

**M. Ferhat Emil**  
**H. Hakan Yılmaz**  
**Caroline Van Rijckeghem**  
Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu?  
Bu Noktaya Nasıl Gelindi?  
Turkish Debt 1990-2002:  
How Did We Get Here?

**TESEV YAYINLARI**  
TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ  
SERİSİ

**ISBN 975-8112-54-6**

**TASARIM DANIŞMANLIĞI**  
Diacan Grafik

**KİTAP TASARIMI**  
Diacan Grafik

**KAPAK TASARIMI**  
Volkan Düvencioğlu

**BASIM YERİ**  
Tavaslı Matbaacılık

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (*fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.*) çoğaltılamaz.

**COPYRIGHT © NİSAN 2005 TESEV**

**TESEV**  
BANKALAR CAD. NO:2  
MİNERVA HAN. KARAKÖY 80020  
İSTANBUL / TURKEY  
TEL: +90.212.292.89.03 PBX  
FAX: +90.212.292.90.46  
info@tesev.org.tr  
www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazara aittir ve bir kurum olarak **TESEV**'nin görüşleriyle birebir örtüşmeyebilir. Bu kitabın yayınlanmasında katkılarından dolayı Açık Toplum Enstitüsü - Türkiye'ye ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkür ederiz.

## SUNUŞ

1990'larda izlenen ekonomi politikalarının ve 2000-2001 krizinin Türkiye ekonomisine bıraktığı en ağır miras, kuşkusuz yüksek kamu borçlarıdır. Kamu kesiminin borçlanma düzeyi 1990 sonunda Gayri Safi Milli Hasıla'nın yaklaşık %30'u kadarken, bu oran 2002'nin sonunda yaklaşık % 80-85 düzeyine ulaşmıştır. Son yıllarda borç yükünde bir azalma olduğu halde, yüksek kamu borç stoku önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Kamu borçlanma düzeyinin sürdürülemez düzeylere yükselmesi, sonuç olarak ülke yönetiminde önemli zaafıflar olduğuna işaret etmiştir. Bu borcun nasıl oluştuğuna ilişkin yeterli bir açıklama yapılmamış, doyurucu bir hesap verilmemiştir. Eldeki çalışma, bu eksikliği gidermeye çalışmaktadır. Çalışmanın amacı, 1990-2002 arasında borç stokundaki yükselmeye neden olan dinamikleri irdelemek, sonuçları anlaşılır bir biçimde kamu oyu ile paylaşmaktır. Çalışmadan da görüleceği gibi, borç stokunun yükselmesinde 1990'larda izlenen maliye politikalarından, bu politikaların yarattığı güvensizliğe ve bunun sonucu oluşan yüksek faiz hadlerine, bankacılık sektörünün yeterince denetlenmemesine, saydam bir şekilde yapılmamış ve özellikle kamu bankaları yoluyla yürütülmüş gizli kamu harcamalarına kadar çeşitli nedenleri olmuştur. Çalışma bir anlamda 1990'larda iyi kamu mali yönetimi ilkelerinden ne kadar uzaklaşıldığını gözler önüne sermektedir.

Çalışma, iki bölümden oluşmaktadır. Caroline van Rijckeghem'in İngilizce makalesi, teknik ve konunun uzmanlarına hitap eden bir makaledir. Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz'ın makalesi ise bu çalışmayı geliştirmiş, bir yandan da konunun uzmanı olmayan okuyuculara bir anlam ifade edecek bir içerik kazandırmıştır.

Bu çalışma, TESEV'in İyi Yönetim programının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Kamu maliyesinde saydamlık TESEV'in önde gelen araştırma konularından biridir. Saydamlık, devletin hesap verebilirliğini sağlamanın en önemli şartlarından bir tanesidir. Eldeki çalışmanın daha sağlıklı ve saydam bir kamu yönetimi sistemine geçişte bir kilometre taşı olmasını diliyoruz.

Can Parker  
Yönetim Kurulu Başkanı

# KAMU BORCU NASIL OLUŞTU ? BU NOKTAYA NASIL GELİNDİ ?

M. Ferhat Emil  
H. Hakan Yılmaz



## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	7
------------	---

### BÖLÜM I

#### BORÇLAR NEDEN ARTIYOR

1.1 GİRİŞ VE İKİ ATASÖZÜ :.....	8
1.2 ÖLÇME SORUNU VE YÖNTEM VE KAVRAMLAR MESELESİ.....	9
1.2.1 KAMU BORCUNU DOĞRU ÖLÇMEK NİYE ÖNEMLİDİR?.....	9
1.2.2 YÖNTEM MESELESİ, BU ÇALIŞMA NEYİ NASIL ANLATMAYA ÇALIŞIYOR?.....	10
1.2.2.1 Mikro Süreç ya da “ Hepimiz Bir Aileyiz - Aile Fertlerimizi Tanıyalım “ süreci.....	10
1.2.2.2 Makro Süreç - “Aile Dışı Faktörler - Borç Terazisi ya da Borç Dinamiği“.....	12

### BÖLÜM II

#### DEVLETİN DEFTERİ HER ŞEYİ YANSITTIYOR MU ?

2.1 KAVRAM SORUNUNA GENEL YAKLAŞIM.....	17
2.2 KAMU SEKTÖRÜ BORÇLANMA GEREĞİ (KSBG).....	18
2.2.1 KONSOLİDE BÜTÇE.....	18
2.2.2 KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ:.....	20
2.2.3 SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI :.....	21
2.2.4 BÜTÇE DIŞI FONLAR :.....	23
2.2.5 MAHALLİ İDARELER :.....	24
2.2.6 BİR BÜTÜN OLARAK KAMU SEKTÖRÜ BORÇLANMA GEREĞİ VE GENEL YÖNETİM HARCAMA VE GELİRLERİ.....	26
2.3 KSBG VE BORÇ STOKU - STOK AKIM TUTARLILIĞI VEYA ŞEYTAN BUNUN NERESİNDE ?.....	28
2.4 KSBG, FAİZ DIŞI FAZLA, TOPLAM KAMU AÇIĞI VE NET KAMU BORCU.....	29

### BÖLÜM III

#### BORÇ STOKUNUN ARTMASINA YOL AÇAN

#### BÜTÇE DIŞI FAALİYETLER-GİZLİ AÇIKLAR

3.1 NEDEN BÜTÇE DIŞI İŞLEMLERE BAŞVURULUYOR ?.....	31
3.2 GİZLİ AÇIK ÇEŞİTLERİ.....	32
3.2.1 BU ÇALIŞMADA HANGİ UNSURLAR GİZLİ AÇIK OLARAK ELE ALINIYOR?.....	32
3.2.2 BU ÇALIŞMADA KULLANILAN FAİZ DIŞI KAMU DENGESİ KAVRAMI.....	35
3.2.3 STOK-AKIM TUTARLILIĞI AÇISINDAN;.....	35
3.2.4 FAİZ DIŞI DENGENİN KOMPOZİSYONU AÇISINDAN.....	37
3.3 BAZI GİZLİ AÇIK ÇEŞİTLERİNE YAKINDAN BAKIŞ.....	40
3.3.1 KAMU BANKALARI GÖREV ZARARLARI.....	40
3.3.2 BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN MALİYETİ:.....	44
3.3.3 GARANTİ İŞLEMLERİ:.....	48
3.4 SONUÇ YERİNE NELER SÖYLENEBİLİR ?.....	51

## **BÖLÜM IV**

### **MAKRO SÜREÇTE KAMU BORCU NASIL OLUŞTU ?**

4.1 BORÇ DİNAMİĞİ VE YARATTIĞI SONUÇLAR..... 53

## **BÖLÜM V**

### **SONUÇ VE BUNDAN SONRA NELERE DİKKAT ETMELİYİZ ?**

5.1 MİKRO VE MAKRO SÜREÇLERDEN NE DERS ÇIKARABİLİRİZ?..... 56

5.2 GENEL OLARAK KISSADAN HİSSE..... 56

## **EKLER**

EK 1. KAMU BANKALARI DAHİL TÜM KAMU KURUMLARINI  
KAPSAYAN GÖREV ZARARI NİTELİĞİNDEKİ KARARLARA  
ESAS TEŞKİL EDEN KARARLAR ..... 58

EK 2: HAZİNE TARAFINDAN ÜSTLENİLEN GARANTİLİ  
DIŞ KREDİLERE İLİŞKİN AYRINTILI ANLAŞMA BİLGİLERİ ..... 64

EK 3: YAP-İŞLET-DEVRET VE YAP-İŞLET PROJELERİNE  
VERİLEN GARANTİLER ..... 65

**KAYNAKÇA**..... 67



## ÖNSÖZ

Bu çalışma TESEV'in İyi Yönetişim Programı Projeleri içinde yer alan “ Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu” konusu ile ilgilidir. Çalışmanın orijinali yine TESEV tarafından bu çalışma ile birlikte yayınlanan “ Evaluation of Public Debt Stock; How Did We Get There?” adı altında Caroline van Rijckeghem tarafından yapılmıştır.

Ülkemizde kamu borçlarının özellikle 1990 dan sonra hangi dinamiklerin etkisi ile arttığı konusunda analitik bir çalışmanın eksikliği uzun süreden beri hissedilmekteydi. Borçların artış süreci ve bunun makro ve mikro düzlemde incelenmesi bundan sonrası için alınacak derslerin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Caroline van Rijckeghem 'in çalışması bu eksikliğin giderilmesi açısından yeni ve önemli açılımlar getirmektedir.

Kamu borçları meselesi doğası gereği teknik özellikler taşıyan bir konudur ve TESEV'in görevlerinden birisi de teknik yönü ağır basan konuların kamuoyunun takip edebileceği bir lisanla topluma aktarılmasını sağlamaktır.

Bizim burada yerine getirmeye çalıştığımız da bu amaca katkıda bulunmaktır. Kavramsal ve analitik açıdan hem ülkemiz bağlamında hem de genel olarak kavranması oldukça karmaşık ve güç olan bu konuyu elimizden geldiğince basitleştirmeye ve orijinal çalışmayı bu konularla ilgili olmayan okuyucu kitlesine aktarmaya çalıştık. Kuşkusuz çalışmanın her sayfasını “vatandaş diline”dönüştürmek mümkün olmadı. Ancak orijinal çalışmanın yine de teknik olmayan okuyucu için anlam ifade edebilecek bir içerik kazandığını umuyoruz. Orijinal çalışmanın içeriğine ilave olarak borç yaratan sürecin ekonomi politikasına de bir ölçüde girerek konunun bütün boyutları ile değerlendirilmesine yardımcı olmak da bir diğer amacımız oldu.

Sonuç olarak orijinal çalışma ile onun basitleştirilmiş versiyonu olan bu çalışmamız son 10-12 yılın “Kamu Finansmanı Tarihi”ni okuyucunun dikkatlerine sunmayı amaçlıyor.

Bu süreç boyunca Sayın Murat Üçer ve Sayın Zafer Yükseler ile yaptığımız tartışmalar hem orijinal metnin anlaşılmasında hem de olgunlaştırılmasına katkıda bulundu. Bu süre içinde Caroline van Rijckeghem ile son derece yararlı görüş alışverişlerinde bulunduk. Çalışmanın orijinalini büyük bir yetkinlikle kaleme alması bizim de işimizi büyük ölçüde kolaylaştırdı. Her üçüne de teşekkür borçluyuz. TESEV Genel Direktörü Şerif Sayın'ın çalışmalarımıza çok olumlu katkıları oldu.

Kuşkusuz metnin son hale getirilmesindeki tüm hata ve noksanlardan her zaman olduğu gibi yazarlar sorumludur.

Çalışmanın okuyucuya yararlı olmasını diliyoruz.

M. Ferhat EMİL  
H.Hakan YILMAZ

# BÖLÜM I

## BORÇLAR NEDEN ARTIYOR

### 1.1 Giriş ve İki Atasözü :

Bu çalışmanın temel amacını ülkemizde kamu borcunun özellikle 1990 sonrasında nasıl bir gelişme gösterdiği ve borçtaki artışın kaynakları ve nedenleri konusunu incelemek olarak özetleyebiliriz. Bir ülkede kamu borcunun yükünü ölçmek üzere kullanılan en önemli göstergelerden birisi borçların o ülkenin Gayri Safi Milli Hasılasına (GSMH) yani o ülkede yaratılan gelire oranıdır. Bu açıdan bakılacak olursa Kamu Borcu/GSMH oranı o ülkede bir yıl içinde yaratılan kaynakların ne kadarının borca karşılık geleceğini gösterir. Örneğin 1990 yılında bu oran % 29 iken 2002 sonunda % 80 olmuştur. Dolayısı ile 1990 dan bu yana kamu borcu hızla artmıştır. İşte bu çalışma başta da belirttiğimiz gibi bu artışın nedenlerini incelemeyi amaçlamaktadır.

Peki borç neden bu kadar artmıştır? Bunun bir çok nedeni vardır. Aslına bakılacak olursa 1990 dan önce de devletin borcunun artmasına ve ülkenin bir çok zorluklara maruz kalmasına şahit olunmuştur. Çok partili yaşama geçildikten sonra ülkemiz bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmış dışarıdan ve içeriden borç alınarak, Merkez bankasına para bastırılarak bu harcamalar karşılanmaya çalışılmış ve her seferinde ülke ödeme problemleri ile karşılaşmış adına istikrar tedbirleri dediğimiz kemer sıkma politikaları ile karşı karşıya kalınarak ekonomik istikrarsızlıklardan siyasal istikrarsızlıklara yuvarlanmıştır. <sup>1</sup> O halde kamu borcunu oluşturan nedenleri iyi tahlil etmek ve bunların oluşmasını önleyecek mekanizmaları bulmak bir ülkenin hem ekonomisinin hem de siyasetinin istikrarı için çok önemlidir.

Bir ülkede borcun artmasının ilk akla gelen nedeni o ülkenin ayağını yorganına göre uzatamamasıdır. Biz buna maliyeci dilinde bütçe açığı diyoruz. Nasıl ki bir ailenin bütçesi o ailenin gelirleri ile harcamalarından oluşuyor ve harcaması gelirinden yüksek olunca o aile ayın sonunu nasıl getireceğini düşünüyor ve başka çaresi yoksa konu komşudan borç alıyorsa veya bakkala kasaba veresiye karşılığı borçlanıyorsa; devlette aşağı yukarı buna karşılık gelecek bir biçimde topladığı vergi ve benzeri gelirler yaptığı harcamalarının altında kalıyorsa o zaman aradaki farkı içeriden veya yabancı ülkelere borçlanarak karşılar. Ülkemizde borçlanmaya ilişkin iki ilginç atasözü vardır. Bunlardan birisi “ borç yiğidin kamçısıdır” atasözüdür. Aslında bu atasözü bir siyasimize maledildiği için özdeyişe de dönüşmüştür diyebiliriz. Buna göre refaha ulaşmak isteyen “yiğitler” bunun için borç alırlar ve sonra bu borcu ödeyebilmek için kamçılanmış gibi çok çalışırlar anlamına gelir bu söz. İkincisi ise “ borç yiyen kesesinden yer” atasözüdür. Herdaim borç alarak yaşamayacağını eninde sonunda borcun kendi öz gelirlerimizle ödenmek zorunda kalacağını anımsatır. Genellikle memleketimizde birinci özdeyiş daha bir tutulur. Borç alınır. Ama bunun kamçı etkisi yeniden ve daha çok borç almak şeklinde kendini gösterir. Sonuçta devlet tıpkı zararlı madde müptelası gibi sözverdiği şeyleri yerine getirmek için daha çok borç alır ve günün birinde bu borçları ödeyemez hale gelir. O zaman da ikinci deyiş hatırlanmaya başlar. Alacaklılar alacaklarını tahsil edebilmek için devletten kemerlerini sıkmasını yeni ve ağır vergiler koymasını, harcamalarını kısmasını böylece bütçesini denkleştirip borçlarını ödemesini isterler. Sonuçta ayağını zamanında yorganına göre uzatmasını bilmeyen devletler için küçük bir yorgan içine büzüşmek bir başka deyişle sıkıntılara katlanmak kaçınılmaz hale gelir..

Kamu borcu meselesine bakarken bir başka konu daha önemlidir. Genellikle ülkemizde kamu borçlarının artması konusu gündeme geldiğinde kamu borcunun kendisi bu artışın bir nedeni gibi görünür. Bu özelliklerle borcu borçla ödemek sözkonusu olduğunda çok sık rastlanılan bir hatadır. Nasıl ki aile bütçesinin açığını

<sup>1</sup> 1950'li yıllardan başlayarak ülkemizde kamu borcunun tarihine bakan bir kaynak olarak bkz: Ferhat EMİL“ 1950'den bu yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi” 18inci Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ , Marmara Üniversitesi yayını, K.Kıbrıs Mayıs 2003



kapatmak için alınan borçların vadesi geldiğinde o aile yeniden borçlanıyor ve sonra tekrar borçlanıyor ve borçları arttığına da tek konuştuğu şey “borçlarının çok fazla olduğu, bunların nasıl ödeneceği”nden başka bir şey olmuyorsa, aynı şey bazen devlet borçları konuşulurken de yapılır. Devletin borcunun çok olduğundan sıkça bahsedilir ama bu borca neyin yol açtığı zaman içinde borç yükü arttıkça unutulur. Yani adına “orijinal günah” diyebileceğimiz borca asıl yol açan nedenler unutulur ve tek konuşulan şey borcun kendisi olur. Aslında borcun kendisi bir neden değil bir sonuçtur. Fakat dediğimiz gibi zamanla yeraltı mağarasında sarkıt ve diktler nasıl bir noktadan sonra birleşirler ve hangisi hangisinin uzantısı olduğu belli olmazsa işte devlet borcunda da bir zaman sonra borcu yaratan nedenlerle borcun kendisi içiçe geçer ve çoğu kez borcun gerçek nedenleri konusu gözden kaçırılır. İşte bu çalışma esas olarak bu orijinal günahı ve bu günahın üzerine bizzat borcu borçla ödemenin getirdiği diğer yükleri ayırıştırılmaya ve böylece kamu borcunun arkasında yatan nedenleri daha iyi görmemize de yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Bu konuda yukarıdaki hususla bağlantılı olarak bir noktanın daha altını çizmemiz gerekmektedir. Genellikle aile borç batağına saplandığında kendisine borç verenleri “tefeci,rantiye” olarak suçlamaya ve ödediği faizlerin fahiş olduğunu, kendilerinin tefeciler tarafından soyulduğunu ileri sürerek asıl sorumlunun yani orijinal günahın sahibinin kendisinde olduğunu unuttur ve bu duruma gelmesinin suçunu kendisine borç verenlere atar. Aynı şey devlet borçlarında da sözkonusu olur. Çoğu kez borçlanma faizinin yüksekliğinin rantiyelerin bir oyunu olduğu, faizler kontrol altında tutulursa ve bankalara sert davranılırsa bu rantiyelerin oyununun bozulacağını ileri süren görüşler de ailenin bu tip davranışlarından pek farklı sayılmaz. Burada da aslında devletin borçlarına yol açanın devletin siyaset yapma ve harcama biçimi olduğu , borçların ve faizlerin bu harcama biçiminin bir sonucu olarak arttığı gözden kaçırılır ve sanki bu işte toplum olarak hepimizin sorumluluğu yokmuş gibi başka tarafta suçlu aranmaya çalışılır..

## 1.2 Ölçme Sorunu ve Yöntem ve Kavramlar Meselesi

### 1.2.1 Kamu Borcunu Doğru Ölçmek Niye Önemlidir?

Konu borçlardan açıldığı zaman bu konuda konuşanların bir çok kavramdan,terimden sözettğini duyarız. Konunun yabancıları olanlar için bunlar sanki başka dünyanın sözcükleri imiş gibi gelir. Bu çalışmada da bu terimler çok sık kullanılmaktadır. Faizdışı fazla, kamu sektörü borçlanma gereği, garantiler, görev zararları, senyoraj, yap işlet devret modeli, bankacılık sektörünün yükü, konsolide bütçe, reel faiz, bütçe dışı fonlar, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, net borçlanma gibi pek çok teknik terim konunun uzmanı olmayan kesimlerin gözünü korkutan sözcükler gibi gözükabilir. Biz burada yeri geldikçe bunların hiç de öyle sanıldığı gibi teknik terimler olmadığı aslında hemen hepsinin kendi aile bütçemizle ve günlük yaşamımızla ilgili kavramlar olduğunu da açıklamaya çalışacağız.

Kamu borçları meselesinde önemli bir konu borcun ya da ona yol açan açığın ölçülmesi meselesidir. Bir aile bütçesindeki deliğin yani açığın büyüklüğünün bilinmesi önemlidir.Zira ona göre borçlanma yapıp yapamayacağınıza veya fazla mesai yapıp geliriniz mi arttıracığınıza yoksa almayı düşündüğünüz mobilya takımını almayı mı erteleyeceğinize karar verirsiniz. Eğer delik büyük olduğu halde siz onu gerçekte doğru ölçmüyor ve küçük olduğunu sanıyorsanız borçlarımızı arttırmakta bir sakınca görmezsiniz.Ama gerçek delik yani açığınız bir gün ortaya çıktığında resmin çok daha farklı olduğunu ödemeniz gereken faturanın çok daha büyük olduğunu görürsünüz. Ya da; alacaklılarınıza (örneğin bakkala,kasaba,banka müdürüne) aslında büyük olduğunu bildiğiniz deliğin küçük olduğunu göstererek onlardan yerine göre daha fazla verisiye istemeye veya kredi alma yoluna gitmeye çalışabilirsiniz. Bu tıpkı çok şişman bir insanın kendisini zayıf göstermek için karnını içeri çekmesine benzer. Belki o insana önden bakanlar onu zayıf zannedebilirler ama , arkadan bakıldığında durumun hiç de o kadar iyi olmadığı şişmanlığın başka taraflara gizlendiği anlaşılır. Benzer bir örneği evimizde iyi işlemeyen veya bozuk olan elektrik saati veya su saatinden de verebiliriz. Kullandığımız elektriğin veya suyun miktarını az ölçen ve bizim daha fazla su ve elektrik kullanmamıza yol açan aletler sonuçta bu durum ortaya çıktığı zaman bizim daha fazla fatura ödememize yol açarlar. Bu bize şunu göstermektedir.Doğru ölçülemeyen bir büyüklük yönetilemez. İşte bu çalışmada da benzer şekilde kamu borcunun artmasında bu türden gizlenen veya açığa çıkmayan şeylerin de olup

olmadığını araştırmakta ve böylece gerçek borç yükünün tesbit edilmesi için gerekli noktaları devletin bu konuda ne gibi bilgi ve belgeleri topluma sunmasının gerekli olduğu konularını aydınlığa çıkarmaktadır.

## 1.2.2 Yöntem Meselesi , Bu Çalışma Neyi Nasıl Anlatmaya Çalışıyor ?

### 1.2.2.1 Mikro Süreç ya da “ Hepimiz Bir Aileyiz - Aile Fertlerimizi Tanıyalım “ süreci

Bu çalışma bir anlamda “ kamu borcunu yaratan süreçleri “ anlatmaya çalışmaktadır. Kısacası başta da belirttiğimiz gibi kamu borcu nasıl oluştu sorusuna yanıt aramaktadır. Bu soruyu yanıtlamak için de iki yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemlerden birincisinin adı “**mikro süreç**” olarak adlandırılmıştır. Bundan kasıt kamu sektörünün her bir parçasının gelir gider dengesine bakmak ve kamu sektörünü oluşturan bu parçalarda olan bitenden hareketle bunların borcun oluşmasındaki rollerini incelemektir. Yine aile bütçesinden hareketle bu durumu bir örnekle açıklamaya çalışalım. Bir ailenin gelirinin sadece aile babasının gelirinden ibaret olmadığını o ailede çalışan diğer fertlerin de aile bütçesine katkı yaptığını, buna karşılık harcamaların da sadece aile babasınca değil diğer aile fertlerinin de kararı ile yapıldığını varsayalım. Bu ailenin geliri ile ne kadar harcama yapabileceğini belirlerken önünde duran en önemli mesele tüm aile fertlerinin ne kazandığı ve ne harcadığının tam bir resmini görebilmesidir. O ailede aile fertleri birbirlerinden gelirlerini veya aldıkları borçları saklıyorlarsa , yaptıkları harcamalardan birbirlerinin haberi olmuyorsa o aile babasının bütçesini idare etmesi mümkün olmaz ve aile borç batağına saplanır. Bir başka açıdan bu borçlar ortaya çıktığında aile babası “bunlar da nereden çıktı ? Niye benim haberim yok ?” diye söylenerek etrafına çatmaya başlar. Bu televizyondaki popüler dizilerden “ En Son Babalar Duyar” dizisindeki baba karakterinin durumunu bize hatırlatmaktadır. Ama birazdan göreceğimiz gibi kamu sektörü sözkonusu olduğunda biz bunun adını biraz değiştirip, “ En Başta Babalar Bilir, Ama En son Babalar Duymuş Gibi Yapar” şekline sokabiliriz. Zira kamu sektöründe aile babası yerine geçen devlet baba bunları aslında baştan itibaren biliyor olmakla beraber ortaya çıkana kadar göz yummuş olabilir.

Şimdi bu durumu yine kamu sektörüne uyarlayalım. Kamu sektörü de bir aile gibidir. Bu ailenin babası adına **Merkezi Devlet** dediğimiz kurumdur. Bunu bizim toplumumuzda genellikle “ Devlet Baba” olarak biliriz.Çünkü ailede babanın rolüne benzer biçimde bir rol oynar. Devlet Baba bir ülkede savunmadan sağlığa , eğitimden gelir adaletine kadar bir çok alanda vatandaşları ilgilendiren kararlar alan en önemli organdır. Devlet Babanın hem kendinden kaynaklanan hem de diğer aile fertlerinin açıklarını kapatmaktan kaynaklanan nedenlerle borçların artışına katkıda bulunduğunu söyleyebiliriz.

Bu ailenin önemli bir bireyi **Kamu İktisadi Kuruluşlarıdır**. Bunlar ürettikleri mal ve hizmetlerden dolayı aile bütçesine katkı veya genellikle yük olurlar. Bir zararları ortaya çıktığında devlet baba bunlara yardımda bulunur ve kendi cebinden zararlarını karşılar. Hatta çoğu kez bu kurumlara devlet baba istedi diye gereğinden fazla eleman alınır. Başındaki yöneticiler siyasi kararlarla atanır veya alınır. Bunlara bir türlü karlı ve verimli çalışmak için gerekli ortam sağlanamaz. Zararları artıp de eve yük olmaya başlayınca bu sefer de evin haylaz çocuğu olarak başka ailelere evlatlık verilirler. Buna da özelleştirme diyoruz.

Bir diğer aile ferdi “**Sosyal Güvenlik Kuruluşları**”dır. Bunlar da özellikle son on yılda giderek artan açıkları ile devlet babadan yardım isteyen kuruluşlardır. Sosyal Güvenlik Kuruluşları mali yapıları nedeni ile ailenin devamlı hasta gibi dolaşan bu nedenle sağlık ve tedavi masrafları daima artan bir üyesi gibidir.

Ailenin bir üçüncü ferdi “**Bütçe Dışı Fonlar**”dır. Bütçe dışı fonları biraz devlet babanın aile içinde uyguladığı sıkı disiplinden sıkılıp sık sık evin dışına kaçan,devlet babanın da bu duruma biraz göz yumduğu fakat ev dışına kaçtığı zaman da cebinin ayarını bilemediği için borca batan evlat gibi düşünebiliriz.

Devlet Babanın bir diğer evladı “**Mahalli idareler yani belediyeler ve il özel idarelerdir**”. Evin uzağında yaşayan aile fertleridir. Bunlar Merkezi İdareden yani babadan aldıkları paralarla bölgelerinde harcama yapıp o bölgenin ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırlar. Bunların gelirleri bir türlü harcamalarına yetmez ve devamlı olarak borç alarak harcama yapmaya devam etmek isterler. Ancak bunlara tek başlarına kolay

kolay kimse borç vermez. Dolayısı ile devlet babadan sık sık borçlarına kefil olmasını isterler ve vadesi geldiğinde bu borçları ödemedikleri için de devlet babayı zor durumda bırakırlar. Garantili borçlar devletin borçlarının ve geleceğe dönük yükümlülük yaratılmasında önemli rol oynarlar.

Buna karşılık devlet babanın da kendisi de pek masum sayılmaz. Örneğin bazı harcamalarını evlatlarının kendi adına yapmasını ister. "Siz yapın ben size ödeyeceğim der." Ama sonra işin kolayına kaçıp bu borçlarını ödemez . Bu borçlar ailenin bu fertleri üzerinde yıllar geçtikçe kartopu gibi artarak yük olmaya devam ederler. Devlet Baba bunu bilir ama görmezden gelir. Sonuçta aile ciddi bir krize girdiğinde bunun arkasında devlet babanın adına yapılan ama devlet babanın bir türlü ödemek istemediği borçlar olduğu ortaya çıkar. Bunun teknik adı "**görev zararları**" dır. Özellikle ülkemizde kamu bankacılığının en önemli sorunudur ve yıllardır uygulanan politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Görev zararları esasında tarım kesimi başta olmak üzere çiftçiler ve küçük esnafa kamu bankalarının ( Ziraat ve Halk Bankaları) cari kredi faizlerinden daha düşük faizle kredi vermelerinden doğar. Aslında hiçbir bankacı kendi başına piyasa faiz haddinden daha düşük faizle borç vermek istemez.Çünkü bu işten zarar eder. Ama devlet baba kendilerine böyle davranmaları görevini verirse o zaman bu tür krediler vermek durumunda kalırlar. Başta da dediğimiz gibi devlet baba bunların zararlarını zamanında karşılayamadığı zaman da yıllar geçtikçe bu kuruluşların bu zararları artar. Tabii bu arada bu kuruluşlar devletten bu alacaklarını isterken bazen sapla samanın birbirine karıştığı da olur. Kamu bankalarına bu zararları hemen nakit olarak ödenmez. Onun yerine devlet baba Hazine bonusu verir. Zararları kapatmak için bu bonoların faizleri yüksek tutulur. Bu arada Kamu Bankaları kendisine verilen bu görevle hiç ilgisi olmayan başka zararlarını da (örneğin ticari kredilerinin geri dönmemesinden doğan zararlar, fazla istihdam nedeni ile doğan zararlar vb) bu arada bu faturanın içine dahil edebilirler. Bunların ayrıştırılması zor olmakla beraber bu çalışmada belli varsayımlarla görev zararlarının ne kadarının orijinal ne kadarının faiz ne kadarının da kamu bankalarının başka nedenlerden dolayı uğradıkları zararlardan oluştuğu konusunda hesaplamalar yapılmaktadır. Bunlara ileride tekrar ayrıntılı olarak değineceğiz.

Devlet Babanın borçlara katkı yapan faaliyetleri bununla da bitmez. Özellikle ülkemizde enerji sorunu önemli bir sorundur. Devamlı ve güvenilir enerji kaynaklarından bu ihtiyacı sağlamak çok önemlidir.Bir başka deyişle ailenin yaşadığı evin ısıtılması aydınlatılması ciddi bir sorundur.Bunun için ülkemizdeki enerji kaynaklarını harekete geçirmek ve yatırım yapmak gerekmektedir.Ancak çoğu kez bunlar pahalı yatırımlardır ve devlet babanın bunlara ayıracak kaynağı yoktur.Bunun yerine ailenin evinin aydınlatması ve ısıtmasını özel sektöre yaptırmaya karar vermiştir.Özel sektörde " kullanacağım girdiye ,aldığım krediye , sana satacağım ürünü belli fiyattan en az yirmi yıl almaya garanti verirsen , bu yatırımları yapıp senin evinin aydınlatmasına ve ısıtmasına yardımcı olurum " demiş devlet de bunu kabul etmiştir. Adına **yap -işlet devret , yap işlet** denilen bu finansman modellerine verilen bu garantiler de yavaş yavaş devletin yükümlülüklerini arttırmış ve ileride ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkacak bir nitelik kazanmış bulunmaktadır.

Ailenin yaşadığı evin en alt katında adına **bankacılık sektörü** denilen bir diğer fert de kiracı olarak oturmaktadır. Ancak devlet baba evin alt katlarını bunlara kiraya verirken bir yandan da bunlardan da borç alarak evi geçindirmekte fakat aynı zamanda da kiracıların evin altını üstüne getirmeden oturmaları için bir takım kurallar koymakta ve onları gözlemektedir. Ama zaman zaman devlet baba bu gözleme ve denetleme görevini yerine getirmekte pek o kadar istekli davranmamakta ve kiracılarla uygun olmayan ilişkilere girmekte, bu arada kiracıların koyduğu kurallara uygun davranmamasına da göz yummaktadır. Kiracılar bu ortamda sağlıklarına dikkat etmemekte çoğu kez nezle, grip , kansızlık tipi hastalıklarla ayakta dolaşmaktadır . Böyle olunca da kiracılar en ufak bir rüzgarda ya da havaların bozması ile birlikte ölümcül hastalıklara yakalanmakta aynı hastalığın kendilerine bulaşmasından korkan diğer kiracılar telaşa kapılınca da bunlar hep beraber evin altını üstüne getirmekte ve bunların bir kısmı evden çıkartılmak durumunda kalınmakta; ama sonuçta evde oluşan hasarı, evden çıkartılan kiracıların hastane çoğu kez de cenaze masraflarını devlet baba üstlenmektedir. İşte ülkemizde son yıllarda yaşanan adına bankacılık krizleri denilen bu krizlerin faturasının ne olduğu da bu çalışmada irdelenmekte ve rakamlarla bunların neler olduğu ortaya konularak kamu borcunun artışında bunların payı açıklanmaktadır.

Aile fertlerinin ve kiracılarının bu görünen bölümü kadar bir de pek kadar göze batmayan **eş ve dostlarının** da bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu eş ve dostlar da kendilerine “**vergi harcamaları**” adını verdiğimiz vergi, istisna ve muafiyetlerinden ve teşviklerden yararlanmaktadırlar. Yani aile reisi harcamalarının seviyesine bakmaksızın, bir kısım gelirlerini toplamaktan vazgeçmekte ya da gelirlerini akraba, dost ve arkadaşlarına bağışlamaktadır. Özellikle 1984-1995 döneminde istisna, muafiyet ve teşvikler nedeniyle önemli vergi kayıpları ile karşılaşmıştır. Kamu harcamalarındaki artış yanısıra, bu tür vergi harcamaları da kamu açıklarının yükselmesine ve borç yükünün ağırlaşmasına katkıda bulunmuştur.<sup>2</sup>

Bütün bunların yanısıra aile reisi ve fertlerinin gelirlerini toplamakta da becerikli olmadıklarını da dikkate almalıyız. Aile fertleri gelirlerini toplamakta sorunlarla karşı karşıya kaldıkları gibi sık sık toplayacakları gelirlerinin borçlularını da de affetmekte , affa uğrayan borçluları da “bunlar nasıl olsa bir dahaki sefere gene affederler” diyerek borçlarını ödememeyi alışkanlık haline getirmektedirler. Vergi sistemindeki sorunlar ve sık sık çıkarılan afların özellikle, vergi ve sosyal güvenlik primlerinin toplanmasında sorun yarattığı , bu nedenle sık, sık af uygulamasına gidilerek, hem mükellefler arasında eşitsizlik yaratıldığı , hem de ciddi gelir kaybına yol açılarak devletin gelir akımlarının olumsuz etkilendiği ve bunun da , borç stokundaki artışa katkı yaptığı gözden uzak tutulmamalıdır.

Ailenin bu harcamalarını yaparken ve gelirlerini toplarken gösterdiği dağınıklık bu sefer borçlanma düzeyine de yansımıştır. Aile reisi, gelirlerini toplarken, harcamalarını yaparken “Akraba Meclisi”nden izin almak zorunda iken, borçlanma konusunda çok büyük yetki ve esnekliğe sahip olmuş, aile içi ve dışındaki bireylere borç senedi verdiği gibi sık, sık onların borçlarını da üstlenmiştir. Aile reisi kendisine ve aile bireylerine “limitsiz kredi kartı” çıkarttırmış, mevcut ve gelecekteki gelir akımlarının sağlayacağı ödeme gücüne bakmaksızın “limitsiz kredi kartının” sürekli kullanılmasına göz yummuştur. Bu durum, zaman içinde borcun borçla karşılanmasına ve kredi kartı faiz ödemelerinin aşırı yükselmesine neden olmuştur.<sup>3</sup>

### 1.2.2.2 Makro Süreç - “Aile Dışı Faktörler - Borç Terazisi ya da Borç Dinamiği”

Görüldüğü gibi aile fertlerinin aile babası da dahil olmak üzere ailenin borcuna tek tek yaptıkları katkılar borçların artışı sürecindeki “ mikro “ yani bireysel bazdaki katkılar olarak ele alınabilir. Borçların artışında aile içi faktörler kadar aile dışı faktörler de önemlidir. Bunlar makroekonomik analiz kavramları oldukları bir başka deyişle ekonominin bir bütün olarak işleyişini analiz etmemize yardımcı kavramlar oldukları için bunların borç sürecine olan etkilerini “ **makro süreç**” olarak adlandırıyoruz.

Aslında hem aile içi hem de aile dışı faktörler bir arada borçların artışını açıklamaktadırlar. Bunlar madalyonun iki yüzü gibidir.Aynı zamanda bunlar birbirlerini de etkilemekte ve borçlar bu etkileşimin bir bileşkesi olarak artmakta veya azalmaktadır. Borçların artışındaki aile dışı faktörlerin başında borcun üzerindeki reel faiz gelir. Bilindiği gibi alınan borca ödenen faiz nominal yani görünen faizdir. Bir ülkede enflasyon varsa bu faizin bir kısmı enflasyon tarafından aşındırılır . Kalan kısmı ise gerçekten o borca ödenen faiz anlamında “reel faiz” olarak adlandırılır. Borç artışında bu reel faizin ne kadar yüksek olduğu önemli bir göstergedir. Ülkemizde yıllardır kamu borcuna ödenen reel faizin çok yüksek olduğu söylenmektedir.

Bu reel faizin “ne kadar yüksek” olduğu konusunda bir fikir edinmek için bir diğer aile dışı faktöre daha bakmak gerekmektedir. O da o ülkenin büyüme hızıdır. Bir ülke sağlıklı ve istikrarlı büyüyorsa o ülkede yaratılan kaynakların giderek daha azına devlet el koyup borçlarını öder . Dolayısı ile ülkenin reel büyüme hızı borçların milli gelire oranını aşağı çekebilecek özelliklere sahiptir. Bu anlamda reel faiz ile reel büyüme birbirleri ile ters yönde hareket ederler.Reel faiz borçları arttırma yönünde reel büyüme ise borçları azaltma yönünde hareket eder. Eğer reel faiz reel büyümeden fazla ise o zaman borçlar artmaya yüz tutar.

<sup>2</sup> Bu çalışmada vergi harcamalarının kamu borçlarına katkısının ne kadar olduğu hesaplanmamıştır. Bunlardan tahmin edilen yükün ne olduğuna dair şimdiye kadar Devlet tarafından da bir açıklamada bulunulmamıştır. Ancak önümüzdeki yıllardan itibaren bu şekilde vazgeçilen gelirler konusunda Maliye Bakanlığının TBMM'ne bilgi vermesi Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince zorunlu tutulmuştur.

<sup>3</sup> Kamu borçlanmasına yasal sınırlar ilk kez 1998 yılında borçlanma limiti getirilmiş.krizin ardından “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun” ile de borçlanmaya ilişkin yasal çerçeve ve limitler oluşturulmuştur.

Ülkemizde yıllar boyunca istikrarsız bir büyüme ortamı içinde bulunmuş buna karşılık reel faizler bu büyümenin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Bu da borçların artmasına katkıda bulunmuştur. Dolayısı ile reel faiz reel büyümeden ne kadar fazla ise borç terazisi borç artışından yana çekmeye başlar.

Borç artışı veya azalışı ile ilgili bir diğer kavram “senyoraj” kavramıdır. Bu kavramın yabancı olan isminden ürkmemek lazımdır. Türkçesi Merkez Bankasından para basmaktır. Borçların bir kısmını yeniden borçlanmak yerine devlet baba Merkez bankasına “para bastırarak” borçlarını ödeme yoluna gidebilir. Burada para bastırma kavramı bilinçli kullanılmıştır. Zira yakın zamana kadar bütün dünyada devlet babaların “babalık hakkı” (yabancılar buna senyoraj hakkı derler) olarak para basma veya bastırma hakları vardı. Ama babalar bu haklarını giderek kötüye kullanmaya başladıkları için bütün dünyada bu hak kısıtlanmaya başladı. Örneğin üyesi olmaya çabaladığımız Avrupa Birliğinde bu hak sıfırlandı. Ülkemizde de yeni Merkez Bankası kanunu ile bu hak ortadan kaldırılmıştır. Bu hak ortadan kalkmadan önce para basarak borçların bir kısmını ödeyerek borç azaltmasına gitmek bir çözüm olarak ele alınabilmekteydi. Kuşkusuz bu şekilde para basmak enflasyona yol açtığı için ilk başta borçlar azalmış gibi gözükse de orta vadede yine artma riski doğurabilirdi. O nedenle para basarak borç ödemenin bir sınırı olduğu gözden uzak tutulmalıdır. Çalışma bu konuda da teknik analizler yapıp bunun ülkemizde mümkün olup olmadığını tartışmaktadır.

Aile dışı sonuncu faktör kur farklarıdır. Bir ülkenin borçları yerli para birimi ve yabancı para birimi cinsinden olabilir. O ülkede devlet baba yurt dışından borç aldığıda yabancı para birimi cinsinden borçlanır. Hatta ülke içinden borçlandığında da bu borcun bir kısmını döviz cinsinden veya dövize endekli Türk Lirası cinsinden almış olabilir. Ama sonuçta devletin hesabı Türk Lirası olarak tutulduğu için bir yıldan ötekine borcun artışı sırasında yabancı paranın Türk Lirası karşısında değer kazanmasından veya kaybetmesinden dolayı borç stoku aslında o yıl içinde hiç yeni borç alınmasa dahi artmış veya azalmış gibi gözükülebilir. Dolayısı ile borç artışında bu türden hesabi artışları da dikkate almak gerekebilir. Bir ülkenin borçları içinde döviz cinsi borç ve faiz ödemeleri varsa o zaman kurdaki reel artışlar borcu arttırır reel azalışlar ise borcu azaltır. Örneğin Dolar/TL kuru 1 Dolar = 1.5 Milyon TL den 1 Dolar = 1.6 Milyon TL'ye yükselirse 100 milyon Dolarlık bir borç 150 trilyon TL den 160 trilyon TL'ye çıkar. Aynı şekilde Euro/TL kuru 1 Euro=1.6 Milyon TL den 1 Euro=1.7 milyon TL'ye çıkarsa 100 milyon Euro'luk borç stoku 160 trilyon TL den 170 trilyon TL'ye çıkar. Böylece Dolar ve Euro'dan oluşan borç stokunun döviz kısmının TL cinsinden borç stokunun artışına yaptığı katkı 20 trilyon TL olur. Bu artışlar reel olarak (enflasyondan arındırılmış) dikkate alındığında da borç dinamiğini yine olumsuz olarak etkileyebilir.

Aile dışı faktörler arasında faizlerle birlikte en fazla adından sözedilene “faizdışı fazla” kavramıdır. Aslında bunu pek aile dışı saymak doğru olmaz. Faizdışı fazla veya denge kavramı aile içindeki bireylerin yapacakları harcamalardan o zamana kadar aldıkları borçlar için ödeyecekleri faizleri dikkate almadan hesaplanan kısım ile gelirleri arasındaki dengeyi gösterir. Bir başka deyişle faizler olmasaydı ailenin bütçesi nasıl gözükenecekti ? sorusuna yanıt ararken kullanılan bir kavramdır. Faizler bu hesabı yaparken niye dışta bırakılıyor diye düşünebilirsiniz. Bunun yanıtı en basitinden şöyle verilebilir. Faizler geçmişte alınan borcun ödenmesi gereken kısımlarıdır. Dolayısı ile bunlar ödenememezlik edilmez. Halbuki bir ailenin bütçesi ileride toplamayı planladığı gelirler ile yapmayı planladığı harcamalar ve bunlar arasındaki dengeden oluştuğuna göre ve faiz bu harcamalara dışardan girmiş bir büyüklük ise ailenin karar vereceği şey etkileyemediği bu büyüklüğü dışta bırakarak onun dışında bütçesinin ne olduğuna bakmaktır. Zira ona göre hangi harcamaları yapacağına , aile fertlerinin ek gelir için çalışıp çalışmayacaklarına karar verilecektir. Çünkü aile bu büyüklükleri etkileyebilecek pozisyonda olabilir. Aynı şekilde devlette faiz dışında kalan harcamalarını kontrol edebilir ve bu harcamalarını yapıp yapmamaya, yapacaksa ne kadarlık bir bölümünü yapacağına karar verir ve bütçesini buna göre ayarlayabilir. Tabii bu kavramın asıl önemi borçlar üzerinde yaptığı etkidir. Devlet baba gelir gider dengesi hesabını yaparken birkaç şeyi dikkate alır.

- a. Gelirleri (Ne kadar vergi toplayacak, ne kadar özelleştirme yapacak gibi)
- b. Harcamaları (Memura, eğitime, sağlığa, yatırıma, borç faizine ne ödeyecek gibi)
- c. Borç Anapara Ödemeleri (Vadesi gelen iç ve dış borçların anaparasının da ödenmesi gibi)

Şimdi bunları şöyle yazalım:

**Gelir - Gider (Faiz Dahil) + (- Anapara Ödemeleri) = Devletin Toplam Borçlanma İhtiyacı**

**I**

**II**

**III**

Bunlardan (I) bize o devletin bütçe dengesini verir. Bu denge örneğin eksi ise gelir giderden az demektir. Gelir giderden az olunca aradaki farkı devletin borçlanarak karşılaması gerekir. Bir de bunun üzerine vadesi gelen anapara ödemeleri gelince (II) devlet babanın toplam borçlanma ihtiyacı (III) ortaya çıkar.

Şimdi harcamalardan faizleri çıkaralım ve anapara borç ödemesinin yanına yazalım. O zaman yukarıdaki eşitlik aşağıdaki hale dönüşür

**(Gelirler- Faiz Dışındaki Harcamalar) + (- (Faiz Ödemeleri + Anapara Borç Ödemeleri) = Devletin Toplam Borçlanma İhtiyacı**

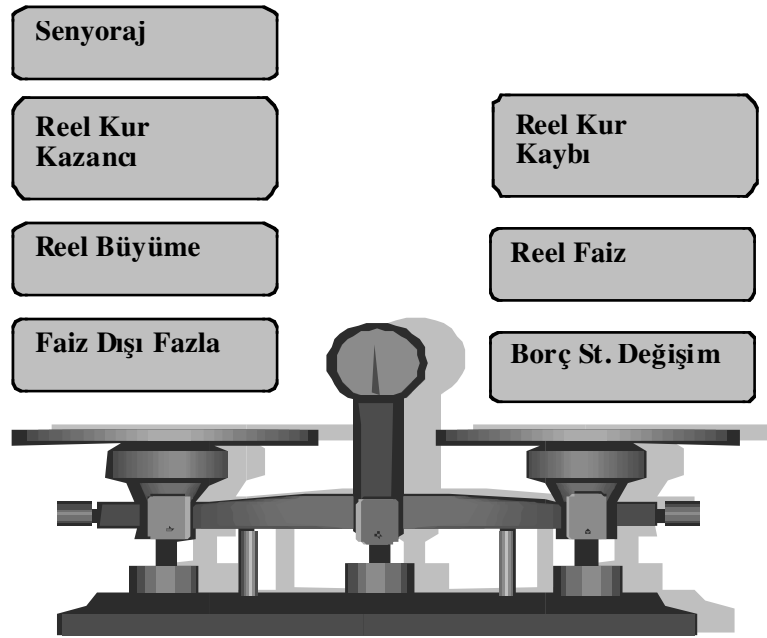
- Gelirler Faiz Dışı Harcamalardan az olabilir. O zaman devlet babanın faiz dışı açığı var demektir. Bu bir anlamda aile fertlerinin epeyce bir süre har vurup harman savurduğu anlamına gelir. Bu birinci atasözünün geçerli olduğu dönemi anımsatır. Bir de bunun üstüne borç ödemelerini koyunca devlet baba ikisinin toplamı kadar borçlanmak ve hem faiz dışı açığını hem de borçlarını yeni borçlanma yaparak kapatmak durumunda kalmıştır. Bu pek iç açıcı bir durum sayılmaz. Zira böyle giderse borcun "bini" aşması işten bile değildir. Ya da devletin hazine saymanlarının deyimi ile ekmek pekmeze denk gelmemektedir. Sağdan soldan fazla gelen pekmezi de yiyebilmek için ekmek dilenilmektedir. Yani aşırı borçlanılmaktadır.
- Gelirler Faiz dışı harcamalara eşit olabilir. O zaman devlet baba az buçuk kendi yağı ile kavrulmuş , ailenin hesabı faiz dışında dengede tutulmuş, aile sadece vadesi gelen borçlarını ve onun faizini yeni borçlanma ile karşılamakla durumu idare edebilecek konuma gelmiştir. Durum yine pek iç açıcı olmasa da birincisine oranla o kadar kötü de değildir.
- Gelirler Faiz dışı harcamalardan fazla olabilir. Devlet baba bakmıştır ki birinci durumda gitmenin bedeli ağır olacaktır. Çünkü hem faiz dışı açık için hem vadesi gelmiş eski borçlar için her seferinde yeni borç alarak bu işi sürdürmek pek akıl karı değildir. Belki o arada bu gidişatı beğenmeyen bakkal , kasap, banka müdürü artık ona yeni veresiye ve borç vermekten kaçınmakta , vermek istedikleri zamanda eskisine oranla daha yüksek faiz istemekte hatta, aile babasına aklını başına toplamasını böyle giderse evine haciz falan getireceklerini söylemeye başlamış dahi olabilirler . Aile babasının aklına ikinci atasözü gelmiştir. O zaman ailenin tasarruf etmesini, yeni gelirler bulmasını istemiş, aile fertlerine tabiri caizse fırça çekmiş, akıllarını başlarına toplamasını söylemiş ve sonuçta faiz dışı bir gelir fazlası elde etmişlerdir. Bu tasarruflarını da vadesi gelen borçlarının bir kısmını ödemede kullanmışlar dolayısı ile eskisi gibi hem faiz dışı açıkları hem de kesinleşmiş borçlarının ödenmesi için yeni borç almak yerine ; artık vadesi gelen borçlarının dahi bir kısmını kendi keselerinden ödedikleri için yeni borçlanma ihtiyaçlarını da azaltmışlardır. Ama bu arada da borçları ödeme uğruna evdeki tencere eskisi gibi kaynamamakta , borçları ödeyebilmek için evin gümüşleri satılmakta , evin damı , camı çerçevesi , bakım onarın yapılamadığı için çürümekte , çocuklar doğru dürüst okula gide-memektedir. Ekmek pekmeze denk gelmiştir. Zira daha az pekmez yenmektedir. Elde hatta biraz ekmek kalmıştır ama o da eski pekmez borçlarına karşılık tutulmaktadır. Bu da geçmişte ailenin ayağını yorganına göre uzatmamasının maliyetidir diyebiliriz. Aile artık epeyce bir süre daha küçük bir yorganın altında idare etmek durumunda kalabilecektir.

Şimdi bütün bu anlattıklarımız kısaca toparlayalım. Dedik ki ; aynı bir aile gibi devletin de fertleri vardır. Bunların gelir ve giderleri bulunur. Buna kabaca devlet bütçesi denir. Bu bütçenin bir açığı varsa devlet bunu borçlanarak kapatmaya çalışır. Borçlanmanın nedeni aile fertlerinin ve özellikle aile babasının yani

merkezi devletin davranışları ile yakından ilintilidir. Bu borçlanmanın en önemli özelliği zaman içinde artıp azalmadığıdır. Dolayısı ile aile içi (mikro) faktörler kadar aile dışı bazı faktörler de (makro) bu borcun gidişatını belirler. Eğer borçlar örneğin milli gelire pay olarak zaman içinde artıyorsa o zaman bu, ortada ciddi bir sorun var borçlar “idare edilemiyor veya sürdürülemiyor” demektir. Eğer artmıyor sabit kalıyor veya azalıyor o zaman durum fena sayılmaz, ya da “borçlar idare edilebiliyor, yeni borçlar daha düşük maliyetle alınabiliyor denebilir. İşte faiz dışı denge, reel faiz, reel büyüme, senyoraj, kur farkı gibi kavramların hepsini bir araya getirip, bir takım denklemler, matematikler kullanarak iktisatçılar bunlar arasındaki ilişkileri izleyip borçların sürdürülebilir olup olmadığını incelemeye ve buralardan ahkam kesip bir takım sonuçlar çıkarmaya çalışırlar veya bir başka deyişle borçların dinamiğine yani gidişatına bakmaya çalışırlar.

Biz denklemleri falan bir yana bırakıp bu dinamiği terazi gibi düşünelim ve kavramları bu terazinin kefelerine yerleştirelim.

**Şekil 1. Borçları Attıran ve Azaltan Faktörler**



Terazinin bir kefesinde faiz dışı fazla olsun. Öteki kefesinde de borçları. Terazinin bir kefesine faiz dışı fazlayı koymak suretiyle bu kavramın borçların sürdürülebilirliğindeki önemini vurgulamış oluyoruz. Buna karşılık reel büyüme, reel faiz, senyoraj, kur farkları da bu kefelere konabilecek ağırlıklar olsun. Örneğin reel büyüme borçları azaltıcı bir rol oynadığı için bir ülkede reel büyüme varsa onu faiz dışı denge kefesine koyarak borç terazisini dengeye getirmede ve hatta terazinin borç kefesini yukarı kaldırmakta (borç yükünü hafifletmek anlamında) kullanabiliriz. Buna karşılık reel faizler yüksekse bu borçlar üzerine artış yönünde eklenir ve borç terazisinin borç kefesini aşağı çekerek dengeden uzaklaştırır. Senyoraj borç yükünü azalttığı için kefenin sol tarafına konur. Ülke parası reel olarak değer kazanmışsa yani dolar veya Euro TL karşısında enflasyonun altında değer kazanmışsa ülkenin döviz cinsinden borçlarının yükü azalmış demektir. Tersine bir durum varsa örneğin TL reel anlamda değer kaybetmişse borçların yükü artmış demektir. O zaman kur farkları duruma göre terazinin sol kefesine (borç yükünü azaltan) veya sağ kefesine (borç yükünü arttıran) konabilecek ağırlıklar olabilir.

İşte bu ağırlıkların karşılıklı çekişmesi ve durumuna göre terazinin dengesi borçlardan yana aşağı doğru tartabilir veya faiz dışı fazla, reel büyüme, reel faiz, senyoraj gibi faktörlerden olumlu etkilenip öteki yana tartarak borç yükünü azaltabilir. Ya da bu faktörlerin tümünden olumsuz etkilenip terazi hepten tepetaklak olabilir.

İşte bu çalışma bize ülkemizde terazinin şimdiye kadar niye hep borçlar tarafına yattığını , bu tarafa yattığında aile fertlerinin ve kiracıların sorumluluk durumlarını , şimdiye kadar faiz dışı fazla verilmekle beraber bunun borçların artmasını niye önleyemediğini ve en önemlisi bu terazinin görünür ağırlıklarının dışında görünmeyen ağırlıklarının dengeyi borçlar tarafına nasıl bozduğu bu temel kavramlar çerçevesinde izah etmekte ve bu konuda kafalarda soru işaretlerini gidermeyi amaçlamaktadır.

Bundan sonraki bölümlerde de ülkemizde aile fertlerinin herbirinin durumuna bakarak borçların gidişatından kimin ne kadar pay sahibi olduğuna biraz daha yakından bakmaya çalışacağız. Ama bunun için önce ülkemizde bütçe ve borçların kaydının nasıl tutulduğuna yani devletin defterinin terazinin durumunu düzgün yansıtıp yansıtmadığına bakalım.Bunu yapmazsak her bir aile ferdinin durumunu ve bu sürece katkısını iyi analiz edemeyiz.



## BÖLÜM II

### DEVLETİN DEFTERİ HER ŞEYİ YANSITTIYOR MU ?

*“ Kamu açıkları günaha benzer. Aynen günahattan olduğu gibi kamu açıklarından da kaçınmak güçtür. Dahası , tanımlanmaları günahın tanımı gibi, oldukça zordur ve ölçümleri herkesin bakış açısına göre değişir.”<sup>4</sup>*

#### 2.1 Kavram Sorununa Genel Yaklaşım

Yukarıda kamu borcu ve kamu açıkları ile ilgili kavramları ve bunların borçlar üzerindeki etkilerini bir aile bütçesinin mantığı içinde anlatmaya çalıştık. Bu bölümde bu gibi kavramların ülkemizdeki uygulamaları ve özellikle en son IMF ile yapılan istikrar programlarında kullanıldığı biçimi ile devletin resmi defterlerinde kullanılan biçimleri arasındaki farklara eğileceğiz. Burada başta belirttiğimiz ölçme sorununa daha bir yakından bakacağız. Böylece çalışmada kullanılan teknik deyimlerin (net borç, görev zararları, aynı krediler, akım-stok tutarlılığı vb ) ne anlama geldiği ve bunların devletin defterine tam olarak yansıtılıp yansıtılmadığını anlamaya çalışacağız. Bunu anlamak şunun için önemlidir. Borçların artışında hangi faktörlerin daha fazla etkili olduğunu anlayabilmek , bize hastalığın nerede olduğunu göstermek ve ona göre tedbir almak açısından yardımcı olur. Bunun için hastanın tüm vücut sisteminin tahlillerini yapmak, röntgenini çekmek teşhisi doğru koymak için gereklidir.Yine aile örneğimize dönecek olursak borca batmış ailenin durumunu analiz etmek için önce bu aile ne kadar yükümlülük yaratmış kime hangi aile ferdi ne kadar borçlanmış? bunu bilmek gerekir. Bunu da o aile babasının tuttuğu borç defterinden öğrenmek mümkündür. Eğer defter düzgün tutulmuşsa mesele yoktur. Kimin kime ne borcu olduğu bilinir ve ona göre bir çare düşünülür. Ama defter düzgün tutulmamış, kimin kime ne borcu var bilinmiyor her gün ortaya deftere kaydedilmemiş bir borcun alacaklısı çıkıyorsa, yapılacak ilk iş ailenin defterini bütün borçları görecek bir şekilde ortaya koymaktır.

İşte ülkemizde de uzun süre kamu sektörünü oluşturan ve yukarıda kısaca değindiğimiz kurum ve kuruluşların borçlanma ihtiyaçları ve bunun sonucunda oluşan borç stoklarının tam bir dökümünü yapmak mümkün olmamıştır. Halbuki bu konu aile için olduğu kadar devletin mali dengesi için de çok önemlidir.Zira kamu borcunun tam bilinmesi bu borcun ileride ödenme zamanı geldiğinde vergi mükellefi olarak vatandaşa ve/veya onun çocuklarına ne gibi yükler bindiğini tam olarak bilmek için gereklidir. Mesela bir yük taşıyıcıya belli bir mesafeye taşıyacağı yükün önce ne olduğunu gösterip bu yükü sırtına vurduktan ve adamcağız bu yükü taşımak üzere yola çıktıktan bir süre sonra “ pardon bir de şu yük vardı ,onu unutmuşuz “ diyerek ilave yükler yüklememiz halinde yükü taşıyanın önceden bilmediği bu ek yükler nedeni ile giderek nefesinin tükenmesi ve yükü taşıyamaz hale gelmesi sözkonusu olabilir. İlerleyen bölümlerde göreceğimiz gibi devletin defterinde de pek yer almayan ama sonradan ortaya çıkan bu türden yükler oldukça önemli bir yere sahiptir.

İşte biraz da bu nedenlerle IMF ile başlatılan programla birlikte kamu açıklarının ve onunla ilintili olarak kamu borçlarının tam olarak ölçülmesi için değişik çalışmalar yapılmış ve farklı farklı kamu açıkları ve borçlanma tanımları yapılarak bu konular incelenmeye çalışılmıştır. Dolayısı ile yukarıdaki alıntı boşuna yapılmamıştır. Hakikaten kamu açıkları günah kadar cezbedici, günah olup olmadıkları veya ne kadar günah oldukları bu işle uğraşanların, vatandaşın, politikacıların bakış açlarına göre değişen kavramlardır. Biz burada bu kavramların devletin defterinde nasıl ölçüldüğüne IMF ile birlikte programa başladıktan itibaren nasıl ölçüldüğüne ve bu kavramların dahi bazen kamu borçlarındaki artışı tam ve tutarlı bir biçimde açıklayamayacağından hareketle daha ne gibi düzeltmeler yapılırsa kamu borcunun bu noktaya gelmesin-

<sup>4</sup>Cheasty and Blejer “ Analytical and Methodological Issues in Measurement of Fiscal Deficits” IMF Working Paper.

deki etmenleri daha iyi anlayabiliriz konusuna girmeye çalışacağız. Bu bize birinci bölümde sözünü ettiğimiz mikro sürecin de hangi aşamalardan geçtiğini anlamamıza yardım edecektir. Şimdi önce bazı kavramlara bakalım.

## 2.2 Kamu Sektörü Borçlanma Gereği (KSBG)

Bu kavram devletin borç defterindeki kamu açığını ölçme kavramıdır. Bunun adına borçlanma gereği denmesi açığın kapatılması için ne kadar borçlanmak gerektiğini ölçmemize yarar. Bu hesabı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) yapar ve her yıl Ekim ayında bütçe Meclise sunulurken bu hesap önce Yüksek Planlama Kurulu raporunda ardından kabul edilen makro senaryo çerçevesinde yıllık program kapsamında DPT tarafından açıklanır. Sonra zaman zaman ortaya çıkan gelişmelere göre revize edilir ama açıklanmaz.

Peki bu kavramın içinde neler vardır ve yıllar boyunca nasıl bir gelişim izlemiştir. Dikkat çeken özellikleri nelerdir ?

KSBG ölçülürken bu tanım kapsamına giren birimler DPT tarafından geleneksel olarak aşağıdaki unsurlardan oluşturulmuştur. Bunlar aslında daha önce değindiğimiz aile fertlerini temsil ederler.

### 2.2.1 Konsolide Bütçe

Bu kavramın içinde devletin temel görevlerini icra eden Bakanlık ve kuruluşlar bulunur. Örneğin Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı bu kuruluşlara örnek gösterilebilir. Aynı şekilde Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi memleketin yolunu yapan, suyunu getiren kurum ve kuruluşlar ile Üniversitelerimiz de bu hesabın içine dahil edilmişlerdir. Yine devletin borcunu ödeyen, tarıma, sosyal güvenlik kuruluşlarına kaynak aktaran Hazine Müsteşarlığı, devletin gelirini toplayıp, bütçesini yapan Maliye Bakanlığı, devletin planını, programını yapan, yatırımlarına karar veren DPT de bu kavram içinde yer alırlar. Bunlar bir anlamda aile örneğimize devlet babayı yani merkezi idareyi temsil ederler. 2003 yılı sonu itibarıyla konsolide bütçe kapsamında 34 tane genel bütçeli idare 64 tane katma bütçeli idare olmak üzere toplam 98 idare yer almaktadır. Merkezi İdare<sup>5</sup> diğer kamu kurumlarının açıklarının faturasının ödendiği en son yer olup, kendisi de çoğu kez vatandaşa iyi ve kaliteli hizmet götüremediği, zaman içinde hantal bürokratik bir yapıya dönüştüğü gibi eleştirilerle karşılaşmaktadır.

Ayrıca burada göz önünde bulundurulması gereken bir hususta, 1980'den sonra yaşanan değişime bütçe sisteminin ayak uyduramaması, bütçenin karmaşık ve bilgi üretmeyen bir yapıya dönmesine yol açmış, bütçe niteliğinde olan veya bütçeden kaynak kullandığı için bütçeyle ilgisinin kurulması gereken önemli miktardaki bir kamusal harcama büyüklüğü gerek kurumsal bazda gerekse faaliyet bazında alınan siyasi kararlarla bütçe dışında şekillenmeye başlamıştır.

**Tablo 1. Konsolide Bütçe Borçlanma Gereğindeki Gelişme (GSMH'ya Oran Olarak %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>KB Borçlanma Gereği</b>	<b>5,3</b>	<b>4,3</b>	<b>6,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>8,2</b>	<b>7,6</b>	<b>7,1</b>	<b>11,7</b>	<b>10,6</b>	<b>16,5</b>	<b>14,6</b>
SGK Transferleri Hariç	5,0	3,9	6,1	3,0	2,6	6,0	5,0	4,5	8,2	7,9	13,6	10,5
KİT Transferleri Hariç	3,3	3,6	5,6	3,3	3,4	7,9	7,2	6,8	11,2	9,9	15,8	13,8
<b>SGK+KİT Tr. Hariç</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>5,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,2</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>12,9</b>	<b>9,7</b>

**Kaynak: Maliye Bakanlığı Kamu Hesapları Bültenleri**

<sup>5</sup> Merkezi İdare tanımı esas olarak konsolideye bütçeye karşılık gelmekle birlikte, uluslararası standartlar uygulandığında Türkiye için bu kapsamın içine Bütçe Dışı Fonların, Döner Sermayeli İşletmelerin ve bir kısım Bağımsız Bütçeli İdarelerin eklenmesi gerekmektedir.

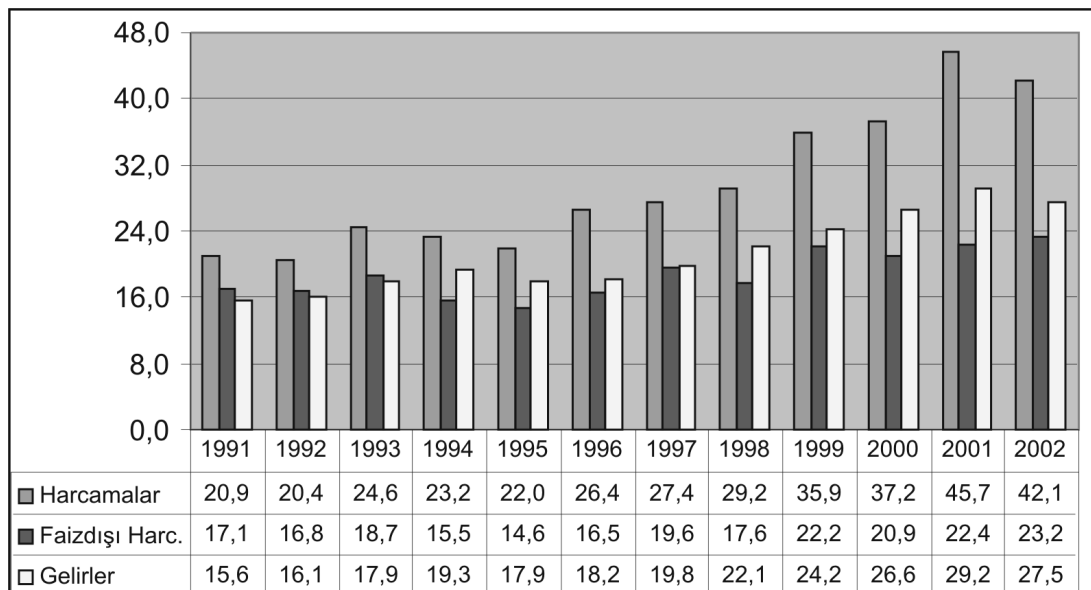
Yukarıdaki tablo bize devlet baba olarak tabir ettiğimiz Merkezi İdarenin (burada konsolide bütçe olarak yer alıyor) “resmi kayıtlara göre” borçlanma gereğini göstermektedir. Bu tabloda ayrıca ailenin iki önemli ferdi Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SGK) ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) bütçeden aldıkları paraların (bunlara karşılıksız oldukları için transfer diyoruz) hesabın dışında tutulması halinde nasıl bir resimle karşılaşılacağını da göstermeyi amaçladık. Şimdi bu tabloya yakından bakalım.

1990'lı yılları diğer yıllardan farklı kılan özelliklerinin başında konsolide bütçe açığının hissedilir bir artış eğilimi içinde olması gelmektedir. İzleyen bölümde gizli açıklardan bahsederken değineceğimiz gibi bütçe dışı kalan gizli açıklar da eklendiğinde merkezi idarenin borçlanma ihtiyacı (faiz harcamaları dahil) GSMH'ya oran olarak 1997-2001 yılları arasında yüzde 15'in de üzerine çıkmaktadır. Kamu sektörü açığına yönelik Maastricht kriterinin toplam kamu için yüzde 3 oranında olduğu düşünüldüğünde, devlet babanın sadece merkezi idare yoluyla verdiği açığın yüksekliği çok daha iyi anlaşılacaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumlarının ve KİT'lerin finansman açıkları için bütçeden yapılan transferler merkezi idarenin vereceği açığın çok üzerinde açık vermesine neden olmuştur. Bazı yıllarda bütçenin verdiği açığın yaklaşık yarısı bu kurumlara yapılan transferlerden kaynaklanmıştır. Veya diğer bir deyişle eğer bu kurumlar finansman ihtiyacı içinde olmasalardı ve devlet baba onlara yardım emek zorunda kalmasaydı bütçenin açığı bazı yıllarda yarı yarıya azalmış olacaktı. Faiz dışı harcama kalemi olarak 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren SGK'nın verdiği açık bütçe açığı üzerinde temel belirleyici olmaya başlamıştır. 1996 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 2'yi aşan SGK finansman açıkları 2002 yılında yüzde 100'e ulaşan artışla yüzde 4'ün de üzerine çıkmıştır. Uygulanan ekonomik program çerçevesinde 2000 yılından itibaren açığı azaltmak için getirilen yeni vergilerle önemli oranda artan konsolide bütçe vergi yükü dahi merkezi idare borçlanma gereğini azaltamamıştır. Zira bu dönemde harcamalar reel artışını sürdürmüştür. Bunda da KİT ve özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının açığının bütçeden kapatılması için yapılan harcamalar (transfer harcamaları) etkili olmuştur.

1990'lı yıllarda bütçe gelirleri ile bütçe giderlerinin gelişim hızı da farklı olmuştur. Bütçe harcamalarının GSMH'ya oranının artış hızı dönem boyunca ortalama yüzde 7'yi aşarken gelirlerin artış hızı ise ortalama yüzde 5'in biraz üstünde kalmıştır. Faiz dışı harcamaların ortalama artış oranı ise yüzde 3'ün üstünde kalmıştır. Devlet Baba aslında gelirlerini harcamalarındaki artış oranı kadar artıramamakla birlikte aile bütçesinin çok daha fazla açık vermemesi için faiz dışı harcamalarındaki artış oranını gelirlerin altında tutmak zorunda kalmıştır. Buna rağmen bütçenin görünür açığı başlangıca göre yaklaşık 3 kat düzeyde artmıştır (1991-2002)

**Grafik 1. Konsolide Bütçe Harcama, Faizdışı Harcama ve Gelirlerin 1991-2002 Arası Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak %)**



Sonuç olarak bu dönemde konsolide bütçe harcanabilir geliri bazı yıllar negatife düşmüştür. Bunun anlamı; yani devlet babasının gelirleri ile bu türden yaptığı transfer harcamaları arasındaki farkın negatif olması demek, evin babasının daha ayın veya yılın başında kira, elektrik, su telefon parası gibi evin sabit giderlerini karşılamaya ayıracak parasının kalmaması demektir. Bu ise devlet babasının evin çarkını çevirebilmek için dışardan borç bulmak zorunda kalması anlamına gelir.

### 2.2.2 Kamu İktisadi Teşebbüsleri:

Bunlar Cumhuriyetimizin ilk kuruluş yıllarından beri devletin muhtelif nedenlerle ekonomik yaşamda yer almasının getirdiği zorunluluklar nedeni ile kurulmuş işletmelerdir. Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, T. Demir Çelik Fabrikaları, TÜPRAŞ , TEDAŞ , TMO , Şeker Fabrikaları, TEKEL gibi bir çok KİT bu kavramın içinde hesapları takip edilen kuruluşlardır. Mevcut yapıda KİT'ler 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında olanlar ile Özelleştirme kapsamında olanlar (4046 sayılı kanun) olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. 2003 sonu itibarıyla DPT'nin hazırladığı kamu kesimi genel dengesinde 233 sayılı KHK kapsamında 19 KİT ve yüzde 50'den fazla kamu payı ile özelleştirme kapsamında bulunan 24 KİT olmak üzere toplam 43 kuruluş yer almaktadır. KİT dengesinden 2000 yılından itibaren kamu bankaları çıkarılmış ve kamu kesimi genel dengesi uluslar arası standartlara uygun bir şekilde kamu bankaları gibi kuruluşların hariç tutulduğu kamu sektörü dengesine dönüştürülmüştür.

Bunların faaliyetleri yıllar içinde bir çok spekülasyona konu olmuş; “hepsini özelleştirelim kurtulalım taraftarları” ile “aman dokunmayalım bunlar baba yadigarı kurumlarıdır” taraftarları arasında bitmek tükenmek bilmeyen tartışmaların odağında olmuşlardır. Bilinen bir şey var ki; bu kuruluşlar yıllardır bazen merkezi idarenin kararı ile bazen yetersiz işletmecilikten zarar etmekte, siyasi kararlarla yatırımlar yapmakta, fazla işçi istihdam etmekte ve sonuçta merkezi devletten aldıkları kaynaklarla açıklarını kapatmaktadır.

**Tablo 2. KİT'ler Borçlanma Gereği (GSMH'ya Oran Olarak %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
KİT	3,5	4,0	3,2	2,1	-0,3	-0,1	-0,3	1,3	2,4	2,1	0,4	-1,0
-İşletmeci	3,3	3,8	2,8	1,2	-0,6	-0,4	0,5	1,2	2,2	1,5	0,0	-1,1
-Tasarrufçu	-0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,4	-0,1	-0,9	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
- Özelleştirme Kapsam.Kur.	0,4	0,7	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,1	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

(-) İşaret KİT'lerin fazla verdiğini göstermektedir.

1980'li yılların sonunda itibaren uygulanan politikalar sonucunda liranın değerlenmesi, dış ticaretteki koruma oranlarının düşürülmesi, başta ücret olmak üzere işletme giderlerindeki artış ile tarımsal ürün fiyatlarındaki yükselmeler bu duruma kendisini ayarlayamayan KİT'lerin finansman dengelerinin önemli düzeyde bozulmasına yol açmıştır. Milli gelire oran olarak yüzde 4'lere kadar çıkan bütçe ve fonlardan bu kuruluşlara açıklarını kapasinlar diye yapılan transferler ayıklandığında ise gerçekte yüzde 6'lara yaklaşan borçlanma gereği sadece bir kaynak ihtiyacı problemi olarak görülmemelidir. KİT fiyat ve maliyet yapısındaki değişim görece fiyat yapısında bozulma, ekonomide kaynakların etkin kullanılmaması gibi temel nedenlerle piyasa mekanizmasının işleyişini oldukça olumsuz etkilemektedir. 1994 krizi sonrasında uygulamaya konulan tedbirler nedeniyle mali dengeleri önemli oranda düzelen hatta finansman fazlası vermeye başlayan KİT'ler değişime yapısal dönüşümü sağlayacak uygulamaların hayata geçirilememesi sonucunda 1998-2000 arasında tekrar finansman açığı vermeye başlamışlardır. KİT'lerin kamu kesimi genel dengesi çerçevesinde yapılan sınıflandırmasına göre bakıldığında açık veya fazla verilmesi üzerinde temel belirleyici olan KİT'lerin birkaç yıl hariç esas olarak işletmeci KİT'ler (TCDD, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Demirçelik gibi) olduğu görülmektedir.

### 2.2.3 Sosyal Güvenlik Kuruluşları :

Bu bölümde ülkemizdeki üç çalışan grubuna sosyal güvenlik hizmeti sağlayan Emekli Sandığı (memurlar) , Sosyal Sigortalar Kurumu-SSK (işçiler), BAĞKUR (esnaf ve sanatkarlar) ve 2001 yılından itibaren sisteme giren İşsizlik Sigortası Fonunun mali dengeleri ele alınmaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengeleri özellikle 1990'lı yılların ilk yarısından itibaren ciddi bir biçimde bozulmuştur. Bundan önceki yıllarda bu kuruluşlar ellerinde nakit fazlası bulunan kuruluşlardır.Hatta öyle ki 1950'li yıllardan başlayarak 1980'li yılların sonuna kadar bu kuruluşların prim gelirleri ,emekli maaş ve ikramiyesi olarak ödediklerinin üzerindedir. Kuşkusuz bunda o dönemlerde aktif çalışan sayısının emekliye ayrılanların çok üzerinde olması ve bu durumun bu kuruluşların mali dengelerine olumlu etki yapması da etkindir. İşte bu dönemlerde bu kuruluşların ellerindeki fazla paraları devlet baba diğer açıklarını kapatmak için ucuza borçlanmış ve bunlara reel değerinin altında faiz ödemiştir. Çünkü bu kuruluşlar nasıl olsa devlet babanın elinin altındadır. Fakat aynı zamanda 1990'lı yılların başına kadar emeklilik yaşı yapılan düzenlemelerle erkeklerde 55 kadınlarda 50 yaşına yükseltilmişken Süleyman Demirel Hükümeti döneminde 1991 seçimleri öncesinde verilen erken emeklilik sözününün 1992'de hayata geçirilmesi ile birlikte emeklilik yaşı tekrar erkeklerde 43 kadınlarda ise 38 yaşına düşürülmüş ve bu kuruluşların dengeleri de hızla bozulmaya başlamıştır. Sağlık harcamalarındaki artışında etkisiyle SGK açığı dönem boyunca hızla yükselmiştir. Dönem içinde çeşitli tedbirler gündeme gelmiş ve kısmen uygulanmışsa da getirilen tedbirlerin yapısal dönüşümü sağlayacak şekilde süreklilik kazanmaması nedeniyle istenen başarı sağlanamamıştır. Bu duruma en iyi örnek SSK'dır. 2000 yılında başta pime esas kazancın artırılması ile mali ve idari yapının rasyonelleştirilmeye çalışılması suretiyle açık bir önceki yılın beşte biri düzeyine düşmesine rağmen alınan önlemlerin kararlılıkla sürdürülememesi nedeniyle kısa süre içinde açık tekrar artmaya başlamıştır.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının bu açıkları bu sektörde tedbir alınmasını gerektirmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumlarının mali dengelerinin bozulmaması için bir emekliye karşı dört çalışanın olması gerekmektedir bu oran şu anda yaklaşık 1,6 ya inmiştir. Her sene emekli olanın masraflarını karşılayacak sayıda ve oranda aktif sigortalı sisteme girememektedir. Durumun böyle gitmesi halinde önümüzdeki 50 yılda bu kuruluşların açığının GSMH'nın %14'üne ulaşmasına ve SGK kuruluşlarının emeklilerine maaş dahi ödeyemez noktaya gelmelerine yol açacağı konusunda senaryo analizleri ve tahminleri yapılmaya başlanmış ve bu kurumların durumunun düzeltilmesine çalışılmıştır. Bu duruma çare olarak, 1999 da başlatılan reform çalışmaları ile erken emeklilik uygulamasına son verilmiş,minimum emeklilik yaşı yükseltilmiş, prim oranları ve prime esas kazanç tutarları reel olarak arttırılmış ve bu kuruluşların durumunda bazı düzeltilmeler yaşanmıştır. Ancak 2002 ve 2003 yıllarında bu kuruluşlar bu sefer sisteme aktif sigortalı girişinin azalması (özellikle SSK'da), yapısal nitelikli reformların hız kesmesi ve yüksek sağlık harcamaları nedeni ile tekrar zor duruma düşmüşlerdir.Bu arada hükümetler tarafından sık sık çıkarılan prim afları ve krizler nedeni ile prim tahsilatları giderek azalmış ve bu kuruluşlar tekrar açık vermeye başlamışlardır. Bu kuruluşların açıklarını da yine bu kararları veren devlet baba yani merkezi hükümet karşılamaya başlamıştır.

**Tablo 3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Verdiği Finansman Açıkları İçin Bütçeden Aktarılan Kaynağın Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Toplam Transfer</b>	<b>0,25</b>	<b>0,36</b>	<b>0,55</b>	<b>0,89</b>	<b>1,38</b>	<b>2,24</b>	<b>2,59</b>	<b>2,62</b>	<b>3,51</b>	<b>2,64</b>	<b>3,43</b>	<b>3,73</b>
Emekli Sandığı	0,25	0,36	0,55	0,51	0,52	0,80	1,02	0,96	1,32	1,41	1,57	1,70
SSK				0,37	0,75	0,97	1,15	0,84	1,41	0,32	0,69	0,98
BAĞKUR					0,10	0,47	0,42	0,81	0,78	0,84	0,99	0,96
İşsizlik Sig.Fonu										0,08	0,18	0,09
SGKT/KB Harc.	1,2	1,8	2,2	3,8	6,3	8,5	9,4	9,0	9,8	7,1	7,5	8,9
SGKT/Faizdışı Harc.	1,5	2,2	2,9	5,7	9,4	13,6	13,2	14,8	15,8	12,6	15,3	16,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2001-2002 yılları arasında 950 trilyonluk düzeltme yapılmıştır.

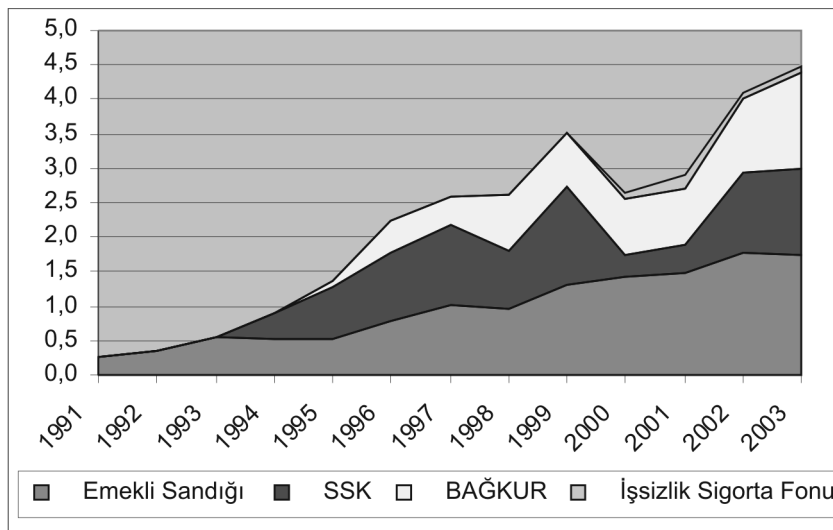
1993 yılından itibaren SSK'nın 1995 yılından itibaren ise Bağ-Kur'un finansman açığı vermeye başlaması suretiyle 1990'lı yıllarda konsolide bütçeden aktarılan transferlerin tutarı reel olarak önemli düzeylere çıkmıştır. 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminin açığı GSMH'ya oran olarak yüzde 3,5'e çıkmıştı. 2000 yılında özellikle SSK'da yaşanan iyileşmeler açığın düzeyini düşürmekle birlikte alına tedbirlerin yapısal dönüşümlerle desteklenmemesi açığın tekrar yükselmesine ve yüzde 4'lerin aşılmasına neden olmuştur. Devlet babanın bu alana yönelik problemleri saptama ve çözüm önerileri geliştirme konusundaki isteksizliği ile sorunu sürekli erteleme alışkanlığı faturanın gün geçtikçe kabarmasına neden olmuştur. SGK'na yapılan transfer harcamaları faiz dışı bütçe harcamaları toplamının yüzde 20'sine ulaşmıştır. Gelineen noktada aile bütçesinin ana kara deliklerinden bir tanesi burası olmuştur.

Neden hükümetler bu alana yönelik iyileştirici nitelikte kalıcı politikalar uygulamaya koyamıyor diye baktığımızda; öne çıkan unsurun SGK kapsamındaki nüfusun büyüklüğü olduğu görülmektedir. 2002 sonu itibarıyla 6,5 milyon insanın doğrudan aylık aldığı, bağımlı nüfusla birlikte toplam 50 milyona bulan bu grup her zaman politikacının ilgi alanı içinde olmuştur. Bu yüzden burada biriken sorunlar özellikle seçim dönemleri yaklaştıkça hep halının altına süpürülmeye çalışılmıştır. Mevcut muhasebe ve mali raporlama sisteminin zaafı da kullanılarak harcama artıkları yada devletin piyasaya vatandaşa borçlarını ödeyeceğim deyip ödememesi -borç takması- olarak da ifade edeceğimiz birikmiş yükümlülükler özellikle sağlık harcamalarındaki artışla paralel olarak gündeme gelmeye başlamıştır.

Bu tür uygulamaların sosyal güvenlik kurumlarındaki en yaygın örneği bu kurumların hastanelere, medikal firmalara ve eczanelere olan borcudur. Burada borç ile kastedilen mal ve hizmet bu kurumlar veya sosyal güvenlik kapsamındaki kişi tarafından teslim alındıktan sonra vadesi 60 günü aşmış olan yükümlülüklerdir. Normalde bu tür yükümlülüklerin bir gelir gider ve finansman tablosunda hem bir finansman kalemi olarak hem de harcama kalemi olarak gösterilmesi gerekirken tür mal ve hizmet teslimleri için böyle bir gösterim yapılmamaktadır. 2004 Haziranının ilk haftasında eczanelerin İstanbul'da bir eylem ve basın toplantısı düzenleyerek, "biz devletten 3-4 aydır paramızı alamıyoruz açıklaması" veya Sağlık Bakanının zaman zaman "sosyal güvenlik kurumlarının hastanelerimize olan borçları şu tutara ulaştı" açıklamaları bu durumun somut göstergeleridir. Hatta son günlerde kamuoyu gündemine gelen ilaç firmalarının Sosyal Güvenlik Kurumları ile olan fiyatlamaya ilişkilerini de yine bu sorunun bir parçası olarak görmek gerekir.

İzleyen grafikten görüleceği üzere yapısal nitelikli sorunların çözümlenememesi Emekli Sandığı başta olmak üzere bu kurumların açıklarının sürekli artmasına neden olmuştur. Ama özellikle SSK ve Bağ-Kur'a yönelik politikalarda dönem içinde yaşanan değişiklikler bu iki kurumun finansman açığının seyrinde kendisini açık bir şekilde göstermektedir. Bu yüzden bu iki kurumun finansman açığı artış eğilimi içinde olmasına rağmen dalgalı bir seyir izlemektedir.

**Grafik 2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıklarının Kurumsal Bazda Dağılımı ve Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak %)**



Sonuç olarak, Sosyal Güvenlik Sisteminde sürekli ertelenen ve kararlılıkla uygulanmayan reformların da etkisiyle 90'lı yıllarda verilmeye başlayan açıklar kamu borç stokunun artmasında belirleyici olmaya başlamıştır.

#### 2.2.4 Bütçe Dışı Fonlar :

Birinci bölümde aile fertlerini tanıtırken bütçe dışı fonları aile babasının disiplininden kaçan aile ferdi olarak tanıtmıştık. Ülkemizde fon uygulaması ilk kez 1941 yılında kurulan Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu ile başlamıştır. Bununla birlikte fon uygulamasının etkinlik kazanması ve bütçe dışı fon sayısının artması özellikle 1980 den sonra görülmeye başlamıştır. Kurulan bütçe dışı fonların merkezi yönetimin bütçesi dışında faaliyet göstermelerinin nedeni başta da belirttiğimiz gibi merkezi yönetim bütçesinin sıkı kurallara bağlı olması ve harcama yapılmasını ön izinlere vizele bağlayan yapısıdır. Böyle bir ortamda harcama yapmayı arzulayan hükümetler genellikle kabahati bütçenin bu yapısına ve mali bürokrasinin her şeyi engelleyen tutumuna atıp, bunun dışına çıkma yollarını ararlar. Bazen de gerçekten bu kurallar yapılması gereken harcamaların dahi zamanında yapılmasını engelleyen ve böylece gereksiz kaynak maliyetine yol açan özellikler taşır. Bunların bir sonucu olarak da hükümetler bütçe dışı fonları yaratıp onlar üzerinden harcama yapmaya çalışırlar. Bu fonlar özellikle 1980 den itibaren bu amaçlarla daha fazla kullanılır olmuştur.

1980'li yılların ilk yarısında kurulmaya başlayan ve mali büyüklükleri hızla genişleyen bütçe içi ve bütçe dışı fonların önemli bir büyüklüğü kamu hesapları dışında kalmıştır.. 2000 yılında mevcut bulunan 74 adet fonun 21 adedinin 1980 öncesi 53 adedinin ise 1980 sonrası kurulduğu anlaşılmaktadır. Fonlarla ilgili tasfiye çalışmalarının bir ölçüde yapılmaya çalışıldığı 1990'lı yılların başındaki bir tabloya göre de ilk fonun kurulduğu 1941 yılından 1980 yılına kadar yani kırk yıllık süre içinde 49 fon kurulmuş iken 1980 sonrası 10 yıllık süre içinde 54 fon kurulduğu görülmektedir.<sup>6</sup> 1984 yılından itibaren DPT tarafından hazırlanan "Kamu Kesimi Genel Dengesine" bütçe dışı fonların hesapları da dahil edilmesine rağmen 90'lı yıllarda da yine de önemli sayılabilecek büyüklükteki kamu geliri ile kamu gideri bütçe ve kamu hesapları dışında kalmıştı. Nitekim 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren sayıları 80 civarında olan fonlardan ancak 13 tanesi kamu hesapları içinde izlenip raporlanabilmiştir. Bu fonların gelirleri toplam fon gelirlerinin 3/4'ünü oluşturmaktaydı. 1984 yılında DPT tarafından takip edilen fonların vergi ve benzeri gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı % 7 iken bu pay 1987 yılında % 28'e kadar yükselmişti.

Bu fonların 1980 den sonra yoğunluk kazanması özellikle bu dönemde işbaşına gelen "iş bitirici" hükümetlerin bürokrasiden kurtularak iş yapma anlayışlarının da bir ürünüdür. Bu amaçla oluşturulan ve altyapı ve otoyol ihalelerinde ağırlıklı olarak kullanılan Kamu Ortaklığı Fonu, Savunma ihalelerinde halen de etkin rol oynayan Savunma Sanayi Fonu, sosyal amaçlı kurulan Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu popülist ve siyasi kaynak dağıtım mekanizmasında önemli roller oynamışlardır. Kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği ciddi ölçüde yok eden fonlar kuruldukları yıllarda finansman fazlası verirken 1989 yılından itibaren açık vermeye başlamışlardır. Bu maliyetlerin bir ölçüde önüne geçilmesi amacı ile fonların sayısı 1990'lı yıllarda azaltılmakla ve müşterek fon hesabı gibi uygulamalarla hesapları kontrol edilmeye çalışılmakla beraber bütçe dışı fon sayısı 2000 yılına gelindiğinde yine de 74 gibi bir rakamda kalmış ve önemli bir kısmı verdikleri açıkları merkezi bütçeden kapatmış ve borç yükünün artmasına katkıda bulunmuştur.

<sup>6</sup> Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için; Kaan Saygılı, "Türkiye'de Fon Uygulaması", Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT.

**Tablo 4. Fon Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1990 - 2002)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>GELİRLER</b>	<b>2,33</b>	<b>2,62</b>	<b>2,52</b>	<b>2,84</b>	<b>3,09</b>	<b>3,17</b>	<b>3,35</b>	<b>3,74</b>	<b>3,91</b>	<b>4,19</b>	<b>4,33</b>	<b>4,90</b>	<b>3,74</b>
1.Vergiler	1,71	1,86	1,81	1,92	2,07	2,09	2,10	2,31	2,55	2,70	2,88	3,12	2,07
a. Vasiyasız	0,75	0,86	0,81	0,88	0,87	0,83	0,82	0,94	1,15	1,04	0,95	1,26	0,86
b. Vasilalı	0,82	0,91	0,93	0,97	1,01	1,16	1,21	1,31	1,21	1,47	1,77	1,73	0,99
c. Servet	0,15	0,09	0,07	0,06	0,19	0,11	0,08	0,05	0,20	0,19	0,16	0,13	0,22
2.Vergi Dışı Normal Gelirler	0,40	0,47	0,50	0,49	0,52	0,57	0,59	0,68	0,65	0,68	0,61	0,74	0,72
3.Faktör Gelirleri	0,22	0,29	0,21	0,44	0,50	0,51	0,66	0,75	0,71	0,82	0,85	1,05	0,95
<b>HARCAMALAR</b>	<b>2,37</b>	<b>2,89</b>	<b>3,31</b>	<b>3,56</b>	<b>3,50</b>	<b>3,38</b>	<b>3,63</b>	<b>4,03</b>	<b>4,30</b>	<b>4,60</b>	<b>4,69</b>	<b>5,17</b>	<b>3,80</b>
1.Cari Giderler	1,25	1,30	1,39	1,55	1,30	1,21	1,26	1,35	1,48	1,77	1,72	1,81	1,64
2.Yatırım Harcamaları	0,68	0,97	1,20	1,13	1,00	0,97	1,26	1,45	1,69	1,62	1,60	1,74	1,46
a.Sabit Sermaye	0,69	0,95	1,18	1,12	0,95	0,95	1,24	1,42	1,67	1,61	1,59	1,73	1,46
b.Stok Değişimi	-0,01	0,02	0,02	0,01	0,05	0,02	0,01	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,00
3.Cari Transferler	0,39	0,53	0,61	0,81	1,09	1,08	1,00	1,04	0,91	1,05	1,13	1,38	0,45
4.Kamulaş.ve S.Değer Artışı	0,06	0,07	0,10	0,08	0,07	0,10	0,09	0,11	0,12	0,14	0,16	0,17	0,13
5.Sermaye Transferleri	-0,01	0,02	0,01	-0,01	0,04	0,02	0,03	0,08	0,10	0,03	0,09	0,07	0,11
<b>GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,79</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,41</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,39</b>	<b>-0,41</b>	<b>-0,36</b>	<b>-0,26</b>	<b>-0,06</b>

KAYNAK: DTP

Nihayet 2000 yılından itibaren bu fonların kapatılması ve hesaplarının bütçe içinde takip edilmesine başlanmıştır. Uygulanan ekonomik program çerçevesinde 2000-2001 yılları arasında toplam 69 adet fon kapatılmış bulunmaktadır. Bununla birlikte yakın zamana kadar bu fonlar kapatılmış gibi gözükse de bütçe içinde dahi ayrı hesaplar ve harcama usulleri ile ait oldukları bakanlara (özellikle 57 inci koalisyon hükümeti zamanında) yine harcama yetkilerini kullanacak şekilde faaliyet göstermişlerdir. Bütçe içine alınan fon işlemlerinin bütçe ile ilişkisi ve raporlanması özel gelir özel gider uygulamasındaki sorunlar nedeniyle fonların bütçe içi ve dışı büyüklüğünün tam görülmesi açısından bazı sorunlar taşımaktadır.

Halen 6 adet fon bütçe dışında faaliyet göstermekte olup bunların 1 tanesi bütçe içinde olup geri kalan 5 tanesi bütçe dışındadır. Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 2005 tarihinden itibaren ilişkili oldukları Bakanlıklar ile birleştirilip bütçe içine alınmaları amaçlanmaktadır. Toplam beş adet bütçe dışı fonun 3 tanesi (Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonu) kamu kesimi genel dengesinde yer almaktadır. Geri kalan iki fonun (Tanıtma Fonu ile Tasarruf Mevduat Sigortası Fonu) harcama ve gelirleri ise devlet babanın kamu kesimi genel dengesi hesapları dışındadır.

### 2.2.5 Mahalli İdareler :

Mahalli İdareler veya Yerel Yönetimler ailenin dışarda yaşayan fertleridir. Bölgelerindeki yerel hizmetlerin yapılmasından sorumludurlar. Bunların kendi kendine gelir yaratma kapasiteleri çok kısıtlıdır ve Merkezi İdarenin kendilerine toplanan vergi gelirlerinden aktaracağı paylara muhtaçtırlar. Esasında bu belediyelerin biraz da işine gelir. Zira bölgelerinde yapacakları hizmetler için bölge halkına siyaseten pek tercih edilmeyen vergi koymak yerine merkezi otoriteden pay almak daha kolay bir iştir. Bunlar aynı zamanda İller Bankasından da borçlanabilirler. Fakat geri ödeme güçleri pek olmadığı için de bu olasılık giderek azalmaktadır.

Buna karşılık mahalli idareler zaman zaman siyasi nedenlerle başlattıkları yatırımları finanse edebilmek için dış borçlanma yoluna giderler. Bunu yaparken de dışarıdaki kuruluşlar bunlardan devlet garantisi ister. Hazine de merkezi idare adına bu garantileri verir. Ama zamanla belediyeler borçları nasıl olsa Hazine tarafından garanti edildi diye ödeme zamanı geldiğinde bu borçları ödemezler. Birkaç belediye borcuna sadık da olsa ödemeyenlerin borçlarını devlet itibarı adına Hazine üstlenince bu sefer borcuna sadık belediyeler de borçlarını ödememeye başlarlar. Bunun sonunda Hazine kendi borçlarının yanında bir de önceden garanti verdiği kuruluşların borcunu ödemek için ayrıca borç bulmaya başlar. Sonuç olarak belediyelerin biraz da Merkezi Hükümetin de göz yumması ile hesapsız kitapsız harcamaları aile bütçesine zaman içinde yük olur ve kamu borçları bu yüzden de artar. Bugün vadesi gelen belediye borçlarının % 80'ini Hazine ödemektedir. Bu eğer belediyeler yeterli gelirle donatılsa ve harcamalarının ölçüsünü bilsel-



er Hazinesinin bu kadar daha az borçlanacağı ve elindeki kaynakları eğitime, sağlığa, kültüre daha fazla ayırabileceği anlamına gelir.

Bunun yanı sıra belediyelerin personelleri ile ilgili SSK primlerini ve gelir vergilerini yatırmayarak , bazen müteahhitlere olan borçlarını takarak kendilerine kaynak yarattıklarını da belirmemiz gerekir. Böylece mahalli idareler kendilerine kaynak yarattıklarını zannederken diğer kuruluşların mali yapısının bozulmasına neden olurlar. Ayrıca devletin kuruluşları , KİT'ler de belediyelere su ve gaz borçlarını ödemeyerek bu sefer belediyelerin mali yapısının bozulmasına katkıda bulunurlar. Dolayısı ile aile fertleri birbirlerine borç alacak yaratarak bunu bir sarmal haline getirince bir bütün olarak mali yapı bozulmuş olur. Bu sarmaldan kurtulmak için işbaşına gelen hemen her hükümet bu hesaplarda “beyaz sayfa “ açmak ister ve adına “Tahkim Kanunları” denilen yasalar çıkararak bu borçları silip alacaklı kalan kuruluşların alacaklarını da Hazinesinin ödemesini sağlar. Bunun doğal sonucu hesapları temizlenen borçluların ödüllendirilmesidir. Ödüllendirilen borçlular bir dahaki sefere yine aynı alışkanlığı sürdürüp tekrar aynı sarmalı yaratırlar ve böylece mali disiplinsizlik sürer gider.

2003 sonu itibarıyla yerel yönetimlerin borç stokuna baktığımızda, ağırlıklı belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin borç stoku 18,4 katrilyon liraya ulaşmış gözükmektedir. Kamu kurumlarından olan alacaklar netleştirilmemiş şekilde bakıldığında bu borç stoku 20 katrilyona ulaşmaktadır.

**Tablo 5. 2003 Sonu İtibarıyla Yerel Yönetimlerin Toplam Borç Stoku (Yükümlülükler Dahil)**

(trilyon lira)	BELEDİYELER	BELEDİYE KURUMLARI (1)	İL ÖZEL İDARELERİ	TOPLAM
HAZİNE TOPLAM ALACAK STOKU	9.238,9	2.826,0	73,4	12.138,3
HAZİNE GARANTİLİ BORÇLAR	1.173,5	627,1		1.800,6
DİĞER DİŞ BORÇLAR	247,1			247,1
İLLER BANKASINA OLAN BORÇLAR	1.128,7	0,1	0,2	1.129,0
DİĞER İÇ BORÇLAR (2)	137,6	69,8		207,4
KAMU KURUMLARINA OLAN NET YÜKÜMLÜLÜKLER (3)	2.862,0			2.862,0
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>14.787,7</b>	<b>3.523,1</b>	<b>73,6</b>	<b>18.384,3</b>

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Hazine Alacakları ve Dış Borç İstatistikleri, İller Bankası Genel Müdürlüğü 2003 yılı Faaliyet Raporu ve kendi hesaplamalarımız

(1) Belediye Su Kanalizasyon İşletmeleri, Ulaşım İşletmeleri, Doğal Gaz Dağıtım İdareleri gibi

(2) Belediyeler Hazine'ye Olan borçlar, diğer kamu kurumlarına olan yükümlülükler gibi borçların ayıklanmasıyla bulunan tutarın yüzde 10'u alınmak suretiyle hesaplanmıştır

(3) Plan Bütçe Komisyonunda Maliye Müsteşarı Sunumunda açıklanan veriler çerçevesinde hesaplanmıştır (23 Haziran 2004)

GSMH'ya oran olarak yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borçları yüzde 5,2'ye geniş anlamda ise yüzde 5,6'ya çıkmaktadır. Düzey olarak gelinen nokta aslında yerel yönetimlerin borç yükü anlamında ciddi bir sorun ve risk alanı ile karşı karşıya kaldığımız bize göstermektedir.

Buna karşılık son zamanlarda Meclise sunulan Mahalli İdareler Reform kanun tasarılarında bu kuruluşlara şimdiye kadar devlet babanın yaptığı bazı hizmetlerin devredilmesi öngörülmektedir. Bunlar sağlık hizmetleri, köy hizmetleri, çevre koruma hizmetleri gibi hizmetlerdir. Buna karşılık bu kuruluşların gelirlerinin bu hizmetleri sağlayabilmek için ne ölçüde arttırılacağı henüz belli değildir. Böyle olunca ortaya çıkabilecek açıkların bu sefer devlet baba yerine mahalli idareler tarafından borçlanılarak karşılanması gibi bir durum ile karşı karşıya kalınması çok ciddi bir riskdir. Hatta bu kanun tasarılarının ilk halinde Mecliste yapılan görüşmelerinde belediyelerin ve il özel idarelerinin borçlanmalarına pratik olarak hiçbir sınır getirilmemesine imkan sağlanmıştır. Bilahare yasalaşan söz konusu kanun bu konuda nisbeten sınırlandırıcı bazı hükümler getirmekle beraber yine de politik etkilerin baskın olduğu dönemlerde bu sınırlamaların aşılmasının yollarının bulunabileceğini söyleyebiliriz.

Yerel idarelerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranı 90'ların sonu ve 2000'li yılların başında ortalama olarak yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1990'ların ortasında mahalli idarelerin toplam harcama büyüklüğü GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 3,5 oranında olmuştur. Toplam içinde mali anlamda genel

kuralların dışına çıkılması sonucu faaliyetleri yaygınlık kazanan yerel idarelere bağlı ve/veya yerel idareler ortaklı vakıf, şirket, dernek gibi kuruluşlar (bunlara BİT de denmektedir) yer almamaktadır.

**Tablo 6. Yerel Yönetimlerin Kaynak ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>KAYNAKLAR</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>5,6</b>	<b>2,7</b>	<b>1,2</b>
Vergi Gelirleri	2,8	2,5	3,1	2,9	1,8	1,7	1,5	1,8	1,6	1,4	1,5	1,9	0,6
Vergi Dışı Normal Gelirler	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	0,1
Faktör Gelirleri	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Cari Transferler	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	1,0	0,9	0,5	0,8	2,0	0,4	0,3
Sermaye Transferleri	0,6	0,5	0,5	0,8	0,8	0,6	0,4	0,5	0,8	0,3	1,4	0,2	0,2
<b>ÖDEMELER</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>4,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>4,4</b>	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>
Cari Giderler	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4
Vergi Giderleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vergi Dışı Normal Giderler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Faktör Giderleri	0,3	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2
Cari Transferler	2,1	1,8	2,4	2,3	2,0	2,1	1,7	1,5	1,3	1,7	2,6	1,2	0,4
Sermaye Transferleri	1,2	1,4	1,3	1,1	1,2	0,7	0,6	0,8	0,9	0,7	0,7	0,5	0,1
Sabit Sermaye Yat.	1,3	1,3	1,3	1,4	0,7	0,5	0,7	0,9	0,6	0,7	0,6	0,2	0,0
Stok Değişmesi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
<b>KAYNAK ÖDEME FARKI</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>FİNANSMAN</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>

KAYNAK: DPT

Toplam genel yönetim harcamaları açısından baktığımızda (yani ailenin temel faaliyetlerini yerine getiren fertler anlamında); mahalli idarelerin payı son dönemde ortalama yüzde 7-8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12 düzeyine çıkmaktadır. Faiz dışı harcama büyüklüğü açısından baktığımızda, toplam kamu hizmetlerine ilişkin yaklaşık onda bir düzeyindeki harcama mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir.<sup>7</sup>

Mevcut yapıda ailenin toplam harcaması içinde yerel yönetimlerin payı faiz hariç baktığımızda ancak yüzde 10'lara çıkmaktadır. Ama yukarıda bahsettiğimiz gibi Parlamenta sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı ile yerel yönetimlerle ilgili tasarıların yasallaşması ve uygulamaya konulması durumunda yerel yönetimlerin payı en az yüzde 20 düzeyine çıkacaktır.

## 2.2.6 Bir Bütün Olarak Kamu Sektörü Borçlanma Gereği ve Genel Yönetim Harcama ve Gelirleri

Buraya kadar belli başlı aile fertlerinin bazı rakamlar eşliğinde yıllar itibariyle borçlanma ihtiyacını nasıl arttırdığını göstermeye ve bunun arkasında yatan nedenleri açıklamaya çalıştık. Bunların dışında adına döner sermayeler denilen, bazı fertler de varsa da onların borçların artmasındaki rolü nispeten daha az olduğu için fazla değinmiyoruz. Şimdi toplu halde adına KSBG denilen bu açığa bakarak borçların artmasında hangisinin daha fazla pay sahibi olduğuna bakalım.

<sup>7</sup> Yılmaz, "Mahalli İdarelerle İlgili Yasa Tasarılarının Planlama, Bütçe, Kaynak Dağıtım Süreci, Borçlanma ve Denetim Açılımlarından Değerlendirilmesi", Türkiye Ekonomi Kurumu için hazırlanan Tebliğ, Nisan 2004.

**Tablo 7. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSMH'ya Oran Olarak) <sup>8</sup>**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Konsolide Bütçe	5,3	4,3	6,7	3,9	4,0	8,3	7,6	7,3	11,9	10,9	17,4	14,9
-Faiz Dışı Konsolide Bütçe	1,5	0,6	0,9	-3,8	-3,3	-1,7	-0,1	-4,3	-1,8	-5,3	-5,8	-4,1
KİT	3,5	4,0	3,2	2,1	-0,3	-0,1	-0,3	1,3	2,4	2,1	0,4	-1,0
-İşletmeci	3,3	3,8	2,8	1,2	-0,6	-0,4	0,5	1,2	2,2	1,5	0,0	-1,1
-Tasarrufçu	-0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,4	-0,1	-0,9	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
- Özelleştirme Kapsam. Kur.	0,4	0,7	0,7	0,7	-0,1	0,5	0,1	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1
Yerel Yönetimler	0,3	0,8	0,7	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1
Döner Sermayeli İşletmeler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	0,1	0,2	0,6	0,6	0,4	0,0	0,1	0,4	0,2	-0,3	-1,1	-1,0
Fonlar	0,9	1,3	0,9	0,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,7	-1,2	-0,5	0,0
KKBG	10,2	10,6	12,0	7,9	5,0	8,6	7,7	9,4	15,5	11,8	16,4	12,8
Faiz Dışı Borçlanma Gereği	4,1	4,4	3,8	-2,9	-4,5	-2,9	-1,2	-3,3	0,2	-5,7	-8,1	-7,0

Kaynak: DPT

(Not: Tabloda eksi işaret fazla verildiği anlamındadır)

Tabloda KİT'lerin ve özellikle Sosyal Güvenlik Kurumlarının açıklarının düşük görülmesinin nedeni bunların finansman açıklarının önemli bir kısmının konsolide bütçeden yapılan transferlerle karşılanmış olmasıdır. Dolayısı ile günün sonunda ortaya çıkan açık hazine yani devlet baba tarafından karşılanmış olmaktadır. Bu çerçevede baktığımızda, devletin resmi defterinde oluşan açığın (gizli açıkların dahil edilmediği) esas olarak merkezi idare tarafından üstlenildiği görülmektedir. Merkezi İdare bölümünde açıkladığımız gibi bu açıkların arkasında 1990 lı yılların başında alınan kararlar sonucunda KİT'ler ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarını açığının devlet baba tarafından finanse edilmesi gelmektedir. Devlet baba bu açıkları üstlendikçe kendi harcamalarından tasarruf etmektedir. Bu ise devlet babanın asıl yapması gereken eğitim, sağlık, adalet, kültür hizmetlerine daha az pay ayrılması anlamına gelmektedir. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi yıllar içinde resmi rakamlar dikkate alınacak olsa dahi Merkezi devlet toplam kamu sektörünün yaptığı tasarrufun (verdiği faiz dışı fazlanın) neredeyse yarısından fazlasını bazı yıllarda daha fazlasını tek başına vermektedir. Bu analize ileride tekrar döneceğiz. Orada devletin resmi defterinde görülen bu açığın veya faiz dışı fazlanın da aslında sanıldığından daha farklı olduğuna değineceğiz. Ancak buna rağmen yukarıda çizdiğimiz genel eğilimin pek değişmediğini yani devlet babanın 1990'lı yılların ilk yarısında verilen açıkları kapatmak için kendi cebinden tasarruf etmek durumunda kaldığını söyleyebiliriz.

KİT'leri hariç tutarak devlet babanın genel dengesine genel yönetim anlayışı ile bakmak da mümkündür. Bu çalışma kapsamında çeşitli kaynaklardan yararlanılarak genel yönetim harcamalarının asıl yapıldığı ve gelirlerin asıl toplandığı kaynağa göre yeniden hesaplanarak bir konsolidasyon işlemi yapılmıştır. Buna göre devlet babanın toplam harcama büyüklüğü GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 55'ler düzeyine çıkmıştır. 1990'lı yılların ortasında bu oranın ortalama yüzde 35'ler düzeyinde olduğu dikkate alındığında artışın boyutu daha iyi anlaşılacaktır.

Tablo 9'un ortaya koyduğu genel yönetim tanımındaki devlet babanın harcamalarının 1999-2002 arasında ortalama yüzde 69'unun konsolide bütçe tarafından yapıldığı, bunu yüzde 16,5 ile SGK ve yüzde 10,5 ile yerel yönetimlerin izlediğidir. gelirlerin ise yüzde 70'e yakının konsolide bütçe tarafından toplandığıdır. Genel yönetim gelirlerinde ise ilk sıra ortalama yüzde 69 ile bütçeye aittir. Bu tablonun da aslında ortaya koyduğu harcamaların finansmanında asıl yükün bütçe üzerinde olduğudur. Bu şekilde hesaplandığında doğal olarak bütçenin verdiği açık diğer kurumsal yapılarla olan ilişkisinin ayıklanmadığı tabloya göre düşmekte aksine sosyal güvenlik kurumlarının dengesi ise açığa dönüşmektedir.

<sup>8</sup> Bu tabloda DPT'nin kullandığı Konsolide Bütçe açık rakamları ile Maliye Bakanlığı verileriyle hazırlanan konsolide bütçe açığı rakamları hesaplamadaki farklılıklardan dolayı çok büyük olmasa da değişmektedir.

**Tablo 8. Genel Yönetim Toplam Gelir ve Harcamaları ile Yüzde Dağılımı**

	GSMH'ya Oranları (%)				Yüzde Dağılım (%)			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
<b>Toplam Gelirler</b>	<b>36,3</b>	<b>41,2</b>	<b>44,2</b>	<b>41,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Konsolide Bütçe (1)	22,9	25,4	27,8	27,6	63,0	61,6	63,0	65,9
Sosyal Güvenlik Kurumları	5,6	6,4	7,6	7,5	15,4	15,6	17,1	17,8
Yerel Yönetimler	4,2	4,3	4,8	3,7	11,6	10,5	10,9	8,9
Döner Sermayeli İşletmeler	1,7	1,8	2,0	2,2	4,6	4,3	4,5	5,3
Bütçe Dışı Fonlar	2,0	3,3	2,0	0,8	5,4	8,0	4,5	2,0
<b>Toplam Harcamalar</b>	<b>49,2</b>	<b>51,2</b>	<b>62,1</b>	<b>54,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Konsolide Bütçe	32,3	34,8	45,2	37,7	65,7	67,9	72,8	69,5
Sosyal Güvenlik Kurumları	8,4	8,0	9,3	9,5	17,1	15,7	15,0	17,6
Yerel Yönetimler	4,2	4,1	4,5	3,9	8,5	8,1	7,2	7,2
Döner Sermayeli İşletmeler	1,6	1,7	1,9	2,0	3,2	3,3	3,1	3,7
Bütçe Dışı Fonlar	2,7	2,6	1,2	1,1	5,6	5,1	2,0	2,0
<b>Borçlanma Gereği</b>	<b>12,9</b>	<b>10,0</b>	<b>17,9</b>	<b>12,3</b>				

Kaynak: 2002-2004 Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu; IMF Niyet Mektupları ve İstatistiki Ekler Çalışması (2000-2004); Yılmaz, Toplam Kamu Gelir ve Harcamaları Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması-ODTÜ Ders Notu (2003); ve bu çalışma kapsamında kendi hesaplamalarımız

(1) 2001 yılı gerçekleştirmelerine BMEÖ (Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı ) altında yer alan 3,1 katrilyon liralık faiz gideri ile 950 trilyonluk SGK transferi Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan ödemeler dahil edilmiştir.

### 2.3 KSBG ve Borç Stoku - Stok Akım Tutarlılığı veya Şeytan Bunun Neresinde ?

Buraya kadar aile fertlerinin verdiği açıklar bunların yarattığı sorunlar ve son tahlilde ailenin diğer fertlerinin yükünün devlet baba tarafından karşılanması ile ilgili konulara ve rakamlara değindik. Bu bölümde ise bu analizi baştan beri üstünde durduğumuz bir konu “gizli açıklar” meselesi ile ilişkilendirerek genişletmek istiyoruz.

Bunu yapabilmek için şu soruyu sorarak başlamak istiyoruz. “KSBG devlet babanın başta olmak üzere tüm aile fertlerinin bir arada ortaya çıkan açığını kapatmak için yapılan borçlanma miktarı olduğuna ve her sene bu borçların bir kısmı ödenip yeniden borçlanıldığına göre ailenin birikmiş borçlarının yani borç stokunun prensip olarak verilen kamu açıkları ile orantılı olarak artması gerekmez mi ?” Bu sorunun yanıtı bu araştırmada “stok-akım tutarlılığı” denilen bir kavramla açıklanarak borç stokunun artmasına katkı yapan unsurlar analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bunu basit bir örnekle açıklayalım. Musluğun altında bir kovamız olsun. Musluktan akan su kovada su birikmesine yol açar. KSBG'yi de musluktan akan suya , kapta biriken suyu da borç stokuna benzetebiliriz. Musluktan akan suyun hızı ile hemen hemen aynı hızda kovada su birikmesini bekleyebiliriz. Şimdi aşağıdaki tabloya bakalım .Bu tabloda iki yaklaşım kullanarak bu sorunun yanıtını arayalım.Bu tabloda şimdilik Net Kamu Borcu, IMF tanımlı açık kavramlara fazla dikkate almayalım. Onları birazdan açıklayacağız.

**Tablo 9. Borç ve Açık Arasındaki Stok Akım Tutarlı(sız)lığı (GSMH'ya Oran Olarak)**

(%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I</b>													
<b>Hazine Borç Stoku</b>	28,9	33,1	35,1	36,6	49,3	39,4	41,4	39,2	38,0	49,7	48,5	98,0	85,3
Borç Stokundaki Değişim Hızı		15,6	17,2	17,6	30,9	16,5	22,5	18,2	16,5	23,7	17,5	63,5	22,3
Konsolide Bütçe Açığı	3,0	5,3	4,3	6,7	3,9	4,0	8,3	7,6	7,3	11,9	10,9	17,4	14,9
Fark (???)		10,3	12,9	10,9	27,0	12,5	14,2	10,5	9,2	11,8	6,6	46,1	7,4
<b>II</b>													
<b>IMF Tanımlı Net Kamu Borcu</b>	28,8	35,2	35,7	35,1	54,3	42,1	46,5	42,9	44,5	61,0	58,4	91,9	79,9
Net Kamu Borcu Değişim Hızı		17,4	15,5	15,4	36,3	15,2	24,4	19,2	20,9	30,6	20,4	50,4	20,9
IMF Tanımlı KSBG	7,7	11,3	12,4	13,0	9,1	5,2	13,1	13,1	15,5	23,5	18,9	21,1	12,3
Fark (???)		6,0	3,1	2,4	27,2	10,0	11,3	6,1	5,4	7,1	1,5	29,3	8,6

Kaynak: DPT, IMF ve çalışma çerçevesinde yapılan hesaplamalar

(I) Merkez Bankasındaki kamu mevduatı düşülmüş

Şimdi yukarıdaki sorunun cevabına dönecek olursak; eğer musluktan akan suyun hızı ile kovada biriken suyun (kamu borç stokunun) birikme hızı aynı ise yukarıda her iki yöntemle yaptığımız hesaplama sonucunda ortaya çıkan farkın sıfır olması gerekir. Halbuki yukarıdaki tablo bunun böyle olduğunu söylememektedir. Arada çok büyük farklar vardır. Borç stoku KSBG den daha fazla artmaktadır.Yani kovaya akan su (akım yani KSBG) kovada biriken suyun (stoğun) artmasını açıklayamamaktadır. O halde kovaya KSBG'nin dışında bir yerlerden de su akmakta ve borçlar onlar yüzünden de artmaktadır. Bir başka deyişle devletin KSBG olarak açıkladığı resmi rakamları borç stokundaki artışı açıklamakta yetersiz kalmaktadır.Yani akım ile stok arasında tutarsızlık vardır.

İşte bundan sonraki bölümde ailenin defterinde yazılı olmayan veya daha doğru bir deyimle tuttuğu bir başka defterde kayıtlı olup da öyle herkesin bir bakışta göremediği ama kamu borç stokunun artmasına yol açan diğer muslukları ele alacağız.Bunlara maliyeci dilinde genel olarak bütçe dışı işlemler denir.Bazen de adlarına yarı mali işlemler denildiği de olur.Tanımları ne olursa olsun bunlar kamu borçlarını arttıran ama devlet hesaplarına , kamu açığı tanımlarına yansımayan dolayısı ile stok ile akım arasında tutarsızlık yaratan işlemlerdir. Çalışmanın temel amaçlarından birisi bu tutarsızlıkların analiz edilmesidir.

Ama burada, bu tutarsızlıkları açıklamamızda bize yardımcı olabilecek bir diğer önemli kavramdan öncelikle bahsetmek gerekmektedir. O da; başta değindiğimiz faiz dışı fazla, KSBG gibi kavramların IMF tarafından nasıl tanımlandığı ile ilgilidir.Çünkü bu kavramlar da bu tutarsızlıkların açıklanmasında bize yardımcı kavramlardır.

## 2.4 KSBG, Faiz Dışı Fazla, Toplam Kamu Açığı ve Net Kamu Borcu

Aslında 2000 yılına kadar devlet kendi halinde bir KSBG ilan edip bunu borçlanma gereği olarak topluma duyururken , 2000 yılında IMF ile yapılan program sonrasında kamu maliyesi sözlüklerine yeni bir tanım daha girmiştir.Bu da IMF tarafından uluslar arası standartlara göre DPT'nin açıkladığı resmi KSBG rakamına getirdiği düzeltmelerdir. Bizim resmi muhasebe kayıtlarımızda gelir olarak kaydedilen bazı rakamları IMF gelirden saymamakta , gider olarak göstermediğimiz bazı harcamaları ise gider sayarak daha değişik bir KSBG ve faiz dışı fazla tanımına ulaşmaktadır. Bizde bu işler neden böyle yapılmaktadır yani bütçe dışı işlemlere neden başvuruluyor sorusunun yanıtını üçüncü bölüme bırakarak şimdi IMF'nin bunları nasıl yaptığını bakalım.

- IMF öncelikle görev zararları olarak bilinen harcamaları resmi KSBG içine almaktadır.Bunun neden yapıldığına üçüncü bölümde bakacağız. <sup>9</sup>
- Resmi KSBG de yer alan özelleştirme gelirlerini gelir kalemi olarak kabul etmemektedir.Zira bunlar ailenin gümüşlerini satmak anlamına geleceği için sürekli gelir sayılmaz. Bunlara güvenilerek harcama yapılması doğru değildir.O nedenle IMF tanımlı KSBG de yer almaz. <sup>10</sup>
- Merkez bankasından sağlanan karları gelirden saymamaktadır.Zira bunlar da her zaman gelecek gelir değildir. Merkez Bankası karına güvenerek harcama yapmak, ailenin varlıklı olduğunu düşündüğü bir akrabasının arada bir yolladığı paraya güvenerek har vurup harman savurması anlamına gelir. <sup>11</sup>
- Devletin elde ettiği faiz gelirini gelirden saymamaktadır.

IMF bunun dışında da bazı eklemeler çıkarmalar yapmakla ve bunlar genel resim açısından pek önemli olmamakla beraber bunların tam olarak ne olduğu pek bilinmemektedir. Rakamsal olarak küçük de olsalar bunları da bilmek mali saydamlık gereğidir.IMF'nin bu şekilde bulduğu kamu açığına biz IMF tanımlı toplam kamu açığı ve faiz dışı dengeye de IMF tanımlı faiz dışı denge diyoruz. İşte bugünlerde herkesin dilinde olan meşhur % 6.5'luk faiz dışı fazla böyle bulunmuş faiz dışı fazla miktarının milli gelire bölünmesi ile elde edilen orandır.

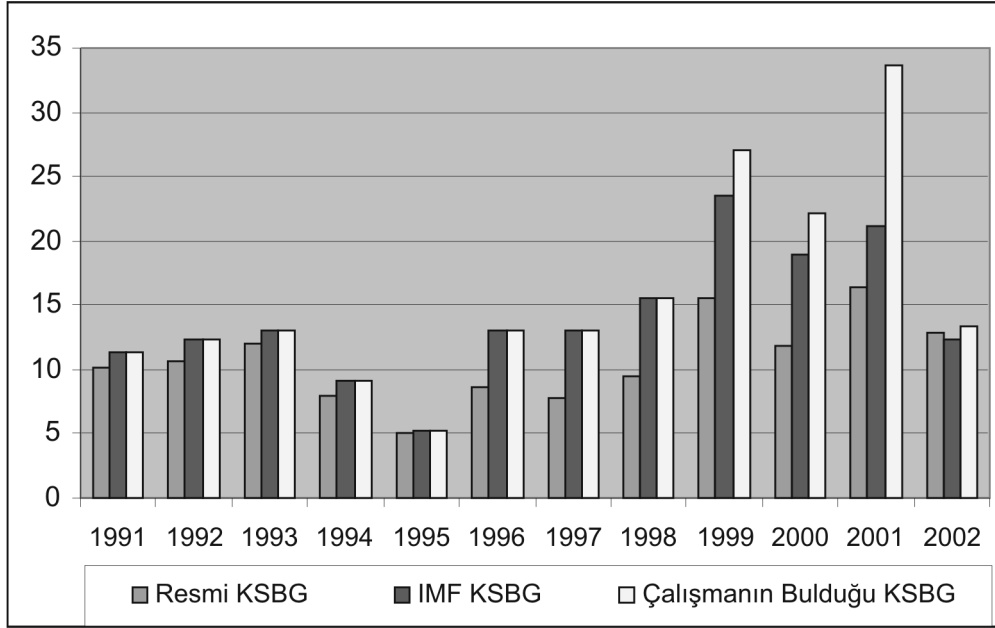
<sup>9</sup> DPT görev zararlarından kuruluşların kar ve zarar hesaplarına yansıtılabilen kısımlarını kamu hesaplarına dahil etmektedir. Ancak özellikle 1990'ların ortasından itibaren kamu bankalarının karşılaştıkları görev zararları ile diğer zararları için bu bankalara verilen yüksek faizli hazine bonoları nedeni ile kamu bankaları karlı gösterilmeye başlanınca bu zararlar DPT'nin hesapladığı kamu sektörü borçlanma gereğine yansıtılmamıştır.

<sup>10</sup> DPT Borçlanma Gereğini raporlarken özelleştirme gelirini ayıklayarak da bilgi vermektedir.Ancak uygulamada devlet muhasebesinin de bir sonucu olarak kamu borçlanma gereği özelleştirme gelirleri dahil olarak hesaplanmakta ve bu hesap esas alınmaktadır.

<sup>11</sup> Aynı şekilde daha önce zarar ettikleri için pek uygulaması görülmeyen Kamu Bankaları karlarından Hazineye transfer edilen kısımlar da 2004 itibarıyla IMF tarafından bütçe gelirlerinde bir gelir kalemi olarak dikkate alınmamaktadır.

Bir fikir vermesi açısından devletin resmi defterindeki KSBG ile IMF hesaplarına göre ortaya çıkan KSBG ve bu çalışmadaki eklemelerle bulunan KSBG aşağıdaki grafikte yer almaktadır. Çalışma kapsamında gizli açıkların ilave edilmesiyle bulunan düzeltilmiş KSBG ile kamu hesaplarında raporlanan KSBG arasındaki farkın büyüklüğü burada açık bir şekilde görülmektedir. Dolayısı ile ileride daha ayrıntılı ele alacağımız gibi senelerdir bilinen KSBG ile aynı dönemlerde verilen gerçek KSBG arasındaki bu fark politika yapanların ve uygulayanların farkında değilmiş gibi gözükükleri ama içten içe büyüyen kamu borç stokunun en önemli nedenlerinden birisidir.

**Grafik 3. Resmi KSBG (DPT), IMF Tanımlı KSBG ve Bu Çalışmadaki Eklemelerle Bulunan KSBG (GSMH'ya Oran Olarak %)**



Kaynak: Resmi KSBG: DPT (Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003), IMF KSBG ve Çalışmanın Bulduğu KSBG: Orijinal çalışma (Caroline van Rijckeghem) Tablo 6' ve tablo 7 den yararlanarak hazırlanmıştır.

IMF'nin kamu borcunu ele alırken kullandığı bir diğer kavram da Net Kamu Borcu kavramıdır. Bizde genellikle devletin borçlarına bakılırken devlet babanın yükümlülüklerinin temsilcisi olan hazinenin borcuna bakılır. Ancak ailenin diğer fertlerinin iç ve dış aleme olan borçları da önemli olabilir. O nedenle borç meselesine bakarken olabildiğince geniş bir tanım kullanılmalıdır. Zira bu borçlar da şimdi olmasa bile ileride hazinenin üzerine geleceği için onları da şimdiden hazine borcu yanına koymak gerekir. Ayrıca ailenin fertlerinin birbirine olan borçları toplam borç hesabında dikkate alınmaz. Zira hepsinin borcunu görmek istiyorsak birbirlerine olan borçlarını netleştirmemiz lazımdır. Son zamanlarda ailenin borçlarının önemli bir kısmı Merkez Bankasına karşıdır. Zira kriz döneminde hazinenin ihraç ettiği tahvillerin bir kısmını Merkez Bankası almış ve karşılığında piyasaya para çıkarıp sistemdeki tikanlıkları temizlemiştir. İşte olabildiğince kapsamlı bir kamu borcu tanımı yapabilmek için Merkez Bankasının elindeki bu kağıtları toplam borçlardan düşmek ve böyle net kamu borcunu bulmak önem taşımıştır. Zira bu borçtaki değişimler ailenin mali durumunu daha iyi gösterecektir. Ayrıca aile fertlerinin Merkez Bankasında tuttıkları mevduatlar da onların borçlarının bir kısmına karşılık geldiği için bu mevduatların da kamu borçlarından indirilmesi lazımdır. Aslında IMF net borç kavramına ulaşmak için daha başka teknik düzenlemeler yapmakla beraber bunların burada açıklamaya çalıştığımız konulara çok büyük bir etkisi olmadığı için üzerinde durmuyoruz. Sonuç olarak son zamanlarda borç stokunun milli gelire oranının azaldığı veya çoğaldığından bahsedildiğinde esas olarak bu türden hesap kitap konusu yapılan net kamu borcundan bahsedildiğini bilmek gerekir.

Üçüncü bölümde yukarıda değindiğimiz sorunun yanıtına daha da yakından bakacağız. Kovadaki suyun musluktan akan suyun hızından daha fazla birikmesinin nedenlerini yani devletin açıkladığı hesaplarında gözükmeyen ama kovanın hızla dolmasına yol açan faktörleri yada bir diğer deyişle gizli açıkları inceleyeceğiz.

## BÖLÜM III

### BORÇ STOKUNUN ARTMASINA YOL AÇAN BÜTÇE DIŞI FAALİYETLER-GİZLİ AÇIKLAR

Bu bölümün esas konusu bütçe dışı faaliyetler veya gizli açıklar derken bir noktanın altını çizmek gerekir. Bunların gizli açık denmesi gizli saklı , yasa dışı işler çevrildiği anlamına gelmemektedir. Bu açıkların doğmasına yol açan işler yasalar çerçevesinde yapılmaktadır. Ama bunların devletin hesaplarında gözükmemesi ve ailenin tüm mali yapısının açıklanan tablolarda görülmesi imkanı yoktur. O nedenle bu açıklar yasal fakat gizli açıklardır. Kuşkusuz daha önemlisi bu açıklara başvurulmasına yol açan neden ve ilişkilerin irdelenmesi ve bunlara yol açan ekonomik ve politik faktörlerin ayırıcına varılması böylece bu açıkların bir daha doğmaması ve toplum üzerine yeni yükler yüklenmemesidir. Bu bölümde iki konuya değineceğiz. Birinci olarak “neden bütçe dışı işler yapılmak durumunda kalınmaktadır?” sorusuna cevap arayacağız. İkinci olarak da son on - oniki yılda hangi bütçe dışı işlemlere başvurulduğu ve bunlardan hesaplanabilen ve belli politika kararlarının sonucu olarak gelen yüklerin ne zaman ve hangi hükümetler tarafından yaratıldığını inceleyeceğiz.

#### 3.1 Neden Bütçe Dışı İşlemlere Başvuruluyor ?

Bir ülkede bütçe dışı işlem yapma alışkanlığının pekçok nedeni olabilir. Bu aynı zamanda sadece bize özgü bir olay da değildir. Yakın zamana kadar en gelişmiş ülkelerde dahi bu türden işlemler yapılma alışkanlığı mevcuttu. Bütçe dışı işlem yaratılırken kullanılan en önemli araç adından daha da önce bahsettiğimiz “yarı mali işlemlerdir” . Bu tanım esasında devletin bir görevi olduğu halde (mali bir işlem ), devlet babanın ailenin başka fertlerine yaptırdığı harcamalar için kullanılır. Bu işlemler aynı devlet harcaması gibi ekonomik etki yaratırlar ama devletin normal raporlarında yer almazlar. Onun için adına yarı mali işlem denir. Bu yarı mali işlemler kamu bankaları veya Merkez Bankaları üzerinden yaratılabilir. Kamu İktisadi Kuruluşları bu işte kullanılabilir. Bu yola gidilmesinin en önemli güdüsü bütçeyi küçük göstermektir. Zira eğer bu harcamalar hükümetlerin parlamentoya sundukları bütçe içinde yeralacak olursa bütçe açığı büyük gözükecek bu sefer bunun önüne geçmek için ya başka harcamalardan kısıntı yapmak ya da vergileri arttırmak gerekecektir. Halbuki siyasi iktidarlar pek böyle şeylere yanaşmak istemezler. O nedenle de yapmak istedikleri bazı harcamaları kendi bütçeleri yerine parlamento dışında daha kolay harcama yapabilecek olan kuruluşların bütçelerine gizlemek işlerine gelir. Bir başka deyişle bu kuruluşların keselerinden harcama yapmaya devam ederler. Aynı zamanda parlamentoya sundukları bütçelerde de kesinti yapmazlar ve vergi toplamak gibi zahmetli ve pek popüler olmayan bir işle uğraşıp oy kaybetmek gibi bir riske girmezler. Hele ülkemizdeki gibi ortalama ömrü bir buçuk veya iki seneyi geçmeyen iktidarların olduğu yerlerde kendisi için kısa vadeli çıkar sağlayarak yükü ileriye atmayı planlayan siyasetçiler için bu çok tercih edilir bir yoldur.

Bütçe dışı işlem yaratmanın bir diğer nedenine (bütçe dışı fonları incelerken) aslında daha önce değinmiştik. Bu da hemen her ülkede devlet bütçesinin çok sıkı harcama yapma kurallarına tabi olmasıdır. Her bir ödeneğin izne bağlanması, yapılacak harcamalar için mutlaka bir yerlerden izin alınması gibi mevzuat ve bürokratik koşullar bazen ellerinde ödenek olduğu halde bu ödeneği bu nedenlerle harcayamayan kuruluşları şartların zorlaması ile bütçe dışında daha esnek yollara yöneltir. Bu şekilde genellikle bürokratların bulunduğu formüller siyasetçilerin de hoşuna gider ve bütçe dışında işlem yapmanın yolu açılmış olur. Kuşkusuz bunda mevcut harcama sistemlerinin ihtiyaca yanıt vermeyen ve klasik bürokrasiye bir nevi güç ve kontrol sağlayan yapısının da rolü olduğunu unutmamak lazımdır. Böyle durumlarda suyun mecrasını zorlaması gibi bazen ihtiyaçtan bazen siyasetçinin harcama güdüsünden kaynaklanan baskılar ile işlemleri bütçe dışına çıkarmak gibi bir durum sözkonusu olur.

Bazen bütçe dışı işlem yapmak devlet muhasebesinden kaynaklanan bir sorun olarak karşımıza çıkar. Bugün pekçok ülkede devlet muhasebesi nakit işlemlerin kaydına yönelik olarak tutulur ve bütçe veya KSBG nakit temeline dayalı olarak hesaplanıp açıklanır. Halbuki devletin nakit hareket yaratmayan kağıt üzerinde tuttuğu işlemleri de olabilir. Bu tür muhasebe tekniklerinin yeterli olmadığı geleneksel sistemlerde (ülkemiz örneğinde olduğu gibi) bütçe açığına yansiyacak bir çok işlem bütçe dışında takip ediliyor olabilir. Hatta bazen bizzat bütçe kanunlarına veya devlet muhasebesi mevzuatına bu tür bütçe dışı işlem yapılmasına imkan veren hükümler ilave edilerek sistem daha da karmaşık hale getirilebilir.

Kısaca ekonomik, politik ve teknik gerekçelerle devlet baba bütçe dışı işlem yaratmak suretiyle gizli yükümlülükler altına girmiş olabilir ve bunlar bütçe açıklarına ek olarak devletin borçlanma ihtiyacının artmasında çok önemli rol oynarlar.

Aşağıda bu çalışma kapsamında ülkemizde devlet babanın bildiğimiz bütçesi dışında yer alan bu tür işlemlerin neler olduğu konusuna değineceğiz. Bunu yaparken önce bu çalışmada hangi bütçe dışı işlemlerin KSBG'ye eklendiklerine bakacağız. Bu bize bütçe dışı işlemler konusunda bir fikir verecektir. Daha sonra bunlardan önemlilerine daha yakından bakacağız.

## 3.2 Gizli Açık Çeşitleri

### 3.2.1 Bu çalışmada hangi unsurlar gizli açık olarak ele alınıyor ?

Bir ülkede devlet maliyesi ile ilgilenilirken üzerinde durulan önemli bir konunun açığın ölçülmesi olduğunu söylemiştik. Açığı ölçerken neye gelir neye gider denileceğini genel olarak uluslararası standartlar (IMF Kamu Maliyesi İstatistikleri gibi) , muhasebe sisteminin nakit veya tahakkuk esasına dayanıp dayanmadığı gibi ilkeler belirlemektedir. Bugün daha fazla bir biçimde kamu açıkları nakit esaslı sistemlerin yanında tahakkuk esaslı sistemlere dayanılarak ölçülmekte ve uluslararası standartlar giderek önem taşımaktadır. Dolayısı ile “eski tas eski hamam” usulü sistemlerle bir devletin kendi hesaplarını tutması giderek zorlaşmaktadır. Mali saydamlık bu hesapların doğru dürüst toplanıp kamuoyuna ve parlamentoya sunulmasını dolayısı ile devletin kime ne kadar yükümlülüğü olduğunun açık bir biçimde ortaya çıkmasını öngörmektedir. İşte bu bağlamda bütçe dışı işlemlerin bütçe ile birlikte ele alınması da önem taşımaktadır. Ülkemizde bütçe dışı işlem yaratılmasında diğer ülkelerden farklı değildir. Hatta bu konuda eskiden beri oldukça yaratıcı olduğumuzu söyleyebiliriz.<sup>12</sup>

Şimdi ülkemizde bilinen kamu açığı dışında borçların artışına katkı yapan işlemlere bakalım;

Bu çalışmada hem Hazine borcu hem de genel olarak kamu sektörü borcunun değişimine katkı yapan unsurlar resmi ve IMF tanımlı veriler üzerinden ele alınmıştır. Fazla kafa karıştırmadan bunları açıklamaya çalışalım.

Hazine Borcundaki Değişim	= Merkezi Devletin Bütçe Açığı (Konsolide Bütçe)
	+ Nakit Karşılığı Olmayan Kağıt İhracı Faizleri
	+ Bütçe Dışı Kuruluşlara Verilen Kağıtlar (Tahkimler, Görev Zararları, TCMB değerleme kağıtları)
	+ Garantili Borç Ödemeleri
	+ Batan Bankalara ve Kamu Bankalarına Sermaye Güçlendirilmesi İçin Verilen Kağıtlar
	+ Aynı Proje Kredileri
	+ Kur Farkları (Nominal)
	+ Emanet Avans farkları
	+ Açıklanamayan Artık

<sup>12</sup> Mali saydamlık ve ülkemizdeki durum konusunda bkz. Ferhat Emil, Hakan Yılmaz , “ Mali Saydamlık İzleme Raporu “, TESEV Yayını, 2004



Görüldüğü gibi hazinenin borcundaki değişim sadece hazinenin finanse ettiği konsolide bütçe açığına ait bir borçlanma değildir. Bunun dışında bir çok unsur da borca katkı yapmaktadır. Yani kovadaki suyun birikmesine yol açan gizli musluklar pek çoktur. Şimdi çok kısa olarak bu işlemler ne anlama gelmektedir ona bakalım.

- **Nakit karşılığı olmayan kağıt ihracı faizleri:** Hazine zaman zaman bütçe kanunlarındaki hükümlere dayanarak bütçe finansmanı ile ilgisi olmayan (ağırlıklı olarak görev zararları, tahkim uygulamaları gibi) yani karşılığında kendisine nakit girişi sağlamayan kağıtlar ihraç etmekte ve bu kağıtların vadesi geldikçe ödemesi gereken faizler için yeniden kağıt çıkarmaktadır. Dolayısı ile faizler için ödenek kullanmamakta ve bunları bütçe dışından ödemektedir. Bunlar aslında bütçe ödemesi olmaları gerekirken bütçe dışından ödendikleri için borçlanma ihtiyacını bütçe açığı dışında arttırmaktadırlar.
- **Bütçedışı Kuruluşlara Yapılan Kağıt İhraçları:** Kamu kurum ve kuruluşları zaman zaman birbirleri ile olan borç alacak ilişkilerinde yükümlülüklerini yerine getirmezler. Bu konuya mahalli idareler kısmında da değinmiştik. Kimisi SSK primini ödemezken kimisi elektrik borcunu yatırmaz ve bir noktadan sonra bu türden tahsil edilemeyen borçlar kronik hal alır. Bu durumda devlet baba işe el koyar. Alacaklar borçlar netleştirilir. Borçlu borcundan kurtarılır. Alacaklı olana da devlet baba kendi kağıtlarından verip “git bunu bozdur veya elinde tut faizinden yararlan” diyerek alacak verecek ilişkisini düzenler. Ancak geçmişte sıkça başvuru ve bütçe dışında yapılan bir tür transfer özelliği gösteren bu işlemler mali disiplinin bozulmasında önemli rol oynamıştır. Bunun dışında TCMB bilanço değerlendirme farkları ve Kamu Bankalarına görev zararları için verilen kağıtlar da bu kategoriye girmektedir. Aşağıda daha detaylı göreceğimiz üzere Hazinesin görev zararlarına karşılık olarak kamu bankalarına doğrudan nakit ödeme yapmak yerine devlet iç borçlanma senedi vermektedir. Aslında görev zararının doğduğu yılda ödeme yapmak yerine sonradan ödeme yapmak anlamına gelen bu işlemler görev zararları yıldan yıla biriktikçe giderek karmaşıklaşmakta her yılın görev zararı birbirinin içine girmekte bunların bir kısmına kağıt verilebilirken bir kısmına kağıt verilememekte ancak bir kriz anında da ortaya çıkan fatura çok büyüdüğü zaman bunların bir anda tasfiyesi gerekmektedir. Bu tür kağıt ihraçları borç stokunun artışına katkı yapan en önemli unsurlardan olup, resmi bütçe açığına yansımaları bile stok ile akım arasındaki tutarlılığı sağlamak açısından dikkate alınmaları gerekmektedir. Bu arada şimdi pek gündemde olmayan ancak geçmişte sıkça başvuru bir yöntem de Merkez Bankası bilançosunda Hazine adına yapılan döviz işlemleri nedeni ile uğranılan kur farkı kayıplarının yine hazine tarafından kağıt verilerek karşılanmasıdır. Bu da borç stokunun bütçe dışında işlem gören bir faaliyetten etkilenmesi anlamına gelmektedir.
- **Garantili Borç Ödemeleri:** Bunlar daha önce bahsettiğimiz gibi belediyelere veya yap işlet modelleri çerçevesi içinde özel sektöre verilmiş garantiler kapsamı içinde hazinenin üstlendiği ödemeler olup aslında bir transfer ödemesi niteliği taşıdıkları için bütçe açığına yansıtılmaları gerektiği halde yine bütçe kanunlarındaki hükümlere dayanılarak<sup>13</sup> bütçe dışında işlem gören ancak borçlanma ihtiyacını arttıran işlemlerdir.<sup>14</sup>
- **Batan Bankalar için TMSF'na ve Kamu Bankalarına sermaye güçlendirmesi için Verilen Kağıtlar:** Özel bankaların durumları kötüye gittiğinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alındıklarında ortaya çıkan zararları Bankalar Kanununa göre Hazine tarafından kağıt ihraç edilerek kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu türden yükümlülüklerin bir bütçe yılına ait olmayan geçmişten gelen birikimlerin sonucu ortaya çıkmış bir defalık yükümlülükler olduğu mantığı ile bunlara bütçeden ödenek ayrılmamakta ve bütçe dışında işlem görmektedirler.<sup>15</sup> Son krizler sonrası borç stokunun artışında bunlar da çok önemli rol oynamışlardır. Kamu Bankalarına da görev zararları dışında özel-

<sup>13</sup> Bütçe kanunlarında bütçe dışı işlem yapılmasına imkan veren hükümlerle ilgili bir çalışma için bkz Emin Dedeoğlu, Ferhat Emil, M.Can Erdem, “ Kamu Mali Mevzuatının Saydamlığı Üzerine Bazı Gözlemler ; Bütçe Kanunları Mali Saydamlığı Ne Ölçüde Sağlıyor ? “, TESEV Yayını , 1999

<sup>14</sup> Bu çalışmada garantili borç ödemeleri olarak bütçe açığına eklenen miktarlar esas olarak KİT ve belediye borçlarına ilişkindir. Yap İşlet projelerinden doğan ödemeler temelde enerji KİT'lerine yapılan sermaye transferlerinden karşılandığı için bunların önemli bir kısmı bütçe içinde yer almaktadır.

<sup>15</sup> Bankacılık sektörüne verilen bu tür kağıtların nasıl muhasebeleştirileceğine dair arası alanda uygulamalar farklılık göstermektedir. Genel uygulama bu kağıtların faizlerinin bütçeye yazılması anapara kısmının ise bütçe dışında tutulmasıdır. IMF de bu pratiği takip etmektedir. Ancak bu çalışmada stok akım tutarlılığının test edilmesi ve kamu borcunu doğuran nedenlerin doğru tahli açısından bu kağıtların anaparası açık tanımına dahil edilmektedir.

likle 2001 krizi sonrasında sermayelerinde oluşan noksanlıkları gidermek için kağıt verilmiştir. Bunlar da çalışmada 7 numaralı tablonun altında yer almakta ve 2001 yılında GSMH'nın yüzde % 11,7 sine ulaşmaktadırlar.

- **Aynı Dış Kredi Kullanımları:** Devletin özellikle dışardan alıp da muhtelif kuruluşlara kullandığı dış proje kredilerinde ortaya çıkan bir durum bedeli dışarıda kredi kuruluşunca ödenen mal ve hizmetlerin bu bedellerinin nitelik icabı sayman hesaplarında gözükmemesi nedeni ile ödenek kayıtlarının anında yapılamamasıdır. Bunun için zaman içinde devlet muhasebe kayıtları bunların bütçe açığına bir harcama olarak girmesini sağlayacak şekilde Hazine'nin bunları Maliye Bakanlığına rapor etmesine olanak sağlamış ancak bu ödemeler uzun süre Maliye Bakanlığınca ödenek kaydedilmeyerek bütçe dışında tutulmuştur. Bunlardan da tesbit edilenleri bu çalışmada hesaplamalar içine dahil edilmiştir.
- **Kur farkları:** Bunlar devlet muhasebe sistemimizde ödenek karşılığında gider yazılacak dolayısı ile açığı etkileyecek bir işlem olarak kaydedilmemekte iç veya dış borç hareketi olarak ele alınıp değerlendirme farkları adı altında bütçe dışı işlem muamelesi görmektedir. Ancak zaman içinde TL nin kronik değer kaybının olduğu durumlarda bunlar özünde TL bazında nakit ihtiyacını arttırdıkları için borçlanma ihtiyacını dolayısı ile borç stokunu arttıran özellikler taşımaktadırlar. Nitekim ilerideki tablolarda da göreceğimiz gibi borç stokunun artışının önemli bir bölümü kur farklarından ileri gelmektedir . Buna karşılık daha ileride değineceğimiz gibi makroekonomik anlamda borç stokunun artışına etki yapan reel kur etkisi ise daha az önemli gözükmektedir.
- **Emanet Avans farkları:** Bunlar bütçe uygulaması sırasında ödenek karşılığı ödeme yükümlülüğü altına girilip nakit yokluğundan ödenmeyen miktarlar ile ödenek olmadığı halde avans adı altında ödenen miktarlar arasındaki farklar olup yerine göre borçlanma ihtiyacını azaltan (nakit ödemeler emanet olarak tutulan miktarların altında kaldığında ) veya arttıran (nakit ödemeler emanet olarak tutulan miktarları aştığında) işlemlerdir. Bunların da net etkisi borç stokundaki artış veya azalışları diğerleri kadar olmasa bile etkilemektedir. Bu tür ödemelerin en gözde olanı bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabı olup, özellikle faiz ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılacak ödemeler gibi ödemeler de sıkça kullanılmakta ve yapılan harcamalar ait olduğu yıl bütçesine pek yansıtılmamaktaydı. Mali saydamlığın nisbeten gelişmesi ile bu ödemelerin ait oldukları yıl bütçesine kaydı ve kapsamlarının daraltılması konusunda son birkaç yılda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.
- **Açıklanamayan Artıklar:** Bu çalışmada ulaşılabilen veriler ışığında borç stoklarındaki değişimler ile bütçe içi ve dışı işlemlere ait veriler uyumlaştırılmaya çalışılmıştır. Buna rağmen eldeki verilerle borç stokundaki değişimler arasında bazı farklar açıklanamamaktadır. Örneğin bazı yıllarda borç stoklarındaki değişim açıklanabilen işlemlerden daha fazla gözükmektedir. Bu sanki hazine mevcut açıklardan daha fazla borçlanma yapmış anlamına gelmektedir. Ya da bunun tersi olduğu yıllar vardır. Yani hazine hesaplanılabilen (gizli veya bilinen) açıklardan daha az borç biriktirmiş gibi gözükmektedir. Çalışma da bunların nelerden kaynaklanabileceğine dair bazı tahminler de yer almaktadır. Ya da özellikle kur farkları ile ilgili hesaplama yöntemleri de bu farklılıkların ortaya çıkmasına katkıda bulunmuş olabilir. Devlete düşen elindeki kayıtlardan bu çalışmada kullanılan veriler dışında mevcut verileri de kullanarak bu tür farklara açıklık getirmesidir.

Yukarıda ayrıntılı bir biçimde sadece hazine borcu için yaptığımız bu hesaplamayı IMF tanımına göre ve tüm kamu sektörü borç stokunun değişimini dikkate alacak şekilde yapacak olursak yukarıdaki hesaplama tarzına göre benzer ama biraz daha kapsamlı ve açıklanamayan artıkların daha azaldığı bir tablo ile karşılaşmaktayız.

Kamu Sektörü Net Borcundaki Değişim	= Kamu Sektörü Borçlanma Gereği (IMF tanımlı) + Batan Bankalar için TMSF'na ve Devlet Bankalarına Sermaye Güçlendirilmesi İçin Verilen Kağıtlar + Aynı Dış Kredi Kullanımları + Kur Farkları - Özelleştirme Gelirleri - Senyoraaj (Babalık Hakkı) Gelirleri + Açıklanamayan Artık
-------------------------------------	---

Yukarıdaki hesabın bir öncekinden farkı Hazine borcu yerine tüm kamunun borcundaki değişimi açıklamaya çalışması, resmi konsolide bütçe açığında yer almayan garantili borç ödemeleri ile görev zararı ödemelerinin IMF tanımlı KSBG içine dahil edilmesidir. Buna karşılık IMF tanımlı KSBG de özelleştirme gelirleri yer almadığı için borcu azaltan bir faktör olarak bunun hesaba katılması ,ve kamu sektörü genelinde senyoraaj gelirlerinin yine borcu azaltan bir faktör olarak işin içine girmesidir. Zira burada net kamu borcu kavramı kullanıldığında Kamu sektörü ile Merkez bankası arasındaki ilişkiler ve bu nedenle Merkez Bankasının yaptığı parasal genişlemenin net etkisinin de (senyoraaj) dikkate alınması gerekmektedir.

### 3.2.2 Bu Çalışmada Kullanılan Faiz Dışı Kamu Dengesi Kavramı

Bu çalışmada ise KSBG de IMF tarafından yapılan değişikliklere ilave olarak bazı düzeltmeler daha yapılmıştır. Bunların amacı faizdışı kamu dengesini daha analitik bir biçimde hesaplamaktır. Çalışmanın özgün bir parçasını oluşturan bu düzeltmeler şunlardır:

Bu çalışmada Kullanılan Kamu Sektörü Faiz Dışı Dengesi	= IMF Tanımlı Faizdışı Denge (Yukarıdaki IMF Tanımlı KSBG'den Faizler Çıkarıldıktan Sonra) + Kamu Bankalarına ve TMSF'na yapılan sermaye katkısı (rekapitalizasyon) + Aynı Dış Proje Kredileri Kullanımları Karşılığı Yapılan Ödemeler + IMF'nin görev zararı hesabında yeralmayan ancak görev zararı olarak ihraç olunan kağıtlarda yer alan ve görev zararı ile doğrudan ilgili olmamakla beraber Kamu bankalarının işletme zararları olarak nitelendirilebilecek faaliyetlerinden doğan ve bu çalışmada hesaplanan zararlar (IMF kendi hesabında sadece görev zararlarının sübvansiyon özelliği taşıyan kısmını gözönüne almaktadır) + Hazine Kağıtlarına uygulanan vergilerin vergi gelirlerinden düşülerek negatif faiz ödemesi gibi faiz dışı denge dışına çıkarılması
--	--

Böylece yukarıda detaylı olarak açıklamaya çalıştığımız gizli açıkların da bilinen açıklara ilave edilmesi suretiyle Kamu Sektörü 'nün gerçek faiz dışı fazla rakamına ulaşılması amaçlanmıştır. Bu hesaplama yukarıda da belirttiğimiz gibi bu açıdan orijinal çalışmanın özgün bir katkısı olarak nitelendirilebilir.

Aşağıda orijinal çalışmanın ekinde yer alan 6 ve 7 numaralı tablolardan hareketle borç stokunun artışına katkı yapan unsurları analiz etmeye çalışacağız. Bunun için önce stok akım ara tutarlılığı açısından borç stokuna etki eden faktörleri ele alacağız. Daha sonra ise bu çalışma kapsamında hesaplanan kamu sektörü faiz dışı dengesinin yıllar itibarıyla ne anlam geldiğini değerlendireceğiz.

### 3.2.3 Stok-Akım Tutarlılığı Açısından;

Yukarıda borç stokunun hızlı artmasının sadece kamu sektörü borçlanma gereğindeki artıştan kaynaklanmadığını aynı zamanda başka muslukların da etkili olduğundan genel olarak bahsetmiş ve bu musluklarının

neler olduğunu kavramsal boyutu ile tanımlamıştık. Çalışmanın 6 numaralı tablosu 1990-2002 yılları arasında olaya hem Hazine borcu hem de toplam net kamu borcu kavramları açısından bakarak borç stoku kovanı doldurmakta hangi muslukların etkili olduğunu göstermektedir.

**Tablo 10. Borç Stokunun Değişimine Katkıda Bulunan Unsurlar (% GSMH)  
(1991 - 2002 Arasında Yıllık Ortalamalara Göre )**

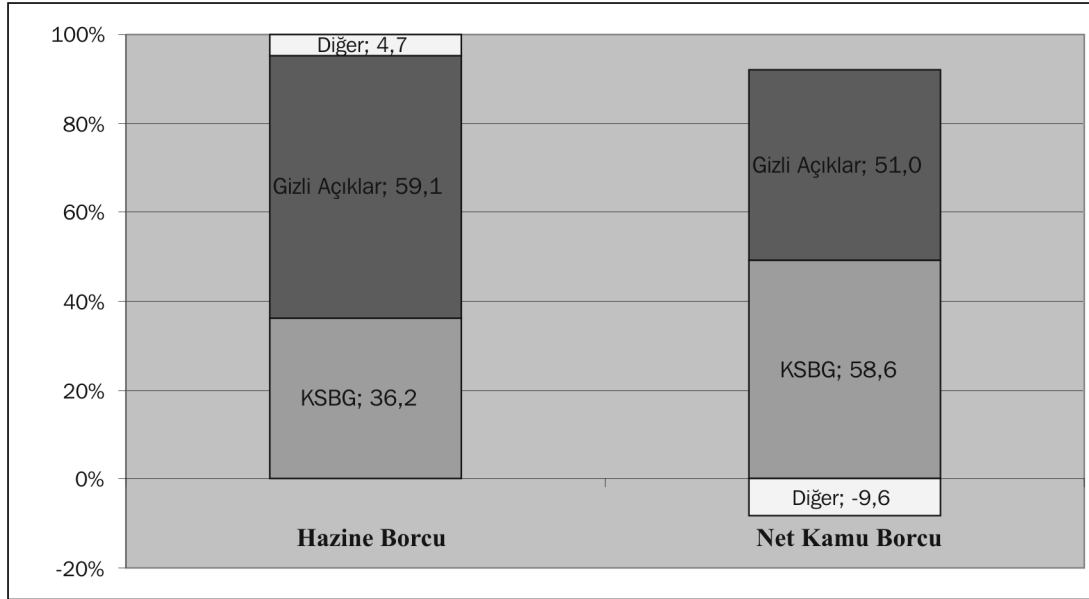
	Hazine Borcundaki Net Değişim	Toplam Net Kamu Borcundaki Değişim
<b>Değişim Hızı</b>	<b>23,5</b>	<b>23,9</b>
<b>KSBG (*)</b>	<b>8,5</b>	<b>14,0</b>
<b>Gizli Açıklar (*)</b>	<b>13,9</b>	<b>12,2</b>
Kamu ve Özel Bankalara Verilen Kağıtlar	1,2	1,2
Aynı Krediler	0,2	0,2
Kur Farkları	9,1	10,7
Nakit dışı Faiz Öd.	0,4	-
Emanet-Avans farkları	0,2	-
Tahkim ve Görev Z. Bonoları	2,0	-
Garantili Borç Ödemeleri	0,7	-
<b>Senyoraj (Babalık Hakkı)</b>	<b>-</b>	<b>-1,7</b>
<b>Özelleştirme Gelirleri</b>	<b>-</b>	<b>-0,2</b>
<b>Hata Terimi</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,5</b>

(\*) KSBG Hazine Borcu için DPT tanımlı KSBG, Kamu Sektörü Borcu için IMF tanımlıdır.

Tablodaki 10'daki değerlere kısaca göz atarsak:

- Hazine borç stokunun bu yıllar arasında ortalama artış hızı milli gelire oran olarak % 23,5 dur. Yani Hazine borç stoku ortalama olarak her yıl % 23,5 oranında artmıştır. Net Kamu Borç stoku için ise bu oran % 23,9 dur.
- Bu artışın yine yıllık ortalama olarak 8.5 puanı Konsolide Bütçe açığından gelmektedir. IMF tanımlı toplam KSBG için ise bu puan 14 dür.
- Kalan artışın 13,9 puanı ise yukarıda saydığımız gizli açıklara aittir. Net Kamu borcu açısından gizli açıkların katkısı ise 12.2 puan olmaktadır.
- Bu gizli açıkların içinde kur farklarının nominal artışı 9 puana yakındır. Net Kamu borcu açısından kur farklarının katkısı Merkez Bankası da işin içine girdiğinde 11 puana kadar çıkmaktadır.
- Garantili borç ödemelerinin katkısı 1 puanın altındadır. Ancak ileride göreceğimiz gibi garantili borçlar ve özellikle Yap İşlet Devret tipi garantilerin ileride gelebilecek yükü borç stokunun ileride artmasına katkı yapacak çok önemli bir unsurdur.
- Aynı şekilde aynı proje kredilerinin katkısı son dört yılda milli gelirin % 1'nin biraz altında olup , bunu yıllara yaydığımızda bu oran daha küçük çıkmaktadır.
- Kamu Bankaları için ve batan bankalar için sermaye güçlendirilmesi amacıyla verilen kağıtların yıllara yayılan yükü bu stok artışına ortalama 1.2 puan katkı yapmış gibi gözükmeyle beraber aslında bunlar esas olarak 2000 ve özellikle 2001 yıllarında borç stokunu 10 puan arttıran katkı yapmışlardır.
- Bunun dışında kalan farklar ise bütçe dışında KİT'lere, SGK'lara kamu Ortaklığı Fonuna ihraç olunan ve tahkim tahvilleri olarak bilinen kağıtlar (GZ-Görev zararları için geçmişte verilen kağıtlar dahil) başta olmak üzere emanet avans farkları ile açıklanabilir.

Grafik 4. Borç Stokunun Değişimine Katkıda Bulunan Unsurların Yüzde Dağılımı (%), (1991 - 2002 Arasında Yıllık Ortalamalara Göre )



Sonuç olarak stok, sadece ölçülebilen (hem resmi hem de IMF tanımlı) kamu açığından dolayı artmamakta neredeyse ona yakın tutarlarda gizli açıklar da stok artışına katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda mikro süreç açısından ölçülebilen kamu açıkları ile gizli açıklar borç stokunun artışında kabaca %50, %50 sorumlu bulunmaktadırlar.

### 3.2.4 Faiz Dışı Dengenin Kompozisyonu Açısından

Orijinal çalışmada faiz dışı dengenin borç stokunun gelişimine katkısı ekli 7 numaralı tabloda açıklanmaktadır.<sup>16</sup> Bu yapılırken de tabloda iki panel kullanılmaktadır. Birinci panel IMF tanımına yapılan göre bulunan faiz dışı dengenin devlet baba (konsolide bütçe-merkezi idare) ve diğer aile fertleri açısından gelişimini ve 1990-2002 arasındaki bu gelişmelerin ortalamalar açısından ne anlama geldiğini açıklamaktadır. İkinci panel ise bu çalışmada kullanılan ve IMF tanımlı faiz dışı dengeye eklemelerle bulunan ve bu çalışmanın özgün katkısı olarak nitelendirdiğimiz faiz dışı dengenin yine aynı temelde değişimini ve bu dengeye katkı yapan aile fertlerinin sorumluluk durumlarını açıklamaktadır. Aşağıda biraz daha ayrıntılı analiz etmeye çalışacağımız gibi kamu açığına ve özellikle faiz dışı denge kavramına getirilen değişik analitik tanımlar resmin farklı farklı açılardan farklı biçimlerde görünmesine ve böylece kamu açığının ve onun oluşmasında dolayısı ile borç stokunun değişiminde rol oynayan aile fertlerinin rolünün daha net görülmesini sağlamaktadırlar. Burada akla şu soru gelebilir; Hangisine inanacağız ve hangi tanımı esas alacağız? Bu çalışmanın bu soruya yanıtı yine bu çalışmada getirilen ve IMF tanımlı faiz dışı dengenin de kapsamını geliştiren tanımın esas alınmasıdır.

Şimdi bu açıdan faiz dışı dengeye katkı yapan aile fertlerinin sorumluluk durumlarını inceleyelim.

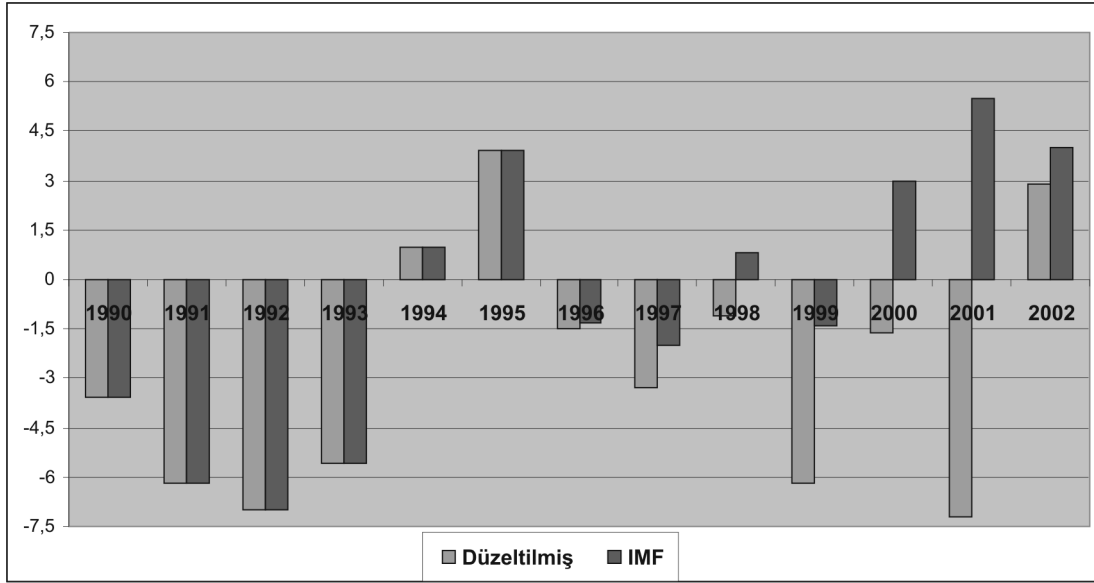
A. 1990 yılından bu yana eğer IMF'nin yaptığı tanım esas alınacak olursa Kamu Sektörünün faiz dışı açığının Milli Gelire oranı ortalama olarak (% 0.4) dür. Konsolide bütçe buna karşılık bu yıllar boyunca ortalama olarak milli gelirin 1.9 % oranında faiz dışı fazla vermiş gibi görünmektedir. Halbuki ailenin diğer fertlerinin faiz dışı açığı % 2.3 olmuştur. Bir başka deyişle IMF tanımlı hesaba göre devlet baba aile fertlerinin verdiği açıkları kendisi tasarrufa giderek azaltmaya çalışmıştır. Ama çalışmada kullanılan ve yukarıda açıkladığımız tanım esas alındığında ailenin bir bütün olarak bu dönem boyunca faizdışı açığının sanıldığı gibi milli gelirin % 0.4'ü değil % 2.7'si, olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunda da IMF tanımında esas alınmayan Kamu Bankalarının sermayelerini güçlendirmek için yapılan katkılar (özellikle 2001 yılında), dış proje

<sup>16</sup> Orijinal çalışmada açıklanamayan artıklar ile ilgili geniş açıklamalarda bulunulmakla beraber fazla teknik niteliği nedeni ile burada ele alınmamıştır.

kredilerinin harcama kaydedilmeyen tutarları ve bu çalışmada hazine bonolarından kesilen vergilerin gelir olarak değil bir negatif harcama kalemi olarak faiz harcamalarından kesilmesi gibi unsurlar etkili olmuştur. Bu düzeltmeler yapıldığında ortaya çıkan manzara sanıldığı kadar tersine kamu sektörünün bir bütün olarak bu yılların ortalaması bağlamında faiz dışı fazla vermediği şeklindedir. Bir başka deyişle borç stokunun yıllar boyunca artmasında kamunun verdiği faiz dışı açığın etkisi olmuştur. Ancak aşağıda tartışacağımız gibi orijinal günah diyebileceğimiz bu unsurun ortalamalar açısından borcu arttıran diğer faaliyetlerle karşılaştırıldığında beklendiği kadar borç artışına katkıda bulunmadığı gibi bir görünüm de ortaya çıkmaktadır. Zira borç stoku ortalama olarak senede % 23 civarında artarken ve toplam kamu açığı bu artışın hemen hemen yarısını açıklarken bu süreçte faiz dışı açık sadece % 2.7'lik bir katkı yapmış gibi gözükmektedir. Acaba durum gerçekten böyle midir? Yani borç stokunun artışında orijinal günah sanıldığından daha mı az rol oynamaktadır? Bu sorunun yanıtına biraz daha yakından bakalım.

B. Bu sorunun yanıtını tam olarak verebilmek için esasında 1990-2002 yılları arasındaki süreci 1990-1993 ve 1994-2002 olarak ikiye ayırmamız gerekir. Birinci dönem finansal liberalizasyon ve 1989 mahalli idareler seçimleri sonrasında hükümet değişikliğinin yaşandığı ve 1991 seçimleri ile ANAP'ın iktidarı DYP-SHP koalisyonuna devrettiği bir döneme denk gelmektedir. İkinci dönem yani 1994 -2002 ise finansal liberalizasyon sonrası karşılaşılan ilk finansal krizle başlayan değişik koalisyon hükümetleri , erken seçim çalkantıları ile süren IMF ile istikrar programı ve krizler ile devam eden belirsizliklerin ve risk primlerinin çok yüksek olduğu bir dönem olarak tanımlanabilir. Birinci dönemin en önemli özelliği kamu sektörünün bir bütün olarak faiz dışı açık vermesidir. İkinci dönemin en önemli özelliği ise birinci dönemde verilen faiz dışı açıkların kontrol altına alınması çabasıdır. Bu çalışmada hesaplanan faiz dışı denge esas alınacak olursa (ikinci panel) ortalama olarak 1990-1993 arasında toplam olarak aile % 5.6'lık faiz dışı açık vermiştir. Bu açık 1994-2002 arasında ortalama olarak sifıra yaklaşmıştır. 1994 krizi sonrasında mali disipline önem verilmesi ile birlikte kamu sektörü bu dönemde bazı yıllar faiz dışı açık vermiş, ancak bir bütün olarak faiz dışı denge milli gelirin % 1'inin biraz altında (ortalama olarak milli gelirin 0.7'si kadar açık) gelişmiştir. Dolayısı ile 1990-1993 yılları arasında verilen büyük açıklar ondan sonraki yıllarda bir ölçüde faiz dışı açıklar azaltılmakla beraber tamamen telafi edilememiş ve kamu sektörü faiz dışı dengesi toplamda milli gelirin % 2.7' si kadar açık vermiştir. Aslında 1994 sonraki döneme bakacak olursak mali krizin ortaya çıktığı 1994 yılında IMF ile yapılan istikrar programı ve 5 Nisan kararları ile birlikte alınan tedbirlerle sağlanan faiz dışı fazla 1995 yılında da devam ettirilmiş ancak 1995 erken seçimleri sonrasında 1996-1999 yıllarında aile fertleri tekrar ve peşpeşe ve en büyüğü 1999 yılında olmak üzere açık vermeye devam etmiştir. Bu durum uygulanan ekonomik programa rağmen 2000-2001 yıllarında da devam etmiştir. Bu özellikle krizlerin etkisinin bu yıllarda etkisini kamu dengesi üzerinde göstermesi ile ilgilidir. Bundan şu sonuç çıkmaktadır. Aile fertleri faiz dışı açık vermeye eğilimlidir. Fakat bunun sonucunda 1994 ve 1995 de yani IMF ile program yapılan yıllarda dar bir elbise giyme zorunda kalmaktadırlar. IMF ile programa son verilen 1995 yılının sonlarından başlayarak tekrar IMF ile bir program yapılan 2000 yılına kadar yine har vurup harman savurmaya devam etmektedirler. Bunun böyle devam edemeyeceği anlaşılıp gene IMF ile bir program yapılınca tekrar dar elbise giymeye ayaklarını yorgana göre uzatmaya çabalamaktadırlar. Aile sanki birisi kendilerine çeki düzen vermedikçe bir bütün olarak tasarruf yapma alışkanlığını kazanamamaktadır. Bir başka deyişle IMF bu dönemde ne zaman gelirse o zaman tasarruf yapılmakta IMF aradan çekildiğinde eski alışkanlıklar su yüzüne çıkarak har vurup harman savurma devam etmektedir. Ancak özellikle 2000 ve 2001 yıllarında IMF programı altında bile faiz dışı açık verilmesi yukarıda belirttiğimiz gibi bu dönemde ortaya çıkan krizlerin maliyeti ile ilgili bir süreç olarak göze çarpmaktadır. Bu maliyetler dışarıda bırakılacak olursa aslında özellikle merkezi idare önemli ölçüde başka ihtiyaçlarından tasarruf ederek ipin ucunu kaçırmamaya gayret etmektedir.

**Grafik 5. 1990-2002 Arasında IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge ile Çalışmanın Bulduğu Düzeltilmiş Faiz Dışı Denge (GSMH'ya Oran Olarak %)**



**C. Şimdi bu süreçte rolü olan aile fertlerinin durumuna bakalım:**

- Devlet Baba-Merkezi Hükümet: Tablo 7 deki rakamlara IMF nin hesap tarzı açısından bakacak olursak devlet babanın KİT'lere ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına yaptığı transferlere rağmen bu on iki yıllık süre içinde bir iki yıl hariç devamlı olarak faiz dışı fazla verdiğini görüyoruz. IMF tanımına göre bu dönemde devlet babanın faiz dışı fazlası milli gelirin % 1.9 una tekabül etmektedir. Yani ailenin babası ailenin yükünü çekmiştir. Ancak tablo 7 nin ikinci paneline baktığımızda IMF tanımına getirilen düzeltmeler ve Bütçe dışı fonları da devlet babanın yanına eklediğimizde devlet babanın faiz dışı fazla rakamı 1.9 dan yaklaşık 1 puana düşmektedir. Bu yukarıda da sık sık tekrarladığımızı gibi şu anlama gelmektedir. Kamu açıklarını ölçme tercihimize bağlı olarak karşımıza çıkan resim farklı olabilir. IMF tanımlı açık yerine bu çalışmada getirilen ölçüm esas alındığında devlet baba da geliştirilen bütün söylemlere rağmen yüksek bir faiz dışı fazla verememektedir. Bunun nedenlerine baktığımızda ise özellikle son yıllardaki görev zararları , bankacılık sistemi maliyetleri , kamu bankalarının işletme zararları gibi unsurlar için içine girdiğinde devlet babanın başka alanlarda yaptığı bütün tasarrufların bu tür işlemler nedeni ile kemirildiği ya da daha doğru bir deyişle bu türü işlemlerin maliyetini karşılamak için devlet babanın başka alanlarda kemer sıkamak durumunda kaldığını söyleyebiliriz.
- KİT'ler : 1990 lı yılların başında verdikleri faiz dışı açıkları sonraki yıllarda vermemişler durumlarını biraz düzeltmişler ama son tahlilde 1990' lı yılların başında verdikleri açıkları sonradan telafi edememişler ve ortalama olarak % 2.7 'lık faiz dışı kamu açığına 1.5 puan katkıda bulunmuşlardır.
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları: Faiz dışı kamu açığı verilmesinde en büyük paya sahip kuruluşlar olarak ortaya çıkmışlardır. Özellikle 1994 yılından başlayarak verdikleri açıklar bütün reform çabalarına rağmen devam etmiş ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının 1990-1993 arasında faiz dışı açıkları milli gelirin ortalama % 0.7 'si iken bu oran 1994-2002 arasında ortalama olarak % 2.7 'ye yükselmiştir. Yukarıda sosyal güvenlik kuruluşlarından bahsederken belirttiğimiz gibi 1991 seçimlerinde verilen erken emeklilik sözü sosyal güvenlik kuruluşlarının (SGK) açıklarının giderek artmasına sebep olmuş gibi gözükmektedir. Sonuçta SGK toplam kamu faiz dışı açığının artmasına en büyük katkıyı yapmışlardır.(Ortalamada milli gelirin 2.2'si)

**D.** Buradan aslında şöyle ilginç bir sonuç çıkmaktadır. Bu hesaplama göre adına “ orijinal günah” diyebileceğimiz kamu faiz dışı açığı yani devletin har vurup harman savurması 1990-1993 arasında yüksek ama daha sonraki yıllarda düşüktür. Bu da bütün dönem için ortaya çıkan açığın milli gelirin % 2.7 'si gibi bir oran olmasına yol açmaktadır. Dolayısı ile yukarıdaki sorunun yanıtına bakacak olursak orijinal günah bir

bütün olarak nispeten mütevazı gözükmese de dönemler açısından bakıldığında 1990 lı yılların başında alınan kararların sosyal güvenlik kuruluşlarının dengesinde yaptığı bozulmalar, KİT'lerin durumundaki sonradan düzeltme olsa dahi görülen bozulmalar daha sonradan telafi edilememiştir. Bir de bunun üzerine bu çalışmada esas alınan faiz dışı fazla kalemi içine giren görev zararlarından gelen yükler, garantiler, bankacılık sektörünün yükleri gibi masraflar binince durumu kurtarmak devlet babanın omuzlarına binmiştir. Bu açıdan bakıldığında orijinal günah ortalamada rakamsal olarak büyük gözükmesine de 1990 lı yılların başında büyük işlenmiş daha sonra bu günahı hafifletmek esas olarak bunda payı olan devlet babanın üzerine kalmıştır. Pekiyi devlet baba bu günahı hafifletmek için ne yapmıştır ? Görünen özellikle son üç yılda daha ağırlıklı olmak üzere aile babasının epey tasarruf yaptığı şeklindedir. Ama yukarıda da belirttiğimiz gibi bu tasarruflara rağmen verdiği faiz dışı fazla % 1 i geçmemiştir. Bu tasarrufu yapmak için devlet baba ya vergileri arttırmış ya da bazı harcamaları kısmıştır.Ama esas olarak vergi ve benzeri gelirleri arttırdığını görüyoruz. Bu gelirleri artırırken de devlet baba çok adil davranmamıştır. Vergi gelirlerinin % 70'i bugün dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Dolaylı vergiler ise adil vergiler değildir. Devlet baba bulunduğu yüksek oranda vergi almaya çalışmış bu da kayıt dışılığı arttırmıştır. Bu sefer vergi affı getirmeye çalışmış ancak; bu defa da herkes bir daha af çıkar diyerek vergilerini ödemeyi geciktirmeye başlamıştır. Devlet baba harcamalarını kesmeye çalışırken de dikkatli davranmamış eğitime ,sağlığa, adaletle daha fazla kaynak ayırması gerekirken bunu yapamamış, sosyal Güvenlik Kuruluşlarının ve KİT'lerin açıklarını kendi cebinden yaptığı transferlerle (ortalama olarak GSMH'nın % 2.7'si) karşılamaktan temel hizmetlerine kaynak ayıracak zaman bulamamıştır

**E.** Sonuçta bu dönem boyunca hem orijinal günahın yaratıcısı hem de onun hafifleticisi olarak devlet baba, devlet baba olmaktan kaynaklanan yükümlülüklerini aslında pek de sağlıklı ve sürdürülebilir olmayan bir maliye politikası uygulayarak bugüne getirmiştir. Zira bu politikalar ile vergiler adaletsiz , harcamalar ise kalitesiz bir hale gelmiş ve kamu sektörünün iyi ve düzgün hizmet vermesi için gerekli imkanlar giderek körelmeye başlamıştır.<sup>17</sup>

Buraya kadar kamu borç stokunu etkileyen aile fertlerinin bilinen mali dengesi ile devlet hesaplarında pek bilinmeyen gizli açıkların durumunu ele alarak bunların borç stokunu nasıl arttırdığına ve faiz dışı dengede rolü olan aktörlerin sorumluluk durumlarına bakmaya çalıştık. Bir sonraki bölümde ise bu süreçte önemli payları olan ve özellikle son yıllarda daha belirgin olarak ortaya çıkmakla beraber geçmişi büyük ölçüde 1990'lı yılların başında uygulanan politikalara dayanan Kamu bankalarında gizlenen görev zararları ve bankacılık sektöründen kaynaklanan maliyetlere yani önemli gizli açıkların getirdiği yüklere ve sorunlara bakacağız.

### 3.3 Bazı Gizli Açık Çeşitlerine Yakından Bakış

#### 3.3.1 Kamu Bankaları Görev Zararları

Ülkemizde tarım sektörünün yaklaşık olarak toplam nüfusun % 35'ine yakın bir orana sahip olduğunu buna karşılık milli gelirin ancak % 13'ünü ürettiğini biliyoruz.Aynı zamanda tarımın dünyanın her yerinde olduğu gibi ülkemizde de insan hayatı için gerekli besin maddelerini üreten en önemli bir sektör olduğunu da biliyoruz. Buna ek olarak tarım hava şartlarından etkilenmekte, toprak verimliliği işletme sayısının çokluğu yüzünden yetersiz kalmakta ve tarım toplam gelirden çok düşük pay aldığı için bu sektörün desteklenmesi her zaman ön planda olmaktadır. Tarım aynı zamanda bir oy deposudur ve ülkemizde geleneksel olarak siyasi partiler bu açıdan tarıma ayrı bir önem verirler. Bu önem kendisini birkaç şekilde gösterir. Bunların başında tarım sektörüne verilen destekler gelir. Bunlar çiftçiye maliyetinin altında ucuz gübre, mazot vermek ,ürettiği ürünü dünya fiyatlarının üzerinde almak ama tüketiciye veya dışarıya ucuza satmak gibi yöntemlerdir.Kuşkusuz her işte olduğu gibi maliyetinin altında veya üstünde yapılan bu destekleri yürüten kuruluşlar bundan zarar edeceklerdir.Örneğin Toprak Mahsulleri Ofisi ,FİSKOBİRLİK, devletin gübre ve yağ fabrikaları bu uygulamalardan dolayı zarar edeceklerse devletin bunu karşılaması gerekir. Nitekim

<sup>17</sup> Devletin faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için uyguladığı maliye politikalarının kalitesi konusunda bir inceleme için bkz. F.Emil, H.H.Yılmaz "İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi üzerine Bazı Gözlemler" Temmuz 2003 , ODTÜ Ekonomi Kongresine Sunulan Tebliğ



devlet baba bunlar için bütçesine ödenek koyarak bu tür destekleme alımlarından doğan zararları karşılar. Buna karşılık devlet babanın sahip olduğu iki önemli kamu bankası için bunları söylemek mümkün değildir. Bunlardan birisi Ziraat Bankasıdır. Banka çiftçiye kredi verirken kredi kendisine kaç mal oluyorsa en az o maliyetle bu krediyi vermelidir. Aynı şekilde diğer kamu bankası olan Halk Bankası da esnafa veya küçük ölçekli sanayiye bu esaslar dahilinde kredi açmalıdır. Halbuki durum öyle değildir. Genellikle siyasetçiler kendileri için büyük bir oy deposu olarak gördükleri bu kesimleri kendi yanlarına çekebilmek için bu bankalara maliyetlerinin altında kredi açmaları talimatını verirler. Bu talimatlar aynı zamanda kamu bankalarının bu işlemlerden zarar etmeleri görevini üstlenmeleri anlamına gelir. Bunun için bu işleme “görev zararı” denmektedir. Kuşkusuz bir hükümet bir politika tercihi olarak tarımı ve esnafı desteklemek ve bu amaçla kamu bankalarını kullanmak isteyebilir. Ama bunun için uğranacak zararı da bütçesine koyup o kuruluşa vermelidir. Halbuki önceden de bahsettiğimiz gibi siyasetçiler bütçeye bu tür harcamaları koymak istemezler. Zira bunu koysalar başka harcama yapamayabilirler veya bu zararın maliyetini ek vergi koyarak karşılama zorunda kalacakları için bu pek hoşlarına gitmez. Onun yerine eğer imkan varsa bunu o kamu bankasının üstlenmesine ve bu harcamanın bütçeye yansımamasına özen gösterirler. Kamu bankaları da çoğu kez siyasetçinin tercihi doğrultusunda karar almak durumunda olduğu için bu duruma onlar da pek ses çıkarmaz. Böylece zarar kamu bankalarının bilançosunda gizlenmeye başlar. İşler başta iyi gider. Çünkü miktar başlangıçta pek o kadar büyük olmayabilir. Kimse bundan rahatsız değildir. Seçmenlere bakacak olursak aslında onlar da bundan memnundur. Çiftçi memnundur. Zira ucuz kredi kullanmaktadır. Şehirli memnundur. Çünkü bunun yükünün karşılığı olarak kendisi için yapılan harcamalarda bir eksilme yoktur veya bunun maliyetine katlanmasını gerektirecek bir vergi arışı ile karşılaşmamıştır. Bir anlamda alan da veren de memnundur. Ortalama iktidar ömrünün bir buçuk iki sene olduğu ülkemizde sık sık erken seçim yapıldığı gözönüne alınırsa esnaf ve çiftçinin desteklenmesi her iktidar için elzemdir. “Karşı parti ne veriyorsa beş mislini veriyoruz” söylemi bütün siyasi partilerin ortak sloganı olur. Zira daha sorumlu davranıp “bunlar memlekete sonunda zarar veren politiklardır, ben böyle davranmayacağım” diyen bir siyasi partinin bu ortamda pek sözü dinlenmediği için herkes seçim kazanmak için böyle sözler verir. İşbaşına gelen iktidarlar böyle bir ortamda ilk iş olarak çiftçi ve esnaf borçlarını erteleme ve bundan doğacak ek görev zararlarını bir vakte kadar kamu bankalarına ödeme sözü ile işe başlarlar ve bu çark böyle devam eder. Bu arada kamu bankalarının bu zararları fonlama maliyeti artmaya başlar. Mevduata özel bankalardan daha yüksek faiz vermeye başlarlar. Kısa vadeli piyasalardan daha çok borç bulmaya çalışırlar ve böylece kendilerine verilen görevden uğradıkları zararları karşılamaya çalışırlar. Bu arada bu bankaların diğer işlerinden dolayı uğradıkları zararlar da olabilir. Örneğin siyasi amaçla açılan ticari krediler, yine haddinden fazla personel çalıştırmaktan ya da her köye şube açmaktan kaynaklanan ek masraflar işin içine girince kamu bankalarının görev zararları ile işletme zararları birbirinin içine girmeye başlar. Aradan bir zaman geçtikten sonra devlet bu zararların bir kısmını ödemeye karar verdiğinde bunun ne kadarının gerçekten görev zararı ne kadarının işletme zararı olduğu tam olarak ayırtılamayabilir. Bir de bunun üstüne kamu bankalarının görev zararından doğan alacaklarına yürüttükleri faizler gelince tablo daha da karmaşık bir hal alır. Giderek büyüyen bu rakamlar kamu bankalarının nakit ihtiyacını artırır ve bunlar piyasalardan borç aramaya başlarlar. Böylece mali sistem için ciddi bir sorun haline gelirler. Bu artan baskı herhangi bir olumsuzluk durumunda krize dönüşebilir ve aynen son yaşanan krizlerde olduğu gibi kamu bankalarını ağır bir mali yük içine sokar. Böyle bir durumda görev zararlarını ödemeyip erteleyerek vakit kazandığını, bütçesini küçük gösterdiğini ve eski harcama eğilimlerini sürdürebileceğini sanan devlet baba bir anda milyarlarca doları bulan ek yüklerle karşı karşıya kalır. Son yıllarda kamu borç stokunun hızla artmasında sık sık yinelediğimiz gibi görev zararı adı altında ortaya çıkan bu uygulamanın önemli rolü olmuştur.

İşte bu çalışmada görev zararlarının maliyeti de ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu yapılırken görev zararları üç başlık altında toplanmaktadır

- Asıl Görev Zararı : Bu kamu bankasının indirimli kredi faiz oranı ile hazine bonusu faiz oranları arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır. Görev zararlarının yoğun olduğu 1994-1999 yılları arasında indirimli kredi faiz oranları % 40-50 iken hazine bonusu faizleri % 100 lerin üzerindeydi. Buna göre yapılan hesaplamalar bu dönemlerde görev zararlarının milli gelirin % 1.3 'ü olduğunu göstermektedir. ( Orijinal Çalışma Tablo 9)

- Finansman Maliyeti: Görev zararlarının incelenerek kesinleşen bir kısmına devlet zaman içinde hazine kağıdı vermiş incelemeleri tamamlanmayan bir kısmına ise kağıt vermemiştir. Henüz kağıda bağlanmayan bu kısmın kamu bankalarının finansmanı bir faiz yükü getirmiştir. Bunlar da görev zararının bir parçası sayılmaktadır. Kağıda bağlanmayan stokun büyüklüğü (2000 yılı itibarıyla 15 katrilyon civarında) dikkate alındığında bunun finansman maliyetinin bu dönemde milli gelirin % 4'ü civarında olduğu tahmin edilmektedir.
- İşletme zararları: Toplam görev zararları olarak ortaya çıkan miktardan asıl görev zararlarına tekabül eden kısım ile finansman maliyeti düşüldükten sonra bulunan kısmın doğrudan görev zararları ile ilintisi olmadığı düşünülen işletme zararı olarak nitelendirilebileceği varsayılabilir. Bu da 1999 da en yüksek noktaya çıkmıştır (Milli gelirin % 2.9'u). Çalışmada bunlarla ilgili ayrıntılı tablolar da bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada bazı yıllarda ise işletme zararlarının sanıldığı aksine büyük olmadığı toplam görev zararlarının doğrudan verilen zarar görevi ile ilişkili olduğu sonucuna da ulaşılmaktadır.

Bu çalışmada faizdışı kamu dengesi yeniden hesaplanırken asıl görev zararları ile işletme zararları faizdışı harcamalar olarak mütalaa edilmiştir. Bu şekilde oluşmuş görev zararlarının zaman içinde tarım kesimine sağlanan toplam desteğin yarısından fazlasına tekabül ettiği tahmin edilmektedir. Kamu bankalarının görev zararı alacakları son krizler sırasında daha da artmıştır. Bunlar bu zararları günlük olarak fonladıkları için gecelik faizlerin arttığı kriz dönemlerinde finansman maliyetleri hızla artmıştır. Bu çalışmada krizin görev zararları üzerindeki ek etkisinin 7.8 katrilyon olduğu tahmin edilmiştir. Kriz öncesi birikmiş görev zararı alacakları da işin içine girdiği zaman aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır.

**Tablo 11. Toplam Görev Zararlarından Gelen ve Hazinesin Kağıt İhraç Ederek Karşıladığı Yük (Katrilyon TL)**

Kriz Öncesi Birikmiş	Krizin Etkisi	= Toplam
17,4	7,8	25,2

Bu şekilde kağıda bağlanmış görev zararlarının üzerine nakit destekler ve Emlak bankasının Ziraat bankasına devri gibi nedenlerle ihraç olunan hazine kağıtlarını da ekleyecek olursak krizin sonrası kamu Bankalarına aktarılan toplam kaynakların 2001 yılı itibarıyla 28.7 katrilyon Milli gelirin % 16'sı olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Bu şekilde kamu bankalarına verilen kağıtlar daha önceden de belirttiğimiz gibi kamu borç stokundaki son yıllardaki artışın en önemli nedenidir.

Görev zararları konusuna biraz daha tarihsel olarak baktığımız zaman bu konunun son zamanların sorunu olmadığı yılların birikiminin bir sonucu olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tablo bize muhtelif hükümetler tarafından kamu bankalarına verilen görevler dolayısı ile yıllar itibarıyla ileriye yönelik olarak yaratılmış görev zararları konusunda bir fikir vermek için hazırlanmıştır.

**Tablo 12: Kamu Bankalarına (Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası) Verilen Görevlere İlişkin (Görev Zararları) Bakanlar Kurulu ve Para Kredi Kurulu Kararları**

Yıllar	I sayılı liste	II sayılı liste	III sayılı liste	Diğer	Toplam	Görevdeki hükümet
1984		1			1	45. Özal Hükümeti
1985			1		1	45. Özal Hükümeti
1986					-	

<sup>18</sup> Görev Zararlarına ilişkin bu tablo Bilgi Edinme Kanunu çerçevesi içinde TESEV adına Hazine Müsteşarlığından talep edilen verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. Görev zararı niteliği taşıyan ve kamu bankaları dahil tüm kamu kurumlarını ilgilendiren ayrıntılı bilgiler ise Ek 1'de yer almaktadır.

1987		1	1		2	45. Özal Hükümeti
1988					-	
1989	2	1			3	46. Özal Hükümeti
1990	5				5	47. Akbulut Hükümeti
1991	6		1		7	47. Akbulut Hükümeti- 4 adet 48. Yılmaz Hükümeti- 3 adet
1992	7		2		9	49. Demirel Hükümeti
1993	2	4			6	49. Demirel Hükümeti- 2 adet, 50. Çiller Hükümeti – 4 adet
1994	4				4	50. Çiller Hükümeti
1995	2	1	3		6	50.,51.ve 52. Çiller Hükümetleri
1996	4		1		5	53. Yılmaz Hükümeti- 1 adet 54. Erbakan Hükümeti – 3 adet 55. Yılmaz Hükümeti- 1 adet
1997	5	3	1		9	54. Hükümeti- 1 adet 55. Yılmaz Hükümeti- 8 adet
1998	4	8	6		18	55. Yılmaz Hükümeti
1999	2	2	5		9	56. ve 57. Ecevit Hükümetleri
2000	2		8	1	11	57. Ecevit Hükümeti
2001				1	1	57. Ecevit Hükümeti
2002				2	2	57. Ecevit Hükümeti
2003				3	3	59. Erdoğan Hükümeti
<b>Toplam</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>102</b>	

Kaynak: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı'ndan sağlanan bilgiler ışığında düzenlenmiştir (Ek Tablo 1). Görev zararları 2001 yılı itibarı ile tasfiye edilmiş olup bu tasfiyeden sonra verilen görev zararları için bütçeden ödenek ayrılmıştır.

I Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunmayan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

II Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunan ancak vadesi dolmuş kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

III Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla vadesi henüz dolmamış kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

Diğer: 2000 yılından itibaren kamu bankalarına verilen görevler karşılığında bütçeden ödenek ayrılarak ödenmesi öngörülen görev zararlarına ait Bakanlar Kurulu Kararlarına aittir.

Tablodan görüleceği üzere son yirmi yılda bir kısmı yürürlükten kalkmış bir kısmı halen aktif olup da 2001 yılında tasfiye edilmiş toplam 97 adet görev zararı kararnamesi çıkarılmış ve bunlar yukarıda değerlendirildiğimiz süreç içerisinde kartopu gibi büyüyerek ve bütçe dışında kamu bankaları bilançoları içinde birikerek sonuçta kamu borç stokunu ciddi bir biçimde arttıran bir niteliğe dönüşmüşlerdir.Tablonun dikkat çeken özelliği ise bu kararnamelerin hemen hemen % 90 dan fazlasının 1990 sonrası çıkarılmış olmasıdır.

Kamu Bankalarının 2001 yılından itibaren yeniden yapılandırılmalarına başlanmış ve bu kapsamda kendilerine görev zararı olarak devlet babasının herhangi bir yük yüklemesi kurallara bağlanmıştır. Buna göre görev zararları artık merkezi devlet bütçesine baştan ödenek konularak karşılanacak böylece ödeneği olmayan,bütçe dışında bu bankaların bilançolarına gizlenerek sorunlara yol açan görev zararı uygulamasına son verilmiştir.Bu bankalara verilen kağıtlar karşılığında bunların elde ettiği nakit faizler de bankaların mali durumlarının düzeltilmesine,riskli kredileri için yeterli karşılıklar ayırmalarına ve kendilerini idari ve teknik yeniden yapılandırılmalarına yönelik çalışmalar dikkate alındığında bu bankaların ileride benzer bir sorunla karşılaşmamaları gerekir. Ancak bunların özelleştirilmelerinde hala tam bir mesafe alınamaması ve siyasi açıdan bu bankalara yeniden müdahale edilmesi gibi risklerin de gözden uzak tutulmaması gerekmektedir.

### 3.3.2 Bankacılık Sektörünün Maliyeti:

Ekonominin bir anlamda kan dolaşımını sağlayan, tasarrufların yatırımlara yönlendirilmesinde aracılık rolü üstlenen bankacılık sektörü tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de çalkantılı dönemler geçirmiştir.

Ekonomi için 'olmazsa olmaz' bir sektörün sorunlarının olması doğal olarak ekonomik göstergelere de olumsuz yansiyacaktır. Sektörün sağlığının yerinde olması genel ekonominin istikrarının yanı sıra, yapılan düzenleme ve denetlemelerle doğrudan ilgilidir. Düzenleme ve denetim eksiklerinin ve düzenlemelerin uygulanmasındaki aksaklıkların nelere mal olduğu geçmiş deneyimlerle ortadadır.

Ülkemizde 1990'lardan önce bankacılık faizlerin kontrol altında olduğu bir dönemden 1989 sonrası ülkeye fon girişlerini serbest bırakan 32 sayılı karardan sonra hızla değişim geçirmiştir. Faizlerin serbest bırakılması bankaların rekabetini arttırmıştır. Bankaların 1990 sonrası geçirdiği değişim kamunun borçlanma ihtiyacının finansmanı açısından da önem taşımaktadır. O tarihlere kadar genellikle Merkez Bankası kaynakları, bankalara zorunlu kağıt aldırma, dış borçlanma yolu ile sağlanan finansman biçimi bu tarihlerden sonra piyasalardan borçlanma yolu ile sağlanmaya başlanmıştır. Bu açıdan 1980'li yılların ikinci yarısı konunun ekonomik ve politik içeriği açısından dönüm noktası niteliğini taşımaktadır. 1987 yılında siyasi yasakların kalkması ve özellikle 1989 yerel seçimlerinde iktidardaki ANAP'ın siyasi gücünün aşılması anlamına gelen yenilgisi bu döneme damgasını vurmuştur. Bu dönemdeki iki önemli gelişmeden birisi Zonguldak işçi eylemleridir. Bu eylemlerle işçiler geçmişte uğradıkları reel ücret kayıplarını telafi edecek % 100'ün üzerinde zamlar almışlar ikinci olarak aynı oranda zamlar ANAP hükümeti tarafından memurlara yapılmıştır. Dolayısı ile 1980'li yılların başında hem demokrasinin kesintiye uğradığı hem de ekonomik bir programın uygulandığı, reel ücretlerin daraltılması yolu ile istikrarın sağlandığı bir ortam artık eski önemini kaybetmeye başlamıştır. 1987 yılında eski siyasi liderlerin siyasete girmesi ve siyasi rekabetin topluma aktarılacak kaynaklar üzerinde yoğunlaşması 1980'li yılların sonuna damgasını vurmuştur. Bunun sonucu kamu açıkları verilmesi konusunda siyasi rekabetten kaynaklanan baskıların artması olmuştur. Artan kamu finansmanı ihtiyacının karşılanma yöntemi de bu ortamda diğer dönemlerden farklılıklar göstermeye başlamıştır. Öncelikle mali liberalizasyonun başlaması ile birlikte 1989 yılı Merkez Bankası ile Hazine arasında bir protokole sahne olmuştur. Merkez Bankası para programı uygulamaya ve Hazine de Merkez bankasından babalık hakkı (senyoraj) kullanmamaya başlamıştır. Böyle bir ortamda 1980 sonrası yurt dışına çıkan sermayeyi getirmek için çeşitli yöntemler denenmiş ve bunun için dış ticaretin serbestleştirilmesinin ardından sermaye hareketlerinin de serbestleştirilmesi , negatif faiz yerine pozitif reel faiz yolu ile yurtdışındaki fonların ülkeye getirilerek yeni siyasi rekabet ortamında artan borçlanma ihtiyacının karşılanmasında kullanılması önem taşımıştır.

Bu değişim bankacılık sektöründe de kendisini göstermiştir. Bankaların sayısı özellikle 1990 yılından sonra hızla artmaya başlamış ve kamunun finansmanı için hazine bonosu alıp satmak bankalar açısından diğer faaliyetlerinin de önüne geçen en önemli uğraşı alanı olmuştur.<sup>19</sup> Bankalar yurt dışı bağlantıları sayesinde sıcak paranın yüksek reel faiz ortamında ülkeye getirilerek kamu açıklarının finansmanında kullanılmak suretiyle kar eder olmuşlardır. Bir çeşit saadet zinciri oluşmuştur. Bu saadet zincirinin bir halkası devlet babadır. Zira açıklarını borçlanarak karşılayabilecek yeni bir yol bulmuştur. Diğer halkası bankalardır. Devletten kağıt alıp satarak karlı bir hayat sürmektedirler. Diğer halkasına ise toplum olarak herkesi koyabiliriz. Çünkü bu surette har vurup harman savrulmakta , ücret artışları, tarımsal destekler , 1991 sonrası getirilen erken emeklilik imkanları , kamuda aşırı istihdam bu suretle finanse edilmekte sade vatandaş Ayşe Teyze dahi elindeki parasını yüksek faizle hazine bonosunda değerlendirmekte ve kimse bu duruma pek ses çıkarmamaktadır.

Ancak bu arada gözden kaçan bir husus vardır. O da bu zincire dahil olan bankaların sağlıksız yapısıdır. Bankalar yüksek enflasyon ortamından ve reel faizlerden yararlanarak daha çok hazine kağıtlarından kar elde etmekte , bu arada kuruluş izni alan pek çok banka verdikleri kredileri daha çok kendi şirketlerine kullanılmakta ,bu krediler geri dönmekte , bankalar döviz açıkları taşımaktadır. Bu riskli durum ise Bankaları gözlemek ve denetlemek durumunda olan kamu otoritesince yeterince gözlenememekte bu konudaki mevzuat hem yetersiz kalmakta hatta yetersiz kalan mevzuatın gerektirdiği tedbirler de zamanında alınamamaktadır. Herkes bankaların sorunlu olduğunu bilmekte ama kimse bunu ilk telaffuz eden olmak istemekte ve sorunların çözümü ertelenmektedir. Aslında bankacılık sisteminin sorunlarının

bilindiği halde ertelenmesi her ülkede gözlenen bir durumdur. Örneğin ABD de 1980'li yılların ilk yarısında ortaya çıkan Tasarruf Sandıkları krizinin bu soruna beş yıl gecikmeli müdahale edilmesi olduğu ileri sürülmektedir. Sorun arttıkça mali boyutu artmakta, her siyasi iktidar kendi döneminde bankacılık gibi çok hassas bir sektörün sorunlarını çözmeyi göze alamamakta ve sorun katlanarak büyümektedir.

İşte 2000 yılının sonundan itibaren ülkemizde yaşanan krizde bu birikimli sürecin de payı olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir. Mali liberalizasyona gidildiğinde, kamu açıkları kontrol altına alınamamış ve bankacılık sektörü tam olarak denetim ve gözetim altına alınamamıştır. Dolayısı ile bugün yaşadığımız bankacılık sorununun temelinde mali liberalizasyonla eşanlı olarak bankacılık sorununa çözüm bulunmaması ve siyasi etkilerle birlikte ülkede gereğinden çok banka açılmasına izin verilmesinin de payı vardır.

Aşağıdaki tablo 1997 den sonra Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna alınan bankaların durumu ve kuruluş ya da hisse senedi devirlerine hangi hükümet döneminde izin verildiğine ilişkin bilgileri içermek üzere hazırlanmıştır.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Örneğin 1997 den itibaren çeşitli nedenlerle Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Alınan 20 bankanın yarısına yakın bir kısmı 1990 dan sonra faaliyet geçmiştir.

<sup>20</sup> Bu tablo Bilgi Edinme Kanunu Çerçevesinde TESEV adına BDDK'dan talep edilen bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

**Tablo 13. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalar**

BANKA ADI	KURULUŞ VE UNVAN DEĞİŞİKLİKLERİ	FONA DEVİR	SON HİSSE DEVRİ İZİNİ	FONA DEVİR GEREKÇESİ	KURULUŞ VEYA SON HİSSE DEVİR İZİNİ ZAMANINDAKİ HÜKÜMET
Türk Ticaret Bankası A.Ş.	1913-Adapazarı İslam Ticaret Bankası 1937- T. Ticaret Bankası A.Ş.	Devlet Bakanlığı Makamının 04.08.1997 tarih ve 97/1487 sayılı Onayına istinaden ortaklarca kullanılmayan rüçhan haklarının TMSF tarafından kullanılması suretiyle Banka hisselerinin %84,52'si TMSF'ye intikal etmiştir.	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmiştir.	3182 sayılı Bankalar Kanunu Mad.64	
Bank Ekspres A.Ş.	22.09.1991 tarih ve 91/2316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	Devlet Bakanlığının 25.10.1998 tarih ve 71581 sayılı Onayı ile hisseleri TMSF tarafından satın alınmıştır.	Devlet Bakanlığının 20.03.1997 tarih ve 12358 sayılı Onayı		Necmettin Erbakan Hükümeti
Interbank A.Ş.	1888- Selanik Bankası Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası 1990- Interbank A.Ş.	06.01.1999 tarih ve 892 sayılı Bakanlık Oluru	Devlet Bakanlığının 16.02.1996 tarih ve 96/247 sayılı Onayı	3182 sayılı Bankalar Kanunu Md. 64/2	Tansu Çiller Hükümeti
Sümerbank A.Ş.	1933	21.12.1999 tarih ve 99/13765 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	Devlet Bakanlığının 20.10.1995 tarih ve 95/1458 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Tansu Çiller Hükümeti
Yurt Ticaret ve Kredi Bankası A.Ş. (Yurtbank)	24.08.1992 tarih ve 92/3475 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Eurocredit Türk-Fransız Bankası A.Ş.) 1994- Yurt Ticaret ve Kredi Bankası A.Ş.	21.12.1999 tarih ve 99/13765 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	Devlet Bakanlığının 18.07.1994 tarih ve 95/1458 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Tansu Çiller Hükümeti
Egebank A.Ş.	11.04.1928- İzmir Esnaf ve Ahali Bankası 1959- Egebank A.Ş.	21.12.1999 tarih ve 99/13765 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	Hazine Müsteşarlığı Makamının 16.10.1998 tarih ve 69461 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Mesut Yılmaz Hükümeti
Eskişehir Bankası T.A.Ş.	1927	21.12.1999 tarih ve 99/13765 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	1977	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Bülent Ecevit Hükümeti Süleyman Demirel Hükümeti
Yaşarbank A.Ş. (T.Tütüncüler Bankası A.Ş.)	17.09.1924- Akhisar tütüncüler Bankası 1954- T.Tütüncüler Bankası	21.12.1999 tarih ve 99/13765 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	1980	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Süleyman Demirel Hükümeti Bülent Ulusu Hükümeti
Bank Kapital T.A.Ş.	15.08.1991 tarih 91/2148 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Bank Indosuez Generale Euro Türk A.Ş.) 1995- Bank Kapital	27.10.2000 tarih ve 85 sayılı BDDK Kararı	Devlet Bakanlığının 07.03.1995 tarih ve 95/290 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Tansu Çiller Hükümeti
Etibank A.Ş.	14.06.1935- 2805 sayılı Kanun	27.10.2000 tarih ve 86 sayılı BDDK Kararı	Özelleştirme Yüksek Kurulu 13.01.1998 sayılı Kararı Hazine Müsteşarlığı Makamının 02.03.1998 tarih ve 98/308 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Mesut Yılmaz Hükümeti
Demirbank T.A.Ş.	1953	06.12.2000 tarih ve 123 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	
Ulusal Bank T.A.Ş.	30.11.1984 tarih ve 84/8811 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Saudi American Bank T.A.Ş.) 06.02.1997- Ulusal Bank T.A.Ş.	28.02.2001 tarih ve 189 sayılı BDDK Kararı	Devlet Bakanlığının 10.01.1997 tarih ve 1719 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Necmettin Erbakan Hükümeti
İktisat Bankası T.A.Ş.	1927- Denizli İktisat Bankası 1980- İktisat Bankası T.A.Ş.	15.03.2001 tarih ve 198 sayılı BDDK Kararı	Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı Makamının 14.08.1984 tarih ve 1032 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Turgut Özal Hükümeti
Sitebank A.Ş.	22.10.1990 tarih ve 90/1067 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Manufacturers Hannover Bank A.Ş.) 1992- Chemical Bank A.Ş. 1997- Sitebank A.Ş.	09.07.2001 tarih ve 379 sayılı BDDK Kararı	Devlet Bakanlığının 10.12.1996 tarih ve 96/2179 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Necmettin Erbakan Hükümeti

Milli Aydın Bankası T.A.Ş. (Tarişbank)	1913	09.07.2001 tarih ve 381 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	
Kent Bank A.Ş.	22.09.1991 tarih ve 91/2316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	09.07.2001 tarih ve 382 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Mesut Yılmaz Hükümeti (Kuruluş zamanındaki hükümet)
Bayındırbank A.Ş.	23.01.1960- Çaybank A.Ş. 1992- Derbank A.Ş.  1998- Bayındırbank A.Ş.	09.07.2001 tarih ve 383 sayılı BDDK Kararı	Hazine Müsteşarlığı Makamının 03.12.1997 tarih ve 97/2268 sayılı Onayı	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Mesut Yılmaz Hükümeti
Ege Giyim Sanayicileri Bankası A.Ş.	05.01.1995 tarih ve 95/6437 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Ege Giyim Sanayicileri Bankası A.Ş.)	09.07.2001 tarih ve 384 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Tansu Çiller Hükümeti (Kuruluş zamanındaki hükümet)
Toprakbank	22.09.1991 tarih ve 91/2316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	30.11.2001 tarih ve 538 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	Mesut Yılmaz Hükümeti (Kuruluş zamanındaki hükümet)
Pamukbank T.A.Ş.	22.04.1955	18.06.2002 tarih ve 742 sayılı BDDK Kararı	Hakim sermayedarında ilk sahipliğine nazaran değişiklik gerçekleşmemiştir.	4389 sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3-4	

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumundan Bilgi Edinme Hakkındaki Kanun çerçevesinde temin edilmiştir.

Bu çalışmada bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak toplam maliyetin 21.7 milyar dolar olduğu hesaplanmıştır. Bunun 17 milyar dolarlık kısmı Hazinesinin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna verdiği kağıtlardan oluşmaktadır. Dolayısı ile bankacılık sektörünün sağlıklı yapısının maliyetini sonunda devlet baba çekmekte ve borç stoku bu yüzden önemli ölçüde artmaktadır. Zira kriz öncesi bankaların mali durumunu düzeltmek için verilen kağıtlar 5 milyar dolarken nihai maliyet 2001 yılı itibarıyla 21.7 milyar dolara çıktığına göre aradaki 16.7 milyar dolar krizin maliyeti olarak değerlendirilebilir. Bu 16.7 milyar doların bir kısmını TMSF kendi karşılamış 12 milyar dolarlık kısmı ise hazine kağıdı olarak verilmiştir. Dolayısı ile kriz hazinenin özel bankalar nedeni ile borç stokunu yaklaşık 12 milyar dolar arttırmıştır. Öte yandan TMSF kapsamındaki bankaların kullandıkları kredilerden kaynaklanan zararlarının (kamuoyunda bilinen anlamı ile hortumun) maliyeti 11 milyar dolar olarak nitelendirilebilir. (Orijinal Çalışma Tablo 13 son sütun)

Bankacılık sektörünün maliyeti ile ilgili olarak ortada pek çok rakam dolaşmaktadır. Biz bu konuda daha derli toplu bir fikir vermesi açısından BDDK tarafından Ekim 2003 de yapılan bir sunumu esas alarak kamu bankaları dahil toplam bankacılık kesiminin 2001 itibarıyla maliyetini şu şekilde ortaya koyabiliriz.

- Daha önce kamu bankaları görev zararları ile ilgili olarak anlattığımız gelişmeler çerçevesinde Hazinesinin kamu bankalarına verdiği kağıtlar 2001 itibarıyla 19 milyar dolar civarındadır. Hazine buna ilaveten bu bankalara sermaye desteği için 2.9 milyar dolarlık daha kağıt vermiştir.
- TMSF bünyesindeki bankalar için Hazinesinin ihraç ettiği kağıtlar 17.3 milyar dolardır.
- Sonuçta bankacılık sisteminin Hazineye maliyeti 39.2 milyar dolardır. Bunun da o dönemde milli gelire oranı %26.6 dır.

Bu miktarın yarıdan fazlası devlet bankalarına aittir. Bunun üstüne TMSF olarak özel sektörün yüklediği % 5.3'lük maliyet de eklendiğinde 2001 itibarıyla ülkemizde bankacılık sisteminin maliyetinin milli gelire oranı % 32.6'ya ulaşmaktadır ki bu gibi durumlarda dünya ortalamalarının % 25-30 civarında olduğu düşünülürse Türkiye'deki bankacılık krizi dünyanın en maliyetli krizleri arasında yer aldığını söylemek mümkün bulunmaktadır.<sup>21</sup>

Bankacılık sektörünün maliyeti ile ilgili olarak bu açıklamalar sonrasında bundan sonra asıl önemli olan geçmişten de ders alarak ileride bu sorunların tekrar ortaya çıkmaması için neler yapılması gerektiğine de

<sup>21</sup> Burada kullanılan rakamlar BDDK web sitesinde de yer alan Ekim 2003 tarihli sunuma dayanmaktadır. Orijinal çalışmada kullanılan rakamlarla (BDDK Nisan 2003 raporu) GSMH ve hesap tarzı farklılıkları nedeni ile birbir örtüşme bulunmayabilir.

<sup>22</sup> Bankacılık Sektöründe Mevcut Riskler konusunda TESEV ayrıca bir araştırma projesi yapmak niyetindedir. O nedenle bu konuya burada kısaca değinilmiştir.

kısaca değinelim ve bankacılık sektöründe vukuu muhtemel başka riskler olabilir mi sorusuna yanıt arayalım.<sup>22</sup>

Halihazırda Bankalar kanununda yapılan değişiklikler ve getirilen denetim mekanizmaları ile bankaların açık pozisyon taşımaları ve diğer risk unsurlarının önemli ölçüde önüne geçilmiş olması beklenirdi. Ancak en son İmar Bankası olayında olduğu gibi sistemin kavramadığı bazı alanların olduğu ve bunun yukarıdaki maliyetlere ek olarak şimdilik bir 8.5 milyar dolarlık daha yeni yük getirdiğini söyleyebiliriz. Bunu dışında enson çıkarılan 5020 sayılı yasa ile batık banka sahiplerinden tahsilat yapma imkanının getirilmesi ile batan bankalara aktarılan kaynakların bir kısmının geri alınması sağlanabilirse de bu konuda en başarılı ülke konumundaki Güney Korede dahi bu oranın % 40 olduğu dikkate alındığında (genel dünya ortalamasının ise % 25 civarında olduğu tahmin edilmektedir) buradan sağlanacak tahsilatın pek öyle yüksek olmayacağını söyleyebiliriz. Hazinenin takas operasyonları ile bu sektöre sağladığı dövizli ve TL cinsinden kağıtlarla Bankacılık sektörünün riski önemli ölçüde bugün Hazineye geçmiş gözükmele beraber bankacılığı bekleyen bazı risk unsurlarını da şöyle sıralayabiliriz.

İçinde bulunduğumuz dönemde kur riskini azaltmış görülen sektörün faiz riski, kredi riski operasyonel riskleri ve benzeri riskler oldukça azalmış olmalarına rağmen yine de mevcuttur. Diğer taraftan, günümüz bankacılığının en önemli iki sorunu sermaye yetersizliği ve kârlılıktır. Enflasyonun düştüğü ortamda; kârlılığı, sektördeki rekabet koşulları ve sektörün yapısı, maliyetlerin yüksekliği ve getirilerin gittikçe azalan bir seyir izleme olasılığı etkilemektedir. Özkaynak yetersizliği sektörün kronik sorunudur. Kısa vadede İstanbul Yaklaşımı'ndan kaynaklanması olası sorunlara, kredi karşılıklarının artma olasılığı ve dolayısıyla ilave özkaynak ihtiyacı doğması ile oluşacak sorunlar ve 2007 yılından itibaren -uygulanması ötelenmez ise- Basel II yükümlülükleri de eklenecektir. Bankalara verilen mevduat garantisinin de sınırlanmakta olması yine bu kapsamda değerlendirilmesi gereken bir husustur.

Dolayısı ile bankacılık sektörünün yakın gözetim ve takibi ile ilgili hususlar bu sektörün kamu borç yükünü bir daha arttırmaması açısından ekonomi politikalarının en önemli gündem maddesini oluşturacaktır.

### 3.3.3 Garanti İşlemleri:

Yukarıda devlet babanın bazı işlemler için garanti sağladığından söz ettik. Bu garantileri üçe ayırmak mümkündür. Bunlar:

- Hazinenin KİT'lere , diğer kamu kurumlarına ve özellikle belediyelere dış kredileri için verdiği ödeme garantileri,
- Hazinenin Yap İşlet Devret, Yap İşlet, İşletme Hakkı Devri gibi finansman modelleri için özel sektöre verdiği garantiler,
- Hazinenin bankacılık sektörüne verdiği mevduat garantisi

Bunun dışında da Hazine bazı işlemler için garanti vermekle beraber (örneğin 11 Eylül olayları sonrası havayolu şirketlerine verilen garantiler gibi) bankacılık sektörüne verilen garantinin de bir ölçüde yukarıda ele alındığı noktadan hareketle biz özellik arzeden ilk iki garanti işlemini ele alacağız.

Bunların ortak noktası garantilerin Hazine tarafından verildiği anda herhangi bir yükümlülük yaratmamasıdır. Garantiyi alan kuruluş garantinin işlemlerini gerektirecek bir durum olmadıkça Hazinenin kapısına gelip herhangi bir şey istemez. Genellikle verilen garantilerin birkaç yıl sonra problem olması söz konusu olduğu için garanti verildiği anda işbaşında olan hükümet muhtemelen garanti karşılığı Hazine bir ödeme yapmaya başladığı anda işbaşında olmayacaktır. O açıdan her hükümet kendisi işbaşında iken KİT'ler , özellikle belediyelere yapacakları yatırım harcamaları karşılığında alacakları dış borçlar için garanti vermekte pek sakınca görmez. Hazinenin bu suretle verdiği garantilerden zamanı geldiğinde yapacağı ödemeler aslında Hazinece bu kuruluşlardan alacak olarak takip edilir. Ama yapılan ödemeler bütçede gözükmez. Çoğu kez kuruluşlar Hazineye olan bu borçlarını da ödemezler ve sonuçta Hazine hem garanti verdiği krediler için ödemedede bulunurken borçlanma ihtiyacı artar hem de alacaklı olduğu kurum borcunu zamanında ödemediği için de ondan tahsil edemediği paralar nedeni ile borçlanma ihtiyacı artarak sürer. Dolayısı ile garantiler Hazinenin borçlanma ihtiyacını beklenmedik zamanlarda arttıran işlemlerdir.



İzleyen tablo Hazinesinin başta belediyeler olmak üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarına verdiği garantilerin ödendiği tarihler ile garantilerin hangi hükümetler zamanında verildiğine ilişkin olarak düzenlenmiştir.<sup>23</sup>

**Tablo 14. Hazine Tarafından Üstlenilen Garantili Dış Kredilere İlişkin Anlaşma Bilgileri**

ÜSTLENME YILI	ANLAŞMA YILI	ANLAŞMA TARİHİ İTİBARIYLA GÖREVDEKİ HÜKÜMET
1992	1988	Turgut Özal Hükümeti
1993	1980,82, 87, 88, 90,92	Ulusu, Özal, Akbulut, Demirel Hükümetleri
1994	1973, 80, 82, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94	Melen,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller Hükümetleri
1995	1973, 82, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95	Melen,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller Hükümetleri
1996	1973, 82, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96	Melen,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan Hükümetleri
1997	1973, 82, 86, 87, 88,90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97	Melen,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan Hükümetleri
1998	1973, 82, 86, 87, 88,90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98	Melen,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz Hükümetleri
1999	1982, 84,85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,98, 99	Ulusu,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz, Ecevit Hükümetleri
2000	1983, 84,85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,98, 99, 2000	Ulusu,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz, Ecevit Hükümetleri
2001	1985, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,98, 99, 2000	Ulusu,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz, Ecevit Hükümetleri
2002	1985, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,98, 99, 2000	Ulusu,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz, Ecevit Hükümetleri
2003	1987, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,98, 99, 2000, 01	Ulusu,Talu, Demirel, Ulusu, Özal, Akbulut, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Yılmaz, Ecevit Hükümetleri

Kaynak: Hazine Müsteşarlığından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde temin edilen bilgiler ışığında hazırlanmıştır. (Bkz. Dipnot 24)

Bu tabloda şu husus dikkati çekmektedir. Hazine, garantili kredileri 1992 yılından itibaren üstlenmeye başlamıştır. Onda sonra giderek daha fazla garantili kredi sözleşmesi Hazinece üstlenilmeye başlamıştır.Hatta bazı yıllarda garantili borç ödemesi garantinin verildiği yıl içinde yapılmak durumunda kalmıştır.Dolayısı ile garanti müessesesi zaman içinde amacından sapmış kuruluşlar nasıl olsa devlet babanın garantisi var diye krediyi aldıktan sonra sanki o borç kendilerinin değilmişçesine geri ödemesi ile uğraşmamış ve bunlar son dakikada hazinenin üzerine yıkılmıştır.Tabii bu olayda devlet baba da harcama yapma sevdası ile bu garantilerin bu kuruluşlara verilmesinde çok cimri davranmamıştır. Ancak bunların sınırlandırılması ve sıkı kurallara bağlanması Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi kanunu ile mümkün olmuştur.

Garantili ödemelerin diğer önemli bir ayağı özellikle enerji projeleri için geliştirilenYap İşlet Devret türü finansman modelleri çerçevesinde ödenen tutarlardır. Baş tarafta da belirttiğimiz gibi ülkemizin enerji ihtiyacının karşılanmasında devletin kaynakları sınırlıdır.Bu nedenle ihtiyaç duyulan enerji yatırımlarını özel sektörün finanse etmesi politikası özellikle 1980'li yılların sonlarından başlayarak önem kazanmaya başlamıştır.Bu modellerin özelliği özel bir firmanın bir enerji santralını finansmanı kendisinin bulması koşulu ile yapıp işletmesi ve belli bir dönem sonunda da mülkiyetini devlete devretmesidir.Yap işlet modelinde ise böyle bir devir sözkonusu değildir. Ancak eneri üreten bu santrallerin tek alıcısı devlet olduğu

<sup>23</sup> Bu tablo Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde TESEV adına Hazine Müsteşarlığından talep edilen bilgilerden yararlanılarak düzenlenmiştir. Bu tablonun ayrıntılı verileri Ek Tablo 2'de yer almaktadır

için üreticiler kullandıkları girdinin garanti edilmesini, satacakları enerjinin belli fiyattan alınmasının garanti edilmesini talep etmekte ve bu garanti de Hazine tarafından verilmektedir. Aşağıdaki tabloda muhtelif projelere verilen Hazine garantileri ile bu garantilerin hangi hükümet dönemine ait olduğu yer almaktadır. Aynı şekilde bu tablonun da detayları Ek 3'de yer almaktadır.

**Tablo 15. Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Projelerine Verilen Garantiler**

Proje Adı	Yatırım Tutarı (Milyon\$)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Görevdeki Hükümet
Birecik Baraj ve HES Projesi	1.200	18.11.1995	TEAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü ile Üstlenim Garantisi	52.Tansu Çiller Hükümeti
Çamlıca I HES Projesi	165	07.08.1996	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	54. Necmettin Erbakan Hükümeti
Trakya Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	600	06.09.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	54. Necmettin Erbakan Hükümeti
Unimar Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	630	15.11.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	54. Necmettin Erbakan Hükümeti
Gönen HES Projesi	11	14.03.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	54. Necmettin Erbakan Hükümeti
Esenyurt Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	168	02.04.1997	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	54. Necmettin Erbakan Hükümeti
Tohma-Medik HES Projesi	10,2	11.08.1997	TEDAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	55. Mesut Yılmaz Hükümeti
Suçatı HES Projesi	10,2	06.11.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	55. Mesut Yılmaz Hükümeti
Gebze-Dilovası Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	235	04.09.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	55. Mesut Yılmaz Hükümeti
Fethiye HES Projesi	21,1	12.01.1998	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	55. Mesut Yılmaz Hükümeti
<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>	<b>3.051</b>			
İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi	865	19.12.1995	Belediye'nin su bedeli ödeme yükümlülüğü, Üstlenim ve Üstlenim Bedeli	52. Tansu Çiller Hükümeti
<b>YİD MODELLİ PROJELERİN TOPLAM YATIRIM TUTARI</b>	<b>3.916</b>			
İZMİR DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	55.Mesut Yılmaz Hükümeti
GEBZE DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	2,200	08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	55.Mesut Yılmaz Hükümeti
ADAPAZARI DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	55.Mesut Yılmaz Hükümeti
ANKARA DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	0,400	06.11.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	55.Mesut Yılmaz Hükümeti
İSKENDERUN TERMİK (İTHAL KÖMÜR) SANTRALİ PROJESİ	1,207	08.01.1999	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	55.Mesut Yılmaz Hükümeti
<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>	<b>3,807</b>			

Kaynak: Hazine ([www.treasury.gov.tr/stat/yitur.htm](http://www.treasury.gov.tr/stat/yitur.htm) ve <http://www.treasury.gov.tr/stat/yidtur.htm>) adreslerinden yararlanılarak düzenlenmiştir (Haziran 2004)

Eskiden beri enerji projelerine Hazinesinin garanti vermesi hükümetlerce talep edilen bir süreç olmuştur.Genelde ülkemizde enerji arzının yetersiz olduğu ,ülkenin karanlıkta kalmasını önlemek için bu projelere ihtiyaç olduğu tartışması yapılagelmiştir.Son zamanlarda ise enerjide arz fazlası olduğu buna rağmen bu garantiler nedeni ile enerji santrallerinden belli fiyatla elektrik enerjisi satın alınması garantisi nedeni ile bunun giderek pahalı bir finansman modeli olduğu noktasına gelinmiş bu sefer de bekleyen enerji projelerine artık garanti verilmemesi gündeme gelmiştir. Sonuçta geçmişte verilen bu garantiler nedeni ile bu çalışmada değinilen muhtelif hesaplamalarda çeşitli varsayımlar altında gelecek 5-6 yılda 8-10 milyar dolar civarında (bu projelerin sözleşme süresinin 20-30 yıl olduğu varsayımı ile daha ileriki yıllar için belki de daha fazla) bir yükün Hazine tarafından yüklenilmesi sözkonusu olabilecektir.

Dolayısı ile bu çalışma enerji projelerinden gelen bu yükün geçmişte kamu bankalarında olduğu gibi birikimli bir biçimde kamu borç stokunu arttıracak bir yapıya dönüşmemesi için şimdiden tedbir alınması uyarısını yapmaktadır.

Şu ana kadar Hazinesinin hem kamu kurumlarının garantili borçları hem de enerji projeleri için (bu projeler içinde İzmit Su Projesinden gelen yükler de dahildir) yapmış olduğu ödemeler milli gelirin yıllar itibariyle ortalama olarak % 1'ine yakın bir meblağ tutmaktadır.Bu belki ufak bir tutar olarak gözükebilir .Ancak garanti müessesesinin en önemli riski kuruluşları borçlarını ödememeye teşvik etmesi,devlete beklenmedik anda yükler yüklemesi ve gelecek için (Yap İşlet Devret Modellerinde olduğu gibi ) ileride mali yük yaratacak sonuçlar doğurarak ileriye yönelik olarak devletin yerine getirmek isteyebileceği bir çok sosyal harcamayı kısıtlamak durumunda kalmasıdır. Dolayısı ile bu risklerin yönetilip en aza indirilmesi bundan sonra daha büyük önem taşıyacaktır.

### 3.4 Sonuç Yerine Neler Söylenebilir ?

Yukarıda tüm anlattıklarımızı yani kamu borcunun oluşumunda rol alan KSBG , faiz dışı dengeyi,görev zararlarını ve garantileri görev yapan hükümetlerin sorumluluk aldığı yıllara dağıttığımızda şöyle bir manzara ortaya çıkmaktadır.<sup>24</sup>

**Tablo 16. 1990-2002 Döneminde Hükümetler ve Yükümlülükler Tablosu**

Yükümlülükler	KSBG (% GSMH)	Faiz Dışı Denge	Kamu Bankaları Görev Zararı Kararları (Adet) Ek Tablo ..	TMSF Kapsamındaki Bankalara Verilen Kuruluş/Devir İzinleri (Adet) Ek Tablo ..	Hazine Garantilerinden Yaratılan Yükümlülük, Adet, Ek Tablo ..	Yap İşlet Devret Projelerinden Yaratılan Yükümlülük, (Adet) Ek Tablo ..
Akbulut	7,7	-3,6	5		+	
Akbulut-Yılmaz	11,3	-6,2	7	2(Y)	+	
Demirel	12,4	-7	9		+	
Demirel-Çiller	13	-5,6	6		+	
Çiller	9,1	1	4	1	+	
Çiller-Yılmaz	5,2	3,9	6	3	+	2
Erbakan	13,1	-1,5	5	1(E), 1(Ç)	+	3(E)
Erbakan-Yılmaz	13,1	-3,3	9	2(E), 1(Y)	+	2 (E), 3(Y)
Yılmaz	15,5	-1,1	18	2	+	6
Yılmaz-Ecevit	23,5	-6,2	9		+	1(Y)
Ecevit	18,9	1,1	11		+	
Ecevit	21,1	2,4	1		+	
Ecevit-Gül	12,3	3	2		???	
Gül-Erdoğan			3		???	

<sup>24</sup> Önemli Not : Bu tablo sadece daha önce anlatılanların toparlanmasına yardımcı olmak üzere hazırlanmıştır. Kamu borçlarının bu çalışmada analize tabi tutulan kısmına ilişkin eldeki veriler 1990-2002 yıllarını kapsadığından bu dönemde görev yapan hükümetler açısından konu değerlendirilmeye çalışılmakla beraber 2002 Kasım ayından itibaren yılından itibaren görev yapan AKP hükümetlerinin icraatlarının de bu borç yaratma sürecine olan katkısının aynı bağlamda izlenmesi gereği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu konu özellikle belediyelerin borçlanmalarına ilişkin son yasal düzenlemeler kapsamında ayrı bir önem taşımaktadır.

(Ç): Çiller Hükümetleri, (E): Erbakan Hükümetleri, (Y): Yılmaz Hükümetleri

Çalışmanın esas aldığı 1990-2002 döneminde hemen hemen her hükümet döneminde kamu dengesi açık vermiştir. Bu açık 1999 döneminde en yüksek noktasına Yılmaz-Ecevit Koalisyon hükümetleri zamanında ulaşmıştır. Bu dönemde kamu dengesinin nisbeten kontrol altına alındığı dönemlerin 1994 krizi ile 1995 yılları arasında IMF ile yapılan stand by düzenlemesinin yapıldığı Çiller Hükümeti dönemine ait olduğunu görüyoruz. Bu dengenin daha sonraki yıllarda hızla bozulduğu görülmektedir. Aynı şeyi bu çalışmada geliştirilen faiz dışı denge tanımı açısından da söylemek mümkündür. 1994 - 1995 yıllarında sağlanan faiz dışı fazla performansına ancak 2002 yılında Ecevit Koalisyon hükümeti zamanında ulaşmak mümkün olmuştur.

Görev zararı Kararnameleri açısından bakıldığında 1998 yılında Yılmaz koalisyon hükümetinin 18 görev zararı kararnamesi ile başı çektiği görülmektedir. Bunu 2000 yılında 11 kararname ile Ecevit Koalisyon hükümeti takip etmektedir. 2000 yılının deprem sonrası döneme tekabül ettiği dikkate alınacak olursa aslında 2000 yılına kadar geçen on yılda muhtelif hükümetlerin çıkardığı görev zararı kararnamelerinin sayısı 80' yakındır. Bir başka deyişle 2000 yılından itibaren kamu bankalarının görev zararlarının artan yükünün kamu dengelerini bozucu etkisi geçmiş yıllar hükümetlerinin kararlarından da etkilenmiş gözükmektedir.

TMSF'ye devredilen bankaların kuruluş veya en son hakim hissedara devir izni açısından bakıldığında TMSF'ye devredilen 20 civarındaki bankanın 13 adedine ait kuruluş veya devir izinlerinin 1990 yılından sonraki hükümetler döneminde verildiği bu bankalardan on adedine ait kararların ise 1995-1998 yıllarında görev yapan Çiller, Erbakan ve Yılmaz koalisyon hükümetlerine ait olduğu görülmektedir. Bu bankaların da maliyetleri 2000 yılından itibaren görev yapan hükümetlerin üzerinde kalmıştır.

Hazine tarafından kamu kurumlarına (KİT'lere , Belediyelere vb) verilen garantiler açısından bakıldığında ise hemen hemen her hükümet döneminde bu garantilerin ileride başka hükümetler tarafından ödenmesine yol açacak şekilde garanti verildiği görülmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu konuda dikkati çeken husus her hükümetin önceki hükümetlerden gelen garantileri öderken , kendisinin de yeni garantiler verip onların ödenmesini de gelecek diğer hükümete sarkıtması ve bunun devir hızının özellikle 190'ların ilk yarısından itibaren artmasıdır.

Yap İşlet benzeri garantilerin özellikle ileride ödeme yükümlülüğü açısından yaratabileceği risklere dikkat çekmiştik. Bu açıdan bakıldığında verilen 17 adet garantinin 14 tanesinin 1996-1998 yılları arasında Yılmaz ve Erbakan Koalisyon hükümetleri dönemine ait olduğu görülmektedir.

Bu özet tablonun bize söylediği şudur; Kamu Borcunun artmasında tek tek şu hükümet veya bu hükümet sorumludur demek siyah beyaz ayrımı netliğinde böyle bir sonuca varmak mümkün değildir. Bunda her hükümetin ve onun dayandığı siyaset yapma biçiminin rolü vardır. Her hükümet iktidara geldiğinde verdiği sözleri yerine getirmek için bazı kararlar almakta daha sonra bu kararların maliyetini bir şekilde kendisinden sonra gelenlere yüklemektedir. Yukarıdaki tablo bunu açıkça ortaya koymaktadır. Alınan kararların maliyetinin bu suretle gelen hükümete aktarımı her gelen hükümet için sözkonusu olmakta işler sürdürülemez noktaya geldiğinde ise ya kriz çıkmakta ve bu süreçte IMF kapısına dayanılarak yardım istenmektedir. Krizlerin maliyeti daha sonra geçmişin yüklerini daha da ağırlaştırmakta bunun yarattığı belirsizlikler ve riskler ise borç sarmalını daima gündemde tutmaktadır.

İşte aşağıdaki bölümde şimdiye kadar mikro süreç olarak tanımladığımız bu gelişmelerin diğer cephesini yani makro süreç boyutunu ele alırken yıllar itibarıyla borç stokunun gelişme göstermesinde mikro düzeydeki karar süreçleri dışında makro ekonomik değişkenlerin de oynadığı role değineceğiz.

## BÖLÜM IV

### MAKRO SÜREÇTE KAMU BORCU NASIL OLUŞTU ?

Kamu borcunun nasıl oluştuğuna dair şimdiye kadar yaptığımız açıklamalar ile aile fertlerinin sorumluluğunu ortaya koymaya çalıştık. Buna da mikro süreç adını verdik. Bundan sonra ise kamu borcunun değişiminde makro ekonomik faktörlerin bu rolünü tartışacağız. Böylece kamu borcu nasıl oluştu sorusunun diğer yüzünü de ele alıp resmi tamamlamaya çalışacağız. Çalışma burada burada mikro sürece benzer bir hesaplama tekniği kullanarak borç sürecinde makro ekonomik değişkenlerin artış veya azalış yönünde katkısını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

#### 4.1 Borç Dinamiği ve Yarattığı Sonuçlar

Kamu Sektörü Net Borç Stokundaki Değişme	= Çalışmada Kullanılan Faiz Dışı Açık + Reel Faiz Ödemeleri + Kur Farkı Etkisi (Reel) - Senyoraj Etkisi - Büyüme Etkisi - Özelleştirme Gelirleri
--	---

Daha önce makro süreçte ele aldığımız terazi örneğini hatırlarsak eğer faiz dışı açıktan babalık hakkı dediğimiz senyorajı (zira basılan para kadar daha az borçlanılabilir), büyümeyi ve hesaplarda yer almayan özelleştirme gelirlerini çıkarır buna karşılık kur farkı ile reel faiz ödemelerini eklersek borç stokundaki net artışı veya azalışı açıklayabiliriz.

Çalışmada senyorajın, reel faiz ödemelerinin, kur farklarının hesaplanmış tekniği açıklandıktan sonra borç stokunu etkileyen makro değişkenlerin bu süreci nasıl yönlendirdiği konusunda şu sonuçlara ulaşılmaktadır (Orijinal Çalışma Tablo 15):

- i. **Kriz yılları başta olmak üzere net borç stoku 1990-2002 arasında milli gelire oranı 50 puan civarında artmıştır.** Toplam net kamu borcu 1990 da milli gelire oran olarak % 28.8 den 2002 yılında % 80.0 ' ulaşmıştır. Borç stokunun en fazla artış gösterdiği yıllar 1994 (19.2) , 1999 (%16.5) ve 2001 (33.5) dir. Bu dönemlerden 1994 ile 2001 kriz yıllarına denk gelmekte. 1999 ise uzak doğu asya krizlerinin etkisi altında kalan ülkemizde , seçim ve deprem yılı olmasının da etkisi ile krize çok yakın bir dönemi işaret etmektedir. Dolayısı ile kriz dönemleri hariç tutulacak olursa borç stokunun milli gelire oranı çok fazla artmamış görünmektedir. Borç stokunun milli gelire oranı bir önceki yıla göre ortalama olarak % 4.3 oranında artmış gibi gözükmektedir.<sup>25</sup>
- ii. **Bu dönemde parasal genişleme (senyoraj) borç stokunun daha hızla artmasının önüne geçilmesinde olumlu bir işlev görmüştür.** 1990-2002 yılları arasında senyoraj gelirleri ortalama olarak milli gelirin yılda % 1.7 sine ulaşmıştır. Bu anlamda bu dönem boyunca senyoraj gelirleri toplamda milli gelirin % 20'sini oluşturmaktadır. Yani borç stokunun artış hızının yavaşlatılmasında para basmanın olumlu bir etkisi olmuştur. Bu anlamda 1990'lı yıllarda Merkez Bankası "Hazineye dost bir para politikası" uygulamıştır diyebiliriz. Bu anlamda para basma olmasaydı borç stoku daha hızlı büyüyebilirdi sonucuna da ulaşmak mümkündür. Şimdi burada hemen akla şu gelebilir. Borcu

<sup>25</sup> Orijinal çalışma Tablo 15 de yer alan ve burada sözü edilen borç stokunun milli gelire oranının bir önceki yıla göre değişimi ile mikro analizde kullanılan borç stokundaki nominal ve miktarsal artışın cari yıl milli gelirine oranının değişimi birbiri ile karıştırılmamalıdır. Mikro analizde kullanılan kavram stoktaki değişimin , akım değişkenler (KSBG yi oluşturan kuruluşlar ve gizli açıklar , nominal kur artışları ) ile olan tutarlılığının milli gelire oran olarak değişimini ele almaktadır. Mikro analiz bu anlamda borç stokundaki değişim hızının ne kadarının aile fertlerinden ne kadarının gizli açıklardan kaynaklandığını anlamamıza yaramaktadır. Burada yapılan makro analizde ise her yılın borç stokunun milli gelire oranının bir önceki yıla göre değişiminin (oranın değişim hızı) borç dinamiği denklemi çerçevesi içinde ne kadarının reel büyüme, ne kadarının senyoraj, ne kadarının reel kurdaki değişimlerden etkilendiğini açıklamaktadır.

arttırmamak veya artış hızını geriye çevirmek için Merkez Bankasına sonsuza kadar para bastırabilir miyiz? Özellikle borcun çok arttığı dönemlerde bazı iktisatçılar para basarak borçların ödenmesini “harika bir fikir” olarak ileri sürmektedirler. Yukarıdaki sonuç da sanki bunu destekler niteliktedir. Acaba gerçekten bu mümkün müdür ? Para basarak borç ödemek harika bir fikir midir? Çalışmada bu konu üzerinde de düşünülmüş ve bazı hesaplamalar sonucunda şu hususlar tespit edilmiştir. Bir kere senyoraj dediğimiz kavramın borcu azaltabilmesi için basılan paranın vatandaşlar tarafından talep edilmesi lazımdır. Eğer borç verenlerin elinden hazine kağıdını alıp onun yerine Merkez bankasının bastığı para verilip borçlar ödeniyorsa vatandaşların bu paranın alım gücünü koruduğuna inanmaları lazımdır. Halbuki biliyoruz ki, aşırı para basımı enflasyonu körükler ve ele geçen paranın gerçek değeri yani satın alma gücü azalır. O zaman para basıp borç ödenmesinin bir sınırı vardır. O da enflasyondur. Vatandaşlar böyle bir durumda ellerine geçen para ile ya mala hücum edecekler ya da dolar, euro gibi sağlam dövizlere geçip Türk Lirasının değerini daha da düşüreceklerdir. Bu konuda yapılan bazı çalışmalarda faiz hadlerindeki bir puan artış insanların ellerinde para tutma talebini 0.2-0.3 % oranında azaltmaktadır. Bu çalışmada yapılan hesaplama göre enflasyonu % 100'e çıkarttığımız zaman faizlerin de enflasyon kadar artması varsayımı altında insanların para tutma talebi % 20-30 azalacaktır. Dolayısı ile para basarak senyoraj gelirlerini arttırmanın ve borç dinamiklerini olumluya çevirmenin pek fazla bir yararı yoktur. Sonuç olarak geçmiş yıllarda ülkemizde enflasyon % 100'leri pek görmemiş ve bu arada basılan sınırlı miktardaki para bir ölçüde borç stokunun hızlı dönen tekerini bir ölçüde yavaşlatmış olmakla beraber para basmaya güvenerek borç stokunu azaltmak bu saydığımız nedenlerden dolayı kolay tercih edilen bir yol olmamıştır.

- iii. **Bu dönemde TL'nin reel anlamda değer kaybı kriz dönemleri hariç borç stokunun artışında sınırlı bir rol oynamıştır.** Kur artışları borç stokunun artışına nominal olarak katkıda bulunmakla beraber makroekonomik anlamda kur farklarının borç stokuna olan etkisi reel olarak yıllar itibariyle değişiklik göstermiştir 1994 ve 2001 yıllarındaki yüksek oranlı değer kayıpları borç stokunun hızlı artışına katkıda bulunmuş buna karşılık 1990'lar boyunca genel olarak gözlemlenen TL nin reel anlamda değer kazanması borç stokunun artış hızını yavaşlatacak özellikler de taşımıştır. Bütün bunların net etkisi olarak 1990-2002 yıllarında kur farkı yıllık ortalama olarak milli gelirin % 0.2 si oranında borç stokunu azaltıcı yönde işlemiştir. Bir başka deyişle bu yıllar boyunca Türk Lirası net olarak milli gelirin % 2.2 si oranında değer kazanmış ve bu borç tekerinin hızının yavaşlamasına katkıda bulunmuştur. Devalüasyon (değer kaybı) dönemlerinde kur farklarının (1994 , 2001 ) borç stokunun hızlı artışına olan katkısı, böylece geri kalan dönemlerde ortaya çıkan revalüasyon (değer kazanma) dönemleri ile telafi edilmiş gözükmektedir.
- iv. **Büyüme kriz dönemleri hariç borç stokunun artışını yavaşlatmada olumlu bir rol oynamıştır.** Büyüme bu yıllar arasında dalgalı bir seyir izlemiş kriz ve deprem yıllarında 1994,1999 ve 2001 negatif büyüme borç stokunun hızlı artışına katkıda bulunmuştur. Ama bu dönemi bir bütün olarak ele alacak olursak kümülatif büyüme net olarak % 15 olmuş ve borçların daha fazla artmasını önleyen en önemli unsur olmuştur. Bundan sonra da uygulanacak ekonomi politikalarının büyümeye ağırlık vermesi bu açıdan da önem taşımaktadır. Yıllık ortalama olarak borç stokunun milli gelire oranının aşağı çekilmesinde büyümenin katkısı % 1.2 dir.
- v. **Bu çalışmada hesaplandığı şekilde 1990-2002 döneminde kamu sektörü faiz dışı fazla vermiştir.** Daha önce ayrıntılı biçimde açıklandığı gibi devletin defterinde yazılı açığı IMF düzelterek kendine göre bir açık tanımlamış. Bu çalışma IMF'nin yaptığı düzeltmeler üzerine kendi düzeltmelerini de koyarak yeni bir faiz dışı fazla tanımı yapmıştır. Bu faiz dışı tanımı sonrasında sanıldığı gibi faiz dışı fazla değil faiz dışı açık olduğu görülmektedir. IMF nin hesabında % 0.4 olarak gözüken bu açık , yeni tanımla milli gelirin % 2,7'si mertebesindedir. Buna yol açan nedenleri orijinal günah kapsamında daha önce değerlendirdiğimiz için burada tekrarlamıyoruz. Dolayısı ile faiz dışı açık milli gelire oran olarak borç stokunu arttırma yönünde 2.7 puan katkı yapmıştır
- vi. **Reel Faiz ödemeleri borç stokunun artışında en önemli paya sahiptir.** Terazinin borç kefesinin olduğu tarafa yatmasında pozitif reel faiz ödemeleri önemli yer tutmaktadır. Reel Faiz ödemeleri bu dönem boyunca milli gelirin % 5.4 sına denk gelmektedir. Ülkemizde kamunun eğitime % 4 , sağlığa % 4,5 , yatırımlara ise ancak % 4 pay ayrılırken reel faiz ödemelerine bunların hepsinden çok pay

ayrılmaktadır. Dolayısı ile makro ekonomik açıdan bakıldığında borç stokunun artışında en büyük pay reel faiz ödemelerine aittir.

- vii. Reel faizlerin yüksekliği aslında 1990'lı yılların başında verilen yüksek faiz dışı açıklarla da ilintilidir.** Mikro süreci anlatırken 1990'lı yılların başında KİT'lerin açığının dikkat çektiğinden ve özellikle 1991 seçimleri sonrasında işbaşına gelen Demirel Hükümetinin Sosyal Güvenlik Sisteminin dengesini bozan uygulamalarına değinmiştik. Çalışmada şayet bu dönemler boyunca KİT açıkları olmasaydı ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları açık vermeseydi reel faiz ödemelerinin daha düşük olacağı ve borç stokunun bu kadar artmayacağı hatta başlangıç düzeylerinde sabit kalacağı öngörüsünde bulunmaktadır. Buna özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren hız kazanan görev zararları yüklerinin kamu bankalarının durumunu bozmasını , bankacılık sektörünün bozuk mali yapısının ancak hazineden yüksek reel faiz sağlayarak örtülmesini , siyasi istikrarsızlıkların getirdiği belirsizliklerin de faizleri yüksek tutmasını eklemeliyiz. Böyle bir ortamda hem adına orijinal günah dediğimiz faiz dışı açıklar hem belirsizliklerin yarattığı yüksek faiz bir kartopu etkisi ile birbirini besleyip kamu borcunu arttırmada en yüksek paya sahip olmuşlardır.
- viii. Özelleştirmenin bu dönem boyunca borç stokunu azaltıcı etkisi minimal düzeyde kalmıştır.** Bütün özelleştirme söylemlerine rağmen gelmiş geçmiş hükümetler bu alanda adım atmamış ve özelleştirme gelirleri yıllık ortalama milli gelire oranla 0.2 puan kadar borç stokunun milli gelire oranının artış hızının yavaşlamasına katkıda bulunmuştur.

## BÖLÜM V

### SONUÇ VE BUNDAN SONRA NELERE DİKKAT ETMELİYİZ ?

#### 5.1 Mikro ve Makro Süreçlerden Ne Ders Çıkarabiliriz ?

Bu çalışma iki farklı yöntemle bize iki şeyi anlatmaktadır .

- A.** 1990-2002 yılında borç stokunun nominal olarak artışı hızını inceleyen mikro sürece göre borçlardaki artışın yarısı kamu açığı olarak ölçülebilen büyüklükten yarısı da kamu açığı hesaplarına yukarıda detayları ile açıkladığımızı nedenlerle dahil edilmemiş gizli açıklardan kaynaklanmaktadır. Bu dönem boyunca kamu sektörü faiz dışı fazla vermemiştir. Daha doğrusu 1990'lı yılların başında KİT'lerde ve SGK'larda verilen büyük açıklar daha sonraki yıllarda devlet babanın tasarrufu ile dengelenmeye çalışılmış bu da devletin vermek durumunda olduğu hizmetin kalitesini bozmuştur. Bu dönem boyunca hem kamu bankaları hem de bankacılık sektörü devlet babanın biraz da kendi göz yumması ile başına ciddi bir dert olmuştur. Kamu borcunun artışında bu anlamda başta devlet baba olmak (gelmiş geçmiş hükümetler dahil olmak üzere), KİT'ler, SGK'lar , Kamu Bankaları, Bankacılık sektörü olmak üzere bu sistemden geçinen herkes yani toplum olarak hepimiz sorumluyuz.
- B.** Makro açıdan bakıldığında ise aslında mikro süreçte yaşanan yetersizlik sorununun da yansıması olarak borç stokunun artışında temel sorumlu reel faiz ödemeleridir. Ülkenin kendi dinamiklerinden kaynaklanan büyüme potansiyeli borç stokunun artışının bir ölçüde önünü kesmiştir. Ancak yeterli olamamıştır. Türk Lirasının reel olarak değer kazanması, senyoraaj da borç stokunun artışının hız kesmesine yol açmışsa da bunlara güvenilerek böyle devam edilmesi mümkün değildir. Zira TL nin ani değer kayıpları bütün sektörleri vurmakta ve borcun 1994 ve 2001 örneklerinde olduğu gibi bir kerede yukarı zıplaması sonraki yıllarda borçların ödenip ödenemeyeceğini gündeme getirmekte bu da reel faizleri arttırıp borç stokunu sahiden sürdürülemez hale getirmektedir.

#### 5.2 Genel Olarak Kıssadan Hisse

Bu çalışmadan çıkarılacak kıssadan hisse şudur. Kamu borçları bir gecede yaratılmamıştır. Kamu borçları devletin açık veya gizli biçimde sürdürdüğü vergi toplamadan harcama yapma sevdasının bir ürünüdür. Aşağıdaki alıntı bunu çok net biçimde açıklamaktadır.

*“Bütün demokrasilerde kamu kaynaklarının tahsisinde oy toplama sevdası daha anlamlı toplumsal ve iktisadi kriterlerin yerine geçmektedir. Ülkemizdeki fark ise bunun makroekonomik dengeler ve bizzat demokrasi ve sosyal yaşam üzerindeki tahribatının fazla olmasıdır. Bunlar yerine uygulanabilecek anlamlı iktisadi politikalar örneğin gelir dağılımını düzeltecek politikalar olabilir. Yani ücretli ve tarım kesiminin durumunu düzeltmek, kamu yatırımlarına ağırlık vermek gerekebilirdi”<sup>26</sup>*

Ülkemizde acaba bu dönem boyunca bunlar mı yapıldı? Bu soruya yanıt aradığımızda bunun pek de öyle olmadığını görüyoruz.

<sup>26</sup> İzak Atiyas , “Türkiye’de İktisadi Reform Süreci ve Harcama Politikalarının Siyasal İktisadı” İşletme ve Finans Dergisi, Şubat 1996 Sayı:119



- Gelir dağılımını desteklemek için uygulanacak bir maliye politikası daha adil bir vergileme yolu ile büyük sanayiye aktarılan rant ve teşvikleri azaltmak suretiyle uygulanabilirdi. Ülkemizde her dönemde bunun sözü edilmiş ama uygulamaya geçilmemiştir. Ülkemizde vergi reformu yolu ile adil bir gelir dağılımı sağlanamamıştır. Ya mevcut vergi tabanından daha çok vergi alınmaya gidilmiş bu kaçakları arttırmış ya da en az adaletli vergi olan dolaylı vergiler yolu ile gelir dağılımı daha da bozulmuştur. Siyasetçi hiçbir zaman radikal daha geniş tabana uygulanacak bir vergi politikasının yanında olmamıştır.
- Halbuki harcama yapılmaya devam edilmiştir.
- Önce KİT'ler sonra Sosyal Güvenlik Kuruluşları daha sonra kamu bankaları açık vermeye başlamıştır. Başta işçi, çiftçi, memur, esnaf, işadami yani toplum olarak hepimiz devletten bir şeyler kopardıkça kendimizi mutlu ve müreffeh hissetmiş ama yaklaşan sıkıntıları görmezden gelmeye başlamışızdır.
- Evlatlarının açıklarını kapatmaya çalışan devlet baba kendi temel harcamalarından tasarruf etmeye ve topluma daha az eğitim, daha az sağlık, daha az adalet hizmeti sunmaya başlamıştır.
- Vergi toplanmazken harcama yapmaya devam edince borçlanmaya hız verilmiştir.
- Devletin defteri bunları ne Meclise ne de topluma gösterecek saydamlıkta tutulmuştur.
- Borçlanma arttıkça daha yüksek reel faiz ödenmeye başlanmıştır.
- Zaten durumu zayıf olan bankacılık kesimi kredi vermek yerine devlete borç vererek geçimini sürdürmeye başlamıştır.
- Daha yüksek faiz ödenmeye başlayınca bu sefer rantıye edebiyatı yapılmaya başlanmış ve toplum olarak bütün bu olanlardan ve seçimle işbaşına getirdiklerimizden sorumlu değilmışiz gibi başka yerde sorumlu aramaya başlanmıştır.
- Sonuç her dönemde kriz ve iktidar değişimi olarak karşımıza çıkmıştır.

Peki bundan sonra geçmişte yaşananların yaşanmaması için neleri gözönünde tutmak gerekecektir? Bu çalışma bu konuda da bize bazı ipuçları vermektedir.

- Borçların artışı büyük ölçüde bütçe dışı faaliyetlerden gelmektedir. Bu nedenle bütçe dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi ve bunların raporlanması çok önemlidir.
- Bütçe dışında faaliyet gösteren döner sermaye, özel hesap gibi bazı faaliyetler yeni yasal düzenlemelerle kontrol altına alınmakla beraber uygulamanın yakından gözlemlenmesi gerekmektedir.
- Sosyal Güvenlik Kurumlarının açığı yakın geleceğin en önemli risk faktörüdür. Kamu borç stoku üzerinde de en önemli baskı buradan gelecektir.
- Mahalli İdareler ve Belediye İktisadi Kuruluşların borçlanması bundan sonra risk unsuru haline gelecektir. Yeni mahalli idareler yasası ile bu kuruluşların rahat borçlanma yapmalarına, birikmiş borçlarını zamana yaymalarına imkan verilmektedir. Kendilerine verilen yeni görevler de dikkate alınacak olursa bunların kontrolsüz borçlanması önümüzdeki yılların önemli bir sorunu haline gelebilir. Bu açıdan yürürlükteki Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun delinmemesi çok büyük önem taşımaktadır.
- Özel bankaların risk yapısı önümüzdeki yıllarda da gündemde kalacaktır. Bir kısım risk unsurları eskiye oranla hafiflese de bankacılık sektörü İstanbul yaklaşımından, maliyet yapısından ve buna benzer bir çok sorundan dolayı hala bazı riskleri içinde barındırmaktadır.
- KİT'ler Hazine üzerinde yük olmaya devam edeceklerdir. Özellikle son yasal düzenlemelerle bunların borçlanmalarında Hazine izninin kaldırılmış olması bu açıdan dikkat çekicidir.
- Yap İşlet Devret tipi finansman modelleri ve bunlardan gelecek yükler kamu borç stoku üzerinde ileride oluşabilecek baskılar açısından çok yakından takip edilmelidir.

**EK 1: KAMU BANKALARI DAHİL TÜM KAMU KURUMLARINI KAPSAYAN GÖREV ZARARI NİTELİĞİNDEKİ KARARLARA ESAS TEŞKİL EDEN KARARLAR<sup>27</sup>**

**A) ULAŞTIRMA ve HABERLEŞME SEKTÖRÜ**

		<b>TÜRK TELEKOM A.Ş.</b>
<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
18/09/1998	98/11776	KKTC Bayrak Radyo Televizyon Kurumu'na TÜRK SAT 1 -C uydusu üzerinden yayın yapması için 6 MHz'lik bir bant tesis edilmesi
		<b>DEVLET HAVA MEYDANLARI İŞLETMESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (DHMİ)</b>
<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
30/9/1993	93/4906	01/10/1993 – 31/10/1994 tarihleri arasında yolcu servis ücretlerinde %70 oranında indirim uygulanması
5/7/1994	94/5789	İstanbul Atatürk ve İzmir Adnan Menderes Hava Limanları ile Antalya, Dalaman ve Erziklet Havaalanlarında Türk Hava Yolları tarifeli –tarifesiz dış hat seferleri ile yerli ve yabancı charter uçak seferlerinde uygulanmakta olan konma, konaklama ve dış hat yolcu servis ücretlerinin 31/8/1994 tarihine kadar %50 indirimli olarak uygulanması
21/9/1994	94/6026	İstanbul Atatürk ve İzmir Adnan Menderes Hava Limanları ile Antalya, Dalaman ve Erziklet Havaalanlarında uygulanmakta olan konma, konaklama, dış hat yolcu servis ücretlerinin 31/10/1994 tarihine kadar %50 indirimli uygulanması
17/07/1997	97/9608	KKTC'den üçüncü ülkelere gelen/ giden uçaklardan geliş /gidiş havaalanları KKTC ile üçüncü ülke olan ve DHMİ Genel Müdürlüğü'nce işletilen havaalanlarına inen, içinde transit yolcu bulunan yerli ve yabancı uçaklar ile KKTC - Türkiye arasında direkt uçuş yapan uçaklardan konma, konaklama ücretleri ile bu ücretlere bağlı ek ücretlerin alınmaması
30/3/1999	99/12623	7 Havaalanına yolcu taşıyan charter uçaklarına 3 ay süreyle %25 indirim yapılması
		<b>TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARI İŞLETMESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (TCDD)</b>
<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
13/09/1989	89/14558	Doğu Ekspres Treni, Güney Ekspres Treni, Van Gölü Ekspres Treni ve Van Gölü feribot işletmesi ile ekonomik olmayan diğer hatların işletilmesi <b>Uygulama devam etmektedir.</b>
11/12/1992	92/3909	Zorunlu göçe tabi tutulan soydaşlarımızın taşıma v.b ücretleri
5/7/1994	94/5789	TCDD Genel Müdürlüğüne deniz limanlarımızdan alınan yolcu giriş-çıkış ücretlerinin 31/8/1994 tarihine kadar %50 oranında indirimli uygulanması
21/9/1994	94/6026	TCDD Genel Müdürlüğüne deniz limanlarımızdan alınan yolcu giriş-çıkış ücretlerinin 31/10/1994 tarihine kadar %50 oranında indirimli uygulanması

<sup>27</sup> Bilgi Edinme Kanunu Çerçevesinde TESEV adına Hazine Müsteşarlığından talep edilen verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. Görev zararları 2001 yılı itibarı ile tasfiye edilmiş olup bu tasfiyeden sonra verilen görev zararları için bütçeden ödenek ayrılmıştır.

I Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunmayan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

II Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunan ancak vadesi dolmuş kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

III Sayılı Liste: 2001 yılı itibarıyla vadesi henüz dolmamış kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararlarına aittir.

Diğer: 2000 yılından itibaren kamu bankalarına verilen görevler karşılığında bütçeden ödenek ayrılarak ödenmesi öngörülen görev zararlarına ait Bakanlar Kurulu Kararlarına aittir.

**B ) ENERJİ SEKTÖRÜ**

<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
6/9/1990	90/880	Gökçeada ve Bozcaada Belediyelerine %50 enerji indirimi
8/10/1990	90/1026	(03/10/1990 tarih ve 86/11076 sayılı Kararname eki olarak çıkarılmıştır/) ETİ Seydişehir Alüminyum Sanayii, ETİ Antalya Elektrometalurji Tesisleri ve ETİ Elazığ Ferrokrom Tesislerine %40 enerji indirimi/
16/9/1997	97/9955	OHAL Bölgesindeki Yatırım Teşvik Belgeli İşletmelere %50 Enerji İndirimi
20/4/1998	98/11020	Ark Ocakları enerji faturası ertelenmesi
27/5/1998	98/11259	Ark Ocakları enerji faturası ertelenmesi
15/12/1998	98/12167	Tarımsal Sulama aboneleri elektrik borçlarının ertelenmesi
28/12/1998	98/12226	Ark Ocakları enerji faturası ertelenmesi
26/2/1999	99/12478	26 ilde üç yıllık enerji indirimi/ (Yatırım tamamlama vizelerini 31/12/2000 Tarihine kadar yaptırılanlar üç yıl süre ile enerji indiriminden yararlanacaklarından, kararnamenin süresi 31/12/2003 tarihinde sona erecektir/)
10/12/1999	99/13799	Tarımsal Sulama aboneleri elektrik borçlarının ertelenmesi
21/1/2000	2000/309	17 Ağustos 1999 depremi/
5/7/2000	2000/1101	99/12478 Sayılı Kararnamede değişiklik yapmaktadır/
23/7/2001	2001/2801	Hatay-Osmaniye illerinde meydana gelen sel afeti
24/9/2001	2001/3218	Deprem Kararnamesi
15/10/2001	2001/3242	Deprem (Düzce Bölgesi)
21/1/2002	2002/3607	2000/309 ve 2001/3242 sayılı Kararnamelere ilişkin süre uzatımı (18 aydan 20 aya)
12/4/2002	2002/4100	İndirimli Tarife
19/4/2002	2002/4086	Afyon Depremi
29/12/2003	2003/6687	Bingöl Depremi

**C ) TARIM SEKTÖRÜ:**

<b>TEKEL, TMO ve TŞFAŞ'ne Görev Verilmesine İlişkin Kararlar</b>		
<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
19.12.91	91/2518	TŞFAŞ Şeker İhracı
P-KKK	92/23	İmalatçı-İhracatçılara (DİR) Şeker Satışı
10.06.92	92/3114	İmalatçı-İhracatçılara (DİR) Şeker Satışı
07.04.93	93/4196	TŞFAŞ Şeker İhracı Değ.
31.08.95	95/7219	Hububat Destekleme-1995
07.03.96	96/7866	Tütün Destekleme Kararı
	96 /8112	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
20.06.97	97/9508	Hububat Destekleme-1997
11.07.97	97/9565	Haşhaş Destekleme-1997
26.11.97	97/10251	Tütün Destekleme Kararı
08.08.96	98/8367	Haşhaş Destekleme-1996
	98/10515	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
03.03.98	98/10661	Hububat Destekleme Değ.-1997
11.05.98	98/11033	Hububat Destekleme-1998
30.06.98	98/11302	Haşhaş Destekleme-1998
10.07.98	98/11367	Hububat Dest. Değ. (Embriyo)-1998
	98/11910	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
	98/11985	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
	98/12172	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
05.03.99	99/12465	Hububat Dest. Değ.-1998
01.07.99	99/12890	Hububat Destekleme-1999
	99/13164	Tütün ve Çay Karşılığı Milli Savunma Bakanlığı İhtiyaçları İçin Malzeme Alımı
	99/13174	Haşhaş Destekleme-1999
30.12.99	99/13753	Hububat Destekleme Değ.-1999
28.02.03	2000/95	Tütün Destekleme Kararı
24.06.00	2000/851	Hububat Destekleme-2000
04.08.00	2000/1011	Haşhaş Destekleme-2000
15.06.01	2001/2556	Hububat Destekleme-2001
22.07.01	2001/2719	Tütün Destekleme Kararı
	2002/3977	Tütün Destekleme Kararı
15.06.02	2002/4199	Hububat Destekleme-2002
	2002/4296	Haşhaş Destekleme-2000
30.05.03	2003/5648	Hububat Destekleme-2003

**D ) PETROL ve MADENCİLİK SEKTÖRÜ:**

<b>BOTAŞ</b>		
<b>BKK TARİH</b>	<b>BKK SAYI</b>	<b>KAPSAM/NEDEN</b>
20.04.1998	98/11020	Ark Ocakları
22.09.2003	2003/6154	Eylül 2003-Şubat 2004 tarihleri arasında fakir ailelere asgari 500 kg bedelsiz kömür yardımı yapılması

yabancı bayraklı charter yolcu taşımacılığı yapan uçak şirketlerinin ve Türk Hava Yolları A.O.'nın 31.8.1994 tarihine kadar, İstanbul, Antalya, Dalaman ve Erkilet Hava Limanlarında Petrol Ofisi A.Ş.'nden aldıkları akaryakıt bedelinin %50'sinin, doğrudan Petrol Ofisi A.Ş.'ne Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan ... ödenmesine ... karar verilmiştir.”denilmektedir. Bu uygulama ile Bakanlar Kurulu, 21.7.1994 ile 31.8.1994 tarihleri arasında ilgili kamu kuruluşuna indirimli akaryakıt satma konusunda görev vermiş olduğu görülmektedir.

**E ) BANKACILIK SEKTÖRÜ:**

18/4/2001 Tarihli ve 2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi'nin görev zararı alacaklarının tasfiye edilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Aşağıda dökümü verilmiş olan, anılan Kararın eki listelerde yer alan kararnameler, bu Kararda belirtilen esaslar dahilinde yürürlükten kaldırılmıştır.

2001/2312 Sayılı Kararın ekinde yeralan;

I SAYILI LİSTE - 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunmayan ve/veya uygulanma olanağı kalmayan ancak yürürlüğü devam eden Bakanlar Kurulu kararlarından oluşmaktadır.

- 07/07/1989 tarihli ve 89/14315 sayılı,
- 20/10/1989 tarihli ve 89/14677 sayılı,
- 06/09/1990 tarihli ve 90/868 sayılı,
- 11/09/1990 tarihli ve 90/881 sayılı,
- 15/03/1990 tarihli ve 90/230 sayılı,
- 22/10/1990 tarihli ve 90/1072 sayılı,
- 12/07/1990 tarihli ve 90/674 sayılı,
- 14/01/1991 tarihli ve 91/1401 sayılı,
- 09/08/1991 tarihli ve 91/2067 sayılı,
- 31/01/1991 tarihli ve 91/1437 sayılı,
- 24/04/1991 tarihli ve 91/1768 sayılı,
- 12/08/1991 tarihli ve 91/2070 sayılı,
- 28/08/1991 tarihli ve 91/2201 sayılı,
- 16/10/1992 tarihli ve 92/3662 sayılı,
- 30/09/1992 tarihli ve 92/3618 sayılı,
- 20/02/1992 tarihli ve 92/2763 sayılı,
- 06/05/1992 tarihli ve 92/2988 sayılı,
- 23/06/1992 tarihli ve 92/3216 sayılı,
- 03/09/1992 tarihli ve 92/3459 sayılı,
- 27/11/1992 tarihli ve 92/3846 sayılı,
- 23/09/1993 tarihli ve 93/4836 sayılı,
- 20/05/1993 tarihli ve 93/4458 sayılı,
- 24/06/1994 tarihli ve 94/5783 sayılı,
- 10/09/1994 tarihli ve 94/6017 sayılı,
- 17/01/1994 tarihli ve 94/5228 sayılı,
- 06/10/1994 tarihli ve 94/6140 sayılı,

24/05/1995 tarihli ve 95/6905 sayılı,  
20/05/1995 tarihli ve 95/7076 sayılı,  
12/08/1997 tarihli ve 97/9820 sayılı,  
18/09/1996 tarihli ve 96/8532 sayılı,  
28/05/1996 tarihli ve 96/8262 sayılı,  
01/10/1996 tarihli ve 96/8574 sayılı,  
01/10/1996 tarihli ve 96/8575 sayılı,  
02/02/1997 tarihli ve 97/9300 sayılı,  
23/09/1997 tarihli ve 97/9969 sayılı,  
14/10/1997 tarihli ve 97/10082 sayılı,  
01/12/1997 tarihli ve 97/10415 sayılı,  
06/11/1997 tarihli ve 97/10243 sayılı,  
05/10/1998 tarihli ve 98/11808 sayılı,  
02/11/1998 tarihli ve 98/11903 sayılı,  
18/08/1998 tarihli ve 98/11612 sayılı,  
26/11/1998 tarihli ve 98/12173 sayılı,  
02/07/1999 tarihli ve 99/13172 sayılı,  
10/12/1999 tarihli ve 99/13758 sayılı,  
14/01/2000 tarihli ve 2000/62 sayılı,  
21/07/2000 tarihli ve 2000/1167 sayılı Bakanlar Kurulu kararları.

II SAYILI LİSTE - 2001 yılı itibarıyla görev zararı bakiyesi bulunan vadesi dolmuş, kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararları ile Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu kararlarından oluşmaktadır.

a) 27/02/1984 tarihli ve 84/7769 sayılı,  
10/05/1993 tarihli ve 93/4415 sayılı,  
15/12/1993 tarihli ve 93/5096 sayılı,  
12/08/1993 tarihli ve 93/4725 sayılı,  
31/08/1993 tarihli ve 93/4790 sayılı,  
04/05/1995 tarihli ve 95/6820 sayılı,  
09/09/1997 tarihli ve 97/9975 sayılı,  
12/08/1997 tarihli ve 97/9792 sayılı,  
07/10/1997 tarihli ve 97/10071 sayılı,  
27/05/1998 tarihli ve 98/11130 sayılı,  
31/03/1998 tarihli ve 98/10833 sayılı,  
06/11/1998 tarihli ve 98/12049 sayılı,  
07/10/1998 tarihli ve 98/11807 sayılı,  
01/09/1998 tarihli ve 98/11680 sayılı,  
26/11/1998 tarihli ve 98/12121 sayılı,  
29/04/1998 tarihli ve 98/11099 sayılı,  
03/07/1998 tarihli ve 98/11330 sayılı,  
09/03/1999 tarihli ve 99/12520 sayılı,  
08/10/1999 tarihli ve 99/13411 sayılı Bakanlar Kurulu kararları.

b) 87/4, 89/25 sayılı Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu kararları.

III SAYILI LİSTE - 2001 yılı itibarıyla vadesi henüz dolmamış kredi erteleme ve kullandırmalarına konu olan Bakanlar Kurulu kararlarından oluşmaktadır.

10/12/1985 tarihli ve 85/10151 sayılı,  
11/03/1987 tarihli ve 87/11559 sayılı,  
14/01/1991 tarihli ve 91/1394 sayılı,

21/05/1992 tarihli ve 92/3067 sayılı,  
29/11/1992 tarihli ve 92/3744 sayılı,  
06/01/1995 tarihli ve 95/6565 sayılı,  
17/07/1995 tarihli ve 95/7225 sayılı,  
18/10/1995 tarihli ve 95/7418 sayılı,  
11/04/1996 tarihli ve 96/8021 sayılı,  
21/07/1997 tarihli ve 97/9615 sayılı,  
04/06/1998 tarihli ve 98/11243 sayılı,  
27/05/1998 tarihli ve 98/11128 sayılı,  
18/08/1998 tarihli ve 98/11563 sayılı,  
03/02/1998 tarihli ve 98/12365 sayılı,  
18/02/1998 tarihli ve 98/10685 sayılı,  
24/06/1998 tarihli ve 98/11301 sayılı,  
20/08/1999 tarihli ve 99/13233 sayılı,  
01/03/1999 tarihli ve 99/12724 sayılı,  
20/10/1999 tarihli ve 99/13541 sayılı,  
19/03/1999 tarihli ve 99/12637 sayılı,  
19/08/1999 tarihli ve 99/13232 sayılı,  
26/08/1999 tarihli ve 99/13288 sayılı,  
10/07/2000 tarihli ve 2000/1103 sayılı,  
01/11/2000 tarihli ve 2000/1580 sayılı,  
20/04/2000 tarihli ve 2000/596 sayılı,  
10/04/2000 tarihli ve 2000/659 sayılı,  
09/06/2000 tarihli ve 2000/853 sayılı,  
09/06/2000 tarihli ve 2000/870 sayılı,  
21/09/2000 tarihli ve 2000/1390 sayılı,  
28/09/2000 tarihli ve 2000/1308 sayılı Bakanlar Kurulu kararları.

Yukarıdaki listelerde belirtilen Kararlar 2001/2312 sayılı Kararda belirtilen esaslar dahilinde yürürlükten kaldırılmıştır.

Bunun dışında, 15 Kasım 2000 tarihli ve 4603 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi hakkında Kanun” un 3 üncü maddesi çerçevesinde bedeli Bütçede ayrılan ödenekten önceden karşılanmak üzere 2001-2003 yılları arasında;

02/05/2001 tarihli ve 2001/2380 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile T.C.Ziraat Bankası A.Ş. ve T. Halk Bankası A.Ş.'ne,

07/05/2002 tarihli ve 2002/3893 sayılı,  
16/08/2002 tarihli ve 2002/4669 sayılı,  
13/03/2003 tarihli ve 2003/5323 sayılı,  
15/07/2003 tarihli ve 2003/5840 sayılı,  
29/12/2003 tarihli ve 2003/6670 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile T. Halk Bankası A.Ş.'ne görev verilmiştir.

**EK 2: HAZİNE TARAFINDAN ÜSTLENİLEN GARANTİLİ DİŞ KREDİLERE İLİŞKİN AYRINTILI ANLAŞMA BİLGİLERİ<sup>25</sup>**

ÜSTLENME YILI	ANLAŞMA MIKTARI (USD)	ÜSTLENME YILI	ANLAŞMA MIKTARI (USD)	ÜSTLENME YILI	ANLAŞMA MIKTARI (USD)	ÜSTLENME YILI	ANLAŞMA MIKTARI (USD)
1996	47.000.000	1998	47.000.000	2000	21.311.126	2002	100.219.999
1982	88.100.000	1982	16.896.523	1983	9.080.000	1985	4.571.500
1986	380.627.785	1986	308.273.950	1984	100.219.999	1986	341.882.448
1987	607.438.973	1987	466.821.300	1985	143.371.500	1987	145.311.609
1988	360.666.790	1988	272.188.371	1986	801.700.826	1988	10.000.000
1990	20.000.000	1990	30.000.000	1987	258.242.371	1990	238.329.999
1991	95.861.393	1991	46.115.271	1988	30.000.000	1991	261.455.427
1992	1.036.069.416	1992	713.880.529	1989	250.714.799	1992	302.771.766
1993	854.985.742	1993	757.094.956	1990	281.957.366	1993	718.709.745
1994	637.763.949	1994	647.628.018	1991	640.041.461	1994	287.168.312
1995	8.428.576	1995	133.526.728	1992	854.474.999	1995	624.357.565
1996	100.072.828	1996	380.652.741	1993	295.596.888	1996	515.042.106
1997	47.000.000	1997	601.565.061	1994	703.241.235	1997	753.180.207
1982	104.996.523	1998	262.571.957	1995	622.612.306	1998	1.998.965.893
1986	269.776.408	1999	16.896.523	1996	652.331.858	2000	212.081.664
1987	663.135.749	1982	9.080.000	1997	1.443.117.028	1987	200.500.000
1988	272.188.371	1984	100.219.999	1998	109.163.781	1988	127.195.609
1990	30.000.000	1985	315.363.868	1985	100.219.999	1990	10.000.000
1991	12.384.800	1986	831.496.716	1986	143.371.500	1991	238.329.999
1992	514.611.132	1987	272.188.371	1987	427.268.054	1992	227.133.533
1993	767.166.349	1988	70.661.390	1988	258.242.371	1993	290.271.767
1994	647.628.018	1989	89.617.303	1989	20.000.000	1994	424.166.616
1995	102.102.415	1990	300.460.921	1990	238.329.999	1995	255.743.999
1996	217.488.108	1991	531.238.364	1991	261.455.427	1996	185.124.188
1997	136.434.301	1992	767.094.338	1992	333.237.332	1997	378.359.524
		1993	1.062.622.038	1993	718.709.745	1998	511.209.708
		1994	151.155.351	1994	287.168.312	1999	604.227.473
		1995	629.914.804	1995	700.061.796	2000	25.000.000
		1996	608.149.842	1996	556.659.949	2001	5.064.822
		1997	517.016.305	1997	1.980.347.967		
		1998	46.160.000	1998	127.651.965		
		1999					

<sup>25</sup> Bu bilgiler TESEV tarafından Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Hazine Müsteşarlığından temin edilmiştir.



### EK 3: YAP-IŞLET-DEVRET VE YAP-IŞLET PROJELERİNE VERİLEN GARANTİLER

A. 4180 SAYILI KANUNA GÖRE HAZİNE GARANTİSİ SAĞLANAN YAP -İŞLET-DEVRET PROJELERİ										
Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	Hissedar Şirketler	Kurulu Güç (MW)	Yatırım Tutarı (Milyon \$)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Ticari İşletmeye Giriş Tarihi			
1	Birecik Baraj ve HES Projesi	Birecik Enerji A.Ş.	672	1.200	18.11.1995	TEAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü ile Üstlenim Garantisi	İlk 2 ünite (112 MW) : Ekim 2000 Kalan 4 ünite : Kasım 2001			
2	Çamlıca I HES Projesi	Ayen Enerji A.Ş.	84	165	07.08.1996	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	13.12.1998			
3	Trakya Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Trakya El. Üretim A.Ş.	478	600	06.09.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	13.12.1998			
4	Unimar Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Uni-Mar Enerji Yatırım A.Ş.	478	630	15.11.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	13.12.1998			
5	Gönen HES Projesi	Gönen HES Elektrik Üretim A.Ş.	11	11	14.03.1997	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	07.03.1998			
6	Esenyurt Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	Doğa El. Üretim ve San. ve Tic. Ltd. A.Ş.	180	168	02.04.1997	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	22.05.1999			
7	Tohma-Medik HES Projesi	Altek Enerji Santralleri Tesis, İşletme ve Ticaret A.Ş.	12,5	10,2	11.08.1997	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	23.12.1998			
8	Suçatlı HES Projesi	Ere El. Üretim ve Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.	7	10,2	06.11.1997	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	18.01.2000			
9	Gebze-Dilovası Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	Ova Enerji A.Ş.	253	235	04.09.1997	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	03.08.1996			
10	Fethiye HES Projesi	Fethiye El. Üretim A.Ş.	16,5	21,1	12.01.1998	TEAŞ'in ödeme yükümlülüğü	20.12.1999			
<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAMI KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>				<b>2192</b>	<b>3.051</b>					
11	Izmit Evsel ve Endüstriyel Su Temin Projesi	Izmit Su A.Ş.	142 milyon m3 / yıl	865	19.12.1995	Belediye'nin su bedeli ödeme yükümlülüğü, Üstlenim ve Üstlenim Bedeli	18.01.1999			
<b>YİD MODELLİ PROJELERİN TOPLAM YATIRIM TUTARI</b>				<b>3.916</b>						

Kaynak: HM (<http://www.treasury.gov.tr/stat/yidtur.htm>), Aralık 2004

**EK 3: YAP-IŞLET-DEVRET VE YAP-IŞLET PROJELERİNE VERİLEN GARANTİLER**

<b>B. 4283 SAYILI KANUNA GÖRE HAZİNE GARANTİSİ SAĞLANAN YAP-IŞLET PROJELERİ</b>							
<b>Proje Adı</b>	<b>İmtiyaz Sahibi Şirket</b>	<b>Hissedar Şirketler</b>	<b>Kurulu Güç (MW)</b>	<b>Yatırım Tutarı (Milyon \$)</b>	<b>Garanti İmza Tarihi</b>	<b>Garantinin Türü</b>	<b>Ticari İşletmeye Giriş Tarihi</b>
<b>1</b> ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	İZMİR Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	1520		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
<b>2</b> ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	GEBZE Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	1540	2,200	08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
<b>3</b> ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	ADAPAZARI Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	770		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
<b>4</b> ANKARA DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	BAYMİNA Elektrik Üretim A.Ş.	BAYINDIR / MİMAG	700	0,400	06.11.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
<b>5</b> İSKENDERUN TERMİK (İTHAL KÖMÜR) SANTRALİ PROJESİ	İSKENDERUN Elektrik Üretim A.Ş.	SIEMENS / STEAG	1100	1,207	08.01.1999	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Haziran 2003
<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>			<b>5630</b>	<b>3,807</b>			

Kaynak: HM (<http://www.treasury.gov.tr/stat/yitur.htm>), Aralık 2004

## Kaynakça

- Atiyas, İzak, “Türkiye’de İktisadi Reform Süreci ve Harcama Politikalarının Siyasal İktisadı” İşletme ve Finans Dergisi, Şubat 1996 Sayı:119
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Yayınlar ve Raporlar, Ekim 2003 (<http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/yayinlarveraporlar.htm#8>)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Bilgi Edinme Hakkındaki Kanun Çerçevesinde Bilgi Temini, 2004
- Cheasty, Adrienne, Mario I., Blejer “ Analytical and Methodological Issues in Measurement of Fiscal Deficits” IMF Working Paper, 1990
- Dedeoğlu, Emin, Ferhat Emil, M.Can Erdem, “ Kamu Mali Mevzuatının Saydamlığı Üzerine Bazı Gözlemler; Bütçe Kanunları Mali Saydamlığı Ne Ölçüde Sağlıyor?“, TESEV Yayını, 1999
- Devlet Planlama Teşkilatı, 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Ocak 2004
- Devlet Planlama Teşkilatı, 2000-2005 Yıllık Programlar
- DPT (Yüksek Planlama Kurulu), Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu, 1999-2004
- Emil, Ferhat, “1950’den bu yana Türkiye’de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi”, 18inci Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ, Kuzey Kıbrıs Mayıs 2003
- Emil, Ferhat, H. Hakan, Yılmaz , “Mali Saydamlık İzleme Raporu”, TESEV Yayını, Şubat 2004
- Emil, Ferhat, H. Hakan, Yılmaz , “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, TESEV-UNDP Yayını, (yakında çıkacak olan çalışma)
- IMF, Niyet Mektupları, 1999-2004, Hazine ev sayfası (2003-2004), Aralık 2004 ([www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr))
- Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, Hazine Ev Sayfası, Kasım 2004 ([www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr))
- Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığından Bilgi Edinme Hakkındaki Kanun Çerçevesinde Bilgi Temini, 2004
- Maliye Bakanlığı, Kamu Hesapları Bülteni Ev Sayfası, Aralık 2004, (<http://www.muhasabat.gov.tr>)
- Rijckeghem, Caroline van, “ Evaluation of Public Debt Stock; How Did We Get There?”, 2004
- Saygılı, Kaan, “Türkiye’de Fon Uygulaması”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT, 2000
- Yılmaz, H. Hakan, “Toplam Kamu Gelir ve Harcamaları Konusunda Yapılan Bir Hesaplama Çalışması-ODTÜ Ekonomi Bölümü Ders Notu, 2003
- Yılmaz, H. Hakan, “Mahalli İdarelerle İlgili Yasa Tasarılarının Planlama, Bütçe, Kaynak Dağıtım Süreci, Borçlanma ve Denetim Açılarında Değerlendirilmesi”, Türkiye Ekonomi Kurumu için hazırlanan tebliğ, Nisan 2004.