

Av.Özge EVCİ ERALP

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ

I. BÜTÇE AÇIKLARI

A. BÜTÇE AÇIKLARININ FARKLI TANIMLARI

- 1. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIĞI**
- 2. GELENEKSEL AÇIK**
- 3. BİRİNCİL AÇIK**
- 4. İŞLEMSEL AÇIK**

B. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

- 1. KAMU KESİMİNİN BÜYÜMESİ**
- 2. EKONOMİK KONJONKTÜR DÖNEMLERİ**
- 3. EKONOMİK KRİZLER, DOĞAL AFETLER VE SAVAŞLAR**
- 4. ÖZEL SEKTÖR BORÇLARININ DEVRALINMASI**
- 5. EKONOMİK SÜBVANSİYONLAR**
- 6. NÜFUS ARTIŞI VE SOSYAL NEDENLER**
- 7. UCUZ FİNANSMANIN VARLIĞI**

II. BİRİNCİL FAZLA (FAİZ DIŞI FAZLA, BİRİNCİL AÇIK) KAVRAMI

- A. BİRİNCİL AÇIK (FAİZ DIŞI FAZLA) TANIMI**
- B. FAİZ DIŞI FAZLANIN HESAPLANMASI**
- C. FAİZ DIŞI FAZLANIN GELİŞİMİ**

III. TÜRKİYE'DE FAİZ DIŞI FAZLA

A. KAMU AÇIKLARININ ARTIŞI

B. BORÇ YÜKÜNÜN ARTMASI

IV. FAİZ DIŞI FAZLANIN ÖNEMİ

A. MAKRO-EKONOMİK SORUMLULUK AÇISINDAN

B. BORÇLARIN ÇEVİRİLEBİLİRLİĞİ AÇISINDAN

C. AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN

V. FAİZ DIŞI FAZLANIN ETKİLERİ

A. OLUMLU ETKİLERİ

1. UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMI HAKKINDA BİLGİ VERİR

2. BÜTÇE DENGELERİNİ GÖREBİLMEYİ SAĞLAR

B. OLUMSUZ ETKİLERİ

1. GELİR DAĞILIMI BOZULABİLİR

2. KAMU HİZMETİNDE KALİTE VE YATIRIMLARINDA AZALMA OLUŞABİLİR

3. MALİ PİYASALARIN KONTROLÜ GÜÇLEŞEBİLİR

4. EKONOMİK DENGELER BOZULABİLİR

5. BÜTÇENİN SOSYAL FONKSİYONLARINI EROZYONA UĞRATABİLİR

IV. FAİZ DIŞI FAZLANIN SAĞLANMASI İÇİN YAPILMASI GEREKENLER

A. BÜTÇENİN GELİR GİDER YÖNÜNE İLİŞKİN

1. KAMU DENETİMİNDE ETKİNLİK SAĞLANMALI

2. HESAP VERME SORUMLULUĞU ETKİN OLMALI

3. BORÇ YÖNETİMİNDE ETKİNLİK SAĞLANMALI

B. BÜTÇENİN GELİR YÖNÜNE İLİŞKİN

1.KAYIT DIŞI EKONOMİ ÖNLENMELİ VE VERGİ TABANI GENİŞLETİLMELİ

2. VERGİ AFLARINA MÜRACAAT EDİLMEMELİ

3.VERGİ İDARESİNDE ETKİNLİK SAĞLANMALI

4. VERGİ HARCAMALARINDA ETKİNLİK ARTTIRILMALI

C. KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINA İLİŞKİN OLARAK

1.KAMU POLİTİKALARINA VATANDAŞLARIN KATILIMI DESTEKLENMELİ

2.DEVLETİN GÖREV VE FONKSİYONLARI YENİDEN TANIMLANMALI

3.KAMU MALİ YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ UYGULANMALI

SONUÇ

I. BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe açıkları, özellikle de 1970'li ve 1980'li yılların başlarından itibaren ekonomik gündemin en önemli konuları arasında yer almıştır. Bütçe açığı genel olarak devletin belli bir dönemde (genellikle bir yılda) bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Bütçe açığı, bütçe giderlerinin gelirlerinden fazla olması anlamına gelmektedir.

A. Bütçe Açıklarının Farklı Tanımları

Ekonominin içinde bulunduğu duruma göre harcamaların gelirlerinden çok olması veya harcamaları kadar gelir elde edememesi durumunda devlet bütçesi açık vermektedir. Kamu kesiminde oluşan bu açıklar çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Bunlardan en yaygın olarak kullanılanları konsolide bütçe açığı, geleneksel açık (conventional deficit), birincil açık (primary deficit) ve işlemsel açıktır (operational deficit). Çalışmanın bu bölümünde bu açık türleri kısaca tanımlanacaktır.

1. Konsolide Bütçe Açığı

Türkiye'de kamu kuruluşları bütçe düzeni olarak iki şekilde örgütlenmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları genel bütçe içinde yer alırken, yönetim giderlerinin bir kısmı ya da tamamı kendi özel gelirleri ile karşılanan, her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip ve genel bütçenin eki şeklinde ayrı bir bütçesi olan kuruluşlar da (Üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi) katma bütçe içinde yer almaktadır. Bu iki bütçe toplamı konsolide bütçeyi vermektedir).

Konsolide bütçe dengesi, konsolide bütçe gelir ve harcamalarının farkından oluşmaktadır. Bu çalışmada da genel olarak bütçe açığı ile ifade edilmek istenen konsolide bütçe açığıdır. Mali yıl başında, genel bütçe tahmini gelirleri ile katma bütçe tahmini gelirleri toplamının, ilgili idarelerin yıl boyunca üstlenecekleri tahmini giderlere yetmemesi durumunda konsolide bütçe açığı meydana gelir¹.

2. Geleneksel Açık

Geleneksel açık, borç anapara geri ödemeleri hariç (ama borçlanmanın faiz ödemeleri dahil) bütün kamu harcamaları ile borçlanma dışındaki kamu gelirleri

arasındaki farktır. Yani borçlanma ile elde edilen gelir, borç geri ödemeleri gider

olarak değerlendirilmezken borç faiz ödemeleri giderlere dâhil edilmektedir. Böylece geleneksel açık; merkez bankasından doğrudan borçlanma dâhil net kamu borçlanması ile karşılanabilen açığı ifade etmektedir

3. Birincil Açık

Faiz ödemeleri bütçe giderleri içine dâhil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları, daha önceki yönetimler döneminde oluşan bütçe açıklarını da kapsamaktadır.

Bunun için bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra kalan “birincil açık” hükümetin, kontrol ettiği bütçe durumunu ifade ettiği için cari yıldaki politikaların başarısını değerlendirmek için iyi bir araçtır. Ayrıca birincil açık kamu açıklarının sürdürülebilirliği açısından da önemli bir kavramdır. Bir ülkede kamu bütçesinin uzun süre birincil açık vermeye devam etmesi tehlikeli bir durumdur.

IMF ile yapılan görüşmelerde başvuru birincil açığın güvenilirlik derecesi, Ülkedeki kamu harcamaları ve gelirlerini kaydeden muhasebe sisteminin etkinliğine

¹ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politik a Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 1.

bağlı olmaktadır. Faiz hadleri ve faiz ödemelerinin etkilerinden arındırılmış bir bütçe açığı elde etmek istenirse birincil bütçe açığına bakmak daha doğru bir yaklaşımdır olacaktır.

4. İşlemsel Açık

Bütçe açığından enflasyon etkisi ile büyüyen kısmının çıkarılması ile oluşan açığa *işlemsel* veya *operasyonel açık* denir. Bu durumda işlemsel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak ifade edilebilir. Bu açığın hesaplanmasında kullanılan enflasyon oranının gerçeği ne kadar yansıttığı önemli bir konudur. Enflasyon karşısında, nominal faiz oranlarında enflasyon kadar meydana gelen bir artış enflasyonun meydana getirdiği artışı telafi eder. Ancak nominal faiz oranları enflasyondan daha fazla artıyorsa, devlet borç senetlerine sahip olanların servetinde bir artış söz konusu olmaktadır².

B. Bütçe Açıklarının Nedenleri

Bütçe açıkları genelde ülkelerin içinde buldukları siyasi ve ekonomik koşullara göre belirlenmektedir. Kamu harcamalarında görülen artışlar, bütçe açıklarının artmasına neden olabilmektedir. Özellikle son yıllarda ülkelerin çoğunda kamu borçlarının GSMH (Gayri Safi Milli Hasıla)'ya oranı önemli ölçüde artmıştır. Bu artış trendi gelişmekte olan ülkelerin olduğu kadar gelişmiş ülkelerin de en önemli sorunlarından biridir. Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının nedenleri gelişmekte olan ülkelerinkiyle farklılık gösterebilmektedir. Bir ülkenin kendi yapısal özelliklerinden kaynaklanan sorunlar da açıkların büyüklüğünü etkilemektedir. Bununla

² YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 2.

beraber, bu bölümde, gelişmiş ve gelişmemiş ülke ayırımına gitmeden, bütçe açıklarının ekonomik, siyasi ve yapısal nedenlerinin belli başlı bir kaçına değinilmiştir³.

1. Kamu Kesiminin Büyümesi

Kamu harcamalarındaki artışlar aslında, güvenlik, savunma, adalet ve diplomasi gibi devletin klasik görevlerine ek olarak bir takım sosyal yükümlülüklerin de getirilmesinin bir sonucudur. Bu gibi nedenlerle kamu kesiminin milli ekonomi içindeki oransal payı da yükselmeye başlamıştır. Devletin ekonomideki payının büyümesi bütçe açıklarını artırıcı bir etki yaratmaktadır⁴.

2. Ekonomik Konjonktür Dönemleri

Ülkeler içinde buldukları konjonktür dönemine göre de bütçe açıkları verebilmektedirler. Eğer ekonomi yükselme döneminde ise bütçe gelirlerinin artması sonucu bütçe açıkları azalmaya başlar. Çünkü bu dönemde ekonomi tam istihdama doğru yönelir ve üretim artışı ile beraber yeni yatırımlar yapılır ve tüm bunların bir sonucu olarak da milli gelir artınca devletin vergi gelirleri artar ve bütçe gelirleri de dolayısıyla artmış olur. Ekonomi gerileme döneminde ise mekanizma tersine işler. Konjonktürel dalgalanmalar sonucu oluşan bütçe açıkları, devletin borçlanmasına ve emisyonu gitmesine neden olarak ekonomide enflasyonist baskıları artırabileceği için tehlikeli olarak değerlendirilmektedir⁵.

3. Ekonomik Krizler, Doğal Afetler ve Savaşlar

Bütçe açığı vermenin kriz dönemlerinde etkili bir politika aracı olduğu kabul edilmektedir. Bütçe açıkları vererek ekonomik durgunluktan kurtulma politikası pek çok ülkede işe yaramıştır. Fakat günümüzde artık bütçe açığı vermenin krizleri giderici

³ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 3.

⁴ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 3.

⁵ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 4.

etkisinden çok krizlerin önemli bir sonucu ve tetikçisi olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Çünkü ekonomik krizler nedeniyle milli gelir azalmakta ve devletin vergi gelirleri de buna bağlı olarak azalmaktadır. Demek ki, ekonomik kriz ve afetler bütçe açıklarının hem nedeni hem de sonucu olabilmektedir.

Ekonomik krizler ve doğal afetler de bütçe açıklarına yol açabilmektedir. Bir ülkede ekonomik ve siyasi konjonktüre göre meydana gelen ekonomik krizler, aynı zamanda makro ekonomik dengeleri bozduğu için, kamu kesiminin daha fazla harcama yapmasına neden olacaktır. Ekonomik kriz durumunda özel kesimin gelir ve harcamaları azalacağı için devletin vergi hasılatı da azalacaktır. Devletin vergi hasılatının azalması kamu gelirlerini azaltacağı için bütçe açıkları artacaktır.

Doğal afetler de devletin zorunlu olarak müdahalesini gerektirmektedir. Çünkü böyle bir durumda afetten zarar görenlere yapılacak yardımlar için harcama yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla devlet bütçesi normalin üstünde açık verebilir. Ancak bu açıklarla geçici açıklar olduğu için tehlikeli açıklar olarak değerlendirilmektedir.

Savaşlar kamu harcamalarının düzeyi üzerinde üç şekilde etkili olabilir. Bunlardan birincisi, savaş uygulamalarının yarattığı maliyet, ikincisi, milli savunmayı sağlamaya yönelik çalışmaların maliyeti, üçüncüsü ise, savaş sonrası dönem ile ilgili olarak karşılanması gerekli maliyettir. Barış dönemlerinde ise, olası tehlikelere karşı hazırlıklı olma çabası yanında ülkelerin arasındaki siyasi atmosferin durumu, ülkelerarası ilişkilerde belirleyici ve etkili olan sorunlar ve bunlarla ilgili yaklaşımlar da askeri harcamalar açısından etkili olabilmektedir⁶.

4. Özel Sektör Borçlarının Devralınması

Günümüzde gerçekleşmemekle beraber bir çok Latin Amerika ülkesinde kamulaştırma için borçlanılmıştır. Bunun yanında özel kesim sermayeli bankaların batması sonucunda kamunun ödemek zorunda kaldığı tutarlar da devlet borçlarının, dolayısıyla da bütçe açıklarının artmasına katkıda bulunmuştur. Bu durum özellikle Türkiye için geçerlidir. Türkiye’de 1997-2004 tarihleri arasında 21 özel banka, finansal

⁶ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 4.

açından güç durumda olmaları nedeniyle kamu tarafından Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca devralınmıştır.

5. Ekonomik Sübvansiyonlar

Kamu giderleri arasında yer alan sübvansiyonlar, hükümetlerce çeşitli amaçlarla belli kesimlere yapılan mali yardımlar olarak tanımlanabilir. Esasen sübvansiyon, devlet tarafından üretimi çeşitli şekillerde etkilemek ve yerine göre üreticileri korumak amacıyla para ya da benzerleri cinsinden ifade edilebilecek şekillerde verilen karşılıksız mali transferlerdir. Buna göre sübvansiyon devlet açısından bir harcama, bundan yararlananlar açısından ise ek bir kaynak durumundadır.

Yeni gelişmekte olan sanayilere, özellikle de tamamen yeni bir teknoloji getiren ya da toplumsal hedeflere hizmet edenlerde, piyasaya ilk giriş yapan firmaların devlet tarafından sübvansiyon edilmesi gerekebilir. Genel olarak, ihracatı geliştirmek, sermaye birikimini hızlandırmak, sanayinin geliştirilmesi ve ödemeler dengesinin sağlanması için yatırımları uygun görülen alanlara yöneltmek, ihtiyaçlardaki değişimler veya teknik gelişmeler nedeniyle üretimde bulunması uygun görülmeyen işletmelerde değişiklik yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarının işletme zararlarını kapatmak ve toplumun güç durumda bulunan bazı kesimlerinin geçim şartlarını iyileştirmek için verilen sübvansiyonlara günümüzde rastlanmamaktadır⁷.

6. Nüfus Artışı ve Sosyal Nedenler

Nüfus artışı, kamu hizmetlerinin artışı gerektirdiği için kamu harcamalarının artışına neden olmak yoluyla bütçe açıklarının artmasına neden olabilmektedir. Ortalama yaşam süresinin uzaması, eğitim standartlarının yükselmesi, sosyal devlet anlayışının uzantısı olarak devletten beklentilerin ve devlet fonksiyonlarının değişmesi bu bakımdan önemlidir. Kamu giderlerinin artışında nüfus artışına bağlı olarak; sağlık,

⁷ YALDIZ, Elmas, “Bütçe Açıkları ve Politika Etkisizliği: Türkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 5.

eğitim, konut, kimsesiz ve yaşlılara y6nelik sosyal tesisler vb konulardaki harcamalar kamu giderlerinin b6y6mesinde etkili olur. Başka bir deyişle n6fus artışı ve toplum yapısındaki değişmeler devletin g6rd6đ6 hizmete olan talebin gittik6e artmasına yol a6mış, hizmetin kalite ve standartında herhangi bir artma s6z konusu olmasa bile kamu giderlerinin y6kselen bir seyir g6stermesi sonucunu yaratmıştır.

7. Ucuz Finansmanın Varlığı

1970'li yıllarda 6zellikle gelişmekte olan 6lkelerin bor6larındaki artışın nedenlerinden biri bu yıllarda ucuza uluslar arası fon bulma imkanı olarak g6sterilmektedir. 1970'li yıllar gelişmiş 6lkelerin bunalımı aşmak ve petrol şokunun etkilerini hafifletmek i6in genişletici maliye politikalarını kullandıkları bir d6nem olmuştur. Hem artan petrol fiyatlarının maliyetinin karşılanabilmesi ve gerekli ithalatın s6rd6r6lebilmesi, hem de bunalım koşullarının iyileştirilmesi i6in para arzı artırılmış dolayısıyla faiz oranları d6ř6r6lm6řt6r. Gelişmiş 6lkelerin faiz oranlarından yaşanan 6nemli d6ř6şler, riskli de olsa bu 6lkelerden diğer 6lkelere bor6 vermeyi cazip hale getirmiştir.

ABD bu d6nemde genişletici para politikalarını yoğun olarak uygulanan devletlerdendi. ABD bu d6nemde doların değerini d6ř6rerek ihracatı artırmak amacını g6d6yordu. İthalat da doların değerini d6řt6đ6 i6in pahalılaşarak ABD'li firmaların yurt i6i fiyatları artırmalarına neden olmuştur. Ortaya 6ıkan enflasyon reel faiz oranlarının d6şmesine neden olmuştur. Bu yıllarda faiz oranlarının d6şmesine yol a6an başka bir neden de uluslar arası finans piyasalarında g6r6len kredi bolluğudur. Bu d6nemde alınan bor6lar daha sonraki d6nemlerde faiz 6demeleri ile birlikte b6t6e ağının neden olmuřtur⁸.

II. BİRİNCİL FAZLA (FAİZ DIŞI FAZLA, BİRİNCİL A6IK) KAVRAMI

⁸ YALDIZ, Elmas, “B6t6e A6ıkları ve Politika Etkisizliği: T6rkiye Uygulaması”,Yayınlanmamış Y6ksek Lisans Tezi, Dokuz Eyl6l 6niversitesi, Sosyal Bilgiler Enstit6s6, www.yok.gov.tr, (erisim tarihi:01.12.2007), s. 5.

Türkiye’de 1990’li yıllarla birlikte bütçe açıkları büyük artış göstermiştir. Bu açıkların kapatılmasında yaşanan sıkıntılar ve Uluslar arası Para Fonu ile yapılan çalışmalarında etkisiyle faiz dışı fazla kavramı bütçe ile birlikte sıklıkla kullanılmaya başlamıştır. Faiz dışı fazla hedefi sıkı maliye politikasının takibi amacıyla en önemli araç olarak görülmüştür.

Geleneksel açık, özellikle aşırı borçlanmış ülkelerde yaygın olarak kullanılan bir kavramdır. Bu açığın ölçüsü konusunda, zorunlu yükümlülükler ve kamu kesimi personel ücretlerinin büyük ölçüde önceden belirlenmiş olmasından dolayı hükümetlerin takdir yetkisini tam anlamıyla belirlemesi zordur. Kamu borçlarına ilişkin faiz ödemeleri daha önceki açıkların büyüklüğüne bağlı olarak önceden belirlenmektedir. Bunun için, borç faizlerinin açık göstergeleri içinde kapsanması hükümet politikalarının ekonomi üzerindeki direkt etkilerinin belirlenmesine imkân verememektedir. Geleneksel açığın yalnızca merkezi hükümetin bütçe açığını yansıtması buna karşın merkezi hükümet dışındaki diğer kamu birimlerinin açık ve fazlalarını dikkate almaması maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin analiz edilmesinde yeni açık tanımları geliştirilmiştir. Bunlardan birisi de faiz dışı fazla (birincil açık) tanımlamasıdır⁹.

A. BİRİNCİL AÇIK (FAİZ DIŞI FAZLA) TANIMI

Faiz dışı fazla bütçeden borç faizi ödendikten sonra ne kadar bütçede para kaldığı konusunda bilgi vermektedir. Faiz dışı fazla, faiz ödemeleri hariç tutulduğunda harcamaların toplam gelirlerden farkını ifade eder ve hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını gösterir. Faiz dışı fazla özellikle yüksek borç stokuna sahip ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu tanım ayrıca, IMF ile sürdürülen ekonomik programların uygulanmasında önemli bir performans göstergesi olarak kabul edilmektedir. Yine, kamu kuruluşlarının

yıllık performanslarının analitik bir şekilde hedeflenmesi ve ölçülebilmesi için geliştirilen yöntemlerden birisidir. “Faiz dışı fazla”da esas amaç, kurumsal yapının ilgili döneme ait

⁹ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

olarak öngörülen hedefleri ne şekilde yerine getirdiğinin ölçülmesidir. Ancak, bu ölçümlerin başarılı olabilmesi için ilgili ülkedeki kamu harcamaları ve kamu gelirlerini kaydeden muhasebe sisteminin de etkin olması gereklidir¹⁰.

B. FAİZ DIŞI FAZLANIN HESAPLANMASI

Faiz dışı fazla, yaklaşımında öncelikle kamu harcamaları ve toplam kamu gelirleri arasındaki ilişki dikkate alınmaktadır. Ancak, bir ilave olarak bütçedeki faiz ödemeleri de olguya dâhil edilmektedir. Faiz dışı fazla, bütçenin toplam gelirleriyle, bütçeden yapılan faiz ödemeleri yok sayıldığında geriye kalan harcamalar arasındaki farkı ifade etmektedir. Bir diğer ifadeyle, toplam harcamalardan faiz harcamaları çıkarıldığında, gelirin gideri karşılayıp karşılamadığını gösterir. Faiz dışı fazla, Türkiye'nin hiç faiz gideri olmasaydı, bütçenin gelir- gider durumunun ne olacağını açıklamaktadır. Oransal olarak, devletin toplam gelirinden faiz dışı harcamalarının çıkarılması sonucunda bulunan tutarın milli gelire oranıdır¹¹. Ancak, faiz dışı fazlanın doğru olarak ölçülebilmesi için bütçe dışı işlemlerin olmaması ve bunların bütçe kapsamına alınması, yanıltıcı verilerin kullanılmaması gerekir. Ayrıca, kamu borçlarının reel faiz yükü ve faiz ödemelerinin milli gelire oranı, faiz dışı fazlanın değerlendirilmesinde dikkate alınmalıdır. Eğer bu unsurlar dikkate alınmazsa ilgili hesaplama da doğru sonuçlar vermeyecektir.

Örneğin; Devletin 2007 yılı için, 100 YTL geliri, 120 YTL gideri olsun. Bu giderler ise maaş ödemeleri, genel giderler ve yatırım giderleri toplamından oluşsun ve bu kalemlerin toplamı da 80 YTL olsun. Faiz giderlerinin ise 40 YTL olduğunu kabul edelim. Böylece giderlerimizin toplamı 120 YTL olmuş oldu. Gelirlerimiz ise 100 YTL idi. Gelirlerimiz, toplam giderlerimiz olan 120 YTL yi karşılayamamakta, 20 YTL açık

¹⁰ Şevket SAYILGAN, “ Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki ve Yarattığı Sonuçlar”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Yıl: 33, Sayı: 8, Ağustos 1996, s.51-59.

¹¹ Aykut AYDIN, “Faiz Dışı Fazlaya Genel Bir Bakış”,

http://www.Alomaliye.com/aykut_aydin_faiz_disihtm_57k. (12.12.2007)

vermektedir. Toplam giderlerimiz 120 YTL idi. Toplam giderlerimizin içinde 40 YTL faiz giderleri vardı. Şimdi 40 YTL faiz giderini toplam giderlerimizden çıkaralım. Bu durumda giderlerimiz 80 YTL oldu. Gelirlerimizin toplamı 100 YTL olduğu için faiz giderleri hariç 20 YTL fazla verdik. Bu 20 YTL fazlada toplam faiz giderimiz olan 40 TL'nin 20 YTL'si kadarını ödeme gücümüz olduğunu gösterir. Eğer açık vermeyeceksek yani denk bir bütçe yapacaksak Faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için yapılması gereken iki yöntemden birini uygulayacağız. Birinci yöntem gelirlerimizi artırmaktır. İkinci yöntem ise giderlerimizi yani harcamalarımızı azaltmaktır. Birinci yöntemi yani gelirleri arttırma yolunun tercih edildiğini varsayılırsa; ya yeni vergiler koyulacak ya mevcut vergi oranlarını arttırılacak yada vergi dışı gelirlerin (özelleştirme gelirleri, 2-B diye tabir edilen orman vasfını yitirmiş arsa ve arazilerin satışı, lojman satışı gibi) arttırılmasıyla Faiz dışı fazla vermeye çalışılacaktır. Eğer ekonomi çevrelerince çok büyük tepki toplayan yüksek vergi oranlarını arttırmaya kalkılırsa hem daha büyük tepkilerle karşılaşacak hem de artan vergi oranları negatif etki yaparak vergi gelirlerini beklenen oranda artmasını sağlayamayacak vergi gelirlerinin daha da azalmasına neden olacaktır. İkinci yöntem seçilirse; Faiz giderleri baştan kabullenildiği için faiz giderlerinin haricindeki giderler olan maaş ödemeleri, genel giderler ve yatırım giderleri düşürülecektir. Bu sefer harcama kalemlerinden tasarruf etmek gerekecektir. Bu da halkın refah seviyesinin ve yatırımların daha da azalması demek olacağı için hükümetlerin halkın nezdindeki başarılı olma durumu zarar görecektir. Yıllardır bekletilen yatırımları kısmak, sosyal transferleri azaltmak, personel giderlerini yani memur ve işçiye verilen zamları azaltmak, devletin adalet, güvenlik, sağlık gibi zorunlu hizmetlerinde tasarrufa gitmek zor olacaktır¹².

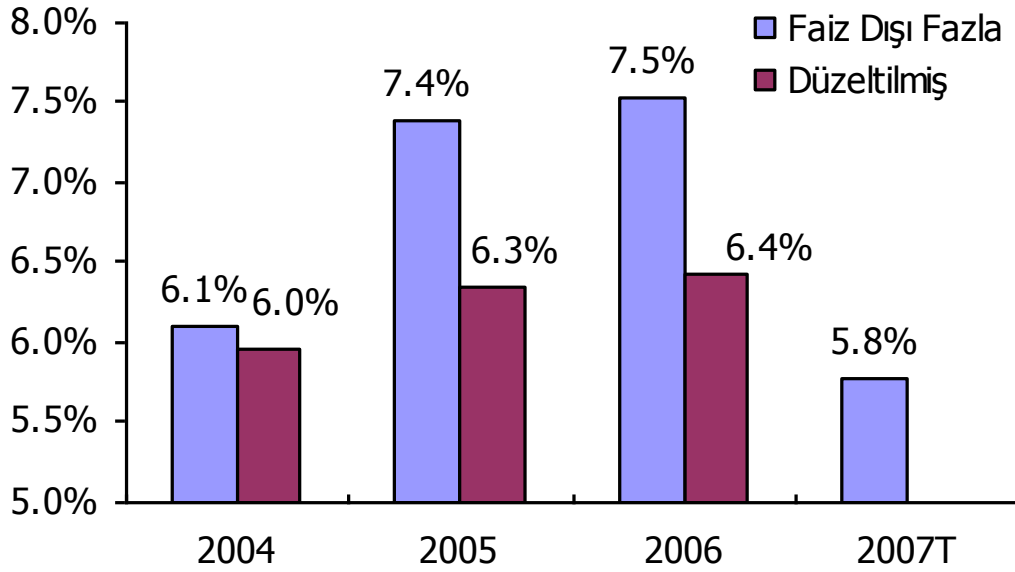
$$\begin{aligned} \text{FAİZ DIŞI FAZLA} &= \text{Toplam Gelirler} - (\text{Toplam Harcamalar} - \text{Faiz Harcamaları}) \\ &= 100 \text{ YTL} - (120 \text{ YTL} - 40 \text{ YTL}) \\ &= 100 \text{ YTL} - 80 \text{ YTL} \end{aligned}$$

¹² EROL, Halil, "Faiz Dışı Fazla Nedir?", <http://www.muhasabenet.net> (Erişim Tarihi:05.12.2007).

= 20 YTL

B. FAİZ DIŞI FAZLANIN GELİŞİMİ

Türkiye'de faiz dışı fazlanın GSYİH'ya oranı 1995-2004 yılları arasındaki gelişimi dalgalı bir seyir izlemiştir. İlgili dönem içerisinde 1997 yılında % 0,1 ile en düşük düzeyde gerçekleşirken 2001 yılında % 6,7 oranında en yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. 2002 yılında görülen bozulma ile birlikte ilgili oran % 4,2'ye inmiş, 2003 ve 2004 yıllarında ise sırasıyla % 5,1 ve % 6,1 olarak gerçekleşmiştir, izleyen yıllarda aşağıdaki tabloda gösterilen biçimde gelişim göstermiştir.¹³



¹³ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü 2006 yılı Faaliyet

Raporu, http://www.bumko.gov.tr/bumkohk/Faaliyet/bumko-faaliyet_raporu.pdf.s 61, (erişim tarihi: 12.12.2007)

III. TÜRKİYE'DE FAİZ DIŞI FAZLA

Faiz dışı fazlanın gündeme geliŐi özel olarak kamu açıklarının artması ve buna paralel olarak kamu borç yükünün yüksek düzeylere ulaşması iledir.

A. KAMU AÇIKLARININ ARTIŞI

Gelişmekte olan birçok ÷lkede devletin yapısal sorunların çözebilecek sağlıklı mali kaynaklarını milli gelirden karşılayamaması ve kamu harcamalarının yüksek büyümenin bir aracı olarak kullanılması bütçe açıklarının ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuŐtur¹⁴. Türkiye'de kamu finansman açıkları özellikle 1980'li yılların sonlarından itibaren genişlemiŐtir. Bu açıklar temel olarak kamu kurumlarının ciddi finansman açıklarından kaynaklanmıŐtır. İlgili yıllarda iktidara gelen hükümetlerin kamu maliyesinde ortaya çıkan bozulmanın ortadan kaldırılmasına yönelik ciddi politikalar izleyememeleri de bu finansman açıklarının aşırı derecede büyümüŐtür. Kamu açıklarını kapatmanın yolu vergi veya harcama yoluyla kamu açıklarına katkıda bulunan kesimlerin, bundan kendilerinin sağladıkları net faydanın topluma ödettikleri net zarar ile karşılaştırılması ve toplumsal uzlaşma içinde en uygun bir noktanın bulunmasıdır. Borçların büyümesine paralel olarak, anapara ve faizleri, özel bir şekilde izlenme ve kontrol edilme ihtiyaç gündeme gelmiŐtir¹⁵.

¹⁴Ahmet ÖZEN, "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan ÷lkelerde Bütçe Açığıнын Gelişimi", *Maliye Dergisi*, Sayı: 141, Eylül-Aralık 2002, s. 21-41.

<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md141/gelismis.pdf> (erişim tarihi:01.12.2007)
¹⁵ CANSIZ, Harun, "Türkiye'de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı", *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.B.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006)*.

C. BORÇ YÜKÜNÜN ARTMASI

Türkiye'nin içinde bulunduğu bütçe sorununa genelde günü kurtarmak için başvurduğu çözümler sonuçta, uzun vadeli sorunlara neden olmuştur. Uzun yıllar süren bütçe açıklarına kalıcı çözümler üretilmedi. Sonuçta günü kurtarmak için faizi ne olursa olsun, ama olsun mantığı içinde yapılan borçlanma yaklaşımları Türkiye'nin içinde bulunduğu borç yükünü artırıcı etki yapmıştır. Türkiye'de faiz dışı fazla kavramı ilk kez 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by görüşmelerinde gündeme gelmiştir. 1994'ten itibaren yapılan müzakerelerde maliye politikasının bir unsuru olarak dikkati çekmiştir. Faiz dışı fazlanın büyüklüğü, bütçe açığı ve faiz harcamalarının büyüklüğüne bağlı olmaktadır. Diğer veriler sabitken bütçe açığının büyümesi faiz dışı fazlayı küçültürken, faiz giderlerinin artması faiz dışı fazlayı yükseltecektir. Geçmiş dönemlerde oldukça düşük düzeyde olan faiz dışı fazla, oranının yükselmesiyle birlikte dikkati çekmeye ve gündeme gelmeye başlamıştır¹⁶.

IV. FAİZ DIŞI FAZLANIN ÖNEMİ

Faiz dışı fazla başta makro-ekonomik sorumluluğun tesis edilmesi, diğer taraftan ise borçlanmanın çevrilebilmesi açılarından önem taşımaktadır.

A.MAKRO-EKONOMİK SORUMLULUK AÇISINDAN

Faiz dışı fazla bir ekonomide uygulanan programın değerlendirilmesi sürecinde iki açıdan önem taşımaktadır. Birincisi, hedeflenen fazlaya ulaşılması bu amaçla alınan tedbirlerin uygulamaya konulma düzeyi uluslar arası finans piyasası ve uluslar arası kuruluşlar açısından milli hükümetlerin makro ekonomik sorumluluk düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. İkinci olarak, yüksek düzeyde borç stoku ve iç borç servisi bulunan ülkelerde faiz dışı fazla verilmesinin temel ekonomik ve mali gerekçesi, borçlanma üzerindeki baskının azaltılması olarak tanımlanmakta ve verilen faiz dışı fazla kadar kamu otoritesi daha az borçlanma imkânına sahip olacaktır. Bu

¹⁶ CANSIZ, Harun, "Türkiye'de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

anlamda faiz dışı denge devletin mali pozisyonu ve normal gelir yaratma ve harcama politikalarını uygulama gücünün bir göstergesi olmaktadır¹⁷.

B. BORÇLARIN ÇEVİRİLEBİLİRLİĞİ AÇISINDAN

Faiz dışı fazla verilmesiyle birlikte ilgili hükümetin gerek yurt içi ve gerekse yurt dışı güvenilir olduğu kanıtlanabilecektir. Ayrıca, Türkiye'nin uluslar arası piyasalardaki itibarı artacak, risk primleriyle birlikte faizler de düşecektir. Faiz yükünün azalmasıyla birlikte borçların çevrilebilmesi imkânı oluşabilecektir¹⁸. Özellikle yüksek borç stoku olan ülkelerde, bu stokun büyüklüğü ve bu borcun

Finansmanı ekli, borç dinamiklerinin sürdürülebilirliği ve fiyat istikrarının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Çünkü kamuya borç veren yatırımcılar, orta ve uzun vadede borçların geri ödenemeyeceğini düşünmeleri, borç vermekte vazgeçmelerine neden olmakta ve bu durum borçlanmanın sürdürülebileceğine ilişkin güven eksikliği, gerçek bir borçlanma probleminin tetikleyicisi olarak ortaya çıkabilmektedir. Kısa vadeli borcun yüksek, özel tasarrufların düşük düzeyde olduğu ülkelerde, borçlanma hassas dengelerle sürdürülebilmekte, böyle bir ortamda, yerli ve yabancı yatırımcıların, herhangi bir nedenle güvensizliğe kapılmaları ve kamu borçlanma senedi piyasalarını terk etmeleri, devletin borçlarını çevrilememesine neden olur. Bu ise yüksek borç stokunda borç dinamikleri istikrarsız bir yapıya sahip olmakta, dışı açık ekonomilerde maliye politikası açısından ciddi sorunlar ortaya çıkmakta, borcun sürdürülebilirliği sorgulanmakta bu ise piyasa beklentilerini olumsuz etkimekte, bu ise ekonomik istikrarı bozucu bir etki yapmaktadır¹⁹.

C. AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN

¹⁷ KONUKMAN Aziz, "Mevcuttan Farklı Bir Faiz Dışı Fazla Yöntemi Mümkün mü?", <http://www.sav.org.tr/AKonukman.htm> (Erişim: 14.12.2007)

¹⁸ Erinç YELDAN, "Faiz Dışı Fazla Paranoyası Sürerken İç Borçlar" *Türkiye*

Ekonomisine Genel Bak,6, <http://www.2023.gen.tr/mayis05/5.htm> (Erişim:15.12.2007)

¹⁹ CANSIZ, Harun, "Türkiye'de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

Faiz dışı fazla vermenin temel amacı kamu maliyesinin kamu borç stokunun milli gelire oranını makul bir seviyeye çekerek kamu borçlarının döndürülmesini sağlamak ve bu konudaki riskleri en aza indirmektir. Ancak en az bunun kadar önemli olan, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında süren görüşmelerde kamu borç stokunun milli gelire oranının % 60'ın altında inmesinin başka bir yolu olmadığını da ifade etmek gereklidir²⁰.

V. FAİZ DIŞI FAZLANIN ETKİLERİ

Faiz dışı fazla kavramını sosyal, ekonomik ve mali açıdan değerlendirmek mümkündür. Bunun etkilerinin tamamen olumlu veya tamamen olumsuz demek sakıncalar oluşturabilir. Bu nedenle, bazı açılardan olumlu ve bazı açılardan ise olumsuz etkilerinin olduğunu ifade etmek gerekir.

A. OLUMLU ETKİLERİ

Faiz dışı fazlanın birçok olumlu etkisinden bahsetmek mümkündür. Bunlardan en önemlisi ilgili ülkede uygulanan istikrar politikaları hakkında bilgi vermesi ve bütçe dengelerini görebilme imkânı sağlamasıdır.

1. Uygulanan İstikrar Programı Hakkında Bilgi Verir

Faiz dışı fazla bir ekonomide uygulanan programın değerlendirilebilmesini mümkün kılar. İlk önce faiz dışı fazlaya ulaşılması ve bu amaçla alınan tedbirlerin uygulamaya konulma düzeyi uluslar arası finans piyasaları ve kuruluşlarına uygulayan hükümetlerin makro ekonomik sorumluluk düzeyini göstermekte ve istikrar programlarının uygulamasına kararlı olduğu mesajı verilmektedir. İkinci olarak, yüksek düzeyde borç stoku ve iç borç servisi olan ülkelerde borçlanma üzerindeki

²⁰ CANSIZ, Harun, "Türkiye'de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

baskının azaltılması hedeflenmektedir. Verilen faiz dışı fazla kadar kamu birimi daha az borçlanma ihtiyaç duyacaktır²¹.

2. Bütçe Dengelerini Görebilmeyi Sağlar

Faiz dışı fazla bütçe dengelerini görebilme imkânı sunmaktadır. Çünkü Türkiye’de bütçe dengeleri oluşturulurken ilk aşamada ilgili yılın gider ve gelirleri hesaplanmak suretiyle bütçe dengesi kurulur. Daha sonraki aşamada ise bütçe dengesine göre ilgili yılda ödenecek faiz harcamaları hesaplanarak bütçe harcamalarına dâhil edilir. Faiz dışı fazlada ise, bütçe dengelerinin oluşturulduğu ilk aşamada gelirlerin giderleri karşılaması ve fazla vermesi istenir. Bu olmadığı durumda hem gelir-gider arasındaki farkı karşılamak, hem

de daha sonra harcamalara dâhil edilecek faiz harcamalarını ödeyebilmek için borçlanmak durumunda kalacak, böylelikle devletin borçları ve faiz ödemeleri artacaktır. Bunu önlemenin bir yolu da, faiz ödemelerinin yüksek düzeylerde karşılanmasıdır²². Faiz ödemeleri arttığı ölçüde de borç yükü azalacaktır.

B. OLUMSUZ ETKİLERİ

Faiz dışı fazlanın birçok olumsuz etkisinden bahsetmek mümkündür. Bunlardan en önemlisi gelir dağılımının bozulması ve devletin sunduğu temel hizmetlerin kalitesinde azalma olarak ifade edilebilir.

1. Gelir Dağılımı Bozulabilir

Türkiye’de mali disiplini sağlamak için, 2000 yılından itibaren istikrar programı uygulanmaktadır. Bu uygulamalar temel olarak enflasyonun kontrol altına alınabilmesi ve borçların çevrilebilmesi için faiz dışı fazla verilmesi hedeflenmiştir. Bu şekilde bütçe harcamalarının baskı altına alınması ve borç faizlerinin mümkün olabildiği kadar bütçe

²¹ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

²² Haldun DARICI, “Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?”

<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md146/FaizD%C4%B1s%C4%B1.pdf>
(erişim: 11.12.2007)

gelirleri ile karşılanması öngörülmüştür. Genel bütçe hacminin artmadığı koşullarda yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilmesi, reel kamu harcamalarının daha da baskı altına alındığı anlamına taşımaktadır. Bu şekilde toplam harcamalar kısılabilecek ve enflasyon denetlenebilecektir. Ancak, bu tür uygulamalar sadece reel bütçe harcama kalemleri üzerinde baskı uygularken, faiz gelirlerini serbest bırakmaktadır. Bunun sonucunda ise, bütçe kanalı ile rantıye sınıfı lehine fakat, faktör gelirleri sahipleri aleyhine gelir dağılımı bozulacaktır. Bu bozulma sonucunda toplumsal düzende ciddi kırılmalar oluşabilir ve devlete olan güven azalabilir²³.

2. Kamu Hizmetinde Kalite ve Yatırımlarında Azalma Oluşabilir

Türkiye’de uzun yıllardır borca dayalı bir kamu finansman yöntemi uygulanmaktadır. Hazırlanan bütçelerin istihdam, büyüme ve beşeri sermaye boyutu ihmal edilmektedir. Bu ise gelecekte ekonomik ve toplumsal maliyetlerinin çok yüksek olacağını göstermektedir.

Ayrıca, vergi teorisinde, vergi kamu harcamaları için kullanılır. Devlet yanında çalıştırdığı kimselerin ücretini öder, vatandaşa yol, su, elektrik, okul, hastane yapar. Son yıllarda bu tür kamu hizmetlerinde ciddi aksamalar söz konusudur. Ayrıca, yeni alt yapı yatırımları bir yana eskiyen yatırımları yenileyemez duruma gelmiştir. Bu tür yatırımların orta ve uzun vadede mili gelirden artışa katkıda bulunan ve istihdam artış sağladığı bilinmektedir²⁴.

3. Mali Piyasaların Kontrolü Güçleşebilir

Gelişmekte olan birçok ülkede faiz oranları mali piyasa şartlarına göre belirlenmiş olmalarına karşın çeşitli yetersizlikler nedeniyle ciddi sıkıntılarla karşı karşıyadır. Mali piyasalar, düşük gelir seviyesi ve ekonominin yeterince parasallaşamaması nedeniyle zayıftır. Ayrıca bu piyasalara, kredilerin tahsisi ve faiz oranları üzerinde monopolistik veya oligopistik kontrol yapabilen bir veya birkaç büyük banka hâkimdir. Daha fazla gelişmiş mali piyasası olan ülkelerde bile, bu piyasaların

²³ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

²⁴ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

bir tek büyük bankanın liderliğini izleme eğilimi vardır. Bu şekilde faiz dışı fazlaya bu denli öncelik vermek mali piyasaların kontrolünü güçleştirebilir²⁵.

4. Ekonomik Dengeler Bozulabilir

Son yıllarda faiz dışı fazlaya bu ölçüde önem verilmesi, faiz harcamalarının ikinci palanda kalmasına neden olmuştur. Bütçede ve kamudaki genel amaç, faiz dışındaki harcamalarda tasarruf sağlanması ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik olmuştur. Kamuoyunda faiz dışı fazla sağlanması halinde ekonomik göstergelerin iyileşeceği yönünde genel bir kanaat oluşmuştur. Ancak uzun süreden beri sağlanan faiz dışı fazlaya karşın, kamu borç stoklarının azalmaması, bilakis artması bu yöndeki kuşkuyla artırmıştır. Faiz dışı fazla verilmesi önemli bir göstergedir, ancak tek bir unsur olarak dikkate alınmaması gereklidir. Sorun bütçenin önemli bir kısmını oluşturan faiz harcamalarında bir iyileşmenin sağlanmadığı sürece ekonomik dengelerin kurulması zor gözükmektedir²⁶.

5. Bütçenin Sosyal Fonksiyonlarını Erozyona Uğratabilir

Türkiye’de borçların sürdürülebilmesi için gerekli asgari faiz dışı denge olarak % 6,5’luk bir oran öngörülmüştür. Türkiye’nin borç yapısına benzeyen oranlar, IMF tarafından Brezilya için % 4,25 ve Arjantin için ise % 3 olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla bu oranın ekonomik bir veri delil, siyasi bir pazarlık sonucu oluşturduğu izlenimini vermektedir. İlgili oranın gerçekleşebilmesi için hükümetin, kamunun elindeki stratejik nitelikli varlıklarını özelleştirme programı altında elden çıkarmaya ve özel sermaye birikimine bu yolla rant aktarmayı sürdürdüğü ve faiz dışı fazla vermek için vergilerin yükseltildiği dikkati çekmektedir. Ayrıca, faiz dışı fazlaya dayalı bütçe

²⁵ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

²⁶ CANSIZ, Harun, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİB.F. Dergisi (C.VIII ,S.1, 2006).

politikası bütçenin sosyal fonksiyonlarını yerine getirmesini engellemekte, sağlık, eğitim ve altyapı alanlarına yeterince kaynak aktarılamamasına neden olmaktadır.

IV. FAİZ DIŞI FAZLANIN SAĞLANMASI İÇİN

YAPILMASI GEREKENLER

Faiz dışı fazlaya ulaşmak için bütçenin gelir ve harcama yönleri ile borçlanmada birtakım tedbirler alınması gerekmektedir.

A. Bütçenin Gelir Gider Yönüne İlişkin

Kamu denetiminde etkinlik sağlanması, kamusal karar alma konumunda olan bütün kişi ve kurumların hesap verme sorumluluğuna tabi olması ve etkin bir borç yönetiminin olması gereklidir.

1. Kamu Denetiminde Etkinlik Sağlanmalı

Kamu denetimi, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyiői ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesini araştırma, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirilmesidir. Kamu maliyesi, maliye politikası araçları üzerindeki sınırlamalar genelde formalite bir takım kontrol ve denetimlerden oluşmaktadır. Bütçenin denetimi konusunda anayasal ve yasal bir takım kurallar ve kurumlar vardır. Ancak bu kurallar, kamu harcamalarının genişlemesini, vergi yükü ve borç yükünün artmasını engelleyici düzenlemeler şeklinde değildir. Ancak bu hükümlerin yerine getirilmesinde etkinliğin ve çağdaşlığın sağlandığı tartışılabilir. Bunun için kamu denetiminde etkinliğin sağlanması kamu harcamalarında azaltıcı bir etki yapabilecektir.

2. Hesap Verme Sorumluluğu Etkin Olmalı

"Yöneticiler iktidara saltanat sürmek için de.il, millete hizmet için getirilmişlerdir. Ulusa karşı, olan görevlerini kötüye kullandıkları takdirde Őu ya da bu biçimde ulusal iradenin

kendi haklarında vereceği kararla karşılarlar. Ulus tarafından, ulus adına devleti yönetmeye yetkili kılınanlar gerektiğinde ulusa hesap vermek zorunda olduklarını bilmelidirler". Kamu idarecilerinin emirlerine tahsis edilen kaynakları nasıl kullandıklarının denetlenmesi işlemine, en dar anlamıyla "hesap verme sorumluluğu" denir. Bu kavram; negatif içerikle ele alındığında kontrol ve cezalandırmayı; pozitif içerikle düşünüldüğünde ise kamuoyunu, hedefler ve kullanılan kaynaklar konusunda detaylı bilgilendirme içerir. Klasik anlamda, kamuya tahsis edilen kaynakların yasalara ve mevzuata uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını araştırmak amacıyla yapılmaktadır. Eğer kaynak kullanımı kanunlara uygun ise sorun olmamakta, tahsis edilen tutar yetersiz ise, yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmektedir. Bu tür hesap verme sorumluluğunun yanında son yıllarda "performans sorumluluğu " kavramı geliştirilmiştir. Bu "hesap verme" sisteminin şikâyete dayalı yapıdan performansa dayalı yapıya yönelmesinde; bireylere hizmeti hedef alan daha basit yönetim, daha verimli yönetim gibi olgular etkin olmuştur. 5018 sayılı kanunla birlikte hesap verme sorumluluğu ihdas edilse de kanunların uygulamalarının da önemli olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

3. Borç Yönetiminde Etkinlik Sağlanmalı

Borç yönetimi devletin çeşitli ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla borcun miktar ve bileşiminde değişiklikler yapmasıdır. Borç yönetiminin temel amacı ekonomi yönetimini ve piyasayı kontrol etmektir. Borç yönetim işlemleri devletin ekonomik yönetimini ve mali yönetimini de içerir. Bu anlamda borçların yönetimi birçok iktisat ve maliye politikası araçlarını bir arada ve ustalıkla kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Borç yönetimindeki etkinlik ülkenin borçlanma maliyetini düşüreceğinden faiz dışı fazla baskısı da azalacaktır. Borçlanma maliyetleri bir ülke için öncelikle bir güven istikrar sorunudur. Ekonomik ve mali anlamdaki güven ne ölçüde tesis edilebilirse o ölçüde avantaj sağlanacaktır.

B. Bütçenin Gelir Yönüne İlişkin

Hükümetler, bütçe ile topluma karşı yerine getirmek zorunda olduğu adalet, eğitim, sağlık, altyapı, kültür ve güvenlik gibi hizmetleri sunarlar. Ancak, bunları yerine getirebilmeleri için ise mali kaynağa ihtiyaç duyarlar. Ancak bu kaynağın

sağlanmasında mali yüklerin adaletli bir şekilde dağıtılması, kamu finansman sorununun çözülmesinde önemli bir unsurdur³⁵. Bütçenin gelir yönüne ilişkin öneriler temel olarak kamu gelirlerini artırma amacını taşımaktadır. Ancak bu yapılırken kayıtlı vergi mükelleflerinden çok normalde vergi mükellefi olmak durumunda olan ancak değişik nedenlerle bu sorumluluklarından kurtulmuş kimseleri vergilerini öder hale getirmektir.

1. Kayıt Dışı Ekonomi Önlenmeli ve Vergi Tabanı Genişletilmeli

Vergiler, devletin kamu harcamalarını karşılama amacıyla vergi yükümlülerinin ödeme gücüne göre ve yasaya dayanarak devlete aktardığı paralardır. Vergi kaçakçılığı, vergi vermeme yoluna giden kişilerin vergi yüklerini azaltırken, devleti ise gelir kaybına uğratmakta bu ise bütçe açıklarına yol açmaktadır. Vergisel anlamda kayıt dışı ekonomi; vergi kaçırma ve vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılma faaliyetleridir. Türkiye’de bu konuda değişik çalışmalar yapılmış ve vergi kaçırma oranları % 27’lerden % 129’lara kadar değişik rakamlar ortaya çıkmıştır. Kamu açıklarının giderilebilmesi için genel olarak kamu harcamalarında kısıntılar yapmak çözüm olarak öne sürülmüştür. Ancak tedbirlerin artık soruna gelindiği bir gerçektir. Çözüm vergi gelirlerini artırmak olarak önerilebilir. Çünkü vergi ödevlerini getirmeyen ve çeşitli şekillerde vergi kaçırma başarıya ulaşan veya kayıt dışı kalan kesimlerin vergilendirilmesi gerekmektedir. Bu başarıldığı ölçüde vergi kaynaklı gelir azalışı önlenilecektir.

2. Vergi Aflarına Müracaat Edilmemeli

Türkiye’de çıkartılan vergi aflarının temel amacı genelde vergi yönetimi ile vergi yargısı arasında birikmiş uyuşmazlıkları tasfiye etme amacında olduğu söylenebilir. Vergi afları ilgili sorunun çözümüne katkıda bulunmaktan uzak kalmıştır. Ayrıca bu tasarruflarda ağırlık vergi yönetiminin bilgisi dışında kalmış gizli matrahları ortaya çıkarmaktan öte, vergi yönetiminin zaten haberdar olduğu ve hatta tahsil süreci içinde belirli bir aşamaya gelmiş, fakat tahsili gerçekleştirilememiş alacaklara verilmiştir. Bu nedenle vergi afları

konusunda yeni uygulamalara gitmek yerine vergi aflarına ihtiyaç duyulmayacak düzenlemeler yapılması, devletin tahakkuk etmiş alacakları konusunda vergi icrası yoluna gitmesi, vergi denetimlerinin daha etkin yapılması gerekmektedir. Aksi halde vergisini zamanında ödeyen dürüst mükelleflerin vergi verme istekleri azalacak, “vergimizi ödemeyelim nasıl olsa af gelir” düşüncesi vergi gelirlerinin toplanmasını tehlikeye düşürebilecektir.

3.Vergi idaresinde Etkinlik Sağlanmalı

Vergi idaresinde etkinlik, vergi idaresinin arzu edilen sonuçları elde etmek kapasitesi, bir genel veya özel amacın gerçekleştirilebilmesi kapasitesi olarak tanımlanabilir. Vergi idaresi temel olarak vergi gelirlerini en çok kılma, yükümlülükleri tam ve doğru olarak belirleme, mükellefler arasında optimum eşitlik sağlama, mükelleflere kaliteli hizmet sunma, vergi mükelleflerinin vergi kanunlarına gönüllü uyumunu sağlama, toplumla olan işbirliğini geliştirme ve yeni teknolojileri kullanabilmesi gereklidir. Vergi idaresinin güçlü ve etkin olması için öncelikle mükelleflere çağdaş bir vergileme hizmeti sunması gerekmektedir.

4. Vergi Harcamalarında Etkinlik Arttırılmalı

Vergi harcamaları devletin ekonomik, sosyal veya siyasal nedenlerle almaktan vazgeçtiği paralar olarak tanımlanabilir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye eksili nedeniyle hükümetler yatırımların teşvik edilmesine yönelik olarak birçok teşvik vermektedirler. Ancak bu teşviklerde sermaye kesiminin vergi yüklerini azaltmaya yönelik olduğu görülmektedir. Bu teşviklerin ülke yararına daha etkin ve verimli olması için bu konunun daha akılcı bir analize tabi tutulması gerektiği açıktır.

C. Kamu Hizmetlerinin Sunulmasına İlişkin Olarak

Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması aşamasında vatandaşların katılımının sağlanması, hizmetlerin belli çağdaş kriterlere göre yapılması ve devletin hangi hizmetleri yapıp hangilerini yapmayacağı konusunda bir kararın oluşturulması gereklidir. Aksi halde hükümetlerin siyasi amaçlı harcamalarının önüne geçilmesi zor gözükmektedir.

1. Kamu Politikalarına Vatandaşların Katılımı Desteklenmeli

Etkin bir devletin oluşturulması için, kamu politikalarına katılım için teşvikleri artıran ve gerektiğinde hizmet verilmesi amaçlanan vatandaşlar ve topluluklar ile devlet arasındaki mesafeyi azaltan mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Kamu kesiminde karar alma sürecine mümkün olduğu kadar geniş ölçüde katılım sağlanmalıdır. Bu katılım, toplumsal kesimler arasında güven ve işbirliğinin sağlanması açısından, açıısından önemlidir. Bunun yanında kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar ile üst düzey karar vericiler arasında kararlar tek yönlü değil uzlaşmayla verilmelidir. Devletin politikalarına etkin olarak katılım, sonuçta bu kamusal işleri takip etme, gerektiğinde sorgulama ve benimsenmesi sağlar. Böylelikle denetlenen kamusal işlemlerin daha düşük fiyatla yapılması söz konusudur.

2. Devletin Görev Ve Fonksiyonları Yeniden Tanımlanmalı

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin zayıf ve kısır yapısı, kamu idaresine verilen önem derecesinin azlığı, bütçenin teknik niteliklerinin yerini politik nitelikler almasına neden olmaktadır. Bu nedenle teknik önceliklerin yerinin politik önceliklerin alınmasını önlemek amacıyla devletin ekonomideki rolü, görev ve fonksiyonlarının açıkça tanımlanması gerekir. Kamu yararı ve kamuoyu isteği gibi olgularla devletin ekonomik tasarruflarda bulunmaması gerekir. Bununla ilgili olarak aşağıdaki öneriler yapılabilir; Genel ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının tanımlanması, devletin hangi sektörlerde yer alacağı ve hangi hizmetleri üstleneceğinin açıkça tespit edilmesi, kamu kesimi özel sektörün etkin olarak faaliyet gösterdiği alanlarda faaliyetlerini azaltması mümkünse bitirmesi, kamu teşebbüsleri konusunda yeniden yapılanmaya gidilmeli ve özelleştirmenin amacı açık ve net olarak belirtilmesi, devletin mal ve hizmetlerin sunulmasında piyasa mekanizmasından yararlanması önerilebilir. Bu tanımlamadaki temel amaç siyasi amaçların toplumsal amaçların önüne geçmesini sağlamaktır.

3. Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi

Uygulanmalı

Bir organizasyon içinde kaliteyi odak alan, kuruluşun bütün üyelerinin katılımına dayanan, uzun vadeli başarıyı amaçlayan ve kuruluşun bütün üyelerine ve topluma yarar sağlayan bir yönetim şeklidir. Son yıllarda, toplam kalite yönetimi çağdaş bir kavram olarak dikkati çekmektedir. Özel ekonomide uygulandığında mal ve hizmet üretiminde, olumlu gelişmeler bu yönetim sisteminin kamuda da uygulanabileceği düşüncesini güçlendirmiştir. Kamu kurumlarında da, bu yönetim anlayışı sağlanabilirse, verimlilik ve kalite artar, çıktı başına düşen maliyet ve fiyatlar düşebilir ve çalışanların morali yükselebilir. Kaliteli mal ve hizmetler sonuçta kamu giderlerinde giderleri bir etki oluşturabilir.

SONUÇ

Dünyada ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda hızlı gelişmeler yaşanmaktadır. Toplumsal kararlarda, halkın fikirlerinin alınması, vatandaş isteklerinin çağdaş anlamda karşılanması, hizmet kalitesinin sürekli artırılması demokrasinin ve çağdaşlığın bir gereğidir. Aksi halde çağı yakalayamayan ülkelerin durumu bellidir. Faiz dışı fazla ilkesinin ısrarla vurgulanmasının borçlanmanın borç yükünün belli ölçülerde azalmasına imkân vereceği muhakkaktır. Ancak borçlanma rakamlarına bakıldığında borç stokunun azalması bir yana arttığı da bir gerçektir. Ülkemizin çağdaş ülkeler düzeylerine

ulaşabilmesi için bütçe dışı faiz fazlası ile birlikte bütçelerin eğitim, sağlık, güvenlik ile de bu düzeyi yakalayabilmesi için kamu yönetiminde yeniden yapılandırılmaya gidilmesi gerekmektedir. Bu yeniden yapılandırmanın ana unsurları saydamlık, savurganlıkların önlenmesi ve toplam kalite yönetiminin sağlanmasıdır. Yapılacak reformların bu ana unsurları gerçekleştirmeye yönelik olması gerekmektedir. Sonuç olarak, faiz dışı fazla borç stokunun azalması ve

faizlerin düşmesi açısından önem taşır, ancak yeterli değildir.

Av.Özge EVCİ ERALP

Ankara 2006

