

İstanbul Üniversitesi Yayın No : 5168  
İktisat Fakültesi ISSN : 1304-0251 / No: 621  
Maliye Araştırma Merkezi Yayın No : 100

# MALİYE ARAŞTIRMA MERKEZİ KONFERANSLARI

Ellialtıncı Seri – Yıl 2011-[2]

İstanbul, 2013

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 56. Seri  
İstanbul: İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, 2011-[2].

**YAYIN SAHİBİ TEMSİLCİSİ:**

Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Dekani

**YAYIN KOORDİNATÖRÜ:**

Prof. Dr. S. Ateş OKTAR İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Müdürü;  
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

**SORUMLU MÜDÜR:**

Prof. Dr. Elif SONSUZUĞLU İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

**DANIşMA KURULU:**

Prof. Dr. Turgay BERKSOY Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. Ümit şENESEN İstanbul Teknik Üniversitesi  
Prof. Dr. Turan YAY Yıldız Teknik Üniversitesi  
Prof. Dr. Bülent PAMUKÇU Galatasaray Üniversitesi  
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER İstanbul Üniversitesi

**YAYIN KURULU:**

Prof. Dr. S. Ateş OKTAR İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Prof. Dr. Elif SONSUZUĞLU İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Doç. Dr. Ufuk BAKKAL İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi  
Doç. Dr. Nagihan OKTAYER İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

- Maliye Araştırma Merkezi Konferansları hakemli bir dergidir. Gönderilen makaleler en az üç hakeme gönderilerek değerlendirilmektedir.
- Bu dergide yayımlanan makalelerin içerdiği görüşler ile bilim ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları'nın 56. Serisi'nde yer alan makaleler için hakemlik yardımında bulunan değerli öğretim üyelerine teşekkür ederiz.

**Yayın Kurulu**

## SUNUŞ

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları dergisinin 56'ncı serisini oluşturan bu sayısında, hakem değerlendirme sürecinden geçerek yayın kurulunca uygun görülen beş makale yer almaktadır.

Yrd. Doç. Dr. Yasemin TAŐKIN ile Prof. Dr. Elif SONSUZOGŁU'nun "Gecikme Faizinde 6322 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Deęerlendirmeler", Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ ile Yrd. Doç. Dr. Mehmet CURAL'ın "Geliřmekte Olan lkelerde İ Borçlanma Dinamikleri: Panel Veri Analizi", Doç. Dr. Mustafa ÇELEN'in "Doęal Afetlerin Doęurduęu Kořullu Mali Yükümlülükler", Yrd. Doç. Dr. Çiędem Brke TUNALI'nın "Uluslararası Para Fonu'nun Kredilendirme Mekanizması: Dřuk Gelirli lkelere Yönelik Bir İnceleme" ve Yrd. Doç. Dr. Gökhan DÖKMEN ile Yrd. Doç. Dr. Abdullah TEKBAŐ'ın "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirlerinin Bölgesel Analizi" başlıklı makalelerinin okurlarımızın ilgisini çekeceğini umuyoruz.

Dergimiz için zaman ayırarak hakemlik katkısında bulunan çok değerli ğretim üyelerine saygı ve Őukranlarımı sunuyorum. Yayına hazırlık sürecinde özveriyle çalışan araştırma görevlilerimiz Őerif Emre GÖKÇAY ile Dr. nder BİNGL'e ayrıca teşekkür ederim.

**Prof. Dr. S. AteŐ OKTAR**  
**Maliye Araştırma Merkezi Müdürü**  
**ve**  
**Dergi Yayın Koordinatörü**

# İÇİNDEKİLER

## Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Serisi 56. SERİ

- **SUNUŞ**
- **Yrd. Doç. Dr. Yasemin TAŞKIN, Prof. Dr. Elif SONSUZOĞLU**  
Gecikme Faizinde 6322 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemelere  
İlişkin Değerlendirmeler ..... 1-17
- **Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ, Yrd. Doç. Dr. Mehmet CURAL**  
Gelişmekte Olan Ülkelerde İç Borçlanma Dinamikleri: Panel  
Veri Analizi ..... 19-39
- **Doç. Dr. Mustafa ÇELEN**  
Doğal Afetlerin Doğurduğu Koşullu Mali Yükümlülükler ..... 41-68
- **Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Börke TUNALI**  
Uluslararası Para Fonu'nun Kredilendirme Mekanizması: Düşük  
Gelirli Ülkelere Yönelik Bir İnceleme ..... 69-93
- **Yrd. Doç. Dr. Gökhan DÖKMEN, Yrd. Doç. Dr. Abdullah TEKBAŞ**  
Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirlerinin  
Bölgesel Analizi ..... 95-120



İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
56. Seri / Yıl 2011-[2]

# **GECİKME FAİZİNDE 6322 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER**

**Yrd. Doç. Dr. Yasemin TAŞKIN\***  
&  
**Prof. Dr. Elif SONSUZOĞLU\*\***

\*İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

&  
\*\*İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

## ÖZ

Mükelleflerin kamu borçlarını zamanında ödememesi faiz, zam gibi cezai şart mahiyetindeki yükümlerle karşılaşmasına neden olmaktadır. Vergi Usul Kanunu'nun 112. maddesinde düzenlenmiş bulunan gecikme faizi Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı üzerine 6322 sayılı yasa yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede Anayasa Mahkemesi kararındaki iptal gerekçeleri dikkate alınmıştır. Bununla birlikte iptal kararından sonra yapılan düzenlemenin Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri ile uyumluluğu tartışmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Vergi, vergi hukuku, gecikme faizi.

## CONTEMPLATIONS ON THE REGULATIONS MADE OF DEFAULT INTEREST BY THE CODE NUMBERED 6322

### ABSTRACT

Tax payers can be imposed some penal obligations such as interest, surcharges when they do not pay their public impositions in legal time. Default interest which is legally regulated with the article 112 of Tax Procedure Code has been re-codified due to the decision of annulment of the Constitutional Court by the Code numbered 6322. Reason for annulment of the Higher Court has been taken into account in the new legal regulation. In spite of the decision of annulment, whether the regulation made after the decision of the Constitutional Court is in accordance with the decision or not may be discussed.

**Key Words:** Tax, tax law, default interest.

## GİRİŞ

Vergi mükelleflerinin ve diğer kamu borçlularının devlete olan borçlarını vadesinde ödememeleri ya da vergilerini vaktinde tahakkuk ettirmemek suretiyle tahakkukta gecikmeye yol açmaları, devlet lehine ve kamu borçlusu aleyhine faiz borcu doğurmaktadır. Devletin alacaklı olması haline ilişkin olarak, vergi de dahil olmak üzere tahakkuk etmiş



her türlü kamu borcunu vadesinde ödemeyenler için gecikme zammı; kamu borçlarını tecil ettirenler için tecil faizi ve sadece vergi borçlarına özgü olarak, verginin tahakkukunda gecikmeye yol açanlar için gecikme faizi uygulanmaktadır.

Vergi Usul Kanunu'nun 112. maddesinde 1983 yılından beri yer alan düzenlemeye göre, verginin tahakkukunun geciktirilmesi halinde, mükelleflerin normal vade ile sonradan yapılan tarhiyatın tahakkuk tarihine kadar geçecek süre için, 6183 sayılı kanunun 51. maddesinde yer alan gecikme zammı oranında, gecikme faizi ödenmesi gerekmektedir.

Vergi Usul Kanunu'nun 112. maddesinde 1999 yılından itibaren geçerli olmak üzere yapılan düzenleme ile 112/4 eklenmiş olup, bu fıkra ile devletin iadesinde gecikilen vergiler için mükelleflere faiz ödeneceği kabul edilmiştir. Geçmiş çok eskiye dayanmayan ve 1999 yılında uygulanmaya başlayan, bu düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı nedeniyle, mevzuatımızda 14.05.2012'ye kadar yer almıştır. Zira, madde fıkrası 14.5.2011'de bir yıl sonra yürürlüğe girmek üzere iptal edilmiştir. İptal kararının boşluk yaratarak, var olandan daha büyük zarara ya da yasa boşluğuna yol açmaması için iptalin yürürlük tarihi bir yıl ertelenmiştir. 31.05.2012'de 6322 sayılı yasanın 14. maddesiyle Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına dayanılarak düzenleme yapılmıştır. Söz konusu düzenleme 15.06.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmada; Vergi Usul Kanunu'nun 112/4 maddesinde düzenlenmiş olan, hukuka aykırı şekilde fazla ya da yersiz olarak tahsil edilmiş olup iadesi gereken vergilerin, yasa maddesindeki süreçte iade edilmemesi halinde, idarenin mükellefe ödeyeceği faizin kapsamı, düzenleme içeriğinin Anayasaya aykırılığı, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ve AİHM'nin bu yöndeki kararı, 6322 sayılı yasa ile yapılan düzenleme ve Vergi Usul Kanunu taslağı açısından değerlendirilecektir.

## I. 6322 SAYILI YASA ÖNCESİ GECİKME FAİZİ

### A. GECİKME FAİZİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE DÜZENLENİŞ AMACI

Gecikme faizi ile ilgili olarak 1983 yılından itibaren mükellefler devlete olan vergi borçlarının tahakkukunda veya ödenmesinde gecikmeye sebebiyet vermeleri halinde faiz ödemekteydiler. Fakat 1999 yılına kadar devletin mükelleflere yapması gereken iadelerde, idarenin gecikmesi halinde mükelleflere faiz ödemesi söz konusu olmamaktaydı. Devlet kendi alacaklarına faiz uygulamaktayken, mükelleflere yapılan iadelerde herhangi bir faiz hesaplaması ve ödemesi söz konusu olmamaktaydı. Bu durum ise mükellefler tarafından tepkiyle karşılanmaktaydı. Enflasyon olmasa bile, haksız olarak mükellefin parasının kullanılması, mükelleflerin tepkisine yol açarken, enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde bile ülkemizde, iadesinde gecikilen vergilerin bir bedelinin olmaması mükelleflerin eleştirilerine daha da büyük bir haklılık kazandırmaktaydı. <sup>1</sup>

22.7.1998 tarih ve 4369 sayılı yasa ile VUK'un 112. maddesine eklenen 4. fıkra ile 1.1.1999'dan itibaren uygulanmak üzere, mükelleften fazla ya da yersiz olarak tahsil edilen vergilerin iadesinde gecikme söz konusu olduğunda, idare tarafından mükellefe faiz ödenmesine ilişkin düzenleme şu şekildedir;

***“Fazla ya da yersiz olarak tahsil edilen veya vergi kanunları uyarınca iadesi gereken, vergilerin, ilgili mevzuatı gereğince mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden üç ay içinde iade edilmemesi halinde, bu tutarlara üç aylık sürenin sonundan itibaren düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için aynı dönemde 6183 sayılı Kanuna göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanan faiz, 120nci madde hükümlerine göre red ve iadesi gereken vergi ile birlikte mükellefe ödenir. ”***

Yapılan bu düzenlemeye bakıldığında, faiz ödenmesi öngörülen sürenin başlangıç ve bitiş tarihlerinin değiştirilmesinin gerekli olduğu görülmektedir. Hukuka aykırı olarak tahsil edilen vergiler için faiz işletilmesi konusunun,

<sup>1</sup> Elif Sonsuzoğlu, **Türk Vergi Hukukunda Fer'i Borç ve Alacak Olarak Faiz ve Zamlar**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2013 Genişletilmiş 2. B., s.144.

tahsil tarihinden itibaren değil, mükellefin parayı geri alabilmesi için gerekli belgeleri tamamlama tarihi olarak da değil, bundan da sonraki 3 aylık sürenin sonundan başlatıldığı dikkat çekmekte olup, sürenin başlangıç tarihinin tahsil tarihi olmaması mükellefin gecikmeden doğan zararını karşılamaktan çok uzak bulunmaktadır. Ayrıca faiz ödenmesi gereken sürenin bitiş tarihi de düzeltme fişinin mükellefe tebliğ tarihidir. Tebliğ ile ödeme arasında bir zaman diliminin daha geçmesi halinde mükellefin zararı daha da büyüyecektir.

Ödenecek faiz oranı da yine, ödeme süresinde olduğu gibi, mükellefin zararını telafi etmekten uzaktır. Çünkü mükellef geç ödeme yaptığında gecikme zammı oranıyla aynı orandaki gecikme faizi oranında faizi ödemek zorundayken, idare ödemede geciktiği zaman ise, tecil faizi oranında faizle iade yapmaktadır. Uygulanan tecil faizi ile gecikme zam ve faiz oranları kronolojik olarak karşılaştırıldığında, çoğunlukla tecil faizinin, diğerlerinin üçte ikisi kadar olduğu görülmektedir.<sup>2</sup> Yani devlet daha düşük olan tecil faizini mükellefe yapılacak iadelerde uygulamaktadır. Bu durum ise mükellefler açısından eleştiri konusu yapılmaktadır.

Aynı şekilde maddenin gerekçesinde,<sup>3</sup> bu düzenlemenin amacının, mükellef hukukunun gözetilmesi, enflasyonun neden olacağı aşınmaların giderilmesi ve idarenin zaman kaybının önlenmesi olduğu açıklanmıştır. Ancak anılan düzenleme, mükellef haklarının gözetilmesi açısından olumlu bir başlangıç olarak kabul edilse de; mükellefin uğradığı zararın çok azını telafi edebilecek niteliktedir. Zira, idare ancak mükellefin gerekli belgeleri tamamlamasını izleyen üç ay içinde ödeme yapmazsa, üç aydan sonraki süre için faiz ödemektedir. Ancak, mükellefin gerçek zararı vergiyi ödediği tarihle, geri aldığı tarih arasında geçen sürenin tamamında oluşmaktadır. Ancak burada idarenin gerekli gördüğü belgelerin kendisine teslim tarihinden itibaren üç ay içinde ödeme yapması faize konu olmamakta ve bu süre için idarenin bir faiz ödemesi söz konusu olmamaktadır.

Haksız ya da yersiz olarak vergi tahsil edildiği ileri sürülerek ödenen miktarların iadesi için vergi mahkemelerinde çok sayıda dava açılmaktadır. Ancak bu konuda Danıştay ve vergi mahkemelerinde yaygın görüş ‘haksız

<sup>2</sup> Sonsuzoğlu, a.g.e., s.84.

<sup>3</sup> 626 Sıra No.lu Kanun Tasarısı, TBMM Yayını, Ankara 1988, s.164.

ya da fazladan tahsil edilen vergiler için gecikme faizi ödenmesi gerektiğine dair vergi kanunlarında bir düzenleme bulunmadığı' biçimindedir. Bu nedenle mahkemeler tarafından verginin aslının iadesine yönelik kararlar verilirken, faiz talepleri ise haklı görülmemekte ve reddedilmektedir.<sup>4</sup> Bu durum ise mükellefler tarafından tepkiyle karşılanmaktadır.

Yapılmış bu düzenleme 1.1.1999 tarihinde yürürlüğe girmek üzere, yapılmış olan bir düzenlemedir ve ilk hali ile 14.05.2012'ye kadar yürürlükte kalmıştır. Zira söz konusu düzenlemenin 10.02.2011 tarih ve 2008/58 E. ve 2011/37 K. sayılı AYM kararınca iptal edilmiş olup, karar 14.05.2011 t. ve 27934 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. İptal kararı yeni bir düzenleme yapılmasına imkân vermek üzere bir yıl sonra yürürlüğe girecek şekilde düzenlenmiştir.

## B. GECİKME FAİZİNİN KAPSAMI

İadesinde gecikilen vergiler için ödenecek faize ilişkin yasal düzenleme, VUK ile yapılmış olup, her türlü kamu alacağı için değil, sadece vergiler için getirilmiş bir düzenlemedir. Eğer tüm kamu alacakları için faiz ödenmesi söz konusu olsaydı, 6183 sayılı AATUHK ile düzenleme yapılması gerekirdi. Ancak bu düzenleme her ne kadar sadece vergiler için yapılmış olsa da, uygulamaya bakıldığında her türlü vergi için uygulama alanı bulmamaktadır. Söz konusu düzenleme VUK ile yapılmış olduğundan, sadece VUK'a tabi vergiler için uygulanabilecek olup, Gümrük ve Tekel İdarelerince alınan vergiler bu kapsam dışında kalmaktadır. Doğal olarak genel bütçe, il özel idareleri, ve belediyelerin aldığı vergiler için uygulanabilecektir. Ayrıca gecikme faizi, tahakkukta gecikilen vergiler için, normal vadeden sonradan yapılan tarhiyatın tahakkuk tarihine kadar süre için gecikme zammı oranında hesaplanarak, mükelleften tahsil edilmektedir.

İadesinde gecikilen vergiler için ödenecek faize ilişkin yasal düzenleme ise, 4369 sayılı yasa ile VUK.'nun 112. maddesine, 22.7.1998 de eklenen 4. fıkra ile yapılmıştır. Anılan hükme göre,

***“Fazla ya da yersiz olarak tahsil edilen veya vergi kanunları uyarınca iadesi gereken, vergilerin, ilgili mevzuatı gereğince mükellef tarafından***

<sup>4</sup> Hasan Hacıgül, “Vergi Mahkemelerince İadesine Hükmedilen Vergiler İçin talep Edilen Faizde Son Durum” **Yaklaşım Dergisi**, Ocak 2008, (çevrimiçi)www.yaklasim.com., 15.11.2012.

***tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden üç ay içinde iade edilmemesi halinde, bu tutarlara üç aylık sürenin sonundan itibaren düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için aynı dönemde 6183 sayılı Kanuna göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanan faiz, 120nci madde hükümlerine göre red ve iadesi gereken vergi ile birlikte mükellefe ödenir. ”***

Dikkat edilirse, 4. fıkra içeriğinin sadece vergiler için yapıldığı, vergi cezaları ve gecikme zam ve faizi gibi fer’i nitelikteki mükellef alacaklarını kapsamadığı görülecektir. Zaten vergi ziyayı için gecikme faizi uygulanacağına ilişkin VUK’un 368. maddesinde yer alan düzenleme de, 112/4 ü ekleyen 4369 sayılı yasa ile kaldırılmış ve mükellefler için de, devlet için de, cezalara faiz ödenmeyeceğine ilişkin hükümler paralel hale getirilmiştir. Bu nedenle de 4. fıkra içeriği sadece vergi asıllarına yönelik olup, cezaları ve vergi borcunun fer’ilerini kapsamamaktadır.

### **C. GECİKME FAİZİNİN UYGULANACAĞI SÜRE VE ORAN**

Gecikme faizi; mükellef tarafından tamamlanması gereken evrakın teslimini izleyen üç aylık sürenin sonundan itibaren, düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için uygulanacaktır. Üç aylık sürenin başlangıcı yasada çok net olmamakla beraber, yasa bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi faiz uygulamasının başlangıcı olarak belirlemektedir. Bu tarihin kanunda net olarak belirlenmemiş olması uygulamada ihtilaflara yol açabilecektir.<sup>5</sup> Gecikme faizi uygulamasının bitiş tarihi ise, düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihtir. Tebliğin yapılış biçimine göre; eğer tebliğ memur aracılığıyla yapılıyorsa, imza karşılığı, evrakın teslim edildiği; eğer posta ile yapılıyorsa, posta alındısının mükellef tarafından imzalandığı tarih, faiz uygulamasının son bulacağı tarih olacaktır. Süre hesabı yapılırken, ay kesirlerinin de dikkate alınarak, günlük hesabın yapılması gerekmektedir.<sup>6</sup>

Mükellefe faiz verilebilmesi için, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde<sup>7</sup> yer alan belgelerin teslim işleminin tamamlanmış olması, üzerinden üç ay geçmiş ve aynı zamanda iadenin yapılmamış olması

<sup>5</sup> Çağlan Ahmet Gençer, “VUK.’nun Vergi Mahremiyeti, Gecikme Faizi, İşi Bırakma, İbraz Mecburiyeti ve Yetki Maddelerinde Yapılan Değişiklikler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, İstanbul, Eylül 1998, Sayı:120, s. 134.

<sup>6</sup> Sonsuzoğlu, **a.g.e.**, s. 148.

<sup>7</sup> 14.10.1991 tarih ve 21021 sayılı RG.

gerekmektedir.<sup>8</sup> Geri vermeye ilişkin usul, anılan yönetmeliğin geri verilecek paralar başlığını taşıyan 52. maddesinde düzenlenmiştir. Yönetmelikte belirtilen belgeler; vergi dairelerinde düzeltme fişi, diğer saymanlıklarda düzeltme ve iade belgesi, tahsilinde alındı verilmişse alındının aslı, bu yoksa usulüne uygun tasdikli örneği, sorumlu sıfatı ile yatırılan vergilerin iadesinde, sorumlu daire ya da kurumun yatırılan vergilere ait bilgi içeren yazısı olup, söz konusu belgeler verilmeden üç aylık süre başlaması söz konusu olmayacağı için, bu belgelerin verilmesi hem gerekli, hem de sürenin başlangıcının belirlenmesinde önem taşımaktadır.<sup>9</sup>

İlgili belgelerin tamamlanmasını izleyen üç ayın sonundan iadeye ilişkin düzeltme fişinin mükellefe tebliğine kadar geçen zaman birimi için faiz işletilecek olup, tebliğ tarihinden sonra, ödeme gecikirse, yine faiz işlemeyecektir. Üstelik 4369 sayılı yasanın gerekçesinde de belirtildiği üzere, VUK'un 120. maddesinde yer alan bir yıllık hak düşürücü süre de işlemeye başlayacaktır.<sup>10</sup>

Mükellefe verilecek faiz konusunda faiz oranı yanında, süreye ilişkin itirazlar da bulunmaktadır. Faiz oranının mükellefin muaccel bir kamu borcunu ödememesi halinde uygulanan gecikme zammı veya vergiyi zamanında tarh ve tahakkuk ettirmemesi halinde ikmalen, re'sen veya idarece salınan vergilere uygulanan gecikme faizi oranına göre, düşük olması eleştiri konusu yapılmaktadır. Mükellefe iade edilen vergiler için, idarenin verdiği faiz sadece, belgelerin tamamlanmasından sonraki üç ayın doluşu ile başlamakta olup, mükelleften haksız yere tahsil edildikleri günden, düzeltme fişinin mükellefe tebliğine kadar gecikilen zaman birimini kapsamamaktadır. Zira, kanunlarımızda, kanuna aykırı olarak fazla tahsil edilen vergilerin mükelleflere iadesinde, VUK'un 112. maddesinin 4 bendinin dışında mükellefe gecikme faizi verileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Danıştay'ın da bu hususu açıklayan kararları vardır.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Mehmet Ali Özyer, "İadesinde Gecikilen Vergilerde Mükelleflere Ödenecek Faiz," **Vergi Dünyası Dergisi**, İstanbul, Ağustos 1998, S.204, s, 40.

<sup>9</sup> Sonsuzoğlu, **a.g.e.**, s. 148.

<sup>10</sup> Süheyl Donay, Mahmut Kaşıkçı , Tayfun Aktaş, Ertunç Şirin , İrfan Barlass, **Türk Vergi Mevzuatı**, İstanbul 1999, s. 42.

<sup>11</sup> 3. Da., E.1992/1866 ve K. 1993/3667 ile, 9. Da., E.1996/519 ve K.1996/1866 sayılı kararlar, **Danıştay Kararları**, C.3, Süray.

Faiz uygulamasına ilişkin olarak, gerekli evrakın idareye tesliminden itibaren üç ayın geçmiş olması gereğine ilişkin olarak, ileri sürülen üç ayın uzun oluşu iddiaları karşısında ise, ABD’de bile, sürenin 45 gün olduğu belirtilmiştir.<sup>12</sup> Mükellefe ödenecek faiz, tecil faizi ile aynı şekilde olmak üzere, gün hesabıyla yapılır.

Yargı kararına göre iadenin yapılması söz konusu olduğunda, üç aylık sürenin gerekli olmadığı görüşü de ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, vergi idaresi bu durumda inceleme yapmayacaktır.<sup>13</sup> Bu durumda İYUK. m. 28/6 hükmü işleyeceği için, mükellef için daha avantajlı olan kanuni temerrüt faizinin işleyeceği ve VUK.’un 112. maddesinin son fıkrasının uygulanmayacağı görüşündeyiz.<sup>14</sup>

VUK’un 112/4 maddesinde yer alan iadesinde gecikilen vergilerde mükellefe tecil faizi oranında faiz verileceğine ilişkin düzenleme, 22.7.1988 tarih ve 4369 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Devlet 1983’den beri gecikme faizi alırken, mükellef ise 1.1.1999’dan itibaren faiz almaktadır. Bu düzenleme mükellef hukukunun gözetilmesi için yapılmışsa, borca da alacağı da aynı oranda faiz uygulanması gerekmektedir. Eğer amaç enflasyon karşısındaki aşınmayı gidermekse, piyasa faiz oranında ve alındığı tarihten red ve iade edildiği tarihe kadar faiz verilmelidir.<sup>15</sup> Mükellef alacağına uygulanacak olan faiz için kısa ve sınırlı bir zaman dilimine yer verilirken; devletin alacağına uygulanan gecikme faizinde ise, çok uzun bir zaman aralığına yer verilmektedir.

#### D. AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ’NİN GÖRÜŞÜ

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 09.03.2006 tarihli Eko-Elda Avee/ Yunanistan Kararı iadesi gereken vergilerde ödenecek faize dair önemli açıklamalar yapmaktadır. Bu uyuşmazlıkta, 1987 yılı kurumlar vergisi beyannamesinde zarar beyan eden ve bu gerekçeye dayanarak dönem içinde ödediği geçici vergilerin iadesini Atina Kurumlar Vergi Dairesi’nden isteyen davacı şirketin iade talebinin gecikmeli olarak 5 yıl 5 ay sonra gecikmeli

<sup>12</sup> Mehmet Ali Özyer, **agm.**, 42’den naklen, Hoffman, Raabe Smith, Maloney: **West’s Federal Taxation Corporations, Partnerships, Estates & Trust**, 1996 Edition C.16-14.

<sup>13</sup> Ali Serdar, ‘Gecikme Faizi, Mükelleflere Faiz Ödemesi’, **Mükellefin Dergisi**, Ankara, 1999, s.38.

<sup>14</sup> Sonsuzoğlu, **a.g.e.**, s. 150.

<sup>15</sup> Serdar, **agm.**, s.35-36.

olarak yerine getirmiştir. Ayrıca davacı, yaşanan bu gecikme nedeniyle faiz ödenmesi talebiyle dava açmış ve bu dava ulusal mahkemeler tarafından reddedilmiştir. Sonuç olarak konu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne intikal etmiştir.<sup>16</sup>

Mahkeme tarafından verilen karar Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1. No.'lu protokolü'nün 1. maddesinde yer alan, “Her gerçek ve tüzel kişi, mal varlığına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Kişi, ancak, kamu yararı gerekçesiyle ya da yasa ve uluslararası hukukun genel ilkeleriyle öngörülen koşullar içinde, mal varlığından yoksun bırakılabilir. İlk fıkranın düzenlenmesi, Devletin, mülkün genel yarara uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergi ve diğer yükümlülüklerle cezaların ödenmesini sağlamak amacıyla gerekli gördüğü yasaları yürürlüğe koymasını engellemez.” hükmünün ihlal edildiği yönündedir. Mahkeme, idare tarafından çok uzun süre yaşanan gecikme sebebiyle faiz ödemeyi reddetmesini genel yarar ve kişi yararı arasında olması gereken dengeyi bozduğu ve bu nedenle 1. No'lu Protokolün 1. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.<sup>17</sup>

AİHM'nin de iadesinde gecikilen faiz konusunda kararında; haksız olarak tahsil edilen ve 5 ay sonra iade edilen vergi dolayısıyla mükellefin kendisine ait parayı uzun süre kullanamamış oluşu kesin bir zarar olarak tanımlanmış ve tazminat ölçüsü olarak da “gecikme faizi” ölçü esas alınmıştır.<sup>18</sup>

## E. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI VE GECİKME FAİZİ

AYM 10 Şubat 2011'de 2008/58 E ve 2011/37 K sayılı kararı ile VUK'un 112. maddesinin 4 no'lu fıkrasını iptal etmiştir.<sup>19</sup>

İptal kararı incelendiğinde, kanun önünde eşitlik ilkesi gereğince, idare ve mükellefin aynı hukuki koşullarda olması gerektiği ve bir anlamda katlanılan külfetin eşit olması gerektiği davacı tarafça ileri sürülmüştür. 213 sayılı VUK'un 112. Maddesine 4369 sayılı Kanunu'un 2. maddesi ile ekle-

<sup>16</sup> AİHM, 1. Da., 9 Mart 2006 t. ve 100162/02 s. Eko – Elda Avey/Yunanistan kararı. Hacıgül, **a.g.m.** (Ocak 2008)'den naklen.

<sup>17</sup> Hacıgül, **a.g.m.**

<sup>18</sup> AİHM, 1. Da., 9 Mart 2006 t. ve 100162/02 s. Eko – Elda Avey/Yunanistan kararı. Olcay Kolatoğlu, “Yersiz Olarak Fazla Tahsil Edilen Vergiler Faizi ile Birlikte Geri Alınabilir mi?”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:257.'den naklen s. 82; 10.02.2011 t. ve 2008/58 E ve 2011/37 k. s. AYM kararı, 14.05.2011 t. ve 27934 RG.

<sup>19</sup> 14.05.2011 tarih ve 27934 s. R.G.



nen (4) numaralı fıkranın Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırılık iddiasıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istenmiştir.

Yapılan savunmada; mükellefin ödemede gecikmesi söz konusu olduğunda vade ile ödeme günü arasında geçen süre için gecikme faizi ödemesi söz konusu olurken, buna karşın idarenin mükellefçe gerekli bilgi ve belgeler tamamladıktan sonraki üç ay içinde iade yapılmaması halinde, bu tarihten sonraki süre için tecil faizi oranında bir faiz ödediği ileri sürülmüştür. Bu durum ise devletin alacağı ve borcu için farklı oranda faiz uygulamasına neden olması ve farklı muamele yapıldığı anlamına gelmektedir. Yine savunmaya göre; ayrıca yargı kararı gereği ödenen vergiler için faiz düzenlemesine yer verilmemiştir. Bu düzenlemelerin A.Y.'nin 2 ve 10 ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

AYM yaptığı esastan incelemede, bilgi ve belgelerin tamamlanmasından 3 ay sonra iade yapılmamış olması halinde, bu 3 ayın sonundan düzeltme fişinin tebliğ tarihine kadar geçen süre için tecil faizi ödenmesine ilişkin düzenlemeyi kamu kurumları ve kişiler arasındaki borç alacak ilişkilerinde dengeyi kamu kurumları lehine bozduğu şeklinde değerlendirmiştir. Ayrıca bu düzenlemenin kamu kurumunun borcunu ödemeyi geciktirmede teşvik edici olması nedeniyle, vatandaşın devlete olan güvenini sarstığını tespitini yapmıştır. Ayrıca şahıs üzerine aşırı yük yüklediği gerekçesiyle mülkiyet hakkını ihlal olarak değerlendirme yapılmış.

Ayrıca AYM 35. maddede yer alan mülkiyet ve miras hakları açısından, devlete başkasının mülkü üzerine sebepsiz zenginleşme ve karşılıksız tasarruf imkânı sağladığını belirtmiştir. Sonuç olarak anılan hüküm AY'nin 2. ve 35. maddelerine aykırı bulunarak oybirliğiyle iptal edilmiştir. Ancak konunun 10. maddeyle ilgili görülmemiştir.

AY'nin 153. maddesine göre AYM tarafından verilen iptal kararları, kararın RG'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalmakta olup, ancak AYM gerekli gördüğü hallerde 1 yılı geçmemek üzere farklı bir yürürlük tarihi saptayabilmektedir. Verilecek iptal kararı halinde ortaya hukuki boşluk çıkmasını engellemek ve TBMM'ye yasa çıkarmak için zaman tanımak amacıyla bu süre verilebilir.

Anılan kararda da sınırlı da olsa VUK'un 112/4 maddesinde mükellefe, bilgi ve belgenin tamamlanmasından 3 ay geçtiği halde ödeme yapılmamış olan hallerde faiz ödemesine yer vermiştir. Ancak bu fıkra hükmü AYM'nin iptal kararı ile yürürlükten kalktığına, sınırlı da olsa uygulanan faiz imkanı tamamen ortadan kalkacaktır. Ortaya çıkacak boşluk, Anayasa gereği olması gereken durumdan daha da uzaklaşılmasına sebep olarak kamu düzeni ve kamu yararını bozucu nitelikte olduğundan AYM anılan iptal kararının 1 yıl sonra yürürlüğe girmesine oybirliği ile karar vermiştir.

## F. VUK TASLAĞINDA GECİKME FAİZİ DÜZENLEMESİ

VUK'a ilişkin tasarı hazırlanmış olup, henüz kanunlaşmamıştır. Anılan yasa tasarısında, Özel Ödeme Zamanları başlıklı 79.maddenin 4. fıkrasında, iptale konu husus iki alt bent halinde yeniden düzenlenmiştir. Taslakta yer alan düzenleme;

*“ a) Fazla veya yersiz olarak tahsil edilen vergiler tahsil edildiği tarihten iade edildiği tarihe kadar geçen süre için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre tespit gecikme zammı oranında hesaplanan faiz ile birlikte ödenir.”* şeklindedir.

Taslağın yukarıda belirtilen 79/4. maddesi, iptale konu hususla ilgili olarak faiz ödenecek süre ve oran açısından düzeltilmiştir. Ancak anılan madde, eskisinden farklı olarak, a ve b bentleri şeklinde iki kısma bölünmüş olup ve b bendindeki düzenleme, aşağıda yer almaktadır.

*“b) Vergi kanunları uyarınca iadesi gereken vergilerin, ilgili mevzuatı gereğince mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden otuz gün içinde iade edilmemesi halinde, bu tutarlara otuz günlük sürenin sonundan itibaren düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için aynı dönemde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanan faiz, 88 inci madde hükümlerine göre red ve iadesi gereken vergi ile birlikte mükellefe ödenir.*

Yukarıda görüldüğü gibi, vergi kanunlarınca iadesi gereken vergiler için, hem zaman, hem de oran yönünden tıpkı iptale konu maddede yer alan aykırılıkları tasarı da bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle yasalaşma aşamasında bu bendin de zaman ve oran yönünden değiştirilerek kabulü

sosyal hukuk devletinin gereğidir. Aksi halde, tasarının 79. maddesinin b bendinde yer alan düzenlemenin kanunlaşması yine yeni bir iptal davası konusu olmaya aday olacaktır.

## II. 6322 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

6322 sayılı yasa<sup>20</sup> ile VUK'un 112. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Anılan düzenleme;

***“4. Fazla veya yersiz olarak tahsil edilen vergiler, fazla veya yersiz tahsilatın mükelleften kaynaklanması halinde düzeltmeye dair müracaat tarihi, diğer hallerde verginin tahsili tarihinden düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için aynı dönemde 6183 sayılı Kanuna göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanan faiz ile birlikte, 120 nci madde hükümlerine göre mükellefe red ve iade edilir.”***

***“5. Vergi kanunları uyarınca iadesi gereken vergilerin, ilgili mevzuatı gereğince mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden üç ay içinde iade edilmemesi halinde, bu tutarlara üç aylık sürenin sonundan itibaren düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için aynı dönemde 6183 sayılı Kanuna göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanan faiz, 120 nci madde hükümlerine göre red ve iadesi gereken vergi ile birlikte mükellefe ödenir.”*** şeklindedir.

Yapılan düzenlemeye bakıldığında iki bent halinde olmak üzere ve mükellefin kusurlu olup olmaması açısından iki ayrı bakış açısıyla düzenleme yapılmıştır. Fazla ya da yersiz olarak yapılan tahsilatın mükelleften kaynaklanması halinde mükellefin müracaat tarihi, diğer hallerde ise verginin tahsili tarihinden, düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için kanunda belirtilen tecil faizle birlikte iade edileceği hususu hüküm altına alınmıştır. Maddede, vergi kanunlarına göre iadesi gereken vergilerde, mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden üç ay içinde iade edilmemesi durumunda, bu tutarlara üç aylık sürenin sonundan itibaren düzeltme

<sup>20</sup> 28324 tarih ve 15.06.2012 tarihli Resmi Gazete.

fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için belirlenen tecil faizi oranında faiz ile red ve iade edileceği hüküm altına alınmıştır.

Faiz düzenlemesinde uygulanacak sürenin kusurla ilişkilendirilmiş olması hukuk devleti ilkesi ile çelişmektedir. Çünkü başkasına ait bir payı kullanmanın bedeli olarak kabul edilen faize ilişkin olarak kusurla ilişkilendirilerek, belirleme yapmak doğru olmayıp, önemli olan mükellefe ait bir paranın haksız yere devlete verilmiş olması ve mükellefin bu yolla zarar görmesidir. Bu noktada mükellefe yapılacak iadenin kusurla ilişkilendirilmeksizin tahsil ve iade arasında geçen süre için faizi ile birlikte iade edilmesidir.<sup>21</sup>

Anayasa mahkemesinin VUK'un 112/4 maddesinin iptal gerekçesinde fazla ya da yersiz tahsil edilen vergilerin iadesinde mükelleften kaynaklanan ya da kaynaklanmayan biçiminde bir ayırım öngörülmemiştir. Ancak 6322 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemede bu ayırım yapılarak, mükelleften kaynaklanan iadede faiz hesaplama tarihi 'mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihe bağlanmıştır. Bu tarihin esas alınarak faiz hesaplamasının Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararında belirtilen mülkiyet hakkıyla çelişmektedir. Ayrıca devletin vergi alacağı için uyguladığı gecikme zammı oranı yerine, tecil faizi uygulamasının öngörülmesi Anayasal yönden sıkıntı yaratacak niteliktedir.<sup>22</sup> İade edilecek vergiler için tecil faiz oranında faiz ile hesaplama yapılacak olması Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı gidermediği gibi, Anayasa Mahkemesi kararında da verginin geç ödenmesinin gecikme zammı ile birlikte tahsil edilmesinin, fazla alınan verginin ise tecil faizi ile birlikte mükellefe iade edilmesinin eşitlik ilkesine uygun olmadığı yer almıştır.<sup>23</sup>

6322 sayılı Kanunun 15 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, yapılan düzenleme AYM'nin iptal kararının yürürlüğe girdiği 14 Mayıs 2012 tarihten sonraki bir tarih olmaktadır. Yaklaşık bir ay kadar bir yasa boşluğu oluşmuştur. Bu durum mükellef aleyhine bir durum yaratacak nitelikte olup, mükellefe faiz ödenmemesi sonucunu ortaya çıkarabilecektir.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Sonsuzoğlu, a.g.e., s.155.

<sup>22</sup> Selahattin Gökmen, 'Fazla ve Yersiz Tahsil Edilen Verginin İadesine İlişkin Yeni Düzenleme Anayasaya Uygun mu?', **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 289, Ekim 2012, s. 179.

<sup>23</sup> Kazım Yılmaz, '6322 Sayılı Kanun'la VUK'un 112. Maddesine Eklenen Hükümler Yine Anayasa'ya Aykırıdır', **Yaklaşım**, Ağustos, 2012, Sayı: 236.

<sup>24</sup> Sonsuzoğlu, a.g.e., s.157.

Anayasa Mahkemesi Kararı üzerine yeni bir düzenleme yapılmış olmakla birlikte, VUK'un 112. maddesinde evvelce yer alan eski düzenlemeye paralel düzenleme yapılmıştır. Maddenin yeni şekli, mükellefin fazla ya da yersiz tahsilatta etkisinin bulunmaması halinde kendisine ödenecek faizin başlangıç süresini mükellef lehine uzatmış olsa da, mükellefin kusurlu olması haline ilişkin olarak eskisinden farklı bir avantaj da getirmemektedir. Her iki durumda da mükellefe verilecek olan gecikme faizine göre daha düşük olan tecil faizi oranının halen sürdürülmesi AYM kararında da tespit edilmiş olan eşitsizliği gidermekten uzaktır.

## SONUÇ

VUK'un 112. maddesinde yer alan faizle ilgili düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasanın 2. ve 35. maddelerine dayanılarak iptal edilmiş ve kararın yürürlük tarihi ise resmi gazete yayımlandığı tarihten itibaren bir yıl sonra olarak belirlenmiştir. Kararın üzerinden bir yıl geçtikten sonra 31.05.2012 tarihinde 6322 sayılı Kanunla VUK'un 112. maddesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilen kısmı yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler 15.06.2012 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Öncelikle düzenlemenin yapılış zamanı itibariyle, yasama organı görevini vaktinde yerine getirmeyerek, geç kalmış ve bir ay kadar bir yasa boşluğuna yol açılmasına neden olmuştur.

Ancak düzenlemeye bakıldığında VUK'da yer alan eski düzenlemeye paralel bir düzenleme yapılmıştır. Az da olsa yeni düzenleme, mükellefin red ve iadede kusurunun bulunup bulunmaması yönünden ayırım yapılarak eskisinden farklı şekilde hüküm altına alınmıştır. Düzenleme incelendiğinde Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararına dayanılarak yapılmış olmakla birlikte eski düzenlemeden mükellef lehine önemli bir farkının bulunmadığı görülmektedir.

6322 sayılı yasada yapılan düzenlemede faiz oranıyla ilgili bir değişiklik öngörülmemiştir. Fazla ya da yersiz olarak tahsil edilen vergiler ve vergi kanunlarına göre iadesi gereken vergiler için, iade yapılması halinde tecil faiz oranında hesaplanan bir faiz ile birlikte mükellefe iade edilecektir. Mükellefin ödediği faize göre, tecil faiz oranının düşük olması mükellefler açısından bir eşitsizlik yaratmaya devam edecektir.

İhtirazi kayıtla beyan edilip ödendikten sonra iadesi gereken vergiler açısından da söz konusu vergilerin tahsil tarihi değil de, mükellef tarafından tamamlanması gereken bilgi ve belgelerin tamamlandığı tarihi takip eden üç aylık süre içinde iade edilmemesi halinde üç aylık sürenin sonundan itibaren düzeltme fişinin mükellefe tebliğ edildiği tarihe kadar geçen süre için tecil faizi oranında faiz hesaplanacaktır. Bu konuda da 6322 sayılı Kanun ile herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu konuda söz konusu vergilerde verginin tahsil tarihinin esas alınarak bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Faiz uygulanacak sürenin başlangıç ve bitiş tarihleri yeniden ele alınmalı, başlangıç tarihi gecikme zam ve faizlerinde olduğu gibi öne çekilmeli ve haksız tahsilat yapıldığı gün olmalıdır. Aynı şekilde faiz uygulamasının bitiş tarihinin de gecikme zammında olduğu gibi, ödeme gününe kadar olmalıdır.

Vergi yasaları gereğince iadesi gereken ve iadesinde gecikilen vergiler için uygulanacak faiz oranı konusunda da değişiklik yapılması gerekli olup, uygulanacak faiz oranı tecil faizi oranı değil, gecikme zam ve faizi ile aynı oranda,, süre ise, hak ediş tarihinden başlatılmalıdır.

Yukarıda önerilen değişiklikler yapıldığı takdirde hem AYM iptal kararında tespit edilen aykırılıklar giderilmiş hem de sosyal hukuk devletinin gerekleri yerine getirilmiş olacaktır.

## KAYNAKÇA

DONAY Süheyl, KAŞIKÇI Mahmut, AKTAŞ Tayfun, ŞİRİN Ertunç, BARLASS İrfan, **Türk Vergi Mevzuatı**, İstanbul, 1999.

GENÇER Çağlan Ahmet, “VUK.’un Vergi Mahremiyeti, Gecikme Faizi, İşi Bırakma, İbraz Mecburiyeti ve Yetki Maddelerinde Yapılan Değişiklikler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, İstanbul, Eylül 1998, Sayı:120.

**626 Sıra No.lu Kanun Tasarısı**, TBMM Yayını, Ankara 1988.

GÖKMEN Selahattin, “Fazla ve Yersiz Tahsil Edilen Verginin İadesine İlişkin Yeni Düzenleme Anayasaya Uygun mu?”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 289, Ekim 2012.

HACIGÜL Hasan, “Vergi Mahkemelerince İadesine Hükmedilen Vergiler İçin talep Edilen Faizde Son Durum” **Yaklaşım Dergisi**. (Ocak 2008)’den naklen, (çevrimiçi)www.yaklaşım.com., 15.11.2012.

KOLATOĞLU Olcay, “Yersiz Olarak Fazla Tahsil Edilen Vergiler Faizi ile Birlikte Geri Alınabilir mi?”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:257.

ÖZYER Mehmet Ali, “İadesinde Gecikilen Vergilerde Mükelleflere Ödenecek Faiz”, **Vergi Dünyası Dergisi**, İstanbul, Ağustos 1998, Sayı:204.

SERDAR Ali , ‘Gecikme Faizi, Mükelleflere Faiz Ödemesi’, **Mükellefin Dergisi**, Ankara, 1999.

SONSUZOĞLU Elif, **Türk Vergi Hukukunda Fer’i Borç ve Alacak Olarak Faiz ve Zamlar**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2013 Genişletilmiş 2. B., s.144.

YILMAZ Kazım , ‘6322 Sayılı Kanun’la VUK’un 112. Maddesine Eklenen Hükümler Yine Anayasa’ya Aykırıdır’, **Yaklaşım Dergisi**, Ağustos, 2012, Sayı: 236.





İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
56. Seri / Yıl 2011-[2]

# GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İÇ BORÇLANMA DİNAMİKLERİ: PANEL VERİ ANALİZİ

**Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ\***  
&  
**Yrd. Doç. Dr. Mehmet CURAL\*\***

\*İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

&

\*\*Bülent Ecevit Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Maliye Bölümü

## ÖZ

Gelişmekte olan ülkeler, geçmişte genellikle büyük miktardaki dış borçlanmalarından kaynaklanan çok sayıda ekonomik kriz yaşadılar. Buna uygun şekilde bu ülkelerde borçlanma konusunda ilgi, dış borçlanma üzerine odaklanmıştı. Ancak gelişmekte olan ülkelerde 1990'lı yılların ortalarından itibaren iç borçlanma artmaktadır ve buna bağlı olarak kamu borçlarında ilgi, iç borçlanmaya kaymaktadır.

Bu bağlamda çalışmada, 17 gelişmekte olan ülkede 1980-2010 döneminde kamu iç borç stokunun gelişimi ve bunu etkileyen ekonomik dinamikler, panel veri analiziyle incelenmektedir. Analiz sonuçlarına göre, iç borç stoku ile GSYİH arasında pozitif yönlü, bütçe açığı/GSYİH ve enflasyon oranı ile negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur.

## DOMESTIC DEBT DYNAMICS IN DEVELOPING COUNTRIES: PANEL DATA ANALYSIS

### ABSTRACT

Developing countries in the past, experienced many economic crises that usually caused by large amounts of external debt. Accordingly, interest on the debt in these countries focused on external borrowing. However, in developing countries, since the mid-1990s, due to increased domestic public debt interest is shifting to domestic borrowing.

In this study, using the data of 17 selected developing economies for the period of 1980-2010, the development of domestic debt stock is analyzed and economic dynamics of the domestic public stock is tested with the methodology of panel data analysis. The analysis indicates that GDP increase the domestic debt, while budget deficit/GDP and inflation rate reduce it.

## GİRİŞ

Devletler, tarihin çeşitli dönemlerinde kamu harcamalarının finansmanı için gerekli olan fonları öncelikle kendi gelir kaynaklarından sağlamaya çalışmış

ardından, halktan aldığı vergileri kullanmaya başlamıştır. Modern devlet olarak adlandırılan günümüz devletlerinin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Fakat zamanla vergi kaynaklarının yetersiz kalması durumunda devletler borçlanma yolunu seçmişlerdir. Kamu borçlarının analizinde, geleneksel olarak üzerinde en fazla durulan dış borçlar olmuştur. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde 1990'lı yılların ortalarından itibaren dış borçlar yerine iç borçlara doğru bir yönelim gözlenmektedir. Ekonomik literatürde birçok yazar kamu borçlanmasında temel risk olarak, toplam kamu borcunun GSYİH'ye oranını ve ülkenin mali, finansal ve siyasi yapısını dikkate almaktadır.

Bu bağlamda bu çalışmada 17 gelişmekte olan ülkede kamu borçlarının iç ve dış arasındaki dağılımı üzerinde etkili olan ekonomik dinamikler analiz edilmektedir. Çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde iç borçlanma kavramı, ikinci bölümde 17 gelişmekte olan ülkede 1980-2010 dönemindeki gelişimi, oransal olarak analiz edilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, iç borçlanma dinamiklerine ilişkin değişik ülke gruplarında yapılan literatür taraması yer almaktadır. Çalışmanın son bölümünde ise 17 gelişmekte olan ülkede iç borçlanma dinamiklerine yönelik panel veri analizi çerçevesinde çeşitli bulgulara ulaşılmaktadır.

## 1. İÇ BORÇLANMA KAVRAMI

Kamu borçlanması, devletin belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve/veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüktür. Kamu borçlanmasında, iç ve dış borçlanma arasında bir ayırım yapmak oldukça zordur. Literatürde, iç borç ile dış borç ayırımında üç kriter kullanılmaktadır. Borç ayırımında kullanılan birinci kriter borcun ihraç edildiği para cinsine, ikinci kriter alacaklının yerleşim yerine ve üçüncü kriter ise borç ihracının yapıldığı yer ve borç sözleşmesinin düzenlendiği mevzuata odaklanmaktadır (Panizza, 2008: 6). Günümüzde, uluslararası sermaye piyasalarında serbestleşmenin artmasıyla borçlanma senedinin kimde olduğunu ayırt etmek zorlaşmıştır.

Kamu borçlanması, geçmişte olağanüstü bir finansman yöntemi olarak kabul edilirken, devlete yüklenen fonksiyonların artmasıyla olağan bir finansman yöntemi olarak maliye politikasının araçlarından biri haline

gelmiştir. Devletler, gerek harcamaların gelirlerden daha fazla olması durumunda mali bir amaçla gerekse çeşitli ekonomik amaçlarla iç borçlanmaya başvurabilir. Hükümetler, bütçe açıklarını finanse etmek, sermaye ve mali piyasaların gelişmesini sağlamak ve para politikası uygulamak amacıyla iç borçlanmaya başvurabilirler (Jonson, 2001: 8). Hükümetler ayrıca dış borç krizlerinde büyük miktarda dış borç servisini karşılamak ve dış borçlanma imkanlarının daralması durumunda iç borçlanmaya gidebilir. Diğer taraftan ekonomik gelişmeyi hızlandırmak amacıyla üretken altyapı yatırımlarının finansmanı amacıyla iç borçlanmaya başvurulabilir.

Aslında gelişmekte olan ülkeler (GOÜ)'in çoğunda iç borçlanma imkânları, oldukça sınırlıdır. Çünkü bu ülkelerin çoğunda kişisel-kurumsal gelirler ve yurt içi tasarruflar oldukça düşüktür. Diğer taraftan düşük olan gelirin oransal olarak büyük bir bölümü tüketime gitmektedir. Bu ülkelerde düşük düzeyde olan yurtiçi tasarruflar genellikle üretken alanlar yerine gayrimenkul, altın ve döviz gibi alanlarda değerlendirilmektedir (Şen vd., 2008: 246). Diğer taraftan GOÜ'lerde kredi piyasalarının sığ ve kurumsal kredi değerliliğinin zayıf olması, iç borçlanma imkânlarını sınırlandırmaktadır (Abbas, 2007). Bu ülkelerin çoğunda iç borçlanmanın en önemli kaynağı olan bankacılık sektörünün zayıf olmasının yanı sıra, sigorta, yatırım ve emeklilik fonlarının yetersizliği, borç verilebilir fon arzını sınırlandırmaktadır.

Diğer taraftan GOÜ'lerin çoğu, para ve maliye politikaları güvenilir olmadığından, gelişmiş ülkelerdeki gibi, uzun vadeli ve düşük reel faizle borçlanamamaktadır (Borensztein vd. 2009: 26). Zira yüksek enflasyon, diğer koşullar sabit olduğu varsayımı altında, ekonomik belirsizliği artırmaktadır. Yüksek enflasyon, iç borç stokunun tümü dövize ya da fiyatlara endeksli olmadıkça iç borçlanma maliyetlerini artıracaktır (Lima vd., 2008:207). Bu durumda yatırımcılar, enflasyon riskinden korunmak amacıyla sadece dış borç vermek isteyeceklerdir (Chamon and Hausmann, 2009: 12-13). Dolayısıyla maliye ve para politikaları istikrarlı olmayan GOÜ'lerde, hem yurt içi hem de yurt dışı yatırımcılar, iç borçlanma senetlerini almak istemeyeceklerdir.

Ancak GOÜ'lerin, belli bir gelişmişlik düzeyini yakalayabilmek için yeni yatırımlara ihtiyaçları vardır. Bu bağlamda GOÜ'lerin ekonomik gelişmeyi hızlandırma ve sanayileşme çabaları, kamu borçlarının artmasına neden olmaktadır (Blejer, 2009: 232). Bu süreçte, ekonomik gelişme düzeyi arttıkça, toplam kamu borçları içinde iç borçlar daha ağırlıklı bir yapıya

sahip olmaktadır. Çünkü ekonomi geliştikçe gönüllü tasarruflar artmakta, böylece kamu harcamaları için zorunlu ödemeler yerine gönüllü tasarruf kaynaklarını daha fazla kullanma olanağı doğmaktadır (Bulutoğlu, 2004: 200). Zira ekonomik gelişme sayesinde gelişen mali kurumlar ve sermaye piyasası, ödünç verilebilir fonları artırarak devletin tahvil sürerek gelir toplamasını kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, ülke geliştikçe daha yüksek tasarruf havuzuna ve iç borçlanmada daha yüksek güvene sahip olmaktadır (Abbas, 2007: 20). Diğer taraftan ekonomik gelişmeyle birlikte iç borç stoku arttıkça, iç borç faiz ödemeleri de artmaktadır (Reinhart and Rogoff, 2007: 5). Böylece, ekonomik gelişme düzeyi yükseldikçe, iç borçların toplam kamu borçları içindeki payı yükselmektedir.

Diğer taraftan GOÜ'lerin çoğu, yurtiçi tasarrufların yetersiz olması, kamu gelirlerinin düşük ve değişken olması ve kamu harcamalarının rasyonel olmaması nedeniyle yoğun olarak borçlanmanın doğurduğu iktisadi sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Nitekim ülkelerin kamu borç yapıları, ekonomik performanslarının önemli bir faktörü olarak düşünülmektedir. Dünya Bankası'na göre tarih boyunca birçok ülkede ekonomik krizlerin ortaya çıkmasında ve yayılmasında, borç stokunun vade, döviz ve faiz yapısının zayıf olması ve borçla ilgili büyük ve değişken yükümlülüklerin olması önemli bir faktör olmuştur. Nitekim Latin Amerika, Rusya ve Asya'da yaşanan borç krizlerinin ekonomileri sarsması, politikacıların ve ekonomistlerin dikkatlerinin ihmal edilen borç yapısına odaklanmasını sağlamıştır. Özellikle Meksika'da Tekila Krizi ve 1998 Rusya Krizi, borç yapısının krizlerin sıklığı ve şiddeti üzerinde önemli etkilerinin olduğu izlenimlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (World Bank, 2001: 2).

Öyle ki son yıllarda GOÜ'lerde dış borçlar yerine iç borçlara doğru bir yönelim gözlenmektedir. Günümüzde genel kabul edilen görüşe göre iç borçlanma, genellikle döviz uyumsuzluğunu azaltarak ve daha istikrarlı bir yatırım tabanı yaratarak avantaj sağlamak ve dış borçlanmadan kaynaklanan riskleri azaltmaktadır. Çünkü gelişmiş ülkeler yurt dışından kendi ülke paralarıyla borçlanmakta, ancak çoğu GOÜ ise yabancı para cinsinden borçlanmaktadır. GOÜ'lerin çoğunda reel döviz kurunun oynaklığıyla birleşen dış borçlanma, Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH) büyüme oranının oynaklığını, sermaye akışını ve ani borç patlaması riskini artırmaktadır. Dolayısıyla GOÜ'lerde son yıllarda kamu iç borçlanmasının artışı, uluslararası sermaye hareketlerinin finansal kriz üreden “ani durma” (sudden stop) ve

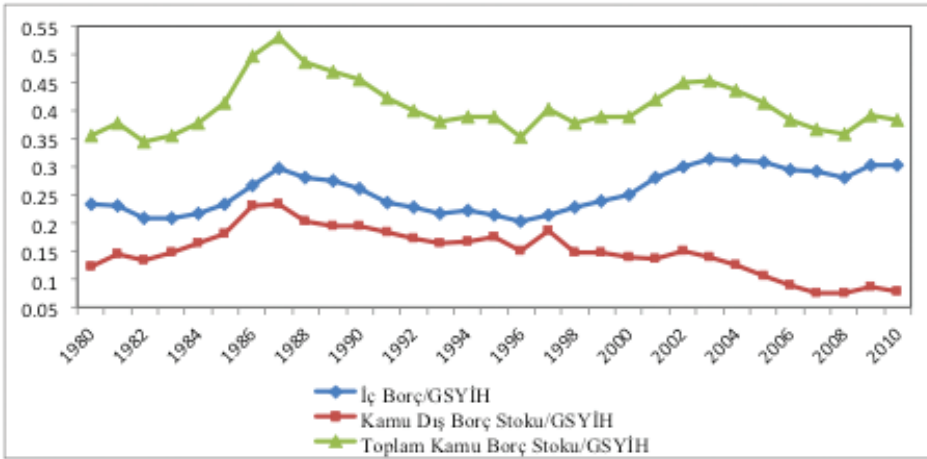
yabancı para cinsinden borçlanamama ile ilgili bazı sorunları azaltabileceği beklentilerini yansıtmaktadır (Panizza, 2008: 11).

## 2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU İÇ BORÇLARININ GELİŞİMİ

GOÜ'lerde iç borçlanma, 1990'lı yıllardan sonra artmaya başlamıştır. İç borçlardaki bu artışa karşılık dış borçların toplam kamu borçları içindeki payı azalmaktadır. Öyle ki 1990'lı yıllarda iç borçların toplam borçları içindeki payı yaklaşık üçte bir iken (IMF, 2003: 116) bu eğilim son yıllarda hızlanmış, 2006 yılında yaklaşık %70'e ulaşmıştır (BM, 2007: 6).

Bu bağlamda iç borçların artışını değerlendirebilmek amacıyla aşağıda Grafik 1'de 17 GOÜ'de iç borç, kamu dış borç ve toplam kamu borç stokunun GSYİH içindeki gelişimi gösterilmektedir.

**Grafik 1: GOÜ'lerde Kamu Borç Stokunun GSYİH İçindeki Gelişimi**



**Kaynak:** IMF International Financial Statistics Yearbook 2002 ve GOÜ'lerin Maliye Bakanlığı, Resmi İstatistik Kurumları ve Merkez Bankası web sitelerinden derlenerek oluşturulmuştur.

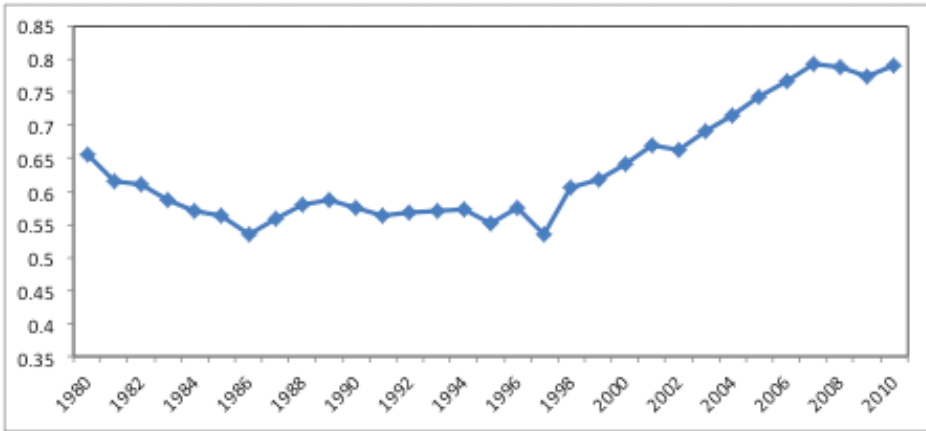
Grafik 1'de görüldüğü üzere toplam kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı, 1980 yılında yaklaşık %35 iken 1983 yılından itibaren hızla yükselerek 1987 yılında yaklaşık %53 olarak gerçekleşmiştir. 1988 yılından itibaren sürekli olarak azalan toplam kamu borç stoku/GSYİH oranı, 1996 yılında tekrar %35'e

gerilemiş, daha sonraki yıllarda artarak 2003 yılında %45'e ulaşmıştır. Kamu borç stoku/GSYİH oranı 2004 yılından itibaren azalmaya başlamakla birlikte 2008 küresel finans krizinin de etkisiyle 2009 yılında bir miktar yükselmiştir.

Kamu dış borç stokunun GSYİH içindeki payı ise 1990'lı yılların sonlarına kadar toplam kamu stoku ve iç borç stoku ile benzer yönde hareket etmiş, 2000'li yıllarda ise sürekli olarak azalmıştır. Öyleki kamu dış borç stokunun GSYİH içindeki payı, 1980 yılında %12 iken en 1987 yılında en yüksek değerine ulaşmış (%23), sonraki yıllarda sürekli olarak azalarak 2008 yılında %1'in altına düşmüştür (Grafik 1).

Grafik 1'de görüldüğü üzere iç borç stokunun GSYİH'ye oranının, kamu dış borç stokundan daha yüksek ve genel olarak toplam kamu borç stokunun gelişimiyle benzer olduğu görülmektedir. Kamu iç borç stokunun GSYİH'ye oranı, 1980 yılında yaklaşık %23 iken 1987 yılında yaklaşık %29'a yükselmiş, 1988 yılından itibaren sürekli azalarak 1996 yılında %20 gerçekleşmiştir. Kamu iç borç stoku/GSYİH oranı, daha sonraki yıllarda artarak 2003 yılında en yüksek seviyesine, yaklaşık %31'e yükselmiştir. Bu oran, 2004 yılından itibaren azalmakla birlikte 2008 küresel finans krizinin etkisiyle 2009 yılında bir miktar yükselmiştir.

**Grafik 2: GOÜ'lerde İç Borç Stokunun Toplam Kamu Borç Stoku İçindeki Gelişimi, %**



**Kaynak:** IMF International Financial Statistics Yearbook 2002, GOÜ'lerin Maliye Bakanlığı, Resmi İstatistik Kurumları ve Merkez Bankası web sitelerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 2’de GOÜ’lerde iç borç stokunun toplam kamu borç stoku içindeki gelişimi gösterilmektedir. Grafikte görüldüğü üzere 1980 yılında toplam kamu borç stokunun yaklaşık % 65’i iç borç stokundan oluşmaktadır. İç borç stokunun toplam kamu borç stokuna oranı, 1981-1986 döneminde sürekli azalarak %53’e gerilemiştir. Bu azalmanın, Grafik 1 ile birlikte değerlendirildiğinde, aslında bu dönemde kamu dış borç stokunun daha hızlı artışından kaynaklandığı görülmektedir. İç borç stokunun toplam kamu borç stoku içindeki payı, 1990’lı yıllarda yatay bir seyir izlemiş, yaklaşık %57 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte iç borç stokunun toplam kamu borç stoku içindeki payı, 1998 yılından itibaren hızla yükselerek 2007 yılında, en yüksek seviyesine, yaklaşık %79 olarak gerçekleşmiştir.

GOÜ’lerde iç borçlanımın toplam kamu borçları içindeki artışı, birçok faktörü yansıtmaktadır. *İlk olarak* 1994 ve 2002 yılları arasında GOÜ’leri etkileyen finansal krizler sonucunda iç borçlarda belirgin bir artış gerçekleşmiştir. Finansal kriz yaşanan ülkelerde kamu iç borçlanmasında gerçekleşen artışın çoğu, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasından kaynaklanmıştır. Bankacılık krizleri nedeniyle dış finansman kaynaklarının azalması, hükümetlerin hem finansman ihtiyacını karşılamak hem de bankaları desteklemek amacıyla önemli miktarda iç borç ihracı yapmalarına yol açmıştır. 1995 ve 2004 arasında büyük ölçekli finansal kriz yaşayan Arjantin, Türkiye, Endonezya, Tayland, Uruguay ve Tayland’ın kamu iç borçları büyük miktarda artmıştır. Finansal kriz geçiren bu altı ülke, 1995-2004 arasında iç borç/GSYİH oranında en yüksek artış olan on ülkeden altısını temsil etmektedir. Üstelik finansal kriz geçiren altı ülkenin dördünde, iç borç stokundaki artışın hemen hemen tamamı finansal krizlerden kaynaklanmıştır (Hanson, 2007: 9).

*İkinci olarak*, sermaye akımlarının serbestleştirilmesi ve yurtiçi finansal piyasalarda uzmanlaşmanın artmasıyla uluslararası borç verilebilir fon arzı artmıştır. Zira sermaye akımlarının serbestleştirilmesi, birçok ülkede kurumsal ve düzenleyici politikaların uygulanmasını sağlayarak yurtiçi finansal piyasaların derinleşmesine ve iç borçlanmanın artmasına katkıda bulunmuştur. Hatta serbestleşme süreci, başarılı makroekonomik politikalarla enflasyonu kontrol altına alan ülkelerde iç borçlanma piyasalarına büyük miktarda yabancı yatırımcının girmesini sağlamıştır (World Bank, 2005: 69). Bunun yanı sıra gelişmiş ülkelerde getirilerin azalması, GOÜ’le-



rin yerel piyasalarına olan talebin artmasına katkıda bulunmuştur (Yavuz, 2009: 280). Hatta son yıllarda GOÜ'lerin yurt dışı piyasalarda yerel para birimi cinsinden yapmış oldukları ihraçlarda artış görülmektedir. Nitekim bu ülkelerde 1995 yılı sonunda yerel para birimi cinsinden yapılan ihraç miktarı 2 milyar dolar iken bu rakam 2006 yılı sonunda 102 milyar dolara çıkmıştır (Margolin, 2007).

*Üçüncü olarak*, son yıllarda özellikle finansal krizlerin yaşandığı GOÜ'lerde ihtiyatlı maliye politikaları sonucunda enflasyon oranları düşmüş ve güçlü verimlilik artışları sağlanmıştır (World Bank, 2005: 70). Bu gelişme kamu iç borçlanma maliyetlerinin geçmişe kıyasla düşmesine ve kamu iç borç talebinde artış yaşanmasına yol açmıştır (Hanson, 2007: 14). Zira düşük enflasyon oranı uluslararası borçlanma piyasalarının gelişimine elverişli bir ortam oluşturmakta ve hükümetlerin borçlarını şişirme eğilimlerini azaltmaktadır (Claessens vd., 2009: 15). Makroekonomik istikrarla birlikte ülke güveni artmakta, iç borçlanma reel faiz oranları düşmekte ve vade yapısı uzamaktadır.

*Son olarak*, finansal serbestleşme GOÜ'lerde döviz kuru istikrarını sağlamak ve sermaye akışlarında ansızın gerçekleşebilecek tersine akışlara karşı korunmak amacıyla, döviz rezervlerinin artışına yol açmıştır (United Nations, 2005: 75). Ancak bir ülkede döviz rezervlerinin yükselmesi, para arzını artırmakta ve enflasyonun potansiyel bir kaynağı haline gelmektedir. Bu süreçten kaçınmak için para otoriteleri, iç borçlanma senedi ihraç ederek (ulusal para biriminin değerlendirilmesini önlemek amacıyla) bu rezervleri sterilize etmektedir (CADTM, 2008: 3). Dolayısıyla GOÜ'lerde rezerv biriktirme stratejisi, parasal sterilizasyon nedeniyle kamu iç borçlarında artışa neden olmuştur.

### 3. LİTERATÜR TARAMASI

Bir ülkede kamu borç yapısını etkileyen uluslararası ekonomik ve siyasi koşulların yanısıra ülkelere özgü ekonomik ve kurumsal yapı, doğal kaynaklar, üretim yapısı, demokratik yapı, piyasa sistemi, eğitim düzeyi vb. dinamiklerin olduğu söylenebilir. Bu çalışmada, verilerin ulaşılabilirliği açısından, iç borçların artışını etkileyen ekonomik dinamikler olarak ekonomik gelişme düzeyi olarak alınan GSYİH, makroekonomik istikrar ve bütçe açığı incelenmektedir. Bu bağlamda iç borçlanmada ekonomik din-

amiklere ilişkin ampirik çalışmalar aşağıda Tablo 1’de ara başlıkları altında incelenmektedir.

**Tablo 1: Ülke Gruplarında Kamu Borç Dinamiklerine Yönelik Ampirik Çalışmalar ve Bulgular**

Yazar(lar)	İncelenen Ülkeler ve Dönem	Bulgular
<b>Ekonomik Gelişme Düzeyi</b>		
Goode (1984)	11 gelişmiş, 43 GOÜ / 1970’li yıllar	- Kamu iç borçlarının toplam kamu borçları içindeki payı, GOÜ’lerde gelişmiş ülkelere oranla genel olarak daha düşüktür.
Beaugrand, Loko and Mlachila (2002)	19 Orta ve Batı Afrika ülkesi / 1995-1999	- GSYİH, iç borçların toplam kamu borçları içindeki payı üzerinde önemli etkiye sahiptir.
Hausmann and Panizza (2003)	91 ülke/ 1993-2001	-Kişi başına GSYİH’nın yüksek olduğu ülkelerde iç borçlanma artmaktadır.
Borensztein v.d. (2007)	Latin Amerika Ülkeleri / 1996-2003	-Kişi başına gelir ile iç borçlanma arasında güçlü bir bağlantı vardır. -GSYİH, iç borçlarının büyüklüğünü açıklayan önemli bir faktördür
Lima, Panizza and Forslund (2008)	104 GOÜ / 1990-2007	-GSYİH ile iç borçlanma olumlu ilişkiye sahiptir. -Kişi başına GSYİH, iç borç stoku/toplam kamu borç stoku üzerinde pozitif etkiye sahiptir
Reinhart and Rogoff (2008)	64 ülke / 1914-2007	-İç borçlanma, gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere oranla daha yüksektir.
<b>Makroekonomik İstikrar</b>		
Burger and Warnock (2003)	50 gelişmiş ve GOÜ/ 1997-2001	-Makroekonomik istikrarın olduğu ülkelerde kamu iç borçlarının toplam kamu borçlarına oranı yüksektir.
Burger and Warnock (2006)	7 GOÜ, toplam 49 ülke / 1998-2001	- Makroekonomik istikrar, kamu iç borçların büyüklüğünü ve gelişimini belirlemede önemli bir faktördür. -Makroekonomik istikrarın olduğu ülkeler daha yüksek iç borçlanma imkânına sahiptir.
Guscina (2008)	19 GOÜ/ 1980-2004	-Makroekonomik istikrarın olduğu ülkelerde iç borçlar toplam kamu borçları içerisinde daha yüksek paya sahiptir.
Lima, Panizza and Forslund (2008)	104 GOÜ / 1990-2007	-Enflasyon oranı ile iç borçların toplam kamu borçları içindeki payı arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişki bulunamamıştır.
Cural (2012)	18 GOÜ, 9 gelişmiş ülke/ 1972-2010	-Enflasyon oranındaki %1’lik artış, iç borç/toplam kamu borç stokunu yaklaşık %0,1 azaltmaktadır.
<b>Bütçe Açığı</b>		
Laurent (2008)	GOÜ /2002-2007	-Sağlam bütçe politikaları uygulayan ülkelerde iç borç miktarı, kamu dış borç miktarına oranla daha yüksektir.
Cural (2012)	18 GOÜ, 9 gelişmiş ülke / 1972-2010	-Bütçe açığı/GSYİH’deki %1’lik artış, iç borç/toplam kamu borç stokunu yaklaşık %1,28 artırmaktadır.

**Kaynak:** Literatür taraması sonucu oluşturulmuştur.

## 4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU İÇ BORÇLANMA DİNAMİKLERİ: PANEL VERİ ANALİZİ, 1980-2010

### 4.1. Veri Seti Açıklamaları

Ekonometrik modelde kullanılan veriler yıllık olup, 1980-2010 yıllarını kapsamaktadır. Çalışmada, 17 GOÜ verisi ışığında regresyon modeli oluşturulmuştur. Bu dönem aralığının ve ülkelerin seçiminde, verilerin ulaşılabilirliği belirleyici olmuştur. Çalışmada, dengeli panel veri analizi uygulanmıştır. Çalışmada yer alan ülkeler ve ait olduğu coğrafi bölgeler Tablo 2’de gösterilmektedir.

**Tablo 2: Panel Veri Analizine Dâhil Edilen Ülkeler**

Latin Amerika	Doğu Asya ve Pasifik	Orta Doğu ve Afrika
El Salvador	Endonezya	Güney Afrika
Kolombiya	Filipinler	Türkiye
Honduras	Tayland	Tunus
Paraguay	Malezya	Fas
Guatemala	Hindistan	
Meksika		
Venezuela		
Uruguay		

İç ve dış borç stoku verileri, International Monetary Fund (IMF)’in International Financial Statistics Yearbook 2002 ve adı geçen ülkelerin Maliye Bakanlığı, Resmi İstatistik Kurumları ve Merkez Bankaları web sitelerinden derlenmiştir. İç ve dış kamu borç stoku verileri, öncelikle, her bir ülkenin ulusal para biriminden USD Doları’na dönüştürülmüş, daha sonra 2005 yılı baz yıllık USD GSYİH Deflatörü (2005=100) ile reel hale getirilmiştir. İç-dış kamu borç ayırımı, yerleşim yeri ilkesine göre yapılmıştır.

GSYİH ve enflasyon oranı verileri World Development Indicators 2012’den alınmıştır. GSYİH değerleri, 2000 fiyatları baz yıllık Amerikan Doları cinsinden hesaplanmış reel değerlerdir.

### 4.2. Regresyon Modeli

Regresyon modelinin çözümlenmesinde, ekonometrik paket programı Stata 11 kullanılmıştır. Çalışmada oluşturulan regresyon modeli, aşağıdaki gibidir:

$$IB_{it} = f(\ln GSY\dot{I}H_{it}, E_{it}, BA_{it}, \varepsilon_{it})$$

i: Ülkeler t: Yıllar  $i=1, \dots, 17$ ;  $t=1, \dots, 30$

Ekonometrik modeldeki değişkenlere ait veri özetleri ve beklenen katsayı işaretleri, aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır:

$IB_{it}$ : araştırmanın bağımlı değişkeni olup, 17 ülkenin reel iç borç stoku verilerinden oluşmaktadır.

$\ln GSY\dot{I}H_{it}$ : i. ülkenin t dönemindeki reel logaritmik GSYİH'yi göstermektedir. Ekonomik gelişme düzeyi geliştikçe gönüllü tasarruflar artmakta, devlet harcamaları için zorunlu ödemeler yerine gönüllü tasarruf kaynakları daha fazla kullanma olanağı doğmaktadır (Bulutoğlu, 2004: 200). Ekonomik gelişmeyle birlikte gelişen mali kurumlar ve sermaye piyasası, devletin tahvil sürerek gelir toplamasını kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ülkeler daha yüksek tasarruf havuzuna ve iç borçlanmada daha yüksek güvene sahip olmaktadır (Abbas, 2007: 20). Dolayısıyla iç borçlanma ile ekonomik gelişmenin bir göstergesi olarak alınan GSYİH arasında pozitif yönlü bir ilişki beklenmektedir.

$E_{it}$ : i. ülkenin t dönemindeki Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) ile ölçülen yıllık yüzde değişimi yansıtmaktadır. Makroekonomik istikrarın olmadığı ülkelerde, hem yurt içi hem de yurt dışı yatırımcılar iç borçlanma senetlerini almak istemeyeceklerdir. Zira yüksek enflasyon, ekonomik belirsizliği artırarak iç borç stokunun tümü dövize ya da fiyatlara endeksli olmadıkça iç borçlanma maliyetlerini artırmaktadır (Arnone and Presbitero, 2006: 2). Dolayısıyla enflasyonist eğilimlerin düşük olduğu ülkelerde hükümetlerin borçlarını şişirme eğilimlerini azaltmakta, ülkeye olan güven artmakta, iç borçlanma faiz oranları düşmekte ve vade yapısı uzamaktadır. Bu nedenle iç borçlanma ile enflasyon oranı arasında negatif yönlü bir ilişki beklenmektedir.

$BA_{it}$ : i. ülkenin t dönemindeki negatif veya pozitif değer alabilen Bütçe Dengesi/GSYİH oranını temsil etmektedir. IMF'ye göre bütçe açıklarının dış borçlanmayla finansmanı, genellikle, iç borçlanma imkânları daraldığında söz konusu olmaktadır. Buna göre sermaye piyasaları sığ ve iç borçlanma olanaklarının sınırlı olduğu ülkelerde bütçe açığı ile dış borçlanma arasında kuvvetli bir ilişki bulunduğu ifade edilmektedir (IMF, 1998'den aktaran Duran, 1994: 450). Dolayısıyla, yurtiçi tasarrufların düşük ve sermaye

piyasaların zayıf olduğu GOÜ'lerde, bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya daha fazla başvurulacağı söylenebilir. Her ne kadar GOÜ'lerde özellikle 2000'li yıllarda iç borçlanma piyasası büyük bir gelişme gösterse de yurtiçi finansal piyasalar ve borçlanma piyasaları hala gelişmiş ülkelerdeki düzeyin çok altındadır. Bu nedenle iç borçlanma ile bütçe açığı/GSYİH arasında negatif yönlü bir ilişki beklenmektedir.

### 4.3. Panel Veri Analiz Sonuçları ve Değerlendirme

Analizde adı geçen ülke ve değişkenlerle uyumlu panel veri modelinin tercih edilebilmesi amacıyla, öncelikle, birim ve/veya zaman etkisinin bulunup bulunmadığı LR testiyle test edilmiştir. Tablo 3'deki test sonuçları incelendiğinde, birim ve zaman etkisinin birlikte sınanması sonucu test istatistiğinin olasılık değeri  $0,00 < 0,05$  olduğu için, sıfır hipotezi  $H_0: \sigma_\mu = \sigma_\lambda = 0$  reddedilerek alternatif hipotez  $H_1: \sigma_\mu \neq \sigma_\lambda = 0$  kabul edilmiş ve modelde, birim ve/veya zaman etkilerinin geçerli olduğu sonucuna varılmıştır.

Birim etkilerin geçerliliğini test etmek amacıyla LR ve Breusch–Pagan Lagrange Çarpımı (LM) Testleri uygulanmıştır. Tablo 3'deki LR test istatistiğine göre, birim etkinin bulunmadığını belirten sıfır hipotezinin ( $H_0: \sigma_\mu = 0$ ) reddedildiği, dolayısıyla söz konusu modelde birim etkinin var olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Tablo 3'deki LM Testine göre, olasılık değerinin  $0,05$ 'den küçük olduğu görülmektedir. Bu sonuçlar, birim etkinin olduğu anlamına gelmektedir.

**Tablo 3: Modelde Birim ve Zaman Etkisinin Birlikte Sınanması**

<b>Birim ve Zaman Etkisinin Birlikte Sınanması</b>		
	<b>Test İstatistiği</b>	<b>Olasılık Değeri</b>
LR Test	456.06	0.0000
<b>Birim Etkisinin Sınanması</b>		
	<b>Test İstatistiği</b>	<b>Olasılık Değeri</b>
LR Test	456.03	0.0000
Breusch and Pagan Lagrangian Test	945.429	0.0000
<b>Zaman Etkisinin Sınanması</b>		
	<b>Test İstatistiği</b>	<b>Olasılık Değeri</b>
LR Test	0.00	1.0000

Zaman etkilerin geçerliliğini test etmek için LR Testi uygulanmıştır. Tablo 3'de görüldüğü üzere LR test istatistiğine göre zaman etkisinin bulunmadığını belirten sıfır hipotezinin ( $H_0: \sigma_\mu = 0$ ) reddedilemediği, dolayısıyla söz

konusu modelde zaman etkisinin olmadığı tespit edilmiştir.

Modelde, sadece birim etkinin geçerli olduğunun anlaşılmasının ardından Sabit Etkiler Modeli ile Tesadüfi Etkiler Modeli arasında seçim yapabilmek için Hausman Testinden yararlanılmıştır.

**Tablo 4: Hausman Model Belirleme Testi Sonuçları**

Test İstatistiği	Olasılık Değeri
12.47	0.0059

Hausman test istatistiği,  $H_0$ : Tesadüfi Etkiler Modeli,  $H_1$ : Sabit Etkiler Modeli hipotezine göre test edilmiştir. Tablo 4’de Hausman Testi sonucunda görüldüğü üzere, sabit etkilerin olduğunu ifade eden sıfır hipotezinin olasılık değeri 0,05’in altındadır. Bu durum, sıfır hipotezinin reddedilmesi anlamına gelmektedir. Bu sonuca göre modelde Tek Yönlü (Birim Etkili) Sabit Etkiler Modeli tercih edilmiştir. Modele ilişkin tahmin sonuçları, Tablo 5’de gösterilmektedir.

**Tablo 5: Sabit Etkiler Modeli Sonuçları**

Bağımsız Değişkenler	Katsayı	Standart Hatalar	Test İstatistiği	Olasılık Değeri
lnGSYİH	1.232806	0.065469	18.83	0.000
E	-0.0124069	0.001703	-7.29	0.000
BA	-0.0404704	0.0095199	-4.25	0.000
Sabit Parametre	-21.36582	1.619052	-13.20	0.000
$R^2$	0.4795			
F Statistiği	F(15, 522) = 59.58 (0.0000)			

Tahmin edilen modelin katsayılarını yorumlamaya geçmeden, modelin ekonometrik olarak varsayımları sağlayıp sağlamadığı test edilmelidir. Bu bağlamda değişen varyans (heteroskedasite), otokorelasyon ve birimlerarası korelasyonun varlığını sınamak için Tablo 6’daki testler yapılmıştır.

**Tablo 6: Varsayımdan Sapmaların Test Edilmesi**

Değiştirilmiş Wald Test	chi2 (16) = 3174.18 (0.000)
Bhargava et al. Durbin-Watson Testi	0.50017202
Baltagi-Wu LBI Testi	0.55712754
Breusch-Pagan LM test	chi2(120) = 945.429 (0.0000)
Friedman Testi	34.954 (0.0025)
Frees Testi	3.636 (0.0000)

Doğrusal regresyon modelinin önemli varsayımlarından biri, sabit varyans (homoscedasticity) varsayımdır. Sabit varyans varsayımı her zaman sağlanamayıp, bazı durumlarda değişen varyans (heteroskedasite) hali ile karşılaşılmaktadır. Bu durumda hata terimi varyansları aynı kalmayıp, bağımsız değişken ile birlikte değişmektedir (Tarı, 2010: 169-175). Modelde değişen varyans olup olmadığı, Değiştirilmiş Wald Testi (Modified Wald Test) ile sınanmıştır. Tablo 6'da görüldüğü üzere, Değiştirilmiş Wald Testi'nin olasılık değeri 0,05'den küçük olduğundan, sabit varyans sıfır hipotezi reddedilmiş ve modelde değişen varyans olduğu kabul edilmiştir.

Panel veri analizlerinde otokorelasyon, önemli bir sorundur. Bilindiği üzere regresyon analizlerinin temel varsayımlarından birisi, farklı gözlemler için hatalar arasında ilişkinin (korelasyon) olmamasıdır. Eğer hata terimleri birbirleriyle ilişkili ise bu durum otokorelasyon ya da serisel korelasyon olarak adlandırılmaktadır. Hata terimindeki otokorelasyonu test etmek amacıyla, Bhargava Durbin Watson Testi ve Baltagi-Wu Yerel En İyi Değişmez (Locally Best Invariant) Testleri uygulanabilir (Tarı, 2010: 191-203).

Bhargava Durbin Watson Testi ve Baltagi-Wu Yerel En İyi Değişmez Testleri'nde, test istatistiklerinin karşılaştırılabileceği bir kritik değer bulunmamaktadır. Bununla birlikte test istatistiğinin 2'den küçük çıkması, modelde otokorelasyonun olduğu şeklinde yorumlanmaktadır (Tatoğlu, 2011: 214). Tablo 6'daki test istatistiklerine bakıldığında, her iki test istatistiğinin 2'den küçük olduğu görülmektedir. Dolayısıyla hata teriminde otokorelasyon olduğu belirtilebilir.

Bu testlerin ardından modelde birimler arası korelasyonun olup olmadığını öğrenmek amacıyla Breusch-Pagan LM test, Friedman ve Frees Testleri uygulanmıştır. Bu üç testin her birinde sıfır hipotezi, birimler arasında korelasyonun bulunmadığını ifade etmektedir (Tatoğlu, 2011: 199). Bu testlere göre, Tablo 6'da görüldüğü üzere, birimler arasında korelasyonun bulunmadığını ifade eden sıfır hipotezi reddedilerek, birimler arasında korelasyon olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Sonuç olarak modelde, otokorelasyon, değişen varyans ve birimlerarası korelasyon olduğu anlaşılmıştır. Bu durumda, etkinliğini kaybeden standart hataların düzeltilmesi gerekmektedir. Zira bu üç varsayımdan sapma, standart hataları sapmalı yapmaktadır. Bu durumda, parametre tahminlerine dokun-

madan sadece standart hataları düzeltmek yeterli olacaktır. Bu amaçla, bu üç probleme karşı dayanıklı olan robust standart hataların elde edilmesiyle güvenilir tahminlere ulaşılmaktadır (Tatoğlu, 2011: 244-246).

**Tablo 7: Varsayımdan Sapmaların Düzeltildiği Nihai Model**

Bağımsız Değişkenler	Katsayı	Standart Hatalar	Test İstatistiği	Olasılık Değeri
lnGSYİH	1.232806	0.1977497	6.23	0.000
E	-0.0124069	0.0040393	-3.07	0.008
BA	-0.0404704	0.0204664	-1.98	0.067
Sabit Parametre	-21.36582	4.867741	-4.39	0.001
$R^2$	0.4795			
F Statistiği	F(3,15) = 17.72 (0.0000)			

Tablo 7’deki varsayımların düzeltildiği nihai modelin sonuçlarına göre, bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni açıklama gücü,  $R^2$  değeri, yaklaşık %48’dir. Bir başka ifadeyle iç borç stokundaki değişimin %48’si regresyon modelinde yer alan ekonomik değişkenlerle açıklanabilmektedir. Dolayısıyla, iç borç stokundaki değişimin %52’sinin modelde yer alan ekonomik değişkenler dışında ülkelerin doğal kaynakları, üretim yapısı, demokratik yapısı, piyasa sistemi, eğitim düzeyi vb. değişkenler tarafından belirlendiğini söyleyebiliriz.

İç borç stoku ile GSYİH arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Buna göre GSYİH’deki %1’lik artış iç borç stokunu yaklaşık % 0.01 artırmaktadır. Bu sonuç, beklentilere uygundur. Zira gelişmiş ülkeler finansal açıdan daha gelişmiş olduklarından daha yüksek tasarruf havuzuna ve iç borçlanmada daha yüksek güvene sahiptirler. Buna bağlı olarak borçlanma maliyetleri daha düşük olmakta, iç borçlanma imkânları ve talebi artmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu borçlanma sürecinde diğer taraftan borç servis ödemelerinin artması nedeniyle de iç borçlanmanın yükselmeye devam ettiği söylenebilir.

İç borç stoku ile bütçe açığı/GSYİH arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Buna göre bütçe açığı/GSYİH’deki %1’lik artış, iç borç stokunu yaklaşık %0.04 azaltmaktadır. Bu sonuca göre yüksek miktarda bütçe açığına sahip ülkeler, bütçe açıklarını finanse etmek için çoğunlukla dış borçlanmaya başvurmaktadır. Dolayısıyla, GOÜ’lerde yüksek düzeyli



bütçe açıklarını finanse etmek için yurtiçi tasarrufların ve finansal piyasaların yetersiz kaldığı görülmektedir.

İç borç stoku ile enflasyon oranı arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Buna göre, enflasyon oranındaki %1'lik artış iç borç/toplam kamu borç stokunu yaklaşık %0,01 azaltmaktadır. Başka bir ifadeyle istikrarlı makroekonomik ortama sahip GOÜ'lerde, iç borç/toplam kamu borç stoku artmaktadır. Çünkü makroekonomik istikrarın olduğu GOÜ'lerde bir taraftan ülkenin güvenilirliğinin artması diğer taraftan ödünç verilebilir fon arzının yükselmesi iç borçlanma maliyetlerinin düşmesini, iç borçlanma imkân ve isteğinin artmasını sağlamaktadır.

## SONUÇ

GOÜ'lerde 1990'lı yıllarından ortasından itibaren dış borçlar yerine iç borçlara doğru bir yönelim gözlenmektedir. GOÜ'lerde iç borçlanmadaki artış, birçok faktörü yansıtmaktadır. 1994 ve 2002 yılları arasında GOÜ'leri etkileyen finansal krizlerde bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasından dolayı iç borçlanmada önemli artışlar gerçekleşmiştir. Diğer taraftan sermaye akımlarının serbestleştirilmesi ve yurtiçi finansal piyasalarda uzmanlaşmanın artması, borç verilebilir fon arzını arttırmış ve başarılı makroekonomik politikalarla enflasyonu kontrol altına alan GOÜ'lerde, iç borçlanma piyasalarına büyük miktarda yabancı yatırımcının girmesini sağlamıştır. Hatta son yıllarda GOÜ'lerin yurt dışı piyasalarda yerel para birimi cinsinden yapmış oldukları ihraçlarda artış görülmektedir. Diğer taraftan GOÜ'lerde döviz kuru istikrarını sağlamak ve sermaye akışlarında ansızın gerçekleşebilecek tersine akışlara karşı korunmak amacıyla döviz rezervlerinin artırılması, sterilizasyon politikaları nedeniyle, iç borçlanmada artışlara neden olmuştur.

Aslında bir ülkede kamu borç yapısını etkileyen dinamiklerin uluslararası ekonomik ve siyasi koşulların yanısıra ülkelere özgü ekonomik ve kurumsal yapı, doğal kaynaklar, üretim yapısı, demokratik yapı, piyasa sistemi, eğitim düzeyi vb. özelliklerin olduğu söylenebilir. Bu çerçevede 17 GOÜ'de 1980-2010 döneminde iç borçlanma dinamikleri GSYİH, Bütçe Açığı/GSYİH ve enflasyon oranı dikkade dikkade alınarak panel

veri analiziyle incelenmiştir. Analiz sonuçlarına göre iç borç stoku ile GSYİH arasında pozitif yönlü, bütçe açığı/GSYİH ve enflasyon oranı ile negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Bu sonuçlara göre ekonomik gelişme göstergesi olarak alınan GSYİH arttıkça iç borçlanma artmaktadır. Ayrıca GOÜ'lerin yüksek düzeyli bütçe açıklarını finanse etmek için yurtiçi tasarrufların ve finansal piyasaların yetersiz kalması nedeniyle dış borçlanmaya gittikleri görülmektedir. Diğer taraftan makroekonomik istikrar arttıkça iç borçların arttığı görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Abbas, S. M. Ali (2007). "Public Domestic Debt and Economic Growth in Low-Income Countries," (chapter from doctoral dissertation; Oxford, United Kingdom: Department of Economics, University of Oxford).
- Abula, Adofu, M. (2010). "Domestic Debt and the Nigerian Economy", **Current Research Journal of Economic Theory**, (Çevrimiçi) maxwellsci.com/print/crjet/v2-22-26.pdf, 09.07.2011.
- Arnone, Marco, Andrea F. Presbitero (2006). "External Debt Sustainability and Domestic Debt in Heavily Indebted Poor Countries", **Munich Personal RePEc Archive**, (Çevrimiçi) <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/139/>, 17.08.2012.
- Beaugrand, Philippe, Boileau Loko, Montfort Mlachila (2002). "The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficit: The Case of Central and West African Countries", **IMF Working Paper**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0279.pdf>, 05.09.2012.
- Blejer, Mario I. (1986). "Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries", **IMF Working Paper**, (Çevrimiçi) [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=884531](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=884531), 24.07.2012
- BM (2007). "Recent Development in External Debt", Report of the Secretary-General, 26 Jul 2007.
- Borensztein, Eduardo v.d., (2004). "Sovereign Debt Structure for Crisis

Prevention”, **IMF Occasional Paper**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/res/docs/2004/070204.pdf>, 02.07.2011.

Borensztein, Eduardo, Levy Yeyati Eduardo, Ugo Panizza (2007). **Living With Debt: How The Limit The Risks of Sovereign Finance**, Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, 2007 Report.

Bulutoglu, Kenan (2004). **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul 2004.

Burger, John D., and Francis E. Warnock (2006). “Foreign Participation in Local-Currency Bond Markets”, **International Finance Discussion Papers**, (Çevrimiçi) <http://elsa.berkeley.edu/users/eichengr/af/warnock.pdf>, 24.08.2012.

CADTM (2008). “Developing Countries: Dangerous Times for the Internal Public Debt”, (Çevrimiçi) <http://www.cadtm.org/Developing-countries-dangerous>, 20.04.2010.

Chamon, Marcos, Ricardo Hausmann (2002). “Why Do Countries Borrow the Way They Borrow?”, (Çevrimiçi) [http://www.hks.harvard.edu/fs/rhausma/paper/chamon\\_hausmann.pdf](http://www.hks.harvard.edu/fs/rhausma/paper/chamon_hausmann.pdf)

Claessens, Stijn, Daniela Klingebiel, Sergio L. Schmukler (2007). “Government Bonds in Domestic and Foreign Currency: The Role of Institutional and Macroeconomic Factors”, (Çevrimiçi) <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/SchmuklerRIE.pdf>, 25.07.2012.

Cural, Mehmet (2012). **Kalkınmanın Finansmanında Kamu İç-Dış Borç Yapısı**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2012.

Daniel, Laurent (2008). “Foreign Investors’ Participation in Emerging Market Economies’ Domestic Bond Markets”, **Banque de France, Quarterly Selection of Articles**, (Çevrimiçi), [http://www.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/173etud2.pdf](http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/173etud2.pdf), 28.10.2012

Duran, Mahmut (1996). “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, **10. Maliye Sempozyumu**, Mayıs

- 1994, Antalya, İstanbul Üniversitesi Basımevi, No.554, İstanbul 1996.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, Ugo Panizza (2003). “The Pain of Original Sin”, (Çevrimiçi) <http://elsa.berkeley.edu/~eichengr/research/ospainaug21-03.pdf>, 20.01.2012.
- Forslund, Kristine (2008). “The Determinants of The Composition of Public Debt in Developing and Emerging Countries”, **UNCTAD Discussion Paper**, (Çevrimiçi) <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187993371100025X>, 02.06.2012.
- Goode, Richard (1984). **Government Finance in Developing Countries**, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.
- Guscina, Anastasia (2008). “Impact of Macroeconomic, Political, and Institutional Factors on the Structure of Government Debt in Emerging Market Countries”, **IMF Working Paper**, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08205.pdf>, 07.06.2012.
- Hanson, James A. (2007). “The Growth in Government Domestic Debt: Changing Burdens and Risks”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No.4348, September 2007, (Çevrimiçi), <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-4348>, 25.08.2010.
- IMF (2003), “Public Debt in Emerging Markets: is it too High?” **World Economic Outlook 2003**, Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/chapter3.pdf>, 10.10.2012.
- Lima, Lycia, Ugo Panizza, Kristine Forslund (2008). “The Determinants of The Composition of Public Debt in Developing and Emerging Countries”, **UNCTAD Discussion Paper**, (Çevrimiçi) <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187993371100025X>, 21.10.2012.
- Margolin, D. (2007). “Financial Stability and Local Currency Bond Markets”, **Committee on the Global Financial System Papers**, (Çevrimiçi) <http://www.bis.org/publ/cgfs28.pdf>, 20.04.2012.
- Paincheira, Juan Pablo (2009). “Finansallaşma Çağında Gelişmekte Olan Ülkeler: Açık Birikiminden Rezerv Birikimine”, çev. Sabriye Biçen, Finanskulüp, **Maliye ve Finans Yazıları**, Sayı 82, Ocak 2009.

- Panizza, Ugo (2008). "Domestic and External Public Debt in Developing Countries", BM, **UNCTAD Discussion Paper**, No.188, March 2008, (Çevrimiçi) [http://unctad.org/en/docs/osgdp20083\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/osgdp20083_en.pdf),\_08.04.2012.
- Reinhart, Carmen M., Kenneth S. Rogoff (2007). "The Forgotten History of Domestic Debt", **NBER Working Paper Series**, 13946, (Çevrimiçi) <http://www.nber.org/papers/w13946>, 24.07.2011.
- Şen, Hüseyin v.d. (2008). **Kalkınmanın Finansmanı, Kalkınma Ekonomisi Seçme Yazılar**, Editörler, Sami Taban ve Muhsin Kar, 2.Baskı, Ekin Yayınevi.
- Tarı, Recep (2010). **Ekonometri**, 6.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010.
- Tatoğlu, Ferda Yerdelen (2011). **Panel Veri Ekonometrisi**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- World Bank (2005), **Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability** (Çevrimiçi), <http://siteresources.worldbank.org/GDFINT/Resources/334952-1257197866375/gdf05complete.pdf>, 07.11.2012.
- Yavuz, H. Hakan (2009). "Kamu Borç Yönetiminde Yabancı Para Cinsinden Borçlanmanın Etkileri: Türkiye Örneği", **Maliye Dergisi**, Sayı 157, Temmuz-Aralık.



İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
56. Seri / Yıl 2011-[2]

**DOĞAL AFETLERİN  
DOĞURDUĞU  
KOŞULLU MALİ  
YÜKÜMLÜLÜKLER**

**Doç. Dr. Mustafa ÇELEN**

Marmara Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü

## ÖZET

İnsanoğlu, son yıllarda çok ciddi doğal felaketler ile yüz yüze kalabilmektedir. Doğal felaketler, meydana geldiği ülkelerde, kamu finansman dengelerini de içerecek şekilde, makroekonomik yapıda negatif etkiler yaratabilmektedir. Aynı zamanda doğal felaketler devlet bütçesi üzerinde büyük mali yükler oluşturan önemli açık ve örtük koşullu yükümlülükleri ortaya çıkarabilmektedir. Bu makalenin temel amacı doğal felaketlerin ortaya çıkardığı koşullu mali yükümlülüklerin devlet bütçesi üzerindeki etkilerini incelemektir.

## ABSTRACT

Humankind faces many and serious natural disasters in the last decades. Natural disasters may create negative effects on macroeconomic conditions in affected countries, including on their balance of public finances. At the same time, natural disasters can reveal significant explicit and implicit contingent liabilities on state budget with large fiscal costs. The basic aim of this article is to analyze contingent fiscal liabilities of natural disasters on state budget.

## GİRİŞ

Hiçbir devlet vatandaşının uğradığı doğal felaketler karşısında duyarsız kalamaz. Çünkü yaşama hakkının korunması bir devletin en önemli görevi olarak algılanmaktadır. Kamu otoritesinin, temelde tabiat olaylarına bağlı olarak ortaya çıkan doğal felaketleri engellemesi ve ortadan kaldırması mümkün değildir. Devletin buradaki temel görevi, doğal afetler sonucu meydana gelebilecek can ve mal kaybını en aza indirecek gerekli önlemleri alması ve afet sonrasında da kayıp ve zararları imkan dahilinde tazmin etmesidir. Önlemler alınırken eldeki mali kaynakların optimal dağılımı ve öncelik sıralaması ilkelerine uygunluk gözden kaçırılmamalıdır.

Doğal afetler koşulluluk niteliği taşımakla birlikte tarihsel verilerden yola çıkarak hangi zaman aralığında (sıklıkla) ve hangi büyüklükte meydana geldiklerine dair bir bilgi düzeyine sahip olunabilir. Bu bilgi, koşul-



luluğun genel çerçevesi içerisinde doğal afetlerin olası maliyetini tahmin edilebilir kılmamıza yardımcı olacaktır. Olasılık hesaplarına bağlı olarak koşulluluğun belirsizlik düzeyi azaltılabilirse bile, pratikte tamamen ortadan kaldırılabileceği söylenemez. Afetlerin zamanlamasının, ortaya çıkaracağı kaybın ve konumlamasının tam olarak belirlenememesi mali koşulluluğu doğurmaktadır. Bu nedenle doğal afetlerin bütçesel etkileri her zaman koşulluluk özelliğini beraberinde getirmektedir.

Doğal felaketler olmadan önce kayıp ve zarar da ortaya çıkmamaktadır. Bu nedenle kayıp ve zararların kamu mali otoritesi tarafından doğrudan bir yükümlülük olarak algılanıp bütçeleştirilmesi beklen(e)mez. Doğal afetler zaman boyutu içerisinde rastlantısal olarak ortaya çıkmakta ve ciddi belirsizlikleri içerisinde barındırmaktadır.

## 1. KOŞULLU MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

Kamunun bütçe kanunları çerçevesinde yapmakla yükümlü olduğu harcamalar; miktarı ve tutarı belli olan, diğer bir ifade ile öngörülebilir harcamalardır. Bazı kamu harcamaları da vardır ki miktarı ve tutarı açık olarak öngörülemez ama koşullu olarak gerçekleşme ihtimalleri söz konusudur. Bunlar devletin koşullu mali yükümlülükleri (*contingent fiscal liabilities*) olarak adlandırılmaktadır. Diğer bir ifade ile gerçekleşmesi belirli bir tarih itibarıyla kararlaştırılan ve sabitlenen harcamalara koşulsuz yükümlülük, buna karşılık zamanı ve miktarı belli bir olayın ortaya çıkmasına bağlı olan harcamalar koşullu yükümlülük olarak isimlendirilmektedir (Towe, 1990:2).

Koşullu yükümlülükler bütçe içinde öngörülmeven harcamalar oldukları için, bu yükümlülükler dikkate alınmadan şekillendirilen bütçeler, daha büyük açıklar verebilmekte ve sonuçta çok ağır borç yüküne maruz kalılabilmektedir. Nihai olarak kamunun koşullu mali yükümlülüğünün bilinmesi, gerek devlete borç veren iç ve dış kredi sahipleri, gerekse devletin mali riskini hesaplayan ve buna göre bilgi üreten uluslararası rating kuruluşları ve düzenleyici ulusüstü kurumlar için (IMF, World Bank v.b.) özel bir öneme sahip olmaktadır.

Bütçeleştirilemeyen mali risklerin geleneksel kamu bütçe ve muhasebe sistemi içerisinde alınamamasının kamu mali yönetiminin sağlıklı karar

alma süreçlerini etkilediği açıktır. Bu nedenle koşullu yükümlülükler bir yönetim sorununu da beraberinde getirmektedir. Koşullu yükümlülüklerin kavranması teknik bir bütçe sorunu gibi gözükse bile, bundan daha önemli olarak vatandaşların anayasal hakları arasında en önemlisi olan bütçe hakkını zedelemektedir. Bu nedenler, kamu mali yönetiminin bütün yükümlülükleri kavrayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak böylelikle kamu mali idaresinin çağın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kurumsallaşması ve dinamik bir yapıya kavuşması söz konusu olabilmektedir.

Mali riskler nedeniyle meydana gelecek belirsizliğin maliyeti ve gelecekteki finansman gereksinimi kamu karar alıcı birimlerince göz önüne alınan en önemli faktördür. Bu nedenle kamu önceliklerinin alternatif formları arasında bir tercih sorunu ortaya çıkmaktadır. Mali riskler belirsizlik maliyetlerini arttırmaktadır. Eğer kamunun mali riskleri tazmin edecek fonları veya alternatif mekanizmaları var ise, koşullar daha katlanabilir bir hal alabilmektedir (Brixi, 2001:596).

Kamu mali otoritelerinin taşıdığı riskleri, katlanabilirlik sınırları içerisinde azaltmak ve mali ayarlama (*adjustment*) süreci içerisinde kontrol edilebilirliğinin sağlanması istenmektedir. Bu bağlamda bütçe ve kamu borçlanması tanımlarının mali riskleri ve koşullu yükümlülükleri dahil edecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ayrıca uluslararası ölçülerde kabul görecektir şeffaflık ve hesap verebilirlik koşullarını içeren muhasebe yapılarının şekillendirilmesi hedef alınmalıdır. Buna göre dış denetim ve yaptırım müesseseleri kurularak bilgi ve verilerin gizlenmeden, risklerin ve yükümlülüklerin boyutunun belirlenmesi ve belirli bir düzeyde sınırlandırılması amaçlanmaktadır (Polackova, 1999:48-49).

Klasik bütçe yapılarının bir eksikliği olarak algılayabileceğimiz koşullu risk kavramı, kamunun bütün mali yükümlülüklerini gösterecek belli bir sistematik içerisinde sunulmasını bir zorunluluk haline getirmektedir.

Doğrudan yükümlülükler öngörülebilir kamu harcamalarını gösterirken, koşullu yükümlülükler öngörülmeyen ama ortaya çıkabilecek bazı olaylar sonucu karşılaşılabilecek maliyetleri ifade etmektedir. Bu olayların ortaya çıkma ihtimali, kamu politikalarının içsel bir sonucu olabileceği gibi (hükümetin meydana getirdiği ahlaki zafiyet [*moral hazard*] sonucu ortaya çıkan harcamalar) kamu politikalarından bağımsız olarak dışsal koşullara

bağlı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Açık yükümlülükler (*explicit liabilities*) devletin kanun ve sözleşmeler ile yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülüklerdir. Örtük/gizli yükümlülükler (*implicit liabilities*) ise, normalde devletin yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülükler olmayıp, kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle devletin etik olarak algıladığı sorumluluklardır.<sup>1</sup>

### 1.1. KAMUNUN AÇIK MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Kamunun açık mali yükümlülüklerinde sorumluluk çok nettir. Bu sorumluluğun sahibi de kamu mali otoritesidir. Sorumluluğun dayanağı ise, bütçe kanunu veya yükümlülük yaratıcı hukuki belge ve metinlerdir. Açık mali yükümlülükler, doğrudan açık yükümlülükler ve koşullu açık yükümlülükler olarak iki alt başlığa ayrılabilir.

Kamu bütçesi içerisinde sistematize edilen ve parlamentonun onayından geçip, gerek o dönemde devlet tarafından üretilen mal ve hizmetler, gerekse diğer harcama kalemleri için kullanılacak harcamalar, doğrudan açık yükümlülüklerdir (*direct explicit liabilities*). Bunlar; mevcut gerçekleştirmeleri öngörülen, bütçede ödenek ayrılan ve dönemi içerisinde harcamaya dönüşüp ödemesi mümkün olan yükümlülüklerdir. Bazıları daha sonraki bütçe dönemine sarksa bile kamunun hesaplarında avans ya da karşılık olarak izlenilebilirler. Böylelikle bütçenin dönemsel olması ilkesinden de sapılmamış olmaktadır (Bixi, 2001:585).

Doğrudan açık yükümlülük kapsamında ele alınan en önemli yükümlülük cari dönem merkezi yönetim bütçe harcamalarıdır. Buna ek olarak cari yıl merkezi yönetim bütçesinden kamu kesimini oluşturan diğer birimlerin bütçelerine yapılan katkılar da doğrudan açık yükümlülükler çerçevesinde değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik kurumlarınca ödenen emekli aylıklarına merkezi yönetim bütçesinden yapılan ek ödemeler buna örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca kamu otoritesinin merkezi yönetim bütçe açıklarını kapatmak amacıyla aldığı iç ve dış borçların anapara ve faiz ödemeleri de doğrudan açık yükümlülükler kapsamında ele alınabilir (Polackova, 1999:47).

Doğrudan açık yükümlülükler kamu mali sistemi tarafından en rahat

<sup>1</sup> Koşullu yükümlülükler konusundaki bu sistematik ayrım Hana Polackova Bixi'nin çeşitli tarihlerde ve farklı yerlerde yayınlamış olduğu çalışmalarına dayanmaktadır. Makalede bu yazar tarafından ortaya konulan sınıflandırmadan yararlanılacaktır.

şekilde kavranabilen yapılardır. Harcanabilmeleri herhangi bir ön şarta tabi değildir. Yeri ve zamanı geldiğinde bu yükümlülükler bütçe kanununun usul ve esaslarına göre harcamaya dönüştürülebilmektedir. Diğer bir ifade ile belirsizlik unsuru minimize edilmiştir. Bu yükümlülüklerin bir kısmı kaynak yetersizliği nedeniyle ödenemese bile bir sonraki dönemdeki bütçe hesaplarından karşılanabilmektedir (Polackova, 1998a:4).

Kamunun doğrudan yükümlülüğü olmayıp mevcut ekonomik, sosyal ve siyasal şartlardaki değişim sonucu ihtimali olarak ortaya çıkabilecek yükümlülükler koşullu açık yükümlülükler (*contingent explicit liabilities*) olarak adlandırılmaktadır. Bu tür yükümlülükler her durumda geçerli olmayıp, bazı özel durumların gerçekleşmesi sonucu cari bir sorumluluk halini alabilmektedir. Koşullu açık yükümlülüklerin gerçekleşme olasılığı olduğu gibi gerçekleşmeme olasılığı da mevcuttur. Bu yükümlülüklerin belirsizlikler ile doğru orantılı olarak ortaya çıktığı, ekonomik, siyasal ve sosyal istikrarsızlıkların da belirsizlikleri arttırdığı düşünüldüğünde, istikrarsız ortamlarda kamunun açık koşullu yükümlülüklerinin fazlaştığı söylenebilmektedir. Ayrıca merkezi hükümet dışındaki kamu kesiminin harcamaya birimlerinin var olması da açık koşullu yükümlülükler üzerinde etkide bulunabilmektedir. Geniş bir KİT sektörü ve/veya devlet destekli sigorta sisteminin olduğu ülkelerde açık koşullu risk faktörü daha da artabilmektedir. Ülkenin idari yapılanma şekli de yükümlülük düzeyini yükseltebilecektir. Federal yapıya sahip ve/veya yerel yönetimlere geniş mali özerklik tanınan ülkelerde açık koşullu mali yükümlülükler daha kolay genişletilebilmektedir (Brix, 2001:588).

Merkezi yönetim bütçesi dışında kamu kesimini oluşturan yerel yönetimlerin ve diğer kamu kuruluşlarının hazine garantili olarak yaptıkları borçlanmalar koşullu açık yükümlülükler kapsamında sayılabilmektedir. Bundan başka özel sektör tarafından yapılan dış borçlanmalara da, borçlanılan kurumun isteği doğrultusunda devlet garantisi verilebilmektedir. Bu garantiler kapsamında da devletin çeşitli yükümlülükleri yerine getirmesi söz konusu olabilmektedir. Ayrıca kamunun sigorta sistemi kapsamında mali sistem içerisindeki mevduatlara verdiği güvenceler, savaş ve diğer askeri eylemler sonucu karşılaşılabilecek tazminatlar, özel emeklilik fonlarının denetleme görevine binaen gelirleri için yapılan sigortalar bu kapsamda sayılabilmektedir. Yukarıdaki yükümlülüklere ek olarak tarım, eğitim, ko-

nut ve esnaf kredileri gibi sosyal amaçlı finansmanlara hazine kefaleti de koşullu açık yükümlülükler içerisinde yer almaktadır (Polackova, 1999:47).

## 1.2. KAMUNUN GİZLİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Kamunun gizli (*implicit*) mali yükümlülükleri doğrudan ve koşullu yükümlülükler olarak ele alınabilmektedir. Gizli yükümlülüklerde, devletin hukuki olarak kabul ettiği herhangi bir taahhüt söz konusu değildir. Gerek doğrudan gerekse koşullu olsun bütün gizli mali yükümlülükler kamuoyu baskısına dayalı olarak şekillenmektedir.

Doğrudan gizli yükümlülükler (*direct implicit liabilities*) yıllık bütçe leme prosedürüne dahil olmayan ama uzun dönemde uygulanan, kamusal programların bir sonucu olarak kanuni bir yükümlülük ortaya çıkmaya da kamuoyunun baskısıyla devletin bir sorumluluk gibi algıladığı yükümlülüklerdir. Bunların başında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili gizli yükümlülükler gelmektedir (Brixi, 2001:587).

Uzun dönemli yükümlülük kalemlerinin bütününde belirsizlik faktörü kısa dönemli yükümlülükler göre daha fazla ortaya çıkmaktadır. Çünkü zaman boyutu uzadığında etki yapan parametreler çoğalmakta ve çeşitlenmektedir. Kamusal yükümlülükler arasında en uzun vadeli yükümlülüklerden biri sosyal güvenlik sistemine yönelik olanlardır. Çünkü bu sistem bir neslin ömür süresini aşan, nesillerarası denkleştirmeye dayalı olarak (*pay-as-you-go*) işlemektedir. Burada tahsil edilen prim-ödenen maaş ilişkisinin, diğer bir ifade ile aktüeryal dengenin iyi kurulması gerekmektedir. İyi kurulmamış bir aktüeryal dengede prim açıklarının hukuki olmasa da etik ve politik kaygılar ile kamu mali otoritesince karşılanması söz konusu olmaktadır (Polackova, 1998b:40).

Uzun dönemli demografik değişimler de sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini bozabilmektedir. Normal koşullarda açık vermeyen bir sistem nüfus hareketlerine, işgücüne katılma oranına, bağımlılık oranındaki değişimlere göre açık verir bir konuma gelebilmektedir. Eğer nüfusun ortalama yaş haddi artıyor ise, sosyal güvenlik sistemindeki prim, çalışma süresi dengesi bozulacaktır (Polackova, 1998b:40).

Aynı şekilde demografik değişimler sağlık sigortası sistemini de açık verir hale getirebilmektedir. Özellikle yeni buluşlar, insan ömrünü artıracak

birçok tıbbi destek mekanizmalarını ortaya çıkarmaktadır. Bu mekanizmalar ile yaşamın sürdürülebilmesi yüksek maliyetlere katlanılarak mümkün olabilmektedir.

Koşullu gizli yükümlülükler (*contingent implicit liabilities*) ise, devletin hukuki bir yükümlülüğü olmayıp dolaylı bir şekilde kamuoyunun ve baskı gruplarının etkisiyle etik olarak sorumluluk taşıdığı, belirli durumlara bağlı olarak ortaya çıkma ihtimali olan yükümlülüklerdir. Kamusal sorumluluğun en az düzeyde olduğu ve karşılaşma ihtimalinin en düşük olduğu yükümlülükler bunlardır. Genelde bu yükümlülüklerin başka kişi ve kurumlarca karşılanması gerekirken, bunların sorumluluklarından kaçınması sonucu devlet bütçesi tarafından ödenmek zorunda kalınmaktadır. Koşullu gizli mali yükümlülükler, risk ortaya çıkana kadar kamunun bir mükellefiyeti olarak algılanmamaktadır. Bu tür yükümlülükler kamunun mali planları içerisinde hemen hemen hiç hesaba katılmadığından dolayı bütçede büyük istikrarsızlıklara yol açabilmektedir (Brixi, 2001:588-589).

Koşullu gizli yükümlülükler olarak; yerel yönetimler tarafından yapılan devlet garantili borçların öden(e)memesi sonucu katlanılan yükümlülükler, özelleştirilmiş KİT'lerin mali borçlarının temizlenmesi için gerekli olan masraflar, bankacılık sistemi krizleri ile ilgili yükümlülükler, kamu garanti kapsamı dışındaki emeklilik işsizlik veya sosyal güvenlik fonlarında görülebilecek sorunlar nedeniyle küçük yatırımcıları korumak için katlanılan yükümlülükler ve çevrenin korunması ile ilgili yükümlülükler sayılabilmektedir (Brixi, 2000;105-110).

## **2. DOĞAL AFETLERDE AÇIK VE ÖRTÜK KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜK AYRIMI**

Açık koşullu yükümlülük olarak algılanan doğal afetler, genelde kamusal bir sigorta sistemi tarafından kapsanmaya çalışılan olgulardır. Diğer bir ifade ile bir ülkede kamunun sahipliğinde şekillendirilmiş herhangi bir sigorta mevcut ise, sigorta sisteminin kapsadığı doğal afet kayıpları devletin açık bir yükümlülüğü konumundadır. Herhangi bir doğal felaket olduğunda öncelikle sigorta şirketinin kaynaklarına dayalı olarak zararların tazmin edilmesi gereklidir. Devletin buradaki sorumluluğu sigorta sisteminin

profesyonelce işletilip işletilmediği ve primlerin risk getiri ölçüleri dikkate alınarak değerlendirilip değerlendirilmediğinden ibarettir. Eğer bunlar tam anlamı ile yapılıyorsa sigorta sistemi aracılığı ile zararlar karşılanacak, kamu bütçesine yansıyan bir yükümlülük ortaya çıkmayacaktır. Kamu tarafından işletilen sigorta sistemi ile ortaya çıkan zararlar tazmin edilemiyorsa, bu sefer de kamu otoritesinin risk prim ilişkisini yeterince kur(a)madığı ve sistemi profesyonelce yönetmediği için belli bir sorumluluk taşıdığı iddia edilebilir. Bu sorumluluk nedeniyle tazmin edilemeyen zarar kadar devletin anılan dönemde bütçeden toplu kaynak aktarması gündeme gelebilecektir. Bu kaynak aktarımı açık bir yükümlülük olarak değerlendirilebilir (Brixi ve Mody, 2002:24).

Kamu tarafından şekillendirilen sigorta sistemlerinde, devletin sosyal sorumluluk bağlamında prim ödemelerine belirli ölçülerde katkı yapması beklenebilir. Bu şekilde her sene düzenli yapılan prim katkıları söz konusu olduğunda, artık bu katkılar için koşulluluk ortadan kalkmaktadır. Bütçeden yapılan ödemeler doğrudan açık yükümlülük olarak değerlendirilmektedir. Kamu mali otoritesi her sene yapacağı prim katkısını yıllık bütçe içerisinde transfer harcamaları kapsamında göstermek durumundadır. Bu prim katkısı doğal afet sigortası yaptırmayı teşvik amacıyla özel sigorta şirketlerine ödenen primlere vergi indirimi sağlamak şeklinde de yapılabilmektedir (Brixi ve Mody, 2002:26).

Doğal felaketlerin genelde örtük koşullu yükümlülük doğurduğu düşünülmemektedir. Çünkü kamusal bir sigorta sistemi içerisinde ele alınmasa bile, sosyal devlet olmanın bir gerekliliği olarak kamu otoritesi kendi vatandaşlarının doğal felaketler sonucu karşılaştığı zararları asgari düzeyde karşılamak ile yükümlüdür. Bu yükümlülük hukuki bir tabandan daha çok siyasi ve etik temeller üzerinde şekillenmektedir. Demokratik ülkelerde politik baskı nedeniyle doğal felaketlerin örtük yükümlülük olarak algılanma düzeyi daha yüksektir. Vatandaşlar nezdinde devletin meşruluğu, fonksiyonlarını yerine getirme kabiliyeti ile doğru orantılıdır. Doğal felaketler karşısında kendi vatandaşının kayıplarını asgari düzeyde karşılayamayan devletin meşruluğu tartışmalı hale gelebilecektir. Bu nedenle örtük bile olsa doğal afetlerin zararlarının devlet tarafından karşılanması koşullu kamusal bir yükümlülüktür.

Doğal afet sigortaları devlet dışında özel sektör tarafından da şekillendirilmektedir. Özel sektör doğal afetin niteliğine, sıklığına ve muhtemel zarar verme kapasitesine göre belli bir teminat karşılığı belli bir prim tahsil ederek sigortalandırmaktadır. Özel firma için yükümlülük teminat tutarı ile sınırlıdır. Burada devletin görevi, özel şirketin sağlıklı ve sigortacılık gerekliliklerine uygun olarak çalışmasını sağlamaktır. Birçok ülkede bu görev, bağımsız denetleyici ve düzenleyici kamu tüzel kişilikleri tarafından yerine getirilmektedir(Mashayekhi vd.:2007,19-25). Eğer kamu otoritesi denetim ve gözetim görevini layıkıyla yerine getirir ve afet nedeniyle ortaya çıkan kayıplar teminat kapsamı içerisinde kalır ise herhangi bir sorumluluk ve yükümlülükten söz edilemez. Sorumluluk ve yükümlülük ancak kamu mali otoritesi denetleyici ve düzenleyici görevini eksik yerine getirdiğinde ortaya çıkacaktır. Burada ortaya çıkan sorumluluk koşullu örtük sorumluluk kapsamında değerlendirilebilir.

Ayrıca doğal felaket sonucu ortaya çıkan kayıp ve zararlar teminat tutarlarını aşıyor ise, devletin bu aşan kayıpları bir şekilde tazmin etmesi durumunda da koşullu örtük mali yükümlülüklerden bahsedilebilir.

Doğal felaketlerin ortaya çıkardığı koşullu mali yükümlülükler ülkenin idari yapısına bağlı olarak federal hükümet, eyalet, bölge (*region*) ve şehir yönetimlerine dağılabilmektedir. Örneğin ABD’de doğal afetin doğurduğu kayıplar eyalet, bölge ve şehir düzeyinde kapsamıyor ise, federal düzeyde yardım çağrısında bulunulması ve bu yardımların federal bütçeden karşılanması söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda doğal felaketlerin doğurduğu koşullu mali yükümlülüklerin idari birimler arasında eşit dağılmadığı gözlenmektedir (Burby, 1991:35-41). Üniter devlet sisteminin geçerli olduğu ülkelerde ise, doğal afetlerin yükümlülüklerinin yerel yönetimlerden ziyade merkezi yönetim bütçesine yansıdığı ifade edilebilir.

### **3. DOĞAL FELAKETLERDEN DOĞAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİN AZALTILMASI**

Kamu otoritesinin doğal afetlerden doğacak yükümlülükleri azaltmak bağlamında yapması gerekenlerin başında, risklere karşı insan, sermaye ve (alt)yapı stokunun uyumunu sağlamak gelmektedir. Burada kamu otorite-



sinin kullanabileceği çeşitli araçlardan söz edilebilir. Yerleşim bölgelerinin kurulmasında (*zoning*), imar izinlerinin çıkartılmasında, yapı nitelik ve niceliğinin şekillendirilmesinde, sanayi ve tarım alanlarının belirlenmesinde doğal felaket riskine uyumlu düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Burada yerel yönetimlere büyük görev düşmektedir. Çünkü kayıp riskini azaltmaya yönelik önlemlerin çoğu yerel yönetimlerin yetkisi altındadır. Merkezi yönetime düşen, yerel yönetimlerin sınırlarını aşan, ulusal düzeydeki önlemleri almak ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu sağlamaktır (Heller ve Mali, 2002:29-31).

Özellikle fiziksel çevre ile bağlantılı gerçekleşen doğal risk unsurlarında ciddi azalmalar bu şekilde elde edilebilecektir. Örneğin deprem sonucu ortaya çıkacak kayıpların önlenmesinde yapılacak sağlam zeminli bölgelerin oluşturulması, kat sayılarının ve yapılarda kullanılacak malzemelerin sismik fay hatları ile uyumlu olarak belirlenmesi bu kapsamda sayılabilir. Eğer risk unsuru fırtına veya tsunami ise, sahil bölgelerine yerleşimin sınırlandırılması sonuç alıcı uygulamalar olacaktır. Benzer şekilde sel veya toprak kayması olasılığına karşı kamu otoritesinin nehir yataklarını ıslah etmesi; baraj, kanal ve setler yardımıyla felaketlerin maddi boyutunu katlanılabilir düzeyde tutması mümkün olabilecektir. Benzer bir durum, kuraklık riski ile karşılaşabilecek çiftçilere sulama barajı ve kanalı yapılarak da sağlanabilecektir. Sonuç olarak devletin altyapı yatırımlarını tasarlarken doğal felaket risklerini azaltacak şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Böylelikle doğal felaketlere uyumlu ve koşullu riskleri azalmış bir kamu mali yapısı oluşturulabilir.

Doğal felaketlere mali yapının uyumu konusunda çeşitli önerilerde bulunulabilir. Bunların birincisi kamu mali otoritelerinin ülkelerinin doğal felaketler karşısındaki kırılganlıklarını belirlemeleri ve buna karşı gerekli mali önlemleri almalarıdır. İkincisi hükümetlerin doğru kurumsal ve teşviksel yapılar meydana getirerek özel sektöre bilgi, teknoloji ve yönlendirme desteği sağlamasıdır. Son olarak ise, bu konularda yeterli imkana sahip olmayan gelişmekte olan ülkelerin küresel doğal felaket uyum çabalarına katılmaları ve ortak sinerjiden yararlanmalarıdır (Heller ve Mali, 2002:29-31).

Bütün bunların yapılması her şeyden önce teknik bilgi, mali kaynak, yetişmiş uzman ve iyi bir kamu organizasyonunu gerektirmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu yapılar mevcuttur. Örneğin ABD’de Ulusal Felaket Yönetim

Kurumu (*The National Emergency Management Association*) 1999 yılında doğal felakete hazırlık amacıyla yaklaşık 1,2 milyar ABD doları harcama yapmıştır. Kişi başına yapılan doğal felaket uyum harcaması tutarı ise, yıllık 8,5 milyar ABD dolarıdır. Gelişmekte olan ülkelerin gerekli mali kaynak ve yönetsel duyarlılık konusundaki eksiklikleri felakete uyumu azaltmakta ve sonuç olarak koşullu yükümlülükler ve kayıplar artmaktadır (Freeman vd., 2003:15).

Doğal afet öncesi planlama (*pre-disaster planning*) afet olmadan önce, bunun yıkıcı ve bozucu etkilerini düşürmek amacıyla kapsayıcı çabaların tümü olarak tanımlanabilmektedir. Afet öncesi planlama üç farklı aktiviteyi içermektedir. Bunlar: afetin önlenmesi (*disaster prevention*), afetin etkilerinin azaltılması (*disaster mitigation*) ve afete hazırlık (*disaster preparedness*) olarak ifade edilebilir (Cuny,1983:204-205).

Doğal felaket ortaya çıkmadan (*ex-ante*) alınacak önlemler, doğal felaket ortaya çıktıktan sonra (*ex-post*) oluşacak kamusal ve özel maliyetleri ciddi ölçüde azaltmaktadır. Bu nedenle önleyici tedbirlerin koşullu mali yükümlülükleri de hafiflettiği söylenebilir. Bu bağlamda her yıl doğal afetleri önlemeye yönelik bütçeye konulacak harcamaların (doğrudan, açık kamu harcamaları statüsünde) koşullu mali yükümlülükleri ikame edici özelliği ortaya çıkmaktadır. Yalnız gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe kısıtları ve öncelik sıralamaları nedeniyle doğal felakete uyuma yönelik harcamalara yeterince yer veril(e)memektedir. Bu nedenle uluslararası toplum tarafından doğal felaket sonrası yapılan yardımların, felaket olmadan önce gerekli önlemleri almak amacıyla kullanılması halinde daha sağlıklı sonuçlar elde edilebilecektir (World Bank, 1999:1-13).

Uluslararası yardımların düzeyi ve ne zaman yapılacağı, yardım yapan ülkenin keyfine ve acıma duygusuna kalmaktadır. Yapılan bir araştırmada felaket sonrası uluslararası finansal akımların (yardım, hibe, bağış, borç ve doğrudan yatırım şeklinde) kasırga felaketlerinden sonraki dört yılda ihtiyaç duyan ülkelere ulaştığı ve toplam kayıpların yaklaşık yüzde 85'ini kapsadığı ortaya konmaktadır (Yang, 2006:1-22).

Her zaman *ex-ante* önlemler ile doğal felaketlerin yıkıcı etkilerinin tamamen ortadan kaldırılması söz konusu ol(a)mamaktadır. Böyle olunca *ex-ante* önlemlerin *ex-post* önlemleri ortadan kaldırmadığı ama düzeyinin

belirlenmesinde etkili olabildiği söylenebilir. Ex-post önlemler içerisinde yer alan riskli sosyal grupları (kadınları, çocukları, yaşlıları, sakatları) koruyucu çabaların, fakirliğin azaltılması bazında da etkili olduğu söylenebilmektedir (Vakis, 2006:1-19).

İyi bir afet yönetimi de, doğal afetlerin ülke bütçesine yüklediği mali külfeti azaltabilmektedir. Dünya Bankası tecrübelerinden yola çıkarak afet yönetiminde çeşitli öncelikler ortaya konabilmektedir. Bunlar;

- Sürdürülebilir bir kalkınmanın amacı olarak doğal afet kayıplarının minimize edilmesi,
- Doğal afetlerin potansiyel kayıp ve zararlarının hesaplanması,
- Afet yönetiminde fayda-maliyet analizinin yapılması,
- Afet yönetimi ile kalkınma planlarının birlikte değerlendirilmesi,
- Etkin çalışma sağlayabilmek için afet yönetimine taraf olanların hızlı koordinasyonunun sağlanması,
- Doğal afet risklerinin piyasa ekonomisi içerisinde azaltılması,
- Afetin kayıplarını azaltmayı amaç edinen çabalara teşvik sağlanması,
- Projeler hazırlanırken bunların afet azaltıcı etkiler meydana getirmesi bağlamında ele alınması,
- Afet önleyici ve kayıpları telafi edici maliyetlerin etkin paylaşımının sağlanması ve
- Afet risklerinin transfer ve finansman mekanizmalarının kurulmasıdır (Gilbert ve Kremier, 1999:30-45).

Yukarıdaki önlemlerin alınması ve uyumun gerçekleştirilmesindeki kamusal sorumluluk, doğal afetlerden doğacak kayıpların karşılanmasının kamusal bir yükümlülük olmasının arkasındaki temel mantığı oluşturmaktadır. Özel sektörün ve bireylerin doğal felaketleri önleyici konularda yatırım yapma duyarlılığının düşük olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda doğal felaketlerin önlenmesi ve etkilerinin en aza indirilmesine yönelik çabalar kamusal mal kapsamında değerlendirilebilir.

#### 4. DOĞAL AFETLERDEN DOĞAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİ AZALTMADA KULLANILACAK ARAÇLAR

Doğal felaketlerden doğan koşullu yükümlülükleri azaltmada kullanılacak iki temel araçtan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi doğal afet rezerv fonu kurulması, ikincisi ise, sigorta mekanizmalarının geliştirilmesidir.

##### 4.1. DOĞAL AFET REZERV FONU

Kamu mali yapısının karşılaştacağı koşullulukları kapsamak amacıyla bütçe dışında rezerv fonu uygulaması, doğal felaketler için de kullanılabilir. Bu yapıda devlet bütçesinin belli bir oranı/tutarı fona ayrılmakta; fonda toplanan paralar ise, kamu borçlanma kâğıtları veya uluslararası sabit getirili menkul kıymetler gibi güvenli ve yüksek getirili finansman araçlarına yatırılmaktadır. Fona aktarılacak yıllık pay, afetin toplam maliyetinin yıllık gerçekleşme oranına bölünmesi ile elde edilebilecektir. Böylelikle değeri artan bir fon, doğal afet sonrasında ihtiyaç duyulduğunda belirli kurallara bağlı olarak kullanılabilir. Hatta bu fon gelirlerine, yıl içerisinde kullanılmayan bütçe hesapları artıkları da transfer edilebilecektir. Ama bu sürekli ve düzenli bir kaynak olmadığından dolayı, istenilen düzeyde birikim meydana getirmeyebilir (Mexico's Natural Disaster Fund—A Review, 2012:1-43).

Doğal afet rezerv fonu dünya üzerinde birçok ülke tarafından kullanılmaktadır. Bu ülkelerden bir Meksika'dır. Meksika hükümeti her sene bütçeden bu fona (FONDEM) kaynak aktarmaktadır. Doğal felaketlerin ortaya çıkma olasılıkları düşük, buna rağmen meydana getirdikleri maliyetler yüksektir. Bu nedenle genelde bu fonda biriken kaynakların yetersiz kaldığı ve koşullu mali yükümlülüklerin doğmasının tam olarak engellenemediği gözlenmektedir (Freeman vd., 2003:23). Fonun büyük felaketler sonrası ancak ilk aşamadaki acil kaynak ihtiyacını karşılamakta etkin olarak kullanılabilirliği düşünülmektedir.

Federal yönetim yapısına sahip ülkelerde eyalet ve yerel yönetimler bazında da oluşturulan doğal afet rezerv fonlarına rastlanabilmektedir. Örneğin ABD'de 29 eyaletin bu tür fon kurduğu (*rainy day fund*) bilinmektedir. Finansal analizciler tarafından geleneksel olarak kabul edilen rezerv fon tutarı harcamaların yüzde 5'i kadardır. Koşullu fon düzeyinin yüksek

olması bütçeleme süreçlerindeki belirsizlikleri azaltacaktır. Bu tür fonlar ile kamunun doğal afetlere karşı kendi kendini sigortaladığı söylenebilir (Burby, 1991:67).

Afet rezerv fonunun oluşturabilmesi için her şeyden önce bütçe dengelerinin buna elvermesi, diğer bir ifade ile mali alanın (*fiscal space*) var olması gerekmektedir. Bütçesi açık veren ve bunu borçlanma ile karşılayan bir devletin doğal afet rezerv fonu oluşturabilmesi güçleşmektedir. Çünkü en azından bir süreliğine atılacak bir ek fon için fazladan faiz ödemesi gündeme gelecektir. Bu da kamu maliye yönetimlerince rasyonel bir davranış olarak algılanmamaktadır.

Politik olarak da rezerv fonu oluşturmak çeşitli zorluklar içermektedir. Çünkü rezerve atılıp kullanılmayan kaynağın politik maliyetini mevcut iktidar partisi taşımak zorunda kalırken, politik getirisini, doğal felaketin yaşandığı dönemdeki iktidar partisinin toplaması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle iktidardaki partiler afet fonu oluşturmaktansa, bu kaynağı oy getirecek başka harcama kalemleri için tahsil etmek yoluna gidebileceklerdir.

## 4.2. DOĞAL AFET SİGORTALARI

Doğal afetlere yönelik sigortacılık hizmetleri, hem kamu hem de özel sektör tarafından sunulabilmektedir. Kamu sektörü içerisinde de gerek merkezi hükümetin gerekse yerel yönetimlerin sunduğu doğal felaket sigortalarından söz edilebilir. Yerel yönetimler tarafından afet sigortası sunulan ülkelere Meksika örnek gösterilmektedir (Hofman ve Brukoff, 2006:17). Burada kamu afet sigorta sisteminin bazen özel sigorta yapılarını dışlaması gibi bir sorunla karşılaşılabilir. Kamu afet sigortacılığını bürokratik yetersizlikler, risklerin olması gereken düzeyin altında algılanması, tespit ve tahsil edilen primlerin düşük gerçekleşmesi ve çeşitli idari sorunlar nedeniyle etkisiz çalıştığı gözlen(ebil)mektedir. Etkisiz kamu afet sigortacılığının etkin özel sigorta yapılarının ortaya çıkmasını zorlaştırdığı ifade edilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki tarım afet sigortalarında bu ilişkinin var olduğu iddia edilmektedir (Hazell, 1992:567-581).

Afet sigortaları, özel kesim tarafından sunulsa bile, temelde sosyal refah boyutu içeren uygulamalardır. Doğal afetlerin ortaya çıkması ve tekrarlanma süreçleri uzun zaman aralıkları gerektirmektedir. Bu nedenle uzun vadeli ve

sürdürülebilir bir yapıya sahip olmaları önemlidir. Diğer bir ifade ile özel afet sigortalarının uzun dönemli prim gelirlerinin riskleri kapsamada yeterli olması ve finansal olarak iyi yönetilmeleri gerekmektedir (Walker, 2005:37).

Koşullu yükümlülükleri azaltıcı iyi bir doğal felaket sigortası şekillendirilirken öncelikle riskin kime transfer edileceği, kimin sigortalanan, kimin sigortalayan olacağı ve ne tip bir sigorta kullanılacağı cevaplandırılması gereken sorulardır. Doğal afetlerin sigortalanmasında iki ayrı yapı ön plana çıkmaktadır. Bunlar tazminat tabanlı (*indemnity*) ve parametrik (*parametric-index*) tabanlı sigortalardır (Hofman ve Brukoff, 2006:6).

Tazminat tabanlı sigortalarda meydana gelen zarar ve kayıplar sigortalanmaktadır. Parametrik tabanlı ise, belirli şekilde tanımlanmış felaket düzeyi sigortalanmaktadır. Örneğin birincisinde, deprem sigortası yaptıran biri depremin derecesi ne olursa olsun eğer evi hasar görmüş ise, bunun için sigortadan tazminat talep edebilmektedir. İkincisinde Richter ölçeğine göre 6 ve üstü deprem sigortalanmaktadır. Eğer deprem 6'nın üzerinde ise, sigorta kapsamında, zarar oluşmasa bile tazminat ödenmektedir. Deprem 6'nın altında ise, çok ciddi bir zarar söz konusu olsa bile, herhangi bir tazminat hakkı doğmamaktadır (Kreimer, 2002:458-459).

Parametrik tabanlı sigorta uygulamasının pilot uygulamaları Fas, Tunus, Etiyopya ve Nikaragua'da tarım sigortası kapsamında yapılmaktadır. Çünkü hava koşullarının ürün kayıpları ve çiftçilerin refahı ile yüksek bir korelasyonu mevcuttur (Kreimer, 2002:458-459).

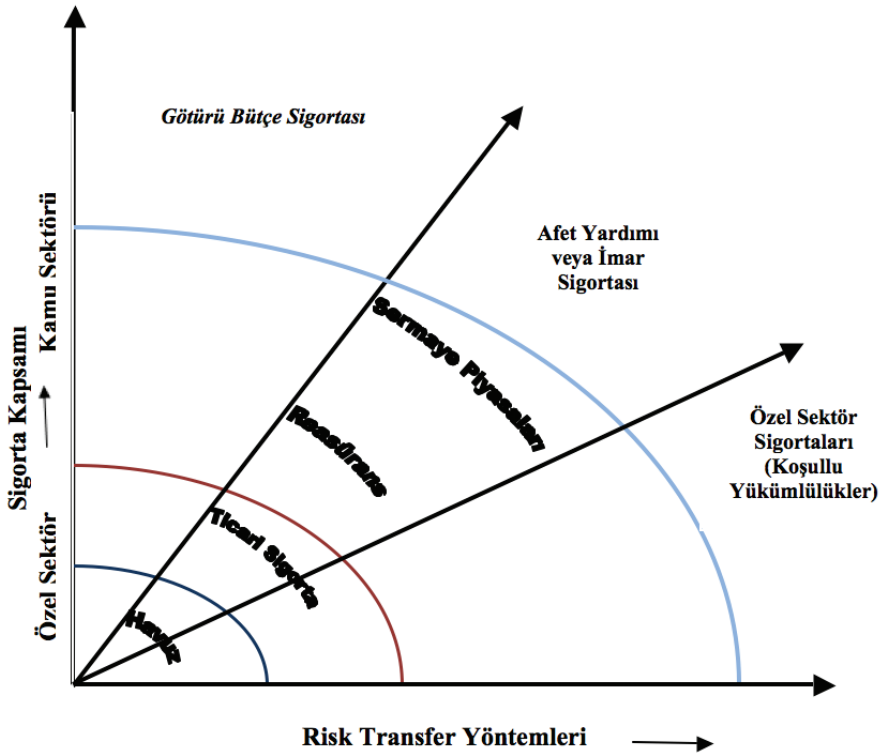
Tazminat tabanlı sigortalar daha çok özel ve ticari mülk ve varlıklarda kullanılmaktadır. Parametrik sigortalardan ise, hava şartlarına dayalı oluşturulan türev finansal işlemlerde yararlanılmaktadır. Tazminat tabanlı sigortaların avantajı, zarar ile tazminatın birbiri ile yakın ilişkili olmasıdır. Buna karşılık hasarın sigorta tarafından belirlenmesi, kabul edilmesi ve ödenmesi, belirli bir zaman ve işlem maliyetini gerektirmekte; sigorta yaptıranın daha fazla tazminat alabilmesi için ahlaki zafiyet taşıyan davranış kalıplarına girmesi söz konusu olabilmektedir. Parametrik sigortada ise, evrensel düzeyde kabul edilmiş ve ileri düzeyli teknolojik araçlar ile yapılan objektif ölçümlerin sonucu elde edilen değer, sigorta ödemesi gerektiren düzeyde ise, hasarın olup olmadığına bakılmadan hızlı bir şekilde en az işlem maliyeti ile ödeme yapılabilmektedir. Tazminat tabanlı sigortalar işlemsel olarak kullanılırken,

parametrik sigortalar daha çok sermaye ve para piyasası aracı gibi fonksiyon icra etmektedir (Hofman ve Bruhoff, 2006:7).

#### 4.2.1. SİGORTALAMADA KULLANILAN RİSK TRANSFERİ

Doğal felaket risklerinin transferinde belirli bir havuz oluşturma, özel sigortalardan, reasüranslardan ve sermaye piyasalarından yararlanma yoluna gidilebilmektedir. Aşağıdaki şekilde, transfer edilme derecesine ve taşıyacak nihai yapıya bağlı olarak doğal felaketlerde oluşacak bütçesel baskılara karşı sigortalamaya yöntemleri ortaya konmaktadır (Hofman ve Bruhoff, 2006:8).

**Şekil 1: Doğal Felaketlerde Oluşacak Bütçesel Baskılara Karşı Sigortalamaya Yöntemleri**



**Kaynak:**David Hofman and Patricia Bruhoff, “*Insuring Public Finances Against Natural Disasters- A Survey of Options and Recent Initiatives*”, IMF Working Paper No; 199, August 2006, s. 7 (1-22)

#### 4.2.1.1. HAVUZ OLUŞTURMA

Havuz oluşturma risk sigortalamasının en basit şeklidir. Genellikle belli ülkeler beraberce bir havuz oluşturma yoluna gidebilmektedirler. Havuza dahil ülkelerin birinde felaket ortaya çıktığında, daha önce belirlenmiş kural-lara göre felakete maruz kalan ülke havuzun kaynağını kullanabilmektedir. Burada etkinliği sağlamak için havuzun olabildiğince büyük, havuza dahil ülkelerin riskleri arasındaki korelasyonun olabildiğince düşük olmasına dikkat edilmelidir. Aynı bölgedeki ülkelerin risk havuzu oluşturması pek anlamlı olmamaktadır. Çünkü bu ülkelerdeki doğal felaket riskinin aynı zamanda gerçekleşme olasılığı çok yüksektir. Karayıpler ülkelerinin kendi aralarında oluşturdukları fon, bir havuz uygulaması olarak kabul edilmektedir (Hofman ve Brukoff, 2006:17).

#### 4.2.1.2. ÖZEL SİGORTA VE REASÜRANS

Reasüranslar yardımıyla da koşullu yükümlülüklerin sınırlandırılması söz konusu olabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde doğal afet sigortası konusunda büyük bir piyasa oluşmuş ve son yıllarda toplam felaket bedellerinin yüzde 30,6'sını tazmin edebilecek konuma gelmiştir. Aşağıdaki tablo ve şekilde bu yapı rahatlıkla gözlenebilmektedir.

**Tablo 1: Doğal Felaketler ve Tahmin Edilen Kayıplar (1950-2005)  
(2005 sabit fiyatları ile milyar ABD Doları)**

Dönemler	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	Son on yıl
Afet Sayısı	21	27	47	63	91	57
Toplam Kayıplar	48,1	87,5	151,7	247,0	728,8	575,2
Sigortalanan Kayıplar	1,6	7,1	14,6	29,9	137,7	176,0
Sigortalama Oranı	3,3	8,1	9,6	12,1	18,9	30,6

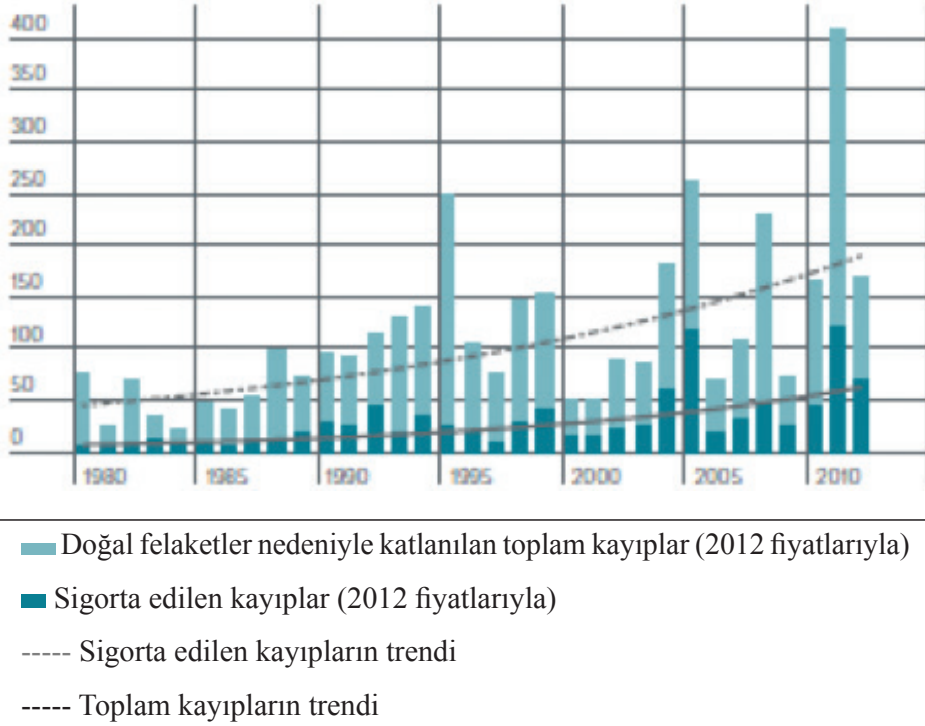
**Kaynak:** David Hofman and Patricia Brukoff, “*Insuring Public Finances Against Natural Disasters- A Survey of Options and Recent Initiatives*”, **IMF Working Paper** No: 199, August 2006, s. 8 (1-22)

Özel sigortaların ciddi riskleri tazmin edebilecek konuma gelmelerinde reasürans şirketlerinin payı büyüktür. Bu şirketler yardımıyla büyük risklerin küresel düzeyde dağıtılması ve içselleştirilmesi (*absorbe edilmesi*) söz konusu olmaktadır. Özel sigorta şirketleri kendi boyutlarını zorlayan bir felaket ile karşılaştıklarında, bunu, primleri paylaştıkları reasürans



şirketine aktarma ve tazmin etme imkanını kullanmaktadırlar. Yalnız son yıllarda ortaya çıkan felaket sıklığı ve büyüklüğüne bağlı olarak reasürans primlerinin pahalılaştığı ve oynaklığının (*volatile*) arttığı gözlenmektedir. Hindistan'daki afet sigortalama sistemi özel sigortacılığa örnek olarak gösterilebilir (Hofman ve Brukoff, 2006:10).

**Şekil 2: Doğal Felaketlerin Sigortalanma Düzeyi**



**Kaynak:** Munich Re Group, Topics Geo Natural Catastrophes 2013, s. 53

Özel sigorta ve reasürans şirketleri yoluyla kamunun koşullu yükümlülüklerini azaltmak için çeşitli teşvik mekanizmalarının kurulması yararlı olabilir. Bunların başında sigorta primlerinin vergiden muaf tutulması veya indirim imkânı sağlanması gösterilebilir. Böylelikle devlet özel sigorta primlerinin bir kısmını vergi harcaması şeklinde desteklemektedir. Ayrıca vatandaşların sigorta ve reasürans şirketlerine olan güvenini arttırmak için, bunların tazminatlarına garanti verilmesi bile gündeme gelebilmektedir. Bu şekilde devletler tabii felaketlerden doğan koşullu yükümlülüklerden

kaçarken, başka bir koşullu yükümlülük yaratma yoluna gidebilmektedirler.

Doğal afetleri özel sigorta yoluyla tazmin edebilecek mekanizmaların kurulması, genellikle gelişmiş ülkelerde karşılaşılan bir uygulamadır. Gelişmekte ülkelerde, buna uygun kurumsal ve piyasa mekanizmalarının yeterince gelişemediği ve mevcut riskleri kapsamak konusunda ciddi ölçülerde yetersiz kaldığı gözlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde bile sigorta piyasası tarafından doğal afet risklerinin kapsanması önemli zorluklar içermektedir. Buna rağmen gelişmekte olan ülkelere, uluslararası piyasalardan, primi gelişmiş ülkelere yapılan yardım ve bağış kapsamında ödenmek üzere sigorta hizmeti alınması düşünülebilecek bir alternatiftir (Hofman ve Bruhoff, 2006:16).

Bağış ve yardımlar ile uluslararası reasürans şirketlerinde sigortacılık hizmeti alınmasına Etiyopya uygulaması örnek gösterilebilir. Bu ülkedeki açlık tehlikesi nedeniyle çiftçilerin, 2005 yılında Dünya Gıda Programı (*World Food Program*) yardımlarıyla, afet olmadan önce (*ex-ante*), parametrik yöntem kullanılarak, reasürans şirketlerinden sigorta hizmeti satın alması yoluna gidilmiştir (Hofman ve Bruhoff, 2006:16).

**Tablo 2: Bazı Afet Risk Yönetim Projelerinin Karşılaştırılması**

Ülkeler	Türkiye	Hindistan	Etiyopya	Meksika	Karayıpler
<b>Amaç</b>	Türkiye'deki ev sahiplerini deprem felaketlerinin etkisine karşı sigortalamak.	Hindistan'daki çiftçileri kuraklık felaketinin etkilerine karşı sigortalamak.	Dış yardım sağlayarak Etiyopya'daki çiftçileri kuraklık felaketinin etkilerine karşı sigortalamak.	Yerel yönetimden fon sağlayarak doğal felaketlerin oluşturacağı altyapı hasarlarına karşı fon sağlamak.	Karayıpler bölgesindeki daha önce niteliği belirlenen hava tabanlı doğal afetlere karşı merkezi hükümet bütçelerinden fon sağlanması.
<b>Sigortalanan Olay</b>	Depremin neden olduğu cari zararlar	Belli bir düzeydeki yağış	Belli bir düzeydeki yağış	Doğal felaketin neden olduğu cari zarar	Önceden belirlenmiş doğal felaket
<b>Sigorta Türü</b>	Konut zararlarının tazmini	Hava koşullarına bağlı türevler	Hava koşullarına bağlı türevler	Afet tahvilleri ile desteklenmiş yurtiçi şarta bağlı fonlar	Hava koşullarına bağlı türevler
<b>Riskin Transferi</b>	Yerel ticari sigorta ve oradan da uluslararası reasürans piyasalarına risk transfer edildi.	Yerel ticari sigorta ve oradan da önde gelen uluslararası reasürans şirketlerine risk transfer edildi.	Ticari sigortalar ve bağışçılara risk transfer edildi.	Daha çok kamu sektörünün taşıdığı –belirli riskleri ayrı tutarak- önde gelen reasürans şirketlerine transfer edildi. (afet tahvilleri ile)	Ülkelerin ödediği primler, bağışlar ve kısmi olarak ticari reasüransların katkılarıyla rezerv fonu meydana getiren Karayıpler bölgesindeki ülkeler tarafından risk havuzu oluşturuldu.
<b>Risk ile Karşı Karşıya Olan</b>	Türkiye'deki bireysel ev sahipleri	Hindistan'daki bireysel çiftçiler	Dünya Gıda Programı	Yerel yönetimler	Etkilenen ülkelerdeki hükümetler

<b>Katılımcı Uluslararası Organizasyon</b>	Yok	Dünya Bankası	Dünya Bankası, IFC	Dünya Bankası	Yok
<b>Bağış ve Yardım Şeklinde Katkı</b>	Yok	Yok	Yardım yapanlar ya primleri öder yada türev anlaşmasını yapan olarak riski üzerine alır.	Yok	Yardım yapanlar şartlı kaynağı oluşturan havuza destek olurlar.
<b>Proje Statüsü</b>	Kullanımda	Kullanımda	2006 hava şartlarına bağlı türevlerde pilot bölgelerde kullanımda. Tarım sezonu başarı ile tamamlandı.	Kullanımda	Hazırlık sürecinde. 2007'de uygulanması düşünülüyor

**Kaynak:**David Hofman and Patricia Brukoff, “*Insuring Public Finances Against Natural Disasters- A Survey of Options and Recent Initiatives*”, IMF Working Paper No; 199, August 2006, s. 15 (1-22)

#### 4.2.1.3. SERMAYE PİYASASI ARAÇLARINI KULLANMA

Sigorta ve reasürans şirketleri, büyük doğal felaket risklerinin tamamını üzerinde taşımaktansa bir kısmını sermaye piyasalarında menkul kıymetleştirme yoluna gidebilmektedirler. Bu menkul kıymetlerin en önemlisi afet tahvilleridir (*catastrophic bond-cat bond*). Afet tahvilleri piyasasının genişlemesinin arkasındaki temel neden, özellikle son yıllarda büyük doğal felaket sıklığının ve meydana getirdiği zararların artmasıdır. Bunun sonucu olarak reasürans şirketlerinin riskleri tazmin etme kapasiteleri azalmakta ve prim fiyatları yükselmektedir. Afet tahvilleri kamu otoritelerince de arz edilebilecek araçlardır. Meksika ve Tayvan afet tahvili arz eden ülkelere örnek gösterilebilir (Hofman ve Brukoff, 2006:11).

Özellikle 1992'deki Andrew kasırgasından sonra, afet sigortaları ile ilişkili menkul kıymetleştirmelerde ve uluslararası sermaye piyasalarında bunların işlem görme düzeylerinde ciddi artışlar görülmüştür. Afet tahvilleri yüksek getiri, düşük kayıp yaratma riski (kayıp meydana geldiğinde çok yüksek maliyet oluştursa bile) taşıyan (yıllık yüzde 1'den az) genellikle vadesi üç ile beş yıl arasında değişen menkul kıymetlerdir. 1994 yılından günümüze 69 farklı tahvil ihraç edildiği ve piyasanın toplam hacminin 5 milyar dolar olduğu söylenebilir. Bu piyasadaki en büyük oyuncu Swiss Re'ye göre, 2010 yılında piyasa hacmi 10 milyar doları bulmuştur. Afet bonoları, yıllık

yüzde 1 afet riski gerçekleşme olasılığına karşın beklenen kayıp düzeyinin (toplam kayıp/gerçekleşme olasılığı) yüzde 250 ile 800'ü arasında bir primle fiyatlandırılmaktadır. En önemli afet tahvilleri ABD'deki kasırga ve deprem riskine karşı (1997-2004 dönemi için yaklaşık piyasanın yüzde 60'ı) ihraç edilmiştir. Bunu Avrupa'daki kasırga ve Japonya'daki deprem riskine karşı ihraç edilen tahviller izlemektedir. Afet tahvillerinin ikincil piyasaları, gerek derinlik gerekse işlem adedi bakımından henüz istenilen düzeye ulaşamamıştır. 11 Eylül saldırısından sonra afet tahvillerinin terörist eylem maliyetlerini sigortalamak için kullanılması da gündeme gelmiştir (Hofman ve Bruhoff, 2006:11-13).

Afet bonoları ihraç eden şirket doğal felaketten doğacak tazmin yükümlülüğünü sermaye piyasasındaki yatırımcılara devretmektedir. Bu yapılırken yatırımcılardan toplanan fonlar, ilk önce afet bonolarına aracılık hizmeti veren kurumlarda toplanmaktadır. Bu fonlar genellikle ABD hazine tahvillerine yatırılmaktadır. Risk gerçekleşmediği durumda yatırımcılara dönemsel getiri olarak kupon ve vade sonunda anapara ödemesi yapılmaktadır. Hazine bonusu faizi ile afet bonusu faizi ve aracı kurum gelirini teşkil eden tutar da reasürans şirketi tarafından aracı kuruma ödenmektedir. Afet tahvillerinin getirisi diğer tahvillere göre çok yüksektir. Bu nedenle genelde girişken/risk seven yatırımcılar ve hedge fonlar tarafından talep edilmektedir. Afet tahvilleri belirli bir bölgedeki belirli bir afet riskinin finansmanı amacıyla çıkarılmaktadırlar. Bu nedenle tanımlı bir riske yatırımcının ortak olması söz konusu olmaktadır (Pollner, 2001:63).

Eğer tahvilin kapsadığı risk gerçekleşir ve doğal afet meydana gelirse yatırımcının faiz gelirini ve anaparasının önemli bir kısmını kaybetmesi söz konusu olabilmektedir. Aracı kurum tarafından afet tahvili getirisi ve anaparasının bir kısmı reasürans şirketine aktarılmaktadır. Bu kayıp reasürans şirketi tarafından hasar ödemelerinde kullanılmaktadır. Böylelikle reasürans maliyeti risk paylaşım usulü ile azaltılabilmekte ve afet sigortası satın alanların tazminatını alabilme imkanı artmaktadır (Pollner, 2001:64).

Afet tahvillerinden başka çeşitli sermaye piyasası araçları yardımıyla da koşullu mali risklerin azaltılması yoluna gidilebilmektedir. Bu araçların bazıları aşağıda gösterilmiştir (Pollner, 2001:64-65);

- **Koşullu İhtiyat Tahvili (*Contingent Surplus Notes*):** Sigorta ve reasü-

rans şirketleri tarafından ihraç edilen doğal afet gerçekleştiğinde, daha önceden tanımlanmış alıcılara satım hakkı (*put rights*) tanıyan finansal araçtır. Sigorta ve reasürans şirketleri, tahvilin satım hakkını elde edebilmek için alıcılara belli bir prim ödemek durumundadırlar. Böylelikle risk, belirli düzenleyici kurallara bağlı olarak transfer edebilecek bir mekanizma ile alıcılara aktarılmaktadır. Bu tahvillerin nakit veya başka araçlar ile değişimi yapılabilmektedir.

- **Alım Satıma Konu Afet Opsiyonları (*Exchange Traded Catastrophe Options*):** Chicago Ticaret Borsası'nda işlem gören alım-satıma konu mülkiyet hakkı hizmetleri opsiyonudur. Bu opsiyon, alıcısına belirlenen endeks düzeyi aşıldığında ödeme talep etme hakkı tanımaktadır. Endeks olarak ise, ABD'nin değişik bölgelerindeki sigorta sektörünün kayıtlara geçen toplam tazminat talepleri alınmaktadır.
- **Afet Varlıkları Satımı (*Catastrophe Equity Puts*):** Bir opsiyon türü olarak varlık satımı, doğal afetlerden sonra tazminatları karşılamak amacıyla önceden, ödenmiş bir harç karşılığında, talep eden yatırımcılara sigorta şirketlerinin varlıklarını satma izni veren bir finansal araçtır.
- **Afet Swapları (*Catastrophe Swaps*):** Bu türev finansal araç, karşılıklı sermaye piyasası oyuncuları tarafından kullanılmaktadır. Afet swap'ında sigorta şirketleri potansiyel ödeme yükümlülüğü içeren portföylerini, bu yükümlülüklerle nakit akım imkânı sağlayan başka menkul kıymetlerle değiştirebilmektedirler. Burada sigorta şirketlerinin yükümlülükleri, kayıp riski içeren varlık portföylerini taşıyan taraflara periyodik ödeme yapmaktır. Yatırımcının sorumluluğu ise, doğal afet gerçekleştiğinde sigorta şirketlerinin portföyündeki tazminat tutarını ödemektir.
- **Hava Koşullarına Bağlı Türevler (*Weather Derivatives*):** Bu çeşit türev ürünler, hava koşullarının belirli günlerde belirli ölçülerin üzerinde değişmesini ölçü olarak ödeme veya tazminat hakkı doğurmaktadır. Örneğin bir çiftçi sıcaklığın belli derecenin altına düştüğünde ürünün donmasına karşı bir türev satın alabilmekte, buna karşılık da belli bir prim ödemektedir. Eğer hava sıcaklığı belirlenmiş derecenin altına düşerse zararlar karşılanabilmekte ve dolayısıyla tazminat hakkı doğmaktadır. Tam anlamı ile don meydana gelirse çiftçi zararının bütününe türevin diğer tarafından talep edebilmektedir.

#### 4.2.2. DOĞAL AFET SİGORTALARININ BAZI AÇMAZLARI

Özel doğal afet sigortacılığı piyasa başarısızlığının görülme olasılığı yüksek yapılarından birini oluşturmaktadır. Çünkü sigortacılık sektöründe sistem tıkanıldığında son başvuru yapılabilecek bir otoriteye (*insurer last resort*) ihtiyaç duyulmaktadır. Bu da genelde o ülkenin hazinesi olmaktadır. Diğer taraftan sigorta riskinin belirlenmesine yönelik verilerin belirleyicisi ve sağlayıcısı (kat izinlerinin ve imarın belirlenmesi gibi) kamu otoritesidir. Ayrıca sigorta sektörünün düzenleme ve denetlenmesi de aynı otoritenin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu bağlamda piyasa başarısızlığını aşmanın bir alternatifi, kamu özel ortaklığına dayalı (*private-public partnership*) olarak doğal afet sigortacılığının yeniden düzenlenmesidir (Freeman vd., 2003:16).

Diğer taraftan doğal afet sigortalarının etkin çalışabilmesi için önemli bir koşul da, sigorta kapsamı dışında kalanların ve prim ödemeyenlerin, riskler gerçekleştiğinde ulusal veya uluslararası herhangi bir kaynak yardımıyla tazmin edilmemesidir. Eğer kişiler ve şirketler sigorta yaptırmazlar bile zararlarının bir şekilde tazmin edileceğini umuyorlar ise, genelde sigorta priminden kaçınma yoluna gidebildikleri gözlenmektedir. Bir ülkede primden kaçınıp sigorta yaptırmayan kişi ve firma sayısı ne kadar çok ise, sigortacılık sektörü o kadar sığ olarak şekillenecektir (Freeman vd., 2003:16).

Kamu otoritesi doğal afetlerden doğan kayıpları ne kadar fazla örtük koşullu yükümlülük olarak algılıyor ise, sigorta sisteminin gelişimi o kadar zor olacaktır. Devletin afet kayıplarının örtük yükümlülük gibi algılaması, sigorta sistemini ikame edici en önemli etkidir. Aynı şey afet sonrası uluslararası yardım ve bağışların afet zararlarının ne kadar kapsadığına bağlı olarak da benzer sonuçlar doğurabilecektir. Afetzedeler kayıplarının devlet tarafından veya uluslararası toplum tarafında karşılanacaklarını bildiklerinde sigorta yaptırmama konusunda ters seçime (*adverse selection*) gidebileceklerdir.<sup>2</sup> Kamu otoritesi tarafından zorunlu sigortalamaya (*compulsory insurance scheme*) tabi afet sigortaları ve sigorta priminin bir kısmının devlet tarafından desteklenmesi ile kişi ve firmaların ters seçime düşmeleri engellenebilir. Bir ülkede afet riski taşıyan ne kadar çok kişi ve kurum sigorta yaptırmıyor ise, afet sonrası hükümetler üzerinde zararın tazmin edilmesine yönelik baskı o kadar fazla olacaktır. Yukarıdaki yapı, afet olduktan sonraki (*ex-post*) tazmin

<sup>2</sup> Literatürde bu "Samaritan's Dilemma" olarak ifade edilmektedir (Freeman vd., 2003:24).

mekanizmalarının afet olmadan önceki (*ex-ante*) tazmin mekanizmalarının etkinliğini azalttığı şeklinde de yorumlanabilir (Freeman vd., 2003:17).

Doğal afet sigortalarının etkin olarak çalışabilmesi için diğer bir şart uluslararası likidite düzeyinin ve risk alma iştahının elverişliliğidir. Eğer uluslararası piyasalar genişliyor ve likidite artıyor ise, sermaye maliyetleri düşecek ve risk alma iştahı artacaktır. Bu durumda afet sigortalarının ihtiyaç duydukları fonları bulabilmeleri daha kolay olacaktır. Diğer taraftan uluslararası likiditenin daraldığı kriz durumlarında, afet sigortalarının gerekli fonları uygun fiyattan bulmaları güçleşecektir.

Son yıllarda küresel ısınmanın da etkisiyle tarihsel verilere dayalı olarak yapılan sigorta hesaplamalarının yetersiz kaldığı gözlenmektedir. Küresel ısınma doğal afet sıklık düzeylerini ve boyutlarını ciddi ölçüde arttırmıştır. Sıklık düzeyi geçmişe göre önemli ölçüde artan doğal felaketlerin, sigorta sistemi ile finanse edilmesi güçleşmektedir(Munich Re Group, 2013:13-15).

Afet sigortalarındaki amaç, öncelikle kamunun koşullu mali yükümlülüklerini azaltmak, afet sonrası eski üretim kapasitesinin kazanılması ve mevcut zararların tazmin edilebilmesi için kaynak sağlamaktır. Doğal felaketlerin meydana getirdiği koşullu mali yükümlülüklerin yukarıda söz edilen mekanizmalar ile tamamen ortadan kaldırılması pek mümkün gözükmemektedir. Bu mekanizmalara destekleyici olarak, mevcut koşullu mali yükümlülüklerin düzeyinin azaltılması kullanılabilir. Daha fazlasını beklemek çok da rasyonel bir davranış olmayacaktır.

## SONUÇ

Doğal felaketler, ortaya çıkma olasılıkları kesin ve net olarak bilinemediğinden dolayı koşulluluk özelliği taşımaktadırlar. Her devlet, doğal felaketlere karşı vatandaşının hem biyolojik hem de ekonomik varlığını korumak ile görevlidir. Bu nedenle afetler sonucunda ortaya çıkan kayıp ve zararların tazmini konusu kamusal mali yükümlülükler kapsamında değerlendirilmektedir.

Kamunun doğal afetlere karşı mali yükümlülükleri açık ve örtük koşullu yükümlülükler olarak iki başlık altında toplanmaktadır. Açık koşullu yü-

kümlülükler temelde kamu otoritesi tarafından şekillendirilen sigorta mekanizmaları vasıtasıyla doğmaktadır. Ama doğal afetlerin kamuya genelde örtük koşullu mali yükümlülükler meydana getirdiği ifade edilmektedir. Bu düşüncenin oluşmasında sosyal devlet algısının belirleyici olduğu söylenebilir. Özellikle demokrasi ile yönetilen ülkelerde örtük koşullu yükümlülük algısı daha da kuvvetlenmektedir.

Devletler doğal felaketler nedeniyle doğan yükümlülükleri azaltmaya çalışırlar. Burada temel iki mekanizmanın kullanıldığı ifade edilebilir. Bunlardan birincisi doğal afet rezerv fonları, diğeri ise, sigortalama araçlarıdır. Rezerv fonlarına nazaran sigortalama araçlarının doğal felaketlerde daha sık kullanıldığı gözlenmektedir. Sigortalama mali yükümlülüklerin azaltılmasında işlev görmekle birlikte, kendi içerisinde bazı sorunları da beraberinde getirebilmektedir. Sonuçta farklı mekanizmalar yardımıyla doğal afetlerin ortaya çıkardığı koşullu mali yükümlüklerin tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Sadece kamu mali yapıları üzerinde yıkıcı etki göstermeyecek ve katlanılabilecek bir düzeye çekilmeleri söz konusu olmaktadır.

## KAYNAKÇA

Brixi, Hana Polackova (2000) “*Opportunities for Government Management of Fiscal Risks in EU Accession Countries*”, **European Union Accession, Opportunities and Risks in Central European Finances**, The World Bank Press, October, s. 104-125.

Brixi, Hana Polackova (2001) “*Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*”, **Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management**, Winter, Vol. 1 No: 4, s. 582-624.

Brixi, Hana Polackova and Mody, Ashoka (2002) “*Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview*”, **Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks**, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, s. 21-58.

Burby, Raymond J. (1991) **Sharing Environmental Risks, How to Control Governments’ Losses in Natural Disasters**, Westview Press, Colorado.

Cuny, Frederick C. (1983) **Disasters and Development**, Oxford University



Press.

Freeman, Paul K., Keen, Michael, Mani, Muthukumara (2003) “*Dealing with Increased Risk of Natural Disasters: Challenges and Options*” **IMF Working Paper** No. 03/197, s. 1-37. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03197.pdf>

Gilbert, Roy and Kremier, Alcira (1999) “*Learning from the World Bank’s Experience of Natural Disaster Related Assistance*”, **Disaster Management Facility Working Paper** No: 2, May, s. 1-54.

Hazell, Peter B.R. (1992) “*The Appropriate Role of Agriculture Insurance in Developing Countries*”, **Journal of International Development**, Vol: 4, s. 567-81.

Heller, Peter S. and Mali, Muthukumara (2002) “*Adopting to Climate Change*”, **Finance&Development**, Vol: 39, No: 1, March, s. 29-31.

Hofman David and Brukoff, Patricia (2006) “*Insuring Public Finances Against Natural Disasters- A Survey of Options and Recent Initiatives*”, **IMF Working Paper** No; 199, August, s. 1-22.

Kreimer, Alcira (2002) “*The Fiscal Risk of Floods: Lessons of Argentina*”, **Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks**, Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York, s. 451-460.

Mashayekhi Mina, Elizabeth Tuerk and Deepali Fernandes, (2007), “*Trade and Development Aspects of Insurance Services and Regulatory Frameworks*”, **Trade and Development Aspects of Insurance Services and Regulatory Frameworks**, United Nations Conference on Trade and Development, s. 5-36 [http://unctad.org/en/Docs/ditctncd20074\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditctncd20074_en.pdf), Erişim Tarihi: 26.05.2013

Mexico’s Natural Disaster Fund—A Review (2012), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, May 2012, s. 1-43 [http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/libro\\_fonden.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/libro_fonden.pdf) Erişim Tarihi: 25.05.2013

Munich Re Group (2013), Topics Geo Natural Catastrophes <http://www.>

- munichre.com/publications/302-07742\_en.pdf. Erişim Tarihi: 10.06.2013
- Polackova Hana (1998a) “*Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*”, **The World Bank Policy Research Working Paper** No: 1989, Washington, D.C. s. 1-31. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/11/17/000178830\\_98111703524417/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/11/17/000178830_98111703524417/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
- Polackova, Hana (1998b) “*Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability-A Consideration for EU Accession*”, **European Union Accession: The Challenges for Public Liability Management in Central Europe**, Washington D.C., December, s. 35-61.
- Polackova, Hana (1999) “*Contingent Government Liabilities*”, **Finance & Development**, March, s. 46-49.
- Pollner, John D. (2001) “*Managing Catastrophic Disaster Risk Using Alternative Risk Financing and Pooled Insurance Systems*”, **World Bank Technical Paper** No. 495, May, s.1-118.
- Towe, Christopher M. “*Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact*”, **IMF Working Paper**, No: 90/57, 1990, s. 1- 20.
- Vakis, Renos (2006) “*Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*”, **The World Bank Social Protection Discussion Paper** No: 0543, February, s. 1-19.
- Walker, George R. (2005) “*Wind Disasters and the Insurance Industry*”, **Economics and the Wind**, Edited by Bradly T. Ewing, Jerry S. Rawls, Jamie B. Krue,Nova Science Publishers, New York, s. 35-46.
- World Bank (1999) **Investing in Prevention**, A Specific Report on Disaster Risk Management, s. 1-13.
- Yang, Dean (2006) “*Coping with Disaster: The Impact of Hurricanes on International Financial Flows, 1970-2002*”, **National Bureau of Economic Research Working Paper** No. 12794, December, s. 1-22. <http://www.nber.org/papers/w12794>

İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
56. Seri / Yıl 2011-[2]

**ULUSLARARASI PARA FONU'NUN  
KREDİLENDİRME MEKANİZMASI:  
DÜŞÜK GELİRLİ ÜLKELERE  
YÖNELİK BİR İNCELEME**

**Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Börke TUNALI**

İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
İktisat Bölümü

## ÖZET

Uluslararası Para Fonu İkinci Dünya Savaş sonrasında, üyelerinin kısa vadeli ve geçici nitelikteki ödemeler dengesi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Fon'un temel fonksiyonlarından biri olan kredilendirme mekanizması günümüze kadar gelen süreçte ciddi değişimler geçirmiştir. Başlangıçta yalnız kısa vadeli finansman ihtiyaçlarına yönelik olarak fon sağlayan kredi imkânları, 1960'lı yılların başından itibaren orta ve uzun vadeli finansman ihtiyaçlarına yönelik olarak da fon sağlamaya başlamıştır. Bu çalışmada Uluslararası Para Fonu'nun kredilendirme mekanizması ve özellikle düşük gelirli ülkelere yönelik olarak tasarlanan imtiyazlı kredi imkânlarının gelişimi incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Uluslararası Para Fonu, Kredi İmkânları, Düşük Gelirli Ülkeler

## THE CREDIT MECHANISM OF IMF: AN INVESTIGATION FOR LOW INCOME COUNTRIES

### ABSTRACT

International Monetary Fund was founded on the purpose of fulfilling its members' short term and temporary balance of payments needs after the Second World War. Credit mechanism which is one of the basic functions of the Fund, has changed dramatically until today. Credit facilities that provided funds only for short term financing needs at first, have started to provide funds for medium and long term financing needs too by the 1960s. In this study, credit mechanism of International Monetary Fund and especially development of concessional credit facilities envisaged for low income countries are investigated.

**Keywords:** International Monetary Fund, Credit Facilities, Low Income Countries

## GİRİŞ

Uluslararası ekonomik işlemlerinin kesintisiz bir şekilde devamını sağlamak üzere kurulan Uluslararası Para Fonu, faaliyetlerine başladığı 1947

yılından bugüne, Dünya ekonomisi ve üyelerinin ihtiyaçlarında meydana gelen gelişmeler çerçevesinde, yapısı ve fonksiyonları itibarıyla önemli değişimler geçirmiştir.

Fon'un temel fonksiyonlarından biri olan kredilendirme mekanizması başlangıçta yalnız kısa vadeli ve geçici nitelikteki ödemeler dengesi açıklarının finansmanına yönelik olarak tasarlanmışken, zaman içerisinde yapısal nedenlerden kaynaklanan orta ve uzun vadeli ödemeler dengesi açıklarına yönelik olarak da kaynak sağlamaya başlamıştır. Fon'a üye olan düşük gelirli ülke sayısındaki artışla birlikte ise; bu ülkelerin ekonomik koşullarını dikkate alan ve söz konusu ülkelerde fakirliği azaltma ve büyüme hedefine ulaşılmasını sağlayacak imtiyazlı kredi imkânları geliştirilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada Fon'un kredilendirme mekanizması ve özellikle düşük gelirli ülkelere yönelik kredi imkânları ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde kredilendirme mekanizmasının gelişimi açıklandıktan sonra, ikinci bölümde Fon ile düşük gelirli ülkeler arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır. Son bölümde ise; Fon'un düşük gelirli ülkelere yönelik kredi imkânlarında meydana gelen gelişmeler ayrıntılı bir şekilde incelenmekte ve söz konusu imkânlarda gerçekleştirilen reformlarla düşük gelirli ülkelerin fakirliği azaltma ve büyüme hedefine katkıda bulunulup bulunulmadığı değerlendirilmektedir.

## **1. Uluslararası Para Fonu'nun Kredilendirme Mekanizmasının Gelişimi**

Uluslararası Para Fonu (IMF) İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, uluslararası ticaretin gelişimini engelleyen faktörleri ortadan kaldırmak ve bu alandaki finansal işlemlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak üzere kurulmuştur. Fon'un amaçlarını açıklayan Kurucu Anlaşma'nın Birinci Maddesi'nde; üye ülkelerde güven sağlamak üzere IMF'nin genel kaynaklarının geçici olarak söz konusu ülkelere sunulacağı ve böylece ülkelere, ulusal ya da uluslararası refahı olumsuz yönde etkileyecek önlemlere başvurmaksızın, ödemeler dengesi sorunlarını çözme fırsatı sağlanacağı belirtilmiştir (IMF, 2011: 2). Dolayısıyla Fon'un temel fonksiyonlarından biri, uluslararası finansal yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanan üyelerine kredi sağlamaktır.

IMF'nin finansal kaynaklarından yararlanabilmek için öncelikle, üye ülkenin Fon'a başvurması ve Fon'un da bu ülkenin kaynak talebini uygun

bulması gerekmektedir. Fon'a kredi talebiyle başvuran ülkenin finansman ihtiyacı; ödemeler dengesi ve uluslararası rezerv pozisyonu ile rezerv düzeyinde meydana gelen değişimler çerçevesinde değerlendirilmektedir (Bayraktutan-Barışık, 2007: 123).

Üye ülkelerin Fon'dan kotaları ile sınırlı olarak kullandıkları kaynaklar kredi dilimleri (credit tranches) olarak adlandırılmaktadır. Her üye ülke, kotasının %25'ine kadar olan kaynağı herhangi bir performans kriteri olmaksızın, yalnız ödemeler dengesi sorunlarını çözmek üzere çaba harcayacağını açıklamak suretiyle kullanabilmektedir. Üye ülkeler tarafından Fon kaynaklarından kotalarının %25'ine kadar gerçekleştirilen bu kullanımlar, ilk kredi dilimi (first credit tranches) olarak adlandırılmaktadır. Ülke kotasının %25'inin üzerinde gerçekleştirilen kullanımlar ise; üst kredi dilimi (upper credit tranches) olarak tanımlanmakta ve genellikle Stand-by ya da benzeri bir anlaşma çerçevesinde sağlanmaktadır (IMF, 2012a: 21).

IMF'nin kredi mekanizması genellikle, kullanılan kredi imkânına bağlı olarak belirlenen ve fon talep eden ülkenin ödemeler dengesi sorununu çözebilmesi için uygulamayı taahhüt ettiği belirli ekonomik politikalar ile önlemleri şart koşan anlaşmalar doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Söz konusu anlaşmalarda yer alan ekonomi politikaları IMF ile birlikte belirlenmekte ve çoğunlukla bir niyet mektubu (letter of intent) Fon'un Yürütme Kurulu'na sunulmaktadır. Yürütme Kurulu tarafından anlaşmanın onaylanmasının ardından, Fon kaynakları ülkenin ekonomik performansı doğrultusunda aşamalı olarak serbest bırakılmaktadır. Ekonomik açıdan güçlü ülkelerle yapılan anlaşmalarda, ülkenin performansı gözlemlenmeksizin Fon kaynaklarının tek defada kullanılması da mümkündür (IMF, 2012b: 1).

Fon'un ilk kurulduğu yıllarda kredilendirme mekanizmasının tek işlevi, ödemeler dengesi finansmanının sağlanması olmuştur. Bununla birlikte 1963 yılından itibaren, IMF üye ülkelere ödemeler dengesi sorunlarının nedenlerini ortadan kaldırmaya yönelik olarak ya da belirli ülke gruplarının ekonomik sorunlarını çözmek amacıyla da kredi vermeye başlamıştır (Boughton, 2001: 45). Dolayısıyla 1960'lı yılların başından itibaren günümüze kadar gelen süreçte, Fon'un kredi imkânları hem sayısal olarak artmış, hem de söz konusu imkânların sahip oldukları özellikler, Dünya ekonomisinde ortaya çıkan gelişmelere bağlı olarak değişmiştir. Şekil-1, Fon'un kurulduğu günden bugüne kadar uygulamaya koyduğu kredi imkânlarını kronolojik

olarak göstermektedir. Şekilde de görüldüğü gibi, IMF üyelerine başlangıçta yalnız Stand-by Anlaşmaları çerçevesinde kaynak sağlarken, zaman içinde yeni kredi imkânları geliştirmiş ve mevcut kredi imkânları içinde işlevini yitirenleri de uygulamadan kaldırmıştır. Şekilde dikkati çeken önemli bir nokta, Fon'un kredi imkânlarına ilişkin düzenlemelerinin 1990'lı yılların başından itibaren artmaya başlaması ve özellikle 2000'li yıllarda giderek yoğunlaşmasıdır. Bu durumun kısmen, küreselleşme ve dışa açılma süreciyle birlikte gelişmekte olan ülkelerin dış şoklar karşısındaki kırılganlıklarının artmasından, kısmen de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki gelir farklılıklarının giderek açılmasından kaynaklandığı belirtilebilir.

Şekil-1'de yer alan kredi imkânlarını biraz daha ayrıntılı bir şekilde inceleyebilmek için, bu imkânları öncelikle; tüm ülkelere yönelik imkânlar ve yalnız düşük gelirli ülkelere yönelik imtiyazlı imkânlar şeklinde gruplandırabiliriz. Fon'un kurulduğu günden bugüne düşük gelirli ülkelere yönelik olarak uygulamaya koyduğu imtiyazlı kredi imkânları; Yapısal Uyum İmkânı, Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı, Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı, Dış Şok İmkânı, Uzatılmış Kredi İmkânı, Stand-by Kredi İmkânı ve Hızlı Kredi İmkânı'ndan oluşmaktadır. Söz konusu imtiyazlı kredi imkânları üçüncü bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklanacağından, burada ele alınmayacaktır. Fon'un tüm ülkelere yönelik kredi imkânları ise; uygulamadan kaldırılan imkânlar ve halen uygulamada olan imkânlar şeklinde iki ana grupta incelenebilir. Uygulamadan kaldırılan kredi imkânları sırasıyla; Telafi Edici Finansman İmkânı, Tampon Stok Finansman İmkânı, Petrol İmkânı, Doğal Afetlere Yönelik Acil Yardım, Sistemik Dönüşüm İmkânı, Çatışma Sonrasına Yönelik Acil Yardım, Ek Rezerv İmkânı, Koşullu Kredi Hattı ve Y2K İmkânı'dır. Halen uygulamada olan kredi imkânları ise; Stand-by Anlaşmaları, Uzatılmış Fon İmkânı, Esnek Kredi Hattı, İhtiyati Likidite Hattı ve Hızlı Finansman Aracı şeklinde sıralanmaktadır.

Günümüzde uygulamada bulunmayan ve Stand-by Anlaşmaları'ndan sonra geliştirilen ilk kredi imkânı, Telafi Edici Finansman İmkânı (Compensatory Financing Facility)'dir. 1963 yılında Stand-by Anlaşmaları'yla sağlanan kredileri desteklemek ve geçici ihracat açığıyla karşılaşan ülkelere fon sağlamak üzere uygulamaya konulan bu imkân, 1988 yılında Telafi Edici ve Koşullu Finansman İmkânı (Compensatory and Contingency Financing Facility) adını almış, 2000 yılında ise; tekrar Telafi Edici Finansman İmkânı

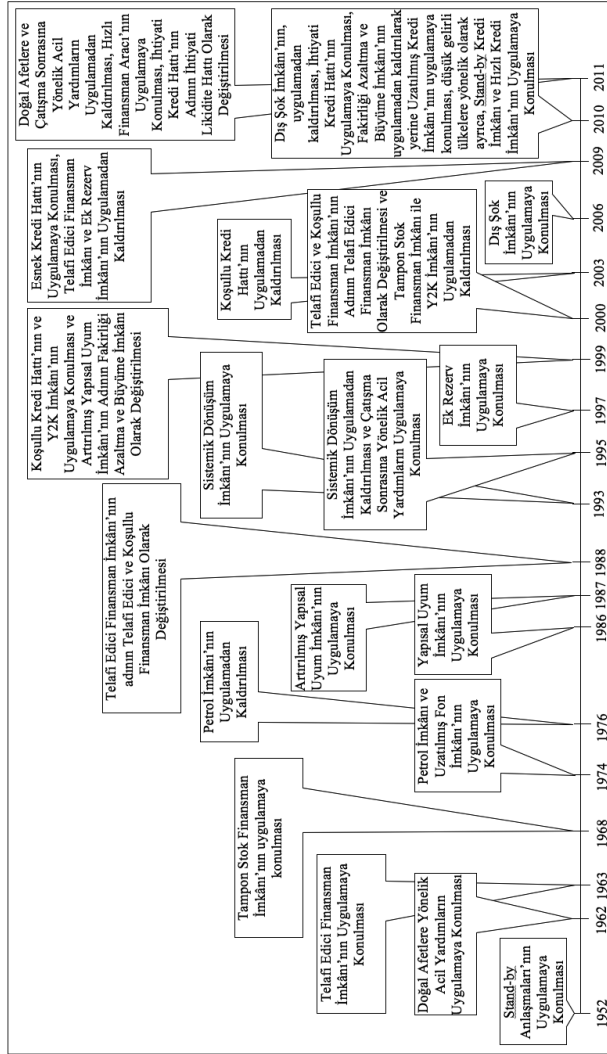
olarak adlandırılmıştır. Başlangıçta kredi kullanım koşulları oldukça hafif olan, ancak zaman içinde bu koşulların ağırlaştığı söz konusu imkân, 2009 yılında uygulamadan kaldırılmıştır (Bird, 2003: 231-234, Boughton, 2012: 225). 1968 yılında uygulamaya konulan Tampon Stok Finansman İmkânı (Buffer Stock Financing Facility) da, tıpkı Telafi Edici Finansman İmkânı gibi, ihracat gelirlerindeki istikrarsızlıklar nedeniyle ortaya çıkan fon ihtiyacını karşılamak üzere tasarlanmıştır. Bu imkân özellikle 1970'li yıllarda ticaret hadlerinin ilkel malların aleyhine dönmesiyle birlikte yapılmaya başlayan mal anlaşmalarına yönelik olarak finansman sağlamıştır. 1980'lerin başından itibaren önemini kaybetmeye başlayan Tampon Stok Finansman İmkânı, 2000 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. 1970'li yıllarda Fon tarafından geliştirilen bir diğer imkân ise; petrol fiyatlarındaki hızlı yükselişler nedeniyle ortaya çıkan finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik Petrol İmkânı (Oil Facility)'dir. Geçici bir önlem olarak tasarlanan bu imkân, 1976 yılında uygulamadan kaldırılmıştır (Bird, 2003: 232-234).

IMF'nin üye ülkelere yönelik olarak geliştirdiği ilk acil yardım imkânı, Doğal Afetlere Yönelik Acil Yardım İmkânı (Emergency Natural Disasters Assistance)'dir. Bu imkân, doğal afetler nedeniyle dış finansman ihtiyacıyla karşılaşan ülkelere hızlı bir biçimde kaynak aktarmak üzere tasarlanmıştır. Acil yardım imkânının kapsamı 1995 yılında, ülke içi sorunlar ya da uluslararası çatışmalar nedeniyle standart IMF programlarını uygulayamayacak olan ülkelere de fon sağlayacak şekilde genişletilmiş ve bu doğrultuda Çatışma Sonrasına Yönelik Acil Yardım İmkânı (Emergency Post-Conflict Assistance) uygulamaya konulmuştur. Tıpkı Doğal Afetlere Yönelik Acil Yardım İmkânı gibi, üye ülkelere hızlı bir biçimde kaynak aktarmak amacıyla oluşturulan bu imkân, özellikle ekonomik politikaların uygulanması için gerekli olan kurumsal kapasitelerin inşasına vurgu yapmıştır (IMF, 2007: 34,35). Doğal Afetlere Yönelik Acil Yardım İmkânı ve Çatışma Sonrasına Yönelik Acil Yardım İmkânı 2011 yılında uygulamadan kaldırılmış ve bu imkânların yerine Hızlı Finansman Aracı (Rapid Financing Instrument) uygulamaya konulmuştur (IMF, 2012a: 24).

1993 yılında uygulamaya konulan Sistemik Dönüşüm İmkânı (Systemic Transformation Facility) esas itibarıyla, Sovyetler Birliği'nin yıkılmasının ardından piyasa temelli ekonomik sisteme geçmeye çalışan ülkelere geçici bir süre kaynak sağlamak üzere oluşturulmuş ve 1995 yılında da uygulamadan kaldırılmıştır (Bird, 2003: 233).



## Şekil-1: Kuruluşundan Bugüne IMF Tarafından Geliştirilen Finansman İmkânları



**Kaynak:** G. Bird, "Restructuring IMF Lending Facilities", *The World Economy*, Volume: 26, Issue: 2, 2003, pp.231-234; J. M. Boughton, *Tearing Down Walls The International Monetary Fund 1990-1999*, US, IMF, 2012, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/01.10.2012, pp.197-239>; IMF, *IMF Annual Report 2012*, 2012a, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ch3.pdf>, 17.10.2012, pp.20-26; IMF, *IMF Annual Report 2010*, 2010a, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ch4.pdf>, 20.10.2012, pp.43-49; IMF, *IMF Annual Report 2006*, 2006 (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/eng/pdf/file7.pdf>, 15.10.2012, p.74'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

1990'lı yıllarda uygulamaya konulan bir diğer imkân olan Ek Rezerv İmkânı (Supplemental Reserve Facility) ise; sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerde ani sermaye çıkışları nedeniyle ortaya çıkan finansal krizler karşısında, ülkelere kısa vadeli kaynak sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. 1997 yılında uygulanmaya başlayan bu imkân, 2009 yılında uygulamadan kaldırılmıştır (Boughton, 2012: 204-209).

1999 yılında tasarlanan iki imkândan biri olan Koşullu Kredi Hattı (Contingent Credit Line) temel olarak; güçlü ekonomik politikalar izleyen, ancak diğer ülkelere kaynaklanan sorunlar nedeniyle finansal krizlerle karşılaşma olasılığı bulunan yükselen piyasa ekonomilerine fon sağlamak üzere oluşturulmuştur (Mussa, 2006: 441). Uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle hiçbir ülke tarafından kullanılmayan bu imkân, 2003 yılında uygulamadan kaldırılmıştır (Boughton, 2012: 213,214). 1999 yılında uygulamaya konulan bir diğer imkân olan Y2K İmkânı (Y2K Facility) ise; 2000 yılına girilmesiyle beraber elektronik sistemlerde yaşanabilecek sorunlar karşısında üye ülkelere kaynak sağlamak üzere oluşturulmuş, ancak hiçbir ülke tarafından kullanılmamıştır. Bu imkân 2000 yılında işlevini yitirmesi nedeniyle uygulamadan kaldırılmıştır (Boughton, 2012: 215,216).

IMF'nin tüm ülkelere yönelik olarak tasarladığı, ancak günümüzde uygulamada olmayan finansman imkânlarını inceledikten sonra, halen uygulamada olan finansman imkânlarını da kısaca açıklamamız yerinde olacaktır. Fon'un en eski finansman imkânı olan Stand-by Anlaşmaları (Stand-by Agreements), 1952 yılından beri üye ülkelere kısa vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarına yönelik olarak kredi sağlamaktadır. 2008 Küresel Ekonomik Krizi'nin ardından 2009 yılında daha esnek hale getirilen bu imkânla, ülkelere 36 ayı aşmamak üzere 12-24 aylık periyotlar için, yıllık olarak kotalarının yüzde 200'ü, kümülatif olarak ise; kotalarının yüzde 600'ü kadar kaynak sağlanmaktadır. Stand-by Anlaşmaları çerçevesinde kullanılan kredilerin geri ödeme süresi, üç yıl üç ay ile beş yıl arasında değişmektedir (IMF, 2012c: 1,2).

IMF'nin halen uygulamada olan en eski finansman imkânlarından bir diğeri, Uzatılmış Finansman İmkânı (Extended Financing Facility)'dir. 1974 yılında uygulanmaya başlayan bu imkân, yapısal nedenlerden kaynaklanan uzun vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş-

tur. Üye ülkelerin yıllık olarak kotalarının yüzde 200'ü, kümülatif olarak ise; kotalarının yüzde 600'ü kadar fon kullanabildikleri bu imkândan yararlanma süresi maksimum dört yıldır. Uzatılmış Finansman İmkânı'ndan kullanılan kredilerin geri ödeme süresi ise; dört yıl üç ay ile on yıl arasında değişmektedir (IMF, 2012d:1,2).

2008 Küresel Ekonomik Krizi'nin ardından, IMF'nin finansman imkânlarına yönelik olarak gerçekleştirdiği reform çerçevesinde geliştirdiği araçlardan biri olan Esnek Kredi Hattı (Flexible Credit Line), güçlü ekonomik politikalara sahip olan, ancak diğer ülkelerden kaynaklanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkabilecek olası bir krizi engellemek isteyen ülkeler için tasarlanmıştır. Yenilenebilir bir finansman imkânı olan Esnek Kredi Hattı, ülkelere ihtiyaç halinde bir ya da iki yıllık süreler için Fon kaynaklarına sınırsız olarak erişim olanağı sağlamaktadır. Esnek Kredi Hattı çerçevesinde gerçekleştirilen kredi kullanımlarının geri ödeme süresi, üç yıl üç ay ile beş yıl arasında değişmektedir (IMF, 2012e: 1).

Küresel Krizi takiben geliştirilen bir diğer finansman imkânı olan İhtiyati Likidite Hattı (Precautionary and Liquidity Line), İhtiyati Kredi Hattı (Precautionary Credit Line)'nin kapsamını geliştirerek onun yerine geçmiştir. İhtiyati Likidite Hattı tıpkı Esnek Kredi Hattı gibi, güçlü ekonomik politikalara sahip olan, ancak Esnek Kredi Hattı'nın koşullarını tam olarak sağlayamayan ülkelere sunulan bir imkândır. Bir ya da iki yıllık süreler için yararlanılabilen bu finansman imkânı, ilk yıl ülke kotasının yüzde 500'ü kadar, toplamda ise; kotanın yüzde 1000'i kadar krediye ulaşım imkânı sağlamaktadır. İhtiyati Likidite Hattı'nda kullanılan kredinin geri ödeme süresi, Esnek Kredi Hattı'nda olduğu gibi üç yıl üç ay ile beş yıl arasındadır (IMF, 2012a: 20,21; IMF, 2012f: 1,2).

Fon'un tüm ülkelere yönelik olarak halen uygulamakta olduğu son finansman imkânı, Hızlı Finansman Aracı (Rapid Financing Instrument)'dir. Acil Yardım İmkânı'nın yerine geçen bu araç; fiyat şokları, doğal afetler ve çatışma sonrası durumlar gibi acil finansmana ihtiyaç duyulan hallerde üye ülkelere kredi sağlamaktadır. Hızlı Finansman Aracı'ndan, yıllık olarak kotanın yüzde 50'si, kümülatif olarak ise; kotanın yüzde 100'ü oranında kaynak kullanılabilen, geri ödemeler ise; üç yıl üç ay ile beş yıl arasında gerçekleştirilmektedir (IMF, 2012g: 1).

## 2. Düşük Gelirli Ülkeler ve Uluslararası Para Fonu Arasındaki İlişkiler

Uluslararası Para Fonu kurulduğu ilk yıllarda, üye ülkelere yalnız acil ve çok kısa vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kredi vermeyi tercih etmiştir. Nitekim Dünya'nın en geri kalmış ülkelerinden Etopya'nın 1947 yılında IMF'den kredi talebinde bulunması kuşkuyla karşılanmış ve bu talep acil ve geçici nitelikte olmadığı gerekçesiyle Fon tarafından reddedilmiştir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda düşük gelirli ülkelerin politik ve ekonomik açıdan bağımsızlıklarını kazanmaları ve Fon'a üye olmalarıyla birlikte, Fon'da söz konusu ülkelerin sorunlarına yönelik olarak bir takım özel imkânlar geliştirmeye başlamıştır. (Boughton, 2012: 632). Düşük gelirli ülkeler ile IMF arasındaki ilişkiler 1980'li yıllarda artmış, 2000'li yılların başından itibaren ise; Fon'un Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen Milenyum Zirvesi'nde Dünya liderleri tarafından kabul edilen Milenyum Gelişme Hedefleri (Millenium Development Goals)'ne<sup>1</sup> ulaşılmasına katkıda bulunacağını (IMF, 2012h: 1-3) açıklamasıyla beraber daha da yoğunlaşmıştır.

IMF'nin düşük gelirli ülkelere ilişkin sorumlulukları, her ne kadar kurum içinde ve kurum dışında bazı kesimler tarafından kabul edilmese de, Fon günümüzde düşük gelirli ülkelere karşı bir takım sorumlulukları olduğunu açık bir şekilde belirtmektedir (Lombardi, 2007a: 192). Fon'un düşük gelirli ülkelere yönelik temel fonksiyonları şöyle sıralanabilir (IMF, 2008c: 9)<sup>2</sup>:

- Makroekonomik istikrarı destekleyecek, ekonomik büyümeyi hızlandıracak ve uluslararası ekonomik entegrasyonu artıracak politika önerileri sunmak,
- Güçlü bir ekonomi yönetimi ve finansal istikrar için gerekli olan kapa-

<sup>1</sup> Millenyum Gelişme Hedefleri; aşırı fakirliğin ve açlığın ortadan kaldırılması, cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlendirilmesi, çocuk ölümlerinin azaltılması, anne ve çocuk sağlığının iyileştirilmesi, AIDS, Sıtma ve diğer hastalıklarla savaşılması ve çevrenin korunması gibi hedeflerden oluşmaktadır.

<sup>2</sup> IMF düşük gelirli ülkelere yönelik olarak belirtilen bu fonksiyonların yanı sıra, Dünya Bankası ve Afrika Gelişme Fonu ile birlikte söz konusu ülkelerin dış borçlarını sürdürülebilir düzeye getirebilmek amacıyla, Ağır Borç Yükü Altındaki Fakir Ülkeler Girişimi (Heavily Indebted Poor Countries Initiative) ve Çok Taraflı Borç Hafifletme Girişimi (Multilateral Debt Relief Initiative)'ne de katkı sağlamaktadır. Ancak bu uygulamalar Dünya Bankası ve Afrika Gelişme Fonu'yla birlikte gerçekleştirilen ortak faaliyetler olduğundan, burada ele alınmayacaktır.

- sitelerin ve kurumların oluşturulmasına yardımcı olmak ve
- İmtiyazlı kredi sağlamak.

IMF düşük gelirli ülkelere yönelik politika önerilerini tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi; Madde IV Gözetim Süreci'yle, söz konusu ülkelerle yapılan programlarla ya da ekonomik kapasitelerin ve kurumların oluşturulmasına yönelik teknik yardımlar aracılığıyla sunabilmektedir (IMF, 2008c: 16). Tüm bu araçların yanı sıra, Fon tarafından 2005 yılında geliştirilen Politika Destek Aracı (Policy Support Instrument) da, yalnız düşük gelirli ülkelere yönelik olarak politika önerisi sunulmasına olanak sağlamaktadır (IMF, 2012i: 1). Politika Destek Aracı esas itibarıyla, Fon'dan borç alınmaksızın, standart IMF programlarında sunulan para, maliye, bankacılık ve döviz kuruna yönelik politika önerilerinden yararlanılmasına ve uygulamaya konulan ekonomi politikalarının Fon tarafından onaylanması sonucunda, bu politikaların meşruiyetinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Taylor, 2006: 385). Politika Destek Aracı'ndan yararlanan ülkelerde uygulamaya konulan ekonomi politikaları altı ayda bir gözden geçirilmekte ve Fon tarafından gerçekleştirilen söz konusu gözden geçirmeler, ülkenin ekonomi politikalarının gücü hakkında, kreditorler başta olmak üzere uluslararası kamuoyuna önemli bilgiler sağlamaktadır (IMF, 2012i: 1,2).

Düşük gelirli ülkelerin ihtiyaç duydukları kurumsal ve beşeri kapasitelerin geliştirilmesine yönelik Fon desteği temel olarak, teknik yardımlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Fon'un teknik yardım faaliyetleri her ne kadar tüm üye ülkelere yönelik olsa da, bu faaliyetlerin hemen hemen üçte ikisi, düşük ve orta gelir grubundaki ülkeler için gerçekleştirilmektedir (IMF, 2012j: 1). Fon tarafından sunulan teknik yardımların diğer uluslararası ekonomik kurumlar tarafından gerçekleştirilen teknik yardımlardan en önemli farkı, Fon'un gözetim ve kredi faaliyetleriyle olan ilişkisidir. IMF üye ülkelerde gerçekleştirdiği gözetim ve kredi faaliyetlerinde bir takım politika önerilerinde bulunmakta ve söz konusu politika önerilerinin uygulanması teknik yardımlar aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir (IMF, 2008a). Makroekonomik politikalar, vergi politikaları, gelir ve harcama yönetimi, döviz kuru sistemleri, finansal istikrar ve ekonomik istatistikler gibi IMF'nin ana uzmanlık alanlarını kapsayan teknik yardımlar, özellikle düşük gelirli ülkelerde fakirliği azaltma ve büyüme programlarının uygulanmasında ihtiyaç duyulan kapasitelerin oluşturulması için kritik bir önem taşımaktadır (IMF, 2012j: 1,2).

IMF'nin düşük gelirli ülkelere yönelik olarak gerçekleştirdiği en önemli faaliyet hiç şüphesiz bu ülkelere sunulan imtiyazlı kredilerdir. Fon tarafından düşük gelirli ülkelere sağlanan imtiyazlı kredi imkânları bir sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde inceleneceğinden burada ele alınmayacaktır. IMF ile düşük gelirli ülkeler arasındaki ilişkilere yönelik açıklamalarımızı bitirmeden önce üzerinde durmamız gereken önemli bir nokta da, Fon'un bu ülkelere ilişkin faaliyetlerinin, uluslararası kamuoyuna söz konusu ülkelerin genel ekonomik yapısı ile ilgili önemli bilgiler sağlamasıdır. Aslında IMF gerçekleştirdiği gözetim faaliyetleriyle tüm üyelerine ilişkin bilgiler toplamakta ve bu bilgileri kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bununla birlikte düşük gelirli ülkelerin ekonomik veri kaynaklarının ve bu verileri toplamak için ihtiyaç duydukları teknik ve kurumsal kapasitelerinin kısıtlı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, IMF tarafından bu ülkelere yönelik olarak toplanan bilgilerin büyük bir önem taşıdığı açık hale gelmektedir. Düşük gelirli ülkelere fon aktarılmasına önemli katkılar yapan bağışçı ülkelerin hemen hemen tamamı da, yapacakları yardımları ülkeler arasında dağıtırlarken, Fon'un gözetim faaliyetlerinden sağlanan bilgilerden ciddi bir biçimde yararlandıklarını belirtmişlerdir (Lombardi, 2007b: 97,98). Dolayısıyla Fon tarafından düşük gelirli ülkelere yönelik olarak toplanan bilgiler, hem politika önerilerinin sunulması ve teknik yardımların sağlanmasında, hem de söz konusu ülkelere fon aktarımında kritik bir rol üstlenmektedir.

### **3. Uluslararası Para Fonu'nun Düşük Gelirli Ülkelere Yönelik İmtiyazlı Kredi Mekanizması**

Uluslararası Para Fonu tarafından düşük gelirli ülkelere imtiyazlı kredi sağlanması, 1970'li yılların ortalarından itibaren gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde IMF'nin standart kredilerine uyguladığı faiz oranlarının düşük gelirli ülkeler açısından oldukça yüksek olması, söz konusu ülkelerin kaynak ihtiyacının karşılanabilmesi için alternatif araçların geliştirilmesine sebebiyet vermiştir. Fon'un sahip olduğu altın stokunun bir kısmının satılmasıyla birlikte elde edilen kaynaklar öncelikle 1975 yılında Petrol İmkânı altında bir sübvansiyon hesabının oluşturulmasına ve daha sonra da, düşük gelirli ülkelere 1977-1981 yılları arasında imtiyazlı kredi sunulmasını mümkün kılan Vakıf Fonu'nun kurulmasına yol açmıştır (Boughton, 2012: 634,635). 1986 yılında Vakıf Fonu aracılığıyla verilen kredilerin geri ödenmesiyle sağlanan kaynaklarla Yapısal Uyum İmkânı (Structural Adjustment

Facility)'nı oluşturan IMF, 1987 yılında Yapısal Uyum İmkânı'ndan kredi kullanan ülkelere sunulan reform önerilerinin uygulanmasını güçlendirmek amacıyla, Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı (Enhanced Structural Adjustment Facility)'nı uygulamaya koymuştur (IMF, 2001: 118). Yapısal Uyum İmkânı ile Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı arasındaki en önemli fark, Yapısal Uyum İmkânı'nın nispeten hafif koşullarla, ancak düşük miktarda kredi sağlaması, Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı'nın ise; daha yüksek miktarda kredi sağlamakla birlikte daha ağır koşulları şart koşmasıdır. Düşük gelirli ülkeler 1994 yılına kadar hem Yapısal Uyum İmkânı, hem de Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı'ndan yararlanmışlar, 1994 yılından itibaren ise; Fon'dan yalnız Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı aracılığıyla imtiyazlı kredi elde edebilmişlerdir (Boughton, 2012: 632-641).

1990'lı yılların sonuna doğru Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı ve bu imkândan kredi kullanılması sırasında uygulanacak politikaları açıklayan Politika Çerçeve Belgeleri (Policy Framework Papers)'nin etkinliğine yönelik olarak yapılan çalışmalar, Yapısal Uyum İmkânı destekli programlarda arzulanan başarıya ulaşamadığını belirterek, bu durumun nedenlerini şöyle sıralamışlardır (Independent Evaluation Office (IEO), 2004: 14):

- Programların ülkeler tarafından yeterince sahiplenilmemesi,
- Programların sosyal politika içeriğinin analitik ve ampirik temelden yoksun olması ve
- Büyüme ve sosyal refahın sağlanması için birbirinden farklı önerilerde bulunan politikaların seçiminde fayda-maliyet analizine yeterince önem verilmemesi.

Söz konusu eleştiriler çerçevesinde Fon ve Dünya Bankası 1999 yılında, Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı destekli programlarda uygulanacak politikalara temel teşkil eden Politika Çerçeve Belgeleri yerine, daha geniş kapsamlı ve ülkelerin gelişme planlarını daha fazla dikkate alan Fakirliği Azaltma Stratejisi Belgeleri (Poverty Reduction Strategy Papers)'nin hazırlanması kararını almışlardır (Boughton, 2012: 644). Fakirliği Azaltma Stratejisi Belgeleri'nin Politika Çerçeve Belgeleri'nden farklı olarak; ülkedeki tüm kesimlerin geniş katılımıyla hazırlanacağı, özellikle fakirlere yarar sağlayacak sonuçlara odaklanacağı, fakirliğin çok boyutlu yapısını dikkate



alacak şekilde kapsamlı olacağı, IMF ile Dünya Bankası başta olmak üzere tüm ortakların katılımıyla gerçekleştirileceği ve uzun vadeli perspektifi göz önünde bulunduracağı öngörülmüştür (IEO, 2004: 15). Politika Çerçeve Belgeleri yerine Fakirliği Azaltma Stratejisi Belgeleri'nin hazırlanması kararının alınmasının hemen ardından, 1999 yılı Kasım ayında Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı uygulamadan kaldırılmış ve yerine Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı (Poverty Reduction and Growth Facility) uygulamaya konulmuştur (Boughton, 2012: 646).

1999-2010 yılları arasında uygulamada kalan Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı'nda Artırılmış Yapısal Uyum İmkânı'ndan farklı olarak, kredi kullanımına temel teşkil eden politikaların ülke tarafından sahiplenilmesine büyük bir önem verilmiş, hazırlanan programlarda her ülkenin fakirliği azaltma ve büyüme öncelikleri dikkate alınmış ve kurumsal kapasitelerin geliştirilmesine odaklanılmıştır. Bu doğrultuda söz konusu imkândan yararlanan düşük gelirli ülkelerin makroekonomik göstergelerinde de önemli iyileşmeler yaşanmıştır (IMF, 2009a: 1,2).

1999 yılında uygulamaya konulan Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı'nın yanı sıra, IMF 2005 yılında düşük gelirli ülkelere yönelik yeni bir imtiyazlı kredi imkânı daha geliştirmiştir. Dış Şok İmkânı (Exogenous Shocks Facility) olarak adlandırılan bu imkân, dış şoklarla (doğal afetler, çatışmalar ve komşu ülkelerde yaşanan krizler gibi) karşılaşan düşük gelirli ülkelere finansal destek sağlamak üzere tasarlanmıştır. Dış Şok İmkânı, IMF ile Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı destekli herhangi bir programı bulunmayan düşük gelirli ülkelere, Çatışma Sonrası ve Doğal Afetlere Yönelik Acil Yardım İmkânları'na göre daha imtiyazlı koşullarda kredi sağlamıştır (IMF, 2006: 74). 2008 yılında gerçekleştirilen revizyonla hızlı erişim bileşeni ve yüksek erişim bileşeni olmak üzere iki alt bileşene ayrılan bu imkândan (IMF, 2008b), 2010 yılına kadar düşük gelirli ülkelere kredi sağlanmaya devam edilmiştir.

2008 yılında yaşanan Küresel Ekonomik Kriz, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi düşük gelirli ülkelere de çok ciddi ekonomik sorunlara yol açmıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde Fon 2009 yılında, düşük gelirli ülkelere yönelik imtiyazlı kredi imkânlarını yeniden gözden geçirme kararı almıştır. Fon'un düşük gelirli ülkelere yönelik desteklerini daha esnek hale getirmek ve ülkelerin birbirinden farklılık gösteren ihtiyaçlarına daha uygun şekilde cevap



verebilmek üzere gerçekleştirdiği bu gözden geçirme sonucunda 2010 yılında, Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı ile Dış Şok İmkânı uygulamadan kaldırılarak; Uzatılmış Kredi İmkânı (Extended Credit Facility), Stand-by Kredi İmkânı (Stand-by Credit Facility) ve Hızlı Kredi İmkânı (Rapid Credit Facility) olmak üzere üç yeni imtiyazlı kredi aracı uygulamaya konulmuştur (IMF, 2012k: 5). Yapılan bu reformla birlikte esas itibarıyla, imtiyazlı kredi imkânlarında yer alan mevcut açıkların kapatılması amaçlanmıştır. Bu açıklar şöyle sıralanmaktadır ( IMF, 2009b: 4,5):

- Esnek ve kısa vadeli finansman sağlayacak bir kredi imkânının bulunmaması,
- İhtiyati finansman ihtiyacını karşılayacak bir aracın olmaması ve
- Esnek ve acil finansman ihtiyacına yönelik bir imkânın bulunmaması

Gerçekleştirilen reform sonucunda uygulamaya konulan Stand-by Kredi İmkânı'yla, düşük gelirli ülkelerin hem kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının, hem de ihtiyati finansman ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmüştür. Hızlı Kredi İmkânı ise; acil finansman ihtiyaçlarına yönelik olarak tasarlanmıştır (IMF, 2009c: 7). Aslında reform öncesinde uygulamada yer alan Dış Şok İmkânı Hızlı Erişim Unsuru'da, düşük gelirli ülkelerin acil finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur. Ancak söz konusu imkân düşük gelirli ülkelere yalnız dış şoklar karşısında kredi sağlamış, içsel problemlerden kaynaklanan finansman ihtiyaçlarını ise; dikkate almamıştır (IMF, 2009b: 23). Bu doğrultuda Hızlı Kredi İmkânı'nın uygulamaya konulması, düşük gelirli ülkelerin içsel ve dışsal gelişmelerden kaynaklanan tüm acil finansman ihtiyaçlarının karşılanmasını mümkün kılmıştır.

2010 yılında uygulamaya konulan yeni kredi imkânları temel olarak, tıpkı Fakirliği Azaltma ve Büyüme İmkânı ile Dış Şok İmkânı gibi düşük gelirli ülkelerde fakirliğin azaltılması ve büyümenin sağlanmasını hedeflemektedirler. Bununla birlikte söz konusu imkânlar önceki imkânlardan; finansman süresi, uygulanacak ekonomik programın içeriği ve bu programdaki koşullar itibarıyla farklılaşmaktadırlar (IMF, 2009c: 6). Tablo-1 uygulamaya konulan bu yeni imkânların temel özelliklerini göstermektedir. Tablo incelendiğinde, Uzatılmış Kredi İmkânı'nın, orta ve uzun vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarına yönelik olarak, Stand-by Kredi İmkânı'nın

ise; kısa vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarına yönelik olarak tasarlandığı görülmektedir. Uzatılmış Kredi İmkânı cari ya da gelecekte ortaya çıkması muhtemel ödemeler dengesi ihtiyaçları için finansman sağlarken, Stand-by Kredi İmkânı bu durumların yanı sıra, potansiyel ödemeler dengesi açıkları için de kısa vadeli kredi sağlayabilmektedir. Hızlı Kredi İmkânı ise; cari ya da gelecekte ortaya çıkması muhtemel acil nitelikte ödemeler dengesi ihtiyaçlarına yönelik olarak fon sağlamaktadır. Uzatılmış Kredi İmkânı ve Stand-by Kredi İmkânı'nda, ülke otoritelerinin ödemeler dengesi sorunlarını çözecek politikaları uygulamaya yönelik bir taahhütlerinin olması ve söz konusu politikaları uygulayacak kapasitelere sahip bulunması gerekmektedir. Hızlı Kredi İmkânı'nda ise; böyle bir zorunluluk yoktur. Bununla birlikte Uzatılmış Kredi İmkânı ile Stand-by Kredi İmkânı'nda ülkeler kotalarının yüzde 100'ü ile yüzde 300'ü arasında kredi kullanabilirlerken, Hızlı Kredi İmkânı'nda en çok, kotaların yüzde 50'si ile yüzde 100'ü arasında kredi kullanılabilir.

**Tablo-1: 2010 Reformu Sonrasında Fon Tarafından Düşük Gelirli Ülkelere Sunulan İmtiyazlı Kredi İmkânlarının Temel Özellikleri**

Kredi İmkânı	Dış Denkleşme Süresi ve Ödemeler Dengesi İhtiyacı	Üst Kredi Limiti Standardı*	Ödemeler Dengesi İhtiyacının Büyüklüğü ve Özellikleri	Erişim	Diğer Özellikler
<b>Uzatılmış Kredi İmkânı</b>	Kronik ödemeler dengesi sorunu. İstikrarlı ve sürdürülebilir bir makro pozisyon sağlanması için ihtiyaç duyulan süre üç yıl ya da daha fazladır.	Gerekli.	Cari ya da üç yıllık bir süre içinde ortaya çıkması muhtemel ödemeler dengesi ihtiyacı söz konusudur. Kredi kullanımı için her zaman cari ödemeler dengesi ihtiyacına gerek yoktur.	Yıllık olarak kotaların %100'ü, kümülatif olarak kotaların %300'ü kadar kredi sağlanabilir.	Anlaşma üç ile beş yıllık bir süre için yapılmaktadır.
<b>Stand-by Kredi İmkânı</b>	İstikrarlı ve sürdürülebilir bir makro pozisyon sağlanması için ihtiyaç duyulan süre iki yıl ya da daha azdır.	Gerekli.	Cari, ortaya çıkması muhtemel ya da potansiyel kısa vadeli ödemeler dengesi ihtiyaçlarında bu imkândan yararlanılabilir. İhtiyacı kullanım mümkündür. Kredi kullanımı için cari ödemeler dengesi ihtiyacı bulunmalıdır.	Yıllık olarak kotaların %100'ü, kümülatif olarak kotaların %300'ü kadar kredi sağlanabilir.	Anlaşma bir ile iki yıllık bir süre için yapılmaktadır.

<b>Hızlı Kredi İmkânı</b>	Ödemeler dengesi sorunu kronik ya da kısa vadeli olabilir.	Üst kredi limiti standartları gerekli değildir ya da uygulanması mümkün olmayabilir. Ex post koşulluluk ya da gözden geçirme yoktur.	Acil ödemeler dengesi ihtiyacı olmalıdır. Muhtemel ya da olası ödemeler dengesi ihtiyacı da söz konusu olabilir.	Normal koşullarda yıllık olarak kotanın %25'i, kümülatif olarak kotanın %75'i kadar kredi sağlanabilir. Ani dış şoklarda ise; bu değerler sırasıyla %50 ve %100'dür.	Bir defaya mahsus kredi kullanımı söz konusudur. Ani dış şoklarda tekrar kullanım mümkündür.
---------------------------	--	--	--	--	--

\*Üst kredi limiti standardı, ülke otoritelerinin dış dengesizlikleri ortadan kaldıracak ve Fon'dan kullandıkları krediyi geri ödemelerini sağlayacak politikaları uygulayabilecek kapasitelere sahip olması ve söz konusu politikaları uygulamayı taahhüt etmesi anlamına gelmektedir.

**Kaynak:** IMF, **Handbook of IMF Facilities for Low Income Countries**, 2012k, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/032112.pdf>, 03.10.2012, p.10.

Düşük gelirli ülkelere Fon tarafından sunulan imtiyazlı kredi imkânlarının reform sürecine ilişkin olarak üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da, söz konusu imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülkelerin belirlenme sürecidir. Fon 2010 yılına kadar imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülkeleri belirlerken temel olarak, Dünya Bankası'na bağlı Uluslararası Kalkınma Birliği'nden kredi alabilecek ülke listesini dikkate almış, bununla birlikte kendi takdir yetkisi çerçevesinde zaman zaman bu listede çeşitli değişiklikler yapmıştır (IMF, 2010b: 4). 2010 yılında imtiyazlı kredi imkânlarının reformuyla birlikte aynı zamanda, bu imkânlardan yararlanabilecek olan ülkelerin de daha şeffaf ve adil bir biçimde belirlenmesi kararı alınmıştır. Söz konusu karar çerçevesinde herhangi bir ülkenin imtiyazlı kredi imkânlarından fon sağlayabilecek ülke listesine girebilmesi için; ülkenin kişi başına gelirin Ulusal Kalkınma Birliği tarafından belirlenen eşik değerin altında kalması ve hükümetin uluslararası finansal piyasalara sürekli erişimini sağlayacak kapasitelerden yoksun olması gerekmektedir. Herhangi bir ülkenin bu listeden çıkarılabilmesi için ise; ülkenin son beş yıldaki kişi başına gelirin Ulusal Kalkınma Birliği'nin belirlediği eşik değerden yüksek olması ya da hükümetin uluslararası finansal piyasalara sürekli erişimini sağlayacak kapasitelerinin bulunması ve ekonomide kısa vadede çok ciddi kırılma riskleriyle karşılaşılması gerekmektedir. 2010

yılında alınan kararlarla birlikte ayrıca, imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülke listesinin iki yılda bir gözden geçirileceği de belirtilmiştir (IMF, 2010b: 6-12).

Fon'un 2010 yılında aldığı bu kararın hemen ardından, imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülke listesi gözden geçirilerek; Arnavutluk, Angola, Azerbaycan, Hindistan, Pakistan ve Sri Lanka mevcut listeden çıkarılmıştır. 2012 yılında yapılan ilk gözden geçirmede ise; 2010 yılında belirlenen kriterlerin aynen sürdürülmesi ve bu doğrultuda imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülke listesinde herhangi bir değişiklik yapılmaması kararlaştırılmıştır (IMF, 2012m: 3-6). Tablo-2 Fon'un imtiyazlı kredi imkânlarından yararlanabilecek ülke listesini göstermektedir. Tabloda da görüldüğü gibi, imtiyazlı kredi imkânlarından halen Fon'a üye olan 71 ülke yararlanabilmektedir. Bu ülkelerin büyük bir çoğunluğu Afrika Kıtası'nda yer almaktadır.

**Tablo-2: Fon'un İmtiyazlı Kredi İmkânlarından Yararlanabilecek Ülkeler**

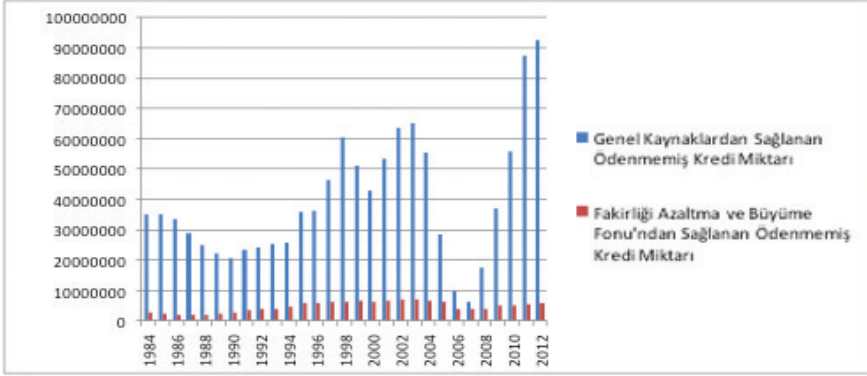
1. Afganistan	26. Gine	51. Ruanda
2. Ermenistan	27. Gine Bisav	52. Samoa
3. Bangladeş	28. Guyana	53. Sao Tome ve Principe Cumhuriyeti
4. Benin	29. Haiti	54. Senegal
5. Butan	30. Honduras	55. Sierra Leone Cumhuriyeti
6. Bolivya	31. Kenya	56. Solomon Adaları
7. Burkino Faso	32. Kiribati	57. Somali
8. Burundi	33. Kırgız Cumhuriyeti	58. Santa Luçiya
9. Kamboçya	34. Laos	59. Saint Vincent ve Grenadinler
10. Kamerun	35. Lesoto	60. Sudan
11. Cape Verde	36. Liberya	61. Tacikistan
12. Merkezi Afrika Cumhuriyeti	37. Madagaskar	62. Tanzanya
13. Çad	38. Malavi	63. Timor-Leste
14. Komor Adaları	39. Maldivler	64. Togo
15. Kongo Cumhuriyeti	40. Mali	65. Tonga
16. Kongo Demokratik Cumhuriyeti	41. Moritanya	66. Uganda

17. Fildişi Sahili Cumhuriyeti	42. Moldova	67. Özbekistan
18. Cibuti	43. Moğolistan	68. Vanuatu
19. Dominik	44. Mozambik	69. Vietnam
20. Eritre	45. Miyanmar	70. Yemen Cumhuriyeti
21. Etopya	46. Nepal	71. Zambia
22. Gambia	47. Nikaragua	
23. Gürcistan	48. Nijer	
24. Gana	49. Nijerya	
25. Grenada	50. Papua Yeni Gine	

**Kaynak:** IMF, “Eligibility to Use Fund Facilities for Concessional Financing”, **IMF Policy Paper**, 2012m, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011312.pdf>, 02.10.2012, p.9.

1980’li yılların ortalarından itibaren düşük gelirli ülkelere yönelik imtiyazlı kredi imkânlarında gerçekleştirilen reformlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Fon’un söz konusu ülkelerin ihtiyaçlarını giderek daha fazla dikkate aldığı ve bu doğrultuda düşük gelirli ülkeler için büyük önem taşıyan sürdürülebilir büyüme ve gelişme hedefine daha fazla katkıda bulunmaya çalıştığı söylenebilir. Bununla birlikte imtiyazlı kredi mekanizmasında gerçekleştirilen reformların düşük gelirli ülkelere yarar sağlayabilmesi için, Fon tarafından bu imkânlardan sağlanan kredi miktarının da artırılması gerekmektedir. Grafik-1 ve Grafik-2 sırasıyla, 1984-2012 yılları arasında Fon’un üye ülkelere genel kaynaklardan ve Fakirliği Azaltma ve Büyüme Fonu’ndan sağladığı ödenmemiş kredi miktarları ile bu kredilerin toplam krediler içindeki yüzdelik paylarını göstermektedir. Grafikler dikkatli bir şekilde incelendiğinde, Fon’un düşük gelirli ülkelere verdiği imtiyazlı kredilerde günümüze kadar gelen süreçte herhangi bir ciddi artış olmadığı görülmektedir. İmtiyazlı kredilerin toplam krediler içindeki payında her ne kadar 2007 yılında önemli bir artış yaşanmış görünüyorsa da, bu durum esas itibarıyla genel kaynaklardan sağlanan kredi miktarındaki düşüşten kaynaklanmıştır. 2008 yılından itibaren ise; Küresel Ekonomik Krizle birlikte genel kaynaklardan sağlanan kredi miktarındaki artışa paralel olarak, düşük gelirli ülkelere verilen kredi miktarının toplam krediler içindeki payı giderek azalmıştır.

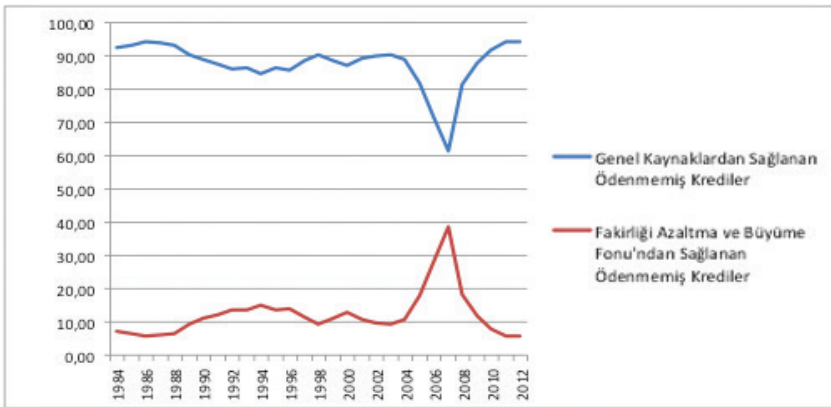
**Grafik-1: Fon Tarafından Üye Ülkelere Genel Kaynaklardan ve Fakirliği Azaltma ve Büyüme Fonu'ndan Sağlanan Ödenmemiş Kredi Miktarları (Bin SDR)\***



\*2012 yılına ait veriler 30 Eylül 2012 itibarıyladır.

**Kaynak:** IMF, Total IMF Credit Outstanding for all members from 1984-2012, **IMF Finances**, 2012n (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx>, 29.10.2012.

**Grafik-2: Fon Tarafından Üye Ülkelere Genel Kaynaklardan ve Fakirliği Azaltma ve Büyüme Fonu'ndan Sağlanan Ödenmemiş Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı\***



\*2012 yılına ait veriler 30 Eylül 2012 itibarıyladır.

**Kaynak:** IMF, Total IMF Credit Outstanding for all members from 1984-2012, **IMF Finances**, 2012n (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx>, 29.10.2012.

Fon'un düşük gelirli ülkelere yönelik kredi mekanizmasına ilişkin olarak yapılan tüm bu açıklamalar çerçevesinde, imtiyazlı kredi imkânlarının özellikle 2000'li yılların başından itibaren düşük gelirli ülkelerin ihtiyaçlarını daha iyi karşılayacak şekilde geliştirilmeye çalışıldığı, ancak verilen kredi miktarlarında çok fazla bir değişiklik yaşanmadığı söylenebilir. Hiç şüphesiz yapılan reformlarla birlikte düşük gelirli ülkelere sağlanan kredi miktarının artırılması da, Fon'un bu ülkelere yönelik olarak benimsediği fakirliği azaltma ve büyüme hedefine ulaşılmasına ciddi bir katkı sağlayacaktır.

## SONUÇ

1947 yılında faaliyetlerine başlayan IMF günümüze kadar gelen süreçte, gerek yapısı gerekse fonksiyonları itibarıyla ciddi bir değişime uğramıştır. Fon'un temel fonksiyonlarından biri olan kredi mekanizması, başlangıçta yalnız kısa vadeli ve geçici nitelikteki ödemeler dengesi açıklarının finansmanına yönelik olarak tasarlanmışken, Dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmeler ve üye sayısındaki artışa paralel olarak, orta ve uzun vadeli ödemeler dengesi açıklarının çözümüne yönelik olarak da finansman sağlamaya başlamıştır.

Kredilendirme mekanizmasında meydana gelen değişimde, Fon'a üye olan düşük gelirli ülke sayısındaki artış da önemli bir rol oynamıştır. Kurulduğu ilk yıllarda üyelerine yalnız Stand-by Anlaşmaları çerçevesinde kaynak sağlayan IMF, özellikle 1980'li yılların başından itibaren düşük gelirli ülkeler açısından kritik bir önem taşıyan fakirliği azaltma ve büyüme hedefine yönelik olarak alternatif finansman imkânları geliştirmeye başlamıştır. 1990'lı yıllarda küreselleşme sürecinin hızlanması ve uluslararası sermaye hareketlerinin çok büyük boyutlara ulaşmasıyla beraber ortaya çıkan krizlerin düşük gelirli ülkelerdeki mevcut ekonomik sorunları daha da ağırlaştırması, Fon'u bu ülkelerin ihtiyaçlarını daha uygun bir şekilde karşılayacak kredi imkânları oluşturmaya yöneltmiştir. Nihayet 2008 yılında yaşanan Küresel Ekonomik Kriz, IMF'nin tüm fonksiyonlarında olduğu gibi, düşük gelirli ülkelere yönelik kredi imkânlarında da ciddi bir revizyon yapılmasına neden olmuştur.

Gerçekleştirilen son reform süreciyle birlikte Fon'un düşük gelirli ülkelere yönelik imtiyazlı kredi imkânları, söz konusu ülkelerin ekonomik koşulları dikkate alınarak, bu ülkelerde sürdürülebilir büyüme ve gelişmeyi destekleyecek şekilde yeniden tasarlanmıştır. Bununla birlikte düşük gelirli ülkelere sağlanan kredi miktarında ne son dönemde ne de daha önce ciddi bir artış yaşanmıştır. IMF'nin düşük gelirli ülkelere özgü sorunları dikkate alarak, bu ülkelerin ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilecek finansman imkânları geliştirmesi, fakirliği azaltma ve büyüme hedefine ulaşılmasına katkı sağlayacak olumlu bir gelişmedir. Ancak bu hedefe ulaşılabilmesi için, düşük gelirli ülkelere Fon tarafından sağlanan kredi miktarının da artırılması gerekmektedir. Aksi takdirde imtiyazlı kredi imkânlarında gerçekleştirilen reformlar etkinliğini kaybedecek ve arzulanan sonuçlara ulaşamayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Bayraktutan, Y., S. Barışık (2007): “Kuruluşundan Günümüze Uluslararası Para Fonu”, **Ekonomik Entegrasyon Küresel ve Bölgesel Yaklaşım**, Editörler: O. Küçükahmetoğlu, Ş. Tüylüoğlu, H. Çeştepe, 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s.113-141.
- Bird, G. (2003): “Restructuring IMF Lending Facilities”, **The World Economy**, Volume: 26, Issue: 2, pp.229-245.
- Boughton, J. M. (2001): **Silent Revolution The International Monetary Fund 1979-1989**, US, IMF, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/index.htm>, 01.10.2012.
- Boughton, J. M. (2012): **Tearing Down Walls The International Monetary Fund 1990-1999**, US, IMF, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/>, 01.10.2012.
- IEO (2004): Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction Growth Facility, **Evaluation Report**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprrgf/eng/report.pdf>, 01.10.2012.
- IMF (2001): Financial Organization and Operations of the IMF, **Pamphlet Series**, No: 45, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/>



pam45/pdf/pam45.pdf, 05.10.2012.

IMF (2006): **Annual Report 2006**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/eng/pdf/file7.pdf>, 15.10.2012.

IMF (2007): **International Monetary Fund Handbook, The Functions, Policies and Operations**, Editors: B. Fritz-Krockow, P. Ramlogan, US, IMF, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/imfhb/eng/handbook.pdf>, 01.10.2012.

IMF (2008a): “IMF to Enhance Impact of Its Technical Assistance”, **IMF Survey Magazine**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/POL073108B.htm>, 26.10.2012.

IMF (2008b): “IMF Revamps Loans for Countries Facing Price Shocks, Disasters”, **IMF Survey Magazine**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/POL091908A.htm>, 28.10.2012.

IMF (2008c): “The Role of the Fund in Low-Income Countries”, **IMF Policy Paper**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/061308.pdf>, 01.09.2012.

IMF (2009a): The Poverty Reduction and Growth Facility, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/prgf.pdf>, 27.10.2012.

IMF (2009b): “The Fund Facilities and Financing Framework for Low Income Countries”, **IMF Policy Paper**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/022509.pdf>, 01.10.2012.

IMF (2009c): “A New Architecture of Facilities for Low Income Countries”, **IMF Policy Paper**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/062609.pdf>, 01.10.2012.

IMF (2010a): **IMF Annual Report 2010**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ch4.pdf>, 20.10.2012.

IMF (2010b): “Eligibility to Use the Fund’s Facilities for Concessional Financing”, **IMF Policy Paper**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/011110.pdf>, 05.10.2012.

- IMF (2011): **Articles of Agreement of the International Monetary Fund**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>, 15.10.2012.
- IMF (2012a): **IMF Annual Report 2012**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ch3.pdf>, 17.10.2012.
- IMF (2012b): IMF Lending, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/howlend.pdf>, 17.10.2012.
- IMF (2012c): IMF Stand-by Arrangement, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/sba.pdf>, 02.10.2012.
- IMF (2012d): IMF Extended Credit Facility, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/ecf.pdf>, 01.10.2012.
- IMF (2012e): The IMF's Flexible Credit Line, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/fcl.pdf>, 01.10.2012.
- IMF (2012f): The IMF's Precautionary and Liquidity Line, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/pll.pdf>, 01.10.2012.
- IMF (2012g): The IMF's Rapid Financing Instrument, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/rfi.pdf>, 01.10.2012.
- IMF (2012h): The IMF and the Millenium Development Goals, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/mdg.pdf>, 26.10.2012.
- IMF (2012i): The Policy Support Instrument, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/psi.pdf>, 26.10.2012.
- IMF (2012j): Technical Assistance, **IMF Factsheet**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/tech.pdf>, 26.10.2012.
- IMF (2012k): **Handbook of IMF Facilities for Low Income Countries**, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/032112.pdf>, 03.10.2012.
- IMF (2012m): "Eligibility to Use Fund Facilities for Concessional Finan-

- cing”, **IMF Policy Paper**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011312.pdf>, 02.10.2012.
- IMF (2012n): Total IMF Credit Outstanding for all members from 1984-2012, **IMF Finances**, (Çevrimiçi)<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx>, 29.10.2012.
- Lombardi, D. (2007a): “The Role of the IMF in Low-Income Countries”, **World Economics**, Volume: 8, No: 4, pp.191-195.
- Lombardi, D. (2007b): “The Development Dimension of IMF Lending Policies”, **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, Volume: 42, No: 1, pp.95-113.
- Mussa, M. (2006): “Reflections on the Function and Facilities for IMF Lending”, **Reforming the IMF for the 21st Century**, Editor: E. M. Truman, US, Peterson Institute for International Economics, (Çevrimiçi) [http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/3870/21iie3870.pdf](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/3870/21iie3870.pdf), 10.09.2012, pp.413-453.
- Taylor, J. B. (2006): “The Policy Support Instrument: A Key Component of the Recent IMF Reform Movement”, **Reforming the IMF for the 21st Century**, Editor: E. M. Truman, US, Peterson Institute for International Economics, (Çevrimiçi) [http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/3870/19iie3870.pdf](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/3870/19iie3870.pdf), pp.385-389.



İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
56. Seri / Yıl 2011-[2]

# **TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI VE KAMU GELİRLERİNİN BÖLGESEL ANALİZİ**

**Yrd. Doç. Dr. Gökhan DÖKMEN\***  
&  
**Yrd. Doç. Dr. Abdullah TEKBAŞ\*\***

\*Bülent Ecevit Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Maliye Bölümü

&  
\*\*Dokuz Eylül Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Maliye Bölümü

## ÖZET

Kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin bölgesel dağılımı, son dönemde oldukça dikkat çekici bir gelişme göstermiştir. Bu çalışma, bölgesel dengesizliklerin olduğu bir ülkedeki kamu bütçesinin mekânsal dağılımını konu edinmiştir. Düzey 1 bölgelerinin incelendiği çalışmada, kamu gelirleri açısından İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara ve Batı Anadolu bölgelerinde bir yoğunlaşma; kamu harcamaları açısından ise ülke genelinde dengeli bir dağılım gözlenmiştir. Bu durum, kişi başına bölgesel kamu gelirlerinin yüksek olduğu bölgelerden düşük olduğu bölgelere doğru bir kaynak transferinin yapıldığına işaret etmektedir. Bu ise kamu maliyesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığına bir göstergesi olarak ele alınabilir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu harcamaları, vergiler, bölgelerarası kaynak transferi

## REGIONAL ANALYSIS OF PUBLIC EXPENDITURE AND PUBLIC REVENUE IN TURKEY

### ABSTRACT

The regional distribution of public expenditures and revenues have shown remarkable improvement in recent years. This study focuses on spatial distribution of public budget where regional imbalances occur. In this study where NUTs 1 region are examined Istanbul, West Marmara, East Thrace and Western Anatolia regions seems to be concentrated in terms of public revenues on the other hand balanced distribution have been observed in terms of public spending across the country. This situation indicates that resources are being transferred to areas where regional per capita income is low from where regional per capita income is high. This shows that regional disparities were taken into account in public finance.

**Keywords:** Public expenditure, taxes, inter-regional resource transfer

## GİRİŞ

Türkiye’de bölgesel kalkınma anlayışı ulusal kalkınma stratejisinin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmıştır. Bu nedenle bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik politikalar, ağırlıklı olarak ulusal kalkınma politikalarının tamamlayıcı bir ögesi olarak görülmüştür. Bu durum bölgesel kalkınma politikalarının Beş Yıllık Kalkınma Planları bünyesinde yer almasını gerektirmiştir. Kalkınmanın ülke genelinde dengeli olmasına yönelik bir zorunluluğu yansıtan bu durum, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesini bölgesel politikaların temel hedefi haline getirmiştir.

Bölgesel kalkınma politikaları, 1960 yılından günümüze uzanan dönemde, planlamaya dayalı olarak ele alınmıştır. Planlı dönemde gelirin bölgeler ve toplumsal sınıflar arasında dengeli bir biçimde dağıtılması temel hedef olarak belirlenmiş ve bölgesel dengesizliğin giderilmesi amacıyla devlet öncülüğünde planlar uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda planlı dönemin başladığı 1963 yılında uygulanan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan (BYKP) halen yürürlükte olan IX. Plan’a kadar olan süreçte bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla çeşitli politikalar belirlenmiş ve uygulanmıştır. Söz konusu planlarda bölgesel politikaların temel önceliğini, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi oluşturmuştur. Bu kapsamda kamu yatırımlarından yeterince pay alamayan bölgelere öncelik verilmesi, yatırımlarda dengeli dağılımın sağlanması ve özel sektörün geri kaldığı bölgelerde yatırımları desteklemek amacıyla çeşitli vergisel teşviklerin uygulanması gibi çeşitli politikalara ağırlık verilmiştir.

Bölgesel dengesizlikleri giderme noktasında devletin üstlendiği rolü ortaya koyan bu politikalar, kamu bütçesinin bölgesel dağılımını; başka bir ifadeyle kamu harcamaları ve vergilerin bölgeler arasındaki dağılımını etkilemektedir. Bu dağılım, kamu bütçesinin bölgesel dengesizlikleri ne ölçüde dikkate aldığı bir göstergesi olarak ele alınabilir. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı, Türkiye’deki mali politikaları, kamu harcamaları ve vergiler açısından, mekânsal bir perspektif içinde değerlendirmek ve kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin bölgesel dağılımında mekânsal farklılıkların dikkate alınıp alınmadığını tespit etmektir. Çalışmada, Düzey 1 istatistiki bölge birimlerindeki kamu harcamaları ve kamu gelirlerine ilişkin veriler belli başlıklar altında derlenerek tablollaştırılmış ve yorumlanmıştır. Çalışma planı şu şekildedir. Birinci bölümde kamu harcamaları ve kamu

gelirlerinin bölgesel dağılımı ve bu dağılımın etkileri, literatürde yapılan çalışmalar bağlamında ele alınmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye’deki kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin bölgeler arasında nasıl dağıldığı ve bu kapsamda bölgelerarasındaki kaynak transferleri ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca, bütçe politikasının bölgeler arasındaki dengesizlikleri dikkate alıp almadığına ilişkin çeşitli değerlendirmelere yer verilmiştir.

### **1. Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı ve Etkileri**

Doğal ve toplumsal kaynakların mekân üzerinde dağılımı, mutlak anlamda eşitlik arz etmediğinden, gelişme de mutlak anlamda dengeli bir süreçten geçmemektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik ve sosyal gelişme; yeryüzünde zaman ve mekân bakımından farklılık göstermektedir. Ülkeler arasında gelişmiş, gelişmekte olan ve azgelişmiş gibi tanımlarla nitelenen gelişmişlik farklılıkları, ülkelerin farklı bölgelerinde de ortaya çıkmaktadır. Dinamik bir yapıya sahip olan gelişme sürecine yön veren iktisadi ve sosyal faktörlerin ülke mekânı üzerinde farklı yoğunluklarda dağılımı, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedeni olarak ortaya çıkmaktadır (Dincer, Özaslan, Kavasoglu, 2003:8).

Bölgelerarası gelir eşitsizliğinin giderilmesi amacıyla bölgesel politikalar uygulanmaktadır. Kamu politikalarının bölgeye özgü bir biçimini yansıtmakta olan ve bölgesel düzeyde belirli amaçlara ulaşmak amacıyla bir araya getirilen politika araçları seti olarak tanımlanan bölgesel politikalar, kamunun politika oluşturma sürecinin en karmaşık alanlarından birisini oluşturmaktadır. Çünkü mekân kavramının o mekânda var olan her türlü yapılanmayı dikkate alan bir değerlendirmeyi zorunlu kılması, mekânının çok disiplinli bir yaklaşımla incelenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle mekânsal politikalar çok farklı unsurları kapsamaktadır (Doğruel, 2006:165).

Dengeli gelişme amacı doğrultusunda uygulanan mekânsal politikalar, dar anlamda kamusal kaynakların dağılımını geniş anlamda ise bütçe bütünlüğünü etkilemektedir. Başka bir ifadeyle sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalar, kamu harcamaları ve vergilerin miktar ve bileşiminde önemli değişimleri beraberinde getirmektedir. Bu yönüyle bir ülkedeki kamu harcamaları ve vergilerin mekânsal



dağılımı, o ülkede uygulanan bölgesel politikaların bir yansıması olarak ele alınabilmektedir. Nitekim son dönemde yapılan bölgesel çalışmalarda, kamu harcama ve vergi politikaları sonucu bölgesel gelir dağılımında ortaya çıkacak değişim ölçülmeye çalışılmaktadır (Barberan vd., 2000; Mackay, 2001; Gripaiosa ve Bishop, 2005; Ambrosanio, Bordignon ve Cerniglia, 2008; Morgenroth, 2010). Söz konusu çalışmalardaki ortak vurgu, kamu harcamaları ve vergilerin yeniden dağıtım fonksiyonu aracılığıyla mekânsal yapıyı etkilediği şeklindedir (Morgenroth, 2010:780).

Kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel etkileri, birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu konudaki öncü çalışmaların başında, Donald MacDougall tarafından hazırlanan Avrupa Birliği Komisyon Raporu gelmektedir. Söz konusu raporda, merkezi yönetimin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltmaya yönelik olarak uyguladığı bütçe politikası analiz edilmiştir. Fransa, İtalya, İngiltere, Almanya, Avustralya, Kanada, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri'nin örneklem olarak seçildiği bu çalışmada, kamu bütçesinin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltmada oldukça etkin olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte çıktı ve gelirdeki bölgesel farklılıkları azaltmaya yönelik olarak uygulanan politikalarından kamu harcamalarının kamu gelirlerine göre daha etkin olduğu ifade edilmiştir (MacDougall, 1977).

Barberan vd. (2000), İspanya'daki merkezi yönetim bütçesinin kişi başı gelirdeki bölgesel farklılıkları azaltmadaki rolünü, 1991 ila 1996 yılları arasında incelemiştir. Çalışmada merkezi yönetim bütçesinin bölgesel gelir dağılımı üzerindeki yeniden dağıtıcı etkisinin oldukça yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra, kamu harcamalarının kamu gelirlerine nazaran bölgelerarası gelir farklılıkları üzerinde daha etkili olduğunun altı çizilmiştir. Kamu harcamaları içerisinde de özellikle sosyal güvenlik ödemeleri ile merkezi yönetimin yaptığı transferlere dikkat çekilmiştir.

Bölgelerarası kaynak transferini incelemeye yönelik olarak yapılan bir çalışmada ise İngiltere ele alınmıştır. Mackay (2001) tarafından yapılan bu çalışmada, geri kalmış bölgelerde kişi başına kamu harcamasının kişi başına kamu gelirinden yüksek olduğu; nispeten daha gelişmiş bölgelerde ise kişi başına kamu gelirin harcamaları aştığı tespit edilmiştir. Çalışmada kişi başına kamu gelirin harcamaları aştığı bölgelerden diğer bölgelere kaynak transfer edildiği ifade edilmiştir. Şöyle ki; Londra, Güneydoğu, Doğu, Güneybatı ve Doğu Midlands bölgelerinin bütçeye net katkı yaptığı, başka

bir ifadeyle diğer bölgelere kaynak transfer ettiği; İskoçya, Batı Midlands, Kuzeybatı, Yorkshire ve Humberside, Kuzeydoğu, Galler ile Kuzey İrlanda bölgelerinin ise bütçeden pay aldığı, başka bir ifadeyle diğer bölgelerden kaynak transfer edildiği ifade edilmiştir.

İngiltere'deki kamu harcamalarının bölgesel dağılımı, Gripias ve Bishop (2005) tarafından da incelenmiştir. Londra özelinde yapılan çalışmada, kişi başına bölgesel kamu harcamaları ile kişi başına bölgesel gelir arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Çalışmada, Londra'nın oldukça yüksek kişi başına gelir düzeyinde olmasına rağmen kamu harcamalarından da en fazla payı alan bölge olduğunun altı çizilmiştir. Bu nedenle, İngiltere'deki kamu harcamalarının bölgesel dengesizlikleri azaltmada çok etkin olmadığı ifade edilmiştir.

Benzer bir çalışma, Bell (2008) tarafından yapılmıştır. Bell (2008), bölgelerarası mali akımları İngiltere açısından ele almıştır. Kamu harcamalarının istatistiksel açıdan analiz edildiği çalışmada, İngiltere genelinde dengeli bir dağılıma dikkat çekilmiştir. Çalışmada kişi başına kamu harcamasının en yüksek olduğu bölgenin 8550 £ ile Londra; en düşük olduğu bölgenin ise 6165 £ ile Güneydoğu olduğu ifade edilmiştir. Çalışmada bu mekânsal dağılım, kişi başına gayri safi katma değer rakamları ile ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir. Şöyle ki; kişi başı katma değer yüksek olduğu bölgelerde kamu harcamalarının da yüksek olduğu; katma değer düşük olduğu yerlerde ise kamu harcamalarının da düşük olduğunun altı çizilmiştir.

Ambrosanio, Bordignon ve Cerniglia (2008) ise İtalya'daki bölgesel mali akımları (regional fiscal flows) 2005 yılı itibariyle incelemiştir. Çalışmada İtalya'nın gelişmiş Kuzey bölgelerinden nispeten daha geri kalmış Güney bölgelerine doğru güçlü mali akımların olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki; Lombardia bölgesinde yerleşik kişilerin ödedikleri vergilerin yaklaşık % 30'unu diğer bölgelere transfer ettiği; Calabria bölgesindeki yerleşiklerin ise ödedikleri vergilerin % 55'i kadar transfer aldığı ifade edilmiştir. Kişi başı kamu harcamalarının bölgesel dağılımında da benzer bir eğilime dikkat çekilmiştir. Çalışmada, kamu harcamalarının ülkenin daha gelişmiş kuzey bölgelerinde yoğunlaşma eğilimi gösterdiği ifade edilmiştir. Bu sonuçların özellikle kamu harcamaları açısından, İtalya'daki mali sistemin bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltma noktasında etkin olmadığına işaret edebileceği vurgulanmıştır.

Mali sistemin bölgesel etkilerine yönelik literatürde İrlanda'ya yönelik olarak da bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bradley ve Morgenroth (1999. Akt. Morgenroth, 2010), İrlanda'daki mali sistemin bölgeselarası gelir farklılıkları üzerindeki etkisi incelemiştir. Çalışmada mali sistemin yeniden dağıtıcı etkisinden dolayı gelirdeki bölgesel farklılıkların çıktıdaki bölgesel farklılıklardan daha az olduğu iddia edilmiş; ancak veri yetersizliği nedeniyle bu iddiayı desteklemek amacıyla sayısal bir analiz yapılamadığı ifade edilmiştir.

Benzer bir çalışma, Morgenroth (2010) tarafından yapılmıştır. Çalışmada kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel dağılımı ele alınmış ve bu dağılımın bölgeselarası gelir farklılıkları üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmada Dublin, Orta Batı ve Güney Batı bölgelerinde kişi başı kamu gelirlerinin kişi başı kamu harcamalardan fazla olduğu ve bu yönüyle diğer bölgelere kaynak transferi yaptığı ifade edilmiştir. Kaynak transfer edilen bölgelerdeki gelişme düzeyinin de giderek arttığı vurgulanmıştır. Çalışmada İrlanda'da kaynak transfer eden bölgeler ile kaynak transferi alan bölgeler arasındaki açığın giderek arttığı; bu nedenle de mali sistemin bölgeselarası gelir farklılıklarını azaltmakta olduğu tespit edilmiştir.

Kamu harcamaları ve vergilerin bölgesel etkilerine ilişkin olarak Türkiye'ye yönelik olarak da bazı çalışmalar bulunmaktadır. Saruç, Sağbaş ve Cığerci (2007) yaptıkları çalışmada, kişi başı gelir seviyelerindeki yakınsama sürecini kamu harcamaları ve vergilerdeki bölgeselarası yakınsamayı inceleyerek test etmiştir. 1990-2005 yılları arasında kapsayan bu çalışmada, bölgelere yönelik kamu harcamalarındaki farklılıkların giderek azaldığı, başka bir ifadeyle kamu harcamalarında bölgesel yakınsamanın olduğu; vergi gelirlerinde ise bölgesel farklılıkların giderek arttığı, başka bir ifadeyle bölgesel yakınsamanın olmadığı ifade edilmiştir. Bu sonuç, kamu harcamalarının bölgesel dağılımının oldukça dengeli olduğunun ve vergi yükünün belli bölgelerde toplandığının bir göstergesi olarak ele alınmıştır. Bu yönüyle Türkiye'de bölgeselarası bir kaynak transferinin olduğuna işaret edilmiştir.

Kaya (2009) ise Türkiye'deki bölgesel net mali yansımayı, başka bir ifadeyle kamu harcamaları ile vergilerin bölgesel yansımasını analiz etmiştir. Çalışmada, illerde ödenilen vergiler ile yapılan kamu harcamaları açısından bir karşılaştırma yapılmış ve hangi illerin daha çok vergi ödediği ile hangi illerin daha çok kamu harcamasından yararlandığı sorgulanmıştır.

Çalışmada il bazında elde edilen gelirler bir bütün olarak ele alınmış ve toplam gelirlerin yoğun olarak dağıldığı illerin ülkenin batısında yer aldığı; toplam harcamaların ise daha çok İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Bu tespite dayalı olarak Marmara ve Ege Bölgelerinden İç Anadolu, Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerine doğru kaynak transferi yapıldığı sonucuna varılmıştır.

## 2. Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı

Mali sistemin bölgeler arasındaki dağılımı, başka bir ifadeyle kamu harcamaları ve vergilerin bölgeler arasındaki dağılımı, idarelerarası mali ilişkilere (mali tevzin) bağlı bir konudur. Mali tevzin, dar anlamda sadece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımını konu edinmektedir. Geniş anlamda ise kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve bu hizmetlere bağlı olarak ortaya çıkan giderlerin; diğer taraftan da hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşımını ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2006:59).

İdarelerarası mali ilişkiler ve bu ilişkilere bağlı olarak ortaya çıkan gelir ve gider paylaşımı, kamu bütçesinin bölgeler arasındaki dağılımını etkilemektedir. Türkiye, merkeziyetçi bir yönetim yapısını benimsemiş olan bir ülke olduğu için yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları merkezden kontrol edilmektedir. Söz konusu bu merkeziyetçi yapı, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmakta ve yerel yönetimlere yönelik gelir transferlerini hizmetlerin yerine getirilmesinde hayati bir konuma getirmektedir.

Türkiye’de mahalli idarelerin gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı bir yapı söz konusudur. Ülkemizde mahalli idarelerin en önemli gelir kaynağı, merkezi idare tarafından toplanan vergi gelirlerinden belli kriterlere\* dayalı olarak alınan paylardır. Söz konusu bu payların oranı son dönemlerde giderek artmaktadır. Bu durum, mahalli idarelerin merkezi yönetime ve merkezi yönetimin mali transferlerine olan bağımlılığını arttırmaktadır.

---

\* İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır (5779 SK, md.2).

Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının incelenmesi sadece kendilerine yüklenen hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi açısından değil aynı zamanda bölgesel bir analize imkân vermesi açısından da oldukça önemlidir. Bu yönüyle mahalli idarelerin gelir ve giderleri bölgesel bir analizin en temel unsurları arasında yer almaktadır. Ancak kamu harcamaları ve kamu gelirlerini mekânsal açıdan incelemek için sadece mahalli idarelerin değil aynı zamanda merkezi idarenin de harcama ve gelirlerinin incelenmesi gerekmektedir. Böylece kamu gelir ve giderlerinin bölgeler arasında nasıl dağıldığını analiz etmek mümkün olabilecektir.

### **2.1. Kamu Harcamalarının Bölgesel Dağılımı**

Kamu harcamalarının toplam büyüklüğü kadar ülke içinde nasıl dağıtıldığı da oldukça önemlidir. Hangi bölgelere daha fazla (az) kamu harcaması yapılmakta olduğunun takip edilmesi ile kıt kamu kaynaklarının ülke içinde nasıl dağıtıldığı hakkında bilgi sahibi olunabilmektedir. Kamu harcamalarının bölgesel dağılımının analiz edilmesi hem bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması noktasında politikacılara yön vermekte hem de kamu harcamalarının belli bölgelerde yoğunlaşarak yeni dengesizliklerin oluşmaması açısından politikacılara denetim ve kontrol imkanı sağlamaktadır (Sağbaş ve Kaya, 2009:68).

Bu çalışmada, kamu harcamalarının bölgesel dağılımı ekonomik sınıflandırmaya göre yapılmıştır. Ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ile yedek ödeneklerden oluşmaktadır. Bu sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşmaktadır. Yapılan bu sınıflandırma ile devlet faaliyetlerinin milli ekonomi ve piyasa üzerindeki etkilerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011:135).

Kamu harcamalarının bölgeler arasındaki dağılımı, Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1: Düzey 1 Bölgelerindeki Kamu Harcamaları  
(Kişi Başına, TL, 2011)**

	Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alımları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Diğer*	Kişi Başına Bölgesel Gider	Ulusal Yüzde
<b>İstanbul</b>	723,4 % 31,9	595,4 % 26,2	108,4 % 4,7	594,7 % 26,2	243,3 % 10,7	2265,3 % 100	82,7
<b>Batı Marmara</b>	1164,2 % 49,3	532,4 % 22,5	70,9 % 3	350,7 % 14,8	242,7 % 10,2	2361,0 % 100	86,2
<b>Ege</b>	1052 % 44,1	580,7 % 24,3	111,9 % 4,7	385,8 % 16,1	252,1 % 10,5	2382,7 % 100	87
<b>Doğu Marmara</b>	1054 % 42,2	563,0 % 22,5	97,5 % 3,9	495,1 % 19,8	284,2 % 11,4	2494,1 % 100	91,1
<b>Batı Anadolu</b>	1394,3 % 25,6	1310,6 % 24,1	613,4 % 11,2	1330,7 % 24,5	782,3 % 14,4	5431,6 % 100	198,4
<b>Akdeniz</b>	989,8 % 44,9	518,8 % 23,5	93,6 % 4,2	391 % 17,7	207,7 % 9,4	2201 % 100	80,4
<b>Orta Anadolu</b>	1204,6 % 45,8	534,7 % 20,3	88,4 % 3,3	542,3 % 20,6	255,5 % 9,7	2625,6 % 100	95,9
<b>Batı Karadeniz</b>	1241,2 % 46,7	519,5 % 19,5	105,8 % 3,9	534,4 % 20,1	256,8 % 9,6	2657,9 % 100	97,1
<b>Doğu Karadeniz</b>	1253,6 % 43,6	580,4 % 20,2	110,3 % 3,8	665,5 % 23,1	259,8 % 9	2869,7 % 100	104,8
<b>Kuzeydoğu Anadolu</b>	1404,1 % 45,5	699,9 % 22,7	129,2 % 4,1	570,5 % 18,5	278,5 % 9	3082,4 % 100	112,6
<b>Ortadoğu Anadolu</b>	1444,2 % 43,7	660,4 % 20	158,9 % 4,8	760,5 % 23	274,0 % 8,3	3298,1 % 100	120,5
<b>Güneydoğu Anadolu</b>	963,4 % 42,9	551,9 % 24,6	106,5 % 4,7	427 % 19,5	193,1 % 8,6	2242,1 % 100	81,9
<b>TOPLAM</b>	1068,7 % 39	640,2 %23,3	154,6 % 5,6	578,6 % 21,1	294,7 % 10,7	2736,9 % 100	100

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

\* Diğer başlığı altında; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, faiz giderleri, sermaye transferleri ve borç verme kalemleri toplanarak gösterilmiştir.

Tablo 1, Düzey 1 bölgelerindeki merkezi yönetim ile mahalli idarelerin harcama toplamlarından elde edilmiştir. Bölgelerdeki kamu harcamalarına ilişkin rakamlar, bölgelerin büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkabilecek ölçek etkisini gidermek amacıyla, her bir bölgedeki nüfusa oranlanarak kişi başına TL cinsinden gösterilmiştir.

Tablo 1 ayrıca, söz konusu harcamaların toplam harcamalar içerisindeki yüzdelerini de kapsamıştır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında en dikkat çekici husus kamu personeline yapılan ödemelerin toplam harcamalar içerisindeki payıdır. Personel giderleri ile ölçülen bu pay, kişi başına kamu harcamalarının yaklaşık 2737 TL olan Türkiye ortalamasının % 39'una tekabül etmektedir. Aynı eğilim Düzey 1 bölgeleri içinde geçerlidir. Düzey 1 bölgelerindeki kamu harcamalarından en fazla payı personel giderleri almaktadır. Personel giderlerinin en yüksek oranda olduğu bölge, % 49.3 ile Batı Marmara'dır. Bu bölgeyi sırasıyla Batı Karadeniz (% 46.7), Orta Anadolu (% 45.8), Kuzeydoğu Anadolu (% 45.5) ile Ege (% 44.1) bölgeleri izlemektedir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerde çalışan kesimin aldıkları payı gösteren bu oranlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin bölgelerdeki toplam istihdam içindeki payının yüksek olabileceğine ilişkin olarak öncü gösterge niteliğindedir. Nitekim bu gösterge, reel ücretlerin efektif talebi artırma gücünün yüksek olması durumunda, devletin bölge ekonomilerinde oynadığı rolün oldukça büyük olabileceğine işaret etmektedir.

Bölgelerdeki kamu harcamaları ekonomik sınıflandırma açısından incelendiğinde dikkat çeken bir diğer harcama kalemi de sermaye giderleridir. Sermaye giderlerinin en yüksek payı aldığı bölge, % 26.2 ile İstanbul'dur. İstanbul'u sırasıyla Batı Anadolu (% 24.5), Doğu Karadeniz (% 23.1), Ortadoğu Anadolu (% 23) ile Orta Anadolu (% 20.6) izlemektedir. Sermaye giderlerinin en düşük pay aldığı bölgeler ise Batı Marmara ile Ege'dir. Söz konusu Düzey 1 bölgelerindeki iller, 2011 Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi verilerine göre nispeten gelişmiş bölgeler kategorisinde yer alan 1, 2 ve 3. bölgelerde yer almaktadır (EB, 2012). Bu durum, sermaye giderlerine ayrılan pay ile bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında birebir bir ilişki olmayabileceğini; başka bir ifadeyle gelişmiş bölgelerdeki ekonomik yapının mutlaka yüksek düzeyli kamu sermaye stoku ile desteklenmeyebileceğini göstermektedir. Nitekim bu durum, sermaye birikimi düşük olan bölgelere kamu bütçesiyle yapılan katkıya da işaret edebilir.

Bütçe büyüklüklerinin dikkate alınmadığı bir durumda gerçekleşen bu dağılıma dayalı olarak kamu harcama politikasının bölgesel etkilerini değerlendirmek çok kolay olmayacaktır. Bu nedenle merkezi yönetim ile mahalli idarelerin harcama toplamalarının nüfusa oranlanması sonucu elde



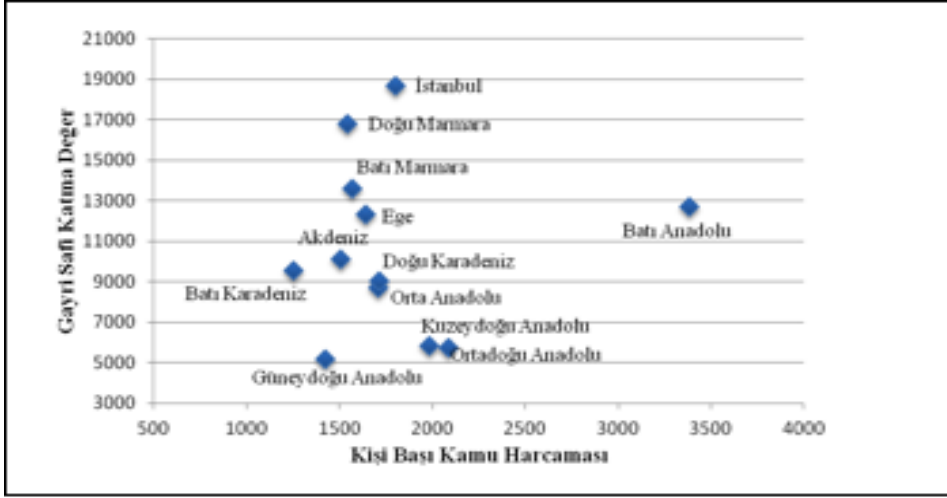
edilen kişi başına kamu harcamalarını analize dahil edilmiştir. Tablo 1’de görüldüğü üzere, kişi başına kamu harcamalarının Düzey 1 bölgelerindeki dağılımı bazı istisnalar dışında oldukça dengelidir. Ülkemizin doğusunda yer alan Düzey 1 bölgeleri açısından Türkiye ortalamasının üzerinde bir kişi başına kamu harcaması eğilimi; batısında yer alan Düzey 1 bölgeleri açısından ise ortalamasının altında bir harcama eğilimi söz konusudur. Şöyle ki; Batı Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Kuzeydoğu Anadolu, Doğu Karadeniz kişi başına kamu harcamasında Türkiye ortalamasının üzerinde bir harcama eğilimine sahiptir. Oransal açıdan bakıldığında Batı Anadolu 2736 TL olan Türkiye ortalamasından % 198 oranında daha fazla harcama eğilimine sahip olup kişi başına 5432 TL ile birinci sıradadır. Batı Anadolu Düzey 1 bölgesindeki yüksek kamu harcama düzeyinin başkent Ankara’dan kaynaklandığı düşünülmektedir. Devletin yasama, yürütme ve yargı erklerini bünyesinde barındıran bu bölge, bu niteliği ile yüksek harcama potansiyeline sahiptir. Batı Anadolu bölgesini sırasıyla Ortadoğu Anadolu (% 120), Kuzeydoğu Anadolu (% 112) ve Doğu Karadeniz (% 104) izlemektedir. Ağırlıklı olarak ülkemizin batı ve güney bölgelerinde yer alan diğer Düzey 1 bölgeleri ise Türkiye ortalamasının altında harcama eğilimine sahiptir.

Türkiye’deki mevcut bu dağılım, kamu harcama politikasının selektif bir biçimde uygulandığının bir göstergesi olarak ele alınabilir. Çünkü kamu harcamalarının temelinde kamusal ihtiyaçlar yer almakta olup; ülkemizin doğusundaki mevcut ekonomik yapı nedeniyle daha fazla kamu harcamasına ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Bu noktada yerel ihtiyaçların düzeyi ile kamu harcamaları arasında pozitif bir ilişki beklenebilir. Özellikle gelir düzeyinin düşük olduğu ve yoksulluğun yüksek olduğu bölgelerdeki sağlık sorunları, eğitim olanaklarının yetersizliği ve sosyal olmayan yaşam koşulları ekonomik, sosyal ve kültürel birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle devletin ekonomik açıdan dezavantajlı bölgelere yönelik ek kamu harcaması tahsis etmesi beklenmelidir (Gripaiosa ve Bishop, 2005:807).

Şekil 1’de Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerdeki ekonomik gelişmişlik düzeyi kişi başına katma değer ile gösterilerek, kamu harcamaları ile arasındaki ilişki incelenmiştir.



**Şekil 1: Kişi Başına Katma Değer ile Kişi Başına Kamu Harcamaları Arasındaki İlişki (Kişi Başına TL, 2008)**



**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=56](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56) adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

Türkiye’de kişi başına katma değer en yüksek olduğu bölge, 2008 yılı itibariyle 18.689 TL ile İstanbul’dur. İstanbul’u sırasıyla 16.810 TL ile Doğu Marmara, 13.605 TL ile Batı Marmara izlemektedir. Ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu bu bölgelerde nüfus yoğunluğunun da fazla olduğu dolayısıyla daha fazla kamu harcamasına gereksinim olduğu ifade edilebilir de; Grafik 1’de görüldüğü üzere, Batı Anadolu bölgesi dışında, kişi başına kamu harcamasının en yüksek olduğu bölgeler Ortadoğu Anadolu ile Kuzeydoğu Anadolu bölgeleridir. Kişi başına katma değer düşük olduğu bu bölgelerdeki yüksek kamu harcama eğiliminin temel nedeni şu şekilde açıklanabilir. Ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgelerdeki en temel ihtiyacın üretimin daha kolay, ucuz ve kaliteli yapılmasına yönelik ihtiyaçların giderilmesi ile uygun koşullarda alt yapı hizmetlerinden yararlanmanın temin edilmesi olduğu düşünülmektedir. Oysaki geri kalmış bölgelerde sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal ve kültürel ihtiyaçlar nedeniyle daha fazla kamu harcamasına ihtiyaç duyulduğu söylenebilir.

Bir bölgedeki kişi başına harcama rakamları ile kişi başına katma değer arasında kurulan bağ, ekonomi ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi ortaya koyması açısından oldukça faydalıdır. Ancak bu ilişkiyi daha anlamlı kılmak için kişi başına kamu harcamalarının en düşük olduğu bölge ile en yüksek olduğu bölge arasındaki farkın zamanla nasıl bir değişim gösterdiğine de bakılması gerekmektedir. Tablo 2’de, en yüksek kişi başı kamu harcamasına sahip bölge ile en düşük kişi başı kamu harcamasına sahip bölge arasındaki fark, 2006 ile 2011 yılları arasında gösterilmiştir.

**Tablo 2: Kişi Başı Kamu Harcaması Farkı (Kişi Başı TL)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Harcama Farkı (En Yüksek-En Düşük)</b>	1787	2103	2130	2298	2312	3230

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

2006 yılı itibariyle en yüksek kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge, 2824 TL ile Batı Anadolu Bölgesi; en düşük kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge ise 1037 TL ile Güneydoğu Anadolu bölgesidir. Aradaki fark ise 1787 TL’dir. Söz konusu fark, 2011 yılında 3230 TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak Şekil 1’de görüleceği üzere Batı Anadolu bölgesi, Türkiye ortalamasının üzerinde bir kişi başına kamu harcaması eğilimine sahiptir. Bünyesinde başkent Ankara olması nedeniyle bu bölgede oldukça yüksek bir kamu harcama potansiyeli bulunmaktadır. Bu nedenle kamu harcaması farklarının Batı Anadolu bölgesi ile yapılması yanıltıcı sonuçlara neden olabilir. Bu sorunu gidermek için Batı Anadolu bölgesi yerine ikinci sıradaki en yüksek kamu harcama potansiyeli olan bölge değerlendirmeye alınmıştır.

2006 yılında Kuzeydoğu Anadolu bölgesi kişi başına kamu harcaması açısından Batı Anadolu bölgesinden sonra ikinci sırada yer almıştır. 1512 TL olan bu bölgedeki kişi başına kamu harcaması eğilimi, en düşük kamu harcaması olan bölge ile karşılaştırıldığında aradaki fark 475 TL’ye inmektedir. Nitekim aynı fark 2007 yılında 667 TL, 2008 yılında 833 TL, 2009 yılında 1015 TL, 2010 yılında 1247 TL, 2011 yılında ise 1097 TL seviyesinde gerçekleşmiştir. En yüksek kişi başı kamu harcama seviyesine sahip bölge ile en düşük harcama seviyesine sahip bölge arasındaki bu farkların çok yüksek olmaması, kamu harcamalarının bölgesel dağılımının oldukça dengeli

olduğuna işaret edebilir. Kişi başi kamu harcaması farkları aynı zamanda kamu harcamalarının bölgelerin ihtiyaçları dikkate alınarak tahsis edildiğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir.

## 2.2. Kamu Gelirlerinin Bölgesel Dağılımı

Kamu harcamalarının Düzey 1 bölgelerindeki dağılımını izleyen aşamada kamu gelirlerinin bölgesel dağılımı incelenmiştir. Türkiye’de kamu gelirlerinin hangi bölgelerden elde edildiğine ilişkin bilgiler, başta ekonomik faaliyetlerin kümeleşmesi olmak üzere nüfus yoğunluğu ve işgücüne katılım oranı gibi çeşitli göstergeler açısından öncü bazı çıkarımlar yapılmasına imkân sağlamaktadır.

Tablo 3’de Düzey 1 bölgelerinin 2011 yılı itibariyle gelir yapısı ele alınmıştır.

**Tablo 3: Düzey 1 Bölgelerindeki Kamu Gelirleri\* (Kişi Başına, TL, 2011)**

	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar	Diğer**	Kişi Başına Bölgesel Gelir	Ulusal Yüzde
<b>İstanbul</b>	8356,2 % 83,9	403,1 % 4	31,2 % 3,3	1167,9 % 11,7	9958,5 % 100	218,0
<b>Batı Marmara</b>	1733,1 % 70,5	203,3 % 8,2	127 % 5,1	393,5 % 16	2457 % 100	53,8
<b>Ege</b>	3499,2 % 78,7	267,6 % 6	119,5 % 2,6	556,9 % 12,5	4443,2 % 100	97,2
<b>Doğu Marmara</b>	6175,1 % 86,6	226,8 % 3,1	79,8 % 1,1	647,9 % 9	7129,8 % 100	156,1
<b>Batı Anadolu</b>	4219,5 % 65,1	356,3 % 5,5	108,6 % 1,6	1788,2 % 27,6	6472,6 % 100	141,7
<b>Akdeniz</b>	1713 % 69,2	189,2 % 7,6	113,7 % 4,6	458,8 % 18,5	2474,9 % 100	54,1
<b>Orta Anadolu</b>	991,5 % 55,6	146,7 % 8,2	198,3 % 11,1	445,2 % 24,9	1781,8 % 100	39
<b>Batı Karadeniz</b>	1055,9 % 58,2	138,8 % 7,6	205,6 % 11,3	413,8 % 22,8	1814,2 % 100	39,7
<b>Doğu Karadeniz</b>	909,7 % 53,6	120 % 7	283,5 % 16,7	383,1 % 22,5	1696,5 % 100	37,1
<b>Kuzeydoğu Anadolu</b>	458,8 % 35,8	106,1 % 8,2	341,6 % 26,6	375,2 % 29,2	1281,8 % 100	28

<b>Ortadoğu Anadolu</b>	440,5 % 38	85 % 7,3	310,3 % 26,8	322,2 % 27,8	1158,2 % 100	25,3
<b>Güneydoğu Anadolu</b>	471,4 % 41,6	97,6 % 8,6	205,2 % 18,1	359,0 %31,6	1133,4 % 100	24,8
<b>TOPLAM</b>	3478,1 % 76,1	233,7 % 5,1	138 % 3	717,4 % 15,7	4567,4 % 100	100

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

\* Merkezi yönetim kapsamında elde edilen merkez gelirleri hesaplamalara dahil edilmiştir.

\*\*Diğer başlığı altında; faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ile alacaklardan tahsilat kalemleri toplanarak gösterilmiştir.

Düzy 1 bazındaki kamu gelirleri, merkezi yönetim ile mahalli idarelerin gelirleri toplamlarından elde edilmiştir. Gelirler; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Kamu gelirlerine ilişkin rakamlar, kamu harcamalarında olduğu gibi kişi başına TL cinsinden gösterilmiştir. Tablo 3 ayrıca, gelir türlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki yüzdelere de göstermektedir.

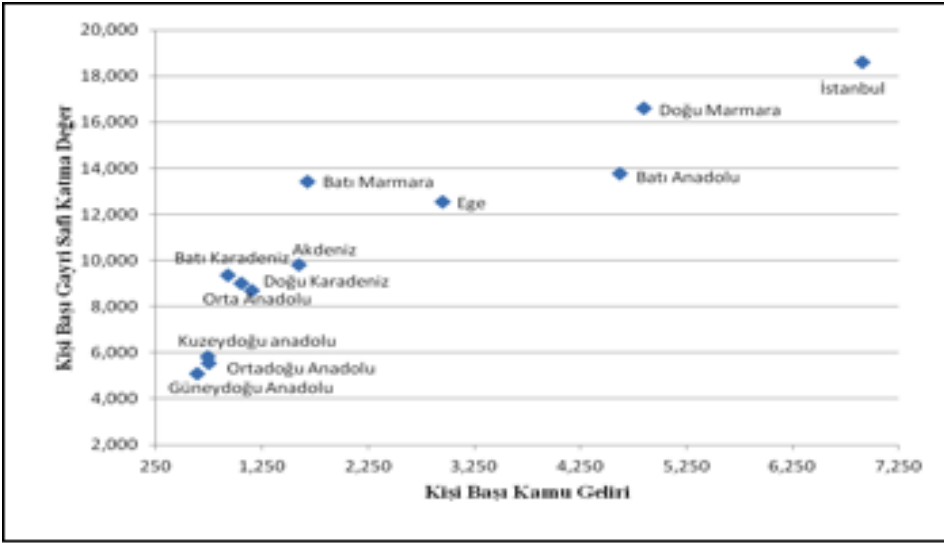
Kamu gelirleri genel olarak incelendiğinde, vergi gelirleri en önemli kalemler olarak dikkat çekmektedir. Ancak vergi gelirlerinin büyük bir kısmı, merkezi yönetim kapsamında toplanan vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye’deki merkezîyetçi yapı nedeniyle mahalli idarelerin gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı bir yapı söz konusudur. Mahalli idareler kendi vergi kaynaklarını seçme ve vergi toplama yetkisine sahip olmayıp; belli vergileri tarh, tahakkuk ve tahsil etme yetkisine sahiptirler (Ulusoy ve Akdemir, 2006:85). Bu nedenle mahalli idarelerin gelir kaynakları içerisinde vergi gelirlerinin payı yeteri kadar yüksek değildir.

Düzy 1 bölgelerindeki kişi başına kamu gelirlerine bakıldığında, ülkemizin belli bölgelerinde yoğunlaşma gözlemlenmektedir. İstanbul, Batı Anadolu, Doğu Marmara, Türkiye ortalaması olan 4567,4 TL’nin oldukça üzerinde bir kişi başı kamu gelirin e sahiptir. Şöyle ki; İstanbul Düzy 1 bölgesi, Türkiye ortalamasının % 218,03’ü kadar, yani 9958 TL kişi başına kamu gelirin e sahipken; aynı oran Doğu Marmara’da % 156,10 (7129,8 TL), Batı Anadolu’da ise % 141,71 (6472,6 TL)’dir. Söz konusu üç Düzy

1 bölgesi dışındaki diğer bölgeler ise Türkiye ortalamasının altında kişi başı kamu geliri rakamları ile dikkat çekmektedir. Kişi başına kamu gelir düzeyinin en düşük olduğu bölgemiz 1133.4 TL ile Güneydoğu Anadolu'dur. Bu bölgeyi sırasıyla Ortadoğu Anadolu (1158.2 TL), Kuzeydoğu Anadolu (1281.8 TL), Doğu Karadeniz (1696.50 TL), Orta Anadolu (1781.8 TL), Batı Karadeniz (1814.2 TL), Batı Marmara (2457. TL) ile Akdeniz (2474.9 TL) izlemektedir. Ege bölgesi ise 4443.2 TL ile Türkiye ortalamasına yakın bir kişi başına kamu gelir düzeyine sahiptir.

Kişi başına kamu gelirlerinin Düzey 1 bölgelerindeki dağılımı, ilgili bölgelerdeki vergi kapasitesinin bir yansıması olarak dikkat çekmektedir. Vergi kayıp ve kaçakları ile kayıt dışı ekonominin dikkate alınmadığı bir durumda vergi gelirleri, ilgili bölgelerdeki iktisadi yapının bir yansımasıdır. Bu yönüyle ilgili bölgelerdeki iktisadi yapı ile vergi gelirleri arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki, Şekil 2'de gösterilmiştir.

**Şekil 2: Kişi Başına Katma Değer ile Kişi Başına Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki (Kişi Başına TL, 2008)**



**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=56](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56) adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

Şekil 2’de görüldüğü üzere, kişi başına katma değer yüksek olduğu bölgeler aynı zamanda kişi kamu gelirlerinin yüksek olduğu bölgelerdir. Bu durum özellikle vergi gelirleri açısından geçerlidir. Çünkü kişi başına gayri safi katma değer rakamları, bölgelerin vergi kapasitelerini bire bir etkilemektedir. Katma değeri yüksek olan bölgeler düşük olanlara göre çok daha fazla vergi ödeme kapasitelerine sahiptirler. Ancak sadece gayri safi katma değer rakamlarına dayalı bir değerlendirme, bölgelerarası transferler nedeniyle çok kesin sonuçlara ulaşılmasını engellemektedir. Çünkü çevre illerden büyük merkezlere çok ciddi oranlarda gelir transferleri yapılmaktadır (Filiztekin, 2005:211).

Bir bölgedeki kişi başına kamu gelir rakamları ile kişi başına katma değer arasında kurulan bağ, bölgelerin vergi kapasitelerini ortaya koyması açısından oldukça faydalıdır. Ancak kamu gelirlerinin bölgesel dağılımının analiz edilebilmesi için kamu gelirlerinin en yüksek olduğu bölge ile en düşük olduğu bölge arasındaki farkın zamanla nasıl bir değişim gösterdiğine de bakılması gerekmektedir. Tablo 4’de, en yüksek kişi başı kamu gelirin sahip bölge ile en düşük kişi başı kamu gelirin sahip bölge arasındaki fark, 2006 ile 2011 yılları arasında gösterilmiştir.

**Tablo 4: Kişi Başı Kamu Gelirleri Arasındaki Fark**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Gelir Farkı (En Yüksek-En Düşük)</b>	5373	5773	6261	6366	7492	8825

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Kişi başına kamu geliri açısından en yüksek gelir seviyesine sahip bölgeden en düşük gelir seviyesine sahip bölgeye doğru sıralama yapıldığında; en yüksek kişi başına gelirin 9958 TL ile İstanbul Bölgesinde olduğu, en düşük kişi başına gelirin ise 1133 TL ile Güneydoğu Anadolu Bölgesinde olduğu görülmektedir. Bu iki bölge arasındaki fark, 8825 TL’dir. Buna göre, İstanbul bölgesinden sağlanan kişi başına kamu geliri miktarı, Güneydoğu Anadolu Bölgesinden sağlanan kişi başına kamu geliri miktarının yaklaşık 9 katıdır. Mevcut bu fark, kamu gelirlerinin bölgelerdeki ekonomik potansiyele bağlı olarak belli bölgelerde toplandığının göstergesidir.

### 2.3. Türkiye’de Bölgelerarası Kaynak Transferi

Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerindeki kişi başına kamu harcamaları ile kamu gelirlerini ayrı ayrı ele almak ve değerlendirmek bölgesel bir analiz için yeterli değildir. Çünkü kamu harcamaları tek başına incelendiğinde, hangi bölgelere kaynak aktarıldığı belirlenmekle birlikte söz konusu harcamaların nereden finanse edildiği belirsiz olmaktadır. Benzer şekilde kamu gelirleri tek başına incelendiğinde, kamu harcamalarının hangi bölgeden finanse edildiği belirlenmekle birlikte söz konusu kamusal fonların hangi bölgeye harcandığı belirsiz olmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim bütçesinin bölgesel bir analizini yapabilmek için kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bölgelerdeki harcama ve gelirlere bir bütün olarak bakıldığında, gelir ve harcamaların karşılama oranları önem kazanmaktadır (Kaya, 2009:47). Tablo 5’de Düzey 1 bölgelerindeki gelir-gider karşılama oranları gösterilmektedir.

**Tablo 5: Bölgelerin Gelir-Gider Karşılama Oranları**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>İstanbul</b>	4.48	4.07	3.83	3.77	4.34	4.40
<b>Batı Marmara</b>	1.15	1.09	1.07	0.99	1.03	1.04
<b>Ege</b>	2.05	1.88	1.80	1.67	1.83	1.86
<b>Doğu Marmara</b>	3.29	3.66	3.56	3.00	3.32	2.86
<b>Batı Anadolu</b>	1.49	1.38	1.37	1.39	1.47	1.19
<b>Akdeniz</b>	1.18	1.14	1.06	0.98	1.06	1.12
<b>Orta Anadolu</b>	0.81	0.73	0.68	0.60	0.66	0.68
<b>Batı Karadeniz</b>	0.80	1.00	0.98	0.78	0.80	0.68
<b>Doğu Karadeniz</b>	0.68	0.64	0.62	0.58	0.64	0.59
<b>Kuzeydoğu Anadolu</b>	0.41	0.40	0.37	0.35	0.40	0.42
<b>Ortadoğu Anadolu</b>	0.37	0.34	0.36	0.34	0.38	0.35
<b>Güneydoğu Anadolu</b>	0.49	0.48	0.45	0.44	0.49	0.51

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Tablo 5’de Düzey 1 bölgelerinin 2006-2011 yılları arasında, gelir-gider karşılama oranları verilmiştir. Söz konusu orana, Düzey 1 bölgelerinin gelirlerinin giderlerine bölünmesi ile ulaşılmıştır. Tablo 5’de görüldüğü üzere, gelir gider karşılama oranı en yüksek olan bölge, 2006 yılından itibaren

istikrarlı bir biçimde İstanbul'dur. Bu bölgeyi sırasıyla Doğu Marmara, Ege ve Batı Anadolu izlemektedir. Akdeniz ile Batı Marmara, gelir-gider karşılama oranları yaklaşık olarak birbirine denk Düzey 1 bölgeleri olarak dikkat çekmektedir. Diğer Düzey 1 bölgelerinde ise gelirler giderleri karşılamaktan uzaktır.

Gelir-gider karşılama oranı yüksek olan bölgeler aynı zamanda, kişi başına kamu gelirin'in Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu bölgelerdir. Dolayısıyla sahip oldukları içsel (bölge içi) iktisadi dinamikleri ve bu dinamiklere bağlı vergi kapasiteleri ile hem kendi bölgelerindeki kamu harcamalarını finanse etmekte hem de gelir gider karşılama oranı 1'in altında olan bölgeleri finanse etmektedir. Başka bir ifadeyle, gelir-gider karşılama oranı 1'in üzerinde olan bölgeler, kendi kendilerine yetebilen ve kendi bölgesi dışındaki diğer bölgelere transfer yapan konumunda iken; gelir-gider karşılama oranı 1'in altında olan bölgeler ise diğer bölgelerden kaynak transferi alan bölge konumundadır.

Söz konusu bölgesel kaynak transferi kişi başı rakamlar itibariyle Tablo 6'da gösterilmiştir.

**Tablo 6: Kişi Başına Bölgesel Kaynak Transferi**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>İstanbul</b>	-4.569	-4.800	-5.101	-5.211	-6.477	-7.693
<b>Batı Marmara</b>	-192	-135	-107	25	-50	-96
<b>Ege</b>	-1.247	-1.269	-1.313	-1.243	-1.663	-2.060
<b>Doğu Marmara</b>	-3.210	-3.716	-3.943	-3.433	-4.167	-4.635
<b>Batı Anadolu</b>	-1.377	-1.190	-1.236	-1.446	-1.930	-1.041
<b>Akdeniz</b>	-198	-182	-87	32	-118	-273
<b>Orta Anadolu</b>	240	406	555	777	758	843
<b>Batı Karadeniz</b>	249	-2	27	313	359	843
<b>Doğu Karadeniz</b>	421	547	657	843	871	1.173
<b>Kuzeydoğu Anadolu</b>	889	1.037	1.246	1.456	1.581	1.800
<b>Ortadoğu Anadolu</b>	918	1.124	1.341	1.620	1.901	2.139
<b>Güneydoğu Anadolu</b>	529	645	777	944	966	1.108

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden alınarak tarafımızdan derlenmiştir.

Tablo 6'da Düzey 1 bölgeleri arasındaki kaynak transferleri kişi başına



değerler şeklinde gösterilmiştir. Kişi başına bölgesel kaynak transferleri, kişi başına bölgesel kamu gelirleri ile kişi başına bölgesel kamu harcamaları arasındaki fark üzerinden hesaplanmaktadır. Kişi başına kaynak transferi bakımından bölgeler değerlendirildiğinde; en fazla kişi başına transfer yapan bölge (2011 yılı için) 7693 TL ile İstanbul Bölgesi olup; bu bölgeyi sırasıyla 4635 TL ile Doğu Marmara, 2060 TL ile Ege ve 1041 TL ile Batı Anadolu izlemektedir. Söz konusu bu bölgeler; kişi başına kamu geliri kişi başına kamu harcamasından fazla olan bölgelerdir. Başka bir ifadeyle bu bölgelerin merkezi yönetim bütçesine yaptıkları katkı bütçeden aldıkları paydan daha fazladır. Bu yönüyle ilgili bölgeler, kendi bölgeleri dışındaki yerlere kaynak transfer etmektedir.

Kaynak transfer edilen bölgeler ele alındığı ise 2011 yılı için 2139 TL ile Ortadoğu Anadolu bölgesi öne çıkmaktadır. Bu bölgeyi 1800 TL ile Kuzeydoğu Anadolu, 1173 TL ile Doğu Karadeniz, 1108 TL ile Güneydoğu Anadolu, 843 TL ile Orta Anadolu ve 843 TL ile Batı Karadeniz izlemektedir. Bu bölgelerde kişi başına kamu harcaması kişi başına kamu gelirinden fazladır.

Bölgesel kaynak transferinin boyutu, kamu gelir ve giderlerinin mekansal dağılımındaki farklılıklara bağlıdır. Vergiler başta olmak üzere kamu gelirleri hangi bölgelerde yoğunlaşmış ise o bölgelerden diğer bölgelere yoğun bir kaynak transferi söz konusudur. Bu açıdan bölgesel kaynak transferi, kamu mali sisteminin mekansal dağılımı hakkında bilgi vermektedir. Şöyle ki, kaynak transfer eden bölgeler merkezi yönetim bütçesine katkı veren; kaynak transferi alan bölgeler ise merkezi yönetim bütçesinden katkı alan bölgeler şeklinde ifade edilebilir.

Bölgelerarası kaynak transferi, bölgelerin sahip oldukları ekonomik potansiyel ile birebir ilişkilidir. Başka bir ifadeyle bölgeler, sahip oldukları ekonomik dinamiklere dayalı olarak daha fazla gelir ve dolayısıyla da transfer eğilimindedir. Söz konusu bu kaynak transferlerinin bir ülkedeki mali sistemin yeniden dağıtıcı etkilerini gösterdiği ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle, bölgesel kaynak transferleri mali sistemin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığıнын bir göstergesi olarak ele alınmaktadır. Bu yargı, kişi başına bölgesel kaynak transferleri ile kişi başı katma değer arasındaki korelasyon katsayıları ile desteklenmektedir (Morgenroth, 2010:783).

Tablo 7’de Türkiye’deki Düzey 1 bölgelerindeki kişi başı bölgesel kamu

gelirleri (KBBKG), kişi başı bölgesel kamu harcamaları (KBBKH), kişi başı bölgesel kaynak transferleri (KBBKT) ve kişi başı gayri safi katma değer (KBGKD) arasındaki korelasyon katsayılarına yer verilmiştir.

**Tablo 7: Bölgesel Korelasyon Katsayıları**

	KBBKG	KBBKH	KBBKT	KBGKD
KBBKG	1.0000			
KBBKH	0.3606	1.0000		
KBBKT	-0.9607	-0.0874	1.0000	
KBGKD	0.8978	0.2223	-0.8926	1.0000

**Kaynak:** İller itibariyle bütçe istatistikleri, [https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni) adresinden; kişi başına katma değer rakamları ise [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=56](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56) adresinden alınarak, tarafımızdan hazırlanmıştır.

**Not:** Bölgesel korelasyon katsayıları, 2006 ile 2008 yılları arasını kapsamaktadır.

Tablo 7’de görüldüğü üzere, kişi başına bölgesel kaynak transferi ile kişi başına gayri safi katma değer arasında negatif ve istatistiksel açıdan anlamlı (-0.89) bir korelasyon ilişkisi tespit edilmiştir\*. Söz konusu ilişki, Türkiye’deki merkezi yönetim bütçesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığı bir göstergesi niteliğindedir. Bu sonuca dayalı olarak şu değerlemeyi yapmak mümkündür. Türkiye’de kişi başına katma değer yüksek olduğu bölgelerden düşük olduğu bölgelere doğru bir transfer söz konusudur. Nitekim katma değer düşük olduğu bölgelerdeki kamu harcama düzeyinin yüksek olması bu yargıyı destekler niteliktedir. Bu nedenle ülkemizdeki merkezi yönetim bütçesinin bölgesel dengesizlikleri dikkate aldığı ifade edilebilir.

## SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye, son dönemde yakalamış olduğu büyüme performansına rağmen bölgesel dengesizliklerin yüksek olduğu bir ülkedir. Bölgesel dengesizlikler

\* Korelasyon katsayısının istatistiksel anlamlılığının testi için  $\frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$  şeklinde hesaplanan test istatistiği kullanılarak t testi yapılmıştır. (Güriş ve Çağlayan, 2010:50).

başta ekonomik olmak üzere sosyal, kültürel ve siyasi pek çok etkiyi beraberinde getirmektedir. Küreselleşme sürecinin yerelleşme tartışmalarıyla yeniden şekillendiği günümüz koşullarında ise bölgesel dengesizliklerin kamu bütçesine yansımaları tartışılmaya başlanmıştır. Bu çalışma söz konusu tartışmalardan etkilenerek mekânsal farklılıkların olduğu bir ülkede, kamu bütçesinin bölgeler arasında nasıl dağıtıldığını ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Bu kapsamda çalışma, Türkiye’deki 12 Düzey 1 istatistikî bölge biriminin kamu harcama ve kamu gelirlerini inceleyerek bölgelerarası kaynak transferlerini ele almıştır.

Türkiye’deki kamu harcamalarının Düzey 1 istatistikî bölge birimleri arasındaki dağılımında bölgelerarası farklılıkları dikkate alan ve eşitliği sağlamaya yönelik bir eğilim dikkat çekmiştir. Bu eğilim, kamu harcamalarının yerel ihtiyaçlara göre dağıtıldığına işaret etmektedir. Ülkemizin doğusunda yer alan Düzey 1 bölgelerinde, yaklaşık 2736 TL olan Türkiye ortalamasının üzerinde; batısında yer alan Düzey 1 bölgelerinde ise ortalamasının altında bir kişi başına kamu harcaması eğilimi söz konusudur. Şöyle ki; Batı Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Kuzeydoğu Anadolu ile Doğu Karadeniz kişi başına kamu harcamasında Türkiye ortalamasının üzerinde bir harcama eğilimine sahiptir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi verilerine göre nispeten az gelişmiş bölge kapsamında yer alan bu Düzey 1 istatistikî bölge birimleri, sahip oldukları görece dezavantajlı konumları nedeniyle yoğun bir kamu harcamasına ihtiyaç duymaktadır. Nitekim bu ihtiyaç, kamusal fonların ilgili bölgelere aktarılması ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Kamu gelirlerinin bölgesel dağılımına bakıldığında ise İstanbul, Batı Anadolu ile Doğu Marmara’nın, ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasına dayalı olarak, Türkiye ortalamasının oldukça üzerinde bir kişi başı kamu gelirinine sahip olduğu görülmüştür. Söz konusu bölgelerdeki vergi kapasitesinin bir yansıması olarak dikkat çeken bu sonuç, kişi başına kamu gelirleri açısından bölgesel dengesizliklerin yoğun olduğunu göstermektedir. Bu sonuç aynı zamanda, kişi başına kamu gelirin yüksek olduğu bölgelerden diğer bölgelere yönelik kaynak transferine de işaret etmektedir. Başka bir ifadeyle kişi başına kamu geliri kişi başına kamu harcamasından fazla olan bu bölgeler, kendi bölgeleri dışındaki yerlere kaynak transfer etmektedir. Bu kaynak transferleri ağırlıklı olarak, ülkemizin batı bölgesindeki Düzey 1 bölgelerinden kuzey ve doğu bölgesindeki Düzey

1 bölgelerine doğrudur. Bu sonuç, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin mekansal dağılımında bölgesel dengesizliklerin dikkate alındığının bir göstergesi olarak ele alınabilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde kişi başına kamu geliri açısından bölgesel dengesizliklerin aşırı olduğu görülmekte iken; kişi başına kamu harcamaları açısından ise oldukça dengeli bir dağılım dikkat çekmektedir. Bu dengeli dağılım, kişi başına kamu gelirin yüksek olduğu bölgelerin devlet hazinesine net katkı sağladığı; böylelikle diğer bölgelere gelir aktarımı yapıldığı anlamına gelmektedir. Ülkemizdeki bölgelerin birçoğunun kendi gelir potansiyelleri ile harcamalarını karşılamaktan uzak olmasına dayanan bu durum, kamu mali sisteminin yeniden dağıtıcı etkisini oldukça önemli bir hale getirmektedir.

## KAYNAKÇA

- Ambrosanio, Maria Flavia - Bordignon, Massimo - Cerniglia, Floriana (2008), “Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy”, **Università’ Cattolica Del Sacro Cuor Working Paper**, Dipartimenti e Istituti di Scienze Economiche.
- Barberán, R. - Bosch N. - Castells A. - Espasa M. (2000), “The Redistributive Power of the Central Government Budget”, **IEB WP 6**, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Bell, D. (2008), “Fiscal Federalism in the UK”, **Stirling Economics Discussion Paper**, 2008-15.
- Bradley, J. - Morgenroth, E. (1999), “Celtic Cubs? Regional Manufacturing in Ireland” içinde Ed. by Duffy, D. - Fitz, Gerald Kearney, I. - Smyth, D., **Medium-Term Review 1999–2005**, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Dinçer, Bülent - Özaslan, Metin - Kvasoğlu, Taner (2003), **İllerin ve Bölgelerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın NO:DPT 2671, Ankara.
- Doğruel, F. (2006) “Türkiye’de Bölgesel Politikalar” içinde Der. A. Eraydın,

**Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış**, 1923-2003, Dost Yayınları, Ankara.

- EB (Ekonomi Bakanlığı) (2012), **Yeni Teşvik Sistemi Yatırımlarda Devlet Yardımları**, [http://www.ekonomi.gov.tr/upload/459D1E1B-AD17-FF9A-A40AC03569331A85/6\\_Nisan\\_Sunum\\_son.pdf](http://www.ekonomi.gov.tr/upload/459D1E1B-AD17-FF9A-A40AC03569331A85/6_Nisan_Sunum_son.pdf), Erişim Tarihi: 15.02.2013.
- Filiztekin, A. (2005), “Bölgesel Büyüme, Eş-hareketlilik ve Sektörel Yapı” içinde Der. Erlat, H, **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomis**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara.
- Gripaios, Peter - Bishop, Paul (2005), “Policy Debates Government Output and Expenditure in UK Regions and Sub-regions: An Analysis of the New Experimental Accounts Data”, **Regional Studies**, Vol.39: 6, pp.805-813.
- Güriş, Selahattin-Çağlayan, Ebru (2010), **Ekonometri Temel Kavramlar**, İstanbul:Der Yayınları.
- Kaya, Ayşe (2009), “**Türkiye’de Bölgesel Net Mali Yansıma**”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/395, Ankara.
- MacDougall, D. (1977), **Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration**, Commission of the European Communities, Economic and Financial Series.
- Mackay, R. Ross (2001), “Regional Taxing and Spending: The Search for Balance”, **Regional Studies**, Vol. 35: 6, pp.563-575.
- Morgenroth, Edgar (2010), “Regional Dimension of Taxes and Public Expenditure in Ireland”, **Regional Studies**, Vol. 44: 6, pp.777-789.
- Mutluer M. K. - Öner, E. -Kesik, A. (2011), **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Sağbaş, İsa -Kaya, Ayşe, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Bölgesel Dağılımı: Mekansal Ekonometri Yaklaşımı” **24. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya.
- Saruç, N. T. -Sağbaş, İ. - Ciğerci, İ. (2007), “The Geographical Distribution of Public Expenditures and Tax Revenues in The Turkish Case: A

Convergence Analysis”, **Third International Conference On Business, Management And Economics**, 13-17 June 2007, Çeşme-Izmir, Turkey.

Ulusoy, A. - Akdemir, T. (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

02.07.2008 tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

[http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=56](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=56)

[https://portal.muhasibat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\\_yeni](https://portal.muhasibat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni)