



Yrd. Doç. Dr. Mehmet Civan



Arş. Gör. Mustafa Uğurlu

# Türkiye'de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Civan  
Arş. Gör. Mustafa Uğurlu  
Gaziantep Üniversitesi, İİBF

## Özet

Az gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemiz ekonomisinin de en önemli sorunları içerisinde; ekonominin genel dengesi içerisinde tasarrufların düşük olması, mevcut tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesinde yaşanan güçlükler, fon arzı ve talebi (kaynak ve kullanım) arasındaki dengelerin yeterince kurulamaması ve yatırımların finansmanı için yeterli fon kaynakların bulunamaması yer almıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu kesiminde kaynak ve kullanım dengesinin korunamaması ve sürekli olarak kullanım yönünde yoğunlaşma yaşanması kamu kesiminde fon ihtiyacını arttırmış ve kamu kesiminin çok büyük bütçe açıkları vermesine neden olmuştur.

Kamu finansman dengesinde söz konusu olan bu bozulmalar ise kamu kesimini (bütçe açıklarını kapatmak amacıyla), Merkez Bankası kaynakları ile iç ve dış borçlara baş vurmaya yönlendirmiştir. Ancak kamuda, mali disiplinin sağlanamaması bütçe açıklarını her geçen yıl arttırmış ve kamu borçlanma gereği yıllar itibari ile sürekli bir büyüme göstermiştir. Kamu borçlanma gereğinde meydana gelen artışların süreklilik kazanması ise, kamu kesimi için söz konusu durumun bir kısır döngü haline dönüşmesine neden olmuştur.

Bu bağlamda çalışmanın temel amacı; 1990-2003 dönemi kamu finansman dengesini incelemek, bütçe açıklarının gelişimini ortaya koymak ve bir takım istatistikî verilerden yararlanmak suretiyle bütçe açıklarının finansmanında izlenen yolların etkinliğini analiz etmektir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Finansmanı, Bütçe Açıkları

## **Abstract (Public Financing Balance, Developing of Budget Deficit and Activity of Financing Way at Turkey)**

As developed and under development/ developing countries, also in our country, some of the most important problems of economy are taking little place in general balance of economy and the existing problems and obstacles for canalizing the existing savings to investments and could not to achieve the balance of fund supply and demand (source and usage) and deficiency of fund sources for investment financing. Especially after 1980's, could not to keep the balance of source and usage and continually majoring in usage side in public sector has been increased the fund necessity, so it caused extreme budget deficits of public sector.

The above-mentioned deteriorations on public financing balance resulted in public sector to apply to domestic/internal debt and foreign/external debts for closing the budget deficit. But in public, failing in achieving of financial discipline has increased the budget deficit year-to-year and necessity for public debt has been increased gradually and continually. So, continuity of increasing necessity of public debt resulted in mentioned situation to become vicious circle for public sector.

In this connection, the main and basic aim of the study is to investigate the public financing balance for term 1990-2003 and to state the development of budget deficits and to analyze the effectiveness of ways followed for financing the budget deficits by using some statistical data.

**Key Words:** Public Financing, Budget Deficit.

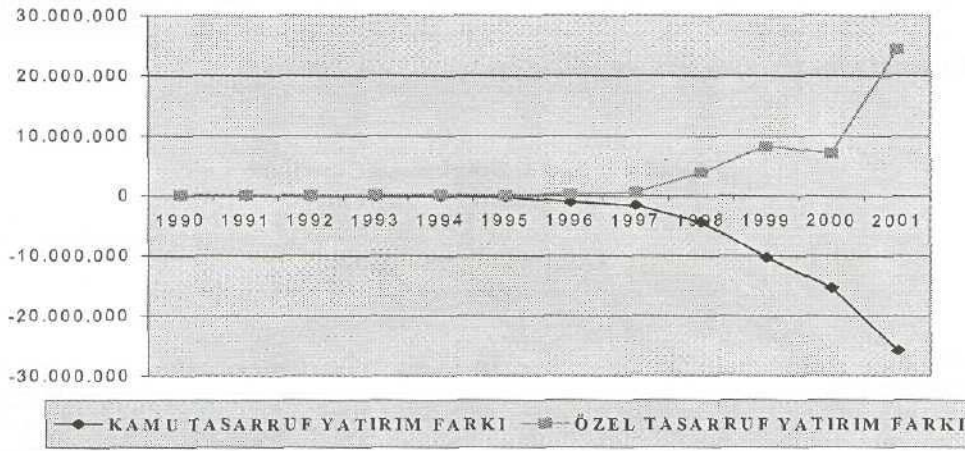
## 1. Türkiye' de Kamu Finansman Dengesi ve Bütçe Açıklarının Gelişimi

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın temelinde yatan faktörün, gerçekleştirilen yatırımlar olduğu ve yapılan yatırımların ise tasarruflara dayalı olarak gerçekleştirildiği gerçeğinden hareketle, ülke ekonomileri için gereken finansman kaynaklarının en güvenli ve en önemlisinin ulusal tasarruflar olduğu söylenebilir. Bu çerçevede ülkemizde ekonomik büyümenin kısılcımı olan ulusal tasarrufların artırılması için bir çok tedbirler ve kararlar alınmış; ancak kamu kesiminde özel kesimde olduğu gibi tasarruf-yatırım dengesi tam

olarak sağlanamamıştır. Kamu kesiminde, özellikle 1980'li yıllardan sonra, enflasyonist dönemin baskısı altında artan girdi maliyetleri ve sendikaların aşırı ücret istekleri, doğan grevler, kamu kurumlarının gelirlerinden çok giderler yapmaları çok büyük bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kamu kesimindeki gelir tüketim ilişkisinde meydana gelen tüketim yönündeki artış gelir tüketim dengesini bozarak tasarrufların negatif olarak artış göstermesine neden olmuş, bu da tasarruf-yatırım farklarının büyümesine sebebiyet vermiştir.

Grafik-1: Özel ve Kamu Kesimi Tasarruf Yatırım Farkı(Milyar TL)



Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi ekonominin genel dengesi içerisinde Özel tasarruf-yatırım farkı yıllar itibariyle pozitif değerler ile artış göstererek yatırımların finansmanında başarılı olmaktadır. Oysaki kamu kesimi tasarruf-yatırım farkı yıllar itibariyle negatif değerlerle büyük açıklar vererek kamu yatırımlarının finansmanını karşılayamamakta ve kaynak ihtiyacı içerisinde olduğu görülmektedir.

Kamu yatırım-tasarruf farkının negatif olarak artış göstermesinden kaynaklanan fon sıkıntısı, kamuda borçlanma gereğini doğurmuş ve bu da yıllar itibariyle kamu

borçlanma gereğinin sürekli bir artış göstermesine neden olmuştur.

1980-2002 yılları arasında toplam konsolide bütçe büyüklüğü yaklaşık %85 oranında artış göstermesine rağmen, reel bütçe büyüklüğü sadece %5 oranında artış göstermiştir. Bütçedeki reel harcama kalemlerine bakıldığında da, hemen hemen hiçbir kaleme GSMH'ya oranla bir artış görülmediği gibi, bir çok kaleme gerilemeler yaşanmıştır. Giderek büyüme gösteren bütçede, bütçenin artış hızından daha hızlı büyüyen faiz ödemeleri, her yıl bütçede artan oranda bir yer kaplarken, reel harcama kalemleri üzerinde de ciddi bir

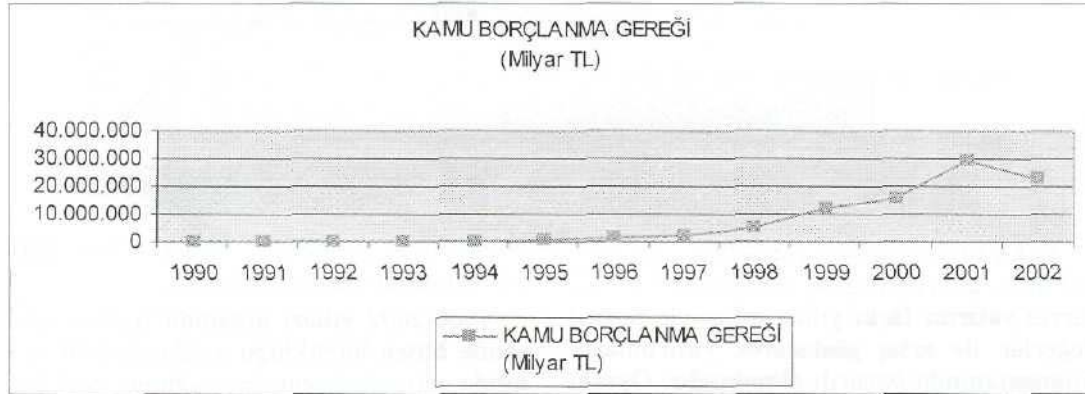
baskı oluşturmaktadır. Bütçe açıklarının gelişimine bağlı olarak, ortaya çıkan borç stoku bu durumu bir kısır döngü haline getirmiştir (Önder, 2002, 10-11).

Tablo 1: Yıllar İtibari ile Kamu Borçlanma Gereği ve GSMH İçerisindeki Payı

YILLAR	KAMU BORÇLANMA GEREĞİ (Milyar TL)	GSMH (Milyar TL-Cari Fiyatlarla)	KBG/GSMH (Cari Fiyatlarla) %
1990	29.429	116.841	25,19
1991	64.469	193.922	33,24
1992	116.680	339.328	34,39
1993	239.793	612.572	39,15
1994	306.937	1.273.312	24,11
1995	390.824	2.320.204	16,84
1996	1.295.565	4.802.191	26,98
1997	2.270.501	9.406.778	24,14
1998	5.043.847	15.961.013	31,60
1999	12.209.035	23.556.442	51,83
2000	15.685.773	36.127.190	43,42
2001	29.446.999	54.557.878	53,97
2002	34.886.803	82.151.012	27,45

Kaynak: [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr); [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

Grafik 1: Kamu Borçlanma Gereğinin Yıllar İtibari ile Dağılımı



Kamu kesimindeki kaynak-kullanım ilişkisinde meydana gelen kullanım yönündeki artış, kaynak-kullanım dengesini bozarak tasarrufların negatif olarak artış göstermesine neden olmuş; bu durum da

bütçe açıklarının yıllar itibari ile giderek artış göstermesine sebebiyet vermiştir.

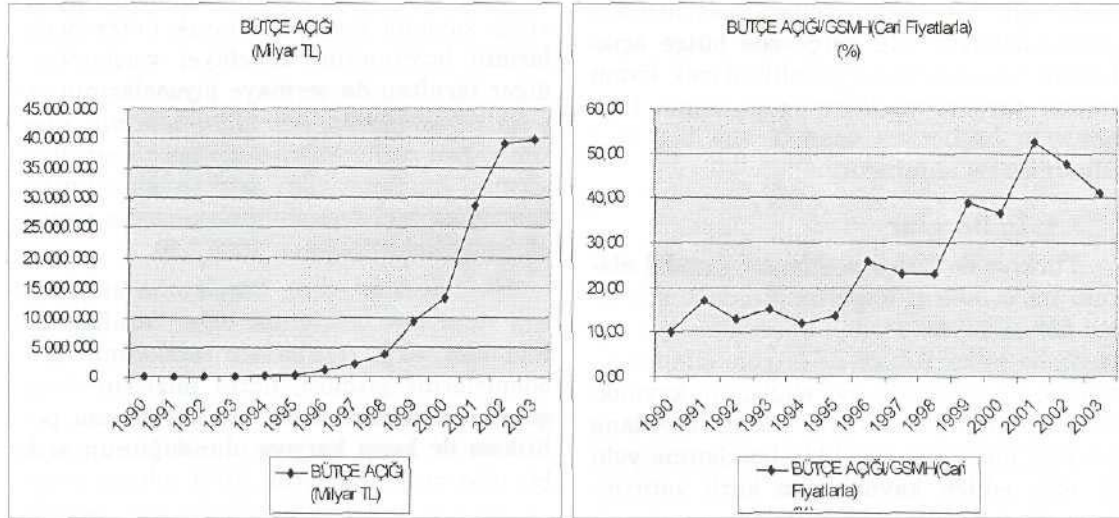
Bu bağlamda 1990-2003 dönemi itibari ile Türkiye' de bütçe açıklarının aşağıdaki şekilde gelişim gösterdiği görülmüştür:

Tablo 2: Türkiye'de Bütçe Açıklarının Gelişimi ve GSMH İçindeki Payları

YILLAR	BÜTÇE AÇIĞI (Milyar TL)	GSMH (Milyar TL- Cari Fiyatlarla)	BÜTÇE AÇIĞI/GSMH (Cari Fiyatlarla) (%)
1990	11.782	116.841	10,08
1991	33.317	193.922	17,18
1992	43.606	339.328	12,85
1993	92.800	612.572	15,15
1994	152.181	1.273.312	11,95
1995	316.576	2.320.204	13,64
1996	1.238.123	4.802.191	25,78
1997	2.180.847	9.406.778	23,18
1998	3.697.824	15.961.013	23,17
1999	9.151.600	23.556.442	38,85
2000	13.264.900	36.127.190	36,72
2001	28.566.500	54.557.878	52,34
2002	34.387.603	82.151.012	41,85
2003	41.902.250	97.176.897	43,12

Kaynak: [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr).

Grafik 2: Türkiye'de Bütçe Açıklarının Gelişimi ve GSMH İçindeki Payları



Tüm bu gelişmeler çerçevesinde ve ekonominin genel dengesi içerisinde 1990-2003 dönemi itibari ile Türk ekonomisinin genel çerçevesini şöyle özetlemek olanaklıdır (Civan ve Kayacan, 2002, 88-93):

- Kamu kurumlarının finansman kaynaklarına ihtiyaçlarının artması, bu kesimin büyük bütçe açığı vermesine neden olmuştur.

- Kamu kurumlarının bütçe açıklarının karşılanması için kullanılan Merkez Ban-

kası kredilerinin yanında iç ve dış borçlanmaya başvurularak gerekli finansman kaynakları sağlanmıştır.

- Kamu kesiminin bütçe açıklarını kapatmak için yaptıkları iç borçlanma giderek artma eğilimi göstermiştir.

- 1980 yılından sonra kamu kesiminin iç borçlanma yoluna başvurması, tahvil, bono, gelir ortaklığı senetleri ihraç ederek 1990-2002 yılında sermaye piyasası kaynaklarının stok olarak ortalama %80'ini

akım olarak ise ortalama %85'ini kullanmıştır.

- 1990-2002 döneminde özel kesim kendilerine gerekli finansman kaynaklarını mevduat bankalarından sağlama yoluna

gitmişlerdir. 1990-2002 yıllarında sermaye piyasası kaynaklarının stok olarak ancak ortalama %20'sini akım olarak ise ortalama %15'ini kullanabilmişlerdir .

- Bu dönemde özel kesimde biriken kaynaklar kamu kesimine doğru kaymıştır. Bu durum kamu kesiminin izlediği politikaların özel kesimi dışlayıcı (crowding-out) etkisini ortaya koymuştur.

## 2. Bütçe Açıklarının Finansmanında Başvurulan Temel Kaynaklar

Türkiye'de Cumhuriyet tarihi boyunca hazırlanan 79 bütçeden sadece 25 tanesi denk kapanmış veya fazla vermiş; 54 bütçe ise açık vermiştir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren giderek artan bütçe açıkları, kamu kesimini, bu açıkların finansmanı için bir takım yollara başvurmaya yönlendirmiştir. Bu çerçevede bütçe açıklarının finansmanına yönelik olarak kamu kesimi tarafından başvurulan temel kaynakların başlıcaları aşağıda ana başlıklar itibari ile ele alınmıştır.

### 2.1. İç Borçlar

Türkiye'de bütçe açıklarına paralel olarak, bu açıkların kapatılmasında başvuru- lan temel kaynaklardan birisi olan iç borç- larda da yıllar itibari ile büyük artışlar olmuştur. Borçlanma ile sağlanan kaynakların ekonomide olumlu etkiler meydana getirebilmesi için öncelikle borçlanma yolu ile elde edilen kaynakların karlı yatırımlara dönüştürülmesi, istihdam yaratacak şekilde kullanılması ve borçlanmanın uygun koşullarda yapılması gerekmektedir. Ancak Türkiye'de borçlanma bilinçli bir

maliye politikası aracı olmaktan çıkmış; günü kurtarıcı ve dönemsel olumsuzlukları giderici bir politika aracı olarak kullanılmıştır. Bunun sonucu olarak ise borçlanma, kamuda süreklilik kazanmış ve bir kısır döngü haline bürünmüştür.

Bir başka ifade ile borçlanma kamuda artık bir ihtiyaç haline gelmiş ve iç borçlanma ihtiyacı çığ gibi büyüme göstermiştir. Kamunun, çığ gibi büyüyen iç borçlanma ihtiyacını karşılamak amacıyla, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yaklaşık %32 gibi çok yüksek reel faizlerle borçlanması bütçe üzerindeki yükü artırmış ve bütçe açıklarını körüklemiştir (Müslümov, 2002, 15; Oyan, 1988, 24).

Ayrıca kamu kesiminin daha rahat borçlanma olanağına kavuşması maksadıyla iç borçlanmaya sağlanan vergi avantajı ile hazine bonusu ve devlet tahvili gibi kamu borçlanma araçlarını alan kesimlere vergisiz gelir elde etme olanağı sağlanarak bir taraftan gelir bölüşümünde adaletsizliğe ve vergi kaybına neden olunarak bütçe açıklarının büyümesine sebebiyet verilmekte; diğer taraftan da sermaye piyasalarının ve para piyasalarının fon kaynaklarının üretim yapan reel sektöre değil borç kısır döngüsüne kapılmış olan devlete aktarılması sonucu da özel kesimin dışlanmasına neden olunmaktadır (Sağlam, 1985, 29).

Bir taraftan kamu borçlanma araçlarının vergi dışı tutulması; diğer taraftan da toplanan vergi gelirlerinin tamamının faiz ödemelerine gitmesi, hatta faizlerin vergi gelirlerini aşması nasıl bir borçlanma politikası ile karşı karşıya olunduğunun açık bir göstergesi olmuştur. 1991 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık % 31'i faiz ödemesinde kullanılırken; bu oran 2002 yılının ilk 6 aylık diliminde % 112 düzeylerine kadar yükselmiştir (Güvemli, 2002, 16).

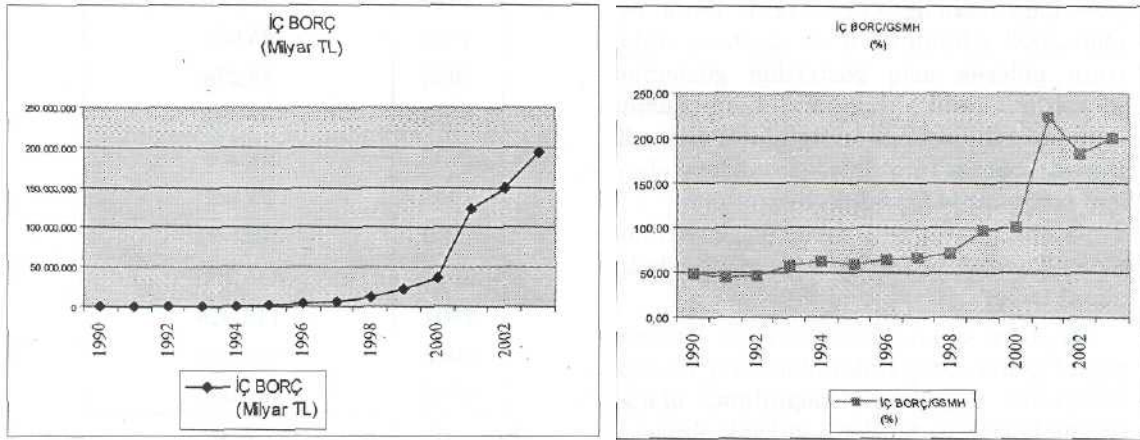
**Tablo 3: İç Borç Stoku ve GSMH İçerisindeki Payları**

YILLAR	İÇ BORÇ (Milyar TL)	GSMH (Milyar TL-Cari Fiyatlarla)	İÇ BORÇ/GSMH (%)
1990	56.052	116.841	47,97
1991	86.183	193.922	44,44
1992	160.323	339.328	47,25
1993	357.347	612.572	58,34

1994	799.309	1.273.312	62,77
1995	1.361.006	2.320.204	58,66
1996	3.148.984	4.802.191	65,57
1997	6.283.424	9.406.778	66,80
1998	11.612.886	15.961.013	72,76
1999	22.920.145	23.556.442	97,30
2000	36.420.620	36.127.190	100,81
2001	122.157.260	54.557.878	223,90
2002	149.869.691	82.151.012	182,43
2003	194.386.700	97.176.897	200,03

Kaynak: [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr); [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

**Grafik 3: İç Borç Stoku ve GSMH İçerisindeki Payları**



Yukarıdaki tablo ve grafiklerde 1990 sonrası döneme ilişkin olarak iç borçlanma düzeyleri ve iç borçların GSMH içerisindeki payları yer almaktadır. Tablo ve grafiklerde de görüldüğü üzere kamunun iç borç stoku her geçen yıl katlanarak devam etmiş ve söz konusu durum ise bütçe üzerindeki yükün her geçen yıl artmasına neden olmuştur.

İç borç stokunun aşırı düzeylere yükselmesi, bu borçların bilinen çözüm olanaklarını ortadan kaldırmıştır. Devlet, son zamanlarda bütçede, "faiz dışı fazla" kavramını ortaya atmış ve bütçe içinde önce faizlerin, sonra da anapara ödemelerinin payını azaltma çabasına yönelmiştir. Ancak, bunda öngörülen başarının sağlanmadığı gibi; bu yolun uzun vadeli olarak uygulanmasının ise ekonomik ve sosyal yapı açısından güç olduğu açık olarak öngörülmektedir (Güvemli, 2002, 25).

## 2.2. Dış Borçlar

Özellikle 1980'li yıllardan sonra artan bütçe açıkları, borcun borçla finansmanı şeklindeki günü kurtarıcı politikalar, vergi gelirlerinin yetersiz kalması ve tasarruf meylinin çok düşük olması, dış ticaret dengesinin sürekli olarak ihracat aleyhine gelişim göstermesi gibi bir çok faktöre bağlı olarak dış borçlar da yıllar itibarı ile sürekli bir büyüme göstermiştir.

İç borçlarda olduğu gibi dış borçlarla elde edilen kaynaklar da karlı yatırımlara dönüştürülerek istihdam yaratacak şekilde etkin ve verimli bir biçimde kullanılmadığı sürece ülke ekonomisine yük getirecek ve borç yükü her geçen yıl artarak gelecek nesillere aktarılmış olacaktır. Ayrıca dış borç Ödemelerinde ülkeden döviz çıkışı söz konusu olduğundan ve bu döviz çıkışları da her hangi bir mal karşılığı gerçekleşmediği

için ülke kaynaklarında da net bir azalma söz konusu olmaktadır(Görgün, 1990, 94).

Türkiye'de dış borçlar da dönemsel olumsuzlukları gidermeye yönelik *günü* kurtarıcı bir maliye politikası aracı olarak kullanıldığından dolayı, özellikle 1980' li yıllardan itibaren sürekli bir artış göstermiş ve bütçe üzerindeki yükü her geçen yıl artırmıştır.

Son zamanlarda ülkenin uygulamış olduğu istikrar paketi, bir bakıma, kamu borçlanma gereğinin ve kamu borçlarının azaltılmasını hedeflemektedir. Bu nedenle faiz dışı fazla üzerinde ciddi olarak durulmakta ve iç borçların dış borçlarla ikamesine başvurulmaktadır. Ancak buna rağmen 2003 yılında da iç ve dış borç stoklarının giderek artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Devlet borçları, borç faizinin ödenememesi sonucu artış göstermektedir. Devlet, borçlarının faizlerini ödeyebilmek için borçlanmakta, bu da hem borçları hem de ödenecek faizleri daha da büyütmektedir. Bu durum ise bir kısır döngü halini almaktadır.

Dış borç stoku açısından değerlendirme yapıldığında; borç stokundaki artışın siyasi maliyetler doğurması kaçınılmaz olacaktır. Dış borçların bu denli yüksek olması ve

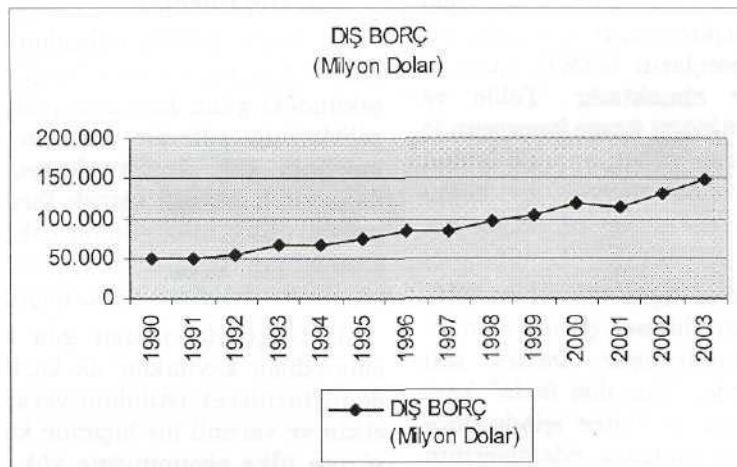
borçları çevirmek için de yeniden borçlanmaya ihtiyaç duyulması, üzerinde yoğun siyasi baskılar bulunan Türkiye' nin pazarlık gücünü çok kısıtlayacaktır (Ertuna, 2004, 21-22).

Tablo 4 - Dış Borç Stoku

Yıllar	Dış Borç (Milyon Dolar)
1990	49,035
1991	50,489
1992	54,706
1993	67,356
1994	65,601
1995	73,278
1996	83,592
1997	84,253
1998	96,429
1999	102,992
2000	118,702
2001	113,826
2002	131,200
2003	147,000

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Grafik 4: Dış Borç Stoku



Yukarıdaki tablo ve grafiklerde 1990 sonrası döneme ilişkin olarak dış borçlanma düzeyi yer almaktadır. Tablo ve grafiklerde de görüldüğü üzere kamunun dış borç stoku her geçen yıl katlanarak

devam etmiş ve söz konusu durum ise bütçe üzerindeki yükün her geçen yıl artmasına neden olarak bütçe açıklarını körükleyici unsur haline dönüşmüştür.

### 2.3. Merkez Bankası Kaynakları

Bütçe açıklarının finansmanında başvurulan yollardan bir diğerini ise Merkez Bankası kaynakları oluşturmaktadır. 1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak iç borçlanma yoluna başvurulmuş; bunun yanında, az da olsa, Merkez Bankası kaynakları da kullanılmıştır. Bütçe açıklarının finansmanına yönelik olarak Merkez Bankasına başvurulması ise, Merkez Bankasının karşılıksız para basması anlamına gelmektedir. Bütçe

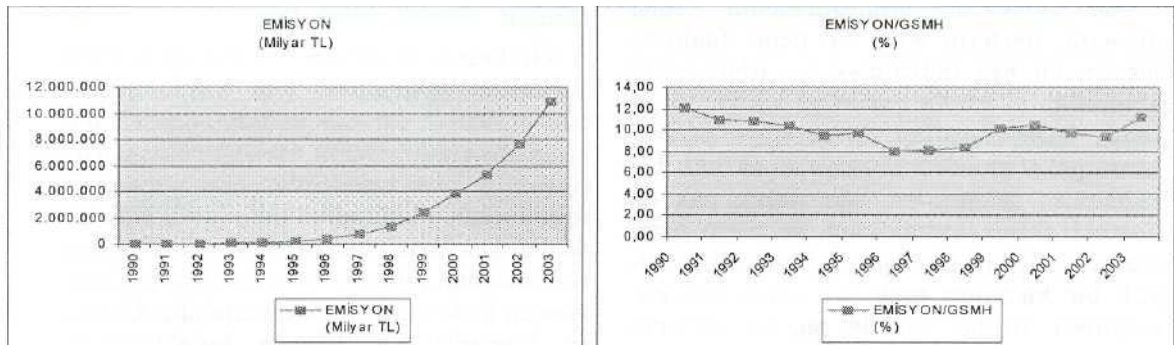
açığının finansmanı için, Merkez Bankasının karşılıksız para basması da enflasyona neden olmakta ve bütçe açıklarını artırıcı bir etkileşime sebebiyet vermektedir. Çünkü emisyonu bağılı olarak ortaya çıkan enflasyon, bütçe açıklarının hem nedenini hem de sonucunu oluşturmaktadır. Enflasyon oranı arttıkça, bütçe gelirlerinin reel değeri azalmakta ve reel gelirdeki azalma da bütçe açıklarını körüklemektedir.

Tablo 5: Yıllar İtibari ile Emisyon Hacmi ve GSMH İçerisindeki Payları

YILLAR	EMİSYON (Milyar TL)	GSMH(Milyar TL- Cari Fiyatlarla)	EMİSYON/GSMH (%)
1990	14.074	116.841	12,05
1991	21.288	193.922	10,98
1992	36.838	339.328	10,86
1993	63.104	612.572	10,30
1994	120.212	1.273.312	9,44
1995	223.935	2.320.204	9,65
1996	382.243	4.802.191	7,96
1997	758.878	9.406.778	8,07
1998	1.328.542	15.961.013	8,32
1999	2.390.748	23.556.442	10,15
2000	3.772.411	36.127.190	10,44
2001	5.282.659	54.557.878	9,68
2002	7.635.622	82.151.012	9,29
2003	10.844.508	97.176.897	11,16

Kaynak: [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

Grafik 5: Yıllar İtibari ile Emisyon Hacmi ve GSMH İçerisindeki





Yukarıdaki tablo ve grafikte yıllar itibari ile emisyon hacmi ve GSMH içerisindeki payları yer almaktadır. Tablo ve grafikte de görüldüğü üzere 1990-2003 döneminde emisyonda sürekli bir artış olmasına rağmen, emisyon/GSMH oranı düşüş eğilimi içerisinde. Bu durum, yıllık emisyon artışlarının enflasyonu teşvik edici boyutlara ulaşmadığı şeklinde değerlendirilebilir. Ancak çek, kredi kartı gibi ödeme araçlarının yaygınlaşması ve ödemelerin nakit yapılması, nakit tutma ihtiyacını azaltmış olduğundan emisyon hacmindeki artışların neden olduğu enflasyonist etki, nakit tutma ihtiyacının azalmasına bağlı olarak azalmış olacaktır (İTO, 1994, 150-151).

Genel olarak değerlendirildiğinde, bütçe açıklarının finansmanı amacıyla kamunun, Merkez Bankası kaynaklarına başvurması, enflasyonist etki yaratacağından; enflasyondaki artışların da kamu gelirlerinin reel değerinde aşınmaya neden olacağından dolayı Merkez Bankası kaynakları da (emisyon), bütçe açıklarını artırıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **2.4. Özelleştirme Gelirleri**

Kamunun, bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla başvurduğu yollardan bir diğeri özelleştirme gelirleri olmuştur. Devlet, özelleştirme uygulamaları ile bir taraftan bütçeye aşırı yük getiren kurumları elden çıkararak bütçe açıklarını azaltıcı bir politika izlerken; diğer taraftan da elde edilen gelirlerin bir kısmını hazineye aktarılmasını sağlamak suretiyle bütçe açıklarını finanse edici bir politika takip etmektedir.

Bu çerçevede özelleştirmenin temel amacını, devletin sınai ve ticari faaliyetlerinin en aza indirilmesi ve işletmecilik alanından tümüyle çekilmesi oluşturmaktadır. Diğer taraftan da sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye'de sağlıklı bir ekonomik gelişmeden bahsetmek pek de olanaklı bulunmamaktadır. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile olanaklı olacaktır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde özelleştirme uygulamaları ile bir yandan mali piyasalara yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması sağlanmış olacak; diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının azaltılması veya ortadan kaldırılması sağlanmış olacaktır (Özelleştirme idaresi Başkanlığı, 2003, 1).

Özelleştirme uygulamalarının, devlet bütçesine net etkisi, Özelleştirme gelirlerinin kullanım biçimine ve devletin özelleştirilen kuruluşlardan elde edeceği vergilerin artıp artmamasına bağlıdır. Genellikle özelleştirme kapsamına alınan ve bu surette ilk olarak elden çıkartılan kuruluşlar karlı olanlar olmuştur. Satıştan elde edilen gelirler, normal bütçe harcamalarında kullanılırsa bu bir kereye özgü rahatlama sağlayacak, daha sonra ise bütçe dengesini olumsuz etkileyecektir. Çünkü gelecekteki gelirler elden çıkarılmaktadır. Eğer özelleştirme sonucu, şirketin ödeyeceği vergiler daha fazla olursa, bu olumsuz etki giderilmiş olacak ve bütçe açıklarının kapatılmasında özelleştirme uygulamalarıyla başarı sağlanmış olacaktır (TOBB, 1993, 46).

Gerçek bir özelleştirme, tesisleri verimli hale getirmek, rekabet edebilir konuma kavuşturmak ve ekonomiye kazandırmak için yapılmalıdır. Oysa, Türkiye'nin özelleştirme politikaları, Özelleştirme olmaktan çıkmış, stratejik önemi olanlar ve verimli olanlar dahil, kamu tesislerini elden çıkarma, para elde etmek için yok pahasına satma ve yabancılara devretme halini almıştır (Ertuna, 2002, 18).

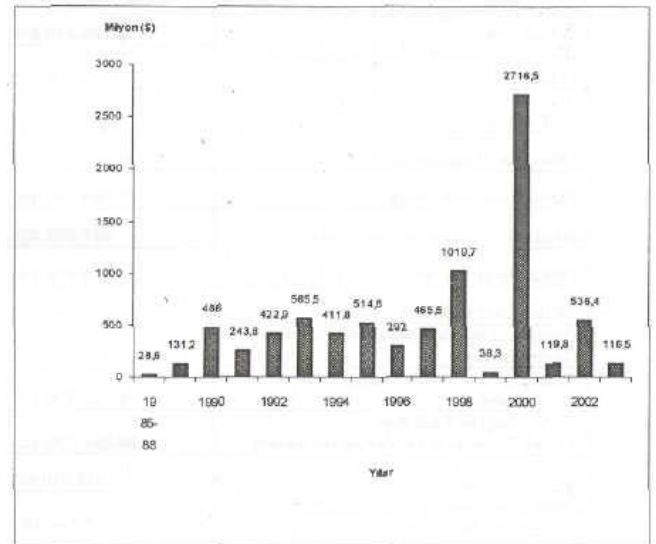
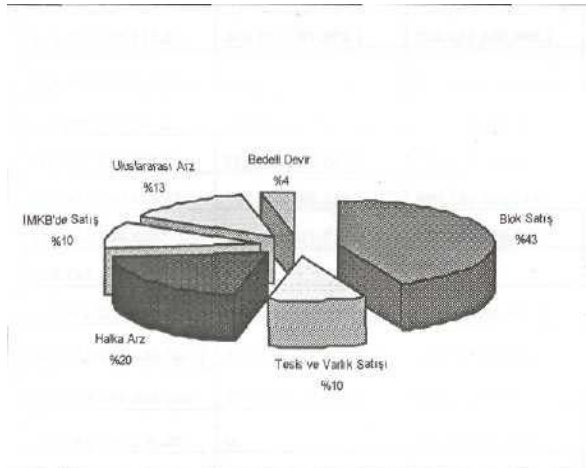
Özelleştirme gelirleri, devlet işletmeleri karlarının artırılması gibi kaynaklardan kısa sürede ek kaynak sağlama olanağı bulunmamaktadır. Gerek özelleştirme gelirlerinden, gerekse belediyeler, özel idareler ve sosyal sigorta kurumları gibi, kendi açıkları da oldukça fazla olan kamu kurumlarından ve fonlardan bütçeye kaynak aktarmalarına fazla ümit bağlanmamalıdır. Çünkü bu kurumlar ek kaynak bulabilirlerse, kendi açıklarını kapatabilmek için söz konusu kaynakları kullanacaklardır (Aysan, 2003, 7).

**Tablo 6: Dönemsel Olarak Özelleştirme Gelirleri**

TL BAZINDA				
SATIŞ YÖNTEMLERİ	1986 - 2001 (TL)	2002 (TL)	2003 (TL)	TOPLAM (TL)
Blok Satış	1.082.223.799.636.950	0	14.261.580.000.000	1.096.485.379.636.950
Tesis/Varlık Satışı	173.393.315.498.218	12.263.577.072.000	95.893.863.671.295	281.550.756.241.513
Halka Arz	557.778.763.118.450	174.783.400.800.000	0	732.562.163.918.450
Uluslararası Kurumsal Arz	261.222.671.415.123	52.500.000.000.000	0	313.722.671.415.123
İMKB'de Satış	5.542.501.983.871	387.511.684.500.000	49.959.781.937.820	443.013.968.421.491
Yarım Kalmış Tesis Satışı	580.135.427.513	0	0	580.135.427.513
Bedelli Devirler	150.042.006.001.378	167.352.967.966.370	4.240.338.400.000	321.635.312.367.748
TOPLAM	2.230.783.193.081.300	794.411.630.338.370	164.355.564.009.115	3.189.550.387.428.790
DOLAR BAZINDA				
SATIŞ YÖNTEMLERİ	1986 - 2001 (\$)	2002 (\$)	2003 (\$)	TOPLAM (\$)
Blok Satış	3.511.174.478	0	10.000.000	3.521.174.478
Tesis/Varlık Satışı	736.387.372	8.087.615	66.990.334	811.465.321
Halka Arz	1.512.928.470	129.479.256	0	1.642.407.726
Uluslararası Kurumsal Arz	987.441.068	38.891.914	0	1.026.332.982
İMKB'de Satış	526.587.764	237.711.271	36.519.868	800.818.903
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	177.414.566	122.200.624	3.042.298	302.657.488
TOPLAM	7.456.302.510	536.370.680	116.552.499	8.109.225.690

**Kaynak:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Özelleştirme. 2003

**Grafik 6: Satış Yönetimine Göre Özelleştirme Uygulamaları ve Dönemsel Olarak Özelleştirme Gelirleri**



Özelleştirme kapsamında elde edilen kaynaklar ve bunların kullanıldığı alanların dağılımı 1986-2002 dönemi itibari ile aşağıdaki tablo gösterilmiştir.

**Tablo 7: Özelleştirmeden Elde Edilen Kaynaklar ve Kullanım Alanları**

KAYNAKLAR(TL)				
GELİR KALEMLERİ	1986 - 2000	2001	2002	TOPLAM
ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİNDEN TAHSİLAT	2.030.282.404.900.430	78.145.436.315.793	420.147.440.914.245	2.528.575.282.139.470
Blok Satış Geliri	1.117.288.084.269.660	6.044.499.724.370	15.145.800.835.378	1.138.478.384.829.410
Tesis ve Varlık Satış Geliri	96.913.757.749.618	69.963.194.591.423	40.084.946.244.592	206.961.898.585.633
Halka Arz Geliri	543.372.721.048.647	0	171.336.204.276.675	714.708.925.325.322
Uluslararası Kurumsal Arz Geliri	258.064.336.197.419	0	51.712.500.000.000	309.776.836.197.419
İMKB'de Satış Geliri	5.541.001.923.722	0	115.439.730.812.600	120.980.732.736.322
Yarım Kalmış Tesis Satış Geliri	583.270.050.593	0	0	583.270.050.593
Bedelli Devir	8.519.233.669.768	137.742.000.000	26.428.258.745.000	35.085.234.414.768
REHİNLİ HİSSE SATIŞ GELİRİ	3.729.756.280.970	0	0	3.729.756.280.970
TEMETTÜ GELİRİ	357.430.755.772.922	57.279.575.197.163	109.894.303.097.283	524.604.634.067.368
KAPSAM. KUR. VERİLEN BORÇ ANAPARA TAHSİL.	16.882.147.681.570	0	0	16.882.147.681.570
KAPSAM. KUR. VERİLEN BORÇ/TAHVİL FAİZ GEL.	2.122.163.911.713	4.223.020.797.333	0	6.345.184.709.046
DİĞER GELİRLER	6.196.062.959.674	7.708.488.194.248	73.318.162.860.870	87.222.714.014.792
BORÇLANMA	148.627.040.689.601	454.916.894.600.000	1.215.887.294.319.830	1.819.431.229.609.430
Borçlanma (Borç, Tahvil, Bono v.b.) *	136.000.000.000.000	454.916.894.600.000	1.215.887.294.319.830	1.806.804.188.919.830
Dış Kredi ve Hibe Kullanımı (1)	12.627.040.689.601	0	0	12.627.040.689.601
TOPLAM KAYNAKLAR	2.565.270.332.205.880	600.273.415.104.537	1.819.247.201.192.230	4.984.790.948.502.640
KULLANIMLAR(TL)				
KULLANIM KALEMLERİ	1986 - 2000	2001	2002	TOPLAM
ÖZ. KAP. KURULUŞLARA İLİŞKİN ÖDEMELER	812.850.361.764.713	429.555.387.118.684	652.618.780.927.897	1.895.024.529.811.290
Sermaye İştiraki	529.632.671.886.608	221.532.242.139.413	423.628.779.032.722	1.174.793.693.058.740
Kredi Biçiminde Verilen Borçlar	240.195.584.404.012	191.600.342.622.150	208.495.176.000.060	640.291.103.026.222
Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri	9.017.023.493.008	1.773.684.235.237	1.741.032.481.206	12.531.740.209.451
Öz. Bağlı İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri	8.528.389.344.698	7.301.804.615.677	1.525.570.845.380	17.355.764.805.755
Öz. Sonrası Tazminat v.b. Diğer Personel Ödemeleri	11.983.305.011.504	5.659.308.996.207	15.748.492.245.529	33.391.106.253.240
%30 Erken Emeklilik Primi Ödemeleri	2.144.476.970.438	1.688.004.510.000	1.479.730.323.000	5.312.211.803.438
Öz. Gelirinden İlgili Kuruluşlara Ödemeleri	11.348.910.654.445	0	0	11.348.910.654.445
ÖZ. UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÖDEMELER	12.842.597.823.826	1.395.829.371.493	6.713.061.492.800	20.951.488.688.119
Denetim - Danışmanlık Giderleri	4.667.746.339.133	945.390.636.395	1.785.240.543.172	7.398.377.518.700
İhale İlanı Giderleri	7.090.990.350.820	442.565.997.098	4.810.508.530.164	12.344.064.878.082
Reklam ve Tanıtım Giderleri	457.882.386.498	7.872.738.000	117.312.419.464	583.067.543.962
İMKB'de Hisse Senedi Alımı Giderleri	625.978.747.375	0	0	625.978.747.375
BORÇ ÖDEMELERİ	381.299.454.389.886	59.738.998.146.740	1.311.144.269.712.520	1.752.182.722.249.150
Özelleştirme Bono/Tahvil Anapara Geri Ödemesi	214.762.703.600.000	42.000.000.000.000	800.891.515.833.243	1.057.654.219.433.240
Özelleştirme Bono/Tahvil Faiz Ödemeleri	129.732.678.455.943	17.580.025.200.000	510.252.753.879.277	657.565.457.535.220
Diğer Boçlar Faiz/Kur Farkı/Komisyon ve Vergi Ödemeleri	36.804.072.333.943	158.972.946.740	0	36.963.045.280.683
DİĞER KULLANIMLAR	1.308.913.410.657.210	7.280.621.550.153	12.842.972.899.662	1.329.037.005.107.030
Genel Yönetim Giderleri için İdare Bütçesine Aktarılan	12.895.166.491.168	5.200.000.000.000	8.250.000.000.000	26.345.166.491.168
Hazine'ye Aktarma	1.273.821.353.968.930	0	0	1.273.821.353.968.930
Diğer Kullanımlar	22.196.890.197.119	2.080.621.550.153	4.592.972.899.662	28.870.484.646.934
TOPLAM KULLANIMLAR	2.515.905.824.635.640	497.970.836.187.070	1.983.319.085.032.880	4.997.195.745.855.590

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Özelleştirme. 2003.

Özelleştirme uygulamaları 1980 sonrası dönemde iş başına gelen bütün hükümet-

lerin programlarında Öncelikli sıraları almasına rağmen, tablodan da görüleceği gibi

1986-2001 döneminde hükümetler, özelleştirme uygulamalarından istedikleri sonuçları alamamışlardır. 1986'dan beri özelleştirmeden önemli miktarda gelir elde edilememiştir. Özelleştirme uygulamalarından elde edilen kaynakların ise büyük bir bölümü, yine özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara harcanmış; özelleştirme kapsamında elde edilen kaynakların bütçe açıklarını finanse etme fonksiyonu sonraki öncelikleri oluşturmuştur.

### **3. Bütçe Açıklarının Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliğinin Değerlendirilmesi**

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde devletin küçülmesi gereği sürekli gündemde kalmış, sözü edilen hedeflere ulaşabilmesinde devletin oynayabileceği rol göz ardı edilmiştir. Oysa aksi yapılması istenmesine rağmen, devletin ekonomideki payı azalmamış; fakat devlet kaynakları, toplumun çeşitli kesimleri arasındaki dengesizlikleri daha da artıracak şekilde kullanılmıştır. Devlet bütçesi içerisinde yatırım harcamalarının payı giderek düşmüş, sorunlar daha da büyümüştür.

Bütçenin hazırlanmasında, bütçenin denkliliği esas olmasına rağmen, bütçeler her yıl açıkla kapanmış ve 1980-2002 döneminde açık vermeyen hiç bir bütçe olmamıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu kesiminde kaynak ve kullanım dengesinin korunamaması ve sürekli olarak kullanım yönünde yoğunlaşma yaşanması kamu kesiminde fon ihtiyacını artırmış ve kamu kesiminin çok büyük bütçe açıkları vermelerine neden olmuştur. Ayrıca kamuda, mali disiplinin sağlanamaması bütçe açıklarını her geçen yıl artırmış ve kamu borçlanma gereği yıllar itibari ile sürekli bir büyüme göstermiştir. Kamu borçlanma gereğinde meydana gelen artışların süreklilik kazanması ise, kamu kesimi için söz konusu durumun bir kısır döngü haline dönüşmesine neden olmuştur.

Bu bağlamda 1990-2002 dönemi kamu finansman dengesini incelemek, bütçe açıklarının gelişimini ortaya koymak ve bütçe açıklarının finansmanında izlenen yolların etkinliğini analiz etmek amacıyla yapılan bu çalışmanın sonucunda elde edilen bul-

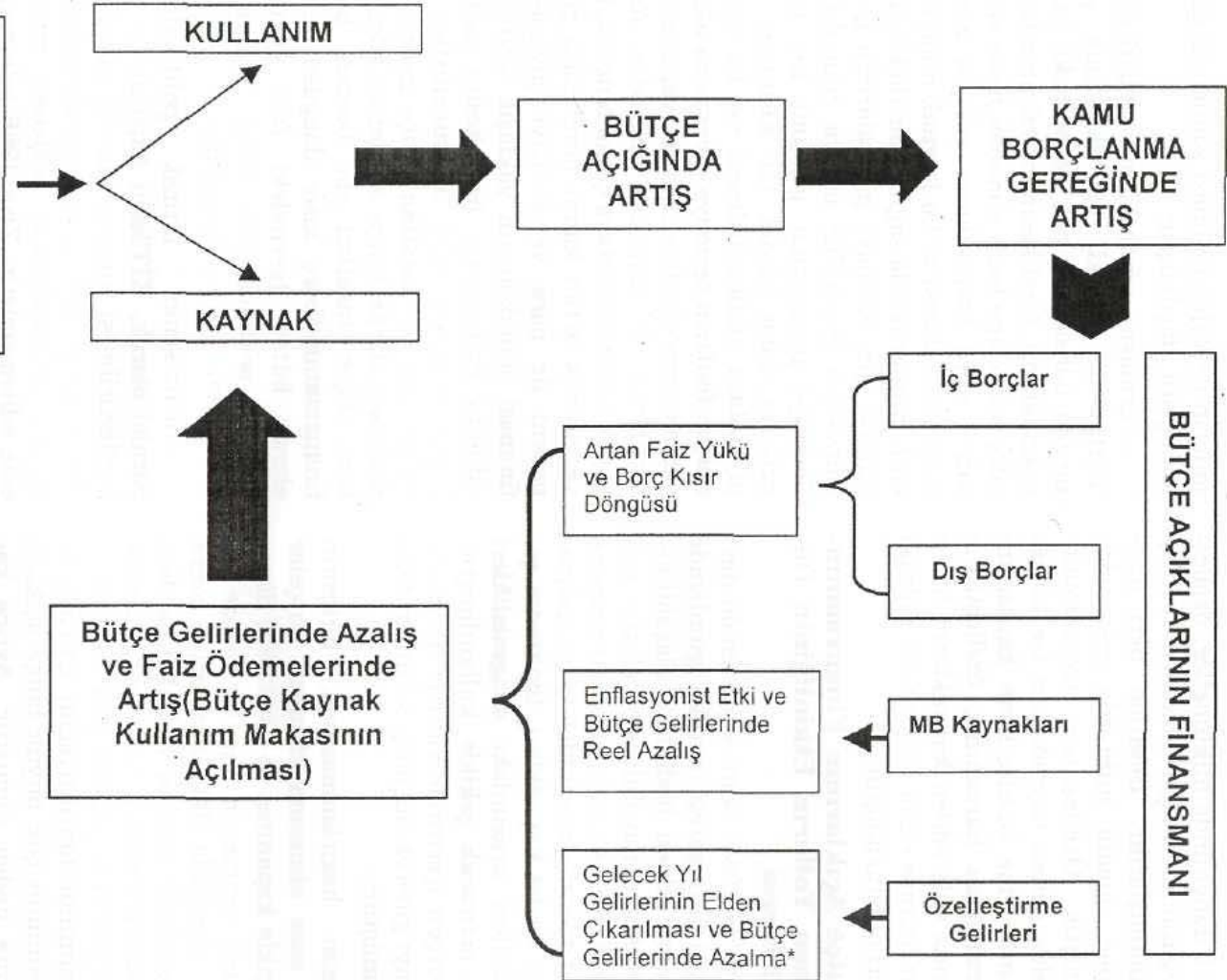
guların değerlendirilmesi sonucu aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye'de sağlıklı bir ekonomik gelişmeden bahsetmek pek de olanaklı bulunmamaktadır. Özel kesimin, yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil veya bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmesi ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına olanak verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkün olacaktır. Ancak kamu kesiminin ortaya çıkan bütçe açıkları ve giderek artan kamu borçlanma gereği nedeni ile para ve sermaye piyasasının finansal olanaklarının yaklaşık %80-90'lık dilimini kullanması; özel kesim yatırımlarını dışlayıcı etki oluşturmuştur. Bu durum ise bir taraftan bütçe gelirlerinin azalması olarak bütçe açıklarını körükleyen; diğer taraftan da borcun borçla finansmanma(borç kısır döngüsü) dayalı olarak bütçe üzerindeki faiz yükünün artması şeklinde yine bütçe açıklarının büyümesine neden olmuştur.

- Benimsenen iktisat politikalarına paralel olarak, KiT'lerin kapatılması veya özelleştirilmesi konusu sürekli gündemde olmuş; ancak Özelleştirme uygulamalarında izlenen politikalardan beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Zira 1986 yılından bu yana özelleştirme uygulamalarından umulan gelirler sağlanamamıştır. Önce karlı KiT'lerin özelleştirme kapsamına alınması, zararda olanların ise durumlarında iyileştirilmeye gidilmemesi gibi bir takım uygulamaların devleti yükten kurtaramayacağı açıktır. Ayrıca özelleştirme sonucu oluşacak sosyal huzursuzlukların da göz ardı edilmeyeceği unutulmamalıdır. Bu bağlamda özelleştirme uygulamaları ile bütçe açıklarına geçici çözümler sağlanmış olunmakta; fakat gelecek yıllara ilişkin olarak gelirlerin elden çıkarılması özelleştirme sonrası yıllarda bütçe gelirlerinde azalışa neden olarak bütçe açıklarının bü-

**BÜTÇE AÇIKLARININ TEMEL NEDENLERİ**

- Sosyal Devlet Anlayışı,
- Mali Disiplinin Sağlanamaması
- Bütçe Gelirlerinin Yetersiz Kalması,
- Enflasyon,
- KIT'lerin Bütçe Transferleri,
- Bozulan Dış Ticaret Dengesi



\*Özelleştirilen kuruluşlardan özelleştirme sonrası daha az vergi geliri sağlanması varsayımından hareketle

yümesine sebebiyet verecektir. Bu öngörünün tek istisnasını; özelleştirilen kuruluştan, özelleştirme sonrası daha fazla vergi geliri sağlanması oluşturmaktadır (öz ellikle yüksek kar sağlayan KiT'lerin elden çıkarılmasında bu etkileşim kendisini daha fazla göstermektedir).

- Kamunun bütçe açıklarını finanse etmek maksadıyla zaman zaman Merkez Bankası kaynaklarına başvurduğu bir gerçektir. Ancak bütçe açıklarının finansmanı maksadıyla Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması, Merkez Bankasının karşılıksız olarak para basması anlamına gelmektedir. Söz konusu durumun ise, enflasyonist etki yaratacağı açık olarak görülmektedir. Dolayısı ile kamu kesiminin, bütçe açıklarının finansmanına yönelik olarak Merkez Bankası kaynaklarına başvurması, oluşan enflasyonist etki nedeni ile bütçe gelirlerinin reel olarak azalmasına neden olarak bütçe açıklarının büyümesine sebebiyet verecektir. Bu bağlamda devletin, bütçe açıklarının finansmanı maksadıyla Merkez Bankası kaynaklarına başvurmasının (bütçe açıklarının önlenmesi veya azaltılmasında) pek de etkin bir yol olmadığı açık olarak görülmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler sonucunda; devletin bütçe açıklarını finanse etmek maksadıyla başvurduğu kaynakların, bütçe açıklarını önlemek veya azaltmak bir tarafa; bütçe açıklarını giderek körüklediği bulgusuna ulaşılmıştır. Söz konusu durum aşağıdaki diyagramda bir kısır döngü olarak verilmiştir:

## Kaynakça

- Aysan, Mustafa A. "Ekonominin Temel Göstergeleriyle 2003 Yılı Beklentileri; Şubat 2003". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 18. Nisan-2003. ss.6-12
- Civan, Mehmet ve Murad Kayacan. "Türkiye Ekonomisinin Finansman Dengesinin Sermaye Piyasası Açısından İncelenmesi(1990-2002)". İktisat, İşletme ve Finans Dergisi. Yıl 17. Sayı 201. Aralık-2002. ss. 87-103
- Ertuna, Özer. "2004'e Girerken Türkiye Ekonomisi". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 22. Nisan-2004. ss.13-23
- Ertuna, Özer. "2002 Yılında Türkiye Ekonomisi". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 14. Nisan-2002. ss. 13-21
- Görgün, Sevim. Kamu Maliyesi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları. 1990
- Güvemli, Oktay. "İç Borçların Ekonomik ve Sosyal Yaşamda Yaptığı Tahribat". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 16. Ekim-2002. ss.15-20
- Güvemli, Oktay. "İç Borçlar ve Ekonomik Kriz". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 15. Temmuz-2002. ss.19-26
- İTO, Yıllık Ekonomik Raporu(1993). İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları. 1994
- Müslümov, Alövsat. 21. Yüzyılda Türkiye'de KOBİ'ler; Sorunlar, Fırsatlar ve Çözüm Önerileri. İstanbul: Literatür Yayıncılık. 2002
- Oyan, Oğuz. "İç Borçlanma Yolun Sonu mu?". Mülkiyeler Birliği Dergisi. Sayı 95. 1988. ss. 18-29
- Önder, İzzettin. "2002 Yılı Bütçesi". Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 13. Ocak-2002. ss.10-12
- özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de Özelleştirme. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları. 2003
- Sağlam, Dündar. "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Para Politikasına Olan Etkileri". Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. Yıl 22. Sayı 10. 1985
- TOBB, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: TOBB Yayınları. 1993
- <http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecsri?cgi=Scbtweb> (03.11.2003)
- <http://www.hazine.flv.tr/stat/ee-qosterqe.htm> (04.11.2003).

