok miktarı yayınlanmanı aktadır.

Kullanım Alanları:

Dış proje kredilerinin yatırım amacıyla kullanılması nedeniyle, yatırım programlarında bu kredilerin oranı yüksektir. Türkiye'de kalkınma planlan ve yıllık programlar çok aşamalı planlama sürecinden yararlanılarak hazırlanmaktadır. Bu çerçevede; makro planlama, sektörel planlama ve proje planlaması yapılmaktadır. Proje planlaması bir mikro yatırım planlaması olup, kalkınma planlarından beklenen yararların sağlanmasında en önemli aşama olarak görülmektedir. Proje planlamasında ulusal ve sektörel hedefler somutlaştı rılmaktadır. Kuıumlar genellikle, bütçeden finanse edilemeyen mali boyutu yüksek projeleri dış finansman kaynakları ile gerçekleştirmektedir.

Türkiye'de yatırıma kamu kuruluşları:

1- Genel-Katma Bütçeli Kuruluşlar (Bakanlıklar, Üniversiteler, TCK, DSİ, Köy Hizmetleri Gn. Md., DLHİ Gn. Md.)
2- Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) (BOTAŞ, TEAŞ, TED AŞ, DHMÎ, TCDD vb.)
3- Döner Sermayeli Kuruluşlar (AOÇ, TRT, SSK, BAGKUR, Emekli Sandığı. Milli Piyango İdaresi vb.)
4- İller Bankası
5- Fonlar (2001 yılında büyük çoğunluğu tasfiye edilmiştir.)
6- Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar (THY, TÜPRAŞ, P ETKİ M vb.)
7- Yerel Yönetimler

Genel olarak, gerçekleşen proje kredi kullanımlarının %31'i konsolide bütçeye, %3ft'sı diğer kamu kuruluşlarına ve %33'ü özel sektöre aittir[3].

' Volkan Erkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), T.C. Başbakanlık DPT, Haziran 1999, Ankara, (1990-1994 yılları arasında gerçekleştirilen çalışmaya göre).

Dış proje kredileri başlıca ulaştırma, enerji ve tarım sektörlerinde kullanılmaktadır. Konsolide bütçeye tabi kuruluşlar arasında dış proje kredileri en fazla ulaştırma sektöründe Karayolları Genel Müdürlüğünce kullanılmaktadır. Bir uygulayıcı kuruluş olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de yatının programına alınmış projelerinin birçoğunu, özellikle baraj ve HES, içme suyu ve sulama projelerinin finansmanını dış kredilerden sağlama yoluna gitmektedir. Yerel yönetimler ise, içmesuyu, kanalizasyon ve altyapı hizmetlerinde yüksek oranda dış proje kredisi kullanmaktadırlar.

Tablo 5: Dış Kredili Proje Toplam Harcamalarının ve Kredi Kullanımlarının GSMH'ya Oranı (%)

Yıllar	Kredi Harcaması /GSMH	Toplam Yatırım Harcaması /GSMH
1988	1,60	2,63
İ990	1,02	2,60
1994	1,03	1,61
1997	1,30	2,39

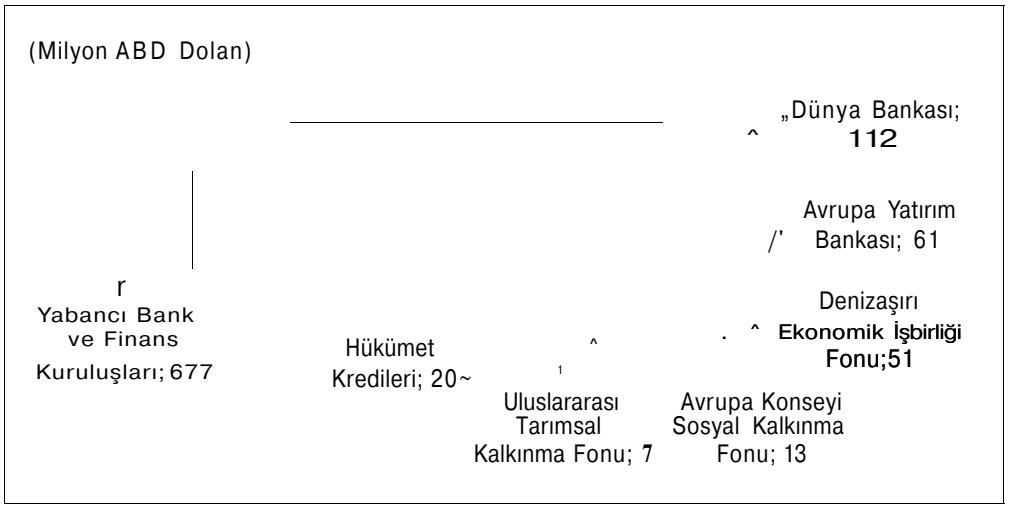
Dünya Bankası Kalkınma Raporunda, az gelişmiş ülkelerin altyapı yatırım harcamalarında dış proje kredilerinin payının 1994 yılında, yıllık toplam 24 milyar dolara ulaştığı belirtilmiştir. Buna göre, altyapı sektörlerindeki yatırımların finansmanın %12'si dış kaynak kullanılmak suretiyle gerçekleşmektedir. Türkiye'de ise, altyapı sektörlerinde 1988-1997 döneminde yıllık ortalama 354 trilyon TL dış kredi kullanılmıştır. Bu tutar toplam kamu yatırım harcamalarının %24'ünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin altyapı sektörlerindeki dış kredi kullanımı az gelişmiş ülkelerin ortalamasının iki katı düzeyindedir.

Tablo 6: Kamu Yatırım Projelerinin Kreditörlere Göre Dağılımı

Kreditörler	1998 Yılı Kredileri (ABD Doları)
Dünya Bankası Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)	112 milyon
Avrupa Yatırım Bankası	61 milyon
Denizaşırı Ekonomik İşbirliği Fonu	51 milyon
Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu	13 milyon
Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu	7 milyon
Hükümet Kredileri	20 milyon
Yabancı Banka ve Finans Kuruluşları	677 milyon

Kaynak: Volkan Erkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)

Tablo 7: Kontu Yatırımı Projelerinin Kreditörlere Göre Dağılımı



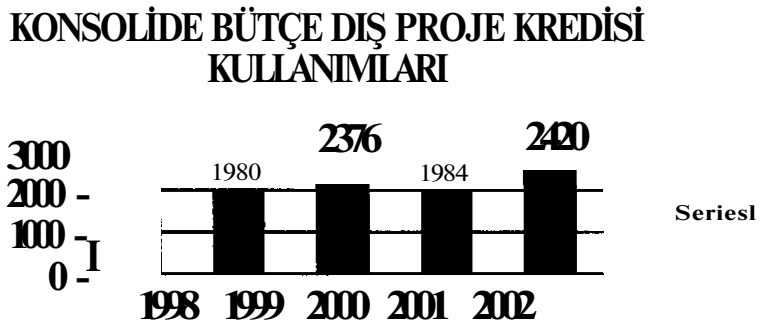
Tablo 8: Konsolide Bütçe Borç Stoku (Milyon ABD Doları)

	2000 Yılı	GSMH%	2001 Yılı	GSMH %	2002 Yılı	GSMH %
Dış Borç Stoku	**40.537.9**	**20,3**	**38.764.6**	**26,2**	**56.824.5**	**31**
Uluslararası Kuruluşlar	**5.673.1**	**2,8**	**6.409.1**	**4,3**	**20.654.7**	**11**
IBRD	3.122.9	1,6	4.194.0	2,8	4.805.7	2
IMF	470.9	0,2	453.7	0,3	13.941.4	7
Diğer	2.079.4	1,0	1.761.5	1,2	1.907.5	/
Hükümet Kuruluşları	**7.133.4**	**3,6**	**6.371.6**	**4,3**	**6.784.4**	**3**
Piyasa	**27.731.3**	**13,9**	**25.983.9**	**17,5**	**29.385.5**	**16**

Kaynak: Kamu Borç Yönetim Raporu (Nisan 2003)

Tablo 9:

(Milyon Dolar)



Tablo 10: 2002 Yılı Konsolide Bütçe Dış Borç Stok Değişimi (Trilyon TL)

2001 Yılı Dış Borç Stoku	56.035
2002 Yılı Dış Borç Stoku	93.249
Dış Borç Stok Değişimi	37.214
Net Dış Finansman	14.485
Dış Proje Kredileri	3.601
Garantili Borç Üstlenimleri	1.684
Kur Farkları	17.444

Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu (Nisan 2003)- geçici veriler

Genel ve katma bütçeli idarelerin proje finansmanı amacıyla ihtiyaç duydukları kaynakların teinini amacıyla Hazine tarafından 1995-2000 döneminde sağlanan dış proje kredisi miktarı ve bu kredilerin koşullan aşağıdaki tabloda yer almaktadır[4].

Coşkun Canıgöz, "Kamu *Yatırımlarının* Dıj *Kaynakla* Finansmanı *ve* Hazine *Borç Hesaplarına Yansımaları",* XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, s. 186.

Tablo 11: Konsolide Bütçe Dış Proje Kredilerinin Genel Yapısı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kredi Sayısı	56	42	76	58	86	64
Kreditör Sayısı	51	46	75	46	59	34
Anlaşma Miktarı						
(Milyon ABD)	**1.756**	**2.830**	**2395**	**2.719**	**3.913**	**2.546**
Değişken Faizli						
Kredi Miktarı	710	1.349	1.920	2.252	2.117	1.647
Sabit Faizli Kredi M.	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	1.7
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

Sayıştay Kesinlıesap Grubu tarafından tespit edilen ayni kredi kullanımlarının büyüklüğü mali denetim dışına çıkarılan alanı da kısmen göstermektedir. Kesinhesap Grubunca, genel ve katma bütçeli kuruluşlar taralindan kullanılan dış proje kredilerinin önemli bir miktarının Hazine Müsteşarlığı ve kullanıcı kuruluşlar taralından farklı belirlendiği, kullanılan kredilerin büyük bölümünün bütçeieştirilmediği, muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve kesin hesaplara dahil edilmediği tespit edilmiştir.

Buna göre, son 10 yılda 100'ü aşkın projede 15 milyar dolar kredi kullanıldığı hesaplanmaktadır. Bir yılda kullanılan miktar, yıllık yatırım programının I/3'ü oranına denk gelmektedir.

Garantili krediler:
2002 yılında yürürlüce giren Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile önceki yıllarda alınan Hazine garantili dış proje kredileri için kamu kuruluşları ana borçlu haline getirilmiştir. IMF ile varılan uzlaşma gereği kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, fonlar ve üniversitelere dış proje kredisi konusunda kolaylıkla "garanti" vermemeyi kararlaştıran Hazine, garanti verdiği, ancak kredi kullanan kuruluşun karşılayamadığı borçlar yüzünden 2002 yılında 1.8 milyar dolar anapara ve faiz ödemesi yapmıştır. Bu borçların faizleri bütçeden ödenmekle birlikte, transfer niteliğinde olmadığından kurumlardan faizi ile tahsil edilmesi gereken ödemelerdir.

2000 yılı sonu İtibariyle kamu sektörüne toplam 6.5 milyar dolar dış proje ve alım garantisi veren Hazine, KİT'ler için 3.4 milyar dolar, belediyeler için 2 milyar dolar, belediye iktisadi teşebbüsleri için 743 milyon dolar, fonlar için ,625 milyon dolar, kalkınma ve yatırım bankaları için 417 milyon dolar yükümlülük altına girmiştir. Hazine'nin en fazla ga-

Tablo 12: Borçlularına Göre Hazine Alacakları

Borçlularına Göre Hazine Alacakları	Dağılımı
Yerel Yönetimler	% 51,66
Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)	% 28
Bütçe Dışı Fonlar	% 10,78
Bankalar	% 7,6
Genel Bütçe	% 0,32
Bankacılık Dışı Finans Kuruluşları	% 0,29
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar	% 0,24
Diğer Kuruluşlar	% 1,11

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (31.12.2002)

ranti verdiği ilk üç kuruluş ise; THY 1 milyar 257 milyon dolar, TEAŞ 960 milyon dolar ve Savunma Sanayi Fonu 544 milyon dolar olarak gözükmektedir.

BÜTÇE VE DIŞ BORÇLANMA İLİŞKİSİ

Türkiye'de, 1986 yılma kadar, iç ve dış borç anapara, faiz ve genel gider servisi bütçe giderlerinin transfer bölümünde gösterilirken, uluslararası karşılaştırmalara ve değerlendirmelere imkan vermek gerekçesiyle, 1986 yılından itibaren bu sistemden vazgeçilmiş vc mali yıl içerisinde ödenecek iç ve dış borç anapara servisleri bütçe dışında özel hesaplarda izlenmeye ve bütçe ile ilgilendirilmeksizin yapılmaya başlanmıştır.

Devlet dış ve iç borç faiz ve genel giderleri ise, bütçeye konulan ödeneklerden ödenmektedir. Ayrıca, bu durum ilgili mali yılın bütçe kanununda açık olarak ifade edilmektedir.

Dış Proje Kredilerinin Kamu Açıklarına Etkisi

Dış proje kredileri kullanımlarının ekonomi, bütçe ve ödemeler dengesi üzerine çok yönlü etkileri olmakla birlikte, bu çalışmada, dış proje kredilerinin bütçe, dolayısıyla kamu açıklarına etkisi üzerinde durulmaktadır Mali açıkların ekonomide yarattığı istikrarsızlıklar ise, ayrı bir inceleme konusudur[5]. Bilindiği gibi, maliye politikaları makro ekonomik dengeleri sağlayarak ekonomik büyümede önemli rol oynar.

[5] Bütçe açığının ekonomik büyüme için gerekli olduğu görüşüne sahip olanlar da bulunmakla birlikle, ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği görüşü genel kabul görmektedir. Süregelen bütçe açıklan, fiyatlar genel düzeyindeki hızlı yükselme ile birlikte kamu kesimi borçlanma gereğini arttırarak faiz oranlarında yükseltmeye yol açmaktadır. Hükümetlerin kayıtdışı ekonomiyi azaltmak amacı ile vergi reformu yapmakta isteksiz olması ise bütçe açıklarının finansmanı için borçlanma politikasının kullanılmasını arttırarak hazine bonosu alan belirti bir gruba vergisiz ek bir gelir ile kaynak transferi sağlanmış olmakladır. Kamu kesiminin hazine bonoları için teklif ettiği yüksek faiz oranlan finansal dışlama etkisi ile özel sektör yatırımlarını ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle, Türkiye'de 1980 sonrası ekonomi politikasının para politikası araçlarına dayanmasını eleştirilerek daha çok maliye politikası araçlarına ağırlık verilmesi gerektiği savunulmaktadır.

Kamu kesiminin 1994 yılından itibaren net dış borç ödeyicisi durumuna geldiğini ve iç borçlanmanın dış borçlanma ile finanse edildiğini görmekteyiz. Genel olarak dış kredilerin, özel olarak ise dış proje kredilerinin etkileri şunlardır:

- Yakın zamanlara kadar bütçe politikasının ekonomik etkileri konusundaki analiz bütçe açıkları üzerinde yoğunlaştığı halde, borçların giderek büyümesi olgusu üzerinde durulmadıgı da ifade edilmektedir[6]. Bütçe açıkları konjonktürel dalgalanmalar yerine yapısal nedenlerle yükseldiğinde ekonomik büyümenin yavaşladığı, reel faiz ödemelerinin ise yükselme eğilimi içine girdiği kabul edilmektedir. Böyle durumlarda bütçe açıkları her yıl büyümekte, kamu borçlarının GSMH içindeki payı da artış göstermektedir. Bütçe açıkları ve reel faiz oranları arttıkça, kamu borçlarının GSMH içindeki payı giderek daha hızlı oranda yükselmektedir. Ayrıca, devlet borçlarının büyümesi ve reel faiz oranlarının artışı, faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içindeki payını da yükseltmekte; sonuçta bütçe açıklarının sürekli arttığı bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Nitekim, dış borç faizleri, ülkemizde, 1970 yılından itibaren sürekli bir artış eğilimi göstererek, dış borçların maliyetini yükseltmiştir.
- Genellikle gözardı edilen ve muhasebe sisteminin yetersizliği dolayısıyla izlenmesi zor olan faiz dışı maliyetler de, dış kredilerin maliyetini önemli ölçüde artırmaktadır. Faiz dışı maliyetler, büyük oranda döviz kurlarının değişmesi dolayısıyla, borç stokunda artış ya da azalışa neden olan çapraz kur etkisinden ve bazı kreditörler tarafından uygulanan maliyet artırıcı unsurlardan kaynaklanmaktadır[7]. Bir kısım ek maliyetlerin de katkısı ile pahalıya mal olan ve verimsiz alanlarda kullanılan krediler, öngörülen faiz yüküne ve sağladıkları faydaya kıyasla ağır bir geri ödeme yükü getirmektedir.
- Türkiye ekonomisinde dış borç stoklarındaki artışların önemli bir bölümü kur risklerinden kaynaklanmaktadır. 1984-1999 dönemindeki kur farklılıkları 23.742 milyar dolarlık bir artışa yol açarken, 20.103 milyar dolarlık azaltıcı etkiye neden olmuştur. Dönem boyunca oluşan net etki 3.639 milyar dolardır[8].
- Dış borçlardan garanti verilen ve devredilen krediler bu yıla kadar, bir sübvansiyon aracı olarak görülmüşlerdir. Dış borçlar kapsamında koşullu yükümlülüklerin (borç garantisi, döviz kuru garantisi ve yap-işlet-devret modeli kapsamında verilen garantiler) tamamı bütçe kanunlarının verdiği yetkiyle bütçe dışında izlenmektedir. Hazine taralından üstlenilen tutarın yıllar itibariyle artması, kuruluşlarca garantili kredilerin bir finansman yöntemi olarak görüldüğünü, asıl borçluları tarafından ödenmemesi de bunların proje fizibiliteleri ve risk analizlerinin olmadığını göstermektedir. Bu yükümlülükler bütçe dışında izlendiklerinden, gerçek mali açık daha fazla olmaktadır. Yükümlülüklerin üstlenilmesi ise, devletin finansman sıkıntısına neden olarak mali istikrarsızlığa yol açmaktadır.

" Tülay Evgin, Dünden BugUne Dış Borçlanınız, T.C., Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, Haziran 2000, s. 11.

[7] T.C. Başbakanlık DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma ve Borç Yönetimi özel İhtisas Komisyonu Ön Rapora, Ankara, 5 Haziran 2000, s. 69.

[8] Hanın Bal, Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul. 2001, s. 306.

- Başlangıçta özel sektörün kullandığı dış kredilerle ilgili bir düzenleme ve riskten koruma mekanizması olarak tasarlanan ve kamu kesimine yükümlülük getirmeyen Dış Krediler Kur Farkı (Döviz Kuru Garantisi) Fonunun gelir ve giderleri arasındaki açık, 1994 yılından sonra, Hazine tarafından karşılanmaya başlamıştır. Böylece, geri ödemesi olmayan özel sektör borçlan bütçe yoluyla kısmen ödenmektedir. 2000 yılında Fon tasfiye edilerek, mevcut yükümlülüklerinin Hazine Müsteşarlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanacağı hükme bağlanmıştır. 1999 yılı sonuna kadar fona yaklaşık olarak 1 milyar dolar tutarında para aktarılmıştır[9].

Devirli ve garantili kredilerin artısı:

Kuruluşlara sağlanan devirli ve garantili krediler Hazineye büyük yük getirmekte ve giderek artmaktadır. Bu kaynakların devlete geri dönüşü düşük oranda gerçekleşmektedir. Hazine tarafından ödeme garantisi verilen krediler Hazine'nin borçları arasında yer almaz. Bu kredilerin ödemelerinin krediyi kullanan kuruluş tarafından yapılması gerekir. Ancak, kuruluşların ödeme güçlükleri nedeniyle garantili kredilerde Hazine'nin ödemeyi üstlenmesi yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Hazine'nin garantör olduğu kredilerden üstlendiği ve henüz geri tahsil edemediği tutar 1999 yılında 1.3 katrilyon liraya ulaşmıştır.

Devirli kredilerin asıl borçlusu Hazinedir. Ancak, Hazine bu kredileri çeşitli kuruluşlara kullandırmakta ve esasen geri ödemeyi bu kuruluşlardan yapılan ödemelere istinaden gerçekleştirmektedir. Fakat, borçlanma programlan, kredileri devralan kuruluşların Hazineye taahhüt ettikleri ödemeleri yapmamaları durumunda aks ayabi İm ektedir. Devirli kredilerden kaynaklanan Hazine alacakları 1999 yılında 362 trilyon liraya ulaşmıştır.

Dış proje kredilerinin maliyeti:

Kamu dış borçlanmasının faiz koşulları uzun dönemde, uluslararası piyasalardaki eğilimlere bağlı olarak artış göstermiştir. 1980'lerden itibaren az gelişmiş ülkelerin aşırı borçlu konumuna gelmesi ile uluslararası sermaye piyasaları yoğun talep baskısı ile karşı karşıya kalmıştır.

Bu durum dünya faiz haddini genel olarak yükseltmiştir. Dış borcun faiz yükü, uluslararası finans piyasalarında geçerli faiz haddinin, borçlanan ülkenin risk faktörü, borcun vadesi vb. gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak değişir. Türkiye'nin risk priminin yüksek hesaplanması faiz oranlaımın artmasında etkili olmuştur. Faiz oranlarının artışı kamu kesimi dış borçlarının artışı ile birleşerek kamu kesiminin dış borç faiz ödemelerini 1990 yılından sonra, yılda 3 milyar doların üzerine çıkarmıştır.

Dış borç yükü bir yandan dış borcun nominal faiz haddine, diğer yandan çapraz kurlara bağlıdır. Faiz dışı maliyet unsurları Türkiye'nin Amerikan doları üzerinden hesaplanan dış borçlarını 20 milyar dolar civarında artırmıştır. Borç stokundaki artış büyük oranda

[9] I.C.Başbakanlık DfT. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı İhtisas Komisyonu ö n Raporu, s. 7H

[10] a.k., s. 75.

[11] a.k., s. 76

çapraz döviz kurlarındaki değişmeden kaynaklanmakla birlikte, stokta reel değişmeye sebep olan özel maliyet unsurları da bulunmaktadır.

Proje kredilerinin kullanımları üzerinde anlaşmalarla belirlenen birçok kısıtlamalar bulunmaktadır. Bu nedenle bu tür kredilerin, borçlu ülkeye "gizli yük" getirdiği söylenebilir. Borçlu ülkenin dış alımlarını yabancı firmalardan yapması gibi özel koşullar, borçlu ülkeden gizli kaynak çıkışma neden olmaktadır. Örneğin; proje kredisinin kullanıldığı inşaat işlerinde, malzeme ve müşavirlik hizmeti satınalmaları da kreditörün belirleyeceği usuller çerçevesinde yabancı firmalardan ya da konsorsiyumlardan gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca; taahhüt komisyonları, kullanıma bağlı diğer ücret ve komisyonlar ile risk unsurları gerçek maliyetleri yükselten hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, bağlı proje kredilerinde faiz dışı tüm anlaşma koşullan faize ilave edilerek, gerçek maliyetlerin hesaplanması gerekir. Örneğin; kredi anlaşması imzalanır imzalanmaz, kullanılan kısım'için %7-12 gibi yüksek faiz ödenirken, kredinin hiç kullanılmayan kısmı için dahi, taahhüt komisyonu ödenmektedir. Düşük faizle temin edilen kredilerin ise, borçlanma maliyeti düşük görünmekle birlikte, kreditörler genellikle belirtilen tarihten sonra ek süre vermemekte veya büyük direnç göstermektedir. Böylece, harcanamayan tutar (taahhüt komisyonu 4-5 yıl süreyle TCce yabancılara ödenmesine rağmen) yanmakta, kullanılamamaktadır.

Bazı kredilerde uygulanan özel hesaplama teknikleri de kredi maliyetlerini etkilemektedir. Özellikle, 1998 yılma kadar Dünya Bankasından sağlanan kredilerde uygulanan ve döviz havuzu sistemi olarak adlandırılan yeniden değerleme sistemi, dış borç stokunun artışına katkıda bulunmuştur.

Projelerin maliyet ve süre aşımları- ek kredi anlaşmalarına yol açması:
Genellikle, projelerin öngörülen maliyet sınırları içinde ve zamanında tamamlanamaması ana kredi anlaşmasına ek köprü kredi anlaşmalarına sıklıkla başvurulması sonucunu doğurmaktadır[12].

Dış proje kredilerinin geri ödeme kapasitesi:
Dış finansmanın az gelişmiş ülkelerde iki kenarı keskin bir kılıç gibi işleyebildiğin e kimi Dünya Bankası uzmanlarınca da dikkat çekilmektedir[13]. Dış proje kredileri ile gerçekleştirilen yatırımların geri ödeme kapasitesi yaratabilecek nitelikte olmaları gerekir. Bununla birlikte, daha çok altyapı ve danışmanlık hizmetlerine ilişkin bu projelerin geri ödeme kapasitesi oluşturamadıkları görülmektedir.

Coşkun Cangöz, a.k., s 186.
Lessard, 1986.

Dıs *proje kredilerinin sektörel yönlendirme gücü:*

1980'li yılların başından itibaren devletin özellikle otoyollar, enerji ve iletişim gibi altyapı faaliyetlerine yönelmesi ile dış kredi kullanımlarının arttığını görmekteyiz. Bu süreç içerisinde, dış krediler içerisinde program kredileri azalırken, proje kredileri yoğunluk kazanmıştır. Bu kredilerin en uygun koşullara sahip olanlarının altyapı yatırımlarına verilen krediler olduğu tespit edilmiştir. Uluslararası ticari banka kredilerinin de çoğunlukla altyapı yatırımlarıyla ilgili olması, sağlanan sendikasyon kredilerinde kreditörlerin sektörel gelişmede belirleyici olmayı hedefledikleri şeklinde genel bir kanaat oluşturmaya imkan sağlamaktadır[14].

HUKUKSAL YAPI

2002 Yüı Öncesi Mevzuat

2002 yılında kamu borçlanmasına ilişkin genel bir yasal düzenleme yapılıncaya kadar, dış borçlanmanın hukuki dayanaklarına ilişkin mevzuat dağınık ve yetersiz bir görünüm sergilemiştir. İlk düzenleme, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile yapılmıştır[15]. 2002 yılından önce, kamu borçlanması konusundaki başlıca mevzuat şunlar olmuştur:

- 244 sayılı Milletlerarası Anlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Anlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun
- 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu
- Bütçe Kanunları ile bunlara paralel olarak yayınlanan tebliğler (1998-2002 yılları arası)

1998 yılma kadar dış borç kaydı ile ödenek kaydı usul ve esasları yasalarda açık ve kapsamlı bir şekilde yer almamıştır. 1998 yılından başlayarak çıkarılan tebliğler ile düzenlemeler getirilmeye başlamıştır.

Bütçe **Kanunları:**

1998 yılına kadar, bütçe kanunlarında dış proje kredisi kullanımlarının bütçeleştirilmesirıe ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak bu kullanımların, genel hükümler çerçevesinde bütçeleştirilmesi gerekirdi. İlk kez, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 37'nci maddesi ile; yabancı ülke, banka ve kurumlarla veya uluslararası kuruluşlarla yapılmış ve yapılacak anlaşmalara göre genel ve katma bütçeli kuruluşlara dış proje kredisi olarak kullandırılan imkanların dış borç kaydı ve bütçeleştirilmesi esası düzenlenmiştir.

Tebliğler:

1998 tarihli tebliğ ile; genel bütçeli kuruluşların dış proje kredilerinin alınması ve kullanılması aşamalarındaki muhasebe kayıtlarının yapılması ve bütçeleştirmeye ilişkin yetki ve sorumlulukları düzenlenirken, 1999 tarihli tebliğ, katma bütçeli kuruluşları da kapsayacak şekilde genişletilmiş ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde değişiklik yapılıncaya kadar Bakan onayı ile kullanılan borç kayıtlan ile ilgili yeni hesaplar ihdas edilmiştir.

I[1]* Harun Bal, Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul 2001, (M.J. Fedcler ve M. Mukherjee; The reemergencee of developing countries in the international boıu! marcis, Beyond Syıdıcaied Loan.s, 1992), s.211.

^ 1980'li yıllarda, bıı kamına istinaden çıkarılan 28, 30 ve 32 sayılı kararlar ile özel sektör rlış borçlan kambiyo rejimine getirilen Ihiberalizasyon ile serbest hale getirilmiştir.

1999 sonunda yürürlüğe giren diğer bir tebliğ ise, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar dışındaki kurum ve kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının kayıt ve muhasebeleştirilmesine yönelik hükümler getirmiştir.

2002 Yılı Sonrası Mevzuat

Borçlanmayı ilgilendiren mevzuatın dağınık bir yapıda bulunması, yetersizliği, mevcut hükümlerin ise uygulanamaması yeni düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir. 2002 yılında, "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile bu kanuna istinaden çıkarılan "Dış Proje Kredilerinin Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" kapsamında ayni ve nakdi tüm kredilerin kullanımdan önce bütçeleştirilmesi esası getirilmiştir.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi ***Hakkında Kanun:***

28 Mart 2002 tarihli ve 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun "Devlet borçlarının bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması" başlıklı 14. maddesi 1 Ocak 2003'den geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla;

* İç ve dış borçlanma;
* Hibe alıp verme;
* Nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesi;
* Dış borçların ikraz, devir ve garanti edilmesi; ve
* İç ve dış borçlar ile alacaklarının yönetilmesi, izlenmesi ve bütçeleştirilmesi

ile ilgili düzenlemeler tek bir hukuki mevzuat altında toplanmıştır.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi ***Kanununun Getirdiği*** Yenilikler

4749 sayılı Kanunun 14. maddesinde;

"İkraz ve tahsis edilen krediler ve sağlanan Hazine garantileri kapsamında konsolide bütçeye tabi kullanıcı kuruluşlarca yapılacak her türlü yatırım harcaması, yılı bütçesinin ilgili tertipleriyle iliş kile ndirilir. Bu kapsamda, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından proje kredisi olarak kullanılacak her türlü imkanın, kullanımdan önce bütçeleştirilmesi esastır." denilmektedir.

Böylece genel ve katma bütçeli kuruluşlar için;

- Kullanımdan önce bütçeleştiriİme esası getirilmiştir.
- Kullanım başvuru formlarının saymanlıklar tarafından onaylanması ve kullanım tutarının bütçe ödeneği ile ilişkilendirilmesi sağlanmıştır.
- Özel hesaptan ödeme yapıldıktan sonra gerekli belgelerin (Proje Uygulama Birimleri) PUB'a değil saymanlığa iletilmesi öngörülmüştür.
- Bir özel hesabın birden fazla kullanıcı kuruluşu olması durumunda, her bir kullanıcı için ana hesabın altında tali hesaplar oluşturularak her bir kurumun yükümlülüğünün belirlenebilmesi olanağı getirilmiştir.

Konsolide bütçe dışındaki kuruluşlar için ise;

- Kendi bütçeleri ve muhasebe sistemleri içinde ödenek ve gider kaydedilmesi esastır.
- Dış finansman imkanlarından yapılan tüm kullanımlar dış borç kaydı yapılmak üzere Hazine Müsteşarlığına bildirilir.

Önceki uygulama:
1998 sonrasında Bütçe Kanunlarına borçlanma limiti konusunda hüküm konmaya başlamıştır. 2002 yılında, dış borçlanmalar için yerel yönetimlere 500 milyon Dolar; diğer kuruluşlara 4.5 milyar dolar (yap-işlet-devret projeleri için limit yok) olarak belirlenmektedir.

Yeni uygulama:
Mali yıl içinde sağlanacak garanti limiti kapsamına yerel yönetimler ve KİT'lerin yanı sıra yap-işlet-devret projeleri de dahil edilmişür. Sağlanacak garanti miktarı her yıl Bütçe Kanunlarında (daha önce olduğu gibi) belirtilerek, ayrıntıları yönetmeliklere bırakılmıştır.

Dış Proje Kredilerinin Di; Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesi ne ***ilişkin Esas*** ve Usuller ***Hakkında*** Yönetmelik:
Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca genel ve katma bütçeli ile genel ve katma bütçe dışı kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının disiplin altına alınması ve borçlanma limitinin aşılmasının önlenmesi amacıyla yayınlanan yönetmelik 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir,

2003 Yılı Bütçe ***Kamnu:***
Genel bütçe giderleri 146 katrilyon lira öngörülen 2003 yılı bütçesine dış proje kredileri karşılığı 2,7 katrilyon lira ödenek konulmuştur.

Diger ilgili yönetmelikler:
"Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik;
"Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkındaki Yönetmelik";
"Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik";
"Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik";
"Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ"

Muhasebe Yönetmeliği
Devlet muhasebesi hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle, devlet muhasebesi malt hesap verilebilirligin ve saydamlığın anahtar unsurudur. Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır. Bu yönüyle, devlet muhasebesi politika oluşturanlara, yatırımcılara, akademisyenlere ve diğer ilgili kişi ve kuruluşlara karar alma ve bu kararların uygulanması sürecinde zamanında, doğru ve tutarlı bilgi sağlar. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun etkin olarak uygulanabilmesi de muhasebe sistemine dayalı bir veri tabanının oluşturulmasına bağlıdır.

2003 yılında, dış borçlarla ilgili hesaplar için yeni muhasebe yönetmeliği düzenlenerek, özellikle ayni kredi kullanımlarının muhasebeieştirilmesine yönelik yeni hesaplar ihdas edilmiştir. Yönetmelik taslağında, borçların tüm aşamalarının takip edilmesi amacıyla yeni bir kod sistemi geliştirilmiştir. Ancak, öngörülen hesap sistemi, dış borçlara ilişkin uygulama sonuçlarını temel muhasebe ilkelerine uygun olarak takip etme imkanı vermemektedir. Sözkonusu yönetmeliğin uygulanması durumunda teyit mekanizmasının muhasebe sistemi dışında takip edilmesi nedeniyle dış borç işlemlerinin önemli bir kısmı ve bütçe giderleri muhasebe sistemi dışında kalacaktır. Bu durum, Sayıştay'ın denetim ve raporlama faaliyetlerini olumsuz şekilde etkileyecektir.

DIŞ PROJE KREDİLERİ İLE İLGİLİ SORUNLAR

Dış proje kredisi uygulamaları (ayrıca; garantili dış borçlar, devirli krediler, yap işlet devret/yap işlet projeleri gibi koşullu diğer yükümlülükler) nedeniyle bütçe dışı dolaylı harcamalar önemli harcama büyüklüklerine ulaşmıştır. Devletin varlıkları ilgili kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyinde olmaması, yarı mali nitelikteki işlemlerin ve koşullu yükümlülüklerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçleriyle yeterince ilişkilendirilmemesi, devletin taahhütleri konusunda tam bir bilgiye sahip olunmaması gibi nedenlerle bütçe, kamu harcamalarının boyutunu ve yapısını yansıtmaktan uzak olmuştur.

Etfein bir ***borç*** yönetiminin ***olmaması:***

2003 yılına kadar, bütçe kanunları dış borçlanmada ve borç servislerinin yapılmasında bir yetki kanunu olarak kullanılmıştır. Açık ve kapsamlı yasal düzenlemelerin olmaması nedeniyle etkin bir borç yönetimi sistemi kurulamamıştır. 1998 yılından başlayarak, çıkarılan tebliğler ile dış borç kaydı ile ödenek kaydı usul ve esasları belirlenmiştir. 2002 yılında, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu yürürlüğe konulmakla birlikte, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununda da değişiklikler yapılması gerekmektedir.

Mali disiplinin ***sağlanamaması:***

Bütçe, muhasebe ve istatistik kayıtlarının birbirinden farklı olması mali disiplini engellemektedir. Mevcut bütçe sisteminin saydamlıktan uzak olmasının yanısıra, -konsolide bütçeye tabi dış proje kredilerinin bütçe leşti rilmesin de olduğu gibi- bütçeye aykırı uygulamalar da, bu duruma yol açmaktadır.

Dış ***proje kredilerinin*** bütçelestirilmemesi:

Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım talepleri DPT tarafından incelenmekte, yıllık programlara bağlanmakta ve genel-katma bütçeli kuruluşların ilgili mali yıl bütçelerine ödenekleri konulmaktadır. Dış proje kredilerinin çoğunlukla borçlusu Hazine olmakta veya Hazine'ce garanti sağlanmaktadır. Normal koşullarda dış proje kredisi ile yapılacak bir yatırıma veya İhaleye Maliye Bakanlığınca vize verilmekte ve bu yatırım harcamasında kullanılan kredinin borç kaydının Hazine tarafından; ödenek kaydının ise Maliye Bakanlığınca yapılması gerekmektedir. Yatırım harcamasına ilişkin teknik "ayrıntılar" Lse DPT tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile Ekim ayında yürürlüğe giren ve ertesi yıla ait yatırım programının "Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karay'da belirtilmektedir.

Özellikle, borç kaydı yapılan dış kredi kullanımları yılı bütçe ödenekleri ve yatırım programında yer alan yatırım ödenekleri ile ilişkilendirilememiştir.

Bütçe kamu kaynaklarının nasıl sağlanacağı ve kullanılacağına ait yetkinin parlamento tarafından hükümete verilmesi sonucu ortaya çıkan belge olduğundan, kamu harcama ve gelirlerinin bütününü kapsamalıdır. Oysa, harcama ve gelirlerin tamamı bütçe içerisinde izlenmediği gibi, muhasebe standartlarının da gelişmemiş olması nedeniyle net borçlanma miktarları programlanan bütçe finansmanlarını aşmaktadır.

Hazine Müsteşarlığının borçlu sıfatıyla sağlayarak tahsis yoluyla genel ve katma bütçeli, devir yoluyla bütçe dışı kuruluşlara kullandırdığı dış kredilerden özellikle ayni dış kredi kullanımları kayıt altına alınamamaktadır. Genel ve katma bütçeli kuruluşların ayni dış kredi kullanımlarıyla ilgili bilgi ve belgeleri Hazine Müsteşarlığına göndermemeleri kayıtların sağlıklı tutulmasını engellemiştir.

Kamu kurumlan, birkaç istisna dışında, 1998'den önce ayni nitelikteki kredi kullanımlarını hiçbir makama borç ve ödenek kaydedilmek üzere bildirmemekteydiler. Sadece DPT'ye aylık veya üç aylık bir formatta çoğunlukla istatistiki amaçlı olarak kullanılmak üzere belirli bilgileri göndermişlerdir. Kullanılan dış proje kredilerinin nakil kısmı ödenekleşirken, ayni nitelikteki kullanımların çok azı veya hiçbiri bütçeleştirilmemiştir. Böylece dış proje kredileri ile yapılan yatırımların çok azı harcama rakamları içerisinde görünmüştür. Buna karşılık kalan kısımları yatırım harcaması olarak ne bütçe giderlerine, ne de bütçe açığına yansımıştır.

Diğer yandan mali yıl içinde yatırım programında yer alan yatırım tavanlarının "revize" edilmesi veya yatırım programında hiç yer almayan bir projenin yılı içinde programa dahil edilmesine yol açan bu tür mekanizmalar saydamlık ve mali disiplini azaltıcı olmuştur. Bu durum kaynağı yurtdışından sağlanan bir yatırım harcamasının makro iktisadi etkilerinin olmayacağı, hatta bir etki olsa bile bunun olumlu olacağı eğiliminden kaynaklanmaktadır.

Bu nedenle, konsolide bütçe gerçekleşmeleri sonucundaki bütçe açığı, gerçek bütçe açığını yansıtmamaktadır. Dış finansmanla sağlanan yatırımların harcamaları sağlıklı olarak bütçeleştirilmediginden, dış kaynaklı yatırımlar olduğundan az göründüğü gibi, dış finansman tutarı da sağlanan dış finansmanların tutarını net olarak gösterememektedir[11]\

Önceki yıllarda, konsolide bütçe dış proje kredi kullanımları Hazine Müsteşarlığı, DPT. Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası kayıtlarında farklı şekilde yer almıştır. Yeni düzenlemeler ile kayıtların sadece Hazine tarafından tutularak Merkez Bankası verileri ile karşılaştırılması yoluna gidilmesi tutarsızlıkları önlemiştir.

[11] Candan Ozcjii, Dış Finansmanla Sağlanan Proje Kredileri Kullanımlarının Ödemeler Dengesi ve Bütçe Açısından Değerlendirilmesi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara 1995, s. 29.

DPT ve Maliye Bakanlığı verileri arasındaki fark, dış proje kredisinin döviz olarak kullanılan, ancak bütçeleştirilmesi yapılmayan tutarın bir bölümünü karşılamaktadır. 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 yayüabilmektedir. Dolayısıyla bu kredilerde, kreditör ve kullanıcı kuruluş bilgileri arasında yapısal olarak bir gecikme bulunmaktadır. Dolayısıyla, konsolide bütçe açığı ve finansmanı ülkenin gerçek bütçe açığının ve sağladığı dış finansmanın önemli bölümünü yansıtmamaktadır.

Muhasebe sistemindeki eksiklikler, açıklanan verilerin yeterlik düzeyi, mali risklerin hesaplanmaması, iç kontrol mekanizmalarının oluşturulmaması, iç ve dış denetimlerin gerçekleştirilmemesi mali saydamlığı engelleyen, dolayısıyla mali disiplinin bozulmasına neden olan unsurlardandır.

Kredi maliyetlerinin yüksekliği;

Proje kredilerinin kullanımları üzerine anlaşmalarında birçok kısıtlamalar bulunmaktadır. Proje anlaşmalarına malzeme alımları ve ihalelerle ilgili maliyeti artırıcı özel şartlar konulmakta, kredi tutarlarının hesaplanmasında kullanılan bazı metotlar da maliyeti önemli şekilde artırabilmektedir.

Krediden krediye değişiklik gösteren taahhüt komisyonundan, lider banka ücretine, idari ücretten, cep ödemelerine kadar çok sayıda ve farklı oranlarda ücret ve komisyon ilave maliyet kalemleri olarak faiz ödemesinin üzerine eklenmektedir. Özellikle, kullanılmayan bakiye üzerinden anlaşmada belirlenen oran dahilinde ödenen taahhüt komisyonu gibi ödemelerin kredi maliyetine etkilerini ancak bütün kullanımların tamamlanmasından sonra tespit etmek mümkün olabilir.

Uygulama safhasında da, fizibilitelerin hazırlanmasındaki zaaflar nedeniyle proje maliyetleri yükselmekte, yatırım programlarına uyumda ve kısmen iç kaynak kullanan projelerin finansmanında güçlüklerle karşılaşılmaktadır.

Kredilerin önemli bir kısmı altyapı ve danışmanlık hizmetleri için harcanmaktadır. Dolayısıyla proje yatırımları kredi geri ödemelerini karşılayamamaktadır. Geri ödemeler vergi gelirlerinden ya da yeniden borçlanmak suretiyle karşılanmaktadır.

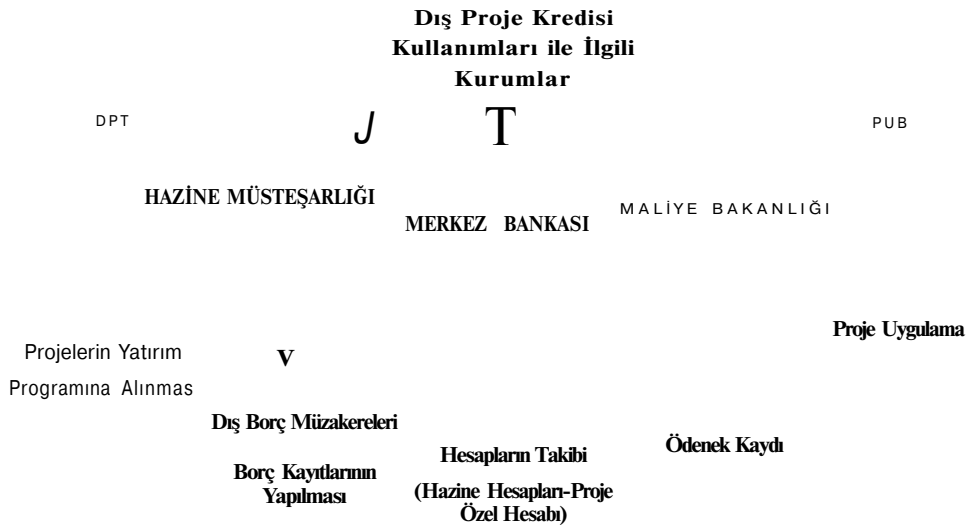
Krediler, kuruluşlar tarafından düzenli kullanılamamaktadır. Önemli miktarda kısmen veya tamamen iptal edilen kredilere ve kredi kullanımlarında gecikmelere rastlanmaktadır. Bunun nedenleri kurumlardaki bilgi eksikliği, bütçeleştirme ve yatırım programlarına alınma işlemlerinde karşılaşılan sorunlar ve bir kısım kredilerde öngörülen zaman alıcı prosedürlerdir.

Müteahhitlerin temin ettiği kredilerde kredilerin maliyeti kontrol edilememektedir. Bu durum kredi maliyetlerini yükseltmekte, sonuçta maliyet artışı Hazine'nin kendi borçlanmasına da yansımaktadır. Sorun, dış kredili ihalelerin değerlendirilme usulünden kaynaklanmaktadır. Uygulamada Hazine'nin onayı olmadan kredili ihalelere çıkılma maktadır. Bu ihalelerin, biri teknik, diğeri de kredi koşullarını belirleyen olmak üzere iki şartnamesi bulunmaktadır. Uygulamada bu iki şartnamenin bir bütünlük içerisinde değerlendirilmesinde sorunlar yaşanmakta, sonuçta projelerin maliyeti bir bütün olarak görülememektedir'[7].

Koordinasyon eksikliği:

Dış proje kredilerinin sağlanmasından kullanımına, bütçeleştirilmesinden muhasebeleştirilmesine ve denetimine kadar geçen süreçte Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Merkez Bankası, Sayıştay ve kredi kullanıcı kurum ve kuruluşların sürece çeşitli şekillerde dahil olmaları ilişkilerde koordinasyonun önemini arttırmaktadır. Ancak, Dış Borçlan İzleme Komitesi oluş turu 3un caya kadar, borç kayıt ve izleme çalışmalarında işbirliği yapılmaması önemli sorunlara yol açmıştır.

Tablo 13: *Dış Proje Kredisi Kullanımları ile İlgili Kurumlar*



[17] T.C. Başbakanlık DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma ve Borç Yönetimi Özel İhtisas Koalisyonu ön Raporu.**

Hesap verme sorumluluğunun olmaması:
1980'li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanların oluşmasına yol açmıştır.
Bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde mali disiplini sağlamak, kontrolünü güçlendirmek; bütçe İşlemlerinin saydamlığını ve güvenilirliğini arttırmak için, iç kontrollerin geliştirilmesi, kurumsal yetki ve sorumlulukların açıklıkla belirlenerek, işbirliği anlayışının benimsenmesi ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların yerleştirilmesi gerekir.

ETKİN BORÇ YÖNETİM POLİTİKALARI İÇİN BAZI ÖNKOŞULLAR
Borç politikalarının başarıya ulaşması, uygun bir hukuki altyapı ile mali düzenleme ve denetim çerçevesine bağlıdır. Borç yönetiminde, borçların tüm boyutlarıyla izlenmesi ve servis kapasitesine ilişkin standart analizlere tabi tutulması sözkonusudur. Borç yönetiminin etkinliği ise, büyük ölçüde stratejik planlama ile mali raporlama ilkelerinin uygulanmasına bağlıdır.

Stratejik planlama:
Dış kredili projeler için de geçerliliğini koruyan kamu yatırım projelerinin stratejik önceliklere dayandırılmaması, bu kredilerin etkin ve verimli kullanımını işin başından itibaren olumsuz olarak etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mali *raporlama:*
Dış proje kredisi kullanım süreçlerinin incelenmesi mali raporlamanın önemini göstermektedir. Dış proje kredilerinin bütçe dışı kullanımları devlet muhasebe sistemlerinin dolayısıyla, kamu mali raporlama sistemlerinin de yeniden sorgulanmasını gündeme getirmektedir.

Bilgi sistemleri:
Öncelikle, merkezi otoritenin gerektiğinde müdahale edebilmek için dış borçların tam resmini her zaman görebilmesi gerekir. Fakat, kamu dış proje kredileri ne ölçüde önemli ise, o ölçüde analiz eksikliği görülmektedir. Dış proje kredilerinin bütçeye yansımaları ve makroekonomik etkilerinin belirlenebilmesi için, dış proje kredilerinin kaydı, vade analizi, ortalama faiz analizleri, sabit-değişken faiz bileşimi, kısa-orta ve uzun vadeli kredilerin tutan, kur riskleri ve benzeri analizlerin yapılmasını gerekmektedir. Oysa, borç yönetimi olgusunun uzun süre ihmal edilmesi nedeniyle, ülke dış borçlan hakkında sağlıklı veriler ortaya konulamamıştır. 1997 yılından itibaren ise Hazine Müsteşarlığı'nda borçlarla ilgili veri tabanlan yeniden oluşturulmaya başlanarak, 2002 yılında tamamlanmıştır. Mevcut olan ve istatiski ve operasyonel amaçlı olarak kurulmuş dış borç bilgi sisteminin dış borç muhasebe bilgi sistemine dönüştürülmesi işlemleri ise devam etmektedir,

Kamu borç hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla politika belirleyicilerin, devlet borç bilgilerini amaca uygun ve güvenilir biçimde tutan ve yayınlayan bir bilgi sistemine dayan-

malan gerekir. Güvenilir borç bilgilerinin üretilmesi belirli koşullar altında daha kolaydır^;

- Bütçe, nakit ve kamu borçlanma operasyonlarında tek tip bir devlet muhasebe sisteminin düzenli bir şekilde kullanılması;
- Entegre bir veri tabanının; nakit, bütçe ve kamu borç verilerinin tutarlılığını sağlaması ve operasyon birimleri içinde ve arasında bilgi akışını kolaylaştırması;
- Muhasebe standartları ile tek tip muhasebe sistemi ve raporlama yükümlülüklerinin biçim ve içeriğinin belirlenmesi;
- Kurumlararası koordinasyon gruplarının, bilgi sistemlerinin güvenilir ve ihtiyaçlara duyarlı bir tarzda gelişmesini yönetmesi.

Kamu borçlanma işlemleri bakımından nakit bazlı veya karma sistem yerine tahakkuk esaslı muhasebe tavsiye edilmektedir. İşlemlerini nakit esasına göre kaydeden hükümetler, satın alınan ancak bedeli henüz ödenmeyen mal ve hizmetlerin satıcılarına karşı yükümlülüklerini -ki, genellikle önemli miktarda taahhütlerdir- gözden kaçırabilmektedirler. Benzer şekilde, kredi ve borç garanti programlarını nakit esaslı muhasebe içinde yürüten hükümetler, yükümlülüklerini, taahhütleri üstlendikleri zamandan çok istihkakları ödedikleri zaman kabul edebilirler. Bu muhasebe metodu kamu borçlarının olduğundan daha az gösterilmesine neden olmakta ve kredi yöneticileri bakımından yanıltıcı teşvikler oluşturmaktadır. Zamanında verilen kamu borçlanma raporları mevzuata aykırılıkların önlenmesine ve parasal değerlerin korunmasına yardımcı olur.

Borç yönetiminin diğer ilkesi, borç ödemelerinin borçla yapılan yatırımdan elde edilecek gelir ile uyumlu olmasının sağlanmasıdır. Ayrıca, bu ilke içerisinde reel faizler ile yatırımın reel getirişinin en azından eşdeğer olması da istenilmektedir.

Borcun yabancı para bileşiminin riskleri karşılayabilecek şekilde belirlenmesi de borç yönetiminin ilkelerindendir

İkinci Bölüm

DIŞ PROJE KREDİLERİNİN DENETİMİ

İç Denetim

Dış proje kredilerine ilişkin anlaşmalarda denetimin bağımsız denetim firmalarına yaptırılmasına İlişkin bazı hükümler bulunmaktadır. Genellikle, müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin satın alınması yoluna gidilmekle birlikte, kamu kurumlarının özel sektör tarafından denetlenmesinin yasal dayanağı bulunmadığından, sözkonusu denetim Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.

Dış Denetim: Sayıştay Denetimi

Anayasa'nın 160. maddesi ve Sayıştay Kanununun 1. maddesi uyarınca; Sayıştay, TBMM adına, genel ve katma bütçeli idarelerin bütün gelir ve gider ve mallarını; 28. madde gereğince, devlete ait bütün borç ve alacak işlemlerini kaydedip denetlemekle görevli ve yü-

'° T.C. Sayıştay Başkanlığı, Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri İle İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber (Çeviren: Safiye Kaya), Araştırma/lnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara, Ekim 2002, s. 25.

kumludur. Sayıştay, borçlanma faaliyetlerini denetlemekle birlikte, 2003 yılına kadar dış proje kredilerinin bütçeleştirilmemesi, bu harcamaların denetim dışı kalması sonucunu doğurmuştur. Proje Uygulama Birimlerince yapılan harcamalar saymanlık hesaplarına dahil edilmediğinden, genel ve katma bütçeli kurumların mali denetimlerinin kapsamı dışında kalmıştır. Sayıştay, 2002 yılında, uygulayıcı kuruluşların kullanım bilgilerini kesinleştirmeye yönelik proje inceleme çalışmalarını başlatmıştır.

Sayıştay tarafından Hazine Müsteşarlığı'nın denetimi kapsamında devlet borçlarının denetlenmesi sonucu ise; Devlet Borçları Saymanlığının "Dış Borç Hesabı"na 1995 yılından bu yana hesaba ilişkin kayıtların tam, uygun ve doğru olmadığı gerekçesiyle uygunluk bildirimi verilmemektedir. 1997 yılından başlayarak dış devlet borçlarından doğan Hazine alacaklarının takip edildiği "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı"na da uygunluk bildirimi verilmemiştir. 1998 yılından itibaren ise, "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı" da uygunluk bildirimi almamıştır. Bunun üzerine, Hazine tarafından sorunların çözümüne yönelik faaliyetler kapsamında, muhasebe esaslı borç veri tabanı sistemi oluşturma çalışmaları başlamıştır.

Kamu Borçlarının Denetimlerinde Yeni Açılımlar

1998 yılında, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Kongresine sunulan Kamu Borçları Komitesi raporunda, Sayıştaylarm kamu borçlarının denetimindeki rolüyle ilgili tespitlerde bulunulmuştur. Küresel finans piyasalarının dalgalanmalarındaki artış, karmaşık borçlanma araçlarının ve uygulamalarının ortaya çıkışı, borçlanma araçlarının değerlendirilmesindeki istikrarsızlık ve borçların kamu kurumlarınca raporlanmasında görülen şeffaflık eksikliği Sayıştaylar açısından önemli sorunlar yaratmaktadır.

Ulusal yüksek denetim kurumu olarak Sayıştaylar, kamu borçlanmasının mali denetiminin yanısıra, borç yönetimi faaliyetlerinin risk denetimlerini de gerçekleştirmektedirler. Örneğin, risk değerlendirmesi, denetçileri hangi olay ve durumların borç yönetiminin borç bilgilerini kaydetme, izleme ve raporlama yeteneğini etkilediğini belirlemeye yöneltebilir. Bazı Sayıştaylar devlet borçlarının sürdürülebilirliğini, bütçe esnekliğini ve borçların geri ödenmesinde ortaya çıkan zaafiyeti ölçmek için yüksek düzeyli göstergelerden yararlanmaktadır.

Dış *Proje Kredili Faaliyetlerin Performans Denetimi:*

Kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun, kuruluşun, faaliyetin ya da programın değerlendirilmesi olarak tanımlanan performans denetimi, bazı ülke Sayıştaylarında olduğu gibi proje bazında da gerçekleştirilebilir.

SAYIŞTAY HAZİNE İŞLEMLERİ RAPORLARI VE DIŞ KREDİLERİN DENETİMİ

1995-1998 Yılları Arasındaki Sayıştay Hazine İşlemleri Raporları

Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığınca tutulan dış borç hesaplarının kayıtlarının güvenilirliği ilk defa, 1996 yılında Sayıştay tarafından TBMM'ne gönderilen 1995 yılı Hazine İşlemleri Raporunda ele alınmıştır. 1995 yılı Devlet Borçları Saymanlığı Hesabının incelenmesi sırasında 'Dış Borçlar' Hesabına kur farkı adı altında yapılan 599 trilyon

liralık kayıt uygun bulunmamış ve 1995 Mali Yılı Uygunluk Bildirimi ekinde sunulan Sayıştay Raporunda tenkit edilmiştir.

Bu raporda muhasebe açısından kabul edilemez, detayı gösterilmeyen kayıtlara dikkat çekilmiştir. Rapor üzerine TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, dış borç hesaplarını Kesin Hesap Kanunundan çıkarma kararını vermiş ve sorunun çözümünü bir sonraki yıl kesin hesap görüşmelerine ertelemiştir.

1997 yılında Sayıştay Genel Kurulunca kabul edilerek TBMM'ye gönderilen 1996 yılı Hazine İşlemleri Raporu ve İzleme Raporunda dış borç hesaplarındaki sorun daha detaylı şekilde ele alınmıştır. Bu raporlara göre sorun sadece dış borç hesapları ile ilgili değildir. Muhasebeden bağımsız olarak takip edilen ve dış borç rakamları ile ilgili yegane kaynak olan dış borç veri sisteminde de sorunlar vardır. Hem muhasebe hem de veri sistemlerinin yetersizliğinden dolayı, yanlışlıklarının ötesinde yapısal sorunları bulunmaktadır.

1997 yılı raporlarında Hazine Müsteşarlığında sözkonusu sorunların çözümü yönünde çalışmalar yapılmakta olduğu belirtilmiş ve bu çalışmaların olumlu netice vermesi için, Sayıştay olarak bazı önerilerde bulunulmuştur. Öneriler Plan ve Bütçe Komisyonunda oylanarak kabul edilmiştir. 1997 yılı raporları neticesinde, 1996 yılı dış borç hesaplan için de uygunluk verilmemiştir.

1998 yılında, Sayıştay Genel Kurulunca kabul edilerek TBMM'ye sunulan 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda ise yukarıda tespit edilen sorunlar belirtildikten sonra, 1997 yılında sorunların çözümüne yönelik olarak yapılan çalışmalar ve 1997 yılı sonu itibariyle gelinen nokta açıklanmıştır. Bu açıklamalara göre;

"Hazine Müsteşarlığında dış borç veri sisteminin yenilenmesi için yapılan çalışmalar çerçevesinde, 1997 yılında eski sistem terk edilerek, yeni sistem ile çalışılmaya başlanmıştır. Ancak, yeni sistemin çalışması ile ilgili şu sorunların ortaya çıktığı gözlenmiştir:

Dış borç kullanım kayıtları Hazinede sisteme gecikmeli olarak kaydedilebilmektedir. Kreditör verilerine dayanan kullanım kayıtlarının, kullanıcı kayıtları ile karşılaştırılması çalışmaları gecikmeli yapılmaktadır. Ayrıca, bazı kredilerin sisteme kaydında yapısal sorunlarla karşılaşılmaktadır."

1996 ve 1997 yıllarında yapılan çalışmalar, dış borç veri tabanının hatalı veriler içerdiğini göstermiştir. Kullanım ve geri ödeme bilgilerinin yanlış kaydedilmesinden kaynaklanan hatalar, borç stokunun da yanlış olması sonucunu doğurmuş ve 1996 yılı "Dış Borçlar Hesabı" reddedilmiştir. Tespit edilen bu hususlartn Meclis Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmasından sonra;

J998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 37. maddesi ile kuruluşlara, dış proje kredisi kullanımlarını 30 gün içinde Hazine Müsteşarlığına bildirimde bulunma zorunluluğu getirilmiştir, Iîuna ek olarak, 1997 yılı Sayıştay, Dış Borç İzleme Raporunun Plan ve Bülçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, raporda yer alan dış borçların takibine dair sorunların çözümü için bir komisyon kurulması önerisi oylanarak kabul edilmiş ve çalışmaların Hazi-

ne Müsteşarlığının koordinatörlüğünde ve Sayıştay'ın görüş ve önerileri doğrultusunda yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Bu çerçevede, Hazine'den sorumlu Devlet Bakanının onayı ile 3.2.1998 tarihinde Hazine Müsteşarlığının koordinasyonu ve Sayıştay'ın gözetiminde Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve T.C. Merkez Bankasının katılımıyla "Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi" oluşturulmuştur.

Komite çalışmaları sonucunda 1998 yılı Nisan ayında "Dış Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Tebliğ" yayınlanmıştır. Tebliğde genel ve katma bütçeli kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarını bütçeleştirmelerini ve her bir kullanımı, dış borç kaydı yapılması için Hazine Müsteşarlığına bildirmelerini öngören düzenlemeler yapılmıştır.

Dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili çalışmalar 1999 yılında da devam etmiş ve 1998 yılında çıkarılan tebliğ yürürlükten kaldırılarak yeni tebliğ 28 Nisan 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yürürlüğe giren bu yeni tebliğde kayıt ve bütçe (estirilmeye ek olarak dış borçların muhasebeleştirilmesi ile ilgili hükümler getirilmiştir.

Bu hükümlerle, Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde mevcut hesaplara eklenmek üzere ihdas edilen "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı", "Kredi Anlaşmaları Hesabı", "Proje Özel Hesabı" ve "Ayni Kredi Kullanımları Hesabı" İle kredi kullanımları ile ilgili olarak kullanıcı kuruluşların yapması gereken kayıt ve muhasebe işlemleri ile ilgili yapılan düzenlemelerle dış kredi kullanımlarının doğru ve tam olarak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi amaçlanmıştır.

Proje Kredileri:

Devirli ve Tahsisli Krediler:
Devirli ve tahsisli krediler Hazine'ce temin edilip bütçe kanunları ile verilen yetkiye istinaden kurumlara devredilmektedir (1998 yılı Bütçe Kanunu 38. madde). Hazine, devirli kredilerin ödemelerini kreditöre doğrudan kendisi yapmakta, ancak ödediği miktarları kullanıcı kurumlardan nakden veya kurumların alacaklarına mahsuben geri almaktadır. Ancak, Sayıştay'ca yapılan denetimlerde edinilen bilgiler, devirli kredilerle ilgili olarak Hazine Müsteşarlığından alman bilgilerin eksik olduğunu göstermiştir. Hazine Müsteşarlığı tarafından alındıktan sonra kurum ve kuruluşlara devredilen söz konusu dış kredilerin tam listesi Sayıştay'a sunulamamıştır. Devirli kredilerle ilgili gerçekçi değerlendirmelere ulaşılması ancak Hazine Müsteşarlığının vadesi geçmiş ve vadesi gelmemiş bütün devirli kredi alacaklarının bilinmesi ile mümkün olabilecektir.

Proje finansmanı amacıyla dış ülkelerden alınarak kuruluşlara devredilen dış proje kredilerinin dış borç kaydının yapılması ve bütçeleştirilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının ortaklaşa çıkardıkları 16 Nisan 1998 tarihli "Dış Proje Kredilerinde Dış Borç Kaydı ve Bütçeleştirme İşlemlerinde Uygulanacak Esas ve Usuller" hakkındaki Tebliğde, kuruluşlarca yapılan nakdi ve ayni kullanımların

kayda alınması ve bütçeleştirilmesi amacıyla işlemler ihdas edilmiştir. Bu işlemlerin en önemlileri, kuruluşların yaptıkları kullanımları bir form (Dış Proje Kullanım Formu) ile Hazine Müsteşarlığına bildirmeleri ve bu bildirimlerin kaydının yapdmasmı müteakiben bütçeleştirilmesi için Maliye Bakanlığına gönderilmesi işlemleridir. Bu tebliğe göre, 1998 yılında genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından yapılan kullanımlardan "dış proje kullanım formu" düzenlemek suretiyle 113 trilyonu ayni, 42 trilyonu nakdi olmak üzere 155 trilyon liralık bölümünün dış borç kaydı "yönetim dönemi" süresi sonunda tamamlanmış ve Maliye Bakanlığına bütçeleştirilmek üzere gönderilmiştir.

28 Nisan 1999 tarihinde çıkarılan ve önceki tebliği yürürlükten kaldıran yeni tebliğle Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde ihdas edilen yeni hesaplarla dış borç işlemlerinin daha şeffaf ve açıklayıcı şekilde muhasebeleştirilmesi amaçlanmasına rağmen, uygulamada bu amaç gerçekleşmemiştir.

2001 **Yılı Sayıştay Hazine İşlemleri Raporu ve "Kayıt dışı bütçe" Olgusu**
Hazine Müsteşarlığında bulunan Devlet Borçlan Saymanlığı ve Hazine İç Ödemeler Saymanlığı ile ilgili hazırlanan, Sayıştay Genel Kurulunun 7.10.2002 tarih ve 5042 sayılı kararı ile kabul edilen ve Türkiye Büyük Miller Meclisine gönderilmesi uygun bulunan Sayıştay 2001 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda, kayıt dışı bütçe işlemleri incelenmiştir.

Kayıt dışı bütçe, Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır" esasına göre, bütçede yer alması gereken, ancak bütçe gideri olarak kaydedilmeyen tüm harcamaları ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Buradaki "kayıt dışı" terimi, bu işlemlerin TBMM tarafından hiç bir şekilde izlenemediğini vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır Meclis, kamu kaynaklarının kullanımını bütçe aracılığıyla kontrol eden bir kurumdur. Yıl sonlarında Meclise Kesin Hesap ve Uygunluk Bildirimi adı altında sunulan belgeler, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını gösterir. Ancak, kayıt dışı olarak adlandırılan işlemler Meclis'e sunulan bu belgelerde gider olarak gösterilmemektedir.

Ayrıca, kayıt dışı ifadesi, bu işlemlerin hiçbir kaydının olmadığını göstermez. Bütçe dışına kaydırılan birçok işlem için çeşitli muhasebe kayıtları yapılmaktadır. Ancak, bu kayıtlar, yılı işlemlerinin sonucunu hatalı olarak yansıtmaktadırlar. Gider olarak kaydedilmesi gerektiği halde, çeşitli muhasebe metotlarıyla farklı şekilde kaydedilen işlemlerin. Meclis tarafından sorgulanması mümkün olmamaktadır. Bu sebeple işlemlerin gider niteliğini yansıtmayacak şekilde yapılan kayıtlar bütçe açısından kayıt dışı olarak adlandırılmaktadır.

200i yıh Bütçesi ile ilgili veri/ere göre;
2001 yılında 80,6 katrilyon liralık bütçe gideri yapılmış. 51,5 katrilyon liralık bütçe geliri elde edilmiştir. Bütçe açığı 29,1 katrilyon lira olarak görünmektedir. Bütçe açığı borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Bütçe açığının 29,1 katrilyon lira olmasının tabii sonucu, yıl içinde bu miktarda borçlanma yapılmasıdır. Ancak, 2001 yılı kamu borçlarının kaydedildiği hesaplar üzerinde Sayıştay'ca yapılan incelemede, yıl içinde borçlanma yoluyla elde edilen kaynağın 99,2 katrilyon lira olduğunu göstermiştir.

Anayasa hükmü uyarınca, devlet giderlerinin bütçe ile gerçekleştirilmesi gerektiğinden, borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklarla yapılan giderlerin tamamının bütçede yer alması gerekir iken, bütçe kanunlarında yer alan bir çok hüküm, belirli giderlerin bütçeye gider olarak kaydedilmemesine imkan tanımaktadır. Bütçe dışında kalan bu giderler, borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Sonuçta, borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların bütçe dışında kullanılmasına imkan tanımaktadır.

77,4 katrilyon liralık kayıt dışı giderle birlikte toplam bütçe gideri 158 katrilyon liradır. 5,2 katrilyon liralık kayıt dışı gelir dikkate alındığında bütçe gelirleri toplamı da 56,7 katrilyon lira olmaktadır. Bu durumda gerçek bütçe açığının 101,3 katrilyon lira olduğu görülmektedir. Kayıt dışı olarak adlandırılan bu işlemler, hiçbir kamu kurumunun bütçesinde veya bilançosunda gider olarak kaydedilmemiştir. Bu işlemlerle ilgili olarak yapılan çeşitli muhasebe kayıtları da işlemlerin gider niteliklerinin gizlenmesine sebep olmaktadır. İşlemlerin bir kısmının ise hiçbir muhasebe kaydı bulunmamaktadır.

Dış borçlanma ile finanse edilen işlemler:

Tabloda, 2001 yılında dış borçlanma yoluyla finanse edilen, ancak bütçeye gider olarak kaydedilmeyen işlemler gösterilmektedir. 2001 yılında dış borçlanmalardan elde edilen kaynaklarla finanse edilen işlemlerin 17 katrilyon lirası gider olarak kaydedilmemiştir.

2001 Yılında Dış Borçlanma ile İlişkili Kayıt Dışı Giderler

	Milvar TL
1. Bütçe dışı giderler	1.802.451
2. Konsolide bütçe kuruluşlarının dış borç kullanımı (ayni)	1.258.297
3. Ayni kredi kullanımlarından düşülen	-513
4. Konsolide bütçe - Merkez Bankasından çekilen	529.005
5. İhraç edilen tahvillerin komisyon/gider ödemesi	15.066
6. Kur farklarından kaynaklanan borç artışı	14.392.884
7. Alacak doğuran transferler	837.112
8. Devirli kredi kullanımları (ayni)	325.764
9. Devirli kredi kullanımları (Merkez Bankasından)	511.348
Dış borçlanmayla finanse edilen kayıt dışı giderler	**17.031.851**

1. Bütçe dışı giderler: Tabloda gösterilen giderlerin 3 katrilyon lirası, bütçe gideri karakterindedir.

2. Konsolide bütçe kuruluşlarının dış borç kullanımı (ayni): Konsolide bütçeye dahil kuruluşlar tarafından yıl içinde doğrudan kredi tor lerden çekilen tutarlar karşılığında yapılan giderlerdir. Bu işlemler, kuruluşlar tarafından gider olarak kaydedilmemiştir.

Tabloda yer alan 1-5. kalemlerin kesin hesaplarda gider olarak yer alması gerekir.
3. Ayni kredi kullanımlarından düşülen: Ayni kredi kullanımı olarak kayıtlı tutarlarda, yıl içinde Devlet Borçları Saymanlığı tarafından 513 milyar liralık düzeltme kaydı yapılmıştır. Bu tutarın bir önceki kalemde kayıtlı ayni kredi kullanımlarından düşülmesi gerekir.

4. Konsolide bütçe - Merkez Bankasından çekilen: Yıl içinde bu tutarın 529 trilyon lirası genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından hesaplardan çekilerek kullanılmış, ancak gider kayıtları ihdas edilmemiştir.

5. İhraç edilen tahvillerin komisyon/gider ödemesi: Tabloda dış piyasalara ihraç edilen tahvillerin komisyon ve iskonto gideri ödemesi için kullanılan dış borçlanma tutan gösterilmiştir.

6. Kur farklarından kaynaklanan borç artışı: Hazinenin dış borçları, yıl içinde kur farkları sebebiyle 14,4 katrilyon lira artış göstermiş, bu artış hesaplara dış borçlanma şeklinde kaydedilmiştir.

7. Alacak doğuran transferler: Dış borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların 836 trilyon lirası, genel ve katma bütçe dışındaki kuruluşlara transfer edilmiştir.

8. Devirli kredi kullanımları (ayni): Genel ve katma bütçe dışındaki kuruluşlara devredilen kredilerden 325 trilyon liralık kullanım yapıldığı belirlenmiştir.

9. Devirli kredi kullanımları (Merkez Bankasından): Devirli kredi kullanımlarının bir kısmının Merkez Bankasında açılan hesaplar aracılığıyla kullanıldığı belirtilmişti. Yıl içinde devirli kredilerle ilgili olarak Merkez Bankasındaki proje Özel hesaplarına 318 trilyon lira yatırılmış, ancak 511 trilyon liralık kullanım yapılmış görülmektedir. Aradaki fark, söz konusu hesaplara tahsisli krediler için yatırılan 200 milyon dolar tutarındaki bir kredinin Eximbank'a devredilmesinden ve bu kuruluş tarafından kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Transfer edilen diğer kaynaklar

Hazine tarafından gerçekleştirilen garantili kredi ve YÎD ödemelerinin dış borçlar hesabına kaydedildiği, ancak bu kayıt şeklinin hatalı olduğu belirtilmiştir. Bu işlemlerle ilgili giderler nakit olarak gerçekleştirilmiştir. Nakit işlemler, bir havuz niteliğinde olan Hazinenin banka hesaplarından gerçekleştirilir. Bu işlemlerin hangi kaynaklardan elde edilen nakitle finanse edildiği, Devlet Borçları Saymanlığı tarafından düzenlenen nakit akım tablolarından izlenebilmektedir. Ancak, finansman tabloları açısından önemli olan, bu işlemler sonucunda gerçekleşen transferin devlet kayıtlarında nasıl gösterildiğidir.

Tabloda 2001 yılında toplam olarak 1,6 katrilyon lira tutarındaki kaynağın kuruluşlara transfer edildiği görülmektedir.

Tablo: 2001 Yılında Transfer Edilen Diğer Kaynaklar

	Milyar TL
Garantili kredi ödemeleri	1.391.389
Yap-İşlet-Devret garantilerinden doğan ödemeler	250.640
Transfer edilen diğer kaynaklar	1.642.029

Garantili kredi ödemeleri: Hazine tarafından garantili kredilerin üstlenilmesi sonucunda devlet muhasebesinde alacak kayıtları ihdas edilmiştir. Ancak, bu kayıt şekli, yıl içinde kurumlara transfer edilen kaynakların niteliğinin görülebilmesine olanak tanımamaktadır. Çünkü, finansman tablolarında alacaklardan yapılan tahsilatlar gösterilirken, kurumlara transfer edilen kaynaklardan doğan alacaklar gösterilmemektedir. Örneğin; yayınlanan bütçe finansman tablolarında yıl içinde alacaklardan 893 trilyon liralık tahsilat yapıldığı gösterilmektedir. Ancak, aynı yıl kuruluşlara aktarılan toplam 15,9 katrilyon liralık kaynak yayınlanan verilerde gösterilmemektedir.

Yap-işlet-devret garantilerinden doğan ödemeler: YÎD modeliyle gerçekleştirilen Yuvactk Barajı için İzmit-Su şirketine verilen ürün satış garantisi çerçevesinde, 2001 yılında 251 trilyon liralık ödeme yapılmıştır. Ödeme, sonucunda doğan Hazine alacağı hesaplara kaydedilmiştir. "

Kayıt dışı bütçe işlemlerinin sonuçları

Kayıt dışı işlemler sebebiyle Meclis, bütçe dışında harcanan kaynaklarla hangi işlerin finanse edildiğini izleyememektedir. Ancak daha da önemlisi, kayıt dışı işlemlerin izlenmeşindeki güçlük nedeniyle, uygulayıcılar da gerçek verileri elde etme olanağından yoksun kalmaktadırlar. Bu durumda bütçe, borçlanma ve kamu sektörü ile ilgili temel göstergeler eksik ve yanıltıcı olmaktadır.

Bütçe açısından ortaya çıkan sonuçlar;

Bütçe açığı olduğundan az gösterilmektedir. Bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı arasında bulunması gereken denklik kaybolmaktadır. Bütçe, merkezi hükümet faaliyetleri hakkında eksik bilgi vermektedir. Bütçenin önemi ve etkisi azalmaktadır.

Borçlanma açısından ortaya çıkan sonuçlar;

Bütçe açığının hangi kaynaklarla karşılandığını gösteren bütçe finansman tablolarında borçlanma işlemlerinin bir kısmı gösterilmemektedir. Sonuç olarak, borçlanma ile ilgili veriler eksik ve yetersiz şekilde yayınlanmakta, borç stoku öngörülenden daha hızlı şekilde artmaktadır.

Meclisin denetimi **ve** *kontrolü açısından ortaya çıkan sonuçlar;*

Bütçe dışında kalan konularda Meclisin denetimi ve kontrolü sınırlıdır. Bu işlemlerin bir kısmı ödeneklere bağlı olmadan gerçekleştirilmekte, Meclis adına denetimden azade kalmakta ve işlem tamamlandıktan sonra da Meclise hesabı verilmemektedir. Bu işlemler üzerinde Meclisin doğrudan denetim mekanizmaları -bütçe ve kesin hesap süreci- etkisiz kaldığı gibi dolaylı denetim mekanizmaları -Sayıştay denetimi- de yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla Meclisin iradesi ve denetimi dışında Hazine aracılığıyla kamu giderleri yapılmaktadır.

Borçlanma, bir bütün olarak Meclisin iradesi ve yönlendirmesi doğrultusunda gelişmemektedir. Bütçe ve kesin hesap süreci etkinliğini yitirmekte, bütçenin önemi ve etkisi azalmakta, sonuç olarak Meclis denetimi devre dışı kalmaktadır.

Genel Değerlendirme

Son yıllarda, ülkemizdeki yatırımlar içinde dış proje kredilerinin kullanımlarının giderek arttığı görülmektedir. Ancak, dış proje kredisi uygulaması mali sistemimizin sorunlu alanlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Dış proje kredisi kullanan kurumlarca eksik bildirimlerde bulunulması; Hazine Müsteşarlığınca borç kayıtlarının tam olarak yapılamaması; Maliye Bakanlığınca kredilerin bütçeleştirilememesi; Sayıştay tarafından denetlenememesi bu alandaki başlıca sorunlar olmuştur.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreçlerindeki saydamlığın yitirilmesi ile mali disiplinin olmaması kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını her yıl daha da arttırmıştır. Böylelikle, kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması yapısal sorunlara dönüşmüştür. İç ve dış borç stokunun giderek büyümesi ile yaşanan krizler, yakın zamanlarda, kamu mali yönetimini borç yönetimi konusunda önlemler almaya yöneltmiştir. Krizin temel nedeni olmasa da, borç yönetim politikalarının krizlerin derinleşmesinde önemli rol oynadığı görülmüştür. Bu çerçevede, dış borç yönetimi ile ilgili kurumsal yapıların güçlendirilmesi ve İzleme mekanizmalarının oluşturulması gibi gelişmeler yeni bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bununla birlikte, borç yönetiminin bütçe sistemi, mali yönetim bilgi sistemi, nakit yönetimi gibi mali yönetimin diğer öğeleriyle bağlantılı olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Gerçekten de tutarlı bir borç yönetimi, bir borçlanma stratejisi oluşturmayı, devlet bütçesiyle borç yönetimini koordine etmeyi, riskleri değerlendirmeyi ve yönetmeyi de kapsar. Kamu borçlarının muhasebe kayıtlarını tutmak, kayıt dışı ayni kredileri izlemek gibi idari nitelikli görevlerin yanısıra, diğer borçlu daire ve kurumlarla koordinasyonu sağlamak, ilişkileri yürütmek ve garanti edilmiş borçları yönetmek görevleri de borç yönetiminin kapsamında düşünülmelidir. Ekonominin toplam dış borç yükümlülüklerinin sürekli analize tabi tutulması ile borç servis kapasitelerinin ölçümü, geçmişte yapılmış dış borçlanmaların miktar, yapı ve koşullarındaki gelişmeleri yansıtarak, gelecekteki borçlanma politikalarının biçimlendirilmesine ışık tutacaktır.

Kamu açıklarının ve borçların muhasebeleştirilmesinde ve raporlanmasmda yer alan zaaflar, gerçek açığın ve borçların gizlenmesine yol açarak, mali yapının gerçek durumunun kavranmasını güçleştirmekte ve önlem alınmasını geciktirmektedir. Bu noktada, borç yönetiminde Sayıştay denetiminin önemi ile denetimde yeni metodlarm uygulanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Borç yönetimlerinin denetiminde mali denetimin yanısıra, özellikle gelişmiş ülke Sayıştayları tarafından risk denetimleri ve ayrıca faaliyetlerin performans denetimleri de gerçekleştirilirken,'borç krizlerine oldukça duyarlı olan ülkemizde bu tür yeni denetim metocllarına olan ihtiyaç daha acil olarak belirmektedir.

Sistematik bir dış borçlanma politikasının tespiti ve uygulanması ile borç yönetimi konusundaki hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi her şeyden önce, doğru ve güvenilir borç bilgilerinin üretilmesine bağlıdır. Sayıştay, yasama organına raporlama faaliyeti ile; borçlanma işlemlerinin doğruluğu güvencesini vermenin yanısıra, borçlanma stratejilerinin maliye ve ekonomi ile ilişkisini ortaya koyma konusunda da yol gösterici olabilir.

SJizlükce.

Proje kredüer-Program kredileri: Proje kredileri, kalkınma planlarında yer alan kamu sektörüne ve özel sektöre ait yatırım projelerinin kuruluş ya da gerçekleşmesi için verilen kredilerdir.

Program kredileri, hükümetlerin bütçe açıklarının finansmanında ve üretim kapasitesinin gereksinimi olan ithalatın finansmanında kullanılır, proje kredilerine kıyasla daha kısa vadeli ve yüksek faizlidir. Böylece, bu tür krediyi alan ülkeler ekonomilerinin cari gereksinmelerini çabuk ve kolaylıkla karşılamış olurlar.

Bağh-Serbest krediler: Serbest kredilerde, kredi nakit olarak borçlunun kullanımına sunulmaktadır. Bağlı kredilerde ise, kredi limiti içinde yardımı veren ülkeden mal satın alma olanağı tanınmaktadır. Ancak, krediyi alan az gelişmiş ülkeler bu malları daha ucuza başka ülkelerin pazarlarından alabilecek iken, yüksek fiyata kredi veren ülkeden ithal etmek zorunda kalmakta bu da döviz kaynakları sınırlı olan geri kalmış ülkelerin borç maliyetini yükseltmektedir. Ülkemizde kullanılan dış proje kredileri büyük ölçüde bağlı kredilerdendir.

Dış *proje kredisi:* Belirli bir projenin tamamen veya kısmen finansmanı için yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diger finans kurumlarından sağlanan kredilerdir.

Dış *kredi* kullanımı: Proje uygulayıcısı kurum/kurumlar tarafından; dış finansman imkanı sağlanan yabancı ülkelere, uluslararası kuruluşlara, yabancı bankalara ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer finans kurumlarına başvurularak krediden yapılan çekişler ve/veya bu kredilere ilişkin özel hesaplardan yapılan kredi çekişleridir. Dış proje kredileri ayni ve nakdi krediler olarak kullanılmaktadır:

Nakdi *kredi:* Hazine hesaplarına giren kredi kullanımlarıdır.
Ayni kredi: Hazine hesaplarına girmeden doğrudan doğruya kullanıcı kuruluşun kreditörden veya Merkez Bankasındaki özel hesaplardan yaptığı veya yaptırdığı çekişlere göre gerçekleşen kredi kullanımlarıdır.

Dış *borç/GSMH:* Bu rasyo, genellikle bir ülkenin kredibilitesinin ölçümü ile risk ve borç yükü analizlerinde kullanılmaktadır. Sözkonusu oran ne kadar büyüme gösteriyor ise, ülkenin borç yükü ve dışarıya bağımlılığı da o kadar artış göstermektedir. IMF ve Dünya Bankası tarafından kabul edilen kriter, bu oranın %50'yi aşması halinde ülkenin çok borçlu olarak kabul edilmesidir. 1996-1998 yıllarında Türkiye orta derecede borçlu iken, 1999-2001'de çok borçlu hale gelmiştir. Özellikle 2002 yılında, bu rasyo 73,13 olmuştur.
Dış Borç Servisi/GSMH: Belli bir dönemde elde edilen toplam üretim değeri ve dış gelirler toplamının ne kadarının dış borç geri ödemelerinde kullanıldığını gösterir. Ülkemizde, GSMH'nın giderek daha büyük kısmının (2002 yılında %15,94) dış borç geri ödemelerinde kullanıldığı görülmektedir.

Dış Borç Yönetimi: Dış kredilerin etkin ve rasyonel bir biçimde elde edilmesi, kullanılması ve geri ödenmesini içeren planlı çabalar bütünü olup, dış yükümlüklerin organize edilmesinin teknik ve kurumsal boyutu İle veri toplanması, borç servisi ödemeleri tahmini, dış borcun düzeyi ve bileşiminin kontrolü, özel ve kamu dış borçlanmasının izlenmesi ve kontrol edilmesi gibi çeşitli yönetsel faaliyetleri ifade etmektedir.

Borcun Sürdürülebilirliği: Borcun sürdürülebilirliği, bir hükümetin mevcut programlarını sürdürebilme ve ekonomiye fazladan bir borç yükü getirmeksizin mevcut kredi verenlerin taleplerini karşılayabilme derecesidir. Borçlu bir ülkenin durumunun; borcun net şimdiki değerinin ihracata oranı ve borç geri ödemelerinin ihracata oranı ile ilgili ülkeye özgü somut hedeflerin belirli bir düzeyin altında olması halidir. Borcun gerçek miktarına kamusal ve kamu tarafından garanti edilen borç taahhütleri dahildir.

Borç esnekliği bir hükümetin ya gelirlerini yükseltmek veya borç yükünü artırmak suretiyle çok alan taahhütlerini karşılayabilmek bakımından finansal kaynaklarını genişletebilme düzeyidir. Borçlanma zafiyeti bir hükümetin kendi kontrolü veya etkisi dışındaki fon kaynaklarına bağımlı hale gelme derecesidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Akdag, S. Emre; Dinç, Berna; Karaca, Banu, Dış Borçlanma ve Borç Yönetimi, 8 Nisan 2003.

Bal, Harun, Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 2001.

Çeliker, Nur, Bütçe Finansmanında Dış Borçların Yeri ve Makro Değişkenler Üzerindeki Etkisi: 1988-1995 Uygulamaları, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, Kasım 1995.

Erdem, Can Memduh, Bütçe Şeffaflığı ve Disiplini: Türkiye'de Bütçe Şeffaflığı ve Disiplinini Bozan Unsurlar, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, Mayıs 2000.

Erkan, Volkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), T.C. Başbakanlık DPT, Haziran 1999, Ankara.

Evgin, Tülay, "90'lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı", Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 5, Sayı: 13, 1994.

Evgin, Tülay, Dünden Bugüne Dış Borçlarımız, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, Haziran 2000.

İnce, Macit, Devlet Borçları ve Türkiye, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.

Karamollaoğlu, Ömer; Efe, Şeref, Dış Borçların Denetimi Alanındaki Gelişmeler, Ankara, 1997.

Kaya, Safiye, Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi, TODAİE, Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2002.

Özcan, Candan, Dış Finansmanla Sağlanan Proje Kredileri Kullanımlarının Ödemeler Dengesi ve Bütçe Açısından Değerlendirilmesi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara 1995.

Sevimli, Abdullah, "Dış Proje Kredileri", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2000, No: 37.
Tannöver, Onur, "Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin Ayni ve Nakdi Kredi Kullanımları", T.C. Sayıştay Başkanlığı, EBİM Grubu, Ankara, 2003.

Tokaç, Hakan, Dış Borçlar Kapsamında Koşullu Yükümlülüklerden (Borç Garantisi, Döviz Kuru Garantisi ve Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamında Verilen Garantiler) Kaynaklanan Sorunlar, Türkiye ve Diger Borçlu Ülke Uygulamaları ile Çözüm Önerileri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ankara, Haziran 2000.

TBMM (10/24, 57) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu
T.C. Başbakanlık DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma ve Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 5 Haziran 2000.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Devlet Borçları Saymanlığının "Dış Borçlar Hesabı" ile "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçlan Hesabı"na İlişkin Hazine Faaliyet Raporu
T.C. Sayıştay Başkanlığı, Dış Proje Kredileri Semineri Bildirileri, 2002.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri ile İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber (Çeviren: Safiye Kaya), Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara, Ekim 2002.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Genel Uygunluk Bildirimleri (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 ve 2001 yılı).

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Hazine İşlemleri Raporları (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 ve 2001 yılı).

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Hazine Hesapları 2001 Yılı İzleme Raporu, Ankara, 2001.

Derya KUBAU: Beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.

O.Şener AKKAYNAK: Hiç vakit kaybetmeden hemen devam edelim çünkü arkadaşımız sizin sürenizi de epeyce kullandı.

İsmail ÇULHAC1: Katılımcıları saygıyla selamlıyor ve sempozyumu düzenleyelere de selamlarımı sunuyorum.

O. S ener AKKAYNAK (Başkan): Efendim ikinci sunumun ikinci bölümünde arkadaşımızın süre konusunda çok tasarruflu davrandığını heralde kendi metninin zaten yayınlanıp sizlerin huzurunuza sunulduğunda konunun çok daha geniş olduğunu göreceksiniz ama süre açısından arkadaşımız çok kısıtlı bir süreye tabi olduğunu bildiği için biraz kısa geçti. Kendisine bu açıdan teşekkür ediyorum. Hemen ara vermeden öteki oturuma geçeceğimiz için izniniz olursa son konuşmacıya yani Sayın İbrahim Attila Acar'a Kamu Borç Yönetiminin Etkinlik Arayışlarıyla ilgili sunumunu takdim ediyorum. Buyrun efendim.

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR: Teşekkür ederim. Sayın Başkan, kıymetli misafirler, değerli hocalarım, arkadaşlarım. Ben sözlerime Oğuz Atayan bir sözüyle başlamak istiyorum. Oğuz Atay Türkiye'nin az gelişmiş, geri kalmış bir ülke olmadığını söyleyerek şunu söylüyor, diyor ki; Türkiye fakir düşmüş bir soyludur. Asla az gelişmiş bir ülke değildir. İkinci olarak İdiris Küçükömer'in bir görüşünü aktarmak istiyorum. O kendisinin az gelişmiş bir aydını olmadığını söyleyerek Albert Camu' nun dünyayı değiştirmek üzere gönderilen nesilden birisi olduğunu söylüyor. Biz de bu sene 18.sini yapmış olduğumuz bu maliye sempozyumunda inanıyorum ki kamunun ve brokrasisinin milletvekili hem hocamız hem de temsilcimiz olarak mecliste gördüğümüz kişilerin ve bizlerin böyle bir ortamdan çıkan sonuçların uygulanabilirliğinin ve işlerliğinin daha iyi olabileceğini ve bunun referans olabileceğini düşünerek konuma başlamak istiyorum.

KAMU BORÇ YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI: DIŞ KREDİLERİN KULLANIMI VE GERİ ÖDEME SÜREÇLERİNİN İNCELENMESİ -SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ ARAŞTIRMA UYGULAMA HASTANESİ ÖRNEĞİ-

Yrd. Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR*
Yrd. Doç. Dr. Murat Ali DULUPÇU*

Giriş

Küreselleşmenin belirli etkileri her bir ulusal ekonomide farklı nitelikle kendini, küreselleşme retoriğinin "fırsat sunan ve sorun yaratan" düalist içeriğinin tüm ulus devletleri ortak/genel bir etki altında bıraktığından bahsedilebilir. Bu düal yönelime paralel olarak Türkiye ekonomisi, radikal sayılabilecek nitelikteki Ocak 1980 yapısal değişim programı ile küreselleşmeye uyumunu ivmelendirerek fırsatlar ve sorunlar kümesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu çerçevede dış finansman kaynakları Türkiye'nin ekonomik gelişme sürecinde önemli atılımlara kapı aralarken, aynı zamanda ağır koşullarla temin, maliyet, şeffaflık ve hesap verebilirlik, vadenin yapısı, kullanım alanları, geri ödenmesi ve benzeri bir dizi soru işaretini doğurarak fırsat-sorun ikilemini teyit etmiş/etmektedir.

Dış borç; **IMF,** IBRD, BIS ve OECD'nin oluşturduğu Uluslararası Çalışma Grubu tarafından "...sözleşmeye bağlı olarak ülke vatandaşlarının, vatandaş olmayan kişilerle kullanılmış ve geri ödemesi yapılmamış tutarlar üzerinden yapmaları gereken faiz ve anapara ödemelerinin toplamı..." şeklinde tanımlanır[1]. Teorik cephede dış borcun -özellikle GOÜ'lerde- oynayabileceği kritik rol, Keynes'in aktif talep yönetimi ile bunun dinamik uzantısı olan Harrod-Domar büyüme modelinin yetersiz iç tasarrufların dış krediler aracılığı ile desteklenebileceğini vurgulaması ile ön plana çıkmıştır[2]. Nitekim Keynesyen geleneği sürdüren Rosenstein-Rodan, Chenery ve Strout[3] gibi iktisatçılar dış borcun kalkınma sürecindeki olumlu etkisini belirtmişlerdir. Öte yandan neo-klasik iktisada göre GOÜ'lerde sermayenin kıt olması sonucunda, bu üretim faktörünün marjinal verimliliği

* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

[1] International Working Group **on** External Debt Statistics, **Externel Debt, Definİtİon, Statistical** Coverage **and Methodology,** Paris, 1988, s. 19. Borç konusundaki **Ortodoks** literatür, kamu otoritelerine sağlanan dış kredi ve borçlan dış yardım (foreign aid) ile betimlemeyi tercih etmekledir. Halbuki batı dışındaki toplum formasyonlarda "yardım" kavramının içeriği farklı bir niteliğe sahiptir.

[2] Vural Savaş, **Kalkınma Ekonomisi,** 4. Baskı, Beta Yayınlan, istanbul, 1987.

Özellikle açık iki modeli döviz ve tasarruf açığına dayanarak dış borcu gelişmekte olan ülkeler için kalkınmanın alternatifsiz seçeneği haline getirmiştir. Bkz. Hollis Chenery ve Alan Strout, "Foreign *Assistance and Economic Development",* American Economic Review, Cilt 56, Sayı: 4, 1966, ss.679-733.

ya da getirişi gelişmiş ülkelere göre yüksektir. Dolayısıyla bu durumun gelişmişten gelişmemişe doğru sermaye hareketine yol açması beklenir[4]. Söz konusu sermaye akışı sadece kaynakların etkin dağılımını sağlamakla kalmayıp akışa konu olan tüm tarafların kazançlı çıkmasını sağlayan sonucu sıfır olmayan bir oyun gibidir[5]. Kendiligindenlik arz eden neo-klasik iktisadın sermaye hareketleri yaklaşımının aksine Keynesyen kalkınmacı yaklaşımlar tasarrufların yatırımlara yönlendirilerek kalkınmanın sağlanabileceğine ve daha çok kaynağın daha fazla kalkınma ile sonuçlanacağına dair inancı taşımaktadırlar[6]. Fakat pratiğe bakıldığında dış borçların kullanım alanları incelenen ülkeye göre değişmekte, buna paralel kalkınma üzerindeki etkisi/etkinsizliği farklılaşmaktadır. Literatürde dış borç ve kalkınma arasında anlamlı bir ilişki bulamayan çalışmalar olduğu gibi, kalkınma üzerindeki başarılı etkilerini ön plana çıkaran çalışmalar da bulunmaktadır[7]. Açıktır ki; kullanılan yöntem, ele alınan dönem ve analizin dayandırıldığı modele göre dış borç-kalkınma ilişkisi bağlamında alternatif sonuçlara ulaşmak olanaklıdır, Ancak dış borca ilişkin olumlu veya olumsuz yargıları ve genellemeleri içeren toptancı yaklaşımlar yine de iktisat biliminde sıkça kullanılmaktadır. Halbuki kaynakların kıt olduğu GOÜ'lerde kullanılan dış kredilerin hedefine ulaşmasının yanı sıra hangi vade ve maliyetle temin edildiğinin, nasıl bir süreçte aktif hale dönüştüğünün, bu süreçteki bürokratik yapının, hesap verebilirlik ve şeffaflığın, borcun fırsat maliyetinin, borcun yönetilmesinin tartışılmasının çok daha fazla ön planda olması gerekmektedir. Bir çok konu da olduğu gibi Ortodoks literatürün GOÜ'lerde spesifik inceleme yerine verilere dayalı analiz yapmayı tercih etmesi ana akımda bu türden konuların daha sık tartışılmasına engel olmaktadır.

Fakat son yıllarda sadece GOÜ'lerde değil, GÜ'lerde kamusala ilişkin olanın etkinliği ve şeffaflığı giderek daha çok incelenir ve tartışılır hale gelmektedir. Üstelik sağlıktan eğitime kadar bir çok sektörde kamu, özel sektördeki iyi deneyimleri dikkate almakta ve kıyaslama yöntemine (benchmarking) gitmektedir. Kuşkusuz dış kredilerin etkinliği de bu çerçeve değerlendirilmelidir. Her ne kadar kamu ile özel sektör kredi veren açısından farklı değerlendirilmeye tabi tutulsa da ve de kredinin kamu tarafından sosyal amaçlı kullanımı söz konusu olsa da bu durum borç yönetiminde kamu ve özel sektörlerin karşılaştırılamayacağı anlamına gelemez. Kaldı ki kredibilite, küresel ve ulusal krizler, teknolojik yenilikler, uluslar arası rekabet ve benzeri konular hem iç hem de dış borcun önemini artırmış, bu yönelim Türkiye ekonomisinde çok daha fazla kritik boyuta ulaşmıştır.

Bu bağlamda dış proje kredileri dış borç, kamu yatırımları, kamu yönetiminde etkinlik ve kalkınma konularının bir bileşkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu sektörünün sahip olduğu proje stoğunun miktarı, çeşitliliği ve nitelikleri hesaba katıldığında kamu kurumlarının projeleri gerçekleştirmeye yönelik dış kredi kullanım şekillerinin amaç-pertor-

[4] Paul Krıigman ve Mourice Ohstfeld, International Economics, Theory and Policy, 4. Baskı, 1995 s. 691: Wülianı Cline, "International *Debt and the Stability of the World Economy",* Policy Stıidies in International Economics, Instüute for International Economics, Sayı: **4,** Washington, 1983, s.15.

[5] Sual Oklar, Dış Borç Krizi Üzerine, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1988, s. 114.

^ Inna Adelman, Theories of Economics Growtlı and Development, Stanford University Press, 1961, s. 140.

[7] Bu konudaki literatür özeti için bkz. Michael Todaro, Economic Development, 7. Baskı, Addisioıı-VVeslcy. Massachusetts, 2000; Barbara Ingham, Economics and Developmeni, McGraw-Hill, London, 1995.

mans ilişkisi, hedefleri geçekleştirme oranı, proje-yatırım-ihale-yönetim-dış finansmandaki profesyonelliği, yasal çerçevenin aksayan yönleri gibi bir dizi sorunun irdelenmesi gerekmektedir.

Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi bir dış proje örneği olmasının ötesinde krediyi kullanan kamu kurumunun dış kredinin geri ödenme sürecinde hazineye borçlanarak kendi projesinin finansmanında aktif rol üstlenmesi bakımından orijinal bir örnektir. Bu çerçevede dış proje borcunu yan-yarıya üstlenerek alan bir başka kurum da bulunmamaktadır. Bu çalışma dış kredi ve dış projeleri kamu borç yönetimindeki etkinlik çerçevesinde değerlendirmeyi hedeflemekte ve bu türden dış proje kredilerinin sürecini somut bir örnek üzerinde analiz etmeyi de amaçlamaktadır. Böylelikle dış kredi ile borç yönetiminde etkinliğin geliştirilebilmesi için kredilendirme süreci ve yönetim kapasitesinin önemi ve iyileştirilmesinin gerekliliği vurgulanacaktır.

1. Dış Kredi Sorunsalı: Etkinlik Arayışının Temelleri

Genellikle bir ülkedeki en büyük finansal portföy olan devletin borç portföyü karmaşık bir mali yapıya sahiptir. Borcun bu yapısı, ekonomik ve finansal şoklara karşı ekonomilerin hassasiyetini belirlemekle kalmaz aynı zamanda ekonomik krizlere kaynaklık teşkil edebilir. Bu bağlamda kamu borç yönetiminin ülkelerin ekonomik ve finansal şoklara karşı duyarlılığını azaltmada önemi giderek daha çok kabul görmektedir. 1980'lerle karşılaştırıldığında günümüzde GOÜ'ler artık borç portföyünden kaynaklanan finansal (işlem) ve operasyonel (işletme) riskleri yönetme üzerinde daha fazla odaklaşmaktadırlar. Ek olarak borcu yönetme biçiminin karmaşıklığı artmakta ve konunun önemi özellikle borç miktarı fazla olan, sermaye çıkışına maruz kalan ve döviz kuru politikalarında başarısız olan ülkelerde daha şiddetli hissedilmektedir. Bu nedenle dış borçların yönetiminde etkinlik kaçınılmaz olarak daha sıkça tartışılmaktadır.

1.1. Kamu Dış Borç Yönetiminde Etkinlik

Kamu borç yönetimi, Dünya Bankası ile IMF'in yaptığı ortak bir tanıma göre[8]; gerekli fon miktarının temini, bu fonun maliyet ve riskinin düzenlenmesi ve hükümetlerin kamu kağıtları için etkin bir piyasayı geliştirmesi ve sürdürmesi gibi farklı kamu borç yönetimi hedeflerinin gerçekleştirilmesi için devletin borcunun yönetilmesine yönelik strateji oluşturma ve yönlendirme sürecidir. Tabiidir ki rekabet gücü yüksek bir reel sektör ve güçlü mali piyasalar kamunun etkin bir borç yönetimini gerçekleştirmesinde önemli olacaktır. Daha kapsamlı makroekonomik çerçeveden bakıldığında kamu borçlarının sürdürülebilirliği borç yönetiminin doğal bir uzantısıdır. Ancak bu sürdürülebilirliğin uygun bir kredi stratejisi ile dengelenmesi ve bu sayede borç miktarının arzu edilmeyen bir düzeye ulaşması engellenmelidir[9]. Söz konusu sürdürülebilirliği belirleyecek baz göstergeler kamu sektörü borç servis oranı, kamu borcunun GSMH ile vergi gelirlerine oranıdır. Öte yandan borç yönetimi ve etkinliği tartışmaları hiçbir zaman para ve maliye politikalarının

° IMF ve WB, *"Guidelines for* Public *Debt Management: Accompanying Doatment",* November, 2002, **11.**

^ Daha da önemlisi yüksek miktarda borçlanmanın yüksek faiz oranlarına yol açması ve böylelikle reel hasıla üzerinde olumsuz etki yaratması söz konusudur. Bkz. A Alesina, M. de Broeck, A. Prati ve G.Tabellini, *"DrjauU Risk on Government Debt in OECD Caountries"* içinde; Economic Policy: A European Forum, October 1992, 42H-463.

yerine geçemez ve onların yol açtığı temel sorunları çözümleyemez. Bununla birlikte makro düzeyde borç yönetimi ve para-maliye politikalarının koordinasyonu zorunludur^.

Konuya borçların kontrolü açısından yaklaşıldığında, Sayıştaylar kamu borçları denetiminin başlangıcında, iç kontrollerin hangi unsurlarının inceleneceğine ve her bir unsurun ne ölçüde analiz edileceğine karar vermelidir. Denetimin genişliği ve derinliği, Sayıştayların yasal yetkilerine, daha önce yapılan denetimlere ve denetimi yürütmek için elde bulunan kaynaklara bağlıdır. Kimi Sayıştayların devlet borçları üzerindeki yasal yetkileri sınırlıdır. Kimi Sayıştayların ise, kamu borçlarına ilişkin konuların incelenmesine yönelik daha geniş yetkileri olmasına rağmen, malî (fiscal parasal (monetary) faaliyetlerle önemli bağlantıları olan karmaşık kamu borç işlemlerini incelemek için gerekli teknik uzmanlıkları bulunmamaktadır[11].

Kamu Borç yönetimdeki sorunların üç temel ayağı bulunur. Bunlardan birincisi borç yönetimi stratejisine sahip olma yararlarının politika yapıcıları tarafından anlaşılması, ikincisi zayıf makroekonomi yönetim maliyeti ve sonuncusu yüksek borç miktarıdır. Birinci sorun gelişmiş bir makro ekonomi yönetiminin borç yönetim strateji ile sentezlenmesi ile çözümlenebilir. İkincisi özellikle ulusal para birimi ile gelecekte hasıla elde edecek yatırımlara uzun vadeli ve derinliği olmayan para, maliye ve kur politikalarının eşlik etmesi finansal piyasalardaki belirsizliği artırmakta ve borç verenlerin risk primini yükseltmektedir) ve Türkiye gibi gelişen piyasalarda (emerging) özellikle borç verenler uzun dönemli sözleşmelere girmekten kaçınırlar. Bu da doğaldır ki borç yönetiminde kur riski analizlerinin geliştirilmesini engeller. Buna bir de ülke kredi notunun düşük seviyesi ile riskli

İlginç durum AB-ESCBve EMU ulus üslü iken borç yönelimi ulusal nitelik *atz* etmesidir. Maastncht anlaşması İle EMU'da para politikasının borç yönetiminden ayrılması hükümütlerin kendi merkez bankalarından borçlanmasına engel olmakta, borcu sınırlamakta ve böylece borcun sürdürülebilirliğini güçlendirmektedir. Bunun etkin şekilde gerçekleştirilebilmesi için ulusal **merkez** bankalarının hükümetlerin likidite akışını düzenlemekte gereksim duydukları bilginin uygun bilgi paylaşım mekanizmaları ile desteklenerek ulusal hükümetlerin ve ESCB'nin euro sistem içindeki likidite akışım yönetmek için birlikte çalışmları olanaklı hale gelmektedir. Örneğin İtalyan hazinesindeki borç yönetimi birimi kamunun nakit akışlarını, olağan ve sıra dışı gelir ve harcamaları da hesaba katarak sürekli izlemekte ve projeksiyonda bulunmaktadır. Bu bağlamda hazine **ve** merkez bankası hazinenin bankada hesabındaki nakit harekeden hakkında (ki bu hesaplar çoğunlukla kamunun nakit akışının yapıldığı hesaplardır) bilgi değişiminde bulunmaktadır. Kamunun finansmanında gerekil finansal kontrolün sağlanması için bu hesap üzerinde sadece hazine işlem yapmaya yetkilidir. Hazine merkez bankasının finansal piyasalardaki çakışmaları engellemeye yönelik koordinasyonu GÜ lerde daha da somut adımlar atabilmiştir, ingiltere'de hazine {Debt management office) merkez bankası para piyasası işlemleri yaparken borçlanmaya gitmemektedir. Benzer durum BM'nin faiz oranlarını açıkladığı dönem için de geçerlidir. Bir çatışma alanı da açık piyasa işlemlerinde MB'nin kamu kağıtları kullanmasıdır. Hazine MB açısından bakıldığında kurumsal kredibilitenin uzayan vadeler ve düşük faiz oranları olarak gerçeklettiği görülecektir. Güven ortamının borçlanmaya etkisi için bkz. G. Sak-5. Sönmez, "Kamu Hesaplarında *Saydamlık ve* Borç Yönetimi," **XV. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği, 15-17 Mayıs 2000 Antalya.** Türkiye gibi GOÜ'lerde borçlanma ile para politikası faaliyederi aynı para piyasası araçlarına dayanmaktadır. GÜ'lere ilişkin örnek bir çalışma için bkz. M. Zemler, "Monetary Operarions and *Central Bank Balance Sheets* in *a World of Limited Government Securities",* IMF Policy Discussion Paper PDP/01/7, 2001.

^ Sayıştay, **Kamu Borçlanmasının İç Kontrolları İle İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber** (çevSafiya KAYA) Araştırma/Inceleme/Çeviri Dizisi No: 6, Ankara-2002, s.4.

sektör etkisi eklenirse kredi maliyetlerinde iyimserliğin tamamen ortadan kalkacağı söylenebilir. Kamuda borç yönetimi özel kesimin borç yönetiminden farkı, kamunun ulusal ve uluslar arası finansal şoklara karşı duyarlılığı hesaba katma zorunluluğudur. Bu hassaslık, gelişen/gelişmiş piyasalardan nisbeten az iken, gelişmiş ve derinliği olmayan piyasalara doğru gidildikçe finansal sistem, düşük tasarruf oranına bağlı olarak artacaktır. Fakat genellikle döviz rezervlerinin büyüklüğü reel ve parasal şoklara karşı pozisyonlarını riskli duruma düşürür. Ekonomik kriz ister ulusal bankacılık sisteminden isterse küresel finansal sisteminden kaynaklansın borç yönetim politikalarının rolü tartışmasız ön plandadır[12]. Borç yapısında vade, kur ve faiz oranlarının kompozisyonundaki zayıflık ile kamunun fon bulunmadan yaptığı harcama ve yatırımlar, bir çok ülkede ekonomik krizlerin altyapısını hazırlamaktadır. (Örneğin kısa vadeli ve değişken faizli ulusal para birimi ile borçlanma ya da aşın döviz ile borçlanma.) Tüm bunlara ek olarak bağımsız kamu borç yönetimi kapasitesinin inşası zaman alan ve ülkeden ülkeye değişen bir süreçtir. Sermaye piyasası, döviz kuru rejimi, bütçe, reform uygulamalarına yönelik kapasite, rating, para-maliye ve düzenleyici politikalar bu kapasiteyi şekillendirmektedir.

En düşük faiz ve en uzun vade ile alınan dış kredi teorik açıdan etkin bir finansman yöntemidir. Vade ve faizin bu söz konusu optimal bileşimi her ne kadar ülke riski[13] dolayısıyla kredibilite ile şekillense de kredi kullananın kurumsal ve kuramsal bilgi donanımının kredi maliyeti üzerinde etkisi bulunmaktadır. Kamu kuruluşları ile özel sektör arasındaki fark da işte tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Özel sektörün; ülke, firma ve piyasa riskleri ile değerlendirilmesi ile kamu sektörünün ülke, kurum ve piyasa riskleri açısından değerlendirilmesi kredi veren açısından farklı bir yaklaşımla ele alınmaktadır[14]. Kamu kurumlarının yasal sınırlar ile hareket etmesi, ihale aşamasında ulusları finansman konusunda yetersiz bilgiye sahip olması ve en önemlisi alternatif dış finans/kredi olanaklarını yeterince araştıramaması fırsat maliyetini özel sektöre göre arttırmaktadır. Dahası hem ülke hem de kamu kuruluşunun dış kredi kullanımında krediyi veren tarafından satmalına ve kullanım koşullarının öne sürülmesi fırsat maliyetini daha da yükseltmektedir[15]. Bu türden yöntemlerde borcu sağlayan ülke veya firma, borç veren ülkenin malla-

[12] 41 ülke HİPC (yüksek borçlu) kategorisinde değerlendirilmektedir. Bkz. IMF ve WB, Debt Relief for Pnverıy Reduction: The Role of the Enhanced HIPC Initiative, Washington, 2001; ***"External Debt Management in Heavily lnd<:bte.d Poor Countries,"*** Board Discussion Paper, IDA/SecM2002-0148, Washington D.C., 2002.

^ Standart &r Poors'un devlet borçlan güvenilirlik dereelendirmesi-1997 Nisan'ı için 69 ülke hükümetince yayımlanan iç ve dış borçları kapsayan- her hükümetin borçlarını geri ödeme niyet ve kapasitesine ilişkin bir değerlendirmedir. S&P'nin değerlendirmesi hem nitelik hem de nicelikle ilgilidir. Borcu ödeme isteği; bir hükümeti, borcunu geri ödemesine imkan veren finansal kapasiteye sahip olduğunda bile, yükümlülüklerinin bir kısmını veya tamamını geri ödeyememesi nedeniyle, başka borçlu türlerinin pek çoğundan ayın eden bir nitelik sorunudur. Dış borçları derecelendirirken S&P'nin göz önünde bulundurduğu temel ekonomik ve politik riskler o ekonominin duyarlılığını da göstermektedir. (Sayıştay, Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri... s. 13)

1^ Sişecam Fabrikaları A.Ş.'nin talep ettiği 80 Milyon Dolar tutarındaki IFC kredisine karşılık kendisine, 97 Milyon dolar önerilmesi ve bunun IFC tarafından vade/faiz ikilisiyle desteklenmesi, konunun yakın geçmişteki en çarpıcı örneklerindendir.

^ Robert Heller ***"JHe Debt*** Crisis ***and the Future. of International Bank Lending",*** American Economic Rcview, Cilt: 77, No: 2, 1987, s. 172.

nnın satın alınmasını ya da belirli bir proje için kullanılması zorunlu kılınmaktadır. Üstelik kredi gereksinimin adiliği dış krediye gereksinim olan kamu kuruluşunu daha da zora sokmakta, dış kredinin uygun koşullarda temini için araştırma zamanı kısıtlanmaktadır. Daha da önemlisi Dünya Bankası'nm Küresel Kalkınma Finansı Raporu[16] verilerine göre 1988-1996 yılları arasında kalkınma örgütleri ve yabancı ülkelerin (resmi kreditörler) sağladığı kredilerin faiz oranı ticari banka ve finans kuruluşlarına (özel kreditörler) göre yıllık ortalama 1,6 puan daha düşüktür. Aynı dönemde ortalama olarak resmi kreditörlerin sağladığı kredilerin vadesi 6 yılı geri ödemesiz olmak üzere 17 yıl iken özel kreditörlerin sağladığı kredilerin vadesi **4** yılı geri ödemesiz olmak üzere 8 yıldır. Resmi kreditörterin sağladığı kredilerin ortalama %25,6sı hibe şeklinde gerçekleşmiştir. Oysa bu oran özel kreditörlerin sağladığı krediler için %9**.4** olmuştur. Bu çerçevede, uluslararası kalkınma örgütlerinden dış proje kredisi kullanmak ekonomik açıdan daha uygun koşullar ortaya çıkartmaktadır.

Diger bir kısıtlı hareket alanı ise kamusal dış borcun yeniden yapılandırılmasının sınırlı, monetizasyonunun iç borçlanmalara göre imkansız olmasıdır[17]. Kamu kurumlarının dış borçlanmalarını sadece hazine aracılığıyla gerçekleştirebilmeleri özel sektörün sahip olduğu alternatiflerden kamu kuruluşlarını uzaklaştırmaktadır. İhale şeffaflık için bir araç olmakla birlikte maliyet açısından ekstra yük getirebilir. Kamusal hedefte önceliğin belirlenmesi dış kredinin de yapısını şekillendirir. Borç gereksiniminin miktarı ve acilliği kredi maliyetinin önüne geçebilmektedir. Politik baskı, öncelik ve beklentiler kamu kurumlarının gereksinimlerinin ötesinde veya altında projelerin ortaya çıkması ile sonuçlanabilir. Bu nokta dış kredinin yanında proje sorunsalını da beslemektedir. DPT'nin projeleri onaması yerel gereksinimlerin ve kurum hedeflerinin dışında projelerle karşı karşıya kalınması ile sonuçlanabilmektedir. Proje maliyetinden sağlanan tasarruflar proje hayata geçirildikten sonra başka alanlarda sorun yaratmaya potansiyel zemin hazırlamaktadır. Merkeziyetçi yaklaşımla dış krediye gereksinim duyan kamu kuruluşun kurumsal perspektifi uyuşmayabilir. Ayrıca proje konusunda büyük kent merkezleri dışındaki kuruluşlar analizlerini başkalarının (uzman danışman) düşünceleri üzerine temellendirebilirler. Uygulamada ise kamu projelerinin başlama, bitiş ve projelerin maliyetlerinde genelde sapmalar meydana gelmektedir[18]. Depreme dayanaklı olmayan binalar, Alanya'da inişe uygun olmayan havaalanının inşasının yanda kesilmesi, Süleyman Demirel Havalimanı ile

[16] VVorld Bank, Global Development Finance 1999. VVorld Bank Pıublications: Volume 2, Washington, D.c-1999.

[17] Suat Oktar, **Dıs Borç Krizi Üzerine,** Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul. 1988, s. 31.

[18] Harun Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye,** TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma Dizisi 16, Ankara, Ocak-1998, s. 129.

beraber altı havalimanının "verimsizlik" gerekçesiyle uçuşa kapatılması,[19] THY seferlerinin iptali genelde bu projelerin ne denli politize olduğunu göstermektedir.

Yabancı para birimi ile borçlanma firma, ülke, piyasa riskleri dışında bir de kur riskini taşımaktadır. Bu nedenle borcun yönetimi daha da önem kazanmaktadır. Dış borcun maliyeti olduğuna göre bunun geri ödemesinde borç yönetimi yatırımın gelecekteki hasılalarını hesaplayarak yapmalıdır. Döviz cinsinden dış kredi kullanıldığında döviz getirişi elde edebilecek hizmet ve mal üretimi döviz riskini kuşkusuz azaltacaktır[20]. Kamu ve özel sektör kurumları düzenli ve zamanında anapara ve faiz ödemelerini yapacaklarını kredibiliteleri ile gösterirler. Borç verene güven vermek için garanti uygun bir yöntem olarak algılanabilir. Ama ülkenin kredibilitesinin düşük olduğu bir dönemde libor üstüne eklenecek faiz oranı artacaktır. Bu nedenle borçlanmanın zamanlaması da önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bunlara ek olarak siyasal istikrar ve demokratikleşme gibi temel parametreler de kredibiliteyi belirlemede rol almaktadır[21].

Son olarak borç yapısındaki risklerin takip edilmesi ve değerlendirilmesi ve kamunun nakit akışının karakteristiklerin borç yapısı tasarlanırken dikkate alınması gerekir. Kamudaki borç yöneticileri için risk önemli olmasına rağmen riske karşı tavırlarını belirleyen bir yol haritaları genelde bulunmamaktadır. Üstelik günümüzde hangi kriterlere bakarak riskin izlendiği konu önem kazanmaktadır. Bu konuda yapılan bir çalışmada kamunun mali riskleri bir matris olarak şöyle ele alınmaktadır[22]:

Etkinlik konusu ile bağlantılı olarak devletin görünür-görünmez yükümlülükleri, onun İşlemlerine ilişkin gerekli şeffaflığı sağlayabilmesi ve eylemlerinden dolayı sorumluğunu üstlenebilmesini gerektirmektedir. Bu durum etkinlik ve iyi yönetişim açısından önemlidir.

[19] 1997 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından hizmete açılan Süleyman Demirel Hava Limanı, tarifeli dıs har trafiğine açık 10 büyük hava a tanımızdan birisidir. Atatürk Hava Limanı'nı geçeri yıl 12 milyon, Antalya Hava Limanı'nı ise 9 milyon yolcu kullanırken aynı dönemde Süleyman Demirel Hava Limanımızı sadece 5 bin 922 yolcu kullandı. Bu yolcu sayısı ise havaalanını günde 16 yolcunun kullandığını gösteriyor.

Ulaştırma Bakanlığı Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ), Maliye Bakanlığı ve Hazine'den gelen talepler doğrultusunda 2001 yılında zarar eden altı havaalanını uçuş trafiğine kapatma kararı aldı. Buna göre Ocak ayı sonu itibarıyla Zonguldak Çaycuma, Sinop, Tokat, Uşak, Balıkesir Merkez ve Sivas havaalanlarına uçuşlar durdurulmuştur. DHMİ'den alınan bilgide, söz konusu havaalanının 2001 yılı toplam işletme zararının 1 trilyon 75 milyar lira olduğu belirtilmiştir.

^ İncelemeye konu edilen SDÜ Araştırına Uygulama Hastanesi, İngiltere -NHS- (Ulusal Sağlık Sh(erni) ile anlaşmaya çalışıyor olması ve görüşmelerin sonuçlanmak üzere olması doğru bir yaklaşımdır.

^' Can Aktan, Türkiye ve Dünyanın Neresinde, Ege Genç İşadamları Derneği, izmir, Aralık-1998, ^. 133.

^ M.Coşkun Cangöz, ***"Kamu Mali Yönetiminde. Bir Rish Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler"*** V. Türkiye Finans Sempozyumu, Balıkesir Üniversitesi, 8-11 Kasım 2001, Bergama, s.2.

Tablo: 1 MALİ RİSK MATRİSİ

Yükümlülükler	Doğrudan	Koşullu
Acık yükümlülükler Bunlar, devleti doğrudan kanunlardan kaynaklanan veya sözleşmeye bağlı yükümlülüklerinden oluşmaktadır.	- İç ve dış borçlanma - Cari yıl bütçesinde yer alan harcama kalemleri - Gelecek yıl bütçelerine safi harcamalar - Kamu bankalarının görev zararı ve kamu kuruluşlarının yarı mali işlemlerinden kaynaklanan zararları için yapılan harcamalar - Kamu bankalarının sermaye yeterliliği için yapılan harcamalar - Sosyal Güvenlik açığının finansmanı - İşsizlik Sigortası Fonu	- Devlet borcu dışında, borçlanmalara sağlanan garantiler - Bankacılık sisteminin yükümlülükleri için verilen garantiler (alt borçlu "subordinated debt" hariç) - Kamu yatırım projeleri için ilave maliyet artışlarından dolayı yapılan harcamalar - Devlet sübvansiyonlan (tanmsal ürünleri destekleme, sel, savaş vb.) - Döviz kuruna verilen garantiler - Mevduata verilen garantiler - Kamu kuruluşlarının yabancı ülkelerde Hazine garantisi olmaksızın yaptıkları uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmede temerrüde düşmeleri
Gizli Yükümlülükler Devletin "devlet" olmaktan kaynaklanan kamusal beklentiler ve baskı gruplarının talepleri doğrultusunda sözleşmeye bağlı olmayan yükümlülükleri	- Kanunen belirtilmeyen hallerde gelecekte verilecek emekli maaşları - Kanunen belirtilmeyen hallerde sosyal güvenlik sistemleri kapsamındaki giderler - Kanunen belirtilmeyen hallerde gelecekte oluşabilecek sağlık harcanmaları	- Özelleştirilen kuruluşların borçlan - Mevduat garantisine bağlı olmaksızın banka iflasları neticesinde oluşabilecek maliyetler - Sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu garantisi alunda olmayan yükümlülüklerine ilişkin ödemelerinde temerrüde düşmesi - KİT zararları - Merkez Bankasının temerrüde düşmesi - Dış kaynaklı sermayenin yurtdışına çıkış kefaleti - Çevresel zararlar, doğal afetler - Askeri operasyonlann yol açtığı giderler.

1.2. Şeffaflık Ve Hesap Verebilirtik

Son yıllarda "Kamu Reformu" veya "Etkin Devlet" taleplerinin "Saydamlık ve Hesap verme Sorumluluğu", "Liyakat", "İdari Kapasite ve Verimlilik" ve "Katılımcılık" temelinde somut projelere dönüştüğüne ve kamuoyu araştırmalarının ve yayınların kamu reformu konusuna odaklandığına tanık olunmaktadır. Günümüzde dikkatler, pek çok ülkede olduğu gibi, hiyerarşik bürokrasi modelinden uzaklaşan bir bakış açısına kaymış ve dilimize "iyi yönetişim" diye kazandırılan "good governance" kavramına yönelmiştir[23]. Bunun temelinde açıklık ve hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Kamu borç yönetimdeki farklı unsurların sorumluluklarının belirlenmesi gerekir. Kamu borç yönetiminden sorumlu finansal birimlerin (hedefleri), sorumlulukları ve rolleri GÜ'lerde kanunla açıkça belirlenmiştir. Genellikle bu bilgiler ile yıllık raporlar kamuoyuna çeşitli biçimlerde duyurulmaktadır[24].

Kamu borç politikaları konusunda bilgilendirmeler, borçlanma takvimi, dönem sonu net borçlanma sonuçlarının düzenli olarak raporlanması ve internet sitelerinde yayınlanması açıklık ve hesap verebilirliğin temellerini oluşturmaktadır. Borçlanma takvimi ve sonuçlarının düzenli internette açıklanması özellikle gelişmişlik kriteri olarak değerlendirilmektedir[25]. Bu durum açıklıkla ilgili olduğu kadar borç yönetiminden sorumlu olan kişilerin bilgi ve iletişimle ilgili iç kontrolleri sağlaması, üst düzey yetkililerin, borçlanma, bütçe ve nakitle ilgili olarak zamanında doğru kararlar almaları için ihtiyaç duydukları kaynakların güvenle kendilerine ulaştırılmasını sağlayacaktır. Böylelikle yetkililer yönetsel sorumluluklarını (ministerial responsibilities) yerine getirmek üzere ihtiyaç duydukları borçlanma bilgilerini rasyonel değerlendirebileceklerdir.

Yöneticiler rasyonel borçlanma eylemini gerçekleştirmeye çalışırken denetim grupları da kontrol faaliyetleriyle, yukarıda sözü geçen borç yönetimi personelinin hükümetin borç hedeflerini gerçekleştirecek şekilde hareket etmesine yardımcı olur. Borç likiditesi, maliyet ve borç geri ödemelerinin istikrarı gibi spesifik alanlara ilişkin borçlanma hedeflerini belirleyen üst düzey borç yetkililerince hazırlanan bir bildirim, etkili kontrol faaliyetlerini zorunlu kılan bir yükümlülüktür. Spesifik borç hedeflerinin gerçekleştirilmesine çalışan kontrol faaliyetleri, borçlanma işlemleriyle ilgili taahhütlerde doğru yetkilendirmeyi özendiren, borç işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve envanterini sonuçlandıran ve varlıkları koruyan genel kontrol faaliyetleriyle tamamlanır. Bunun amacı hükümetin açıkça belirlenmiş borç hedeflerinin, politikalarının ve prosedürlerinin olup olmadığının tespit

23 Sadi Yörükcr, Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerine İlişkin Bir Değerlendirme Kamu Mali Yönetim Reforma Arenası sunumu, 2-3 Nisan 2003 Hiltnn Oteli/Ankara.

^ Türkiye'de Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı internet siteleri özellikle son yıllarda gerekli güncellemeler yaparak raporlama ve planlarına ilişkin belirli bir yeterliliği sağlamayı hedeflemektedir.

[25] Maastricht. krlerlerinde yapnnmlarm gündeme gelmesi ve % 60 olarak belirtilen borçların GSYlH'e oranını gerçekleştiremeyen İtalya'nın (2002 itibariyle bıı rakam - % 109'dur ve gelecek üç yılda daha rakamlarda büyük değişiklikler beklenmemektedir) borçlanma verilerinin sürekli ve düzenli denetim altına alındığı bu amaçla internet sitesinin etkin bir raporlama aracı olarak sanıldığı söylenebilir.

edilmesidir. Bu süreç borçlanmayla ilgili stratejik planlar ve gerekli likiditenin oluşturulmasını kapsamaktadır. Kayıtlarda etkinlik ve mutabakatın sağlanması[26], raporların şeffaflık kıstasına uygun olarak ilgililerine ve halka sunulabilmesi, denetimin bağımsız kurumlarca da olumlu görülmesi bu açıdan önemlidir.

Denetimi yapanların konumu (iç-dış-bagımsız) ve denetim sonuçlarının yayınlanması kadar vade ve faiz anlamında borç rasyonalinin ele alınması gerekmektedir. Son olarak borçlanma gerekçesi ile borçların çevrilmesi ve borçlanma zorunluluğu sürecin etkin olarak İşlemesine engel olabilmektedir. Burada kalkınmanın finansmanı proje finansmanı ikinci plana itilebilmektedir.

Borçlanma için söylenebilecek en önemli konu kamu ekonomisinin politik tercihlerle yönlendirilebileceği gerçeğidir. Ne yazık ki bu durumda borcun ekonomik analizi geri planda kalabilmektedir.

1.3. Yönetimin Borçlanma Sınırları -Borçlanma Yetkisinin Düzenlenmesi

Türkiye'de bilindiği üzere borçlanma meclisten alınan yetkilerle gerçekleştirilmektedir. Bu yetkiler her sene Bütçe Kanunlarıyla düzenlenmektedir[27]. Burada, daha çok, borç sınırlandırılması olarak görülen durum aslında başka kanuni boşluklar ya da "vodoo - economics"[28] sayesinde politikacıların el çabukluğuyla bir sihirbaza dönüşmesi ile ilgilidir. Kimilerince "yönetim yeteneği" ve kaynak "yaratma mahareti" olarak ifade edilmeye çalışılan böyle bir durum bütçe dışı kalemler ve harcamalara yol açabilmektedir[29].

[i6] Fronı ve back ofice kayıtları olarak ele alınan bn işlemlerde kredilör, kullanıcı ve aracıların (debi dcalcı) kayı darın birbirini teyid etmesi gerekmektedir.

^ **1998 Yık Bütçe Kannnn** 38. md. göre "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.

2001 Mali yılı Bütçe Kannnn ile 31. Maddede borçlanmaya ilişkin şıı düzenlemeye yer verilmiştir "Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan mali yıl içinde bu Kanunun *"denge"* başlıklı maddesinde belirtilen tutar kadar "net *iç borç* kullanımına" (yıl içinde yapılan borçlanmalardan anapara ödemelerinin dûşülmesiyle elde edilecek tutar) yetkilidir. Bu limit en fazla % 15 oranında artırılabilir. Dış borçlanmada anapara ödemesini aşan kısım iç borçlanma limitinden düşülür, altında kalan kısım ise limite eklenir."

2002 Mali Yılı Bttçe Kanana garantiler ve sınırlandırmalara dair denge başlıklı üçüncü maddesinde borçlanma yetkisinin en fazla % 15'e kadar aşılabileceğini; 32. Maddede de "belediyeler ve bağlı birlikleri için Hazine garantisi verilecek kısım 500 milyon dolar,

2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda Denge başlıklı 3. md. *"iptal edilen ödenek miktarları düşüldükten sonra kahin tutar Uf.* tahmin *edilen gelirler arasındaki fark net borçlanma* hasılatı ile karşılanacaktır." Hazine garanti limiti, dış proje kredileri ve borçlanmaya ilişkin hükümler 26. md ile "2003 yıl içinde, *283.2002 tarihli ve 47449 sayılı Kanuna göre* saklanacak garantili imkan tutan 750 milyon ABD Dolarını *aşamaz"* biçiminde düzenlenmiştir.

^ Paul M. Sweezy, *"ABD'df. Ekonomik Kriz",* **Dünya Ekonomisinde Bunalım** (çev. D. Saglam-M.K. Çakman) içinde, Ar Basım ve Yayım, Istanbul-1983, s. 11.

[29] Bütçe dışı harcamalar dolayısıyla limit dışında borçlanmaya imkan verilmesi durumunda, limit ile ilgili düzenlemeler anlamsız kalmaktadır. Bu durumda görünürde sıkı bir mali disiplin varmış gibi olmakta ancak bütçe dışı harcamalar yöntemiyle borçlanmamn sınırlandırılması mümkün olmamaktadır. (Sayıştay, 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s. 24)

İdarenin, özellikle borç idaresinin buradaki tutumu mikro analizden ziyade makro boyutta yaklaşımlar geliştirmeye yöneliktir. Ekonomik denge, istikrar, borçların döndürülebilmesi gibi olgular daha fazla ön plana çıkmakta ve önemli bulunmaktadır.

Hazinenin borçlanmasının yasal dayanakları oluşturulmakta fakat meclisin bu süreçteki rolü yetki göçermek şeklinde gerçekleşmektedir. Borçlanma yetkisinin kullanımında tarafların koordinasyonu ve işbirliği önem kazanmakta sürecin etkinliğini etkileyebilmektedir. Duruma göre Başbakan, Bakanlar Kurulu, Hazineden sorumlu Bakan, Maliye bakanı ve Merkez Bankası Başkanı inisiyatifi ele alabilmektedir. Borçlanma konusunda sergilenen bu çok başlı tutum alternatif modellerin üretilmesini zorunlu hale getirmektedir.

Yıllık borçlanma tavanı konusu bu durumu açıklayan en önemli olgulardan birisidir. Sonuçta Meclis bütçeye bağlı olarak bir tavan belirlemektedir. Fakat Maastricht Dönüşüm Kriterlerinde[30] olduğu gibi bölgesel birliğin kararları da yerel kararların makro ekonomik etkilerini boşa çıkarabilecek veya etkinleştirebilecek bir konuma sahiptir. Borçlanmanın yapılabileceği alanların tanımlanması, esnekliğin belirtilmesi ve denetim mekanizmaları (Meclis adına denetim yapan kurumlar) sürecin sağlıklı işlemesinde önemli role sahip olabilecektir.

Türkiye örneğinde borçlanmada genelde temel amaç bütçe açığının giderilmesidir. Bütçenin tahminden sapması, ek bütçelerin oluşturulması, program ile gerçekleşmeler arasında dönemine göre %30'lara varan sapmalar gerçekleşmesi[31] ve samimiyet ile doğruluk ilkelerinin ihlal edildiğini göstermektedir.

Türkiye bütün verileriyle ve her türlü göstergeleriyle yüksek borç sarmalından çıkmayı hedefleyen ve bunun için vade, faiz parametrelerinin yanı sıra borç takası, konsolidasyon, moratoryum kavramlarını da içten içe seslendiren bir dönemden geçmektedir. Borçlanmaya ilişkin Hazine Müsteşarlığının 30 Nisan 2003 tarihli Borç Yönetimi Raporu[32] bu bakımdan "olayın farkında olmak" eyleminin bir belgesidir. Sonuçta borçların döndürülebilmesi ve sürdürülebilmesine ilişkin senaryolar alttaki tabloda görülmektedir.

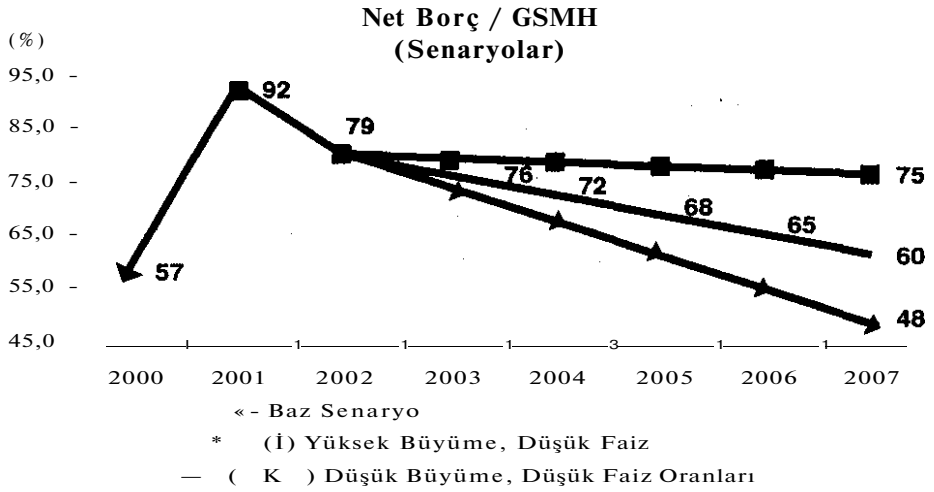
Yukarıdaki tablodaki senaryoların gerçekleşebilmesi iyi bir koordinasyon ve etkili ve açık bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. Borçlanmaya getirilecek sınırlar kadar borçlanma hakkında düzenli bilgi akışı Meclis, hükümet, Bakanlar Kurulu arasında borç yönetim stratejisi ve muhtemel sonuçları hakkında düzenli bilgi akışına bağlıdır. İletişim ve yönetişim zayıflıkları politik baskıyı arttırabilir ve kısa dönemli düşük maliyetli borçlanma yerine gereğinden fazla maliyetli borçlanma ön plana çıkabilir, uzun vadenin önemi kaybolabilir.

[30] italya (% 109), Belçika (%105) ve Yunanistan'ın (%106) kriterlerden büyük sapmaları hem birlik açısından hem de kendi iç ekonomik programlarının etkinliği açısından önemlidir. ABD'de de bir borç limitinden sözedilebilir.

[31] Haldun Darıcı, Bütçe Niçin ***Eh ödenek*** İster, Maliye Dergisi, S. 139, Oeak-Nisan 2002, s. 8.

[32] http:Avww.hazine.gov.tr/duyuru/basin/kamuborc-20030430.pdf

Grafik: 1 Sürdürülebilirlik Senaryoları



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Borç Yönetimi Raporu.

Türkiye'de borç yönetimi konusunun ele alınacağı bundan sonraki bölümde borçlanmada etkinlik kadar, borç takibinde etkinlik ve dolayısıyla ödeme süreçlerinde etkinlik konusuna yer verilecektir. Bu süreçte TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın[33] izlenimlerine yer verilecektir.

1.4. Uygulamacıların Uygulamayı Eleştirmeleri

Türkiye'de bu konuda yapılan çalışmaların değerlendirilmesi sırasında, borç kayıt ve borç izleme sorununun sadece bugüne ilişkin olmadığı görülmüştür. Literatürde Hazine Müsteşarlığı ile DPT ve Sayıştay'ın ağırlıklı yayınlarının etkisi bulunmaktadır. Bunda Sayış-

[33] Sayıştay Rantımı Madde 85-(3162 S.K.12.Mad. ile değişik Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesin hesap kanunun tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçlan ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve btmlann uygunluk derecesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirimi taslaklarını içeren raporlar Başkanlığa verilir. Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır. Raporlann Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse, ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur. Madde 87- [3162 S.K.13. Mad. ile değişik) Genel ve katma bütçeli dairelerin mal hesaplanyla bu daireler dışında kalan idare ve kurumlar için tek rapor da düzenlenebilir. Sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı belirtilir.

Ek Madde 2- (7/3/1985-3162/16 md. ile gelen Ek 1 inci md. hükmü olup madde numarası teselsül eltirilmiştir.) Sayıştay Kanununun çeşidi maddelerinde Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine sunulacağı belirtilen bildirim ve raporlar, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Aynı Kanunun bu organlara bıraktığı yetkiler Türkiye Büyük Millet Meclisince kullanılır; Sayıştay Kanununun Bütçe Karma Komisyonuna verdiği görevler, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yürütülür. Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Sayışiay raporları genel görüşme konusu olur.

tay'ın 2000 Yılı Raporunun kamuoyunda gündem alması ve tartışılmasının etkisi büyüktür.

Konu bir sempozyum bildirisi olarak ele alındığında hem geçmiş hakkında bilgi vermek hem de tekrardan kaçınmak amacıyla önceki sempozyumlarda kısmen değinilen bu konuya ilişkin satır başlarına yer vermek uygun görülmüştür.

Bu konuda ele alınan çalışmalar özellikle XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu[34] bildirilerinden oluşmaktadır, İlk olarak ele alınacak tebliğ, kamusal yatırımların dış kaynakla finansmanına ilişkin olanıdır. Tebliğ, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nde bir daire başkanı tarafından sunulmuştur[35].

Çalışmada 1999 yılında Dış Borçlar Hesabına ilişkin uygunluk bildirimi almamama gerekçeleri iki başlıkta toplanmıştır: Birincisi bu hesapların açılış kayıtları ve bütün yıl içi işlemleri yıl tamamlandıktan sonra tek bir kayıtla gerçekleştirilmiş; İkincisi kayıtların gerekçesini oluşturan belgeler hesapta olmadığı gerekçesiyle denetime sunulamamıştır^ Yazar sorunun bir "kayıt sorunu" değil "yapısal bir sorun" olarak değerlendirmiş, "Ekonomik ve Finansal Sistemdeki aksamaların muhasebeye yansıması" olduğunu belirtmiş ve çözüm olarak otomasyon ve gerekli yazılımlar sağlanarak elektronik ortamda bilgilerin tutulmasını önermiştir[37].'

Bu kapsamda ele alınan sorunlar;
i) Nakit bazlı muhasebe sisteminin uygulamada eksik yanları mevcuttur,
ii) Projeci kuruluşların ödenekleri dikkate almaksızın dış para kullanması, rakamları bazen yıl sonunda revize ettiği, bazen hiç etmediği görülmektedir.
iii) Revize edilenler bazen DPT bazen BÜMKO tarafından bütçe ödenekleri ile ilişkilendirilmemektedir[38].
iv) Projeci kuruluşlarda yeterli ve teknik personel yoktur,
v) Devirli ve tahsisli kredileri hazineye bildirmelerinde ciddi aksamalar yaşanmaktadır, bunun bir yaptırımı yoktur.

Ek Madde 10- (Ek: 4/7/1996-4149/8 md.) Sayıştay, denetimine labi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Ptaıı ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur.

34 Türkiye'de 1990 Sonrası Mali Politikalar XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu; Düzenleyen Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 28-31 Mayıs 2001, Antalya

Coşkun Camgöz, ***"Kamu Yatırımlarının Dış Kaynak ile.*** Finansmanı ***ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları."*** (Beşinci Oturum)

3 £) Sayıştay Başkanlığı, 1999 Yılı Hazine İşlemleri Raporu.

3 7 Durmuş Öztek-Mehmet Yörük-M.Fazıl Asya, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Raporu, 4-3-1997, s.9-]0. Sayıştay Başkanlığı 1998 Yılı İzleme Raporu s. 17; 2000 Yılı İzleme Raporu s.8-12

3 8 Sayıştay Başkanlığı 1998 Yılı İzleme Raporu s.17; 2000 Yılı İzleme Raporu s.8-12.

vi) Krediyi kullanan kuruluşlarda kredi kullanımına ilişkin etkin bir denetim mekanizması yoktur. İçeride doğru kredinin ve yerinde kullanım rakamlarının gerçekleri yansıtıp yansıtmadığı denetlenemediği gibi bu konuda Maliye Bakanlığı ve Hazine de yetersiz kalmaktadır.

vii) Hazine ve Devlet Borçlan Saymanlığı da yetersiz sayıda personel ile çalışmak zorunda kalmaktadır. Yetki ve sorumluluklar kurumlar arası dağıtılmıştır. Hazine, (Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Dış projeler Genel Müdürlüğü) DPT, BÜMKO, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Merkez Bankası , Sayıştay arasında bir yetki kargaşası her şeyden önemlisi bir koordinasyon sorunu bulunmaktadır.

Dış proje kredilerine ilişkin ikinci tebliğ bir Sayıştay baş denetçisine aittir[39]. Konunun çalışma kapsamında enine boyuna incelendiği görülmektedir. Yaklaşımların denetim merkezli olduğu gözlense de gerek kullanım, gerekse muhasebe-kayıt sistemlerine ilişkin ciddi ölçüde gözardı edilemeyecek değerlendirmeler yer almaktadır. Konu başlıca iki kısımda sunulmuştur: Dış Proje ve dış borçlanmanın yasal dayanakları ile sınıflandırmasının yer aldığı bölümler ve kayıt, bütçeleştirme ve denetim sorunlarının yer aldığı bölümler. Kayıt sistemindeki aksamalardan kaynaklanan denetimsizlik ve belirsizliğin, bütçeleştirilmeyişin denetleyemeyişi sonucunda Hazine, DPT, Merkez Bankası kayıtlarında farklılıklar oluştuğuna değinilmektedir[40]. Tabidir ki sonuçta garantili dış kredilerin bir sübvansiyon aracı olarak kullanıldığı söylenmekte ve ilgili kurum ve kuruluşlann geri ödeme kabiliyeti sağlayabilecek ölçüde gelir elde edemedikleri gerekçesiyle borçların hazineye "sürpriz yükler" doğurduğu belirtilmektedir.

Bir de son yıllara damgasını vuran Sayıştay'ın "Hazine Hesaplannı" reddetme olayı var ki bu kapsamda değerlendirilebilecek son çalışma, XVI. Maliye Sempozyumu'nda sunulan dış borçların reddi ile ilgili tebliğdir[41].

Tebliğin girişinde "hesaplann reddine ilişkin Sayıştay raporları dışında kaynak bulunmamaktadır" denilerek literatürün sınırlı olduğu belirtilmiştir.

Çalışmada ilk olarak, Hazine hesaplarına ilişkin 1995 yılında 599 trilyon TL kaydın belgelerinin olmadığı ve kur farkı olarak açıklanmaya çalışılan bu duruma ilişkin yeterli ve gerekli açıklama yapılamadığı gerekçesiyle hesaplann reddi anlatılmıştır. Bundan sonra dış borçlar hesabına ilişkin yeterli kayıt sisteminin geliş tir ilemeyişi sebebiyle "kreditör" kayıtlarına bağlı kalmak konusu irdelenmiş ve sistemin önemli ölçüde hata ve eksiklikler içerdiği görülmüştür. Bu hesaplarda görülen hata ve eksiklikler şunlardan oluşmaktadır[42]:

Oğuz Çalık, "Borçlanma Dışında Kullanılan, *Dış Proje Kredisi Uygulamaları (Devirli-Garantili Krediler)"* (Beşinci Oturum).

^ O günkü oturumun tarüşma kısmında borç kayıtlarındaki aksamaların zaman zaman ikinci ödemeleri gündeme getirdiği ve bunun da kreditörün uyarısıyla farkedildigi dönemin bakanına atfen aktarılmıştır.

^ Ömer Karamollaoglu, *"Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar,"* (Beşinci Oturum)

[42] Sayıştay, 1998 Yılı İzleme Raporu, s. 12.

i. Dış borç kayıtlan hatalı ve eksiktir.
ii. Stoklar hatalı hesaplanmıştır.
iii. Yanlış hesaplanan stoklar kur farkının da hatalı çıkmasına yol açmaktadır.
iv. Hesap hatalarını kapatmak amacıyla işlenen kayıtlar belgelenememektedir.
Sayıştay Raporlarının merkezinde ise doğru borç stok kayıtlarının oluşturulması yer almaktadır. Bunun için borç stoklarının kullanıcı ve kreditör kayıtlarıyla doğrulanarak borç kütüklerinin yeniden oluşturulması gerekmektedir.

O günden bugüne gelişmeler değerlendirildiğinde sorunlarda dikkate değer bir çözümün geliştirilemediği görülmektedir. Sorunlar kısaca şöyle değerlendirilebilir:

Özellikle bütçe sisteminin en önemli sorunu olan bütçe dışı işlemlerin büyük bir kısmı Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir. Mali mevzuat ile Anayasa arasındaki bir çelişkiden kaynaklanan bütçe dışı işlemler, bütçe ve mali sistemle ilgili olarak yayınlanan temel verilerin hatalı olmasına yol açmaktadır. Bütçe dışında kalan ve kayıt dışı bütçe olarak adlandırılan bu işlemler, 1997 ve 2000 yılı Hazine İşlemleri Raporlarında, ayrıca 2000 Yılı Mali Raporunda incelenmiş ve Meclise bildirilmiştir.

2001 Yılı Hazine İşlemleri Raporunun temel konusunu da kayıt dışı bütçe işlemleri oluşturmaktadır. 2001 yılında toplam giderlerin %49,6'sı, gelirlerin de %11,3'ü bütçe ile İlişki lendiriİmemiş, yani kayıt dışı kalmıştır[43].

2001 yılında Sayıştay'a verilen hesapta şu eksiklikler tespit edilmiştir;
i. Hesapta alacak stoku yer almamaktadır.
ii. Yıl içi işlemlerinin denetlenebilmesi için yeterli bilgi sağlanamamıştır.
iii. Kur farkları sebebiyle alacaklarda meydana gelen değişme hesaplanamamaktadır.
iv. 2001 yılında geçmişe dönük ve mükerrer düzeltme kayıtları yapılmıştır.

2001 yılında reddedilen hesaplar şunlardır;
* Dış Borçlar Hesabı,
* Kredi Anlaşmaları Hesabı,
* Kullanılacak Dış Krediler Hesabı,
* Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı,
* Genel Bütçe Dışındaki Dairelere Yatırılan Sermayeler Hesabı,

Gerekçeler ise şu başlıklardan oluşmaktadır:
* Saymanlık kayıtlarında dış borç stoku yer almamaktadır.
* Saymanlık, dış borç kullanımlarını tam olarak takip edememektedir.
* Dış borç kur farkları tam olarak hesaplanamamaktadır.

Sayıştay Başkanlığı, 2001 Hazine İşlemleri Raporu, s. 2.

Sonuç olarak, 2000 yılı Dış Borçlar Hesabı, kamu dış borçlarını tam, doğru ve uygun şekilde göstermediğinden, söz konusu hesaplar 8.10.2001 tarih ve 5000 sayılı Sayıştay Gene) Kurulu Karan ile reddedilmiştir. Uygunluk bildirimi verilebilmesi için, hesabın tam olarak; devleti yükümlülük altına sokan tüm borçlanma işlemlerini kapsayacak şekilde hazırlanarak Sayıştay'a yeniden sunulması gerekmektedir. Hazine alacaklarında temel sorun "Hazinenin toplam alacaklarının tespit edilemeyişi ve kur farkları sebebiyle alacaklarda meydana gelen değişmenin hesaplanamayışıdır

2001 Yılı İzleme Raporu ile ortaya konan yeni öneriler şunlardır;
1. Kullanılacak Dış Krediler Hesabı kayıtları, kreditör tarafından bildirilen dış borç kullanım bilgileri ile tutulmalıdır. Bu şekilde kayıt dışı kalan dış borç tutarlarının kamu hesaplarına intikali sağlanacaktır.
2. Devlet Borçları Saymanlığı nezdinde dış borç stokunun hem kullanıcı kuruluşlardan gelen bilgiyle, hem de kreditörlerden gelen bilgiyle iki ayrı hesapta takip edilmesi sağlanmalıdır.
3. Kullanıcı kuruluş verileri ile kreditör verileri arasında yıl sonlarında oluşan fark Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığına bildirilmelidir.
4. Hali hazırda dış borç kullanımlarına ilişkin olarak kuruluşlardan alınan bilgiler, sadece proje kredilerine ilişkindir. Bu kredilerle İlgili giderlerin Hazineye bildirilmesi ve bütçeleştirilmesi henüz sağlanamamıştır. Bu tutarların takibi ve bütçeleştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
5. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından program kredilerinden kullanılan ve bütçeye gider kaydedilmesi gereken tutarların da Hazineye bildirilmesi ve bütçeleştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

İzleme Raporlarında ise net borçlanma rakamlarına ulaşılamayış, kreditörlere bağlı borçlanma verileri, stok belirlenemediğinden kur riski, kurumların gerekli verileri zamanında göndermeyişi gibi temel kayıt sorunları bile hala güncelliğini korumaktadır[44].

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında borçlanma ve borçlanma etkinliğini etkileyen unsurlar ile bunun kurumsal yapısı incelenmiştir, ikinci kısım Dış Proje Kredileri ve son bölümde de SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi örneğine yer verilecektir.

2. Dış Proje Kredileri
Sabil sermaye yatırımları bir ülkedeki ekonomik ve sosyal gelişmenin temel unsurlarından biridir. GOÜ'lerde daha önce belirtildiği gibi iç tasarruf düzeyinin düşük olması nedeniyle yatırımlar için ayrılabilecek iç kaynaklar büyüme ihtiyacını karşılamak için yeterli olmamaktadır. Bu durumda yatırımların bir bölümünün dış kaynaklardan finanse edilmesi gereği ortaya çıkmakta ve GOÜ'lerin hemen hepsi bu şekilde yatırımlarının bir bölümünün finansmanını sağlama yoluna gitmektedir Kamu sektörü yatırımlarının dıs. finansman ihtiyacı uluslararası kalkınma örgütlerinden, diğer devletlerden ve finans kuruluşlarından alınan kredilerle sağlanmaktadır[45].

• • Sayı>uty Başkanlığı, Hazine Hesaplan **2000** Yılı İzleme Raporu, ss.7-11.

^ l.M.D. Liıtle vc AJ. Mirrless. *"Projcct Apprmta] and* PfrtnnÎHg Ttvrnry *Years. On",* Proceerlings of the vVnrlrl Bank Aııtmal Coıifcrence on Development Economic, World Batık, Wa.shinğtotı, HK)0.

Bu konuda uygulanan bir yöntemde dış proje kredileridir. Dış proje kredilerinin kullanımı kalkınma için gerekli olan yatırımların yapılması açısından büyük önem taşımaktadır. Proje kredileri, yetersiz iç kaynakları tamamlayıcı bir rol oynamakta ve bu kredilerin şartları (vadesi, geri ödemesiz süresi, ve faiz oranı vb.) belli bir proje olmaksızın doğrudan alınan kredilere göre daha uygun olabilmektedir. Diğer yandan, dış proje kredisi kullanmanın getirdiği riskler de bulunmaktadır. Dış borç stokundaki artış ve kaynağın kesilmesi durumunda başlanan yatırımlara devam edememe maliyeti bunların en önemlileridir. Ayrıca, uluslararası kalkınma örgütlerinin kendi öncelikleri çerçevesinde belli sektörlerin gelişmesini hedefleyerek sağladıkları krediler ülkede planlanan sektörel hedefleri olumsuz yönde etkileme riski de taşıyabilmektedir.

2.1. Yatırım ve Proje Ayrımı

Geniş anlamda yatırım, belli bir dönemde üretebilme gücünde meydana gelen artışı ifade eder. Yatırım kavramı, ayrıca, gelecekte üretim yapmak amacı ile içinde bulunulan dönemde üretilmiş dayanıklı mallar ile aynı dönemdeki ara ve nihai tüketimin geleceğe ertelenmesinden (stok değişimi) oluşmaktadır[40]. Sabit sermaye yatırımları ise bir ekonomide üretim faktörlerinin; mal ve hizmet üretimini çoğaltmak, özellikle gelecek dönemlerde tüketim ve ihracat imkanlarını artırmak amacıyla, belli bir dönem içinde reel sermayenin artırılması, korunması, ve düzenlenmesi için kullanılmasıdır. SNA'nin tanımına göre[47] sabit sermaye yatırımları "mal ve hizmet üretmek amacıyla üretici birimlerce üretim sürecinde bir yılı aşkın bir süre boyunca sürekli olarak ya da tekrarlanan bir şekilde kullanılan ve ayrıca kendileri de üretilmiş olan her türlü dayanıklı mal için yapılan harcamadır". Sabit sermaye yatırımları mevcut makina ve teçhizata ilaveler ile mevcut bina, yol, baraj, vb. inşaata ilaveler olmak üzere genel olarak iki grupta incelenmektedir[48].

Proje ise, "en genel olarak kaynakların yatırımına yönelik herhangi bir tasarının analiz edilebilen ve değerlendirilebilen en küçük bağımsız birimi olarak tanımlanmaktadır[49]." Bu anlamda proje öngörülen bir amacın veya amaçlar topluluğunun gerçekleştirilmesinde kullanılan en küçük bir birim olarak algılanmaktadır. Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü ise yatırım projesini, "bir toplumda belirli bir zaman içinde, mal ve hizmetlerin üretimini artırmak için bazı olanakları yaratma, genişletme ve/veya geliştirmeye dönük bir öneridir" şeklinde tanımlamaktadır[50]. Bu tanımlamalara göre herhangi bir yatırım projesi şu temel özelliklere sahiptir:

[46] Ayanoglu, K., N.llter, vd. Kama Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, DPT Yayınları, Ankara-1996.

[47] SNA, A System of National Acconnts, VVorld Bank Publications, Washington D.C.-1993.

^ Kişi ve firma bazında yatırım olarak kabul edilen bazı işlemler ulusal ekonomi açısından yatırım kapsamına girmemektedir. Toplumun sahip olduğu mevcut sermaye stokunun üzerindeki haklarını gösteren mali aktiflerle ilgili işlemler (hisse senedi, tahvil, vb. menkul değerlerin alınıp satılması gibi) yatırım olarak kabul edilmez. Yine, daha önceki yıllarda üretilerek sermaye stokuna eklenmiş bulunan reel varlıkların cari dönemdeki el değiştirmeleri yatının olarak değei'lendirilmez. Ancak, sermaye mallarının alınıp satılmasında ortaya çıkan alışveriş masrafları ekonomik anlamda yatırım olarak değerieıidirilınektedir. Nitelik açısından yatırımlar yediye ayrılabilir:

* Etüd-proje yatırımları, Yeni yatırımlar, Tevsii yatırımları, İdame ve yenileme yatırımları. Tamamlama ve darboğaz giderme yatırımları, Modernizasyon ve iyileştirme yatırımları, Araştırma-geliştirme yatırımları.

^ Dickey, J.W.-L.H. Miller, Road Project Appraisal For Developing Countries, Chishester: John Wiley ad Sons-1984.

Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı. Endüstri Projelerini Değerlendirme El Kitabı, Ankara-1977.

i. Her proje mevcut kaynakları gelecekte daha fazla kaynak elde etmek için bugünden bağlar.
ii. Her proje bir gereksinimden (talepten) doğar ve bu gereksinimi karşılamaya yönelik olarak şekillendirilir.
iii. Her proje belli bir zaman aralığında ve mekanda gerçekleşmek üzere programlanır.
iv. Her proje belli girdiler (kaynak) kullanmak suretiyle amaçlanan çıktılarını üretir.
v. Her proje kendi başına değerlendirilen bir yatırım özelliğine sahiptir.

Yatırım projeleri ekonomideki kıt kaynakların kullanılması açısından birbirlerine rakip durumdadır. Bir projenin seçimi ona alternatif olan projelerden vazgeçilmesi anlamına gelir. Alternatif projeler arasından seçim yaparak yatırım kararma ulaşma işlemine proje analizi denir. Proje analizi, temel olarak, projelerin tükettikleri kaynaklar (maliyet) ve ürettikleri mal ve hizmetlerin (fayda) karşılaştınlmasıdır. Bu karşılaştırma sonucunda en yüksek net faydayı üreten alternatif proje seçilir. Türkiye kamu kesimi yatırımcı kuruluşları geliştirdikleri ve yatırım programına alınmasını önerdikleri projeleri fizibilite etüdleri ile birlikte DPT'ye gönderirler ve projeye nihai şekil DPT tarafından verilir. Dolayısıyla yukarıda sözü edilen seçim işlevini DPT yerine getirmiş olur. İletilen bu öneriler plan hedefleri, kamu yatırım politikası, makro dengeler, sektörel ve sektörler arası öncelikler ve mevcut proje stoku dikkate alınarak değerlendirilir. Önerilen yatırım projeleri içinden seçilen projelere kaynak tahsisi yapılarak yatırım programı oluşturulur[51]. Ayrıca Yatırım Programı Hazırlama Esasları'na göre gönderilen proje önerilerinde temel harcama kalemlerinin sıralanması ve harcamaların dış ve iç para ihtiyacının ayrı ayrı belirtilmesi istenmektedir[52].

Türkiye'nin Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşadığı iki kriz 1990'ların sonunda başlatılan 3 Yıllık İstikrar Programı'mn rotasını değiştirerek yeni bir programın 2001'de hayata geçirilmesine yol açmıştır. Krizin sonucunda GSMH 2001 yılında % 9,4 oranında azalmış, 2002 yılın da ise stoklardaki artışa bağlı olarak % 7,8 oranında büyümüştür. Ancak bu iki kriz ve takibinde ortaya çıkan II. Körfez Savaşı Kamu Yatırımları üzerinde özellikle finansman açısından negatif bir etki doğurmuştur. Bu nedenle 2001'in sonundan itibaren yatırım için Kamu Kaynakları'nın etkin ve etkili kullanım İhtiyacı ortaya çıkarak, 2001'in sonundan itibaren bir rasyonelleşme sürecine girilmiştir. Bu rasyonelleşme sürecinin hedefi; kısa vadede mevcut olan yatırımların tamamlanma süresini kısıtlamayı hedeflemektedir. Bu hedef 5000'den fazla projenin içerisinde önceliği düşük olan 1002 projenin yatırım programından çıkarılarak gerçekleşmiş, ortalama proje tamamlanma süresi 12,5 yıldan 8,5 yıla düşmüştür. Türkiye'nin Kamu Yatırımı Portföyü 4414 projeden oluşmakta ve 2002 Kamu Yatırım Programında bu projeler 92,6 milyar S'lık bir yer edinmektedir.

[1] Kamil Ayanoglu vd, **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, DPT** Yayınlaı, Ankaıa, 1996.
[2] Kamil Ayanoglu ve diğerleri 1996.

2001 yılının sonunda yaklaşık 36,7 milyar $ harcanmış ve 2002 yılında 736 milyon S'ı dış borçlardan oluşan 5,5 milyar $ bir kaynak bu projelere ayrılmıştır[53].

Projeler ele alındığında en önemli sorun şüphesiz finansmanı sorunudur. Burada projelere finansman sağlayan Hermes ve IFC kredilerinden örnekleme yapmak amacıyla söz edilecektir.

2.2. Proje Finansmanında Uluslar arası Kaynaklar

2.2.1. Projelerin Alternatif Finansmanı: Hermes Kredileri

Almanya'dan yapılacak yatırım malları ithalatının finansmanı amacıyla Alman Hermes Sigorta Kurumu tarafından sağlanan ve toplam ithalat tutarının % 85'ini karşılayan, azami beş yıl vadeli bir kredi türüdür. Hermes Kredisi, altı ayda bir, faiz ve anaparayı kapsayan eşit taksitlerle geri ödenir[54].

Hermes / Coface / Sace / Erg ve benzeri kuruluşlar ülke kredileri vermek için kurulmuş olan ve bulunduklan ülkelerin yatırım mallarının ihracatını teşvik eden İhracat Kredi Kuruluşları'dır (Export Credit Agency /ECA). ECA'ların amacı kendi ülkelerinden yapılan ihracatı arttırmaktır. ECA'lar kendi ülkeleri dışındaki ithalatçılara sağladıkları mal alımına yönelik orta vadeli kredilerle kendi ülkelerinden yapılacak ihracatı arttırmış olurlar[55].

Hermes kredisi ile 1998'de hükümetin devrahnmasından bu yana, Berlin koalisyonu Çin'de (üç boğaz barajı), orta Hindistan'da (Maheshwar) ve Türkiye'nin doğusunda (Ilısu Barajı) yapılacak olan tartışmalı üç büyük baraj projesi ile uğraşıyor. 1997de Çin'deki baraj, 250 milyon dolarlık Hermes kredisi ile garanti edilmişti.

Hermes kredisi aynı zamanda siyasi amaçla kullanılabilmektedir. Siyasi olarak çok daha karışık olan ise, Fırat üzerinde, Suriye ile Irak sınırında kurulacak olan Türkiye'nin Kürtlerin yoğun yaşadığı bölgesinde yer alan Ilısu barajıdır. Bu konuda dış politika yetkilileri endişelerini ortaya koyuyorlar. Zira Türkiye, komşularına barajın doldurulması sürecinde onların ihtiyacı olan 10 milyar metreküp suyun verilip veremeyeceği konusunda garanti verememiştir. Dışişleri bakanlığından, "bu sorun çözülmedikçe, Hermes garantisinin verilmesinin söz konusu olmadığı" belirtilmiştir[56].

Son olarak şu dikkat çekicidir ki Hermes garantilerinde Türkiye birinci sırada yer almaktadır[57]. Konuya ilişkin en önemli ayrıntı şudur: Türkiye bugüne değin önemli bir "Hermes müşterisi" olmuştur. 1999 yılında toplam Hermes hacmi 26,7 milyar DM'dır. Türkiye, 3,3 milyar DM ile en yüksek teminat alan ülkedir, bu rakam Çin ve Brezilya'nın önünde gelmektedir[58]. Dış projelerin alternatif finans kaynaklarından bazıları şunlardır:

5^ DPT, Profiles of Turkish Public Secıor Projects for Foreign Funding in 2002, s. 5. http:/ekuıup.dpt.gov.tr/psp/2002.pdf (12.04.2003)

5^ http://www.kobinet.org.rT/hizmeuer/katilunci-kiiRiluslaiVfmanskuruluslari/001 a.html (22.04.2003). http:/www.garanti.com.tr/bankacilik/ticari/ulke kredileri.html (22.04.2003);

56 http://www.byegm.gov.tj/YAYINLARIMIZ/DISBASIN/2000/07/31x07x00.HTM (22.04.2003)

57 http://www.germanembassyank.com/2953.hijn (22.04.2003)

58 http://www.vakifbank.com.tr/ticarikrediler/oukredi.htm (22.04.2003)

HERMES: Almanya kaynaklı yatırım malı ithalatı için kullandırılan 2-5 yıl vadeli bir kredidir.
GSM: ABD'den ithal edilen tarımsal ürünlerin finansmanında kullandırılan azami 3 yıl vadeli bir kredidir.
COFACE: Fransa kaynaklı yatınm malları ithalatı için kullandırılır.
SACE: İtalya kaynaklı yatırım malları ithalatı için kullandırılır.
OND: Belçika kaynaklı yatırım malları ithalatı için kullandırılır.
ÖKB: Avusturya kaynaklı yatırım malları ithalatı için kullandırılır.
US EXIM: ABD'den ithal edilen (uçak ve helikopter dahil) yatırım mallarının finansmanını sigorta eder. Azami vade 3 yıldır[59]. '

2.2.2. Projelerin Alternatif Finansmanı: IFC Kredileri
IFC'nin misyonu GOÜ'lerdeki sürdürülebilir özel sektör yatırımlarını teşvik etmek ve bu sayede fakirliği azaltmaktır. IFC GOÜ'lerdeki özel sektör yatırımlarını teşvik ederek uluslar arası piyasalardaki sermayeyi mobil hale getirmekte, devlet ve özel sektöre teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerinde bulunmaktadır. 1956 yılında kurulan IFC 140 ülkede 2825 şirket için kendi kaynaklarından 34, sendikasyon düzenleyerek 21 milyar dolar kaynak bulmuştur. Şu anda dünya çapında kendine ait 15,1 ve sendikasyon ortaklan için de 6,5 milyar dolarlık bir portföye sahiptir[60].

31.03.2003 tarihinde WB'nin özel sektörü finanse eden kolu IFC, TŞCFAŞ grubu ile 97.5milyon dolarlık bir yatırım anlaşması imzalamıştır. (1999 yılında IFCden yine kredi almış[61] ayrıca bu kredi 6,32 milyon dolar, 6 yıllık 2 yıl ödemesiz olarak gerçekleştirilmiştir[62].) Yatırım Şişecamın Türkiyedeki 150 milyon dolarlık gelişme ve yenileme programını desteklemektedir. A-tipi borç 60 milyon dolar ve IFCnin kendi hesabından 37.5 milyon dolar ise B-tipi borç yani IFC sendikasyon kredisine yardımcı olmuş[63]. Son kredinin sendikasyon kredisi olan kısım libor artı 1.9'la borçlanılmış ve teminatını Trakya Cam Sanayi AŞ üstlenmiştir. Sendikasyonda ABN AMRO Bankası, Citibank, Credit Lyonnais, Fortis Bank ve Naxetis Banques Populaires bulunmaktadır. Orijinalde 30 milyon dolar hedeflenen sendikasyon kredisi piyasanın fazla fon sağlaması ile 37,5 milyon dolara çıkmıştır. (Rusya Federasyonu ve Ermenistandaki üretim tesislerinin finanse edilmesi ile Şişecamın uluslar arası genişlemesine destek sağlanmıştır.

Yatırım finansmanı toplamda 80 milyon $ olarak düşünülmüş, 40 milyon A-tipi, 40 milyon B-tipi. Fakat gelen teklifler ve uygun koşullar 97 milyon $' lık kredi kullanımına yol açmıştır. Türkiye ve Bulgaristan'da üretim tesisleri bulunan şirketin temel şirketleri Trakya Cam, Paşabahçe, Anadolu, Cam Elyaf AŞ oluşturmakta fabrikalarında fiber camı, paket camı, otomobil camı, cam eşya üretimi gerçekleştirilmektedir.

[5y] ht[p:/Avww.eximbank.gov.u-/htmİ_files/linkyabanci.htrn (22.04.2003)

[60] http://wbln0018.woldbank.org...htm (20.4.2003)

[^'] http://www.caspianbusinessnews.com.htm (20.4.2003)

[6^] http://www.invesiturkey.com.him (20.4.2003)

[^] Çevre açısından B kategori-inde çünkü IFCnin Projelerin Çevresel ve Sosyal Gözden Geçirme Prosedürüne göre sınırlı çevre ve sosyal etki yaratmaktadır.

2.3. Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Finansmanı

DPT Müsteşarlığı, plan çalışmaları sırasında gerek özel ihtisas komisyonları yardımıyla, gerekse diger yollarla topladığı bilgileri teknik çalışmalarla değerlendirdikten sonra hükümetin tercih ve direktifleri doğrultusunda ve anayasal amaçları da göz önünde bulundurarak "plan stratejisi" taslağını hazırlar. Hazırlanan bu plan stratejisi taslağı Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülüp onaylandıktan sonra Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. Stratejinin Bakanlar Kurulu'nda kabul edilmesiyle birlikte kalkınma planında yer alacak ekonomik, sosyal ve kültürel hedeflerin belirlenmesi için göz önünde tutulacak amaçlar, hedefler ve uygulanacak politikaların çerçevesini çizen temel ilkeler belirlenmiş olmaktadır.

Kamu projelerinin gerek hazırlanmasında gerekse uygulamasında dikkat edilmesi gereken iki temel unsur vardır:

i. Politik yapının bir çerçeve olarak karar verdiği ve teknik kuruluşların hazırladıkları projelerin ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki gelişmelere karşılık verecek nitelikte olması.

ii. Projelerin finansman yapılarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi.

Hazine Garantili Dış Borçların ele alındığı alttaki tabloda kamu yatırımlarının büyük oranda KİT'ler aracılığıyla yapıldığı görülmektedir. Bir yanda özelleştirme uygulamaları ve öte yanda yatırım yapan Kamu işletmeleri birbiriyle tezat oluştursa da yatırım anlamında müspet bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. 1980 sonrası bütün planların temel vurgusu olan yerelleşme hala daha merkezi yapılanmanın dolayısıyla yatırımların gerisinde kalmıştır.

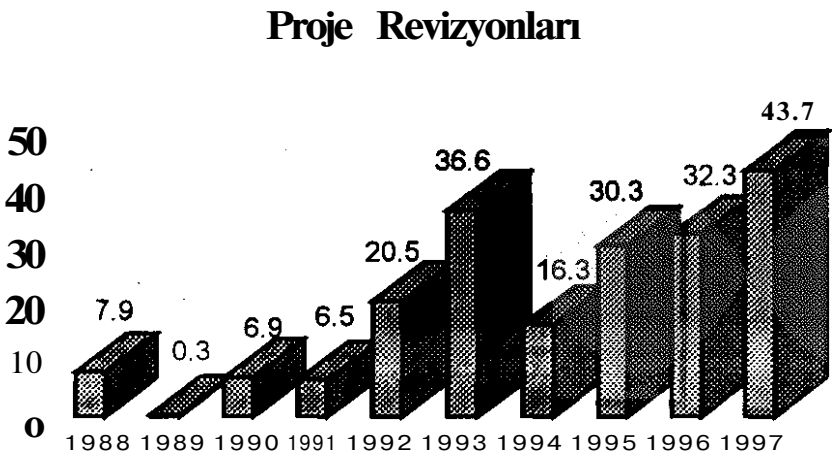
Tablo 2: Hazine Garantili Dış Borç Stoku

	Trilyon TL (*)	Milyon Dolar	%
TOPLAM	10.174	6.195	100%
KİTLER	5.796	3.529	57%
YEREL YÖNETİMLER	2.346	1.429	23%
BÜTÇE DIŞI FONLAR	1.104	672	11%
KALKINMA VE YATIRIM BANKALARI	927	564	9%

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Borç yönetimi Raporu.

Kamu yatırım projelerinin gelişiminin incelendiği tablo ve grafiklerin ortak yanı program ile gerçekleşen değerlerin büyük oranda farklılaşabilmesidir. Grafik 2 verilerinde de görüldüğü gibi revize edilen rakamlar %40'lar civarına yaklaşmaktadır.

Grafik: 2 Kamu Yatırım Projelerinde Revizyon Oranları



Kaynak: DPT

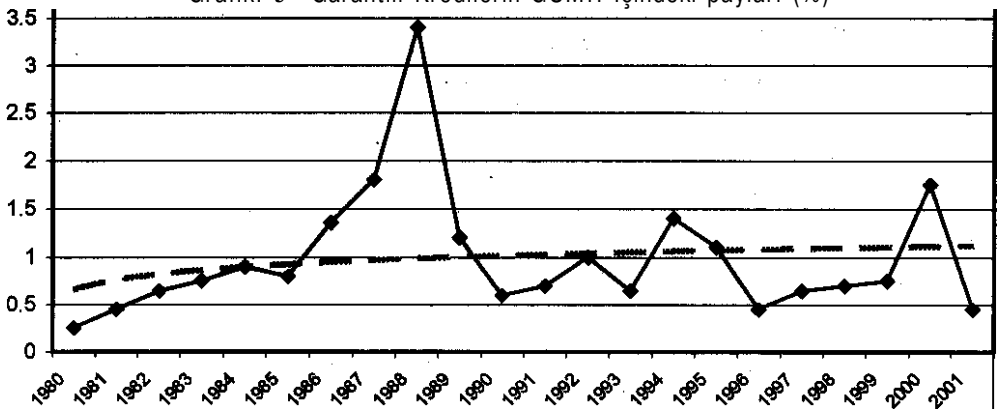
Kamu sektörünün dış proje kredisi kullanarak yürütmekte olduğu projeler, özel sektör yatırım projelerinde olduğu gibi proje finansmanı yapısı içinde değerlendirilmektedir. Büyük çaplı altyapı, endüstri ve bölgesel kalkınma projeleri gibi ekonomik gelişme açısından önem taşıyan kamu yatırım projelerinin finansmanına kamu kuruluşlarının öz sermaye yatırımları ile birlikte uluslararası kalkınma örgütleri, ticari bankalar, sigorta şirketleri, vb. örgütler de katılmaktadırlar. Proje finansmanı işlemlerine katılan ticari kuruluşlar, projeleri ekonomik ve finansal kriterlere göre değerlendirirler. Bu kuruluşların proje seçiminde genellikle belli sektörlerdeki gelişme ya da bölgesel kalkınma gibi konular yer almamaktadır. Oysa, çokuluslu yatırım ve kalkınma örgütleri için projelerin finansal ve ekonomik geri dönüşlerinin yanı sıra amacı da önemlidir. Projenin yaratacağı fayda kredi veren örgütün de amaçlarına yönelik olmalıdır. Ayrıca, çokuluslu kalkınma örgütlerinin sağladığı kredi koşullan ticari bankalar ve finans kuruluşlarına göre daha uygun olmaktadır.

Garantili kredilerin ele alındığı alttaki tabloda 1980'lerin sonundaki proje atakları özellikle son yıllarda dönem ortalamasına yakın seyretmektedir.

2. 4. Dış Proje Kredilerinin Gelişimi

Dış proje kredisi "belli bir projenin tamamen veya kısmen dış finansmanı için yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diger finans kurumlarından sağlanan krediler" ve dış kredi kullanımı ise *"proje* uygulayıcısı ku-

Grafik: 3 Garantili Kredilerin GSMH İçindeki payları (%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (- Garantili kredilerde gelişim; — Trend)

mm/kurumlar tarafından; dış finansman imkanının sağlandığı yabancı ülkelere, uluslararası kuruluşlara, yabancı bankalara ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer finans kurumlarına başvurarak krediden yapılan çekişler, ve/veya bu kredilere ilişkin özel hesaplardan yapılan kredi çekişler" şeklinde tanımlanmakta; dış kredi kullanımı nakdi ve ayni olarak gerçekleşebilmektedir.

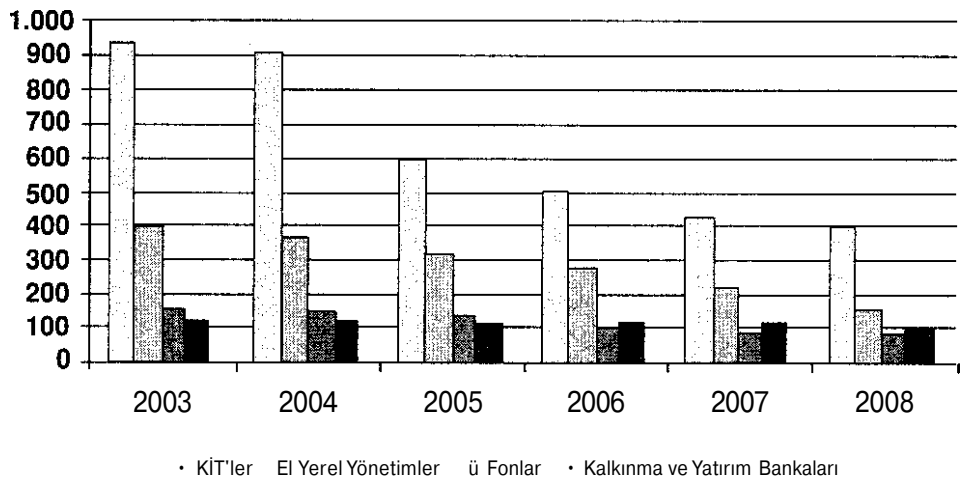
Son yıllarda söz konusu kredilerin tasfiye edilmesi ve kaynakların daha da rasyonelleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu itibarla önceki bölümlerde bahsi geçen rapor verileri baz alındığında KİT'lerin ve yerel yönetimlerin borç servislerinin yarıya indirileceğinden stfzedilebilir.

Dış proje kredili projelerin finansal bileşenleri temel olarak ikiye ayrılır: Öz sermaye ve kredi. Bir proje genellikle, yatırımcı kuruluşun öz sermaye yatırımı ile başlar. Daha sonra projeye kredi sağlanır. Projenin öz sermaye harcaması ile kredi harcaması arasında doğrudan bir İlişki vardır. Dış proje kredisi kullanan kamu yatırımlarının 1988-1997 yılları arasındaki gelişiminin incelendiği bir çalışmada[64] yatırımların harcamalarını etkileyen faktörler araştırılmıştır. Çalışmanın temel bulguları aşağıda özetlenmektedir:

[6 4] Volkan Erkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 1999, http://ekutup.dpt.gov.uVyatirim/erkanv/diskredi.pdf

1988-1997 yıllarında kamu yatırım stokunda ve proje sayısında sürekli bir artış gözlenmektedir. 1991 yılında yapılan toplulaştırmadan sonra proje sayısı 4.594'ten 1997 yılında 5.591'e yükselmiştir. Proje tutarlarına bakıldığında ise 1988 yılında yaklaşık 13 Katrilyon TL olan proje tutarı 1997 yılında yaklaşık 24 Katrilyon TLye çıkmıştır. Aynı dönemde sabit fiyatlarla yıllık yatırım harcamaları aynı düzeyde kaldığından, yıllık ödenekler var olan yatırım stokunun giderek daha küçük bir bölümünü karşılamaktadır. Yani, proje stokuna göre harcama oranı düşmektedir. Şöyle ki, 1988 yılında toplam kamu yatırım harcamaların toplam proje stokuna oranı %15,5 iken bu oran 1997 yılında %11,8'e gerilemiştir. Dış kredi kullanan yatırımların oluşturduğu proje stoku da toplam kamu 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle 1994 ve 1995 yıllarında kamu yatırım harcamaları incelenen dönemin en düşük seviyesine gerilemiştir. 1994 ve 1995 yüllarında sırasıyla GSMH'nin %4,9 ve %4,2'si düzeylerinde gerçekleşmiştir. Bu durum kamu yatırımlarının ekonomik krizlere olan duyarlılığını göstermektedir.

Grafik 4: Kurum Bazmda Hazine Garantili Dış Borç Servis Projeks (ABD Dolan)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Borç Yönetimi Raporu.

1994 ve 1995 yıllarında konsolide bütçe yatırımları diger bütçe türlerinin yatırım harcamalarına göre daha çok azalmıştır. Diger yandan, mahalli idarelerin kredi kullanımında önemli oranda artış yaşanmıştır. 1989 yılında mahalli idarelerin dış kredili proje harcamaları içindeki payı *%j,7* iken dönem içinde sürekli bir artış göstererek 1997 yılında %38,riik oranla mahalli idareler en çok kredi kullanan bütçe türü olmuştur. Mahalli idarelerin kullandığı dış krediler özellikle raylı sistem yapımları, içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapı projelerine yönelmiştir.

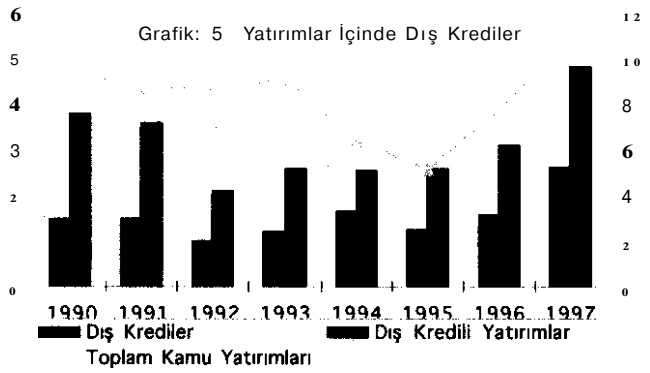
Eğitim ve sağlık sektörlerinin yatırım harcamalarındaki artış dikkat çekicidir. Bu sektörler daha çok öz kaynaklardan finanse edilmektedir.

Yukarıda özetlenen bulgular çerçevesinde dış proje kredisi kullanımına yönelik öneriler şunlardır:
Artan dış proje stoku proje başına düşen harcama miktarını önemli ölçüde azaltmakta ve bu da projelerin amaçlanan sonuca zamanında ve beklenen maliyette ulaşmasını engellemektedir. Bu çerçevede, proje stoku gözden geçirilmeli ve stoktaki artış daha makul bir düzeyde tutulmalıdır.

Dış kredi kullanan projeler dış kredi kullanmayan projelere göre daha fazla süreklilik gösteren bir yapıda olup makroekonomik gelişmelerden daha az etkilenmektedir. Dış kredi kullanan projelerin bu özelliklerinden dolayı, stratejik önceliklerin oluşturulması ve bu önceliklerin gerçekleştirilmesi için dış proje kredilerinin öncelikli projeler için kullanılmasına önem verilmelidir.

Kamu Yatırımları dağılımında Bölgesel Kalkınma Stratejileri göz önüne alınarak, Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın geliştirilmesine öncelik verilmektedir.
Sektörel olarak; Eğitim, sağlık, teknolojik alt yapıya ilişkin projeler öncelik almaktadır. Bölgesel öncelik olarak; Güney Doğu ve Doğu Anadolu'daki Kalkınmada Öncelikli Projeler, DAP, GAP, DOKAP, ZBK projeleri yer edinmiştir.
Ayrıca 2002 yatırım dağılımında;
* 2002'de tamamlanacak projeler
* Deprem zararlarının giderilmesi
* Büyük oranda tamamlanan projeler
* Dış krediyle finanse edilen projeler
* Diğer projelerle eş anlı uygulanan ve kritik öneme sahip olan projeler tamamlanacaktır.

Grafik: S Yatınmlar İçinde Dış Krediler



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

2.5. Dış Projelerle İlgili Sorunlar

Dış projelerde karşılaşılan sorunlar şu şekilde özetlenebilir:

* Fizibiliteleri sağlıklı olarak yapılmamış projelerden oluşmaktadır. Yatırım kararları siyasi tavırlardan olumsuz etkilenmekte, bu durum hem fayda sapmasına hem de beklenen geçirinin azalmasına yol açmaktadır.

* Sonuçta kötü fizibilite etütlerine dayanan projeler, siyasi tercihlerden etkilenmekte teknik, ekonomik ve mali yapılabilirlik etütleri sağlıklı yapılanmadığından dolayı bu projeler için oluşturulan dış kaynakların verimsiz kullanımı gündeme gelmektedir.
* Stoklarda geri ödeme kapasitesi olmayan ve döviz girdisi sağlayamayacak projeler de önemli bir miktarı oluşturmaktadır.
* Uluslar arası kuruluşlar ve bazı kreditörlerce önerilen kimi yatırımlar, ülke ihtiyaçları gözardı edilerek kabul edilmekte bu durum da önemli bir kaynak israfına yola açmaktadır.
* Kararlarda siyasi iradenin etkisi oldukça fazla hissedilmekte ve bu yüzden kaynaklar etkinsiz kullanılırken hem de koordinasyon sorunu yaşanmaktadır.
* Yeterli ve gerekli kaynakların zamanında tahsis edilemeyişi borçtan istenilen ve beklenilen faydanın sağlanmasına engel olduğu gibi kredi maliyetlerini arttırmaktadır.
* Proje stoku fazla kaynaklar yetersizdir.
* Projeler daha yapım aşamasında kaynak yetersizliğinden sebebiyle uzun yıllara yayıldığı için tesis inşa halindeyken yaranabilmektedir.
* Uygun koşullu krediyi kaçırmamak amacıyla krediden sonra hazırlanan projelerin fizibilitesi ek kaynakları zorunlu kılabilmekte bu durum maliyetleri arttırabilmektedir.
* Gecikmeler teknolojik eskimelere yol açabilmektedir.
* Kreditörlerin zorunlu danışmanlık, yüksek maliyetli aracılık hizmetlerini şart koşmaları maliyetleri arttırabilmektedir.
* Kullanılmayan kredilerin iptali ya da taahhütlere uygun çekilmeyen krediler için ödenen taahhüt giderleri oldukça önemli bir gider kalemini oluşturmaktadır.

Bunlara ek olarak yatırımlar açısından bakıldığında şu sorunların da varlığı göze çarpmaktadır:

i. Fayda / maliyet analizleri gerçekçi değildir,

ii. Yatırımların ortalama yarısı dış proje kredileriyle gerçekleştirilmektedir. Kayıt sorunları nedeniyle gerektiği biçimde denetlenememektedir.

iii. Denetimler hukuki denetim şeklinde yapılmakta, verimlilik ve yerindelik denetimleri yapılamamaktadır.

iv. Yatırımların tamamlama süreleri uzadıkça denetim güçleşmektedir.

v. Proje taleplerinin siyasi kararlarla büyütülmesi, hazinenin "olmayacak" projelere garantör olması sebebiyle yeterli ve gerekli denetim mekanizmaları işletilememektedir.

vi. İktidarların değişim sürecinin hızlı olması, eski projeler sonuçlanmadan yeni projelerin başlanmasına yol açmaktadır. Böylelikle kaynaklar henüz tamamlanmayan projelerden yeni projelere doğru aktarılmakta ve bu durum bir anda pek çok projenin başlayıp uzun yıllar devam etmesine yol açmaktadır. Denetim mekanizmalarının ve karar alma süreçlerinde siyasi iktidarların etkisi, kontrol sisteminin etkinliğini azaltmaktadır.

vii. Teknolojik gerileme, belirtilen sürede tamamlanamayan projeler için ek kaynaklar oluşturulması başlangıç maliyetlerinden büyük sapmalara yol açmakta aynı zamanda bir kaynak israfını da beraberinde getirmektedir.

Projeler ve proje sorunlarına genel bir bakış sunulduktan sonra çalışmanın son kısmını Saghk sektörü genelinde SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği özeli oluşturacaktır.

3. Sağlık Alanındaki Yönelimler ve SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği

Son 10 yılda özellikle temel sağlık koşullarının iyileştirilmesi için sağlık ve eğitim yatırımlarına öncelik verilmiştir. 8. Planda Kamu Yatırımlarının Ekonomik ve Sosyal Alt Yapı üzerinde yoğunlaşması beklenirken Özel Sektör Kamu Sektörünün bulunmadığı veya çekilmekte olduğu alanlarda yatırım yapmasını cesaretlendirilmesi amaçlanmaktadır[65]. Ancak sağlık sektöründe kamu sektörünün ağırlığı devam etmektedir. Nitekim kamusal varlığın sonucunda 2000 yılı sonu itibariyle doğumdaki yaşam beklentisi 69,4 yıla yükselmiş, bebek ölüm oranı % 0,339'a düşmüştür.

Sağlık altyapısı ve personel sayısında önemli gelişmeler kaydedilmesine rağmen, bu sektörde insan kaynakları problemi ve bölgeler arası dağılımında yaşanan sorunlar devam etmektedir. Bazı tıp alanlarındaki uzman ihtiyacı çözümlenememiştir. Cerrahların % 40'ı ülke nüfusunun %25,6'nı oluşturan 3 büyük şehirde yoğunlaşmaktadır. Yatak sayısı 2001 sonu itibariyle 175.000'e yükselmiş, doktor başına düşen hasta sayısı 737 düzeyine ulaşmıştır. Ancak cerrahlarda olduğu gibi toplam yatakların % 38'i 3 büyük şehirde yoğunlaşmıştır. Öte yandan yatakların kullanım oranı nispî olarak düşük sayılabilecek % 60 düzeyindedir. Bu oran 50'den daha az yatağa sahip olan ilçe hastanelerinde % 25 gibi düşük bir düzeydedir. Bunun temel sebebi; yanlış yer seçimi, insan gücü planlaması ve makine donanımdaki aksaklıklar ve bu tür hizmetleri kullanan toplumsal dokunun alışkanlıklarından kaynaklanmaktadır. Kamu sektörü saghk hizmetlerinde başat rol oynamaya devam etmektedir. Sağlık hizmetlerinden faydalanabilecek nüfusun %86'sı 2Ö00 yılı itibariyle sosyal sigortaya sahiptir. Dahası yatak kapasitesinin % 93,2'si Kamu Sektörüne ve Koruyucu Hekimliğinin neredeyse tamamı yine Kamu Sektörüne aittir

Maliyet etkin, yüksek kalite, yaygın sürekli müşteri eğilimi, işbirliğin geliştirilmesine dayanan bir istemin yeniden tasarlanması için finans, yönetim, örgütleme, yasal düzenleme, işgücü planlaması perspektifindeki çalışmalar Sağlık Bakanlığı Koordinasyon'unda devam etmektedir[66].

3.1. Saghk Alanındaki Yönelimler (DPT'nin Perspektifi)

VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planına göre sağlık hizmetleri toplumun ihtiyaçları ve beklentileri doğrultusunda eşit bir şekilde dağıtılmalıdır. Yine bu plana göre sağlık hizmeti daha iyi kalitede olmalı, ulaşılabilir, etkin olmalı, bölge ve sosyo-ekonomik gruplar arasındaki farklılıkları indirgeyen bir yapıya sahip olmalı, modern yaşam hasta hakları ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Tüm nüfusu kapsayacak şekilde Sosyal Sağlık Sigortası genişletilmeli ve sağlık hizmeti sunumu ve finansmanı farklılaştırılmalıdır.

[65] DPT **Profiles of Turkish Public Sector Projects for Foreign Funding** 2002, s.6.

[66] 1990 8 vilayette başlatılan İlk Saghk Projesinin Kalkınmada Öncelikli 23 ilde 1994'de başlatılan 2. Sağlık Projesi takip etmektedir DPT, **Profiles of Tnrkish Pnblic Sector projects for Foreign Funding in** 2002, s. 21.

2003 Yılı Yatınm Programında sağlık, öncelikli sektör olarak konumunu korumaktadır. Afet bölgelerine ilişkin projeler, Avrupa Birliği'ne uyum amaçlı projeler, bölgesel farklılıkları azaltıcı mahiyetteki ve dağılım dengesini olumlu etkileyebilecek nitelikteki sağlık hizmet birimleri ile ilgili projeler, araştırma, eğitim ve referans hastaneleri inşaatları (Üniversite, SSK Başkanlığı ve Sağlık Bakanlığına ait), yatak kapasite kullanımı yüksek olan hastanelerin bulunduğu illerde hizmet açığını tamamlamaya yönelik projeler, dış kredisi sağlanmış veya sağlanmak üzere olan projeler birinci derecede öncelikli projelerin dikkate alınacağı belirtilmektedir[67].

Üniversite hastanelerinin işletme ve gelir elde edebilme aracı olarak oluşturulan döner sermaye işletmeciliğinin sorunları konunun incelenmesine katkı sağlayacaktır. Zaten DPT'nin "Hastaneler yönetsel ve finansal açıdan otonom sağlık kuruluşları haline dönüştürülmelidir[68]." görüşü de bu fikri desteklemektedir.

3.2. Sağlıkta Döner Sermaye İşletmeciliği

1980 Sonrasında Üniversiteler, YÖK Kanununun 58. maddesini referans alarak döner sermaye işletmelerini oluşturmuşlardır. Üniversite döner sermaye işletmeleri içinde en önemli paya sahip olan Tıp Fakültesi hastaneleridir. Amaç fakültelerde eğitim gören öğrencilerin yetişmesinde uygulama, araştırma yapma ve veri toplama imkanlarının kendilerine sunulmasıdır. Zaman içinde katma bütçeden oluşturulan paylarla ortaya çıkan bu işletmeler sağladıkları gelirlerle katma bütçe büyüklüğüne ulaşmışlardır. Sonuçta Tıp fakülteleri için birincil kaynak katma bütçe gelirleri değil, döner sermaye gelirleri olmuştur. Bu durumun hizmetin niteliğine etkisi ise ayrıca değerlendirilmelidir.

Yönetmeliklerine göre faaliyet gelirlerinden en az %30'unu araştırma fonuna ayırmaları gerekmektedir. İşletme yönetimi üniversite yönetim kurulunca atananlarla gerçekleştirilirken, saymanlık işlemleri Maliye Bakanlığınca atananlardan oluşmaktadır. İşletmeler, Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği, Devlet muhasebesi Yönetmeliği ve Döner sermayeli İşletmeler İhale Yönetmeliği hükümlerine tabidir.
Döner Sermayeli İşletmelerin mali durumlarına ilişkin (gelir, gider ve hazineye yaptıkları aktarımlar) yeterli bilgiler kamu hesaplan bültenlerinde, bütçe gerekçelerinde, kesin hesap kanunlarında, DİE ve benzeri kuruluşların yayınlarında yer almamakta/ yaymlanmamaktadır. Bu durum işletmelerin mali yapıları açısından yeterli bilgi sahibi olunamaması sonucunu doğurmaktadır.

Denetimlerin kanuni denetim şeklinde yapılması etkinlik denetiminin yapılmayışı işletmelerin gelişimi gibi bir sonucun doğmasına da engel olmaktadır. Yapılan kanunilik denetimlerinde bile ihale, muhasebe, yönetim konularında uygulanacak usul ve esaslara uyulmadığı sürekli belirtilse de bu uyanlar rutin olarak her yıl tekrarlanmakta düzeltmeler yapılmamaktadır[69].

[67] 2003 **Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları,** Temmuz - 2002, s.9

[68] DPT, **Proflles of Turklsh Public Sector Projects for Foreign Funding İn** 1002, s. 22.

[69] Kostik, Tamer. "Üniversite Döner *Sermaye İşletmeleriyle İlgili Sayıştay Kararlan"* **Mali Hukuk,** s. 82, **Y. i** 999, s. 2.

Döner Sermayeli İşletmelerde yönetim konusu merkezi idare eksenli yürütülmekte ve yoğun müdahaleler gözlenmektedir. Özel sektörle kıyaslandığında böylesi trilyonluk kaynak kullanan birimler için idari organizasyon daha fazla sorumluyla (Genel Müdür ve Müdür Yardımcılarıyla) yürütülürken üniversitelerde işletme müdürlüğü kavramının bile tam anlamıyla aktif olmadığından hatta hiç oluşturulmadığından söz edilebilir[70]. Yönetim doktor, mühendis, fakülte sekreteri gibi içeriden mevcut personelden yararlanılarak sürdürülmek istenmekte ve bunun da modern işletmecilik anlayışına ters birtakım sonuçlarının dogması kaçınılmaz olmaktadır. Memurların yönettiği bu işletmelerde amirlerin sürekli müdahalelerinden söz etmek mümkündür.

1980 sonrası hızla gelişen Tıp Fakültesi hastanelerinin bu yükselen trendi aynı ölçüde örgütlenme, personel, muhasebe vb konularda görülmemiş bu yüzden ambar, ayniyat, eczane, muhasebe ve stok tutulmasına ilişkin sağlam temeller atılmayışı bu sorunun büyüyerek devam ettiğini göstermektedir.

Tablo:3 2002 Kamu Yatırımlarının Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖRLER	2002 Dağılımı (Milyar TL)	Oranı %	2002 Dış Kredi (Milyar TL)	Oranı %
Tarım	823.71	8,375	12.571	0.949
Maden	192.8	1,96	2	0.0002
İmalat	640.7	6,515	16.635	1,26
Enerü	2.060.000	20.946	622	46.94
Ulaştırma&lletişim	2.380.700	24,206	551.441	41,61
Turizm	67	0,68	10	0,0007
Barınma	20	0.2	0	0
Eğitim	1.607.430	16,344	57.778	4,36
Saghk	513.502	5,22	22.288	1,68
Diğer Kamu Hizmetleri (DKH)	1.529.158	15,548	42.452	3,2
DKH-Ekonomik Sektörler	663.658	6.748	19.67	1.48
DKH-Sosval Sektörler	865.5	8.8	22.782	1.72
EKONOMİ SEKTÖRLERİ	6.828.568	69.43	1.222.329	92.24
SOSYAL SEKTÖRLER	3.006.432	30,57	102.848	7,76
GENEL TOPLAM	9.835.000	100	1.325.177	100

Kaynak: DPT

[70] Tüysüz, Zekeriya. "Döner *Sermaye İsletme* Müdürlüklerinde İta Amirlerinin Mali *Sorumlulukları"* Mali H tıktık, S.71.Y.97, ss.45-47.

Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin Tıp fakültesi Araştırma Uygulama Hastanesi gelirleri yapılan hizmet bedellerinden oluşmaktadır. Hizmetin ortalama %80'i sosyal güvenlik kurumlarınadır (SSK, Bag-Kur, Emekli Sandığı). Ücretli hastaların payı %20 seviyesindedir. Sosyal güvenlik kurumlarının bu işletmelere yaptığı ödemelerin büyük oranda aksaması ve gecikmesi hastane işletmelerini zor durumda bırakmaktadır. Sağlık Bakanlığının fiyatları belirlerken gerektiğince rasyonel ve esnek olamayışı, vergilerin fatura kesilmesi ile beraber tahakkuk ettirilmesi ve hazine paylarının ödeme olmamasına rağmen ödenme yükümlülüğü hastanelerin elini kolunu bağlamaktadır.

Üniversite hastaneleri ilaç ve sarf malzemelerini yıllık ihalelerle satın almakta ve duruma göre %40-60 oranlarında indirimler alabilmektedir. Fakat bunları faturalandırırken piyasa fiyatlarıyla faturalandırmakta dolayısıyla hizmetini satın alan %80'lik kamu kurumlarına aşırı karla bu mal ve hizmeti satmış olmaktadır. Böylece devlet bir işletmesini iyileştirirken bir diğerini o oranda mali açıdan geriletmektedir.

Devletin bütününe hakim olan aksaklıklar üniversite hastanelerinin de başındadır. Özellikle verimlilik konusu temel alınması gereken bir husustur[71]. Bütçe disiplinlerinin sağlanması ve hazineye katkılarının rasyonelleştirilerek etkin bir yapı oluşturulması sağlanmalıdır. Buradaki en önemli sorun işletme bütçesi ile kurum bütçesi ayırımıdır.

Yönetimde profesyonelleşmek, uzmanlarla çalışmak esas olmalı aksi takdirde hizmet içi eğitimler ile yöneticilerin verimliliği arttırılmalıdır. Döner sermaye işletmelerinin işlem hacimlerinin %70'nin hastane işletmeleri tarafından yapıldığı göz önüne alındığında etkinlik ve verimlilik kıstaslarının önemi daha iyi kavranacaktır. Eğer gereken ve hedeflenen kriterlere uygunluk sağlanamazsa, her biri ortalama 40 milyon dolarlık bu kurumlarda özelleştirme, yönetim devri veya ortak girişimler gibi çeşitli yöntemler aranabilir[72].

3.3. SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi (Proje - Finansman - Ödeme Süreci)

3.3.1. Proje ve Kredilendirme Süreci

Süleyman Demirel Üniversitesi, 11 Temmuz 1992'de kurulmuştur. İlk açılan fakültelerden birisi de Tıp Fakültesi olmuştur (15.04.1993). 1994 sonu itibariyle Araştırma ve Uygulama Hastanesi poliklinik hizmetlerine başlamıştır. Fakültenin kuruluş döneminden itibaren Göller Bölgesine hitap edecek bir Araştırma Uygulama Hastanesinin hedeflendiği söylenebilir. Halkın beklentisi ile idarecilerin bu yönde inisiyatif kullanması süreci hızlandırmıştır. Zaten 1995 yılından sonra gelişen, bu yönde eğilimler nedeniyle fizibilite raporu hazırlanıp DPT'ye başvurulmuştur[73].

71 „pT, VIII. BYKP, **Kamu Yatıranlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik,** ÖİK Raporu, 2001.

^ Çetlnkaya, Özhan. *"Kamu* Maliyesinde Kamu işletmeciliğin Yeri *ve* Analizi (Döner *Sermaye İşletme* Uygulamasının Analizi)". **XVI. Türkiye Maliye Sempozyuma** tebliği, 28-31 Mayıs 2001 Antalya.

^ Projenin değerlendirilmesinde ilgili döneme ilişkin verilerin, ekonominin içinde bulunduğu şarüar göz önüne alınarak incelenmiştir. Türkiye ekonomisindeki kronik enflasyon olgusu ve buna bağlı olarak yatırım projelerini değerlendirirken kullanılacak iskonto oranının sağlıklı bir şekilde tahmin edilememesi, biz araştırmacıları paranın zaman değerini dikkate alan proje değerlendirme yöntemlerini kullanmaktan alıkoymaktadır.

Proje için gerekli süreçler[74] tamamlandıktan sonra dış kredi bulunmuş, 24.09.1999 itibariyle kredi sözleşmesi imzalanmıştır. Kredi, iki ihracat kredisi ve bir de ticari kredi olmak üzere kullanılmıştır. SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi için bulunan kredide tam Hazine garantili borcun %50'sini ödemeyi Hazineye taahhüt etmiştir. Bununla, kurumun kendisinin borcu üstlenmesi ve kendini finanse etmesi hedeflenmiştir. Öncesinde Selçuk ve Akdeniz Üniversitesi örnekleri sonrasında ise Pamukkale ve Afyon Kocatepe Üniversitelerinin Araştırma Uygulama Hastaneleri[75] doğrudan Hazine garantili başlanmışken SDÜ'nün bu girişimi dikkate değerdir. Hazinenin bu yarı yarıya yaklaşımı her ne kadar projeler için kıt kaynaklar olmasına dayandırılabilecekse de sonuçta Kurumun kendi kendini oluşturabilmesi ve her şeyin Hazineden beklenmemesi açısından önemlidir.

Sağlanan Krediler aşağıdaki kuruluşlardan belirtilen miktarda kullanılmıştır.

İhracat kredileri

1. ABN Amro Bank ve Hollanda Kredi Şirketi Garantisiyle	16.000.000	$
2. ABN Amro Bank, Citibank, Danish Export	13.860.698	$

Ticari kredi

3. ABN Amro Bank, Citibank	9.268.498	$
TOPLAM	39.129.498	S

1 numaralı ihracat kredisi için faiz %7,2,
2 numaralı ihracat kredisi için faiz %6,64,
3 numaralı ticari kredinin faizi ise Libor + 2,25'tir[76].
Kredi maliyeti olarak ~ 600.000 $ kayıtlı ödemede bulunulmuştur[77].

Geri ödemeler konusunda ise Döner Sermaye Gelirlerinin %30'unu geçmemek şartıyla 6'şar aylık periyotlarla 2000-2008 döneminde ödenmesi kayıt altına alınmıştır[78].

[7^] Proje Referansları olarak, Beş Yıllık Kalkınma Planları, Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi Kur. İşletme Yönetmeliği, Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi istatistik Yıllığı ile diğer kamu projeleri ve özel sektör yatırımlarından benchmarking yapılabilir. Benzeri hastaneler, Üniteler, Ekipman, arz-talep ve sektörel - bölgesel değişim gelişmeler veri olarak alınmaktadır.

[75] AKÜ (1999-2005), Pamukkale Üniversitesi (1997-2005) ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi (1997-2005) 400 yataklı Araştırma Uygulama Hastaneleri için 40 milyon S'lık bir dış kaynak talebinde bulunmuştur. Sağlık Bakanlığı'nıı İstanbul Bahçelievler'deki 350 yataklı İhtisas Hastanesi 1994-2003 dönemi için ihale edilen vc 34 milyon dolarlık dış finansman kullanan bir birimdir.

[76] Dönemin belirsizliği ve uluslararası piyasalardaki dengesizlik faizlerin aşırı yükselmesine yol açmıştır. Bu bakımdan Libor+2,5 o gün içüı normal görülebilir.

[77] Bu maliyet unsurları arasında bir defaya mahsus Hazineye devredilen % 0,5 lik pay, her bir kredi ücreti için ödenen ortalama % l'Hk tdari Ücret, Ajan ve Taahhüt Ücretleri ana harcama kalemlerini oluşturmaktadır.

Ödeyememe durumu söz konusu olduğunda, 18 Nisan 2001 ve 24377 sayılı Resmi Gazete yayınlanan, ***"Hazine Garantileri*** Kapsamında ***Yapılacak Ödemelerin Üstle.nilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"*** gereğince, 15 gün önce yazılı gerekçeleriyle birlikte Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne bildirilmesi gerekmektedir.

Bu dönemde 382 kredi için yaklaşık 16 milyar $ kaynak kullanılmıştır.
Ortalama vade 10 yıl, Sabit faizli krediler %5-7 aralığındadır.
Kredi Giderleri: taahhüt, komisyon, ajan ücreti, idari ücret ve cep ödemelerinden oluşmaktadır.
Krediler içinde toplam giderlerin payı, duruma göre %2 seviyelerine kadar ulaşabilmektedir.

Bu rakam SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi için %1,5'tir.

3.3.2. Faaliyet ve Ödeme Süreci

Hastane 14 Ay gibi bir sürede tamamlanarak 2000 yılında 400 yataklı SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi olarak faaliyete girmiştir. Türkiye'de on yıllara sarkan projeler değerlendirildiğinde ve hala ülkemizde bir projenin tamamlanma süresinin 12,5 yıldan 8,5 yıla indiği bir başarı olarak aktarılabiliyorsa buradaki 14 aylık süre -firmanın projeyi 24 ayda tamamlamak taahhüdü olmasına rağmen- de dikkat çekicidir. İhale inşaatının birim fiyatları Bayındırlık Bakanlığı'nın belirlemiş olduğu 640 $lık metrekare birim fiyatlarına uygun gerçekleştirilmiştir[79].
Üstte sözü edildiği gibi hastaneler birer döner sermaye işletmesi olarak işletilmektedir. Bütün döner sermayelerin genel sorunları bu işletme için de geçerlidir: Faturayla beraber hemen vergilerin tahakkuk ettirilmesine, Hazine Payından Araştırma Fonu kesintilerine kadar pek çok gider kalemine karşılık işletmenin kendisini döndürmesinde sıkıntılar yaşanmaya başlanmıştır. Sonuçta borçların ödenmesi gelir kalemlerindeki etkinliğe bağlıdır.

Tablo: 4 Kredi, Vade ve Maliyetin Dönem Olarak İncelenmesi

	1995	1996	1997	1998	1999	SDÜ(Bin$)	2000
bağlanan Kredi Sayısı	56	42	76	58	86		64
Kreditör Sayı	51	46	75	46	59	4	34
Anlaşma Miktarı (milyon $)	1.756	2.830	2.395	2.719	3.913	39.129	2.546
Değişken faizli	710	1,349	1,920	2,252	2,11	79,268	1.647
Sabit faizli	1.046	1.481	475	468	1.796	29.861	899
Ortalama Vade (yıl)	9	12	9	9	13	8	11
Değişken faizli	7	7	7	8	8	8	8
Sabit faizli	11	16	17	11	19	8	17
Değişken faiz oranı	1,5	1,3	1,4	0,8	1,5	Lib+2,25	1,4
Sabit faiz oranı	7,2	5,7	6,6	5	3,7	7,2 - 6,64	6,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Aynı dönemde Rize Belediyesi'nin ihalesi metrekare birim fiyat bazında 1100 $' a verilmiştir.

Kurumlararası tahsil edilemeyen her ödenek Hastanenin gelirlerinin azalması ve sonuçta borcun ödenebilirliginin ortadan kalkması sonucunu doğuracaktır. Yıllık 4 milyon doları bulan borç geri ödemesinin ortalama %80'i tahsil edilemeyen kamu alacakları sebebiyle ortaya çıkmıştır.

Tablo: 5 Proje Gerçekçiliği

	Mevcut	Fizibilite	2002
Poliklinik (Yıllık)	50.000	680.000	111.969
Yatan hasta	650	15.213	13.320
Ameliyat	400	6.845	4.247
Pers. Tıp Bil.	72	400	359
İdari ve Sağlık	245	1.402	802
Lab. Geliri ($)		8.983.900	6.495.775
Eczane Gelirleri (S)		900.000	1.191.157
Poliklinik gelirleri ($)		13.600.000	7.131.588
Yatan hasta gelirleri ($)		4.964.000	
Bağış ve yardımlar ($)		37.000	
Ameliyathane gelirleri ($)		10.268.775	1.327.660
TOP. GELİR ($)		38.754.000	16.146.000
TOP. GİDER (S)		15.915.000	11.716.000
FARK ($)		22.839.000	4.430.000
Ortalama Kur: $=1.505.000 TL			

Tablo verileri ele alındığında, fizibilite süreçlerinin, yatırımlar açısından sağlıklı işletilmediginden ve yatırım kararlarının siyasi etkilere açık olduğundan söz edilebilir. Mevcut durumla talep edilen krediye ilişkin hazırlanan fizibilite raporundaki veriler ile 2002 yılı gerçekleşen fiili durumu arasındaki fark oldukça yüksektir.

SDÜ Araştırma Uygulama Hastanesi yükümlülüklerinin henüz başında temerrüde düşmüş ve Hazineyle Uzlaşma Toplantısına katılıp borçlarını yeniden yap ilan dır m ıştır[80].

™ Türkiye'de son zamanlarda borç stokunun sürekli olarak artması borçlanma mahvederinin artmasını da heraberinde getirmiş, bu ise risk priminin ve dolayısıyla, nominal faiz seviyelerinin yükselmesine neden olmuştur. Borç stokunun artmasının altındaki en önemli sebepler arasında artan kamu harcamaları, Hazine Garantileri ile KİT görev zararındaki artışlar bulunmaktadır. Bu kapsamda doğan Hazine alacaklarının yönetimi amacıyla gerekli önlemlerin alınmasına yönelik düzenlemeler 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun[11] ile yapılmış bulunmaktadır. Kanun'un Geçici 3 üncü Maddesi uyarınca, Kanun'un yürürlüğe giriş tarihi itibariyle mevcut bulunan Hazine alacakları karşılığında hesaplanan gecikme faizi ve cezalarının miktarlarında uzlaşma sağlanması amacıyla, Hazine Müsteşarlıgı'ndan sorumlu Devlet Bakanının Onay'ı ile oluşturulan Uzlaşma Komisyonu ile borçlu kurum ve kuruluşlar arasında yapılan görüşmeler 13.12.2002 tarihi itibariyle tamamlanmış bulunmaktadır. Kanunim Geçici 3 üncü Maddesi uyarınca başlatılan uzlaşma görüşmelerine 43 adet kuruluş davet edilmiş olup, bunlardan 33'ü uzlaşmaya katılacağını yasal sürede bildirmiş, 5'i geç başvuruda bulunmuş, 3'ü hiç başvuruda bulunmamış, 1'i ise uzlaşma görüşmelerine katılmayarak borcunu defaten ödemiştir. Yıllar itibariyle artan bir ivme gösteren vadesi geçmiş Hazine alacak stoku 2001 yılı sonu itibariyle 6.2 katrilyon TL iken, uzlaşma sonucu yapılan tahsilatlar ve alacakların yeniden itfaya bağlanmak suretiyle 2002 yılı sonu itibariyle 5.9 katrilyon TCye gerilemiştir. Fakat bu tutarın 4.2 katrilyon TLlik kısmı **18** kuruluşa aittir.

2002 sonu itibariyle 10,688 trilyon TU-İlk anapara ödemesi (8 milyon $)
19,250 trilyon TLye yükselmiştir. (13 milyon $)

Buradaki rakamların sadece bu görüntüsü bile bir anda kurumsal anlamda işletmenin bir iflasa doğru sürüklendiğini göstermektedir. Emsalleri arasında "benchmarking" olabilecek bu örnek, finansal anlamda geri dönmeyen ve tahsil edilemeyen alacaklar[81] nedeniyle kamunun geciktirdiği ödemeleri yüzünden kendi kendisini cezalandırması şekline dönüşmek üzeredir.

Sonuç

Ortodoks iktisadın doğrusal kalkınma anlayışı GOÜ'lerde zenginlikteki artışla beraber kaynak kullanımı ve ekonomik birimlerin davranışlarında rasyonelliğin kendiliğinden gelişeceğine dayanır. Ancak günümüzde ekonomik ilişkilerin giderek karmaşıklaşması bu anlayışın GOÜ'lere yansıması için gerekli atmosferden giderek uzaklaşıldıgı izlenimini vermektedir. Kamusal dış borçlar ve bunların yönetimi, kuşkusuz bu izlenimin bir uzantısı olarak ele alınmalıdır.

Kamu borcu olarak dış proje kredilerine bakıldığında sorunların üç noktada odaklaştıgı görülmektedir: Borca gereksinimi olan kamu kuruluşu, Hazine ve DPT Kamu yatırım projelerinin yerel ve ulusal öncelikler doğrultusunda hazırlanması gerekirken DPT politik etkiden kendini tam anlamıyla kurtaramamakta, daha da ilginç olanı proje pazarlıklarında yerel İhtiyaçlar, krediyi talep eden kurumun vizyonu ve gelecek projeksiyonları genelde göz ardı edilmektedir. Kamu kurumları açısından durum çok farklı değildir. GOÜ'de faaliyet göstermenin getirdiği belirsizlik kurumsal sürekliliği baltalamakta; kurumların başarısı doğrudan iyi yöneticilere endekslenmektedir. Hazine ise incelemeye konu olan Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi'nin kamusal amacını geri plana iterek ve borcu ödeme kapasitesi detaylı analiz etmeyerek borç planını kabul etmiş; üniversite ise yine aynı şekilde borç ödeme kapasitesi üzerinde detaylı bir analize gitmemiştir. Ortaya çıkan tablo kamunun kendi içinde kendi performasını baltalamasına varan bir karamsarlığı içermesine rağmen, üniversite ve hazine cephelerinde diyalog kurulabilmiştir.

Uygulamaya konu olan Yatırım teorisi Keynes'in de ifade ettiği gibi yatırımcının içgüdüsel öngörülerine[82] dayanmaktadır. Bu ifade geleceğin görülebilirliğinin yatırımların hacmi üzerinde diğer etkenler dışında büyük oranda belirleyici olduğu ortaya koymaktadır. O halde Türkiye'nin makro ekonomik çerçevesindeki belirsizliğin, sınırlı miktar ve yetersiz kalitedeki verilerle bir araya gelmesi kamu yatırımlarının verimli alanlara yönlendirilmesini, tamamlanmış yatırımların verimli işletilmesini engellemektedir. Tartışmasız bu negatif yönelimi pozitife çevirecek olan yine kamu kaynakların iyi yönetişimle yönlendirilmesidir.

[81] Sadece belediyelerin borcu 2,5 trilyon Tlidir, Fatura kesildiğinde hemen vergi tahakkuk ettirilmekte ama tahsilat 6 ayı bulabilmektedir.Yeşilkart ve Bağ-kur ödemeleri düzenli yapılmamakta, yetersiz elektrik su gibi zorunlu giderler için ekstra aylık ödemeler yapılmaktadır. Tahsis edilmeyen personel için yapılan hizmet alımları da başka bir zorunlu ödemeleri oluşturmakladır.

[82] Paul Vvaıchel, Macro Economics, McGraw Hill, New York, 1989, s. 45.

Proje ve kredi boyudan olmak üzere şekillenen sorunlara merkeziyetçi yapının Hazine-DPT ayağının da eklenmesi dış kredinin verimliliğini optimalin dışına taşımaktadır. Yatırım projelerinde fizibilite çalışmaları gelecek hasılalannın şimdiki değerinin hesaplanmasına dayanır. GOÜ'lerde gelecekteki gelirin öngörülebilirliği siyasi ve ekonomik istikrarsızlıktan dolayı azalır. Zaten bu istikrarsızlık türleri kredibiliteyi düşüren faktörlerdir. Sondaki ekli tablodaki grubta yer alan bir Türkiye'nin dış piyasalarda fazla etkinliğinden söz edilemez. Dış krediyi alan kamu kuruluşunun yaratacağı sosyal ve ekonomik fayda ile pozitif dışsallıgına (ki bu dışsallık fizibilite analizinin dışında tutulur) dayanarak projesini gerekçelendirmesi beklenir. Fakat uygulamada kamu kuruluşlarının ekonomik ve sosyal alanda yaratacağı değer sadece ülkenin ekonomik ve siyasal koşullarından etkilenmekle kalmaz aynı zamanda kamu otoritesinin yapacağı düzenlemelerden de doğrudan etkilenir. Personel ve harcama rejimlerindeki kısıtlar projenin öngörülen hasıla tahminlerinin dışında kalması ile sonuçlanır.

Öz olarak:
Kamu kurumlan arası koordinasyon ve işbirliği kurumsalhgı yerleştirdiği gibi ülke riskine dahil olan konulardan birisinin daha elemine edilmesine sebep olacaktır. Borç her şeyden önce güvene dayalıdır. Türkiye'nin kredi notu açısından içinde sayıldığı grup şüphesiz onun ekonomik aktörlerle ilişkisine olumsuz yansımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti devleti ağır borç yüküyle hem borçlarını yüksek faizle döndürmeye çalışmakta hem de kredileri için uluslararası piyasalardan daha pahalı borçlanmaktadır.

Proje kredileri için dünyada da oldukça büyük kabul gören ve uygulamaya geçirilen proje döngüsü yaklaşımının Türkiye'de kamu projelerinin yönetiminde tam anlamıyla uygulanabildiğini söyleyebilmek bugün için pek mümkün değildir. Bilindiği gibi, kamu yatırım programını oluşturmak üzere, kamu projelerine kaynak tahsisinden ve uygulamanın takip edilmesinden DPT sorumludur.

DPT Müsteşarlığı'nın projeleri onaylaması sektör bazında belirleyeceği formata uygun yapılmalıdır. Kamu kuruluşlarına gönderilen yatırım programı hazırlama esasları genelge ekinde yer alan kitapçıkta, projelerin özellikleri itibariyle fizibilite hazırlanması istenen proje tutarları sektörel bazda belirlenmeli ve hangi ulusal analizlere tabi tutulacakları belirtilmelidir. DPT tarafından kamu yatırımlarının hazırlanması ve analizine ilişkin bir "Kamu Yatırım Projesi Hazırlama ve Değerlendirme El Kitabı" hazırlanmalı ve yukarıda bahsedilen genelge eki olarak yatırımcı kamu kuruluşlarına gönderilmelidir. Hazırlanan el kitabında projelerin ekonomik değerlendirmesinde kullanılan ulusal parametrelerin (sektörel iskonto oranları, gölge fiyatlar, maliye t-etkinlik göstergeleri) yer alması ve bunların her yıl DPT tarafından hesaplanması ve güncelleştirilmesi gereklidir.

SDÜ örneğinde çok bariz bir şekilde ortaya çıkan fizibilite ve proje onay safhaları maalesef bu tür analizlere tabi tutulmadığından projenin gerekli ve yeterli incelenmediğinden söz etmek mümkündür. Ayrıca başlı başına bir uzmanlık isteyen proje hazırlık ve borç yönetim aşamalarını mevcut memurların yürütmesi ve bununla ilgili uzmanların yönetime getirilmemesi, başlı başına kamu kurumlarının kendi İçinde zora düşmesine yol açmaktadır. Yönetim salt iyi niyetli çabalarla gerçekleştirilen bir eylem değildir. Araştırma Uygulama Hastanesi örneğinde de bu durum görülmektedir. Bu büyüklükte projelerin yürü-

tülrnesi için özel sektörde başlı başına organizasyonlar oluşturulmaktadır. Özel sektör di namizrni ve tecrübelerinin kamuya yansıması etkinlik konusunda da büyük rol oynaya çaktır.

Tablo 6: Kredi Notu Sıralamasında Türkiye'nin Yeri Standard & Poor's

Mcwdy^		Standard & Poor's		Fitch	
A2 BAE,	İsrail, Kuveyt, Lelonya, Polonya, Yunanistan		Malta, Slovenya Yunanistan		G.Kore, Malta, Slovenya Yunanistan
A3	Çin, Hong Kong, G.Kore, Katar, Malta, Slovakya	A-	Çek Cum., Estonya, G.Kore israil, Katar, Macaristan	A-	Bahreyn, Çin, Estonya, israil Macaristan, Şili
Baal	Litvanya Malezya, Şili	BBB+	Letonya, Litvanya Malezya, Polonya	BBB+	Çek Cum., Malezya Mısır, Polonya
Baa2	G.Afrika, Meksika Umman	BBB	Çin, Slovakya Tunus	BBB	Letonya, Litvanya Slovakya, Tunus
Baa3	Bahreyn, Hırvatistan, Kazakistan S.Arabistan Tayland, Tunus	BBB-	CAfrika, Hırvatistan, Meksika, Tayland	BBB-	G.Afrika Hırvatistan Meksika, Tayland
Bal	Fas, Filipinler Hindistan, Mısır	BB+	Filipinler, Mısır		Filipinler, Kazakistan
Ba2	Kolombiya, Rusya	BB	Bulgaristan, Fas, Hindistan Kazakistan, Kolombiya, Rusya	BB	Bulgaristan, Hindistan Kolombiya
Ba3	Peru, Ürdün	BB-	Peni, Romanya Ürdün	BB-	Azerbaycan, Peru Romanya, Rusya
Bl	Türkiye (-), Bolivya Bulgaristan Romanya	B+	Brezilya	B+	İran
B2	Brezilya, Lübnan Paraguay, Ukrayna		Bolivya, Pakistan Ukrayna		Brezilya Enda&ezya, Ukrayna
B3	Endonezya, Pakistan, Uruguay	B-	Türkiye (-), Lübnan	B-	Türkiye, Lübnan Moldova
Caal Caa2 Ca	Küba, Venezuela Ekvator Arjantin, Moldova	CCC+	Ekvator, Endonezya Venezuela	CCC+ CCC	Ekvator, Venezuela
		CCC	Uruguay	CCC-	Türkmenistan, Uruguay
		SD	Arjantin, Paraguay	DDD DD	Arjantin

Kaynak: Bloomberg

TARTIŞMALAR

O.Sener AKKAYNAK (Başkan): Teşekkür ediyorum, soruların hepsini alalım, ondan sonra devam edelim isterseniz. Üstün Hocamız, lütfen...

Prof. Dr. Üstün DİKEÇ: Ben bir kısa saptama yapmak istiyorum, bir tanesi Dünya Bankası kredilerinin hazırlanması ve kullanılması ve denetimi ile ilgili. Hepimiz gayet iyi biliyoruz ki, siz de Sayın Kaya iyi açıkladınız, Dünya Bankası'nm normları var, kuralları var, hiçbir alıcı ülkenin, kredi kullanıcı ülkenin bunun dışına çakması mümkün değil, bir. İkincisi çalışacak yerli elemanlarında zaten cv'lerinin Dünya Bankası'ndan onaylanmadan iş yapması mümkün değil. Bunu sizinde kabul edeceğinizi zannediyorum. Yani bu konuda açıklama yapmaya bile gerek yok. İkincisi sayıştayla ilgili bir konuyu açıklamak istiyorum, Sayıştay biliyorsunuz bir yüksek yargı organı değil, anayasamıza göre, bir yüksek hesap mahkemesi diye geçiyor, bir bütçe hocası olarak bunu ... ben üzülüyorum, çünkü bir mahkeme değil, bir denetleme ünitesi, çünkü mahkeme dediğiniz zaman suç ve ceza beraber olur, burada ceza yok, denetim yapıyorsunuz, yargı denetimi diye de maalesef bütçe kitaplarında da geçiyor, kesinlikle böyle bir şey yok, siz tespit ediyorsunuz, ya kabul ediyorsunuz beraat ettiriyorsunuz veyahut da zimmet yapıyorsunuz, özür dilerim tazmin yaptırıyorsunuz. Yani kaybın geri ödenmesi, bu bir ceza değil, dolayısıyla bazı kavramlar üzerinde çok ciddi durulması gerektiğini ve yanlış anlamalar yaratacağını belirtmek istedim. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Ben çok basit bir soru sormak istiyorum. Benim bilgisizliğime verin, bağışlayın ama bu salondaki hem panelistler, DPT'den ya da hazineden gelen arkadaşlar da cevap verebilirler. Maliye profesörüyüm ama Türkiye ne kadar kamu harcaması yapıyor bilmiyorum. En genel anlamıyla kamu harcamalarının milli gelire oranı nedir, bu birinci sorum, ben bunu çok iyi bilmiyorum. İkincisi bu harcamaların ne kadarını Oğuz Oyan denetliyor, ne kadarını Sayıştay denetliyor? Çok teşekkür ederim.

O.Sener AKKAYNAK (Başkan): Efendim galiba sorularımız bu kadar. Var mı?

Nilgün PEHLİVAN: Soru sormak değil de açıklayıcı bir bilgi vermek istiyorum. Sayın Atilla Acar'ın kullandığı bir tablo üzerine esinlenip bu bilgiyi borç bildim kendime. Orada faiz giderlerinin bütçe büyüklükleri içerisinde ki payını gösteren bir grafik vardı, özellikle 2000 yılında %40'larda, 2001 yılında %51 ya da 53, tam hatırlamıyorum. Şimdi bütçe muhasebe kaydı bizde ne tam nakit esasına göre ne de tam tahakkuk esasına göre yapılmakta. Faiz giderleri de iki şekilde kaydedilmekte, birini bizim nakten yaptığımız faiz ödemeleri harcama olarak girer, bir de mahsuben diye adlandırdıklarımız vardır, karşılığında kağıt veririz, kağıt operasyonları sırasında yapılan harcamalar bunlar. 2000 yılma kadar faiz giderleri harcama olarak gösterilmemekteydi. Hatta finansman kaleminde de yer almamaktaydı, hiçbir şekilde bütçede yer almamaktaydı. Ama 2000 yılından itibaren bu tahakkuk etmiş, tahakkuk etmiş demiyim tam yıl içersinde tahakkuk etmiş faizler değil bunlar, bu borç operasyonları sırasındaki giderlerde kaydedilmekte harcama olarak, özellikle 2001 yılında bankacılık operasyonu yapılmıştır, hepimiz biliyoruz, özel x tahvilleri ihraç edilip, sık sık dönüştürülmüştür. Ve ciddi miktarda 12 katrilyon civarında bir harcama bütçede gösterilmiştir. Hatta bu rakamlar Sayıştay tarafından da kontrol edilip,

ek bütçe çıkmıştır ve ek bütçeyle bu giderler arttın İm ıştır. O yüzden o rakamları kullanırken araştırmacıların bunu göz önüne alarak araştırmalarını ya da rakamları değerlendirmelerini öneriyorum ben, yani sadece bunu bilginize sunuyorum, çünkü bir bilgi asimetrisi var, biz bu kuruluşlar bunları biliyoruz ama araştırmacılar maalesef bilemiyorlar biz açıklamadığımız sürece, teşekkür ederim.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: İbrahim bey şöyle bir cümle kullandı, bütçeler siyasallaştırıldı dedi. Bütçelerin siyasallaştırılmaması mümkün mü, yani demokratik toplumlarda bu mümkün mü? Teşekkür ederim.

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ: Oturum başkanına yönelteceğim ben sorumu. Çünkü siz Kamu İhale Kurumu başkanısınız. Kamu İhale Kanunundan bahsettiniz, Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanunu arasında ne tür bir ilişki var, belki yanlış anlaşılmaya meydan vermiş olabilir, Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir, fakat Devlet İhale Kanununu yürürlükten kaldırmamıştır, bu konuda görüşlerinizi rica edicem.

Şafak **ÇOMAKLI:** Ben Derya hanıma sormak istiyorum özellikle. Bir cümle kullandı, dış proje kredilerinin kullanımı ile ilgili, bütçeleştirilmemesi dedi, o bütçeleştilememesi mi yoksa bütçeleştirilmemesi mi, çünkü burada bir imkansızlık söz konusu, 2002 yılından önce bir durumdan bahsedildi, sonra 2002 yılından sonraki bir mevzuattan bahsedildi. Yani burada bir bütçeleştirilememe mi yoksa bütç eleştiril m em e mi söz konusu, yani hukuki açıdan soruyorum ben bunu, teşekkür ederim.

O.Sener AKKAYNAK (Başkan): Soru soran ve katkıda bulunan arkadaşlara teşekkür ediyoruz. İzin verirseniz başkanlık hakkımı kullanarak önce ben cevaplamak istiyorum. İki şeyi hemen açıklayayım, bir tanesi Kamu İhale Yasası ile eski Devlet İhale Yasası arasında kapsam itibari ile farklılıktan, kamu kesimini kapsadığından söz etmiştim. Ama her iki yasa da yürürlükte, çünkü bu ikinci yasa kamunun alımlarını yönelten bir yasa, kamu harcamalarının nasıl yapılacağını belirten usul esasları getiren bir yasa, ama kamu gelirleri niteliği taşıyan, kamunun sattığı ve değiştirdiği, trampa ettiği veya kat karşılığı verdiği arsalar için hala 2886 yürürlükte. Çünkü, senkronize bir şekilde kamu gelirlerine ilişkin bir kanun taslağıda hazırlanmış idi, kamu alımları kanunu ile birlikte, o çıkmadığı için bu 2886'nın kamu alımlarını düzenleyen kesimi halen yürürlükte. Ama yeni karnu ihale yasası 1 Ocaktan itibaren yürürlükte. İkisi yan yana yürürlükte. Ama kamu alımlarına ilişkin bütün hükümleri ortadan kalktı, sadece kamu satımlarına ilişkin olanları yürürlükte. Uluslararası antlaşmalar gereğince yapılan işlerle ilgili Kamu İhale Kanununda istisna hükümleri içinde bizim bir özel maddemiz var, üçüncü maddemiz, istisnalara ilişkin, izin verirseniz onu aynen okuyup çok fazla yoruma girmeden geçeceğim, çünkü Kamu İhale Kurumu değil burada masadaki konumuz ama omu dışarıda arkadaşlarımıza özellikle Kamu İhale Kanunu ve uygulamasına ilişkin her türlü soru ve soruna özel cevap vermeye hazırım. Efendim 3. maddenin "C" fıkrası der ki, uluslar arası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yapılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esasları uygulanacağı belirlenen mal veya hizmet alımlarıyla yapım işleri bu kanundan ayrı tutulmuştur. O nedenle bu kanuna tabi değilsiniz. Ama ayrıntılarını izin verirseniz dışarıda her boyutuyla konuşalım. Son olarak burada konuşulanları özetlemek gerekirse, birkaç şeyi söylemek istiyorum, bununla kapatacağım, birincisi tabi denetim

deyince iki tür denetimden sözetmek gerekiyor, bir tanesi yerindelik, diğeri uygunluk denetimi. Biz çoğunlukla burada uygunluk denetiminden söz ettik, yerindelik denetimi biraz daha farklık boyutlarda, yani siz genel olarak desteklenecek projelerin doğru seçimini yapabiliyorsanız, bu gelir getirici alanlara yapılan yatırımlar gibi, veya proje boyutlarının doğru saptanması yapılabiliyorsa, Hazine ve DPT açısından söz konusu olabiliyorsa, ve nihayet kullanım sırasında ve sonunda denetim yapılması ve sonuçlarının TBMM ve kamu oyuna açıklanması yönünde doğru sistemi kuruyor isek, o zaman dış kredileri doğru yerde kullanır ve de onları eskiden bir dönemde kullanıldığı gibi kamikaze kredisi alıp, devlet personel maaşını ödemek türünde kullanmazsak, o zaman sanıyorum biz bunlardan istenilen yararları sağlamış oluruz. Ama özel sorular konusunda yönelttiğiniz sorulara arkadaşlarımız zaten cevaplarını verecekler, çok kısa olarak. Derya Hanım isterseniz sizden başlayalım...

Derya KÜBALI: Dış proje kredilerinin bütçeleştirilmetnesi olarak düzelteyim ben konuşmamı, çünkü mevzuata aykırı, bütçeleştirilememesi doğru değil, 98'e kadar hukuki boşluk var, fakat genel hükümler çerçevesinde bütçeleştirilmesi gerekiyordu, 98 yılından itibaren bütçe kanunlarına hükümler konuluyor, tebliğiler çıkartılıyor, tebliğlerde bütçeleştirilmeye yönelik fakat bu tebliğlerde uygulama olanağı bulamıyor, 2002 yılında borç yönetimi kanunu çıktıktan sonra 2003 yılında 2,7 katrilyon liralık dış proje kredisi karşılığı ödenek konuyor bütçeye, fakat bu da ne yazık ki IMF'in ısrarıyla olmuştur, ben düzeltiyorum, bütçeleştirilmemesini.

Safiye KAYA: Ben Sayıştayla ilgili genel olarak söylenenler hakkında kendi düşüncelerimi ileteyim, önce Eser hocamdan başlayayım, benim bildiğim kadarıyla GSMH'nin %40 civarındaki kısmını kamu harcıyor, bunun azaltılması için çabalanıyor ama hala %40 düzeyinde, bunun ne kadarını Sayıştay denetliyor dediğiniz noktada bu sürekli değişen bir durum, aslolan Sayıştaym denetim alanıyla da ilgili bir durum, bir dönem bütçe dışında oluşturulan fonlar eliyle, yani anayasal yasal sınırlar ötesinde, o türden sayıştaydan kaçış yolları yaratılmıştı, ama şimdi önemli bir kısmı içerisine alındı, ama syıştayın denetim alanı hala ciddi bir sorun, bu aslında sayıştaym da sorunu değil, bu doğrudan parlamentonun sorunu, çünkü Sayıştay bir araç, burada Sayıştaym işlevi TBMM'nin kendisinin imkansızlık nedeniyle yapamadığı bütçe üzerindeki denetim hakkının uzman bir kuruluş olan Sayıştay eliyle yapabilmesi, dolayısıyla Sayıştaym denetim alanı ile ilgili sorun Sayıştaym meselesi değil, TBMM'nin meselesidir. Burada dünyada da çok ciddi bir değişim söz konusu, kurumlar bazında veya bütçeler bazında bir tanımlamanın ötesinde, kamu parasının denetlenmesi ile bir zihniyet değişikliği sözkonusu. Buradan Hakan'ın sorusuna da geleceğim, önemli olan sosyal güvenlik kurumlarının ilerde, onlara aktarılan paraların Sayıştayca denetlenmesi meselesi yine aynı kapsam içinde anlam kazanıyor. Dışarıda bırakın sosyal güvenlik kurumu gibi yine kamu niteliği olan kurumların harcamaların denetlenmesini, devletin teşvik veya daha değişik araçlarla özel sektöre aktardığı paraların bile teşvik amaçlarına yönelik olarak kullanılıp kullanılmadığı bizzat o özel sektör şirketine, firmasına, vakfına gidip denetim yapma hakkı var. Buradan bakınca sosyal güvenlik kurumlarının Sayıştayca veya bizde olduğu gibi Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenmesinin zaten olmazsa olmaz koşulu. Sayıştaym yargı olarak denetlemesi meselesine gelince, hocam orda dünyada iki tür Sayıştay örgütlenmesi var, bir kıta avrupası birde Anglo-sakson dünyası. Anglosakson dünyasındaki Sayıştaylarda yargılama yetkisi yok, Kıta

Avrupası örgütlenme biçiminde var, biz de Fransa'dan esinlenerek kurmuşuz, bence Türk sayıştayımn doğru tanımlamasının yargı yetkisine haiz, yüksek denetim kurumu olduğunu düşünüyorum, (itirazlar)... Ama şu anda yargı tekisi var, hani Fransızcada. . . . .diyorlar, biz kendine özgü diyoruz, yani klasik yargı değil tabi. Bir de şunu belirtmeden de geçemeyeceğim, dünyadaki eğilim bu yargı yetkisinin yerine Anglosakson dünyasında olduğu gibi o şekilde bir örgütlenmeye doğru bir yönelim var gerçekten. Benim söyleyeceklerim bu kadar.

İsmail ÇULHACI: 832 sayılı Sayıştay kanununun 14. maddesinde dairelerin hesap mahkemesi olduğuna dair bir ibare var.

Prof. Dr. Üstün DİKEÇ: Ben bunun yanlış olduğunu söylüyorum, genel hukuk düzeni içinde suç ve ceza bağlantısı yok ise cezai bir yargılama da yoktur. Bakın siz eskiden üç türlü kara veriyordunuz, beraat, zimmet ve tazmin, ikincisi kaldırıldı, tazmin ettiriyorsunuz, bu yapılmış olan bir zararın geri iadesi, bir ceza yok, ceza olmazsa genel hukuk hükümleri bakımından yargıdan bahsedemeyiz. Bunu demek istedim, ikincisi, söylediğiniz gibi 832 sayılı kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere TBMM adına hareket ediyorsunuz, dolayısıyla bir başkası adına hareket ettiğiniz için ve kuvvetler ayrılığı prensibinden yola çıktığımız vakit zaten yargı olmanız mümkün değil, onun için söz aldım, teşekkürler.

Yrd. Doç. Dr. Atilla ACAR: DPT'den arkadaşımızın haklı itirazları olabilir kendince ama sonuçta ben kamu harcamalarını kullanırken, uluslar arası harcamaları kamu harcamaları, kendi örneklerimizi de konsolide bütçe harcamaları olarak size verdim, bunun gerekçesini siteden görebilirsiniz, DPT'nin sitesinde yeterli veriler yok ne yazık ki, üstelik arkadaşlarımızın elinde gerekli evraklar olabilir ama bunun ilgililerine ulaştırılması gerekiyor. Şimdi ben 16. maliye sempozyumunun bir konuşmasını, rahmetli Halil Nadaroğlu Hocamız vardı, o anlatıyordu, Üstün Dikeç hocamıza atfen zaten sizde vardınız diye kendisi söylemişti, bu uluorta konuşulan bir şey değil gerçek bir şey, tabi siz ilk defa katılımcı olduğunuz için bunu duymamış olabilirsiniz ama olsun. Sayıştayın verilerini de şu şekilde değerlendirmek istiyorum, şimdi sayıştayla ilgili yapılan bütün değerlendirmelerde Sayıştaycı arkadaşlarımız şunu söyleyeceklerdir, bu konuda bizden başka yerde kaynak yok, onlarda verirse var, bu çok ilginç değil mi, ya da onlar ne kadarını bize aktarırsa, Sayıştaycı arkadaşlarımız da şunu söylüyorlar, biz meclise karşı sorumluyuz, belli bir süreçten geçerken bunu şimdi açıklamamız mümkün değil, sonrada eğer yayınlanırsa veya sitede ter alırsa yine ulaşmamız mümkün, tabi bunun için Eser hocamızın dediği noktaya geliyoruz, bilmiyoruz, kurumlar arası çok farklı rakamlar var, ben size bir örnek olarak bunu burada slayta aktarmak istiyordum, slaytım arızalı çıktı, DPT'nin 10 yıllık rakamlarını koydum, Hazinenin 10 yıllık verilerini koydum, DİE'nin 10 yıllık verilerini, inanın ölçümlerde baz alınamayacak türden, aşın derecede hatalara sebebiyet verebilecek rakamlar var, birinde 54 olan bir oran diğerinde 40, arada %15 fark var, ne yaparsınız bütün oranı değiştirebilecek bir şey o yüzden verilerin tahakkuk bazlı mı nakit bazlı mı olduğunu biz bilemeyiz. Nilgün hanım yani kusura bakmayın ama elimizdeki biz sabit verileri almak zorundayız ve aldığımız verileri de ona göre değerlendiriyoruz zaten ve belirtiyoruz, bu diyoruz. Zaten Tuğrul Tüfekçioglu hocamızın orda bir ikazı vardı, kesinlikle tahakkuk bazlı sistemden nakit bazlı sisteme geçmeliyiz demişti, bunu da özet olarak sunmuş ola-

yım, teşekkür ederim. Ha, bütçenin siyasallaştırılması, bütçe siyasi bir organdır ama siyasallaştırılması derken işin çıgnndan çıkması anlamında söylemek istiyorum, bakın Süleyman Demirel Havaalanı var biliyorsunuz, havaalanı Türkiye'deki diger havaalanları birlikte kapatıldı, niçin kullanılmıyor, uçuşa kapalı hale getirildi. Kullanılmayan bir yatırım var, bu yatırım DPT'den geçti, Hazineden finanse edildi, yapıldı oraya, yapıldıktan sonra siz onu kullanmıyorsunuz, orda trilyonlar yatıyor, onunla beraber dört tane aynı şekilde havaalanı kapatıldı, Alanya'daki havaalanının yapımına başlandı, başlandıktan sonra zeminin elverişli olmadığı tespit edildi, vazgeçildi, bütün bunlar bir proje sürecinden geçiyor, DPT olur veriyor, birileri para veriyor ve sonuçta kaynaklar olumsuz şekilde kullanılıyor, ben bunu aktarmak istiyorum, yoksa kesinlikle bir art niyetim yok, teşekkür ediyorum, etkinlik burada, siyasallaştırılması da, bütçe tamam bütçe hakkından kaynaklanan bir siyasi metin ama aşırı derecede siyasallaştırıldıgı zaman ya da bunun ölçüsü nedir bilmiyorum ama sonuçta bunlar kaçınılmaz hale geliyor, Antalya İsparta arasında bir Dereboğazı yolu vardır, gidenler bilirler, o yol Burdur üzerinden Antalya'ya giden yolun alternatifi olarak yapılmıştır, dönemin başbakanı ve cumhurbaşkanın özel çabalan sonucu yapılmıştır ve o yol şu anda sürekli heyelan tehdidi altındadır, her yıl sürekli olarak o yolda tadilatlar yapılır, tam iki tünelin arasına girersiniz, yol birden u halini alır, çünkü sürekli kayma vardır, aşağıdan istinat duvarları yapılır, kaymayı önlemek amacıyla, bu yatırım yapılırken oranın heyelan bölgesi olduğu tespit edilmedi mi acaba, bütün bunlar araştırılmadı mı, işte bütün sorun bence buradan kaynaklanıyor, teşekkür ediyorum.

O.Sener **AKKAYNAK (Başkan):** Evet, biz süremizi epey aştık, epey borç kullandık galiba, artık ondan sonra hocamın mahir ellerine teslim ediyorum, o süreyi kapatabilmek açısından, bütün katılımcılara ve bu fırsatı bize tanıyan Marmara Üniversite'sine teşekkürlerle dördüncü oturumu kapatıyorum.

13 MAYIS 2003

V Oturum

OTURUM BAŞKANI: Prof.Dr.Oğuz OYAN
(İzmir Milletvekili CHP Grup Başkan Vekili)

"Kamusal Borç Yönetiminde Enflasyonun Oynadığı Rol ve Türkiye Gerçeği"
Prof.Dr.Mehmet E.PALAMUT
(Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)
Arş.Grv.Mehmet E.ALTUNDEMİR
(Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü)

"Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi"
Nilgûn PEHLİVAN
(Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü)

"Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması"
Yrd.Doç.Dr.Gökhan Kürşat YERLİKAYA
(Atatürk Üniversitesi, Erzincan Hukuk Fakültesi, Maliye Bölümü)

Tartışma

i
1

1
i

1

i

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ediyorum, sempozyumun en önemli oturumuna geçmiş bulunuyoruz, bu arada çok kısa bir süre içinde bunu tamamlamak zorunda olduğumuzu tekrar hatırlatıyorum, değerli arkadaşlarım beni dinliyor musunuz, yani böyle kenara geldim diye süreler konusunda beni es geçebileceğinizi düşünmüyorsunuz herhalde, çok gerçekten hızlı gitmemiz gerekiyor, bu Powerpöint sistemi çıktığı için başkanları sağ tarafa atmaya başladılar, masa kenarlarına, şimdi buradaki sıraya uyuyoruz ve ilk sözü kamusal borç yönetiminde enflasyonun oynadığı rol ve Türkiye gerçeği konusunda sunuşlarını yapmak üzere Prof. Dr. Mehmet Palamut ve Araş. Gör. Mehmet Alıundemir'e sözü bırakıyorum, buyrun.

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Efendim teşekkür ederim öncelikle, Sayın Rektörler, Sayın Dekanlar, Türkiye Cumhuriyeti'nin ve KKTCnin Saygıdeğer Sayıştay Başkanları ve değerli meslektaşlarım, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi bize 18. Maliye Sempozyumuyta ilgili olarak faksı gönderdiğinde kamusal borçlarla ilgili konuyu görür görmez gayri ihtiyari 1968-69'larda Fransa'ya yüksek lisans ve doktora için gittiğimde edindiğim bir arkadaşım ve o arkadaşım sayesinde ailesinin maruz kaldığı bir valiz Osmanlı borçlar, borç tahvillerini bir yemek sonrası benim Türk olduğumu üğreni irce, getirip önüme attığını ve geçmişte malum hepinizin bildiği Hector (Berlioz)'un doğum yeri olan (guaron)ldan babası oldukça zengin bir tüccar iken kızının ileride bir servet sahibi olması dileğiyle bütün varlıklarını paraya tahvil edip, Osmanlı tahvili almış, sonra bir kısmıyla da ileri yaşlarda kızının rahat etmesi bağlamında Granobl'a gelip, oldukça burjuva semtlerinden asansörlü, 200 metrekare bir daire satın alıyor, babası kısa süre sonra vefat ediyor, kızcağız evleniyor ve başlangıçta Osmanlı tahvillerinden yeterli düzeyde faiz elde ederken yıllar İlerledikçe bunların tahsili için Paris'e gidip gelmesi gerekiyor tabii ki, arada da 600-650 km mesafe var, öyle bir gün geldi ki tahsil ettiğim faizler, ancak benim gidip gelme masrafımı karşılar hale geldi, ondan sonra da ben bu tahvillerin takibinden vazgeçtim demişti. İşte bu anıdan kaynaklanarak, biz bu tebliğimizde, her ne kadar kamusal borç yönetiminde bütçe açıkları ve bu açıkların tetiklediği enflasyon, ve bu enflasyondan mütevellit, borçların amortismanı bağlamında gizli amortisman üzerinde duracağız, Sayın Başkanın da ifade ettiği üzere zamanı iyi kullanma bağlamında değerli meslektaşım konuşmayacak, sadece bazı tabloların sergilenmesi konusunda bana yardımcı olacaklar.

KAMUSAL BORÇ YÖNETİMİNDE ENFLASYONUN OYNADIĞI ROL VE TÜRKİYE GERÇEĞİ

Prof.Dr. Mehmet E. PALAMUT*
Arş. Gör. Mehmet E. ALTUNDEMİR**

I. GİRİŞ

İçerisinde yaşadığımız dünyaya baktığımızda, ekonomik alanda devamlı sergilenen şu iki olguyu kuşkusuz görürüz: Kamusal bütçe açıklan ve enflasyon!..

Bu iki olgu; tavuk mu yumurtadan çıkar, yoksa yumurta mı tavuktan misali, biri diğerinin başlıca nedeni sayılmakta; başka bir söylemle, adeta determine etmektedir.
Kamusal bütçe açıklarının oluşması ve bunun süreklilik kazanması, elbette "her geçen gün aşırı büyüyen devlet" (AKTAN, 1997:157) harcamalarını artırmaktadır. Gerçek ve görünürdeki değişik nedenlerin bu harcamalara sürekli bir ivme kazandırdığı, şüphesiz doğrudur. Ancak bunda, klasik maliye, bütçe ve vergi anlayışını kökten sarsan, her tür mali araçların tarafgiraneliğine İnanan çağdaş iktisatçı ve maliyecilerin bakış açılarındaki değişimin rol oynamadığını söylemek de, doğru bir yaklaşım olmaz.

"Toplumsal refah fonksiyonu" nun cazibesine kapılıp, iyiliksever despotların siyasal yönetimini bile toleransla karşılayan ekonomi ve siyasal bilimcileri, her alanda olduğu gibi devletin borçlanması konusuna da farklı bakmışlar; bir kamusal harcamanın vergilerle mi yoksa borçlanmaya giüi;:nek suretiyle mi finanse edileceği sorununu, bir paradigmatik olgu biçiminde algılamanın ötesinde, onu kollektif karar sürecinden geçirip uygulayacakların ve hatta "bütçe hakkı" gibi demokrasi ipeklileriyle donatanların elinde "salt bir uygunluk koşulu" (DÜVERGER, 1968:128) olarak görmüşlerdir.

Belirtmemizde yarar var ki, eşit olmayan iki iradenin çıkarlarını maksimize etme konusunda örtüşmesi anlamına gelen (AYBAY, 1983:24) "borçlama"nın, "vergileme"ye nispetle daha kolay ve sempatik oluşu, siyasal iktidar ve karar organlarını, büyük ölçüde, kamusal kaynak tedarik etme kaygısından uzaklaştırmakta; hatla daha isabetli bir saptamayla, bu kaynağa sürekli bir şekilde başvurma olgusunu hızlandırmaktadır.

Bülçesel açıkların finansmanı bakımından kendilerini bağımsız sayan siyasal yöneticiler, sürekli borçlanmalara gitmekte, bu da sözkonusu açıkların kronikleşmesini ve kamusal harcamaların disiplinsizce artması vetiresini (processe) devamlılık kazandırmaktadır. Bu kronik süreç, her bireyin cebine uzanan gizli el dernek olan enflasyonu, enflasyon da bir kartopu gibi giderek ai ..n kamusal borçlanmaları tetiklemektedir. Borçlanma öyle vaz-

* Uludağ Üniversitesi I.I.B.F Maliye Bölümü Öğretim Üyesi
** Uludağ Üniversitesi l.l.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

geçilmez ve dönüşsüz bir hal almakta ki, ulaşılan noktada borçlanan (devlet), artık tıkanmakta ve borçlanma girişimini sürdürememektedir. Kamusal borçların sürdürülemeyen hal alması, alacaklıların devlet dairelerine, banka ve finans kurumlarına saldırmaları ve bazı Güney Amerika devletlerinde geçtiğimiz yıllarda görüldüğü üzere, toplumsal ve siyasal çalkantılarla demokratik rejimi tehdit eder mahiyet kazanmaktadır.
Kamusal borçların bu denli süreklilik kazanmasının altında yatan temel etkenin, acaba iktidardaki siyasilerin kafalarında bunları enflasyonla amorti (itfa) etme düşüncesinin bulunup bulunmadığını da insan sorgulamadan geçemiyor.

Bu yüzden, bir ülkenin sosyo-ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi bağlamında, diğer kamu gelirlerinin bir alternatifi olarak, kendisine sıkça başvurulan kamusal borçlanmaların sürdürülebilirliği önemlidir. Bu ise, örgütlü ve eşgüdümsel bir yönetimin, ulusal borcu kolaylıkla finanse ve yeniden finanse edebilme sürecidir (BAL, 2001:68). Bir diğer söylemle borç yönetimi, bir devletin kamusal borçlarında gözlemlenen nitel (qualitative) ve/veya nicel (quantitative) değişmelerdir.

Uygun borç yönetimi, çok yönlü politikaların birlikte gerçekleştirilebilirliğine bağlı olup, bir taraftan o ülkede izlenen para ve maliye politikaları, diger yandan da orada gerçekleştirilmek istenen sosyo-ekonomik hedefler ve el'an içerisinde bulunulan değişik koşullarla yakından ilişkilidir.

Elinizin altındaki bu ortak tebliğ, iki bölümden oluşmaktadır: İlk bölümde, enflasyonun, yani "gizli amortisman"ın bir borç itfa yöntemi olarak kullanılıp kullanılamayacağı sorunu ete alınmakta, sonra bu yöntemin aksayan yönleri üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde ise, "gizli amortisman"m Türk uygulamasındaki yeri ile iç ve dış devlet borçları yönünden irdelenmektedir.

Kuşkusuz bu çalışma, anılan her iki bölümde açıklananlar ile kantitatif birtakım verilerden kaynaklanan vurgulamaların deginilmesinde yarar umulan hususların yer aldığı, bir "sonuç"la noktalanmaktadır.

II. BORÇLARIN İTFASINDA GİZLİ AMORTİSMAN VE AKSAYAN YÖNLERİ

Saptanan amaçlar doğrultusunda, sürdürülebilir bir borç yönetimini uygulayabilmek için, öteden beri kullanılagelen vasıtalar kısıtlı olup, bunlar; kısa vadeli borçların vadelerinin uzatılması yada vadesi gelenlerin vadelerinin ötelenmesi (consolidation), yüksek faizli borçların vadelerinden önce ödenmesi yada düşük oranlı olanlarla değiştirilmesi (conversion) ile anaparanın ödenerek tedricen kamusal borçların itfası, yani amortismana (extinction) tabi tutulmalarıdır.

Biz bu sayılan vasıtalardan salt "amortisman" konusuna değineceğiz. Bilindiği gibi, teknik mânada amortisman, işletmelerde kullanılan makine, donanım, bina vb. yatırım araçlarındaki aşınma ve eskime paylarını telafi etmek için, kârdan ayrılan meblağdır. Bunun diger bir anlamı da, borcun taksitler halinde geri ödenmesidir (SEYİDOĞLU, 1992:24).

a) Borçların Ödenmesinde Gizli Amortisman

Kamunun üstlendiği borcu azaltmanın ilk ve bilinen şekli, borcun ödenmesidir. Borç sözleşmesinde öngörülen koşulların tamamlanmasıyla bir borç, istenebilirlik (muacceliyet) kazanır. Muaccel borcun alacaklısına ödenmesi, borcun amortismanıdır. Başka bir söylemle, amortisman anaparaya ilişkin olup, ödeme suretiyle borcu azaltmak işleminden ibarettir. Kamusal borcu azaltmak eylemi, başlıca şu iki yolla yapılmaktadır: Açık amortisman ve gizli amortisman.

aa) Açık Amortisman

Açık amortisman; devletin, borç bagmndaki koşullara uygun surette, borçlarını ve bu borçlardan kaynaklanan faizleri alacaklılarına ödemesidir. Kamunun mali bir külfet yüklenmek suretiyle, herkese açık ve şeffaf olarak yaptığı bu ödeme yönteminin bazı değişik uygulama biçimleri kuşkusuz vardır: İsteğe bağlı, azalan yıllıklı, kademeli, ikramiyelı amortisman vb. Asıl incejeme konumuz bu olmadığı için, biz, burada sadece "gizli amortisman" üzerinde duracağız.

bb) Gizli Amortisman

Gizli amortisman; para değerinde meydana gelen sürekli düşmeler nedeniyle, kamusal borçların değerinde gözlemlenen azalışa denir. Diğer bir deyişle, "gizli amortisman", enflasyonun oluşturduğu borç ödeme yöntemlerinden biridir. Bilindiği gibi enflasyon, fiyatlar genel seviyesindeki kümülatif artış olup, çağdaş ekonomi ve maliye yazınında kendisinden sıkça söz edilen bir konudur. Değişik nedenlerden kaynaklanan enflasyon, temelde dengenin bozulması ve birtakım istikrarsızlıkların baş göstermesidir. Gerçek bir denge bozukluğundan söz edebilmek için, fiyatlar genel seviyesinin sürekli ve önemli ölçüde artması gerekir (KEREVER, 1971:11).

Mal ve hizmet fiyatlarındaki bu sürekli ve önemli yükseliş, aynı biçimde kamusal borçların amortismanı sürecini de hızlandırmakta; devletin harcamalarını borçlanmayla karşılamayı yeğlemiş olmasının yüklediği mali külfeti de, bu enflasyonist olguya paralel olarak, şüphesiz düşürmektedir. Daha çok parasal nedenlerden kaynaklandığı ileri sürülen enflasyon, günümüz ekonomilerinin de başlıca hastalığıdır.

Türkiye ve OECD ülkelerinde, 1975-2002 döneminde görülen enflasyon oranlan tablo 1'de görüldüğü gibidir.

Burada hemen şu hususu belirtmeliyiz ki, enflasyon yönteminin sağladığı gizli borç amortismanı, iç ve dış borçlanmalarda aynı nitelik ve oranda değildir.

b) Borçların Kaynaklarına Göre Gizli Amortismanın Uygulanabilirliği

Kamusal borçlar üzerinde gizli amortismanın oluşturduğu borç azalışı, aynı olmayıp, borcun kaynak türlerine bağlı bulunmaktadır. Hatırlanacağı üzere, kamusal borçlar, iç ve dış olmak üzere, başlıca iki kaynaktan sağlanmaktadırlar.

aa) İç Borçlarda Gizli Amortisman

İç borçlar; devletin siyasal egemenlik sınırlan içinde bağıtlandırılan ve ulusal para ile tanımlanan borçlardır. Para değerindeki düşmeler, ulusal ekonomik kararlarla ve bu kararların sonucu ortaya çıkan mal ve hizmet üretimi ile çok yakından ilişkili olduğundan; gizli

TABLO: 1- OECD VE TÜRKİYE'DE (TÜKETİCİ FİYATI ENDEKSİNE GORE) ENFLASYON

	1975-85 ORTALAMASI	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Avustralya	9,4	9,1	8,5	7,3	7,5	7,3	3,2	1,0	1,8	1,9	4,6	2,6	0,3	0,9	14	4,5	4,4	3,0
Avusturya	5,0	1,7	1.5	1,9	2,6	3,3	3,1	3,5	3,2	2,7	1,6	1,8	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7
Belçika	6,7	1,3	1.6	1,2	3,1	3,4	3,9	2,2	2,5	2,4	1,3	1,8	14	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Kanada	8,1	4,2	4.3	4,0	5,0	4,8	5,6	1,5	1,9	0,2	2,2	1,6	1,6	1,0	1,7	2,7	2,5	2,2
Çek Cum.										10,0	9,1	8,8	84	10,7	2,1	3,9	4,8	2,1
Danimarka	9,2	3,7	4,0	4,5	4,8	2,6	2,4	2,1	1,3	2,0	2,1	2,1	2,2	1,8	2,5	2,9	2,4	2,4
Finlandiya	9,4	2,9	4,1	5,1	6,6	6,1	4,6	3,2	3,3	1,6	0,4	1,1	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7	1,7
Fransa	10,1	2,5	3,3	2,7	3,5	3,6	3,4	2,4	2,2	1,7	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Almanya	3,9	-0,1	0,2	1,3	2,8	2,7	4,0	5,1	4,4	2,8	1,7	1,2	14	0,6	0,6	2,1	2,4	1,6
Yunanistan	18,4	23,0	16,4	13,5	13,7	20,4	19,5	15,9	14,4	10,9	8,9	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,8
Macaristan										18,9	28,3	234	18,3	14,2	10,0	9,8	9,2	5,4
İzlanda	..	22,1	18,3	25,7	20,8	15,5	6,8	4.0	4,0	1,6	1,7	2,3	1,8	1,7	3,2	5,2	6,4	5,2
İrlanda	13,2	3,8	3,1	2,2	4,0	3,3	3,2	3,1	1,4	2,3	2,5	2,2	1,2	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7
İtalya	15,0	5,8	4,7	5,1	6,3	6,5	6,2	5,0	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	24
Japonya	4,7	0,6	0,1	0,7	2,3	3,1	3,2	1,7	1,3	0,7	-0,1	0,1	1,7	0,7	-0,3	-0,7	-0,7	-1,1
Kore	12,0	2,3	3,5	7,1	5,7	8,5	9,3	6,2	4,8	6,3	4,5	4,9	4,4	74	0,8	2,3	4,1	2,7
Luksemburg	6,7	0,3	-0,1	1,4	3,4	3,3	3,1	3,2	3,6	2,2	1,9	1,2	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1
Meksika	39,6	86,2	132	114	20,0	26,7	22,7	15,5	9,8	7,0	35,0	34,4	20,6	15,9	16,6	9,5	6,4	4,7
Hollanda	5,1	0,1	-0,7	0,7	1,1	2.5	3,1	2,8	1,7	2,2	1,6	1,4	1,9	1.8	2,0	2,3	5,1	4,0
Yeni Zelanda	13,4	13,2	15.7	6,4	5,7	6,1	2,6	1,0	1,3	1,7	3,8	2,3	1,2	1,3	-0,1	2,6	2,6	2,6
Norveç	8,7	7,2	8,7	6,7	4,5	4,1	3,4	2,3	2,3	1,4	2,4	1,2	2,6	2,3	2,3	3,1	3,0	1,2
Polonya										33,2	28,3	19,9	14,9	11,6	7,3	10,1	54	2,1
Portekiz	23,3	11,8	94	9,7	12,6	13,4	11,4	8,9	5,9	5,0	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,5
Slovak Cum.										13,4	9,9	5,8	6,1	6,7	10,6	12,0	7,4	3,5
ispanya -	15,4	8,8	5.2	4,8	6,8	6,7	5,9	5,9	4,9	4,6	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	34	2,8	34
isveç	9,7	4,2	4,2	5,8	6,4	10,4	9,4	2,4	4,7	2,2	2.5	0,5	0,7	-0,3	04	0,9	2,4	2,3
İsviçre	3.3	0,8	1,4	1.9	3,2	5,4	5,9	4,0	3.3	0,9	1.8	0,8	0,5	0,0	0,8	1,6	1,0	0,6
Türkiye	44,0	34,6	38,9	68.8	63,3	60,3	66,0	70.1	66.1	L05,2	89,1	80,4	85,7	84,6	64,9	54.9	54,4	45,3
İngiltere	10,6	3,6	3,7	4,6	5.9	8,1	6,8	4,7	3,0	2,4	2,8	2,9	2.8	2,7	2,3	2.1	2,1	2,0
ABD	7,2	1.9	3,6	4.1	4.8	5.4	4,2	3,0	3,0	2.6	2,8	2,9	2.3	1.5	2,2	3,4	2,8	1,6

Kaynak. OF.C0. Economic Outlook Ne 72. Dccctubcr 2002

amortisman yönteminin, iç kamusal borçlar üzerindeki olumlu etkisi daha belirgindir. Çünkü enflasyon, parasal akımlarla gerçek akımlar arasındaki dengenin bozulmasından, diğer bir söylemle, cari fiyat seviyesinde toplam talebin toplam arzdan fazla olmasından kaynaklanmaktadır.

Genel ve dar anlamda enflasyon, değişik nitelikteki iç etmenlerden beslenmekte olup, bunların başında, para hacmi gelir. Para hacmini daraltmak yada genişletmek yetkisinin yurt düzeyinde devlete bir hak olarak verilmiş olması, bunu da devleti temsil eden salt siyasal iktidarların kullanması nedeniyle, enflasyonun temel sorumluluğu, şüphesiz hükümetlere aittir. Ulusal sınırlar içinde sorumlulukla alman kararların ve bu kararların uygulanması bağlamında kullanılan araçların, daha çok iç borçlarda bir aşınma yapması pek açık ve doğaldır.

bb) Dış Borçlarda Gizli Amortisman

Dış borç; gereksinim içinde bulunan devlet ile yabancı devletler, uluslararası yardım ve kredi örgütleri arasında, karşılıklı irade bildirimine dayanılarak bağıtlandırılan ve bu bağıtta öngörülen oranda bir karşılık ödenmesini gerektiren, genellikle yabancı para cinsinden olan borçtur. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, dış kaynaklı borç, ulusal sınırların dışındaki herhangi bir para türünden bağıtlandırıldığı için, borçlu devletin, bu para üzerinde geniş çapta oynama olanağının bulunmadığı aşikârdır.

Bununla birlikte belirtmemizde yarar var ki, gizli amortisman yönteminin anılan borçlarda bir azalışa neden olabilme olasılığı da, sadece alacaklı devletin devalüasyon yapması durumuna da dayandırılmamalıdır. Zira, zamanla her türlü paranın kıymetinin düştüğü (her ne kadar, gelişmiş ülkelerde bunun daha düşük oranda olduğu yadsınamazsa da) gerçeği, göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü içinde yaşadığımız dünyada fiyat artışları, doğal bir olgu gibi karşılanmakta ve çağdaş insan, her gün biraz daha bunu kanıksamaktadır. Bu yüzden, devalüasyon işleminin dış borç tutarında oluşturacağı önemli net bir indirim gözlenmese bile, alacaklı ülkede her yıl sergilenen enflasyon oranında bir aşınma kendini gösterecektir. Zira içinde yaşadığımız dünyada enflasyon olgusu, az yada çok, kaçınılmaz olup, dış kaynağa ihtiyaç duyan az gelişmiş ülkelere borç veren gelişmişlerin bu parasal hastalıktan kendilerini kurtarmaları pek mümkün gözükmemektedir. Bu yüzden de, tablo 2'de kolaylıkla izleneceği üzere, gelişmiş ülkelerde de enflasyon olgusu mevcuttur. Bu da, en azından, alacaklı ülkedeki enflasyon oranında (endeksle güvenceye tabi tutulmadığını varsayarsak), borçlu ülkenin kamusal dış borcunu azaltacaktır.

TABLO 2- GELİŞMİŞ ÜLKELERDE ENFLASYON ORANI (%) (1985-2003)

ÜLKELER	1985-1994 ORTALAMASI I	1995-2004 ORTALAMASI I	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Gelişmiş Ekonomiler	3,8	- 2,0	2,6	2,4	2,1	1,5	1,4	2,3	2,2	1,5	1,9
ABD	3,6	2,4	2,8	2,9	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3
Euro Bölgesi		1,9	2,7	2,2	1,6	1,1	1,1	2,3	2,6	2,3	2,0
Almanya	2,5	1,3	1,7	1,2	1,5	0,6	0,7	2,1	2,4	1,3	1,0
Fransa	3,1	1,6	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,0
italya	5,8	2,7	5,2	4,1	1,9	2,0	1,7	2,6	2,7	2,6	2,4
Japonya	1,6	-0,2	-0,1	—	1,7	0,6	-0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,7
İngiltere	4,8	2,5	2,8	3,0	2,8	2,7,	2,3	2,1	2,1	2,2	2,8
Kanada	3,5	2,0	1,9	1,6	1,6	1,0	1,8	2,7	2,5	2,0	3,1
Diğer Gelişmiş Ekonomiler	6,1	2,5	3,8	3,2	2,3	2,4	1,3	2,4	2,8	2,4	2,4

Kaynak: VWorld Economic Oudook April 2003, IMF, s.183
* Tahmin

Yukarıdaki tabloda da kolaylıkla görüleceği gibi, gelişmiş ülkelerde -az da olsa-, gizli amortisman işlevini gerçekleştirmektedir. Sözgelimi, ABD'de bu oran %3.6 (1985-1994 ortalaması) ile %2.3 (2003) arasında olup, bu nispette bir azalışa neden olacağı izahtan uzaktır. Kanada'da ise, aynı yıllar için bu oran %3.5 ile %3.1 arasındadır. Ancak bir ülkede (Japonya), bu oranın negaüf olduğunu gözlemliyoruz.

Belirtelim ki, enflasyondan mütevellit gizli amortismanın iç borçlar yönünden oynadığı rol daha büyük ve etkindir. Bununla beraber, bu yöntemin iç borçların azaltılmasında sürekli bir amortisman metodu olarak kullanılabilirliğini savunmak pek mümkün değildir. Çünkü, bazı bakımlardan, gizli amortismanın işlerlik kazanmasını sınırlayan ve aksatan etmenlerin de varlığını gözden ırak tutmamak gerekir.

c) Gizli Amortisman Yönteminin Aksak Tarafları

Gizli amortisman yönteminin efsunlu bir araç gibi algılanması ve bu yöntemle devlet borçlarının sürekli olarak sıfır düzeyine indirgenebileceği görüşü, temelde yanlıştır. Çünkü, bir taraftan uygun kamusal borçlanma koşulları, diğer taraftan da üreten, dağıtan, koruyan, borç veren ve borç alan devlet işlevleri (ECK, 1971:35), bunların birbirleri arasında gerçekleşmesi istenen eşgüdümsel bir işbirliğini, büyük ölçüde aksatmaktadır. Biz, bu yöntemin uygulanmasındaki aksaklıkları şu yönlerden inceleyeceğiz:

I. Tutarlı çağdaş bir borçlanma politikasının sürdürülmesi,
II. Fiyat artışlarının devamlı olmaması,
III. Refah devleti anlayışının yaygınlık kazanması.

aa) Tutarlı Çağdaş Bir Borçlanma Politikasının Sürdürülmesi

Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi, şu yada bu kamusal harcamanın vergi ile mi, yoksa borçlanma gelirleriyle mi finanse edileceği sorunu, artık günümüzde, siyasal iktidarların elinde tamamen bir seçenek haline gelmiştir. Bununla birlikte hemen eklemeliyiz ki, borçlanmayı yeğlemiş olan siyasal iktidarların, bu yoldan sürekli ve yeterli kaynak sağlayabilmeleri için, uymak zorunda oldukları birtakım hususlar vardır. Diğer bir söylemle, çağdaş borçlanma politikasının kolaylıkla sürdürülebilmesi için, devletin, günümüzde geçerli olan ve adına uygun borçlanma koşulları denen şu hususları dikkate alması gerekir:

I. Yeterli bir tasarruf gücünün bulunması,
II. Siyasal iktidara saygı duyulması,
III. Parasal kaynaktan ayrı kalmaya değecek bir karşılığın olması,
IV Borç sözleşmesinin yapılış tarihi ile geri ödeme arasında geçen süre zarfında, verilen borç değerinde herhangi bir aşınmanın oluşmaması.

Konumuz, uygun borçlanma koşullanna değinmek olmadığı için, biz salt araştırmamızla ilgili bulunması nedeniyle burada, yukarıdaki şıklardan sonuncusu üzerinde duracağız. Bilindiği gibi, devletle bağıtlanan kamusal borçlar, iki tarafın serbest iradesine (1961 ve 1988 yıllarındaki uygulamaları istisna tutarsak) bağlı olup, genellikle uzun sürelidirler. Bu süre zarfında, devlete borç verilen miktar ile geri alınan nicelik arasında, satın alma gücü yönünden herhangi bir değişikliğin oluşmamasına olanak yoktur. Çünkü, içinde yaşadığımız dünyada fiyatlar genel seviyesi, sürekli artış gösterme eğilimindedir. İşte, var olan ve genel bir yasa niteliğine bürünen bu fiyat artışlarından devlete borç verenlerin et-

kilenmemesi için geliştirilmiş bazı güvenceler mevcuttur. Bunlar, genellikle fiyat endeksleri ve döviz güvencesidir.

Fiyat endeksleri güvencesi, devlete ödünç olarak verilen paranın değeri, halkın genellikle günlük yaşamlarına girmiş bulunan bazı temel mal ve hizmet miktarlarıyla ölçütlendirilmekte ve fiyatlar genel seviyesindeki artış oranında, borcun geri ödenmesi aşamasında oluşan azalış kadar borç miktarı arttırılmaktadır. Döviz güvencesinde ise, devlet bono ve tahvillerine yatırılan meblağların değeri, istikrarlı bir yabancı paraya endekslenmekte ve ödenme anında meydana çıkan değer yitimi ile sözkonusu yabancı para arasındaki aşınım, devletçe tazmin edilmektedir.

Belirtelim ki, yukarıda açıklamaya çalıştığımız güvence türleri içersinde en iyi ve tutarlı olanı, fiyat endeksleri güvencesidir. Nitekim tanınmış Fransız kamu hukukçusu ve siyaset bilimcisi Profesör Duverger'ye göre, bu güvence türünün sağladığı iki önemli yarar vardır. Bir kere, para değerindeki değişmeler, daha çok içsel ve ulusal bir olgudur. Dolayısıyla içsel nedenlerden kaynaklanan parasal aşınımı gidermek için, dışsal nitelikte olan ölçüt (döviz) aramak yersizdir. İkinci olarak, ulusal paraya karşı olan saygınlığın korunması asıl ve önemlidir (DUVERGER, 1973:154). Bu iki yarara ek olarak, bir üçüncüsünü de biz söyleyebiliriz ki, o da, halkın elinde bulundurdukları ve bulunduracakları birikimlerin taşınmaz mal yada değerli metal birikiminde spekülatif amaçlarla kullanılması yerine, yurttaşlar arasında artan marjinal birikim eğiliminin daha ekonomik ve üretken alanlara yönlendirilmesidir. Bunun ise, özellikle gelişme yolunda olan ülkeler için, öneminin daha da büyük olduğu tartışmasızdır.

Bundan dolayıdır ki günümüzde, uygun kamusal borçlanma politikasının sürdürülmesi için genellikle kendisine başvurulan güvence türü, **fiyat endeksleridir.** Ancak, bu güvence unsurunun, kamusal borçlarda gizli amortisman yoluyla umulan azalışları frenlediği de aşikârdır.

bb) Fiyat Artışlarının Devamlı Olmaması

Gizli amortisman yöntemiyle kamusal borçların itfasının işlevselliği, enflasyonun devamlı olması varsayımına bağlıdır. Oysa, fiyat artışları genellikle devamlı olmayıp, birtakım olağanüstü (kuraklık, savaş, salgın hastalık, deprem vb.) durumların sergilenmesinde ortaya çıkarlar. Bu bakımdan, gizli amortismana bel bağlanamaz. Öte yandan da, artan fiyat artışlarına paralel olarak, faiz oranları yükselmekte (Türkiye'de olduğu gibi) ve bu yeni faiz oranları eski bono ve tahvillere de uygulanmaktadır.

Açıktır ki, bir taraftan fiyat artışlarının devamlı olmaması, diger yandan da.yükselen faiz oranlarının eski bono ve tahvillere uygulanmaları, gizli amortisman yöntemi ile kamusal borçların itfasını büyük ölçüde aksatmaktadır.

cc) Refah Devleti Anlayışının Devamlılık Kazanması

Her alanda olduğu gibi, çağımız devlet anlayışında da radikal bir değişim kendini vurgulamış; klasik jandarma devlet anlayışı, yerini, refah devleti konseptine bırakmıştır. Devlet anlayışındaki bu geniş ve polarize değişim, ister istemez devlete çoğulcu ve elatımcı bir nitelik kazandırmıştır. Bu bağlamda, bütçe yoluyla ekonomiyi geliştirmek, tam istib-

damı gerçekleştirmek, geliri yeniden dağıtmak, toplumsal gönenci yaygınlaştırmak, bölgeler arasındaki gelişim farklılıklarını gidermek, dış ödemeler bilançosunu lehe dönüştürmek ve bunlar gibi büyük boyutlu tüm işlevler, onun (devlet) görevi sayılmıştır. İlk kez, temelleri John Maynard KEYNES, William Henry BEVERIDGE ve Antonio de Viü DE MARCO gibi bilginlerin düşünceleriyle atılan, ancak Franklin Delano ROOSVELT gibi bir politikacı sayesinde uygulamaya konulan "New Deal" devlet biçimi, aslında toplumun her kesimini yakından ilgilendiren, çok kapsamlı sosyo-ekonomik işlevlerin bizzat üstlenilmesinden başka bir şey değildir.

Bu yeni düzene, sosyal devlet (Welfare State) adı verilmekte olup, devlet, elindeki kamusal fonları ekonomik ve rasyonel bir biçimde kullanmak suretiyle, gene kamusal ihtiyaçların doyumuna yönelik uygun yanıt aramaya çalışmakta; amaçlanan gönenci tabana indirmek için, gerekli tüm ekonomik ve maliye politikalarını zorlamaktadır. Kısaca, **herkese aş, eş ve iş** olanağı sağlamakta; her bireye yarınına engin bir özgürlük ve iyimser bir ortamda bakma hakkını tanımakta ve bunu da teminat altına almakta; tüm amaçlanan bu hedeflerin gerçekleştirilmesinden de kendini sorumlu tutmaktadır. Kuşkusuz ki, bütün ülkelerin ve hemen hemen bütün siyasal rejimlerin adeta bir carı simidi gibi sarıldıkları bu **refah** devletinde, tüm oyunların kuralları açık ve her türlü aldatmadan uzak bir biçimde oynanmakta; yada en azından böyle oynanmalıdırlar. Bu nedenle, temel amacı fakirlikle, bilgisizlikle ve bilinçsizlikle savaş olan, ulusal gönenci yükseltmek ve bunu toplumun tüm katmanlarına adaletli bir biçimde yaymaya yönelik bulunan devletin, birtakım para oyunlarından yararlanmak suretiyle, kendisine borç verenleri kaçınılmaz bir zarara uğratması sözkonusu değildir. Eğer böyle bir durum varsa, o zaman da, günümüz koruyucu devletinin genel espri ve içeriğinden bahsetmenin anlamı kalmaz.

Her ne kadar, yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren devamlı büyüyen bütçe açıklarını ve yöresel krizlerin gerçek nedenini açıklamak için, sosyal meşrepli çağdaş devlet, namlı bazı iktisatçılarca (Milton Friedman, George Stigler) günah keçisi olarak gösterilmişse de (STIGLITZ, 1994:12), bu sunum pek rağbet görmemiştir. Çünkü sosyal devlete sınırsız tanınan yetkilerin, -eşyanın doğası gereği-, iktidarı elinde tutan siyasiler tarafından zaman zaman kötü kullanımı, devleti tamamen sosyo-ekonomik alandan soyutlamayı gerektirmemekte olup, John Kenneth GALBRAlTH ve James M. BUCHANAN gibi düşünürlerin öncülüğünde geliştirilen ve belli yasal sınırlamaların getirildiği, anayasal iktisat yaklaşımıyla, çağdaş devletin nazım rolü yeniden sorgulanmış; onun, belirli oranlarda bütçe denkliği ilkesinden ayrılabileceği, ekonomik istikrarı bozmayacak biçimde para arzıyla oynayabileceği ve sefalet düzeyinde bulunan sosyal tabakalara doğrudan gelir transferinde bulunabileceği görüşü benimsenmiştir (SAVAŞ, 2000:1017).

Görüldüğü üzere, sırf ileride olası bazı projelerini gerçekleştirmek için ellerinde tuttukları birikimleri devlete ödünç verenlerin, en azından günümüz devlet anlayışında korunmaları ve teşvikleri gerekir. Yoksa, borç bagıtmda öngörülen sürenin sonunda, özveri göstererek birikimde bulunan bu kimselerin ellerine, salt gizli amortisman yönteminin olgulayacagı, değeri sıfıra çok yakın bir seviyeye düşen "kâğıt desteleri" (SAYAR, 1970:302) geçecektir ki, bu da, anılan devlet biçiminin ne eğilimleri, ne de kurallarıyla örtüşür.

III. ENFLASYONUN TÜRK BORÇ UYGULAMASINDAKİ YERİ

Başlangıçtan itibaren açıklamaya çalıştığımız enflasyonun ve dolayısıyla gizli amortisman yönteminin Türk kamusal borçlanndaki yerini, aşağıdaki şekilde, iki açıdan değerlendirmeğe çalışacağız.

I. İç borçlanmadaki yeri,
II. Dış borçlanmadaki yeri.

a) Gizli Amortismanın İç Borçlanmadaki Yeri

Gizli amortisman, ülkemizde en büyük etkileşimini, geçmişten günümüze iç borçlar üzerinde göstermiştir. Çünkü, İkinci Dünya Savaşı sonlarından itibaren Türkiye'de, 1971'e dek enflasyon oranı (bu dönemdeki bir iki yılın istisnasryla) hiçbir zaman %10'un üstüne çıkmamıştır. Oysa, 1971 yılından günümüze değin uzanan süreçte, fiyatlar genel düzeyi hemen hemen her yıl tırmanış göstermiş; bu tırmanma, zaman zaman %100'Ierin üstünde seyretmiştir. Sözgelimi, bu artışı, tablo 3'de net bir biçimde izlemek olasıdır.

TABLO: 3- TÜRKİYE'DEKİ ENFLASYON ORANLARI (1985-2003)

YILLAR	TEFE	TÜFE
1985	38,2	44,2
1986	24,5	30,7
1987	51,6	55,1
1988	67,9	61,6
1989	62,3	64,3
1990	48,6	60,4
1991	59,2	71,1
1992	61,4	66,0
1993	60,3	71.1
1994	149,6	125,5
1995	65,6	76,0
1996	84,9	79,8
1997	91,0	99,1
1998	54,3	69,7
1999	62,9	68,8
2000	32,7	39,0
2001	88,6	68,5
2002	30,8	29,7
2003*	17,4	20,0

Kaynak: Devlet istatistik Enstitüsü
* Program

Her ne kadar, içinde yaşadığımız 2003 yılının ilk üç aylık dönemine ilişkin elimizdeki veriler olumlu bulunmakla beraber, parlamentoda 365 milletvekili ile AKP'nin çoğunluğa dayalı bir kahir iktidar olmasına karşın, içinde yaşadığımız yılın da diğerleri gibi "bir enflasyon yılı" olmayacağını söylememiz, pek mümkün görünmemektedir. Hele 58. hükümetin birtakım destekleme alım fiyat politikaları; 3417 sayılı yasayla Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun (RG. yayın tarihi 18.03.1988) uyarınca, çalışanlardan kesilen anaparanın Nisan 2003'de ödeneceğinin (ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı tarafından konfirme edildi) gündemde olması bir taraftan, diğer yandan da Irak-ABD/İngiltere savaşının sebebiyet verdiği dünya ekonomik konjonktürü gözönüne alındığında, 2003 yılında yaşanacak enflasyon oranının geçtiğimiz yıldan daha düşük olacağına sanmak, bize göre, bir kehanettir. Kaldı ki, T.C. Merkez Bankasının bağımsızlığı ve onun ileriye dönük düşük enflasyon hedeflemesi yönündeki politikalar, sözkonusu savaşın olumsuz sonuçlarından kuşkusuz etkilenecek ve bütçede öngörülen %20'lik (TÜFE) oran gerçekleşmeyecektir.

Tablo 3'de görülen açık verilerden ve bu verilerin altındaki gizli yansımalardan çıkan sonuçları şu şekilde sıralavabiliriz:

1. Türkiye yirminci yüzyılın son iki on yılında, enflasyonist bir aşamaya girmiş; 1979'dan beri bazı yıllarda %100'lerin üstünde seyreden enflasyon, bir türlü tek haneli rakamlara indirge ne memiştir.

2. Bu hızlı ve sürekli fiyat artışları, Türkiye'nin iç borçlarını kısmen itfa etmiştir. Ancak, kamusal borcun borçlanarak sürdürülebilirliği, borçların kısa vadeli olması ve bunlara uygulanan yüksek faiz oranı, gizli amortisman yönteminden devletin yeterince yararlanmasını oldukça kısıtlamıştır.

3. İç borçlanmadan sağlanan kaynaklar üretken yatırımlara değil, sadece bütçe açıklarının karşılanmasına ve borçların faiz ödemelerine yönelmiş, bu da iç borçların artmasına neden olmuş; iç borçların artışı da, kuşkusuz enflasyonu tetiklemiştir.

4. Devlet, böyle bir enflasyonist süreçte, gizli amortisman yönteminden yararlanarak büyük ölçüde borçlarını (özellikle iç borçlar) itfa edebilirdi. Nitekim 1995 ve 2001 yıllarında bu imkan doğmuştur. Ancak devlet, kendine borç verenlerin siyasal baskıları necleniyle(1), maalesef bu olanaktan yararlanamamıştır.

5. Son yıllarda, iç borçlara tanınan değişken oranlı faiz ve dövize endeksli borç uygulaması, gizli amortisman yönteminin etkinliğini oldukça azaltmış; hatta, reel faizin yüksekliği bir taraftan ve menkul sermaye iratlarına tanınan vergi avantajı diğer taraftan gözönüne getirildiğinde, devlete borç verenlere, bir nevi gelir transferi yaptlmıştır(2).

6. Devlete kredi açanların lehine yönelik son yıllardaki uygulamalar, sosyal devletin başlıca amaçlarından biri olan gelir ve servet dağılımındaki adaleti sağlama işleviyle tamamen zıt olup, zaten mevcut olan gelir dağılımındaki adaletsizliği tamamen uçurumlaştırmıştır.

Yukarıda altı madde halinde sayılan hususları ve 1980'li yıllardan itibaren artan borçlanma gereğini tablo 4'deki "İç Borçların Seyri"nde de izlemek, şüphesiz olasıdır.

TABLO: 4 KAMU İÇ BORÇ STOKUNUN SEYRİ

YILLAR	İÇ BORÇ STOKU (MİLYAR TL)	ARTIŞ ORANI %	İÇ BORÇ STOKU/ GSMH %
1985	6.922	—	19,7
1986	10.514	50,8	20,5
1987	17.218	63,8	23,0
1988	28.458	65,3	22,0
1989	41.934	47,4	18,2
1990	57:180	36,4	14,4
1991	97.647	70,8	15,4
1992	194.236	98,9	17,6
1993	357.347	84,0	17,9
1994	799.309	123,7	20,6
1995	1.361.006	70,3	17,3
1996	3.148.984	131,4	21,0
1997	6.283.424	99,5	21,4
1998	11.612.886	84,8	21,9
1999	22.920.145	97,4	29,3
2000	36.420.620	58,9	29,0
2001	122.157.260	235,4	69,}
2002	149.869.691	22,8	54,8
2003*	159.412.356	6,4	-

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, Hazine -Müsteşarlığı
* Şubat ayı itibariyle.

Tablo 4'deki sayısal verileri değerlendirmeye çalışırsak, bunlardan süzülüp gelen hususları şu şekilde özetleyebiliriz:

I. Türkiye, 1980'lerden sonra hızla artan bir borçlanma sürecine girmiştir. Kuşkusuz bunda, enflasyon başlıca etkendir. Ancak, 1983'de iktidara gelen Turgut Özal'ın başkanlığındaki ANAP hükümetlerinin izlediği açık bütçe politikalarının ve kamusal harcamaların finansmanında borçlanmanın öncelikli olarak benimsenmesinin de rolü inkar edilmemelidir.

II. Doksanlı yıllardan itibaren iç borç stokları (tahvil + bono + avans + konsolide borçlar) hızlı bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni, dövize endeksli tahvillere ödenen kur artışları ve 5 Nisan 1994 istikrar kararlarıdır.

III. İç borç stokları, kriz dönemlerinde (sözgelimi 1994 ve 2001 yılları) beklenmedik şekilde artmıştır. Bu artış 1994'de %124 iken, 2001 yılında %235 olarak gerçekleşmiştir.
IV 28 Şubat 1997 sivil hükümet darbesi ve onu izleyen istikrarsız hükümetlerin uyguladıkları popülist politikalar, yurtta devamlı bir huzursuzluk ve istikrarsızlık kaynağı olmuş; yıllık kalkınma hızları plânlanan hedeflere ulaşamadığından, İç Borç/GSMH oranı %50'lerin üstünde seyretmiştir.

b) Gizli Amortismanın Dış Borçlanmadaki Yeri

Kuramsal olarak, dış borçların enflasyondan etkileşimi oldukça zayıftır. Dolayısıyla bu yolla sözkonusu borçların itfası pek olası gözükmemektedir.

Türkiye, 1985'lerden itibaren hızla artan dış borçlanmaya gitmiş, 1996'da toplam dış borcu (kısa, orta ve uzun vadeli olanların tamamı) 79.2 milyar dolar iken, bu rakam 1999'da 96.4, 2000'de 100, 2001'de 113.9 ve geçtiğimiz 2002 yılı sonu itibariyle 131.6 milyar dolara ulaşmıştır. Dış borçlarımız, döviz cinsinden olup, bunların servisleri de döviz bazında yapılmaktadır. Böyle olunca, sözkonusu borçların, içerideki fiyat hareketlerinden etkilenmemeleri doğaldır.

Bununla birlikte, kısmen de olsa, dış borçlarımızın gizli amortisman yönteminden etkileşimi kaçınılmazdır. Çünkü bunların büyük bir kısmı, Amerikan doları cinsindendir. Zira ABD'de enflasyon oranı %8 (1990 yılında) ile %3 (2001 yılında) arasında oynamakta olup, en az enflasyon oranında doların değer aşınımına maruz kaldığı ve diğer yandan da euro karşısında değer yitirdiği bir gerçektir.

Özet olarak bu konuda diyebiliriz ki, para değerindeki sürekli aşınmalar, geçmişte olduğu gibi, bugün de dış kamusal borçların dolaylı itfasında bir yöntem olarak, "kısmen" kullanılmaktadır. Kuşkusuz bu yöntemin etkinliği, bir taraftan fiyatlar genel seviyesindeki sürekli değişkenliğin derecesine, diğer yandan da uygun borçlanma koşullarının o ülkede sağlanıp sağlanamaması ve devletin bunlara ne ölçüde uyup uymaması durumlarına sıkça bağlıdır.

Tablo 5'de kolaylıkla izlenebileceği üzere, kısa vadeli dış borçlar 1990'lı yıllardan itibaren hızlı bir şekilde artmış ve toplam dış devlet borcunun %20'sinin üstünde bir seyir takip etmiştir. Hatta bu seyir, 1993 ve 1996 yıllarında sırasıyla %27.5 ve %25.7 olmuştur.

TABLO: 5- DIŞ BORÇ GÖSTERGELERİ (%)

YILLAR	TOPLAM BORÇ/GSMH	KISA VADELİ BORÇ TOPLAM BORÇ	DIŞ BORÇ SERVİSİ İHRACAT
1985	37,4	18,7	53,0
1986	42,0	19,8	62,8
1987	46,1	18,9	54,1
1988	44,8	15,8	61,4
1989	38,4	13,8	61,7
1990	32,2	19,4	55,9
1991	33,2	18,1	55,2
1992	34,7	22,8	56,5
1993	37,0	27,5	60,3
1994	50,1	17,2	51,8
1995	42,6	21,4	46,1
1996	43,2	25,7	49,2
.1997	42,8	21,0	47,3
1998	45,5	21,6	61,2
1999	54,0	22,2	68,9
2000	59,3	23,9	79,0
2001	76,9	14,3	78,6
2002	73,1	11,5	81,8

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası

Dış borçlarımızın gayri safi milli hasıla ile olan ilişkisine gelince, 1985 yılında GSMH'nın %37.4'ü oranında bulunan dış borç tutarı, kriz dönemlerinde hızlı bir artış göstermiş; 1994'de bu oran GSMH'nın yaklaşık yarısına eşdeğerken, 2000'de %59.3, 2001'de %76.9 ve 2002'de de %73.1 olarak gerçekleşmiştir; bu son iki yıldaki oranlar, Maastricht kriteri olarak bilinen %60'lık haddi bir hayli aşmıştırlar.

Nitekim, Dünya Bankası (BIRD), 2001 verilerini esas almak suretiyle, ülkelerin dış borç tutarlarını kendi gayri safi milli hasılalarına oranlayarak geliştirdiği "Küresel Kalkınma Finans Rapori'unda ülkeleri "şiddetli", "ılımlı" ve "az borçlu" olarak üçe ayırmış ve Türkiye 59.sırada "ılımlı borçlu ülkeler" kategorisinde yer almış; fakat aynı rapora göre, 1995-2001 döneminde dış borcu 41.3 milyar dolarla "en çok artanlar" (Brezilya ve Çin'den sonra) grubuna girmeyi de elden bırakmamıştır(3).

Dış borçların, ekonomik ve sosyal olumsuzlukları yanında, siyasal etkisini de gözönüne getirdiğimizde, 2003'ün ilk dört ayında, Türkiye'ye karşı gerek ABD ve gerekse AB'den yükseltilen nahoş sesleri ve bir tür Türkiye'nin siyasal yönetimine müdahale mahiyeti taşıyan ikazlar daha da bir anlam kazanıyor; ve insan, elinde olmaksızın, Ömer Seyfettin'i ve onun meşhur "Diyet"ini anımsamadan edemiyor.

rv. SONUÇ

Üç bölüm altında, buraya kadar yapılan açıklamalardan ve bazı istatistiksel verilerden elde olunan ve tekrar vurgulanmasında yarar umulan şu hususların belirtilmesinde fayda bulunduğu kanısındayız:

1. Çağdaş devlet, ülkesinin her bölge ve kesiminde, büyük boyutlu sosyo-ekonomik işlevler üstlenmekte ve toplumsal gereksinimleri optimum düzeyde doyumlandırmaya çalışmaktadır. Ancak bu uğraşı, onun yaptığı kamusal harcamaları arttırarak, hemen her yıl bütçesel açıkların dogmasına neden olmakta, bütçe açıkları da, fiyatlar genel seviyesini (enflasyonu) te tikle m ektedir.

2. Özellikle gelişme yolundaki ülkeler açısından modern hastalık olan enflasyon, tıpkı Adolph Wagner'in kamusal harcama trend'i gibi, iç ve dış borçları tırmandırmaktadır. Bu tırmanışta; bir taraftan olağan kaynak teminine nispetle borçlanma tekniğinin sağladığı kolaylığın, öte yandan da para değerindeki sürekli düşüşün, yani enflasyonun, kuşkusuz rolü büyüktür. Çünkü günümüzde devlet borçlan, "eskisinden daha az ödenir" haldedirler (YAŞA, 1973:100).

3. İlk bakışta, her ne kadar kamusal borçları ödemeksizin, onları gizliden amortismana tabi tutma olanağından yararlanarak, artan kamusal harcamaların borçlanma yoluyla biteviye karşılanması, uygun bir finansman politikası gibi gözüküyorsa da bu, aslında gelecekte tahsil edilecek vergilerin öne alınmasıdır; bunun birtakım ekonomik ve toplumsal dengelerCbozucu işlevleri de beraberinde getireceği şüphesizdir. Hele bunlardan dış karakterli olanların, birer siyasal baskı aracı olarak kullanılmaları kaçınılmazdır. Türkiye bunun canlı örneklerini, geçtiğimiz günlerde (Mart-Nisan 2003), Avrupa ve ABD'den gönderilen -kâh açık kah gizli- mesaj ve sinyallerle, yakınen yaşamıştır.

4. Borç yönetimi, siyasal iktidarın elinde ve yasal kurallara uygun biçimde işlevsellik kazandırılan maliye ve para politikalarının önemli araçlarından biri olup; sosyo-ekonomik amaçlar doğrultusunda kullanılmakta ve birtakım rasyonel işlevler üstlenmektedir. Üstü kapalı ve dolambaçlı bazı parasal oyunlarla bu nitelikteki etik ve çok kapsamlı bir aracın işlevselliğine gölge düşürmek, oldukça tehlikeli ve sakıncalıdır. Kaldı ki çağdaş devlet anlayışı, hukuk ve borç bağıtının niteliği, borç servisinde, böyle gizli bir amortisman vasıtasının kullanılmasına cevaz vermemektedir.

5. Türkiye, geçmişte ve yakın zamanda, gerek Osmanlı borçlarının ve gerekse 1950'li yıllardan itibaren iç borçların itfasında bu yöntemden (gizli amortisman) büyük ölçüde yararlanmıştır. Bunun en güzel örneğini, 19öl'de Maliye Bakanlığınca çıkarılan, gelir, kurumlar, veraset ve intikal vergileri yükümlülerine sabit %6 faizle zorla satılan, on yıl vadeli Tasarruf Bonoları ile 1988'de 3417 sayılı kanunla çalışanlara mecburen yaptırılan Ta-

sarrufa Teşvik borçlanmalarıdır. Keza bu meyanda, planlı döneme geçildikten sonra, sosyal güvenlik kurumlanmn ellerindeki kollektif tasarruflara zorunlu olarak sahip çıkılmalarda ve şirket kârlarının 1970'li yıllarda borçlanma yoluyla absorbe edilmelerinde, sözü edilen yöntem etkin biçimde kullanılmış; ve fakat o kurumlar, bugün üstlendikleri asıl fonksiyonları maalesef yerindelikle ifâ edemez duruma düşmüşlerdir.

TABLO: 6- İÇ BORÇ DÖVİZ / FAİZ YAPISI (Katrilyon TL., %)

	2000 ARALIK	(%)	2001 ARALIK	(%)	2002 ARALIK	(%)	2003 ŞUBAT	(%)
NAKİT	**29.6**	**81%**	**58.4**	**48%**	**89.3**	**60%**	**99.1**	**62%**
SABİT GETİRİLİ	19.4	53%	17.7	15%	37.6	25%	42.8	27%
DEĞİŞKEN FAİZLİ	9.0	25%	11.4	9%	17.4	12%	19.7	12%
DÖVİZ CİNSİNDEN	1.2	3%	7.1	6%	16.5	11%	18.7	12%
DÖVİZE ENDEKSLİ	-	-	22.0	18%	17.8	12%	17.9	11%
-IMF Kredisi	-	-	13.8	11%	9.7	6%	9.8	6%
-Takas	-	-	7.7	6%	7.6	5%	7.6	5%
-Diger	-	-	0.5	0%	0.5	0%	0,5	0%
NAKİT DIŞI	**6.8**	**19%**	**63.8**	**52%**	**60.6**	**40%**	**60.2**	**38%**
SABİT GETİRİLİ	1.0	3%	-	0%	-	0%	-	0%
DEĞİŞKEN FAİZLİ	4.0	11%	49.5	41%	46.7	31%	47.6	30%
DÖVİZ CİNSİNDEN	1.8	5%	12.4	10%	11.9	8%	10.6	7%
DÖVİZE ENDEKSLİ	-	-	1.9	2%	1.9	1%	2.0	1%
TOPLAM STOK	**36.4**	**100%**	**122.2**	**100%**	**149.9**	**100%**	**159.4**	**100%**

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

6. İç borçlarımızın stok yapısına baktığımızda (tablo 6'da net biçimde görülmektedir), son yıllarda gerek **nakdi** ve gerekse **nakit dışı** olan borçlarda gözlemlenir bir artışın olduğu doğrudur. Kamu kurum ve kuruluşlarının görev zararları ile batırılan bankaların hortumlanan fonlarının kompanse edilmeleri, kuşkusuz "Nakit Dışı" iç borçları, 2001'de toplam borcun %52.2'sine tırmandırmıştır. Bu tırmanış, değişken faizli ve dövize endeksli borçların sürekli artışı, 59. Hükümeti korkutmamak; hele felaket tellallığı yaparak, halkın gönüllü katkılarıyla bunların tasfiyesi bağlamında vakıfsal bir fon oluşturmaya, onu asla götürmemelidir. Herhangi fevkalade bir durum yok iken, 7 Ağustos 1921'de alınan **"Tekâlifi Milliye Emirleri"** gibi halkı galeyana getirip, onların gelir ve varlıklarına ortak olmaya çalışmak, hem günümüz devlet anlayışıyla hem de İçinde yaşadığımız normal koşullarla asla örtüşmez. Asıl olan, yüksek düzeylere çıkan "iç borçların çevrilebilmesi ve ekonominin içinde yaşadığı **borç-faiz kısır** döngüsünün kırılması"dır(4); bu bağlamda amaçlanan, faiz dışı bütçe fazlası oranının yüksekliği ve bunun devam ettirilmesidir. Bu

da ancak gerçek ödeme gücü olanları kapsayacak şekilde, vergi tabanının yaygınlaştırılması ve son yıllarda büyük ölçüde menkul sermaye iradı (yüksek reel faiz sayesinde) elde edenleri etkin vergilendirmeyle gerçekleştirilebilir(5). Bu, olanaksız değildir. Nitekim, yurdumuzun 500 büyük sanayi kuruluşunun gelir tabloları incelendiğinde, 1999 ve 2000 yıllarında sağladıkları kurumsal kazançların içindeki ağırlıklı payın (%85), faaliyet dışı kazançlardan (bono ve tahvil getirileri) kaynaklandığını görmekteyiz.

7. Dış borçlann da hızla arttığı yadsınamaz bir gerçektir. Ancak bunlar içerisindeki kısa vadelilerin artışı, ekonomiyi krize götüren dengesizliklere ve zaman zaman dışsal şoklara neden olmakta, dolayısıyla toplumsal güven kaybını tetikle inektedir. Bu nedenle, toplam dış borç içerisindeki kısa vadelilerin oranı, peyderpey düşürülmelidir. Bununla beraber, dış borç yükü ağırlaştıkça, borç verenlerin borç alanlar üzerindeki siyasal baskı ve müdahalelerinin hemzaman olarak arttığı gerçeği de, hiçbir vakit gözden ırak bulundurulmamahdır(6).

8. Genel olarak "Toplam Borç/GSYİH" oranı sürekli artıyorsa, kamusal bütçe açıkları sürdürülemez niteliktedir ve bu durumda, borç yönetiminde sıkıntıların patlak vermesi kaçmılmazdır(BAGCl, 2001:272). Bununla birlikte, ekonominin reel büyüme oranının gerçekleşen faizlerden yüksek olması, Borç/GSYİH nispetinin sürdürülebilir ve kabul edilebilir bir mahiyet taşıdığına, karinedir(7). Nitekim, 2003 yılı bütçesinin %6 oranında faiz dışı bütçe fazlası ve 355 katrilyon lira GSMH hedeflediği gözönüne getirilirse, bu hedeflerin tutturulması halinde, borçlanmamızın sürdürülebilirliği hakkındaki iyimserliğimizi korumaktayız.

9. Asıl olan, kamu açıklarının, diğer bir söylemle borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının, AB normlarına (ki %3'tür) çekmektir. Bu oran bizde, 1986'da %3.7 İken, 2002'de %12'ye yükselmiştir. Şüphesiz bu yükselişte, inceleme sonuçlarına göre, bir taraftan % 13-54 arasında (1994) değişen "kayıt dışı ekonominin, diğer yandan da %62 (1990) ile %81 (1999) oranlarına varan "beyan dışı matrah farkları" nın rol oynamadığını, söyleyemeyiz (HUV-TOBB, 2003:105 vd.). Nitekim, Sayın Maliye Bakanımız, bu gerçeklerin altını çizerek, "2003 yılında, dolaysız vergiler ve vergi idaresi alanlarında, vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışılıkla mücadele edilmesi" gerektiğini vurgulamıştır(8). Şüphesiz bunun yolu, mevcut denetim ağlarını çok başlılıktan kurtarıp, onları eşgüdümsel olarak yeniden yapılandırmaktan, hatta icap ediyorsa yeni birime dönüştürmekten, vergi gelirlerine dinamizm kazandırmaktan, demokratik ve hukuksal yönetimin işlevselliği alnacında, "yasal eşitlik" ilkesini "vergi önünde eşitlik"e dönüştürmekten geçer.

10. Kamusal borçlarımızın büyük olduğunda şüphe yoktur. Ama Türkiye, borçlu olan tek ülke değildir. Bize göre, bu borçlar çağdaş hukuk ve devlet anlayışı içinde rasyonalize edilmeli, gerekiyorsa dizgin altına alınmalı, yalnız borçların finansmanı için borçlanmaya gidilmemeli, bu yolla sağlanan kaynakların -hiç olmazsa- birkısmı, üretken ve ekonomik alanlara yönlendirilmelidir.

Buraya kadar yapılan nihai çıkarımı, satırbaşları halinde özetlersek, diyebiliriz ki:
I. Türkiye, birtakım içsel ve dışsal zorluklarla iç içe yaşamaktadır;
11. Bütçe açıkları devamlılık kazanmakta, borçlar sürekli artmaktadır;

III. Enflasyon bir türlü dizgin lenememektedir;
IV Şoklara dayanıklı ve sağlıklı İşleyen bir mali sistem oluşturulamamaktadır;
V Parasal ve ekonomik disiplin sağlanamamaktadır;
VI. Sosyo-ekonomik amaca uygun bir borç yönetimi gerçekleştirilememektedir.
Dolayısıyla, hukuk skalasında yalnız insanı temel odak edinen, sosyal adaleti erişilmez bir serap olmaktan çıkarıp onu ilkeleştiren, sürdürülebilir bir borçlanma ve borç yönetimi politikasının öncelikle uygulanması gerektiği genel kanısına, içtenlikle inanıyoruz.

BİBLİYOGRAFYA

1. NOTLAR

(1) SEVÎG Veysi, "Bütçe Üzerindeki Siyasi Baskılar ve Borçlanma Gereği", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Prof. Dr. S evim Görgün'e Armağan,** 38.seri, Yıl:1996/1997, İ.Ü Yayın No:4099, İstanbul, 1998, s.321.

(2) BORATAV Korkut, "Borç Yükü Nasıl Hafifletilir?", **Cumhuriyet,** 15 Ocak 2003, s.6.

(3) **Global Development Finance 2003,** The World Bank, s.221, 235.

(4) **2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı,** DPT Yayını, Ankara, 2002, s.40.

(5) BORATAV Korkut, "Enflasyon Düşerken", **Cumhuriyet,** 8 Ocak 2003, s.6.

(6) **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayın No:607, Ankara, 2001, s.44.

(7) TÜSİAD, **Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması,** TÜSİAD Yayın No:T/96-1/190, İstanbul, 1996, s.49.

(8) UNAKITAN Kemal, "Niyetimiz Geçici Alkışlar Değil Kalıcı Başarılardır", **İstanbul Sanayi Odası Dergisi,** S.445, Nisan 2003, s.27.

2. KAYNAKLAR

AKALIN Güneri, "Kamu Kesimi Finansman Açıklan ve Ekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri", in **Kamu Kesimi Finansman Açıkları** (X.Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994), İÜ İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:80, İstanbul, 1996.

AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi,** 4.b., Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.

AKTAN Coşkun Can, **Anayasal İktisat,** İz Yayıncılık, İstanbul, 1997.

ALTUĞ Figen, "Konsolide Bütçe Açıkları, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları** (K.Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994), İÜ İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:80, İstanbul, 1996.

AYBAY Aydın, **Borçlar Hukuku Dersleri,** Beta Yayıncılık, İstanbul,1983.

BAĞCI Hamdi, **Kamu Borçlan Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme,** S.PK. Yayın No: 135, Ankara, 2001.

BAL Harun, **Uluslararası Finansman Dış Borç Yönetimi ve Türkiye,** Türkiye Bankalar Birliği Yayın No:222, İstanbul, 2001.

BERKSOY Turgay, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", in **Kamu Kesimi Finansman Açıklan** (X.Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994), İÜ İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:80, İstanbul, 1996.

DİE, http://www.die.gov.tr
DUVERGER Maurice, **Finances Publiques,** 6e eU, P.U.E, Collection Themis, Paris, 1968: **Institutions Politiques,** 13e ed., RU.E, Collection ThĞmis, Paris, 1971.

ECK François, **Etat Emprunteur et Pr€teur,** P.U.E, Dossiers ThĞmis, Paris, 1972.

ERSEL Hasan, **Türkiye'de Devlet İç Borçlanma Senetlerinin İkincil Piyasasının Potansiyeli,** TCMB APE Gen.Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1991.

GAUDEMET Paul Marie, **Finances Publiquies,** t.2, Ed. Montchrestien, Paris, 1975.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, http://www.hazine.gov.tr

İME **World Economic Outlook** April 2003.

İNCE Macit, **Devlet Borçlan ve Türkiye,** Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.

KEREVER Andre, **Inflalion Anjonrd'hui,** 3e eU, Ed. Ouvrieres, Paris, 1971.

OECD, **Economic Outlook** No. 72, December 2002.

PALAMUT Mehmet E., "Atatürk ve Kamusal Borçlar", **Atatürk'ün Ekonomik ve Sosyal Politikası** (Sempozyum), Bursa İTİA İktisat Fakültesi Yayım, C.2, S.2, (Ağustos 1981). Kaan Matbaası, Bursa, 1982.

PARASIZ M. İlker, **Tükiye'de İktisat ve İstikrar Politikalan,** Ezgi Kitabevi Yay, Bursa, 1998.

SAVAŞ Vural, **İktisadın Tarihi,** 4.b., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2000.

SAYAR Nihad Sami, **Kamu Maliyesi,** C.1, 4.b., İ.İTİA Yayını, İstanbul, 1970.

SEYİDOĞLU Halil, **Ekonomik Terimler-Ansiklopedik Sözlük,** Gözem Yayınları No:4, Ankara, 1992.

SÖNMEZ Sinan- SAK Güven "Mali Şeffaflık ve Borç Yönetimi", in 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Ü. İİBF Yayın No:3, Antalya, 2001.

STIGLITZ Joseph E., **Kamu Kesimi Ekonomisi,** 2.b., (Çev.: Ömer Faruk BATIREL), MÜ-İİBF Yayın No:396, İstanbul, 1994.

T.C. MERKEZ BANKASI, http://www.tcmb.gov.tr

TÜRK İsmail, **Kamu Maliyesi,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1992.

ULUATAM Özhan, **Kamu Maliyesi,** 5.b., İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997.

YAŞA Memduh, **Devlet Borçlan,** 2.b., İstanbul, 1971.

YÜCE Mehmet, "Enflasyonun Senede Bağlı Alacak ve Borçlar Üzerindeki Etkisini Gidermeye Yönelik Bir Araç Olarak Reeskont Uygulaması ve İşleyişi", **Prof.Dr.Adnan Tezel'e Armağan,** M.Ü. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 13, İstanbul, 2000.

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Hepinize gerek şahsım ve gerek arkadaşım adına teşekkür ederim. Tabi bu arada, bir hususu da belirtmek isterim. Önümüzdeki Maliye Sempozyumu Uludağ Üniversitesi, 19. Maliye Sempozyumunu Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü olarak bizler üstlendik. Yine bu hazırlığı sağlıkla o sempozyumda da birlikte olmayı davet eder, teşekkür ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ediyorum. Gördüğünüz gibi müdahale etmedim. Yirmi yedi dakika kullandı, Sayın Palamut. Tabi bunun diğer konuşmacılar için bir örnek olmamasını diliyorum. Şimdi, Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nden genç bir arkadaşımız Nilgün PEHLİVAN bize "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi"ni anlatacak. Buyurun.

Nilgün PEHLİVAN: Teşekkür ediyorum ve hoş geldiniz diyorum.

RİSK ANALİZİNE DAYALI KAMU BORÇ YÖNETİMİ

Nilgün PEHLİVAN*

I- GİRİŞ

Özellikle 1990 yılından bu yana finans piyasalarında yaşanan gelişmeler kamu borç yöneticilerinin daha çok piyasaya dayalı borçlanma politikaları izlemeye yöneltmiştir. Ayrıca, finans piyasalarının küreselleşmesi sonucunda yaşanan mali krizlerin borçlanma maliyetlerini etkilemeye başlaması, borç yöneticilerinin borç yönetimi ilke ve teknikleri ile organizasyon yapılarını gözden geçirerek geliştirmelerine yol açmıştır. Borçlanma maliyetlerinin piyasa koşullarına daha duyarlı hale gelmeye başlaması ile birlikte borç portföyünün taşıdığı maliyet arttırıcı risklerin tanımlanması, ölçülmesi ve kontrol edilmesi ihtiyacı da ortaya çıkmıştır. Birçok ülkede borç yönetimi, finans konusunda eğitimli personel ve gelişmiş finans teknikleri ile borç yönetimine ilişkin kararların daha hızlı alınabileceği, siyasi etkilerden uzak ve operasyonel anlamda özerk bir yapılanmada gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Bu dönemde Türkiye'de de hem kamu borç stokunun yapısı ve kompozisyonu, hem de borç yönetim teknikleri önemli ölçüde değişmiştir. 2002 yılına kadar konsolide bütçe borç yükünü büyük ölçüde arttıran mali risk faktörleri, kamu mali yönetiminde disiplin ve şefiafhgı arttırıcı mevzuat değişiklikleri yapılarak kontrol altına alınmış ve borç stoku daha iyi yönetilebilir hale gelmiştir.

Ancak bu gelişmelerin yanısıra, Türkiye'de kamu borç stokunun GSMH içindeki büyüklüğü ve borç faiz ödemelerinin bütçe içerisindeki önemli payı, borçlanma maliyetlerinin tahmin edilebilirliğinin ve maliyetlerdeki oynaklığın kontrol edilebilmesinin önemini; dolayısıyla risk analizine dayalı bir borç yönetim politikasının gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

II- BORÇ VE RİSK YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI UYGULAMALAR
III- 1990-2002 DÖNEMİNDE YAŞANAN GELİŞMELER

Kamu borç yönetimi, temel olarak devletin gerek duyduğu finansmanın sağlanması amacıyla borç yönetim stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması, maliyet ve risk hedeflerini yerine getirilmesinin yanısıra, etkin ve likit tahvil piyasaların oluşturulması ve geliştirilmesi gibi diğer borç yönetim hedeflerinin de karşılanması olarak tanımlanmaktadır[1]. Bunların yanısıra, makroekonomik çerçeve içerisinde kamu borcunun uzun vadede sürdürülebilirliğinin sağlanması, borç geri ödemelerinin farklı koşullar altında yapılabilmesi gibi hususlar da kamu borç yönetimi kapsamına girmektedir.

Daire Başkanı, Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Gene! Müdürlüğü

Giidelines for Public Debt Management", 2001

Kamu borç yönetiminin ilkeleri olarak adlandırılabilecek sözkonusu hususların öncelik sıralaması ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Borç yönetiminde yaşanan gelişmelere paralel olarak kamu borç yönetimi ilkelerinin kapsamı da değişim ve gelişim göstermiştir. Uluslararası uygulamalarda 19801i yıllardan itibaren bütçe açıkları daha çok piyasaya dayalı yöntemlerle, yani iç ve dış borçlanma senetlerinin ihraç edilmesi yöntemiyle, karşılanmaya başlanmış; bunun sonucunda tahvil birincil ve ikincil piyasaları da oluşup gelişmeye başlamıştır. İkincil piyasaların etkinliği, derinliği ve likiditesi tahvil fiyatlarının en uygun şekilde belirlenebilmesi için önem kazanmış; borç yönetiminden sorumlu kuruluşlar kamu borç yönetiminde etkinliği arttırmak amacıyla birincil ve ikincil piyasaları geliştirmek konusunu öncelikleri haline getirmişlerdir.

Özellikle ikincil piyasalarda derinlik ve likiditenin arttırılması için, sözkonusu piyasalara ilişkin yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, ödeme ve takas sistemlerinin geliştirilmesi ile yeterli kalınmamış; birincil piyasalardaki politikalar da bu gelişmeleri destekleyecek şekilde belirlenmiştir.

Etkin birincil piyasalar için tahvil ihraçlarının düzenli ihalelerle gerçekleştirilmesi, ölçüt senet[2] ihraçlarının yapılması, kamu kurumlarının tahvil ihalelerindeki önceliklerin azaltılması ve rekabetçi ortamın arttırılması, daha şeffaf bir borç yönetim çerçevesinin oluşturulması, piyasa yapıcılığı sisteminin geliştirilmesi, borç yöneticilerinin borç yönetimi ilkeleri arasında yeralmıştır.

Finans tekniklerinin gelişmesi ile birlikte borç yöneticileri de bu teknikleri kullanmaya başlamış ve spot piyasaların yanısıra tahvil vadeli işlem piyasaları da oluşturulmuştur. Etkin borç yönetimi için borç yöneticileri bu piyasalarda faiz ve döviz takas işlemlerini gerçekleştirmeye ve türev enstrümanları daha çok kullanmaya başlamıştır.

Finans piyasalarının uluslararası düzeyde bütünleşmesi kamu borçlanma politikalarının da giderek standardlaşmasına yol açmıştır. Özellikle Avrupa parasal birliğine geçiş sürecini yaşayan Avrupa ülkelerinde bu süreç daha belirgin bir sekide yaşanmıştır. Daha ucuz fon sağlama konusunda giderek artan rekabetçi ortam ve bütçe fazlası verme eğilimine girmiş olmaları AB ülkerinin ihraç politikalarının birbirine yakınlaşmasına sebep olmuş; likidite ve yatırımcı tabanının çeşitlendirilmesi rekabetçi borç yönetim politikaları olarak ön plana çıkmıştır[3].

AB ülkeleri borç yöneticileri, daha fazla yatırımcının ilgisini çekebilmek amacıyla daha likit, şeffaf ve etkin piyasaların oluşturulması, borçlanma enstrümanlarının standardlaştırılması, daha az sayıda ve belli vadelerdeki senetlerle getiri eğrilerinin oluşturulması, alım satım maliyetini azaltmak amacıyla elektronik ortamda tahvil alım ve satımının gerçekleştirilmesi konularında rekabete girişmişlerdir. Hem rekabetin arttığı hem finansman ihtiyacının azaldığı bu dönemde stok içerisindeki senet sayısının azaltılabilmesi için geri

[2] Getiri eğrisinin oluşturulması amacıyla ihraç edilen belirli vadelerde ve yüksek hacime sahip senetler.

3 Blommestein, H. 2002

alım ve değişim İhaleleri*, takas operasyonları[5] borç yöneticileri tarafından daha sık kullanılmaya başlanmıştır. Yine bu dönemde borç yöneticileri tarafından ihraç takvimlerinin düzenli bir şekilde ilan edilmeye başlanması borç yönetiminde şeffaflığı arttırıcı bir unsur olmuştur.

Artan rekabetle beraber kurumsal yapılanmadaki etkinlikte borç yöneticileri tarafından sorgulanmaya başlanmış; bir çok ülke tarafından operasyonel anlamda özerk bir yapıya sahip, siyasi otorite tarafından belirlenen ilkeler çerçevesinde borç yönetimine ilişkin kararları daha hızlı alabilecek ve uygulayabilecek borç idarelerinin oluşturulması yoluna gidilmiştir.

1990lı yıllarda yoğunlukla yaşanan finansal krizler, kamu borç yöneticilerinin borç portföylerindeki risklerinin tanımlanması, ölçülmesi ve kontrol altına altına alınması, borçlanma politikalarının maruz kalınacak risklerin de gözönüne alınarak belirlenmesi gerekliliğini ön plana çıkarmıştır.

Kamu borç yönetiminde risk yönetiminin giderek önem kazanması, ister özerk yapıda olsun ister siyasi kimliği olan borç otoritesinin yönetimi altında olsun, borç yönetiminden sorumlu kuruluşların finans kuruluşlarındaki yapılanmaya benzer bir yöne doğru gitmesine yol açmıştır: Borçlanma işlemleri ile ödeme ve muhasebe ve kayıt işlemlerini gerçekleştiren birimler ayrı tutulmaya başlanmış; çoğu ülke uygulamalarında ise bu iki birim arasında borç ve risk yönetim tekniklerinin analizinin gerçekleştirilmesi, risk ölçümü ve kontrolünden sorumlu birimler oluşturulmuştur.

2000 yılında yapılan bir ankete göre OECD ülkeleri arasında borç yöneticilerinin politika hedeflerine ilişkin olarak borç yönetimi hedefleri dört ana başlık altında toplanmaktadır[6]:

* Devletin ihtiyaç duyduğu finansmanı karşılamak,
* Borçlanma maliyetlerini en aza indirgemek,
* Riskleri kabul edilebilir bir düzeyde tutmak,
* Sermaye piyasalarını desteklemek,

Ankette, 29 ülkenin 22'si finansman ihtiyacının karşılanmasını, 26'sı maliyetin en aza indirgenmesini, 22si risklerin makul düzeyde tutulmasını, 15'i ise sermaye piyasalarının güçlendirilmesini politika hedefleri olarak belirlemişlerdir. Bir başka deyişle, anketteki ülkelerin çoğunluğunun politika hedefi en az maliyetle gerekli olan finansmanı sağlamaktır. Daha sonra risk düzeyi ve son olarak piyasaların güçlendirilmesi gelmektedir.

[4] Daha 6nee ihraç edilmiş bir tahvüin ihale yöntemi ile diğer bir tahvil karşısında fiyatının belirlenerek bu tahville değiştirilmesi ve eski tahvilin piyasadan çekilerek yenisinin piyasaya verilmesi.

Tahvil ve tahvillerin piyasa fiyatının belirlenerek yeni tahvillerle değiştirilmesi

[6] Kreiner, S., 2002

Özetle; 1990 - 2000 döneminde finansal piyasalarda yaşanan süreçler dolayısıyla kamu borç yönetiminde yaşanan gelişmeler kamu borç yöneticilerinin kamu borç yönetimi ilkeleri konusunda birbirine daha yakın ve kapsamlı bir anlayış oluşturmalarına sebep olmuştur.

Bu çerçevede, kamu borç yönetimi ilkelerinin kapsamı;
* Kamu borç yönetim ilke ve hedeflerinin açık bir şekilde belirlenmesi,
* Maliyetlerin yanısıra kamu borç portföyünün taşıdığı mali risklerin analizi,
* Borç yönetimi hedefleri ile para politikası hedeflerinin ve sorumluluklarının birbirinden ayrıştırılması ve koordinasyonunun sağlanması,
* Borç düzeyinin artışına limit getirilmesi,
* Operasyonel riskin en aza indirgenmesi amacıyla borç yönetimi ile ilgili kurumsal yapılanmanın iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi,
* Kamu borç yönetimi ile ilgili kuruluşların sorumluluk ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması,
hususlarını da içerek şekilde geliştirilmiştir.

II-II- RİSK YÖNETİMİ: TANİMLAR VE UYGULAMALAR

Risk yönetim uygulamalarının boyutu ülkelerin risk yaklaşımlarına (riskten kaçınan, risk alan gibi) göre değişmektedir. Ülkelerin risk yaklaşımı ise borç portföyünün yapısına ve büyüklüğüne göre değişebilmektedir. Borç stokunun düzeyi İle borç ödemelerinin bütçe içerisindeki payı düşük olan ülkeler maliyeti azaltmak için daha fazla risk almak konusunda da rahat hareket edebilirken, tersi durumlarda borç yöneticileri borç stokunun taşıdığı risklere karşı daha duyarlı olacaklardır. Bir çok ülkede borç idareleri riske olan yaklaşımlarını ilan ettikleri temel borç yönetim ilkeleri ile içerisinde ortaya koymakta olup bir kaç örnek aşağıda yer almaktadır[7]:

* İsveç Borç Ofisi "para politikasının belirlediği limitler dahilinde borçlanma maliyetlerini en aza indirgemek, hükümetin riskten kaçınma tavrına bağlı olarak devlet bütçesinin finansman ihtiyacını uzun dönemde en düşük maliyetle karşılamak"
* Yeni Zelanda Borç Ofisi "Hükümetin risk çekimser tavrına uygun olarak düşük riskler içeren bir net borç portföyü oluşturmak ve bu portföyü etkin bir şekilde yönetmek"
* İngiliz Borç Ofisi "Devletin Finansman ihtiyacını, riskleri de dikkate alarak, uzun dönemde en düşük maliyetle karşılamak ve para politikasına uyum sağlamak"
şeklinde belirlemiştir.

Uluslararası uygulamada risk yönetiminin çerçevesi risklerin tanımlanması, ölçülmesi, izlenmesi ve kontrol altına alınması aşamalarından oluşmaktadır:

* Borç yöneticilerince ilk olarak borç portföylerinin taşıdığı en önemli riskler ve sözkonusu riskler İçin en uygun ölçüm teknikleri belirlenmektedir.
* Üstlenebilinecek en fazla risk düzeyi bulunmakta; borçlanma politikaları ve kullanılacak enstrümanları, vade, faiz ve döviz kompozisyonlarının seçimi sırasında sözkonusu risk limitleri dikkate alınmaktadır.

[7] Balıbek, E. 2001

* Piyasalardaki gelişmeler sürekli olarak izlenerek borç portföyünün risk yapısı üzerindeki etkileri değerlendirilmekte ve raporlanmaktadır.
* Borç portföyünün risk yapısının öngörülen limitler dışına çıkması durumunda borç portföyünün yapısının risk limitleri dahilinde olması için gereken değişikler belirlenmekte ve borçlanma politikalan bu çerçevede yeniden düzenlenerek portföyün taşıdığı riskler kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır.

Risk, kısaca herhangi bir yatırımın zarar etme tehlikesi olarak tanımlanmaktadır. Örneğin elinde sabit getiriri bir tahvil bulunan yatırımcı için risk, tahvili elinde tuttuğu dönemde faizlerin yükselmesi sonucunda tahvilin fiyatının düşmesi riskidir[8]. Kamu borç yöneticileri de borç ve alacak portföylerinin yapısına bağlı olarak çeşitli riskler taşımakta olup, borç yöneticilerinin karşılaşabileceği temel mali riskler aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır[9].

* Piyasa riski
* Borcu çevirememe riski
* Likidite Riski
* Kredi (credit) riski
* Operasyonel risk

Piyasa Riski, faiz oranı, döviz kurları gibi piyasa göstergelerin deki değişimlerin ödeme ve borçlanma maliyetlerini arttırma riski olarak tanımlanmaktadır.

Borç geri ödemelerinin finansmanı için yapılacak borçlanmaların gerçekleştirileceği dönemde faiz oranlarının artması, değişken faizli bir borç ödemesi ise ödeme tutarını arttıracağı gibi, yeni borçlanmanın maliyetine de yansıyacaktır. Kısa vadeli ve kısa vadeli faizlere endeksli bir borç stoku, taşıdığı faiz oranı daha sık aralıklarla yenileneceği için faiz oranlarındaki değişime daha duyarlı olacak; uzun vadeli ve daha çok sabit faizli bir borç stoku ise faiz oranlarının bu düşmesi durumunda daha yüksek maliyet riski taşıyacaktır.

Döviz cinsi ve dövize endeksli senetlerin borç stoku içerisinde yeralması borç geri ödemelerinin kurdaki değişmelere duyarlı hale getirecek ve kurların öngörülmeyen bir şekilde yükselmesi durumunda beklenmedik geri ödeme maliyeti ile karşılaşılacaktır. Benzer şekilde TEFE/TÜFE gibi fiyat endekslerine bağlı kupon ödemeleri olan bir borç stoku da geri ödemeler sırasında endeks değişimlerine duyarlı olacak ve borç yöneticileri beklenmedik maliyetler üstlenebilecektir.

Uluslararası uygulamalarda piyasa riskinin ölçümü için çeşitli finans teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. Bu tekniklerin belli başlı olanları aşağıda yeralmaktadır.
* Süre ve vadeye kalan ortalama süre analizi,
* Senaryo analizi,

[8] Balıbck, E. 2001
[9] "Guideelines **for** Public Debt Management" 2001

* Risk altındaki değer analizi (value at risk),
* Risk altındaki maliyet analizi (cost at risk)
Birçok ülke yukarıda sayılan tekniklerin herhangi birisini kullandığı gibi bunların çeşitli bileşenlerini kullanarak risk ölçümü yapan ülkelerde bulunmaktadır.(Sözkonusu tekniklere ilişkin daha detaylı bilgi **EK** l'de yeralmaktadır.)

Borcun çevrilememe riski, borcun olağan olmayan yüksek maliyetlerle çevrilmesi veya olağünüstü durumlarda hic çevrilememesi riski olarak tanımlanmaktadır. Genellikle faizlerdeki artış nedeniyle borcun yüksek maliyetlerle çevriliyor olması piyasa riski tanımı içerisine girmektedir. Bununla birlikte, borcun çevrilememesi veya çok yüksek maliyetlerle çevriliyor olması bir borç krizine, dolayısıyla reel ekonomik kayıplara yol açıyorsa bu tür risklerin ayrı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir[10].

Likidite riski veya fonlama riski ise ödemelerin gerçekleştirildiği dönemde borç yöneticilerinin gerekli olan fonu kısa zamanda sağlayamaması riskidir. Likidite riski, nakit yönetiminde iyi planlama yapılamaması sonucunda tahmin edilenin üzerinde nakde ihtiyaç duyulmasından kaynaklanabileceği gibi, iç ve dış piyasalardaki dalgalanmalar nedeniyle fon arzının ihtiyaç duyulması anında bulunamamasından da kaynaklanabilmektedir.

Likidite riskinin yönetimi özellikle borç düzeyi yüksek, iç piyasaları yeterince derin ve likit olmayan gelişmekte olan ülkeler için büyük önem arzetmektedir. Likidite riskinin en aza indirgenmesi amacıyla:

* Borç geri ödemeleri ile gerekli olan finansman ihtiyacını doğru öngörmek,
* Mali piyasalardaki kullanılabilir fon seviyesinin doğru ve sürekli olarak takip etmek, gerekmektedir.
Likidite riskinin yönetimi için borç yöneticileri tarafından aşağıdaki teknikler kullanılmaktadır[11]:
* Kısa vadeli borç itfalarının toplam itfa içerisinde belli bir oranı aşmaması,
* Sabit ve değişken faizli borç oranlarının hedeflenmesi,
* Kısa vadeli döviz cinsi borçlanmaların döviz rezervleri veya ihracat gelirlerinin belli bir oranında tutulması,
* Döviz cinsi borçlanmanın toplam borçlanma içerisindeki oranının sınırlandırılması,
* Nakit yönetiminin günlük bazda takip edilmesi ve tahminlerinin yapılması,
* Borç geri ödemelerinin belli bir oranında hesaplarda sürekli olarak nakit rezerv tutulması,
Bunların yanısıra, borç idareleri tarafında likidite riski yönetimi amacıyla destekleyici diger önlemler de alınmaktadır:
* Mali piyasaların geliştirilmesi: fon akışının kolay ve düşük maliyetli olduğu piyasaların oluşturulması borcun çevrilmesi için gerekli olan fonun istenildiği an sağlanabilmesi nde

"Guidelines for Public Debt Management" 2001.
Financial Markets Division of the dept. of Finance of Canada, 2002

önemli bir rol oynamaktadır. Bu amaçla bir çok ülke, özellikle OECD ülkeleri, mali piyasalara ilişkin yasal düzenlemelerini gözden geçirmiş; etkinliğin arttırılması için elektronik ortamda alım-satımın gerçekleştirilmesi için çalışmalar başlatmıştır.

* Kurumsal yatırımcı tabanının artırılması: Yatırımcı tabanının geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi borçlanmaya olan talebin sürekliliğinin sağlanması için önemlidir.

* Piyasa yapıcılığı sisteminin oluşturulması: Hem birincil hem de ikincil piyasalarda doğru fiyat oluşumunun sağlanması, talebin ve etkinliğin arttırılması amacıyla gerekli koşulları sağlayan finans kuruluşlarına belirli ayrıcalıklar sağlanarak piyasa yükümlülüklerin verilmesi de likidite riskini azaltacak önlemlerden birisidir.
* Düzenli ve öngörülebilir ihraç politikası: Devletin borçlanma politikasının kısa ve orta vade için sürekli olarak ilan edilerek şeffaflığın arttırılması ve düzenli olarak ihalelerin gerçekleştirilmesi borçlanma enstrümanlarına olan talebin sürekliliğini sağlamaktadır.
* Belirli vadelerdeki senetlerin hacimlerinin arttırılması: Yeniden ihraç yöntemi, değişim, takas ve geri alım ihaleleri ile belli vadelerdeki senetlerin hacimlerinin artırılması ikincil piyasalardaki likidite ve derinliği dolayısıyla sözkonusu senetlere olan talebi arttırmaktadır.
* Etkin koordinasyonun sağlanması: Para, maliye politikaları ile borçlanma politikalarını yürüten birimler arasındaki koordinasyon arttıkça devletin gelecek dönemdeki borçlanma ihtiyacına ilişkin belirsizlikler azalacaktır.

Karşı taraf riski, herhangi bir finansal anlaşmaya girmiş taraflardan birinin sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmemesi riskidir. Faiz, kur takası gibi türev enstrümanları kullanan veya vadeli işlem sözleşmeleri yapan borç yöneticileri daha çok karşı taraf riski taşımaktadırlar[12].

Karşı taraf riskinin yönetimi amacıyla, borç idareleri tarafından belirli kurumlarla yapılan sözleşmelere sınır getirilmesi, bağımsız kredi derecelendirme kuruluşları tarafından yapılan değerlendirmelerin dikkate alınması, anlaşmalara teminat şartı getirilmesi ve üçüncü şahıslardan garanti istenmesi, anlaşmaların tek taraflı iptal edilebilmesi veya değiştirebilmesi yöntemleri kullanılmaktadır.

Operasyonel risk ise teknik sebeplerden dolayı borçlanma ya da geri ödemeye ilişkin işlemin gerçekleştirilememesi veya zamanında gerçekleştirilememesi, uygulama ve kayıt işlemleri sırasında yapılabilecek hatalardan kaynaklanan riskler, yetersiz veya eksik iç kontrol sistemlerinden kaynaklanan riskler veya rnevzuatttan kaynaklanan riskler olarak tanımlanmaktadır.

Teknik problemlerden kaynaklanacak operasyonel risklerin azaltılması için iyi ve gelişmiş veri sistemlerinin oluşturulması ve verilerin yedeklenmesi, personelin bu konularda eğitilmesi, karşılaşılacak olağanüstü durumlarda da işlemlerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla alternatif planların geliştirilmesi gerekmektedir.

'Guidelines for Public Debt Management" 2001.

İdari yapılanmadan kaynaklanabilecek operasyonel risklerin iyi yönetilebilmesi için iş tanımlarının, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, iç konrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir. Bunların yanısıra, son yıllarda birçok ülke (İrlanda, İngiltere, İsveç..vs) operasyonel anlamda etkinliği aranabilmek amacıyla politik etkilerden arındırılmış, çabuk karar alan ve uygulayan, özerk yapıda ve borçlanma otoritelerine mali ajan görevini gören borç idareleri oluşturmuşlardır[13].

II-III- KURUMSAL YAPILANMADA YAŞANAN GELİŞMELER

1990'h yıllarda yaşanan gelişmeler sonrasında risk analizine dayalı borç yönetiminin yapılması gerekliliği, bir çok ülkede gelişmiş risk yönetim alt yapısına sahip olan, daha fazla şeffaf ve sorumlu, merkezi hükümet dışında, Hazine veya Maliye Bakanlığının mali ajanı olarak faaliyet gösteren operasyonel açıdan özerk borç yönetim idarelerinin oluşturulmasına ve geliştirilmesine sebep olmuştur.

1980'lerin ortasına kadar OECD ülkeleri arasında sadece İsveç de özerk bir borç yönetim idaresi varken 2000li yıllara gelindiğinde Fransa, Almanya, Macaristan, Hollanda, Polonya, Portekiz gibi birçok ülkede operasyonel anlamda farklı özerklik derecesine sahip borç idareleri oluşturulmuştur.

Herhangi bir borç idaresinin özerk bir borç idaresi olarak tanımlanabilmesi için;
* İdarenin temel görevinin borç yönetimi olması,
* İdarenin başındaki yöneticinin kamu borç yöneticisi olarak tanımlanması,
* Politik etkilerden uzak ve operasyonel özerkliğe sahip olması, gerekmektedir.

Kurumsal yapılanma ne şekilde olursa olsun, kamu borç yönetimine ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinin açık ve şeffaf olması; yükümlülük, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi ve bu çerçevede organize edilmesi etkin borç yönetimi için gereklidir. Bu kapsamda, doğru borç yönetim politikalarının uygulanabilmesi için yeterli politik ve idari desteğin sağlandığı, yeterli kaynağın aktarıldığı durumlarda borç yönetiminin performansı kurumsal yapılanmadan bağımsız olarak gelişebilecektir. Ancak, belirli kurumsal özellikler kurumsal davranış biçimlerini de etkilediğinden borç yönetiminin etkinliği de yapılanmaya göre değişebilmektedir.

Operasyonel anlamda özerk bir borç idaresinin işleyiş ve performansı 4 genel kriter çerçevesinde değerlendirilmektedir: Şeffaflık, sorumluluk, operasyonel etkinlik ve personel politikası.

Özerk borç idareleri tarafından risk yönetimine ilişkin analizlerin geliştirilmesi ile birlikte borç yönetim politikaları daha doğru ve etkin bir şekilde yapılmaya başlanmış; borç ve risk yönetimine ilişkin veri ve bilgi akışının zamanında ve doğru bir şekilde yapılmasında etkinlik arttırılmıştır. Ayrıca bazı borç idareleri borç ve risk yönetim hedeflerini ilan

Kalderen, L. and Blommestein, H., 2002; Guidelines for pubJte debt managemenı 2001, 2002

etmekte, gelişmeleri raporlamakta ve hedeflerden sapma olduğu durumlarda açıklamaktadır. Böylece şeffaflık, beraberinde sorumlululugu ve borç yönetim politikalarına ilişkin güven ortamının sağlanmasını da beraberinde getirmektedir.

Şeffaflığın artırılması sorumlulukta da etkinliğin artırılmasını gerektirmektedir. Borç yönetiminde sorumluluk ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi amacıyla yasal düzenlemelerle kamu borcunu yönetecek ve politikaları belirleyecek otorite ve birimlerin yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmelidir.

Operasyonel anlamda özerk borç idareleri oluşturan çoğu OECD ülke uygulamalarında, devlet adına borçlanmadan sorumlu bakan, borç yönetimi ilkeleri çerçevesinde, borç yönetim stratejilerinin belirlenmesine ilişkin borç idaresine talimat vermektedir. Bu talimata istinaden, borç idareleri tarafından yapılan maliyet ve risk analizleri çerçevesinde orta ve uzun vadeli borçlanma programları ve hedefleri belirlenmekte; raporlar aracılığı ile Bakana sunulmaktadır. Bakan tarafından onaylanan program ve hedefler, parlemento tarafından da onaylandıktan sonra, yine Bakan tarafından Borç idaresine talimat olarak iletilmektedir. Daha sonra belirlenen hedefler çerçevesinde Bakan adına borç yönetimi, operasyonel anlamda bağımsız olarak borç idareleri tarafından uygulanmaktadır. Borç yönetim uygulamaları yıl içerisinde belirlenen dönemlerde Bakana raporlanmakta, borç idaresinin uygulamalarının belirlenen hedefler içerisinde olup olmadığı böylece Bakan tarafından kontrol edilmektedir. Yine birçok OECD ülkesinde borç yönetimine İlişkin yıllık raporlar Bakana, Bakan tarafından da parlementoya sunulmaktadır.

Bunların yanısıra, borç yönetiminde operasyonel sorumluluğun sağlanabilmesi amacıyla da borç idarelerinin organizasyon yapısı finansal kuruluşlara benzer şekilde şekilde yapılandırılarak borçlanmayı gerçekleştiren birimlerle (ön ofis) borç kaydını takip eden ve ödemeyi gerçekleştiren birimler (arka ofis) birbirinden ayrış tırıl m ıştır. Bazı borç idarelerinde ise ön ve arka ofisler arasında borç yönetimine ilişkin daha çok araştırma ve analize yönelik çalışmalar yapan birimler (orta ofis) oluşturulmuştur.

Özellikle son yıllarda risk yönetiminin öneminin artması ile birlikte organizasyonel yapıya risk yönetim fonksiyonları da dahil edilmiştir. Çoğu ülke uygulamasında risk yönetim fonksiyonu orta ofisin altında ayrı bir birim tarafından yürütülmektedir. Yine birçok ülke uygulamasında, orta ofis tarafından risk yönetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi, ön ve arka ofisteki birimlere yaptırımın sağlanabilmesi için orta ofisin başındaki yöneticilere daha fazla yetki verilerek daha üst düzeyde tutulmaktadır. Borç idarelerince risk yönetim fonksiyonlarının dahil edilmesi ile birlikte denetim ve risk kontrol fonksiyonları da geliştirilmeye başlanmıştır.

Yapılanlanmada yaşanan gelişmelerin yanısıra borç idarelerinin istihdam politikası da değişmiştir. Borç yönetiminde risk analizlerine ağırlık verilmesi ile birlikte borç idareleri tarafından finansal teknikler konusunda bilgili, hem iç hem de dış piyasaları takip edebilecek yabancı dil bilen elemanlar istihdam edilmeye başlanmıştır.

III- TÜRKİYEDE BORÇ VE RİSK YÖNETİMİ

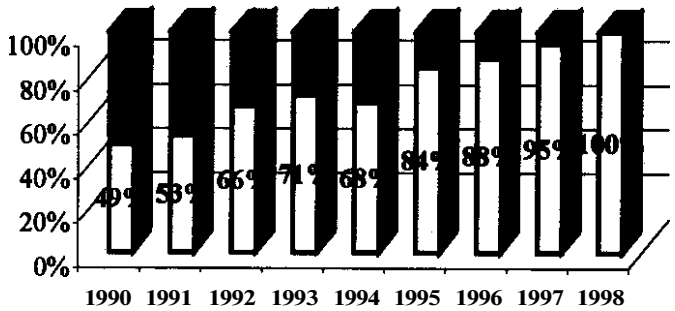
IHI- 1990-2002 DÖNEMİNDE BORÇ YÖNETİMİNDE YAŞANAN GELİŞMELER

1980'li yılların sonlarından itibaren Türkiye'de de borç yönetimine ilişkin atılan adımlar ve geliştirilen borç yönetim teknikleri diğer ülkelere benzer bir gelişim göstermektedir. Bu yıllardan itibaren finansman ihtiyacı yurt içi ve yurtdışı piyasalarda tahvil ihraç ederek sağlanmaya başlanmıştır. Hazine Müsteşarlığınca ihale yöntemi ile düzenli olarak iç piyasalarda tahvil ihracına 1985 yılında, yurtdışı piyasalarda tahvil ihracına ise 1988 yılından itibaren başlanmıştır. 1990'h yıllardan itibaren ağırlıklı olarak piyasalardan borçlanma yoluna gidilmesi ile birlikte borç yönetim teknikleri de geliştirilmiş; bunun yanısıra özellikle iç piyasalarda etkinliğin arttırılması amacıyla çeşitli adımlar atılmıştır.

İç Borç Yönetiminde Yaşanan Gelişmeler

İç borçlanmanın 1990 yılından itibaren dağılımına göz atıldığında Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) payının arttığı görülmektedir. (Grafik 1)

Grafik 1- İÇ BORÇ STOKUNUN DAĞILIMI



• KAĞIDA BAĞLANAN • KAĞIDA BAĞLANMAYAN

1990 yılında iç borç stokunun içerisinde DİBS stokunun payı %49, kağıda bağlanmamış[14]* borçların payı ise % 51 iken, 1998 yılından itibaren iç borç stokunun tamamı DİBS stokundan oluşmaktadır.

[14] Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımı (KVA) ile kur farkları nedeniyle doğan borçlar.

İç borçlanma ve Merkez Bankası Kısa Vadeli Avans Kullanımı: Merkez Bankasından sağlanan kısa vadeli avans imkanı 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar Hazine Müsteşarlığı tarafından bütçe finansmanı amacıyla kullanılan araçlardan birisi iken maliye ve para politikalannın etkinliğinin arttırılması amacıyla 1995 yılından itibaren bütçe kanunlan ve TCMB Kanunu ile KVA kullanımına artan oranlarda kısıt getirilmiştir. 1995 yılına kadar KVA kullanımı için limit bütçe giderlerinin % 15'i kadar iken, 1995 yılı bütçe giderleri ile önceki yıl bütçe giderleri arasındaki farkın % 12 si olarak değiştirilmiş; takibeden yıllarda ise bu oran kademeli olarak % 10, % 6 ve % 3'e indirilmiştir. 1995 yılından itibaren KVA stokunun bir kıs m f karşılığında DİBS ihraç edilmeye başlanmış; 1997 yılından itibaren ise Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası arasında imzalanan bir potokolle KVA kullanımı sadece nakit yönetimi amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten itibaren KVA yükümlülükleri ay sonları itibariyle sıfırlanarak 1998 yılına stok artışı yaratılmadığı gibi, 1998 yılında da 337 trilyon TL tutarında olan KVA stokunun tamamı karşılımda DİBS ihraç edilmiştir. Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanunla değişik Merkez Bankası Kanununa göre bu tarihten itibaren KVA kullanımına son verilmiştir.

İç piyasalarda tahvil ihracının artması ile beraber yine 1990'lı yıllarda iç borç yönetiminde etkinliğin arttırılması amacıyla da çeşitli adımlar atılmıştır:

a) Nakit tahminleri çerçevesinde, faiz ve kur projeksiyonlarını dikkate alarak, daha detaylı ve kapsamlı yıllık borçlanma programlan hazırlanmaya başlanmıştır: 1994 yılında yaşanan mali krize kadar, Hazine Müsteşarlığı düzenli bir şekilde, itfa tarihlerini her hafta Çarşamba gününe denk gelecek şekilde, 3,6,9 ve 12 ay vadeli DİBS ihaleleri gerçekleştirmiştir. Her mali yıl bütçesinde sözkonusu senetlerin vadelere göre ihraç dağılımı çerçevesinde yıl içerisine gelecek anapara ve faiz yükü tahmin edilerek yıl içerisinde ihaleler gerçekleştirildikçe kesinleşen ödeme planına yansıtılmıştır

1994 krizinden sonra düzenli vadelerde DİBS ihracı yöntemi bırakılarak ara vadelerdeki DİBS ihracı yapılmaya başlanmıştır. Hem düzensiz vadelerde İhraçların gerçekleştirilmesi ve bu dönemde giderek artan borç stoku hem de tahvil piyasalarının gelişmesi ve şeffaflığın artması sonucunda borçlanma maliyetlerinin piyasalardaki gelişmelere daha duyarlı olması, borçlanma programlarının daha gelişmiş bir şekilde yapılmasını da beraberinde getirmiştir.

b) Borç yönetiminde daha şeffaf bir politika izlenmeye başlanmıştır. Borç yönetimi politikalarına ilişkin piyasalardaki belirsizliği, dolayısıyla borçlanma maliyeti üzerindeki risk pirimini, en aza indirgemek ve güvenirliği arttırmak amacıyla 1997 yılından itibaren dönemsel (6 aylık/3er aylık/aylık) borçlanma programlan açıklanmaya başlanmıştır. Ayrıca Hazine Müsteşarlığının vveb sitesinin oluşturulması ile birlikte borçlanma programı, ihale ve diğer satışlara ilişkin gelişmeler, borçlanma ve stoka ilişkin istatistikler anında piyasalara duyurulmaktadır.

Bunların yanısıra piyasa oyuncuları ile bilgi alışverişini sağlayarak etkinliği arttırmak amacıyla yine 1997 yılında Hazine Müsteşarlığı borç yöneticileri ile bankalardan oluşan "İç Borç Danışma Kurulu[15]" oluşturulmuştur. Sözkonusu kurul her ay düzenli olarak toplanmakta, toplantıya ilişkin açıklama notu da toplantının hemen ardından Reuters aracılığı ile piyasalara duyurulmaktadır.

c) İhraç teknikleri çeşitiendirümiştir: İhalelerin yanısıra tap satışları[16], halka arz[17], doğrudan satış[18] gibi ihraç yöntemleri kullanılarak yatırımcı tabanı genişletilmeye çalışılmıştır. Ayrıca geri alım ihaleleri, DİBS takas operasyonu ve değişimi gibi teknikler de son yıllarda aktif bir şekilde kullanılarak iç borç stokunun vadesi uzatılmaya ve borç yükü daha iyi bir şekilde dağıtılmaya başlanmıştır.

d) DİBS'ler piyasa koşullarına bağlı olarak çeşitlendirilmiştir. 1990'h yılların başında daha çok sabit faizli ve iskontolu DİBS'ler ihraç edilirken, 1990'h yılların ikinci yarısından itibaren uzun vadeli değişken faizli TL cinsinden, döviz cinsi ve dövize endeksli DİBS'lerde ihraç edilmeye başlanmıştır. Örneğin 1997'de ekonomik program çerçevesinde enflasyonun düşürülmesi hedeflendiği dönemde TÛFE'ye endeksli, reel faiz ödemeli, DİBS'ler ihraç edilerek hem piyasaya devletin enflasyonun düşeceği beklentisinde olduğu mesajı verilmiş hem de yatırımcıya belli bir reel faiz garantisi sunularak iç borçlanmanın ortalama vadesi uzatılmıştır.

e) DİBS ikincil piyasalarında derinlik ve likiditenin artnrılmasına yönelik adımlar atılmıştır. İMKB'de tahvil ve bono piyasası 1991 yılında, repo-ters repo pazarı da 1993 yılında kurulmuştur. Sözkonusu piyasaların oluşturulması ile beraber, DİBS lerin piyasa değerine ilişkin bilgi akışı ve şeffaflık artmış; ikincil piyasa fiyatları birincil piyasalarda oluşan fiyatlara gösterge teşkil etmeye başlamıştır. Bu nedenle, birincil piyasalarda talebin sürekliliği ve doğru fiyat oluşumunun sağlanmasında DİBS ikincil piyasalarındaki doğru fiyat oluşumu, dolayısıyla piyasaların derinliği ve likiditesi önem kazanmaya başlamıştır.

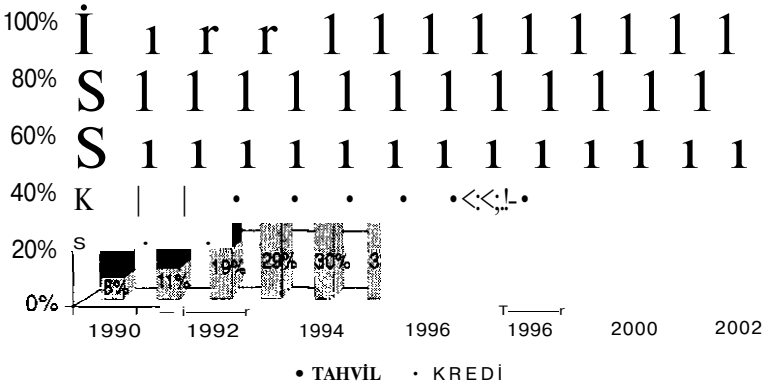
1* Piyasa yapıcılığı sisteminin oluşturulması ile birlikte bu kurulun adı "Piyasa Yapıcılığı Danışma Kurulu'" olarak değiştirilmiş olup sadece piyasa yapıcısı unvanına sahip bankalar toplantılara katılmaktadır.

16 Tap (musluk) satışları 1990'h yılların ilk yarısında 2 ve 3 yıl vadeli, 6 ayda bir kupon ödemeli DBS'lerîn yılbaşında TCMB'ye depolanması, yıl İçerisinde ise bankaların istedikleri gün gidip ihtiyaç duydukları miktarda günlük fiyatları üzerinden satın almaları şeklinde gerçekleştirîlmekteydi. 1994 yılından sonra bu yönteme ara verilmiştir. Son yıllarda ise Tap satışı adı altında yine vade ve faiz oranları Hazinece belirlenmiş daha çok uzun vadeli senetler önceden ilan edilerek TCMB aracılığı ile birkaç gün boyunca sadece bankalara ihraç edilmektedir.

1[7] Halk arz yöntemi ile vade ve faiz koşulları önceden Hazinece belirlenmiş iç borçlanma senetleri TCMB ve aracılık etmek isleyen banka ve finans kuruluşları aracılığı ile tüm kesimlere satılmaktadır.

I** Doğrudan satış yöntemi ile daha çok kamu kesimi kuruluşlarının ihtiyaç duydukları DİBS ihracını gerçekleştirmek amacıyla kullanılmakta olup, sözkonusu DlBSlerin faiz oranları yine piyasa koşulları çerçevesinde belirlenmektedir.

Grafik 2 - KONSOLİDE BÜTÇE DIŞ BORÇ STOKU



İkincil piyasalarda likiditenin arttırılması amacıyla Hazine Müsteşarlığınca atılan ilk adım 1997 yılında kuponlu senetler için STRIP uygulamasına geçilmesidir. Bir senedin anapara ve kupon ödemelerinin ayrıştırılarak ikincil piyasalarda işlem görmesi anlamında olan STRIP uygulaması özellikle ikincil piyasa işlem hacmi düşük olan TÜFE'ye endeksli kuponlu DİBS'ler için başlatılmış; daha sonra kapsamı genişletilerek tüm kuponlu senetler dahil edilmiştir.

İkincil piyasalarda derinliğin ve likiditenin arttırılması, belli vadelerde ölçüt DİBS'lerin gösterge fiyat oluşumunun, bir başka deyişe getiri eğrisinin oluşturulması için, bu vadelerdeki DİBS'ler ihale yöntemi ile yeniden ihraç edilerek hacimlerinin arttırılması yoluna gidilmeye başlanmıştır.

f) Piyasa Yapıcılığı Sistemi oluşturulmuştur. Birincil piyasalarda belli oranda sürekli talebin sağlanması ve ikincil piyasalarda sürekli işlem ve fiyat oluşumunun sağlanması amacıyla seçilen bankalara Hazine Müsteşarlığınca sözleşme kapsamında piyasa yapıcılığı yükümlülüğü verilmekte, karşılığında da bankalara bazı ayrıcalıklar tanınmaktadır. Piyasa Yapıcılığı sistemi ilk olarak 1999 yılında uygulamaya konulmuş, ancak Kasım 2000 rnali krizi sonucunda sona erdirilmiştir. İkinci uygulama ise Eylül 2002 tarihinde başlatılmıştır.

Yurtdışı Tahvil Borcunun Yönetiminde Yaşanan Gelişmeler

İç borçlanmaya benzer şekilde 1990 yılından bu yana konsolide bütçe dış borç stokunun dağılımına bakıldığında stok içinde tahvillerin payının belirgin bir şekilde arttığı görülmektedir, (grafik 2) 1990 yılında tahvillerin konsolide bütçe içerisindeki payı % 8 iken 2000 yılında % 53'e yükselmiş, 2002 yılında ise % 41 olarak gerçekleşmiştir[19].

[19] 2001-2002 yıllarında tahvillerin payının azalmasının sebebi yaşanan krizler dolayısıyla tahvil ihracının fazla yapılmaması ve IMF'ten yüklü bir şekilde kullanılan krediler nedeniyle kredi stokunaki belirgin artıştır.

Dış tahvil borcunun yönetimi de 90'h yıllardan bugüne çeşitli aşamalar kaydetmiştir:

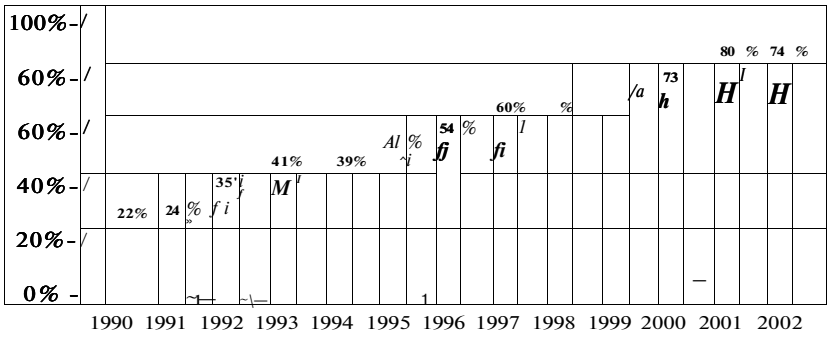
a) Yatırımcı tabanı genişletilmiştir. 1996 yılına kadar daha çok Japon ve Alman piyasalarında ihraçlar gerçekleştirilirken, 1996 yılında Japon piyasasının, bu ülkede yaşanan güç ekonomik koşullar nedeniyle, yatınm yapılabilir (BBB) altı kredi değerliliğini haiz ülkelere kapanması ile beraber Amerikan piyasalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. 1999 yılına kadar da Avrupa piyasası daha çok Alman yatırımcılar ile sınırlandırılmış iken Avrupa Birliğinin parasal birliğe geçişi ile birlikte yatırımcı tabanını genişletme politikasına ağırlık verilerek diğer Avrupa ülkelerindeki yatırımcılara da ulaşılmıştır. Coğrafi genişlemeyle birlikte yatırımcı bazınının niteliğinde de değişiklikler olmuş, Japon ve Alman sermaye piyasalarındaki mevcut bireysel yatırımcı bazına, çok daha yüksek miktarlarda fonlara sahip kurumsal yatırımcılar da eklenmiştir.

b) Yurtdışı tahvillerinin getiri eğrisi uzatılırken, likiditesi yüksek tahviller ihraç edilmiştir. 1990lı yılların ikinci yarısından itibaren belli vadelerde yüksek miktarlı ihraçlar gerçekleştirilerek ölçüt senetler oluşturulmuştur. Özellikle 2000 yılma kadar getiri eğrisinin uzun vadeli kısmı 10 yıllık vade ile sınırlı iken 2000 yılında 30 yıllık tahvil ihraç edilerek kapsam genişletilmiştir.

c) İhraç miktarının tutarı ve zamanlaması konusunda daha çok fırsatçı politika izlenmektedir. Piyasa koşullarına bakılarak ve yatırımcı talebinin sürekli olarak nabzı tutularak talebin yüksek olduğu durumlarda yüksek miktarda ihraç yapılmakta ve piyasa fiyatlarında dalgalanmalara sebep olmamak amacıyla yeniden ihraç yöntemi kullanılmamaktadır. Talebin göreceli olarak düşük olduğu, dolayısıyla ilk ihraç miktarının düşük olduğu tahvil ihraçlarında ise yeniden ihraç yöntemine başvurularak tahvilin piyasadaki derinlik ve likiditesi artırılmaya çalışılmaktadır. Tahvil ihraçlarının zamanlamasına ise ülkemizdeki ekonomik ve politik gelişmeler ile piyasadaki talebin durumu dikkate alınarak ve diğer ülke ihraç programları takip edilerek karar verilmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, 1990-2002 yılları arasında Konsolide bütçe iç ve dış borç tahvil stokunun toplam kamu borcu içerisindeki payı artmıştır. (Grafik 3)

Grafik 3 - KONSOLİDE BÜTÇE TAHVİL STOKU / TOPLAM KAMU BORCU



Tahvil stokunun artış eğilimi ile doğru orantılı olarak toplam borç maliyeti içerisindeki payı da artmış; maliyetlerin en aza indirilmesi amacıyla iç ve dış tahvil stokunun daha etkin bir şekilde yönetilmesi önem kazanmıştır. Daha önce bahsedildiği gibi bu dönemde hem iç hem de dış tahvil borç yönetimi teknikleri önemli ölçüde gelişme kaydetmiştir. Ancak, 1990 yılından 2002 yılına kadar miktarının önemli ölçüde artmasının yanısıra faiz ve döviz kompozisyonu da belirgin bir şekilde değişen kamu borç stokunun taşıdığı risklerin yönetilmesine ilişkin belli bir çerçeve bu dönemde oluşturulmamış; teknik anlamda borç yönetiminde yaşanan gelişmeler sadece likidite ve borcun çevrilememe riskinin yönetimini destekleyen unsurlar olmaktan öteye geçmemiştir.

III-II- 1990-2002 DÖNEMİNDE KAMU BORÇ STOKUNUN GELİŞİMİ VE STOKUN YAPISINI ETKİLEYEN MALİ RİSK FAKTÖRLERİ

Mali Risk Faktörleri

Risk analizine dayalı borç yönetiminin yapılabilmesi risklerin tanımlanması, risk limitlerinin belirlenmesi, risklerin izlenmesi ve kontrol altına alınması aşamalarından oluşmaktadır. Kamu borç portföyünün taşıdığı risklerin ölçülüp, kontrol altına alınabilmesi için ise sözkonusu risklerin yönetilebilir olması bir ön koşuldur.

Kamu borç portföyü, devletin kanunla gelen dolaylı ve dolaysız yükümlülüklerinin yanısıra devletin devlet olma sıfatıyla yüzyüze gelebileceği yükümlülükleri de kapsamaktadır. Bahsekonu yükümlülüklerin oluşturduğu riskler mali risk olarak tanımlanmaktadır[20]. Bu kapsamda, kamu borç portföyünün mali risk kaynaklan, doğrudan ve koşullu[21], açık ve örtülü olmak üzere dört ana gurup altında toplanabilmektedir. Açık riskler, sözleşmeye veya mevzuata tabi ve öngörülebilir riskleri, örtülü riskler ise sözleşmeye tabi olmayan, öngörülemeyen riskleri kapsamaktadır.

Bu çerçevede Türkiyede kamu borç portföyünün taşıdığı mali riskler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1. Doğrudan ve açık mali riskler: bütçe finansmanı için iç ve dış borçlanma, bütçe harcamaları, kamu bankaları görev zararları., gibi.

2. Koşullu ve açık mali riskler: iç ve dış borç geri ödeme garantileri, yap-işlet-devret ve yap-işlet anlaşmalarından kaynaklanan yatırım garantileri, bankacılık mevduatına verilen garantiler, sosyal güvenlik sistemi ve KİT açıklarının finansmanı., gibi

[20] Brixi Polackova H., Schick A. (2002)

[21] Devlet, borcu niteliğinde olmayan ve borç üsüenim riskinin gerçekleşmesi halinde devlet borcuna dönüşerek maliyet oluşturan yükümlülükler.

3. Doğrudan ve örtülü mali riskler: Kanunen belirtilmeyen gelecekte verilecek emekli maaşları gibi

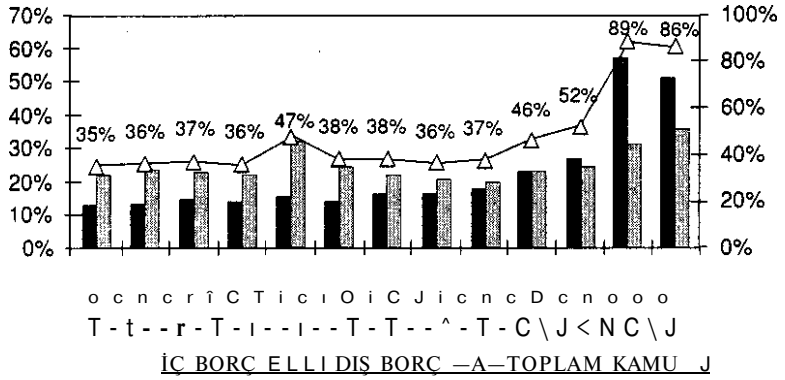
4. Koşullu ve örtülü mali riskler: Kamu kuruluşlarınca Hazine garantisi olmaksızın yapılan uluslararası anlaşmalardan gelebilecek yükümlülükler, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşları gibi kamu kuruluşlarının Hazine garantisi olmayan borçlarında temerrüde düşmeleri sonucunda gelen yükümlükler, banka iflasları neticesinde üstlenilebilecek maliyetler..gibi

Türkiye'de konsolide bütçe borç stoku hem doğrudan hem de koşullu mali riskler taşımakla beraber, 1990-2002 döneminde bu risklerin ne zaman ve hangi boyutlarda üstlenebileceğinin bilinmemesinin yanısıra, mali disiplinsizlikler nedeniyle belkide üstlenilmeyecek çoğu mali risk Hazine tarafından üstlenilmiştir.

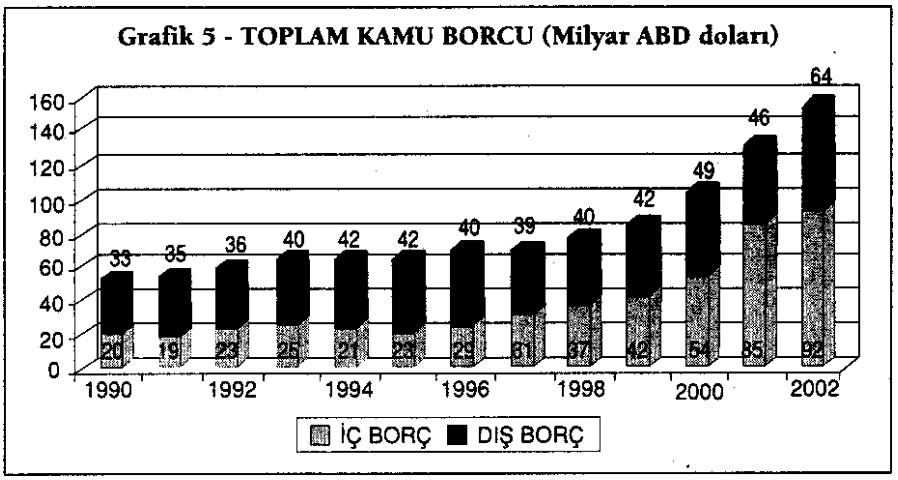
Kamu Borç Stokunun Gelişimi

1990 yılından bu yana hem makroekonomik istikrarsızlık hem de üstlenilen mali riskler nedeniyle kamu borç stokunun hem miktarı hem de kompozisyonu önemli ölçüde değişmiştir. Kamu borç stokunun yıllar itibariyle GSMH içindeki payına göz atıldığında, 1990 yılında stok GSMH'nın % 35 i düzeyindeyken, bu oran 2002 yılında % 86'ya yükselmiştir.CGrafik 4)

Grafik 4 - TOPLAM KAMU BORCU / GSMH



1999 yılma kadar dış borç stokunun payı iç borç stokunun üzerinde seyrederken 1999 yılından itibaren iç borç stokunun payı daha fazla olmaya başlamıştır. Kamu borç stokunun ABD doları cinsinden büyüklüğü de bu dönemde belirgin bir şekilde artmıştır.fGrafik 5)



1990 yılında toplam iç borç stoku 20 milyar ABD Doları ve dış borç stoku 33 milyar ABD doları olmak üzere toplam kamu borç stoku 53 milyar ABD Dolan iken, 2002 yılma gelindiğinde kamu borç stoku yaklaşık % 200 artarak 156 milyar ABD Doları düzeyine çıkmıştır. 2002 yıl sonu itibariyle iç borç stoku 92 milyar ABD Doları ve dış borç stoku da 64 milyar ABD Doları civarında gerçekleşmiştir.

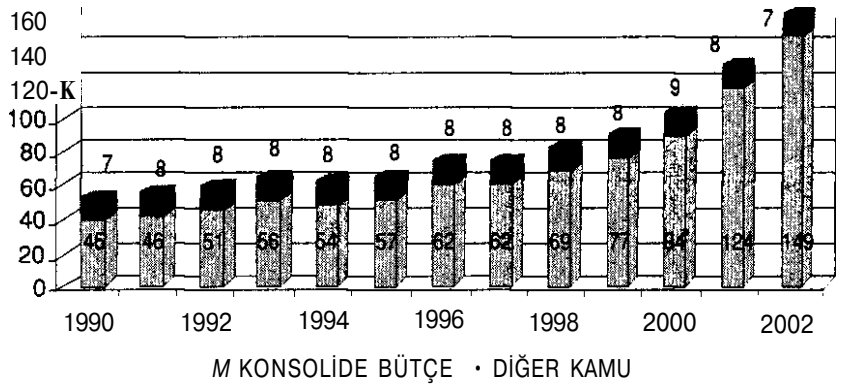
Bu dönemde kamu borç stokundaki artış konsolide bütçe borç stokundaki artıştan kaynaklanmaktadır. (Grafik 6) 1990 yılında 45 milyar ABD Doları tutarında olan konsolide bütçe borç stoku 1992 yılında 50 milyar, 1996 yılında 60 milyar, 1998 yılında 70 milyar ABD Doları düzeyine çıkmıştır. Konsolide bütçe borç stokunun gelişimine bakıldığında özellikle 1999 yılından sonra artan orandaki büyüme dikkat çekmektedir: 1999-2002 arasında iç borç stoku 49 milyar ABD Doları, dış borç stoku ise 22 milyar ABD doları tutarında olmak üzere konsolide bütçe borç stoku 71 milyar ABD Doları tutarında artmıştır.

Konsolide Bütçe Borç Stokunu Artıran Mali Risk Faktörleri

Konsolide bütçe borç stokunun gelişimi, makroekonomik gelişmelerin yanısıra bu dönemde yaşanan mali disiplinsizlikler ve bunların sonucunda mali piyasalarda yaşanan problemlerin de bir yansımasıdır. Bu dönemde konsolide bütçe finansmanı haricinde borç stokunu arttıran mali risk faktörlerinin belli başlı olanları aşağıda yeralmaktadır:

* Tahkim kanunları çerçevesinde üstlenilen yükümlülükler
* Kamu bankalarının biriken görev zararları nedeniyle üstlenilen yükümlülükler,
* TMSF kapsamındaki bankalara ihraç edilen ikraz tahvilleri,
* Konsolide bütçe dışındaki kamu kesiminin garantili borçlarının üstlenimleri,
* Konsolide bütçe alacaklarının tahsilinde yaşanan problemler.

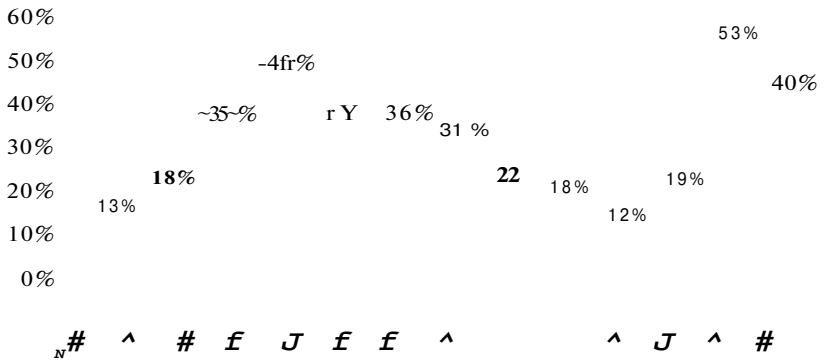
Grafik 6 - KAMU BORÇ STOKUNUN DAĞILIMI (Milyar ABD Doları)



Tahkim Kanunlarıyla Üstlenilen Yükümlülükler: 1990 lı yıllarda üstlenilen ilk büyük yükümlülük 1991 yılında yürürlüğe giren 3836 sayılı Tahkim Kanunu ile birlikte olmuştur. Sözkonusu Kanun çerçevesinde kamu kuruluşlarının birbirine olan borçları silinerek bakiye borç Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmiş; karşılığında daha çok Ziraat Bankası, Merkez Bankası ve Halk Bankası'na 1991 yıl sonunda ve yoğun olarak 1992 yılında özel tertip iç borçlanma senetleri İhraç edilmiştir. Ancak bu operasyon sadece sözkonusu ihraçlarla sona ermemiş; 1993 yılında ve özellikle 1994 yılında yaşanan krizle beraber, bu senetler kamu bankalarının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca, bu senetlerin kupon ödemeleri nakden ödenmeyerek faizi yerine yeni senet ihraç edilmesi yoluna gidilmesi ile birlikte stok tutarı artarak büyümüştür.

Kağıda bağlanmış iç borç stokunun kompozisyonuna bakıldığında, nakitdışı iç borç olarak adlandırılan ve çeşitli kanunlar nedeniyle üstlenilen yükümlülükler için ihraç edilen özel tertip DİBSlerin stokunun tahkim nedeniyle yapılan operasyonun yoğun olduğu 1992-1995 yılları arasında yüksek olduğu görülmektedir. (Grafik 7)

Grafik 7 - NAKİTDIŞI DİMS STOKU / TOPLAM DİBS STOKU



1995-1999 dönemi içerisinde nakitdışı borç stokunun payının azalmasının en önemli sebebi 1994 yılında yaşanan mali kriz sonrasında artan faiz oranlan ve finansman ihtiyacı nedeniyle nakit borç stoku olarak adlandırılan ve bütçe finansmanı için kullanılan borç stokunun daha çok artmasıdır.

2000 yılma kadar ihraç edilen özel tertip DİBS faizleri genelde nakit olarak ödenmeyip, yerine iç borçlanma senetleri ihraç edilmiştir. Bu nedenle, nakitdışı borç stoku konsolide bütçe finansman ihtiyacını arttırmamış; daha çok iç borç stok düzeyini yükseltmiştir. Ancak, nakitdışı senetlerin bütçe finansmanında yeralmaması ve nakit ödeme yapılmadıkça faiz giderlerinin harcama olarak bütçede yeralmaması[22] bu dönemde mali disiplini bozduğu gibi kamu bankalarının ve TCMB'nin bilanço yapısını da artan oranda olumsuz etkilemeye başlamış; 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan, özellikle kamu bankaları olmak üzere bankacılık sektörünün yol açtığı mali krizlerin tohumları atılmaya başlanmıştır.

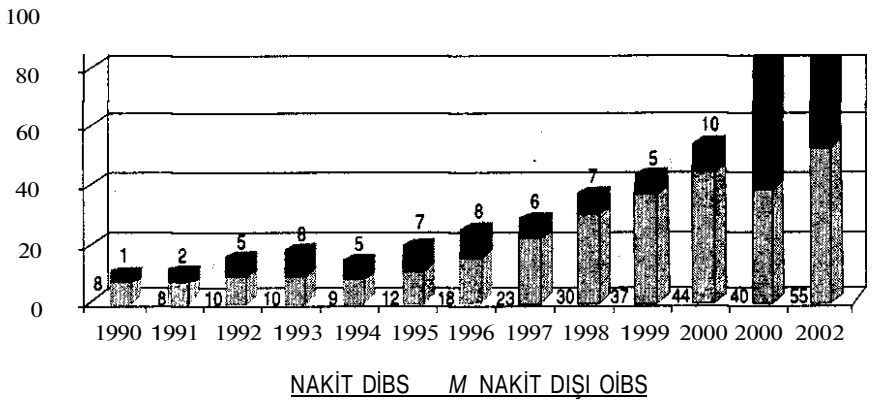
Kamu Bankaları Görev Zararları Nedeniyle Üstlenilen Yükümlülükler: Kamu bankalarının mali durumlarını dolayısıyla mali piyasaları olumsuz etkileyen asıl önemli faktör devlet tarafından ödenmeyen ve kağıt üzerinde yüksek faiz oranları ile büyüyen görev zararlarıdır. Konsolide bütçe içerisinde harcama olarak gösterilmeden kamu bankaları üzerinden yapılan ve görev zararları olarak adlandırılan destekleme harcamaları, 2000 yılına kadar bankalara ödenmemiştir. Görev zararlarına, özellikle 1994 krizinden sonra, bankaların bilançolarında zarar yaratılmaması için yüksek faiz işletilmiş, katlanarak büyüyen sözkonusu tutarlar 2000 yılına gelindiğinde bankalarının aktiflerinin neredeyse yarışma ulaşmıştır.

Görev zararı stokunun bu boyutlara ulaşması sonucunda kamu bankalarının mali durumlarını iyileştirebilmek amacıyla 1999 ve 2000 yılı bütçe kanunları bir madde eklenerek bankaların bir önceki yıl sonu görev zararı stoklarının % 15 ine kadar özel tertip devlet İÇ borçlanma senetlerinin ihraç edilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca, 2000 yılından itibaren bu bankalara ihraç edilen DİBS lerin faizi yerine senet verme yöntemi bırakılarak bankalara likidite sağlamak amacıyla faizleri nakden ödenmeye başlanmıştır.

Ancak, ister tahkim kanunları için verilenler olsun isterse görev zararları nedeniyle verilenler olsun, bu dönemde kamu bankalanna piyasa faiz koşulları taşımayan daha çok TEFE veya TÜFE ye endeksli DİBSler ihraç edilmiştir. Bir başka deyişe, bankaların alacakları nakden kapatılmadığı gibi ihraç edilen tahvillerin piyasa koşullarını taşımaması da bankaların bu senetleri ikincil piyasalarda aktif olarak kullanarak ihtiyaç duydukları likiditeyi bu senetler aracılığı ile sağlamalarına engel olmuştur.

[11] 2000 yılından itibaren tüm faiz ödemeleri, tahvil değişim operasyonları sırasında mahsuben yapılanlar da dahil olmak üzere, bütçede harcama olarak gösterilmeye başlanmıştır. Ancak bu durum harcamalar ve finansman kalemleri arasında farklılık yarattığı için, 2001 Nisan ayında yayımlanan ek bütçe kanunu ile birlikte de tahvil değişim operasyonları sırasında işlemiş faizler karşılığında ihraç edilen DİBS'ler de bütçede finansman kaleminde gösterilmeye başlanmıştır.

Grafik 8 - KAĞIDA BAĞLI İÇ BORÇ STOKU (Milyar USD)



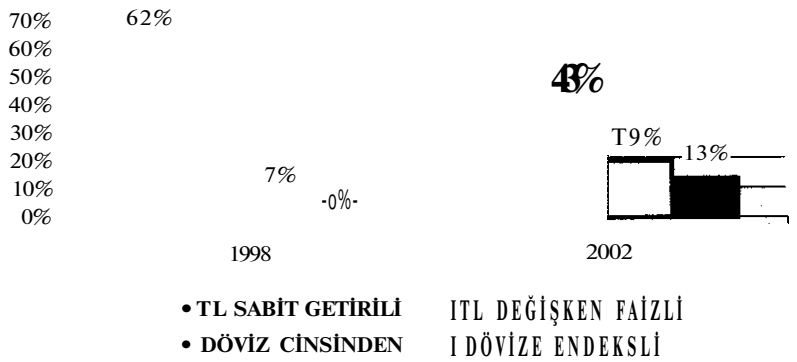
2000 yılı Kasım ayında daha sonra 2001 Şubat ayında yaşanan mali krizlerin etkileri, kamu bankalarının bozuk bilanço yapıları ve yüksek borçlanma ihtiyaçları nedeniyle, yüksek boyutlara ulaşmıştır. Kamu bankalarının nakit ihtiyacı nedeniyle piyasalarda yarattığı baskının azaltılması amacıyla 2001 Mayıs ayına kadar tüm görev zararları ve sermaye alacakları piyasa koşullarına uygun DİBS ihraç edilerek karşılanmış; daha sonra sözkonusu senetlerin faiz ödemeleri ve anapara erken itfaları ile bankaların nakit ihtiyacı kontrollü bir şekilde sağlanmıştır.

TMSF Kapsamındaki Bankalar Nedeniyle Üstlenilen Yükümlülükler: İç borç stokuna son yıllarda büyük yükler getiren diğer bir yükümlülük ise TMSF kapsamında bulunan bankaların finansman ihtiyacı için verilen DİBSlerdir. 2000 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu'nda gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı tarafından sözkonusu Fona DİBS ihraç etme yükümlülüğü getirilmiştir. 2000 Kasım ve 2001 Şubat kriziyle beraber önemli sayıda bankanın fon bünyesine alınması sonucunda Fonun finansman ihtiyacı dolayısıyla Hazine Müsteşarlığının ihraç ettiği özel tertip DİBSler büyük boyutlara ulaşmıştır

2000 yılında 10 milyar ABD Dolan tutarında olan nakitdışı DİBS stoku, bankacılık sektörü operasyonu çerçevesinde verilen DİBSler nedeniyle 2001 yılında 35 milyar ABD Doları artarak 45 milyar ABD Dolanna yükselmiştir. (Grafik 8)
2002 yılında, özellikle TMSF için verilen DÎBSlerin önemli bir bölümü Şubat 2002 de erken itfa edildiği için[23] nakitdışı iç borçlanma senetlerinin stoku 37 milyar ABD Dolarına inmiştir. Ancak, 2002 yılında nakitdışı tahvil stoku azalmış olmasına rağmen Şubat 2002

[23] TMSF bankalarının TCMB'ye olan AAPİ yükümlülükleri ile piyasaya olan döviz yükümlülüklerinin kapatılması için gerçekleştirilmiştir.

Grafik 9- İÇ BORÇ STOKUNUN DAĞILIMI



de yapılan erken itfalar IMF kredisi kullanımı ile karşılandığından konsolide bütçe dış borç stoku bu ölçüde artmıştır. Ayrıca, 2001 yılında verilen nakitdışı DİBSlerden kaynaklanan ödemelerin 2002 yılına tam olarak yansıması nedeniyle finansman ihtiyacı yüksek olmuş; bu nedenle nakit iç borç stoku 15 milyar artarak 55 milyar ABD Dolarına yükselmiştir.

2000, 2001 ve 2002 yılında bankacılık sektörüne verilen iç borçlanma senetleri borç stokunu arttırdığı gibi iç borç stokunun yapısını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Bankalara verilen DİBS'lerin daha çok 3 ayda bir kuponlu ve ihale faizlerine endeksli TL cinsi DİBSler ile döviz cinsi ve dövize endeksli DİBS'lerden oluşması iç borç stokunun döviz ve faiz duyarlılığını büyük ölçüde artırmıştır. Yine bu dönemde yoğun bir şekilde IMF kredisi kullanarak borç operasyonlarının finanse edilmesi de konsolide bütçe dış borç stokunun döviz ve faiz yapısını belirgin bir şekilde değiştirmiştir.

Nakitdışı borç stokunun henüz artmaya başlamadığı 1998 yılında iç borç stoku içinde TL cinsi ve sabit getirili DİBS'lerin payı % 62, TL cinsi değişken faizli DİBS'lerin payı %31, döviz cinsi DİBS'lerin payı % 7'dir. 2002 yılma gelindiğinde ise stok içerisinde TL cinsi ve sabit getirili DİBS'lerin payı %25, TL cinsi değişken faizli DİBS'lerin payı % 43, döviz cinsi ve endeksli DİBS'lerin payı ise % 32 olarak gerçekleşmiştir. (Grafik 9)

Garantili Borç Üstlenimleri: Bu dönemde garantili dış borçlar gibi koşullu yükümlülükler nedeniyle üstlenilen borçlar nedeniyle yapılan ödemeler dolayısıyla da konsolide bütçenin finansman ihtiyacı ve borç stoku artmıştır. 1992-2002 yılları arasındaki 10 yıl içerisinde 8,2 milyar ABD Doları tutarında garantili borç üstlenilmiş olup, 2002 yıl sonu itibariyle garantili borç stoku 6,1 milyar ABD Doları tutarındadır.

2002 yılına kadar süregelen uygulamaya göre, herhangi bir koşullu yükümlülük borçlusu tarafından yerine getirilmeye re k Hazine tarafından üstlenildiğinde, tüm ödemeler dış borç anapara ödemesinden gerçekleştirildiği için konsolide bütçe açığında herhangi bir değişiklik olmazken finansman kalemi değişmiştir.

Koşullu yükümlülüklerin üstlenimiden kaynaklanabilecek olası maliyetler 2002 yılma kadar konsolide bütçede yeralmadıgı için, bu borçlardan gelen beklenmedik ödemeler Hazine'nin hem nakit yönetimini hem de borçlanma programını olumsuz yönde etkilemiştir. Konsolide bütçe gelirlerinin, konsolide bütçe harcamalarının yanısıra, bütçede yeralmayan yükümlülüklerin ödenmesi amacıyla kullanılması bütçe ilkeleriyle çeliştiği gibi öncelik sıralamasının yapılamamasına yolaçmıştır. Diğer taraftan koşullu yükümlülüklerin Hazine tarafından üstlenimi mali disiplinsizliğe[24] de yol açarak. Hazine garantisine başvurmaksızın borcunu ödeyen kamu kuruluşları da ödemelerini aksatmaya başlamışlardır. Koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan risklerin bir ölçüde kontrol edilebilmesi için 1999 yılından itibaren yıl içerisinde sağlanacak garantilere bir üst limit getirilmiştir.

Konsolide Bütçe Alacakları: Borç üstlenimleri ile Hazine'nin finansman ihtiyacının artmasının yanısıra diğer kuruluşlardan olan alacak stokunun da giderek artmasına ve mali disiplinsizlik nedeniyle alacakların tahsilinin de büyük ölçüde gerçekleştirilememesine yol açmıştır. Alacakların tahsil edilememesi nakit yönetiminin iyi yapılamamasına yolaçtıgı gibi borçlanma ihtiyacını dolayısıyla borç stokunu dolaylı olarak artıran bir etken olmuştur

Konsolide bütçe tarafından diğer kamu kuruluşlarına ikrazen kullandırılan kaynaklar ile garantili borç üstlenimlerinden oluşan konsolide bütçe alacaklarının seyri incelendiğinde, vadesi geçmiş alacak stokunun belirgin bir şekilde arttığı görülmektedir. 1997 yılında 329 trilyon TL tutarında olan alacak stoku 2002 yıl sonu itibariyle yaklaşık 6 katrilyon TL tutarına yükselmiştir.

Kısacası, 1990-2002 yılları arasında özellikle konsolide bütçe borç stoku olmak üzere kamu borç stokunun hem büyüklüğü hem de yapısı belirgin bir şekilde değişmiştir. Bu dönemde yaşanan mali krizler ve mali disiplinsizlikler nedeniyle oluşan yükümlülüklerin boyutu, kamu borç yönetiminde disiplinin sağlanması, borç yönetimi ilkelerinin açık bir şekilde belirlenmesi ve borç yönetiminde şeffaflığın arttırılması konularını gündeme getirmiş; bu kapsamda hazırlanan kamu finansmanı ve borç yönetimine ilişkin kanunla yukarıda sözü edilen hususlar da dahil olmak üzere mali disiplini bozan ve kamu borç yönetiminde mali risk kaynağı olan bir çok konuya açıklık ve çözüm getirilmiştir.(Kanunla gelen düzenlemelere ilişkin detaylı bilgi EK 2'de yeralmaktadır.)

IIMII- RİSK YÖNETİMİNE İLİŞKİN GELİŞMELER

Konsolide Bütçe Borç ve Alacak Stokunun Taşıdığı Mali Riskler

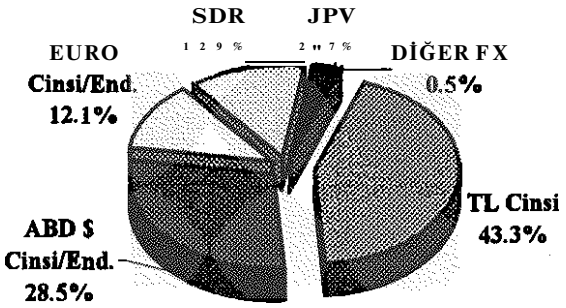
Kanunla kamu borç stokunun taşıdığı mali riskler daha yönetilebilir düzeye getirilmiştir. Ancak, gerek borç ve alacak stokunun kompozisyonu ve büyüklüğü gerekse borçluya göre dağılımı incelendiğinde konsolide bütçe borç ve alacak stoku aşağıdaki risklerin tamamını taşımaktadır:

[24] Literatürde ahlaki bozulma (moral hazard) olarak tanımlanan, kuruluşların, kendi davranışlarının sonuçlarına katlanmak durumunda olmadıkları zaman başkalarına verecekleri zararı dikkate almaksızın maksimize etmeleri durumu kasdedilmektedir.

* Piyasa riski (faiz ve kur riski, uç noktada borcu çevirememe riski)
* Likidite riski
* Kredi riski
* Operasyonel risk

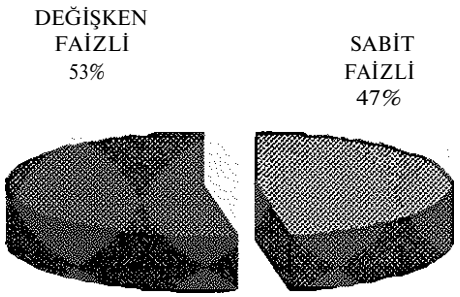
Piyasa Riski: 1990 yılından bu yana yaşanan süreçler sonunda konsolide bütçe borç stoku hem döviz kuru hem de faiz oranlarındaki değişime daha duyarlı hale gelmiştir. Mart 2003 sonu itibariyle konsolide bütçe borç stokunun % 43,3 TL, kalan kısmı ise döviz cinsi ve endeksli borçlardan oluşmaktadır. (Grafik 10)

Grafik 10- Konsolide Bütçe Borç Stoku
Mart 2003



Stokun içinde en büyük paya sahip olan döviz cinsi % 28,5'lik payıyla ABD Doları, daha sonra % 12,9'Hk payı ile SDR ve % 12,1'Iik payıyla Euro takip etmektedir. SDR cinsinden borç stoku özellikle 2000 yılından bu yana yoğun bir şekilde kullanılan IMF kredilerinden dolayı artmıştır. Mart 2003 sonu itibariyle konsolide bütçe borç stokunun faiz kompozisyonuna bakıldığında da yaklaşık % 53'ünün değişken faizli, % 47'sinin ise sabit faizli olduğu görü!mektedir.(Grafik 11)

Grafik 11- Konsolide Bütçe Borç Stoku
Mart 2003



Konsolide bütçe stokunun alt dağılımına bakıldığında, özellikle iç borç stokunun daha fazla faiz riski taşıdığı görülmektedir: iç borç stokunun yaklaşık % 60'ı değişken faizli, dış borç stokunun ise % 40'ı değişken faizlidir. İç borç stokunda sabit faizli olarak alınan borçların tamamına yakını ihale ile ihraç edilen iskontolu DİBSlerden oluşmaktadır. Ancak sözkonusu DİBSlerin ortalama vadesinin bir yıldan kısa olduğu ve itfa tarihlerinde yine benzer DİBSlerle borçlanıldığı göze alındığında, sabit kupon taşımlarına rağmen aslında iç borç stokunun bu bölümünün de faize olan duyarlılığı yüksektir. Bu nedenle, iç borç stokunun tamamına yakınının değişken faizli olduğu, dolayısıyla yüksek faiz riski taşıdığı sonucuna varılabilir.

Likidite riski: Borç geri ödemelerinin büyüklüğü ve iç borçlanmanın yüksek borçlanma/geri ödeme oranları ile çevriliyor olmasının yanısıra iç piyasaların gelişmiş ülkelerdeki kadar derin ve likit olmaması nedeniyle konsolide bütçe borç stoku likidite riski taşımaktadır.

Kredi Riski: Garantili borç stoku ve alacak stokunun büyüklüğü ile kuruluşların önceki yıllardaki davranış modelleri gözönüne alındığında her ne kadar borçlanma kanunuyla önemli ölçüde disiplin getirilmiş olsa da Hazine'nin garantili borçları üstlenme ve alacaklarını tahsil edememe riski hala mevcuttur.

Operasyonel risk: 1990 lı yılların ikinci yarısında Hazine'de iç borç, dış borç ve alacak yönetimi bilgi sistemleri ile tahakkuk sistemi oluşturulup, geliştirilerek borçların ve alacakların kaydı, geri ödemeleri gibi işlemlerde yapılacak hatalar dolayısıyla oluşabilecek operasyonel risk en aza indirgenmiştir. Fakat diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, olağanüstü durumlarda kullanılmak üzere sistemlerin farklı bir bina da ya da yerde yedeği bulunmadığından bu konuda hala operasyonel risk mevcuttur.

Sonuç olarak, Türkiye'de borç geri ödemelerinin bütçe ve GSMH İçerisindeki büyüklüğü, stokun GSMH içerindeki payı ve sürdürülebilirliği gözönüne alındığında, borç maliyetlerindeki değişkenliğin kontrol altına alınabilmesi ve tahmin edilebilirliği önem taşımaktadır. Bu nedenle maliyeti etkileyen ölçülebilir mali risklerin ölçülmesi ve limitlerin belirlenmesi, düzenli olarak raporlanması ve kontrol altında tutulması gerekmektedir. Uluslararası uygulamalar da dikkate alınarak 2002 yılında Hazine Müsteşarlığınca bu konuda önemli adımlar atılmıştır.

Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

Borçlanma Kanunu'nun 17 inci maddesi ile "Kamu borç portföyü, Hazine garantileri ve Hazine alacakları ile ilgili her türlü analiz ve risk değerlendirmesini yapmak, ilgili diger Müsteşarlık birimleriyle işbirliği içinde borçlanma politika ilke ve stratejilerini belirlemek, uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarını hazırlamak, risk yönetimi kapsamında alınacak tedbirleri tespit etmek, uygulamayı değerlendirmek ve raporlamak" Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğünün görev tanımına eklenmiştir.

Kanunun yayımlanmasının ardından, borçlanma stratejisinin genel prensiplerini belirleyecek ve risk değerlendirmesini yapacak risk yönetimi biriminin, borç yönetiminin kurumsal yapılanmasına ilişkin uluslararası uygulamaları da gözönüne alarak, oluşturulma-

sını teminen Haziran 2002 sonuna kadar kapsamlı bir çalışma yapılması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, Mayıs 2002 ayının son haftasında Hazine Müsteşarlığının ilgili birimlerinin, Dünya Bankası uzmanlarının ve Belçika, Fransa, Macaristan Borç Ofisi yetkililerinin katıldığı bir uluslararası çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştayda yabancı uzmanlarla beraber kamu borç portföyünün yapısı, taşıdığı olası riskler ve yönetimi ile Hazine Müsteşarlığında risk yönetimine ilişkin etkin bir organizasyon yapısı oluşturulması konulan tartışılmış; diğer ülke uygulamaları ilgili uzmanlar tarafından aktarılmıştır.

Çalıştayda yapılan tartışmalar sonucunda,
* Kamu borç ve alacak portföyünün bir bütün olarak değerlendirilmesi ve risk analizlerinin bu kapsamda yapılması,
* Risk yönetimi biriminin yapacağı risk analizleri çerçevesinde belirleyeceği hedeflerin bağlayıcılığını temin etmek ve etkinliği arttırmak amacıyla üst düzey borç yöneticilerinin oluşturduğu bir komitenin de tanımlanmasının,
gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.
Çalıştay sonrasında ilk olarak Haziran 2002 tarihinde Risk Yönetiminden sorumlu Genel Müdür Yardımcılığının (Risk Yönetimi Birimi) oluşturulması ile birlikte Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün organizasyon yapısı değiştirilmiştir.
Eşanlı olarak;

* Borç ve risk yönetiminin hukuki alt yapısının oluşturulması,
* Bütünleşik borç ve risk yönetiminin oluşturulması çalışmaları,
* Borç ve risk yönetimine ilişkin analiz çalışmaları,
* Risk Yönetimi biriminde teknik kapasitenin oluşturulması çalışmaları,
başlatılmıştır.

Risk yönetimi biriminin faaliyetleri ile Borç Yönetim Komitesinin oluşumunu düzenleyen "Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" 1 Eylül 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ayrıca, 1 Eylül 2002 tarihli yönetmeliğe ilaveten risk yönetimi biriminin risk kontrol fonksiyonlarının güçlendirilmesini teminen 28 Ocak 2003 tarihli yönetmelik yayınlanarak yürürlüğe konmuştur[25].

Sözkonusu yönetmelik ile Borç Yönetimi Komitesi oluşturulmuş ve;
* Kamu borç ve risk yönetiminin ilkeleri,
* Borç Yönetimi Komitesi'nin görevleri,
* Risk Yönetimi Genel Müdür Yardımcılığının görevleri,
tanımlanmıştır.

Borç Yönetimi Komitesi ve Risk Yönetimi biriminin oluşturulması, görev ve sorumluluklarının bir yönetmelikle belirlenmesi, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde etkin borç ve risk yönetimini sağlayacak bir iç organizasyonun oluşturulmasına yöneliktir. Ancak, içsel bir organizasyonu sağlamanın yanısıra borç ve risk yönetimi politikalarının uygulamada bağ-

Hazine'nin web sitesinde yeralmaktadır.

layıcılıgının olması "sorumlu" ve "hesap veren" mercin net bir şekilde belirlenmesini de gerektirmektedir. Borçlanma Kanununun **4** üncü maddesi çerçevesinde devlet iç ve dış borçları ile alacaklarını yönetmeye Hazine Müsteşarlığı ve Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakan yetkilidir.

2002 Kasım ayından bu yana Borç'Yönetim Komitesi her ay toplanmaktadır. Komite, ilk iki toplantısında borç ve risk yönetimine ilişkin gelişmeleri değerlendirmiş, 2003 Ocak ayında da borç ve risk yönetimine ilişkin 2003 yılı hedeflerini karara bağlamıştır.
Risk Yönetimine İlişkin Yapılan Çalışmalar

Kurumsal düzenlemelerle eşanlı olarak Hazine bünyesinde risk yönetim kapasitesinin oluşumunda danışmanlık desteğine ihtiyaç duyulan konuların tespit edilerek bir genel şartlar dokümanı hazırlanmıştır.

Genel şartlar dokümanında risk yönetim kapasitesinin geliştirilebilmesini teminen;
* genel strateji ve hedeflerin belirlenmesi,
* koşullu yükümlülüklerin değerlenmesi ve yönetimi,
* risk yönetim araçlarının ve gerekli ölçütlerin tespiti,
* risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi,
konularında olmak üzere dört ayrı bileşende yabancı danışmanlık hizmeti alınması öngörülmüştür.

Birinci bileşende yapılan çalışmalarla kamu borç ve alacak portföyünün durumu, mevcut borçlanma ve alacak yönetimi stratejilerinin genel bir değerlendirmesi yapılarak portföyün taşıdığı riskler, mevcut uygulamadaki eksiklikler değerlendirilerek kısa ve orta vadede izlenmesi gereken borç ve risk yönetimi politika ve stratejileri belirlenmiştir.

İkinci bileşene ilişkin olarak veri yapısı, metodoloji ve koşullu yükümlülük portföyünün analizine yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Kredi garantileri ve yap-işlet-devret modeli kapsamında oluşabilecek riskleri tahmine yönelik olarak yedi ayrı model oluşturulmuştur.

Üçüncü bileşene ilişkin olarak ilk olarak konsolide bütçe iç ve dış borç portföyü döviz kompozisyonu, sabit ve değişken faiz kompozisyonuna göre ayrıldıktan sonra kur ve faiz varsayımları çerçevesinde 10 yıllık geri ödeme projeksiyonu çıkartılmıştır. Hazırlanan geri ödeme projeksiyonu dikkate olarak, 3 aylık dönemler itibariyle ve kümülatif olarak en düşük maliyet (en yüksek risk) ile en yüksek maliyeti (en düşük risk) veren borçlanma portföyleri ile bunların arasında kalan farklı risk ve maliyete sahip borçlanma portföyleri oluşturulmuştur.

Dördüncü bileşene ilişkin olarak da mevcut bilgi sistemlerinin incelenmesi ve iş tanımlarının değerlendirilmesinin ardından risk yönetimi sisteminin Hazine Müsteşarlığı bünyesinde hazırlanması yerine dışarıdan hazır yazılım satın alınarak mevcut borç yapısına göre geliştirilmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda bir yazılım satınalmmış ve veri sistemlerine entegrasyonu çalışmaları başlatılmıştır.

Dört ayrı bileşene ilişkin olarak yabancı danışmanlar raporlarını Aralık 2002 sonuna kadar hazırlayarak teslim etmiştir.

Yukarıda kısaca özetlenen teknik altyapının oluşturulması kapsamında yürütülen çalışmaların yanısıra;
* Borç portföyü bir bütün olarak analiz edilmek suretiyle, gayrisafi borç portföyünün döviz ve faiz kompozisyonu çıkartılmış; orta ve uzun vadeli ödemelerin döviz ve faiz kompozisyonu da çıkartılarak ödemelerin kur ve faizdeki değişmelere olan duyarlılık analizleri yapılmaktadır.
* Kamu net borç stoku hesaplanarak 2000 yılına kadar geriye doğru yürütülmüştür. 2002 yılından itibaren de çeyrekler itibariyle hesaplanmasına devam edilmektedir. Sözkonusu hesaplamanın düzenli olarak kamuoyuna açıklanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir..

* Orta ve uzun vadede borcun sürdürülebilirlik analizinin yapılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu çerçevede, reel faiz, büyüme, faiz dışı denge gibi değişkenlerin borç stoku üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir.
* Borçlanma Kanununun 4 üncü maddesi çerçevesinde borç yönetim raporu hazırlanmıştır. Raporun Nisan 2003 ayı sonu itibariyle yayımlanması hedeflenmektedir.
Halen bir yandan operasyonel çalışmaları yürütürken diğer yandan da yapılanma sürecini tamamlamaya çalışan risk yönetim biriminin 2003 yılsonu itibariyle bu süreci tamamlaması hedeflenmektedir.

IV- SONUÇ

Türkiye'de 2002 yılına kadar makroekonomik istikrarsızlık ve borç yönetimine ilişkin yaşanan süreçler sonucunda artan borç stoku, kamu mali yönetiminde disiplin ihtiyacını gündeme getirmiştir. Borçlanma Kanunu ile birlikte konsolide bütçe ve borç stokuna mali risk oluşturan bir çok probleme çözüm ve disiplin getirilmiştir.

Ayrıca, borç yönetiminde etkinliğin arttırılması için risk analizine dayalı borç yönetiminin geliştirilmesi için borçlanma kanunuyla yasal zemin oluşturulmuş ve 2002 yılının ikinci yansından itibaren risk yönetimine ilişkin kurumsal yapılanma gerçekleştirilmiştir. Kurumsal altyapının oluşturulması ile birlikte borç ve risk yönetimine ilişkin bir çok çalışma eşanlı olarak başlatılmıştır.

Risk analizine dayalı borç yönetiminin yapılması için atılan adımlar, kamu borç yönetiminde etkinliği doğrudan artırıcı gelişmelerdir. Ayrıca, borç stokunun taşıdığı risklerin yaratabileceği maliyetlerin ölçülmesi ve borç yönetim stratejilerinin bu çerçevede belirlenecek olmasının yanısıra borç yönetim uygulamalarının 2003 yılından itibaren kamu borç yönetim raporu ile üçer aylık dönemlerle kamuya duyurulacak olması, piyasalarda güven ortamını artırıcı unsurlardır. Kamu borç yönetiminde şeffaflığın artması ve piyasalarda güven ortamının sağlanması da belirsizliği, dolayısıyla faizler.üzerindeki risk pirimini ve toplam borçlanma maliyetlerini azaltıcı gelişmelerdir.

Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, borç idarelerinde borç ve risk yönetimine ilişkin çalışmalar ve kurumsal yapılanmanın 1990 yılından bu yana hem değişen piyasa koşullarına göre hem de kurumsal ihtiyaçlar çerçevesinde gözden geçirilerek geliştirildiği ve biçimlendirildigi görülmektedir.

Bu nedenle, ülkemizde henüz çok yakın tarihte uygulanmaya başlanan çalışmalar ve kurumsal yapılanmanın etkin ve istenilen düzeye getirilmesi belli bir süreç gerektirmektedir. Zaman içerisinde yapılan çalışmaların kalitesi arttırılacağı gibi kurumsal yapılanmanın etkinliği de yeni düzenlemelerle geliştirilebilecektir.

EK 1- PİYASA RİSKİNİN YÖNETİMİ İÇİN KULLANILAN TEKNİKLER

Süre, herhangi bir sabit getırili kıymetin faiz oranlarındaki değişimlerden kaynaklanan fiyat dalgalanmasının bir ölçüsü olup birden fazla süre ölçüm tekniği bulunmaktadır.
Borç yöneticileri tarafından daha sıklıkta kullanılan Macauley süresi, herhangi bir senet için yapılacak nakit ödemelerin bugünkü değerlerinin ağırlık alınmasıyla bulunan agırlıkı ortalama vadesi olup bir başka deyişle bir senedin faiz değişimlerinden etkilenme süresini göstermektedir. Borç stokunun süresinin hesaplanması için borç portföyünde yeralan her bir senedin süresi bulunduktan sonra portföy içerisindeki payları ile ağırlıklandırılmaktadır. Uzun "süre"li borç stoku kısa "süre"li borç stokuna kıyasla faiz oranlarındaki değişime daha az duyarlıdır. Uzun vadeli ve sabit faizli bir borç portföyü'nün süresi kısa vadeli ve değişken faizli bir borç portföyünün süresinden daha uzundur.

Bazı OECD ülkelerinde borç portföyünün süresi için belli bir aralık belirlenmekte; böylece, sürenin belli bir vadenin altına düşmemesi borç itfalanndaki değişkenliği sınırlamakta, belli bir vadenin üzerine çıkmaması ise maliyetin belli bir düzeyin üzerinde olmasını engellemektedir. Ancak süre analizi borç portföyünün faiz oranlarındaki değişime olan duyarlılığını göstermekle beraber nicelik boyutu hakkında bilgi vermemektedir.

Senaryo analizi ise belli bir borç portföyünün veya farklı borç portföyü alternatiflerinin çeşitli kur ve faiz senaryoları altında getireceği maliyetlerinin ölçülmesi tekniğidir. Böylece, borç idarelerince farklı portföylerin getirebileceği maliyetler kıyaslanabilmekte, taşıyabilecekleri risk düzeyleri gözönüne alınarak yapılan senaryo analizleri çerçevesinde belirlenen en uygun borç portföyüne ulaşabilecekleri borçlanma politikaları izlenmektedir. Risk altındaki değer yöntemi bir portföyün değerindeki değişkenliğin ölçülebilmesi amacıyla geliştirilmiş olup bir portföyün risk altındaki değeri sözkonusu portföyün belli bir dönem boyunca piyasa değerinde olabilecek en fazla azalmayı göstermektedir. Portföyün risk altındaki değeri, portföyün piyasa değerini etkileyen faiz ve kur gibi değişkenler ile bu değişkenler arasındaki etkileşimin portföyün üzerindeki etkisinin tahmini yöntemiyle hesaplanmaktadır. Portföyün değerinin istatistiksel dağılımı yapılmakta, ortalama değer ve Standard sapması bulunmakta, belli bir güven aralığı içerisinde portföyün alabileceği değer ya da değerindeki en fazla azalma tutarı bulunmaktadır[26].

[26] Bahbek, E. 2001

Ancak, borç portföyünün risk altındaki değer analizinin risk ölçüm tekniği olarak kullanılması, borç portföyün kısa bir süre içerisinde yeniden yapılandırılacağı durumlar için uygun olduğundan daha çok ikincil piyasalarda aktif bir şekilde alım-satım yaparak ya da birincil piyaslarda geri alım, değişim ve takas ihaleleri yaparak borç portföylerinin yapısını değiştiren borç yöneticileri tarafından kullanılmaktadır.

Aktif bir şekilde portföylerinin yapısını değiştirmeyen **borç** yöneticileri bu tekniği daha çok mevcut portföylerinin farklı yapıdaki borç portföylerine kıyasla fırsat maliyetinin ölçümü amacıyla kullanılmaktadır. Örneğin, belli bir borç portföyünün piyasa değerindeki artış, sözkonusu portföyün yatırımcıya getirişinin dolayısıyla borç idaresine olan maliyetinin o günkü piyasa koşulları altında yüksek olduğunun bir göstergesidir.

Aktif portföy yönetimi yapmayan borç idareleri tarafından risk ölçüm tekniği olarak daha çok risk altındaki maliyet analizi kullanılmaktadır. Risk altındaki maliyet analizinde çeşitli faiz ve kur senaryoları geliştirilmekte; gelecekte yapılacak borç ödemeleri geliştirilen bu senaryoların gerçekleşme olasılığına bağlı olarak tahmin edilmeye çalışılmaktadır[27]. Bütçe dönemi gibi belirli bir dönem için faiz ödemelerinin olasılık dağılımı çıkartılmakta, ortalama değer ve **Standard** sapması hesaplanarak belli bir güven aralığı İçerisinde maksimum maliyet, yani faiz ve kur riski hesaplanmaktadır. Bunun yanısıra, modelde verim eğrisi varsayımı yapılmakta ve ileride gerçekleştirilecek borçlanmaların da sözkonusu verim eğrisinin gösterdiği faiz oranlarından gerçekleştirileceği varsayılmaktadır.Alternatif borçlama pokakalarının getireceği ek faiz ve kur maliyeti bu çerçevede hesaplanarak, sözkonusu politikaların performansları kıyaslanmaktadır.

Risk altındaki maliyet tekniği Danimarka Merkez Bankası tarafından geliştirilmiştir. Bu analiz çerçevesinde 2000 yılında farklı vade yapısına sahip 4 ayrı borçlanma politikasının 2500 farklı senaryo altında 10 yıllık dönemde yaratacağı maliyetlerinin olasılık dağılımını yapmış; ortalama maliyet ve bu maliyetlerden sapma oranları ile belli bir güven aralığı içerisinde oluşabilecek en fazla maliyet hesaplanmıştır[18].

Birçok borç idaresi tarafından risklerin tanımlanması ve ölçülmesi sonrasında piyasa riskinin istenen düzeyde tutulması için borçlanma politikaları ve borç stokunun risk yapısı seçilen risk ölçüm teknikleri ile sürekli olarak takip edilmekte ve raporlanmaktadır. Borçlanma politikaları istenilen risk düzeyinde kalınacak şekilde belirlenmekte ve gerektiğinde değiştirilmektedir. Ancak, belirlenen politikalar çerçevesinde yapılacak borçlanmalarla portföy ancak belli bir zaman diliminde istenilen risk yapısına ulaşacaktır. Bu nedenle birçok borç idaresi, takas, değişim ve geri alım ihalelerini kullanarak ve ikincil piyasalardan alım satım yaparak borç portföylerinin yapısını istedikleri yönde değiştirmektedirler. Ayrıca, gelişmiş borç idareleri uluslararası piyasalarda faiz ve kur takası İşlemleri, vadeli işlem sözleşmeleri gibi türev enstrümanları kullanarak değişen piyasa koşullarına göre portföylerinin taşıdığı piyasa riskini kontrol altına alabilmektedirler.

[27] Danmarks Nationalbank, "Danish Government Borrowing and Debi" 2000

[28] Balıbek, E. 200]

Bazı borç idareleri ise, piyasa riskini kontrol altına almak için ölçüt portföy uygulamasına gitmektedirler. Ölçüt portföy, borç idarelerinin karşı karşıya oldukları çeşitli riskler için oluşturdukları risk tolerans limitlerinin toplulaştınlmış bir şekilde ifade edilmesini sağlayan varsayımsal bir portföy yapısıdır. Ölçüt portföy risk yönetim amaçlarını içeren bir portföy yapısı hedefi olup bir risk yönetim tekniği değildir. Ölçüt portföyün vade, faiz ve döviz kompozisyonu borç idarelerinin ileride gerçekleştirecekleri borçlanma stratejilerine bir çerçeve oluşturmakta ve borçlanma performansı ölçüt portföy ile kıyaslanmaktadır. Kıyas teşkil etmesi nedeniyle ölçüt portföyün çeşitli koşullar altında öngörülen performansının alternatif portfföylere kıyasla daha iyi olması; ayrıca ölçüt portföyle oluşturulan borçlanma yapısının ise gerçekçi ve piyasa koşulları çerçevesinde uygulanabilir olması gerekmektedir.

EK 2- KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNE İLİŞKİN KANUNLA GELEN DÜZENLEMELER

Nisan 2002'de yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanının Düzenlenmesi **ve** Borç Yönetimi Hakkında Kanun (Borçlanma Kanunu) kamu mali yönetimindeki temel yasalardan birisidir. Kanunla mali disiplin, şeffaflık, kamu borç ve alacak yönetiminde etkinliğin arttırılmasına yönelik olarak önemli düzenlemeler getirilmiştir:

Borçlanma otoritesinin belirlenmesi: Uluslararası uygulamalarda olduğu gibi, sadece ic ve dış borçlanma ile sınırlı kalmadan Hazine garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarını değiştirmeye, hibe almaya ve vermeye, kamu kurum **ve** kuruluşlarına ikraz vermeye ve kapsamda oluşan Hazine alacaklarını yönetmeye Hazine'den sorumlu Bakan yetkili kılınmıştır. Böylece, Türkiye Cumhuriyeti adına mali yükümlülük yaratacak işlemlerin tek bir yetkili otorite tarafından yürütülmesi sağlanarak mali disiplin ve borç yönetiminin hesap verilebilirliğine önemli bir katkı sağlanmıştır.

Borçlanma mevzuatının tek çatı altında toplanması: Kamu adına mali yükümlülük yaratan işlemlerde tek bir yetkili makamın belirlenmesinin yanısıra dağınık bir yapıya sahip olan kamu borçlanma mevzuatının borçlanma kanunu ile tek bir çatı allında toplanması, kamu borç ve alacaklarına ilişkin kavramların açıklığı kavuşturulması ve düzen getirilmesi kamu borç yönetiminde etkinliği arttırmıştır.

Borçlanma ve garanti limiti: Borçlanma Kanunuyla, daha önce bütçe kanunlarıyla belirlenen borçlanma **ve** garanti limitleri yeniden düzenlenmiş; ikrazen ihraç edilen iç borçlanma senetleri borçlanma limitine dahil olmamakla beraber sözkonusu senetlere ilişkin limitin her yıl bütçe kanunu ile belirlenmesi hükmü getirilmiştir.

Borçlanma limiti daha önce % 15 oranında arttırılabilirken bu oran Kanunla % 5 e düşürülerek yetki Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Ayrıca ek bütçelerle borçlanma limiti değiştirilebilirken, borçlanma kanunu limitin değiştirilmesi engellenmiştir.

Daha önce garanti limiti sadece yerel yönetimlere ve KİT'lere sağlanacak Hazine garantili kredi miktarı üzerine bir üst sınır getirirken Kanunla beraber yap-işlel-devrel projeleri

kapsamında sağlanacak garantiler de limite dahil edilmiştir. Granti limitinin tutan her yıl ilgili yıl bütçe kanununda yer alacak madde ile belirlenmektedir.

Dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesi: Kanun düzenlemelerinden önce yatırım harcamaları için yapılan dış proje kredi kullanımları bütçe dışında izlenerek, bütçe finansmanında yeralmamıştır. Mali disiplini bozucu etkileri nedeniyle sözkonusu kaynakların, uluslararası uygulamalarda olduğu gibi, kullanımdan önce bütçeleştirilmesini öngörülmektedir.

Garantisiz Kamu Dış Borçlarına İzin Verilmesi: Hazine garantisini haiz olmasa bile kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışından sağlayacağı her türlü mali imkan Hazine Müsteşarlığın iznine tabi tutulmuştur. Ayrıca herhangi bir kurumun diğer kurum lehine vereceği garanti için Hazine Müsteşarlığın den izin alma zorunluluğu getirilmiştir.

Risk hesabı uygulaması: Garantiler kapsamında ortaya çıkan yükümlülüklerin Hazine tarafından yerine getirilmesi sonucunda nakit ve borç yönetiminde yaşanan aksamaların giderilmesi amacıyla sözkonusu yükümlülüklerin karşılanacağı bir risk hesabı oluşturulmuştur. Risk Hesabı Merkez Bankası nezdinde açılan Hazine'ye ait bir banka hesabıdır. Hesaptan ödemeler hesabın kendi gelirleri ile yapılmakta olup, kaynaklarını ikraz ücretleri, garanti ücretleri, kuruluşlarca yapılan geri ödemeler, hesap bakiyesine işletilen nemalar ve bütçeden yapılan aktarmalar oluşturmaktadır. Hesabın oluşturulması ile bir yandan nakit ve borç yönetiminde etkinliğin artırılması, diğer yandan da bugüne kadar bütçe dışında yapılan üstlenimler nedeniyle TBMM'nin bilgisi dışında olan ve garantilerden doğan yükümlülüklerin bütçe içinde izlenmesini amaçlanmaktadır.

Borç Yönetimi Raporu: Kanunla ilgili bütçe yılında sağlanan iç ve dış finansman imkanları, sağlanan Hazine garantileri, risk hesabı işlemleri, alınan ve verilen hibeler, dış borç devir ve ikrazına ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin bilgilerin yer aldığı Borç Yönetim Raporunun üçer aylık dönemler itibariyle. Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığına, Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa, Maliye Bakanlığına, Sayıştay Başkanlıgı'na ve DPT Müsteşarlığına gönderilmesi hükme bağlanmıştır.

TBMM'nin bilgilendirilmesi: Hazine'nin bağlı olduğu Bakan'ın özel gündemle yapılacak toplantıda yıldan bir defadan az olmamak üzere TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmekle yükümlüdür.

Borç ve alacak yönetimine ilişkin ilke ve esasların belirlenmesi: Kanunla uluslararası uygulamalara paralel olarak borç ve alacak yönetimine İlişkin ilke ve stratejilerin genel çerçevesi tespit edilmiştir.

Bu kapsamda finansman ihtiyaçlarının, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyet ve makul düzeyde bir risk oranı çerçevesinde karşılanacağı (Md. 12) ve borçlanma stratejisinde mevcut risklerin izleneceği ve değerlendirileceği (Md.12 ve Md. 17/A), aktil risk yönetimi yapılacağı (Md. 12 ve Md.17/A), devlet borçlanma kağıtları için etkin bir piyasa oluşturulacağı (Md. 12) şeffaflık ve hesap verilebilirliğin esas alınacağı (Md. 14)

ve devlet adına tekbir borçlanmaya otoritesinin mevcudiyeti (Md.4) gibi hususlar hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

Risk Yönetimi: Faiz ve döviz kurlarındaki dalgalanmalar kamunun borçlanma maliyetlerini önemli ölçüde etkilemekte, Hazine garantileri, Yap-İşlet-Devlet anlaşmaları gibi koşullu yükümlülükler kamunun borçlanma ihtiyacı üzerinde belirsizlik yaratmaktadır. Bu çerçevede, borç yönetiminin söz konusu risklerden etkilenme ölçüsünün kontrol akına alınabilmesi için kamu borçlanmasına ilişkin risklerin tespit edilebilmesi ve borçlanma politikalarının bu riskler göz önüne alınarak oluşturulması gerekmektedir. 4749 sayılı Kanun ile aktif bir risk yönetimi stratejisinin uygulanması ve kamunun karşı karşıya kaldığı koşullu yükümlülüklerden doğabilecek etkilerinin sınırlanmasına yönelik önlemlerin alınması ilkesi benimsenmiştir.

Hibe alma ve verme: Türkiye Cumhuriyeti adına hibe alma ve vermeye ilişkin olarak yetersiz olan yasal altyapının güçlendirilmesini teminen gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda AB'den sağlanacak hibeler dışında Türkiye Cumhuriyeti adına savunma ve güvenlik amaçlı olanlar hariç her türlü hibenin alınmasında Hazinenin bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Verilecek hibelerde ise Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Kısa Vadeli Borçlanma: 2001 yılında yeniden düzenlenerek yürürlüğe giren Merkez Bankası Kanunu ile Hazinenin kısa vadeli avns kullanuım imkanına son verilmiştir. Bu nedenle, nakit hareketlerindeki uyumsuzluktan kaynaklanan kısa vadeli nakit açıklarının finansmanı ve nakit yönetiminde etkinliğin artırılması amacıyla, tutar yılı bütçe ödeneklerinin % İİ tutarında para piyasalarında nakit işlem yapma olanağı sağlanmıştır.

Nakit fazlalarının nemalandırüması: Hazine hesaplarında oluşacak nakit fazlalıklarını değerlendirmek amacıyla Merkez Bankası aracılığıyla nemalandırılmasına yönelik düzenleme yapılmış olup, nemalandırılacak tutar yılı bütçe ödeneklerinin % 1'i ile sınırlandırılmıştır.

Vadesi geçmiş Hazine alacaklarının tahsili: Vadesi geçmiş Hazine alacaklarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usûlü Hakkında Kanun hükümleri uyannca tahsil edilmesine olanak sağlanmıştır. Ayrıca, ikrazen kullandırılan kaynakların vade tarihinde tahsilatının sağlanması amacıyla borçlu kuruluş nezdinde borç ödeme hesabı oluşturulması ve Hazine'nin borçlu kuruluşlar nezdinde yapacağı denetleme ve bilgi taleplerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Uzlaşma müessesesi: Geçici madde ile Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle mevcut bulunan Hazine alacakları karşılığında hesaplanan gecikme faiz ve cezaları, tahsil kabiliyetinin artırılmasını teminen bir defaya mahsus olmak üzere uzlaşmaya tabi kılınmıştır. Uzlaşma sağlanması amacıyla Hazine Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanının Onay'ı ile oluşturulan Uzlaşma Komisyonu ile borçlu kurum ve kuruluşlar arasında yapılan görüşmeler 13.12.2002 tarihi itibariyle tamamlanmış bulunmaktadır.

KAYNAKÇA:

1. IMF, Worldbank " Guidelines for Public Debt Management" February 2001
2. IMF, Worldbank " Guidelines for Public Debt Management: Accompaning Document" November 2002,
3. "OECD Public Debt Markets-Trends and Recent Structural Changes" OECD Yayınları, 2002,
4. Blommestein, Hans; Secretary to OECD Working Party, "Overview of Trends and Recent Changes in the Structure of OECD Public Debt Markets and Debt Management Operations" Debt Management and Government Securities Markets in the 21th Century, OECD Yayınları, 2002,
5. Kreiner, Signe; Danmarks National bank "Overview of Policy Objectives and Characteristics of Public Debt and Debt Holdings" Debt Management and Government Securities Markets in the 21th Century, OECD Yayınları, 2002,
6. Financial Markets Division of Department of Finance of Canada, "Risk Management Practices Concerning Assets and Liabilities of Debt Managers in OECD Countries" Debt Management and Government Securities Markets in the 21th Century, OECD Yayınları, 2002,
7. Kalderen, Lars; Blommestein, Hans; "The Role and Structure of Debt Management Offices" Debt Management and Government Securities Markets in the 21th Century, OECD Yayınları, 2002,
8. Brixi Polackova H. , Schick A. "Government at Risk-Contingent Liabilities and Fiscal Risk", Dünya Bankası ve Oxford Üniversitesi yayınları, 2002,
9. Danmarks Nationalbank, "Danish Government Borrowing and Debt" 2000,
10. Kappagoda, Nihal; "Institutional Framework for Public Sector Borrowing" UNITAR Training Proggrammes in the Legal Aspects of Debt and Financial Management, 2002
11. Balıbek, Emre; " İç borçlanmada Risk Yönetimi- Türkiye İrdelemesi" Hazine Uzmanlık Tezi, 2001,
12. Cangöz,Coşkun; Hazine Müsteşarlığı "Kamu Mali Yönetiminde bir Risk Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler" V Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu, Balıkesir Üniversitesi, 8-11 Kasım 2001,

Nilgün PEHLİVAN: Hızlı bir şekilde sıkıştırılmış sunuşum bu kadar. Kaç dakika oldu, bilmiyorum ama süre süremi aştıysam özür dilerim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Ben söyleyeyim size, yirmi iki dakika oldu. Beş dakika daha az kullandınız, Sayın Palamut'tan. Bu da bir kazançtır. Bir beş dakikada son konuşmacı bize ikram ederse, sorulara vakit kalacak.

Sayın Pehlivan'ın sunuşundan da görmüş olduğunuz gibi, Türkiye'de borçlanma teknikleri inceliyor, ama borç stoku kalınlaşıyor. Bakalım bu nereye varacak. Şimdi son söz bu oturum da "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması" konusu üzerinde konuşacak olan Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kürşat Yerlikaya, Atatürk Üniversitesi, Erzincan Hukuk Fakültesi, Maliye Bölümü. Buyurun.

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kürşat YERLİKAYA: Sayın Başkan'ım teşekkür ediyorum ve tüm katılımcılara saygılarımı sunuyorum. Konuşmama geçmeden önce üzerimde emeği olan hocalarımız rahmetli Prof. Dr. Adnan Tezel ve Prof. Dr. Halil Nadaroglu'nun aziz hatıralarına saygılarımı ve rahmetlerimi arz ediyorum.

TÜRKİYE'DE YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ
ve
KAMU BORÇLANMASI

Yrd.Doç.Dr. Körsat YERLİKAYA*

GİRİŞ

Türkiye'de kamu borçlanması Osmanlı Devletinden beri hep önemli bir sorun olarak devam ede gelmiş ve günümüzde de bilhassa son 1990'h yıllardan sonra ağırlığını artık katlanılmaz hale getirmiş bulunmaktadır. Bugünkü borç yapımıza bakıldığında yuvarlak rakamlarla 2003 yılı verilerine göre iç ve dış toplam borcunun USD bazında 220 milyarı aştığını, bunun yaklaşık 127.477 milyar USD'nin[1] dış borcu oluşturduğunu ve geriye kalan bakiye yaklaşık 100 milyar USD'nin de iç borcunu[2] oluşturduğu görülmektedir. Diğer taraftan Hazine Müsteşarlığının yayınladığı verilere göre 2001 yılının GSMHsı "176 483 953 (milyar) TL" olarak açıklanmakta ve Toplam Stok / GSMH = % 69.2 olarak kesinlik kazanmaktadır[3].

Tabii ki kamu borçlanmasının neden böyle bir artış gösterdiğinin, iç ve dış borç stokunun bütçe bakımından neden bu kadar çevrilemez halde olduğunun nedenleri maliye ve ekonomi bilim adamları ve bürokrat ve teknokratlarınca sergilenmiştir. Tabii ki bunda kamu maliyesi disiplininin bozuk olması, yeterince sanayileşmemi? ve kurumsallaşmamış bir ekonomi, demokratik sistemin yeterince oturmamış olması ve hükümetlerin popülist politikalar gütmesi, terörle mücadele ve savunma harcamalarının ülkemiz bazında çok yüksek olması, yeterli bir vergi sisteminin olmaması ve bu bağlamda kayıt dışı ekonominin yükselen bir trend içinde olması, diğer taraftan 1980'li yıllardan sonra terk edilmeye çalışılan devletçi ekonomi zihniyetinin terk edilememesi ve özelleştirme faaliyetlerinin yetersizliği mukabilinde hızla büyüyen kamusal harcamalar v.s. sayılabilir.

*** Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi**

[1] httpyAvww.hazine.gov.tr/stat/tip7.htm. (Siteden Alınma Tarihi: 11.03.2003)
Tablo I/A Dış Borç Stokunun Profili
2003-Ql: 117.620 OMillion USD)
2003-Q2: 125.726 (MİIlion USD)
2003-Q3: 127.477 (Million USD).

[2] hUByAvw.ha2ine.gov.üystat/2003v111ik-bon:.htm. fSiteden Alınma Tarihi: 11.03.2003)
Tablo 8: Yıllar itibariyle Iç Borçlanma Durumu (1995-2003)
Iç Borç Stoku: 155 359 098 (Milyar TL). (Bu rakam USD ye tahvil edilirse yaklaşık 100 milyar USD'ye denk geliyor.).

[3] http://www.hazme. gov. tr/stai/2002stnk-gnp.htm (Siteden Alınma Tarihi: 11.03.2003).
Bu dönemde henüz 2002 verileri yayınlanmamıştır.

Bu çalışmada ele alınmak istenen konu Türkiye'de YİD modelinin kamu borç stoku içindeki payıdır. Esasında pek fazla bilinmemekle veya akla gelmemekle beraber Türkiye'de kamu borç stokunun artışında Yap-İşlet-Devret modelinin çeşitli şekillerde etkileri bulunmaktadır. Daha önceleri gündeme gelmeyen bu konu 1999 yılında Türkiye ve IMF arasında düzenlenen yardım programının projeksiyonu içerisinde IMF, YİD Modeli çerçevesinde verilen hazine garantilerinin tehlikeli boyutlara vardığı uyarısında bulunarak gerekli önlemlerin alınmasını tavsiye etmiştir. Esasında DPT'nin önünde bekleyen YİD proje stokunun 30 ile 40 milyar USD civarında olduğu ve bilhassa yabancı sermayenin ülke riski ve politik risk faktörlerinden dolayı hazine garantilerini mutlak anlamda istemeleri ve bu bağlamda yerli sermayenin de bu eğilimde olduğu, diğer taraftan YİD şirketlerince üretilen mal ya da hizmetlerin "tek alıcı" niteliğinde "ilgili kamu idaresine satılmasını düzenleyen "off-take agreement" sözleşmeleri ve son olarak YİD sözleşmelerinin Türkiye çıkarlarını koruyacak nitelikte yeterliliğe sahip olmaması durumunda ve bu bağlamda ortaya çıkacak anlaşmazlıklarda "tahkim" gibi yargılama hukukundan kaynaklanması muhtemel gözüken veya böyle bir riski bünyesinde barındıran "tazminatlar" da dolaylı ve potansiyel anlamda her zaman kamu borç stokunu artırıcı etmenler olarak tesbit edilmektedir!

Bu durumda Türkiye'de YİD modelinin iç ve dış kamu borçlanması yekunu üzerinde etkileri üzerinde irdeleme yapılırken;

a. YİD modeli çerçevesinde verilen hazine garantileri
b. YİD modeli çerçevesinde yapılan "off-take agreement" yani "tek alıcı sözleşmeleri" ve bundan kaynaklanan ve kaynaklanma şansı her zaman için potansiyel olarak var olan projeler (Örneğin İzmit Su Projesi)
c. YİD sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda yargılama yolu olarak tahkim hukukunun geçerli olması ve bu çerçevede verilen kararlar sonucunda kesinleşen tazminatların yine hazineye ödenmek üzere geri dönmesi ve bu hususun Türkiye'de borç stokunun artırıcı potansiyel bir riske sahip olması

Tabii ki hususlar araştırılırken ortaya konulan sorunlarla beraber naçizane çözüm önerileri de sunulacaktır.

Ancak bu sorunların İrdelemesine girmeden önce YİD modelinin genel bir tanıtımı ve uygulamaları hakkında bir bilgi vermek yararlı olacaktır. Bunu takiben Türkiye'de Kamu Borçlanmasının yapısı ve bileşenleri hakkında istatistiki bilgiler vermek ve yine toplam kamu borç stoku içerisinde YİD modelinden kaynaklanan borç yükünü vermek te anlamlı olacaktır. Bu aşamalardan sonra yukarıda bahsedilen sorunlara değinilecektir.

[4] Bkz. Gökhan Kıirsat Yerlikaya, Yap-İşlet-Devret Modeli, Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme, (Yayınlanınız Doktora Tezi), Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık. ISBN 975 347 467 Q, Ankara, 2002.

I. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ

Yap-İşlet-Devret Modeli Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra Başbakan Turgut Özal ile görkemli bir giriş yapmış ve literatürde "Ozal Formula" olarak ta isim yapmış[5], daha sonraları yasal bir alt yapıya kavuşturulmuş ve kamusal yatınm alanında işlerlik kazanmış[6] bir finansman modelidir[7]. "Yap", "İşlet" ve "Devret" kelimeleri birer anahtar kelime niteliğinde olup güçlü ve sihirli bir imaj etkinliğine sahip olmuşlardır. Esasında bu modelin sihirli olan tarafı kamunun yapması gereken yatırımların ve yerine getirilmesi gereken hizmetlerin bu model vasıtasıyla bir sözleşme çerçevesinde özel sektör tarafından yapılması ve karşılığında belli bir süre, projeyi gerçekleştiren özel sektör tarafından kar amaçlı işletilmesi ve en nihayetinde ilgili kamu idaresine devredilmesi oluşturmaktadır[0]. YİD modeli, kamunun yapması gereken altyapı yatırımlarının finansmanında da dış proje kullanımına büyük ölçüde alternatif oluşturduğunu söylemek mümkündür[9]. YİD modelinin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde sağladığı bu finansman kolaylığı, onun, üçüncü dünya ülkelerinde kolayca benimsenmesine neden olmuştur[10]. Nitekim DPT'nin yatırım politikalarında[11] en son VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu planın ruhuna uygun olarak YİD modelinin kullanılmaya devam edileceği bildirilmektedir[12].

Türkiye'de YİD modeli ilk olarak 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Flakkında Kanun" ile 4 Aralık 1984'te uygulama alanı bulmuştur[13]. Daha sonra 28 Mayıs 1988 tarihinde çıkarılan 3465 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme

[5] AMcrna/N.J. Smith, BOOT Project Tendcrs: VVorked Exatnples, ISBN 0 9521041 0 5, 1993, s.2; Charles Vvalkcr / Adrian J. Sırıktı, Privaıized ıınfrasiructuıe: the Build Operate Transfer approach, First Publishcd. Thoııas Telford Pııblicaıions, ISBN 0 7277 2053 8, 1995, s.4; M.M. Kıımarasvvarıy / X.Q. Zhang, ***"Gıvernmentai Role*** in ***BOT-led infra^trıı.turedevelojımr.nt",*** International Journal of Project Management 19 (2001). s.l.

[6] Shoı Qiıg / Robert L.K. Tiong/ S.K. Ting/ D. Ashley. ***"F.valuatİon and Management of Political Rishs in China's BOT Projects***", Journal uf Construction Engineeringand Management, May/June 2000, s.242.

[7] Ancak hu model daha sonra özel sektörde de yaygın olarak kullanılmaya haşlanıılşUT.

[H] K.T. Yco / L.K. Tiong, ***"Positive*** Management ***of diffe.re.nc.es for risk reduetion in BOT projects",*** International Journal of Projeci Management 18, (2000), s.257.

[y] Volkan Erkan. ***"D\s Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının*** Gelişimi ve ***Değerlendirilmesi"*** (1988-1997). Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, İktisadi Sektörler vc Koordinasyon Genel Müdürlüğü Proje. Yatırımları Değerlendirme vc Analiz Dairesi, Ankara, Haziran, 1999 s.31, (http://ckutup.dpt.gmui/yaiinm/erkaıv/d iskredi.pdf).

[10] VValker/ Smith, s.5.

[31] Profiles of Tuıkish Public Sector Projects for Foreigrı Fmdirıg, 2000..., (http://ekmup.dpt.gov.tj/psfV2000/pieface.hUiil), (31.01.2003), s.l.

[12] Kamu Yatırım Stratejisi, (www.dpt..gov.tr/kanıuyat/straieji.html), (31.01.2003), s.2.

Meüı Günday, ***"Uluslararası Tahkim Alanında Türkiye'de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler",*** Türkiye (. uıı-huriycıi Merkez Bankası, insan Kaynakları Genel Müdürlüğü Eğitim Müdürlüğü, (www.rcnih.gov. t r/ye ıii/evds/yayin/kitaplar/kitap2/ulustahkmalan.doc). (internetten alındığı tarihti9.03.2003), s.186.

Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun"u ile ilgili alanlarda denenmeye çalışılmış ve bu kanunlar çerçevesinde bazı işler verilmiş ancak bunlar daha sonra 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun"un kapsamına alınmıştır. Yine bu dönemde 3996 sayılı Kanunun uygulama usul ve esaslarını düzenleyen 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Karan da çıkarılmış bulunmaktadır.

YİD modeli 3996 sayılı Kanun'un 3/a ve 94/5907 sayılı BKK'nın 3/b maddelerinde şöyle tanımlanmaktadır: "İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesidir[1]!"

3996 sayılı Kanun'un 2. maddesi modelin uygulama alanlarını ve kapsamını belirlemektedir. Buna göre modeli; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu (Yine tuzlu sulardan temiz içme suyu projelerinde de kullanılabilmektedir[15].), arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti[16], maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yer altı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırını ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında kullanmak mümkündür. Esasında bu hizmet alanları KİT'ler dahil kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilmektedir[17]. Ancak kamu finansmanının yetersiz kalması, bu hizmetlerin, 3996 sayılı Kanunun belirlediği usul ve esaslar dahilinde YİD modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin ve yabancı şirketlerin görevlendirilmesini öngörmektedir[18]. Yani model asıl olarak yatırım tutarı büyük miktarlara ulaşan alt yapı projelerinin gerçekleştirilmesini sağlamak istemektedir[19]. YİD modeli çerçevesinde verilecek kamu hizmeti için Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşme yapılmakta[20] ve bu sözleşmenin süresi en fazla 49 yıl olabilmektedir[21]. Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumludur. Bu sözleşmede öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde idarenin ugrayaca-

[14]Yerlikaya, s.25.

Maarten Wolfs / Shaıe Woodroffe, *"StructurİNg and financing international BOOfBOT desalinalion proje.cts",* Desalination 142 (2002), S.10M06.

16 Bu ibare 4493 sayılı Kanunun 1. maddesi ile eklenmiştir. Yürürlük 22.12.1999.

1^ 3996 sayılı Kanun, m.1.

[18] 3996 sayılı Kanun, m.2.

1^ Osman Yılmaz, Yap işlet Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Eylül 1996, s.]0.

[20] 3996 sayılı Kanun, m.5.

[2^]3996 sayılı Kanun, m.7.

gı zararın tazminine ilişkin hükümler sözleşmede yer alır[21]. Üretilecek hizmet ya da malların karşılığı ödenecek olan ücretler yani hizmetten yararlanacak olandan alınacak olan ücretler idarenin bağlı veya ilgili olduğu Bakanlık tarafından belirlenecektir[23]. Yine bu model çerçevesinde, mülkiyeti kamu idaresine ait olmak şartı ile görevlendirilecek şirket lehine kamulaştırma yapılabilmektedir[24]. Ayrıca idare tarafından görevlendirilen şirketlere kredi, üretilen mal ya da hizmeti satın alma gibi çeşitli garantiler de verilebilmektedir[25].

Modelden beklenen yararlar şöyle sıralanabilir. YİD modeli yeni ve ek finansman kaynakları yaratması (financial additionality), ileri teknoloji transferi ve eğitim sağlaması, hangi projelerin daha verimli ve fizibıl olduğunu özel sektörün daha iyi bileceği kanısından dolayı yatırımlarda etkinlik sağlanacağı ve bu vesileyle söz konusu yatırımın kamu ve özel sektör arasında yapılması hususunda değerlendirme ölçütü sağlayacağı (benchmark) ve özelleştirmeye yardımcı olacağı gibi hususlardan dolayı cazip bulunmaktadır. Modelin dezavantajları da güçlü tezlere sahip bulunmaktadır. Esasında konuyu özelleştirme bakımından ele aldığımızda, YİD modelinde süre sonunda kamuya devir durumunun olması modelin özelleştirmeye tezat teşkil ettiği görülmektedir. Diğer taraftan modelin dünya genelinde yeni olması, ulusal hukuk yapılarından kaynaklanan potansiyel sorunların olması, modelin işlemesinde karmaşık ve uzun bir sürecin olması, ülke ekonomisinden ve siyasal düzeninden kaynaklanan ekonomik ve politik riskin olması, doğal tekellerin çok uzun süreliğine piyasaya devredilmesi ve bu ilişki içerisinde devletin yerine getirmesi gereken kamu hizmeti/kamu yararı kavramı ile özel sektör tekeline bırakılan imtiyazın kar amacı gütmesi ve arada ortaya çıkan amaç çatışması bulunmaktadır. Diğer taraftan modelin dünya genelinde de yeni olması ve bu sebeple uzun vadede ne gibi sorunlara sebebiyet verebileceği endişesi duraksama yaratmaktadır. Yine kamu idaresi ile özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılan garanti sözleşmeleri örneğin kredi ve satın alma sözleşmeleri ülke hazinesi üzerinde potansiyel bir yük yarattığı belirtilmektedir. Bu sebepten ötürü girilen bu maliyet ve külfet ile elde edilecek yarar arasında arzu edilen sosyal faydanın gerçekleşip gerçekleşemeyeceği ayrı bir merak konusu olarak beklemektedir.

3996 sayılı Kanunun 3. maddesinde bahsedilen şirket "imtiyazlı şirket" (concessionairc) olup ilgili projenin finansmanını, dizaynını, inşasını, işletmesini ve belirlenen süre sonunda da ilgili kamu idaresine devrini yerine getirmektedir[26]. Bu bağlamda ilgili kamu idaresi ile özel hukuk hükümlerine göre anonim şirket statüsünde kurulmuş bir sermaye şirketi ile bir sözleşme imzalanmaktadır ki yerli-yabancı YİD yazınında[27] bu sözleşmeye

[22] 3096 sayılı Kanun, m.6.

[23] 3996 sayılı Kamın, **III8**.

[24] 3996 sayılı Kanun, mi 0.

[25] 3996 sayılı Kanun, m. İL

[26] Paııayolis F Diamaııdis / George P. Diacogiannis, ***"Social Appraisal of The Btıilt-Opr.rate.-Tntısfcr Parjctts of*** PııMıY Omıed ***Utility Industries in Comparison to Tunıke.y l'rnjects",*** Public Finance, Vol.49(l), 1994, s.İ2.

[27] Hu alandaki geniş tartışmalar için Bkz. Yerlikaya, a.g.e.

"imtiyaz sözleşmesi" (consession agreement ya da Project agreement) denilmektedir[28]. Nitekim Türk Hukukunda da YİD modeli imtiyaz modeli ile YİD sözleşmesi de "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi" ile denk kabul edilmekte[29] ve "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri" idari sözleşme olarak kabul edilmektedir[30].

İmtiyaz sözleşmesi yada proje sözleşmesi esasında kurucu bir sözleşme olup bir çatı niteliğinde başka sözleşmeleri de altına alabilmektedir. Örneğin danışmanlık sözleşmesi (consultant agreement), preliminary consortium agreement, proje şirketi sözleşmesi (Project company agreements), fiyat sözleşmesi ya da alım taahhüdü sözleşmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz "off-take agreement" ki bu sözleşme YİD şirketi ile ilgili kamu idaresi arasında üretilen malın "take or pay" "ya al ya da öde" ilkesine bağlı olarak yapılan sözleşmelerdir[31]. Bu sözleşme tipi bilhassa enerji sektöründe sıkça kullanılmaktadır. Yine inşaat sözleşmesi (construction agreement), ekipman tedariki sözleşmesi (equipment supply contracts), işletme sözleşmesi (operation and maintenance contract), sigorta sözleşmesi (insurance contracts), finansman sözleşmesi (financing contracts) vs.

II. YAP-İ ŞLET-DE VRET MODELİ UYGULAMALARI

YİD modeli sayesinde dünyada ve Türkiye'de bir çok proje ve yatırım gerçekleştirilmiştir.

Türkiye dışında başlıca örnekleri şöyle verilebilir. Mesela İngiltere'de İngiltere-Galler arasında "Severn Makas Köprüsü" YİD modeli çerçevesinde 530 milyon $'a mal olmuştur[32]. Yine Dartfod'da Thames Nehri üzerinde kurulan ve 55 milyon Pound'a mal olan Dartfod Köprüsü YİD modeli sayesinde gerçekleştirilmiştir[33]. Fransa'da Disneyland ve Orly Havaalanı, Kanada'da Toronto Havaalanı, Hong Kong'ta "Cross Harbour Tunnel[3+]"i, ABD'dc Sanfrancisco Köprüsü ve Trans-Alaska Petrol Boru Hattı gerçekleştirilmiştir. Çin'de de 530 milyon Dolara mal olan 700 Megavvatlık Shajiao B enerji tesisi model sayesinde inşa edildi[35]. Yine Çin ile Hong Kong arasında su altından bağlantıyı sağlayan The Western

[2'' ÜNIDO BOT PTOgramme.- Cnntract Drajting, Training Modules have. be.e.n prepared by Technology .Scrvicr.*., United i «i Indnstrial Development Organ İzation," 1997, s.4: Robert Drake, "Mukıng Coıccssmn", Project and Trade Finante, ııl41,Jan 1995, s.54.

[2^ Lîıfi Duran, "Yap-Î$let-Devrct", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Pmf.Dr.Muanvmer Aksdy'a Armağan. C.46, N«:1-2, Oatk-Haziran 1991, s.155; Turgut Tatı, "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-Işle.t-Devrrı Modelini-", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, C.47, S.3-4; Yeıiikaya, a.g.e.

30 Esin Ön'ıcü, "The. Turkhh Conseil D'Etat and Privatization, Pıublic Service Coıce.mnn Contracts and Internalıımal Avbitrainin", European Public Law, Volume 6, Issue 3, (Kluwer Law International, 2000), s.345-354.

[31] UNIDO BOT, s.5.

[32] Peter Reina. "Rising Risks Mark Big British BOT Bridge", FJVR, volume.233, n.20, Novamber 1994, s.2«-32.

[33] Reina. s.28-32; SmithAValker, s.202 vd.

[34] SmithAValker, s.202.

[35] Patrick O'Reilly, "Ele.ctrifying China", Business China-Power Supplement, Spring 1995, s. 1-2.

Harbour ile The Victoria Harbour Su Altı Geçitleri tesis edilmiştir[36]. Pakistan'da 250 milyon Dolara Karachi Hava Limanı ve ayrıca elektrik alanında tesisler yapılmıştır[37].

Türkiye'de ise uygulamalarını enerji, otoyol, serbest bölgeler ve mahalli idareler alanında sıkça görebilmekteyiz. Enerji alanında örneklerinin, başlangıçta 3096 sayılı Kanunla başlamış ve daha sonra 3996 sayılı Kanun Kapsamına alınmış uygulamalar göstermektedir. 3096 sayılı Kanuna göre Çukurova Elektrik A.Ş., Kepez Elk.A.Ş., İstanbul'da Aktaş A.S. vs. gibi şirketlere elektrik enerjisi, üretimi, iletimi ve dağıtımı hakları verilmiştir[38]. Enerji alanında 1990 yılı sonlanna kadar 152 hidroelektrik santrali başvurusu yapılmış ancak bunlardan 25 adedinin uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak bunlardan 19'u yürürlüğe konulmuş durumdadır. Bu HES[39] 'lerden Aksu-Çayköy, Hasanlar, Mudurnu ve Kısık projeleri uygulamaya girmiş bulunmaktadır. Sözleşmesi imzalanıp inşası bitmek üzere olan HES'ler ise yaklaşık otuz civarında bulunmaktadır[40]. Yine son dönemlerde Kandil Enerji Grubu tarafından YİD modeli çerçevesinde Maraş'ta Ceyhan Nehri üzerinde kurulan HES yaklaşık 585.8 milyon Dolara mal olmakta ve hem finansal büyüklük bakımından ve hem de fiziksel boyutları bakımından en büyük YİD projelerinden birisi olarak kabul edilmektedir[41]. 1996 yılında ise verilen rakamlara göre HES alanında 141 projeyle 11.8 milyar Dolar proje stoku bulunmaktaydı. Yine 1996 rakamlarına göre Türkiye'nin enerji alanında 25 milyar Dolar yatırıma ihtiyacı bulunmaktaydı*[2]. Yine DPT'nin verilerine göre enerji alanında YİD proje miktarının yaklaşık 21 milyar Dolar olduğu görülmektedir[43]. Enerji Bakanlığının verilerine göre YİD modeli kapsamında 12si HES, 4'ü Doğal Gaz Santrali (DGS) ve 2 tanesi de Rüzgar Santrali olmak üzere 18 enerji santrali işletmeye alınmıştır. Bu santrallerin toplam kurulu gücü yaklaşık 1650 MW ve yıllık enerji üretimleri ise 11,5 milyar kWh civarındadır. İşletmeye alınanlar yanında, YİD modeli kapsamında toplam kurulu gücü 981 MW ve yıllık enerji üretimi yaklaşık kVVh civarında olan 8 HES inşaatları ise sürdürülmektedir. 4501 sayılı Tahkim Kanununa göre müracaatta bulunulan HES projesinden 3'ü Bakanlar Kurulunca onaylanmış ve 3 tanesi de Bakanlar Kurulunda imza aşamasındadır. 1998 ve 1999 yıllarında devreye alınan kurulu gücün ortalama % 50si özel sektör yatırımı olarak gerçekleşmiştir[44].

^ C M Tam, *"Buiid-operati'.-transfer model for infrastrur.ture developments in Asia: reasonsfor successes andfmlurrs",* International Journal of Project Management, volume.17, No.6, s.377; John Kosowat, "Hmıg Kong's New Enirance", ENR, volıme.235, n.25, December 18, s.28.

[37] Yerlikaya, s.77.

^ Ayrıntılı Bilgi için Bkz. Yerlikaya, s.64.

[39] Hidroelektrik Santral

[40] Yerlikaya, s.66.

[41] (www.ere.com.Lr/htjnl/kandil/html), (31.01.2003).

[42] Yeı-Hkaya, s.65.

[43] YAP-İŞLET-DEVRET (YlD) PROJELERİ, (www.dpl.gov.tr/kamuyat/2001/yid00.html), (İnternetten Alındığı 'Tarih: 02.01.2003), s.2.

^ Enerji Yatınmlan-T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulusal Enerji Forumu, (www.cncrjilonıııu.ccnıı/yaürim/etkb.usp), (10.03.2003), s.3.

Otoyol uygulamalarında başlangıçta 3465 sayılı Kanun ile bazı projelere izin verilmiş ve daha sonra bu sektör 3996 sayılı Kanun alanında düzenlenmiştir. 3465 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen yatırımlara örnek olarak 1.6 milyar Dolara mal olan 76 km.lik Kınalı-Sakarya Otoyolu verilebilir[45]. Yine bu alana dair bir çok örnek bulunmaktadır[46].

Serbest bölgecilik alanlarında YİD modeli kullanılmıştır. Bunun bilinen örnekleri Mersin Serbest Bölgesi, Antalya Serbest Bölgesi, Ege Serbest Bölgesi, Adana ve Trabzon Serbest bölgeleri olarak verilebilir[47].

YİD modelini mahalli idareler alanında da işlerlik kazandığını gözlemlemekteyiz. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara Metrosunu bu model ile yabancılara yaptırmıştır. Yine Ankara'da Atakule alışveriş merkezi de örnek olarak verilebilir. Yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi de bu modelle doğal gaz şebekesi kurulması ve işletilmesini, hızlı tramvay yapımı, turistik oteller yapımını vermiştir. Yine İzmit Belediyesi içme suyu sorununun giderilmesi için yatırım tutan 705 milyon Dolan bulan içme suyu projesi işletme süresi 15 yıllığına olmak üzere yabancı ortaklara verilmiştir[48].

III. TÜRKİYENİN BORÇ YAPISI VE YİD MODELİNİN PAYI

A. Türkiye'nin Borç Yapısı

İstatistiki verilere göre 1974 ile 1983 yılları arasında bir çok gelişmiş ülkede devlet borçlarının GSMH içindeki payı hızlı bir artış göstermiştir[49]. Türkiye'de ise bu durum 1980'li yıllardan sonra hızlı bir artış kaydetmiştir. Ve Türkiye çok borçlu bir ülke nitelemesine gelmiş bulunmaktadır.

Dünya Bankası ve IMF standartlarına göre belirlenen dört kriterden ya da göstergeden üçünün aşılması durumunda söz konusu o ülke "çok borçlu" nitelemesine sahip olmaktadır. Kabul edilen göstergeler ise şu oranlardan ibarettir:
-Toplam Borç/GSMH
-Toplam Borç/İhracat
-Borç Servisi/İhracat
-Faiz Servisi/İhracat

Yine bu oranların büyüklüğüne göre borçluluk pozisyonlarına bakıldığında aşağıdaki oranları yakalayan ülkeler "çok borçlu ülke" niteliğini kazanmaktadırlar[50].

[45] Yerlikaya, s.67.

[46] Yerlikaya, s.67.

[47] Yerlikaya, s.68.

[48] Yerlikaya, s.68.

[49] Tülay Evgin, Dünden Bugüne Dıs ***Borçlarımız,*** (http:/Avww.hazine.gov.tr/arastirma/dundenbugune.pdO. (06.02.2003), Haziran 2000, s.11.

[50] Evgin, s.13.

-(Toplam Borç/GSMH) oram % 50'den büyükse
-(Toplam Borç/İhracat) oranı % 275'ten büyükse
-(Borç Servisi/İhracat) oranı % 30'dan büyükse
-(Faiz Servisi/İhracat) oranı % 20'den büyükse

Orta derecede borçlu olmak için üstte verilen oranlar sırası ile % 30-50, % 165-275, % 18-30 ve %12-20 arasında olması gerekmektedir[51].

Bir diger kamu borçlanması ölçeği de Toplam Kamu Kesimi Borç Stoku/GSMH oranının maksimum % 60 olacağını belirten ve bunu bir" mali kriz" göstergesi olarak sayan Maastricht Kriteridir (Maastricht Anlaşması m.l04/C). Mali krizin belirlenmesinde kullanılan bir diger Maastricht kriteri de kamu kesimi açıklarının GSYİHya oranının %3'ü geçmemesi üzerine kuruludur[52]. Sayın Mahfi Eğilmez 2001 yılı verilerine göre yaptığı hesapta; toplam dış borcun 107 milyar Dolar olup bunun 57 milyar Dolarının kamu kesimine ait olduğunu ve böylece toplam dış borcun GSMH"ye oranının % 53 olduğunu, kamu kesimine ait dış borcun GSMH"ye oranının ise % 28 olduğunu, ve yine2001 verilerine göre kamu kesimi iç borç stokunun 50 milyar Dolar olduğunu ve bununda GSMH'ye oranının %25 olduğunu bildirmektedir. Sonuç olarak kamu kesimi toplam borç stokunun %60 Maastricht kriterine uygun olduğunu belirtmektedir[53]. Bu bağlamda gelişmiş bir ülke olan Japonya'nın da durumu da pek parlak gözükmektedir. Örneğin gayrisafi toplam borç stokunun GSYİH'ya oranı % 127 iken 1998 yılında %5.3 olan genel bütçe açığının GSYÎH'ya oranı 1999 yılında %7.3'e ulaşmıştır[54]. Türkiye için düşünüldüğünde her ne kadar 2001 yılı verileri Maastricht kriterlerini tutturmaya yetiyorsa da borç yapısı dinamik olduğundan geçen zaman içerisinde borçların çevrilebilmesi büyük sorun yaratmaktadır (Tablo I ve irde görüldüğü gibi). Zira kamu borçlanmasının büyüyen yapısı hem piyasada reel faizlerin yüksek belirlenmesine neden olmakta ve hem de vergi gelirlerinin yetmemesi sebebiyle daha yüksek oranlarda vergiler konulmasına ve farklı vergi konularının icat edilmesi yoluna gidilmektedir. Yine bilhassa dış borç servisinin (solvency) aksaması halinde ortaya çıkacak olan kredibilite sorunudur.ki bu da ayrı bir maliyet unsurudur[155].

Hazine Müsteşarlığının yayınladığı son verilere göre Türkiye'nin iç ve dış borç yapısı şöyledir:

Evgin, s.13.

[5 2] Ali Şükrü Keleş, *"Devlet Borçlanması ve Türkiye (1990-2000)",* (29.01.2003). (htlp7Avww.geocilics.com/nrci-kenogrencUer/yazi/m-aliOId.him).

[53] Mahfi Eğilmez, "**DIJ;** *Borç* Servisi", Radikal Gazetesi, 11 Ocak 2001.

*5^* "Dünya Ekonomisindeki Gelişmeler", (internetten Alındığı Tarih: 2 Nisan 2003) (htlp:/Avww.tcmb.gov.tj7yc-rii/evds/yayin/y\llik/99turkce/rapor99_1 .html).

55 Evgin, s.15.

Tablo-I. 1993-2003 Yıllan İtibariyle İç Borç Stoku ve GSMH'ya oranları[36]:

Yıl	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (Şubat)
Top.İç Borç Trilyon TL	357	799	1361	3149	6283	11612	22920	36420	122157	14986	159412
Toplam IçBorç Milyar USD	24.7	20.6	22.8	29.2	30.7	37.1	42.4	54.2	84.4	91.6	999.46
GSMH katrilyon TL	1.99	3.88	7.8	14.7	29.3	53.5	78.2	125.5	176.4	273.4	
IçBorç/ GSMH (%)	17,9	20,6	17,3	21	21,4	21,9	29,3	29	69	54	-

Tabloya bakıldığında 2000 yılında toplam iç borç/GSMH oranı % 29 iken Türkiye'nin yaşadığı ekonomik krizden dolayı bir sıçrama göstermiş ve bu oran 2001 yılında %69 olarak gerçekleşmiştir. Nitekim 2001 yılında yakalanan bu oran Maastricht Kriterlerinde belirtilen tavan oran olan %60'ı geçmiş bulunmaktadır ki bu Maastricht Kriterine aykırı bir durum arzetmekteydi. Sonra bu oran 2002 yılında %54'e kadar gerileyerek Maastricht Kriterini tutturur duruma gelmiştir.Dış borçlanmada da durum pek parlak gözükmemektedir. Dış borçlanmada profil yıllara göre şöyle seyretmektedir:

Tablo-II. 1996-2003 Yıllan İtibariyle Dış Borç Stoku ve GSMH'ya Oranları" :

YİL	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002-Q1	2002-Q2	2002-Q3	2003
Top. Dış Borç Mliyar USD	79.2	84.2	96.4	102.9	119.6	115.1	117.6	125.7	127.5	131.6
GSMH Milyar USD	183	197	212	190	200	148	180[50]			
DışBorç/ GSMH (%)	43,05	42,78	45,47	53,95	59,80	77,72				

Tablodan da görüldüğü gibi Türkiye'nin dış borcu da giderek artmakta ve GSMHyi zorlar duruma gelmektedir.

[56] Tablo 7: YILLAR İTİBARİYLE İC BORÇ STOKU (GSMH'YE ORANI VE DOLAR BAZİNDA). <htlp:/Avww.hazinc.g(W.tr/stat/'2003stok-gnp'!B2), (internetten Alındığı Tarih:02 Nisan 2003).

[57] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, TABLO I/A: DIŞ BORÇ STOKUNUN PROFİLİ, (htip://www.hazine. spv.tr/slal/), (10.03.2003).

Bu GSMH miktarı 2002 yılının lamamı içindir.

Hazine Müsteşarlığının 31 Mart 2003'te ilan ettiği verilere göre 31 Aralık 2002 tarihine kadar kesinleşen dış borç toplam miktarı -2001 yılma göre 17,6 milyar ABD Doları kadar artış göstererek- 131,6 milyar ABD Dolarına varmış bulunmaktadır. Ancak bu miktarın 31 milyar'ABD Doları özel sektöre ait bulunmaktadır[59]. Yine Hazinenin bu duyurusuna göre 2002 yılında döviz kuru artışından kaynaklanan borç yükü ise 8,2 milyar ABD Doları civarındadır[60]. Diğer taraftan 2003 şubat ayı verileri itibariyle konsolide bütçe toplanı borç stoku da aşağıdaki tabloda ki gibidir.

Tablo III. Konsolide Bütçe Toplam Borç Stoku (2003 **Şubat)**[fil]

	Alacaklıya Göre	Miktar (Milyar USD)	%
1	Alacaklıva Göre	157.4	100
2	İç Piyasa	48.4	3.1
3	Kamu Kesimi	45	29
4	Dış Piyasa	30.3	19
5	Tahvil	24.2	15
6	Diğer	6.2	4
7	Yabancı Resmi Kuruluşlar	13.5	9
8	IMF Kredisi	20.2	13

Bütün bu veriler sonucunda Türkiye'nin iç ve dış borç yükü, tahammül sınırlarını aşmış bulunmaktadır.

Şimdi de asıl bağlantı noktamız olan Türkiye'nin toplam kamu borç yükü ile YİD modelinin bunun üzerindeki payına bakmak gerekmektedir.

B. YİD Modelinin Payı

YİD modeli çerçevesinde verilecek olan hazine garantilerinin yasal dayanağını 3996 sayılı Kanun (m.11) ile bu Kanunun uygulama usul ve esaslarına ilişkin 94/5907 sayılı BKK'ı oluşturmaktadır (m.39). Bu her ikisine göre hazine tarafından verilen garantilerin başlıcalarını köprü kredisi garantisi ile YÎD şirketince üretilecek mal ve hizmeti satın alma garantisi oluşturmaktadır. Bunun dışında başka garantiler de bulunmaktadır.

W T L. Basbak.ınlık Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu 31 12 2002 Tarihi İtibariyle Dış Borç Stoku. 31 M«u ı 200 3. (htlf]:/Avww.h:t;ınc.>;uv.tr/dııyuru/hasttı/di.'.h(ırı:_3l Maıt 200.3.pdf). (İnternetten Alındığı Tarih:2 Nisan 2003), s.l.

[fil] T C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu 31.12.2002 Tarihi İtibariyle Dıs Borç Stoku. s.2.

[60] (http:/AwAV.hazinc.gov.U'/Toplaın Kmı.solideBorc-tr2.xls), (13.04.2003).

YİD modelinin kapsamında sağlanan hazine garantilerinin kamu borç stokuna etkilerini iki aşamalı olarak düşünmek gerekmektedir. Bunlardan ilki; hazinenin garanti verdiği ve YİD şirketince ödenmeyen ve hazinenin üzerine kalan ve böylece kesinleşen borçlar, ikincisi de; yine hazinenin YİD modeli çerçevesinde garanti verdiği, henüz kesin olamayan ve potansiyel anlamda Hazinenin borcu olan ve YİD şirketince ödenmezse hazinenin ödemesi gereken garantiler olarak belirtebiliriz.

DPT'nin verilerine[62] göre 2000 yılı Aralık itibariyle YİD proje stokunda toplam maliyeti 28 milyar Dolar olan 391 proje bulunmaktadır. Devam eden proje sayısı 181 olup proje maliyeti 21 milyar Dolardır. Yapılması düşünülen proje sayısı 210 ve proje maliyeti 6,8 milyar dolardır. Proje stoku içerisinde, 337 proje ve 21 milyar Dolar Maliyetle enerji sektörü ilk sırada yer almaktadır. Yine 27 proje ve 6,3 milyar dolar maliyetle ulaştırma sektörü ikinci durumdadır. Aşağıdaki Tabloda DPT'den alman veriler doğrultusunda 2000 yılı Aralık ayı sonu itibariyle ilgili kuruluşlardan elde edilen bilgilere göre YİD projelerinin gelişim aşamaları itibariyle dağılımı düzenlenmiş bulunmaktadır.

Tablo IV YİD Projelerinin Gelişim Aşamaları İtibariyle Dağılımı[63]

Gelişim Aşamaları	Proje Sayısı	Proje Maliyeti Milyar TL	Milyar $
İnşa Halindeki Projeler	8	3.158.362,7	4.644,7
Sözleşme Aşamasındaki Projeler	156	9.666.233,2	14.215,0
İhalesi Tamamlanmış Projeler	1	113.600,8	0.1671
İhale Aşamasındaki Projeler	16	1.315.800,0	1.935,0
Ön Değerlendirilmeleri Süren Projeler	105	3.740.506,9	5.500,7
Düşünce Aşamasındaki Projeler	105	855.100,0	1.257,5
Toplam	391	18.849.603,6	27.720,0

Görüldüğü gibi gelişim aşamasındaki YİD projelerinin toplam miktarının yaklaşık 27.720 milyar Dolar olduğu görülmektedir. Ancak bu miktardaki YİD projesinde ne kadar hazine garantisi olduğu bilinememektedir. Bunun dışında Hazinenin kredi sözleşmelerine verdiği garantilere ilişkin Hazine Müsteşarlığınca yayınlanan tabloda garanti verdiği kredi miktarı belirtilmemekte ancak söz konusu projelerin ismi, maliyeti, imtiyazlı şirketler ve benzeri bilgilere yer verilmektedir. Ayrıca 4283 sayılı Kanunla Yap-İşlet Modeli çerçevesinde elektrik üretimine izin verilmesi ve daha sonra yine elektrik sektörünün YİD modeli kapsamına alınması nedeniyle Yap-İşlet Modeli çerçevesinde yapılan projelere sağlanan hazine garantilerini de vermekte yarar bulunmaktadır.

Yap-tşlet-Devret (YİD) Projeleri, (http^/www.dpl.gov.tr/karnuyat/2001/yid00.html), (31.01.2003), s.l.
Yap-lşlet-Devret (YİD) Projeleri, (http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/2001/yid00.html), (31.01.2003), s.2.

Fihl.. V Hizıne G>r»rıım <.»j]ıı ıın YİD Projele

J+ | 81> SAYILI KANUNA GÖKE HAZİNE GARANTİSİ SAĞLANAN V AF - İ Ş L E T-D E V R E T PROJELERİ

	Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	Hissedar Şirketler	Kurulu Güç (MW)	Yatırım Tutarı (Milyon $)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Ticari İşletmeye Giriş Tarihi
S -5 1	Birecık Baraj ve HES Projesi	Birec ık Enerji A S. Ş.	JTEAŞ, GAMA, P HOLTZMAN. STRABEG OST ACEC.VERBUND PLAN. CEGELEC, SULZER IE W., NEYRPIC, CEOELEC ACEC.TGT	672			TEAŞ ve FON'un ödeme]]lk irflknmHIlnia Ljarantiti	2 Inıtc {I I! M W) Üıllemm hkun 2000 Kılın İjanite - Kıım 1001
2	Çamlıca 1 HES Projesi	Ayen Enerji A Ş					TEAŞ'ın Kütü minin f o	
3	Trakya Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santralı	Trakya El. Üretim A Ş	GAM/ MIDL	L	478		rEAÎ, BOTA$ ve FON* un ideme yakamıı ıı jı	
4	Unimar Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santralı	Uni-Mar Enerji Yatırım A.Ş.	UNIT Int. UNIT Inveî'ment, MARUBENI.j ENTES, NATIONAL POWER, MARUBENİ Euro Power	J47B			FEAŞ, BOTAŞ ve FON'un »deme yIkImIUIJI	
:5	Gönen HES Projesi	JGonen HES Elektrik {Urelım A Ş		11			TEAŞ'ın fûlüralnlûfS	17.03.1998
	Esenyurt Dogalgaz Kombine Çevrim Santrali Projen	Do|. El. Üretim İSın Ve Tıc Ltd ŞA 5	SEDISON, MISSION ENERGY. ÇAPAN SŞIRKETLER GRUBU				TEAŞ, BOTAŞ ve FON'on *t Geme* yIkIralllIjI	tJ 05 1999
il	Tohma-Medik HES Proje	•Altelı Enerji iSantralleri Tejıs, jlstetme ve Ticaret _ ŞA Ş					PEDAŞ'ın	iî 12 1998
	Suçatı HES Proje	'Er: El İlletim :Dagıım Sın ve Tıc JA 5		7	10,2		TEAŞ'ın rDkflmIAlAtl	
	Gebze-Dılov«sı Dofalgı Kombine Çevrim Santralı Pıojes	ŞOvı Enerji A.Ş		253	235		TEAŞ'ın ^üknmltll(5fü	
	Fethiye HES Proje	jFethıye E). Ürelımi		16,5	21,1		TEAŞ'ın y akamla! a £u	
	ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIMTUTARI	J* J- 1 j		2192	3.051			
	imi t Evsel Endıimıyel S» Temin Proje»	İzmit Su A Ş	İİZMIT Boyoktehir Bld, GAMA, G0R1$. İTHAM ES WATER, MITSUI Corp.. İSUMITOMO Corp				Belediye'mn sn bedeli ödeme yıkımlalaja, Ostlenim ve Üstleniıı Bedeli	
	VID MODELLİ PROJELERİN; TOPLAM YATIRIM TUTARI							

^L TM^^,

ZL

(http://www. hazine. gw.tr/statAidtur.htm). (9 Nisan 2003).

Tablo VI. Hazine Garantisi Sağlanan Yap-İşlet Projeleri

4283 SAYILI KANUNA GÖRE HAZİNE GARANTİSİ SAĞLANAN YAP-İŞLET PROJELERİ

'roje Adı	İmtiyaz Şirket	Sahibi^Hissedar Şirketler	ÜCurulu JGüç](MW)	Yatırım Tutarı (Milyon Ş)	1 jGaranti |mza Tarihi	Garantinin Türü	(Ticari işletmeye JGiriş Tarihi
DOĞALGAZ TEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	Elektrikpî	NKA ECHTEL	/\1520		1810.1998	TEAŞ'ın kaynaklanan yükümlülükleri; ESA'danj ödeme	İOcak 2003
îEBZE DOGALGAZ^ ITEŞLEMELİ ELEKTRİK.! JANTRALİ PROJESİ	İEBZE İretim A.Ş.	Elektrikl İJECHTEL	/ 1540	2,200	18.10.1998	TEAŞ'ın Kaynaklanan yükümlülükleri; ESA'dan ödeme	^Ocak 2003
.DAPAZARI DOGALGAZL ıTEŞLEMELİ ELEKTRIK! JANTRALİ PROJESI	DAPAZARI llektrik Üretim!	I ;NKA JECHTEL	/ 770		18.10.1998	TEAŞ'ın kaynaklanan yükümlülükleri; ESA'dan ödeme	^ Ocak 2003
NKARA DOĞALGAZ^AYMÎNA J4İATEŞLEMELÎ ELEKTRIKLI ANTRALI PROJESI	LS 1 ektrik Üretimi İA.Ş.	(AYINDIR MİMAG	[700	),400	)6.11.1998	TEAŞ'ın taynaklanan yükümlülükleri; ESA'dan ödeme	Ocak 2003
İSKENDERUN TERMIKaSKENDERUN 5 (İTHAL KÖMÜR)felektrik Üretim! JANTRALİ PROJESİ İA.Ş.		IıEMENS STEAG	1100	1.207	18.01.1999	TEAŞ'ın kaynaklanan yükümlülükleri; ESA'dan ödeme	Haziran 2003
ÎNERJİ SANTRALLERİ! "OPLAM KURULU GÜÇİ 'E YATIRIM TUTARI			**5630**	**3,807**			

(http://hazıne.gov.tr/stat/vitur.htm). (9 Nisan 2003).

Tablo V.'teki YİD modeli çerçevesinde verilen hazine garantileri ile Tablo.VTdaki Yİ modeli çerçevesinde hazine garantileri verilen yatırımların toplamının 7.723 milyar USD olduğu görülmektedir. Bu yatırımlara verilen hazine garantileri miktarının ya da % olarak oranının hazinece beyan edilmediği belirtilmelidir. Dolayısıyla YİD modeli çerçevesinde verilen hazine garantileri envanterinin çıkarılması ve kamuoyuna duyurulması önem arzetmektedir. Ancak bunun dışında YİD modeli çerçevesinde hazinenin ödemek zorunda olduğu kesinleşmiş garantilerden haberdar olabilmekteyiz.

Buna göre kesinleşen ve kamuoyunca bilinen ve Hazinenin üretilen mal yada hizmeti satın alma garantisi verip te yerine getirmek zorunda kaldığı tek YİD projesi İzmit İçrne Suyu Projesidir[66] ki bununda hazineye maliyeti 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarına ait olmak üzere yaklaşık 807,765 milyon Dolardır[67]. Birde sektör olarak önceleri 3096 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmesi mümkün olan ve verilmiş olan ancak daha sonra 3996 sayılı Kanun kapsamına alınan ve bu Kanunla verilen "elektrik üretim, iletim ve dağıtımına ilişkin projelere" eskilerden bir örnek verilebilir. Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan (Tablo II1/B: Hazine Garantili Borçlardan Üstlenilen Ödemeler(1))'deki verilere göre TEAŞ'ın 1999 yılına ait 104.662 (milyon $) ile 2000 yılına ait 234.168 (milyon $) ve ikisinin toplamında ise 338.830 (milyon $)'ı hazine garantili borcun Hazinece ödendiği görülmektedir[68]. Her ikisinin toplamında ise bu rakamın "1 146 595 000 000" USD olduğu gözlenmektedir. Dış görünüş bakımından, Türkiye'nin "iç+dış" borç toplamının yaklaşık 230 milyar USD olduğu bir stokda hu rakamın mütevazi olduğu söylenebilir. Ancak bu buzdağının görünen yüzüdür. Zira YİD modeli çerçevesinde gerçekleşen yüzlerce projeye verilen hazine garantileri potansiyel anlamda-şahsi kanaatim- bugün için 8 ile 10 milyar USD civarına yaklaşmış bulunmaktadır.

Diğer taraftan hazine garantilerinin böylesine bonkörce kullanılması ve YİD şirketinin garanti borçlarını yarine getirmemesi YİD modelini nihai aşamada kamu finansmanı modeline indirgemektedir[69]. Bu da zorunlu olarak klasik finansman modeli ile YİD modelinin karlılık mukayesesini kaçınılmaz kılmaktadır[70].

(SIS Nuran s. debi / Ayst Elendi, ***"Hazinenin Muhtemel Yükümlülû hicri Çerçevesinde KIT Görev Zararları ve Yap Işlet-De.vret Modeline Bir Örnek- İzmit Su Projesi",*** Celal Bayar Üniversitesi lft.Maliye Sempozyumu Mayıs 2001. s.16.

[67] Tablo 5: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler, (09.04.2003), (http:/Avww.hazii ıc.gov. ı r/er ıg-lish/**kal**/KAF JIablo05.htm),

^ (htrp:/Avww.hazine.jjov.tr/siat/

oO M. Coşkun Caıigöz, ***"Hazine Garantileri",*** (http://www.hazdcr.(ıı g.tı/lıazineci2.htm). (29.01.200 **3l,** ,.2; Hakan Tokaç. ***"Dış Borçlar Kapsamında Koşullu Yükümlülüklerden (Borç Garantisi, Döviz Kur» Garantisi \c Yap-h leı-De.vret Modeli Kapsamında Verilen Garantiler) Kaynaklanan Sorunlar, Türlüye ve Dige.ı Btaçlıt ülke Uygulamaları ile Çözüm Önerileri,"*** Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genci Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2000; I. Aylin Gezgııt, ***Yap-İşlct-De.vre.t Modeli ile Klasik Finansman Modelinin Karşı (açtırılması.*** Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Mûdürlüjjıı. An**kara,** Nisan 1 W.

[7 1 1] Gezgüc, s.21 •> vc devamı; Dianıondis/DUt-**Otjiannis,** s.12 ve devamı.

Bu aşamadan sonra ise Türkiye'de kamu borcunun artmasında YİD modelinden kaynaklanan nedenlere bakmakta yarar bulunmaktadır. Böylece bu nedenleri teşhis ederek hem hazine garantilerinin verilmesini sağlıklı bir düzene koymak ve hem de kamu borcunu artıran nedenleri hafifletmek mümkün olabilecektir.

IV. KAMUSAL BORCUN ARTMASINDA YİD MODELİNDEN KAYNAKLANAN NEDENLER

YİD modeli sebep olduğu hazine garantileri ile. sürekli kamusal borcu artırma trendindedir. Bu öyle bir durumdur ki şu ana kadar yapılan YİD sözleşmeleri çerçevesinde hazinenin verdiği türlü garantilerin yekunu hakkında net ve kesin bir bilgi bulunmadığı gibi aynı zamanda bunun envanterine de sahipolundugu ileri sürülernemektedir. Nitekim hazinenin sadece YİD modeli çerçevesinde verdiği garantiler o kadar ileri gitmiş olmalı ki bu yüzden IMF, DSP-MHP-ANAP koalisyonu döneminde yapılan yardım programından mütevellit 2000 yılı bütçesinde bu hazine garantilerinin son bulmasını yoksa bankaların sebep olduğu finans piyasalarının batağı gibi yeni bir batağın gelişmekte olduğunu bildirmiştir.

Diğer taraftan Kasım 2000'de girilen mali krizin ardından Devlet Bakanı Kemal Derviş. Hazine garantileri yüzünden dış borçların altından kalkılamaz hale geldiğini, bu yüzden Hazine garantilerinin kaldırılmasını talep etmişti. Ancak bu arada Devlet Planlama Teşkilatınım uyarılarına rağmen birçok YİD projesine onay veren Enerji Bakanlığı huna yanaşmadığı ve daha sonraki süreçte de Enerji Bakanı Zeki Çakan ile Derviş'in birçok kez görüşmelerinin ardından 29 YİD projesine (garanti verilen 29 YİD projesi ağırlıklı rüzgar olmak üzere doğalgaz, hidrolik ve jeoterınal santrallerini içeriyordu.) 2002 yılı sonuna kadar bitirilmesi şartıyla Hazine garantisi verilmesi kararlaştırıldı[71]. Ancak yeni hükümet işbaşına geldikten sonra bu projeler durduruldu.

Nitekim Dünya Bankası Türkiye Direktörü Ajay Chibber de Türkiye'nin pahalı YİD yatırımlarından kaçınması gerektiğini ve TFAŞ gibi kuruluşların açığını kapanmasının cok ciddi sorunlara yol açabileceğini, Endonezya ve Pakistan'ın bunun acı sonuçlarını yaşadığını belirtmektedir[72].

Aşağıda da belirtileceği üzere YİD modelinin neden olduğu borçlanma tiplerini "hazinenin garanti verdiği kredi sözleşmeleri", "hazinenin garanti verdiği ürün satın alma sözleşmeleri" ve son olarak ta "taraflarca yapılan YİD sözleşmesi çerçevesinde sözleşme ve yargılama hukukundan kaynaklanması muhtemel olan ve hazinenin aleyhine kesinleşen tazminatlar" olarak belirtebiliriz.

^1 Amerikalı Enerji Sirkeci Hazineye 300 Milyon Dolarlık Dava Aeiı, (htip:/Avww.arkııcı a.eoııı/halıeı-IL-r/20Ü2A)6/22/cncrJi.hım), (31.01.2003).

^Ajay Clıihher, *"Hedef Çağdaş Kapitalizm",* (http://www.mvinsnlic.com/ncws/l5337.asp), (31.01.200}).

Hakikaten Hazinenin YİD sözleşmeleri çerçevesinde verilen çeşitli garantilerin zaman içerisinde şimdilik pasif olmak üzere yüklü miktarda borç stoku oluşturduğu ve gelecekte kamu maliyesi sistemini tıkayacağından endişe edilmektedir. Nitekim yukarıda bahsedilen IMF'nin uyarısı paralelinde Hazine Müsteşarlığı tarafından ***"Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak ödemelerin*** t/sdenilmesinde ***Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönet***meüJî"" ile "Hazine Garantileri Verilmesi, İmlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasma ***İlişkin Esas*** ve l/s idler ***Hakkında Yönetmelik[7]*"***\ çıkarmıştır. Bunlara ilaveten Hazinece yürütülen Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) çalışmalarında "yeni bir borç yönetimi kanununun çıkarılması ve devlet borçlan ile garantilerin 3 ayda bir TBMM'ye raporlanması" hedeflenmektedir[75].

YİD modeli çerçevesinde verilecek olan çeşitli hazine garantilerinin yasal dayanağını 3996 sayılı Kanun (m.11) ile bu Kanunun uygulama usul ve esaslarını düzenleyen 94/5907 sayılı BKK (m.39) oluşturmaktadır. Söz konusu 3996 sayılı Kanunun 11. maddesine göre farklı garanti tipleri ortaya çıkmıştır[76]. 94/5907 sayılı BKK m.39'a göre verilecek hazine garantileri yatırım ve hizmetlerin özelliklerine göre belirlenecektir. Bu garantileri şöyle sıralamak mümkündür:

a-YİD şirketince üretilen ürünün ilgili kamu idaresince satın alınma garantisi
b-YİD şirketine üretim girdilerinin temin edilme garantisi veya yerine getirilmemesi halinde ödeme yükümlülüklerine ilişkin garanti
c-Bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeğe
d- Proje ile anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye
e-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 bakan yetkilidir).

[73] R.G., S.24377, T.18 Nisan 2001.

[74] R.G., S.24724, T.12 Nisan 2002.

[7^] Kanın Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu), (hup://www.hazîne. gov.tr/peir-weh.pdO. (07.04.2003), s.4.

[7^] Garantiler
Madde 11- Bu Kanunun 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca akdedilen sözleşmeler gereği, yap-işlet-devrel modeli çerçevesindeki yatırını projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek' ödeme yükımlül tikleri için garanti vermeye, bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye, gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde kopril krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve yap-işlet-devrel modeline dayanan leşisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarım yüklenecek kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli İdarelerin lehine, finalisin kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yel - kilidir.

Konumuz gereği bu garantilerden köprü kredilere sağlanan garantiler ile ürün satın alma garantileri ele alınacaktır.

A. HAZİNENİN GARANTİ VERDİĞİ YİD KREDİ SÖZLEŞMELERİ

Hazine 3996 sayılı Kanun (m. 11) ile 94/5907 sayılı BKK (m.39, m.40) gereği ancak YİD şirketine köprü kredi (subordinated Loan)sağlanmasında garanti verecektir. 94/5907 sayılı BKK (m.3/k,l,m) YÎD modelinde üç kredi tipini düzenlemiş bulunmaktadır. Bunlar:

-Ana Kredi (Senior Loan): Kanunda öngörülen ve münhasıran yatınm ve hizmetlerin finansmanı amacıyla, görevli şirketçe finansman kuruluşlarından sağlanan ve Hazine garantisini haiz olmayan kredidir (m.3/k).

-Destek Kredisi (Stand-By Loan): Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda, görevli şirket hatası nedeniyle ortaya çıkan nakit sıkıntısının finansmanını karşılamaya yönelik olarak, görevli şirketçe temin edilen ve Hazine garantisini haiz olmayan tali krediyi ifade etmektedir (m.3/m).

-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 uluslar arası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen Hazine garantisini haiz kısa ve orta uzun vadeli tali krediyi ifade etmektedir (m.3/l).

Demek ki Hazine mevzuat gereği ancak Köprü Kredilere orta ya da uzun vadeli garanti verebilmekte ve köprü kredilere tanınan bu garantiler kısmen yada tamamen de olabilmektedir. Bunun dışında Hazine mevzuat gereği "ana kredi" ile "destek kredisi"ne garanti verememektedir. Ancak 94/5907 sayılı BKK m.39/c bendi köprü krediye sağlanan hazine garantisi dışında ana krediye yeni bir garanti getirmektedir. Bu da, "finansör kuruluşlara köprü krediler dışında sağlanan ana krediler için, tesisin ve görevli şirket hisselerinin uygulama sözleşmesi ve diğer sözleşmekrdeki koşullara uygun olarak, süresinden önce devir alınması halinde, geri ödeme garantisi vermesidir." Bu durumda süresinden önce gerçekleşen devirlerde söz konusu ana kredileri Hazine Müsteşarlığınca değerlendirilir ve ilgili bakanın onayına sunulur (m.39/c). Diğer taraftan mevzuat gereği yerli finans kuruluşlarınca sağlanan ana kredilere hiçbir şekilde garanti verilememektedir (m.39/c).

94/5907 sayılı BKK'nın 40. maddesi görevli şirket'e[77] "köprü krediler"in sağlanma kriterlerini belirlemektedir. Buna göre

a- İlgili idareden kaynaklanan her türlü kayıp ve zararların finansmanı,
b- Görevli şirketin mücbir sebepler nedeniyle ortaya çıkan zararlarının finansmanı,
c- Uygulama sözleşmesinde her iki tarafın mutabakatı ile yapılacak değişikliklerin finansmanı için köprü kredi sağlanabilir.

Görevli Şirket: 94/5907 sayılı **BKK kapsamında kendisine görev verilmiş şirkettir (m.3/d).**

Sağlanacak veya garanti edilecek köprü kredilerin tutan, görevli şirketin özkaynakları ile sınırlı bulunmaktadır. Köprü kredi limitini, özkaynak sınırı üzerinde belirlemeye Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir. Uygulama sözleşmesi[78] çerçevesinde her iki tarafın mutabakatı ile yapılacak değişiklikler hariç, köprü kredi limitleri dolan görevli şirkete ilave köprü kredi sağlanmamaktadır.Yine görevli şirket hatasından kaynaklanan zararlar ile vergi ve stopajlar hiçbir şekilde köprü kredi ile finanse edilememektedir. Kamu kaynaklarından köprü kredi sağlanması durumunda, görevli şirketçe yabancı finansman kuruluşlarından sağlanacak köprü kredinin mali şartları Hazine Müsteşarlığınca müzakere edilmekte ve köprü kredilerin temini, hangi alanlarda kullanılacağı ve görevli şirketçe geri ödeme şekli uygulama sözleşmesinde belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi mevzuat köprü krediler için verilecek hazine garantilerinin sınırını görevli şirketin özkaynakları olarak belirlerken yine bu sınırın üzerinde köprü kredi limitini belirleme yetkisini YPK'ya bırakmaktadır. Bu da YPK'nın verdiği onay durumuna bağlı olarak köprü kredisine verilecek hazine garantilerinin potansiyel anlamda artması anlamına gelecektir. Cangöz'ün degimiyle hazine nakit programı üzerine inşa edilen borçlanma programında öngörülemeyen harcamaların büyüklüğünün bilinememesi nedeniyle Hazine kendini geniş marjlar içinde hareket edebilme mecburiyetinde hissedebilmektedir™.

Bu durum Hazine Müsteşarlığının köprü kredilere her zaman için garanti vereceği anlamına gelmemektedir. Hazinenin garanti vermediği YİD projeleri de bulunmaktadır ve bu durumda çoğu zaman proje uygulamaya geçememektedir. Mevzuattaki bu esneklik hazine garantilerinin sayı ve hacim olarak artmasına olanak sağlamaktadır. Bu yüzden diğer kamu projelerinde de olduğu gibi YİD modeline ilişkin hazine garantilerine de bir disiplin getirilmesi ve kamu yararının sürekli göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Nitekim "Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", yine bu yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı m.2/f bendine göre Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkının Devri ve/veya benzeri finansman modelleri kapsamında kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan dış borçlanmaların Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilerek geri ödenmesi koşullarının açıklanmasını düzenlemektedir. Bu yönetmelikçe belirlenen İlkelere göre; hazine garantörlüğünde sağlanan kredilerin, Hazinenin uygun göreceği haller dışında, anapara, faiz ve her türlü ücret geri ödemelerinin borçlu tarafından yapılması ve borçlu, dış borç geri ödemelerini vergi ve personel harcamaları ile birlikte vadesinde geri ödenecek şekilde planlamak ve bütçesinde kaynakları tahsis etmesi gerekmektedir (m.5). Bu yönetmelik borçluya hazine garantisini üstlenmek için üstlenim başvurusu yapmasını ve bunun sonucunda da "Kredi Devralma ve İkraz Anlaşmasını imzalamasını yükümlülük olarak getirmektedir Cm6).

^ Uygulama Sözleşmesi: Yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, idare ile görevli şirket arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikteki sözleşmedir (ıu.3/0-

Cangöz, s.2.

Keza 28 Mart 2002 tarihinde çıkarılan 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kamu borçlanmasına bir düzen ve disiplin getirmek amacını gütmektedir. Bu Kanuna istinaden çıkarılan "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" in amacı "Hazine müsteşarlığı tarafından Uluslararası Kredili İhale (UKİ) izni verilen ve/veya uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan kredilerle finanse edilen kamu projeleri için Hazine Geri Ödeme Garantisi verilmesi ile Hazine Yatırım Garantisi verilmesi, Garantilerin verilmesine ilişkin garanti ücretinin belirlenmesi, garantinin değerlendirilmesi, izlenmesi, bütçeleştirilmesi, raporlanması, sınırlandırılması ve paylaşımı, garantiye ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanması, Hazine yatırım garantisi kapsamında garanti edilen tutarın tesbit edilmesi ve garanti kapsamında geri ödemelerin güvence altına alınmasına yönelik tedbirlere ilişkin usul ve esasları düzenler (m.1). Bu yönetmelik genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar ile yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkının devri ve /veya benzer finansman modelleri kapsamındaki idarelerin hazine garantilerini kapsamaktadır.

Su ana kadar 3096, 3465,3996 ve 4283 (yap-işlet) sayılı Kanunlar çerçevesinde irili ufaklı bir çok projeye kredi için hazine garantisi verilmiş bulunmaktadır. Ancak bu projeler uzun vadeli oldukları için kredilere sağlanan hazine garantilerinden kesinleşen ve hazinenin ödemek durumunda olduğu bir bilgi ya da kayıda rastlanılamamıştır. Ancak potansiyel anlamda ve her zaman riske girebilecek böyle bir hazine garantisi yükü mevcut bulunmaktadır[80].

B. HAZİNENİN GARANTİ VERDİĞİ ÜRÜN SATIN ALMA SÖZLEŞMELERİ

Bu bölümde de ilgili idarenin Hazinenin garanti verdiği ürün satın alma sözleşmeleri ele alınacaktır.

3996 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre 94/5907 sayılı BKK'da belirlenen esas ve usuller uyarınca akdedilen sözleşmeler gereği, yap-işlet-devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedellerinin kamu kuruluşlarınca ödenememesi halinde hazine garantisinin verilmesi mümkün görülmektedir. Yine 94/5907 sayılı BKK'nın m.39/a bendi de görevli şirkete, idarece satın alınacak mal ve hizmet bedelleri için ödeme yapılacağına dair hazine garantisi verileceğini hükme bağlamaktadır.

YİD doktrininde bu idare ile YİD şirketi arasında yapılan bu ürün satın alma sözleşmesine "off-take agreement" veya "guarantee of product purchase agreement" denilmektedir. YİD şirketinin ilgili idareden ürün satın alma garantisi istemesi ticari koşullar içerisinde mantıklı bir taleptir. Çoğu zaman idarenin vereceği ürün satın alma garantisine hazine garantisi istemektedir. Nitekim mevzuatta bu talebi yerinde bulmaktadır. YİD şirketinin amacı kar elde etmek olduğuna ve koyduğu sermayeyi karıyla beraber geri almak olclu-

Kumaraswamy/Zhang, s. 6.

guna göre ürettiği mal ya da hizmet için hem bir fiyat garantisi ve hem de belirli bir miktarda bir talep düzeyini garanti altına almak istemektedir. Esasında burada YİD modeline konu olan mal ya da hizmet üzerinde "kamu yararı" ilkesi ile piyasanın "kar elde etme" ilkesi arasında amaç bakımından paradoksal bir durumun varlığını ortaya çıkarmaktadır. Kamu yararı ile YİD şirketinin kar elde etme amacının bir arada tarafları memnun eden optimal bir seviyenin yakalanmasını imkansız gibi görmekteyim. Bu yüzden yapılan sözleşmelerde YİD şirketinin kar amacının fazlasıyla realize edildiği gözlenmektedir. Aksi olması halinde özel sermayenin kamu yatırımlarına cezbedilmesi çok zor olmaktadır. Ürün satın alma sözleşmeleri daha çok su ve elektrik alanında görülmektedir. Bunun dışında karayollarında ve buna ilişkin tesislerde günde, haftada ya da ayda belirli bir miktarda taşıt ve yolcunun geçmesinin garanti edilmesi garanti edilen miktarın altına düşmesi halinde farkın idarece karşılanması beklenilmektedir. Keza aynı durum Pakistan Karaçi hava limanında olduğu gibi hava limanları içinde geçerli olabilmektedir[81].

Bu durum, yani sözleşmece kabul edilen belirli sürelerde belirli fiyattan ve belirli miktarda mal ya da hizmet satın alma zorunluluğu, bazı durumlarda satın alman ürünün fiyatının piyasa fiyatı üzerinde oluşmasını ve bu oluşan yüksek fiyatla ilgili kamu idaresine satılmasını mümkün kılabilmektedir. Zira piyasa dinamik yapıya sahip olan ve bu dinamizm içerisinde mal ya da hizmetlerin sürekli fiyatlarının aşağı yada yukarı değişkenlik gösteren spontanel bir yapıdır. Yani arz ve talep dengesi fiyatı her seferinde yeniden belirler. Oysa YİD modelinde sözleşme ile belirlenen fiyat piyasanın arz-talep volalitelerinden uzak bulunmakta bu da bizim YİD şirketinden satın aldığımız mal yada hizmetin gerçek fiyatını yani piyasa fiyatını bilmemize engel olmaktadır. Diger taraftan piyasa ekonomisi içerisinde "talep", bir mal ya da hizmetin hangi süre içerisinde ne kadar üretileceğini belirler ve talebe göre üretimin miktarına karar verilir ve bu da kaynakların tutumlu ve iktisadi bir biçimde kullanılmasını sağlar. Oysa idare ile YİD şirketi arasımda yapılan ürün satm alım sözleşmesi hem ürünün fiyatı taraflar arasında belirlendiğinden gerçek piyasa fiyatını bilmemize imkan bırakmamakta ve hem de talebe bağlı üretim miktarını bilmemize engel olmaktadır. Bu da yapılan ürün satın alma sözleşmesi gereği idarenin ihtiyacının üzerinde ve belki de piyasa fiyatının üzerinde satın almaya zorunlu bulunması nedeniyle zarara uğramasına sebep olmaktadır. Örneğin İzmit Su Projesinde olduğu gibi.

Buna karşılık olarak 94/5907 sayılı BKK'nın "Dördüncü Kısım"ında düzenlenmiş bulunan "Mal ve Hizmetlerin Ücretinin (Fiyatının) Belirlenmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslan"n uygulanması halinde piyasa fiyatına denk bir fiyatın bulunabileceği ileri sürülebilir. Zira bu BKK'nın 34. maddesi "Ücret (fiyat) Belirleme Yöntemleri"nden; uluslar arası sektörel iç karlılık oranları göz önünde bulundurularak, maliyet artı kar yönteminin ya da tavan ücret (fiyat) yönteminin uygulanmasını mümkün kılmaktadır. İdare ücret belirlerken yöntemlerden birini ya da her ikisini de kullanabilmektedir[82].

81 Ktımaraswamy/Zhang, s.6.

^ Maliyet Artı Kâr Yönteminde Dikkate Alınacak Esaslar
Madde 35- Maliyet artı kar yönteminde maliyet tespitinin Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliğinde yer alan standart ve ilkelere göre yapılması, bu ilkelerin yetersiz kaldığı durumlarda uluslar arası muhasebe standartlarından yararlanılması, yapılacak sözleşmelerde faaliyet konuları itibariyle benimsenmesi esas alınır.

Kendi mevzuatımız açısından fiyat belirleme yöntemleri piyasa fiyatını yakalama yönünden teorik planda ideal göründüğünü bunun uygulamada da işlerlik kazanması ümidiyle Türkiye'de bu konuda olumsuz bir deneyim olan İzmit Su Projesine biraz değinmekte yarar bulunmaktadır. Bu projenin böylesine batak olmasının nedenlerini Çelebi/Efendi yaptıkları bir etüdle güzelce sergilemişlerdir. Bu çalışmanın verdiği bilgilere göre durumun gelişimi aşağıda sergilenmiştir.

Projenin orijinal adı "İzmit Evsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi"dir. Proje İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile imtiyaz sahibi şirket İzmit Su A.Ş. arasında imzalanmıştır. Esasında bu proje İzmit'e su temini maksadıyla 1972 yılında klasik kamu finansmanı yolu ile ve 7/5290 sayılı BKK izni ve görevlendirmesi ile DSİ tarafından başlatılmış ve daha sonra YİD modeli çerçevesi kapsamında gerçekleştirilmesi üzere 17.01.1995 tarihinde İzmit Su A.Ş. (İSAŞ) kurulmuştur. Daha sonrada 21 Mart 1996'da İBB'ne devredilmiştir. İBB'nin % 15 oranında bir ortaklığı bulunmaktadır.

Hissedar şirketleri ise İBB, GAMA, GÜRİŞ, THAMES WATER, MITSUI CORE ve, SUMITOMO CORR'tan ibarettir. Bu proje İzmit'e yılda 142 milyon m3 su tedarigi sağlayacak-

Türk Lirası üzerinden ücreti oluşturan maliyet kalemlerinin (kredi ana para, faiz, vergiler ve özsermaye geri ödemeleri hariç) işletme dönemi içerisinde hangi oranlardan eşkale edilebileceğine dair esaslara uygulama sözleşmesinde yer verilir.
Ücret tekliflerinin döviz cinsinden alındığı hallerde, işletme döneminde değişebilir maliyet kalemleri dışında, girdi fiyatlarındaki değişmeler ücrete yansıulamaz. Değişebilir maliyet kalemlerine uygulama sözleşmesinde yer verilir.
Tavan Ücret (Fiyat) Yönteminde Dikkate Alınacak Esaslar
Madde 36- Tavan ücret yönteminde piyasada oluşmuş ücret düzeyinden en yüksek indirimi sağlayan ve işletme dönemi süresince bunu sürdüreceğini taahhüt edenin teklifi tercih edilir.
Piyasada oluşan ücretin gerçek mahvederi yansıtmadığı veya eşdeğer bir ücretin henüz oluşmadığı durumlarda en düşük ücreti işletme dönemi süresince sürdüreceğini taahhüt edenin teklifi tercih edilir.
Piyasada oluşan ücretin gerçek maliyeden yansıtmadığı veya eşdeğer bir Ücretin henüz oluşmadığı durumlarda en düşük ücreti işletme dönemi süresince sürdüreceğini taahhüt edenin teklifi tercih edilir.
Şirket uygulayacağı ücreti başlangıç ücretini esas almak kaydıyla Tüketici Fiyadarı Endeksi (TFE) eksi bir katsayı (X) ile bulacağı bir oranla (TFE-X) artırabilir. Yatırım ve hizmetin niteliğine göre Tüketici Fiyatları Endeksi ile üretilen mal ve hizmetin temel girdisi olan maliyet kalemindeki fiyat artışının (M) ağırlıklı ortalamasından bulunacak endeks eksi X katsayısı kullanılabilir. Burada [(a. TFE + (l - a) . M) - X] formülü kullanılır. Bu formülde (a) katsayısı sektörün özelliği ve yaünm ile hizmetin niteliğine göre, şirket tarafından belirlenen, sıfır ile bir arasında bir değerdir.
X katsayısı şirket tarafından mal ve hizmet üretiminde öngörülen verimlilik artışı ve piyasanın büyümesiyle oluşacak maliyet düşüşü dikkate alınarak teklif edilir. Bir dönem önceki ücret, bir sonraki dönemin başlangıç ücreti olarak kabul edilir. Bu eskalasyon yönteminde idareye başvurmak zorunlu değildir. Belirlenen yeni ücret idareye dönemler itibariyle yazılı olarak bildirilir.
Sektörün özelliği ve işletme süresi dikkate alınarak, en az üç yıl olmak üzere uygulama sözleşmesinde belirtilen aralıklarla, ücret gözden geçirilebilir.
Tavan Ücret, birden fazla mal veya hizmetin üretilmesi durumunda bu mal ve hizmederin önemli kalemleri ücreUerinin ağırlıklı ortalama olarak da belirlenebilir. İşletme döneminde tavan ücret içerisinde kalınmak kaydıyla görevli şirket mal ve hizmeder veya bunların alt kalemleri itibariyle ücreüerinde değişiklik yapabilir. "
Görevli şirket talep koşullarım dikkate alarak, her dönem hesaplanan tavan ücretten daha düşük bir ücreüe mal ve/veya hizmet satabilir veya maliyeden dikkate alarak fiyat farklılaşürması uygulayabilir. Şirket bu uygulamanın gerekçeleri hakkında idareyi yazılı olarak bilgilendirir.

tır[ai]. Yatırımın tutarı ise 865 milyon USD[84] olarak saptanmıştır. Garantinin imza tarihi 19 Aralık 1995 yılı olup tesisin Ticari İşletmeye giriş tarihi 18 Ocak 1999'dur. Konumuz yönünden en can alıcı noktasını ise; "Belediyenin su bedeli ödeme yükümlülüğü, üstlenim ve üstlenim bedeli" oluşturmaktadır. Bu proje kapsamında İBB ve yukarıda bahsedilen konsorsiyum arasında 24.08.1995 tarihinde imzalanan 'Uygulama ve Su Satış Unlaştnası (USSA)"nın EK G bölümünün "Hazine Garantisi Esasları" kısmında; Türkiye Gumhuriyeti 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 ve yine ana kredi verenlere, borcun devrahnmasını takiben, yenilenmiş kredi anlaşmalarından doğan İBB borçlarının bu anlaşmalardaki para cinsinden zamanında ve tam olarak IBB tarafından ödeneceğini garanti etmiştir[85].

İşte bu projeden hazine garantisi şeklinde hazineye yüklenen borç miktarı 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarına ait olmak üzere 807 765 000 000 USD'dir[86]. Hazine bu dört yıl için 807.765 milyon USD ödemiş olmasına rağmen bu zarar burada kalmayacaktır. Zira bu proje 15 yıllığına olup geriye kalan 11 yıl için ödenecek zararın boyutları çok büyük olacaktır"[7]. Kabataslak bir hesapla dört yıl için ödenen 807.765 milyon USD'yi dörde böldüğümüzde yaklaşık yıllık miktarın 200 milyon USD olduğu ve bu rakamı da geriye kalan 11 yıl ile çarptığımızda ortaya çıkacak rakamın yaklaşık 2.2 milyar USD olacağı görülmektedir.

Diğer taraftan projeye, 3996 sayılı Kanunun belirttiği gibi ileri bir teknoloji gerektirmediği, bilakis sistemin halen uygulanmakta olan su isale ve tasfiye sistemi olduğu yönünde eleştiriler de yöneltilmektedir. Ayrıca ÎBB'nin kendi gelirleri ile aylık 15 ile 20 milyon **USD** tutarında bir faturayı ödeyemeyeceğini bildirmiştir. Diğer taraftan İstanbul Buyuk Şehir Belediyesinin de suyu pahalı bulması nedeniyle almaktan vazgeçmesi de projenin rantabl olmadığını belirten bir gerçek olarak gelişmiştir. Esasında YİD modeliyle üretilecek suyun maliyetinin çok yüksek olacağı Hazinece bildirilmesine rağmen soz konusu proje YPK'nın verdiği 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Kararı ile 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değişik Geçici 1. maddesi ile YİD modeli kapsamına dahil edilmiştir^.

Pıoje kapsamında üretilecek 142 milyon m3 suyun 100 milyon nı3"nuu İstanbul'a satılacağı hususu gnz onu ne alındığında İstanbul'a su temin etmeye yönelik hu projeyi kendi yatının programına dahil etmesinin hıchıı majiiıgı bulunmamaktadır. (Çelebi/Efendi, s.18).

[84] Bu rakam, ticari isletme tarihi olan 18 Ocak WJ tarihinde 800 075 000 USD'ye revize edilmiştir. Pro|uuıı finansmanı tein Chase Investment Bank Ltd. liderliğindeki bankalar konsorsiyum undan 785 975 000 USD kıcdi (ettim edilmiştir. 890 963 00ı) USD tutarında olan toplanı yatırımın 775 651 000 USD'lik kısmı kredilerden. 1 33 312 000 USD'lik kısmı Lse özsertnayeden karşılanmıştır.(Çelebi/Efendi, s.17).

[85] Celebi/Efendi, s.14-15.

[8f)] Tablo 5: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler, (http://www.hazine.gov.U"/cnglish/kaf/l<Ar-Tablo 05.htm), (09.04.2003).

[87] Celebi/Efendi, s.14-16.

[88] Celebi/Efendi, s. 18.

Çelebi/E fendi'nin yaptığı etüde göre İzmit Su Projesinde 3996 sayılı Kanun ile 94/5907 sayılı BKK'daki esas ve usullere de riayet edilmemiştir. Örneğin 94/5907 sayılı BKK'da geçen ihale şartlarına uyulmamış(m.5, m.15), YPK onayı alınmamış (m.4), Özkaynak oranı yasal oran olan %20'yi sağlayamamış olup % 15'te kalmış, ürünün fiyatını tesbit yetkisi şirkete bırakılmış (m.34, m.35, m.36), USSA imzalanmadan önce Hazine görüşü alınmamış (m.39), İBB denetim yetkisini yerine getirmemiş (m.23) ve son olarak ta o günkü geçerli mevzuat açısından şirkete verilmesi mümkün olmayan "tahkim yargı yolu" hakkı verilmiş bulunmaktadır[89].

Bir başka ve öncekinden farklı ya da zıt yönde örnekte Konya'nın Ilgın ilçesinden verilebilir. Ilgın'da temeli 2 yıl önce atılan toplam tutarı 1.126 milyar USD olan termik santral projesi çok ortaklı Amerikan şirketi PSEG, North American Coal Corp ile Türk firması Güriş tarafından gerçekleştirilmekteydi. Ancak proje aradan geçen onca zamana rağmen santral inşası ilerleme gösterememiştir Zira. Termik santral projesince üretilecek elektriğe Enerji Bakanlığı alım garantisi vermemiştir. Bu nedenle 300 milyon dolarlık zarara uğradığını öne sürün çok ortaklı Amerikan şirketi PSEG, Hazine aleyhine Washington'da 299 milyon dolarlık tazminat davası açmış bulunmaktadır[90].

Bütün bu olumsuz gelişmeler neticesinde devletimiz büyük zararlara uğratılmıştır. Demek ki yapılması gereken hukuki önlemlerin alınması yanı sıra insanımızın ulusal bilinç düzeyinde bir duyarlılığın da gösterilmesi de gerekmektedir.

C. YARGILAMA HUKUKUNDAN HAZİNE ALEYHİNE DOĞAN TAZMİNATLAR

YİD modeli, Türk Anayasa hukuku ve idare hukuku bakımından ilginç bir gelişme seyrine sahiptir. Osmanlı Devleti döneminde kötü hatıralar bırakan Cumhuriyetin kurulmasıyla devletleştirilen "imtiyaz" usulü ile YİD modeli arasında ilişki kurulmuştur[91]. Nitekim idare hukuku alanında kamu hizmetlerinin bir gördürülme biçimi olan imtiyaz usulü Osmanlı Devletinden kalan 1910 Tarihli Menafi-i Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'a tabii olduğu bilinmektedir. Nitekim İlk dönem YİD modeli uygulamalarında bu Kanun ile pürüzler yaşanmış daha sonra ise bilindiği gibi sırasıyla 3096, 3465 ve bunlan havi 3996 sayılı Kanun çıkarılarak sorun kanuni tabiiyet alanında çözülmüş bulunmaktadır. İlk 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanunun 5. maddesi "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir." hükmü bugünkü 3996 sayılı Kanunun 5. maddesine[92] benzer nitelikte düzenlen-

[m] Çelebi/Efendi, 18-21.

^ Amerikalı Enerji Şirketi Hazineye 300 Milyon Dolarlık Dava Açtı, fhttp:/www.arkitera.conVhaberler/2002/06/22/enei-ji.htm>, (31.01.2031.

91 Yerlikaya, s.52 vedevamı.

92 Sözleşme

Madde 5- Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir.

raiş bulunmaktaydı. Ancak 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanunun imtiyaz usulüne ilişkin bulunan temel kriterleri dışarıda bırakması 3996 sayılı Kanunun söz konusu hükümleri Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve Anayasa Mahkemesi de ilgili anayasal normlar ve yerleşik idare hukuku ilkelerine göre söz konusu hükümlerini iptal etmiştir[93]. Anayasa Mahkemesi 3996 sayılı Kanunun 5.maddesini iptal ederken dayandığı anayasal normlar ve idare hukuku normlarını şöyle sıralamak mümkündür: Anayasa Mahkemesi 3996 sayılı Kanunun içerisinde geçen "özel hukuk hükümlerine tabi olma" ifadesini Anayasa'nm 2, 11, 37 ve bilhassa 125. maddelerine aykırı bularak iptal etmiş gerekçe olarak ta YİD sözleşmelerinin idari sözleşme olduğunu ve idari sözleşmelerde de yargı yolu bakımından da idari yargı yolunun görevli ve yetkili olduğunu belirtmiştir[94]. Yine Anayasa Mahkemesi konuyu Anayasanın o dönemki Danıştay'ın görev ve yetki alanını düzenleyen 155. maddesi bakımından da incelemiş YİD modeline ilişkin sözleşmelerin "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri" olarak nitelemiş ve bunların hem ön inceleme ve hem de yargılama bakımından Danıştay'ın yetki ve görev alanında olduğuna hükmederek söz konusu 5. maddeyi yine Anayasa'nın 155. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir[95]. Böylece bu karar sonucu YİD modeli özel hukuk hükümlerine tabi olmaktan çıkıp idare hukuku ilkelerine tabi kılınacağı, modelin imtiyaza denkliği ile modele ilişkin sözleşmelerin de "kamu hizmeti imtiyazı sözleşmeleri" olarak kabul edileceği kesinlik kazanmıştır[96]. Bu karar üzerine 3996 sayılı Kanunun 5. maddesinde yapılması gereken değişiklik 24 Kasım 1994 tarihinde çıkarılan 4047 sayılı "3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile gerçekleştirilmiştir[97].

Ancak Anayasa Mahkemesinin Karan çok zaman geçmeden 13 Temmuz 1999 yılında çıkarılan 4446 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" Anayasanın 47. maddesinin kenar başlığını "E.Devletleştirme ve Özelleştirme" şeklinde değiştirmiş ve ayrıca 47. maddenin ikinci paragrafını da "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir" diye düzenlemiştir.

Yine 4446 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 125. maddesine de "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir." kaydı düşülmüştür.

[93] **Anayasa Mahkemesi Kararı {AMK), Tarih.28,06.1995, Esas.1994/71, Karar.1995/23, Resmi Gazete: 20 Mart 1996, Sayı: 22586.**

[94] **AMK, s.50.**

[95] **AMK, s.51.**

[96] **Örücü, s.347.**

[97] **R.G. 03.12.1994, S.22130.**

Yine 4446 sayılı Kanun ile Danıştay da ete alınmış ve Anayasa'nın 155. maddesinde yapılan değişiklikle Danıştay'ın süreyle sınırlandırılmamış "ön inceleme" görevi, "görüş bildirme"ye indirgenmiş ve bunu da iki aylık bir süre sınırlamış bulunmaktadır. Diğer taraftan tahkim yolunun sözleşmelerde tercihe bırakılması sebebiyle Danıştay'ın YİD sözleşmeleri üzerindeki yargılama yetkisi ve görevinin de azaldığını söylemek mümkündür[98]. Danıştay'ın yargılama görevi ve yetkisi bu yasal düzenlemelerden sonra sözleşmede belirlenen hükümler izin verdiğince ve yabancılık unsuru taşımayan uyuşmazlıklar da söz konusu olabilmektedir[99]. Ancak Günday'ın da belirttiği gibi yabancılık unsuru taşımayan ölçütünün gerçekçi olmadığı örneğin yabancılık unsurunun %1 olması halinde bile sözleşmenin yabancılık unsuru tabiyetine dahil olacağı aşikar gözükmektedir[100].

Bütün bu düzenlemeler sonucunda tahkime ilişkin yasal düzenlemeler de gelmeye başlamıştır. Nitekim ilk etapta 21 Ocak 2000 tarihinde 4501 sayılı "Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun" çıkarılmıştı ve bu Kanun tahkimi, kamu hizmeti imtiyazı şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklara münhasır kılmaktaydı. Ancak daha sonra 21 Haziran 2001 tarihinde çıkarılan 4686 sayılı "Milletlerarası Tahkim Kanunu[101]" 4501 sayılı Kanun hükümlerini de havi biçimde kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini de ilgilendiren hükümler getirmiş ve 4686 sayılı Kanunun 17. maddesi 4501 sayılı Kanunun 5. maddesini yürürlükten kaldırmıştır. Bundan sonraki sözleşmeler de ise 4686 sayılı Kanun geçerli olacaktır[102].

Zaten 4501sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi "Tahkim yolundan yararlanmak için görevli veya sermaye şirketinin, 4501 sayılı Kanunun yayım tarihinden itibaren 1 ay içinde başvurusu ve ilgili idarenin müracaatı üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilebilmektedir. Bu durumda idare ile görevli veya sermaye şirketi arasında yapılmış olan sözleşme, uluslar arası finansman temini kriterleri ve idarenin yürürlükteki benzer uygulama sözleşmeleri de dikkate alınarak, özel hukuk hükümlerine göre, Bakanlar Kurulu kararının yayımından itibaren üç ay içinde yeniden düzenlenmektedir. Bu süre, tarafların mutabakatı ile en çok üç ay daha uzatılabilmektedir (m.7)".

Artık bu yasal düzenlemelerden sonra YİD modeli çerçevesinde yapılan sözleşmelerden çıkacak olan uyuşmazlıklarda yargılama hukuku bakımından tahkim yolunun cari olacağı kesinlik kazanmaktadır. Tahkim yolunda çıkacak olan uyuşmazlıklarda -sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olmasından dolayı- yabancı maddi hukukun kullanılmasının mümkün olması ve Türkiye'nin ICSID ve UNCITRAL gibi tahkim sözleşmelerine taraf olması bu organlarca verilen kararların Türk idarelerini kusurlu bulması durumunda

[98] Yerlikaya, s.157; Günday, s.190.

[99] Yerlikaya, s.157-158.

[100] Günday, s.192.

[101] R.G. 05.07.2001, S.24453.

[102] Yavuz Kaplan, **Milletlerarası Tahkimde Usule** Aykırılık, **Seçkin** Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara, 2002. s.201.

hükmedilen zarar ve tazminlerin tutarı milyarlarca USD'yi bulabileceği su götürmezdir. Zira hemen hemen her YİD sözleşmesinde yabancılık unsuru bulunmakta ve bu da sözleşmeleri yargılama hukuku bakımında tahkim yoluna sürüklemesi kaçınılmazdır. Yabancı yatırımcılar yatırımlarını korumak için çıkabilecek uyuşmazlıklarda kendi maddi hukuklarım kullanmak istemekte ve bu yüzden tahkim yolunu çoğu zaman şart koşmaktadırlar[103]. 1988 yılında 3460 sayılı Kanun ile onaylanan "Devletler ve Diğer Devletlerin Vatandaşları Arasında Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlenmesi Hakkında Sözleşme" yani ICS1D Anlaşması Türkiye'nin yabancılarla yaptığı, idari sözleşmeler dahil yatırım ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümünü daha önceden kabul etmişti ve bu da Anayasa'nın 90. maddesi kapsamında garanti altındadır.

Türk idareleri olarak tahkim yolundan korkmanın bir anlamı bulunmamaktadır. Zira küresel ekonomi gelişimi içerisinde buna daha fazla karşı koymanın faydası yok. Bunun yerine geniş anlamda kamu yatırımları sözleşme hukukumuzu ve dar anlamda YİD sözleşme hukukumuzu çağın gereklerine uygun olarak geliştirmemiz gerekmektedir. Nitsche'nin dediği gibi "öldürmeyen şey seni güçlü kılar". Korkmamız gereken Türk idarelerinin iyi bir sözleşme yapmaları için az gayret sarfetmeleridir. Eger Türk Devleti çıkarlarını koruyan iyi sözleşmelerle kamu yatırım projeleri verilirse içinde tahkim hükrnü de olsa bu Türkiye'nin yararına olacaktır. Diğer bir hususta Danıştay'ın 2 ay içinde görüş bildirme konumunun "ön inceleme yetkisine" çevirmeyi arzu etmenin bir sistem meselesi olduğunu da hatırlamamız gerekmektedir. Yani YİD sözleşmelerinin İdari sözleşme sayıldığı ve yargılama yetkisi bakımından da görevli ve yetkili olan bir Danıştay ile anlamlı olacaktır. Bu bağlamda sözleşme hukukumuzun muhkem olması gereği ve görevi projeyi vermek isteyen ilgili kamu idareleri ile projeye izin veren amir kurum niteliğindeki YPK, Hazine Müsteşarlığı ve ilgili Bakanlıklara düşmektedir. Bence yapılması gereken kamu yatırım sözleşmeleri üzerine uzman hukukçulardan oluşan bir departmanın kurulmasıdır. Nitekim bir çok yabancı ülkede böyle bir sistem kurulmuştur.

Yine de geçmişte sağlıksız olarak yapılmış YİD sözleşmelerinde bulunan tahkim şartı sözleşmelerin Türkiye çıkarlarını muhkem bir şekilde koruyan hükümler içermemesi ya da Türk idarelerinin zamanında yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde karşı tarafa tahkim kurumunda dava yoluna gitmeleri İçin sebeplerin verilmesi hususları Türkiye'yi uzun vadede zorlar duruma sokacaktır.

Nitekim bu hususa ilişkin bir örnek olay veya dava yakın bir zaman önce meydana gelmiştir.

Konya'nın Ilgın ilçesinde YİD modeli ile yatırım miktarı 1.126 milyar USD olan termik santral yap d m ası planlanıyordu. Türkiye'den GÜRİŞ ile çok ortaklı Amerikan şirketi PSEG ve North American Coal işbirliği ile gerçekleştirilecek olan projenin temeli atıldı ve

fiziki yatırımlar bir süre devam ettikten sonra proje yanda kaldı. Enerji Bakanlığı söz konusu santralden üretilecek elektriği satın alım garantisi vermeyi reddetti ve sanırım bu sebeple olsa gerek ilgili yerel idare de yükümlülüklerini yerine getiremedi. Bu gelişmeler üzerine Amerikalı enerji şirketi PSEG, Türkiye Hazinesinin üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmediği ve maddi ve manevi kayıpları olduğu gerekçesiyle Hazineye VVashington'da 299 milyon USD'lik tazminat davası açmış bulunmaktadır. Dava VVashington'da açıldığı için dosyalar Türk Büyükelçiliği üzerinden Başbakanlık ve Enerji Bakanlıgı'na gönderilmiş bulunmaktadır. Bundan sonraki aşamada Türkiye savunmasını hazırlarken, davayı çözmek için de bir 'Hakem Heyeti' oluşturulacak ve heyetin hazırlayacağı rapor da davanın seyrini değiştirebilecektir. Davayı Türkiye'de PSEG'e danışmanlık yapan Enerji Grubu takip etmektedir[104].

Tabii ki bu henüz yargılanma aşamasında olmasından dolayı kesinleşmiş bir borç değildir. Umarız bu tür sözleşmelerin ve ilerde buna ilişkin davaların sayısı çok fazla değildir.

SONUÇ

Türkiye'de kamu borçlan ciddi boyutlara gelmiş bulunmaktadır. Yukarıda da verilen hazinenin verilerine göre Türkiye'nin iç ve dış toplam borcu 230 milyar USD civarındadır. Bu çalışmada ise yüzlerce sayıda YİD modeli ve onun kapsamında bulunan diğer türev modelleri (3096, 3465 ve 4283 sayılı Kanunlar çerçevesinde verilip daha sonra 3996 sayılı Kanun kapsamına alınanlar dahil) neden oldukları kredi ve ürün satın alma garantilerine tanınan hazine garantileri orta ve uzun vadede kamu maliyesini sıkıştıracağa benzemektedir.

Modelin garantiler kapsamında ilk etapta yaklaşık 1.146 milyar USD olması ve bunun 807 milyon USD'sinin (1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarına ait) İzmit Su projesine ait olması ve geriye kalan 11 yıllık işletim süresinde böyle giderse maliyetin 2.2 milyar USD olacağı tahmin edilmektedir. Toplamda İzmit Su Projesinden Hazineye yansıyan zarar tahminen 3 milyar USD olacaktır.

Hazine Müsteşarlığınca yayınlanan Tablo V ve Tablo VTdaki verilere göre Hazine yaklaşık 8 milyar USD'lik projeye kesin hazine garantisi sağlanmıştır. Ancak bunun miktarı bilinmemektedir. Ancak burada bir hesap yapabiliriz. 94/5907 sayılı BKK'nın 6. maddesi şirketlerde aranacak özellikleri belirlemiştir. Bu madde hükmüne göre; "Şirketlerin bu karar kapsamında gerçekleştireceği yatırım ve hizmetler için getireceği özkaynak oranı, önerilen toplam sabit yatırım tutannın % 20'sinden az olamaz." denilmektedir. Buna göre Tablo V ve Vl'daki yaklaşık toplam miktar olan 8 milyar USD'nin % 20'sini hesap ettiğimizde ortaya çıkan sonucun 1.6 milyar USD olduğunu görmekteyiz. Bu rakamın bizim için anlam ifade edebilmesi için tekrar 94/5907 sayılı BKK'nın "Köprü Krediler"i düzeıı-

[104] Amerikalı Enerji Şirketi Hazineye 300 Milyon Dolarlık Dava Açtı (httpy/www.arkitera.com/haberler/2002/06/22/enerji.htm), (31.01.2003).

leyen 40. maddesine bakmak gerekmektedir. Bu madde hükmü köprü kredi limitinin görevli şirketlerin özkaynakları ile sınırlı olacağını söylemektedir. Bu ilişki de bize verilen hazine garantilerinin tahmini ve yaklaşık miktarı hakkında bir fikir vermektedir.

Bütün bu ve buna benzer hesaplamaların sonucunda YİD modeli çerçevesinde verilen projelere tanınan hazine garantilerinin asgari 8 ile 10 milyar USD civarında olduğu ve daha da fazla olabileceğini düşünmekteyim.

Peki ne yapılmalıdır. Çok geçte olsa sıkı bir kamu borçlanması düzenine gidildiği gözlenmektedir. Ancak bu yeterli değildir. YİD finansmanı, hazine garantileri sayesinde devlet üzerinden haksız para kazanma modeline dönüşmüş bulunmaktadır. Tabii bunda Türkiye'nin içine düştüğü siyasi popülizmin de etkisi bulunmaktadır. Bu yüzden YİD modeli ile verilecek projelerin ekonomik rasyonalite içerisinde fayda maliyet analizi kamu maliyesinin ve kamu yararının lehine kurulması gerekmektedir. Aksi durumda klasik kamu finansmanı olan "anahtar teslimi modeline" (turn to key project) göre verilmesi kamusal çıkar bakımından daha akıllıca gözükmektedir.

Diğer taraftan YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin tercih yoğunluğu ürün satım sözleşmesine müsait olan elektrik ve su sektörü üzerindedir. Bunda ilgili kamu idarelerinin hazır ve "kek" müşteri konumunda gibi gözükmelerinin de etkisi bulunmaktadır. Bu mal ve hizmetlerin ürün yapısı gereği hemen pazarlanmaları zorunluluğu ve stoklanma güçlükleri söz konusu ürünlerin kamuya maliyetini katmerli yapmaktadır. Diğer taraftan Türkiye'nin büyüyen enerji ihtiyacı ve buna karşın kamu finansmanının yetersiz olması ayrı bir paradoksal durum olarak belirmektedir[105].

Diğer taraftan YİD modeli çerçevesinde sözleşme gereği kabul edilen ürün satm alma sözleşmelerinde fiyat ya da ücretin piyasa fiyatına yakın bir fiyatta olması gerekmektedir. Bilinmelidir ki burada ulaşılması gereken temel amaç kamu yatırımı ve kamu hizmetidir. Bu yüzden kamu yararı ile kar arasında uygun bir dengenin bulunması gerekmekledir.

Yapılan YİD sözleşmelerinde tahkim yolunun bulunması bizim için dezavantajlı bir durum olarak düşünmememiz gerekmektedir. Eğer çıkarlarımızı koruyan iyi bir sözleşmenin yapılması halinde çıkacak uyuşmazlıklarda tahkim bizi tazminat anlamında zararlara sokamaz.

Sonuç itibariyle YİD modeli hakkıyla işletildiği zaman ülke çıkarlarına yaran olan bir model olarak iyimser imajını hala devam ettirmektedir.

[105] Doğan Güllü, Atıla Çağlar, Fikret Akdeniz, *"Recent Energy Studies and* Energy Policics in *Tvrkr.y",* Fneıgy Smırces, 23:495-510, 2001, s.2.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Sayın Yerlikaya toparlayabilir miyiz? On beş dakika tartışmaya bırakalım.

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kürşat YERLİKAYA: Tamam. Zaman kısıtlı olduğu için, çok fazla ayrıntılara giremiyorum. Saygılarımı sunuyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. O kadarda kısıtlı değil, yirmi altı dakika kullandınız. Şimdi son on bir on iki dakikamız var. Bütün soruları alacağız. Ve tümü üzerinden. Hayır. Dünden itibaren birinci söz hakkını Macit Hoca aldı. Dolayısıyla oradan başlıyoruz. Buyurun efendim.

TARTIŞMALAR

Prof. Dr. Macit İNCE: Efendim herkes acıktı. Biliyorum. Bu bakımdan çok çabuk kesmeye çalışacağım. Konuşmacılara gerçekten çok teşekkür ediyorum. Yalnız üzerinde durmak istediğim birkaç temel nokta var. Onlara, İnce olmayan belki çizgilerle değinmek istiyorum.

Önce tanımlarda anlaşalım. Bizde borç yönetimi, yahut geçen sene de ben maliye politikası Türkiye'de var mı yok mu ona itiraz etmiştim. Türkiye'de bir maliye politikası olmadığına değinmiştim. Şimdi de diyorum ki Türkiye'de bir borç yönetimi politikası yoktur. Borç yönetimi nedir? Borç yönetimi, orada hazineci hanım efendinin (Nilgün PEHLİVAN) Türkiye ile ilgili kısmında gördüm. Makro dengeler gözeterek filan gibi bir laf var. Ama hanım efendiye sormak istiyorum. Türkiye'de makro dengeler gözetilerek mi borç yapılıyor, şimdiye kadar. Türkiye'de borçlanma deyince ne anlıyoruz? Borçlanma deyince yahut borç yönetimi politikası deyince, bizim anladığımız husus para bulmak, bir de zamanı gelince borcu nasıl ödeyeceğiz? Onu gerçekleştirmek. Hepsi bu. Yoksa Türkiye'de gerçekten bir borç yönetimi politikası yoktur. Borç yönetimi politikası şudur. Bakın ben size bilimsel olarak bildiğim kadarıyla Amerikan kitaplarından benim çok eskiden edindiğim bilgilere göre kısaca tanımlayayım. Borç yönetimi politikası şudur: Kamu borçlarını kullanarak ekonomik dengeyi sağlamaktır. Yahut da şöyle söyleyeyim. Ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla, kamu borçlarının kullanılmasıdır. Burada, bizde böyle bir şey yok. Var diyen var mı bilmiyorum ama bizde böyle bir şey yok.

Burada bir de çok ince bir nokta var. Ona değinilmedi, sanıyorum. İyi takip edemediysem, bilmiyorum. Burada kısa vadeli borçlar söz konusu değil. Kısa vadeli borçlar zaten Merkez Bankası'nın görevi. Burada uzun vadeli borçlanmalar söz konusu. Uzun vadeli borçlanmaların borç yönetimi konusu söz konusu. O da bir yıldan fazla olan borçlanmalar için söz konusu. Borç yönetimi politikası zaten uzun vadeli, yani bir yıldan uzun süreli borçlanmalar için söz konusu. Bence bu nokta çok önemli. Geçen sene ben maliye politikası Türkiye'de olmadığını söylemiştim. Türkiye'de gerçekten maliye politikası yoktur. Hala da aynı şeyi söylüyorum. Maliye politikası da şudur, tanımı, tanımını söylüyorum: maliye politikası ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla vergilerin harcamaların ve borçlanmaların araç olarak kullanılmasıdır. Maliye politikasının üç aracı zaten vergiler, harcamalar ve borçlanmalardır. Bunlar bizde ekonomik dengeyi sağlamak için kullanılmıyor. Bunlar bizde hababam usulü, yani bir devlet anlayışından uzak bir şekilde, maalesef kul-

lanılmaktadır. Ve böyle bir maliye politikası da zaten bilimsel olarak söz konusu değildir. Borç yönetimi de aynı şekilde. Borç yönetimi de tabii şimdi bu Merkez Bankası'nm yeniden yapılandırılması yahut bu IMF'nin bir takım dayatmaları diyelim. Onlarla bazı gelişmeler var. Olumlu gelişmeler var. Yani bu bir anlamda, hani nuh ile uslanmayanın hali kötektir. Yahut neydi. İyi söyleyemedim. O anlamda biraz bizi yola getirmeye çalışıyorlar. Yani yavaş yavaş bize maliye politikası uygulatmayı, borç yönetimi politikası uygulatmayı öğretmeye çalışıyorlar.

Son olarak borç yönetimi politikasının tanımını bir kez daha şöyle belirtmek istiyorum. Özellikle bir yıldan vadeli, bir yıldan uzun vadeli borçların miktar ve bileşiminde ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla ayarlamalar yapmaktır. Değiştirmeler yapmaktır. Borç yönetimi politikası denince bir bunu anlıyoruz. Ama bizde bu yok. Bizde, siz (Nilgün Pehlivan) orada dediniz. Ne o? Makro ekonomik dengeleri gözeterek filan. Aferin orası güzel de. Ama öyle olup olmadığı konusunda çok ciddi kuşkularım var. Başka söyleyeceğim bir şey yok.

Tabi bizde para bulmak derken de borçlanmak için, işte oy toplamak için, destekleme alımları için, borç ödemek için, seçim masrafları, görev zararları, bütçe açıkları filan bu gibi amaçlarla para bulmak anlaşılıyor. Bir de bunları zamanı gelince ödemek anlaşılıyor. Teşekkür ederim, bu kadar söyleyeceklerim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Artık o bile kalmadı. Mali iktisat politikası aracı kalmadı, elimizde. Tülay Hanım. Şöyle uzağa gitmeden.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Teşekkür ederim. Tülay Arın, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi. Ben Hocama katılıyorum. Gerçekten maliye politikası, uygulanamıyor, amaçlara göre, belli araçlar kullanılarak, onlara ulaşmak. Aynı şekilde borç politikası uygulanamıyor. Yani Türkiye, aslında maliye politikası uygulama olanağını ve araçlarını tümüyle yitirmiştir. Bence borçların sürdürülemezliğinin en güzel kıstası budur. Ama gene de böyle bir borçların çevirmeye uğraşırken, bu çevirmeyi gün be gün yapmanın da ciddi maliyetleri var. Ben hem Sayın Palamut'a hem de Sayın Pehlivan'a birer soru sormak istiyorum, izninizle.

Sayın Palamut'a sormak istediğim soru şu: Tebliğde gerçekten enflasyon rakamları ve borç rakamları verildi. Ama kaçırdıysam, dikkatimden kaçtıysa özür dilerim. Gene de bir özetlemesini rica ederim. Acaba o enflasyonla işte borçların amortismanı arasında herhangi bir ilişki bulabildiniz mi ya da nasıl bir düzeyde bulabildiniz. Onun bir miktarını ya da boyutunu söyleyebilir misiniz?

Sayın Pehlivan'a sormak istediğim soru şu: Şimdi Türkiye'de" gerçekten gün be gün borçlanma politikası uygulayabilmek için işte bir takırn faiz oranları teklif ediliyor ya da bunlar kabul ediliyor, her neyse. Şimdi burada elbette ihalenin açıldığı gün faiz oranının ne olacağı, İMKB'deki ikinci el alım satımlara bağlı. Yanılıyor muyum?

Nilgün PEHLİVAN: Gösterge niteliğinde.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Gösterge niteliğinde. Ama yapılan araştırmalarda gösteriyor ki, özellikle hisse senetleri için İMKB göstergeleri aşağı yukarı tümüyle spekülatif, gerçek iktisadi olaylardan kopuk onun üzerine sadece spekülatif değil, büyük ölçüde manipülatif. Şimdi bu tabi, herhangi bir borsa da ya da menkul kıymetler alım satımında olmanın risklerini müthiş arttırıyor. Piyasayı çok oynaklaştırıyor. Acaba her hangi bir şekilde bu tür spekülatif manipülatif hareketlerle borçlanma yüklerinin faizlerinin ne kadar etkilendiğine dair bir çalışma var mı? Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Daha kısa sorular rica ediyorum. Yakından devam ediyoruz. Herkese söz hakkı vereceğim ama lütfen kısa. Evet.

Yrd. Doç. Dr. Bülent BALİ: Bülent BALİ, Işık Üniversitesi. Benim de iki sorum olacak. Birincisi, Sayın Palamut'a, hocam tebliğinizin 11. sayfasında bir ifade var. Diyor ki, uzatmayacağım. Kenneth Galbraight ve James Buchanan gibi düşünürlerin öncülüğünde gerçekleştirilen ve belli yasal sınırlamaların getirildiği Anayasal İktisat yaklaşımı ile devam ediyor. Galbraight ve Buchanan pek bir arada düşünülecek gibi iktisatçılar değil galiba. Bu konudaki düşüncenizi öğrenmek istiyorum.

İkinci sorum, Sayın Pehlivan'a risk yönetiminin aşamalarını sıralarken, risk yaklaşımından bahsettiniz ve iki davranış biçimi tanımladınız: Riskten kaçman ve risk alan. Acaba bizdeki durumu bu iki kavram çerçevesinde nasıl inceleyebilirsiniz. Çok teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkürler. Evet.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Mustafa Çelen, Marmara Üniversitesi. Benim sorum Sayın Pehlivan'a. Bu koşullu mali risklerden bahsettiniz. Bu doğrudan açık olanlar zaten bütçeleştiriliyor. Ama diğer riskler, herhangi bir şekilde hesaplanıp, bütçeleştirilip veya ne bileyim sigortalanması, ileri finans tekniklerinin kullanılarak bir şekilde hesap kitaba alınması mümkün mü? Hazinenin bir çalışması var mı bu konuda. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Evet. Oradan arkadan öne doğru gelelim.

.....: Ben Mehmet Palamut hocama sormak istiyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): İsminizi söyleyin önce.

İbrahim DEMİR: Borçların azalmasından sürekli bahsetti. Acaba nominal borçlar ya da borçların nominal değeri ve reel değeri ayrımı yapmak daha doğru olur mu diye kavramsal bir katkıda bulunmak istiyorum. Azalan borçların nominal değeri değil, sadece borç verenlerin refahı, yani enflasyona karşı refah kaybediyorlar, borç verenler, ama borçların nominal değerinde bir azalma yok. Bir de amortisman yerine yine reel borçlar kavramını kullanmak. Çünkü biz burada, zamana karşı nominal veya reel faiz oranı değil de, hocamın çalışması enflasyonla alakalı olduğu için yine reel kavramlar üzerinden konuşmamız daha doğru olur diye bir katkıda bulunmak istiyorum.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ediyorum. Sezai Bey.

Yrd. Doç. Dr. Sezai TEMELLİ: Sezai Temelli, İstanbul Üniversitesi. Ben Sayın Nilgün Pehlivan'a bir soru yönelteceğim. Yanıtlamak zorunda değilsiniz. Şimdi sunuşunuzda ki kavramlar bayağı zengin bir kavram bombardımanı vardı. Bu genellikle işte işletme disiplini buna çok yakın. Özellikle finansal yönetim gibi alanlar. Şimdi bu kavramları incelediğinizde risk yönetimi, çünkü altını çizdiniz. Risk yönetimi, kamu borç stoku artıyor. Kamu borç stokunun kompozisyonu olumsuz gelişiyor. İç borcun nispi ağırlığı artıyor. Reel faiz yükü artıyor. Bütün bunlara baktığınız zaman, orada bir söz geçti. Piyasa yapıcılığı. Şimdi toplam menkul kıymet stokunun % 92'sini elinde bulunduran bir oligapol düşünün. Hala piyasa yapıcılığı konusunda tereddüt içinde. Piyasayı yapamıyor daha doğrusu. Dolayısıyla şimdi böyle baktığımızda şunu soruyorum. Tabi yanıtlamak zorunda değilsiniz. Hazineye soruyorum aslında. Hazine kimin riskini yönetiyor?

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Evet. Buyurun Sayın Batırel.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL: Ömer Faruk Batırel, Marmara Üniversitesi. Efendim ben de sorumu Sayın Pehlivan'a yöneltmek istiyorum. Zaten Sayın Temelli biraz bahsetti. Bu sorumun başlan.....Kendilerinin bilgisine başvurmak istiyorum. Bu üç aylık referans bono ihalesiyle uzun vadeli tahvilleri, kısa vadeliymiş gibi yüksek faiz vermenin, bu riski de hazinece üstlenmenin mantığını açıklayabilirler mi acaba bir kaç cümleyle? Bir de, iç ve dış borç riskleri arasında fark, faktörler açısından var mı? Risk yönetimi içinde böyle bir şey göremedim ben. İç ve dış borç risk yönetimi açısından. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Başka soru yok diyecektim ama son olarak benden önce son olarak.

Hakan YILMAZ: Ben Gökhan Bey'e bir şey sormak istiyorum. Şimdi sabahki oturumlarda da belirtildi aslında bu dış proje kredisi uygulaması ve yap işlet devret. Şimdi karşımıza şöyle bir problem çıkıyor,sizin görüşünüzü almak için. Bizim hesap verme sorumluluğunda alanında iki ayrımımız var. bir siyasi sorumluluk bir yönetsel sorumluluk. Gerek dış proje kredilerinde gerekse yap işlet devret projelerinin hepsinin altında esas olarak Yüksek Planlama Kurulu'nun imzası vardır. Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı birer danışma birimleri olarak Yüksek Onaylama Kurulu'na yani sorumluluğa sahip olan otoriteye hizmet ederler. Ama gerek Sayıştay kendi incelemelerinde gerekse bu konulardaki problemli durumlarda süreç çalışırken Yüksek Planlama Kurulu veya kabinenin siyasi sorumluluğundan veya siyasi sorumluluğunu odak noktası yapan bir şey göremeyiz. Biz buna Oğuz hocayla yaptığımız bir ortak çalışmada da rastladık zorunlu tasarruflarla ilgili. Çünkü 5. madde çok net bir şekilde Yüksek Planlama Kurulu'na bir sorumluluk veriyor, mali sorumluluk. Toplanan fonların gayrimenkul alımı hariç en uygun yatırım araçlarıyla değerlendirilmesi. Ama bizim yaptığımız araştırmada TÜFE artı TÜFE'nin bile altında kalındığını yani TÜFE'ye gore *2* katrilyon hak sahiplerinin zarara uğradığı, işte hazine bonosuna gore de 30 katrilyon zarara uğradığını tespit ettik biz rakamlar üzerinde. Dolayısıyla bu anlamda siyasi sorumluluk kavramını siz uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde Türkiye için nasıl tanımlıyorsunuz? Teşekkürler.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Aslında, Ferhat Emile sormamız gerekiyordu dün. Arkadaşımıza çok yüklenmiş olduk. Bu son, Hakan Yılmaz'ın sorusu şu açıdan önemli. Türkiye'de bir konsolidasyon yapıldı; habersiz, hiç kimsenin sesini çıkarmadığı. Yani Nisan ayı itibariyle çıkarılan zorunlu tasarruf tasviyesi olayı bir konsolidasyondur. Mali konsolidasyondur, kimin sırtından? Hak sahiplerinin, ücretlilerin sırtından. Yani siz buna kanun çıkana kadar hazine ihaleleri üzerinden bir değerlenme imkanı tanırken % 56,5- 57 civarından birdenbire %29 son TÜFE'yi alırsak artı %34'den değerlenme kararı alıyorsunuz. Tasviyenin kendisi bir konsolidasyondur. Ama bu konsolidasyonu hazineye borç verenler üzerinden, mali sermaye üzerinden yapsanız kıyamet kopardı. Ama burada yapılıyor. Tabi bu ilki değil, 2000 yılı işsizlik sigortasına dönüşüm olayında da benzer yani yakın çok aynı şey değil, süreç yaşandı. Orada kesintilerin işsizlik sigortasına dönüştürülmesi üzerinden yaşandı. 2001 yılında döviz cinsinden ve dövize çevrilebilir niteliğe dönüştürülen düşük faizli TL cinsinden devlet iç borçlanma senetleri bir konversiyon ve konsolidasyon idi aslında ama alacaklı lehine idi. Devlet, hazine aleyhine bir şeydi tabi hiç kimsenin sesi çıkmıyor bunlara. Bu tür konsolidasyonlan mali piyasalar çok seviyorlar. Bizde bütün bu borçlanma teknikleri vesaire hep mali piyasaların talepleri üzerine gelişiyor. Yani Türkiye'de herşeyi belirleyen sonuçta mali piyasalar oluyor. Halbuki sonuçta çok da sığ bir piyasa sonuç itibariyle. Bu bir soru olarak algılanmayabilir. Efendim beş dakika içinde hepinizden cevap bekliyoruz. Şimdi yine sırayla gidelim. Sayın Palamut buyurun.

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Teşekkür edrim. Genellikle soru şahsıma tevci edilmiş vaziyette. Oldukça hacimli olan bu tebliğimizde, bu vesileyle biraz daha konuşma fırsatı vermiş oluyor. Efendim ilk soru değerli meslektaşım Sayın Prof. Ann'dan. Acaba enflasyonla gerek iç ve dış borçların amorti edilmesinde nasıl bir sonuca ulaştınız? Efendim sonuç şu; az önce de belki tam ifade edemedim sürenin kısıtlı olması nedeniyle. Muhakkak enflasyon büyük ölçüde içsel bir olgu. Dolayısıyla bir taraftan içsel bir olgu olması diğer taraftan da özellikle iç devlet borçlarında dün Sayın Doçent Karakoç'un ifade ettiği gibi borç sözleşmesinin tamamen tek taraflı olması, her ne kadar bir özel hukuk kuramı olması gerekirken, iki tarafa eşit yükümlülükler yükleyen sinelogmatik bir anlaşma olması gerekirken tek taraflı yükümlülükler getiren bir anlaşma olmasından kaynaklanıyor. Nitekim Cumhuriyet döneminde ve özellikle dün Sayın Emil burada ifade ettiler ve yanılmıyorsam Prof. Yıtmazcan da vurguladılar. 50'den sonra iç borçların gerek yapısının cek taraflı bir anlaşma niteliği taşıması diğer taraftan da zaman zaman reklamlarla kamu otoritesinin vurgulanması; bunun en güzel örneklerini milli savunma tahvillerinin çıkarılışı esnasında gördük. Nitekim grup vakti sevgilisiyle deniz kenarında güneşin batışını seyreden, sefa eylerken bir jetin uçarak dalış yapması ve sonra efendim geleceğinizi garanti etmek için milli savunma tahvilleri alınız veya evlenmek üzere olan nişanlı bir genç kızın iyıki çeyiz yerine milli savunma tahvili aldım rahat ettim ihtiyarlığımda gibi ibarelerle manevi bir şekilde baskı altında tutmuş olmasıdır. Bu yetmiyormuş gibi pekala hepimiz biliyoruz ki gerek 60 sonrası çıkarılan tasarruf bonoları sayın başkan da vurguladılar az once 1988 yılında bizzatihi çıkarılan Tasarrufu Teşvik Fonu adı altında çalışanlara getirilen zoraki yükümlülükler ister istemez bunların ve bu da yetmiyor. Nitekim birtakım sosyal güvenlik kurumlarının fonlarına el atılmış olması, bu yetmiyormuş gibi 1970'li yıllarda birtakım şirket karlarının dağıtılması esnasında efendim bu karların belli oranının devlet tahvillerine plase edilme yükümlülüğünün getirilmiş olması ister istemez o yıllarda ca-

ri olan enflasyon oranının altındaki -reel demeyeceğim- düşük faiz oranıyla plase edilmiş olması ister istemez bunları bir bakıma görünmez bir el yoluyla büyül ölçüde azaltmıştır. Tabi benim vurgulamaya çalıştığım bir diğer husus da elbette sosyal meşrebli, hukuka dayalı çağdaş bir devlet yaklaşımında bu enstürrnanm, bir başka deyişle bu yöntemle kamu borçlarının azaltılması elbette bağdaşmamaktadır. Bağdaşmıyor ama geliniz görünüz ki anayasanın ikinci maddesinde dile getirilse de zaman zaman devletimiz malesef bu yöntemi kullanmak suretiyle hukuk dişiliğini kendisine borç veren bireyler, kurum ve kuruluşlar üzerinde sergilemiştir. AncakSayın Arın'ın belirttiği üzere tabi bu yöntemi dış borçlar yönünden kullanmak pek mümkün değildir. Ancak takdir edersiniz ki ortak tebliğimizde de belirttiğimiz üzere bu borç veren ülkelerde de az ya da çok ki bunu vasati olarak %3-5 arasında değişkenlik arz ettiğini görüyoruz, enflasyon olgusu var. Şayet bunlar garaııti eclilmemişse bir başka istikrarlı parayla elbette bu oranda da bunlarda kısmen iç borçlardaki oranda olmamakla birlikte bir kısmi azalışın varlığı yani tasfiyenin varlığı inkar edilemez.

İkinci arkadaşımız Sayın Bülent Bali dediler ki efendim ben bu Galbraiglh'la Buchanaıvın anayasal iktisat anlayışını pek burada yeri olmamasını tam anlayamadım soruyu, ben orada bir anayasal iktisatçıdır demedim. Ancak çağdaş devletin yapısındaki değişiklikten kaynaklanarak birtakım üreten, müdahale eden, borç alan, icabında borç veren, özelleştiren ve zaman zaman da kamulaştıran bir devlet anlayışının varlığında bir takım iktisatçıların Stigler gibi, Miltoıı gibi kimselerin bu anlayıştaki devletin bir günah keçisi olarak gösterilmek istendiğini ancak gerek Buchanan gerekse Galbraigth'm anayasal iktisat yaklaşımıyla- tabi bunun başka öncüleri de vardır muhakkak- bazı harcamalarda, devletin bazı iktisadi ve sosyal faaliyetlerinde anayasal minimum ve maksimum kurallarla sınırlandırılabileceğini ve bu çağdaş devletin de bu niteliğinin korunabileceğini ilade etmişler dedim. Yoksa burada ben bir anayasal iktisatçı olmadığım gibi anayasal iktisatla da ilgili bir tebliğ vermiş değilim.

Llfendim bir üçüncü arkadaşımız Sayın İbrahim Demir; doğrudur konuyu ele alırken nominal borçlar konusundan mı yoksa reel borçlar konusundaki artıştan mı ileri geldiğim ve bunların reel veya nominal borçlarda hangi oranlarda bu yöntemin etkilerinin uygulanabileceği hakkında açıklama istediler ki evet bir bakıma hem reel borçlarda hem de nominal borçlarda etkisi vardır. Ancak iç horçlarda biliyorsunuz ki son zamanlarda uygulanan politika değişken faizli ve büyük ölçüde de yanılmıyorsam %20-25 oranlarına varan dövize endeksli borçlardır. Tabiatıyla bunlar üzerindeki uygulanabilirliği daha kısıtlıdır. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Teşekkür ederim. Evet şimdi Sayın Pehlivan, buyrun.

Nilgün PEHLİVAN: Çok kısa tutmaya çalışacağım. İlk once sayın hocam borç yönetimi ilkeleri olarak koydu ve geçen yıl yönetmelikle belirlenen kavramlar borç yönetiminde bir şeliafbgı artırmak, hesap verilebilirligi ve sorumluluğu artırmak için atılmış bir adımdır. Ama bu ifadenin makroekonomik dengeleri gözeterek belirleneceği bir ilke olarak konulmuştur ama bu dengeler gözetilerek yapılmıştır yapılmamıştır, bu platformda tartışılabileceğini ya da sonuçlandırılabileceğini sanmıyorum. İkincisi kısa vadeli borçlar merkez bankasının ilgi alanında dediniz ama belirtmek istediğim bir nokta var. iç borç stoku ki

önemli bir payını tutmaktadır borç stokunun ve nakit borç stokunun ortalama vadesi 1 yıldan kısadır. Ve vadeye kalan süresi de bir yıldan kısadır. Bu yüzden aslında kısa vadeli bir borç stokuna sahibiz iç borç stoku açısından da. Yani borçlanmanın ortalama vadesi 1 yıldan kısa şu an ihaleyle ihraç ettiğimiz.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Yani kamu içi hariç, piyasaya olan borçları söylüyorsunuz.

Nilgün PEHLİVAN: Piyasaya olan borçlar evet. Diyelim ki her zaman Salı günleri ihaleye çıkılır, iskontolu tahvil ihraç edilir. Sonuçta borçlanmanın, nakit borçlanmanın vadesi 1 yıldan kısadır, ikinci soru, spekülatif ve manipülatif hareketlerin işte İMKB'de borçlanma maliyetleri üzerine yansımasına dair bir çalışma yapılmış mıdır? Sorusu soruldu. Simdi bu yapılmıştır ya da yapılmamıştır demek zaten spekülatif veya manipülatif hareketler olduğu yorumunu yapmak demek oluyor. Bu da bir spekülasyon. O yüzden spekülatiftir veya değildir, böyle bir şeyi her hangi bir şekilde ortada kanıtı ya da yazılmış her hangi bir şey yok. Benim söyleyebileceklerim bu kadar.

Risk yaklaşımı Türkiye'de nedir? Risk alan mı, risk çekimser mi? Anlatırken vurgulamıştım. Borç stoku yüksek ve borçlanma maliyetleri yüksek olan ülkelerde tabi ki risk çekimser bir yaklaşım izlenmekte, Türkiye'de de bu şekilde olacak.

İkincisi pardon bir sonraki soru piyasa sistemi, oligopolistik yapı vardır, piyasayı yapmak ne demektir, hazine kimin riskini yönetiyor? Sorusu geldi. Piyasa yapıcılığı sistemi, internette bankalarla imzalanan sözleşme var, herşey açık hangi bankalar olduğu belli. Ama çok iyi bir şekilde bilindiğini sanmıyorum, bir özetlemek istiyorum. Piyasa yapıcılığı sistemi, özellikle bazı kriterleri; işte bilanço yapısı düzgün, işte bu tür değerlere bakılıyor. Bankaların ve finansal kuruluşların seçilerek bazı yükümlülüklerin verilmesi ve bunun karşılığında da belirli opsiyonların tanınması. Türkiye'de şu andaki mevcut piyasa yapıcılığı sistemi içinde 10 tane banka vardır. Bu piyasa yapıcılarının görevi; bir, sürekli talebi sağlamak, aylık ortalama İhalelerde ortalama %3,3 aylık ortalama %5 teklif vermek. Sonuçta birincil piyasalarda talebin sürekliliğini sağlamak. İkincil piyasalarda da hazinenin belirlediği ölçül senetler olarak adlandırıyoruz sürekli olarak İMKB'de işlem yapmak. Sonuçta piyasa yapıcısı bir bankanın ihalede vereceği teklif de üst limitle sınırlandırılmıştır, öyle sonsuz değil. Oligopolistik yapı oluşturarak bütün ihalenin tekliflerini bu 10 bankanın yönetmesi ve faiz oranlarında etkisi olması gibi bir durum söz konusu değil. Ayrıca bu bahsettiğim şeyler çok özet. İnternette var açıklaması.

Bir sonraki soru; değişken faizli tahvil vermenin mantığı ve iç ve dış borç risklerinin yönetimi arasında fark var mı? sorusu. Değişken faizli tahviller nasıl veriliyor? Birincisi, ihalelerle. İşte bu referans ihalelerine endeksli olanlar. Onları biliyorsunuz.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL: Uzun vadeli bir borçlanmaya, kısa vadeli risk alarak, kısa vadeli faiz vermenin anlamı nedir?

Nilgün PEHLİVAN: Bu vadeyi uzatabilmek için atılmış bir adımdır

Prof. Dr. Ömer Faruk BATTREL: Hazine riski niye üstleniyor?

Nilgün PEHLİVAN: Vadeyi uzatabilmek için.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL: Ama yani uzun vadede bu kadar büyük risk üstlenir mi? 3'er aylık riskler.

Nilgün PEHLİVAN: Ben şimdi birtakım oranlar vermek istiyorum. Nakit borçlanma içerisinde ihraç edilen değişken faizli tahvillerin payı, yani toplam stok İçerisinde % 5'dir. Fakat toplam stok için ben birtakım rakamlar verdim size. Özellikle çok hızlı bir sunuş yaptığım için detaylara girme şansım olmadı. Toplam stokun içerisinde değişken faizlilerin payı çok yüksek fakat bunun sebebi bu görev zararları olsun, TMSF bankaları olsun, onlar için ihraç edilen özel tertip tahvillerden kaynaklanmaktadır. O operasyon için de anlatabileceğim çok şey var aslında sürecine dair, maalesef vaktimiz yok. Bir şekilde yeterli her halde bu cevaplar.

Bir sonraki soru, bu doğrudan yani portföyün taşıdığı riskler; piyasa riski- yönetebiliyoruz ama- diğer riskler için yönetmek için her hangi bir çalışma ya da düzenleme var mı? sorusu geldi. Şimdi onu da özet bir şekilde anlatmaya çalışacağım. Maalesef 4749 sayılı kanun diyeceğim. Bugüne kadar üstlendiğimiz mali riskleri anlattım. Görev zararları olsun, tahkim olsun vs. bunlar temel olanlar, Garantili borçlarda alacak yönetiminde yaşanan problemler. Bugüne kadar hiç bir şekilde özel tertip tahvil ihracına yani ciddi bir şekilde 4749 sayılı kanuna kadar bir şey getirilmemiştir. Daha önce harcama olarak bütçede gösterilmeden ve finansmanda yer almadan - var tabi hesabı, kayıtlarda, iç borç istatistiklerinde var- sadece bütçe kanununun bir şekilde düzenlemeleri çerçevesinde artı bu nakit esasına dayalı olması bütçenin işte bu bazı şeylerin gösterilmemesi. Neyse kısaca özetlemek istiyorum. Bir borçlanma limiti getirilmiştir; iki, garanti limiti getirilmiştir.

Yrd, Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Ben farklı bir şey sormuştum. Bu doğrudan koşullu yükümlülük risk matrisini vermiştiniz ya.

Nilgün PEHLİVAN: Evet

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: O matris içinde ihtimale dayalı riskler vardı.

Nilgün PEHLİVAN: Evet, koşullu yükümlülükler.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÇELEN: Evet, onun dışındakiler, örtükler falan. Kur riski buna dahil işte ne bileyim, enflasyon riski buna dahil, deprem bile bir tür hazinenin riskidir.

Nilgün PEHLİVAN: Evet şimdi ölçülebilir riskler, ölçülemeyen riskler var. Orada vermeye çalıştığım tüm devletin yüklenmek zorunda olacağı yükümlülüklerdi. Ölçülebilir olanları, işte bu finansal risklere dair, portföy yönetimi işte kompozisyon vs. onlara karar vererek kontrol altında tutulmaya çalışılmakta. Matematiksel olarak ölçemeseniz de mali disiplin sağlayarak da birtakım riskleri kontrol edebiliyorsunuz. Bunlar 4749 sayılı kanunla birçoğuna getirilmiştir. İşte koşullu yükümlülükler için birtakım düzenlemeler gelrniş-

tir. Alacaklılar için bir mali disiplinin altyapısı oluşturulmuştur. Düzenleme budur. Ayrıca garantili borçlann olası finansman yüküne ilişkin Hazine Müsteşarlığı'nda bir çalışma başlatılmıştır. Olası üstlenimleri hesaplayabilmek için. Benim söyleyebileceklerim bu kadar. Umarım cevaplanmamış soru ya da en azından atladığım soru cevaplanmamış demiyim, kalmamıştır.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Peki, teşekkür ediyorum. Sizin verecek cevabınız var mı Sayın Gökhan Yerlikaya.

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kürşat YERLİKAYA: Bir soru vardı.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Vardı sizin bir tane.

Yrd. Doç. Dr. Gökhan YERLİKAYA: Bir soru vardı. Türkiye ve diğer ülkeler bakımından bir durum değerlendirmesi istenilmişti. Şimdi tabi Türkiye'de yap işlet devret modeli, idare hukuku eksenli geliştiği için ve idari sözleşmeler bütünselliğinde değerlendirildiği için ve Türk İdare Hukuku geleneği de Kıta Avrupa'sı geleneğinden yani Fransız İdare Hukuku geleneğinden esinlendiği için diğer ülkelerle mukayese yapmamız gerekmesi durumunda bir kere hukuk sistemleri bazında ayırmamız lazım. Yani Kıta Avrupası'yla Anglosakson Hukuk'unu ayırmamız lazım. Amerikan ve İngiltere Hukuku'nda, mesela siyasi sorumluluklar bakımından mesela İngiltere ve Amerika'da bu tür modeller, sözleşmeler consation dediğimiz yani imtiyaz sistemi içinde değerlendiriliyor ama bilhassa İngiltere'de imtiyaz sözleşmeleri normal sözleşmelerden farklı kabul edilmiyor. Oysa Kıta Avrupa'sı geleneğinde işte Fransa, İtalya, Türkiye, Almanya gibi ülkelerde -gerçi Almanya'da pek yap işlet devret modeli görülmüyor- orada devlet müdahalesi herşeyi hallettiği için genelde kamu sorumluluğu -işte hazine garantileri şeklinde- rastlanılmaktadır. Ama dünya genelinde şöyle bir eğilim var; bu gibi finansal risklerin giderilmesi için bazı finansal teknikler kullanılmaktadır. Bunu Anadolu Üniversitesi'nden bir Doçent hocamız çalışmasını yapmış. SWAP tekniği kullanarak yap işlet devret modelinde hazine garantilerine gerek kalmadan çeşitli bu gibi finansal teknikler kullanılarak giderilebileceği önerisinde bulunmuştur ki bence hoş bir öneri. Bunun dışında dediğim gibi yani hukuk sistemleri bazında olaya bakmamız biraz icap ediyor. Mesela Sıddık Sami Onar hoca İdare Hukukunun Esasları eserinde cilt 2'de imtiyaz modelini, imtiyazı, temşiyet gücünün gerilemesi olarak kabul ediyor. Yani temşiyet gücü, devletin kamu hizmetlerini görmesi gücünün bir gerilemesi olarak kabul ediyor. Dolayısıyla Amerikan Hukuk Sistemi, Anglosakson Hukuk Sistemi'nde demin de bahsettiğim gibi kamu hizmeti kavramını çok iyi elemek lazım. Orda kamu hizmeti kavramını çok farklı değerlendiriyorlar. Ve işte doğal monopol nelerdir? Doğal monopol, monopol dışındaki virtüel dediğimiz yani kamu hizmeti eğilimi ağırlıkta olan kamu hizmetlerini piyasaya bırakmışlar. Mutlak anlamda doğal monopol olduğu kabul edilen kamu hizmetlerinde consation vermeyi düşünüyorlar. Türkiye'de ise virtüel kamu hizmetleri de birer temşiyet kapsamı alanı içerisinde düşünüldüğü için herşcy yap işlet devret modeli konusu yapılabiliyor. Önce burada kamu hizmeti kavramını çok iyi okumamız lazım. O yüzden siyasi sorumluluk bakımından hukuk sistemlerinin içeriğine bakmak lazım. Bir de, bir nokta daha var. Mesela Polonya bu konuda çok ileriye gitmiş. Doğu blokundan ayrılmış bir ülke olan Polonya yap işlet devret modelini çok kullanan bir ülke. Ama öyle güzel bir hukuk kotifikasyonu, öyle güzel hiyerarşik hukuk de-

partmanları oluşturmuş ki Polonya kamu idaresi zararına her hangi bir sözleşme hükümleri kabul edilmiyor. Türkiye'de ise şöyle bir durum var: Yap işlet devret modeli aman kabul edilsin de ne olursa olsun. Çünkü yap işlet devret modelinde yatırım yapmak isteyen şirket bir kere karlılık oranını yüksek tutmak istiyor. Doğal bir taleptir bana göre. İkincisi de risk unsurunu ortadan kaldırmak istiyor. Risk unsurunu da ne ile kaldırmak istiyor? İşte idare hukukundaki fe de prens; yani idarenin sebep olduğu tazminlerin giderilmesi. Veya emprivizyonal, öngörülemez zararların idare tarafından üstlenilmesi. Bunun dışında da off take aggreement dedikleri ürün satın alım sözleşmesinin garanti verilmesi. İhtiyacın olsun olmasın ürettiği kadar alacaksın. Dolayısıyla bunlara çok dikkat edilmesi lazım. Siyasi sorumluluk bakımından da iyi bir yap işlet devret, hazine garantileri anlamında iyi bir hukuk departman süreci olmasının gereğini uygun görüyorum kanımca.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Peki, teşekkür ederim.

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kürşat YERLİKAYA: Rica ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN (Başkan): Efendim, sadece yarım dakika içinde şunu söylemek istiyorum. Türkiye'de gerçekten bu borç yönetimi açısından ciddi sıkıntılar vardır. Bu sıkıntı özellikle çok kısa vadeye kilitlenmekten kaynaklanmaktadır. Borçların vadesi kısadır, hazinenin ufku kısadır. Bu konuda Sayın Pehlivan üstüne almasın. Piyasa yapıcıları vardır sistemde ama bunların en önemli bir tanesini 2000 Kasım'mda rahmetli ettik. Demirbank'ı biliyorsunuz. Bu sistem içinde Sayın Batırel'in sorduğu gibi değişken faizli tahvillerle, dövize çevrilebilir ya da döviz cinsinden iç borçlanma senetlerine biz kur ve enflasyon riskini de hazineye alırız. Ve sonuçta Hazine'nin elindeki borçlanma teknikleri gelişir ama araçları bir bir kaybederiz. Yani biz bu borçlanma ilerde 2001 Haziran'mda yaptığımız olayı tersten yapmaya kalksak örneğin, ne gibi sorunlar çıkar, ne gibi araçlar var elimizde? Bunlara sahip olamayız. Türkiye'nin bu yoldan ne kadar gidebileceği konusunda ciddi soru işaretleri var. O anlamda çok anlamlı sorular sorulduğunu düşünüyorum. Teşekkür ediyorum. O yüzden de oturumun mutlaka sorularla tamamlanması gerekiyordu. Bilmiyorum belki izninizle 02,30 belki erken 02,40 diyebiliriz diger oturum. 02,45 hatta. Peki çok teşekkür ederim.

13 MAYİS 2003

VI. Oturum

OTURUM BAŞKANI: M.Akif HAMZAÇEBİ
(Trabzon Milletvekili TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Üyesi)

"Türkiye'de Kamu Borç Servisinin Bütçe tçi Etkileri -1950-2001"
Prof.Dr.Hülya KİRMANOĞLU
(İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü.)
Arş.Gör.Ayse! ARIKBOĞA
(İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü)

"Türkiye'de Kamu tç Borçlanmasının Real Kesim Üzerindeki Etkileri"
Prof.Dr.Hikmet İYİDİKER
(Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)
Dr.Yasemin ÖZUĞURLU
(Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)

"Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi"
Yrd.Doç.Dr.Metin MERİÇ
(Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü)

Tartışma

M, Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Yerli sermayenin yurtdışına gidebilmesine neden olmakta ya da yabancı sermaye için de bir önemli engel olabilmektedir. Ben sözü Hülya Kirmanoğlu'na bırakıyorum. Buyurun Sayın Kirmanoğlu.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Teşekkür ederim sayın başkan. Değerli katılımcılar, benim kısa bir sunuşum olacak. Çünkü basit bir model üzerinde çalıştık. Ben burada modeli sunacağım, arkadaşım Aysel Arıkboga'da ilgili yerlerde slaytları gösterecek. Şimdi Türkiye'de kamu açıkları, kamu borçlan, borç-faiz sarmalının, bu bir sarmal haline gelmiş durumda, birilerini besleyerek nasıl bu duruma bugünkü sürdürülemez duruma geldiği çok tartışıldı. Bundan sonra da tartışılacağa benziyor. Bizim çalışmamızda ele almak İstediğimiz asıl konu bütçe üzerindeki ağır faiz yükünün diger bütçe kalemlerini yani faiz dışı bütçe harcamalarını nasıl etkilediği. Bunu basit bir regresyon modeliyle incelemeye çalıştık. Bu modelde incelemeye çalıştığımız bağımlı değişken olarak harcama kalemi, bağımsız değişken olarak ise bütçe içindeki faiz gideri. Ama uzun bir seri elde edebilmek için anapara ödemelerini de belli dönem boyunca kullandık. Ayrıca bağımlı değişken olarak aldığımız harcamaların bir yıl önceki gecikmeli değeri milli gelir düzeyinde kontrol değişkeni olarak aldık.

i

\

i

1

1

1

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇ SERVİSİNİN BÜTÇEİÇİETKİLERİ: 1950-2001

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU*
Arş. Gör. Aysel ARIKBOĞA*

1. Giriş:

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren değişim göstererek, ağırlıklı olarak devlet borçlanmasına dayanan kamu finansman biçiminin yarattığı iç ve dış borç faiz ve anapara geri ödeme yükümlülüklerinin bütçe içindeki sosyal harcamaları ve yatırım harcamalarını nasıl etkilediğini incelemektir.

Bütçe büyüklüğü içinde giderek artan bir pay alan faiz ödemeleri ve 1986 yılından bu yana bütçe içinde yer almasa da kamu finansmanı üzerinde önemli bir yük oluşturan iç ve dış borç anapara geri ödemelerinin ortaya çıkaracağı muhtemel üç sonuç olabilir:

1. Bütçe nakit açıklarının büyümesi,
2. Faiz dışı bütçe harcamalarının azalması ve
3. Bütçe gelirlerinin artırılması.

Artan faiz yükünün yeniden bütçe açıkları ve dolayısıyla borçlanma ile finansmanı politikası bir süre sonra sürdürülemez hale gelir ve zorunlu olarak ikinci ve/veya üçüncü durumların uygulanması gerekli olur. Bu durumda ya faiz dışı bütçe harcamaları kısılacak ya da vergi gelirleri artırılacaktır. Özellikle 1990 sonrası yaşanan kriz dönemlerinde ve IMF ile yapılan anlaşmaların ertesinde bu sonuç açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Biz bu çalışmamızda konunun sadece harcama yününü ele alarak, bütçenin baskılandıgı dönemlerde en çok hangi harcamaların azaldığını belirlemeye çalıştık. Bütçe harcamalarının kısılma yoluna gidildiği zaman bu kısıntının hangi harcamalarda olacağı, diğer bir deyişle bunun hangi kesimlere yansıyacağı konusunda herhangi bir teorik temel ortaya konmuş değildir. Bu mesele ampirik düzeyde ele alınmakta ve ülke uygulamaları yol gösterici olmaktadır (Ravaillon, 2000).

Bu konuda gerek gelişmiş ülkeler, gerekse gelişmekte olan ülkeler ile ilgili olarak literatürü incelediğimiz zaman, kamu borçlanmasının faiz ve anapara ödemelerinin reel harcamalar üzerindeki baskısının en fazla yatırım harcamaları üzerinde olduğu ve bu baskının mali liberalizasyon programlan ile birlikte arttığı görülmüştür. Vito Tanzi, sanayileşmiş ülkelerin çeşitli bütçe harcamaları istatistiklerini değerlendirirken, 1990'lı yıllar sonrası için "kamu faiz ödemeleri ile kamu yatırımları arasında negatif korelasyon olduğunu" (Tanzi ve Schuknecht, 2000:47) vurgulamaktadır. Avrupa Birliği üyelerinden 13 ülke için yapılmış bir araştırmada ise, kamu borçlarının yüksek olduğu ülkelerde düşük ol-

* istanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü.

duğu ülkelere göre, faiz dışı bütçe harcamalarının daha düşük olduğu saptanmıştır (Krogstrup, 2002). Toye de aynı bulguyu, bazı gelişmekte olan ülkeler için yapılmış olan bir çalışmaya referans vererek göstermektedir. Bu çalışmada 24 gelişmekte olan ülkenin (büyük bir kısmı Latin Amerika ülkesi) 1970-1984 yılları arası bütçeleri incelenmiş ve borç faizlerindeki artışlarla birlikte yatırım harcamalarının düştüğü, buna karşılık eğitim ve sağhk harcamalarında önemli bir azalma olmadığı ortaya konulmuştur (Toye, 2000:32). Sturm (2001), 123 OECD üyesi olmayan ülke için 1970-1997 yılları için yaptığı bir araştırmada kamu yatırım harcamalarını belirleyen faktörler arasında aldığı kamu borçlarının anlamlı ve negatif ilişki verdiğini açıklamıştır. Roubini ve Sachs'da, kamu yatırım harcamalarının, en esnek harcamalar olduğunu ve mali baskı dönemlerinde en kolaylıkla azaltıldığını ileri sürmüşlerdir (Sturm, 2001).

Sosyal harcamaların kamu borç yükü karşısında nasıl etkilendiği konusunda ise kapsamlı bir araştırma Ravaillon tarafından yapılmış ve bütçe harcamalarının kısıldığı dönemlerde en yoksullara yönelik programların etkilenmediği ancak genel sosyal harcamaların ve Özel olarak belirli hedeflere yönelik sosyal harcamaların ağır biçimde kısıldığı bulunmuştur (Ravallion, 2000).

Çalışmamızda, öncelikle, bütçe açıkları ile bazı bütçe harcama türleri arasındaki ilişkiye değinilmiştir. Daha sonra ise, Türkiye için, sırasıyla, bütçe açıklan, kamu borçlanması ve faiz ödemelerinin GSMH içindeki payları ile kamu yatmmlarının ve sosyal harcamaların değişimi belirli dönemler itibariyle incelenmiştir. Son olarak, sosyal harcamaların ve yatırım harcamalarının 1950-2001 dönemi arasında borç anapara ve faiz ödemelerinden nasıl etkilendiğine ilişkin bir regresyon modeli kurulmuştur. Modelin sonucunda, eğitim ve saghk harcamaları ile borç anapara ve faiz ödemeleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olmadığı ancak yatırım harcamaları ile anapara ve faiz ödemeleri arasındaki ilişkinin anlamlı olduğu bulunmuştur.

2. Bütçe Açıkları ile Bütçe Harcamaları Arasındaki İlişki:

Bu konudaki literatürde Buchanan-Wagner hipotezi olarak adlandırılan hipoteze göre, bütçe açıkları için tolerans gösteren bir maliye politikası ortamında bütçe harcamaları da artış eğilimi gösterecektir. Çünkü, kamusal seçiş teorisinin varsayımlarına uygun olarak, vergi-fiyat ödemeden kamu hizmetlerinden yararlanma anlamına gelen açık bütçe durumunda, seçmenler daha fazla kamu hizmeti talep edeceklerdir. Bu hipotez, birçok ülke için çeşitli ekonometrik yöntemlerle test edilmiş ve doğrulayıcı nitelikte sonuçlar bulunmuştur (Niskanen, 1978; Hondroyiannis ve Papapetrou, 2001). Türkiye için yapılan benzer bir çalışmada da kamu harcamaları ile bütçe açıkları arasında pozitif ilişki bulunmuştur (Pınar, 1998). Bu tür kamusal seçiş modellerinde, bütçe açıkları mali yanılsama yaratarak seçmen-tüketicilerin daha fazla kamu malı talep etmesine neden olmaktadır. Ancak, bütçe açıkları ve kamu borçları, belirli koşulların varlığı durumunda, bir süre sonra sürdürülemez hale gelmektedir. Reel faiz oranlarının ekonominin reel büyüme oranından büyük olması ve faiz dışı harcamaları dikkate alarak hesaplanan birincil dengenin de açık veriyor olması durumlarında borcun sürdürülebilirliği imkanı azalır.

Bütçe açıkları sürdürülemez duruma geldiği zaman IMF politikaları çerçevesinde ileri sürülen en önemli koşul birincil bütçe fazlası oluşturulmasıdır. Bunun anlamı faiz dışı harcamaların kısılması veya bütçe gelirlerinin artırılmasıdır.

3. Bütçe Açıkları, Kamu Borçlanması ve Faiz Ödemelerinin GSMH İçindeki Payları

Türkiye'de 24 Ocak 1980 düzenlemeleri sonrasında kamu açıklarının finansmanında, devletin, Merkez Bankası kaynakları yerine tasarruf piyasasından fon sağlaması yeni sistemin gereği olarak ortaya çıkmıştı. Bu dönemde, finans piyasalarında buna yardımcı olacak şekilde kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (örneğin İMKB'nin kurulması gibi). Bütçe açıkları 1985 yılından itibaren ağırlıklı olarak iç borçlanmayla finanse edilmeye başlanmıştır.

Bütçe açıklan ile borç anapara ve faiz ödemelerinin GSMH içindeki paylarının dönemler itibariyle ortalama değerleri Tablo 1'de verilmiştir. Tabloda görüldüğü gibi, bütçe açıkları, 1961-1980 döneminden sonra hızla artmıştır.

Tablo 1. Bütçe Açıklan, İç ve Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemelerinin GSMH İçindeki Payları (Yüzde)

Dönemler	Bütçe Açıkları (%)	Anapara ve Faiz Ödemeleri (%)
1950-1960	-0,18	0,80
1961-1980	-0,90	1,29
1981-1990	-2,25	4,40
1991-1994	-5,02	8,84
1995-2001	-9,34	21,32

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr; http://www.hazine.gov.tr; http://www.muhasebat.gov.tr.

Bütçe açıkları, kamu borç stoku ve faiz ödemelerinin dönemler itibariyle yıllık ortalama değerleri ise Tablo 2'de verilmiştir. 1980 yılından itibaren kamu borç stokunun iç ve dış borç bileşimi belirli dönemlerde değişiklikler göstermektedir. 1991-1994 altdöneminde dış borçların ağırlıklı olmasına karşılık, 1994 krizinden sonra yeniden iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. Bunun sonucu olarak iç borç faiz ödemeleri hızla artmıştır (Tablo 2).

Tablo 2. Bütçe Açıklan, Kamu Borç Stoku ve Faiz Ödemelerinin GSMH İçindeki Payları (Yüzde)

Dönemler	Bütçe Açıkları (%)	Dış Borç Stoku (%)*	iç Borç (%)	Dış Borç Faiz Öd. (%)	iç Borç Faiz Öd. (%)
1981-1990	-2,25	30,55	18,65	1,08	1,29
1991-1994	-5,02	28,32	17,86	1,22	4,02
1995-2001	-9,34	30,93	29,67	1,27	11,50

* ilgili kaynakta, 1980-1982 yıllan için toplam kısa vadeli borçlar belirtilmiş olduğundan özel kesim borçları ayrıştırılamamıştır.
Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; http://wTvw.bumko.gov.tr; http://www.dpt.gov.tr;http://ckutup.dpt.gov. tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/;http://www.hazine.gov.tr; http://www. muhasebat, gov.tr.

1995-2001 döneminde kamu borç faizlerinin ulaştığı olağanüstü boyutlar daha önceki dönemler ile karşılaştırıldığında daha iyi görülmektedir (Tablo 2).

4. Türkiye'de Kamu Yatırımlarının Gelişimi:

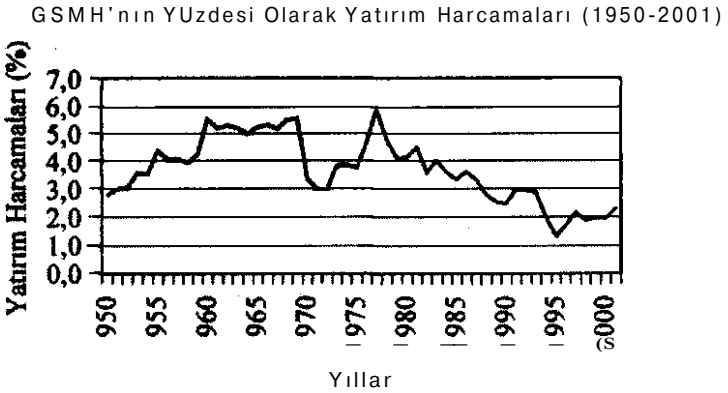
Türkiye'de kamu yatırımlarının gerek bütçe harcamaları içinde gerekse GSMH içindeki payının değişim trendini incelediğimiz zaman 1980 yılından itibaren düşme eğilimi içinde olduğunu ve düşüşün 1990 yılından sonra daha keskin bir şekilde ortaya çıktığını görmekteyiz (Tablo 3). Kamu yatırımlarının GSMH içindeki payının azalması, son yıllarda dünyada birçok ülkede görülen bir durumdur. Ekonomilerde hakim olan eğilim serbestleşme ve piyasa alanının genişlemesi haline geldikçe, birçok yatırım türü de artık devletin faaliyet alanı dışına çıkmaya başlamıştır. Bu durum, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri farklı derecelerde etkilemektedir. Gelişmekte olan ve özellikle IMF politikalarını uygulayan ülkelerde, kamu yatırımlarının payını azaltan en önemli faktör, bütçe üzerine getirilen kısıtlar olmaktadır. Türkiye gibi, kamu açıkları meselesini ortadan kaldırmadan önce mali serbestleşme uygulamaya başlamış olan ülkeler, kamu bütçeleri içinde ciddi faiz yükü ile karşı karşıya kalmışlar ve bu durum kamu borçlanmasının sürdürülemez hale gelmesi nedeniyle, faiz dışı bütçenin kısılması ile sonuçlanmıştır. Bu kısılmanın karnu yatırımları üzerinde çok etkili olduğu açık bir şekilde görülmektedir Tablo 3 ve Grafik 1),

Tablo 3. Kamu Yatirunlaruın GSMH ve Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (Yüzde)

Dönemler	Kamu Yatırımlarının GSMH Payı (%)	Kamu Yatırımlarının Kon.Büt. Payı (%)
1950-1960	3,85	22,80
1961-1980	4,60	23,47
1981-1990	3,39	18,83
1991-1994	2,71	12,28
1995-2001	1,90	6,10

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr; http://www.muhasebat.gov.tr.

Grafik 1. GSMH'nın Yüzdesi Olarak Yatırım Harcamaları



Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr.

5. Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi:

Literatürde, sosyal harcamalar ile ifade edilen sosyal güvenlik hizmetleri (emekli sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası) ile sosyal hizmetlerdir (eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri, konut edindirme hizmetleri, sosyal yardımlar vs.). Türkiye'de bu hizmetlerin büyük bir kısmı bütçe içinde yer almadığı veya çok küçük bir paya sahip olduğu için sosyal harcamalar tanımımızı eğitim ve sağlık harcamaları ile sınırlı tuttuk.

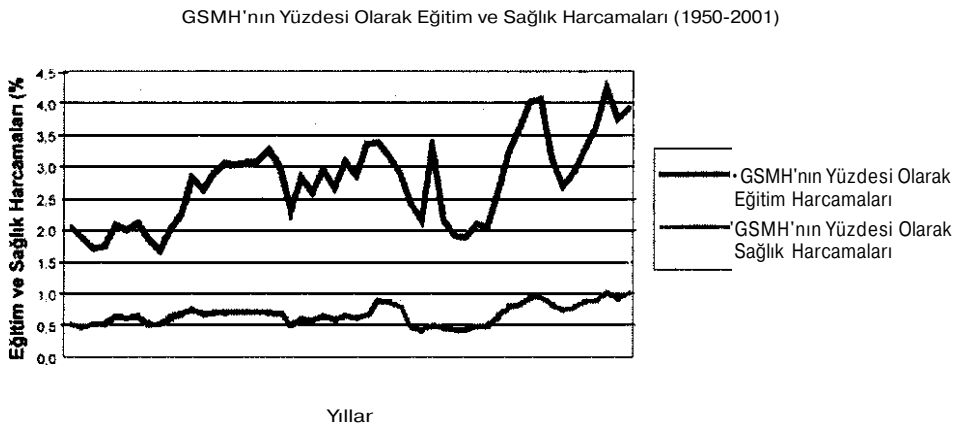
Eğitim **ye** sağlık harcamalarının bütçe İçindeki paylarının dönemler itibariyle yıllık ortalama değerleri Tablo 4'de verilmiştir. Tabloda görüldüğü gibi, eğitim ve sağlık harcamalarına bütçeden ayrılan paylar, 1950 yılından bu yana belirli dönemler temel alınarak incelendiği zaman aynı trendi göstermektedir.

1960-1980 döneminde eğitim harcamaları daha yüksek oranda olmak üzere, her iki harcama da artış göstermiştir. Bu dönem, planlı bir kalkınma stratejisinin uygulandığı, yurtiçi tasarrufların harekete geçirildiği ve bütçe üzerinde faiz yükünün hemen hemen hiç olmadığı bir dönemdir.

1980-1990 dönemi ise, bütçe tercihlerinin değiştiği bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde, daha önceki dönemde uygulanan iç talebi uyarıcı ve alt/orta gelir gruplarının gelirlerini artırıcı bütçe ve gelir politikalarının terk edilmesine paralel olarak, yine bu gelir gruplarının refahlarını artırmaya yönelik eğitim ve sağlık harcamalarının belirgin bir azalma içine girdiği görülmektedir.

1990 sonrası dönem ise, başlangıçta, siyasi iktidardaki değişmeye de bağlı olarak, genişletici bütçe politikalarıyla başlamış ancak bütçe finansman politikaları borçlanmaya dayalı olduğu için kısa sürede kriz yaratan bir etki ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde, bütçeden eğitim ve sağlık hizmetlerine ayrılan payların, 1994 krizinden sonra bir miktar azalmakla birlikte, 1980-1990 dönemine göre oldukça artmış olduğunu görmekteyiz. Ne var ki, bu değerler yine de kendi gelir grubumuzdaki ülkelerin oldukça gerisindedir (Kirrnanoğlu, 2000). Bu dönemde konsolide bütçenin giderek artan açıklarına ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan iç ve dış borç faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının ciddi boyutlarda artışına karşın eğitim ve sağlık harcamalarına ayrılan kaynakların bundan etkilenmesi 1995 yılından itibaren ortaya çıkmıştır. 1995 sonrası dönemde 1991-1994 dönemine göre bu hizmetler önemli ölçüde kısılmıştır.

Grafik 2. GSMH'nın Yüzdesi Olarak Eğitim ve Sağlık Harcamalar



Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr.

Bütçe içinde eğitim ve sağlık harcamalarının genel trendini izlediğimiz zaman yatırım harcamalarında olduğu gibi süreklilik gösteren bir düşüş görülmemektedir. Tablo 5'de görüldüğü gibi, eğitim ve sağlık harcamalarının büyük bir kısmını personel harcamalarının oluşturması hükümetlerin bu harcamaları düşürme imkanını yatırım harcamalarına kıyasla zorlaştırmaktadır. Diğer yandan personel harcamalarının düzeyi, eğitim ve sağlık alanlarında çalışan kişi sayısı ve maaşlar konusunda fikir verse de, eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesini göstermekten uzak kalmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinde personel giderlerinin yüksek olması, bu personelin kullanması için gerekli araç, gereç olmadığı veya yetersiz olduğu sürece, kaliteli bir hizmet sunumu sağlamayacaktır (Toye, 2000: 32).

Tablo 4. Dönemler İtibariyle Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH ve Konsolide Bütçe İçindeki Yüzde Payları

Dönemler	Kon.Büt.Eğitim Har.	Kon.Büt.Saglık Har.	Eğitim Har.	Sağlık Har.
	(GSMH Payı) (%)	(GSMH Payı) (%)	(Kon.Büt. Payı) (%)	(Kon.Büt.Payı) (%)
1950-1960	1,95	0,58	11,45	3,41
1961-1980	2,94	0,69	15,14	3,54
1981-1990	2,38	0,51	13,26	2,90
1991-1994	3,69	0,88	16,71	3,99
1995-2001	3,48	0,88	11,16	2,86

Kaynak. Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr; http://www.muhasebat.gov.tr.

Tablo 5. Toplam Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Yüzdesi Olarak Personel Harcamaları

Dönemler	Eğitim Harcamaları (%)	Sağlık Harcamaları (%)
1991-1994	80	81
1995-2001	75	77

Kaynak: 1993 ve 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri, Maliye Bakanlığı; http://www.bumko.gov.tr.

6. Model:

Bu bölümde, bütçe harcamalarının ve vergilerin kamu borçlanmasının meydana getirdiği aşırı faiz ve anapara geri ödemesi yükünden nasıl etkilendiğini incelemek için kullanılan bir modelden yararlanılmıştır (Krogstrup, 2002)[1]. Söz konusu modelde, bağımlı değişken olarak reel bütçe harcamaları (vergiler) ve bağımsız değişken olarak da borç servisinin GSYİH içindeki payı, işsizlik oranı, enflasyon oranı, GSYİH büyüme oranı gibi değişkenler kullanılmıştır.

Bu modeli Türkiye'ye uyarlamak için bazı değişiklikler yaparak, 1950-2001 dönemi için aşağıdaki regresyon modelini uyguladık[2].

$$B_{it} = b_1 + b_2 Y_t + b_3 Bi_{r1} + b_4 BOR_t + b_5 D_t + u_t$$

Modelde bağımlı değişken olarak sosyal harcamalar (eğitim ve sağlık harcamaları) ve yatırım harcamaları kullanılmıştır. Bu basitleştirilmiş modelimizde, bağımsız değişken olarak, borç servisi değişkeni (BOR_t) yanında gayrisafi milli hasıla değişkenini (Y_t) ve harcama bütçesinin bir önceki yıl değerini (B i ^) kullandık. Ayrıca, modelimizde ele aldığımız 1950-2001 yıllan arasını kapsayan dönemde, önemli bir politika değişikliğinin olduğu ve sermaye hareketlerinin serbestleştigi 1989 yılı öncesi ve sonrasının bir kırılma noktası olup olmadığını görmek için Chow testi uyguladık ve bu ikinci dönemde katsayının değiştiğini gördüğümüz için bu dönemi ayırdeden bir kukla değişken kullandık^).

Yukarıdaki regresyon modelinin sonucunda, gerek eğitim harcamaları ile ve gerekse sağlık harcamaları ile borç servisi arasındaki ilişkinin negatif yönlü olmakla birlikte istatistiksel olarak anlamsız olduğu bulunmuştur. Ayrıca, aynı analiz toplam personel harcamaları için de yapılmış ve anlamlı sonuç elde edilememiştir. Ancak, aynı modeli yatırım harcamalarını bağımlı değişken alarak uyguladığımız zaman görmekteyiz ki, 1989 sonrası dönem için borç servislerinin etkisini gösteren değişkenin (DBOR90) katsayısı yükselmiş (-0.7389) ve t-değeri anlamlı hale gelmiştir. Bilindiği gibi, mali serbestleşmenin gerçekleştiği 1989 yılından sonra hızla artan kısa vadeli sermaye girişi, hazinenin borçlanarak bütçe açıklarını finanse etme olanağını önemli derecede artırmıştır. Bu nedenle bütçe açıkları daha fazla tolere edilebilir hale gelmiş ancak bu durum kısa bir süre sonra tersine dönerek daha fazla borç faiz ve anapara ödeme yükü olarak ortaya çıkmış ve reel harcamaları daha fazla sıkıştırmaya başlamıştır. Bu negatif yönlü etki özellikle yatırım harcamalarında ortaya çıkmaktadır.

[1] Krogstrup, bu modeli Kontopoulos, Y. ve R. Perotti: (1998), "Fragmented Fiscal Policy"den uyarlamıştır.

[2] Değişkenlerin tümü I (1) olduğundan co-integration (eşbülünleşme) testi gündeme gelmektedir. Ancak, yapılan Johansen eşbütünleşme testi sonucunda hiçbir denklemde eşbütünleşme bulunamamıştır. Bu durumda sadece değişkenlerin birinci farkı alınarak (yani durağan hale getirilerek) yukarıdaki denklem basit en küçük kareler yöntemiyle tahmin edilmiştir. Tüm değişkenler GSMH deflatörü ile reel hale getirilmiştir.

Bağımlı Değişken: D YAT
Metod: En Küçük Kareler
Dönem (ayarlanmış): 1952-2001

Variable	Coefficienl	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4339.190	3493.373	1.242120	0.2209
DY	0.194315	0.354922	0.547486	0.5869
DBOR	-0.017134	0.135641	-0.126319	0.9001
DYAT(-l)	0.013679	0.137451	0.099520	0.9212
D 90	3909.583	7609.845	0.513753	0.6101
DY90	1.377133	0.810575	1.698958	0.0966
DBOR90	-0.738934	0.317190	-2.329622	0.0246

R-squared	0.244036	Mean dependent var	4204.140
Adjusted R-squared	0.138552	S.D. dependent var	16186.64
S.E. of regressiorı	15023.51	Akaike info criterion	22.20180
Sum squared resid	9.71E+09	Schvvarz criterion	22.46948
Log likelibood	-548.0449	F-statistic	2.3134Ö8
Durbin-VVatson stat	2.143321	Prob(F-statistic)	0.050434

7. **Sonuç:**

1990 sonrasında artan iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri, faiz dışı bütçe harcamalarının azalması ile sonuçlanmıştır. Bu konuda genel kanaat ilk önce baskılanan harcamaların eğitim ve sağlık olduğu yönündedir. Türkiye'de eğitim ve sağlık hizmetlerinin giderek azalan etkinlik ve nitelikleri de bu inancı güçlendirmektedir. Ancak 1950-2001 yılları arasındaki verileri kullanarak analiz yaptığımız zaman, 1990 sonrası dönemin, borç servislerinin eğitim ve sağlık hizmetlerinin bütçe paylarına etkisi konusunda anlamlı bir farklılık göstermediğini bulmaktayız. Ancak, 1994 sonrası gerek eğitim, gerekse sağlık harcamalarının bütçe paylarında çok ciddi düşme meydana gelmiştir.

Ekonomik ayırıma göre baktığımız zaman, bütçede, borç servislerindeki artış karşısında anlamlı bir azalma gösteren tek harcama türü yatırım harcamaları olmaktadır. Bu durum sermaye hareketlerinin serbestleştigi 1Ö89 yılından sonra daha fazla belirgin hale gelmiştir. Bu donemde, kamunun fon talebi, reel faizleri yukarı doğru iterek kusa vadeli sermaye girişlerini artırmış ve bütçe içinde iç ve dış borç faiz ödemelerinin payı giderek artmıştır. Faiz ödemelerinin bütçedeki diğer harcama kalemleri üzerinde neden olduğu sıkıştırma, özellikle borcun sürdürülemez hale gelmiş olduğu 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan kriz ve sonrasında uygulanan istikrar politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Faiz ödemelerinin reel harcamalar üzerinde yarattığı en büyük kısılma yatırım harcamalarında ortaya çıkmıştır. Yatırım harcamaları ile borç servisi ilişkisini inceleyen çalışmamızda, yatırım harcamalarının 1990-2001 döneminde, daha önceki dönemlere göre hem GSMH'ya olan duyarlılığının arttığı, hem de borç anapara ve laiz ödemeleri ile ilişkisinin negatif olduğu görülmüştür.

KAYNAKÇA

HONDROYIANNIS, G. ve E. PAPAPETROU: (2001), "An Investigation of the Public Deficits and Government Spending Relationship: Evidence for Greece", Public Choice, Vol.107, pp.169-182.

KİRMANOĞLU, H.: (2000), "Beşeri Kalkınma ve Egitim-Saglık Hizmetleri Ülkelerarası Bir Karşılaştırma", İktisat Dergisi, Sayı: 397-398, Ocak-Subat, ss.51-53.

KROGSTRUP, S.: (2002), "Public Debt Asymmetries: The Effect on Taxes and Spending in the European Union", ECB Working Paper, No.162. (http:/Av\vw.ecb.int/pub/wp/ecbwpl62.pdO.

NISKANEN, W.A.: (1978), "Deficits, Government Spending and Inflation: What is the Evidence?", Journal of Monetary Economics, Vol.4, pp.591-602.

PINAR, A.: (1998), "A Model of Government Expenditures in Turkey", Yapı Kredi Economic Review, Vol. 9, Number 2, December, pp.55-71.

RAVALLION, M.: (2000), "Are the Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence for Argentina", World Bank Working Paper, No.2391. (http://www-wds.worldbank.org/).

STURM, J.E.: (2001), "Determinants of Public Capital Spending in Less-Developed Countries", (http://www.ub.rug.nl/eldoc/ccso/200107/200107.pd0.

TANZİ, V. ve L. SCHUKNECHT: (2000), Public Spending in the 20th Century, Cambridge, Cambridge University Press.

TOYE, J.: (2000), "Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries", Cambridge Journal of Economics, Vol.24, pp.21-44.

İstatistikler ve Elektronik Kaynaklar:

1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (1992), Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara.

1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (1997), Maliye Bakanlığı, Ankara.

Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), (1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5, Ankara.

http://www.bumko.gov.tr

http://www.dpt.gov.tr

http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/

http://www.hazine.gov.tr

http://www.muhasebat.gov.tr

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Sayın Kirmanoğlu'na teşekkür ediyorum. Gerçekten kamu borç yükünün büyüklüğünün özellikle yatırım harcaması üzerindeki etkisini çok net bir şekilde ortaya koydular. Türkiye'nin 1999 sonundan bu yana uygulamakta olduğu iki İstikrar programının temel noktası, iki temel performans kriteri % 6,5 faiz dışı fazla verilmesi biliyorsunuz. Tabi bu faiz dışı fazlanın bileşimi son derece önemli. Bunu ne ile karşıladığınız son derece önemli. Vergi gelirlerini artırabilirsiniz, harcamalarınızı kısabilirsiniz. Ancak hangi harcamaları kıstığınız veya hangi vergileri koyarak bu % 6,5 tasarrufu sağladığınız son derece önemli. Yatırım harcamaları bundan ilk önce payını alan gruplardan bir tanesi. Devlet genellikle harcama reformunu yapamadığı için veya politikacılar, hükümetler harcamalarda tasarrufa en son gidebildiği için harcamalardaki tasarruftan en kolay payını alan bölüm yatırım harcaması olmuştur. Hakikaten 2003'de örneğin nominal olarak 2002 bütçesine kıyasla harcamalarda düşüş vardır. Eğitim ve sağlık harcamalarında Sayın Kirmanoğlu belirttiler, doğru hakikaten birtakım zikzaklar var. Eğitimin payının azaimayışında 1998'de uygulamaya konan eğitime katkı payının son derece önemli bir rolü var. Sosyal harcamalar olarak belki başka harcama alanlarına girildiğinde farklı tablolarla karşılaşmak da mümkün. Şimdi sözü Sayın Prof. Dr. Hikmet İyidiker'e bırakıyorum. Buyrun Sayın İyidiker.

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER: Teşekkür ederim sayın başkan. Biz Yasemin Özuğurlu arkadaşımla bir iş bölümü yapamadık. Ve bu görevi ben üstlendim diyebilirim. Hızlı bir şekilde zamanı iyi kullanmak açısından özetlemeye çalışacağım. Reel kesim üzerindeki etkileri üzerine kamu borçlanmasının. Biz bu çalışmayı 80'lerden sonra Türkiye ekonomisinin geçirdiği, içine girdiği diyelim dönüşüm süreciyle birlikte ele almayı düşündük. Bu süreç içerisinde ekonomik süreçte serbest piyasada oluşacak fiyatların etkili olması, sermayenin üretime dönüşmesinin piyasa mekanizmasına bırakılması söz konusu.

TÜRKİYE'DE KAMU İÇ BORÇLANMASININ REEL KESİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Prof.Dr.Hikmet İYİDİKER*
Arş.Gör.Dr.Yasemin ÖZUĞURLU*

GİRİŞ

Türkiye Ekonomisi 1980'li yıllardan itibaren "Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş" olarak nitelendirilen bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte ekonomik kararlar üzerinde serbest piyasa koşullarında oluşacak fiyatlar belirleyici olacağından, sermayenin üretime dönüşümü de piyasa mekanizmasına terk edilmektedir. Bu amacı gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan yapısal uyum ve istikrar programlarında kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi hedefi öne çıkmakta, ekonomik gelişme sorunu önceliğini yitirerek yerini ekonomide istikrar sağlama önceliğine bırakmaktadır.

Kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi politikaları, kamu harcamalarının kısılmasını ve devletin ekonomik faaliyetlerini yürüttüğü KİT'lerin özelleştirilmesini dayatmaktadır. Ne var ki, kamu harcamalarının azaltılması ve kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi kamu kesiminin daraltılmasının başlıca yolu olarak görülse de, kamu yatırım harcamaları dışında kamu harcamalarının azaltılması mümkün olmadığı gibi özelleştirme uygulamaları da beklenen hızda gerçekleştirilememiştir.

Kamu harcamalarının azaltılamamasıyla birlikte vergi gelirlerinin bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalması, kamu borçlanmasını sürekli olarak artırmıştır. Vergi gelirlerinin yetersizliği olgusunun, vergi kayıp ve kaçaklarına bağlı olarak oluşan kayıt dışı ekonominin büyüklüğü kadar, devletin vergi almak yerine borçlanmayı tercih etmesinden de kaynaklandığı söylenebilir. Kamu borçlanndaki sürekli artışlar faiz oranlarını sürekli olarak yükselterek hem reel kesim hem de mali kesim üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Yüksek faiz oranları, bir yandan özel kesimi yatırım kararlarından caydırarak devlete yüksek faizle borç vermeye yöneltmiş, bir yandan da bankaları üretime kaynak aktarmak yerine devlete yüksek faizde borç veren kurumlara dönüştürmüştür. Böylece, kamu borçlanmasmdaki önlenemez yükseliş, yirmi yılı aşan "Serbest Piyasa Ekonomisi" serüveninde, ulusal gelir dağılımının bozulması ve ekonominin üretimsizliğe mahkumiyeti ile sonuçlanmıştır.

Yukarıda açıklanan yaklaşım çerçevesinde, Çalışmanın Birinci Bölümünde kamu iç borçlarının gelişimi ve artış nedenleri, İkinci Bölümünde ise kamu yatırımlarındaki azalma ve bunun ekonomi üzerindeki etkileri tartışılacaktır.

I.KAMU İÇ BORÇLARININ GELİŞİMİ VE ARTIŞ NEDENLERİ

Serbest Piyasa Ekonomisi yaklaşımında iktisat politikaları da basite indirgenmiş bir piyasa ekonomisi modeline indirgenmektedir. Dolayısıyla bu modelde sermaye birikimi ve

* Mersin Üniversitesi, iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

büyüme süreçleri de piyasa güçlerine bırakılmaktadır. Oysa, devletin ekonomik faaliyetlerinden büyük bölümü piyasalar bu işlevi başaramadığı için ortaya çıkmıştır. Bu yüzden, devletin temel etkinliklerinden birçoğu, piyasadaki başarısızlıklara verilen tepkiler olarak alınabilir (Süglitz, 2002, s.95).

Bu çerçevede, devletin ekonomiye temel olarak üç müdahale alanından söz edilebilir: İlk olarak devlet, KİT'ler aracılığı ile piyasa içinde doğrudan üretim sürecinde yer alır. İkinci olarak kamu bütçesi yoluyla kaynakların ve gelirin yeniden dağılımını düzenleyerek piyasa mekanizmasını müdahale eder. Son olarak, en büyük işveren olarak piyasadaki ücret düzeyine, destekleme politikalarıyla girdi fiyatlarına müdahale eder ve rekabet yasası, iş yasası gibi yasa koyucu rolü ile ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenler.

Nitekim, 1950'lerden 1970'lerin ikinci yarısına uzanan dönem boyunca uygulama alanı bulan kalkınmacı devlet anlayışı, devlete ulusal ekonomide üretici, yatırımcı ve düzenleyici olarak önemli görevler yüklemiştir. Ancak, 1980 sonrası küreselleşmesi gelişmekte olan ülkeleri finansal serbestleştirmeye zorlayarak, bağımsız para, döviz kuru ve faiz politikaları izleyebilme ve dolayısıyla özgün kalkınma hedefleri saptayabilme olanağından yoksun kılmıştır. Bunun sonucu olarak, Artık günümüzde "gelişmekte olan ülkeler" kavramının yerini "yükselen piyasalar" kavramı almıştır (Yeldan, 2002 s.19 vd).

Türkiye Ekonomisinde, 1980-1983 döneminde dış ticaretin serbeslleştirilmesiyle başlayan dünya pazarlarına açılma süreci, 1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle tamamlanmıştır. Bu süreçle, önce mal piyasaları dış pazarlara açılarak ithalat serbest bırakılmıştır. Sıkı para ve düşük ücret politikalarıyla iç talebin kısılması, esnek döviz kuru ve yoğun teşviklerle imalat sanayinin ihracat pazarlarına yöneltilmesi doğrultusundaki politikalarla sermayenin üretime yönelmesi, dolayısıyla üretim süreci dış talep koşullarına bağlanmıştır. Ancak, ihracata yönelik büyüme modeli özel kesim imalat sanayii sabit sermaye yatırımlarında artış sağlayamamış, kamunun sabit sermaye yatırımları da giderek daraltıldığından, 1988 yılında ekonomi durgunluk sürecine girmiştir. 1989 yılında dışa açılmada öncelik reel üretim kesiminden finans kesimine kaymış ve sermaye hareketlerindeki tüm kısıtlamalar kaldırılmıştır. Ekonominin kısa vadeli uluslararası sermayeye açılması Merkez Bankasını döviz rezervlerini yöneten bir kuruluşa dönüştürmüş ve bağımsız bir para, faiz ve döviz kuru politikası izleme olanağı ortadan kalkmıştır. Böylece, uluslararası sermaye hareketlerine denetimsiz olarak açılan ekonomide artık büyüme ve birikim süreçleri de tümüyle dış sermaye hareketlerine terk edilmiştir. Sonuçta, ekonominin hızla serbestleştirilmesi ile bağımsız bir kalkınma stratejisi izleme olanağı sınırlanan devletin sermaye birikimi ve büyüme süreçleri üzerindeki belirleyici rolü ortadan kalkmıştır.

Devletin ekonomideki yerinin sınırlandırılması bağlamında yatırım harcamaları daraltılsa da, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren özellikle sermaye transferi harcamalarındaki artışlar nedeniyle kamu giderlerindeki artış bütçe açıklarını ve kamunun finansman ihtiyacını hızla yükseltmiştir. Kamu açıklarının GSMH'ya oranı olarak, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG), 1981 yılındaki %4.0 düzeyinden 1988 yılında %4.8, 1990'da %10.2, 1993'de %12.0,1999'da %15.1, 2001'de %15.4 düzeylerine kadar çıkmıştır (Tablo-1).

Tablo-1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, Dibs Stoku İç Borç Faiz Ödemeleri, (GSMH %'si Olarak)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	L994	1995	1996	1997	1998	1Q0Q	2000	2001	2002
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	4.8	5,3	74	10,2	10,6	12.1	7,9	5,2	8,8	7,6	9.2	15.1	12,5	15.4	8.0
DİBS Stoku*	5,7	6,3	6.1	6.8	11,7	12,8	14,0	14.6	18.5	20.2	21.9	293	29.0	60.2	55.2
k Borç Faiz Ödemeleri	2.4	2,2	2,4	2,7	2,8	4.6	6.0	6,2	9,0	6,7	10.6	12.0	14,8	22.9	16.0

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1 998), 1998 Ankara. DTM. Başlıca Ekonomik Göstergeler, Nisan 2001. Ankara, DPT Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak 200"}. Ankara.
* Devlet İç Borçlanma Senetleri. (Hazine Bonolan + Devlcl Tahvilleri)

1998 Asya ve Rusya krizlerinin etkisiyle yaşanan ekonomik kriz, 9 Aralık 1999 amilinde IME'ye sunulan Niyet Mektubu çerçevesinde geliştirilen 2000 İstikrar Erograııı ile sonuçlanmıştır. 2000-2002 yıllarını kapsayan bu program, konsolide bütçe dengesi yerine kamu kesimi temel dengesi kavramını getirmiştir. Buna göre, kamu maliyesinin temel amacı kamu borçlarından kaynaklanan faiz ödemeleri dışındaki kamu harcamalarının kamu gelirlerinin altında tutulmasıyla elde edilecek faiz dışı fazlanın milli gelire oranının belirli düzeylerde tutulmasıdır. Kamu borç stokundaki artışın kontrol altımla tutulması, laiz dışı harcamalarda azami tasarrul sağlanmasıyla gerçekleştirilecektir. Böylece, sadece kamu yatırımları değil, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerine yönelik harcamalar ile tanın:! ve sosyal güvenlik sistemlerine dönük desteklemeler de baskı altına alınmaktadır. Sonuçta devletin bağımsız bir maliye politikası yürütme olanağı kalmadığı gibi. bağımsız bir büyüme stratejisi izleme olanağı da kalmamaktadır.

Ülkemizde kamu iç borçlanması, bütçe açıklarının kapatılmasında bir linansman aracı olarak düşünülerek verginin alternatifi olarak kullanıldığından, devlet tahvilleri ve hazine bonolarından oluşan devlet iç borçlanma senetleriyle (DİBS) finanse edilen kamu açıklan 1988 yılında GSMll'mıı %5.7'si iken 1990 yılında %6.1, 1993 yılında %12.8. 1999 yılımla %29.3. 2001 yılında %t)9.2sine ulaşmıştır.

I!u gelişmenin kaçınılmaz sonucu, kamu iç borçlarının ancak yeni iç borçlarla karşılanabilir duruma gelmesiyle iç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranının lo^S'tlc %2.4 iken 1993'de %4.ö, 1999 da %12.fi, 2001'de %22.9'a kadar yükselmesi olmuştur (Tablo- i). Nitekim, devlet iç borçlanma senetleri reel faiz oranlarının dönemler itibariyle yer altlığı aşağıdaki Tablo devletin giderek daha ağır koşullarda borçlandığını göstermekledir (Tablo-2).

Tablo-2: Devlet İç Borç Borçlanma Senetleri Reel Faiz Oranları*

1988	1989-93	1994	1995-97	1998	1999	2000	2001	2002
-5,8	10,5	20,5	23,6	29,5	36,8	35,9	-7,2	28,3

Kaynak: 1988-1999 verileri Yeldan (2001 s.41)den, 2002 verileri Boratav (2003) den alınmıştır.
* Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) Üzerindeki Yıllık Bileşik Faiz Oranı. TÜFE ile indirgenmiştir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, vadesi giderek kısalan devlet iç borçlarının artması ile borç yükü de giderek artmış ve konsolide bütçe harcamaları içinde iç borç faiz ödemelerine ayrılan pay giderek büyümüştür. Buna koşut olarak iç borç faiz-ödemelerinin toplam vergi gelirlerine oranı önemli boyutlara ulaşmıştır (Tablo-3). Faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1980 yılında %2.0 düzeyinde iken 1990'da %14.0. 1995'cle %27.8, 1999'da %35.1, 2001'de %47.3 düzeylerine çıkmıştır. Benzer biçimde, iç borç faiz ödemelerinin toplam vergi gelirlerine oranı da sürekli olarak artarak; 1980'de %2.9 iken 1990'da %21.2, 1995'de %43.9, 1999'da %66.4, 2001'de %87.3 olmuştur. Böylece, kamu iç borçlanması devletin iktisadi yaşama müdahalesinin en önemli aracına dönüşürken, devlet bütçesinin temel işlevi de iç borç faiz yönelimi işlevine dönüşmüştür. Başka bir anlatımla, devlet bütçesi artık yatırımların ve ekonomik büyümenin düzenleyicisi olmaktan çıkmış, özel sermaye lehine gelir transferi mekanizması yaratarak gelirin yeniden dağılımında belirleyici bir rol üstlenmiştir.

Tablo-3: Konsolide Bütçeye İlişkin Gelişmeler

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
İç Borç Faiz Ödemeler i/ Topları) Hurcamalar (%)	2,0	4,6	14,7	13,2	14,0	13,0	13.8	19,1	26,0	27.8	33.7	24.8	36.1	35,1	34.7	47,3	40,4
tç Borç Hiiiz Ödemeleri/ Toplam Vergi Gelirleri (%)	2,9	6.4	22,2	20,0	21,2	21,5	21.6	35.0	39,7	43,9	59,2	41,7	61.0	66.4	70.9	87, >	65.2
İç Borç Faiz Ödemeleri/ Net Yeni İç Borçlanma (%)	81.5	33.8	111,9	73,3	97,4	112,4	77.6	176.6	134.1	168,1	124,7	78,9	122,6	100,9	137.8	47,1	1 56.8

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), 1998 Ankara. T.C. Maliye Bakanlığı. Yıllık Ekonomik Rapor 2001, Ankara, DPT, Temel Ekonomik Göstergeler. Ocak 2003. Ankara.

Ote yandan, başlangıçta kamu kesimini küçültmenin bir aracı olarak görülen özelleştirme, 1990Tarda kamuya gelir sağlamanın bir aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Ne var ki, özelleştirme uygulamalarının 17 yıllık bilançosuna göre, özelleştirme gelirleri ancak özelleştirme harcamalarını karşılayabilmiş, gelir elde etmek bir yana, değerli kamu işletmeleri yok pahasına elden çıkarılmıştır. Buna rağmen, 2003 yılma gelindiğinde artık yalnızca Telekom, Petkim, THY, Tekel vb. stratejik kuruluşların değil ormanlar, kıyılar, limanlar dahil tüm kamu varlıklarının satışı yoluyla gelir elde etmek hükümetin başlıca hedefleri arasına girmiştir.

Ekonominin dışa açılmasının bir etkisi de, iktisadi faaliyetlerin reel kesimden finansal hareketlere yönelmesine bağlı olarak "Piyasa" söyleminin yaygın olarak finansal piyasaları ifade etmek için kullanılır olmasıdır. Bu durum, dikkatleri döviz ve para piyasaları İle borsa üzerinde yoğunlaştırdığından, yapılan analizlerde döviz kurları, faiz oranları ve borsa endeksi ekonominin temel göstergeleri olarak kullanılmaktadır. Böylece, dikkatlerin finansal piyasalar üzerinde yoğunlaşması, ekonomideki temel süreçlerin, özellikle reel dengelemelerin gözden kaçırılmasına yol açmaktadır.

II.KAMU YATIRIMLARINDAKİ AZALMA VE BUNUN EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Son yıllarda, kamu yatırım harcamaları ile özel yatırımlar arasındaki ilişkileri araştıran çalışmalarda artış gözlenmektedir. Bu çalışmalar, kamu yatırımlarının özel yatırımlar üzerindeki etkisinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, gelişmiş ülkelerde kısa ve uzun dönemde , kamu yatırımlarının özel kesim yatırımlarını dışlayıcı etkisi (crovvding-out) ortaya çıkarken, gelişmekle olan ülkelerde kamu yatırımlarının özel kesim yatırımları üzerinde kısa dememde nötr olan etkisi uzun dönemde "tamamlayıcılık" (crowding-in) etkisine dönüşmektedir. Başka bir deyişle, gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımları ile özel kesim yatırımları arasında tamamlayıcılık ilişkisi öne çıkmaktadır (Greene ve Villanueva, 1.991, Oshikoya, 1994).

Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Şili, Meksika, Pakistan, Tunus gibi gelişmekte olan 19 ülke ile Belçika, Fransa, Almanya, İngiltere, Avusturya gibi 12 sanayileşmiş ülkeyi ve 1982-1997 dönemini kapsayan ve kamu yatırımlarının özel yarımlar üzerindeki etkilerini araştıran ekonometrik bir çalışma bu alandaki çalışmalara benzer sonuçlara ulaşmıştır (Erden, 2002). Buna göre, kamu yatırımlarının özel kesim yatırımlarının tamamlayıcısı olduğu gelişmekte olan ülkelerde, kamu yatırımlarında bir azalma özel kesim yaiırıınlarınıı azalmasına yol açarak ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırımlarının özendirilerek arttırılması gerekmektedir.

Türkiye'de kamu ve özel kesim sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının gösterdiği gelişim aşağıdaki Tablo 4'tle verilmektedir. Tabloda görüldüğü gibi, özel kesim ynırımlarmda önemli bir artış olmazken, kamu yatırımları sürekli olarak azalmaktadır. Kamu yatırımlarının GSMH içindeki payı 1980'de %8.7 iken 1990'da %7.0, 1995'de %4.2 düzeylerine kadar geriledikten sonra 1999'da ancak %6.2 düzeyine çıkabilmiş. 2002'de ise %5.4'e düşmüştür.

Tablo-4: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%)

	1980	1985	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kamu	8,7	9,2	8,9	7,5	7,0	7,5	7,4	7,2	4,9	4,2	5,1	6,1	6,3	6,6	6,9	5,9	5.4
Özel	13,1	11,0	17,3	15,0	15,7	16,2	16,0	19,1	19,6	19,8	20,0	20,2	18,1	15,6	15,6	13,3	12,9
Toplu tu	21,8	20,1	26,1	22,5	22.6	23,7	23,4	26,3	24,5	24,0	25,1	26^	24,3	22,1	22,6	19.2	18,3

Kaynak: DPT, Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001), DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak 2003, Ankara,

Türkiye Ekonomisinde sabit sermaye yatırımlarının gelişimi, uygulanan iktisat politikalarını temel alarak, dönemler itibariyle düzenlenen (Yeldan, 2001 s.46), Tablo-5'de ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Tabloya göre, 1980 sonrası dönemde sabit sermaye yatırımlarının kamu ve özel kesim arasındaki dağılımı kendiliğinden oluşan bir iş bölümü göstermekte, kamu yatırımları enerji ve ulaşım sektöründe, özel yatırımlar ise daha çok konut yatırımlarında yoğunlaşmaktadır. Böylece, kamu ve özel kesim yatırımlarının birbirini tamamlayan (crowding-in) etkisi ortaya çıkmaktadır. Ne var ki, kamu yatırımların özel yatırımlar üzerindeki bu tamamlayıcılık etkisini 1990larda yitirdiği ve finansal serbestleştirmenin bu tamamlayıcılık ilişkisini olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır. (Yeldan, 2001 s.47).

Türkiye'de imalat sanayii sabit sermaye yatırımlarının seyrine bakıldığında, kamu kesiminin küçültülmesi doğrultusundaki tercihlere bağlı olarak, kamu imalat sanayii yatırımlarının daraltıldığı, ancak özel kesim imalat sanayii yatırımlarının yavaş artması nedeniyle toplam imalat sanayii yatırımlarının giderek azaldığı görülmektedir (Tablo-5).

Tablo-5: Sabit Yatırımların Dağılımı, 1972-1999

	İthal İkameci Sanayiieşme 1972-76	Ekonomik Kriz 1977-80	Kriz-Sonrası Uyum 1981-82	İhracata Yönelik Büyüme 1983-87	Reform Sürecinin Tükenişi 1988	Denetimsiz Finansal Serbesttştirme 1989-93	Finansal Kriz 1994	Kısa Vadeli Sermaye KaynakIı BOyümeye Dönüş 1995-97	Dünya Finansal Krizine Dayalı Talep Daralması 1998	1999
Sabit Yatırımlar (Yıllık Reel Değişim, %)										
özel Sektör	11.5	7.3	-1.0	14.1	29.2	11.9	-9.6	9.5	-4.2	11.0
özel S.Enerji ve Ulaşım	19.5	-10.6	27.3	7.5	4.2	16.2	26.2	25.8	-14.3	23.8
Özel S- imalat San.	10.9	-13.6	4.8	7.7	9.7	14.3	-0.5	4.7	-6.3	19.7
Özel S. Konut Yatırımları	9.0	2.2	-19.6	24.5	50.7	11.2	24.6	2.9	-1.6	0.4
Kamu Sektörü	15.4	-1.7	4.8	12.0	-2.3	5.2	39.5	15.8	4.6	7.4
Kamu S.Enerji ve Ulaşım	16.3	0.3	9.5	16.8	-2.6	4.4	44.6	13.6	14.6	0.1
Kamu S İmalat Sanayi	16.0	1.3	-1 1.2	-9.6	-11.3	-6.9	41.4	7.8	17.1	3.4
İmalat Sanayi Toplam	12.0	-9.4	-0.8	3.7	6.6	12.4	-2.5	4.8	-5.6	17.6
Sabit Yatırımlar (Sektörel Dağılım, %)										
Özel Sektör	68.3	63.0	55.9	56.9	66.1	69.0	79.8	79.5	75.4	71.8
Özel S.Enerji ve Ulaşım	10.7	11.1	16.2	15.9	10.0	13.6	12.1	20.5	22.9	19.6
Özel S. İmalat San.	41.6	33.6	33.8	30.9	21.4	23.8	23.8	25.1	22.4	20.2
Özel S. Konut Yatırımları	24.5	39.9	30.1	34.8	53.3	47.8	51.8	39.5	36.8	41.5
Kamu Sektörü	31.7	37.0	44.1	43.1	33.9	31.0	20.2	20.5	24.6	28.2
Kamu S.Enerji ve Ulaşım	38.4	41.9	43.9	51.6	56.6	54.9	50.0	45.8	51.7	48.2
Kamu S İmalat Sanayi	25.1	22.9	20.4	11.7	5.9	4.7	3.1	4.1	2.8	3.5

Kavnak: Devlet Planlama Teşkilatı. Temel Ekonomik Göstergeler kullanılarak Yeldan (2001 s.46) tarafından düzenlenen Tablo II.2

Kamu yatırımlarının azaltılması yönündeki tercihlerin yansıması, kamu yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının azalma seyrinden de izlenmektedir (Tablo-6).

Tablo-6: Ekonomik Ayırıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar				Transfer Harcamaları		
	Per-sonel Har.	Diger Cari Har.	Toplam	Yatırım Har.	Faiz Toplam Ödeme-	Transferler	Diğer
İ 980	32.6	13,3	45.9	17,6	2,9	33.7	36.6
1985	24.0	15,2	39,2	20.7	12.5	28.1	40,6
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	8,1	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	5,6	38,1	23.7	61,8
2000	21,2	7.7	28,9	5,9	43,5	21,7	65,2
2001	19,0	6.3	25,3	4,9	51,4	18,4	69,8

Kaynak: DPT, Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001), Ankara.

1990'h yıllarda kamu yatırımlarındaki azalmanın özel kesim yatırımlarında azalmaya yol açmasıyla, kamu yatırımlarının özel yatırımlar üzerindeki tamamlayıcılık etkisinin kaybolması yanında, DİBS faiz oranlarındaki yükselmenin neden olduğu yüksek faiz oranları da enflasyonist beklentilerin yarattığı belirsizlik ortamında özel kesim yatırımlarının azalmasında önemli bir etken olmuştur. Sonuçta, kamu iç borçlanmasının neden olduğu yüksek faiz oranları, iktisadi önceliklerin üretici sektörlerden ve sabit sermaye yatırımlarından kısa dönemli spekülatif alanlara kaymasına yol açmıştır. Bu durumun en iyi göstergesi, firmaların faaliyet dışı karlarının giderek büyümesidir (Tablo-7).

TabIo-7: Enflasyon (TÜFE), Reel Faiz Oranı, Özel Büyük Sanayi Kuruluşlarında Faaliyet Dışı Gelir/Net Bilanço Kan (%)

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Enflasyon (TÜFE)	110,2	44,9	68,3	63,3	60,3	66.0	70,1	66,1	106,3	93,6	80,4	85,7	84,6	64,9	54.9	54,4	45.0
Faaliyet Dıjı Gelir/Net Bilançolar (%)		24,1	25,3	31,0	33,3	51,1	38,9	40,7	54,6	45,5	52,9	52,7	87,7	219,0	114,4		

Kaynak: DlE Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 2001Ankara, İSO, 500 Büyük Sanayi Kurulumu, İSO Dergisi Özel Sayı, Ağustos 2001, istanbul.

Kamu yatırımlarının daraltılmasıyla birlikte özel kesim yatırımlarının azalması üretimde ve istihdamda azalışları peşinden sürükleyerek 2001 yılında ekonominin %9.4 küçülmesine ve Türkiye'nin 2.Dünya Savaşı yıllarından sonra tarihinin en büyük yoksullaşmasını yaşamasına yol açmıştır. Buna ek olarak, Türkiye Ekonomisinin 1980lerde başlayan ve 1989-90larda tamamlanan dünya pazarlarına açılma sürecinin ekonomik büyümeyi konjonktürel dalgalanmalara bağımlı hale getirdiği de belirtilmelidir. Bu olgu, 1980 sonrasında, GSMH artış oranları ile kişi başına GSMH değerlerine ve işsizlik oranlarına ilişkin verilerin yer aldığı Tablo-8'de görülmektedir. Ayrıca, tabloda yer alan ve sektörlerin GSMH'daki paylarını gösteren veriler de Türkiye'nin tarım ülkesi olma özelliğini yitirmekle birlikte, sanayileşemedigini de ortaya koymaktadır.

Tablo-8: GSMH Sektör Payları (%), GSMH Artış Oranı (%), Eksik İstihdam+İşsizlik Oranı (%), Kişi Başına GSMH (S)

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	21X10	2001	2002
GSMH Artı? Oram (%)	-2,8	4,3	1,5	1,6	9,4	0,3	6,4	8,1	-6,1	8,0	7,1	8,3	3,8	-6,4	6,3	-9,5	7,8
Kişi BaşınA GSMH ($)	1570	1356	1693	1979	2715	2655	2744	3056	2161	2806	2928	3079	3224	2878	2987	2143	2584
Eksik İstihdam+ İşsizlik Oranı (%~)	15,8	16,3	14,4	15,0	14,6	14,8	15,4	15,3	16,6	13,0	12,0	13,0	12,9	14,2	13,5	14,5	16.0
GSMH Sektfir Paykıu (*)																	
Tarım	26,1	19,7	17,3	18,6	16,8	14,6	14,1	14,7	14,7	14,8	15,7	14,9	16,1	17,5	14,0	13,3	14,0
Sanayi	19,3	21,7	27,0	27,1	24,8	25,1	24,8	23,7	25,5	25,5	23,9	23,7	21,2	20,4	23,1	26,0	25,]
Hizmetler	54,6	58,2	55,7	54,3	58,4	60,3	61,1	61,6	59,7	59,7	60,4	61,4	62,7	62,1	62,9	60,7	60,9

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Nisan 2003, Ankara.

Devlet iç borçlanma senetlerinin mali piyasalardaki en önemli etkisi, kamunun neredeyse tekel konumuna gelerek bir anlamda finansal kaynaklara el koymasıdır. Özellikle 1990'lardan itibaren, iç borçlanma senetleri, toplam menkul kıymet ihracının %95-97'sini oluşturmuştur. Bu senetlerin bütçe açıklarının finansmanında kullanıldığı ve bu açıkların da faiz ödemelerinden kaynaklandığı göz önünde tutulursa, kamu borçlanmasının ulusal yatırımların finansmanı yerine, borcun borçla ödenmesi sürecini beslediği söylenebilir. Nitekim, 1990'Iı yıllarda özel kesimin hisse senedi ihraçları ulusal gelirin ancak %1'ine ulaşırken, kamu kesimi borçlanma senetlerinin boyutu 1990'da ulusal gelirin %38.7'sine kadar ulaşmıştır (Tablo-9).

Tablo-9:Menkul Kıymetlerin Dağılımı (GSMH'nın %'si Olarak)

İhraç Edilen Menku) Kıymetler	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	200]	2002
Kamu Kesimi	1,4	5,1	6,9	7,7	5,5	7,4	15,9	16.8	22,7	19,8	35,3	22,9	29,4	38,7	37.6	23,2	18,7
Devlet Tahvili	1,2	1.8	3,0	3,9	3,2	1,8	6,8	7,5	4,8	4,4	8,3	8,0	2,5	27,3	32,3	0,2	1.7
Hazine Bonosu	0,2	3.3	4,0	3,3	2,1	5,4	8,7	9,0	16,7	15,4	24,8	14,9	26,9	11,3	5,2	23,0	15,3
Özel Kesim	0,7	0.4	0,9	1.0	1,0	1,0	t.7	3,8	2,1	2.1	1,0	1,0	1,0	1.1	4,6	3.1	0,9
Hisse Senedi	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,5	0,5	1,0	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	2,3	0,8	0,3
Genel Toplam	2,1	5,5	7,8	8,7	6,5	8,5	17,6	20,6	24,8	21,9	36,3	23,9	30,4	39,8	39.9	26.3	19,6

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), 1998 Ankara, DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak, 1999, Ankara DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Nisan 2001, Ankara DPT, Temel Ekonomik Göstergeler Ocak 2003, Ankara.

Finansal serbestleştirme ile Ekonominin Uluslararası kısa vadeli sermaye hareketlerine açılması, 1989 sonrasında Türk bankacılık sistemini uluslararası arbitraja dayalı kısa vadeli dış kaynakları, kamu iç borçlanma senetlerinde değerlendirerek faiz kazançları elde etmeye yöneltmiştir. Böylece, bankacılık sistemi üretici kesime kaynak sağlama işlevinden uzaklaşmış ve kamu kesimi borçlanma gereğini finanse eden kurumlara dönüşmüştür. Nitekim, devlet iç borçlanma senetlerinin başlıca alıcısı durumuna gelen bankaların çoğu zaman bu senetlerin %85'inden fazlasının alıcısı oldukları görülmektedir (Tablo-10). Böylece, kısa vadeli dış sermaye hareketleri iç borçların artmasına yol açarak birikim ve bölüşüm süreçleri üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Tablo-10: İç Borçların Akalara Göre Dağılımı (% Olarak)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bankalar	77,7	90,5	90,2	85,9	92,8	79,1	77,8	71,5	81,6	84,4	89,5	86,8	85,3	75,9	74,5
Kamu Kesimi	18,1	6,7	6,4	12,9	3,2	14,0	6,1	9,8	8,8	9,9	7,2	8,0	11,2	20,3	22,1
Özel Kesini	4,0	2,8	3,4	1,1	4,1	4,0	2.7	2.7	3,6	2,9	3,3	3,9	2,1	3,8	1,5
Tasamı f Sahipleri		0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	13,4	16,0	6,0	2,9	0,1	1,3	1,3	0,0	1.9
Toplanı	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri, 1987-2001

Özet olarak Türkiye ekonomisinin dışa açılma deneyimi, Dani Rodrik'in (1999, s.24 vd.); dışa açılmanın kendi başına, sürdürülebilir ekonomik büyüme için güvenilir bir mekanizma olmadığı, gelir ve zenginlik eşitsizliklerini arttıracak baskılar yarattığı ve ekonomilerin dış şoklara karşı zayıflamasına yol açacağı doğrultusundaki görüşlerini doğrulamıştır.

SONUÇ

1980 sonrasında uygulamaya konulan ekonomi politikasında, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların yol gösterici olmaları esas alınarak, devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonominin özel girişim öncülüğünde gelişmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla uygulamaya konulan yapısal uyum ve istikrar programları devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale olanağını sınırlarken 1989 sonrasında Merkez Bankası'nın yalnızca döviz rezervlerini yöneten bir kuruluşa dönüşmesi de etkin bir para politikası uygulamasını olanaksız kılmıştır.

Devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale olanağının sınırlanması kamu bütçesinin birikim, üretim ve büyüme süreçleri üzerindeki etkin rolünün ortadan kalkmasına, bütçenin formalite gereği hazırlanan bir belge halini almasına yol açmıştır. Bunun yanında, kamu finansmanında vergi yerine borçlanmanın tercihi ile kamu iç borçlarının artması, borcun borçla ödenmesi sürecini başlatmıştır. Sonuçta borçların döndürülmesi hedefi kamu maliyesinin temel önceliği olmuştur. Bu öncelik, özellikle 1990'lı yıllar boyunca kamu yatırım harcamalarının azaltılmasını gerektirmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının ve cari harcamaların payı düşerken, faiz ödemelerinin payı yükselmiştir. Böylece, iç borçlanma süreci özel sermaye lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüşmüştür. Dolayısıyla iç borçlanma, bir yandan ülkenin üretim kapasitesini ve verimliliğinin artırılmasında ciddi bir engel oluşturarak üretimin azalmasına yol açarken bir yandan da gelir dağılımı eşitsizliklerini artırıcı bir etki yaratmıştır.

Kamu iç borçlarının dolayısıyla iç borç yükünün sürekli olarak anmasının en önemli nedeni ekonomide kayıt dışı ve vergi dışı alanların varlığıdır. Dolayısıyla kamu bütçesinin üretim, bölüşüm ve büyüme sürecindeki etkinliğinin güçlendirilebilmesi ve özgün bir büyüme stratejisi izlenebilmesi için herşeyden önce ekonomiyi kayıt altına almak ve vergi dışı alanları vergilendirmek gerekmektedir. Bütçe açıklarındaki artışların iç borç laiz ödemelerindeki artışlardan kaynaklandığı düşünüldüğünde, borç yükünü hafifletmenin bir yolunun DİBS faiz gelirlerinin vergilendirilmesi olduğu ortaya çıkmakladır. DİBS laiz gelirlerinin vergilendirilmesi kamuya gelir sağlamak yanında spekülatif sermaye hareketlerinin önlenmesine ve kaynakların üretken sektörlere yönelmesine de katkı sağlayacaktır. Buna ek olarak, 1994'cle olduğu gibi DİBS üzerinden bir kerelik bir servet vergisi alınması ve hasılatının iç borç itfasında kullanılması önerilebilir. İç borç yükünün hafifletilmesi için başvurulabilecek bir yol da kısa vadeli borçları uzun vadeye dönüştüren konsolidasyon uygulamasıdır.

Öte yandan, Türkiye ekonomisinin hızla dışa açılması ülkeyi dış şoklara karşı korumasız bırakmış ve ekonominin kırılganlığını artırmıştır. Nitekim, 1994 krizini 1998-1999 krizleri ile 2000-2001 krizleri izlemiştir. Finansal serbestleştirme iç ve dış sermaye kaynaklarının üretimden uzaklaşmasına ve spekülatif kazançlara yönelmesine yol açmıştır. Dolayısıyla finansal serbestleştirmeyle sadece finansal alan değil, reel kesim de spekülatif sermaye hareketlerinden olumsuz etkilenmiştir. Bu nedenle, sermaye hareketlerinin denelim allına alınması zorunlu görülmektedir. Bu amaçla, Çin, Hindistan, Malezya, Sili ve Kolombiya gibi ülkelerin deneyimlerinden yararlanılabilir.

Sonuç olarak, devletin özgün bir kalkınma stratejisi izleyebilmesinin ancak bağımsız para ve maliye politikaları uygulayabilmesi ile olanaklı okluğu, bu nedenle; Merkez Bankasfnın bağımsız para politikaları oluşturma olanağına kavuşturulması gerekliği; devlei bütçesinin bir borç yönetimi bütçesi olmaktan kurtarılarak yatırını bütçesine dönüştürülmesi ile devletin birikim ve bölüşüm süreçlerini, belirleyeceği ekonomik büyüme (inceliklerine göre düzenleme olanağına kavuşturulmasının bir zorunluluk olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Boratav Korkut (2003), "Enflasyon Düşerken", Cumhuriyet, 08.01.2003,İstanbul.
- DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 2001, Ankara.
- DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak 2003 Ankara.
- DPT, Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001), Ankara.
- DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Nisan 2003, Ankara.
- DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), Ankara
- DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Nisan 2001, Ankara.
- DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 1999, Ankara.
- Erden Lütfi (2002), "The Impact of Public Capital Investment on Private Investınent Under Uncertainty: A Panel Data Analysis of Developing Countries", Florida State University College of Social Sciences, Dissertation.
- Greene, J. And Villanueva, D. (1991) Private investment in developing countries: An ernpirical analysis, IMF Staff Papers, 38, 33-58.
- Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri, 1987-2001.
- ISO, 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, ISO Dergisi Özel Sayı, Ağustos 2001, İstanbul.
- Oshikoya, T.W. (1994) Macroeconomic determinants of domestic private investment in Africa: An empirical analysis, Economic Development and Cultural Change, 42, 573-596.
- Rodrik Dani (1999), Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Sabah Kitapları, İstanbul.
- Stiglitz Joseph (2002), Küreselleşme, Büyük Hayal Kırıklığı, Çeviri, Plan B İletişim-Yayıncılık, İstanbul.
- T.C.Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor 2001, Ankara.
- Yeldan Erinç (2002), "Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler", Praksis, Sayı:7, Yaz 2002, s.19-35.
- Yeldan Erinç (2001), Küreselleşme Sürecinde Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınlan, İstanbul.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Sayın İyidiker'e çok teşekkür ediyorum. Gerçekten çok önemli konulara değindiler sunuşunda. Vergi gelirlerinin yetersizliğinin borçlanmayı öne çıkardığını, devletin bilinçli bir şekilde vergi almak yerine borçlanmaya gittiğini ifade ettiler. Hakikaten 1990'dan bu yana, 1990-2000 dönemini alırsak vergi gelirlerinin GSMH'ye oranının % 93 oranında arttığını görürüz. Buna karşın kamu harcamalarının oranı aynı dönemde % 147 oranında artmıştır. Bu hızla artan kamu harcamalarına vergi gelirlerini artırmak suretiyle yetişmek mümkün değil. Ancak 11 yılda GSMH'ye oran olarak % 93 oranında artan vergi geliri potansiyeli olması Türkiye'de 80'li yıllarda 90'h yılların başlarında Türkiye'nin vergi almaktan vazgeçtiğini, Türkiye'nin vergi almak yerine borçlanmaya gittiğini gösterir. Yine Sayın İyidiker 89'da uygulamaya konan sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi hareketinin Türkiye'yi özellikle dış şoklara, dış krizlere karşı son derece korunmasız bir hale getirdiğini ifade ettiler. Ve Türkiye bütün dış krizlerden çok ya ki nen anında etkilenen bir ülke olmuştur. Bir Rusya krizi, Güneydoğu Asya krizi Türkiye'yi hemen etkilemiştir ve 1989-2002 dönemini alırsak Türkiye ekonomisi ortalama % 3,2 oranında büyümüştür. Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi Sayın lyidiker'in belirttiği gibi yapısal reformlar olmadan uygulamaya koyulduğu için beklenen sonuçları getirmemiştir. Kısa vadeli sermaye hareketleriyle Türkiye'nin hem bütçenin finansmanında hem kalkınmanın finansmanında ihtiyaç duyduğu fonları temin etmiş ancak ani şoklarda, ani krizlerde sıcak para yurtdışına gidebilmiş. Bu da ekonomide ardında son derece tahrip edilmiş bir tablo bırakmıştır. Sayın İyidiker birtakım ülke örneklerini verdiler sermaye hareketlerinin kontrolüne yönelik olarak. Güneydoğu Asya'dan Malezya'yı verdiler örneğin, Şili'yi verdiler. Bunlar da hakikaten Türkiye'de uygulanmakta olan IMF destekli program çerçevesinde ciddi olarak göz önünde bulundurulması gereken alternatiflerdir. Yani 2001 krizinde veya 2000 Kasım krizinde Güneydoğu Asya'daki Malezya gibi bir model acaba daha mi faydalı olabilirdi? Türkiye'nin bunu geç de olsa tartışmaya açması lazım. Bunların sonucunda Sayın iyidiker özellikle yatırım harcamalarının sonuçta azalmış olmasının reel kesime, ekonomiye son derece olumsuz etkide bulunduğunu ifade etti. Bunların yanında sosyal güvenlik harcamaları ve tarımsal destek harcamalarının azalmasında bir diğer sonucu olarak ifade ettiler. Çok güzel konulardı, tekrar teşekkür ediyorum. Şimdi ben sözü Sayın Metin Meric'e bırakıyorum. Buyrun efendim.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Değerli hocalarım, değerli meslektaşlarım, sevgili konuklar; 1995 yılında Kıbrıs'ta Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü olarak 9. Maliye Sempozyumunun üzerinden 8 yıl geçtikten sonra tekrar burada, bu sefer tebliğ sunan konumunda bulunmaktan dolayı memnuniyetimi belirtmek isterim. Sınırların dışında bir mekanda sempozyum gerçekleştirmenin zorluklarını yaşayan biri olarnk gerçekten de harika bir bilimsel ve sosyal bir organizasyon gerçekleştiren sempozyum düzenleme komitesine teşekkür ederek söze başlamak istiyorum. îki gün boyunca borcu tartışıyoruz, bundan sonra da tartışmaya devam edeceğiz. Özellikle son l0 yıldır borç tartışmaları, rnalive sempozyumlarının çeşitli konularında yer aldığını görüyoruz. Ve buralarda belirtilen sorunlar ve getirilen çözüm önerileri tnaalesel bugüne kadar (izcilikle sorunlar açısından baktığımızda yoğun olarak sorunların artarak devam ettiğini görüyoruz. Ve çözüm önerileri yönüyle de baktığımızda, getirilen çözüm önerilerinin çok azmin çözümlenebildiğim görüyoruz. Yine de tabi burada aramızda bulunan milletvekilleri, hakanlar, Maliye Bakanlıgı'nın, Hazine Müsteşarbgı'nıı en üst bürokratlarının olmasına rağmen bu çözüm önerileri maalesef siyasi ve idari mekanizma taralından göz önüıi': alınmamış, sürekli olarak ertelenmiştir.

BORÇLANMANIN
KONSOLİDE BÜTÇE KAYNAK YAPISI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Yrd.Doç.Dr. Metin MERİÇ*

GİRİŞ

Devletin borçlanmasını, asla gerçek bir gelir olarak görmeyen klasik görüş, devletin asıl gelir kaynağının vergi ve vergi benzeri gelirler olduğunu ifade ederken, Keynes, borçlanmayı devletin gereğinde başvurabileceği normal bir kamu geliri olarak kabul edilmesini sağlamıştır. Keynesyen süreç 1980'lerde dünya borç krizinin yaşanmasında etkili olmuş ve borçlanmanın sınırlandırılması düşüncelerinin önünü açmıştır. Bu sınırlama fiilen Avrupa Birligi'nde uygulama alanı bularak, Maastricht Kriterleri içerisinde borçlanmanın GSYİH'nın % 60'ı ile sınırlandırılmasını getirmiştir.

Borçlanma Türkiye için de çok çeşitli dönemlerde karşı karşıya kalınan en önemli kamu maliyesi problemi olarak görülmektedir. 1958 ve 1980'lerden sonra, son on yılda tekrar ortaya çıkan kamu mali disiplinindeki hızlı bozulma, kamu açıklarının genişlemesi ve bunun sonucunda borç stokundaki hızla büyüme, Türkiye'nin en önemli sorunu olarak karşımızda durmaktadır. Bunun sonucunda bugün borçlanma dinamiği bozulmuş ve borçlanmanın sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Borç sarmalı olarak ifade edilen bu sorun, ağırlık dereceleri farklı olmakla birlikte, birincisi 1994, ikincisi 2000 ve üçüncüsü de 2001'de olmak üzere yaşanan ekonomik krizlerin başlıca nedenleri arasında yer almıştır.

Türkiye'de borç sorununun önemli nedenleri arasında yer alan kamu finansman açıklarının yapısı incelendiğinde, finansman açıklarının temel belirleyicisinin konsolide bütçe açıkları olduğu görülmektedir. Bu açıkların oluşmasında en önemli nedenin kamu harcamalarındaki artış olduğu kabul edilmekte İse de, başta vergi olmak üzere konsolide bütçe gelirlerinin arttırılamaması da önemli bir yer tutmaktadır. Bütçelemede karar alma sürecinin nihai karar vericileri olan politikacıların, vergi alarak hizmet sunma yolunun oy getirmeyeceğini düşünmeleri ve borçlanma ile hizmet sunumunu iktidarın yolu olarak görmelerinden dolayı, bugün yüksek borç stoku ve bunun ortaya çıkardığı ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya bulunuyoruz.

Bu çalışma iki bölüm halinde ele alınmıştır. Birinci bölümde Türkiye'nin iç ve dış borçlarının gelişimi, nedenleri ve geleceğine yönelik yapılan sürdürülebilirlik analizleri incelenmiştir. İkinci bölümde ise borçlanmanın konsolide bütçe gelirleri -ki başta vergi gelirleri olmak üzere, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar ile katma bütçe gelirleri- üzerindeki etkisi değerlendirilmeye çalışılarak, kamu finansmanında yaşanan borçlanma sorununu çözmede etkin olup olamayacakları tartışılmıştır.

DEÛ, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

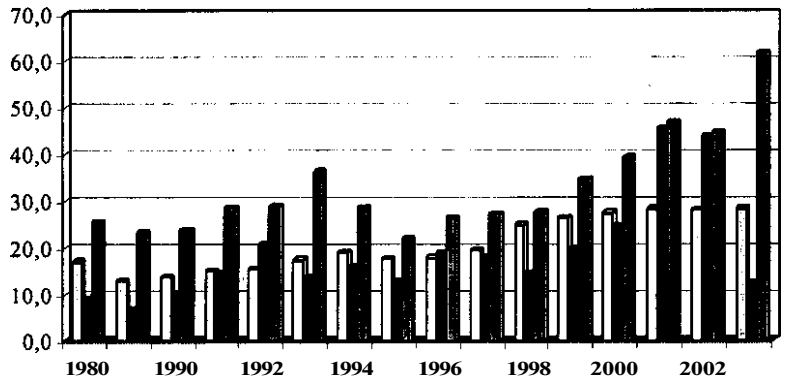
I. KAMU FİNANSMANI BORÇLANMA İLİŞKİSİ

Birlikte yaşamanın bir sonucu olarak ortaya çıkan ortak İhtiyaçları karşılama zorunluluğu, üretim ve tüketim arasında kaynakların optimum dağılımı konusunu ön plana çıkarmıştır. Toplumun sürekli olabilmesi için, bu konudaki kararların alınabileceği bir düzen gerekmektedir. Çağdaş toplumlarda bu düzeni kuran devlettir. Bireylerin ortak ihtiyaçları olarak ifade edilen toplumsal ihtiyaçlar için, devletin yaptığı kamusal hizmetlerin karşılanması amacıyla ortaya çıkan finansman ihtiyacı kamu gelirleri ile karşılanmaktadır.

Kamu finansman sistemi, bir ülkenin çeşitli gelir kaynaklarından meydana gelen bir bütündür. Uygulamada buna gelir sistemi de denilmektedir. Kamu finansman sistemi ülkelerin milli özelliklerine, iktisadi ve sosyal yapısına uygun olarak doğar ve gelişir. Kamu gelirleri genel olarak "devletin ve diğer kamu kuruluşlarının giderlerini karşılamak üzere hükümranlık gücüne dayanarak elde ettikleri bütün ekonomik değerler" olarak ifade edilmektedir (Eker,2000;114). Bugün kamu gelirlerini oluşturan kalemlerin çok çeşitli isimlerle anıldığını görebiliyoruz. Türkiye'de de yukarıdaki tanıma uyan yaklaşık 44 değişik isimle kamu geliri diyebileceğimiz, gelir türleri mevcuttur (Sakal-Meriç,1995;43). Bu gelirlerin en büyük kısmını ise konsolide bütçe gelirleri oluşturmaktadır.

Grafik 1: Konsolide Bütçe Gelirleri ile Borçlanma Gelirlerinin GSMH'ya Oram (1980-2003)

Konsolide Bütçe Gelir-Harcama-Borçlanma/GSMH



- Konsolide Bütçe Gelirleri/GSM H
- Borçlanma Gelırleri/GSMH
- Kons Bütçe Harcamaları

Kaynak: MB: Bütçe Gerekçeleri, **HM:** İstatistikler.

Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı itibariyle ele aldığımızda 1990-2002 döneminde bu oranların % 15 ile % 28 arasında değiştiğini görülmektedir. Halbuki harcama/GSMH ilişkisinde bu oran % 25 ile % 45 arasındadır. 2003'de bu oranın % 62 seviyesine çıkacağı belirtilmektedir. Bu durum kamu açıklarının artmasında belirleyici bir rol oynamaktadır. Bunun sonucunda açıkların finansmanının borçlanma ile karşılanması yoluna gidilmekte ve kamu gelirleri içindeki oran, borçlanma lehine artış göstermektedir.

Borçlanma verginin alternatifi olarak görülmektedir. Vergiler yolu ile finansmana gidilmediği durumda borçlanmaya başvurulabilmektedir. Bu durumda borçlanma verginin ertelenmesine yol açar. Kamusal faaliyetlerin maliyeti ile vergi ve diğer gelirlerin toplamı arasında bir fark olduğu zaman, devlet borçlanarak aradaki farkı karşılama yoluna gitmektedir. Bu durumun oluşmasında, özellikle modern ekonomik düşüncenin getirdiği, ekonomide bütçe denkliğinin önemli olmadığı, önemli olanın ekonomik denkliğin sağlanması olduğu fikrinden hareketle, borçlanmanın bütçe denkliğini sağlayıcı normal bir kamu geliri olarak görülmeye başlamasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Böylece, borçlanma normal bir kamu geliri niteliğine dönüşmüştür. Fakat bu durum, devletleri ilerleyen dönemde bir borç kısır döngüsü ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Bunun sonucunda da borçlanmanın, borcun borçla finansmanı (refinansman) şekline dönüşerek, sürekli bir finansman aracı haline geldiği görülmektedir.

Artık günümüzde normal harcamaların normal gelirlerle, olağanüstü harcamaların da olağanüstü gelirlerle karşılanması kuralı kısmen terk edilerek, onun yerine harcamaların toplumda en az tepki meydana getirecek ve hem de alınmasında kolaylık ve İktisadilik bulunacak olan gelirlerle karşılanması prensibi kabul edilmiştir (Acba,1995;l).

Kamu gelirleri içerisinde en önemli yeri genelde vergiler almaktadır. Gelişmiş ülkelerde toplam devlet gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı % 85-95 arasında yer alırken, Türkiye'de özellikle 1992 yılından itibaren vergi gelirlerinde hızlı artışlar kaydedilmiştir. Fakat aynı dönem itibariyle borçlanma gelirlerine bakarsak, bu gelirlerin vergi gelirlerinden daha yüksek oranda artış gösterdiği göze çarpmaktadır. Grafik l'de konsolide bütçe gelirleri ile borçlanma gelirlerini karşılaştırdığımızda, bu oranın özellikle 1990 yılından günümüze doğru borçlanma lehine önemli değişiklikler gösterdiği görülmektedir.

A. Borçlanmanın Gelişimi

Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomik sorunların en önemlilerinden birinin kamu açıkları ve buna bağlı olarak sürekli artan kamu kesimi borçlanma gereği olduğunu yukarıda belirtmiştik. Çeşitli nedenlerle kamu gelirlerinin yetersiz, buna karşılık kamu harcamalarının aşırı artmış olması nedeniyle ortaya çıkan açıklara ilişkin temel göstergeler Tablo l'de verilmiştir. Buradan görüleceği gibi, 1980-2000 döneminde dolar bazında

Tablo 1: Konsolide Bütçe Dengesi (Milyon S)

Yıllar	GSMH	Gelir	Gider	Bütçe Açığı	Gelir/ GSMH (%)	Gider/ GSMH (%)	B.Açığı/ GSMH (%)
1980	7.244	12.493	14.781	-2.288	17,2	20,3	3.1
1985	68.200	8.900	10.418	-1.518	13.0	15,3	2.2
1990	152.314	21.184	26.280	-5.096	13,9	17,3	3.3
1995	171.859	30.500	37.428	-6.927	17,7	21,8	4.0
2000	201.972	54.123	74.719	-20.597	26,8	37,0	10,2
2001	122.595	27.310	55.974	28.664	22,2	45,6	28,3
2002	171.642	38.920	70.655	31.375	22,6	41,1	18,2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı,

GSMH 2.8 kat, konsolide bütçe gelirleri 4.3 kat, giderler 5.1 kat, bütçe açığı ise 9 kat artmıştır. Bu veriler kamu dengelerinde yaşanan çarpıcı bozulmayı ortaya koymaktadır. Konsolide bütçe gerçekleşmelerinin GSMH içindeki payında ortaya çıkan gelişmeler değerlendirildiğinde, harcamaların GSMH içindeki payının 1980 yılında yüzde 20.3 iken, 2002 yılı sonunda yüzde 41,1'e çıktığı görülmektedir. Aynı dönemde gelirlerin GSMH içindeki payı yüzde 17.2'den yüzde 22.6'ya, bütçe açığının GSMH'ya oranı ise yüzde 3.1'den 18.2'ye yükselmiştir.

Dönemsel olarak değerlendirildiğinde, 1980-89 döneminde bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranının yüzde 14.6, giderlerin yüzde 17.3, bütçe açığının yüzde 2.7 olduğu, 1990-2002 döneminde ise bu rakamların sırasıyla yüzde 20.6, 28.2 ve 12.7'ye yükseldiği görülmektedir. Bu veriler kamu maliyesinde 1990'lı yıllarda yaşanan dönüşümü açıkça ortaya koymaktadır.

Bu olumsuz gelişmeler sonucunda bütçe açığına bağlı olarak Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) sürekli artmış ve ekonominin en önemli sorunu haline gelmiştir. Bunun finansmanı için başvurulan başlıca yöntemler ise:

* Para basılması (açık finansman)
* KİT zamları
* Özelleştirme (varlık satışı)
* Dış borçlanma
* Kısa vadeli spekülatif sermaye (sıcak para)
* İç borçlanma olmuştur.

İç kaynak ihtiyacının Merkez Bankası kaynaklarından sağlanması, doğrudan maliyetin en düşük seviyede hatta sıfır olabileceği, fakat makro ekonomik riskler taşıyan bir özelliğe sahiptir. Aşırı parasal finansmanın, aşırı talep artışı yoluyla enflasyonist baskılara neden olduğu görülmektedir. Türkiye'de özellikle 1975-1980 döneminde Hazine'nin kısa vadeli avans kullanımı yoluyla bütçe nakit açığını karşılama oranı % 54,8 olmuştur (Özbilen,1998;117). 1980'den sonra azaltılan bu yöntem, 1990'lı yılların sonunda terkedilmiştir.

Tablo 2: 2003 Yılı Bütçe Nakit Açığı ve Finansmanı (Trilyon TL)

Toplam Gelirler	100,782
Toplam Giderler	145.629
Bütçe Dengesi	-44.847
Finansman	44.847
İç Borçlanma	36.269
Tahvil	35.163
Bono	1.106
Özelleştirme	1.140
Dış Borçlanma	7.438

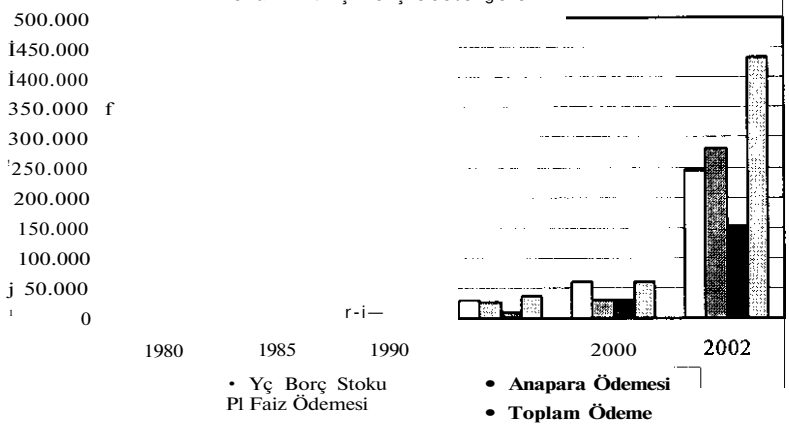
Kaynak: MB; 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara 2003, s. 8.

Bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılan bir diger yöntem de özelleştirmedir. Bu kaynak genellikle bir defalık gelir sağlamakta, ayrıca özelleştirilecek kurumlarda bir çok yeniden yapılanma (işçi çıkarımı, şirket bölünmeleri, vb) faaliyetleri sonucunda bu kurumlara harcama yapılmasına neden olmaktadır. 2003 yılında konsolide bütçe finansman tablosunda bütçe açıklarının finansmanı için kullanılmak üzere özelleştirme geliri olarak 1.140 trilyon TL konulmuştur. Özelleştirme ile ilgili olarak ileride daha ayrıntılı bilgi sunulacaktır.

Genellikle hammadde ve ara malı niteliğinde olan KİT ürünlerine yapılan zamlar ise vergi niteliğini almış durumdadır. Bugün KİT'lerin zam yapmadan faaliyetlerini devam ettirmesi mümkün görünmemektedir. Özellikle petrol, elektrik, telefon gibi hizmetlerin fiyatlarının yarısından çoğu vergi niteliğine dönüşmüş durumdadır (Beaugrand ve Diğerleri ,2002;8). Gelir açısından iyi olan bu durum ekonomik istikrarsızlık yönünden firmaların girdi maliyetlerini artırarak maliyet enflasyonunu körüklemeye devam etmektedirler.

İç borçlanmanın sorun olmaya başladığı dönemlerde başvurulan diğer bir kaynak da spekülatif yabancı sermaye girişidir. İç borçlanmanın büyüklüğü nedeniyle yurt içi faiz oranları yükselmektedir. Yüksek faiz oranlarına karşın döviz kuru artışının sınırlandırılması durumunda yabancı para cinsinden spekülatif fonlar için faiz ve kur arbitrajı doğmaktadır. Ülkemizde "sıcak para" gibi nitelendirmelerle güncellik kazanan bu olgu, ülkeye döviz girişini hızlandırmakta ve Merkez Bankası' da döviz biriktirebilmektedir. Bu yolla kamu kesimi, dış borç servisini yapabildiği gibi, gerektiğinde bu kaynağı cari harcamalarda da kullanabilmektedir. Döviz girişinin yeterli olduğu dönemlerde bir sorun çıkmamasına karşılık, orta ve uzun vadede bu politikanın sürdürülmesi imkansızdır. Çünkü, sıcak para girişi için düşük tutulan döviz kurları ekonominin dış rekabet gücünü zayıflatmakta ve ihracat azalırken, ithalat artmaktadır. Bu ise dış ticaret açığına yol açmakta veya var olan açığı büyütmektedir (Uysal ve Diğerleri ,2001;172).

Grafik 2: İç Borç Göstergeleri



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB.

Bu yöntemler, koşullara bağlı olarak her dönemde farklı ağırlıkta kullanılmıştır. Ancak özellikle 1990'lı yıllarda, dışarıdan uzun vadeli borçlanmanın güçleşmesi nedeniyle, iç borçlanma ve kısa vadeli spekülatif sermaye ön plana çıkmıştır.

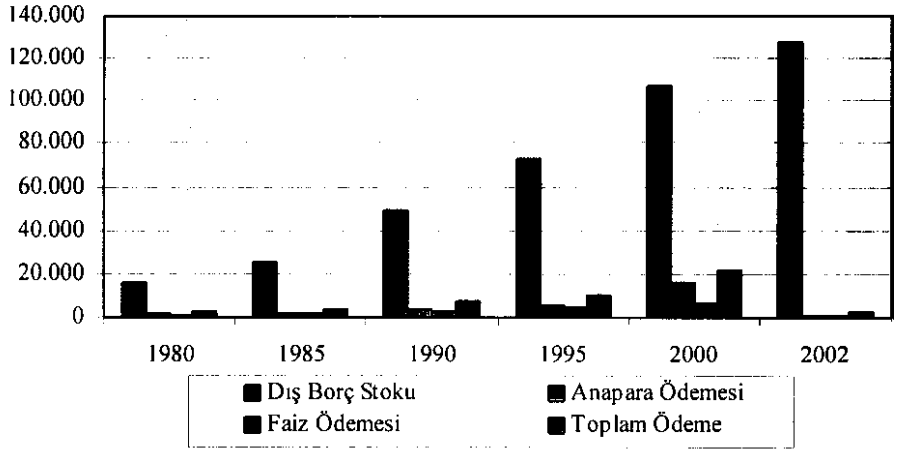
Özellikle iç borçlanmanın bütçe finansmanında en belirleyici araç olarak kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, iç borçlanma içinden çıkılmaz bir kısır döngü haline gelmiştir. Nitekim 7 nolu Grafikte de izlenebileceği gibi, 1980 yılında 9.7 milyar dolar olan iç borç stoku 2000 yılı sonunda 58.1 milyar ve 2002 yılı sonunda ise 90 milyar dolara yükselmiştir. Aynı dönemde dolar bazında anapara ödemeleri 83.6 kat, faiz ödemeleri ise 110,8 kal artış göstermiştir. Bu verilerden hareketle dönem bütününde devletin aldığı iç borçlara dolar bazında ortalama yüzde 53.7 oranında faiz ödediği anlaşılmaktadır.

Dış borçlanmaya ağırlık verilmesi durumunda artan dış borç servis yükü ödemeler bilançosu açıklarına yol açmaktadır. Bu durum özellikle dış borçların döviz kazandırıcı faaliyetlerde kullanılmaması durumunda daha belirgindir. Fakat dış borçlanmanın özel yatırımlar üzerinde daha düşük dışlama etkisi oluşturması ve enflasyonist baskı sisteminin düşük olması nedeniyle daha çekici görünmektedir. Ayrıca dış borçlanma, reel borç yükünü azaltmak için devletin enflasyon oluşturma imkanını ortadan kaldırdığından daha yüksek mali ve parasal disiplin sağlama özelliğine de sahiptir (Bkz: Fontenay ve Diğerleri, 1995;12, Gray,1996;23).

Dış borçlarla ekonomi canlandırmaya yöneltilmelidir. Öncelikle dış borç, borçlanma koşullarının degişebilirliğini artırır Borç faizleri dalgalı olarak belirlendiğinde, yüksek dış borç faiz oranlan borç servis maliyetlerini artırabilir. Bu durum, daha yüksek açıklan veya borçlanılamayan kaynaklarda azalışa dönen bir bütçeyi beraberinde getirir. Benzer şekilde naktin azaltılması artan borç servisine yol açar ve daha önce sözü edilen diğer borç finansman yöntemleri ile aynı etkileri meydana getirme özelliğine sahiptir. İkinci olarak devlet artan açıkları kapatmak için borçlandığında, dış borçlanma, sürclürülemeyen borçlanma seviyesine, tüm kamu harcamalarında aşırı bir borç servisi oranına ve borcun karşılanması için belli miktarda bir döviz kullanımına yol açabilir. Uzun dönemde bu dururu borç krizine neden olabilir (Sachs ,1989;52).

Grafik 3 incelendiğinde dış borç durumunun sonuçlarını görebiliriz. Buna göre 1980 yılında 15.7 milyar dolar olan dış borç stokunun 2000'de 107 milyar ve 2002 yılı sonunda 130 milyar dolara ulaştığı görülmektedir. Dış borç stokundaki artışa bağlı olarak taiz ödemelerinde de artış yaşanmış ve yıllık bir milyar dolar dolayındaki dış borç laiz ödemeleri 2000 yılında altı ve 2002 yılı sonunda ise 1.059 dolara gerilemiştir. Dönem ayrımı yapıldığında 1980-89 döneminde 19.2, 1990-2000 döneminde 47.3, 1980-2002 döneminde ise 73.8 milyar dolar faiz ödemesi yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu faiz ödemesi kaynak sorunu yaşayan bir ülkenin dışarıya kaynak aktarmak durumunda kalması gibi paradoksal yapıyı ortaya koymaktadır.

Grafik 3: Dış Borç Göstergesi (Milyon $)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB, MB, Bütçe Gerekçeleri.

1980 sonrası kamu maliyesinde yaşanan sorunların sonuçlarının daha çarpıcı olarak ortaya konulabilmesi açısından Tablo 3'de iç ve dış borç ödemelerine ilişkin rakamlar dolar bazında toplam olarak verilmiştir. Buna göre 1980-2000 döneminde yaklaşık 380.4 milyar dolarlık iç ve dış borç, 218.1 milyar dolar faiz ödenerek çevrilmiştir. Dolayısıyla iç ve dış borçlar anapara ve faiz olarak toplamda 598,5 milyar dolar olarak ödenmiştir. Bu rakam 2002 yılı sonu itibariyle GSMH'nın yaklaşık dört katı büyüklüğüne karşılık gelmekledir.

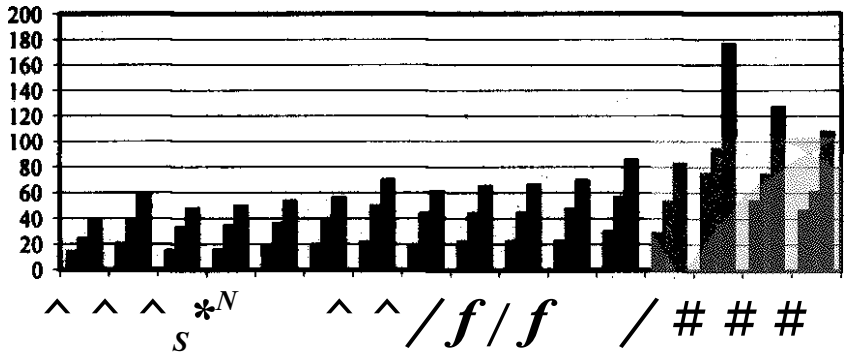
Tablo 3: Toplam İç ve Dış Borç Göstergeleri (Milyon $)

	TOPLAM İÇ VE DIŞ BORÇ ÖDEMELERİ		
Yıllar	Faiz Ödemesi	Anapara Ödemesi	Toplam Ödeme
1980	1.406	1.991	.3.397
1985	2.244	4.571	6.815
1.990	7.107	9.547	16.654
1995	14.592	31.771	46.362
2000	35.993	45.906	81,897
2002	31.734	36.603	68.337
Toplam (1980/2000)	**218.067**	**380.430**	**598.508**
Toplam (1980/1989)	**28.403**	**52.300**	**80.712**
Toplam (1990/2000	**189.664**	**328.130**	**517.796**
Toplam (2000/2002)	**60.258**	**41.089**	**101.347**

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB.

Borçlanma göstergelerinde diğer önemli bir veri de borçların GSMH'ya oranıdır. Aşağıdaki grafikte borç/GSMH oranının özellikle 1990'da, sonra 1995'de ve 1999 yıllarında hızlı bir artış görülmektedir. 2001'deki artış GSMH'nın üzerinde gerçekleşmiş ve bu artış 2002 yılında da devam etmiştir. 2003 yılında bu oranın azaltılması hedeflenmektedir. Bu oranlar borçların sürdürülebilirliği tartışmasını gündeme getirmektedir. Aşağıda borçların geleceği ile ilgili bölümde görüleceği üzere bu oranlar borçlanmanın sürdürülebilirliğini zorlaştırmıştır.

Grafik 4:Borcİanma/GSMH Oram (Milyon $)



Uç Borç/GSMH • Di} Borç/GSMH • Toplam Borç /GSMH

Kaynak: Türkmen Derdiyok; 1980 Sonrası Borçlanma Politikaları, Maliye Dergisi, S. 138, Eylül-Aralık 2001, s. 61 MB, 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Mart 2003, Ankara.

B. Borçlanmanın Nedenleri

Borçlanma yurtiçi veya yurt dışı piyasalardan yapılmaktadır. Borçlanmanın yapılacağı dönem ise kamu finansman gereksinimi için olduğu kadar, ekonominin içinde bulunduğu iktisadi ve siyasi oportüniteye bağlı olarak da değişim gösterebilmektedir (Yaşa,1981;2). Devletin nereye, ne şekilde, ne miktar borçlanacağı hem ekonomik yapının, hem devletin finansman ihtiyacının, hem de yurt dışındaki gelişmelerin etkisiyle belirlenmektedir. Bir yerde borçlanma çok yönlü bir denklem olarak görülmektedir. Önemli olan bu denklemi uygun verileri elde ederek çözebilmektir. Aksi takdirde bu denklem bir muamma olarak çözülemeyecek hale dönüşebilmektedir.

Nitekim Türkiye'de borçlanma tek başına maliye politikası aracı olarak kullanılmayıp, kamu gelirlerindeki yetersizliklerin giderilmesinde çok sık kullanılan bir kamu geliri Haline dönüşmüştür. Bunun sonucunda gerek iç gerekse dış borçlanma kolay bir kamu geliri olarak görülerek, çok sık başvurulan bir kaynak haline gelmiştir (Sakal,2003;168). Türkiye'de borçlanma nedenleri temel olarak şunlardan oluşmaktadır.

* Bütçe Açıklarının Finansmanı,
* Ekonomik Krizler,
* Borçların Ödenmesi (refinansman),
* Kalkınmanın Finansmanı,

1. Bütçe Açıklan

Kamu bütçe uygulaması ve sonuçları, tüm ekonomiler için son derece önem taşıyan bir konudur. Kamu harcamaları bütün ekonomilerde - değişen oranlarda da olsa- toplam efektif talebin oldukça önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu itibarla herhangi bir yıldaki kamu harcamalarının düzeyi toplam efektif talebin ve dolayısıyla GSMH düzeyinin önemli bir belirleyicisidir. Kamu harcamalannın GSYİH[1] ya oranı; Almanya[1] da yaklaşık % 30, ABD[1] de % 25, Fransa[1] da % 45, İngiltere' de % 35' ler düzeyinde iken bu oran Türkiye' de % 35-40' lar seviyesindedir (TUSİAD,1996,59-61).

Türkiye hemen her yıl kamu finansman açığı veren ve bu açıkların GSMH içindeki payının giderek arttığı bir ülkedir. Kamu açıklarının GSMH[1] ya oranı 1980 yılında % 10 iken, 1985 yılında % 4.6'ya düşürülmüştür. 1990 yılında tekrar artış eğilimi içine giren açık % 10.5[1]e ve 1992 yılında % 14.6'ya yükselmiştir. 1995 yılında % 5.3'e düşürülen oran 1999 yılında % 15.6'ya, 2001 yılında ise hızlı bir artışla % 16.4'e çıkmıştır. 2002'de gerçekleşen düşüşün, 2003 yılında tekrar yükselişe geçeceği tahmin edilmektedir. Bu oranlar Almanya' da % 1, ABD[1] de % 4-5, Fransa' da *%2,* İngiltere' de % 1-1.5 düzeyindedir. Maastricht anlaşması ile de AB ülkelerinde bütçe açıklarının GSYİH'ya en fazla % 3 düzeyinde olması kabul edilmiştir (Karakaş,1996;. 91).

Konsolide bütçe açıklarının belirlenmesinde aşağıda da gösterildiği gibi, en önemli açık tanımı olarak belirtilen "birincil açık" faiz dışı konsolide bütçe açığını ifade etmektedir. Özellikle birincil açıklar, hükümetlerin konsolide bütçe açıkları üzerindeki kontrol yetkisini belirlemede önemlidir. Bu nedenle günümüzde faiz dışı fazla, faiz dışı açık gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır. Bu durum özellikle bütçelerin faiz yüklerine teslim olmalarından kaynaklanmıştır.

Konsolide bütçe dengesi ile ilgili açık tanımları aşağıda ifade edilmektedir, konsolide bütçe dengesi; bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farktır. Bu farkı şu şekilde ifade etmek mümkündür.

Bütçe Dengesi = Bütçe Gelirleri-Bütçe Giderleri

Esas olarak üç türlü bütçe dengesinden söz edilebilir. Fakat günümüzde bütçelerin her geçen gün karmaşık hale gelmesi nedeniyle çok çeşitli denge hallerinin eklendiğini söyleyebiliriz:

Bütçe Denkliği = Bütçe Giderleri = Bütçe Gelirleri
Bütçe Açığı = Bütçe Giderleri > Bütçe Gelirleri
Bütçe Fazlası = Bütçe Giderleri < Bütçe Gelirleri

Diğer taraftan günümüzde önem kazanan bir diger bütçe dengesi de:

Bütçe Dengesi = Bütçe Gelirleri - Bütçe Giderleri -Bütçe Faiz Giderleri

Biçiminde oluşmaktadır.

Bütçe finansman ihtiyacı ise, bütçe nakit dengesine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır

Bütçe Nakit Dengesi = Bütçe Dengesi - Bütçe Emanetleri + Avanslar
Bütçe Finansman İhtiyacı = Bütçe Nakit Dengesi + İç Borç Anapara Ödemeleri + Dış Borç Anapara Ödemeleri

Bütçe finansman ihtiyacı, bütçe nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında ortaya çıkacak acık durumuna göre belirlenmektedir. Hazinenin finanse etmek zorunda olduğu miktar, bu finansman ihtiyacıdır. Türkiye'de bütçe açıklan ve bu açıkların azaltılması konusundaki tanışmalar, genellikle büyük ölçüde kamu gelirlerinin daha doğru bir ilade ilr vergi gelirlerinin yetersizliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamu giderleri genellikle ikinci! önemde bir konu olagelmiştir. Sorun sadece kamu vergi gelirlerinin yetersizliği olarak algılanınca, kamu açıklarının azaltılmasında harcamalar yönü pek önemsenmemiş, rıllasyonisl ya da (en azından kısa vadede) enllasyonist olmayan yöntemlerle kamu kcMıılı ne kadar daha fazla harcanabilir gelir elde ediyorsa, harcamaları da o ölçüde artış göstermiştir.

Ülkenin sık sık içine girdiği seçim ortamları, hükümetleri daha kızla harcama yapmaya yönrliirken, kamu gelirlerinin aynı ölçüde, artmadığı ve açıkların giderek büyüdüğü görülmüştür. Bütçe açıklarının enllasyonist finansmanı enllasyoıı hızını artırırken, vuksek enflasyonda kamu harcamalarındaki artışı hızlandırmış daha büyük kamu açıklarına yol açmıştır. Bu artışla özellikle personel harcamaları ve faiz ödemeleri birinci derecede önr çıkmışlardır. Görünen o ki yüksek faizli kısa vadeli iç borçlanmanın bütçeye gelinliği büyük laiz yükü önümüzdeki dönemlerde bütçe harcamalarının kontrolünde en büyı'ik güçlüklerden birisi olacaktır.

Türkiye'de genel olarak hükümetlerin ekonomik büyümenin dinamiğini kamu harcamalarına bağladıkları görülmektedir. Bunun sağlanması içinde yurtiçi tasarrufların hu)uk kısmının kamu kesimi tarafından kullanılması ve bu tasarrufların yetmediği yerde dr dıs kaynaklara yönelmesi, bugün borçlanmanın ve buna bağlı olarak konsolitle bütçe açıklarının artmasını da beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de 1980'li yılların sonundan itibaren kamu iinansman açıklan büyüme trendine gırınişur. Bu açıkların oluşmasında önceliği konsolide bütçe açıkları çekmekledir. Bu açıkların yıllar itibariyle dağılımına baktığımızda, konsolide bütçe açıklarının toplanı arıklar içindeki payının. % 35 ile % 97 arasında değişen oranlarda bulunduğu tespit edilmekledir.

Konsolide bütçe, açıklarının toplam açıklar içindeki payı 1980 yılımla % 35.7 iken. 1984 yılında % 81.9'a ulaşmış, 1990 yılında % 40.8 iken 1995 yılında % 77,5a, 2000 yılında % 87.5 ve 2001 yılında da % 97,0 olarak gerçekleşmiştir (TCMB,2022:71).

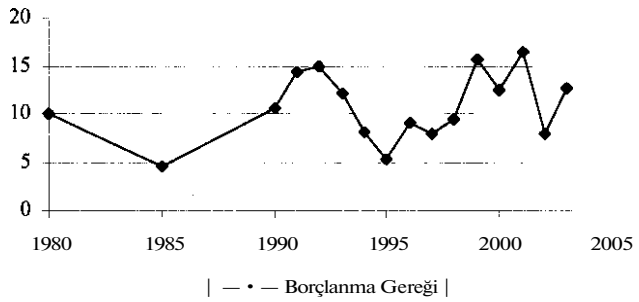
Tablo 4: Kamu Finansman Açıklarının Dağılımı (%)

Yıllar	Konsolide Bütçe	Kit'ler	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Sosyal Güvenlik	Fonlar
1980	35,7	55,4	3,4	25	-	-
1985	63,0	68,6	-3,1	-149	!	-16,8
1990	40,8	51,4	0,2	-0,2	-3,7	8,2
1991	51,1	30,4	4,4	0,1	1,4	9,2
1992	40,7	31,2	7,3	0,1	2,2	11,9
1993	55,8	20,4	6,0	0,0	4,8	7,1
1994	49,6	17,9	5,2	0,1	7,4	11,4
1995	77,5	-3,7	4,1.	0,8	12,1	11,7
1996	92,3	-5,8	4,0	-0,1	2,8	1.3
1997	99,7	-4,5	3,7	-0,2	0,1	-0,1
1998	77,3	14,4	4,3	-0,3	4,0	o,ı
1999	82,6	8,3	2,7	-1,4	1,5	1,9

Kaynak: Pınar Akkoyunlu; "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi, Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-3 I Mayıs 2001, Antalya. CBÜ İİBF Maliye Bölümü, Manisa 2002. s. 94-95.

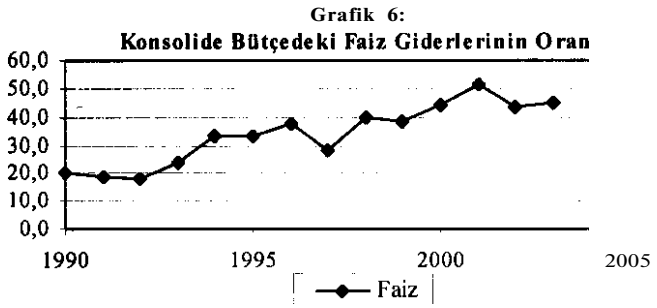
Bu açıkların artışının başlıca kaynakları KİT, yerel yönetim, döner sermaye ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardaki iyileşmelere rağmen, konsolide bütçe ve özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarındaki büyük yükselmelerdir (Batırel, 2001;748). Konsolide bütçe açıklarının artışında kamu gelirlerinin yetersizliğinin yanında, önemli bir elken olarak kamu harcamaları yer almaktadır.

Grafik 5: Konsolide Bütçe Borçlanma Gereği



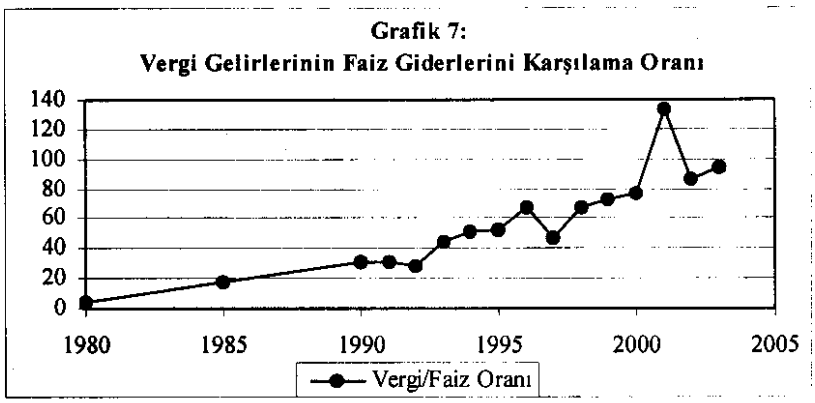
Kaynak: DPT. Başlıca Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998). Ankara 1997.
MB; Bütçe Gerekçeleri.

Özellikle 1990 sonrası konsolide bütçe açıklarının artan dönemsel yapısı, dolaylı olarak borç stoklarının da artmasına neden olmuştur (Özker,2001;23) . Ülkemizde bütçe açıklarının finansmanında özellikle 1985 sonrası dönemde ağırlık kazanan iç ve dış borçlanma, boyut ve nitelikleri itibariyle bugün ekonominin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan birisi haline gelmiştir.



Kaynak: MB;1990-2003 Bütçe Gerekçeleri, DPT Temel Ekonomik Göstergeler 1997.

Diğer taraftan, borçlanma maliyetinin artması nedeniyle de faiz giderlerindeki artış, bu oranın yükselmesinde etkili olmuştur. Özellikle 2000 ve 2001 krizleri sonrasında bankacılık krizleri, iç borçlanma tutarını arttırmıştır. Borçlanma tutarının çok büyük oranlara yükselmesi faiz oranlarını indirmede güçlükler meydana getirmektedir. Bunun sonucunda bütçede önemli bir yük haline gelen faiz giderlerindeki bu artış, kamu hizmetlerine daha az ödenek ayrılmasına yol açmakta dır. Yukarıdaki grafikte faiz giderlerindeki artışın, bütçe ödenekleri üzerindeki etkisi görülmektedir.



Kaynak: MB; Bütçe Gerekçeleri, Yıllık Ekonomik Raporlar.

Bütçenin sabit harcama kalemlerinin başında gelen faiz giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı 1990 yılında % 20.3 iken, 2001 yılında % 51.0'a yükselmiştir. 2002 ve 2003'te de oran düşürülememiştir. İç ve dış borçlanmadaki hızlı artışa paralel olarak, bütçe harcamalarından giderek daha fazla pay alan gider kaleminin faiz ödemeleri olduğu görülmektedir. 1990 yılında vergi gelirlerinin % 23' ü faiz ödemelerini karşılarken, bu oran 2001 yılında % 133'e fırlamış, 2002 yılında % 86'ya indirilmiştir. Fakat bu oranın 2003 yılında tekrar % 94'e çıkacağı tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle her 100 TL' lık vergi gelirinin 2001 yılında tamamı yetmediği gibi diğer gelir kaynakları ile faizler ödenmiştir.

Daha önce belirtildiği gibi Türkiye'de özellikle son on yılda ortaya çıkan kamu finansman açıklarının ciddi bir biçimde büyümesi konsolide bütçe üzerindeki yükün artmasıyla sonuçlanmıştır. Bu kurumların hızla büyüyen finansman açıkları büyük ölçüde konsolide bütçeden yapılan transfer harcamalarıyla karşılanmıştır. Bunun sonucunda bütçede transfer harcamaları her gün artarak, bütçe açıklarının seviyesinin yükselmesine neden olmuştur. Açıkların büyümesi borç stoklarının büyümesini de beraberinde getirmiştir. Borç stoklarındaki artış kamu finansman dengesini olumsuz yönde etkilerken, finansal piyasalarda da kamunun baskısının artması dolayısıyla reel faizler yükselme içerisine girmiştir. Bu durum, bütçe açıklarının artmasına, açıkların da daha fazla borçlanma ile finansmana dönüşmesi biçiminde çalışmaya başlamıştır.

2. Ekonomik Krizler

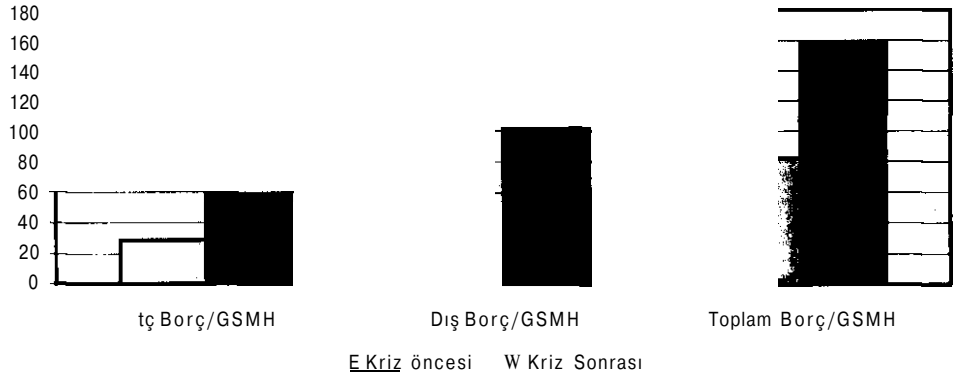
Borçlanmanın kriz dönemlerinde etkili bir politika aracı olduğu kabul edilmektedir. Bu politika aracı belirli kriz (enflasyon ve deflasyon) dönemlerinde dünyanın pek çok ülkesinde iyi bir kriz önleyici araç olmuştur. Fakat günümüzde artık borçlanmanın krizleri giderici etkisinden, çok krizlerin önemli bir sonucu ve tetikçisi olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. 1985 Latin Amerika, 1997 Güneydoğu Asya, 1998 Rusya krizleri sonucunda, mevcut borçları ödeyebilmek için yeniden borçlanma gündeme gelmiş, borç stoklan daha da genişleme eğilimi içerisine girmiştir.

Türkiye'de yaşanan 1958, 1970, 1980,1994, 2000 ve 2001 krizleri sonucunda da hem iç hem de dış borçlar artış içerisine girmiştir. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler sonucunda aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi toplam borçlar önemli oranda artış göstermiştir. Bu artış bankaların sermaye yapılarını güçlendirmek ve görev zararlarını ortadan kaldırmak için bankacılık kesimine ait 30 milyar dolarlık iç borçlanma senetlerinden kaynaklanmıştır. Dış borç açısından da 1999 yılı sonunda başlatılan IMF istikrar programı devarn ederken krizlerin ortaya çıkması ile, IMF ile olan ortaklık devam ettirilerek, bu dönemde krizden çıkış amacıyla aldığımız borç 20 milyar dolar civarında olmuştur. 1999 yılı sonunda toplam borç stoku 100 milyar dolar iken 2002 sonunda 90 milyar doları iç, yaklaşık 130 milyar doları da dış olmak üzere 220 milyar dolar seviyesine yükselmiştir (TCMB,2003;41-57).

3. Borçların Borçla Ödenmesi (Re&nansman)

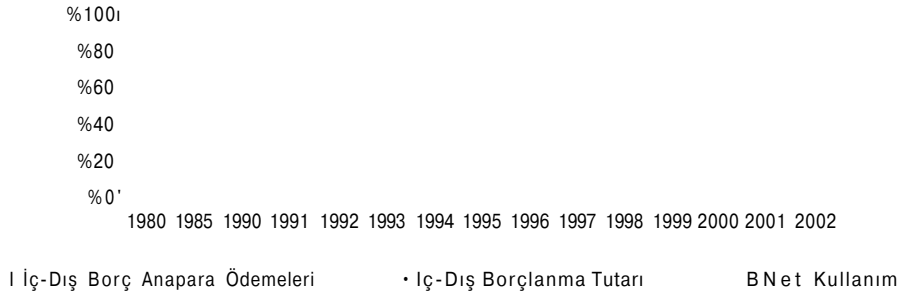
Gelişmekte olan ülkeler çok sık olarak borç ödeyememe durumu ile karşılaşmaktadırlar. Mevcut borçların ödenmesi ancak yeni gerçekleştirilecek borçlanmalar ile sürdürülebilir hale gelmektedir. Böylece her ödeme dönemi geldiğinde, mevcut borçların anapara ödemeleri kadar borçlanılarak bu ödemeler yapılabilmektedir. Bu durum faiz yükünün artmasının da beraberinde getirir. Böylece borç stokunun daha da genişleyerek, ileriki dönemde yeniden borç krizlerinin habercisi olduğu görülmektedir.

Grafik: Kriz öncesi vc Sonrası Borçlanma Tutan (Milyar S)



Türkiye'de de refinansman uygulaması devam etmektedir. Her borç ödeme döneminde Hazine, -borç servisi ödemeleri + mevcut kamu açıkları - dikkate alarak yeniden borçlanmaktadır. Faiz ödemeleri ise halen bütçeden kamu gelirleri ve borçlanmanın belirli bir kısmı ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Borçlanma sürecinin aynı hızla devam etmesi durumunda, faiz ödemelerinin de artan bir şekilde yeniden borçlanılarak karşılanacağı bir döneme doğru gidilmektedir.

Grafik **8:**
Borç ödemeleri Borçlanma Tutarı İlişkisi (Milyar TL)



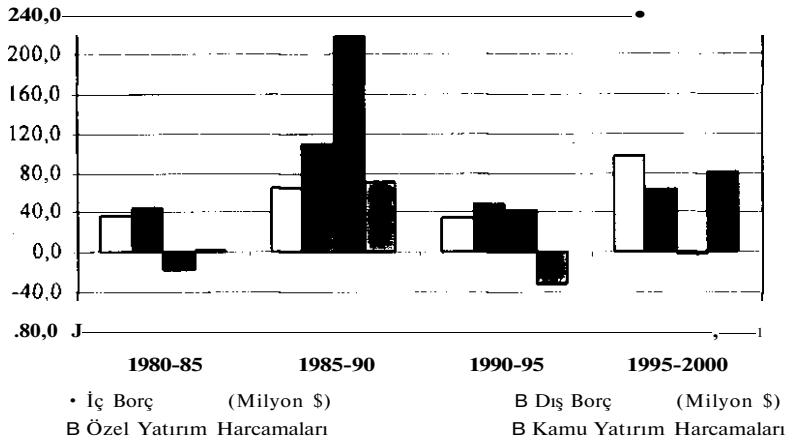
Kaynak. HM ve TC M B verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

4. Kamu Yatırımlarının Finansmanı

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın temel dinamiği yatırım artışlarıdır. Bu ülkelerde büyük hacimli ve özel sektör tarafından verimsiz olarak görülen yatırımlar kamu tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu harcamaları yatırım harcamaları için kulla nılabilirse, ekonomi üzerinde büyümeyi sağlayıcı etkisi olabilir. Yatırım harcamalarının uzun dönemli kalıcı hizmetler üretmesi yanında bu harcamaların gelecek dönemde gettrilerinin olması nedeniyle, dış borçlanma ile finanse edilmeleri genel olarak kabul gören görüşler arasındadır. Çünkü bu yatırımlar geçmişte sanayi üretim tesisleri ve demiryolu, günümüzde ise genelde oto-yol, köprü, elektrik santralları, metro inşası vb. alanlarda gerçekleştirilmektedir. Bu yatırımlar kendi kendilerini ayakta tutabilen yatırımlar olduğu için, borcun faiz giderlerini ve anaparalarını ödeyebilecek durumdadırlar ve bu nedenle de dış borçlanma ile finanse edilebilirler (Türk,1996;276).

Türkiye'de de dış borçlanma ile gerçekleştirilen yatırımların bir çoğu kendi borçlarını ödedikleri gibi, yeni yatırımları da finanse edebilmişlerdir. Bu nedenle 1990 yılına kadar dış borçlanma artış eğilim içerisinde iken, yatırım harcamalarını da artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Fakat 1990 yılından sonra bu ilişkinin tersine dönerek, borçlanma gelirleri arttığı halde yatırım harcamalarında azalış başlamıştır. Bu demektir ki, borçlanmalar yatırım harcamaları dışındaki alanda kullanılmaktadır. Bu durum borçlanma açısından istenilmeyen bir durumdur. Çünkü borç ödeme dönemi geldiğinde mevcut borçların, getirişi olan harcamalarda kullanılmaması nedeniyle, mevcut vergi gelirleri ya da yeniden borçlanılarak ödemek zorunda kalınmakta, bu durum borç stoklarının daha da artması ile sonuçlanmaktadır.

Grafik 9:
Borçların Yatırım Harcamaları üzerindeki Etkisi
(Milyon $)



Kaynak: TCMB, Yıllık Raporları, HM; Ekonomik Göstergeleri, MB; Yıllık Ekonomik Raporları ve Bülçe Gerekçeleri.

Grafik 9'da, vergi gelirleri yerine borçlanma gelirlerine yönelmenin, yatırımlar üzerinde bir azalmaya yol açtığının en iyi göstergesi olmaktadır. Oysa dış borçlanmada ödeme gücümüzü zorlamayacak miktar ve şartlarda alınan kredilerin en rasyonel biçimde üretim ve ihracat artışında kullanılması gerektiği bilindiği halde, Türkiye bugüne kadar dış borçlarını muntazaman ve gecikmeksizin ödemekte olmasına karşılık, üretimi artırıcı yöndeki prodüküf yatınmlara kaynak ayıramamanın sıkıntısını çekmektedir (Aktürk,1989;32). Bu itibarla Türkiye'nin dış borçlarını ödemekte sıkıntı çekmemesi yeterli olmayıp, aldığı borçlan yatırım harcamalarına kanalize ederek ekonomisini güçlendirmesi ve böylece borç ödeme kapasitesini artırması gerekmektedir.

C. İç ve Dış Borçların Geleceği

Türkiye'nin mevcut iç ve dış borç verilerinden hareketle, bazı ekonometrik yöntemleri kullanarak geleceğe yönelik tahminlerin yapılması, uygulanması gereken politikaların çerçevesi, içeriği ve dozajı konusunda önemli ipuçları vermektedir*. Yapılan bu çalışmalara baktığımızda:

Fatih Özaltay, Faruk Selçuk ve Mustafa Sakal'm borcun sürdürülebilirliğini "Bütçe Kısın" modeli çerçevesinde, 1980-2000 dönemleri arasında inceledikleri görülmektedir. Bu incelemelerde, kamu açıkları ve borçların sürdürülebilirliği sorununu belli varsayımlar altında değerlendirerek, gerek bütçe ve gerekse maliye politikası'nın ciddi kısıtlar altında olduğunu belirtmektedirler. Özellikle reel faiz oranlan ile büyüme arasındaki ilişkinin borcun sürdürülebilirliğinin belirlenmesinde önemli olduğu ve mevcut durumun devamı halinde borcun sürdürülebilirliğinin zorlaşacağına dikkat çekmektedirler*.

Yaşar Uysal'ın yaptığı borçların geleceğine yönelik trend ve doğrusal regresyon analizinde ise, 1980-2000 dönemindeki borç artışları dikkate alınarak, 2010 yılma gelindiğinde hem iç ve dış borç stokunun hem de borç faiz ödemelerinin trilyon dolara ulaşarak GSMH'yı aşacağı belirtilmektedir. Bu çalışmada da borçların sürdürülebilirliğinin zor olduğunu belirtilmektedir**.

Basit yaklaşım olarak ifade edilen bir diğer bir çalışmada da***, borç/GSMH oranı üzerinde durularak, toplamda % 80'in üzerindeki oranlarda sürdürülebilirliğin zor olacağı belirtilmektedir. Bu oranlar Tablo 5'de .görüldüğü gibi Türkiye için 1999 yılından itibaren aşılmaya başlamıştır. Bu nedenle borçların sürdürülebilirliği, zor bir dönemece girmiş olduğu söylenebilir.

Falih Özatay, *"The Sustainability ojpublic Sector Deficits: The Case of Turkey",* The Cenlral Bank of Repıblic of Turkey, Research Department. Discussion Papers, No. 9402, April 1994. Mustafa Sakal; a.g.e., s. 200, Faruk Selçuk; **Türkiye'de Kamu Harcaması ve Kamu Borçlanması** (Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler), TÜSİAD Yayını, Yayın No: 96, İstanbul 1996, ss. 47-53.

** Yaşar Uysal ve Diğerleri; **Borçlanma Nereye Kadar?,** 2001 iktisadi Rapor, izmir Ticaret Borsası, Yayın No. 75, İzmir, ss.174-176.

Philippe Beaugrand, Boileaı Loko ve Monlfort Mlachila; The Choice Between External and Domestic Debi in Financing Budget Deficits: The Case Of Central and VVest African Countries, IMF VVorking Paper, May 2002. Washington, ss.22-23.

Tablo: 5 Borçlanma/GSMH Oram (Milyon $)

Yıllar	İç Borç / GSMH	Dış Borç / GSMH	Toplam Borç/GSMH
1980	13.6	23.69	37.29
1985	19.72	38.12	57.84
1990	14.4	32.5	46.9
1991	15.39	33.63	49.02
1992	17.6	35.16	52.76
1993	17.89	37.71	55.6
1994	20.56	48.9	69.46
1995	17.33	43.1	60.43
1996	21.02	43.41	64.43
1997	21.38	44.03	65.41
1998	21.91	46.91	68.82
1999	29.29	55.54	84.83
2000	28.95	53.13	82.08
2001	74.53	93.96	175.69
2002	53.42	73.99	126.42
2003*	46.34	60.51	106.85

*Tahmin (2003 yılı konsolide bütçe açıklarının finansmanı için gerekli borçlanma miktarı ile, 2003 yılı döviz kuru hedefi olanl $= 1752000 alınarak hesaplanmıştır.
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, MB : Bütçe Gerekçeleri ve Ekonomik Raporlar'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ayrıca borç dinamikleri konusunda geliştirilen başka bir çalışmada da sağıdaki denklernle(Neftçi,2003;s.2);

(Reel Faiz-Büyüme) x (Borç/GSMH Oranı) = (Faiz Dışı Fazla + Para Basma) hesaplanacak oranla, borcun sürdürülebilirliği test edilmeye çalışılmaktadır. Eşitliğin sol tarafı sağ tarafından büyük çıkarsa borcun sürdürülebilirliği zorlaşmaktadır.

Bu uygulamayı Türkiye'nin 2003 yılı için tahmin edilen rakamları çerçevesinde ele alırsak;
Büyüme: % 5.
Reel Faiz: % 25.
Faiz Dışı Fazla: % 6.5.
Reel Para Basma Oranı: % 2
Borç /GSMH: % 46,34
(0,25-0,05)x(0,4634)=(0,065+0,02)
(0,20)x0,4634=0,085
0,9268-0,085

Eşitliğin sol tarafının sag tarafından büyük çıkması, borçların 2003 için sürdürülmesinin zor olacağı fikrini vermektedir ki bu hesaplamanın da diğer belirttiğimiz çalışmalarla aynı sonucu verdiği görülmektedir.

Bu çalışmalardan yola çıkarsak mevcut borçlanma trendinin devamı halinde:
* Kamu gelir giderleri arasındaki farkın, yani bütçe açığının çok büyük boyutlara ulaşabileceğini,
* İç ve dış borç stoku ile faiz ödemelerinin GSMH'yı aşabileceğini, ortaya koymaktadır.

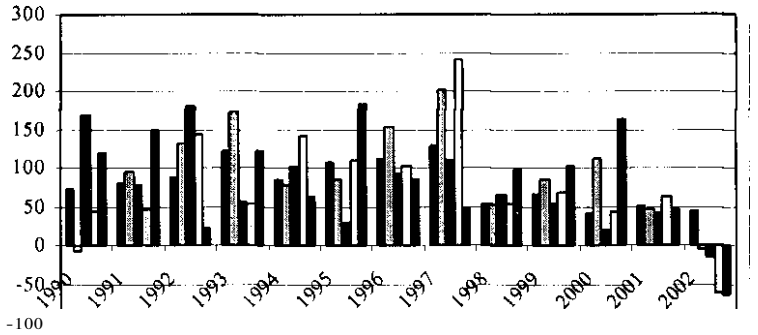
Borçlanmanın geleceği yönünde yapılan bu çalışmalar, bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini tartışılır hale getirmiştir. Bu süreç devam ettikçe yakın zamanda açıkların borçlanma dahil, bütçe gelirlerinin üzerine çıkarak, sürdürülemez hale geleceği görülmektedir. Özellikle borçların faiz yüküne dikkat çekilerek, faiz oranları aşağıya çekilmeden borçların sürdürülme imkanının olmadığı belirtilmektedir.

Diğer taraftan borcun sürüdürülebilirliği analizlerinde sadece bütçe açığın düzeyi değil, nasıl finanse edildiğini de dikkate almak gerekmektedir. Bu amaçla aşağıda konsolide bütçe finansmanında yer alan gelirler değerlendirilmiştir.

II. BORÇLANMANIN KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Konsolide hütçe gelirleri, vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar, katma bütçe gelirleri ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye'de bütçe gelirlerinin artış oranları Grafikte verilmektedir. Buna güre borçlanma gelirleri, toplam gelirler içerisinde en önde yer alırken, onu vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar ile katma bütçe gelirler izlemektedir.
Türkiye'de bütçe gelirlerinin artış oranları Grafikle verilmektedir. Buna göre borçlanma gelirleri, toplam gelirler içerisinde en önde yer alırken, onu vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlar ile katma bütçe gelirler izlemektedir.

Grafik **10: Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Artış** Oranları



i • Vergi Gelirleri
gjözel Gelirler ve Fonlar
H Borçlanma Gelirleri
• Vergi Dışı Normal Gelirler
• Katma Bütçe Gelirleri

Kaynak: HM, TCMB, MB verilerinden hazırlanmıştır.

Vergi gelirlerinin toplam harcamaların sadece yarısını karşılayabildiğim göstermektedir. Harcamaların geri kalanı; vergi dışı gelirler, özel gelirler ve fonlar ile borçlanma tarafından finanse edilmektedir. Grafikte izlendiği gibi, vergi gelirleri özellikle ek vergilerin alındığı 1996 ve 1998 yılları dışında azalma İçerisindedir. Vergi dışı normal gelirler ise özelleştirme gelirleri ve Merkez Bankası paylan ile artış oranını son yıllar hariç korumuştur. Özel gelir ve fonların gelişimi 1994 yılından itibaren düşüş içerisine girmiştir. Burada 2002 hariç borçlanmanın belirli bir artış standardını koruduğu görülmektedir. Genel olarak konsolide bütçe gelirlerinin artış hızında son yıllarda belirli bir oranda azalma söz konusudur.

Esas olarak vergi-borçlanma tercihi yapılırken önemli olan nokta bir ülkede borçlanmaya başvurabilmek için o ülkenin vergi kapasitesinin tam olarak kullanılıp kullanılmadığı meselesidir. Diğer bir ifade ile vergi potansiyeli tam olarak değerlendirildikten sonra, devlet gelirleri yeterli gelmezse borçlanmaya başvurulur. Vergilendirilecek vergi rezervleri mevcut olduğu halde borçlanmaya başvurmak, devleti borçları ödeyememe riskine götürebilir (İnce,1996;22).

Borçlanma kararında vergi mükellefi-seçmen ilişkisi önemlidir. Pek çok gelişmiş ülkede bu oran % 80' ler düzeyindedir. Bizim ülkemizde ise, bu oran % 20' dir. Bu demektir ki 100 kişinin hizmet isteğini ancak 20 kişi karşılama yoluna gitmektedir. Bu durum, bir bakıma ileride toplanacak ve esas gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin önceden kullanılması anlamına gelen borçlanmanın, öncelikli olarak bütün kamu gelirlerinin önüne geçmesi ile sonuçlanmıştır.

A. Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi

1980 sonrası düzenlemeler ile birlikte vergi sisteminde yapısal esnekliğin sağlanamaması ve sisteme artan oranlılığın kazandırılamaması, vergi dilimlerinin azaltılması, menkul sermaye iradı elde edenlerin bu kazançlarını beyannameye dahil etme zorunluluğunun kaldırılması, gelir ve kurumlar vergilerindeki istisna ve muaflıkların genişletilmesi, vergilemede dolaylı vergilere ağırlık verilmesi vergi sisteminin aksayan yönlerini oluşturmuştur (Uluatam,1990;25).

Vergilemenin temel amacı mali amaçtır. Mali amaç demek, kamu harcamalarının temel finansman kaynağının vergi olması demektir. Dolayısıyla devletin, sürekli büyüyen harcamalarını finanse etmek için mevcut vergi oranlarını artırmaya veya yeni vergiler getirerek, gelirlerini artırma arayışı içerisine girmesi gerekmektedir. Bu nedenle vergiler karnu iinansmanının en önemli aracı durumundadır. Vergilemenin mali amacının gerçekleştirmesi, karnu harcamalarını karşılama oranı ile ölçülmektedir. Böylece vergilerin gelir sağlama amacı, kamu harcamalarını ne ölçüde karşıladığına bağlı olmaktadır (Sakal.2003;74).

Tablo 6: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarım Karşılama Oranları

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
Vergi Geliri / Toplam Harcamalar	67,6	60,4	63,9	54,5	65,5	63,4	57,0	59,3	59,2	52,8	56,4	49,8	60,1	58,5
Vergi Gelirleri/Faiz Dışı Toplam Harcamalar	853	74,1	78,1	71,7	98,1	95,6	91,9	83,1	98,1	85,6	99,9	102,5	108,1	105,5
ToplamGelirler/ Toplam Harcamalar	82,2	74,3	78,6	72,4	83,0	81,5	68,6	71,9	763	67,7	70,8	64,0	77,8	68,6
Toplam Gelirler/Faiz Dışı Toplam Harcamalar	103,8	91,1	96,1	95,3	124,4	122,9	110,6	100,6	124,2	109,7	125,3	131,7	138,5	123,7
Vergi Gelirleri/ GSMH	11,4	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	21,1	22,2	21,9	24,2
Dolaysız Vergiler/GSMH	6,0	6,5	6,5	6,4	7,3	5,9	5,9	6,6	8,0	8,6	8,6	9,0	7,3	8,2
Dolaylı Vergiler/ GSMH	5,5	5,9	6,4	6,8	7,8	7,9	9,1	9,6		10,3	12,5	13,2	16,7	16,2
Dolaysız Vergiler/ Vergi Gelirleri	52,1	52,3	50,4	48,6	48,3	42,5	39,4	40,7	46,6	45,3	40,9	40,4	33,6	33,0
Dolaylı Vergiler/ Vergi Gelirleri	47,9	47,7	49,6	51,4	51,7	57,5	60,6	59,3	53,3	54,6	59,1	59,6	66,3	66,8

* Başlangıç ödeneği,
Kaynak: DPT Temel Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2001)

Tablodan da görüldüğü gibi, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı 1980 yılında % 69.5 iken 2001 yılına gelindiğinde % 49,8'e indiği, 2003 yılında ise % 58,5'e çıkacağı -getirilen ek vergiler ve vergi barışı ile- tahmin edilmektedir. Kamu açığının hızla artışının temelinde kamu harcamaları artışının aynı şekilde vergi gelirleri ile karşılanamaması yatmaktadır. Burada özellikle 1990 sonrasında görülen bu hızlı vergi geliri/harcama artışı ilişkisinin açılmasında, hükümetlerin çok sık aralıklarla değişmesinin yanında, çok sık seçimlerle karşı karşıya kalınması ve bunların sonucunda, siyasi iktidarların vergi alma yerine borçlanmayı tercih etmeleri yatmaktadır.

Özellikle siyasi istikrarsızlıkların olduğu dönemlerde, iktidardaki partilerin uzun dönemli düşünmek yerine kısa dönemli (miyopik) davranışlarda bulunarak vergi yerine borçlanmayı seçtikleri görülmektedir (Yıldırım,2002;162).

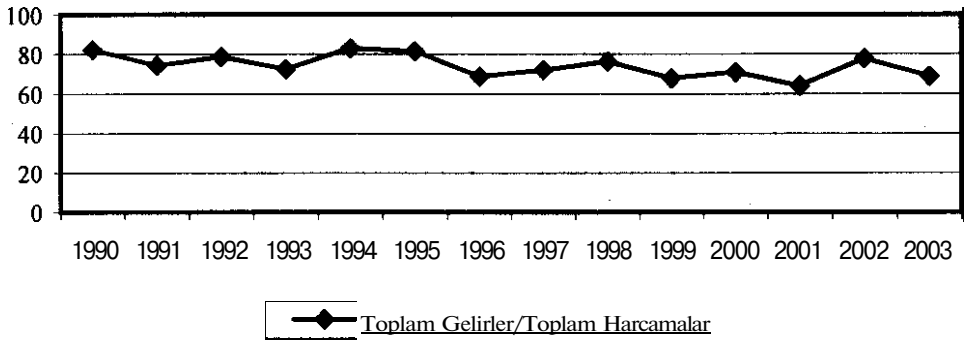
Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının düşük kalmasının nedenlerinin başında, kamu harcamalarının artışının yanında, vergi yükünün artırılamaması gelmektedir. Gerçektende Türkiye'deki vergi yükünün bir çok ülke ile kıyaslandığında düşük kaldığı görülmektedir. Vergi yükü hesaplamalarında, burada aldığımız oran konsolide bütçe vergi gelirlerinin, nüfusa oranlanmasıdır. Halbuki konsolide bütçe dışında da bir çok kamu kurumu bulunmakta ve bu kurumlarında gelirlerini bu yüke dahil ettiğimizde oran

bir çok ülkenin yük oranına yaklaşmaktadır. Fakat burada üzerinde durulan temel nokta konsolide bütçe vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamadaki yetersizliğidir.
Buradan şu sonucu çıkarabilirmiyiz? Konsolide bütçedeki vergi gelirlerini artırmak yerine, bütçe dışında birtakım kurumlar ihdas ederek yeni gelir kaynakları oluşturmak, bunlarla kamu hizmetlerini görebilmek. Çünkü konsolide bütçedeki vergi yükünü mevcut mükellef sayısı ile artırmak mümkün değil. Her vergi artışı bu mevcut mükellefler üzerinde kalıyor ve bunun sonucunda konsolide bütçe vergi gelirlerini karşılayan mükellefler üzerindeki vergi yükü, ülke vergi yükünün üzerine çıkıyor.

Halbuki konsolide bütçe dışında oluşturulan yeni mükellefler (fon,vakıf, dernek, döner sermaye vb) ile kamu gelirleri bir şekilde artırılmaya çalışılıyor. Fakat bunun sakıncası da şu bu gelirler maalesef yeni kamu harcamaları için değil daha çok bireysel özel harcamalar için kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminin büyümesi harcama yönünden devam ederken gelir yönünden bir artış görülemiyor.

Toplam kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranını ise, grafikte görüldüğü gibidir. Türkiye'de bütçe gelirleri toplam giderlerin tamamını karşılayamamakta, oluşan finansman açığı ise büyük ölçüde borçlanma ile kapatılma yoluna gidilmektedir. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranında hızlı bir düşüşün görüldüğü ve bu düşme eğiliminin 1989 ve 1990 yılından itibaren daha da hızlandığı görülmektedir. Diğer taraftan vergi gelirlerinin faiz dışı bütçe harcamalarını karşılama oranlarına baktığımızda ise sürekli bir dalgalanmanın olduğu ancak vergi gelirlerinin faiz dışı kamu harcamalarını dahi karşılamada yetersiz olduğu görülmektedir.

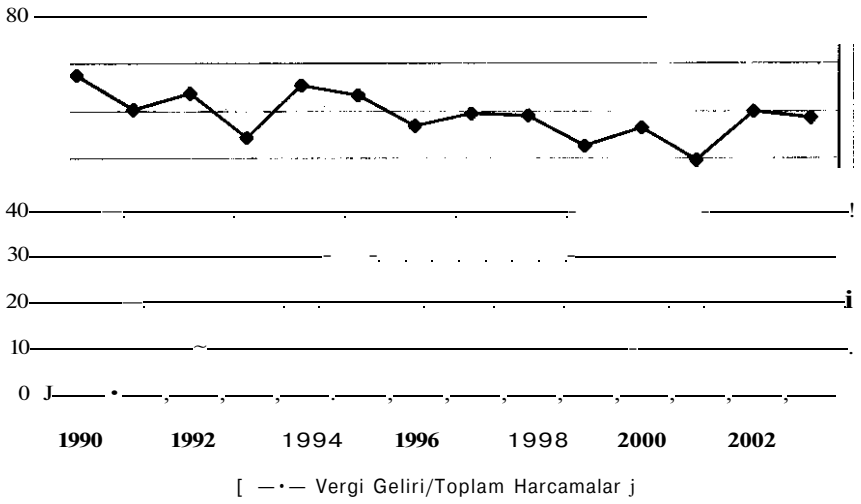
Grafik 11: Toplam Gelirler/Toplam Harcamalar



Kaynak: MB; Bütçe Gerekçeleri

Vergi gelirlerinin kamu harcamalarım karşılama oranının düşük kalmasında, kamu harcamalarının hızlı artışının yanında vergi yükünün arttırılamaması da önemli rol oynamaktadır. Konsolide bütçe vergi yükünün gelişimine baktığımızda belirli bir artış olduğu görülmektedir fakat bu artış istenilen seviyede değildir.

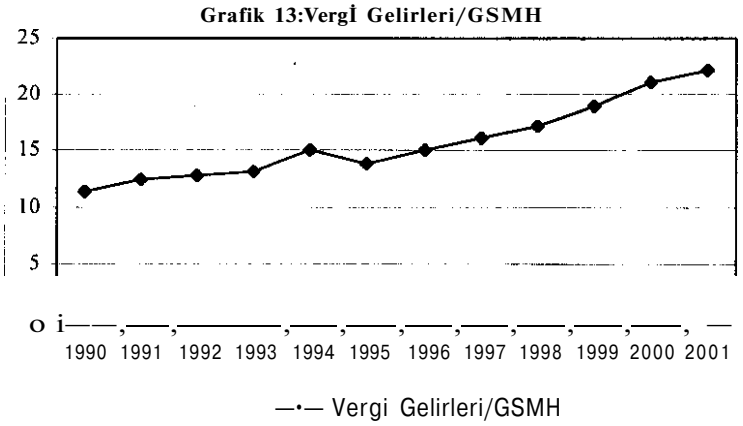
Grafik 12: Vergi Geliri/Toplam Harcamalar



Kaynak: MB: Bütçe Gerekçeleri

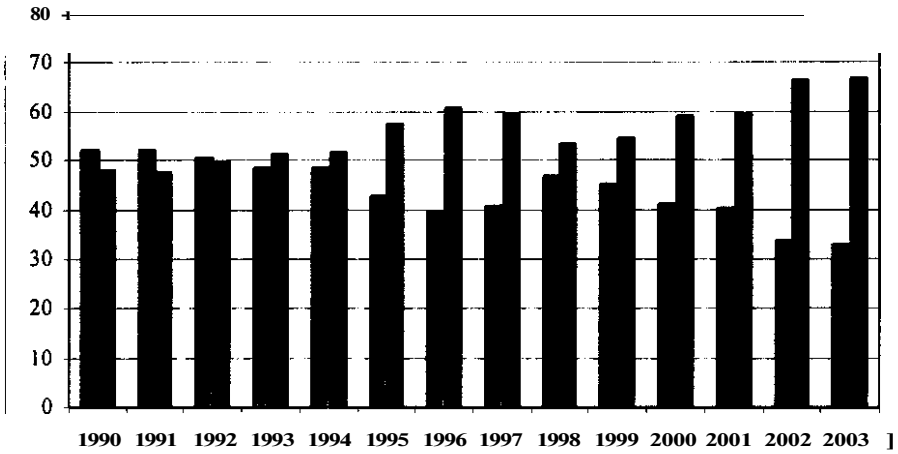
Grafik ve tabloda yer aldığı gibi vergi yükünün 1980 yılma % 16.7 olan oranı, 2001'de % 22,2 ve 2003 yılında % 28.3'e yükseleceği tahmin edilmektedir Bu oranların artışında çeşitli dönemlerde getirilen yeni vergiler ile dolaylı vergilerdeki artış etkili olmuştur. Vergi gelirlerinin yapısı dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru bir geçiş göstermektedir. Toplam vergi gelirleri içerisinde gelir vergilerinin oranı % 40'lar seviyesindedir. Oysa aynı oranlar gelişmiş ülkelerde % 60'lar seviyesindedir. Tablo ve grafikte de görüldüğü gibi vergi gelirlerinin dağılımında dolaylı vergilere doğru bir geçiş olduğu görülmektedir.

Grafik 13:Vergİ Gelirleri/GSMH



Kaynak: MB: Bütçe Gerekçeleri

Grafik **14:** Dolaylı - Dolaysız Vergilerin / Vergi Gelirlerine Oranı



|B Dolaysız Vergiler / Vergi Gelirleri • Dolaylı Vergiler / Vergi Gelirleri j___^ ı

Kaynak: MB; Bütçe Gerekçeleri ve Ekonomik Raporlar.

Vergi gelirlerindeki bu değişim kapsamında özellikle gelir ve kurumlar vergilerindeki azalışın, KDV ve Ağutos 2002'de getirilen Özel Tüketim Vergisi (içerisinde olan Akaryakıt Tüketim Vergisi öncelikli) yoluyla karşılandığı gözlemlenmektedir. Bunun yanısıra gelir üzerinden alınan vergilerle stopaj yoluyla elde edilen vergilerin payının giderek arttığı bununla gelir vergisi yükünün ücretli ve geliri düşük olan kesime yüklendiği görülmektedir. Esas olarak gelir vergisi içinde beyana tabi mükelleflerin ödediği vergide bu azalış görülmektedir.

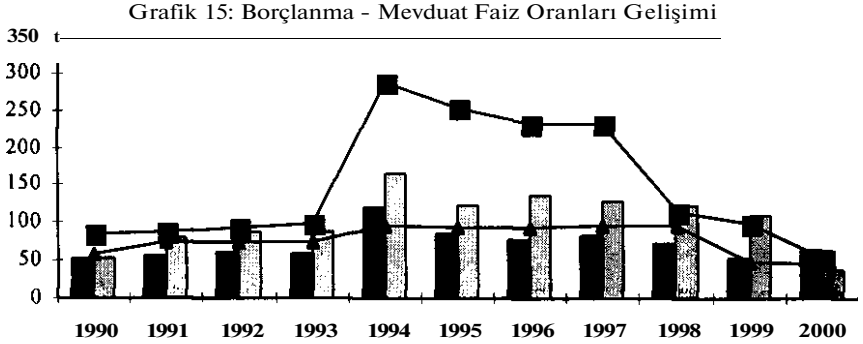
Bu azalışta, kamunun gerçekleştirdiği borçlanmanın etkisi bulunmaktadır. Çünkü kamu kesiminin borçlanma İhtiyacı arttıkça, ülke tasarruflarının daha büyük kısmı kamu tarafından kullanılmaktadır. Bu durumda tasarruflarda bir artış olmadığı takdirde özel kesimin fon talebini karşılamak için yeterli kaynak bulabilmesi zorlaşmaktadır. Ayrıca fon maliyetleri de artacağından özel kesim finansal piyasalardan dışlanmaktadır (crovvding out). Bu ise özel kesim yatırımlarını azaltmaktadır.

Kamu kesimi özellikle 1990'lı yılların başından itibaren bütçe açıklarının ve vadesi gelen borç stokunun yeniden finansmanı için, özel kesimin fon kullanıcıları ile yoğun bir rekabete girmiş, piyasa ortalamalarının oldukça üzerinde faiz ödeyerek fon elde etmeye çalışmıştır. Mali piyasaların serbest rekabet koşullarına göre işlediği piyasa ekonomilerinde, kamu borçlanma araçlarına ödenen net faiz oranları piyasanın tavanını oluşturmakta, diger plasman araçlarına ödenen getiriler bu araçların, vade, risk, likidite, vergi istisnası vb. özelliklerine göre belirlenmektedir (Sakal, 2003;178-179). Ancak Türkiye'de kamunun yoğun baskısı sonucu faiz oranları, piyasa faiz tavanının üzerinde oluşmuştur. Grafikte görüleceği üzere Türkiye'de iç borç faiz oranları sürekli olarak enflasyon oranının üzerin-

de gerçekleşmektedir. Ayrıca bono faiz gelirlerine sağlanan vergi istisnaları dolayısıyla da reel getiri oranı daha da yükselmektedir.

Kamu kesiminin fon piyasaları üzerindeki artan talep baskısı, faiz oranlarının serbest piyasa arz ve talep koşulları içinde aşağı çekilmesini engelleyerek yüksek pozitif faizlerin devamına yol açmıştır (Sak,1995;37). Türkiye'de finansal piyasaların derinliğinin dünya ortalamalarının altında olması borç yönetimini de zorlaştırmaktadır. Bunun sonucunda kamu kesimi açıklarının finansal piyasalar üzerindeki etkisi de artmaktadır.

Grafik 15: Borçlanma - Mevduat Faiz Oranları Gelişimi



Kaynak: TCMB; Yıllık Rapor 2002, MB; Yıllık Ekonomik Rapor 2002.

Borçlanma amacıyla para ve sermaye piyasalarına kamu kesiminin fon talebiyle çıkması, faiz oranlarını yükseltmekte, özel yatırımlar için fon temini hem miktar, hem de maliyet açısından zorlaşmaktadır. Kamunun ihraç ettiği menkul değerlerin faiz oranlarının yüksek olması, kamuya borç vermeyi cazip kılmakta ve böylece normal koşullarda reel yatırımlarda kullanılabilecek fonların da finansal yatırımlara yönelmesine yol açarak rant ekonomisinin gelişmesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak yatırım ve üretim düşmekte, istihdam daralmaktadır.

Bu durum vergi gelirlerini iki şekilde etkilemektedir: Birincisi, özel kesim sermaye yatırımlarının doğrudan yatırımlar yerine, faiz yatırımlarına yönelerek üretim azalması ile sonuçlanmaktadır. Üretimin azalması beraberinde kan azaltmakta ve buna paralel olarak da vergi gelirlerinde azalma meydana gelmektedir. Bu durumu Türkiye'deki 500 büyük şirketin kar yapısına baktığımızda görebiliyoruz. Şirketlerin özellikle 1990 sonrasında, faaliyet karlarının yerini finansman karlarının aldığı görülmektedir (İSO,2001).

İkinci etki ticari bankalar kanalıyla yaşanmaktadır. Bankacılık sektörü bilanço yapısı incelendiğinde, menkul kıymet cüzdanlarının toplam aktifler içindeki payında sürekli artma eğilimi olduğu görümekteclir. Bu oran 1980-1990 döneminde ortalama % 9,50 sevi-

yesinde seyretmekte iken, 1990-2000 döneminde % 12.8'e çıkmıştır (Sakal,2003;181). Bankalar yoğun olarak topladıkları fonların büyük kısmını devlet borçlanma senetlerine yatırmaktadırlar. Bu durum bankaların özel sektöre kullandıracağı ticari kredilerde, hem yüksek faiz nedeniyle hem de sermaye yapılarını devlete borç vermeye yönelttikleri için bir azalma meydana getirmiştir. 1980-90 döneminde % 42 olan toplam kredilerin payı 1990 -2000 döneminde % 38.9'a düşmüştür. Böylece özel kesimin yüksek faiz oranlarında kredi alıp üretim yapmasının yolu kapatılmış, beraberinde vergi gelirleri de azalış içerisine girmiştir.

Borçlanmanın vergi gelirleri üzerindeki etkisi bunlarla da sınırlı değildir. Dolaylı olarak bakarsak, borçlanma yaklaşık 10 yıldır ülkede bir rant kesiminin dogmasına neden olmuştur. Bu kesimin vergi dışı tutulmuş olması, vergi veren diger kesimler üzerinde vergi vermeme eğilimini güçlendirmiştir. Üretim yapıp vergi vermek bu kesimleri desteklemek gibi algılandığı için kayıt dışına çıkışların artmasında etkisi olmuştur. Diğer taraftan kayıt dişiliğin artması vergi gelirlerinde azalma meydana getirmiş, bu azalışı telafi edebilmek için vergi yükleri arttırılmıştır. Vergi yükündeki artış vergi vermeme eğilimini daha da güçlendirerek, kayıt dışı ekonomiyi, kayıtlı ekonomi ile eşit hale getirmiştir.

Ayrıca açık-borçlanma-açık kısır döngüsü enflasyonun önemli nedenleri arasında yer almış ve enflasyon da yine kayıt dişiliğin artmasında etkili olmuştur. Yatırımcılar sermayelerini enflasyondan koruyabilmek için vergi kaçırma yönünde eğilim göstermektedirler. Aynı zamanda enflasyon nedeniyle ortaya çıkan senyoraj gelirlerinin vergi gelirlerinin tahsilatında yaşanan gecikme nedeniyle, vergi gelirleri enflasyonda artıyormuş izlenimini çürütmektedir (Devrim,2002; 171).

Görüldüğü gibi borçlanmanın vergi gelirleri üzerinde bir çok olumsuz etkisi vardır. Borçlanma hiçbir zaman verginin alternatif olamaz, ancak vergi borçlanmanın alternatifi olabilir. Bugün gelinen noktada borçlanmayı azaltmadan vergi gelirlerinde artış sağlayabilmek zor görünmektedir, Vergi gelirlerinde artış sağlanamaması ise borçlanmanın sürdürülebilirliği tartışmasını gündeme getirmektedir.

B. Vergi Dışı Normal Gelirler

Devlet özel hukuku tüzel kişisi ve kamu hukuku tüzel kişisi olarak yaptığı faaliyetler sonucu çeşitli gelirler elde etmektedir. Devletin kamu hukuku tüzel kişisi olarak vergileme yetkisine dayanarak kanun koymak suretiyle elde ettiği gelirler, vergi, resim, harç, şerefiyeler olarak sınıflandırılmaktadır. Devlet tüzel kişisi olarak da, iktisadi işletmeler kurmak ya da bunlara ortak olmak, taşınmazlarını satmak, kiraya vermek gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmaktadır. Devletin özel hukuk tüzel kişiliği altında gerçekleştirdiği ekonomik faaliyetlerden elde ettiği gelirler ise vergi dışı normal gelirler olarak sınıflandırılmaktadır (Öztek,1999;ll).

Kamu gelirleri içinde önemi azalan vergi dışı normal gelir olarak ifade edilen mülk ve teşebbüs gelirlerinin yerini, günümüzde vergiler almıştır. Fakat yine de vergiler kadar olmasa da bu gelirler de, günümüzde kapsamı daha da genişleyerek çok çeşitli isimler altında karnu gelirleri içinde yer almaktadır. Konsolide bütçe gelirleri içinde vergi dışı normal gelirler aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır:

* Devletçe yönetilen kurumlar hasılatı ve devlet paylan
* Devlet patrimuvanı gelirleri
* Faizler, ikraz ve tavizlerden geri alınanlar
* Cezalar
* Çeşitli gelirler

Vergi dışı normal gelirler olarak ifade edilen bu gelirlerin zaman içerisinde çok dalgalı bir seyir izledikleri görülmektedir. Devletin izlediği liberal ya da devletçi politikalar bu gelirlerin miktarlarında değişmeleri getirmiştir. KİT'lerin yoğun olarak çalıştıkları dönemde, KİT kar paylan nedeniyle gelirlerde artış gözlemlenirken, 1990 sonrası dönemde ise özelleştirmeler nedeniyle artışlar görülmektedir. Mülk gelirleri ile ilgili olarak da günümüzde kamu arazilerinin kiralanması ya da satışı nedeniyle yine bu gelirlerde artışlar beklenmektedir.

Vergi dışı normal gelirlerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payının, en yüksek 1980-2000 dönemi arasında yaklaşık olarak % 6 ile % 10 arasında değiştiği gözlemlenmektedir. Vergi dışı normal gelirlerin GSMH içindeki payına baktığımızda en büyük artışın 1980-1990 ile 1995-2000 dönemi arasında gerçekleştiği görülmektedir.

Vergi gelirlerinin yeterince artırılamaması, harcamaların ise devamlı artış içerisinde olması nedeniyle, ortaya çıkan bütçe açıklarının ve bu açıkların sonucunda her geçen gün artan borçlanmaları azaltmak için vergi dışı normal gelirler önemli bir gelir kaynağı olarak düşünülmüştür. Bu artışta en önemli gelir kaynağı olarak özelleştirme gelirleri ön planda tutulmuştur. (KİT'lerin satış ve kiralanması, ile kamu arazilerinin satışı, kiralanması). Tablo 10'a baktığımızda en büyük artışın devlet patrimuvanı gelirleri içerisinde olduğu görülmektedir.

Tablo 7: Vergi Dışı Normal Gelirler (Milyar TL)

Yıllar	Devletçe Yönetilen Kurumlar Hasılatı ve Devlet Payları	Devlet Patri Patrimuvanı Gelirleri	Faizler ,Ikraz ve Tavizlerden Geri Alınanlar	Cezalar	Çeşitli Gelirler	Rekabet Kurulu, RTÜK, ÎMKBve SPK'dan Sağlanan Gelirler
1980	5	11	31	6	85	-
1990	206	1.828	246	699	1.289	-
1995	2.828	21.023	8.090	18.709	35.392	-
2000	276.772	1.548.821	637.597	445.941	296.359	281.000

Kaynak: MB; Bütçe Gerekçeleri.

Borçlanma vergi dışı normal gelirleri iki şekilde etkileme gücüne sahiptir. Birincisi, artan borçların azaltılmasında bu gelirler içinde yer alan özelleştirmenin kullanılmasıdır. Özelleştirme gelirleri bütçe açıklarının kapatılmasında önemli bir kalem olarak görülmüştür. Gerçekten de dünyadaki uygulamalarına baktığımızda, özellikle Latin Amerika ülkelerinin özelleştirme gelirleri ile borçlarının önemli bir kısmını ödedikleri görülmektedir. Brady planı çerçevesinde gündeme getirilen borç azaltma teknikleri içinde, özelleştirme yolu ile kamu hisselerinin ve arazilerinin alacaklı sermayedarlara devredilmesinin, önemli bir rol oynadığı görülmektedir (Eker-Meriç,2000;ll-112). Meksika 21 milyar dolarlık özelleştirme gelirinin önemli bir bölümünü iç borcun azaltılmasında kullanarak, bütçe açıklarını ortadan kaldırmada önemli ilerlemeler kaydetmiştir (Şener,1994;62). Arjantin, özelleştirme çalışmalarında 8.7 milyar dolarlık özelleştirme gelirleri ile borçların 13.2 milyar dolarlık bölümünü tasfiye etmiş, kamu açıkları fazla vermeye başlamıştır. Aynı şekilde Şili, borç azaltma tekniği olarak 200'ün üzerindeki kamu işletmesini "borçların kamu varlıkları ile takas edilmesi" şeklindeki özelleştirerek 45'e düşürmüştür. Dış borç- hisse senedi değişimi ve takas yöntemiyle dış borçların 4.8 milyar dolarlık kısmını tasfiye etmiştir (Açba,1988;29).

Görüldüğü gibi "Dünya Borç Krizi"nin yaşandığı 1985-1990 döneminde bir çok borçlu ülke özelleştirme yöntemleri ile borçlarını azaltma yoluna gitmişlerdir. Türkiye'de de özelleştirme ile ilgili gelişmelerin amacı öncelikle kamu açıklarının önemli nedenleri arasında yer alan KİT'leri satış, kiralama ve benzeri yöntemlerle özel kesime devrederek bütçe açıklarını azaltmak olmuştur. Bugün bu amaca bu kurumların satış ve kiralama paylarından elde edilecek gelirlerle bütçe açıklarını kapatmak ve borçlanma gereğini azaltmada kullanma isteği önemli yer tutmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları maalesef Türkiye'de istenilen seviyelerde gerçekleştirilememiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan 1985-2002 döneminde sağlanan toplam kaynak 10 milyar dolar olmuştur. Bu kaynağın önemli bir kısmı yaklaşık olarak 9.7 milyar doları, borçların azaltılmasından çok, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara-sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemelerinde kullanılmıştır (MB,2002;103-104). Özelleştirme gelirleri hiçbir zaman tutturulamamıştır. Daima hedeflenen oranların çok altında kalınmıştır. Siyasiler ve bürokratlar özelleştirmeyi yeterince ciddiye almamış, borçlanma onlar için daima daha cazip görünmüştür.

Bu durum KİT'lerin açıklarının daha da artarak devam etmesi ile sonuçlanmıştır. Özelleştirme gelirleri ile konsolide bütçe KİT transferlerini karşılaştırdığımız zaman KİT'lerin hala karnu açıklarının önemli nedenleri arasında olmaya devam ettikleri görülmektedir. Her ne kadar 2003 yılı bütçesi finansman programına özelleştirme geliri olarak 1.140 trilyon konulmuş ise de, özelleştirme çok çeşitli nedenlerle konsolide bütçe açıklarını kapatmak ve aynı zamanda da borçlanmayı azaltmada vergi dışı normal gelirler içinde istenilen yerini alamamıştır.

KayıtakMB; Bütçe Gerekçeleri, wwwuialiye.jinv.tr/nuihascbat.

Özelleştirme konusunun borçlanma üzerindeki ikinci boyuiu, devlet borçlanmasının yüksek faizler ile gerçekleştirilmesi sonucunda, girişimcilerin yukarıda vergi gelirlerinde bahsettiğimiz crowding out etkisi nedeniyle, yatırımlarını faize kanalize etmeleridir. Yurtiçi tasarrufların büyük kısmının kamu tarafından kullanılması nedeniyle, yurtiçi sermayenin özelleştirmede rol alması zorlaşmaktadır. Yeterince gelişememiş olan yurtiçi sermaye ancak bazı yabancı sermaye ortaklıkları ile bu işlemlere girebilmektedir. Yabancı sermayenin Türkiye'ye gelmesinin ise en başta siyasi sonra ekonomik istikrarın teminine bağlı olması nedeniyle istenilen seviyelerde gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Özelleştirme kapsamında değerlendirilen diğer bir kalemde taşınmazların satılması ve kiraya verilmesidir. Genellikle kamu taşınmaz mal satışlarının savaş, büyük bayındırlık yatırımları veya borç ödemek gibi bütçe üzerinde olağanüstü baskıların olduğu dönemlerde yapıldığı belirtilmektedir (De Marco- Ann,2000;114). Türkiye'de de çok sık olarak gündeme gelen ve bütçe açıklarını azaltmak ve borçlan ödemek amacıyla kullanılması düşünülen, fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen uygulamalar arasındadır. Özelleştirme konusunda söylediklerimiz taşınmazların satışında da geçerlidir. Bugün kamunun bir çok taşınmazı önemli rant sağlayıcı alanlar içinde kalmıştır, Çok yüksek fiyatlarla alıcı bulunabilme özelliklerinin olmasına karşın, özellikle bürokratların buralardan çıkmak istememeleri önemli nedenler arasında yer almaktadır. Yukarıda görüldüğü gihi 1990-98 döneminde gerçekleştirilen taşınmaz mal satış ve kira gelirleri 150 trilyon TL. civarındadır. Önemli artış 1997 yılından sonra görülmeye başlamıştır.

C. **Özel Gelir ve Fonlar**

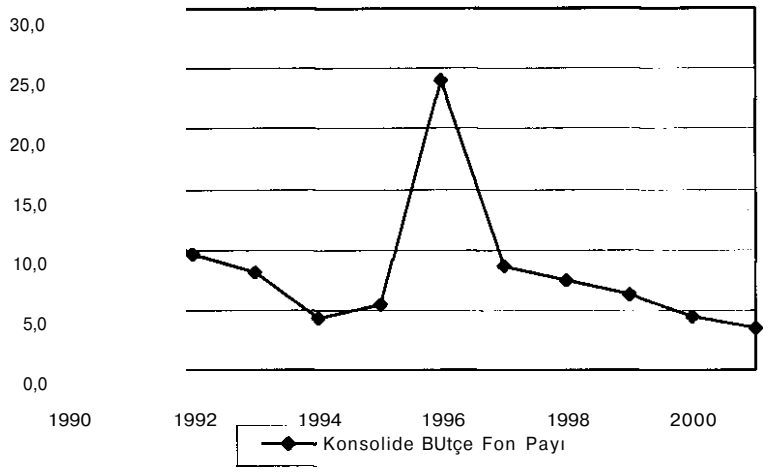
Konsolide bütçe gelirleri arasında yer alan bir diğer gelir türü özel gelir ve fonlardır. Bu gelir türü ikiye ayrılmaktadır. Birincisi özel gelirler, diğeri ise fonlardır. Özel gelirlerin 1988 yılından sonra azalmaya başlayan süreci günümüzde hiçbir gelir tahsilatının kalmaması ile sonuçlanmıştır. Bu nedenle geriye fon gelirleri ile 1998 yılından itibaren eğitim

özel gelirleri ve belirli dönemlerde işlerlik kazanan bedelli askerlik (2000 yılı) özel geliri kaldığı görülmektedir.

Fon kuruluşlarının kurulma amacı, kamu sorumluluğundaki bazı hizmetlerin etkinlikle yerine getirilmesi ve böylece öncelik taşıyan bazı kamusal amaçlara ulaşmak olarak ifade edilmektedir (Berksoy,2000;241). Çok çeşitli isimlerle ifade edilen ve sayıları yaklaşık olarak 160 civarına ulaşan fon kuruluşları bütçe içi ve bütçe dışı fon olarak ayrılmışlardır. Fakat 1993 yılında 63 adet ve 1994 yılından itibaren de bütün bütçe dışı fonlar bütçe içine alınarak bu ayırım sona ermiş görünmektedir. 2002 yılı sonunda fonların tasfiyesi ile 5 adet fon kuruluşu kalmış bulunmaktadır.

Fonlar 1983-1994 döneminde önemli bir kamu finansman aracı olarak kullanmıştır. 1988 yılına kadar önemli amaçları gerçekleştiren fon sistemi, bu yıldan itibaren kuruluş amaçlarını gerçekleştirecek finansmanı bütçeye aktarmaya başlamıştır. Bunun sonucunda bu kuruluşların finansman açıkları oluşmaya başlamış ve borçlanmalar gündeme gelmiştir. Önemli bir dolaylı vergi olarak kullanım imkanı bulan ve bu sayede vergi yükü hesaplamalarında önemli bir yer alan bu kurumların bu özelliğinin 1994 yılından itibaren değişerek borçlanma kaynaklarının ağırlık kazanmaya başladığı görülmektedir.

Grafik 17: Konsolide BUtçe Fon Payı



Kaynak- Hazine Müsteşarlığı, MB; Muhasebat Genel Müdürlüğü 1990-2001
I'on Payları ve Gcrçekleşemeleri, www.nialiye.gov.tr.

Toplam bütçe gelirleri içinde yüzde 12-14 arasında önemli bir paya sahip olan fonlar 1994 yılından itibaren bu oranların altına düşmeye başlamıştır (Oyan-Aydın;1991;27). Bütçe kapsamına alman fonlar ile bütçe dışı fonlara ait gelirlerin konsolide bütçe gelirlerine oranı İÖ88 yılında % 50'lerde iken bu oran 1998 yılında % 15'lere kadar gerilemiştir.

Fon uygulamaları kamu gelirlerini artırıcı etkiye sahip olmuşlardır. Hem kuruluş amaçlarını gerçekleştirdikleri dönemde bu harcamaların bütçe harcamalarında yapılan fon harcaması miktarı kadar bir tasarruf sağladığını, hem de 1993 yılından itibarende bütçeyi finanse eden bir sistem haline gelerek önemli bir gelir kalemi olarak kullanıldığını ve halen de kullanılmaya devam ettiğini ifade edebiliriz.

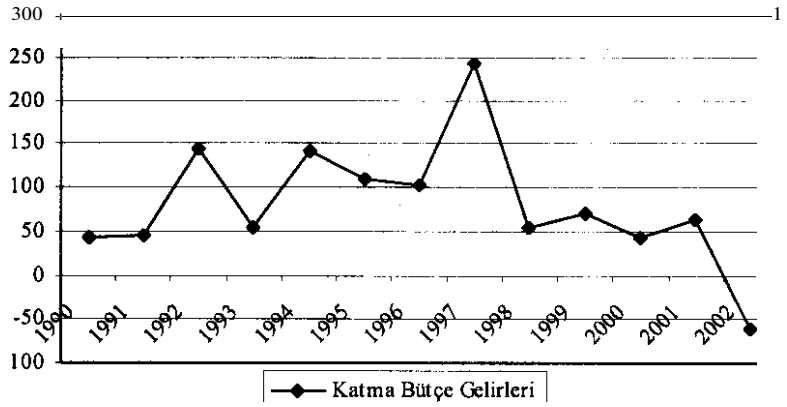
Fon gelirlerindeki bu azalma beraberinde konsolide bütçe özel gelir ve fonlar gelirleri üzerinde de etkili olmuştur. Fonlar dışında 1998 yılından itibaren bu kalemde yer alan eğitime katkı payı, bedelli askerlik gibi gelirlerle de artış sağlanamamıştır. Öte yandan tablonun incelenmesinden de görülebileceği üzere fonların bütçe içine alınması ile birlikte toplamda elde etmiş oldukları gelirlerinin ödenek kısıtı nedeniyle daha az kısmını harcadıklarını ve bir anlamda bütçe açıklarının finansmanına olumlu katkıda bulundukları söylenebilir (Kesik,1999;160).

Yukarıdaki gelişmeleri borçlanma açısından değerlendirirsek, özel gelir ve fonların belirli bir dönemde bütçe açıklarının finansmanında önemli katkı sağlayarak borçlanma gereğinin düşürülmesinde etkinlikleri söz konusu olduğunu ifade edebiliriz. Fakat bu durum kendi amaçlarını gerçekleştirmek için gelir yetersizliği içerisine girmelerine ve bunun sonucunda borçlanmanın artmasında etkili hale geldikleri görülmektedir.

C. **Katma Bütçe Gelirleri**

Konsolide bütçe içinde yer alan katma bütçe gelirleri, katma bütçeli idare olarak ifade edilen, başta üniversiteler olmak üzere, Devlet Su İşleri, Karayolları, Köy Hizmetleri gibi yatırımcı kuruluşların elde ettikleri özel gelirleri ifade etmektedir. Konsolide bütçe gelirleri içindeki oranının % 1.5 gibi çok düşük oranlardadır. Özellikle Üniversitelerin öğrencilerden aldıkları öğrenim harçları en belli başlı gelirlerini oluşturmaktadır. Diğer kurumların elde ettikleri gelirler üniversitelerin elde ettikleri gelirlere ancak ulaşabilmektedir..

Grafik 18: Katma Bütçe Gelirlerinin Artış Oranı



Kaynak: MB: Bütçe Gerekçeleri

Bu kurumların kendi öz gelirlerinin arttırılamaması nedeniyle, giderlerini hazine yardımları ile karşılama yoluna gittikleri görülmektedir. Bu nedenle konsolide bütçeye katkıları çok düşük kalmaktadır. Üniversitelerin öğrenci harçlarının arttı ra lama ması, buna kartşıtık maliyetlerinin artış içerisinde olması istenilen gelir artışını sağlamalarını engellemektedir. Diğer yatırımcı kuruluşların ise gelirleri çok yetersiz hale gelmiştir. Bu kuruluşların gelirlerini arttırıcı faaliyetlerden çok, bu kurumların işlevleri sorgulanmakta, bir kısmının harcamalarını azaltıcı tedbirler arasında işlevlerine son verilmesi tartışılmaktadır.

Katma bütçeli kurumlar borçlanmayı artırıcı bir etki oluşturmaktadır. Gelir yetersizlikleri bu kurumlan borçlanmaya özellikle dış borçlanmaya yöneltmiştir. Dış borçlanmada katma bütçeli kurumların oranı % l'ler civarındadır. Dış borçlanma ile gerçekleştirilen yatırımlar, gelir artırıcı etki oluşturamamıştır. Bunun sonucunda, borçlarını ödeme güçlüğü içerisine düşmüşler ve bu borç hazine tarafından üstlenilmiştir. İç borçlanma yönüyle de, hazine yardımların artması bütçe açıklarını arttırıcı etki meydana getirmektedir. Borçlan arttırıcı etki dışında bu kurumların borçlanma ile etkileşiminin söz konusu olmadığı görülmektedir.

SONUÇ **VE ÖNERİLER**

Kamu açıklarının en önemli bölümünü konsolide bütçe açıkları oluşturmaktadır. Konsolide bütçe açıklarının en önemli sebebi ise zaman içerisinde büyüyen iç ve dış kamu borç stokunun bütçe üzerindeki baskısının giderek artmasıdır. Bu durum zamanla açık-borç-faiz üçgeni içerisinde gelişmiş ve büyümüştür. Esas olarak 1990'ların ortalarından itibaren başlayan borçlanma sorunu ile dönemin sonuna gelindiğinde borç dinamiği sürdürebilmesi tartışmalı hale gelmiştir. Bu durum, Türkiye'nin mevcut borçlanma, özellikle de iç borçlanmanın sürdürülebilirliğinin önünde çok önemli engeller olduğunu ortaya koymaktadır. Mevcut projeksiyonlar önümüzdeki yıllarda iç ve dış borçlarla ilgili ciddi iç ve dış krizlerin yaşanacağını göstermektedir.

Dolayısıyla, Türkiye için öncelikli sorun, borçlanma ihtiyacının azaltılmasıdır. Bu gerçekleştirilemezse:

* Reel faizlerin gerilemesi mümkün olmayacak,
* Özel sektör finansman ihtiyacını karşılayamayacak,
* Maliyet enflasyonu hızlanacak,
* Dış piyasalarda bu finansman yüküyle rekabet edilemeyecek,
* Firma iflasları devam edecek,
* Yeni yatırım yapılması mümkün olmayacak,
* işsizlik azaltılamayacaktır.

Bu nedenle:

* Reel ekonomideki daralma nedeniyle vergi gelirlerinin yeterince artması mümkün olmayacağından, kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve azaltılması,
* Yolsuzluk, rüşvet ve vergi kaçaklarıyla mücadele yasasının çıkarılması ve kayıt dışı ekonominin yaygın vergi denetimleri ile kayıt altına alınması,
* Bugün Yeni Zelenda, Avusturya, Şili vb. ülkelerin gerçekleştirdiği, kamu mali yönelimde disiplin sağlayacak reform çalışmaları tamamlanmalıdır. Bu amaçla hazırlanan Kamu Mali Disiplin Yasa Tasarısı öncelikle çıkarılmalıdır.

Borçlanmanın azaltılması ile ilgili olarak;

* İç borçlanma gereğinin azaltılması için, orta vadeli bir istikrar programı çerçevesinde IMF ile yapılacak STAND-by anlaşmasını devam ettirerek, iç borçlardan daha ucuz olan uzun vadeli dış kaynak girişinin sağlanması.
* Borçlanmanın değişken faizli olmaktan çıkarılması.
* İç borçlanmada hem bankalar hem de kamu kurumları için gönüllü konsolidasyon tartışılmalıdır.
* Siyasi iktidarların borçlanma tercihini, artık siyasi değil iktisadi duruma göre yapmaları sağlanmalı.
* Amsterdam Antlaşmasının 104. Maddesinin b bendinde belirtilen (İKV,2000;30-31) ve AB kriterleri çerçevesinde uymak zorunda olduğumuz borçlanmanın GSYIH'ıın % 60'ını geçmemesi ile ilgili kanuni sınırlama getirilmeli.
* Bütçe açığının GSMH'ya oranı kademeli olarak azalan oranlar şeklinde belirtilerek, AR Maastrich kriterlerine uygun hale getirilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler getirilmeli.
* Borçlanmanın hesap verilebilir hale getirilmesi için Hazine Borç Yünetimi'nin, bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi sağlanmalı

Borçlanmayı azaltıcı bu genel önerilerin yanında, kamu gelirlerini arttırıcı düzenlemelere de gereksinim duyulmaktadır.

Öncelikle vergi gelirleri yönüyle:

* ülkemizde vergiler daha çok kamu giderlerinin karşılanması boyutuyla ele alınmakta, ekonomi politikası aracı olma fonksiyonu gözardı edilmektedir. Bu durum incelenerek vergilere bu boyuttan bakılmalıdır.
* Vergi kaçakçılığı ve kaçınma tüm dünyada istisna iken bizde kural haline dönüşmüştür. Kaçakların önlenmesi amacıyla tüm vergi dairelerinde bilgisayar ağı kurulmasını ve denelim kolaylığı getirecek olan Maliye Bakanlığı bünyesinde devanı eden (VEDOP. MOTOP ve V1M-S1S) projeler bir an önce sonuçlandırılmalıdır.
* Yüksek oranlı vergiler direnç oluşturmakta, defter tutmak işletmenin kayıtlarının tutulması amacından saparak devlet için tutulur hale gelmektedir. Defter ve kayıtlar devlete karşı tutulmaktan kurtarılmalıdır.
* Bu nedenle vergi oranları yeniden gözden geçirilmelidir. OECD verilerine göre Türkiye kurumlar vergisi oranları açısından Almanya, İtalya ve Japonya'nın ardından dünya dördüncüsü olmakla beraber, tahakkuk ve tahsilat açısından son sıralarda yer almaktadır. Gelir ve Kurumlar vergisi fiili tahsilat oranlarının biraz üzerinde belirlenmeli ve böylece vergi kaçırma ve kaçınma olayları azaltılmalıdır.
* Kurumlar vergisi oranı düşünülürken, temettüler vergilendirilmeli, istisna ve mualiyeller ayıklanmalıdır.
* Faiz oranlarının artması pahasına da olsa GSMH'nın önemli bir oranına yükselen laiz kazançları mutlaka vergilendirilirleridir.
* Neredeyse bir istihdam vergisine dönüşen çalışanlardan kesintiler azaltılmalıdır.
* Enflasyon muhasebesine geçilmelidir.
* Tüm mal nakillerinde nakil belgesi zorunluluğu getirilmek suretiyle de kayıt dişilik azaltılmaya çalışılmalıdır.
* Tarım sektörünün mutlaka etkin vergilendirilerek, kayıt sistemi içine alınması sağlanmalıdır.

Vergi gelirleri dışındaki gelir artına önlemler ise:

* Özelleştirme önündeki engeller kaldırılarak, özelleştirmenin bir an önce tamamlanması.
* Özelleştirme gelirleri bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılarak, borçlanma gereği azaltılmalı.
* Özelleştirme yabancı sermayeye açılmalı, borçlar karşılığında kamu işletmelerin satışı gerçekleştirilmeli.
* Kamu arazilerinin kadastro işlemleri tamamlanarak, öncelikle şehir içindeki arazilerin satışı gerçekleştirilmeli. Elde edilen gelirin borçların azaltılmasında kullanılması sağlanmalı.
* Döner sermaye işletmelerinin, piyasa ile çalışmaları teşvik edilerek, bütçeye gelir artışı yaygınlaştırılmalı.
* Fon kuruluşları her ne kadar bütçe içine alınmış ise de, özellikle Savunma Sanayi Destekleme Fonu ile Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun gelir gider işlemleri daha şeffaf olmalı.
* Eğitim amaçlı özel gelirler daha etkin kullanılmalı ve yeni eğitime katkı gelirleri oluşturulmalı.

* Üniversitelere maliyetlerine yakın harç ücretlerini kendilerinin belirlemesi sağlanmalı.

KAYNAKLAR

Açba, Sait; Devlet Borçlanması, Üçüncü Baskı, Afyon 1995.

——; "Dünya Borç Krizi ve Türkiye", Konya Ticaret Odası Dergisi, Haziran 1988.

Aktürk, İsmail; "İktisadi Kalkınma Aracı Olarak Vergileme ve Borçlanmada Tercih Sorunu", Akademik Araştırmalar Dergisi, S. 4, İzmir 1989.

Altug, Figen; "Konsolide Bütçe Açıkları", X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, İÜ İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No; 80, İstanbul 1996.

Arın, Tülay; "Kamu Taşınmaz Mallan: koruma ve En İyi Yararlanma İlkeleri Üzerine Bir yorum", XIV Türkiye Maliye Sempozyumu,"Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar", AÜ İİBF 12-15 Mayis 1999, Belek-Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000.

Batırel, Ömer Faruk; "2001 Ekonomik Krizi ve Kamu Ekonomisine Yansımaları", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl. 2001, S. 41.

Beaugrand, Philippe ve Diğerleri; The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and VVest African Countries, IMF VVorking Paper, May 2002.

Berksoy, Turgay; "Türkiye'de Konsolide Bütçe İçinde Yer AlanÖzel Gelirler ve Fonlar (Yorum)", XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu,"Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar", AÜ İİBF 12-15 Mayis 1999, Belek -Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000.

Derdiyok, Türkmen; 1980 Sonrası Borçlanma Politikaları, Maliye Dergisi, S. 138, Eylül-Arahk2001.

Devrim, Fevzi; Kamu Maliyesi, İlkem Ofset, İzmir 2002.

Eker, Aytaç; Kamu Maliyesi, Anadolu Matbaası, İzmir-2001.

Eker, Aytaç-Metin Meriç; Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Anadolu Matbaası, İzmir 2000.
Fischer, Stanley ve William Eastterly; "The Economics of the Government Budget Constraint", World Bank Research Observer. Vbl. 5 (Juty)-
Fontenay, Patrick B, Gian Maria Milesi-Feretti ve Huw Pilli; ® The Role of Foreign Currency Dept in Public Dept Management" , IMF Working Paper 90/115 (Washington : International Monetary Found), 1995.
Gray Simon; "The Management of Government Dept", Handbook in Central Banking, Center for Central Banking Studies, No. 5 (London: Bank of England), 1996.
.....Gray; "The Management of Government Budget Constrain", World Bank Research Observer, Vol. 5 *Qu\y)* 1996, S.2.
İKV; Amsterdam Antlaşması (Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları), İKV Yayını, No: 162, İstanbul 2000.
ISO; 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, ISO Dergisi, Özel Sayı, Ağustos 2001, İstanbul.
İzmir Ticaret Odası; Bir Kamu Finansman Aracı Olarak Özelleştirme, İzmir 1994.
Karakaş, Eser; "AB Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", X. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1996.
Kesik, Ahmet; "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", XIV Türkiye Maliye Sempozyumu,"Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar", AÜ İİBF 12-15 Mayis 1999, Belek-Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000.
MB: Yıllık Ekonomik Raporlar, Bütçe Gerekçeleri.
Neftçi, Salih; "Bir İç Borç Denklemi", Star Gazetesi Parametre Eki, 20.04.2003 Pazar, s. 2.
Oyan, Oğuz - Aydın, Ali R. - Aziz Konukman ; Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri, TOBB Yayın No : 195, Ankara 1991.
Özbilen, Şevki; Türkiye'de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri, Atila Kitabevi, Ankara 1998.
Özker, A.Niyazi; "Son Dönem Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Rasyoları ve Bütçenin Monetizasyonu", Akademik Araştımalar Dergisi, S. 9-10.
Öztek, Durmuş; "Türkiye'de Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Gelirleri İçindeki Yeri ve Önemi", XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu,"Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar", AÜ İİBF 12-15 Mayis 1999, Belek-Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000.
Sak, Güven; "Konsolide Bütçe Açıkları ve Kamu Açıklarının Finansal Piyasalardaki Ağırlığının Faiz Oranları ve Döviz Kurları Üzerindeki Etkileri: Sıcak Para Politikası mı İzliyor?", İşletme ve Finans Dergisi, Mayıs 1995, S. 110.
Sakal, Mustafa - Meriç, Metin; Ege Bölgesindeki Sanayi Kuruluşlarının Vergi Yükü, Araştırma Projesi, EBSO, İzmir 1995.
Sakal, Mustafa; Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000) Dönem Analizi), Gazi Kitabevi, Birinci Baskı Ankara 2003.
Savaş, Vural; Anayasal İktisat, İzmir 1994.
Şener, Orhan; Dünyada Özelleştirme Uygulamaları -Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme-, Tükiye Maden İşçileri Sendikası, Nisan 1994.
TCMB; Yıllık Raporları, Ankara 2001-2002-2003.
Türk, İsmail; Maliye politikası, 5. Bası, S yayınları, Ankara 1996.
TÜSİAD, Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, TÜSİAD Yayını, No: T/96 1-190, İstanbul, 1996.

Uluatam, Özhan; "Enflasyon ve Vergileme", VI Maliye Sempozyumu, HU IIBF Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Ankara 1990.
Uysal, Yaşar ve Diğerleri; Borçlanma Nereye Kadar?, 2001 İktisadi Rapor, İzmir Ticret Borsası, Yayın No:-75, İzmir.
Yaşa, Memduh; Devlet Borçları, Üçüncü Baskı, İstanbul 1981.
Yıldırım, Refia; "Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının Optimum Vergi Kuramına Göre Değerlendirilmesi", Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Manisa 2002.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: Tebliğimi burada bitiriyorum. Beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.

M, Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Sayın Metin Meric'e çok teşekkür ediyorum. Tebliğinin başlangıcında toplum hiçbir yüke katlanmadan yaşamaya alışmıştır şeklinde bir ifadede bulundular. Yine vatandaş vergi vermeden hizmet alma yoluna gitmiştir. Hakikaten bu iki tespit son derece önemli. Türkiye 99 sonundan bu yana bir program uygulamasına giderken bir yandan da yapısal reform adına birçok düzenlemeyi yaptı ancak bu reformların, reform adına yapılan düzenlemelerin en temel özelliği uluslar arası kurumların daha çok bize önerdiği ve onlarla birlikte Türkiye'nin inşa ettiği reformlar olmasıydı. Yani bir krize giden Türkiye'de dış kaynak ihtiyacı nedeniyle Türkiye bu reformları yapmak zorundaydı. Bu bir toplumun talebi olarak gelmedi. Toplumsal bir baskı olarak hiçbir zaman gelmedi. Bunun temelinde de Sayın Meric'in yapmış olduğu bu tespit var. Hakikaten eğer vatandaş vergi ödemiyorsa veya kamu harcamalarından bir şekilde bütün vatandaşlar yararlanıyorsa bu yararlanmayı kaynağı olmayan kamu harcamaları olarak ifade ediyorum, sosyal güvenlikten tarım sektörüne kadar, diğer birçok alana kadar örneklerini verebiliriz. Temelinde bu var. Yani reform hiçbir zaman toplumsal bir talep olarak gündeme gelmediği için aslında kendinden beklenen sonuçlan da ne kadar verecektir, tartışılması gerekir. Borcun sürdürülebilirliği kolay değildir dediler ve tebliğinin sonunda da bir gönüllü konsolidasyon şeklinde bir ifadede bulundular. Bu anlaşılan daha çok tartışılacaktır. Reel faizlerin yüksek olduğu sürece reel faizler inmediği sürece bu hakikaten birçok konuşmacı tarafından gündeme getirilecektir. Ancak Türkiye'nin tabii ki daha farklı alternatiflerinin de olması gerekir. Vergi kapasitesinin yeterince kullanılmadığını ifade ettiler. Toplam harcamalar artarken konsolide bütçe vergi yükü gereğince arttırılamıyor dediler. Vergi yüküne ilişkin olarak vermiş olduğu tabloda vergi yükündeki artışı bir eğilim olarak ifade ettiler ama onun da yeterli olmadığını ifade ettiler. Ben de müsaade edersiniz burada bir katkıda bulunmak istiyorum. Türkiye 99 sonundan bu yana özellikle 2000'den bu yana vergi yükünü yaklaşık üç puan arttırmıştır ve uluslar arası ortalamalara gelmiştir. Şu anda Türkiye'nin vergi yükü OECD ortalamasına eşittir. Yüzde 27'ler civarındadadır sosyal güvenlik birimleri hariç olarak ifade edersek, Ha tabii ki Sayın Meric'in ifade ettiği bu bir defalık vergiler veya olağanüstü vergilerle sağlanıyor veya dolaylı vergilerin çok arttırılması suretiyle sağlanıyor. Doğru hakikaten bu tespit. Türkiye'de dolaylı vergilerin payı son yıllarda son derece yükselmiştir. Yüzde 60'ları geçmiştir. 2003 yılı bütçesinde bir defalık önlemleri, bir defalık vergileri hariç tutarsak dolaylı vergilerin payı yüzde 70'lere gelmiştir. Gerçekten gelir dağılımını son derece etkileyen, ekonomi üzerinde son derece olumsuz etkilerde bulunan bir dağılım oranı, hakikaten, bu da Sayın Meric'in yapmış olduğu çok önemli bir tespit. Harcama reformunu kastettiler tebliğinin sonuç bölümünde. Harcama reformu yapılmalıdır. Gerçekten doğru. Vergi gelirleri, tabi ki tabana yayılmak suretiyle verginin daha adil dağılımını sağlamak mümkün. Bir de yine özelleştirme gelirleri borcun finansmanında kullanılmalıdır şeklinde bir görüş ifade ettiler. Kendilerine çok teşekkür ediyorum.

TARTIŞMALAR

M.Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Evet tahmin ediyorum konuşmacılarımızın sonuçları burada bitti. Kendilerine tekrar çok teşekkür ediyorum. Herhalde soru-cevap bölümüne geliyoruz. Buyurun efendim.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Teşekkür ediyorum. Müsaade ederseniz üç sorun sormak İstiyorum efendim. Birincisi Hülyaya. Evet size, İyidiker Hanımefendiye. Üçüncüsü de müsaade ederseniz size Sayın Başkan.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan):Tabi efendim.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Hülyaya sormak istediğim soru şu efendim. Bu dördüncü tabloda Hülya, 50'den günümüze beş-onar yıllık dönem içinde eğitim ve sağlık harcamalarının konsolide bütçe ve milli gelir içerisindeki paylarını vermiş. Şimdi, biliyoruz ki 50'den günümüze konsolide bütçe içinde faiz giderlerinin payı çok ciddi bir şekilde farklılaştı. Dolayısıyla acaba bu tabloda faiz giderlerini dışarıda bırakan bir konsolide bütçe üzerinde yapılan bir karşılaştırma bütçe tercihleri açısından daha anlamlı bir şey verir mi acaba? Eğitim ve sağlık için. Çünkü gerçekten 50'den günümüze çok büyük bir şey var. Faiz giderleri açısından. Aynı şekilde eğitimin, eğitim içinde Özel olarak yine yani böyle bir bütçe tercihi açısından bakmak istiyorsak, nasıl evrilmiş 50'den günümüze kadar? Mesela, kişi başına, öğrenci başına daha doğrusu, öğrenci başına harcama açısından bakılsa acaba yine, çünkü şu anda bildiğim kadarıyla 18,5 milyon öğrencimiz var Türkiye'de. 50'lerde tabi bu oran, nüfusa oranı çok daha farklı bu yapının. Dolayısıyla acaba öğrenci başına yapılsa daha anlamlı bir kamu tercihi karşılaştırma olanağı verir mi?

Profesör İyidiker'e sorum şu; efendim, bir ifade kullandınız, dediniz ki, yaklaşık faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı yüzde 88, yani yüzde 90'a ulaştı dediniz. Bu ifade şu anlama mı geliyor? Reel olarak toplanan 100 liralık verginin yüzde 90'ı faiz ödemelerine gidiyor. Bunu bu şekilde yorumlayabilir misiniz bu ifadeyi?

Üçüncüsü efendim, zat-ı alinize bir soru soracaktım Sayın Hamzaçebi. Yani çok tartışılan bir şey bu. Sempozyumlarda ben de bu konuyu yıllardır açıyorum. Ya bu dolaylı vergilerin gerçekten gelir dağılımını bozduğu konusunda ciddi bir ampirik araştırma var mı? Yani teorik ve ampirik böyle bir araştırma var mı? Çok teşekkür ediyorum efendim.

M.Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Sayın Arıkboga, Buyurun efendim. Toplu mu alıyoruz? Peki. Buyurun efendim.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Efendim teşekkür ediyorum Sayın Başkan. Sayın konuşmacılara da teşekkür ediyorum katkıları için. Kısaca birkaç şey söylemek istiyorum. Herhalde bu sempozyumun yaygın bir basın kitlesi tarafından, basın mensubu tarafından izlenmiş olması halinde, zannediyorum ki aramızda basın mensubu yok, sonuçta, maliye hocaları Türkiye'nin borç sorununa konsolidasyon ve moratoryum önerdiler diye bir başlık çıkardı herhalde gazetelerde. Bu ifadeler, her iki ifade de bence bin kere düşünülüp bir kez telaffuz edilmesi gereken ifadeler. Ben Türkiye'nin hali hazır koşullarında, bu ifadelerin çok dikkatli kullanılması gerektiğini düşünüyorum. Moratoryum ya da konsolidas-

yon önerisinin, ikisini ayırıyorum tabi ki, bu konsolidasyon önerisinde gerekçe olarak deniliyor ki, sayın konuşmacılar tarafından, böylesine ağır bir borç yükümüz var ki bu borçlan ödemekle uğraşırken doğal olarak kamu yatırımlarından büyük ölçüde ve genel olarak kamu hizmetlerinden fedakarlık ediyoruz. Ve bu çok ciddi ekonomik ve sosyal maliyetler topluma yüklüyor. Peki bir de bunun tersini düşünelim. Bizim olası bir moratoryum ya da konsolidasyonu gönüllü ya da gönülsüz gerçekleştirmemiz halinde karşı karşıya kalacağımız ekonomik ve sosyal maliyetler bundan çok daha düşük olacak mı acaba önerdiğimizde? Bu kadar. Teşekkür ediyorum efendim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Buyurun Sayın Oyan.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Teşekkür ederim. Efendim, soru soranların sorusunu yorumlamak da mümkünse, Eser Karakaş'ın Sayın Kirmanoğlu'na sorduğu soru itibariyle bir yorum yapmak istiyorum. Bunu bir ara Tarhan Erdem yazdı köşesinde. Yani biz bu eğitim sağlık harcamalanna faiz dışı bütçeye oranlayalım, o zaman daha anlamlı sonuç çıkar, çünkü çok arttı. Dünyada böyle bir karşılaştırma yok. Yani Türkiye atipik bir ülkeyse o zaman bu atipikligini ölçmek için bunu dışanda bırakalım, ölçelim türü bir yöntem olmaz. Bu öylesine bir tuzak ki, şöyle bir sizi paradoksa götürür. Faiz harcamalarınızı amirin, sosyal harcamalannız daha yüksek gözüksün. Anlatabiliyor muyum? Yani faiz harcamalarını yüzde 90'a çıkartın, geriye kalan o 100 katrilyon geriye kalan 10 katrilyona eğitim ve sağlığı oranlayın, inanılmaz yüksek çıkar, dünyanın en sosyal ülkesi olursunuz. Yani faiz harcamalarını dışlayarak yapmak doğru değil. Belki buradaki bir başka şey şudur; 50 sonrasındaki bütçelerin yapısı değiştiği için, bütçelerin kapsadığı kamu harcaması değiştiği için, bunu Ferhat Emil, belki siz yoktunuz, ilk sunuşunda yaptı. Orada, kamu açıklarının bugün daha büyük bölümü konsolide bütçe tarafından tanımlanırken, 1980 öncesi konsolide bütçe dışında, özellikle KİT açıkları vs. önemli bir bölümünü temsil ediyordu. Bugün etmiyor. Dolayısıyla, belki, o anlamda konsolide bütçe içinden baktığımız zaman, 1980 öncesiyle karşılaştırmalarda dikkatli olmak lazım. Yani o zaman o bugünkü kapsamına getirerek karşılaştırma yapmak lazım. Belki o zaman çok daha anlamlı olabilir diye düşünüyorum. Yani madem meslektaş toplamışındayız onun için.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: . . . .şu gerçeği değiştirmiyor. Yani kişi başına sağlık harcamaları Türkiye'de 170 dolar. 169 dolar.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Ona girmedim. O ayrı.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Bütçelerarası karşılaştırma, bütçe tercihleri açısından bakılacaksa. . . . .açısından bakmak şart. Ama bu şey gerçeği değiştirmiyor. Kişi başı 169 dolar sağlık harcaması yapıyoruz, Yunanistan yaklaşık 1000 dolar yapıyor. Bu gerçek değişmiyor.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Sevgili Eser, mikrofon var. Şeye itirazım yok.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Gerçek değişmiyor, işin sosyal harcama boyutu açısından.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Kişi başına yapılan hesaba bir itirazım yok. Ona itiraz yöneltmedim zaten. Sadece faiz dışı bütçeye dönük bir oranlama anlamlı değil. Biz kendimizi kandırırız o anlamda.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Hayır. Kandırmak yok, orada dolar bazında bellidir. Yani o birşeyi saklamak için yapılmıyor. Ama karşılaştırmayı anlamlı kılmaz. Şu anda konsolide bütçenin yarısına yakın bölümü faiz harcamasına gidiyorsa, bu şey anlamı kalmıyor.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Ama bunu arttırın, faiz harcamasını arttırm, daha sosyal olur.

Prof, Dr. Eser KARAKAŞ: Hayır daha sosyal olur mu? Çünkü dolar bazında gözüküyor zaten bu. Karşılaştırmayı anlamlı kılmıyor.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: O başka bir şey.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Acaba en uygun ölçü GSMH'ya olan oran olmaz mı? Yani en gerçekçi ölçü.

Prof. Dr. Oğuz OYAN; Kesinlikle. Evet.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Çünkü bütçede yani faizin diğer harcamalardan tasarruf ederek faize ödemeye çalışırsınız, faizin payı giderek büyür, kalanı, yani faizi dışarıda bırakarak, öyle bir oran da mümkün, kullanılabilir ama bizi çok doğru yerlere götürür mü, emin değilim.. Sayın Arıkboga'ya, pardon Kirmanoğlu, buyurun efendim. Pardon, özür diliyorum tekrar, diğer soruları alalım. Evet buyurun efendim.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Teşekkür ediyorum, Tülay Arın. Aslında ben de Oğuz Oyan'ın yapacağını bir cümleyle yapacağım ve bir soru soracağım. Size Sayın Hamzaçebi.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): İsminizi duyamadım.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Tülay Arın, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Buyurun efendim.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Efendim, Turgay arkadaşımın burada moratoryum ve konsolidasyon laflarının dile getirilmiş olmasının gazete manşetlerinde yer alması durumunda son derece tatsız şeyler olacağını ifade etmesini hayret ve esefle karşılıyorum. Bakın, bu ülkede...

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Sadece bu ifadelerin çok dikkatli kullanılması gereken ifadeler olduğunu hali hazırdaki ekonomik koşulların böyle bir şeye bizi zorlamadığını ifade ettim. Ama bu ifadeler bu şekilde rahat bir şekilde kullanılırsa, daha sonra basında bunun spekülasyona yol açabileceğini söyledim.

Prof. Dr. **Tülay** ARIN: Şimdi bu ülkede aslında kamu borçlarının son derece tehlikeli bir duruma geldiğinin, kapalı kapılar arkasında ve açık kapılar arkasında söylendiğinden emin olmalıyız. Bir de şu var; moratoryumla konsolidasyon özdeş değil, eşdeğer değil. Konsolidasyon yaparsınız moratoryuma düşmemek için belki, ama moratoryuma güm diye düşersiniz. Ve, bakın ben niye şunu vurguluyorum, Türkiye moratoryumlara düşer inşallah, konsolidasyonlar yapar gibi bir şey içinde değilim elbette. Ama durumun vehametinin, ben 1994 krizi sırasında maliye sempozyumunda tartışmalarımızın on yıl sonra burada benzer şekilde tartışmasını esefle karşılıyorum. Ve gerçekten maliye camiasına bunu yakıştıramıyorum. Çünkü, işin buralara geleceğini on yıl önce söyledik, yazdık, yazanlar da vardı. On yıl sonra artık gelmiş vergi gelirlerinin neredeyse tamamını faize ödüyorsunuz ve hala bunları aman ifade etmeyelim, kötü duruma düşebiliriz, çok dikkatli olmalıyız diyorsunuz. Aslında Türkiye, 2001'de moratoryuma düşmüştür. IMF kapılarında hatta bir duyun-u umumiye idarecisinin bu ülkeye gönderilmiş olmasını da unutmuyoruz. Ve hala o durumda olduğumuzu sanıyorum. Az kalsın ülkeyi bir savaşa sokuyorduk o yüzden. Yani daha ne tehlikelere düşelim acaba? Onun için ben, önümüze bütün verilerimizi alıp bizim ne tür olanaklarımız olduğunu ve hangi yöntemle ne kadarını çevirebileceğimizi, ne kadarını çeviremeyecegimiz için ödediğimiz aşırı faizleri biraz da geçmişte çok aşırı kazanılmış kazançlara sayarak, oturup gönüllü konsolidasyon mu yaparız, yoksa efendim buyurun istediğiniz yere gidin, biz bu faizden borç almıyoruz mu deriz, onlar aya mı gider, İsviçre bankasına gidip yüzde 3'ten mi oturur o paraların üzerine. Ne yaparsa ama, artık gerçekten bu ülkede bu tavizleri vere vere hiçbir politika uygulama kapasitesi kalmamış bir devletin bu kadar aciz duruma düşmesinin zikredilmemesini ben maliye camiasına yakıştıramıyorum. Özür diliyorum, çok sinirleniyorum.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Teşekkürler Sayın Arın. Sayın Alan, buyurun efendim.
Nuri ALAN: Efendim. Benim öteden beri kafamı kurcalayan bir soru var. Düzgün ve anlamlı bir soru sorabilmek için o konuda bir altyapının, bir bilginin olması gerektiğine de inanıyorum. Fakat hiç değinilmemiş olması bu konuda acaba çok mu eksiğim diye düşündürüyor beni. Benim sorum Sayın Hikmet İyidiker Hanımefendi'ye. Bu Hazine iç borçlanmasının yükünün azaltılması için bazı önlemler ileri sürdünüz. Dediniz, vergi alalım, kısa vadeli borçları uzun vadeliye çevirelim. Fakat, devletin iç borçlanmada uyguladığı faiz oranlarının bu kadar yüksek olmasına hiç değinilmedi. Ben senelerden beri takip ediyorum, öngörülen enflasyon oranı ile ve gerçekleşen enflasyon oranı ile iç borçlanma senetlerinde verilen faizler arasında ikinciler lehine çok önemli farklılıklar oluyor. Mesela, belli senelerde yüzde 140'a varan faiz oranlan uygulandı, enflasyon hiçbir zaman o orana çıkmadı. Hatta şöyle de bir gözlemim var, 2000 senesinin Ağustos ayında çok ufak bir birikimim vardı, ben her zaman devletten aldığım için o sene Ağustos ayında yüzde 31 nokta küsur idi. Ve bir bankada bu senetlere itibar ettiği için, ismi malum, o bankada yok oldu gitti. Şimdi şunu diyebilirsiniz, bu kadar düştüğü için 2000'deki, 2001'deki kriz oldu ama bu şunun ispatlanmasına bağlı. Hazine iç borçlanma senetle rinde ki faizin dogmdan doğruya ekonomik krize neden olduğuna bağlı. Benim şimdi, kısaca sorum şu; niçin bu kadar yüksek oluyor? Bunu iç talep mi belirliyor? Bakıyorsunuz, diğer yatırım araçlarında kazançlı bir alan yok. Borsa düşüyor, dolar düşüyor. Öngörülen faiz hadlerini biraz düşürmüş olsak nasıl bir sonuçla karşılaşırız? Bunu merak ediyorum, teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Teşekkürler Sayın Alan. Önce arkaya, sonra size.
Hakan YILMAZ: Hakan Yılmaz. Ben Hülya hanıma iki soru sormak istiyorum. Birincisi, tebliğinizde dediniz ki, dış borç böyle artıyor olmasına rağmen yatırımlarda azalma var. Ama yatırım derken de siz tablonuzda sadece konsolide bütçeyi kullanmışsınız. Şimdi, şöyle baksaydınız acaba yatırımlardaki düşmenin dış borçlanma suretiyle yani düşmenin azaldığını görebilir miydik? O da şu, toplam kamu yatırımları içerisinde dış proje kredisi kullanan projelerin veya dış proje kredi toplamındaki gelişmeye baktınız mı? Çünkü, daha farklı bir resim görülebileceğini düşünüyorum. Bu genel kabulü değiştirmez. Ama sonuçta, sonuca giderken ara bulgularımızın daha zengin., anlatabildim mi? Soruyu tekr..

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Cevap vereyim mi?

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Tüm sorulan aldıktan sonra.

Hakan YILMAZ: Yok, ben sorayım, sonra. İkincisi, aslında geçen bizim sunumumuzda çok giremedik ama son iki senedir Türkiye'de yapılan bazı ciddi çalışmalar var. Özellikle bu sektörel ayırımlarla ilgili. Ben doktora yeterlilik sınavında, Sayın Abdurrahman Akdogan'ın bana sorduğu soru şuydu: Fonksiyonel sınıflandırma nedir? Türkiye için doğru mudur yanlış mıdır? Şimdi sizin kaynak kullandığınız şey Maliye Bakanlığı'nm bütçe gerekçesi. Maliye Bakanlığı'nm yaptığı ise örneğin sağlıkta, Sağlık Bakanlığı ile Hudut Sahiller Genel Müdürlüğü'nün bütçesinin toplamını almak. Ama biz gördük ki uygulamaya girdiğimizde örneğin, 2002 yılı için 1,5 katrilyon lira sadece memurların sağlık harcaması, 535 trilyon lira yeşil kart, üniversitelerin araştırma uygulama hastaneleri dahil olmak üzere sadece konsolide bütçede sizin bulmuş olduğunuz rakamın bir katı kadar büyüklüğünde bir sağlık harcaması var. Bu dönemsel olarak bir dalgalanmaya yol açıyor. Dolayısıyla, bu anlamda bir adjustment yapmak daha uygun olmaz mıydı?

Son sorum kusura bakmayın, son tebliğ sunan beyefendiye yöneltmek istiyorum. Şimdi vergi yükünü amiralim, ama şimdi şöyle bir de bir yapı var, Türkiye'de vergi tabanı faiz ödemelerinin GSMH'ya oranının yüzde 5-7'lerden yüzde 26'lara yükselmesi nedeniyle daralmış vaziyette, dolayısıyla aslında efektif vergi yükü bizim sistemimizde daha da yukanda. Böyle bir yapıda, vergi sistemi veya vergi yapısı değiştirilmeden vergi yükündeki artış ekonomide bir olumsuz sonuçlar yaratmaz mı? Teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Teşekkürler Sayın Yılmaz. Siz söz istemiştiniz.

Prof. Dr. Nihat FALAY: Nihat Falay. Efendim Sayın Meriç iki deyim kullandı ve bana göre çok dikkatli seçilmemiş iki deyim bunlar. Biri, toplum vergi vermeden harcama yapılmasını istiyor, vatandaş vergi vermeden hizmet bekliyor. Peki bu deyimi kullanırken kimi kastettiniz anlayamadım. Bütün toplumu mu kastettiniz yani vergi vermiyor ve harcama istiyor veya bütün vatandaşlar mı vergi vermeden hizmet bekliyor. Bu toplum ve vatandaş dedikleriniz aslında vergiyi kaçıran insanlarsa ona toplum diyemezsiniz. Vergiyi kaçıranlar ve ödemeyenlere ise yine vatandaş diyemezsiniz. Onların fiilini bütün topluma bütün vatandaşlara izhar edemezsiniz, yani hepsi aynı mantıktır demiyoruz. En azından Emekli Sandığı, Bagkur ve SSK üyesi insanları bunun dışından tutmanız lazım. Öbür insanları da toplum veya vatandaş diye sayamazsınız bana göre. Yani vergi barışı aldatması

adı altında eğer bir vergi affi yapıyorsunuz ve sonra neden borçlanıyoruz diyorsunuz. Tabi borçlanırsınız, daha da çok borçlanacaksınız. Bunu sadece belirtmek istedim. Teşekkürler.

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Teşekkürler Sayın Falay Başka söz isteyen? Buyurun Sayın Berksoy.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Teşekkür ederim. Yeniden söz almak zorunda kaldığım için özür dilerim. Beni bağışlayın. Biraz önce söylediğim şeyleri biraz daha açarak ifade etmek istiyorum izninizle. Türkiye'nin borçlarının, borç yükünün çok yüksek olduğu doğru. Dünkü açılış konuşmasında da bunu kısaca ifade etmeye çalıştım. Türkiye'nin belki GSMHsı içindeki borç miktarı oran olarak çok yüksek değil, fakat vadelerinin çok yüksek olması bu yapıyı çok kırılgan bir hale getiriyor. O nedenle bu kırılgan yapı içinde dengeler varolabilecek olası şoklarda çok süratle bozulabiliyor. Bu şoklara neden olabilecek şeylerden bir tanesi de bu sürekli olarak söz edilen konsolidasyon ve moratoryum lafları. Ben şunu çok merak ediyorum, bu ifadeleri kullanan arkadaşlarımızın olası bir konsolidasyonun Türkiye ekonomisinin varolan kırılgan yapısı içinde nasıl sonuçlar yaratabileceklerini acaba, yaratabileceğini acaba hiç araştırdılar mı? Teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Anlaşıldı Sayın Berksoy Buyurun.

Prof, Dr. Oğuz OYAN: Afedersiniz ben konuşmacılara bir soru soramamıştım. Eser'le vaktimi harcadım. Sayın Meriç, siz sunuşunuzda hem vergi yükü yeterince artmadı, hem de bir başka yerde vergi yükündeki artışın yüksek olduğunu söylemiştiniz ikisini birden farklı yerlerde.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: Yeterince arttırılamadığını... Artış var ama yeterli olmadığını...

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Demiştiniz... Şöyle bir soru nasıl cevaplanabilir? Türkiye bugün yüzde 33 civarında sosyal güvenlik primleri dahil vergi yüküne sahip. Bu aslında azımsanacak bir oran değil Türkiye düzeyinde bir ülke için. Ve bu özellikle 99 sonrasında çok hızlı bir artış temposuna girdi. Ve özellikle de olağanüstü vergiler nedeniyle de girdi. Artı SSK prim tabanlarında ve tavanlanndaki artışlar bunu zorladı. Şöyle bir soru: Türkiye 1980 ortalarında sizin de orada belirttiğiniz gibi vergi almak yerine borç almak politikasına yönelmeseydi bugün şu toplam vergi yüküyle biz yani daha önce tanışmış olsaydık, bugün muhtemelen şu seviyelerde yüzde 33 seviyelerinde belki daha da azında hatta yüzde 30'da hem çok daha fazla ekonomik kalkınma için kaynak kullanabilir, hem de bugünkü borç yüküyle karşı karşıya kalmazdık diyebilir miyiz? Dolayısıyla bugün, vergi gelirlerine hakim olamayan bir yapıda yani bu vergilerin neredeyse tamamını faize harcıyoruz. Oysa Türkiye'de 1980'lerdeki kolaycılığa gitmeseydik, bu vergi gelirlerine hakim olan bir toplum olmayacak mıydık? Yani burada dolayısıyla 80'lerdeki o kritik hatanın ne kadar olumsuz sonuçları olduğunu bir kere daha görmüyor muyuz diye bir soru sormak istiyorum. Teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Teşekkürler Sayın Oyan. Başka soru sormak isteyen? Buyurun efendim. Arkada bir söz...

Dr. Veysi SEVİĞ: Veysi Sevig, Marmara Üniversitesi.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Buyurun Sayın Sevig.

Dr. Veysi SEVİĞ: Şimdi üç konu üzerinde durmak istiyorum. Bir kere Sayın Berksoy Hoca'ya bir serzenişim var. Basının üç büyük organının içinde fiilen görev alan kişiler var aramızda. Yani biz basın onurlu bir kesimi temsil ediyoruz, bir kere bunu hatırlatmak isterim. İkincisi sizinle beraber bir süre önce bir televizyon programındaydık, vergi barışının sonuçlarını tartışmıştık. Benim bir iddiam vardı. Vergi barışı başarılı değil. Tahsilatı beklendiği kadar olmayacak, bugün rakam kesinleşti, biliniyor. Esasında ben Eser Hoca için konuşuyorum. Dolaylı vergiler arttığı vakit fren gibi bir olay oldu. Efendim, dolaylı vergiler arttığı vakit bütçe açığı artar. Çünkü devlet en büyük harcamacı kesimdir. Bu vergileri ödüyor. Sayın Hamzaçebi bilir. Devlet KDV ödüyor. Stopajı da ödüyoruz. İhaleyi de yapıyoruz. En çok vergiyi biz ödüyoruz. Bugün bizim vergi yükümüzün büyük çıkmasının temelindeki neden devlet vergisel görevini dışarıdaki özel kesimden daha haklılıkla yaptığı için. Yoksa bu devletin payını çıkartın, vergi yükü 13-14 civarında dolaşıyor. Öyle yüksek değiliz. Halbuki Avrupa ülkelerine geldiğiniz vakit bu oran yüksek. Doğru. Neden? Çünkü devletin ekonomideki payı bize göre küçük. Devlet bütçeleri büyük fakat ekonomideki payları küçük. Şimdi dolaylı vergilerin artması devlet bütçesini de arttırıyor, Sayın Batırel de bilir. Benim yürüttüğüm ve orduda önemli görevi olan bir arkadaşımızın tezi de devletin vergi yükü konusuydu. Şimdi, bunu dikkate almadan biz kendi kendimizi aldatıyoruz. Devlet artık vergide başarılı değil. Bunun sonucunda da bu bütçe açıkları biraz daha artacak ve devlet de kendini kandıracak. Son bir şey söylemek istiyorum. Krueger'in son toplantısında yaptığı konuşma basma bugün bugün yansıyor. Bunu izleyin ne diyor? O vakit bir sonuca varacağız. Çünkü, diyor ki, bu barış kanunu çıkartmayacaksınız, daha disiplinli bir ek bütçe hazırlayın, ek bütçe hazırlayın, getirin diyor. Bu tabi Amerika'ya döndükten sonra daha da net gelecek. Onun için, içinde bulunduğumuz ortam pek sevimli değil. Bu konuyu da dikkate alan konuşmacılara da teşekkür borcu biliyorum. Ve teşekkür ediyorum.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Teşekkürler Sayın Seviğ. Buyurun efendim.

Prof. Dr. Şerafettin AKSOY: Sayın Başkan, teşekkür ederim, istanbul Üniversitesi iktisat Fakültesinden Şerafettin Aksoy efendim. Bütün konuşmacılara teşekkür ederim. Oldukça hararetli borç meselesi yıllardır devam ediyor. Ben kısa bir şey son olarak söyleyeceğim. Epey bir tartışmalara girildi. Türkiye'de vergi verilmiyor deniyor. Türkiye'de vergi veriliyor. Verenler veriyor. Ve Türkiye'de sadece yüzde 33 falan değil verilen yük, vatandaşın yükü, verenlerin çok ağır. Bunun bir defa altını çizelim. Hepimizin, nereye gidersek, sağlık hizmetlerine gideriz, vakfa para öderiz. Hastanenin içine girerken ayağımıza verilen galoşa para veririz. Okula çocuğumuzu götürür, para veririz. Bu vatandaşın yüktı yüzde 50'ye varır. Bu yükü düşündüğüm zaman ben yıllardan beri, herkes, birçok kimse de vergi verilmiyor iddialarıyla konuşmalarıyla neredeyse kapanıyordu oturum. Ben sadece bu yönden bir pencere açmak istedim. Bunun üzerinde niye düşünüyoruz acaba? Ni-

ye düşünülmüyor? Vergi cenneti değil, bazılarına göre cehennem çoğumuza göre diye düşünüyorum. Sözü, işte, Metin Meriç Be/e acaba soracağım. Bu hususta ne düşünüyorlar? Yani bedavacı bu millet, yok bu millet sabahleyin benzini arabama doldurmaya gittiğim zaman şu kadar lira arttı diyorlar efendim bana. Fiyatlar KİT'lerin efendim şu maliyetinin üstünde olursa kârdır, değildir tartışmalarını bir kenara bırakıyorum. Zorunlu ödeme, zorunlu ödeme vergidir, vergi. Bunların hepsi vergidir. Yani bu vatandaş çok şey veriyor. Bunun altını çizmek istedim ve Metin Bey'den...

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Teşekkürler Sayın Aksoy

Prof. Dr. Şerafettın AKSOY: Teşekkür ederim, sagolun.

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Peki, başka soru sormak isteyen? Yok herhalde. Evet Sayın Kirmanoglu. İlk söz sizin, buyurun efendim.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Teşekkür ederim. Ben öncelikle Sayın Oğuz Oyan'a teşekkür ederim. Eser arkadaşımın sorusuna hemen cevap verdi. Ben de aynı cevabı verecektim. Gerçekten, yani faiz dışı bütçe üzerine oranlanmış eğitim sağlık harcamaları hiçbir yerde yok. Onu neyle karşılaştırabiliriz ya da öyle bir tanım hiç kullanıldığını görmedim şimdiye kadar. Ama tabi GSMH oranı çok anlamlı. Biz de zaten onu kullandık asıl olarak. Tabi daha anlamlısı kişi başına yapmak bunu. Onu da düşündük aslında yapmayı ama. İşte modelin genel çerçevesine o sıra uygun görmediğimiz için yapmadık yani. Yapabilirdik, tabi onu yapmak daha anlamlı olurdu. Şimdi Sayın Oğuz Oyan'ın değindiği diğer husus yani bu konsolide bütçe tanımlarının değişmesi konusunda tabi burada maalesef bir veri zorluğumuz var. Elimizde işte, Maliye Bakanlığı'nın bütçe gelir-gider gerçekleşmeleri en uzun seri olarak vardı. Onu kullanmayı uygun bulduk. Şimdi Hakan Yılmaz'ın sorusunda dış borç konusunda ben o ifadeyi kullandığımı zannetmiyorum, eğer kullandıysam yanlışlıkla kullanmışımdır. Biz bağımsız değişken olarak, açıklayıcı değişken olarak iç ve dış borç faiz ve anapara ödemelerini kullandık ki onu da uzun bir seri elde edebilmek için yaptık. Aslında sadece faizi kullanmak istiyorduk ama faiz serisi 75'ten bu yana var. 50'den bu yana bulamadık yani. 50'den bu yana olan faiz ve anapara biraradaydı. O nedenle onu kullandık.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Dış borç değil, onu borç olarak söyledim. Kamu borçlanması. Dış borç diye ayırmadım. Onu kamu borçlanması yani...

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Evet Sayın Yılmaz farklı bir açılım getirdi zannediyorum.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Evet. Onu işte neoklasik teorinin o altın kuralına atfen söyledim yani hep öyle bir şey vardır ya işte borçlanıyorsanız bunu yatırım harcamaları için ancak kullanmalısınız tarzında. Biz de tam tersini yapıyoruz yani bir yandan borçlanıyoruz ama gelecek nesilleri refahlarını azaltıcı yönde bunu sonuçlar elde ediyoruz demek istedim.

M.Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Sayın Yılmaz, siz katkınızı yaptınız. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Sektörler konusunda tabi haklısınız. Yani bugün sabahta söylendi. Konsolide bütçe sağlık harcamaları toplam kamu sağlık harcamalarının ancak yüzde 25'i. Tabi bunun dışında diğer kamu birimleri var. Bunu biliyoruz. Ama biz bu çalışmayı konsolide bütçe ile sınırlamış olduğumuz için böyle kullandık. Yoksa tabi çok daha geniş olduğunu biliyoruz. Teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Bitti mi efendim?
Prof. Dr. Hülya KİRMANOĞLU: Evet.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Tabi bütçe sınıflandırması sağlıklı karşılaştırmalara izin vermiyor. Herkes bütçe genel müdürü değil işte. Hangi fonlarda ne kadar sağlık harcaması var onu oradan çıkaralım, oraya ekleyelim. Gerçekte fonlarda da bir bölüm vardır ama fonlar kalktı biliyorsunuz. Bundan sonra belki çok daha sağlıklı karşılaştırma yapma imkanları olacak. Evet, şimdi sözü Sayın İyidiker'e bırakıyorum. Buyurun efendim.

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER: Teşekkür ederim efendim. Ben çok sevgili meslektaşlarımı üzdüğüm için, bilmem herhalde özür dilemek durumunda değilim. Konsolidasyon sözcüğüne evet ben kullandım ama eğer bunu bizler böyle bir ortamda konuşamayacaksak kimler nerede konuşacaklar? Şimdi, yani bütçenin bir borç yönetimi bütçesi olduğu gerçeği ortada dururken bu hep böyle sürsün mü? Ya da nasıl bir çözüm öneriyorsunuz? Yani, sizin aklınıza gelen bir şey var mı bilemiyorum. Ve bundan da ben çok korkulacak bir şey olduğu kanaatinde değilim. Yani birçok şeye bağımlılık ya da işte birtakım programlara uymak zorunluluğu ve sabahta ya da başka bir şekilde söylendi. Yani bir üniversite hocasından sokaktaki insana kadar Irak Savaşı'nda söylenen elimiz mahkum yanıtı oldu. Yani biz de savaşa girmek zorundayız gibi bir yaklaşım oldu. Ben kendi adıma bunun sindirilebilir bir yaklaşım olduğunu düşünmüyorum. Bu ülkenin kaynaklarının, potansiyelinin çok zengin olduğunu düşünüyorum. Falanca filanca kuruluşların sağladıkları 10 Milyar dolarları bu ülke taşı sıksa çıkarır diye düşünüyorum. Beni bağışlayın. Bütün mesele, yani biz ekonomi biliminde işte ya da bütçeden konuşurken kıt kaynakların yönetimi biliminden söz ediyoruz. Kıtlığın olduğu bir ortamda onları en iyi şekilde kullanmaktan söz ediyoruz. Biz varlık içinde yokluk çekiyoruz diye düşünüyorum. Yine sevgili arkadaşım bana yani her 100 liranın 17 lirası borca mı gidiyor şeklinde bir, efendim? 90 lirası ya da şey. Ama herhalde söylediklerimden böyle bir anlam çıkmıyordu. Yani burada söylemeye çalıştığım bu oranları kullanırken yapmaya çalıştığımız şey, hem vergi gelirlerinin yetersizliğini vurgulamak ama daha çok o kadar önemli boyutlara ulaştığını faiz ödemelerinin vurgulamak anlamında. Yani böyle birebir 100 lira alıyorsa bunu oraya ödüyor yani öyle de bakılabilir ama yani konuyu öyle koymamak gerekir diye düşünüyorum. Yine çok hoş bir soru ama sizin, şanssız bir yılda siz borçlanmışsınız. 2000 yılı düşük nominal faizlerle borçlanmış devlet.

Nuri ALAN:.....yüzde 31'lere düştüğü zamanda da talep vardı anlamında söyledim ve banka misalini onun için verdim. Yani...

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER: Hayır, şimdi izin verirseniz burada 2000'de düşük nominal faizlerle borçlanıyor, 2001 yılı enflasyonun çok yüksek olduğu bir yıl. Dolayısıyla reel faizler düşüyor. Yani tam da böyle bir yıla denk geliyor sizin devlete borç vermeniz. Eğer doğru anladıysam. Hayır, borç faiz oranlarının yüksek olmasının nedeni vadelerinin kısalması ve borcun borçla ödenmesi. Böyle bir panik yaşanıyor her defasında. Şu kadar milyar borç ödenecek, bu nasıl ödenecek? Yeni bir borçlanmayla. Bu neyle mümkün? Yüksek bir bedel ödemekle mümkün. Kanımca bu ondan kaynaklanıyor. Bilmem açıklayabildim mi?

Nuri ALAN: ....acaba bugünkü faiz oranlarını birkaç puan daha düşürmüş olsak ve giderek bunu uygulamış olsak bir politika olarak bu talebi çok mu etkiler? Yani iç borçlanmaya talebi etkiler mi? Çünkü enflasyonla öngörülen, senetler için öngörülen faiz oranlan arasında fevkalade yüksek farklar var. Bunu vurgulamak istemiştim.

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER: Evet. Elbette ki yatırımcı en yüksek getiriyi elde edeceği alana yönelecek.

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Bitti mi efendim?

Prof. Dr. Hikmet İYİDİKER: Evet. Teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Evet. Teşekkürler Sayın İyidiker'e. Tabi faizler piyasada belirleniyor. Faiz oranlarını düşüreyim derken Sayın Alan, faizleri piyasalar belirliyor ona göre her şey belirleniyor. Şimdi sözü Saym Meric'e veriyorum. Buyurun efendim.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: Teşekkür ederim. Tabi, konsolidasyon, moratoryum ve sosyal maliyete ben dikkat çekmek istedim. Konsolisasyon hemen hemen son üç dört senedir, 2000'den bu yana tartışılan bir konu. Ve borç miktarına da baktığımızda, 2000'le geldiğimiz yıl arasındaki oranda yaklaşık olarak 50 Milyar dolara yakın bir artış var iki yılda. Şimdi iki yıl önce 50 milyar dolar ortada yokken tartışıyorduk, bugün zannediyorum bu tartışma demin bahsettiğim şekliyle gönüllü konsolidasyon olarak ifade edilebilecek ki bugün yaklaşık olarak hep bahsedilen konu yüzde 30 iç borç itibariyle bakarsak devlet kurumlarına, kamu kurumlarına ait borçlar oradan başlayarak belki. Tabi bunun için öncelikli olarak yapılması gerekenler de var. Yani demin bahsettiğim harcamaları azaltmadan, harcama reformlarım gerçekleştirmeden sadece konsolidasyon da çözüm değil. Konsolidasyonu yaptıktan sonra yine aynı yere geleceğiz. Benim bahsetmek istediğim, hem reformlar, hem de ikisi birarada yürütülebilirse belki ileriki dönem içerisinde bir rahatlama sağlanabilir,'Çünkü sosyal maliyet ileride altından kalkılamayacak hale dönüşecek. Ve onu tekrar okul yapmak, hastane yapmak, yol yapmak için tekrardan borçlanmak zorunda kalacağız büyük oranda. Madem sosyal.....sözcülerinden Meksikalı bir sözcünün toplantısında bulunmuştum. 2001 yılında Türkiye'nin moratoryumu IMF içerisinde tartışıldığından bahsetmişti. 2001 yılı. Geldiğimiz yıl 2003 yılı. Ve yine aynı iç borçlardaki artış dış borç stokunda da görülüyor. Elbette ki bu piyasalarda çok büyük etki oluşturacaktır. Fakat bu bahsettiğim demin harcama reformlarıyla kamuya güven sağladıktan sonra, yani artık verilecek paranın israf edilmeyeceği, yolsuzluklarda kullanılmayacağı kamuya anlatıldıktan sonra bunlar yapılabilir. İşte, geçtiğimiz dönemlerde iktidardaki parti

bir fon oluşturacağız, herkes bu fona para versin dedi. Ben öğrencilere sordum: kaç kişi verebilir dedim? Kimse çıkmadı. Kimse çıkmadı devlete para vermek için gönüllü olarak. Neden? Çünkü verilen paranın nereye harcanacağı belli değil. Yani bu ortam içerisinde elbette ki konsolidasyon da tutmayacaktır. Aynı yere bir müddet sonra tekrar gelinecektir. Yani bahsedilen konuda hep birlikte demin bahsettiğimiz sonuçtaki konularla beraberce ancak gerçekleştirilebilir. Yoksa tabi, direkt bugün konsolidasyon sadece devletin bir müddet sonra daha yüksek faizden borçlanmasını getirecektir. Tabi piyasalara yaptığı etkide farklı olacaktır. Vergi yükü itibariyle baktığımızda vergi sistemini değiştirmeden vergi yükü elbette ki arttırılması mümkün değil. Vergi reformu yapılan herhalde en çök ülke biziz. Bugüne kadar, sayısını hatırlamıyorum, vergi reformu yapılmış durumda. Ama artık bu reform değil. Gerçekten de vergi sistemini ki bu sempozyumlarda sürekli tartışıyoruz, sürekli öneriler getiriliyor. Bu öneriler doğrultusunda bir gerçek vergi reformu yapıldıktan sonra. Yani bir yerde verginin hep bahsettiğimiz tabana yayılma olayı. Oğuz Oyan Hocam da belirtti. Yani vergi alsaydık bugünkü oranlarda geçmiş dönem itibariyle, borçlanma ihtiyacımız belki kalmayacaktı veya buralarda olmayacaktı. Buralarda olmayacaktı. O nedenle vergi sistemini değiştirmeden vergiyi tabana yayılma olayı dediğimiz yıllardır söylenenleri gerçekleştirmeden belirli kesimler üzerindeki bu işveren, işte ücretli kesim olarak bahsettiğimiz kesimler üzerindeki vergi yükü çok yüksekken, işte tarım kesiminde, işte faiz kesiminde ve bunun dışında daha bir çok hiçbir şekilde kaydı olmayan insanların yaşadığı bir ülkede yaşıyoruz biz. Aynı şekilde Nihat Hocam da belirtti, yani vergi yükü eşittir vatandaş. Vergi veren vatandaş olmalıdır. Ama maalesef seçmen mükellef ilişkisine baktığımızda biz bunu göremiyoruz. Toplasak herhalde 4,5-5 hadi 10 milyon vergi mükellefi diyelim, 40 milyon seçmen var. 10 milyon vergi mükellefi 40 milyon seçmeni beslemesi mümkün değil, elbette ki bizleri kastetmiyorum ama bizler de içindeyiz. Nasıl içindeyiz? Fiş alıyor muyuz acaba? Genel olarak baktığımızda istisnalar kaideyi bozmuyor hocam.

M. Akif HAMZAÇEBİ (Başkan): Çoğunluk burada alıyor galiba Sayın Meriç.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: (Gülüşmeler) Çok güzel bir olay hocam. Çok güzel bir olay Genelde toplumda buradaki kitle dışına çıktığımızda toplumda yok maalesef. Yani kastettiğim olay genelde bedavacı yaşamaya alışmış bir toplum halindeyiz. Bunu oranlarda görebiliyoruz. Vergi yükünün bugüne kadar arttırılamamasını da görebiliyoruz. Enflasyonun nedeni diyoruz bütçe açıkları, bütçe açıklarının nedeni vergi gelirleri arttıramıyoruz. Ama yıllardır, işte demin Tülay Arın Hocam da belirtti, aynı şeyleri defalarca burada sadece tekrar etmekten öteye geçemiyoruz. Deminki giriş konuşmamda da bahsettim, üzücü olan da burada birçok bürokratın olmasına rağmen, belirli alanda söz sahibi olan bakanların olmasına rağmen bunlann göz önüne alınmaması. Yani maalesef sanki biz burada tartışıyoruz, işte kitabı çıkarıyoruz, ve kitaptan da bir dahaki sempozyum için faydalanacak tebliğde kullanabileceğimiz bir takım bilgilere ulaşıyoruz. Ama esas mekanizmanın siyasi ve idari mekanizma maalesef sürekli olarak bunları erteliyor. Tabi, Şerafettin Hocamın dediği vergi yükü olayı aslında bütçe dışındaki vergi yükü çok yüksek. İşte vakıflar, yani bütçe içerisine bunu alamıyoruz. Kim kullanıyor? İşte bizim üniversite vakıflarımız var, üniversite vakıflarının çok büyük oranda gelirleri var. Ve denetimin dernekler var, bizim fakültemizin derneği var. Denetimi dernekler kanununa tabi yani yük nereye yansımıyor? Harcamaya yansıtamıyoruz yükü. Dediğiniz şekliyle gerçekten de ehliyet

alırken, ruhsat alırken. Biz öğrenci başına bu sene 25 Milyon aldık. Bir tane eline dosya verdik, 25 Milyon. Nedir? Bağış. 3 Milyon dernek aldı, oldu 28 Milyon. Bunlar harcamaya yansımıyor. Nereye gittiğini bilemiyoruz bunların. Konsolide bütçe itibariyle bunlar dışarıda. Yoksa gerçekten de belirli kesim üzerindeki vergi yükü çok yüksek. Bunu devamlı şekilde belirtiyoruz. İşte bahsettiğim ücretli kesim, işveren kesimi ama diğer tarafta da çok büyük bir kesim maalesef hiçbir kamu yüküne katlanmadan yaşıyor. Buna vergi, elektrik, su, aklınıza ne gelirse kayıtsız bir hayat içerisinde devam ediyor. Problem de burada yoksa, verenler yönüyle herhangi bir şey dediğimiz yok. Sayın hocam, teşekkür ederim.

M. Akif HAMZAÇEBÎ (Başkan): Teşekkürler Sayın Meriç. Son soru sahibi benim. Ben de müsaade ederseniz sorularımı cevaplayayım. Bana sorulmadı ama bu konsolidasyon konusuna müsaade ederseniz ben de girmek istiyorum. Hem Sayın İyidiker hem Sayın Meriç konsolidasyona değindiler. Sayın Berksoy'da bana göre bir katkıda bulundu yani, Türkiye'nin konsolidasyon olmaksızın da alternatifleri vardır. Bunu buradaki topluluğun bilgisine sundu. Ben farklı algılamadım Sayın Berksoy'un görüşünü. Konsolidasyon esas itibariyle bir sonuçtur yani bir çözüm değil yani çözümsüzlük noktasına gelirsiniz konsolidasyonu ilan edersiniz. Stiglitz'in "Küreselleşme" kitabına bakarsanız, okuyan çok arkadaş vardır. Orada Rusya'da konsolidasyonun iyi sonuç verdiğini yazar. Ama, Türkiye'de konsolidasyon iyi sonuç verir mi? Türkiye'nin konsolidasyon dışında, konsolidasyon alternatif değil tekrar söyleyeyim, çok başka çözümleri vardır. Yani Türkiye o noktada değildir. Konsolidasyon hakikaten bizim ekonomimizde ne kadar iyi sonuç verir, bunu iyi tartmak gerekir. Sonuçta reel kesimi belki daha olumsuz etkileyecek sonuçlar yaratabilir. Konsolidasyonsuz çözümler vardır diyorum ben de.

Sayın Karakaş'ın dolaylı vergilerin gelir dağılımını bozduğu yönünde ciddi bir ampirik araştırma var mıdır şeklinde bir sorusu vardı. Bunu şöyle yanıtlayacağım; Öncelikle dolaylı vergiler kötü vergiler değildir, onu ifade edeyim ve genel eğilim de, gelişmiş ülkelerdeki genel eğilim de dolaylı vergilerin bütçe gelirleri içerisindeki payının artması yönündedir. Özellikle KDV oranlarını incelersek dolaylı vergilerin, özellikle genel tüketim vergilerinin vergi gelirleri içerisindeki payına bakarsak, bu ülkelerde o payın giderek yükseldiğini görürüz. Ancak hiçbir ülkede, Türkiye gibi bir orana ulaşma söz konusu değil. Türkiye'de 1990'ların başında yüzde 50-50 olan dolaylı-dolaysız vergi ayırımının özellikle istikrar programı uygulamasından bu yana giderek daha yükseldiğini, 2003 yılında da yüzde 66'ya, bir defalık vergileri hariç tutarsak 70'e çıktığını görüyoruz. Dolaylı vergilerin gelir dağılımını bozduğu yönünde görüşler var. Ama, dolaylı vergilerin İyi olduğunu, işte sermayeyi ürkütmediği, efendim sonuçta refaha, büyümeye katkısı olduğu yönünde görüşler de var. Ama yüzde 60'larda 70'lerde seyreden bir dolaylı-dolaysız vergi ayırımında dolaylı vergi payının Türkiye'de gelir dağılımını bozduğu kanaatindeyim ben. Her iki yönlü araştırmalar, görüşler de var Sayın Karakaş.

Sayın Meriç vergiden çok söz etti. Ben de eski bir bürokrat ve eski bir maliyeci olarak müsaade ederseniz o konuda görüşlerimi sunmak istiyorum. Türkiye'de vergi yükü, Türkiye'de az vergi toplanmıyor, onu söyleyeyim. Yüzde 27'dir. Türkiye'de toplanan vergi gelirinin GSMH'ya oranı yüzde 27'dir. Sosyal güvenlik primlerini hariç tutuyorum. O primlerle işte 5 küsurdur, 33'lere, yüzde 33'lere gelir. Yüzde 27'Hk oran Türkiye şartlarında çok

önemli bir orandır. Efektif yük daha da yüksektir. Tarım sektörünün büyüklüğünü dikkate alırsak, OECD ülkeleri içerisinde tarım sektörünün ekonomide en yüksek paya sahip olduğu ülkeyiz. Yüzde 13, GSMH'ye payı. İşgücünün tarımdaki istihdam payı da yüzde 35'tir. Bu büyüklükte bir ekonomi yok tarımın büyük paya sahip olduğu. Tarım her ülkede zor vergilenir. Vergileme güçlüğü vardır. KOBİ'lerin büyüklüğü, aile işletmelerinin büyüklüğünü dikkate alırsak, efektif yük çok daha yukarıda teşekkül ediyor. Sadece tarım sektörünü hariç tuttuğumuzda ulaştığımız oran yüzde 31-32'lere geliyor vergi yükü oranı. OECD ortalaması da yüzde 29'a geliyor. OECD 30 üyeli bir ülke. Amerika'dan Japonya'ya, Kore'ye kadar çok geniş bir yelpazede bir çok ülke var. Kuzey ülkelerini, Kuzey Avrupa Ülkelerini hariç tutarsak, bizim yükümüz, birçok Akdeniz ülkesinden, Amerika'dan çok daha yüksek gerçekte yüzde 27. Bu çok dar bir tabandan alınmaktadır. Türkiye'nin çözmesi gereken sorun budur. Dolaylı vergilere yüklenerek sorunu çözmek mümkün değil. 2000'e girerken KDV oranı yüzde 15'ti. Şimdi yüzde 18. KDV'de yüzde 20 oranında artış var. Diger ülkelerde de KDV'nin bütçe içindeki payı yükseliyor. Bizdeki kadar yüksek değil ama o ülkelerde gelir ve kurumlar vergilerinin özellikle GSMH'ya olan oranlarını dikkate alırsak o oranlarla Türkiye'deki oran arasında çok büyük fark olduğunu, bizdeki oranın daha düşük olduğunu görüyoruz. Ücretlilerin vergi yükü yüksek diyoruz. Ücretlilerin satın alma gücü problemi vardır. Ücretlilerin ücretleri düşük Türkiye'de. Ücretliler milli gelirden çok az pay alıyorlar. Ama ücretlilerin vergi yükü yıllar içinde düşmüştür. Bunu söyleyeyim. Yani doğru bilgilerle tartışmak gerekir. 1990'larm başında gelir vergisi içerisindeki payı yüzde 55 iken, şu anda ücretlilerin gelir vergisi içerisindeki payı, şu anda demeyeyim, yani 2001-2002 rakamları yüzde 42-43 civarındadır. Gelir vergisi içindeki payı dışında ücretlilerin ödediği verginin toplam vergi gelirlerine payına da baksanız, GSMH'ya olan oranına da baksanız orada bir düşüş olduğunu görürüz. Ama bu ücretlilerin durumunun iyi olduğunu göstermez. Tam tersine ücretlilerin milli gelirden yeterince pay almadığı ve hatta Türkiye'nin sık sık yaşadığı ekonomik krizlerden hemen ertesi yılda, büyümeye geçtiği yıllarda hep ücretlilerin yaptığı fedakarlıkla o büyümenin sağlandığını çok net bir şekilde görürüz. Vergi yanında sosyal güvenlik primine bakarsak, sosyal güvenlik priminde de tam tersi bir durumdayız. Vergide yüzde 27 diyorum, sosyal güvenlik primlerinde de OECD ortalaması yüzde 10'dur. GSMH'ya olan oranı bizde yüzde 5,7 yüzde 6 civarındadır. Ama sosyal güvenlik oranları, prim oranlarında da OECD'nin ilk 7 ülkesindeyiz. Toplam prim tahsilatında da 30 ülke içerisinde 24. sıradayız. Evet, bu vesileyle biraz ben de vergide konuşmuş oldum, kusura bakmayın. Herhalde oturum bitti tahmin ediyorum. Başka sorular, katkılar yok. Evet, çok teşekkür ediyorum, burada bitiriyorum.

13 MAYIS 2003

VII. Oturum

OTURUM BAŞKANI: Nuri ALAN
(T.C.Danıştay Başkanı)

"Türkiye'de İç Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri: 1990-2002"
Yrd.Doç.Dr.Sezai TEMELLİ
(İstanbul Üniversitesi, S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü)

Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma"
Yrd.Doç.Dr.Mehmet ŞAHİN
(Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF Maliye Bölümü)

"Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci 1980-2000"
Arş.Gör.Dr.Ayşegıil Yakar ÖNAL
(İstanbul Üniversitesi, S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü)

Tartışma

Nuri ALAN (Başkan): Hepinizi saygıyla selamlıyor ve sempozyumun son oturumunu açıyorum. Geçen sene olduğu gibi bu sene de beni davet ettiğiniz ve bu oturumda da görevlendirdiğiniz için hepinize ve özellikle organizasyonu yapan Marmara Üniversitesi'ne teşekkür ediyorum ve bunu bir onur olarak kabul ediyorum. 18 yıldan bu yana kesilmeden sürdürdüğünüz bu sempozyumları büyük bir başarı olarak nitelendiriyorum. Mutlaka akademisyenler bu birikimden yararlanıyorlar. Ancak dileğimiz uygulamacıların da kamu idarelerinde bu değerli kaynağı değerlendirmeleridir. Bu son oturumda, her oturumda olduğu gibi sona kalmanın dezavantajlarını birlikte gidermeye çalışacağız. Ben onun için değerli konuşmacılarla da daha önce konuştuk, konuşmaları 15 dakika ile sınırlıyoruz. Ve mümkün mertebe yazılı metne bağlı olmadan ve özü kaybetmeden sözlü olarak açıklamada bulunacağız. Oturumların dinamik bölümünü teşkil eden soru ve katkı kısmında sorulan alacağız. Ondan sonra arkadaşlarımız eğer zaman kalır ise 15 dakikalık zaman içerisinde açıklayamadıkları görüşlerini bildirecekler ve bugünkü davete zamanında yetişebilmek için 18:45'te de oturumu kapatacağız. Çünkü, oturumda söylenenleri tamamlayabilmek kadar bu camianın zamanında davete yetişebilmesinin de önemli olduğunu düşünüyorum. Elimizdeki programa göre ilk söz Yrd.Doç.Dr.Sezai Temelli'nin. "Türkiye'de İç Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri (1990-2002)" başlıklı bildirisini sunacak. Buyurun efendim.

Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli: Teşekkür ederim. Herkesi saygıyla selamlıyorum.

TÜRKİYE'DE BORÇLANMA-YOKSULLUK DİNAMİKLERİ: 1990-2002
(Kamusal Yoksulluk Endeksi Denemesi)

Sezai TEMELLİ*

A. Giriş

Yoksulluk dinamikleri üzerine yazmak aslında oldukça zor. Kategorik olarak sadece ekonomik bir alan içine sıkıştırılmış bir yoksulluk yaklaşımına bağlı kalarak yoksulluğu tanımlamak, bu tanımdan hareketle yoksulluk - toplum ilişkilerini belirlemek ve bunun sonucunda ekonomik değişkenler aracılığıyla yoksullukla mücadele için gerekli açılımlara ulaşmak en çok kullanılan yöntem olmakla birlikte, bu yöntemin yetersizliği özellikle son dönemde yapılan bir çok araştırmada kendisini fazlasıyla hissettirmektedir. Yoksulluk - ekonomi ilişkisinde gelir dağılımı eksenli bir yaklaşım ön plana çıkmakta, gelir dağılımı sorunsalının ekonomik kaynakların en iyi kullanımına bağlı olarak ikincil bir belirlenime sahip olması, ekonomi içinde üretilecek bir çözümü de kaynak dağılımı sorunsalına bağımlı kılmaktadır. Kamusal alan içinde toplumsal bir unsur olarak belirlenen "yoksul", sistem / zaman boyutuyla ilinüli bir olgu olma özelliğini korurken, dışarıdan tanımlama, yoksulluk olgusuyla belirlenmiş unsurun içeriden tanımıyla çatışmacı bir süreç sergilemektedir. Özellikle, yoksulluk üzerine alışılagelmiş istatistik yöntemlerin dışında gerçekleştirilen çalışmalarda, içeriden tanımlama, özne - toplum ilişkisinde ekonomik açılımların uzağında bir noktada belirginIeşmektedir.(Erdogan, 2002, S19)[1].

Bu çalışma kapsamında yoksulluk üzerine konuşurken, ekonomik değişkenleri kullanmaya devam etmekle birlikte, en azından arka planda sadece ekonomik kriterin tek hakim öğe olmadığı varsayımı saklı tutulmuştur. Bu her şeyden önce, toplumsal değişkenlerin karşılıklı ilişkilerinin tanımlanmasında giderek yaygınlaşan ekonomik indirgemeciliğe karşı, toplumsal yeniden üretim/yapılanım sürecinde farklı yaklaşımların olduğunu kabul etmek anlamını taşımaktadır, ayrıca, bu belli bir zorunluluğun sonucu olarak da karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, toplumsal yapının değişimi ve bu değişimle birlikte yeniden şekillenen süreçte egemen faktör olarak sermaye birikim rejiminin kendini yeniden üreten dinamiği öncül bir değerleme aracı olarak kendini gösterse de, toplumun tüm değişkenlerinin bu değişime karşı ve kendi içinde ürettiği refleksler birikim rejiminin dinamiğinin ötesinde toplumsal birikimle de ilintilidir ve burada ortaya çıkan İlişkiler yumağı tek tipleşmiş bir düzenek oluşturmamaktadır.

* 1.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

* *"yoksulluk* sıkıntıdır, sıfemrt *çekmektir..."* bir araştırmada yoksul insanın kendisini tanımlaması sorulduğunda alman yanıt. Araştırmayı gerçekleştirenler açısından en *zor* şeyin yoksullara yoksulluğu tanımlatmak olduğu söylenmekte. Yoksulluk kavramı yoksula dışarıdan verilen bir kavram, yoksul bu kavramla ne derece özdeş veya bu kavramın belirlediği anlam bütünlüğünü içsetleştirmiş, bu soruların yanıtını bulmak zor... (Erdoğan, N. 2002, (Ed.) Yoksulluk Halleri, De: ki yay, istanbul).

Çalışma, esas olarak bir deneme gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Toplumsal kararların belirleniminde siyaset / ekonomi düzleminin en görsel aracı olan bütçe kompozisyonu "yoksulluk" ile nasıl bir eksen oluşturmaktadır? Bu eksen birikim rejiminin dinamikleri ile ne kadar bağımlı gelişmektedir? Bu soruların yanıtları oldukça kapsamlı bir araştırmayı gerekli kılmakla birlikte, burada seçilmiş bazı göstergeler üzerinden bütçe - yoksulluk ilişkisi kurgulanmaya çalışılacaktır. 1990 sonrası bütçe uygulamalarının ekonomik bazda yoksulluk süreciyle ilişkisi nasıl gerçekleşmiştir? Yoksulluk yükü ağırlaşmış mıdır, yoksa tersine, bütçe uygulamalan sistemin yoksullaşma süreçleri üzerinde hafifletici rol mü oynamıştır? Yoksul olarak tanımlanan toplumsal unsurların refleksi nasıl gelişmiştir? Bu son soru bu çalışmanın ayrı bir araştırmayla desteklenmesini gerekli kılmaktadır ve bu nedenle burada İhmal edilmektedir. Çalışmada değişken olarak vergiler, birincil bütçe harcamaları, bütçe açığı, faiz ödemeleri, sosyal nitelikli harcamalar kullanılmış, konsolide bütçe harcamaları temelinde ve 1990 yılı bazında, Türkiye ekonomisinde yoksulluk sorunu ile bütçe arasındaki ilişkiye dayalı olarak bir yoksulluk endeksi oluşturulmaya çalışılmıştır.

B. Yoksullaşma Süreci \ Yoksulluk Görüntüleri

Yoksulluk tanımlamasının alanı her geçen gün genişlerken bu alanın içine giren unsurların dar bir tanımlama ile ifade edilmeleri güçtür. Yoksulluk dinamiktir, toplumsal unsurların bir çoğunda yaşanan bir yoksullaşma süreci olarak kendini yeniden tanımlamaktadır. Dünya sistemine bir bütün olarak baktığımızda, yoksul alanların kaba çizgilerle ayrıldığı alanlar görebiliriz. Güney Kuzeye, Çevre Merkeze, Kır Kente göre daha yoksuldur.(Chossudovsky, s.47). Alışılagelmiş gelir dağılımı kategorileri içinde de alt sınıflar doğal olarak üst sınıflara göre daha yoksuldur (Sönmez, 2001, s. 17 ve Sönmez, 2002, s.15)[2]. Bu tasnif yaşadığımız dünya da ne derece anlamlı, tartışılır. Yoksul / varsıl ayrımı yaşam alanları üzerinden yapılabilir olmaktan giderek uzaklaşmakta, yoksulluk, kamusal alan içinde bir çokluk olarak ortaklaşa alanın ortak paydasını oluşturan ve her yerde oluşan bir gelişimin adı olmaktadır. Bu gelişim küreselleşme dediğimiz birikim rejiminin toplumsal izdüşümünden kaynaklanmaktadır (Şenses, s.320). Küreselleşme süreci en yatın haliyle sermayenin uluslararası dolaşım sürecindeki serbestisi ile açıklamasını bulurken, bu süreç kamusal alan ilişkilerini piyasa egemen belirlenim düzeyine çekmiş, toplumsal alan ve devlet piyasa dinamiklerine giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir (Şenses, s.204). Piyasa dinamiklerinin eşitsizlik yaratıcı öğelerinin giderek toplumsal alanda daha fazla hissedilir olması yoksulluk sorununu bu dönemde toplumsal tartışma konularının ilk sırasına taşımıştır.

^ Dünya nüfusunun % 56'sını barındıran düşük gelirli ülkelerin dünya gelirinden aldığı pay % 4,9'dur. Orta gelirli ülkelerde ise bu oran sırasıyla % 22,2 ve % 12,2'dir. Zengin ülkelerdeki orana baktığımızda, bu ülkelerin tümü gelişmiş kuzey (ilkeleridir, dünya nüfusunun % 14,8'ini barındırmalarına karşılık, dünya gelirinin % 78'5'ini almaktadır. Yine aynı süreç içinde borçlara baktığımızda, küresel borçlanmada düşük ve orta gelirli ülkelerin 1970'lerde toplam borcu 62 milyar dolarken, günümüzde bu borç miktarı 2 trilyon doları asmış durumdadır. (Chossudovsky, s.54). Türkiye ekonomisine baktığımızda da aynı türden gelişimleri görmek mümkün. 1990 yılında Türkiye'nin toplam dış borcu 49 milyar dolarken, günümüzde bu rakam 100 milyar doların üzerine çıkmıştır ve GSMH'ya olan oranı % 60 civarındadır. 1999 yılı verilerine göre Türkiye dünyanın en borçlu 8. ülkesi konumundadır. (Sönmez, 2001, s. 113).

Küreselleşme öncesi dönemin yoksulluk tanımlarının bu dönemin tanımlarından farklı bir kategorik belirlenime sahip olduğunu görmekteyiz. Sosyal devlet sürecinde piyasa - toplum ilişkisinin dayandığı uzlaşı zemininde, devletin sermaye birikim rejimiyle olan içkin ilişkisi, yoksulluk azaltıcı bir iktisadi politika şeklinde karşımıza çıkmıştır. Bu dönemin yeniden üretim koşullarına uygun bir yapılanmadır. Özellikle, pazar sorunsalının ulus sınırlaması altında çözümüne dayalı modelin iç pazara olan gereksinimi, iç pazarın kitle profilinin gelişime muhtaç dinamiği, yoksullukla mücadelede önemli bir etken olarak kendini göstermiştir. Toplumsal masraflar veya sosyal harcamalar, hangi tanımlamayı alırsak alalım, işlevsel olarak piyasa - toplum ilişkisinde oynadığı rol, bir yanıyla ekonomik gelişimin sağlanmasında etkiliyken, diğer taraftan toplumsal yapının sosyalizasyonunu ve buna bağlı olarak da toplumsal hakların sağlanmasıyla ilintili olarak yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olmuştur/Bu dönemin yoksul, yoksulluk türü kavramlarının dayandığı profil, toplumsal alanda mağdur olandır, ama bu mağduriyet sistem dışı etkenlere bağlı olarak ortaya çıkan bir ilişkiyle açıklanmakta, toplum tarafından da böyle algılanmaktadır. Sosyal devlet tanımlamasıyla anılan birikim rejimi kamusal alanı bütüncül bir eklemlenmeyle belirlemekte, eklemlenen alanlar arasında çatışmacı bir yapı sergilenmemektedir. Dışlamanın olmadığı, dışarıda kalanın İse iradi bir davranış sergilediği kabul edilirse, sistem unsurları arasında barışık ilişkileri yaratıcı bir rol oynamıştır veya bu yönde gelişmiştir diyebiliriz.

/

Küreselleşme dönemi barışık ilişkilerin yerini, bakışık olmayan alanlara terk etmesiyle yeni bir hegemonya ilişkisini karşımıza çıkarmıştır. Burada asli hegemonya piyasadır ve devletin sosyal vasfı bu süreçte bir yok alana hitap etmektedir. Yok alan toplum - piyasa ilişkisine dayalı olarak geliştirilmeye çalışılan kamusal alandır ve bu alan yerini yeni kamusa! alana bırakırken, toplumsal unsurların özellikle haklar konusunda var olan düzenlemelerden yoksun kalması yoksulluk tanımlamasını da değişime uğratmıştır (Hardt ve Negri, 2000, s.168). Yoksulluk iradi bir olgu olmaktan sıyrılıp, kamusal alanın hegemonik ilişkileri içinde yer alamayan toplumsal unsurların karşılaştığı bir süreci anlatmaktadır. Piyasanın değerleme süreci dışarıda bırakmayı hızlandırırken, devletin sosyal fonksiyonunu terk etmesi, dışarıda kalanların "sosyal" kazanımlarını giderek azaltmıştır. Bu süreç devam etmektedir. Sosyal devlet uygulamalarının birikim rejimi üzerinde yaratacağı maliyet, küreselleşme dönemi yeniden üretim sürecinde kendine yer bulamamıştır. "Post" döneminin hem üretim organizasyonu, hem pazara ilişkin uygulamaları, hem ulus devlet dışı belirlenim şemaları itibariyle yarattığı dönüşüm, teknolojinin tüm gelişmişliğine karşılık, kamusal alanda yoksulluğu artırıcı bir görüntü sergilemiştir. Post dönemde neo-liberal iktisat politikaları Keynesyen iktisat politikalarının yerini alırken, sistemin dönüşümü beraberinde toplumsal unsurların da yeniden belirlenimine neden olmuştur. Bu unsurların içinde çokluk olarak yoksullar ön plandadır ve ortaya çıkan yoksulluk görüntülerinde çocuklar, kadınlar, işsizler başta olmak üzere bir çok toplumsal unsur kategorik bir sınıfsal tanımın dışında, ortak paydada buluşmaktadır (Hardt ve Negri, 2003, s.53).

Dönemin popüler konusunu oluşturan yoksulluk, çeşitli endeksleme yöntemleriyle ölçümlemeye tabi tutulurken, mutlak ve nispi yoksulluk sınırlarının belirlenimi önem kazanmış, sosyal bilimler alanında üzerinde en çok durulan konulardan biri olma özelliği

göstermiştir (İnsel, s.62 ve Şenses, s. 65)[3]. Tüm bu çalışmalar bireysel yoksulluk üzerinden hareket etmekte, yoksullukla mücadele yeni bir sosyal alan içinde çözümlenmeye çalışılmaktadır (Gürsel ve dig., s.176)[4]. Bu sosyal alan piyasa - devlet ilişkisini kesintiye uğratmaksızın, toplumsal alanın kendi iç yapısının yeniden düzenlenmesine yönelik olarak tasarlanmaktadır. Sosyal işlevli devlet bütçelerinin etkinsizligi vurgusu terk edilmeksizin, devletin mali disiplini konusu sürekli yinelenmekte, bu alanın dışında kalan paylaşım süreçleriyle yoksulluğa çözüm üretme üzerinde açılımlar sağlanmaya çalışılmaktadır. Piyasanın sürekli toplumsal alanın kaynaklarına yönelik aleyhte gelişimi ve bu gelişim sonucu yaratmış olduğu sosyal alandaki tahribat engellenmeksizin bir çözümün ortaya çıkması güç gözükürken, bunun yanı sıra devletin sosyal alanı boşaltması küreselleşmenin yaratmış olduğu yoksullaşma sürecini daha da hızlandırmaktadır (Adda, s. 163). Yoksullaşma üzerinde bu anlamıyla yeni bir yükün ortaya çıktığı bir gerçeklik olarak karşımızdadır.

Bu döneme görsel olarak baktığımızda, Dünya nüfusunun büyük çoğunluğunun hızla yoksul lastiğini, Dünya gelirinin daha da adaletsiz dağıldığını, işsizliğin hızla artığını görmekteyiz. Türkiye açısından da durum aynı paralellikte gelişim göstermektedir. Gelir dağılımı hızla bozulmakta, işsizlik artmakta, göç rakamları yükselmekte, yeni kent yoksulluğu dönemin en belirgin öznesi olmaktadır. Sokak çocukları, sokakta çalışan çocuklar, ucuz ve kaçak emek, esnek çalışma, taşeronlaştırma, özelleştirme gibi bir çok kavram incelendiğinde yoksulluğun tahribatı daha iyi gözlenebilmektedir (Alada ve dig., s.235). Bunların yanında sadece konsolide bütçenin içine baktığımızda bile, dolaylı vergilerin payının hızla yükselmesi, faiz ödemelerinin giderek ağırlık kazanması, sosyal nitelikteki harcamaların azalması toplumsal gereksinimlerin karşılanamamasınm yanı sıra var olan sosyal gelişimin de gerilediğini göstermektedir. Sosyalleşme dinamiği düşük olan Türkiye gibi ülkelerde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında gözlenen bu gelişmeler doğal olarak yoksulluğu ve yoksunluğu artırmaktadır.

C. Borçlanma Ekseninde Yoksulluk Vurgusu

"Borçların sürdürülebilirliği" ve buna bağlı istikrar politikaları dönemin en temel iktisadi sorunsalıdır. Borç eksenli ekonomik yapılanma, finansal piyasaların gelişiminde önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Reel piyasaların finansal piyasaların karlılık beklentilerine göre şekillendiği, devletin ekonomi politikalarının bu alanla finansal sistem üzerinden ilişkiye girmesi dönemin en belirgin dönüşüm araçlarından biridir (Elhvood, s.20). Türkiye ekonomisindeki dönüşümün belirginleştiği dönem 1990 sonrası olarak izlenebilir. Bu dönem borçlanma ve buna bağlı olarak yeniden yapılanan finansal sistemin ağırlığının giderek fazlasıyla hissedildiği dönemdir.

Mutlak yoksulluk sınırı günde 1 dolar olarak kabul edilirken, bu sınır kişinin günlük gereksinimlerini karşılamak İçin belirlenen alt sınır olarak tanımlanmaktadır. Nispi yoksulluk ölçütü ise her ülkenin gelir dağılımı çerçevesinde ele alınmakta meydan gelire göre belirlenen bir konuma karşılık gelmektedir.

^ Yoksulluk ölçüderine bakügımızda, yoksulluk oranı, yoksulluk açığı endeksi, Sen endeksi, Fostter-Greer-Thorbecke ölçütü, türünden tüm hesaplama yöntemlerinde ortaklaşa alanına yönelik yoksullukla ilintili değişkenlerin kullanılmadığını, yeniden dağılım sürecinde bireysel gelir kategorilerinden hareket edildiği görıı İmekted ir.

1990 yılında 57.180 milyar olan iç borç stoku 2002 yılı sonunda 149.869.691 milyara ulaşmıştır. İç borç stokundaki bu dramatik artış borçlanma sorununun ana konusunu oluşturmaktadır. Dönem boyunca özellikle iç borçlanmanın hızla artığını izlemekteyiz. Borçlanma / finansal sistem ilişkisinde hakim alan olarak iç borçlanma karşımıza çıkmakta, vade yapısı ve reel faizlerdeki gelişim borçlanmanın toplumsal maliyetini hızla yukarıya çekmektedir. İç borç stokunun GSMH'nın % 70'ine ulaşması, toplam borç stokunun ise GSMH'nın üzerine çıkması, mali derinliği olmayan, yüksek borçlanma maliyetleri söz konusu olan bir ekonomide ciddi sorunlar yaratmakta, borçların sürdürülebilirliği toplumsal kaynaklarla finanse edilmesine giderek daha fazla bağımlı hale gelmektedir. Faiz dışı fazla uygulamasının hakim konu haline gelmesi de bu nedene bağlı olarak gelişmekte, tüm hükümetlerin birincil ekonomik program aracı olmaktadır (Keyder ve Bozkurt, s.58).

2001 yılı-itibariyle net konsolide borç stokunun GSMH'ya oranı % 93,5'e çıkmıştır. 2002 yılı sonunda toplam borç stoku 149 milyar dolardır. Borcun % 62si iç borç, % 38'i dış borç niteliğindedir. İç borcun dövize endeksli kısmı % 20 dolayındayken, geri kalan kısmının reel faiz yükü % 25 civarında seyretmektedir ki, bu yapı, borçlanmada iç borç ve reel faiz ilişkisinin ekonomik belirlenimdeki önemini göstermektedir. Borçların sürdürülebilirliği kavramı referansını bu yapıdan alırken, iç borçlanmanın ancak bu reel faizlerle yinelenebilecegine vurgu yapmakta, iç borçlanmanın finansal sistem için oynadığı rol belirgin leşmektedir.

Borcun sürdürülebilirliği için gerekli faiz dışı fazla yaratma süreci bütçe kompozisyonunun belirleniminde ön plana geçmektedir. Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının yüksekliği bütçenin diğer alanlarının düzenlenmesinde etkili olurken, bütçe içindeki nispi ağırlığın dışında bu türden bir ilişkinin yarattığı ekonomik düzlem giderek daha fazla finansal sisteme bağımlı hale gelmektedir. Rant eksenli bir ekonomik yapılanma kaynakların etkin kullanımına engel teşkil etmesinin yanında, kaynakların toplumsal alandan finansal piyasalara aktarımına da neden olmaktadır. Bu sürecin yoksulluk görüntüleri her geçen gün artmaktadır. Bütçenin bu şekilde yapılanması, bütçeden Özellikle toplumsal hakların başında gelen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi birincil sosyal nitelikli harcamaların kısılmasına neden olurken, yüksek reel faize uyarlanmış bir ekonomide ortaya çıkan maliyet baskısı fakirleşmeyi de artırmaktadır. /

Borçlanma / bütçe kompozisyonu ekseninden hareketle gerçekleştirilen bu çalışma, bütçeden faizlere ayrılan payın getirmiş olduğu toplumsal maliyete vurgu yapmaktadır.

D. Kamusal Yoksulluk Endeksi Denemesi

Kamusal yoksulluk endeksi (kye) denemesi, adından da anlaşılacağı üzere bir deneme. Varsayımsal olarak dayandığı gerekçeler yaşanan gerçeklikle tutarlı olmakla birlikte, gerçekliğin hesaplara yansıması açısından ne derece başarılı bir çalışma olduğu tartışmaya açıktır. Temel varsayım yoksulluk endekslemesinde kamusal alanın katkısının olup olmadığı tartışmasına dayanmaktadır. Toplumsal alanın gereksinimlerinin karşılanıp karşılanmamasına, toplumsal alandan aktarılan kaynakların topluma geri dönüş oranına bağlı olarak, toplumun kamusal mal ve hizmetlerden ne derece faydalandığı, bu mal ve hizmetlerin zaman içindeki gelişimi, niteliği gibi bir çok ölçütün yanı sıra, toplumsal hakların

sağlanmasında birincil öneme sahip olan kamusal mal ve hizmet üretimi sadece yoksullukla ilintili değil, aynı zamanda yoksulluğun kalıcılaşmasında önemli bir faktör olan yoksunlukla da bağıntılıdır, kye endeksi hesaplaması bir çok açıdan geliştirilmeye muhtaç olmakla birlikte, bir ilişkinin belirginleşmesi açısından başlangıç kabul edilebilir.

Endeks **4** altdeğişkenin incelenmesi ve bunlann bileşke etkilerine bağlı olarak hesaplanmıştır. Endeks hesabında bir çok değişkenin ihmal edildiği gerçeğinin yanı sıra, ölçek değerinin belirlenmemiş olması da dikkat edilecek bir noktadır. Endeksin birincil amacı şu sorulara yanıt aramaktır: 1990 yılına göre konsolide bütçe kompozisyonu sonucunda toplumun göreli refahı ne yönde etkilenmiştir? Konsolide bütçe içindeki dağılım, kamusal alanda yoksulluğu artırıcı bir rol oynamış mıdır? Borçlanma sürecinin bütçe kompozisyonu üzerindeki etkisi ve buna bağlı olarak toplumsal alandaki gelişmeler arasında doğrusal bir korelasyonun olduğu varsayımına dayanarak 4 ölçüt üzerinden 1990 yılı bazında konsolide bütçe harcamalarının (kbh) nispi paylarına dayalı olarak hesaplamalar gerçekleştirilmiştir.

a. Konsolide Bütçe Gelirleri (kbg) / Birincil Bütçe Harcamaları (bbh) İlişkisi:
Tablo l'de kbg ve bbh'nın kbh'na oranları verilmektedir. Grafik l'de de oranların 1990 - 2003 arasındaki gelişimi gösterilmiştir, kbg toplumsal kaynakları, bbh ise toplumsal gereksinimlerin karşılanmasını gösterdiği varsayımından hareketle, toplumsal kaynakların ne kadarı toplumsal gereksinimlerin giderilmesi yönünde kullanılmıştır? İncelenen dönemde kbg bbh'dan büyüktür. Tablo 2'deki kbg/bbh oranı l'in üzerinde değer almıştır. En düşük değer 1997 yılına aittir. Dönem boyunca toplumsal kaynaklardan toplumsal mal ve hizmet üretimi dışına bir aktarım söz konusudur ve bu aktarım yoksullaşma üzerinde pozitif yönde baskı oluşturmaktadır.

b. Faiz Ödemeleri (fö) / Açık Maliyeti (açm) ilişkisi:
Tablo l'de fö ve açm'nin kbh'na oranı verilmiştir. Grafik 2 ilişkiyi görsel olarak sergilemektedir. Bütçe açığı yerine, bir dönem öncenin bütçe açığı rakamları % 5 reel faiz uygulaması ile açık maliyetine dönüştürülmüş, bunun fö ile karşılaştırılması gerçekleştirilerek açık maliyetinin üzerinde bir aktarımın olup olmadığı gözlenmeye çalışılmıştır. 1994 ve 1997 yılları dışında aktarımın açık maliyetinin üzerinde olduğu gözlenirken, bu iki yılda uygulanan politikaların etkileri burada görülmüştür. Tablo 2'de fö/açm oranı verilmiş, Tden büyük oranlarda açık maliyetinin üzerinde bir aktarımın yaşandığı, 1994 ve 1997 yıllarında ise tersine bir ilişki olduğu izlenmektedir. Kamu harcamalarının finansmanı için gerçekleştirilen borçlanmanın yaratmış olduğu maliyet, bu harcamaların toplumsal gereksinimlere yapmış olduğu katkıdan daha büyük bir oran sergilediği, bunun da yoksullaşma üzerinde baskı oluşturduğu varsayılmıştır.

c. Dolaylı Vergiler (dlv) / Dolaysız Vergiler (dsv) İlişkisi:
Tine Tablo l'de ve Grafik 3'te dlv ve dsv arasındaki ilişki sergilenmiştir. 1990, 1991 ve 1992 yılları dışında dlv'lerin dsv'den göreli olarak daha ağırlıklı olduğu görülmekte, bu üç yıl dışında Tablo 2'den de görüleceği üzere dlv/dsv oranı l'in üzerinde gerçekleşmektedir. Dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre daha adaletsiz bir niteliği olduğu, bu türden bir ilişkinin özellikle düşük gelirliler üzerinde yoksullaşma baskısını artıracağı varsayımından hareketle, bu hesaplama kye'ne dahil edilmiştir.

d. Diğer Birincil Bütçe Harcamaları (dbbh) / Sosyal Harcamalar (sh) İlişkisi:
Bir diğer ölçüt olarak bbh kompozisyonuna dikkat çekilmiştir, bbh içindeki sosyal nitelikli harcamaların gelişimindeki değişim nispi olarak artıyorsa, bunun toplumsal alanda yoksulluğu azaltıcı, tersi durumda ise artırıcı bir etkisi olduğu varsayılmıştır. Tablo 1, Grafik 4 ve Tablo 2 izlendiğinde bu aktarım sürecinin de yoksullaşmayı artırıcı bir gelişim gösterdiği izlenmektedir.

e. Hesap Yöntemi:
Değişkenlerin kbh olan oranları Tablo l'de görüldüğü gibi 1990 yılından başlayarak hesaplanmıştır. İlişki kurulan değişkenlerin birbirine olan oranları Tablo 2'de verilmektedir. Oranların payında yoksulluk artırıcı değişkenler yer alırken, paydalarda azaltıcı değişkenler bulunmaktadır. Tüm oranlar l'e bölünmüş ve Grafik 5'te toplu olarak gösterilmiştir. Aktarım söz konusu değilse oran bire eşit olacağından, katsayı bir olacak ve etki söz konusu olmayacaktır. Oran birden büyük ise, aktarım olumsuz yöndedir ve katsayı birden küçük olacak, bu da kamusal mal ve hizmetlerin negatif yönde etkilendiği varsayımından hareketle, toplumsal gereksinimlerin giderilmesinde bir olumsuz gelişmeyi gösterecektir. Bunun sonucunda da bireysel yoksullaşmanın dışında kamusal bir yoksulluk yükü söz konusu olacaktır. Tersi durumda, oran birden küçük ise, katsayı birden büyük olacak, toplumsal katkı artacak ve buna bağlı olarak da toplumsal açıdan yoksullaşmayı telafi edici bir bütçe uygulaması söz konusu olacaktır.

kye = 11990 P [(1/kbg/bbh) * (1/fö/açm) * (1/dlv/dsv) * (1/sh/dbbh)]

Bulunan katsayılar 1990 yılma göre endekslenmiş ve endeks değerlerinin bileşke kuvveti olan kye hesaplanmıştır. 1990 yılı 1 kabul edildiğinde, 2003 yılı endeks değeri 0,40'a gerilemiştir. 1992 ve 1994 yılları 1990'a göre olumlu pozisyon sergilerken, diğer yıllar negatif bir gelişim sergilemiş, 1995, 1996 en düşük endeks değerini vermiştir. Grafik 6'da kye endeksinin 1990 - 2003 arası değişimi gösterilmiştir.

Bir gösterge olarak kişi başına düşen konsolide bütçe harcamaları endeksi hesaplanmış, bu harcamalar kye ile çarpılarak Tablo 2'de sunulmuş. Grafik 7'de de çizimi verilmiştir. Kişi başına düşen kbh'nm endekse bağlı olarak nasıl bir gelişim gösterdiği, varsayımsal olarak yoksullaşmanın kamusal alandaki etkisi olarak kabul edilmiştir.

E. Sonuç Yerine
Hemen belirtmek gerekir ki çalışmanın bir çok eksiği söz konusudur, bir deneme gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Alışılagelmiş yoksulluk endeksleri dışında kamusal alanı ilgilendiren, ortaklaşa alanın yoksullukla ilişkisini sorgulayan bir deneme olarak yukarıdaki hesaplama gerçekleştirilmiştir. Bileşke bir değer olan kye değeri, bileşke biçiminde hesaplanırken mükerrerlik taşıyabilir. Açık maliyeti hesabı birikimli borçlanmayı, vade yapılarını dikkate almamış, % 5 gibi varsayımsal bir değerden hareket etmiştir. Endeks 1990 yılı baz alınarak oluşturulmuş, baz değerler yaratılmamıştır. Örneğin dlv/dsv oranında adaletli bir dağılım hangi baza göre olmalı sorusu yerine 1990 baz yılından hareket edilmişiir. Buna benzer bir çok eleştiriyi içinde barındırmakla birlikte, kye endeksi 1990 yılından bugüne yaşanan bütçe yapılanmasının toplumsal alana izdüşümü konusunda bir gösterge oluşturmaktadır.

Küreselleşme döneminin Türkiye ekonomisinde en belirgin yaşandığı 1990 sonrası kesitte, toplumsal alanın gereksinimlerinin giderilmesinde en önemli rol ve ağırlığa sahip konsolide bütçe kompozisyonu dönemin özelliğine göre belirlenmiştir. Bu dönemde sosyal amaçlı uygulamalar giderek ağırlığını kaybederken, dönemin hakim unsuru olan finansal piyasalar ve bu piyasalara yönelik sübvansiyon ağırlık kazanmıştır. Küreselleşme döneminin birikim rejimi dinamiği, sosyal devlet uygulamaları ekseninde bir dolaylı aktarım yerine, finansal piyasalar aracılığıyla doğrudan toplumsal kaynakların aktarımına gereksinim duymaktadır ve bu gereksinim toplumsal yeniden yapılanmayı ve de buna bağlı olarak bütçe veya devletin ekonomi programı üzerinde belirleyici olma özelliğini güçlendirmektedir. Bu sürecin dünya kapitalizminin önemli dönüşüm noktalarından biri olan 1970'ler krizinden bugüne borçlanma fenomeni üzerinden kurgusal olarak düzenlendiği gerçeği yadsınamaz. Borçlanma bir yanıyla finansal sistemin yeterli karlılık alanlarını oluştururken, diger yandan, sistemin toplumsal dönüşümü ekonomik dönüşümle uyumlaştırma manivelası olarak devletin ekonomi programlarını düzenleme aracı olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye ekonomisinde belirginleşen bu ilişkilerin 1990 sonrası finansal serbesti uygulamalarıyla ön plana çıktığı, buna bağlı olarak tüm ekonomik yapılanmaların sistemin çekirdeğini oluşturan finansal piyasaların "istikrarına" endekslendigi izlenmektedir.

Finansal piyasaların istikrarı, borçların sürdürülebilirliği üzerinden kurgulandığı zaman bir çok açıdan işlevsel bir araç sağlanmış olmaktadır. Örneğin, böyle bir yapı özellikle uluslararası sermaye hareketlerinin dolaşımı önünde olası handikapları temizlemektedir. Diğer yandan, finansal piyasa istikrarına endekslenmiş bir yapı diğer alanların istikrar yapılanmalarını ihmal edilebilir bir anlayışa mahkum edebilmekte, toplumsal oydaşmayı ekonomi dışında, yapay olarak ekonomiden bağımsız bir siyaset alanına kaydırmayı başarabilmektedir. Bir diğer önemli gelişim ise, kamusal alan devlet ilişkilerinin piyasa ekseninde belirlenimin sağlanmış olmasıdır.

Borçlanma, borçların sürdürülebilirliği, finansal piyasaların istikran devletin mali disiplini konularını birlikte ele aldığımızda, bu gelişim küreselleşme sürecinin sermaye birikim rejimiyle tutarlı bir görüntü sergilemekte, diğer taraftan bu sürecin toplumsal alanda izdüşümü olan yoksullaşma sürecinin de hızlanarak geliştiği görülmektedir. Vergili finansmanın tercih edilmediği, edilse bile dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı, dolayısıyla gelir dağılımında adalet sağlayıcı önemli bir mekanizmanın ihmal edildiği bir yaklaşım, kamu harcamalarının sosyal niteliğinin de giderek yıpranmasıyla birlikte toplumsal alanda ciddi tahribatların oluşmasını sağlamıştır. Gerçekleştirilmeye çalışılan kamusal yoksulluk endeksi bu gelişmenin bir göstergesi olma amacını taşımaktadır. Çalışmanın başından beri yinelenen eksikliklere rağmen, çalışma bir gerçekliğin, eleştirileri kendi içinde saklı tutmakla birlikte, hesaplanması olarak okunabilir.

Sonuç olarak, borçlanmanın sürdürülebilirliğine dayalı bir ekonomi tasarımı arka planda bütçe kompozisyonunu belirlemiş, bu belirlenim toplumsal alanda orta ve düşük gelirliler üzerinde yoksullaşma baskısını artırmıştır. Bunun aracı olarak çalışma içinde incelenen değişkenlerin etkileri bu savı doğrular niteliktedir. Dolaylı vergilerin nispi payının artması, bütçe açığının aşırı maliyetli şekilde finanse edilmesi, birincil bütçe harcamalarının giderek azalması ve hatta konsolide bütçe gelirlerinin gerisine düşmesi, sosyal harca-

maların kısıtlanması ve bütçe tasarrufu konusunda öncelikli araca dönüşmesi hesaplamalarda görülmektedir.

Tablo **1.** *

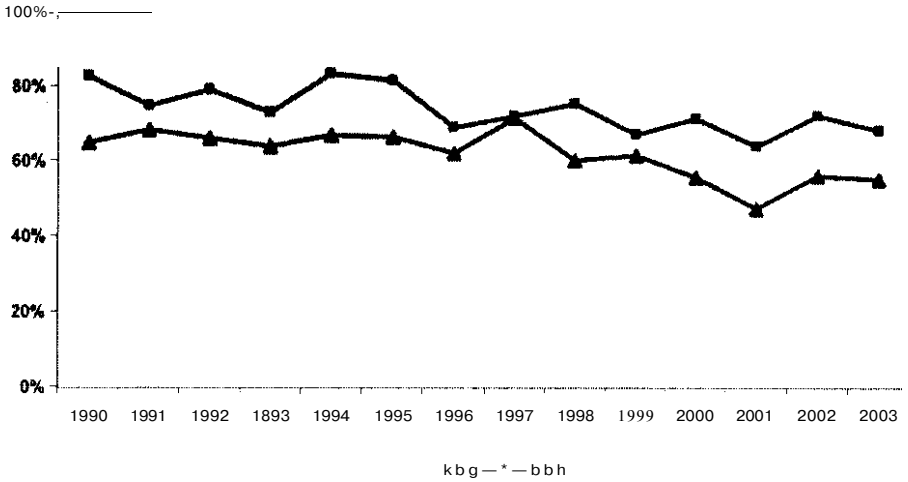
Yıllar	kbg/ kbh	bbh/ kbh	fö/ kbh	açm/ kbh	dlv/ kbh	dsv/ kbh	sh/ kbh	dbbh/ kbh
1990	82,76%	64,90%	35,10%	16,58%	31,81%	34,61%	25,25%	39,64%
1991	74,84%	68,07%	31,93%	14,43%	28,36%	31,04%	22,69%	45,38%
1992	79,00%	66,18%	33,82%	24,31%	31,15%	31,67%	25,93%	40,25%
1993	72,86%	64,07%	35,93%	15,98%	27,72%	26,17%	21,95%	42,12%
1994	83,29%	66,95%	33,05%	37,92%	33,69%	31,44%	18,02%	48,93%
1995	81,73%	66,59%	33,41%	14,71%	37,27%	25,62%	13,98%	52,60%
1996	69,22%	62,15%	37,85%	15,06%	34,38%	22,35%	12,02%	50,12%
1997	72,23%	71,70%	28,30%	29,58%	34,95%	24,00%	12,01%	59,70%
1998	75,64%	60,44%	39,56%	22,48%	31,55%	27,56%	13,76%	46,69%
1999	67,41%	61,83%	38,17%	22,49%	28,79%	23,91%	12,89%	48,94%
2000	71,60%	56,24%	43,76%	27,82%	33,52%	23,23%	12,39%	43,85%
2001	64,30%	47,98%	52,02%	32,19%	30,37%	20,62%	9,46%	38,51%
2002	72,52%	56,36%	43,64%	37,34%	40,35%	20,46%	13,87%	42,50%
2003	68,60%	55,45%	44,55%	22,38%	39,15%	19,36%	18,88%	36,57%

Tablo 2.

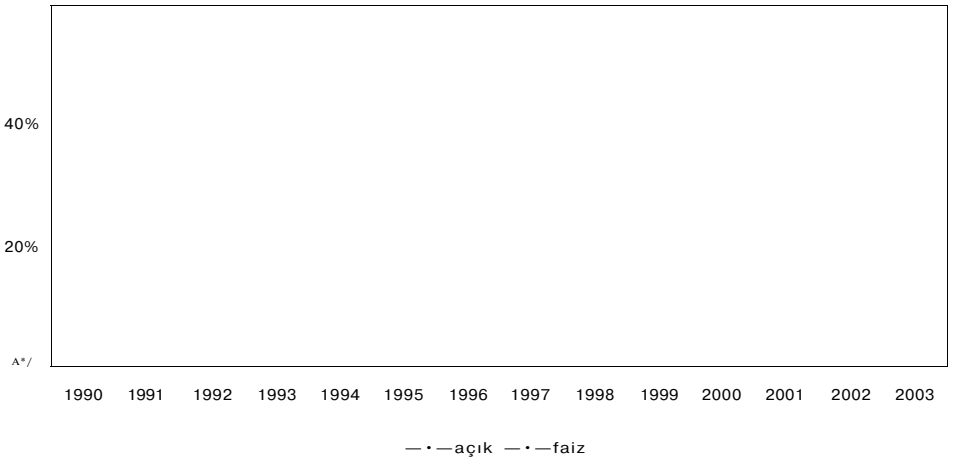
Yıllar	kbg/ bbh	fü/ açm	dlv/ dsv	dbbh/ sh	kye	kb kbh end.	kye*kb kbh end.
1990	1,28	2,12	0,92	1,57	1,00	100	100
!991	1,10	2,21	0,91	2,00	0,87	190	164
1992	1,19	1,39	0,98	1,55	1,52	317	482
1993	1,H	2,25	1,06	1,92	0,74	678	501
1994	1,24	0,87	1,07	2,72	1,22	1225	1493
1995	1,23	2,27	1,45	3,76	0,25	2301	580
1996	1,11	2,51	1,54	4,17	0,21	5188	1111
1997	1,01	0,96	1,46	4,97	0,55	8067	4448
1998	1,25	1,76	1,14	3,39	0,45	19024	8552
1999	1,09	1,70	1,20	3,80	0,45	34298	15584
2000	1,27	1,57	1,44	3,54	0,38	58413	21962
2001	1,34	1,62	1,47	4,07	0,30	95382	28243
2002	1,29	1,17	1,97	3,06	0,42	117925	49890
2003	1,24	1,99	2,02	1,94	0,40	173698	69275

[e>] Kaynak: labio 1 ve 2'deki Utnı hesaplamalar www.hazine.gov.tr ve www.maliye.gov.lr sayfalarından elde edilen vcı ıkı üzerinden gerçekleşmiştir.

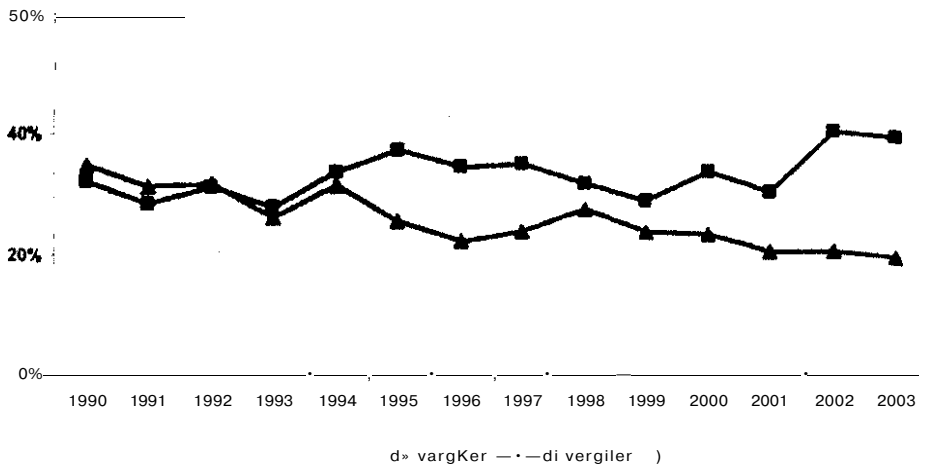
Grafik 1.



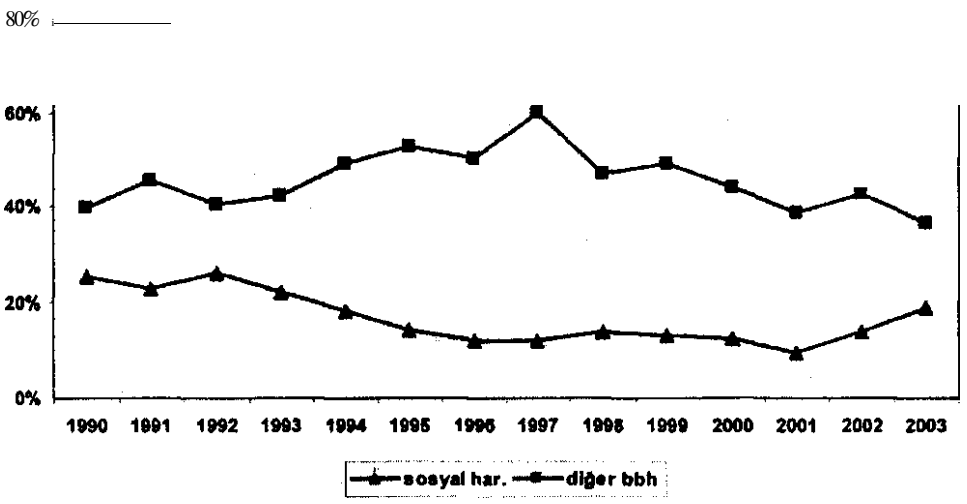
Grafik 2.



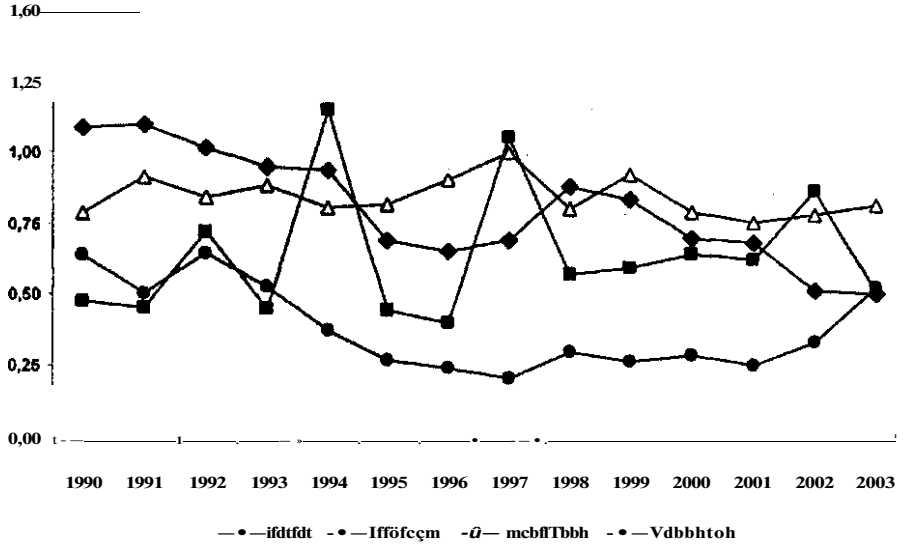
Grafik 3.



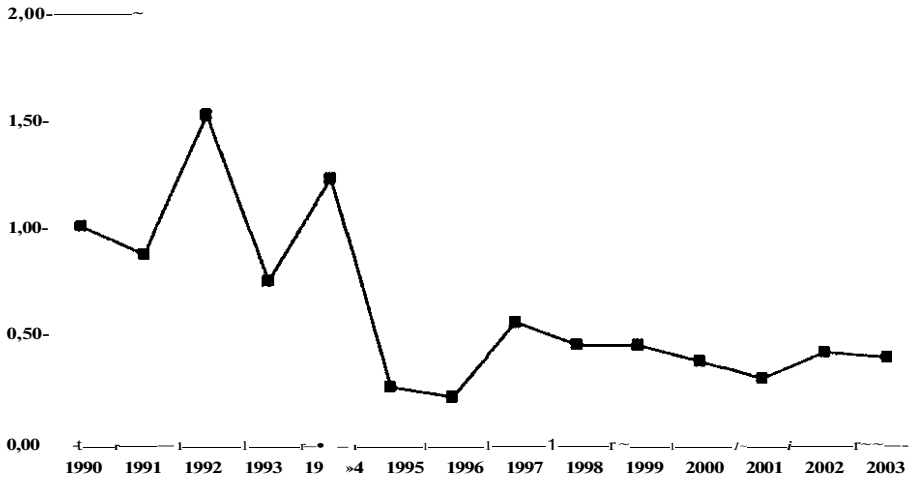
Grafik 4.

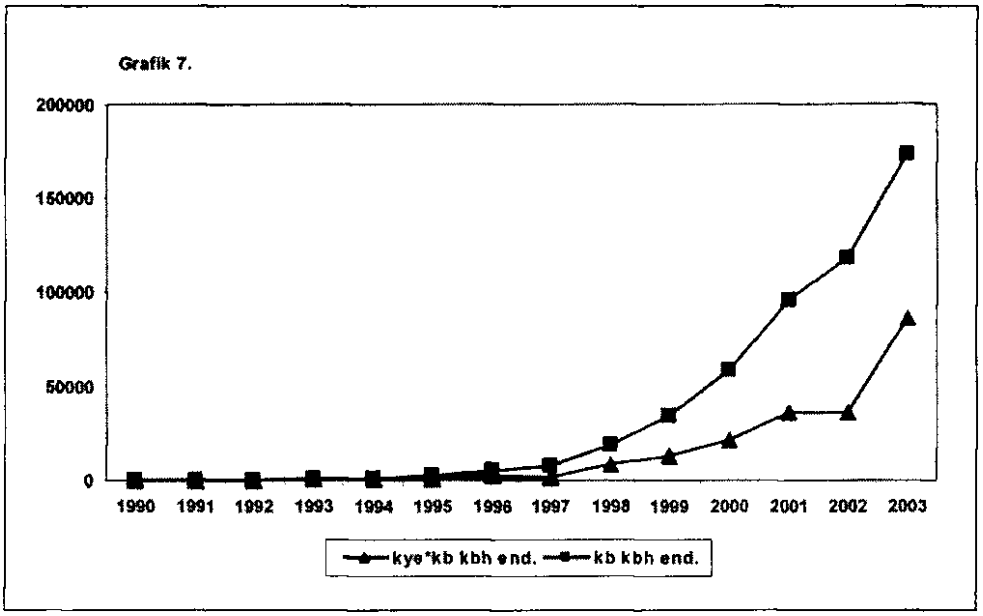


Grafik S.



Graftk 8.





KAYNAKÇA

* Adda, J., 2002, **Ekonominin Küreselleşmesi,** İletişim yay.. İstanbul.
* Alada, A., Sayıta, S. Ve temelli, S., 2002, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Şiddet Bağlamında Sokak Çocukları", **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları** içinde, Ed: Özdek, Y., Todaic yay., Ankara.
* Chossudovsky, M.. 1999, **Yoksulluğun Küreselleşmesi,** Çivi Yazılan yay, İstanbul.
* CIKvood, W. 2002, **Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu,** Metis yay. istanbul.
* Erdoğan, N. (ed.), 2002, **Yoksulluk Halleri,** De:ki yay, İstanbul.
* Gürsel, S., Levent, H. Ve Selim, R., 2000, **Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk,** TÜSİAD yay, İstanbul.
* Hardı, M. Ve Negri, A., 2001, **İmparatorluk,** Ayrıntı yay., İstanbul.
* Hardt, VI. Ve Negri, A., 2003, **Dionysos'un Emeği,** İletişim yay., istanbul.
* Insel. A.. 2001, "iki Yoksulluk tanımı ve Bir Öneri", **Toplum ve Bilim,** Yaz 89. İstanbul.
* Keyder. N". Ve Bozkurt, Ö., 2003, "Türkiye'nin Kamu Borç Stoku: Kompozisyonu ve Sürdürülebilirliği", **İşletme ve Einans,** S.205, Nisan, İstanbul.
* Sönmez, M., 2000, **Gelir Uçurumu,** OM yay, istanbul.
* Sönmez, M., 2002, **Kriz ve Yoksullaşma,** İletişim yay, istanbul.
* Şenses, E, 2001, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk,** İletişim yay., İstanbul.

Yrd. Doç. Dr. Sezai TEMELLİ: Teşekkür ederim.

Nuri ALAN (Başkan): Sayın Temelli teşekkür ederim. Bildiriniz ve süreye uymanız nedeniyle. Simdi "Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma" konulu bildiriyi sunmak üzere Sayın Dr.Mehmet Sahin'e söz veriyorum. Buyurun.

Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN: Teşekkür ederim. Sayın Başkan. Değerli Başkan, Sayın katılımcılar, öncelikle herkesi saygıyla selamlıyorum.

KAMU BORÇLANMASI, AHLAKİ RİZİKO VE POLİTİK YOZLAŞMA

Yrd, Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN*

GİRİŞ

Modern devletlerde artan bütçe açıklarına paralel olarak kamu borçlanması da hızla artmıştır. Bunun en büyük nedenlerden birisi de günümüz politik sistemlerinin müsait olmasıdır. Günümüz politik rejimlerinde politikacılar, kamu hizmetlerinin finansmanında kolay bir finansman kaynağı olarak borçlanmaya sıklıkla başvurmaktadırlar. Modern ekonomilerde kamu borçlanmasının boyutları ve borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik sorunlar ekonomistler için önemli bir uğraşı haline gelmiştir. Bununla birlikte son zamanlara kadar borçlanmanın ahlaki ve sosyal yönü ihmal edilmiş durumdadır.

Son yıllarda borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan ahlaki riziko (moral hazard) sorunu literatürde önemli tartışmalara neden olmaktadır. Kamu borçlanmasının da özel borçlarda olduğu gibi, ahlaki riziko sorununa neden olacağı öne sürülebilir. Borçlanmanın maliyeti kısa dönemde hissedilmediği için, borçlanma ile sağlanan kaynaklar normal koşullarda finanse edilmeyecek işlerin finanse edilmesine neden olabilmektedir. Aynı şekilde borçlardaki aşırı artış, politik sistemde de birtakım yozlaşmalara neden olabilmektedir. Politikacı, seçmen, bürokrat üçgenindeki politik sistemde horçlanma ite ünanstnan tercih edilmektedir. Gerek temsili demokrasinin işlemesinden dolayı borçların sürekli artışı, gerek borçlanmanın yöntem ve idaresi, gerekse borçlanma ile sağlanan kaynakların dağıtımı aşamasında uygun düzenlemeler getirilemediği için özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanması uzun donemde ekonomik bir sorun olmanın ötesinde politik, toplumsal yozlaşmaların kaynağı olabilmektedir.

Türkiye'de 1980'yıllardan itibaren ortaya çıkan ekonomik ve politik değişim süreci sonucunda kamu borçları özellikle 1989 yılından itibaren hızlı bir artış trendine girrniştîr.Günümüzde artık bu borçlanma trendinin devanı ettirilemeyeceği iyice açığa çıkmıştır. Aynı şekilde ülkemizde borçlanma ile sağlanan kaynakların uygun yerlere tahsil edilmediği, daha da önemlisi borçlanma ile sağlanan kaynakların politik ve toplumsal düzeni yozkıstırın bir mahiyete büründügü şeklinde önemli iddialar ortaya atılmıştır. En azından mevcut borçlanma trendi ve oluşan politik ve toplumsal yozlaşmanın devam ettirilemeyecek bir boyuta eriştiği açıktır.

Çalışmamızda kamu borçlanması ile birlikte ortaya çıkan bu türden sorunların oluşum süreci teorik bazda incelendikten sonra, 1c)80'li yıllardan itibaren Türkiye'de karnu borçlanmasının gelişimi ile ahlaki riziko sorunu ve politik yozlaşmaların gelişimi arasındaki ilişkiler analiz edilecektir.

* Çanakkale Otıscki z Mart Üniversitesi, Biga I.l.B.E Maliye Bölümü, mernncisahin@comu.ctlu 'ı

I. KAMU BORÇLANMASI VE AHLAKİ RİZİKO

Günümüz ekonomi biliminin şaşırtıcı yönlerinden birisi de; vaktiyle ahlaki kurallara büyük önem veren ve ilk temelleri "ahlakçı filozoflar" diye adlandırılan düşünürler tarafından atılan bir bilim olduğu halde, bugün ahlaki sorunlarla hiç ilgilenmemesi ve hatta kendisini "ahlak ile ilgisiz" (amoral) bir bilim olarak tanıtmasıdır. Bunun sorumlusu, kuşkusuz "akılcılık" (rasyonalizm) tutkusuna kendisini kaptıran ve ekonominin bir sosyal bilim olduğu gerçeğini görmezlikten gelen Neo-Klasik ekonomistlerdir. Temel konusu "insan" ve "insanlar-arası ilişkiler" olan bir bilimin, insan davranışlarını etkileyen en önemli faktörlerden birini oluşturan "ahlak"ı ve "ahlaki kurallar"ı inceleme alanı dışında bırakması anlaşılması zor bir konu olduğu gibi, ekonomi biliminin "açıklayıcılık" ve "geleceği tahmin gücü" yönünden yetersiz kalmasına da neden olmuştur[1].

Ekonomi ve Ahlak arasındaki bu kopukluk son yıllarda dillendirilmeye başlanmıştır. Bunun en büyük nedenlerinden birisi de, son yıllarda Ahlaki Riziko (Moral Hazard), Politik ve Toplumsal Yozlaşma, Ahbap Çavuş Kapitalizmi (Crony Capitalism) gibi olguların krizlerle birlikte tüm olumsuz yönleriyle ortaya çıkmış olmasıdır. "Moral Hazard", "Ahlaki Tehlike" ya da "Ahlaki Riziko" olarak bilinen olgu esas olarak sigortacılık sektörü İle gündeme gelmiştir. Bununla birlikte, özellikle Asya Krizi'nden sonra borç ilişkisinde işler kötüye gittiğinde bedeli ödeyecek kişinin borcu alandan başkası olması durumunda , riski üstlenecek kimsenin, alacağı riskin ne kadar olacağına karar vermesi gerektiği bütün durumlar için kullanılmaya başlamıştır.

"Ahlaki Riziko" esas olarak şu şekilde açıklanabilir: İnsan, eylemlerinin sorumluluğundan sıyrılabileceğine dair bir temel varsayım ile yaşarsa, hata yapmamak için özen göstermez. Ve daha çok hata yapar. İktisadi hayatta kaynak kullananlar, "bir şey olmaz abi, babam beni kurtarır" varsayımıyla hareket ediyorsa, kaynaklar hem kötü kullanılır hem de büyük toplumsal adaletsizlikler doğar. Asya Krizi bu ülkelerde, siyasetçiler, bankacılar, sanayiciler arasında, kimin elinin kimin cebinde olduğunun anlaşılmadığı "ahlaksız" ilişkilerin kaynak kullanımı ve risk yönetimini çarpıtmasının sonucuydu. Yatırım kararları, zor durumda kalırsak nasıl olsa siyasetçiler bizi kurtarır varsayımının rahatlığı içinde alınmıştı. Bu ülkelerin bankaları, sanayi yatırımı yapanlara, siyasetçiler ne onların ne de bizim batmamıza izin vermezler varsayımı ile kredi vermişti. Uluslararası bankalar da, yanlış bilgi, analiz ve risk değerlendirmesi yaparak, Asya Kaplanlarının "mucize" yaratmakta olduğunu sanıp mahalli bankalara kredi vermişlerdi. Sonunda, "bir şey olmaz abi" modeli çökmüştü[2].

Ahlaki riziko sorunu ile birlikte gündeme gelen bir diğer sorun da ahbap çavuş kapitalizmi-eş dost kapitalizmi olarak Türkçe'ye çevrilen "Crony Capitalism"dir. Burada ifade edilmek istenen kaynakların tahsisinde ekonomik ilkelerden ziyade eş dost, ahbap, yandaşlık...vb faktörlerin etkili olmasıdır. Elbette bu türden bir sorunun ortaya çıkması için

[1] Vural F.SAVAŞ, Anayasal İktisat, Avcıol Basım Yayın, istanbul 1997, s. 36-37

[2] Yahya Sezai Teze!, *"Sorumsuzluklar Cenneti",* Yeni Bin Yıl, 11 Haziran 2000 http;//www.geocities.com/ystezel/yby/haziranOO/hazü'anOO_l 1 .huni.

ahlaki riziko sorunu önemli bir altyapı oluşturmaktadır. Çünkü, vergi ile sağlanan kaynakların bu şekilde dağıtılası daha da zordur. Eş dost kapitalizminin yürümesi açısından borçlanmayla sağlanan kaynaklar daha kullanılışlı olacaktır. Halbuki kaynak tahsisinde ekonomik kriterlere uymamak önemli sorunlara neden olabilir.

Ahlaki Riziko iktisadi kalkınmayı engelleyen çok önemli bir oluşumdur. İktisadın bir numaralı sorunu, kaynak tahsisidir. Kaynak tahsisi ne kadar kötüyse, iktisadi kalkınma o kadar düşük olur. Kaynakların kötü tahsisi, verimi düşük, hatta tamamen verimsiz işlere kaynak ayırmak demektir. Bu bağlamda kaynak, "para" demektir. İster öz, ister borç kaynak şeklinde olsun, bir firmanın kullanımına tahsis edilen paranın (sermayenin) hasılasının, maliyetinden fazla olması gerekir. Temel kural budur. Dolayısıyla, paranın maliyetinin de (pratikte faiz demektir) sermayenin makul hasıla oranından büyük olmaması gerekir. Aksi takdirde, ortaya iktisadi zarar ve/veya transfer çıkar. Zarar, milli geliri azaltır; transfer (rant) milli gelir dağılımını bozar[3].

Günümüzde Kamu borçlanması ile ahlak arasındaki ilişkiler temelde Kamu Tercihi Ekonomisi (Anayasal İktisat) taraftarlarınca ele alınmaktadır. Bu teorinin öncülerinden James Buchanan'a göre; borçlardaki artışın ve kamu harcamalarının açık finansmanının en azından kısmen daha önceki mevcut ahlaki kısıtların bozulmasıyla açıklanabilir[4] ve ulusal borç, geçmişin bazı dönemlerinde eğlence harcamalarım finanse etmek için kullanılan özel borçlarla tamamen benzerdir[5].

Ahlaki riziko konusu son yıllarda, borç veren uluslararası kuruluşların reformu üzerindeki tartışmaların da temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Eleştirilere göre; örneğin IMF mali yardımı sağlandığı taktirde olması muhtemel krizler ötelenerek daha da büyümesine neden olurlar. Savunuculara göre ise, IMF yardımı krize eğilimli ülkelerde krizin atlatılmasını sağlar ve kuruluşlar bir müddet sonra IMF yardımı olmadan da düşük faizlerle kendi kendilerini idare edebilirler. Ahlaki riziko IMF programlarının mantıki sonucudur ve yapılan bir çalışmaya göre 1995-1999 arasında birçok olayda bu yönde bulgulara rastlanmıştır (1998 yılında yaşanan Rusya Krizi gibi)[0].

Özellikle liberal ekonomistler IMF'nin iki yolla ahlaki riziko yarattığını ileri sürmektedirler. Birincisi, hükümetleri uyguladıkları kötü politikaların sonuçlarına katlanmaktan kurtararak, onları hatalarını tekrara teşvik etmiştir. İkinci olarak da, ihtiyatsız yatırımcıları

[3] Ege CANSEN, "Ahlaki *tehlike"* **, Hürriyet,** 23.01.2002

4 James BUCHANAN, *"Borç* Finansmanını *Ahlaki* Boyutu", (Çev. Haluk Tandırcıogl»), hup://www.canaktan.org/ekonomi/kamu^aliyesi/maliye-ge

[5] James BUCHANAN,*"Devlet* Borçlanması *ve Sermaye* Oluşumu", (Çev. Engin HEPAKSAZ), http:/Avwweanaktan.org/ekonomi/kamxı^aliyesiAnaliye-genel/diger-yazilar/engm-buchanan-borclanma.pdf

^ Bu konudaki tartışmalar için bkz.: Timothy Lane and Steven Phillips, "IMF Financing *and Moral Hazard",* Fınance and Development, June 2001, VolUme 38, Number 2,
http:/Avww.imf.org/external4ıubs/Mandd/2001/0671ane.htm

da kandırarak, onların umursamazlıklarını ödüllendirmiştir[7]. Standart piyasa ekonomisinde, kredi veren, kötü bir kredi vermişse sonuçlarına katlanır. Krediyi alan iflasa gidebilir ve ülkelerin bu iflasların nasıl halledileceğine dair kanıtları vardır. Piyasa ekonomilerinin bu çalışması gerekir. Oysa IMF programlan, devletlere kredi veren batılı kuruluşları kurtarmaları için sık sık fon sağlıyor. Krediyerenler, IMF'den bir kurtarma operasyonu geleceğini tahmin ettiklerinde, kredi alanın krediyi geri ödeyeceğini garanti etme güdüleri azalıyor. Bu, sigorta sektöründe ve artık ekonomi biliminde çok iyi bilinen ama onun dışında pek meşhur olmayan ahlaki riziko sorunudur. Kriz durumundaki bir kurtarma operasyonu da "bedava" bir sigorta gibidir[8].

1980'li yılların ortalarından itibaren Washington Konsensüs olarak adlandırılan liberal politikalar IMF ve Dünya Bankası gözetiminde tüm dünyada uygulamaya konulmuştur. Yaklaşımı temsil eden ekonomistler çalışmalarında,faiz oranındaki serbestleşmenin tasarrufları arttıracağını,sermaye kaçışını engelleyeceğini ve büyüme için gerekli kaynaklan arttıracağını öne sürmektedirler[9]. Çünkü mali baskı düşük ve çoğunlukla negatif faize yol açarak,bir yanda tasarrufların altın,gayrimenkul gibi atıl hale gelmesine neden olurken diğer yanda sıkı kambiyo denetimlerine rağmen sermayenin yurtdışına kaçışına neden olmaktadır. Finansal piyasalarda serbestleşmenin tüm bu olumsuzlukları gidermesi,tasarrufları özendirmenin yanı sıra, finansal araçlarda çeşitlenme sağlayarak ekonomide mali derinleşme (financial deeping) yaratması bekleniyor. Serbestçe oluşacak faiz oranı ve finansal derinleşmenin kaynak tahsisinde etkinlik ve istikrarın yanı sıra,ekonomik gelişmeye de olumlu katkılar sağlaması finansal serbestleşmeden beklenen bir başka faydadır^.

1980'lerde çoğu ülkede kısıtlamalar kınldı. Adına da deregülasyon denildi.Reformcular çarenin hem daha fazla özgürlük hem de daha fazla rekabette olduğunu sürdüler; bırakın bankalar nerenin en iyi olduğunu düşünüyorlarsa oraya kredi versinler ve kamu tasarrufları için daha fazla oyuncunun rekabet etmesine izin verin diyorlardı. Ama bunun bankalara kötü riskler almak için daha fazla özgürlük vereceği, onun imtiyaz değerini düşürerek bunlardan kaçınabilmeleri için daha az inisiyatif tanıyacağı bir biçimde unutulmuştu. Piyasadaki değişiklikler, özellikle şirket finansmanı konusunda alternatif kaynakların ortaya çıkması, eski, güvenli yöntemlerle çalışmak isteyen bankacıların kar marjlarını daha da eritti. Böylece 1980'lerde, bir tür küresel ahlaki riziko salgını oluştu[11].

' Şevki Özbilen, "Küresel Malî *Kriz* ve IMF *Politikalarının Ulusal Mali Sisteme Etkileri",* **Finans Dünyası,** Sayı:132, Aralık 2000, hitpyAvww.econturk.org/Turkiyeekonomisi/sevkil.pdf

[8] Joseph E. Sıiglitz, **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı,** (Türkçesi:Arzu Taşçıoglu, Deniz Vural), Plan B Yayınları, istanbul, Ekim 2002, s.227-228.

^ Nurhan Yenıürk "Finansal .Serbestlin *ve Makroekonomik Dengeler Üzerindeki Etkiler",* **İktisat Dergisi,** (Nisan-Mayıs'97),s.55.

[10] Taner Berksoy, *"Kur,Faiz Kıskacı",* **Görüş**/Mart 1993),s.54.

'1 Paul Krugman, **Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü,** (Türkçesi: Neşenur Domaniç), Literatür Yayınları: 60, İstanbul, Ekim 2001, s.72.

II. KAMU BORÇLANMASİ VE POLİTİK YOZLAŞMA

"Bütçe ***denkhştirilmeli, devlet borcu azaltılmalı,*** devlet yöneticilerinin haddini bilmezliği ***ıslah ve kontrol*** edilmelidir."
Marcus Tullûıs Cicero

Liberal toplumların ilk dönemlerinde, örneğin İngiltere'de "Victoria Dönemi" diye adlandırılan dönemde; bireyin kendi ailesinin geçimini sürdürürken göz önünde tuttuğu, çok çalışıp, çok kazanmak; tasarruf edip para biriktirmek, borçlanmamak ve faiz ödemekten kaçınmak, başkalarının ve bu arada devletin malına ve mülküne saygılı davranmak gibi temel ilkeler; politik yaşamda seçmen, politikacı ve bürokrat olarak görev aldıklarında da bireyleri bağlayan ilkeler halindeydi. Ancak, politikacıların ve seçmenlerin "devlet hazinesinin kişisel çıkarlar için kullanılabileceğini keşfetmeleri" nden sonra, bireyin kendi yaşamına yön verirken göz önünde tuttuğu ahlaki kurallar başka, toplum adına hizmet yaparken başka olmuştur. Daha doğru bir deyişle, toplum adına hizmet yapan birey, kendini ahlaki kurallarla bağlı saymaz hale gelmiştir[12].

Bir sistemde ahlaki kuralların ihlali yozlaşmayı da beraberinde getirir. Hükümetlerin bu şekildeki ahlak dışı davranışları da sisteme yayılınca sonuçta politik sistemde ve dahası toplumsal yapıda yozlaşmalar yaygınlaşmaktadır. Yozlaşma en basit hali ile yolsuzluk ve rüşvetle eş anlamda düşünülse de aslında çok daha geniş boyutlu bir kavramdır. Bir toplumda yozlaşma başladığı gibi bu kendisini geliştiren bir yapıya bürünme eğilimindedir. Yozlaşmayı ortaya çıkaran eğilimler yozlaşma ile birlikte artma ve buyume sürecine girer. Ln geniş anlamda, politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları) "özel çıkar" sağlama amacıyla hukuki ve ahlaki normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına "Politik Yozlaşma" denir. Bu şekilde tanımlanan Politik Yozlaşmanın birçok türü vardır. Bunlar şöylece sıralanabilir[11]:

* Rüşvet
* irtikap (zorla yiyicilik)
* Zimmet ve İhtilas
* Adam Kayırmacılık
* Patronaj ve Hiznıetsiz MemurİyetlIk
* I liznıet Kayırmacılığı
* Oy ticareti (Logrolling) ve Oy Satın Alma
' Lobicilik
'• Rant Kollama
* Kamu Sırlarını Sızdırma ve Vurgunculuk
* Gönül Yapma (Suvasyon)

Vural Fi Savaş. Anayasal İktisat, Avcıol Babını Yayın, İstanbul. 1997, OH.

[15] Bkz: Coşkun Can Aktan, Ahlak, iş Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-SiyasaI Ahlak, ARI Dimime ve Toplumsal Gelişim Derneği, Temmuz 1999. s.13-31.

* Siyasal Dalavere (Siyasal ManüpüTasyon)
* İktidarın Kişiselleşmesi, Parti Disiplini ve Lider Diktası

Görüldüğü üzere yozlaşma, rüşvet ve yolsuzluk gibi kavramların çok daha ötesinde bir konudur. Yozlaşma bireyin kendi çıkarları uğruna toplum çıkarlarını zedelemesi ile ilgili bir kavramdır. Her ne kadar kapitalist sistemin özü "homo economicus" gibi kendi çıkarlarını ön planda tutan bencil bir insan tipini prototip olarak kabul etse de, bir devlet çatısı altında mutlu yaşamak da bazı kural ve normlara uyulmasını ve bu normların da toplumu oluşturan bireyler tarafından benimsenmesini zorunlu kılmaktadır. Aksi halde yalnızca kendi çıkarını düşünen hiçbir kimse ne vergi vermeye yanaşacak ne de vatan savunmasına gidecektir. Aynı şekilde toplum refahı açısından ekonomik yaşamda da bir takım kural ve normlar toplum tarafından benimsenmelidir. Elbette ki bu kurallara öncelikle kuralı koyanların yani devletin uyması gerekir.

Prof. E NEUMARK ahlaki değerlerle ekonomik yaşam arasındaki etkileşimi 1944'le yazdığı bir makalesinde güzel bir şekilde dile getirmektedir[14]: "Hiçbir hükümetin, kendi hareketleri için örnek aldığından daha yüksek bir ahlaki seviyeyi, vatandaşlarından beklememesi esas kaide olmak gerekir. Hakikaten de; devletler hukukunda olsun, İç ekonomi hukukunda olsun kendi mükellefiyetlerini yerine getirmeyen bir devlette, vatandaşların yüksek bir hukuk ahlakına sahip bulunacakları nasıl farz edilebilir?"

Borçlanma konusunda da temel kurallar olmalıdır. Bununla birlikte, borçlanılan kaynakların harcandığı yerlerin birebir tespit edilmesi mümkün değildir. Ancak genel olarak, borçlanma yoluyla sağlanan kaynakların, normal gelirlerle karşılanamayan harcamalarda kullanıldığını söylemek mümkündür. Bu durumda tek tek harcama kalemleri tespit edilemese de, gelir ve giderler arasında oluşan açık, nihai harcama yeri olarak gösterilebilir. Bu çerçevede, borçlanılarak elde edilen kaynakların üç şekilde kullanıldığını söyleyebiliriz.'[5]:
* Borç geri ödemelerinin finansmanı
* Bütçe açığının finansmanı
* Bütçe dışı kullanımlar

En basit hali ile kamu borçlanması ile politik yozlaşma arasında alınan borçların yöneticilerin zimmetine geçirilmesi akla gelebilir. Birçok azgelişmiş ülkede bunun örnekleri fazlasıyla görülmüştür. Latin Amerika'nın toplam borcunun yaklaşık üçte ikisi tutarında para, Latin Amerika uyruklu kişiler tarafından gelişmiş ülke bankalarına yatırılmış durumdadır. Besbelli ki bu paraların büyük bir bölümünün kaynağı Latin Amerika ülkelerine verilen ve bu ülkelerin hükümetleri tarafından cebe indirilen borçlardır[16]. Pek çok gelişmekte olan ülke; halklarının oybirliği olmadan borç alan ve fonları, ya halkları baskı altında tutmak için ya da kişisel menfaatleri İçin kullanan yöneticiler nedeni ile borç yükü

Tevfik Ertüzün, Sömürge Ekonomisi, ABC Ajansı Yayınları, İstanbul, 1987, s. 124.
15 DPT, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Rapora, DPT:2595-ÖlK:o07, Ankara 2001,45.

[1f]* Erk Toussaint, Ya Paranı Ya Canım - Dünya Bankası ve IMF'nin Üçüncü Dünya Politikaları, (Türkçesi: Maral Berberyan), Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.123.

taşımaktadırlar. Bu şekilde alınan borçlar "Çirkin Borç" (odious debt) olarak isimlendirilir. Aşağıdaki örnekler ve daha birçoğu ahlaki olmayan borçlanmanın (Çirkin Borç) boyutları hakkında bir fikir verebilir[17].

* Anastasio Somaza (Nikaragua)
100-150 milyon dolar zimmetine geçirdiği rapor edildi
* Ferdinand Marcos
10 milyar dolar servet biriktirdi
* Jean Claude Duvalier (Haiti)
Halefleri 900 milyon dolar ile kaçtığını iddia ediyorlar
* Ayrılıkçı hükümet (Güney Afrika)
Uluslar arası toplulukça sert bir şekilde kmanmışlardır.Polis ve askeri yatırımlarla Afrika halkını baskı altında tuttular
* Mahutu Sese Seku (Kongo/Zaire)
4 milyar dolar kişisel hesaplarına geçirmiş dostlarını zenginleştirmiştir.
* Sani Abacha (Nijerya)
1999 ydındaki raporlara göre İsviçre bankalarında 2 milyar dolar tutmakta
* Franjo Tudjaman(Hırvatistan)
Bilinmeyen bir miktarı zimmetine geçirdi.Politik güçlerine karşı şiddetli saldırılarda bulundu medyayı baskı altında tuttu.

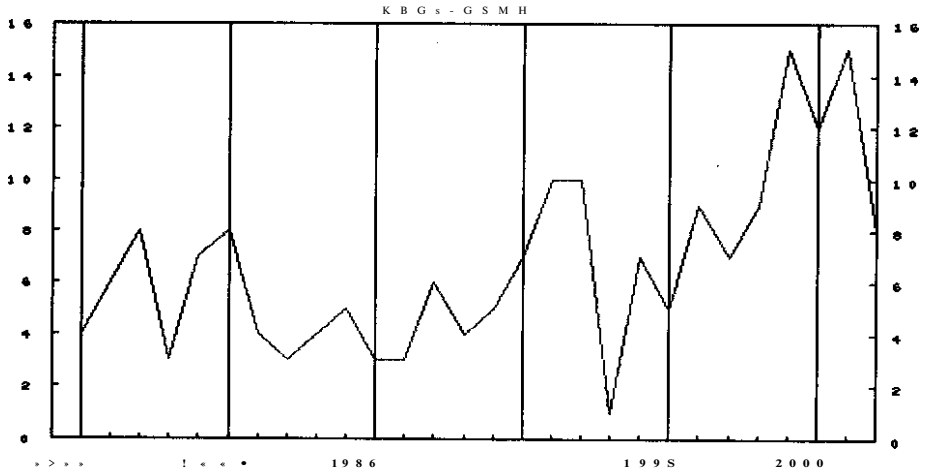
Çirkin borç olarak adlandırılan bu türden yozlaşmaların yanında, kamu borçlanması ile politik yozlaşma arasında daha geniş çaplı bağlantı kurulabilir. Borçlanma ile elde edilen kaynakların bireysel çıkar amaçlı olarak kullanılması, bunların tahsisinde ekonomi ve ahlak kuralları ile örtüşmeyen yöntemlere gidilmesi (Crony Capitalism) en geniş tanımı ile politik yozlaşmanın bir boyutunu oluşturur. Bu hali ile ahlaki riziko ve eş dost kapitalizmi sorunu aynı zamanda politik yozlaşmayı da beraberinde getirmektedir. Bu şekilde bir çeşit "Kamu borçlanması-Ahlaki Riziko-Eş Dost Kapitalizmi- Politik Yozlaşma" sarmalına girildiğinde bundan çıkış yolları da son derece zor olmaktadır. Çünkü en ucuz maliyetle kamusal borç kaynaklarını kullanan kesimler bu kaynakları kendilerine kullandıran politikacı ve bürokratları savunuya geçmektedirler. İktidar el değiştirince bu süreçle e! değiştirmektedir. Tek fark genellikle yeni gelen iktidarın eski iktidarı yolsuzlukla ilham etmesidir. Bu şekilde genel bir ahlak bozukluğu toplumun tümüne sirayet edebilmektedir. Devlet adamlarının ve bürokratların yolsuzlukları yan resmi bir hal alabilmekledir. Son yıllarda "Kleptokrasi" olarak İsimlendirmeye başlanan bu türden bir politik sistem bu yolla ortaya çıkmaktadır.

Michael Kremer and Scema Jayachandran, Odious Debt, Finance and Development, June 2002, Vol Lirin.- .39. NumİHT 2, h t ip://www. imf.org/ex ter nal/pul:) s/f t/f and d/2 002/06/krem er. htm ; ve Eric Tou^aiır, Ya Paranı Ya Canını - Dünya Bankası ve IMF'nin Övüncü Dünya Politikaları, (Tıırkçesi: Marul Beıbı-ryan), Yazın Yayıncılık, istanbul, 1^oy

III. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI, AHLAKİ RİZİKO VE POLİTİK YOZLAŞMA

Türkiye gelişme yolunda geçmişten gelen bir kaynak darboğazı içindedir. Kısaca geri kalmışlığın kısır döngüsü içindedir. Bu kısır döngüyü kırmak için Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana büyük çabalar gösterilmektedir. Fakat bu kısır döngüyü kıracak kaynaklar yaratılamadığı gibi, bulunan kaynaklarda bu yolda hoyratça harcanmıştır. Özellikle 1989 yılından sonra Kamu Kesimi Borçlanma Gereği hızla artmıştır (Grafik.I).

Grafik 1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSMH'nin Yüzdesi)



Kaynak: http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/farnecgi

Bunun sonucu olarak da toplam kamu borcu son yıllarda tehlikeli boyutlara ulaşmıştır (Tablo. I)- Bir yandan iç borç, bir yandan dış kamu borcu hızla arttı. Son yıllarda iç borç dış kamu borcuna göre daha hızlı bir artış göstererek, toplam kamu borcunun %yaklaşık %60'ına ulaşmıştır.

Türkiye'de 1989'dan itibaren hükümetler bu kolay finansman yolunu istismar ederek devleti aşırı yüksek faizlerle borçlandırma yarışma girdiler. Kolay yoldan para kazanmanın tadını alan yerli sermaye kesimi de bu duruma itiraz etmedi. Türkiye'nin 500 büyük sanayii kuruluşunun (Dikkat edin 500 büyük iktisadî kuruluş değil, sanayi kuruluşu. Aralarında bankalar gibi finans kurumları yok; hepsinin aslî fonksiyonu üretim.) devlete borç vererek elde ettiği kâr 1994'te toplam gelirlerinin % 50'sine ulaşmıştı. 1999'da ise bu oran % 88 oldu. Bu süreç sonucunda Türkiye'nin yalnız iç borcu değil dış borcu da artıyordu, çünkü hükümetin "konvertibilite" adını taktığı kambiyo serbestisi sayesinde yabancı fonlar da bu karlı işten yararlanabiliyordu. Bunu Türkiye'deki yerli bankalara Hazine bonosu/devlet tahvili yatırımlarını finanse etmek için kredi vermek suretiyle gerçekleştirmeleri halinde Türkiye'nin hem iç, hem de dış borcu artıyordu'[8].

Sdim Someağ, *"Türkiye'nin Ehonomih Krizi: Oluşumu Ve Çıkış Yolları"*, Ağustos 2002, hıqı:/Av\vw.lıa^iinstzsosyallnliuıctlcrorgA'azi]ar_Diger/sotncagAgu02.doc

Tablo 1: Türkiye'de Toplam Kama Borcu (GSMHnin Yüzdesi)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
İç borç	29,3	30,7	37,1	42,4	54,2	84,9	90,6
Kamu dış borcu	51,4	49,8	52	52,7	62,2	70	83,6
GSMH (Milyar Dolar)	184,3	197	212	190,9	200,2	148,2	192,4
KB/GSMH(1+2/3)	%43,8	%40,9	%42	%49,8	%58,1	%104,5	%90,8
* Tahmin							

Kaynak:TÜSİAD, Türkiye Ekonomisi 2002, TÜSİAD-T/2002-12-343, İstanbul. Aralık 2002, s.48'den; Hazine Müsteşarlığı

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, fakir ve güçsüz ekonomisi ile güçsüz para birimi ile, küresel piyasalarda ticaret yapıyor. Bu ticari ilişkiler sonucu Türk bankacdan. Türk firmaları, Türk kişiler dışarıya borçlanıyor. Türk ekonomisi dar boğaza girdiğinde, bankalar, şirketler, kişiler dışarıya borç ödeyemez hale geliyor. O zaman Türkiye'den alacaklı bankaların, firmaların ülkeleri doğrudan veya IMF aracılığı ile Türkiye'ye kredi açıyor. Devleti borçlandırıyor. Türkiye'ye devlet borcu olarak giren dövizler sayesinde kişiler dışarıya olan borçlarını ödüyor. Para gene dışarı çıkıyor... Bankaların, şirketlerin, kişilerin borcu, devlet borcuna dönüşüyor[19]. Bu ahlaki riziko ise ülke ekonomisini risklere açık hale getiriyor.

Özellikle kriz zamanlarında Likidite Riski önem taşımaktadır. Likidite yetersizliği nedeniyle ödeme güçsüzlüğü çeken bankaların yarattığı aşın fon talebi, faizleri yükseltmekte ve ellerindeki kağıtların fiyatlarını aşağıya çekmektedir. Bu durum krizlerin derinleşmesine neden olmaktadır[20].

Ülkemizde kamu borçlanmasının ahlaki riziko ve genel bir politik yozlaşma olduğu aşikar hale gelmiştir. Her ne kadar yöneticilerin kamu borçlanmalarını birebir zimmetlerine geçirdikleri ispat ediletnese de, özellikle son 20 yıldır kamu yöneticilerinin sürekli yolsuzlukla suçlanması ve 28 Şubat sürecinden sonra yaşanan organize yolsuzluk soruşturmaları bu konuda herkese genel bir fikir verecek niteliktedir. İktidarda olan bütün hüku-

'C) Güngör Uras, Sistemi *'\ingulamah"* zorundayız, Milliyet, .30 Temmuz 2001, hti[):/Av\v"\v.i]]illiyet.conı.ır/200]/07/30/yazaı7uras.hmıl

^" M. Tanık Aydın, *"Türkıyr'dr Kamu* Kesimi *[ç Borçlanmasının Bankacılık Sı-kcûrü Bilançolanna* vc KıM'lerinır Olun /ırkileri," http::/Avw\\'.tctııl>.gov.tr

metler bir şekilde yolsuzluk suçlama ve soruşturmalarına muhatap olmuşlardır. Nitekim son seçimlerin asıl gündemi de yolsuzluklar olmuştur. Bu gelişmelerde borçlanma yoluyla sağlanan kaynakların bütçe dışına kaydırılarak nereye gittiği belli olmayacak bir şekilde harcanması etkili olmuştur. Politikacı, bürokrat ve iş dünyası arası ilişkiler toplum vicdanını zedeleyecek boyutlara erişmiştir. Her gelen hükümet borçlanma ile sağlanan kaynakları kendisine yakın kesimlere aktarma gayretine girişmiştir. Bu bir çeşit Ahbap Çavuş Kapitalizmine neden olmuştur. Seçim öncesi zor durumda olan birçok holding kendi desteklediği partinin başa gelmesiyle ihya olurken, bazan da desteklediği parti iktidarı kaybeden holdingler bunu pahalıya ödemişlerdir. Abi'si iktidar olan işadamı her koşulda, devlet kanalıyla memnun edilmiştir.

Türkiye'de bütçede yer alması gereken harcamalar geleneksel olarak bütçe dışına kaydırılmak suretiyle yapıla gelmiştir. 1971-1998 yılları arsındaki bütçe açığı ile borçlanma hasılatının incelenmesi, sorunun yapısal olduğunu göstermektedir. Türkiye'de sözü edilen 28 yıllık dönemde borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların %45'i ile bütçe açıkları finanse edilirken, %55'i bütçe dışında harcanmıştır. Bazı yıllarda bütçe dışı harcamaların bütçe giderlerine oranı %80'i bulmaktadır. 28 yıllık ortalama %26'dır.1971 yılından 1998 yılına kadar geçen dönemde;

* Bütçe açıkları toplamı 92 milyar dolar
* Borçlanma hasılatları toplamı 202 milyar dolar,
* Bütçede gösterilmeden harcanan kaynak toplamı 110 milyar dolardır.

Bütçe dışı harcamalar, mali sistemimizdeki bütün raporlama, kontrol ve denetim mekanizmaları dışında kalmaktadır. Bu harcamalar, kamu kesiminin mali belgelerinde yer almamakta, istatistiklerde gösterilmemektedir. Kayıt dişiliği yasal olan bu harcamaların belgeleri de devlet arşivlerine intikal etmemektedir. Sonuç olarak 28 yıllık dönemde bütçe gideri olarak kaydedilmeden harcanmış olan 110 milyar doların nereye harcandığı ile ilgili, tahmin ve temennilerin ötesinde kesin bir bilgi edinmek mümkün değildir[21].

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından hazırlatılan "Savurganlık Ekonomisi" isimli Rapora göre, 1990-2000 yıları arasında savurganlığa giden borçlanma kaynakları önemli boyutlara ulaşmıştır. Bir yandan ahlaki riziko diğer yandan oluşan ahbap çavuş kapitalizmi ve politik yozlaşmalar önemli kayıplara neden olmuştur.Rapora göre bu 10 yıllık dönemde hükümetler kısa vadeli çıkarlar uğruna, 195,2 milyar dolar savurganlığa neden olmuşlardır. Price Waterhouse Coopers'in Türkiye'yi yolsuzlukların yüksekliği açısından 35 ülke arasında 4. sırada gösterdiği hatırlatılan raporda, ilgili yıllarda kamu ihalelerindeki yolsuzluk faturasının 2,1 milyar doları bulduğu hesaplanmıştır (Tablo. II)[22].

[21] nPT. Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel ihtisas Komisyonu Kaporıı, DH":2595-ÖlK:(i07. Ankara 2001.4fi.

[22] Ekonomik lorum Dergisi, , Yıl.8, S.5, 1 Mayıs 2001, Î6-37.

Tablo.ll: 195 **Milyar Dolan Nasıl** Çöpe Attık

Ekonomik yönetim hataları nedeniyle fazladan ödenen iç borç faizi	8,6 Milyar Dolar
İç borçta kısır döngünün yükselttiği ana paranın faiz artışı	95 Milyar Dolar
Politik ve ülke riski nedeniyle fazladan ödenen dış borç faizi	6,5 Milyar Dolar
Geciken kamu yatırımlarına giden yıpranma ve bakım harcamaları	6,8 Milyar Dolar
KİT'lerin borçlanma gereksinmeleri toplamı	32,2 Milyar Dolar
İhale yolsuzluklarının asgari değeri	2,1 Milyar Dolar
Fon bankalarının toplam zararı	12,5 Milyar Dolar
Kamu bankalarının görev zararı	20 Milyar Dolar
Birliklere düşük faizli kredi nedeniyle ortaya çıkan zarar	9,2 Milyar Dolar
Yurtdışı temsilciliklerin fazla kadrolarına yapılan harcama	700 Milyon Dolar
Lojmanların bakım ve sigorta masrafları	640 Milyon Dolar
Kamu araçlarının yakıt ve bakım masrafı	960 Milyon Dolar
TOPLAM SAVURGANLIK	195,2 Milyar Dolar

KAYNAK: Ekonomik Forum Dergisi, , Yıl.8, S.5, 1 Mayıs 2001, 36-37.

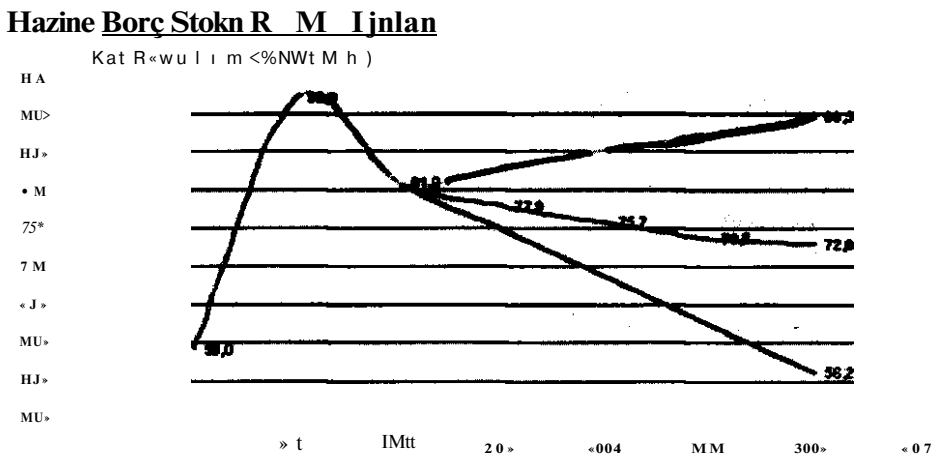
Tüm bu gelişmeler son 20 yılda Türkiye ekonomisine önemli maliyetler yüklemiştir. Kalkınma yolunda büyük fırsatlar kaçırıldığı gibi ülke ekonomisinin geleceği de ipotek altına alınmıştır. 1999 yılından bu yana Türkiy'e ekonomisi özellikle iç borcun çevrilebilmo si konusunda büyük sıkıntılar yaşamaktadır. İç borcun Dış borca çevrilmesi de dahil birçok yönteme başvurulmasına rağmen kamu borcu (özellikle iç borç) ekonominin geleceğini belirsiz kılmaya devam etmektedir. Bir krizden çıkmaya çalışan ekonomi yeni bir krizle sarsılmaktadır. Bu belirsiz ortam da yine bu ortamı yaratan ahbap çavuş kapitalizminin aktörlerine yaramaktadır.

Bu kısır döngünün tersine çevrilebilmesi durumunda Türkiye ekonomisi önemli avantajlar ve fırsatlar yakalayabilecektir. Bunun için öncelikle faiz oranlarının düşük seviyelere çekilip, kamunun sağladığı kaynakları yatırım ve verimlilik artışlarında kullanarak yüksek oranlı istikrarlı büyümeyi gerçekleştirmesi gerekir. Aksi taktirde bir müddet sonra mevcut durumu da mumla arar hale geleceğiz.

Yapılan bir çalışmada mevcut kamu borcunun farklı senaryolarda alacağı biçim ortaya konulmuştur. Şu anda GSMH'nın %81'ini oluşturan Net Kamu Borcu üç farklı senaryoda gösterilmiştir. Son 1,5 yıllık eğilimin devam etmesi durumunda 2006 yılında bu tiran %

72,8 olacaktır. Yüksek oranlı bir büyüme ve faiz oranlarındaki bir düşüş durumunda isse %56,2 seviyesine inecek olan net kamu borcu/GSMH oranı, aksi bir senaryo durumunda ise %89.5' e çıkacaktır[23].

Grafik. II: Borç Stok Senaryoları



SONUÇ

Özellikle Gelişmekte olan ülkeler açısından, kamu borçlanmaları hastalıklı bir bedene verilen ağrı kesici ilaçlara benzetilebilir. Uygun dozlarda verildiğinde insan sağlığına yardımcı olan ve bedenin kendi güçlerinin harekete geçiren bir uyuşturucu, büyük dozlarda verildiğinde, hastayı tüm iyileşme umutlarının ötesinde uyuşturucu bağımlısı yapabilir. Hasta ağrı kesici ile bir süre ağrılarını unutabilir. Bu onun normal faaliyetlerini devam ettirebilmesi ve en önemlisi de bu arada hastalığı ortaya çıkaran nedenlerin ortadan kaldırılması aşaması için uygun bir ortam yaratabilir. Aynı şekilde, kamu kesimi borçlanmaları da kaynak sıkıntısı çeken bir hükümetin bir süre için çektiği sıkıntıları hissetmemesine yardımcı olabilir. Ancak bu arada kaynak sıkıntısının nedenleri ortadan kaldırıl-

^ Milli gelir, içinde bulunduğumuz dönem için 200 kabul edilirken, borç stokunun milli gelire oranı yüzde 81, tüm borç stokuna uygulanacak ortalama reel faiz ise yüzde 12 kabul edildi. Faiz dışı fazla ise meşhur hedefimiz olan yüzde 6,5. Yıllara göre milli gelir rakamı her yıl varsayılan sabit büyüme oranı olan yüzde 6,5 oranında artarken, borç stoku red faiz oranı ile artırıldı. Faiz dışı fazla her yıl elde edilen milli gelirin yüzde 6,5 seviyesi olarak hesaplandı ve borç geri ödemesinde kullanıldığı için reel faiz oranı ile artırılan borç stokundan düşüldü. Buna göre borç stoku şöyle hesaplanıyor.[Bs(t+l)=bsCO*(l+rf)-fdf*mg{t+l)l . Yüzde 6 büyüme oranı ve yüzde 12 reel faizin olduğu bir ortamda eğer hükümet yüzde 6,5 faiz dışı fazlayı tıuuırabilirse dön yıl sonra borç s(oku/milli gelir oranını yüzde 81'den yüzde 73'e indirebiliyor. Bkz.: Ogıız Bükıel, "Borç Dinamiği Denklemi", http:/Avww.ntvmsnbc.com/news/200462.asp?0m=-302

m az ise bir süre sonra daha büyük miktarda borçlanma ihtiyacı ile ortaya çıkacaktır. Hükümetler bir kez bu yola başvurduktan sonra kolay kolay bundan vazgeçememektedir.
Günümüz politik sistemlerinde, özellikle kurum ve gelenekleri oturmamış gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanmaları, bir yandan ahlaki riziko sorunu ile sıkıntılar yaşarken, bununla beraber ahbap çavuş kapitalizmi ve bunların sonucunda oluşan politik ve toplumsal yozlaşma ile başbaşa kalmaktadırlar. Bu nedenle bu ülkelerde kaynak dağılımında ekonomik temele dayanmayan oluşumlar ortaya çıkmaktadır. Böylece bu ülkelerin uzun dönemde performansları düşerken, önemli risklere de maruz kalmaktadırlar.Ahlaksızlık , riski doğurmaktadır.

Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye de özellikle son 20 yıllık süreçte bu yolda olumsuz bir deneyim geçirmektedir. Bu sistemi yaratanlar da sistemin değişmesini istememektedir. Adeta bir " Kleptokrasi" sistemi yerleşmeye başlamıştır. Yalnızca, iktidarı ellerinden kaybedenler sistemin bu yönünü eleştirmeye başlamaktadırlar. İktidar değişince sesleri de kesilmektedir. "Devletin malı deniz, yemeyen domuz" gibi ahlaksızca bir deyimi topluma benimsetmiş bir zihniyet devleti de malını da elinden geldiğince yemeye devam etmektedir. Bu şekilde halkın gözündeki "Devlet Baba" imajı zedelenerek yerine "Kleptokratik Devlet" imajı yerleşmeye başlamıştır. Bu kötü deneyimler Anayasal iktisat taraftarlarına da argümanları lehinde üstünlük sağlamaktadır.

SON SÖZ

"Borç sözleşmesinin uygulanması şaşmaz bir şekilde her devlette suiistimal edilecektir. Bu anlamda gelecek nesiller ile ilgili olarak; savurgan bir kimseye Londra'nın tüm bankalarındaki krediyi vermek, bir devlet adamına hesaplardan para çekmek konusunda yetki vermekten çok daha az kötüdür."
David HUME

KAYNAKLAR

1-Aktan , Coşkun Can, **Ahlak, iş Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru:** 3-**Siyasal Ahlak,** ARI Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, Temmuz 1999
2- Aydın , M. Faruk, "Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Bankacılık Sektörü lıilançolarına ve Risklerine Olan Etkileri", http:://www.tcmb.gov.tr
3- BERKSOY Janer, "Kur,Faiz Kıskacı",**Görüş,**(Mart 1993)
4- BUCHANAN, James, "Borç Finansmanını Ahlaki Boyutu", (Çev. Haluk Tandırcıoğlu), http://www.canaktan.org/ekonotni/kamu__rnaiiyes i/mahye-genel/diger-yazilar/tandi r-cioglu-borc-finansmani.pdf
5- BUCHANAN, James,"Devlet Borçlanması ve Sermaye Oluşumu", (Çev Engin HEPAKSAZ), http://vv^v.canaktan.org/ekonomi/kaınü_maHyesi/tnaliye-genel/diger-yazilar/cngin-buchanan-borclanma.pdf
ö-BUKTEL, Oğuz, "Borç Dinamiği Denklemi",
http://www.ntvmsnbc.cum/news/200462.asp?0m=-302
7- CANSEN, Ege , "Ahlaki tehlike", **Hürriyet,** 23.01.2002
8- DPT, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2595-ÖİK:607, Ankara 2001
9- Ekonomik Forum Dergisi, , Yıl.8, S. 5, 1 Mayıs 2001

10- ERTÜZÜN, Tevfik, Sömürge Ekonomisi, ABC Ajansı Yalınları, İstanbul, 1987
11- http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi
12- Kremer, Michael and Jayachandran, Seema, "Odious Debt", **Finance and Development,** June 2002, Völume 39, Number 2, http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/kremer.htm
13- KRUGMAN, Paul, Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü, (Türkçesi: Neşenur DOMANİÇ), Literatür Yayınları: 60, İstanbul, Ekim 2001
14- Lane, Timothy and Phillips Phillips, "IMF Financing and Moral Hazard", **Finance and Development,** June 2001, Völume 38, Number 2, http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/06/lane. htm
15- Özbilen, Şevki, " Küresel Mali Kriz ve IMF Politikalarının Ulusal Mali Sisteme Etkileri", **Finans Dünyası,** Sayı: 132, Aralık 2000, http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/sevkil.pdf
16- Somçağ, Selim, "Türkiye'nin Ekonomik Krizi: Oluşumu Ve Çıkış Yolları", Ağustos 2002, http://wwwbagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Diger/somcagAgu02.doc
17- Stiglİtz, Joseph E., **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı,** (TürkçesLArzu Taşçıoğlü, Deniz Vural), Plan B Yayınlan, İstanbul, Ekim 2002
18- Tezel, Yahya Sezai, "Sorumsuzluklar Cenneti", Yeni Bin Yıl, 11 Haziran 2000 http://www. geocities.com/ystezeL/yby/haziran00/haziran00__ll. html
19- Toussaint, Eric, **Ya Paranı Ya Canını - Dünya Bankası ve IMF'nin Üçüncü Dünya Politikaları,** (Türkçesi: Maral Berberyan), Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 123.
20- TÜSIAD, **Türkiye Ekonomisi** 2002, TÜSİAD-T/2002-12-343, İstanbul, Aralık 2002. s.48'den; Hazine Müsteşarlığı, 1 Mayıs 2001, 36-37.
21- Uras Güngör, "Sistemi "Sorgulamak" Zorundayız", **Milliyet,** 30Temrnuz 2001. http://www.milliyet.com.tr/2001/07/30/yazar/uras.html
22- YENTÜRK, Nurhan, "Finansal Serbestlik ve Makroekonomik Dengeler Üzerindeki Etkiler". **İktisat Dergisi,**(Nisan-Mayıs'97)

Nuri ALAN (Başkan): Efendim, Sayın Şahin'e teşekkür ediyorum, şimdi Sayın Arş. Gör. Ayşegül Yakar Önal, "Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanma sürecil980 - 2000" başlıklı bildirisini takdim edecek. Buyurun efendim.

Arş. Gör. Ayşegül YAKAR ÖNAL: Teşekkür ederim, tebliğimde Türkiye'deki yere! yönetimlerin borçlanma süreci olmakla birlikte yerel yönetimler maliyesindeki ağırlıklı rolünden dolayı tebliğim belediyelerin borçlanma süreci ile sınırlanmıştır. Belediyelerin bütçelerindeki giderler kısmında sermaye teşkili ve transfer harcamaları başlığı altındaki borç ödemeleri verilerinin analizi ile başlayabiliriz, ben de bunu yaptım, kullandığım veriler DİE'nin çıkardığı istatistik yıllıklarından derlenmiştir, 1980-98 yıllarına ilişkin rakamlar kesin hesap rakamlarıdır, 99-2000 rakamları ise bütçe rakamlarıdır. Rakamlar cari değerler olduğu için ve ülkemizde de enflasyon oldukça yüksek düzeylerde seyrettiği için reel hesaplamaları yapmak çok daha anlamlı, reel hesaplamalar için de DİE'nin 1987 bazlı GSMH deflatörünü kullandım ve oran analizi ile borçlanma sürecini incelemeye çalıştım, şimdi oran analizi elbetteki bir takım verileri görmemize yardımcı oluyor, takat oran analizinden önce ben tebliğimde ki kavramsal çerçeveyi öncelikle açıklamak istiyorum.

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMA SÜRECİ: 1980-2000

Arş. Gör. Dr. Ayşegül YAKAR ÖN AL*

I. Giriş

Türkiye'deki yerel yönetim örgütlenmesi il özel idaresi, belediye ve köy idaresi olmak üzere üç kademelidir. Bu çalışmanın kapsamı, yerel yönetimler maliyesindeki ağırlıklı paylarından dolayı öne çıkan belediyeler ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, bu çalışma, esas olarak, Türkiye'deki belediyelerin 1980-2000 dönemindeki borçlanma sürecini incelemeyi amaçlamaktadır.

Belediyelerin borçlanma süreci, belediye bütçelerinin giderler kısmında "sermaye teşkili ve transfer harcamaları" kapsamında yer alan "borç ödemeleri" kaleminin izlediği seyir yardımıyla analiz edilebilir. Oran analizinin yapıldığı bu çalışmada kullanılan belediye gelir ve gider verileri Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) yayınladığı Türkiye İstatistik Yıllıklarından derlenmiştir (Bkz. Ek: Tablo 1). 1980-1998 dönemi için kullanılan veriler kesin hesap, 1999 ve 2000 için kullanılan veriler ise bütçe rakamlarıdır. Reel hesaplamalar için DİE'nin 1987 bazlı Gayri Safi Milli Hasıla deflatörü kullanılmıştır. Bununla birlikte, belediyelerin borçlanma sürecine ilişkin oran analizinin ortaya koyduğu sonuçları aılamlandırabilmek, öncelikle, bir harcama kalemi olarak borç ödemelerinin işlevini açıklayabilecek bir kavramsal çerçeveyi zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle çalışmanın izleyen bölümlerinde, ilk olarak, genelde kamu harcamalarının özelde de borç ödemelerinin işlevini açıklamaya yönelik bir kavramsal çerçeve çizilecek, ardından da bir harcama kategorisi olarak borçlanmayı öne çıkaran ve 1980'li yılların başından itibaren hız kazanan küreselleşme sürecinde Türkiye'deki belediyelerin borçlanma süreci irdelenecektir.

II. Sermaye Birikim Sürecinde Kamu Harcamalarının İşlevi

Devletin tanımına ve devlet örgütlenmesi içinde yerel yönetimlerin yeri ve özgünlüğüne ilişkin önemli farklılıklarına rağmen, yerel yönetimleri açıklamaya yönelik bütün kuramlar yerel yönetimleri devlet aygıtının içine yerleştirirler. Diğer bir deyişle, yerel yönelim kuramları devleti açıklamaya yönelik kuramlardan türetilmiştir. Bu bağlamda, sermaye birikimi ve sınıf merkezli eleştirel yerel yönetim kuramının temelini de Marxist devlet kuramı oluşturur. Kendi içinde vurguları farklılaşan yaklaşımlara rağmen, Manrist devlet kuramı, sınıflar arası ilişkilerin bir yansıması olan devletin kapitalist üretim tarzıyla olan organik bağından dolayı kapitalist olduğunu savunur ve yerel yönetime ilişkin açıklamalarını da sermaye birikim süreçleri ve sınıf ilişkileri temeline oturtur. Ancak, bu yaklaşımdan hareketle yerel yönetimleri devletin yada merkezi yönetimin basil bir uzantısı olarak yerel devlete indirgeme kolaycılığına da düşmemek gerekir (Şengül, 2001: 43, 48-4[L]J). Çünkü, yerel gelirlerinin yapısı, yürütmekle yükümlü oldukları görevlerinin niteliği ve

israillini UıiveısıicM Siyasal BiİRilci' Fakültesi

harcama konuları yerel yönetimlerin yerel yerleşmelerin yönetim aygıtı olduklarını açıkça göstermektedir (Güler, 1998: 199). Bununla birlikte, yerel yönetimlerin özgünlüğüne ilişkin saptamamız gerek merkezi gerekse yerel yönetim düzeyinde gerçekleştirilen kamu harcamalarının işlevini - harcama konuları farklılaşsa bile- sermaye birikim süreçleri ve sınıf ilişkileri temelinde analiz etmekten uzaklaşmamızı gerektirmez. Diğer bir deyişle, devletin tüm düzeylerindeki harcamalarının birikim süreçlerine ve sınıf ilişkilerine dayalı analizinin kapsayıcılıgı ve açıklayıcılıgı gözardı edilmemelidir.

O'Connor, sermaye birikim süreçlerine ve sınıfsal ilişkilere dayalı bu kuramsal çerçeveye göre kamu harcamalarını, genellikle birbiriyle çelişen birikim ve meşruiyet sağlama işlevlerine yönelik olarak temelde iki kategoride toplamıştır: Toplumsal sermaye ve toplumsal harcamalar. Birikim işlevini yerine getiren toplumsal sermaye harcamaları, kâr getiren özel birikim için gereken harcamalardır ve dolaylı olarak üretkendir. Toplumsal sermaye harcamaları, toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim harcamaları olmak üzere kendi içinde ikiye ayrılmıştır: İstihdam kapasitesini ve /veya verimliliği artıran ve diğer faktörler eşitken kâr oranını artıran proje ve hizmetlerden oluşan harcamalar toplumsal, yatırım harcamalarıdır. Toplumsal tüketim harcamaları ise emeğin yeniden üretim bedellerini azaltan ve diğer faktörler eşitken kâr oranını artıran proje ve hizmetlerden oluşur. Meşruiyet işlevine yönelik, diğer bir deyişle toplumsal uyumu korumaya yönelik harcama kategorisi ise toplumsal harcamalar adı altında toplanmıştır ve dolaylı olarak bile üretken değildir (O'Connor, 1993: 251-252).

Hardt ve Negri, O'Connor'm kamu harcamalarının birikim ve meşruiyet işlevlerini tanımlamaya yönelik toplumsal sermaye ve toplumsal harcamalar ayrımını analitik olarak yararlı bulmakla birlikte, bu ayrımın üretken olan ve üretken olmayan harcamalar temeline oturtulmasının yanlış olacağını ileri sürmektedirler. Çünkü, O'Connor'm aksine, Hardt ve Negri emeğin üretimine ve yeniden üretimine yönelik, yani toplumsal uyurnu korumaya yönelik harcamaların da dolaylı olarak üretken olduğunu savunurlar. Diğer bir deyişle, tüm kamu harcamaları gerçek bir üretken harcama uğrağıdır ve sermaye açısından da doğrudan yada dolaylı olarak üretkendir. Bu çerçevede, kamu harcamaları tümüyle kapitalist bir harcama ve yeniden üretim yatırımıdır. Bir başka deyişle, kamu harcamaları hem toplumsal üretim hem de toplumsal ücret alanı demektir: Sermaye birikim/dolaşım sürecinin merkezinde siyasi ve iktisadi bir güç olarak rolü giderek içselleşen ve yapısal hale gelen devletin[1] masrafları, yani kamu harcamaları fabrika-devletin ücret giderleri olarak düşünülmelidir. Bu bakış açısına göre, kamu harcamaları fabrika-devletin nakit akışını temsil eder ve tek tek işletme düzeyinde kar haddinin düşme eğilimi ile sistemin genel üretkenlik seviyesinin yükseltilmesi şartı arasındaki yapısal boşlukta şekillenir (Hart ve Negri, 2003: 257-305). O'Connor'm, daha çok toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim harcamasının hızlandıran etkisi yoluyla daha çok özel yatırım ve özel tüketim harcaması doğuracağı, bunun da artı sermaye ve daha geniş hacimli toplumsal harcamalar yarataca-

' Iîarvey (1994:65), devleti, sermaye dolaşım sürecindeki ilişkilere aracılık eden, yönelen, yönlendiren ve süreci kontrol eden bir tür ortak 'inil* merkezi olarak tanımlamaktadır.

gı tezi tam da bu noktada aniam kazanmaktadır (O'Connor, 1993; 254). Sonuç olarak, hem Hardt ve Negri (2003: 268) hem de O'Connor (1993: 255) devlet sektörünün (kamu harcamalarının) büyümesinin özel sektörün (sermayenin) gelişimiyle çatışmadığını, aksine özel sektörün büyümesi için devlet sektörünün büyümesinin zorunlu olduğunu ileri sürmektedirler.

Yerel yönetim harcamaları da kamu harcamalarının birikim ve meşruiyet işlevlerine yönelik olarak geliştirilen bu çerçevede değerlendirilebilir. O'Connor, yerel yönetimleri, özel sermayenin birikimi için gerekli toplumsal yatınm ve toplumsal tüketim harcaması yapan kurumlar olarak nitelendirir (O'Connor, 1973: 83 aktaran Nacar, 2002: 54). Dolayısıyla, gelir ve harcama konularına ilişkin yerellik niteliği öne çıkmakla beraber, yerel yönetim harcamaları da, asıl olarak, birikim ve meşruiyet işlevlerini yerine getirmektedir.

III. BİT Harcama Kategorisi Olarak Borçlanma: Devletin "Mali Krizi" mi, "Meşruiyet Krizi" mi?

Bir harcama kategorisi olarak borçlanmanın/borç ödemelerinin belirgin bir biçimde görünür hale gelmesi, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artması eğilimin bir sonucudur. O'Connor, bu durumu "devletin mali krizi" olarak adlandırır: Maliyetlerin toplumsallaştırılması ve kârların özel sektöre aktarılması kamu harcamaları ve gelirleri arasında mali kriz olarak adlandırılan yapısal bir fark yaratır. Özel sektör büyümek ve kârını artırmak için devlet sektörüne ihtiyaç duymakla beraber, çelişkili bir biçimde, elde ettiği kârdan devlete pay aktarmak konusunda direnç gösterir ve sonuçta harcamalar ve gelirler arasındaki fark büyür (O'Connor, 1993: 244, 255-256). Harcama gereksinimini vergileme yoluyla karşılayamayan devlet borçlanma yoluna gidecektir. Devletin horçlandıgı kesim, vergilendiremedigi özel sektör (sermaye) olduğu için, bu kez devlet ödediği borç faizleri dolayısıyla bu kesime kaynak aktarır yada zenginleştirir (O'Connor, 1973: 43 aktaran Nacar, 2002: 51). Kamusal borçlanmayı ilkel birikimin en güçlü kaldıraçlarından biri olarak niteleyen Marx'a göre de, devlete borç verenler aslında hiçbir şey vermemişlerdir, çünkü borç verilen tutar ellerinde tıpkı nakit para gibi iş gören, kolayca devredilebilir devlet tahvillerine çevrilmiştir (Marx, 1997: 773).

Dolayısıyla, kamu harcamalarının miktarı ve bileşimi, mevcut kapitalist gelişme düzeyinde, sınıflar arasındaki toplumsal ve ekonomik mücadeleleri yansıtır ve yapısal olarak bu mücadeleler tarafından belirlenir (O'Connor, 1993: 245 ; Hardt ve Negri, 2003: 275). Kriz, son tahlilde, sermaye birikim sürecinin aksaması ve kâr oranlarının verili bir duruma göre düşme eğilimi göstermesi eğilimi olduğundan, özünde, sermayenin krizidir. Her kriz bir yeniden yapılanmayı ve yeniden yapılanma da bir ayıklanmayı beraberinde getirir. Diger bir deyişle, her kriz gelirin ve servetin yeniden bölüşüldügü bir süreçtir (Sönmez, 2002; 12). Bu nedenle de, krizin temelinde, mevcut kapitalist gelişme ve sınıf mücadelesinin seviyesine bağlı olarak, sermayenin farklı bileşenlerinin ve gelişim seyrinin kontrol edilememesi ile işçi sınıfının mücadeleci mevcudiyeti vardır. Ve yine bu nedenle, yeniden yapılanma kapitalizmin krizini çözmez, üstelik daha da belirgin hale getirir. Kamu harcamalarının analizi ise bu durumun tüm açıklığıyla sergilenmesine yardım eder (Hardt ve Negri, 2003: 268, 292).

Sonuç olarak, bu bakış açısından hareketle, kamu harcamalarının bileşenlerinden biri olarak kamusal borçlanmayı, O'Connor'm belirttiği gibi "devletin mali krizi" olarak görmek yerine sermayenin krizi olarak görmek ve sermayenin içine girdiği krizi aşmak üzere mevcut kapitalist gelişme düzeyine, sınıf mücadelelerine ve dünya konjonktürüne bağlı olarak şekillenen bir yeniden yapılanma süreci olarak değerlendirmek daha doğru görünmektedir. Bu bağlamda, kamusal borçlanma, özünde, devletin, kamu harcamaları aracılığıyla sermayenin belli gruplarına (mali sermayeye) doğrudan kaynak aktararak birikim sürecindeki işlevini sürdürmesidir. Diğer bir deyişle, devlet, gelinen noktada birikim sürecindeki rolünü doğrudan kaynak aktarım aracı olan kamu borçlanmasını öne çıkaran bir yapılanmada sürdürmektedir. Bu durum ise doğrudan yada dolaylı olarak birikime yönelik kamu harcamalarının meşruiyete yönelik harcamalar aleyhine gittikçe genişlemesi sonucunu yaratır. Dolayısıyla, ortaya çıkan bu yapıyı "devletin mali krizi" olarak değil de, "devletin meşruiyet krizi" olarak yorumlamak daha doğru görünmektedir. Bu çerçevede, yerel yönetim harcamaları İçinde borçlanmanın payının artması da, yeniden yapılanma sürecinin bir sonucu olarak öne çıkan belli sermaye gruplarına doğrudan kaynak aktarımı olarak değerlendirilmeli ve bu yapılanma, aynı zamanda, yerel yönetimleri kolektif tüketimi örgütleyen kurumlardan, üretim ve birikime öncelik veren yani sermayenin taleplerine duyarlı kurumlara dönüştürdüğü için de yerel yönetimlerin "rnali krizi" olarak değil de, yerel yönetimlerin "meşruiyet krizi" olarak yorumlanmalıdır. Bu bakış açısından hareketle, aşağıda Türkiye'de belediyelerin 1980-2000 dönemindeki borçlanma eğilimi incelenecektir.

IV. Belediyelerin Borçlanma Süreci: 1980-2000

Belediyelerin borçlanma sürecini inceleyeceğimiz dönemin başlangıcı, yani 1980 yılı iktisat politikalarının ABD'den başlayarak dünya çapında değiştiği bir dönemdir. 1980'lerden itibaren serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme sadece gelişmiş ülkeler için değil, gelişmekte olan ülkeler için de geçerli politikalar haline getirilmiştir. Bu nedenle, Türkiye'nin 1980'li yıllarda yaşadığı dönüşüm, yani "ihracata dönük büyüme için serbestleşme" modeli, liberal (yada neo-liberal) politikalar doğrultusunda yeniden yapılanan dünya ekonomisinin içinde bulunduğu süreçten bağımsız düşünülemez (Kazgan, 1999: 135-136). 1980'lerde dünya çapındaki neo-liberal yeniden yapılanmanın arka planında ise, 1945-1975 döneminde, kısa durgunluklara rağmen genel olarak başarılı olmuş ulus-dcvlet esaslı /ithal ikameci sermaye birikim modelinin krize girmesi vardır (Keyder, 1996: 9-10). Dünya ekonomisini etkisi" altına alan neo-liberal yeni birikim rejiminin temel sloganı ise küreselleşmedir: Serbest piyasa ekonomisi, serbest ticaret, özelleştirme ve sermaye birikiminin dolaylı desteğine dayalı bütçe uygulamalarının doğrudan desteğe dönüşüm eğiliminin artması küreselleşme sürecinin ayrılmaz parçaları olmuştur (Temelli, 2002: 508-509 ve 2001: 35).

1980 sonrası döneme damgasını vuran küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği bu eğilimler yerel yönetimlerde de yansımalarını bulmuştur: Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin asli görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışardan gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler sermayenin İhtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmeye yönelmişlerdir. 1980'li yılların başından itibaren Türkiye'de de yerel yönetimler küreselleşme sürecinin

zorladığı bu dönüşüme göre şekillenmeye başlamıştır: Yerel yönetimler, bir yandan hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklemlenirken, diğer yandan da yerleşimlerini özel sermayenin yatırım alanına dönüştürmüşlerdir. Belediyeler giderek artan bir biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. Diger bir deyişle, sermayenin üretkenliğini ve kâr oranlarını artıran bu tür yatırımlarla belediyeler sermayeye dolaylı yoldan kaynak aktarımı gerçekleştirmektedir. Dolaylı kaynak aktarımının yanı sıra, mal, hizmet ve para (kredi/borç) alımına yönelik harcamalar aracılığıyla da belli toplumsal tabakalara ve sermayenin belli gruplarına doğrudan kaynak aktarılmaktadır. Sonuç olarak, doğrudan ve dolaylı kaynak aktarımının 1980 sonrası dönemde belediye harcamalarının baskın unsuru haline gelmesi, Türkiye'deki belediyeleri tanımlama gücüne sahip boyut olarak sermaye birikimine katkı işlevini öne çıkarmıştır (Şengül, 2001: 109; Güler, 1998: 201).

Dolayısıyla, bu çalışmanın asıl inceleme konusu olan Türkiye'deki belediyelerin 1980-2000 dönemindeki borçlanma sürecini değerlendirmeye başlamadan önce belediyelerin transfer harcamaları kapsamında gösterilen "borç ödemeleri"nin asli işlevinin mali sermayeye doğrudan kaynak aktarımı yoluyla özel sermayenin birikim sürecinin hızlandırılması olduğu bir kez daha vurgulanmalıdır. Belirtilmesi gereken bir diger nokta ise, burada sözü edilen borçlanmanın kamu kuruluşlarına değil, yerli ve yabancı özel mali sermayeye borçlanmayı ifade etliğidir. Türkiye'de 1980'li yıllara kadar kredi ihtiyacı İller Bankası aracılığıyla kamu kaynaklarından sağlanmıştır. Yerli ve yabancı özel sermaye kredilerinin 1980'li yılların ortalarından itibaren devreye sokulması ile İller Bankasının kamu kredisi tekeli ortadan kalkmıştır (Güler, 1998: 205-206; Falay 2002: 564).

Bu çerçevede, belediyenin borç ödemelerinin reel gelişimini Tablo 1 yardımıyla incelediğimizde çıkan sonuçlar şöyledir:

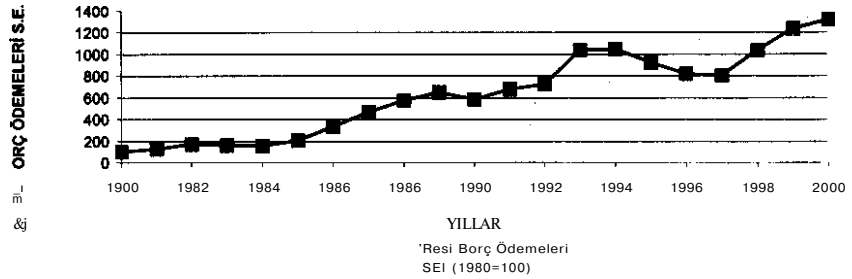
* 1980 yılını baz kabul ederek oluşturduğumuz sabit esaslı endekse göre, 2000 yılma gelindiğinde reel borç ödemelerinin 1980 yılma göre 13 kat, yani %1216 oranında arttığı görülmektedir Bu, borç ödemelerinde çok ciddi bir artış oranına işaret etmektedir (Bkz. Grafik 1). Bununla birlikte, reel borç ödemelerindeki yıllık değişmelere baktığımızda (Bkz. Grafik 2) sürekti bir artıştan söz edilemez: 1983-1984, 1990 ve 1995-1997 yıllarında önceki yıllara göre reel borç ödemeleri azalmıştır. Reel borç ödemelerinin %62'lik bir artışla en yüksek artış oranına ulaştığı yıl ise, 1986'dır. Bu durum, yukarıdaki "yerli ve yabancı sermaye kredilerinin 1980'li yılların ortalarından itibaren devreye sokulduğu" saptamasıyla örtüşmektedir. Reel borç ödemelerindeki ikinci büyük sıçrama ise %43'lük artış oranıyla 1993 yılma denk düşmektedir. Bunda, Türkiye ekonomisinin, 1989 yılında alınan dış finansal serbestlik kararıyla, 1990'I yıllarda tamamen dışa açık bir ekonomi konumuna gelmesinin payı vardır (Yeldan, 2001: 25). 1990'lardan itibaren toplam dış borç içinde yerel yönetimlerin dış borçlarının payının artması da bu çerçevede değerlendirilebilir (Güler, 1997: 21; Çınar, 2002: 589).

Tablo 1: Belediyelerin Borç Ödemelerine İlişkin Göstergeler

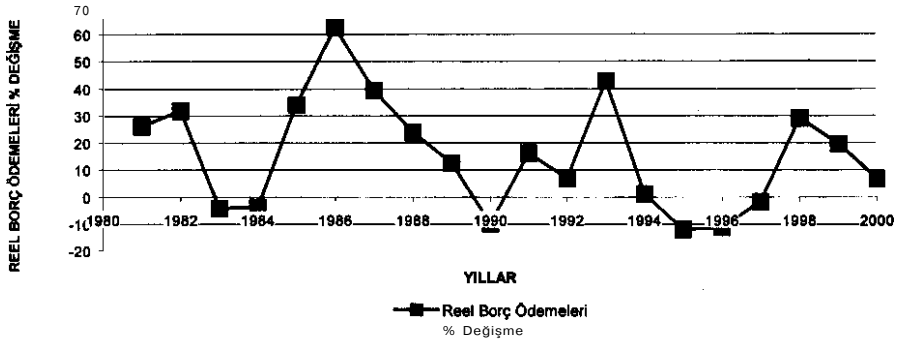
Yıllar	Reel Borç Ödemeleri (Milyon TL)	Reel Borç Ödemeleri SEİ (1980-100)	Reel Borç Ödemeleri % Değişme	Borç Ödemeleri/ Gelirler (%)	Borç Ödemeleri/ Vergiler (%)	Borç Ödemeleri/ Giderler (%)
1980	2.528	100		3	12	5
1981	3.184	126	26	6	10	6
1982	4.189	166	32	9	15	7
1983	4.015	159	-4	6	12	6
1984	3.870	153	-4	6	10	6
1985	5.176	205	34	5	9	5
1986	8.428	333	62	5	9	6
1987	11.721	464	39	7	13	6
1988	14.513	574	24	9	17	9
1989	16.331	646	13	13	21	12
1990	14.744	583	-10	10	16	10
1991	17.104	677	16	11	17	10
1992	18.312	724	7	10	17	8
1993	26.108	1033	43	11	21	9
1994	26.392	1044	1	11	20	11
1995	23.229	919	-12	10	17	9
1996	20.620	816	-11	8	13	7
1997	20.223	800	-2	6	11	6
1998	26.085	1032	29	7	13	7
1999	31.183	1233	19	6	10	6
2000	33.265	1316	7	6	11	6

Kaynak: Bu tablo Ek Tablol'deki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik 1

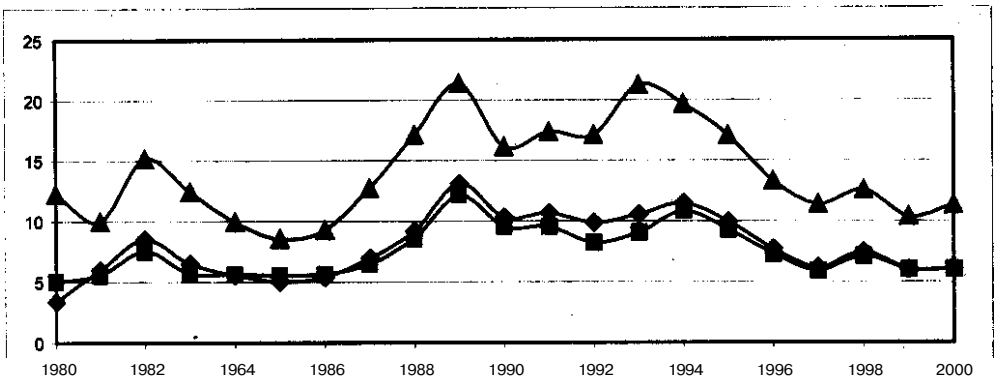


Grafik 2



* Borç ödemelerinin gelir ve giderler içindeki payı incelendiğinde (Bkz. Grafik 3), 1980 yılında, sırasıyla, %3 ve %5 olan payların 1981'de %6'ya çıktığı görülmektedir. Bu, borç ödemelerinin gelirler içindeki payının bir yılda %100, giderler içindeki payının ise %20 artması dernektir. Diğer bir deyişle, borç ödemelerinin gelir ve giderler içindeki payında 1980 yılma göre ciddi bir artış söz konusudur. 1981-1988 arasında borçların gelir ve giderlere oranı ortalama %6 iken bu oranların 1989'a gelindiğinde yeniden bir sıçrama yaparak gelirler içindeki payının %13'e giderler içindeki payının %12'ye çıktığı görülmektedir. 1989-1995 yılları arasında borçların gelir ve giderler içindeki yüksek oranları korunmuş ve sırasıyla ortalama olarak %11 ve %10 olarak gerçekleşmiştir. 1995-2000 aralığında ise bu oranların düşerek, ortalama %7 olarak gerçekleştiği görülmekledir. Dolayısıyla belediye harcamaları içindeki payı 1980'li yıllardan itibaren artmaya başlayan borç ödemelerinin 1989-1995 aralığında en yüksek seviyelerine çıktığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, özel yerli ve yabancı mali sermayeye borçlanma yoluyla kaynak aktarımının üst düzeylere ulaştığı yıllar 1989-1995 dönemine denk gelmektedir. Benzer şekilde, borç ödemelerinin vergi gelirlerine oranının en yüksek olduğu yıllar da yine 1989-1995 aralığıdır. Örneğin, 1989'da borç ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı %21 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu oranın 1980-2000 dönemindeki ortalaması ise %14 civarındadır.

Grafik 3



— • — BorçÖdemeteri/Getirter{%) — • —BorçÛctemeteri/Gıderter {%) — * — Borç ödemeleri/Vergiler (%)

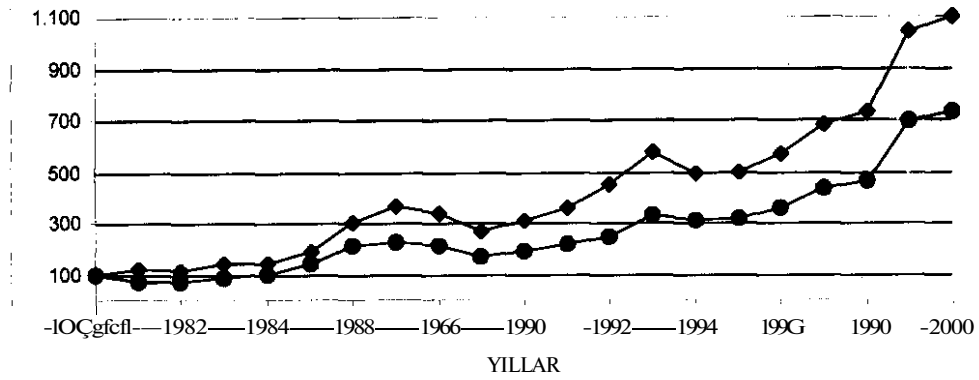
* Sonuç olarak, reel borç ödemelerinde 1980'den 2000'e ciddi bir artış söz konusudur, ü halde, bu durumu belediyelerin mali krizi olarak tanımlayabilir miyiz? Mali kriz, harcamaların gelirlerden daha hızlı artması sonucunda ortaya çıktığına göre, belediyelerin gelir ve harcamalarının artış hızlarını da incelemeliyiz.

Tablo 2: Belediyelerin Reel Gelir ve Giderlerine İlişkin Göstergeler

Yıllar	Reel Gelirler (Milyon TL)	Reel Giderler (Milyon L)	Reel Gelirler S.E.Î. (1980=100)	Reel Gelirler % Değişme	Reel Giderler S.E.I. (1980=100)	Reel Giderler % Değişme	Gelirler/ Giderler (%)
1980	75.303	50.149	100		100		150
1981	53.185	57.437	71	-29	115	15	93
1982	49.262	55.882	65	-8	111	-3	88
1983	61.781	70.596	82	26	141	27	88
1984	69.971	68.961	93	13	138	-2	101
1985	103.269	94.129	137	47	188	36	110
1986	156.931	149.194	208	52	298	59	105
1987	169.022	180.801	224	8	361	21	93
1988	157.971	169.190	210	-6	337	-7	93
1989	124.808	134.573	166	-21	268	-20	93
1990	143.620	154.756	191	15	309	15	93
1991	160.514	179.905	213	12	359	16	89
1992	186.204	222.767	247	16	444	24	84
1993	247.497	288.046	329	33	574	29	86
1994	229.872	244.656	305	-7	488	-15	94
1995	233.933	249.728	311	2	498	2	94
1996	267.222	283.241	355	14	565	13	94
1997	327.161	340.845	434	22	680	20	96
1998	348.507	365.857	463	7	730	7	95
1999	519.314	519.314	690	49	1.036	42	100
2000	549.567	549.567	730	6	1.096	6	100

Kaynak: Bu tablo Ek Tablo l'deki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

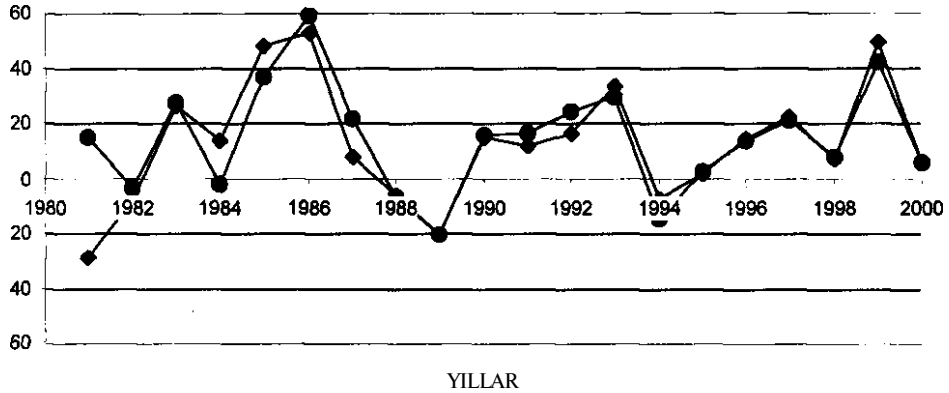
Grafik 4



• Reel Giderler S.E.I. (1980=100)

- • — Reel Gelirler S.E.I. (1980=100)

Grafik 5



• Reel Gelirler % Değişme

- • — Reel Giderler % Değişme

* Tablo 2'deki veriler incelendiğinde, reel gelirlerin 2000 yılına gelindiğinde 1980 yılma göre 7 kat, yani %630 arttığı, reel giderlerin ise 10 kat, yani %996 arttığı görülmektedir (Bkz. Grafik 4). Reel gelirlerin ve giderlerin yıllık değişimleri izlendiğinde (Bkz. Grafik 5) sürekli artışlar olmadığı, bazı yıllarda azalışlar olduğu da görülmektedir. 1984, 1985, 1993, 1996, 1997 ve 1999 yıllarında reel gelirlerdeki artış hızı reel giderlerdeki artış hızından daha yüksektir 1990, 1995, 1998 ve 2000 yıllarında ise reel gelirlerdeki artış hızı ile reel giderlerdeki artış hızı birbirine eşittir, Kalan yıllarda ise reel giderlerdeki artış hızı (yada azalış hızı) reel gelirlerdeki artış hızını (yada azalış hızını) aşmakla birlikte genellikle farklar büyük değildir. Tamamlayıcı bir unsur olarak, gelirlerin giderleri karşılama oranına baktığımızda da 1980-2000 döneminde bu oranın ortalama %97 gibi yüksek bir oran olduğu görülmektedir. Bu koşullar alımda, Türkiye'deki belediyelerin 1980-2000 döneminde mali kriz yaşadıkları söylenemez[2].

V. Sonuç

Tablo 2'nin ortaya koyduğu sonuçlara göre 1980-2000 döneminde Türkiye'deki belediyeler için bir mali krizden söz etmek mümkün görünmemektedir. Bu durum, Sengül'un (2001: 110) de belirttiği gibi, büyük ölçüde, yere! yönetim gelirlerindeki genişleme ile açıklanabilir: 1981 yılından itibaren genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %6'sı belediyelere aktarılmaya başlanmıştır (DPT, 2001: 46). 1986'dan itibaren emlak vergisinin belediyelere bırakılması ve 1993 yılında da çevre temizlik vergisinin getirilmesiyle belediyelere yeni kaynak girişi sağlanmıştır (Meriç ve Sakal, 2001: 213). Dolayısıyla, gelirlerdeki bu artışların belediyeleri mali krizden uzaklaştırdığı söylenebilir. Bununla birlikle 1980 yılında personel giderlerinin, yatırım harcamalarının ve transfer harcamalarının toplam belediye harcamaları içindeki payının, sırasıyla, %5ö, %18 ve %9 iken, aynı oranların 2000 yılma gelindiğinde sırasıyla %24, %31 ve %31 olarak gerçekleşmiş olmaları dikkat çekicidir. Transfer harcamaları içindeki en büyük pay ise borç ödemelerine aittir (Nacar, 2002: 153 ; Falay, 1995: 17). Bu saptamalara Tablo l'deki reel borç ödemelerine ilişkin bulgularımızı eklersek, belediyelerin, 1980-2000 dönemine ilişkin bir mali kriz yaşamadıklarını, bununla beraber artan borç ödemeleri ve yatırım harcamaları aracılığıyla sermayeye doğrudan ve dolaylı kaynak aktararak sermaye birikim sürecine katkı işlevini yerine getirdiklerini söyleyebiliriz. Bu, aynı zamanda belediyelerin meşruiyet işlevinin gerile(til)mesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, 1 980-2000 döneminde Türkiye'deki belediyelerin "mali krizi"nden değilse de "meşruiyet krizi"nden söz edilebilir.

DPTıın hazırladığı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da 1983-1998 dönemi için benzer bii- tespit yapılmış ve belediyelerin gelir ve harcama dengesinde, yıldan yıla farklılaşmakla birlikle, gelirlerinin ortalama %5'i kadar açıkları olduğu ve bu oranın belediyelerde *"ma\i)mz"* olarak nitelendirilebilecek bir dıırıılı olmadığı ifade edilmiştir (DPT, 2001: 50).

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Çınar, Tayfun; (2002), "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma," **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri,** Ankara, TODAİE.

Devlet İstatistik Enstitüsü: **1985, 1989, 1993, 1996 ve 2001 Türkiye İstatistik Yıllıkları,** Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı: (2001), **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara.

Falay, Nihat: (1995), "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye," **Çağdaş Yerel Yönetimler,** Cilt 4, Sayı 5, Eylül 1995, s. 13-24.

Falay, Nihat: (2002), "Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası," **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri,** Ankara, TODAİE.

Güler Ayman, Birgül: (1997), "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma," Cilt ö, Sayı 2, Nisan 1997, s. 20-30

Güler Ayman, Birgül: (1998), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara, TODAİE.

Hardt, Michael ve Negri, Anionio: (2003), **Dionysos'un Emeği Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi,** çev. Ertuğrul Başer, İstanbul, İletişim.

Harvey, David: (1994), "The Urban Process under Capitalism: A Framevvork for Analysis," **The Urban Experience,** David Harvey, UK, Blackvveü, s.59-89.

Kazgan, Gülten: (1999), **Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi,** İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi.

Keyder. Çağlar; (1996), **Ulusal Kalkınma ediğin İflası,** 2. B.. İstanbul, Metis.

Marx, Kari: (1997), **Kapital,** 3. Cilt, çev. **Alaattin** Bilgi, 2. B., Ankara, Sol Yayınları.

Meriç, Metin ve Sakal, Mustafa; (2001), **Mahalli İdareler ve Finansmanı,** izmir, Anadolu Matbaası.

Nacar, Birsen: (2002), **"Yerel Yönetimlerin Mali Krizi ve Türkiye"** (Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü), İstanbul.

O'Connor, James: (1973), **The Fiscal Crisis of The State,** NevvYork, St. Marlin's Pres^.

O'Connor, Jarnes: (1993), "Devletin Mali Bunalımı," **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler,** Der. Kemali Saybaşılı, İstanbul, Bağlam, s. 242-257.

Sönmez, Mustafa: (2002), "2000'lerin Türkiye Burjuvazisi," **Postexpress,** 15 Nisan-15 Mayıs.

Sengül, H. Tarık: (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset, İstanbul,** Demokrasi Kitaplığı.

Temelli, Sezai: (2001), "Türkiye'de Bütçe, Toplum ve Piyasa İlişkisi," **İktisat Dergisi,** Sayı: 420, Aralık 2001, s. 34-38.

Temelli, Sezai: (2002), "Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği," **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri,** Ankara, TODAİE.

Yeldan, Erinç: (2001), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi,** İstanbul, İletişim.

EK: Tablo 1

Yıllar	Gelirler (Milyon TL)	Giderler (Milyon TL)	Borç ödemeleri (Milyon TL)	Vergi Gelirleri (Milyon TL)	GSMH Def. (1980=100)
1980	75.303	50.149	2.528	20.682	100,0
1981	76.799	82.939	4.597	46.162	144,4
1982	91.282	103.549	7.763	51.226	185,3
1983	144.196	164.770	9.372	75.462	233,4
1984	242.588	239.087	13.416	135.700	346,7
1985	547.428	498.977	27.438	321.518	530,1
1986	1.128.333	1.072.704	60.596	655.675	719,0
1987	1.622.107	1.735.148	112.486	884.139	959,7
1988	2.573.188	2.755.939	236.408	1.381.932	1.628,9
1989	3.567.517	3.846.627	466.816	2.185.569	2.858,4
1990	6.471.517	6.973.301	664.382	4.120.928	4.506,0
1991	11.512.389	12.903.127	1.226.700	7.066.320	7.172,2
1992	21.834.309	26.121.619	2.147.319	12.546.107	11.726,0
1993	48.569.090	56.526.408	5.123.534	24.120.807	19.624,1
1994	93.499.296	99.512.409	10.734.735	54.580.270	40.674,5
1995	178.076.200	190.099.170	17.682.546	103.566.930	76.122,6
1996	362.098.528	383.805.683	27.940.636	209.910.623	135.505,0
1997	789.148.884	822.155.920	48.780.399	428.971.052	241.211,3
1998	1.496.411.488	1.570.909.698	112.001.989	893.348.640	429.378,2
1999	3.482.095.848	3.482.095.848	209.085.750	2.015.004.753	670.518,8
2000	5.559.773.358	5.559.773.358	336.532.091	2.974.685.111	1.011.664,1

Kaynak: Veriler DİE'nin 1985, 1989, 1993, 1996 ve 2001 yıllarına ait Türkiye İstatistik Yıllıklarından derlenmiştir.

TARTIŞMALAR

Nuri ALAN (Başkan): Sayın Ona!, ben de size teşekkür ediyorum. Bildiri sunan üç arkadaşımızın süreye riayetleri beni çok memnun etti, biliyorum ki onlar günlerini ve saatlerini vererek bu güzel bildirileri hazırladılar ama program nedeniylede bundan feragat ederek kısmen özetlediler, ancak bunun yayınlanacağını düşünüyorum ve ilgilenenlerin bildirilerinin tamamını değerlendireceğini umuyorum, ben izninizle genç arkadaşlarımın bu başarısı nedeniyle duygulandım ve 10 Mayıs Danıştay günü nedeniyle hazırladığım konuşmada yer almasına karşın yine zaman yetersizliği nedeniyle söyleyemediğim ve üniversiteyle ilgili birkaç cümleyi burada söylemek istiyorum. Özellikle bizim ilgilendiğimiz anayasa hukuku ve idare hukuku kürsülerinde yeterince araştırma görevlisi yok, tabi bu öğretim üyeliği mesleğinin kısmen cazibesini yitirmiş olmasına bağlı, öte yandan vakıf üniversitelerinden arkadaşlarım varsa beni bağışlasınlar, devlet üniversitelerinden vakıf üniversitelerine geçiş halen sürmektedir ve ben **banu**-haklı bulmuyorum. Yetişmiş öğretim elemanını bir transfer ücretiyle yahut ta cazip maaşlarla kendi bünyelerine alıyorlar. Oysa vakıf üniversitelerinin kendi öğretim elemanlarını mutlaka yetiştirmeleri lazım. Eğer bu böyle sürerse, vakıf üniversiteleri hem devlet üniversitelerini hem de kendilerini yok edecekler, çünkü yeterli öğretim üyesi sağlanamıyor, ancak memnuniyetim şuradan kaynaklanıyor, ben geçen sene de katıldım bu sempozyuma, maliye alanında genç arkadaşlarımın yeterince bulunması ve böylesine başarı kazanmaları idare ve anayasa hukuku alanındaki kaygılarımı giderdi ve bunun maliye alanında yeterince altyapının oluştuğunu ve bunun oluşmasında da sizlerin büyük katkısının oluştuğunu düşünüyorum. Şimdi soru ve katkı bölümüne geçiyoruz, buyrun efendim.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Önce tüm konuşmacılara teşekkür ederim. Sayın başkan sizin yönetiminize de, Sayın Mehmet Şahin, eger yanlış anladıysam beni düzeltin, bu toplam alınan bir zaman serisi analizi yaptınız ve toplam alınan dış borçların % 45'inin bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldığını, geri kalanı konusunda ise net bir bulgu olmadığını söylediniz, eger yanlış anladıysam düzeltin, bu hesabı yaparken bir bütçe dışı kamu kesiminin payına yönelik hesaplamanız oldu mu. İki, her ne kadar o dönemde pek alınamasa bile program proje bazında bir değerlendirme yaptınız mı dış borç konusunda ve üç bu bildiğiniz gibi borçların artık sadece faizlerini bütçede görüyoruz, ana para ödemelerinin işte hazinedeki bir borç yönetimi hesabında değerlendiğini dikkate aldınız mı? öyle olduğunu zannediyorum ama yine de ben kafamdaki soruları bu şekilde sıralamak istedim, teşekkür ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Efendim teşekkür ediyorum. Bütün panelistlere tabi sayın başkana da. Şimdi yolsuzluk ve yoksulluk analizlerinin aynı panelde sunulması biraz adet oldu ama o kadar ilişkili değiller. Tabi ilişkisiz de değiller ama mutlaka aynı panelde olmaları gerekmiyor. Burada sayın şahinin yolsuzlukla ilgili kullandığı ve esas itibariyle odalar birliği raporu olarak burada kaydettiği raporlar diger konuşmacıların belki biraz özenle vurgulamaya çalıştığı kriz birikim rejimi itibariyle, o açılardan bakılsa belki çok daha verimli bir biçim alabilirdi diye düşünüyorum. Şimdi şeyden kaçınmak gerek diye düşünüyorum, bu bütçede gösterilmeden harcanan tutar 110 milyar $ gibi, bu spekülatif bir alan, yani bunu gerçekten iyi tanımlamak lazım, neden bahsediyoruz, sayıştaym bahsettiği nedir, biz neden bahsediyoruz, bu ayrıntılı bir içerik analizine girmeden böyle söyle-

nebilir mi, örneğin sizin şeyinizde kamu ihalelerinde 2 milyar $ yolsuzluk saptanmış görünüyor, bu tam tersine çok düşük bir oran aslında ama bu saptanabilenler muhtemelen, buradaki kriz meselesinde bu kimin krizi sorusuna yanıt vermek lazım, Dr. Ayşegül Ünal'ın da vurguladığı gibi, örneğin bütçeden ödenen faizler bu sistemin krizinin bir unsuruysa sistem kimin krizi, bu faiz ödemeleri Türkiye'de 94, 99, 2000 gibi kriz yıllarında niçin reel olarak yükseliyor, bu dönemlerde 500 büyük firmanın kendi faaliyetlerinde zarar ettiklerini ama devlet üzerinden karlarını realize ettiklerini biliyoruz. Dolayısıyla burada ne neyin önünde geliyor meselesi, öte yandan siz kendinize şunu söylüyorsunuz, alınan borçların yolsuzluğa gittiğine dair bir kanıt yok. Türkiye bir Afrika ülkesi değil, olay şöyle gelişiyor, bir kriz ortamı oluşuyor, diyelim mali sistemde bir yıgm iflaslar oluyor, bu iflaslar dolayısıyla dış borçlarda yeni bir sıçrama oluşuyor, yani burada alınan borcun elden ele dolaşarak birilerine dağıtılması gibi bir kaba süreç yok zaten, ama bunu nasıl analiz edersiniz, yani bu da sermayenin krizi sonuçta, mali sistemin krizi nerden kapatılıyor, bütün bir ülkenin dış borç yükünün artışı üzerinden, ve sonuçta kamu hizmetlerini felç eden bütçe, işte faiz dışı harcamalar üzerinden, yani krizin bütün yükü topluma yükleniyor ama kriz kimin krizi meselesi gibi çok temel sorunlar var, yani burada sermaye merkezli sonuçta bir taraf olan odalar birliğinin bakış açısından bakarsanız bilimsel olarak yaka 1 ay amayabilirsiniz onu kastetmek istiyorum, teşekkür etmek istiyorum.

Prof. Dr. Nihat FALAY: Sayın Şahin'e söylüyorum. Ahlaki riziko kavramı ben de iki kavramı çağrıştırıyor. Bu etik anlamda mı moral anlamda mı? İkisi de örtüşür ama moral daha geniş bir kavramdır. Burada temel alınan kavram hangisidir, onu sormak istiyorum. İki, bildiğiniz gibi liberalizmin babası Adam Smith'in temel kitaplarından birisi "moral senLiments" denen kitaptır Orada günümüzün kapitalistlerinden daha ahlakidir o anlamda Smith, bir başka noktaya daha değinmek istiyorum, bütün bu rizikolar ve ahlaki yapılar devletin içinde sorunlu bir alan, ama özel firmalar içi ve özel firmalar arası ahlaki riziko yok mu, yani bir firma bir eleman alıyor, reklam ajansı reklamını verdiği firmanın elemanını getirip bir yere oturtuyor, bunun örnekleri çok var, yani bu rizikolar kamu kesimi için var da özel kesim çok mu ahlaklı, onu sormak istiyorum, kısa sorumdu bu özellikle 80 sonrası Türkiyede iktidar ve devletin bazı kurumlan özelleştirildikçe bence ahlaki riziko da artmıştır. Bu konuda ne dersiniz. İkinci soru değil de, sayın Ayşegül çok güzel bir tebliğ verdi gerçekten, benim konuma da yakın olduğu için şunu söylemek istiyorum. Simdi bu borçlanma meselesinde belediyeler özellikle, büyük şehir belediyeleri borçlanabiliyor da-küçük belediyeler borçlanamıyor. Büyükşehir belediyeleri de ben bu borcu ödemiyorum diterek hazineye atıyor topu, hazine de bunu ödüyor, şimdi bu anlamda meşruiyet ve birikim açısından küçük ve büyük belediyeler arasında bir farklılık doğuyor, dolayısıyla DPT'nin son özel ihtisas raporunda bu çok açık belirtiliyor, bir borçlanmada neden Büyükşehir belediyesine bu göz yumuluyor da küçük belediyeler borçlanamıyor, borçlansa da ödemek zorunda kalıyor, ben Mersin Belediye Başkanı Merzeci'nin bu konuda borçlanamadığmı, istemesi halinde de önüne büyük engeller çıkarıldığını biliyorum ama bu konuda Büyükşehir belediyeleri, İstanbul, Ankara ödemediler, bir anlamda ahlaki riziko Büyükşehir belediyeleri lehine çalışıyor, çok teşekkür ederim.

Prof. Dr. Tülay ARİN: Ben de üç tebliğ sunucu arkadaşa teşekkür ediyorum ve bu arada Oğuz'un çok vurgulamadığı bir konu içinde teşekkür ediyorum. Esas sorum Sezai'ye olacak, şimdi burada bu borç krizine ya da çeşitli iktisadi krizlere farktı yaklaşımların bir öl-

çüde temsilcilerini gördük çok kısaca şöyle özetleyebiliriz, burada tartışıyoruz ve birbirini dışlamayan aslında, böyle iç içe geçmiş halkalar halinde sorun kaynakları görüyoruz. En temelde burada Mehmet Şahin arkadaşımızın ve belki biraz dün Ferhat Emil'in yaptığı gibi en dipte suç bile olacak, genellikle suç diyince yolsuzluk, hırsızlık, kayırma, çalma götürme, saklama falan gibi suç diyebileceğimiz kötü uygulamalar var, bunlar kötü değil suç uygulamaları, ondan sonra kötü uygulamalar var. Şirndi suç uygulamaları devletin yönetiminde sorumlulukla ilgili bir olay, ikinci halkada politika uygulamaları var, bu esas olarak piyasa aksaklıkları sorununa dayanıyor, yani siz suçlu gibi yönetmezsiniz de piyasalarınız kötü çalışır, yani ne yaparsanız yapın döviz kurlarının oynaklığından kurtulamazsınız. Şimdi orda politika uygulamanız gerekiyor. İkinci aşamada işte şeyi tartışıyoruz, piyasa aksaklığını giderecek düzgün politikalar ne olabilir, orada da tartıştığımız politikaların hangisinin etkin olduğudur, yanlış yada doğru politikanın, ya da yanlış aracın doğru aracın, doğru dozun doğru zamanlamanın ne olduğunu tartışabiliriz veya piyasa aksaklığını gidermeye çalışan politikalar diyebiliriz. İkinci aşamada uyguladığımız bu politikaların hepsi başarılı değil, şimdi Amerikada. Almanyada yolsuzluk hırsızlık gibi şeyler çok daha sınırlıdır Afrika'dan ama hiliyoruzki piyasa aksayınca orda da yanlış politikalar uygulanabiliyor. Ama üçüncü aşamada piyasa aksasa doğru politikalar uygulansa da kriz çıkıyor. Tam da Amerika da olduğu gibi 1987'de ya da geçen yıllarda lalan borsanın böyle % 70 - 40 ya da bilmem kaç düşmesi gibi, onun kaynağı da gerçekten o tam birikim rejimi dediğimiz ya da kapitalizmin İşleyiş mekanizmaları, şimdi bunu burada uzun uzadıya anlatmak tabi imkansız. Ben birkaç yazı da yazdım, ilgilenen arkadaşlara onlardan soz edebilirim, ama şöyle bir şey var, orada en önemli sorun reel kesimle mali kesimin birbirinden kopması, yani bir kere mali kesim birikmeye başlayınca reel kesimde sorun olup, sermaye mali kesime kaymaya başlayınca öbür tarafta yeterli kar bulamayan buraya koşuyor, burada faizler yükseliyor, ama yükseldikçe ödememe sorunu çıkıyor, riskler yükseliyor, paralar büsbütün buraya gidiyor ve bakın bunun sonucu mutlaka ve mutlaka bir yerde çöküyor. Yani bu kopuş bir yerde mali kesimdeki balonun sönmesi ile sonuçlanıyor Şimdi bu üst üste kriz ama işte o balon söndüğünde de her türlü yoksulluk krizi, birikimin sürmemesi, bankaların batması, ülkelerin moratoryuma gitmesi lalan, yani bu hep böyle yaşanmış, Sezai'ye soruyorum, o nedenle Sezai ile Ayşegül'ün yaklaşımının çok doğru olduğunu düşünüyorum. Mehmet arkadaşımızın yaklaşımının en diple çakılıp kaldığını düşünüyorum, kusura bakma, orda çakılıp kalınca ne piyasa aksaklığını görürsün, ha şöyle bir yaklaşımı var Virginia ekolünün, o ikinci aşamaya çıkınca söyle diyorlar, valla orda piyasa aksaklığı varsa kamu girerse işin içine daha beter otur. yani kamusal aksaklık olur, dolayısıyla oraya da çakılma dibinde sen şeyleri temizle, suçu mutu temizle. Fler ülkede suçlar elbette temizlenecek ama her ülkede piyasalar da aksıyor ama her ülkede piyasa aksaklığını düzeltmek İçin uygulanan politikalar da mutlaka duvara çarpıyor, ve mutlaka kapitalizmin o reel birikimle mali birikim arasında ki kopuşu mali krize >ol açıyor. Özür dilerim burada bir korsan tebliğ vermek zorunda kaldım ama bu konuların temizlenmesi gerektiğini düşünüyorum, çünkü beni de şeyle suçluyor o zaman arkadaşlar, sen de yolsuzlukları hırsızlıkları görmüyor musun, yani ben görmez miyim, ben en geniş, halka halka halka bunu da beş altı yazıyla yazdım, dolayısıyla hiçbir zaman Mehmet arkadaşın getirdiği sorunların olmadığını söylemiyorum ama burası da hakkaten Oğuz'un söylediği gibi Afrika ülkesi değil. Bi de tepemizde politika geliştirme iddiasının en gelişkini cilan IMF* dünya bankası, dolayısıyla amerikan hazinesi lalan, hepsi birden tepemizde, avrupa birliği de tepemizde, dolayısıyla yanlış politika falan da uyguluyorsak

onların önerilen ile de uyguluyoruz, ama işte orda da kriz oluyor, orda da daha önce parasal birliğe girmeden döviz kuru politikasını hatırdılar, kötü politika mıydı, hayır, ama orda kriz, Amerikada da borsa battı, bu yeni hisse senetlerinin % 90'ı battı. O zaman Sezai'ye sorum, senin yaptığın analiz bu çerçevede hangi aşamaya oturuyor, yani yoksulluğu doğrusu orta kademelerde piyasa aksaklıgıyla düzeltebilir miyiz, çok teşekkür ediyorum.

Nuri ALAN (Başkan): Genelde oturumlarda dört konuşmacı görevlendirilmişti, Ben Tülay hocamıza bizim eksiğimizi tamamladığı için teşekküT ediyorum, buyrun efendim.

Ömer YILMAZ: Anadolu Üniversitesi, benim Ayşegül hanıma iki sorum olacak, arkadaşımız yerel yönetimlerde mali kriz olmadığını söyledi, peki yerel yönetimlerin devlete özellikle sosyal güvenlik kurumlarına borçlan nasıl açıklayacaklar, teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Tülay'ı her zaman olduğu gibi dön kulakla dinledim, ta Ricardoclan Markstan beri biliyoruz ki sektörler arası bu akışlar kar hadlerini eşitlemeye götürür, yanlış duymadıysam şöyle bişey söyledi, sermayenin bu krizi nedeniyle reel sektörden mali sektöre sermaye akışı oluyor ve faizler artıyor. Bu nasıl oluyor anlamıyorum.

Prof. Dr. Tülay ARIN: Ben sana sonra anlatırım

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Anlat valla hakkatten ya...

Nuri ALAN (Başkan): Efendim vaktimiz kalırsa dördüncü konuşmacı olarak size söz hakkı vereceğim, anladığım kadarıyla soru ve katkılar bitti, vaktimiz az olduğuna göre konuşmacılara en fazla beşer dakika hem soruları cevaplandırmak hem de varsa eksikliklerinizi tamamlamak üzere söz veriyorum.

Yrd. Doç. DR. Sezai TEMELLİ: Öncelikle sayın başkana kamu üniversiteleri için yapmış olduğu açıklamadan dolayı teşekkür ediyorum. Tam da Oğuz hocanın söylediği gibi yolsuzluk ve yoksulluk bir arada değildir ama bir tarafıyla şöyle bir bağlantı aklıma geldi. Piyasa özellikle yozlaş t iriliyor kamu tarafından, yozlaştırmanın da araçlarından biri bu yolsuzluklar, dolayısıyla bu ikisi arasındaki ilişkiye buradan da bakılabilir diye düşünüyorum. Tülay hocanın sorusuna gelince, sermaye birikiminin aşağıya doğru olan yansımalarını çözerek yukarda ki problemin çözülemeyeceğini düşünüyorum, çünkü bu birikimle ilgili bir soaındur.

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ: Sempozyumların günleri ile ilgili olarak hafta içinin tamamı değil de hafta sonuna doğru Perşembe-Pazar gibi düşünülmesi mümkün olabilir mi, çünkü gerçekten biz Dokuz Eylül olarak hafta arası olduğunda katılma imkanımız fazla olmuyor. Eğer bunu hafta sonuna doğru çekme İmkanımız olursa memnun olacağız, özellikle bölüm başkanımız bunu belirtmemi söylemişti, bu öneriyi getiriyorum. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Teşekkür ederim. Sayın Taş buyurun.

Prof. Dr. Metin TAŞ: Benim söyleyeceklerim biraz farklı olacak, benim sempozyumla ilgili dilek ve temennilerimin biraz sonra yapılacak panel konusuyla çakıştığını düşünüyorum, yani sempozyum da maliye eğitiminin bir parçası, dolayısıyla yani gerekirse panel sonrası tartışmayı öneriyorum.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Buyurun Sayın Palamut.

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Efendim, teşekkür ederim, her panel sonrasında vardığımız sonuçları kısa ve öz olarak kamu oyuna sunulmasında yarar olduğu kanısındayım, ne dersiniz?

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Başka öneri yoksa bu iki arkadaşımızın önerilerini sempozyum değerlendirme kuruluna bırakıyorum, eğer bu konuda başka düşünce yoksa hemen ikinci maddeye geçiyorum. İkinci gündem maddesi, sempozyum komitesinin belirlenmesi, biliyorsunuz geçen sene en son bir içimizde bulunan çeşitli üniversitelerin temsilcilerinden oluşan bir komitemiz vardı ve bu komite 18. maliye sempozyumunun düzenlenmesinde görev aldı. Bu konuda bana gelen bazı öneriler, şayet değişiklik önerisi yok ise ya da hiçbir şekilde görev almak istemediğini söyleyen arkadaşlarımız yok ise geçen sene ki komitenin devamının komiteye sunulmasını önerdiler. Bu konuda bir düşünce varsa şayet bunları alalım lütfen. Buyurun sayın Falay.

Prof. Dr. Nihat FALAY: Ben o komitenin aynen kalması taraftarı değilim, bir, o komite ya da komisyon seçilirken bazı konuları atladık, sempozyum düzenleyen üniversitelerden birer temsilci mutlaka olması lazım, mesela Naci M.'yi seçmedik, öneri de getirmedik, o da mütavazi olduğu için ben de adayım demedi. Bana göre böyle bir kural getirmek lazım.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Çok özür dilerim, Naci bey komitedeydi.

Prof. Dr. Nihat FALAY: 17. den bahsediyorum. İkincisi, orda çok sayıda arkadaş seçildi ama bu toplantılara katılın oranı çok düşüktü. Yani eğer katılınmayacaksa resmen seçilmenin hiçbir anlamı yok, fiilen gerçekleştirici bir seçim olması gerekiyor. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ: Yeni bir genel kurul gibi toplanıyoruz, daha önceki bir genel kurulda alınan kararın devamı şeklinde dediğimiz zaman bu toplantının bir anlamı olmaz. Bence aynı kişiler bile olsa biz burada yeni toplantıda yeni genel kurula sunmamız lazım veya ordaki önerileri dikkate almamız lazım, yani aynı kişiler belki olabilir. Bence her sene veya her toplantıda bunu yenilememiz lazım. O daha sağlıklı olur düşüncesindeyim, teşekkür ederim.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Yani sizde yenilenmesini talep ediyorsunuz. Başka düşüncesi olan? Sayın Falay yeni bir komitenin kurulmasını, sayın Bildirici ise aynı komite olabilir ama en azından yeniden oylansın, tazelensin dedi. Bu konuda o zaman genel kurul olarak bir karara varmamız lazım, izin verirseniz bana gelen bir öneriyi sunmak istiyorum. Sempozyumun organizasyonundaki bir takım zorluklar nedeniyle bu sempozyumları geçmiş dönemlerde en az bir kez organize etmiş üniversitelerin temsilcilerinin bulunmasının yararlı olabileceği ifade edildi. Deneyimleri nedeniyle, bu konudaki düşüncelerinizi alalım, Bu konuyu da değerlendirmeye alıp bunlardan bir tanesini kabul edeceğiz,

Prof. Dr. Metin TAŞ: Genel olarak öneriye katılıyorum ancak sempozyumun sadece organizasyon özelliği yok, bir de akademik yönü var takdir ettiğiniz üzere. Dolayısıyla ben bir örnek vermek istiyorum, Yusuf arkadaşımız bu yılkı sempozyum faaliyetlerine gayet fedakar bir şekilde katıldı, ancak sempozyumu organize edebilecek bir altyapısı yok, dolayısıyla hakim ilke bu olmakla beraber belirli istisnaların olması gerektiğini de düşünüyorum.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Teşekkür ederim sayın Taş. Tabi ben organizasyonla bu düzenlemenin bilimsel, sosyal tüm organizasyonu ifade ediyorum, hiç kuşkusuz bu sempozyumun belirleyici tarafı bilimsel yönüdür. O zaman bunu oylamamız lazım, başka bir öneri yoksa.

Prof. Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ: Ben o arkadaşımızı örnek vermek açısından söylüyorum, belki kendisinin genel kurul üyeliğine de teklif edileceği düşüncesi ben de oluştu. Daha önce bu arkadaşımız, yıllar önce bizim maliye toplantılarımızın aleyhinde dünya gazetesinde bir yazı yazmıştı, yani bunun da dikkate alınması lazım, herhalde arkadaşımız öyle bir yazı yazmadıysa yazmadım diyebilir. Böyle şeylerinde dikkate alınması daha uygun olur, ayrıca daha önce bu organizasyonu düzenlemiş üniversitelerden temsilci seçilmesi de uygun olur, teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ: Ben maliye eğitimi sempozyumu aleyhine tazı yazmadım, sadece daha güzel daha iyi nasıl yapılabileceği konusunda bir yazı yayınladım, doğrudur, bu maliye sempozyumuna karşı olduğumu ya da o yazı nedeniyle bundan sonraki genel kurullarda görev almamamı gerektirmez diye düşünüyorum.

Prof. Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ: Efendim, öyle değil, yıllar önce bu arkadaşımız bu sempozyuma katılıp, önce burada sonra dışarıda eleştirilerini basma da yapabilir, buna bir şey demiyoruz ama buraya katılmadan burada sanki maliye hocaları katılmışta eğleniyorlar şeklinde. O yazıyı bir daha ki sefere getireceğiz, ondan sonra buraya gelip de 18. maliye sempozyumuna nihayet kavuşma şansı verildi demek farklı şeyler, yani bizler akademis-

yen olarak 15 yıl öncede 20 yıl öncede bir yazı yazmışsak, onun arkasında duracağımız ve ilerde o yazının karşımıza çıkacağını dikkate alarak yazmamız lazım. Bir defa bu akademik şeyin gereğidir.

Doç. Dr. Yusuf KARAKOÇ: Ben 1983 yılından bu yana önce maliye anabilim dalında, daha sonra da 1987 den bu yana vergi hukuku anabilim dalında görev yapan bir öğretim elemanıyım. Önce Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesinde, daha sonrada Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesinde görevimi sürdürmekteyim. Bu süre içersinde geçen yıla kadar ne Dicle Üniversitesi ne de Dokuz Eylül Üniversitesi kurumsal olarak hu sempozyuma muhatap alınmıştır. İlk defa 17. maliye sempozyumunda Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesinin düzenlediği sempozyumda muhatap alınmıştır. Eğer ben daha önceki dönemlerde katıla mam ışsam bu benim kusurum değildir, başka hukuk fakültelerini çağırıp, Dokuz Eylülü çağırmamış olan düzenleme komitesinindir. Ama ben geçmişte herhangi bir şekilde şu suçludur ya da kabahatlidir şeklinde bir mücadelenin içersine girmiyorum. Geçen yıl davet edildim, geldim. Geçen yıl arkadaşlarım tarafından' genel kurula önerildim ve herhalde sizde takdir edersiniz ki diğer önerilen hatta belki İstanbul'dan genel kurulda adı geçen arkadaşlar toplantıları aksatırken ben hiç aksatmadım. Ben çağırıldığım her yere gittim, elimdem gelen gayreti de sarfettim, bundan sonrada eğer genel kurul beni yeniden komiteye aday gösterir ya da kabul ederse bunu da aksatmadan devam edeceğimi düşünüyorum. Ayrıca burada sadece maliye bölümü temsil edilmiyor, vergi hukuku anabilim dalı ve hukuk fakültelerinin maliye ve ekonomi bölümleri de temsil ediliyor. Ben Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesinin Maliye ve Ekonomi Bölüm Başkanıyım ve aynı zamanda Vergi Flukuku Anabilim Dalı Başkanıyım, ayrıca bir de hukukçuların temsilcilerinin de bulunması gerekriğini düşünüyorum, bu düşüncelerle hepinizi saygıyla selamlıyorum, takdir heyetimiztndir.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Efendim biliyorsunuz maliye sempozyumları tun katılımcıları bu 18. maliye sempozyumu nedeniyle yapmış olduğumuz bilimsel komite tarafından yapılan toplantıda, Sayın Karakoç'unda olduğu, diğer katılımcı arkadaşlarımızın, sayın Faiay da vardı o toplantıda. Beraberce belirlendi ve bunu biz web sitemizde de zaten yayınladık, yani bu sempozyumların katılımcıları kimler olabilirler, geçmiş dönemlerde muhtemelen ekonomi ve maliye bölümleri bulunmayan fakültelerden katılımcıntn olmaması ya da belki bir atlama olabilir, yani bundan kaynaklanmıştır, ama bu tartışmayı daha fazla uzatmanın yararı yok. Şu an hepimiz bir aileyiz ve bu sempozyumların süregelen etkinliğini arttırarak devam ettirmek üzere hepimize düşen sorumluluklar var. İnanıyorum ki herkes de bu sorumluluğun gereğini yerine getirecektir, bu sempozyumları hep birlikte korumaya ve kollamaya mecburuz, aksi takdirde biliyorsunuz bir takım önyargılarla ya da bazı yanlış değerlendirmelerle yıkmak kolay. Efendim, o zaman sempozyum komitesinin belirlenmesi konusunda 19. maliye sempozyumu düzenleme komitesinin belirlenmesi konusunda deneyli üniversitelerin temsilcilerinin alınması, aynı komitenin sürmesi ya da yeni komite belirlenmesi şeklinde üç tane öneri var, bu üç öneriyi oya sunuyorum, isterseniz bu deneyimli üniversiteler önerisini değiştirelim. Sayın Taş'm da ifade ettiği gibi meselenin bilimsel yönünü de dikkate alarak diğer üniversitelerden ele daha önce düzenleme yapmamış üniversitelerden de temsilcilerinde katılabileceği bir öneri haline getirelim.

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Bu daha Önce belirlenmiş olan deneyimli üniversitelerin temsilcilerinden oluşan komite adedi kısıtlı mıdır, bunlara Maliye Bakanlığı, hazine ve sayıştaydan da temsilci alamaz mıyız.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Zaten var efendim, gerek maliye bakanlığından sayın Kesik burada komite temsilcisidir, sayıştaydan temsilcimiz vardır. Hazine temsilcisi maalesef geçmiş dönemlerde yoğun bir katılım olmadığı için maafesef istememize rağmen gerçekleştiremedik, ama bu konuda Ankara'daki düzenlemeyi Sayın Kesik'in şahsında gerçekleştiriyoruz. Ben kendisine de bu konuda ki katkıları için tekrar huzurunuzda teşekkür ediyorum, gerçekten özellikle bu sempozyumun düzenlenmesinde çok önemli katkıları oldu. Buyurun Sayın Aktan.

Hasan Basri AKTAN: Belliki başlangıçta açıklanmış olabilir ama bu deneyimli üniversitelerden oluşması fikri dolayısıyla oluşacak komite çok kalabalık olmaz mı?

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: O kadar fazla olmuyor efendim, çünkü Marmara üç kez yaptı, İstanbul üç, Anadolu üç kez yaptı, dokuz gitti zaten, dokuz eylül iki kez yaptı, yani çok fazla değil aslında bu üniversiteler. Efendim o zaman şöyle yapalım, bu deneyli üniversiteler ifadesini, uygun görürseniz, o üniversitelerimizden bölüm başkanlıklarının önereceği birer temsilci, onun ötesinde daha önce düzenlememiş ama görev alabilecek bir ya da iki temsilci arkadaş şeklinde bir düzenleme yapalım, ne dersiniz? Bunu değerlendirmelerinize sunuyorum.

.....: Ben Aykut hocayı önerecektim burada hiçbir seçim yapmayınca, bundan önceki şeyde sanırım yoktu, e böyle olunca o sizin tanımınız içersine girmeyecek, sadece bu hocayla ilgili bir öneri.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Şimdi, Aykut bey, bizim bu sempozyumlarımızın Anadolu üniversitesi adına kurucusudur, oluşturulmasında ve sürdürülmesinde çok büyük katkıları olan bir insandır. Biz kendisini her zaman başkanımız olarak kabul ederiz, ben buraya gelmeden önce kendisiyle birkaç kez bu konuyu görüştüm, kendisi artık bu komitede görev almayacağını bana ısrarla belirtti, Sayın Falay da şahittir. Eger isterse her zaman başımızın üstünde yeri var. Evet buyurun sayın Karakoç,

Doç. Dr. Yusuf Karakoç: Şimdi tecrübeli üniversitelerden birer üye alınacak, iki tane de daha önce düzenleme yapmamış üniversiteden ama onları nasıl belirleyeceğiz? Bir de hukukçular komitede bulunacak mı?

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: E tabi sempozyumun katılımcıları olduğuna göre hiç kuşkusuz vergi hukukçuları da olacaktır. Daha önce düzenlemeyen üniversitelerden temsilci olmak isteyen arkadaşlarımız varsa belirtsinler, daha sonra oylarınızla iki kişiyi belirleyelim, saat 10 da panelimiz olacağı için bunu bir an önce belirleyelim.

Mehmet **ŞAHİN:** Çanakkale Üniversitesi, eger uygun görülürse ben veya Esra Hanım olabiliriz.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: Evet başka öneri, Sayın Karakoç da, evet başka öneri olmadığına göre bu iki arkadaşımızı komite üyesi olarak oylarınıza sunuyorum. Evet kabul edilmiştir. Diğer adayları ise bölüm başkanlıklarının önerileriyle alabiliriz, uygun mu efendim?

19. maliye sempozyumu komitemiz bu şekilde belirlenmiştir. Sempozyum komitesinin başkanlığı konusunda ben bir öneri getirmek istiyorum, her sene hangi üniversite bu düzenlemeyi yapma görevini almışsa şayet o üniversitenin temsilcisi otomatik olarak komitenin de başkanı olsun, uygun mu? Tamam, o zaman gündemimizin son maddesi, önümüzdeki sene ki düzenlemeyi yapacak üniversitemizin belirlenmesi, bu konuda teklifler var mı efendim? Sayın Palamut biz zaten aldık diyor....

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT: Efendim, zaten adet haline geldi, iki üniversite sıraya giriyordu, bu sene nedense sıraya giren yok, 20. maliye sempozyumunun adayı var mı yok mu bilemiyorum, biz geçen sene sizlerle talip olmuştuk, bu sene siz yaptığınız için otomatik olarak 19. ya da bizler talibiz, 20. ye talip olan varsa bugün belirleyebiliriz, yoksa gelecek yılı karıştırmayalım.

Prof. Dr. Nihat FALAY: Bu güzel anda belki bazı arkadaşları kısmen rahatsız edecek bir şey söyleyeceğim. Sayın Palamut'un bu görevi kabul ettiklerini söylemesi güzel bir şey, ama bir yöntem sorununu vurgulamak istiyorum, Sayın Palamut tebliğini sunduğu anda bir anlamda işari rey, bu bana göre şimdiye kadar yapılmamış bir hata, kimin yapacağını zaten biliyorduk ama bu usul olarak sempozyum yönetim kurallarına aykırı geldi bana, çünkü başka bir üniversite de aday olabilir, bu bir anlamda baskın gibi oluyor. Az önce bir tartışma konusu açıldı, tartışma alanı hukuk meselesine götürüldü ama daha ötesine bakarsak dokuz eylül'ün bu kurula vermesi gereken bir hesap var ve vermedi, Dokuz Eylül aday olsa ben menfi oy verecektim, neden çünkü dokuz eylül burada kötü bir sempozyum yaptı ve hepimiz rezil olduk, bunu çok açık söylemek lazım. İki, başka bir üniversite aday olursa ne olacak?

Prof. Dr. Turgay BERKSOY: İzin verirseniz ben başkan olarak bu tartışmayı sona erdirmek istiyorum. Biz aşağı yukarı 18 yıldır bir aileyiz, hepimiz birbirimizi yakından tanıyoruz, Sayın Falay'm hassasiyetini anlıyorum, Sayın Palamut da belki heyecan gösterip bu işi erkenden bağlamak istemiş olabilir, bunu çok formel kalıplarda değerlendirmemek lazım diye düşünüyorum, o zaman önümüzdeki seneki düzenlemeyi Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Sayın Başkanı Prof. Dr. Mehmet Palamut'a başvurusu üzerine veriyoruz, kendisini kutluyorum efendim.

Genel kurulumuz burada sona eriyor. Ben tekrar türn katılımcılara katılımları ve katkıları için teşekkür ediyorum. Bu sempozyum sizlerle güzelleşti. Birazdan sayın Batırel'in başkanlığında panelimize geçiceğiz, çok teşekkürler.

16 MAYIS 2003

PANEL: TÜRKİYE'DE MALİYE EĞİTİMİ

OTURUM BAŞKANI: Prof.Dr.Ömer Faruk BATIREL

(Marmara Üniversitesi, İ.Î.B.F .Maliye Bölümü Başkanı)

PANELİSTLER

Prof.Dr.Kenan BULUTOĞLU
(Emekli Maliye Öğretim Üyesi, İşletmeler Eski Bakam)

Doç.Dr.Z.Refia YILDIRIM
(Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.E, Maliye Bölümü)

Prof.Dr.Eser KARAKAŞ

(Bahçeşehir Üniversitesi, İşletme Fakültesi *Dekanı)*

Prof.Dr.Metin TAŞ

(Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.E, Maliye Bölümü)

Tartışma

PANEL

Prof. Dr. **Ömer Faruk BATIREL (Başkan):** Bu panelde başkanlık yapmaktan büyük bir onur duyduğumu ifade etmek istiyorum. Özellikle Sayın Bulutoğlu aramızda, hepimizin hocası, hocaların hocası. Buraya teşrif edip bu panelde konuşma yapma lütfunda bulundukları için ayrıca teşekkür ediyorum.

Sempozyum maliye eğitimi sempozyumu olarak başladı. Değişik konulara geçilince maliye sempozyumu adına dönüştü. Fakat genede biz bu geleneği koruduk ve son oturumda maliye eğitimine her yıl irdeliyoruz nasıl yapıldığını. Bu konudaki problemleri yansıtmaya çalışıyoruz. Tabii maliye eğitim ve öğretimine toptan karşı olan bir kesim var. Bunun iktisat bölümünün bir parçası olduğunu, ama birde fiili bir durum var Türkiyede. İşte bu iştirak eden fevkalade güçlü bir topluluk var. İ.İ.B.F'lerin hemen hemen çogmda maliye bölümleri var. Çok kuvvetli bir akademik kadro teşekkül etmiş durumda. Bunu da Türkiye'nin bir gerçeği olarak kabul etmek lazım. Hatta Türkiye'de 1980 öncesinde maliye fakültesi diye fakülte kuruldu. Ben hatırlarım, Gazi'ye bağlıydı galiba. O bakımdan bu bölüm örgütlenmesi, diplomaya yönelik olarak bölüm örgütlenmesinin sakıncalı taraflanda var ama ben bir bölüm başkanı olarak maliye bölümüne mensup olmaktan kendimi iktisatçı da sayıyorum. Aynı zamanda maliyeci de sayıyorum. İki kimliğe sahip olmak daha bir güçlü oluyor sanıyorum maliyeci olarak. Bu görüşü İfade etmek istedim. Efendim çok seçkin katılımcı arkadaşlarımız var. Öncelikle sayın Bulutoğlu'nu tanıtmama gerek yok tekrar ifade ediyorum. Boğaziçi ve İstanbul Üniversitesinde yıllarca öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Maliyenin her alanında seçkin yayınları vardır ve üstelik de uluslararası kimliği herşeyin üstündedir. Şöyle ifade edeyim; maliye sempozyumlarında, maliye camiasını, uluslararası maliye kongrelerinde ilk defa tebliğ vererek katılan ve tebliği de proceedingslerin içinde yayınlanan tek akademik kimliktir. Bunu itiraf etmek gerekir Ayrıcada uluslararası dergilerde. O bakımdan sayın hocamızın bizim aramızda çok özel bir yeri var. Ben daha toplantıya başlamadan önce belki sonradan arkadaşlarımız dağılır. Kendimiz, bölümümüz ve organizasyon komitesi adına bir şükran plaketi sunmak istiyorum. Daha başlangıç ama bunu sizlerin huzurunda yapmak istiyorum. Hocamıza Sayın Berksoy buyrun plaketi takdim edelim.

Prof Dr. **Kenan BULUTOĞLU:** Çok teşekkür ederim. Değerli arkadaşlarım.Buraya gelmek benim için çok kolya oldu. Evim 300 metre mesafede fakat organizasyonda epeyce güçlük çektik çünkü 2 telefonun ikisi birden agnzahydı. Bu ülkenin özelliklerinden. Yer denen kavram önemini kaybediyor ama telefon varsa ki telefonunda kaç çeşidi çıktı. Bunu geçelim çünkü Kıbrıs'ın problemleri çok ve her gün de tartışılıyor ayrıca. Benim Ömer Faruk Batırel'in teşekkürlerini fazlaca iltifatlı buluyorum, çünkü biz iktisat fakültesi maliyecileri olarak sonrada Boğaz içinde ve diğer zamanlarda daima Marmara Üniversitesinin maliyecileriyte işbirliği içinde olduk. Onların bu konuya verdiği önem ve heyecan gerçekten bu konuyu seçen öğrenciler için bir kazanç oldu. Halil Nadaroğlu, çok sevdiğimiz arkadaşım onu rahmetle anarım ve bu konuda gerçekten en aktif, en heyecanlı ve yapıcı arkadaşımızdı. Şimdi konuya geçmemiz lazım çünkü konumuz epeyce katılımı gerektiriyor. Diyeceksiniz ki devlet maliyesini yönetmek iş mi ? Gerçekten de iş değil çünkü hepiniz yapıyorsunuz. Devlet bütçesini dengeye getirmek için ne lazımsa maliyeninde onu yapması lazım. Harcamalarını kısması, gelirlerini imkanı varsa arttırması lazım. He-

le hele hiç borç almaması lazım. Kredi kaynaklarına fazla iltifat etmemesi gerekir. Bildiğimiz şeyler. Olmuyor ama. Bir hikayeyle misal vermek isliyorum. Bir papaz Pazar ayininde büyük bir heyecanla ITz. işarım meziyetlerini anlatıyor. Diyor ki heyecan içerisinde tabi; ITz. İsa o kadar muu-eler yarattı ki bin halikla bir kişiyi besledi diyor. Arkadan biri iş mi yani o diyor. Papaz tabiki iş diyor. Ya, bir balıkla bin kişi doyar bir kişi iş mi diyor adam. Ondan sonra galiba yanlış söyledim diyor, geçiyor. Bir halta sonra o adam aynı pazarda buluşuyorlar. Tekrar anlatıyor aynı hikayeyi falcal bu seler doğru söylüyor papaz. İ000 kişiyi 1 tek balıkla besledi eliyor. Adam kalkıyor yerden, ış mi yani o, nasıl yapar ? Papazda tabi yapar, geçen haftadan kalan balıklarla diyor. Şimdi maliyede de bütçe fazlası olur, yama yaparsınız gelecek seneyi idare edersiniz, takat olmuyor. Bir kere başlayınca öylece gidiyor. Evet şimdi ben 3 sayfalık bir metne bunu yazılını. Gevezeliğim lulupıa vaktimi aşmayayım diye. 3 devletin yahut 3 devlet yönetiminin maliye sitilini özetleyelim. Birincisi Osmanlılar, ikincisi Cumhuriyet maliyesi, üçüncüsü de çok partili demokrasi maliyesi. Osmanlılar gerçekten çok ilginç bir toplumdur, Baıdılarıu aklına hep Cengiz İlan işte Kubilay Han yahut Timur, gittiği ülkelerin baslığı şehirleri yağmalayan eger diren m işse şehir insanlarını kılıçtan geçiren adamlar ve bu güç sayesinde de birden bire bütün Asya hatta Hindistan'a kadar yayılan güçlü devletler kuruyorlar sonra hemen düşüyor, gidiyor. Buna karşılık Osmanlılar, Osmanlılar dediğim Anadolu Türkleri, Anadoluya gelen Türkler baş: .. bir stille geldiler. Çok sinsi ve yavaşça devlet kurmaya başladılar. Daha öncede talim etliler. Mesela Abbasi Halifesinin hiçbir gücü yoklu. Askerler hep Türk, esir veya Orta Asyadan getirilmiş, iyi koşan atları olan.... Auaclolucla Malazgirt Savasından sonra Türklerin Anadoluya girişi sinsice oldu. Gidip bir köyü basmak, onu ele geçirmek, onun arazisine uçbeyi denen baştaki yönetici devlet tımarlara bölüp dağıtıyor. Tımar dediğimiz kazanılan arazinin kiraya verilmesi. Devlet tarafından. Devler ne karşılığında kiraya veriyor ? Bana büyüklüğüne göre asker getireceksin, at getireceksin, bir lanetle yanında uşak getireceksin filan diye. Tımar arazisinin değerine gore değişiyor. Mesela I 000 akçe geliri olma Tımar sahibi } zırhlı süvari getirecek. 2000 akçe geliri olan Tımar sahibi hem 1 zırhlı süvari hemde bir uşak getirecek. 3000 akçe geliri olan bir tug bıı zırhlı süvari, bir uşak bir de ulak çadır. Hunlar cok etkin bir şekilde bir araya getiriliyordu vc bunun sonucu arazi kazandığınızda daha la-fia arazi kazanıyorsunuz çünkü gucun artmış oluyor. Binle o suya seccade salıp Çanakkale gecikhki.cn sonra bulun balkanlara aynı şeyi uygulattı Osmanlılar. Ne zaman is bozuldu ? Bu çeşit dinamik büyümelerde hep büyümek lazım. Viyana kapılarında durunca veya daha büyük kuvvetler gelince veya teknoloji şartlan değişine, durdu. Durmak demek yani zamanda gerilemek demek. Cunku eskisi kadar gücün olmayınca rakiplererle cesarei geliyor, bereber saldırıyorlar. Ondan sınıra tımar sistemide bozuldu. Tımar demek kiraya vermek demek. Devler arazisini, mülkünü. Onları verdiğiniz zaman adam mecburiyetini yerine getirmiyor. Zamanla satanlar lıunu çiftliğe çevirenler oluyor ve umar sistemi yavaş yavaş mültezimlere lehlim edilen devletin vergi geliri, nakit gelir kaynağı oluyor. Bu sırada şeyde tükeniyor, çunku yeni araziden verilen tımarlar yanında birde devletin birde miri arazisi var ki o çok bıiyuk ondan da yeni tımarlar ekleyebilir. Bu depodaki alanlarda, boş topraklarda kullanılmış oluyor ve geliyoruz biz Kırım Savaşma. M urda Osmanlılar ilk defa. müttefikler aklı ingiltere ve Eransayı ve galip geldi. Bu kazanç da Osmanlının batışının başlangıcı oklu cunku borçlanmaya başladı. Saray yaptı. Dcıniryoluda yapı ı gerçi. Bu sıratla (imar sistemi zamanında savaş leknolojiside değişmişti. Savaş at üzerinde değil kılıçla değil, piyade vc atoli silahlarla yapılıyordu. Napolyoıuıı başarısı odur. Hımlaıa intibak içindi- uene buvıık

harcamalar yapmak lazım. Buharlı gemiler bulundu. Onların yenilenmesi lazım. Gerisini biliyorsunuz. Bu birinci kısımdı.

İkinci kısımda yani Cumhuriyetin kuruluşunda benim önemle, çok mutlu şekilde ulaştığım bir kaynak var. Duyun-u Umumiye İdaresinin yıllık hesap raporları. Ne kadar para nerclen toplanmış. Bütün toplama kazalarında işte o yeni vergiden ayrı ayrı ne kadar toplandığını kaydediyor. Ve bakıyorsunuz 1920, 1921 de bazı şubelerde bu yıl savaş sebebiyle vergiler toplanamamıştır yazıyor ve bu artıyor gittikçe. Kurtuluş ordusu, Türk ordusu yeni yerleri ele geçirdikçe Duyun-u Umumiye İdaresi orda dükkanı kapamak zorunda kalıyor. Bu şekilde Lozan'a ve hesabı görmeye gidildi. Sizde biliyorsunuz bu borçlar bir takım taksitlere bağlandı. Hikayesi epeyce uzundur fakat ödendi. Doğru dürüst ve zamanında ödendi. Son taksit de 1950-19.51 de ödendi. Buna karşılık Cumhuriyet Maliyesi devlet olmaktan da çıkmadı. Bütçeleri genellikle denktir. Bir kere vergi politikasında başarılı adımlar attı. Mesela aşan kaldırdı. Onun yerine şehirlilerden, tüketim maddelerinden alman vergileri umumi istiklal vergisi şekline getirdi. Köylüden yavaş yavaş şehre modern vergi, tüketimden alış verişle satın alınan mallardan alman bu tarafa doğru bir kayma oldu. Ve bunu yaparkende Fransızlardan almışlardı. Bu genel Savaş Sırasında i. Dünya savaşı sırasında çıkmış bir vergiydi. Genel harcama vergisi. Herşeyden almıyordu. Onunda hikayesi epeyce uzun fakat o kadar uzunki ondan gelen bir gelişme katma değer vergisi olarak uygulanıyor. Türkiye hammadelerini alırken muhalızlık tanınıyor satarken vergilendiriliyor. O konular yapılırken hammadde istisnası getiriliyor. Böyle yapılınca bir kalma değere bazı üretim aşamaları geçirilmiş oluyor. Bir de Arjantin yaptı diyorlar. Onu lam bilmiyorum. Satış hasılatından maliyeti düşüp katma değeri vergi matrahı almak. Sunuda ozamanki maliyeciler, vergiciler ıkınıp, sıkılıp bu gelirleri toplamaya çalışıyorlardı. İki şey daha var. Cumhuriyet sözünden döndü sayılır bir bakıma çünkü aşan savaş sırasında orduyu beslemek için getirdi. Camilere, hanlara ve hamamlara buğday dolduruldu-ğunu ben biliyorum. Yani ayni vergi mal olarak alınmış bir vergi. Bir başkası da varlık vergisiydi. Onunda dışarıdan gelen baskılara alei olması maliye için pek şerefli değil ama genede adamları fırınlarda öldürmek kadar savunulması zor birşey değil. Nihayet savaştasınız.

Gelelim çok partili demokrasiye. Devletin borcu yok. Savaş yıllarında Türkiye stratejik madenlere sahip, krom gibi. Bunları ihraç ediyor. Almanlarla İngilizler altın yolluyorlar. Türkiye'nin hazinesinde birikmiş attın var, borç yok. Bu ortamda gelen iktidar kendini hır nimetler havuzunda, doymak bilmezcesine bunlara saldırıyor. Şimdi ben hatırlıyorum onu. Seçimi kazandıktan birkaç ay sonra veya bir ay sonra falan ekmekten alman muamele vergisini hükümet kaldırdı. 3 veya 5 kuruş ekmek fiyatı duştu. Millet nasıl heyecanlandı. Demek fiyat da düşebilir diye. Böyle saçma.. Saçma olduğuda surdan anlaşıldı ki; bir iki sene sonra da Konya'daki tarım üreticilerini tavlamak için devlet korkunç yüksek buğday fiyatları verdi. Onuda devlet ödüyor tabi. Birinden kazandığından çok fazlası ötekinden gitti ve haksız bir şekilde en çok kim üretebilir satabilir ? Zenginler ve fazla arazisi olanlar. Bunun gibi tedbirler hazinede kötü politik etki altında bozulmayı gösteriyordu ve bunun gibi başka bozukluklarda döviz fiyatlarında vardı. Toprak Mahsûlleri Ofisinin verdiği yüksek fiyatlardan ve sebeplerden dolayı fiyatlarda artış başlayınca Türk Parası'nm değeri düşmeye başladı. Dış ticaret açıklarını katmak için biriken akın veya döviz biliyor. Dolayısıyla devlet borçlanmaya başlıyor. Ve bir ara bu fiyatlardaki artışlar yüzünden De-

mokrat Parti grubu ayaklanıyor. Bir bakan deviriyorlar, birtane daha birtane daha artık başbakandan başka kimse kalmıyor. O da kürsüye çıkıyor "Siz bana oy veriyorsunuz, bana güveniyorsunuz, bana güveniniz var değil mi ? Siz isterseniz Hilafeti bile geri getirebilirsiniz diyor. Çok vahim, çünkü bir başbakan ilk defa görev alıyor, meclise girerken ettiği yemini bozabileceğini söylüyor. O kadar zayıf hissediyor kendini. Bunu sonraki gelişmeleriyle pekçoğunuzun hatırında. Fakat ben bir iki tane daha arada bir böyle zıplama gibi iyi gelişmeler oluyordu. Bunlardan birisi de 1960 da DPT'nin kurulması, bütün projelerin karlılık göstermesi şartıyla finansmanıydı. Bu da bir süre laftada olsa İktisat diye birşey var herşey politikacının dedigiyle olmaz deyişini biraz kuvvetlendirdi. Sonra birçok darbeler birbirini izledi. Ben bir şeyi işaret etmek istiyorum, çok önemli iktisatçılarımızda bizim çok da saygı duyduğum Melih Celasun ve Dani Rudy Türkiye ekonomisi hakkında birşey yazdılar. İnceleme yaptılar ve değerli birşey İstatistiklere dayanıyor fakat ben görmek isterdim ki ortada bir kırık noktası olsun. O kırık noktası da OPEC'in petrol zamlarıdır. Türkiye'nin beline en büyük darbe orda indi. Ve ondan hemen önce Erbakan'm bir sanayileşme projesi vardı. Bir sürü şeyler vadediyordu. Bizim bir milletvekili vardı. Ben bir deli kuyuya taş atar bin akıllı o taşı çıkaramaz dedim. O milletvekikli "Ben çıkardım o taşı" dedi. Nasıl çıkardın diye sordum? Erzurum'da bir yer temeli atmış. Ne temeli olduğunu bilmiyorum. Gitmiş o temel taşını almış onu arabasına koyup getirmiş onuda bize gösterip "İste arkadaşlar bunun temelide burda" dedi. Bu iş bu kadar magazin haline düşmüştü. Gazetelerin alayına düşmüştü. Şimdi daha iyi durumda olduğumuzu söyleyemiyoruz. Vatandaş oy verirken bu tecrübeye dayanarak oylarını değiştirecek inidir bunları göreceğiz. Yalnız o iki olay, birincisi biraz daha az önemli çünkü, projeleri hazır olmadığı için çok para harcayamadı. Bakm Türkiyenin ithalat istatistiklerine en fazla yatırımın ithalinin yapıldığı yıl 1975 ya da 1976 dır. Ve aynı zamanda da petrol darbesi kafamızdaysa. İkisi birbirinden tam zıt yapılması gereken şeyleri bir arada yaptılar. Demek ki böyle kaza tesadüf değil, ihtiyatsızlıktan oluyor bunlar. Duvarlara yazıyorlar ya kader değil. Bunlar gelecek için hazırlanmakla atlatılabilir. Bu petrol fiyatları çok öenmliydi. Ben Dünya Bankasmdayım o zamanlar, çok iyi hatırlıyorum, petrol fiyatı $3 dan $40'a kadar yükseldi. Varili. Sonra $20, $25 lere düştü bu öyle bir zaman gitti. Fakat 80'lerin ortasında çünkü petrol fiyatları yükselince sanayi yavaşladı. Sanayi yavaşlayınca petrol tüketimi azaldı. Azahnca, çok da hassastır düştü fiyatlar. $10'a düştü. Ve fırsattı Türkiye için. O Zaman SlO'dan petrol alıyorsun, ben hatırlıyorum bizim ödediğimiz 3 milyardı. Demek ki 300 milyon yani, 2 milyar nerden baksan bir tasarrufun olabilirdi bir yılda. Sonraki yıl daha az belki. Borçları ödeyebilirdi Özal, ödemedi. Başladı ikinci köprü dedi bilmem yap işlet devret dedi ve hepside borçla gerçekleştirildi. Şimdi yeni gelen bakanda ben dubleli yol yapacağım diyor. Dubleli yol diye, ben biraz karayolcularla beraber çalıştığım için hiç öyle birşey kullanmazlar dubleli yol diye. Bu köylünün ağzından çıkmış duble. Bütün yollar dubledir, bir gidiş bir geliş vardır zaten. Hız yolu, ayrımlı yol, ayrım. Arada engel olması lazım. İstesede karşı tarafa geçemez. Ben şimdi bilmiyorum belki bir iki yerde yarım kalmış filan şeylerin geliri çok yüksektir. Onların tamamlanması gerekirdi gayet tabi ama şu anda Türkiye'nin yapması gereken şeyler; ihracatı artırmak, bakın bir fırsatla uzak doğudan çıktı. Şu anda uzak doğunun ihracatı düşmekte. Türkiye'nin tekstildeki güçü çok hüyuk çünkü birbirine birleşip bütün hammadden mamule kadar bütün aşamalarına sahip hepside birinci sınıf aşağı yukarı. Başka sanayilerde geliyor artık. Türkiye'de çok otomobil yapılıyor. Kore bile Türkiye'de otomobil yapıyor. Ondada aynı şekilde el emeği çok önemli. 70 milyon kişilik pazarda çok önemli. Niçin gidipte Lüksemburg'ta yaptırsın tnt-

sela şeyi, otomobil fabrikasını. Böylece bugünlere geldik ama baştaki benim söylediğim kural olaylara nasıl bakarsanız bakın ne kadar karikatür gibi basitleştirirseniz basitleştirin, aynı, paran kadar harca. Çok harca istiyorsan, çok para al halktan. Onlarda direnir tabi. Şimdi ben burada bir referans vermek istiyorum. Osmanlı maliye sisteminin vergi bakımından nasıl işlediğini ben çok açık seçik Bruce McGoven'ın kitabından öğrendim. Bruce Türkiye'de USAİD'de yani haber alma teşkilatında çalıştı ama asıl işi tarihçiydi ve Kolombiya üniversitesinde çok değerli bir araştırma yaptı. Bu Osmanlıların Balkanlardan Avrupa'ya olan ticaretlerinin yıllar itibariyle değişmesi ve Osmanlı ticaretinde de işte Tımar, Zeamet sistemi, bütün bunları izah ediyor. Bu kitabı okuyunca ben çok etkilendim, yani bu kadar açık seçik görmemiştim ilişkileri. Dün akşamda beraberdik kendisiyle. Dün akşam daha çok dünyevi değilde uhrevi meseleler konuşuluyordu. Mevlana Celalettin Rumi işte manevi dünya, bu memlekette bir klüp var. Rumi kulübü. Onlar mevlananın bu dünya çapındaki şeylerini, eserlerini tanıtmak, incelemek, okutmak.... bunuda yapıyorlar. Materyalizm yetmez tabi. Biraz da spirit, ruhani dünya gerekli. Talat Halman da burda konuşmacı olarak vardı. Ben toplantıya gidemedim fakat akşam beraberdik. Bu şekilde kime verdim bir referans? McGoven'a verdim. Bu adam bilmem tanır mısınız bende tanımıyorum. Bir kere kitabını gördüm. Kendisi mimar, mimar gibi birşey, mühendis veya. Çok güzel basılmış, fevkalade, son derece itinayla hazırlanmış, kaynaklar ve incelenmiş ve bir devletin maliyesi nasıl batırılır Tebliğinde adı bu. Ondan aldım. Çok da ilginç. Bu mühendislerden bazılarıda olmaz böyle birşey diye çıkan oluyor. Birtane Orhan Peker diye biri vardı. Türkiye'de döviz fiyatlarını biz hükümet, herkes koşuyor Maliye'ye bir döviz tahsisi alırsan zengin oluyorsun. Ya bu böyle olmaz. Nasıl olur ? Siz bunu anlamazsınız, iktisatçılar ne anlar. Şimdi tam tersi adam bize anlatacak ki propogandası yapılsın ve daha dalgalı bir rejime geçilsin. Enflasyon olmuşsa artık faydası yok. Devalüasyonu yapacaksın. Ama o bunları söyleyemiyordu. Sonradan öğrendim onun..Galiba Cumhuriyet gazetesinde yazdı hep. Sonrada Büyükadada köşk filan almış. Demek ki iyiymiş işi. O köşkde de film çevrilmiş. Gazetelerde tekrar okuyunca "Ben bu adamı hatırladım" dedim. Şimdi işipıiz böyle arada bir mühendisin bile isyan edeceği durumlara kalmasın. Maliyeci çok daha .'önceden bağırmaya başlasın. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Sayın hocamıza teşekkür ediyorum. Türkiye'nin mali sisteminin pratiğini bütün çarpıcı yönleriyle, hem mesleki tecrübesiyle hem yaşam tecrübesiyle, hem siyasi tecrübesiyle yansıtmayı başardı bize. Efendim ben ikinci sözü Sayın Yıldırım'a vermek istiyorum. Çünkü kendisi biraz rahatsız. Bu rahatsızlığına rağmen büyük bir özveriyle bu panele katılmayı göze aldı. Geçmiş olsun diyorum kendisine. Konuşmasını yaptıktan sonrada ayrılacaklar. Buyurun Sayın Yıldırım. Efendim tanıtmama gerek yok Çukurova Üniversitesi, Maliye Bölümü. Kendisi çok kıymetli bir maliyeci arkadaşımız. Evet buyurun Sayın Yıldırım.

Doç Dr. Refia YILDIRIM: Çok teşekkür ederim. Ben biraz maliye eğitimiyle, dünyadaki eğitimin gelişmesi açısından önce yaklaşmak istiyorum konuya.

MALİYE EĞİTİMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Doç. Dr. Z. ReBa YILDIRIM

Günümüzde hızlı bir değişim gösteren dünyada, söz konusu değişimi kontrol edebilmek için hükümetlerin elinde olan en güçlü sistem eğitim sistemi ve özellikle üniversitelerdir. Ülkenin ekonomik geleceği eğitim ve öğretim düzeyine bağlıdır.

Eğitim genel olarak üretilmiş bilginin daha yüksek düzeyde yeniden üretimini olanaklı kılacak biçimde aktarılması süreci olarak nitelenmektedir. Kuşkusuz burada, bilgiyi edinen öğrenci ile aktarılan bilgi arasında edilgen bir ilişki yoktur. Öğrenci bireyin eğitim-öğretim sürecine etkin bir biçimde katılımını sağlayacak araçların üretimi en az aktarılan bilgi kadar önemlidir. Eğitimde algı la m a-kavram a-sorgulama süreci öğrenciyi kabullenen olmaktan çıkararak bilgi üretiminin unsurları haline getirir.
Dünyada gözlemlenen bu hızlı değişimin getirdiği en önemli değişikliklerin başında ekonomik ve toplumsal yapılardaki gelişmeleri sürükleyen unsurun enformasyon ve bilgi olmasıdır. Bu değişikliklerin hız ve sürükleyici unsurunun enformasyon ve bilgi olması dünyadaki tüm ulusları, genel olarak eğitim ve öğretim sistemlerinin gelecekteki amaçlarını yeniden belirlemeye ve bu yönde çalışmaya itmektedir. Yüksek eğitim ve öğretim sistemleri, gerek programları gerekse verilen eğitimin kalitesi açısından yeniden değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Eğitim programlarının öğrencilerin aşağıdaki alanlarındaki becerilerini geliştirmesine önem veri!mektedir(Hansen 1991).
a) Eleştirel Yargılama (Örneğin Fikirleri analiz etme, literatürü tekrarlama, geçerli yorumlar yapabilme)
b) Çözıimleyicilik (sorunları anlama ve çözümleme yetisi, çözümleyici mantıki savlar yapma ve çözümleme)
c) Uygulayıcılık (Soyut düşüncelerden pratikte uygulanabilecek anlamlar çıkarabilme, gerçek dünyadaki politikaları ve süreçleri analiz edebilme)
d) Matemetik (Matematiksel ispatları oluşturabilme ve analiz edebilme yeteneği, matematiksel soyutlamaları kullanabilme)
e) Hesaplayabilme (etkin ve çabuk bir şekilde gerekli veri setini bulma ve düzenleyebilme yeteneği, istatistik kuramını fonksiyonel bir programa dönüştürebilme becerisi)
I) Haberleşme (etkin ve iyi bir sitilde yazma ve konuşma becerisi, diğerlerinin yazılmış ve söylenen fikirlerini anlayabilme)
g) Yaratıcılık (ilginç araştırma soruları düşünebilme ve konuları analiz etmede yeni yollar bulabilmesi)

Dünyada eğitim ve öğretim sistemleri üzerinde tartışmaların giderek yoğunlaştığı bir dönemde Türkiye'de maliye eğitimi konusunu 3 açıdan ele alınacaktır. 1) Dünyadaki gelişmeler karşısında ve özellikle Avrupa Birliği içinde uygulamaya konulan Sokrates ve Erasmus programlarına paralel olarak maliye bölümlerindeki eğitim programlarının deger-

* Çukurova Üniversitesi, I.I.B.F, Maliye Bölümü

lendirilmesi. 2) Maliye bölümlerinde uygulanmakta olan programların gerek kuramda gerekse uygulamalarda ortaya çıkan gelişmelere göre geliştirilmesi 3) okutulmakta olan ders materyallerinin iyileştirilmesi.

I) Dünyada Yüksek Eğitim ve Öğretim Programlarındaki Gelişmeler.

Hızla değişen ve rekabetin giderek arttığı bir dünyada hemen hemen tüm ülkeler yükseköğretim yasalarında gerekli değişiklikleri yaparken diğer yandan da üniversite ve fakülteler ders programlarını ve içeriklerini günün koşullarına göre uyarlamaktadırlar. Örneğin, Almanya 1998 Federal Üniversite yasasında yaptığı bir değişiklik sonucu geleneksel yönteminin yanı sıra Anglo Sakson modeline göre lisans ve yüksek lisans diploması vermeye başlamıştır. Diğer taraftan Avrupa Birliği Sokrates programı ve Erasmus programı çerçevesinde eğitim ve öğretimin kalitesini arttırmayı ve eğitimi tüm dünyaya açmayı planlamaktadır. Bu bağlamda Erasmus programı içinde 3 ilke bugünkü konumuzla yakından ilgili bulunmaktadır. Bunlar a) ders programlarını geliştirme projesi; b) Avrupa'da eğitimin yapısını ayarlama ve c. Avrupa Kredi Transfer Sistemidir.

A. Ders Programını Geliştirme Projesi

Üç farklı üniversite kendi aralarında anlaşarak var olan bir programı kabul edecekler veya kendi aralarında yeni bir program geliştirerek bunu uygulamaya koyacaklardır.

B. Eğitim Yapısını Ayarlama .

Burada kullanılan ayarlama sözcüğü, üniversitelerin önceden kesin olarak belirlenmiş bir "Avrupa ders programına uyarlamaları (harmonization) yerine bir referans noktası, yakınsama ve ortak anlayış düşüncesini ifade etmek için kullanılmıştır. Bu uyarlama projesinin yöntemi programların anlaşılması ve karşılaştır ilahi lir olması için düşünülmüştür. 4 açılı bir yaklaşım söz konusudur.
1. genel yeterlilik 2. konuya özgü yeterlilik 3. Birikim sistemi olarak Avrupa Kredi Transfer Sistemi (ECTS) 4. Kalite güvencesi ve gelişmeyle İlgili olarak öğrenmenin, öğretmenin ve değerlendirmenin rolü. Projenin birinci aşamasında ilk 3 konu üzerinde durulurken ikinci aşamasında 4. üzerinde yoğu nlaşı la çaktır.

C. Avrupa Kredi Transfer Sistemi

Bu sistem dışarıda yapılan çalışmaların akademik kabulünü garanti etmektedir. Bir anlamda alınan dereceler ile ilgili olarak ders programlarında şeffaflığı ve derslerin ayrıntılı bir biçimde içeriğinin verilmesini sağlamaktadır. Böylece öğrencilerin belirli dönemlerini başka üniversite veya enstitülerde geçirmelerine ve bu dönemlerde aldıkları derslerin kredilerini ana kuruluştaki kredilere saymalarını sağlamaktadır.

ECTS 1968-95 döneminde 145 yüksek eğitim enstitüsünü kapsayan bir pilot proje ile başlamıştır. 1996 1997 döneminde toplam 38 üniversite 348 bölümle ve üniversite olmayan 36 enstitü 206 bölümle ECTS sistemi uygulamaya başlamıştır. 1997-98 yıllarında 772, 1998 1999 yılında ise 290 yeni enstitü ECTS sistemine başvurmuştur.

ECTS'de bir yılda 60 kredi, normal olarak 6 ay içinde 30 kredi ve bir dönem için 20 kredi verilmektedir.

Avrupa ülkelerinde maliye bölümü bulunmamaktadır. Kamu maliyesi olarak yüksek lisans programları söz konusudur. Bu nedenle Türkiye Üniversitelerindeki Maliye bölümleri bugünkü yapı ile ancak yüksek lisans programları için Erasmus ve Sokrates programlarına katılabilir.

II) Kuramda Ortaya Çıkan Gelişmelere Göre Maliye Bölümlerinin Ders Programlarındaki Değişmeler

Dünya ekonomisinde 1960'larm sonunda,iktisadi düşüncede belirli bir düzeyde oluşmuş oydaşma kuramsal ve uygulamada ortaya çıkan yarılmalar nedeniyle sona ermiştir. (Mankiw,1990). Kuramsal alanda, makro ekonominin mikro temellerini oluşturmaya yönelik akılcı beklentiler, ekonomik birimlerin daima en çoklaştıncı davranışlar içinde bulunduğunu ve piyasaların daima dengede olduğunu kabul eden yeni klasik iktisat; diğer yanda ise Keynezyen iktisadın varsayım olarak kabul ettiği piyasa katılıklarının neiJeTîıerini açıklamaya yönelik çalışmalarda bulunan yeni keynezyen iktisat gelişmiştir. 1960'lardav gelişen optimum kontrol kuramı, 1970'lerden itibaren beklentileri ve ekonomik birimlerin tepkilerini dikkate almadığı ve zaman tutarsızlığı nedeniyle eleştirilmeye başlamıştır. Devletin aldığı kararları oyun kuramı içinde değerlendiren yeni politik iktisat akımının geliştiği görülmektedir. Maliye politikası ile ilgili makaleler incelendiğinde, bu makalelerin büyük bir çoğunluğunda oyun kuramının kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle kamu maliyesi bölümleri programlarına oyun kuramı dersini almalıdır.

1970 sonrası kuramda görülen bu gelişmelere paralel teknolojide meydana gelen gelişmelerle birlikte araştırma tekniklerinde de önemli değişimleri gözlenmektedir. İktisat yazınında giderek ağırlığını hisseden matematik ve ekonometri kullanımı kamu ekonomisi alanında da ağırlığını hissettirmektedir. Özellikle zaman serisi ekonometrisi alanında son dönemlerde önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, kamu maliyesi bölümleri programlarında bu gelişmeleri içerecek değişiklikler yapılmalıdır.

Günümüzde sanayileşmenin ulaştığı boyutlar giderek çevre sorunlarının önem kazanmasına yol açmıştır. Bu nedenle çevre ekonomisi derslerinin maliye bölümlerinin ders programları içersinde yer alması gerekmektedir.

Bilgisayar kullanımında görülen yaygınlaşma sonucu e ticaretinin gelişmesi yeni konuların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Örneğin e ticaretin giderek yaygınlaşması e ticarette vergileme gibi sorunları gündeme getirmiştir.

III) Ders İçeriklerinde Değişmeler

Günümüzde kuramsal alanda meydana gelen değişmeler söz konusu derslerin içeriklerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Bu değişiklikler ya söz konusu ders kitabının yeni yaklaşımlar çerçevesinde sadece bu görüşü dikkate alarak hazırlanması: ya da geliştirilen yeni kuramı ders kitabının içinde yeni bir bölüm olarak yer alması biçiminde ol-

maktadır. Bunlara rağmen ülkemizde ders kitaplarının içeriklerinin pek fazla değiştirilmediği gözlenmektedir.

IV) Sonuç

Türkiye'de maliye lisans eğitimine ilişkin yaygın anlayış, kamu ve özel kesiminin gereksinim duyduğu nitelikli işgücünün yetiştirilmesi biçiminde oluşmaktadır. Bu sadece maliye bölümü ile ilgili bir görüş olmayıp Üniversitelerimizin tüm bölümleri için geçerlidir. Aslında üniversiteler, onlara yüklenen bu işlevin dışında, kapsamı ve nitelikleri farklı bilim üreten bir fonksiyona sahip olmalıdırlar.

Ülkemizdeki kurumların gereksinim duyduğu biçimde nitelikli eleman-yetiştirme birinci arnaç olarak ortaya konulunca ders programlarının kapsamı da bu/y önele oluşmaktadır. Ülkemizde 2001 yılında 19 maliye bölümü ders programlarının gruplara göre ağırlıkları şöyledir: **f**

Yabancı dil, sanat vb. %11.2; matematik, istatislik,ekonometri, bilgisayar %12.7; sosyal bilimler %3.4; Hukuk %10.7; İşletme %14.6; İktisat %18.1 Kamu ekonomisi %29.3'tür. Hukuk ve işletme derslerinin ağırlığı %25tir. (Arın, 2002).

Maliye bölümlerinin uyguladığı programların, yukarıda sayılan niteliklere sahip bağımsız nicel analiz yapma ve analitik düşünme yeteneğini kazandıran ve dünyadaki diğer üniversitelerden benzer programlardan mezun olanlarla rekabet edebilecek öğrenciler yetiştiren programlar olması gerekmektedir.

Maliye Bölümlerinin sayılan niteliklerde eleman yetiştirebilmeleri için halihazırda uygulanan programlarda ne gibi eksikliklerin bulunduğu ve maliye eğitimi programlarının hangi yönlerde geliştirilmesi gerektiğini ortaya koyacak bir proje düzenlenmelidir. Bu projeye Türkiye'de maliye bölümü olan tüm üniversitelerden birer temsilci alınmalıdır. Bu araştırmanın amacı maliye bölümlerinin ortak bir programla eğitim yapmaları olmayıp, maliye eğitiminin genel çerçevesini oluşturmaktır.

KAYNAKÇA:

Arın, Tülay, (2002), **"Türkiye'de Maliye Eğitimi: Maliye Ders Programları** 1994-1995 ve 2001-2002", 17. **Türkiye Maliye Sempozyumu,** Türmob Yayınları-**185, ss.462-488.**

[lansen, Lee W., (1991), "The Education and Training of Economic Doctorates", **Journal of Economic Literatüre,** Vol.XXIX (September), ss. 1054-1087.

MankiwN.G. (1990), " A Quick Refrescher Course in Macroeconomics" **Journal of Economic Literatüre"** Vol. 28, (December) s. 1645-1660

Doç. Dr. Refia YILDIRIM: Burada maliye eğitiminin nasıl olması gerektiğini, amaçlarını koymakta ben şahsen yararlı olacağına inanıyorum ve burada amaç ortak bir maliye programı değil de genel çerçevenin nasıl olacağını ortaya koyacak bir proje, bütün üniversitelerden katılacak belki birer üyeyle oluşturulacak bir proje hazırlamamız gerektiğine inanıyorum. Çok teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Evet, Sayın Yıldırım'a teşekkür ediyorum. Gerçekten Avrupa Birliği normları ve çağdaş gelişmeler karşısında Türk maliye eğitim öğretiminin alması gereken yönü ve bu konuda öneriyle destekliyerek sundular. Çok yetkin bir açıklamaydı. Tabii bu iş birliğinin ben oldukça güç olacağı kanaatindeyim. Bu ifade çok iyi niyetle söylenmiş olsada maalesef bu konuda görüş birliğine varmak zor geliyor bana. Eyer^ şimdi Sayın konuşmacı sırası olarak Prof. Dr. Eser Karakaş hocaya veriyorum. •Kendisi Bahçeşehir Üniversitesi İşletme Fakültesi Dekanıdır. Fakat özüyle maliye öğretim üyesidir. İstanbul Üniversitesi Maliye Bölümünde, İktisat Fakültesi Maliye bölümünde yetişmiş değerli bir arkadaşımız. Sayın Karakaş buyrun sizim görüşlerinizi alalım.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Teşekkür ediyorum. Sorun var mı seste ? Yok değil mi ? Başlarken Sayın Rektör Tuç Erem'e, Sayın Ömer Faruk Batırel'e, ve arkadaşım Turgay'ı bu gerçekten başarılı, bunu bir şey için söylemiyorum toplantı İçin teşekkür ediyorum. Aslında hepimiz birbirimizede teşekkür etmeliyiz. Yani böyle 18. Sempozyuma bu başarıyla gelmek aslında bu camianın tümünün bir şeyi. Çünkü, gerçekten baktığım zaman Türkiye'de bu kadar bu işi düzenli, keyifli yapabilen başka bir akademik camia, Tıpçılar belki birşeyler yapabiliyorlar onun dışında pek görmüyorum. Gerçekten aile gibi olduğumuzu hissettim. Yani asistandım İlk geldiğimde buraya. Arkadaşlarımızın çocuklarının bir bölümü doğmamıştı, bu toplantılar sırasında doğdular. Çocıklarımızla oynadılar, büyüdüler. Genç kız genç delikanlı olmuşlar. Çok hoş bir ortam yani gerçekten. Başkaları imreniyor bize onuda söyleyim yani.

Efendim, müsaade edersiniz ben de Refia'nın bıraktığı yerden devam etmek istiyorum. Üç bölüm olarak yapmak istiyorum çok kısa bir süre. Bir yüksek öğretim malının niteliği üzerinde bir miktar bir şeyler söylemek istiyorum. Sonra burdan kalkarak ikinci küçük bir bölümde de burdan vereceğim bir şeyle birlikte Türkiye'de bu yüksek öğretim malı içinde maliye eğitimini nasıl konuşlandırmamız, nereye konuşlandırmamız gerektiği konusunda birşeyler söylemeye çalışacağım. Üçüncü olarakda maliye eğitiminin içeriği ile ilgili bir şeyler söylemeye çalışacağım. Şimdi yüksek öğretimden ne anlıyoruz. Yüksek öğretim nasıl tanımlanıyor ? Bu çok önemli bence maliye eğitimine gelmeden önce bu tanımı çok iyi yapmamız gerekiyor. Ben okuduğumdan beri beni çok etkilemiş bir makale. Bunu her toplantıda bunu daima referans veriyorum. 92 yılında Barselona'da Katalan Üniversitesi'nin açılışında ünlü iktisatçı, Nobellt iktisatçı Kenneth Arrovv'un yapmış olduğu bir açılış konuşması var. Yani "excellency in high education" diye. Olağanüstü bir açılış konuşması.Bu yüzden iki ciltlik yayınlanmış ekonomi, "economics of education" handbook'unda da birinci makale olarak yer aldı bu açılış konuşması. Burda şöyle tanımlıyor,tabi çok şey söylüyor ama_yani her iktisatçının her maliyecinin okumasını hare retle öneririm bu makaleyi. Makale değil bir açılış konuşması toplam 7-8 sayfalık bir şey.Fakat son derece Özlü ve yüksek öğretimle ilgili çok kafa açıcı bir şey Arrow'un bu şeyi. Üç asli görev tanımlıyor yüksek ögretime.Bir tanesi Beşeri Sermaye üretimi diyor.Bunu daha

sonra açıyor kendi içinde, yani iste iktisatçı yetiştirmek, maliyeci yetiştirmek, doktor, hukukçu yetiştirmek diyor. İkinci görevi; onun üzerinde özellikle duracağım sonra. Öğrencilerin latant, potansiyel tabanlarını bulmalarını sağlayacak bir akademik ortam oluşturmak diyor. Bu eğitimin bir yan şeyi. Yani herkesin içinde latant potansiyer bazı pontansiyel yetenekler olduğunu, bunların tavanı bulacağı bir akademik camia ortamı oluşturmak gerektiğini, üniversitenin asli görevi olarak söylüyor. Üçüncü görevi olarakta işte o toplumun toplumsal değerler bütünlüğünü, isterseniz Anayasa'nın ikinci maddesindeki ifadesine, demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti deyin, aile kavramı deyin, ne derseniz deyin ama o toplumu oluşturan bir dizi temel değerinde kuşaklar arası aktarımını üniversiteye görev olarak yüklüyor. Ben bunu okuduğum zaman pek Türkiye ile ilgili birşey yoktu burda ama ben kendi içinde bulunduğumuz yüksek öğretimle ilgili bir şey yapmıştım, bir yorum yapmıştım kendi kafamda, onun doğru olduğunu düşünüyorum. Yani bana çok düzgün gelen bu sıralamada biz galiba bir ve iki konusunda ciddi bir, iyi bir sınav veremediğimizi ama üçüncüsü üzerinde bence gereğinden fazla abandığımızı, üçüncüde tabi ciddi bir görev, üniversitelerin böyle bir görevide olması gerekiyor, o kadar şey değilim yani, anarşist ruhlu değilim. Ama galiba biraz fazla abandığımızı üçüncü üzerine, yavaş yavaş bir rolleri tekrar bir ve ikinci üzerine özellikle ikinci üzerine ciddi olarak kaydırmak gerektiğini düşünüyorum. Türk üniversitelerinde şu anda ikinci görevin ciddi boyutta aksadığını düşünüyorum. Özellikle ikinci boyutun ciddi olarak aksadığını.Şimdi bu beşeri sermaye üretiminden Arrow ordan ikinci bir şeye geliyor,onuda ikiye ayırıyor.Ne anlıyoruz beşeri sermaye üretiminden derken,bir tanesi klasik beşeri sermaye teorisine referans veriyor.Yani eğitim eşittir işte beşeri sermaye yatırımıdır eşittir verimliliktir. Verimlilik eşittir işte zenginliktir gibi klasik bildiğimiz beşeri sermaye teorisine referans veriyor.lkinci olarakta o yine, son yıllarda artık ders kitaplarınada giren "Signalling Theory" den bahsediyor yani işaretleme teorisinden bahsediyor. Bu birazcık daha, ben bunun üzerinde daha çok duracağım, bunun önemli olduğunu düşünüyorum çünkü.Aslında üniversitede öğretilen şeylerin beşeri sermaye yatırımı olarak,üniversitede verilen bilginin çokta önemli olmadığını söylüyor bu yazısmda.Bu başka yerlerdede sonra açıldı, gündeme geliyor yani bir insan Harvard'dan mezun olmuşsa, MIT'den mezun olmuşsa,Harvard'da veya MIT'de ne öğrendiğinin çok önemli olmadığı ama o çocuğun Harvard ya da MİT mezunu olmasının özellikle,iş piyasası için son derece önemli olduğunu yani Harvard'a girebilecek yetenekte, Harvard'ı bitirebilecek zekada, Harvard'daki rekabet ortamında survive edebilecek yetenekte bir çocuk olmasının işareti onları istihdam edecek kişiler için çok daha önemli olduğu söyleniyor çünkü, esas verimliliği belirleyen iş içinde öğrenilen şey olduğunu, bu "management trainning" denen şimdi bankaların yaptığı işte 6 ay süren en kabadayısı 1 yıl süren bir süreç olduğunu ama bu sürece girerken iş adamlarının yani istihdam edenlerin bu devlette olabilir buna. Bu sinyale göre istihdam yapmaları gerektiğini söylüyor. Yani bu çocuk MIT'yi bitirmişse bu çocuk yetenekli, doğuştan gelen bazı yetenekleri olan çocuk. Bu işaretin çok önemli olduğunu söylüyor. Dolayısıyla bunun üzerinde sonra duracağım. Şimdi bunun sonucu şöyle birşey; özellikle Arrow'un o makalede verdiği bir şey var, özellikle Türkiye için çok önemsiyorum, maliye eğitimini önemsiyorum Tabi onlardan bahsetmiyor Arrovv makalede ama dışşallık sürecinin, yani bizim buradaki camianın anahtar kavramıdır. Değil mi, dışşallık bizim var oluş nedenimizdir yani dışşallık kavramı. Dışşallık kavramının üç yaşından başlayarak yani okul öncesi eğitimin başlangıcından doktora sonrasına kadar süreçte bir analizini yapıyor. Dışşallık, eğitimde dışşallıgın 3 yaştan 12, 13 14 yaşlarına kadar son derece yüksek

olduğunu, 13-14 yaş yani temel öğretim diyoruz buna ama özelliklede okul öncesi eğitime çok büyük ağırlık veriyor. Lisede azaldığını, üniversitede dibe vurduğunu ama üniversite sonrası dışsallıgın tekrar yüksek lisansta ve özellikle dotorada tekrar maksimum olduğunu söylüyor yani bir anlamda bir u biçiminde bir şekil ortaya çıkıyor dışsallıkta. Yani u'nun bir ucunda 3 yaşındaki temel öğretim süreci var, oradan başlıyor u. U'nun dibi üniversite eğitimi, u'nun öbürucuda tekrar doktora. Çünkü doktora tanım gereği araştırma anlamına geliyor. Araştırma da tanım gereği kamusal birşey çünkü yayınlamak zorundasınız araştırmanızı. Yayınlanmayan bir araştırma araştırma olmuyor. Dolayısıyla doktora sürecinin çok fazla özel kaynaklarla finansmanının pek anlamı yok. Aynı şekilde dışsallıgında çok yoğun olduğu temel öğretimle işte 13-14 yaş arasında yine mutlaka ağırlıklı olarak tabi burda bir şeyden bahsetmiyor. Münhasır bir tekel oluşsun istemiyor devlet ama ağırlıklı olarak kamusal kaynaklarla yapılması gerektiğini çünkü bu süreçte. Onun üzerinde duruyor ama daha fazla deteyma girmek istemiyorum çok yoğun olduğunu söylüyor. Şimdi Türkiye'ye baktığımız zaman burda bana birazdan söyleyeceğim konuya bir giriş yapmak maiyetinde bunu belirtiyorum. Türkiye'de işte 18-24 yaş arası Üniversite okumak durumundaki gençlerimizin yani hatam varsa düzeltin örgün öğretim içinde yüzde 15 civarında. Değil mi ? Yüzde 15, yüzde 16 civarında örgün öğretime bir kayıt var. Bu tabi çağdaş bir dünya için tabi son derece düşük bir oran. Biz bunu bir şekilde yüzde 50'lere çekmek durumunda Türkiye yani aşağı yukarı 18-24 yaş arasındaki gençlerimizin yüzde 50'sini üniversiteye almamız gerekiyor. Şimdi eğer üniversitede bu anlamda bunu birazdan açmaya çalışacağım eger dışsallık dibe, hakkaten dibe vuruyorsa ve dolayısıyla bu süreçte tabi dışsallıgın dibe vurmasıyla beraber kamusal kaynaklardan özel finansmana doğru kayması gerekiyorsa mantıken ya da kamu ekonomisi kuralları içerisinde. Türkiye'de de nüfusunun yani 18-24 yaş gençlerinin yarısını özel kaynaklarla okutması çok zor. Yani bu belki ilerde 15-20 bin dolarlara çıkarsa inşallah Türkiye günün birinde, Avrupa birliği süreci sonunda o zaman belki bunlar tartışılabilir ama bugün için bizim hedefimiz olan yüzde 50'lik bir kesimin, ağırlıklı bir bölümünün en azından Türkiye'nin özel kaynaklarla yada vakıf kaynaklarıyla okutması söz konusu değil. Bugün çok zor böyle birşey Tabi bu vakıf üniversiteleri mutlaka ciddi bir pay alacak. Bugün hala yüzde 2' ler civarında bu paylar ama bunları yüzde 10'lara yüzde 15'lere çekeceğiz mutlaka zaman içerisinde ama yine çok uzun yıllar Türkiye'de eğer bu yüzde 50 hedefse, kamu kaynakları üniversitede kullanılacak. O zaman, üniversitede kamusal kaynaklı kullanılacaksa üniversite öğretimini dışsallıgın yoğun olduğu bir strüktüre kavuşturmamız gerekiyor. Bu benim kafamda çok netleşmeye başlayan bir kavram. Eger biz üniversite eğitimini doğrudan meslek vermeye yönelik bir eğitim haline getirirsek biraz şu andaki konuşlanma biraz öyle yani üniversiteyi bitiren kişi çok iyi bir maliye eğitimi alıyor ve doğrudan hazineye giriyor, çalışmaya başlıyor uzman olarak. Maliye Bakanlığına giriyor, DPT'ye giriyor. Eğer doğrudan yüksek öğretime ya da iktisatçı olarak başka bir yere giriyor ya da mühendis olarak başka bir yere giriyor. Eğer biz üniversite öğretiminin doğasını doğrudan meslek vermeye yöneltirsek bu çok açıktır ki eğer üniversite doğrudan bir meslek veren eğitim süreci haline gelirse burda dışsallık çok azalır. Kimse bunun aksini kolay kolay iddia edemez. Tabi mesleğinde bir dışsallıgı var ama dışsallıgın payı çok düşer. Üniversite öğretimini öyle yapılandırmamız gerekiyor ki dışsallıgın payı çok artsın. Onun içinde belki bugünkü üniversite öğretim modelinin çok ciddi bir şekilde sorgulanması ve daha farklı bir üniversite öğretimine ve dolayısıyla daha farklı bir maliye eğitimine kaymamız gerektiğini düşünüyorum. Şimdi ordan da bu Arrow' un da bu çok ünlü, çok önemsediği ma-

kalesinde vurguladığı, daha başka yerlerde de var bu işaretleme teorisi üzerinde durmak istiyorum. Şimdi işaretleme teorisi çok Önemli yani şeyi seçebilmek gerçekten öyle bir süreçten geçelim ki çocuk bu süreç içersinde kendi latant yeteneklerinin tavanını yakalayabilsin. Şu andaki mevcut eğitim öğretim sistemi içinde ben de bunun bir parçasıyım sizler de bir parçasısınız. Böyle bir olanağın çok fazla öğrencilere verildiği konusunda ben ikna olmuş değilim. Dolayısryla sistemde biraz daha çok meslek öğretmek yerine yani klasik beşeri sermaye teorisine ağırlık vermek yerine daha genel bir eğitim vermeyi çocuklara ve bu genel eğitim çerçevesi içerisinde de bir miktar daha çocukların, tekrar ediyorum, bu potansiyel yeteneklerini ortaya çıkarabilecekleri ortam şey yapmak. Tabi bunu tartıştığımız zaman mutlaka Türkiye' deki lise eğitimini de gündeme getirmemiz, lise egitimiyle beraber özellikle üniversite girilş sınavını tartışmamız, buna bağlı olarak işte simdi hepimiz biliyor, hepimiz yaşıyoruz bunu burda. Üniversiteye giriş sınavında lise 2 ve lise 3'lerden soru gelmediği zaman şu anda öğrenciler özellikle lise Son sınıflarda hiç derslere gitmiyorlar. Aşağı yukarı ocak ayından beri lise son sınıflar boş. Şeye gelen bir öğrenci tek tük, bir iki istisna dışında x^2 nin türevini almadan geiliyor üniversiteye. Birinci sınıfa gelen öğrenci türev kavramını bilmeden geliyor çünkü üniversite sınavlarında türev sorusu çıkmıyor. Şimdi böyle bir sıkıntıyla karşı karşıyayız. Dolayısıyla üniversite programlarını dizayn ederken mutlaka bu gerçekleri göz önüne almamız gerekiyor. Sonra tekrar ediyorum yine, meslek veren bir üniversite öğretimi yerine çocuklara daha geniş olanaklar veren çocukların tercihini 18 yaşından 22-23 yaşına erteleyecek bir üniversite yapılanmasına gitmemiz acaba doğru mu ? 18 yaşında bir çocuk ben maliyeci olacağım diye seçiyor. Kendisi mi seçiyor, sistem mi seçiyor ama çocuk 18 yaşında maliyeci olacağım diyor. Şimdi 18 yaşında bir çocuk maliyeden ne anlar, ne bilir ? Nasıl bir, böyle ciddi bir kararı verebilecek şeyi var mıdır, ön bilgisi var mıdır ? Dolayısıyla öyle bir yüksek öğretim sistemine gidelim ki çocuk bu temel kararını, mühendis mi olacağım, makine mühendisi mi olacağım şeye doğru kaydırsın. Sabancı Üniversitesinin bu konuda çok doğru bir adım attığını düşünüyorum. Sabancı Üniversitesi şu anda girişte, lise sonrası girişte Toplum Bilimleri Fakültesi ve Doğa Bilimleri Fakültesi diye iki fakülteyle alıyor. Bence son derece başarılı ve gelecekte hakim olacak bir sistem olacağını düşünüyorum bunun. Çocukları öyle iktisatçı, maliyeci, ekonometrici diye almıyor. Düşünebiliyor musunuz 18 yaşında liseyi bitirmiş, x^2' nin türevini almayı bilmeyen bir çocuk ekonometri bölümünü seçiyor. Şimdi bunda bir tuhaflık var yani değil mi ? Kimse bunun aksini iddia edemez. Ben ekonometrici olacağım diyor. Yani kendisi mi diyor, sistem mi diyor ama çocuk daha türev görmemiş hayatında ve ekonometri okumaya karar veriyor ve ekonometrici olarak mezun oluyor üniversiteden. Sabancı çok başarılı bir şey yaptı, cesur bir şey yaptı gerçekten. Çocukları Toplum Bilimleri Fakültesi diye alıyor. Tabi Amerika'daki biraz Liberal Arts modelinin şeye uygulanması, Türkiye'ye getiriliş şekli bu belki ama çok başarılı çok cesur bir adım attı ve çocuklara emin olun bende vakıf üniversitesinde görev aldığım için Sabancının bence çok başarılı bulduğum bu modelini izliyorum ve çocuklara 3 yıl boyunca felsefe, sanat tarihi, matematik, bu tür derslerle yetiştiriyor çocukları. Yani temel kararlarını çocukların, belki bütün yaşamlarını belirleyecek kararlan ileri bir tarihe erteliyor. Dolayısıyla çok önemsiyorum. Ne veriyor bu süre içerisinde ? Bunu biz de kendi üniversitemde de, Bahçeşehir'de de yapmaya çalışıyoruz ama bunu tabi Sabancı kadar güçlü yaptığımızı iddia edemiyoruz. Yaniş "critical thinking" denen bu eleştirel düşünce kavramını çok ön plana çıkartmaya çalışıyor. Biz de bunu yapmaya çalışıyoruz. Bu konuda dersler açtık. İlk defa "critical thinking" diye 6 kredilik birinci sınıflara ders veriyoruz. Bu

mm^

niye önemli ? Burada bir çok klasik, demokratik bir üniversite kavramına gelmek istiyorum. Şimdi yıllardır duyduğumuz bir demokratik üniversite sloganı vardı. Bunun yıllarca siyasal bir slogan olduğunu düşünüyorum ama yine ilk kez geçtiğimiz 10-15 yıl içerisinde demokratik üniversite anlamlı bir kavram haline gelmeye başladı. Niye anlamlı bir kavram haline gelmeye başladı ? Bu bilgi teknolojilerindeki bu inanılmaz sıçramayla birlikte artık hepimiz için söylüyorum bunu bilgiye ulaşmak, bilgi stokuna ulaşmak konusunda ciddi bir ayrım kalmadı. Aşağı yukarı herkes iyi niyetli ise yani tembel değil kaytarmıyorsa aynı mevcut bilgi stoguyla çalışıyor. Bizim zamanımızda işte şimdi hepimiz arkadaşız burda yani kim daha iyi yabancı dil biliyorsa, kimin yabancı journallara daha fazla ulaşma olanağı varsa o daha iyi doktora yapıyordu. Kim işte yabancı kitaplara daha çok ulaşıyorsa onu saklıyordu bir bölümünü. Bunları çok iyi biliyoruz o daha iyi bir doktora tezi çıkıyordu ortaya çünkü kaynaklara ulaşmada ciddi bir kısıt vardı. Şimdi bu büyük ölçüde kalktı. Artık herkes, öğrenciler dahil olmak üzere, öğretim üyeleri dahil olmak üzere mevcut bilgi, aynı bilgi stoğuna ulaşıyorlar ve yanı bilgi stokuyla çalışıyorlar. Peki bu mevcut bilgi ile kim daha başarılı oluyor? Orda da bir seleksiyon olacak. Bu seleksiyonu ne sağlayacak önümüzdeki dönemde İşte demokratik üniversite dediğim o. Kim bu mevcut bilgi stokundan daha farklı bir yorum çıkarabilirse o daha başarılı olacak. Yani daha fazla bilgi stoku sahibi olan daha başarılı olmayacak artık. Aynı bilgi stoğundan kim bugüne kadar söylenmedik birşey bulursa o akademik olarak daha öne çıkacak.Bunun yapılması ise üniversitelerde yine Arrow'un o ikinci şeyine dönüyorYım. Gerçekten öğrencilerimizin, belki hepimizin, asistanlarımızın, bizler içinde yani dekanlara, profesörlere kadar hepimizin kafasındaki her türlü duvarı atacak, her türlü şartlamayı aşacak yani bütün o şeylerimizi yıkacak bir ortam oluşturmamız gerekiyor. Ve o anda eleştirel düşünceyi üniversite sürecinin temel taşı yapmamız gerekiyor. Bu çok önemli birşey. Bu artık dediğim gibi bir siyasal slogan değil bu bilgi teknolojilerinin geldiği noktanın vazgeçilmez bir uzantısı. Eğer insanlar bir şekilde beyinlerini duvarlarla, mevcut duvarlarla o mevcut bilgi, eşit bilgi stoguna ulaşırlarsa o eşit bilgi stoğundan kimse farklı birşey çıkaramaz. Dolayısıyla en demokratik ülkeler, en demokratik üniversiteler, tırnak içinde, öğrencilerin kafasındaki duvarları, kafasındaki şartlanmaları, asırlık şartlanmaları kim daha çok açtırabiliyorsa öğrencisine o öğrenciden daha iyi birşey çıkacak. Bun herkesin çok net görmesi gerektiğini düşünüyorum. Şimdi bu doğrultuda tabi dediğim gibi 18 yaşında bizim yaptığımız gibi, ben burda maliye bölümlerini kaldırılması konusunda bir öneri getirmiyorum, tam tersi iktisat bölümü de, maliye bölümü de, ekonometri bölümü de bu yapılanmaların dünyanın geldiği bu aşamada ve özellikle bizim lise sistemiyle, bizim OYS sistemiyle gelinen bir üniversitede çok yaralı olmadığını düşünüyorum. Tekrar ilk argümana geri dönmek istiyorum çünkü, bu Türkiye hala kamusal kaynakalar, ağırlıklı olarak kamusal kaynaklarla üniversite sistemini finanse edecekse dışsallıgı mümkün olduğu kadar maksimum olan bir eğitim sistemi seçmek zorunda. Daha bir mesleğe yönelik eğitim sistemleri dışsallıgın minimum olduğu süreçler. Eğer adam bir şekilde biraz Tülay hanımın geçen seneki yaptığı şeyde gibi işte aldığı toplam 100 kredi içinde ortalama 35-40 kredi maliye dersi alıyorsa bu maliyeci yetiştiriyoruz. Maliye bir meslek. Burdan çıkan başarılı bir şekilde işte Nilgün hanımın yanına giriyor. Bu iş bulmak demek dolayısıyla, burda bir dışsallık yok değil midir ? Vardır ama azdır. Ama çok daha fazla kritik düşüncenin vermiş olduğu dışsallıgın bir topluma maliyeci, makina mühendisi yetiştirmekten çok daha fazla olduğunu düşünüyorum. Dolayısıyla eger hala kamusal kaynak zorunlu olarak kullanacaksak Türk üniversite sisteminde dolayısıyla dışsallık düşünmemiz gereken bir-

şey. Dışsallıgın maksimize olduğu bir eğitim sistemi kurmamız gerekiyor. Bu doğrultuda yani ben içinden de yetiştiğim için bunlara bakmak zorundayım yani toplam 120 kredi ile mezun olacaksa eger bir öğrenci bunun 70-80 kredinin non-major derslerin alınmasının şart olduğu düşünüyorum artık. Çok açık söylüyorum. Yani 120 kredinin 80 kredisinin doğrudan kendi odaklandığı dal dışından çocuğa verilmesi dolayısıyla çocuğun bir şekilde 20-21 yaşlarında kafasındaki başka tercihlere göre istediği yere kayabilmesine olanak sağlamak gerekiyor. Ben 18 yaşındaki bir çocuğu makine mühendisi olacaksın diye bir sisteme sokmanın son derece, insan hakları ihlali olduğunu düşünüyorum, çok açık olarak. Dolayısıyla bizim üçüncü olarak yani maliye eğitimine gelirsek konu olarak ben biraa önce de yine Refia hanımın belirttiği gibi geçen senede yine bu okuduğum şeylerden, yoktum geçen sene ama Burhan'ın da işaret ettiği gibi, bizim anladığımız anlamda maliye eğitimini hatta iktisat eğitimini, yani bunu sadece maliye için söylemiyorum, ekonometri eğitiminin, iktisat eğitiminin, maliye eğitiminin daha çok lisansüstü düzeylere kaydırılmasının son derece yararlı olduğunu düşünüyorum. Hukuk örneği, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki hukuk eğitimi bunun bir tipik şeyidir. Amerika'da biliyorsunuz hukuk eğitimi lisans sonrası yapılan birşey. Maliyenin de böyle bir şey olmasının gerektiğini düşünüyorum, iktisat eğitiminin de böyle birşey olmasının gerektiğini düşünüyorum. Yani şimdi düşünün. Biz kendi fakültemizde, kendi fakültem derken İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesini kastediyorum. Mesela Hülya hanım bildiğim kadarıyla bir "public choice" dersi veriyor, Nagehan hanım veriyor. Şimdi düşünün bir çocuk, yani "public choice" dersi alabilmesi için bir çocuğun neler alması gerekiyor ? Biraz matematik bilmesi gerekiyor. Anayasa Hukuku bilmesi gerekiyor, ciddi bir şekilde. Anayasa Hukuku bilmeyen bir kişinin Anayasa hukuku bilmesi için hukuk bilmesi gerekiyor. Ciddi siyaset bilimi bilmesi gerekiyor. Ciddi iktisat bilmesi gerekiyor. Ancak bunlar üzerine alman bir "public choice" dersinin anlamlı olabileceği çok ortada. Dolayısıyla lisansta bu kadar detay derslere public choice, fayda maliyet analizi, vergi yargısı, bu tür teknik dersleri lisans üstüne ertelemek ve öğrencilere konulan konusunda çok daha genel bilgiler ama daha sağlıklı bilgiler vermenin çok gerekli olduğunu düşünüyorum. Lisans üstünde nasıl bir maliye eğitimi? İlk aklıma gelen mutlaka çok büyük bir eksiklik olarak görüyorum bizim sistemde ciddi bir Maliye Teorisi Tarihi vermeliyiz. Bilmiyorum kendi programlarınızda bu dersi açan var mı ? ben gözlemlemedim böyle bir ders açılıyor mu ? Maliye Teorisi Tarihi ve bu derste çocuklara, lisans üstünde söylüyorum bunu ciddi bir şekilde klasikleri okutmalıyız. Çocuk maliyeci oluyor kamu ekonomisi ile ilgili 15-16 tane spesifik ders alıyor ama mesela Pigou' nun bir kitabını eline almıyor. Hiç hayatında Pigou'yu orjinalinden okuyan bir maliye öğrencisi görmedim. E şimdi öyle bir.....bitiriyor ki çocuk, bunun transkriptini, yurt dışına gönderdiğiniz zaman yani burda bir şey var; public choice diye dersi Iamış, fayda maliyet analizi dersi almış yani müthiş ama bir bakıyorsunuz ama bu çocuk Pigo'yu almamış hiç eline, hiçbir zaman görmemiş. Nobelli iktisatçıların çoğunun nobel macerasını izlemiyor. Viclerey'i tanımıyor bizim öğrenciler. Çok açık söylüyorum, lisans öğrencileri Nobelli bir maliyeci Viclerey'i bilmiyorlar. Kim olduğunu bilmiyorlar. Duymamışlar. Böyle bir süreçten geçirip ciddi bir Maliye Teorisi dersi vermemiz gerekiyor. Kamu Ekonomisi Dersine genel denge, kamu mallan ve dışsalhklar konusuna odaklanmamız gerektiğini düşünüyorum. Bunlar benim kişisel tercihlerimdir yani itiraz edilebilir ama bu benim kişisel yaklaşımımdır. En sorunlu dalın Maliye Politikası olduğunu düşünüyorum. Çünkü önümde çok hoş bir şey var, Sayın Batırel'lede dün bunu paylaştım. 61 tarihinde Ursula Hicks'in yazdığı "On Teaching Public Finance" diye bir makale getirdim

buraya. Yani bunu oluşturuken 61'de işte o da Musgrave düzeyinde ünlü klasiklerden Hicks'in 61 yılında nasıl bir maliye eğitimi diye bir şeyi varmış. Ağırlık orda çok net gözüküyor. Ağırlık maliye politikasında. Yani ne anlıyoruz şeyden diye, maliye politikasından ne anlaşılıyor. Ve maliye politikası, burada çizilen maliye politikası da bir anlamda klasik ulus devlet üzerine inşa edilmiş bir maliye politikası. Biraz kapalı ekonomi, klasik ulus devleti anlayışı üzerine. Şimdi bu tür maliye politikası çok aşılmış vaziyette. Şimdi Fransa'da düşünün, şu Ursula Hicks'in burda yaptığını Fransa'da okutmaya çalışın artık Merkez Bankası yok. Vergilerini kontrol edemiyen bir devlet Fransa.'Fransa'yı örnek veriyorum en klasik yapı olduğu için. Kendi ulusal parlamentosu vergi kanunu çıkaramıyor, merkez bankası diye birşey kalmadı. E şimdi biz burda Ursula Hicks'in 1961'de anladığı anlamda bir maliye politikası dersi yaparsak çok ciddi bir sıkıntı var demektir. Maliye politikasının, en sorunlu alanın maliye politikası olduğunu düşünüyorum. Yani en az inkişaf eden bölümün teorik olarak, dünyada da böyle sade Türkiye'de değil maliye politikası olduğunu düşünüyorum. Dediğim gibi şeylerde de genel denge, kamu mallan ve dışsallık konusuna odaklanmanın bir kamu ekonomisi teorisi için temel olduğunu, ama dediğim gibi yani çok temel kitaplar var. Mesela Jha'nın kitabı var. Raghbend Jha'nın kitabı. Çok temel bir kitap. Dediğim gibi yine o transkriptine. . . . . .Vakti mi çok mu aştım sayın başkan ? Bakışlarınızdan öyle bir izlenim ediniyorum. Yani çok müthiş detaylı bir lisans eğitiminden geçiriyoruz çocukları mevcut maliye programlarında. Hakikaten dediğim gibi bir yabancı bu transkripti aldığı zaman bu çocuğa belki doğrudan maliye doktorası verir fakat, mesela çocuk Jha'nın kitabı okutulduğu zaman kitabı anlamıyor. Burada bir sıkıntı var. Bu sıkıntıyı biz kendi aramızda itiraf etmeliyiz herşeyden önce. Jha da işte dünyanın her yerinde okutulna üstelik o "Liberal Arts" eğitiminden gelen çocukların masterdâ okuduğu bir kitap. Biz çok ağırlıklı, yoğun maliye eğitimi gören bir lisanstan sonra Jha'yı verdiğimiz zaman çocuğun önüne Jha[1] dan birşey anlamıyor çocuk. Burda biz kendimize bu önce o zaman eleştiriyi yapmamız gerekiyor. Ne oluyor da burda bir hata yapıyoruz ? Halbuki Amerika'da çocuk dediğim gibi, hiç böyle şeyler okumuyor, ne public choice okuyor, ne cost benefit analizi okuyor hiç bunları okumuyor. Çok daha genel şeyler okuyor, işte felsefe okuyor, bak iyi matematik okuyor ama, tarih okuyor sonra lisansta jha'yı beceriyor. Bunu mesela ben kendi kafamda da çok fazla çözebilmiş değilim. Nereden sorun çıkıyor? Bizde Jha verildiği zaman çocuğun önüne ki, temel kitaplardan bir tanesi şu anda dünyada. Lisans üstünde verilen temel kitaplardan birtanesi. Yüksek lisansta bizim çocuklar çuvallıyorlar. Bunun çoğunu mutlaka çözmemiz gerekiyor. Dediğim gibi yani oyun kuramı üzerinde çok dikkatle durmamız gerekiyor yüksek lisansta. Yani sevsekte sevmesekte, beğensekte begenmesekte, dünyanın gidişinden çok da fazla kopmamız mümkün değil. Dünyada sosyal bilimler sadece maliye ve iktisat değil. Bütün sosyal bilimler alanlarında çok ciddi bir şey var. Türkiye'de ciddi bir oyun kuramı lisans düzeyinde okutulmuyor malesef. Bunu çok ciddi bir eksiklik olarak görüyorum. Yeni alanlar var buralara pek girmiyoruz, yani kurumsal iktisat, institutional economics. Bir iki meslektaş tabiki bunlarla ilgileniyor, çalışıyor ama öğrencilere yaansıtmıyoruz bunları biz. Bir çocuğa lisans öğrencisi bu maliye programından dördüncü sınıfa gelen bir çocuğa institutional economicsle ilgili bir şey sorun fazla bir şey çıkmıyor karşılığında. Şeylere biraz kapalıyız, yeni gelişmelere ama dediğim gibi bunları açmanın yolu bence sağlam bir liberal arts eğitimi bu dediğim genel bir eğitimden geçirip bu tür eğitim sürecini lisans üstüne ertelemek. Tekrar çok teşekkür ediyorum Sayın Batırel çok sagolun.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Sayın Karakaş'a teşekkür ediyoruz. Gerçekten Sayın Yıldmm'm giriş tebliği niteliğindeki başlangından sonra eleştirsel bakışla maliye eğitimini değerlendirdi. Evet son konuşmacı Sayın Taş, Prof. Dr. Metin Taş, Uludağ Üniversitesi Maliye Bölümü öğretim üyesi. Buyrun Sayın Taş.

Prof. Dr. Metin TAŞ: Teşekkür ederim Sayın Başkan. Topluluğunda yorulduğunu dikkate alarak mümkün mertebe kısa keseceğim. Bu anlamda biraz avantajlıyım çünkü diğer konuşmacılar benim işaret edeceğim husulardan bazılarına değindiler. Onları tekrarlamayacağım. Ben öncelikle şunu belirteyim, daha sistemetik çalışmadan ziyade kişisel gözlemlerimin diplomatik usûllerde konuşmayı beceremeyen bir acemi akademisyen ağızıyla aktarılmasından ibarettir benim aktaracaklanm. Bu bakımdan konuşmalardan ötürü alınganlık olmaması en büyük dileğimdir. Şimdi öncelikle ben lisans öğrenimine ilişkin bazı hususlar üzerinde durmak istiyorum. Bu noktada şu sorunun cevabını bulmamız gerekiyor. Maliye öğrencisi ya da Maliye Bölümü mezunu nasıl bir formasyona sahip olmak zorundadır, bu öğrencinin misyonu nedir ? Mezun olur olmaz. Sayın Karakaş ta işaret etti alanında derhal çalışabilecek bir uzman mı yoksa iktisat, işletme biraz hukuk ve ağırlıklı olarak maliye formasyonuna sahip ama piyasanın talep ettiği özelliklere sahip olmayan bir üniversite mezunu mu ? Bu sorunun önce yanıtını bulmamız gerekiyor. Şimdi tabi bir diğer hadise halen öğrenim gören ya da mezun olan öğrencilerin bu eğitimden beklentileri neler ? ne bekleyerek bu alana geliyorlar ya da alana geldikten sonra bir şekilde tesadüfi de olsa geldikten sonra ne tür bir beklenti içindeler ? Bunu ders programlarını ya da eğitimin niteliğini gözden geçirirken dikkate almamız gerektiğini düşünüyorum. Şimdi benim dikkatimi çeken bir olgu var. Geçen seneki panelde de bir konuşmacı ya da sor yönelten bir kimse değinmiş. Özel Üniversitelerde neden maliye bölümü yok diye. Şimdi bu belki bir, belirli bir noktada hareket noktası olabilir. Tabi bunun yanıtı farklı şekillerde verilebileceği gibi benim aklıma gelen en olası yanıt piyasanın şu anki maliye bölümü eğitim formasyonundan mezun olanları talep etmemesi. Yani bu olabilir. Burada hemen noktayı koyuyorum. Bir gözlemim var. İşverenlerin tercihleri istihdam anlamında kendilerine maliye, muhasebe biraz hukuk alanında yetişmiş eleman ve gelecekte yönetici adayı olarak, bu departmanlara yönetici olarak alacakları kimselerle ilgili tercihi iki yıllık meslek yüksek okulu mezunları. Çok enterasan bir paradoks. Şahsi dostluklarımızla bunu sorduğumuzda, neden böyle yaptıklarını sorduklarımızda adeta azar işitiyoruz. Siz ne biçim öğrenci yetiştiriyorsunuz ? Dört senede bu adamlara hiç bir şey öğretmemişsiniz. Benim dört yıllık, sadece maliye için değil işletme, iktisat, maliye ve emsali bölümlerden mezun olan kişiden işveren anlamında hangi departmanda olursa olsun verim alabilmem için en az iki yıl bu kişiye yatırım yapmam gerekiyor. Bu kadar lüksüm yok oysa iki yıllık ilgili yüksek okulun bölümlerinden mezun olan bir kişiyi birkaç günlük veyahutta birkaç haftalık bir uyum sürecinden sonra verimli olarak kullanabildiğini söylüyor. Bu biraz üzerinde durulması gereken nokta gibi geliyor bana. Şimdi öğrenimin kalitesi noktasında bazı saptamalarım var. Tabi kalitenin bazı belirleyicileri var. Bunlardan en temeli öğrenci sayısı bu anlamda bizim camia olarak çok fazla yapacağımız birşey yok sanıyorum. Bu noktada siyasi otorite bir şekilde devreye giriyor ama istisnai olarak da öğrenci sayısının fazla olmasından belirli avantajlar saglandıgıda düşünüldüğünde istisnai olarak biraz bizlerde bu işten biraz hoşnut gibi gözüküyoruz. Tabi bu kaliteyi düşüren önemli bir faktör. Bir diğer hadise ve önemli gözlem sanıyorum gerek maliye gerekse sosyal bilimlerin pek çok alanında birinci tercih olarak seçtiği şeyin ne olduğunu bilerek bu bölümleri seçen

öğrenci yok. Bir şekilde açıkta kalmama korkusuyla, bunu garanti altına alma kaygısıyla işaretlenmiş, istisnalar olabilir ama genellikle bu. Dolayısyla özde özü itibariyla tercih olmaması öğrencinin daha başlangıçta mesafeli durmasına ve gerekli, eğitim çok iyi olsa bile gerekli randımanı alamamasına sebep olduğunu düşünüyorum. Bunun dışında yine piyasalarda ekonomik ve sosyal hatta siyasal yaşamdaki hızlı gelişimler bakımından bizler ve öğrenciler bunları izleyemiyor galiba. Yani özellikle bir örnek vermek istiyorum muhasebe dersleri. Maliye eğitimiyle doğrudan bağlantılı hatta iktisadi ve idari bilimler fakültesini tüm bölümlerinde var. Muhasebe dersleri eski usûllerle anlatılmaya devam ediyor hala ama günümüzde piyasanın talep ettiği anlamda muhasebe bilgisayarla yapılıyor. Paket programlarla yapılıyor. Şimdi genellikle öğrenci tahtada muhasebe eğitimi görüyor, Çok istisnai olarak varsa memnuniyetle duymaktan memnun olacağım muhasebe derslerinin aslında bilgisayar labaratuvarlarında aktarılması öğrencilere muhasebenin teorisi ve genel mantığı dışında bu paket programlarının işleyiş mantığı ve bilgi işlem teknolojileri hakkında bilgi verilmesi lazım ama üzülerek gözlemliyoruz ki bu yok. Yine diğer bir nokta ders programlarına ilişkindir. Bu noktada belki sayın Karakaş bana kızacaktır ama elbette öğrencilerimizin felsefe, matematik konusunda bilgilenmesine karşı değilim. Eğer bu maliye eğitimini uzmanlık eğitimi olarak algılayacaksak bir örnekle söylemek istiyorum haftada 3 saatten iki dönem matematik, haftada 3'er saatten iki dönem istatistik, daha artırmak istemiyorum bir maliye eğitimi, adı maliye bölümü olan bir eğitim için biraz fazla gibi geliyor bana. Bunun dışında aklıma bir nokta geldi. Tabi burada hata yapıyor olabilirim. Eger hata yapıyorsam lütfen acemiliğime verin anabilirn dallarının yapılanması noktasında benim kafamda bazı tereddütler var. Çözemedim, Mesela mali hukuk anabilirn dalı. Şimdi ilk bakışta düşünüldüğünde, sözlük anlamı itibariyle gittiğimizde mali hukuk anabilirn dalı bütçe hukununu da ve dolayısıyla harcama hukukunuda içeren bir yapı taşıması gerekiyor ama bütçe ve mali planlama diye ayrı bir anabilirn dalı olduğundan bahisle genellikle mali hukuk çalışanlar konuyu vergi hukuku ya da gelir hukuku baglanmında değerlendirip bu konuyu tercih etmiyor. Ama bütçe ve mali planlama anabilirn dalı çalışanları, mutlaka istisnaları var. Burada da var. Harcama hukuku yerine daha çok işin bütçe teorisi ve harcama teorisi yüzeysel olarak aktarılıyor gibi geliyor bana. Oysa günümüzde Türk Kamu Maliyesinin temel sorunu harcama ile ilgili. Dolayısıyla bu noktada bazı tereddütlerim var ve bu anlamda bütçe ve mali planlama anabilirn daimin hukuksal ve uygulama yönü itibarıyla mali hukuk ana bilim dalıyla çatıştığını, teorik yönüyle de maliye teorisiyle belirli çatışmalar içinde olduğunu düşünüyorum. Yine maliye teorisi anabilirn dalı ile mali iktisat anabilirn dalı arasındaki sınırın nerede olduğunu ben şimdiye dek tesbit edemedim. Eğer bunu tesbit edebilen varsa beni aydınlatsın. Gerçekten çok memnun olacağım. Yani buradan hareketle şunu söylemeye çalışıyorum. Anabilirn dallan yapılanması konusunda bu topluluğun en azından kapalı kapılar ardında belirli şeyleri tartışmasının zamanının geldiğini düşünüyorum. Toparlamaya çalışıyorum. Şimdi yine anabilirn dalı yapılanmasının doğal bir sonucu (iğretim üyelerinin davran ısların ada yansıyor. Şimdi herkesin belirli bir uzmanlık alanı var ama toplumun bir maliye hocasından farklı beklentileri var. Şimdi başka bir anabilirn dalının öğretim üyesine bir gazeteci soru sorduğunda örneğin bütçe ile ilgili bir soru sorduğunda ben maliye teorisindeyim bu soruyu yanıtlayamayacağım. Benim anabilirn dalımla bir ilgisi yok tarzı yanıt vermesi son derece yadırgatıcı. Yine başka bir örnek. Bu örneği duydum ama ne derece doğrudur bilmiyorum ben dehşete düştüm. Bir maliye bölümü öğretim üyesinin, unvanı en yüksek noktasa öğretim üyesinin ilkokul 3 terk bir

arzuhalciye beyannamesini doldurttuguna ilişkin bir takım rivayetler var. Bunlar gerçekten üzerinde durmamız gereken noktalar. Yani o arzuhalcilerin yaygın olduğu dönemlerde, emlak vergisinde beyan esasının geçerli olduğu dönemlerde. Şimdi tabi diplomatik usûlde konuşmayı başaramadığım için peşinen özür diliyorum. Sizleri de tenzih ediyorum. Ders kitabı konusunda bir gözlemim var. Dünyada yaklaşımlar değişiyor, görüşler değişiyor ama ders kitaplan adeta bir kutsal metin niteliği taşıyor. Tabi bu terimi tırnak içerisinde belirtelim. Değerli arkadaşım Yusuf Karakoç'a ait, bu niteleme onun. İsmini zikretmem gerekiyor. Şimdi kitabın müellifi görüşünü değiştirmiş. Gerek yaptığı açıklamalardan yerekse yazdığı makalelerden görüyoruz fakat bir türlü baskı yaptığı kitaba bunu almıyor. Bunu algılamakta gerçekten zorluk çekiyorum. Yine kitaplarla ilgili bir diger hadise; bu konunun yardımcı kaynaktan öte farklı bir kaynak olarak değerlendirilmesi yani ekonomik kaynak olarak değerlendirilmesi yaklaşımının egemen olması, dolayısıyla aynı içerikte ve aynı isimde hatta aynı planda hatta pek çoğu aynı olan sadece yazarları farklı olan pek çok kitap görebiliyoruz. Tabi bu biraz düşündürücü birşey. Bir akademisyenin yapmış olduğu çalışmanın karşılığında telif alması kadar doğal bir şey olamaz ama bu telif kavramı noktasında bazı kuşkularımız var. Yani zaten o konuda yapılmış bir şey var. Siz farklı bir şey getirmiyorsanız bunun karşılığında alınan bedelin isminin telif olarak nitelenmeyeceği konusunda bazı kuşkularım var. Yine ders programlarıyla ilgili bazı saptamalanm var. Ders programlarının revize edilmesi gündeme geldiğinde bilmiyorum başka kurum var mı hocaya göre ders yaklaşımı biraz egemen oluyor, dolayısıyla bir dersin türevi niteliğinde diğer dersler türetiliyor. Tabi burada bölüm öğretim üyelerinin korunması gibi bir hedef güdülmekle beraber burada bence bizim hedefimiz topluma yararlı ya da öğrenciye yararlı bir müfredat yetiştirebilmek Mesela bir örnek; bizdeki uygulama biçimiyle birinci ve ikinci sınıflar genellikle ortak iktisada giriş 1 ve iktisada giriş 2 dersleri ile mikro İktisat ve makro iktisat dersleri tamamen aynı içerikle okutuluyor. Tamamen. Belki biz yanlış yapıyoruzdur ama bu bir gözlem. Değişen bir şey var. Değişen hoca ve kitap yani bu noktada birşeyleri gözden geçirmek tabi bu sadece maliye ile ilgili maliye eğitiminin içinde yer alan ve bilinmesi gereken temel unsurlar. İktisat bilmemesi kabul edilemez. Onun yerine başka İktisadın daha üst düzey mesela ekonometri gösterilebilir. Lisans üstü eğitimle ilgili birkaç şey söylemek istiyorum. Şimdi birkaç istisna dışında lisans üstü eğitim programlan, inceleyebildiğim kadarı ile lisans derslerinin tekrarı niteliğinde. Hatta özet tekrarı niteliğinde. Yani lisans dersleri biraz daha kapsamlı gözüküyor ve derslerde anlatım yöntemi olarak konuların öğrencilere paylaştırılması sureti ile bir anlatım metodu geliştiriliyor. Hayır yanlış anlaşılmasın ben de böyle yapıyorum. Yani onuda baştan önce iğneyi önce kendimize batıralım. Bu yöntem her koşulda uygun değildir denilemez. Eger öğretim üyesi öğrencinin eksiklerini tamamladığında, konu tartışıldığında, sorular yanıtsız kalmadığında diğer yönteme göre yararlı bile olduğunu söyleyebiliriz ama bu yönetim malesef genellikle işin kolayına kaçma adına tercih edildiğini görüyoruz, dolayısıyla lisansüstü eğitimin kalitesi anlamında sıkıntı yaşanabiliyor. Şimdi burda Refia Hanım vurguladılar zaman zaman değişik ortamalarda dile getiriliyor, maliye bölümünün iktisat bölümü altında yapılanması. Tabi bu camianın gücü ve sayısal çoğunluğu dolayısıyla bu sesler şimdilik cılız çıkıyor ama biz bu bölürn yapılanmasını bu eğitim öğretimi adam akıllı gerçekleştiremezsek bu seslerin gelecekte daha fazla gür çıkacağını unutmamamız gerekiyor. Şimdi yine sadece maliye eğitimine özgü değil aslında burada işaret edeceğim bir örnekle bitirmek istiyorum. Negatif. Malesef içinizi kararttım. Zaten pek çoğunuz biliyorsunuz. Benim yaptığım malumu ilan etmek

biçiminde oldu. Vergi hukuku dersleri. Muhasebe ile çok yakından bağlantılı. Muhasebe derleri de vergi mevzuatı ile çok yakından bağlantılı. Muhasebe dersi hocası bilgisayarla barışık değil. Muhasebe dersi hocası vergi mevzuatı ile barışık değil, aynı şekilde vergi hukuku veya vergi sistemi hocası da muhasebeyle barışık değil. Yani bunların birbiriyle bağlantılı olduğu gerçeğini asla unutmamamız gerekiyor ve son söz olarak böylesi seçkin bir topluluğa konuşma fırsatı ve böyle değerli üstadlarımızın, maliye bilimine gönül vermiş, maliye bölümünde adeta bir efsane haline gelmiş hocalarımızın huzurunda konuşma fırsatı verdikleri için sayın tertip komitesine teşekkür ediyorum. Beni sabırla dinlediğiniz için de sizlere teşekkür ederim. Sağolun.

TARTIŞMALAR

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Sayın Profesör Taş'a çok teşekkür ediyorum. Gerçekten çok özlü bir özeleştiri yaptı maliye bölümü eğitim öğretimi hakkında. Efendim süremiz itibariyla bir 5 dakika kadar soru alabiliriz. Ben yine de konuşmacılara özellikle Sayın Hocama bir son söz vermek istiyorum. Var mı efendim bir soru, yorum yapmak isteyen ? Buyrun. Kendinizi tanıtıp soruyu kime tevcih ettiğinizi ifade ederseniz. Buyrun.

Arş. Gör. Kemal CEBECİ: Kemal Cebeci, Marmara Üniversitesi Maliye Bölümü. Ben Eser Hocama biraz soruyla karışık bir öneri tarzında birşey söylemek istiyorum ve bu konuda fikirlerini almak istiyorum. Bu meslek edindirmeyle ilgili, çocuklara, gençlere meslek edindirmeyle ilgili. Bu yaş sınırını 18'den 22-23'e doğru olacağını söyledi. Bu konuda aslında teorik olarak ve söylediği nedenler olarak onun görüşlerine katılıyorum ama şöyle bir öneri yapacağım ve bu konudaki görüşlerini almak İstiyorum. Acaba insanların veya gençlerin meslek edinmesine engel olan veya bu yeteneklerinin gelişmesine engel olan kültür tarihi, felsefe tarihi, sanat tarihi gibi bilgi birikimi eksiklerini öğretme yaşını 18-23 yaş arası olarak değil de daha çok 18 yaşının altına çekmek acaba nasıl olur ? Daha iyi olmaz mı ? bu konudaki fikirlerinizi öğrenmek istiyorum. İkinci olarak bir soru daha soracağım. Türkiye'de üniversite eğitiminin daha çok bir meslek edindirme eğitimi şeklinde olduğunu söylediniz. Buna da şöyle bir soru sormak istiyorum. Türkiye'de gerçekten acaba maliye bölümleri iyi maliyeciler mi yetiştiriyor veya iktisat bölümleri iyi iktisatçılar mı yetiştiriyor yoksa kültür tarihi bilmeyen, sanat tarihi bilmeyen, felsefe tarihi bilmeyen ve aynı zamanda maliye bölümü mezunu ve iyi maliyeci olmayan İnsanlar mı yetiştiriyor ? Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Evet başka efendim ? Buyurun.

Dr. Nagihan OKTAYER: Teşekkür ederim. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi. Nagihan Oktayer. Metin Taş Hocama yönelik olarak sormak istiyorum. Günümüzde neredeyse hukuk alanında bile, mali hukukta da geçerli olmak üzere ben de birkaç yıl boyunca vergi hukuku alanında çalışmalarda bulundum. Hukuk makalelerinde bile. yabancı literetürde artık yayınlanan makalelerin matemetik, hatta neredeyse ekonometri ve istatistik dahi içerdiğini görüyoruz. Bu anlamda ülkemizde lisans üstü eğitimde ve lisans eğitiminde matematiğin, ekonometrinin ve istatistiğin hala önemli olduğunu düşünüyorum. Bir de ayrıca yine Amerika'da hukuk eğitimi en üst düzey eğitimlerden biridir ve hukuk eğitimi alacak olan kişiler çok iyi matematik bilenler arasından seçilirler. Bu konuda ne düşünüyorlar acaba ? Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Teşekkür ederiz. Başka efendim ? Sayın Oyan buyurun.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: .....toplantı bu panel için, ve bu arada değerli hocamızı dinleme imkanını burada bulabildiğimiz için gerçekten iyi bir tartışma ortamı oldu. Belki Sayın Refia Yıldırım'ın önerisine katılarak bir araştırma projesi de geliştirme imkanını bulabiliriz diye düşünüyorum. Burada, çünkü söylenen, geçmiş dönemlerde söylenen ve belki aramızda bunlara katkı yapacak olan diğer akademisyenlerin de katıldığını

düşünürsek, biz zihinsel eksersize ihtiyaç var diye düşünüyorum. Çok yararlandık. Burada Sayın Karakaş'ın söylediği o "Sabancı Modeli" Türkiye'de aslında bir anlamda bazı fakültelerde 12 Eylül öncesi uygulanabiliyor idi. Örneğin İktisat Fakültesi'nde ilk iki yıl ortak derslerden sonra ancak bir üçüncü yılda seçme imkanı vardı. Bunu üç ya da dört yaparsınız ama, daha ileri yaşlarda bölüm seçme olayı Türkiye'de vardı. İyi olan şeyleri bozduk aslında. Gerçekten fakülte seçmek, daha genel alanı seçmek, daha dar bir alanı bölümü seçmekten daha kolaydır. Daha az yanılma imkanı vardır. Bunu tekrar yapabilmeliyiz diye bende gerçekten düşünürüm. Bilimde aşırı kompartımanlaşma meselesi aslında daha önceki gene Anglo-Sakson örneklerinden bize geçmişti. Şimdi ordaki değişimi gecikerek ne yazık ki izleme durumu söz konusu.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Hayır. Hayır.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Başka bir kompartımanlaşmadan kaçınmak gerektiğine katılıyorum. Üniversitelerin gerçekten bir soyutlama yeteneğini geliştirmesi lazım. Sadece somuta dönük odaklanmış bir eğitim değil. Tabi özel sektörün farklı talepleri olabilir, onun için yüksekokullar vardır ve olabilir, olmalıdırlar. Zaten Türkiye'de iki yıllık eğitim kurumları o anlamda belki bu 1 milyon - 1.5 milyonluk üniversite kapısında bekleyen öğrencileri bir miktar belli mahreçlere yöneltmek açısından iyi de olur. Daha da geliştirilmesi gerekir. Meslek okulları üzerinden gelebilirler, liseden.

Ama burada galiba bir meseleyi daha bizim tartışmamız lazım. Türkiye'de orta eğitim çökmüştür. Yani üniversite meselesi evet burada kısmen değinildi. Üçüncü sınıf dersleri yapılmıyor, neredeyse. Türkiye'de lise eğitimi çöktü. Liseden itibaren çocukların daha seçenekli bir eğitim sistemine doğru yönelmeleri teşvik edilmesi gerekiyor. Yabancı dil eğitimi üniversitenin meselesi değildir. Eğer yabancı dilde okuma imkanı varsa bu ortaöğretimden itibaren başlayıp bitirilmesi gereken bir süreçtir, esas itibariyle. Yani biz kendi dilimizi doğru düzgün ifade edemeden kendimizi üniversitelerde kuş diliyle işte bir yıl hazırlık üzerinden yabancı dil eğitimine başlıyoruz. Bunların sorunlarını tartışmamız gerekir. Ama üniversiteyi gerçekten düşünmesini öğretmek, özellikle eleştirel düşünceyi öğretmek üzere yeniden tasarımlamak gerektiğini ben zaten yıllardır savunanlardan biri olarak burada ona (Prof. Dr. Eser Karakaş'a) desteğimi vermek içinde söz aldım.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Tarihi bir an, yani.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Efendim.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Tarihi bir an.

Prof. Dr. Oğuz OYAN: Evet. Tarihi bir an Eser. Bir kere daha olmuştu. Sen. Onu hatırlatırım sonra. İkinci bir tarihi an yaşamıştık.
Sayın Bulutoglu'nun bize sunduğu kırılma noktaları itibariyle 1950'ler, 1970'ler ve 1980'ler anlamlıdır. 1980'lerde sadece petrol fiyatlarının ucuzlaması ve yatırımlar yerine borçların tasfiyesi değildir, mesele, diye düşünüyorum. Sadece o değildir. Türkiye 1983'ün sonundan itibaren kritik bir tercih yaptı. Vergi almak yerine borç almak politikasını bir politika olarak benimsedi. Ve bugün hala onu temizlemeye çalışıyoruz. Çok

ciddi bir kırılma noktasıdır. İkincisi ise 1989'daki kırılma noktası, çok erkenden sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesine Türkiye girdi ve onu çözemiyor. 1990'lı yıllarda Türkiye büyüme, ekonomik büyüme performansını kaybetti. Ve bugün, son beş yıla bakın 1998-2002 ortalaması, ortalama olarak eğer baktığınızda ekonomik büyüme negatif. % 1.5 oranın ortalama negatife ulaşıyorsunuz. Yani, bu bizim eskiden alıştığımız iki yıl büyüme bir yıl daha durgunluk yavaş büyüme biçimde bir temponun çok ötesine geçti. Türkiye aslında bir yol ayrımında bu yol ayrımını da düzeltmek için 1980'leri düzeltmek özellikle gerekiyor. Tabi aynı şeye dönemeyiz. Aynı şeyin tam öncesine dönemeyiz. Ama galiba o kırılma noktasını İyi tespit etmemiz gerekiyor diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Teşekkür ederiz. Sayın Soydan, buyurun.

Doç. Dr. Billur YALTT SOYDAN: Teşekkür ederim, Başkan. Billur Soydan, Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi. Metin Taş tebliğini sunarken bir cümle sarf etti. O cümle etrafında bazı kavramları netleştirmek gerektiğini düşünüyorum. Cümle şuydu: vergi hukuku dersleri verenlerin muhasebe bilgilerinin olmadığı yönünde bir serzenişte bulundular. Olması gerektiğine bende katılıyorum. Olmaması gerektiğini de söylemiyorum. Fakat şöyle bir tamamlama da bulunmak istiyorum. Hukuk fakültelerinde okutulan vergi hukuku dersleri bakımından baktığımızda ve kavram vergi hukuku olduğunda, aslında bir vergi hukuku anlatıcısının idare hukuku, anayasa hukuku, ceza hukuku, devletler genel hukuku, devletler özel hukuku, özel hukuk bilgileriyle donatılmış olması gerekir. Ben öğrencilerime şu ifadeyi her derste kullanırım: "Aslında en dinamik ders vergi hukukudur. Sizi hukuk bilgileriniz açısından dinamik tutar. Hakimiyetinizi kaybetmezsiniz ve bağlarınız her zaman kuvvetli olmak zorundadır. O bilgilerin üzerine inşa etmek zorundasınızdır" deriz. Ve aslında birinci sınıftayken okudukları anayasa hukuku bilgilerini tekrarlarız. İdare hukuku bilgilerini tekrarlarız. Vergi cezalarını anlatırken ceza hukuku referanslarını tekrar gündeme getiririz.

Aynca şunu da ilave etmek istiyorum. Örneğin biz Marmara Üniversitesi'nde pratik derslerimizi elbette olay pratikleri üzerine de kuruyoruz ama asıl olarak bir hukukçu yetiştirirken Anayasa Mahkemesi kararları ve Danıştay kararları üzerine kuruyoruz.

Şöyle de bir ilave de bulunmak istiyorum. Hukuk fakültelerine gelen öğrencilerimiz türkçe ve matematik kombinasyonu ile geliyorlar, artık belirli bir tarihten sonra. Ve çok daha başarılı ve verimli sonuçlar alabiliyoruz. Matematik devreye girdiği için. Çünkü bu analitik bir düşünme yöntemi veriyor ve kanun okuma tekniklerini çok daha kolay akta rabiliyoruz. Formülasyon uygulayabiliyorlar. Kanun maddeleri arasında ilintileri kurabiliyorlar ve kavramsal okuma yapabiliyorlar. O nedenle bunu da desteklemek gerektiğini düşünüyorum. O nedenle matematik çok önemli. Vergi hukuku söz konusu olduğunda. Bu konuda ne düşünürler? Özellikle diğer hukuk dalları ve vergi hukuku arasındaki ilişki bakımından. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Efendim, Sorular? başka yok sanıyorum. Son olarak size de söz verelim. Buyurun.

Gökmen SEZGİN: Teşekkür ederim, öncelikle. Gökmen Sezgin, İstanbul Üniversitesi, Maliye Bölümü üçüncü sınıf öğrencisiyim. Öğrenciyim burada, biraz farklı bir konumda. Eser hocamın anlattıkları tamamiyle bizi yansıttı. Yani biz şu anda mezun olduğumuz zaman maliye bölümünden ben buraya gelmeden önce hesap uzmanı olmayı düşünüyordum. Buraya geldikten sonra ve bu sempozyuma katıldıktan sonra akademisyen olmaya karar verdim. Bir an için ne değişti düşünebiliyor musunuz? Ki mutlaka başka bir yere gittiğim zaman da değişecektir, fikirlerim. Eser hocamın dediği gibi bizde daha önce düşünce atılmadı. Yani bir fikir birliği yoktu. Ben hasbel kader geldim maliye bölümüne beş tane hukuk, üç tane türkçe öğretmenliği ve iki tane psikoloji seçmiştim. Üniversite ÖSS sınavında, Ama maliye geldi aralarından. Yani benim kesinlikle seçmem söz konusu değildi. Seçildim bir şekilde. Bu saatten sonra yapacak bir şey yoktu. Maliye bölümünde okuyorum. Maliye de okuyorum. Ama birinci sınıfta karşılaştığım dersler bana çok ağır geldi. Ve bu arkadaşlar arasında seçiyoruz ki, üniversite öğrencilerinin birinci sınıfta çoğunluğu başarısızdır. Çünkü bir iktisat dersine giriyoruz, bir maliye dersine giriyoruz, bir hukuk dersine giriyoruz. Bunların temel felsefelerini almadık, örneğin matematik almadık. Dediği gibi. Bir felsefe, bir düşünüş açısı olmadı. Bu yüzden şimdi üçüncü sınıftayım, ben. Fikirlerim değişiyor. Temel adım atılsaydı, birinci sınıfta ya da üniversiteden daha sonra eminim daha sağlıklı seçimler ve kararlar verebilecektim. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Efendim. Soru şeyini tamamlamış olduk. Ben sayın konuşmacılara beşer dakikayı aşmamak üzere, bir son görüş fırsatı veriyorum. Buyurun sayın hocam (Prof. Dr. Kenan Bulutoğlu) sizden başlayalım.

Panelin Cevap Kısmı

Prof. Dr. Kenan BULUTOĞLU: Efendim, ben nasıl yapılır diye konuştum. Yapanlar nasıl yetiştirilir, çok önemli bir konu. Şüphesiz. Ve o konuda da fikir farkları çok fazla. Bir iktisatçı olarak tabi, fiilen de iktisaden piyasadaki şartlar bunu doğruluyor. Hangi meslekler para getirirse onu seçecektir ve oraya rağbet fazladır. Hangi meslekleri seçtiği, kazandıracağını iddia eden üniversite bunu başarabiliyorsa o daha çok rağbet görecektir. Dolayısıyla, bir piyasa vakası var. Kim iyi para kazanıyor? Bunu ben ahlaki açıdan etik açıdan savunmuyorum. Gerçekçilik açısından, bazan da % 90 gerçekte olur. Uzun zarnan Türkiye'de bir hesap uzmanının, bir maliye müfettişliği filan gibi yerleşmiş meslekler rağbetteydi ve bu mesleklerin bugünküler dahil, mesnupları biraz gilt veya nedir şey tekke anlayışıyla o kurumu daima yüceltmek daima imtiyaz sahibi yapmak isterlerdi. Bunun çoksakmları olur. Ondan kaçınmak lazım. Misal olarak Fransa'yı alalım. Fransa'dan Türkiye kopye ettiler. Maliye müfettişi bakarsanız, Merkez Bankası yöneticilerinin çoğu maliye müfettişliğinden gelmiştir. Şey maliye müfettişi diyorum. Çok afedersiniz. Tersini söyledim. "Grandr Ecole" var. Büyük mektepler, mühendis filan yetiştirir. Ordan yetişen maliyeye müfettiş olur. Maliye müfettişi olduktan sonra herşey olur. Merkez Bankası müdürü, bilmem TRT genel müdürü filan. Bu Fransa'nın çok acayip bir şeyi. Bundan sakınmak lazım. Meslekler açık olmalı yani.

İkincisi piyasada mesleklerin değerini yansıtmalı. Siz illlaki, rant yaratmak isterseniz falanca mesleği görmüş olan sadece bunu yapar derseniz iyi de para kazanır. Ama faydası

var mı? Bu açıdan baktığımızda, piyasa serbest piyasaysa iyi mühendisleri yetiştiren, iyi hukukçuları yetiştiren, iyi muhasebeci yetiştiren okullara rağbet artacaktır. Çünkü bunları iyi yapanlar iyi para kazanacaktır. Hemen iş bulacaktır. Bu şekilde talep geriye doğru arzı etkileyecektir. Ben bu mekanizma üzerinde durulmasına çok önem vererim. Yani, dün akşam biz Mevlana Celalcdclin Rumi'yi konuştuk filan ama, yani bu bizim zevkimiz. Şey gibi. Yani iyi bir lokanta da yemek yemek filan gibi. Tüketim daha çok yani. Üretim de bu ekonominin ihtiyacını bize üretici: "benim şöyle bir adama ihtiyacım var" diye dile getirmesi lazım. Şimdi bu açıdan baktığımız zaman. Bütün üniversitelerde, şey batıda, gerek Anglo-Sakson gerek avrupada muhasebe, hukukçu yani avukat. Bunlar çok başarılıdır ve başarılıdır demeyeyim yani. Bir ara şeyde Macaristan'da şoförlerin hukuk diploması varmış. Bu, bu şekilde değil yani. Bu mesleği hak eden, verebilecek şekilde Kolombiya'dan hukuk diploması epeyce bir şeydir. İktisatta aynı şekilde verilen yere göre.

Demek ki isim veya program tek başına bir şey ifade etmiyor. Onu öğreten çok önemli. Oranın verdiği şeyi, piyasanın araması çok önemli. Adanı, adamdan bir şey görüyorsa fayda görüyorsa ona o fayda ölçüsünde gelir sağlayacaktır. Ben bilmiyorum ama bazı söylüyor. Acaba öyle bir şey var mı? Bir takını holdingler yeni üniversiteler kuruyorlar. Oraya giden çocuklar da "o holding nasıl olsa çalıştırır" diyor. Diye düşünürler. Onun için rağbet ederler. Deniyor, akla geliyor ama bunun ben geçerli olabileceğini sanmıyorum. Yani bunu yapmaya kalkan hiç bir şirket başarılı olamaz. Açık olması lazım. Ben şey de ne derler yeniçeri ocağında yetiştirme filan pek geçerli değil ama her şirketin her işletmenin aldığı adamları süzgeçten geçirmesi lazım. Aldığını sonra ileri de muhafaza yenileri deneme hir yandan da eğitmek. O işyerinde eğitimde çok önemli. Biz baktığımız zaman öğreten kişilere onların konfigürasyonu çok acayip. Mesela kar-fayda, kar-maliyet analizinde, fayda-malıyeı analizini keşfeden bir transız mühendistir, Dupuis. 100 sene sonra fiLm o adam lanındı. Tekrar ve bütün işte Dünya Bankası filan o ınetodları geliştirdi Proje analizleri şimdi bilinen bir şey. Bunun gibi 1923'de de Raınsey vergilerin refah üzerine etkisi yani zarar. Gelir ^tirirken çevreye verdiği zararları da hesaba kalan bir fayda maliyet analizi vergiler için. Bu da Diamond and Mirleess ile 1970'lerdc tekrar piyasaya çıktı. Ben bunu biliyordum. Ben bunu okumuştum, anlamamıştım. Ekonomist dergisinde 1923'tür lilan adamda iki sene sonra öldü, zaten. Böyle acayip adamlar çıkıyor. Buluyor. Seneler geçiyor. Sonra o iş yürüyor. Onun için öğretim üyeleri çıkar. Bir takım adamlar çıkıyor. Şey ustu. Normalin üstünde insanlar. Bir ianesi Wickrey. VVickrey biliyor musunuz Nobel aldı. Gidecekti almaya. New York'ta arabasıyla giderken, arabayı kenara çeki i. Kalp krizinden öldü. Alamadı. Fakat baktığınız zaman bu adam bütün yaptığı şeyleri uygulamak için yapıyor. Mesela burada bir çamaşır yapan bir fabrika varsa öteki de işte kirletici mailde ise bunun etkileri filan böyle içerden etkiler dışardan etkiler. Fakat buldukları şeylerde J5-20 sene sonra başlıyor tartışılmaya. En önemlilerinden birisi bir kaç kisi Nobel aldı. O da aklı amma 1961'de bulup yazdığı şey için, İhale teorisinden. 1990'larda işte 199'î 1994'u- lilan aldı, sanının. Orada eksik bilgi teorisi var. Bir taraf biliyor, öteki taraf bilmiyor. Malını salan, kullanılmış araba salan arabanın ne bok okluğunu biliyor belki ama öteki bilmiyor. Bundan çıkan sonuçlan inceliyorlar o da cok ilginç bir konu. Ama iktisatçılar ve> a bilim adam'an buluyorlar. Bulmayı beceriyorlar Dunun sonradan işe yarar bale gelmesi ve yapacak olanlara öğretilmesi piyasadan talebe bağlı. Ama piyasa talebi vız geliyor bana derseniz zevki oysa. Bir çok insan çok daha az gelirle zevk aldığı şeyleri yapabilir. Teşekkür edenin.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Hocam. Efendim sizde birkaç cümle ile katkıda bulunun. Sırayla aynı sıra ile gidelim. Buyurun, Sayın Yıldırım.

Doç Dr. Refia YILDIRIM: Burada tartışılanlardan ortaya çıktığı kadarıyla programları yeniden, belki üniversitelerin maliye eğitimindeki amaçlarını kendi fakülteleri bazında önce belirleyerek, bu amaçlar doğrultusunda programlarında değişiklikler yapması gerektiğine inanıyorum. Ama bir uyuma da geçilmek, genel bir çerçeve çizmek, birebir programlardaki benzerliklerden artık vazgeçmek gerekir. Genel bir hedef belirleyip, bu hedef doğrultusunda programların elden geçirilmesi gerektiğine inanıyorum. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Teşekkürler, Sayın Yıldırım. Sayın Karakaş size soru yöneltildi, buyurun.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Teşekkür ederim. Ben sorulara geçmeden önce gecikmeli de olsa Sayın Bulutoğlu ile aynı panelde bir arada bulunmanın büyük bir onur olduğunu düşünüyorum. Ben 1973 yılından Saint Joseph'i bitirdim. Sonra Boğaziçi Üniversilesi'ne girdim. Üçüncü sınıfta da hocanın talebesi oldum. Ondan sonra ve ilk dersti şimdi beni hatırlamayacak tır tabi o zaman çok zayıf falandım. İlk derste kamu mallarından başladı ve beni tahtaya çağırdı. Tiyatro salonunda ders yapıyorduk. Hoca çok iyi hatırlayacak. Ondan sonra beni tahtaya kaldırdı. Birinci sınıfta rahmetli Demir Beyden İktisada Giriş dersi almıştık. İkinci sınıfta da Tansu Hanımdan Mikro dersi almıştık. Fena bilmezdi mikroyu. Karnu mallarının talep eğrisini çizdi. Topla bakalım bunları dedi. İlk dersti daha. Birden beni niye çağırdı, onu da bilmiyorum. Önde oturuyordum, belki ondan. Tabi ben o dikey toplama ile ilgili hiçbir şey bilmiyorum, daha. Yani ben bildiğim şeyle topladım. Yatay bir toplama yapmaya çalıştım. Hocam çok kızdı, bana. Ama gerçekten bunca yıl sonra, ilk dersti daha yani sizin ilk derse girişinizdi. Sonra 1-1.5 ay sonra rnaalesel, maalesef diyorum Türkiye için belki maalesef değil belki ama bizim için maalesef erken seçim kararı çıktı ve hoca bizi bırakıp gitti. 1977'de haziranda erken seçim oldu. Ama tabi, ama sonra yine başka bir çok önemli hoca ile İzzettin ÖNDER geldi, yerine. Yine hoş kapattık. Hoca hatırlıyor, o söyleşileri. Ama Nisan falandı ikinci sömestri idi. Kamu Ekonomisine Giriş dersi, bizi yarıda bırakmıştı. Ama Türkiye iyi bir bakan kazandı.

Prof Dr. Kenan BULUTOĞLU: Hem benim kararım yanlıştı hem de beni seçenlerin.

Prof. Dr. Eser KARAKAŞ: Sayın Batırel'de benim doçentlik jürimde vardı. Doktora jürimde vardı. Profesörlük jürimde vardı, yanılmıyorsam. Yani, hoş ve benim için önemli bir panel. Tabi Sayın Bulutoğlu ilk. Yani ben maliyeci olmayı hocanın (Prof. Dr, Kenan Bulutoğlu) kitabını okuyunca şey yaptım. Yani aramızda çok insanda, bu oriak şeyi paylaştığı düşünüyorum. Onun içinde minnet hislerimi kendisine belirtiyorum. Buna da hiç pişman olmadım. Çok sagolun. İyi ki varsınız.

Benim buradan söylediklerimden şu anlaşılırsa çok üzülürüm. Yani maliye bölümlerinin kapatılması, böyle bir şey asla söylemek istemiyorum. Aynı şey ekonomi bölümleri içinde. Aynı ölçüde geçerlidir. Yani burada getirdiğim şey iktisat bölümleri, ekonometri bölümleri hepsi için aynı ölçüde geçerlidir. Bütün yükseköğretim sisteminin yeniden gözden geçirilmesinde yarar olduğunu düşünüyorum.

Kemal Beyin sorusu, Araştırma Görevlisi arkadaşımız Kemal Beyin sorusu, yani ben bu tercihin çok ağır bir tercih olduğunu, çocuklara 18 yaşında, benim 17 yaşında bir kızım var. Çok yakından gözlüyorum ne istediğini falan bilmiyor daha. Bir sene sonra bir tercih yapmaya zorlanması kızımın hakikaten çok biçimsiz olduğunu düşünüyorum. Yani bu çocuk bu tercihi yaşamda iktisatçı mı olacak neci olacak bilmiyorum artık 20, 21, 22 yaşlarına erteleyebilirse çok daha sağlıklı etkin kararlar alabilecek. İşini daha iyi yapabileceğini daha mutlu olacağını düşünüyorum. O yüzden böyle 18 yaşında daha liseyi bitirir bitirmez ben maliyeci olacağım, ekonometrici olacağım, iktisatçı olacağım gibi tercihlerin çok haksız olduğunu düşündüğüm için bu Critical Thinking ağırlıklı, genel eğitim programları ağırlıklı bir şeye ve çocuğa sonra tekrar yeniden tercih yapma olanağı sağlayan yükseköğretim sisteminin en azından çocuklar için şart olduğunu düşünüyorum. Bu genel eğitim programı lisede olmaz mı? Olur tabi, ama şimdi bakın 18.5 milyon öğrencimiz var. Şimdi eşim burada eşimin babası Işıl'ın babası kayınpederim 1940'h yılların sonunda Vefa Lisesi'nde okumuş. Tarih dersine Reşat Erkem Koçu gelmiş. Tarih dersini Reşat Erkem Koçu'dan almış, kayınpederim. Şimdi acaba Reşat Erken Koçu ile yarışabilecek kaç tane tarih hocamız var. Yani bırakın yarışabilecek yani o kıratta kaç tarih hocası var liselerde. Ben olağanüstü bir felsefe dersi aldığımı hatırlıyorum. Olağanüstüydü. Şu anda o düzeyde bir felsefe dersinin üniversitelerde verilmediğini düşünüyorum. Ama öyle bir felsefe hocasını nerede bulacağız şimdi Türkiye'de liselerde. Yok böyle bir şey. Reşat Erkem Koçu gibi tarihi anlatacak bir tarih hocası var mı liselerde. Yok. Gerçek bir şey. Hani çıktı bir tane iki tane çıktı. 15 milyon o öğretimde öğrencimiz var. Dolayısıyla, onlarında maaşlarını da biliyoruz. Lise öğretmenlerinin kaç para aldığını. Böyle bir süreçten çocuklara bizim anladığımız anlamda bir genel eğitim programı verebilecek bir, hoca çok güzel söyledi, lise şeyi yok, hocası yetişmiyor. Yetiştirenlerle ilgili sorun burada.

Yme ben söylüyorum. Başka örnek vermeyeceğim. Yine Sayın Bulutoglu'nun verdiği iki örnek üzerine söyleyeceğim. Ramsey 1927'de yazmış makalesini. Bir makale, 1927'de yazılmış küçük bir makaledir, Ramseyin yazdığı makale. Optimal vergileme ile ilgili. Şu anda unvanımı ortaya koyarım. Bir daha profesör unvanı taşımayacağıma huzurunuzda yemin ederim. Herhangi bir maliye bölümü son sınıf öğrencisi o makaleyi okuyamaz. Bir kişi çıkıp Ramsey'in makalesini okuyup maliye bölümü mezunu çocuk, bir tane çıkarsa Türkiye'de unvanımı bırakırım. Yok böyle bir şey. 1927 yılında yazılmıştır makale, optimal vergileme ile ilgili. Yoktur böyle bir şey. Herhangi bir maliye bölümü son sınıf öğrencisi o makaleyi okuyamaz. Diamond and Mirleess 1971'dir. Hep hocamın verdikleri örnekleri söylüyorum. Diamond and Mirleess bu survey paper denilen o şeyini okuyabilecek bir tek maliye bölümü öğrencisi varsa Türkiye'de. Bakın 32 sene olmuş. Ben yine profesör unvanımı bir daha kullanmayacağım üzerine burada taahhütte bulunuyorum. Demek bir yerlerde bir şey var. Başka örnek vermiyorum. Sadece Sayın Bulutoglu'nun verdiği iki örnek üzerinde duruyorum. Ramsey ve Diamond and Mirleess. Yok böyle bir şey. Ama biz inanılmaz detaylı bir maliye eğitiminden geçiriyoruz, çocukları. Ama sonra da 1927'de Ramsey'i okuyamıyorlar. 1971 Diamond and Mirleess'i okuyamıyorlar. Mümkün değil. Bir yerde, oturup, hepimiz aileyiz burada, oturup düşünmemiz lazım gerekiyor.
Yükseköğretim meslek mi verir konusu. Dediğim gibi yine Arrovv'un bu taksanomisine referans veriyorum ben. Meslekte verir, ama sadece meslek vermez. Ağırlık mesleğe kayarsa, sıkıntı vardır, üniversitelerde, bence. Üniversitelerde meslekte verir tabi. Ama sadece meslek vermez. Sadece meslek veren bir şey olarak görürsek, ciddi sıkıntı olur

diye düşünüyorum. Dolayısıyla, yani meslek boyutu var tabi söylediğim gibi Arrow'un o sınıfında da beşeri sermaye yatırımı olduğunu söylüyor. Ama o temel şey değildir.

Oğuz bir soru sormadı, teşekkür ediyorum, kendisine de. Bu iki yıllık eğitim kurumları doğrudan meslek veriyor. O konu da, mesela belki şimdi Oğuz'u kızdıracak bir şeyler söyleyebilirim. Doğrudan meslek veriyorsa bir yükseköğretim programı, doğrudan mesleğe yönelik bir şey veriyorsa dışşallık çok azdır, orada. Yok değildir ama çok azdır. Doğrudan mesleğe yönelik. Dolayısıyla mesela Türkiye böyle bir cesaretli adım atabilmeli ve iki yıllık meslek okullarını üniversite kapısından tamamen çıkarıp özel sektöre falan bırakmalı. Niye olmasın. Yani çocuklar meslek kazanacaksa orada özel sektörde oraya girsin parayı verene meslek versin, karşılığında. İki yıllık işte herhangi bir meslek edinsinler. Mutlaka üniversite kapısının dışına taşınmalı iki yıllık okullar bir kere. Mutlaka düşünüyorum. Ama buraya özel sektörde girebilir hiçbir sakıncası yoktur. Yani illaki de vakıf rnakıf olması da şart değil, bir şirket girsin. İki yıllık meslek veren okullar açsın. Bunun hiçbir sakıncası yoktur, bence. Çünkü dediğim gibi dışşallık boyutu çok düşüktür yani buralarda.

Ortaöğretim çökmüştür, dedi Oğuz Oyan. Buna yüzde yüz katılıyorum. Yani, içinde yaşıyoruz. Öğrencilerimizle karşı karşıyayız. Bu sorun, bence Türkiye'nin temel sorunudur. Bence Türkiye maliye eğitiminden önce, yükseköğretimden önce. önce ortaöğretim sorunlarını tartışmalı. Ortaöğretim bitmiştir Türkiye'de. Demografik baskı nedeniyle bitmiştir. Devletin bazı tercihleri nedeniyle bitmiştir. Ücret politikasıyla bitmiştir. Sudur budur atna bitmiştir. Yani mutlaka Türkiye'nin yani maliye eğitimi çok lüks kaçmaktadır. Ortaöğretimdeki maliye eğitimi üzerine tartışmak, ortaöğretim durumu ortadayken. Çok teşekkür ederim. Başka soru yoktu galiba.

Hesap uzmanı olmak isteyip de buraya gelen öğrencimiz eğer akademisyen olmak işlemişse, bu bizim için bir kazançtır. Teşekkür ederim, kendisine de. İnşallah fikrini değiştirmez.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Teşekkürler Sayın Karakaş. Elendim son söz Sayın Taş'da, buyurun.

Prof. Dr. Metin TAŞ: Teşekkür ederim. Şimdi bence önce Sayın Soydan'ın sorusuna, daha doğrusu eleştirisine yanıtla başlayayım. Aslında aynı şeyleri söylüyoruz. Sanıyorum ben yanlış anlaşıldım. Vergi hukuku hocası muhasebe bilmiyor demedim. Söylediğim şey şuydu: "Belki zihnimden geçenle sözcüklere dökülen farklı olmuş olabilir. Muhasebe hocası vergi mevzuatı ile fazla barışık değil, aynı zamanda bilgisayarla barışık değil. Vergi hukuku ya da Türk Vergi Sistemi hocaları da muhasebe ile fazla barışık değil" dedim. İstisnaları elbette var. Yani sizin söylediğiniz şeylere yüzde yüz katılıyorum. Bir Türk Vergi Sistemi hocası bunların tamamını bilmek durumunda. Uygulamasını yapmak zorunda.

Onun dışında yine Sayın Soydan ve Sayın Oktayer'in bir bakıma eleştiri olarak söyleyebileceğim noktaları ortak noktalar matematikle ilgili. Ona da yüzde yüz katılıyorum. Yani matematik insanlara analitik düşünmeyi öğretir. Beyinlerini çalıştırır. Doğru. Ancak biz bu işi ortaöğretim seviyesinde belirli ölçülerde halletmiş olmalıyız. Yani. şimdi Sayın

Oyan belirtti ve Sayın Karakaş katıldı. Sanırım herkes katılıyor. Sistem çöktü. Biz bir takım şeyleri matematikle ilgili bir takım şeyleri öğrenci üniversiteye gelmeden önce halletmiş olmamız gerekiyor. Ondan sonra onun üzerine bir dönemlik yüksek matematik verirsiniz, gerektiği ölçüde. Sonra onunla ilgili modeller nasıl kurulur, ekonometri için. Ama burada matematik dersinde öğrenciye daha bir bilinmeyenli denklem, içler dışlar çarpımını bilmeyen öğrenciler geliyor. Yani şimdi bu öğrenciye yüksek matematiği nasıl öğreteceksiniz. Alçağını bilmiyor. Yani matematik öğrenimine karşı değilim. Ancak ağırlığı konusunda bazı kuşkularım var. Çünkü temel zayıf. Üzerine ne kadar kuvvetli bina kurarsanız kurun öğrenci algılayamıyor. Ayrıca matematik dersi zihni çalıştırır. Analitik düşünmeye yönelten, yönlendiren yapısıyla daha çok somut olaylara uygulanma biçiminde aktarılması gereken bir ders. Ama uygulamada görmüyoruz. Tamamen soyut. Aşağıdaki fonksiyonun grafiğini çıkartınız. Aşağıdaki şeyin türevini alınız. Halbuki bunlar iktisadi olaylara uygulanma biçimiyle talep fonksiyonu veya ne bileyim denge fonksiyonu anlamında daha somut olarak aktarıldığında ve sorular o şekilde sorulduğunda öğrencinin ekonomiyi algılaması daha kolaylaşacaktır. Daha fazla zaman işgal etmemek bakımından burada kapatıyorum. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL (Başkan): Efendim bütün konuşmacılara teşekkür ediyorum. Tabi oturumu kapatmadan önce bu sempozyumun gerçekleşmesinde emeği geçen bütün meslektaşlarıma, katılımcılara şükranlarımı arz ediyorum.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin bu sempozyumda bizim ağırlanmamızda büyük emeği var. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne, sayın Denktaş'm şahsında yönetime ve bu sempozyumun burada yapılmasının fikir babası Sayıştay Başkanı Sayın Soner Vehbi'ye gene huzurlarınızda teşekkür etmek istiyorum. Gerçekten biz yavru vatan da bu etkinliği gerçekleştirmenin hazzı içindeyiz. Hepinize teşekkür ediyorum ve yolculuğa çıkacak olanlara iyi yolculuklar diliyorum. Saygılar sunarım.